

# 児童福祉法改正と要保護児童福祉施策

新 保 幸 男

## はじめに

本稿の目的は、児童福祉法改正後の要保護児童福祉施策の現状と課題について現時点（平成10年1月末）における整理を行うことにある。この平成10年1月末という時期は、改正児童福祉法が国会で成立した平成9年6月（平成9年6月11日公布）とその改正児童福祉法が施行される平成10年4月1日に挟まれた時期である。

国会成立後のこの約8ヵ月の間、法改正事項を具体化するために「児童福祉法施行令」（政令）の改正（平成9年9月2日公布）や、「『児童福祉施設最低基準』（省令）改正要綱案」についての中央児童福祉審議会への諮問と厚生大臣への答申（平成10年1月30日）が行われている。

また、平成10年1月21日に開かれた全国厚生関係部局長会議資料や平成10年度児童福祉関係予算案などにより、改正児童福祉法施行後の姿が少しずつ予測可能な状態になりつつある。

さらに、法改正直後に出された厚生省児童家庭局長通知「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」（児発第434号）は、「現行法の適切な運用により児童虐待等の問題への積極的な対応を図ることを趣旨としており、……新法によって改正される条項に係るものではない」としてはいるが、被虐待児の人権をどう守るのかについて、厚生省だけではなく文部省、警察庁、最高裁判所等との協議が整った上での通知<sup>1)</sup>であり、文面からは宮島清（1997）が指摘するように「厚生省の固い決心（努力）」<sup>2)</sup>が感じられる。

本稿においては、これらの資料と法改正後に提出された各種の文献を基にして、要保護児童福祉部分の法改正についての分析を行うとともに、今後生じるであろう問題点、残された課題などについて検討する。

## I 法改正の概要

要保護児童福祉部門における今回の法改正は、①児童相談所を含む相談支援体制に関する部分、②施設機能の再編成に関する部分の二つに大きく区分することができる。

①については、児童家庭支援センターの創設（第7条）、児童及び保護者の意向記載（第26条第2項）、都道府県児童福祉審議会からの意見聴取（第27条第8項）、保護処分と児童自立支援施設措置（第27条の2）といった点が主たる改正事項となっている。

②については、〈図1〉に示すように、教護院、養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、虚弱児施設、母子寮といった各施設の目的、機能、名称などが変更されたり、「児童自立生活援助事業」が法律上明記されたことが挙げられる。

以下、①相談支援体制について、②施設機能の再編についての順で検討する。

## II 相談支援体制について

要保護児童福祉実践における、相談支援体制の要は児童相談所である。この児童相談所が、自らの機能を十分に発揮するためにはどのような制度

現 行			改 正 後		
名称	対象児童	機 能	名称	対象児童	機 能
教 護 院	不良行為をなし、又はなす虞のある児童	児童を教護する (注)「教護」とは、教育、監護のこと	児 支 援 自 施 立 設	現行の対象児童のほか、 <u>家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童に拡大</u>	単に保護だけでなく、退所後の支援などを行い、 <u>児童の自立を支援</u>
養護施設	保護者のない児童、虐待されている児童など	児童を養護する (注)「養護」とは、養育、保護のこと	児 施 設 養 護	現行と同じ	単に養護だけでなく、退所後の支援などを行い、 <u>児童の自立を支援</u>
乳 児 院	乳児 (満1歳未満)	乳児を養育する	乳 児 院	乳児のほか、 <u>保健上等により必要な場合、おおむね2歳未満の児童に拡大</u>	現行と同じ
短期治療書児施設	軽度の情緒障害を有する <u>おおむね12歳未満の児童</u>	児童の情緒障害を治す	短期治療書児施設	軽度の情緒障害を有する児童 ( <u>年齢要件を撤廃</u> )	現行と同じ
虚施設 弱児	身体の虚弱な児童	児童の健康増進を図る	児童養護施設に移行する		
母子寮	母子	母子を保護する	母 子 支 援 施 設 生活	現行と同じ	単に保護だけでなく、 <u>その自立の促進のために生活を支援</u>

現 行		改 正 後	
名称	内容	名称	内容
自立相談援助事業(予算事業)	義務教育修了後の児童に対し、小規模ホーム形態で、社会的自立に向けた相談援助を行う	児童自立生活援助事業(法制化)	同左

出典) 『国民の福祉の動向：1997年』, 121頁。

図1 児童福祉施設の名称及び機能

を整えたらよいのかが、相談支援体制をめぐる今回の法改正における重要なテーマであった。

一方で児童相談所の専門性、中でも児童福祉司の専門性をより高める方向での改正を望む声が、他方で地方公務員であるならば誰でもそのポストに就ける状況を確保することの方が重要であるとの見解があった。その背景には、地方分権化の流れを背景に、児童福祉司の役割をどう設定し児童相談所の機能のどこに重点を置くのかという要保護児童福祉施策にとっての根幹にかかわる問題が横たわっている。特に、児童虐待、非行という「児童本人」「親権者」「公的機関」という三者の判断が対立しがちである問題について、児童相談所がどう対応すべきであるかが議論の焦点であった。

本節では、主としてこの点について焦点を当て、法改正過程で関係者の関心を集めた論点である、1. 児童相談所の措置の性格、2. 虐待問題への対

応、3. 児童家庭支援センターの創設について検討したい。

### 1 児童相談所の措置の性格について

いわゆる「要保護児童」に対する公的な専門機関である児童相談所が、どのような役割、権限を持つのかは、要保護児童福祉施策の今後を展望する上で不可欠な点である。

この部分についての法改正事項としては、(a) 児童及び保護者の意向記載、(b) 児童福祉審議会の意見聴取、(c) 少年法に基づく保護処分との関係を指摘することができる。

#### (a) 児童及び保護者の意向記載

これは、法第26条第2項に、児童相談所長の都道府県知事への報告書の記載事項についての規定があるが、この部分に、「家庭環境並びに措置についての児童及び保護者の意向」が追加されることになったものである。

これは、今回の法改正における課題の一つに、児童の権利に関する条約に盛り込まれた「児童の意見表明」及び「児童の最善の利益」を児童福祉法の総則部分にどこまで明記しようかという議論があった。他法との調整がつかず児童福祉法の総則部分に書けなかったため、次善の策として加えられた規定である。

次善の策ではあるが、「意見を表明する機会を確保する」という理念規定だけではなく、行政処分としての措置を行う上での重要な書類である都道府県知事への報告書に児童本人及び保護者の意向を明記することは、その前提として、当然、適切な面接場面等を確保し、意見表明を行いうる条件の確保が前提となっていると考えられる。このため、「意見を表明する機会を確保する」という条文を入れた場合よりも、権利条約の趣旨をより具体的に児童福祉法上に明記したものと考えられることもできる。

#### (b) 都道府県児童福祉審議会からの意見聴取

児童虐待や非行ケースの中には、専門機関たる児童相談所側は入所措置が適切と考えるケースであっても、親権者や児童本人の了解がとれないが故に、措置が採りにくいものが見られる。このようなケースは場合によっては、在宅指導として継続的に関わることになるが、結果として児童虐待や非行の程度がエスカレートし、児童の利益に著しく反することになりがちである。

今回の法改正過程において、この都道府県児童福祉審議会への意見聴取については、児童相談所職員の一部から「措置決定までの時間が余計にかかることになる」といった反対意見が提出された。確かに、入所措置決定の全てに審議会の意見を求めていたのでは適切な措置決定の弊害になる。しかし、「親権者の同意が得られないために法第27条第1項措置が採れない」が、かといって「法第28条第1項に基づく、家庭裁判所の承認を得た上での入所措置決定を採ったのでは、親と児童相談所との関係が著しく悪化してしまう」といったケースが現にあり、このようなケースの場合には、措置決定を行わないために問題を益々複雑にしてしまいがちであった。

今回の改正によって新たに設けられた新法第27条第8項は、このようなケースに対して、家庭裁判所の承認を得るための手続きを行うか否かについて、児童相談所長が迷い、長期間の時間が経過しそうなケースにとって特に有効な手段となることが予想される<sup>3)</sup>。

#### (c) 少年法との関係

児童相談所をめぐることは、以上のような点が問題として取り上げられることが多いが、児童福祉法と少年法との関係について一定の整理がなされたことは今回の法改正のもう一つの注目点である。

少年法と児童福祉法との関係、特に、少年法第24条第1項第2号により児童自立支援施設送致の保護処分<sup>4)</sup>を受けた児童は、旧法下においては、実務上、児童相談所で再び「相談」「受理」「診断」「判定」「措置決定」といった一連の経路を経て児童自立支援施設への入所が行政処分として決められることになっていた。

この部分の法解釈には、例えば、「家庭裁判所の保護処分決定の内容を行政機関が覆すことができるのか」「保護処分に伴い入所した児童の退所はどういう手続きで決めるのか」「措置決定までの期間、児童の身柄はどこに置くのか」「保護処分決定に基づいて施設入所した場合の費用の一部を都道府県や親権者が負担する理由は何か」といった点をめぐって種々の見解の相違が見られた。

今回の法改正により、「都道府県は、少年法第24条第1項第2号の保護処分の決定を受けた児童につき、当該決定に従って児童自立支援施設に入所させる措置……を採らなければならない」(新法第27条の2)という規定が設けられた。

この規定は、家庭裁判所において「児童自立支援施設送致」の保護処分を受けた児童に対しては、児童福祉法に基づく児童自立支援施設入所措置を採ることを措置権者に義務づけたものである。一方、新法第27条の2第2項において「前条第1項第3号の児童自立支援施設……に入所させる措置とみなす」と規定されているので、「家庭裁判所の保護処分を経て新法第27条の2に基づいて児童自立支援施設入所措置が採られたケース」と「家庭裁判所の保護処分を経ないで児童自立支援

施設への入所措置が採られたケース」とにおいて、施設入所後に関してはなんら相違がないことになる。施設退所措置手続も同様であり、新法第27条第8項に定められた措置解除の際の審議会意見の聴取規定も全く同じように適用されることになる。

つまり、今回の法改正によって、少年法に基づく保護処分が児童福祉法上で担保される一方、施設入所後については、児童福祉法の内部で適切な対応を期待するという少年司法と児童福祉行政との役割分担が従前より明確になったものと考えられる。

このことは、非行問題という領域において司法と行政との機能分担が明らかになっただけでなく、将来予想される親権をめぐる民法と児童福祉法を整理する際にも参照しうる枠組みを提示するという効果を持っているのではないと思われる。

## 2 虐待問題への対応について

児童虐待については、今回の児童福祉法改正に期待された主要論点の一つであった。特に、児童の養育をめぐる、公権がどこまで私権（親権）に介入することが許されるか、という大きな論点を含んでいた。

しかし、法律本文を読む限り、児童虐待に関するこの部分について積極的対応が行われたものとはいえない。あえて挙げれば、「保護者」「児童本人」の意向について記入する欄が設けられたり、意向に相違があった場合に児童福祉審議会の意見を聴取する手続きが規定されたりしたことにより、虐待問題に対する対応に各児童相談所が積極的に対応しうるための手段の幾つかが確保されたというレベルにとどまると考えられる。

したがって、将来的には、児童福祉法が対応すべき「虐待」の内容、民法上の親権との関係について再整理することが必要であり、それに向けて、児童福祉、法律、医学を中心とする関係者の積極的な対応が継続的に求められる。

しかしながら、改正児童福祉法の成立とほぼ同時期に出された厚生省児童家庭局長通知（児発第434号通知）「児童虐待に対する児童福祉法の適

切な運用について」には見るべき点が多い。通知の本文で書かれているように、あくまでも「現行法の適切な運用により児童虐待等の問題への積極的な対応を図ること」が目指されていることは確かであるが、その内容は詳細なものである。以下、(a) 通告義務、(b) 立入調査、(c) 一時保護の順でその概要を述べる。

### (a) 通告義務

虐待問題を考える上で、いかに早く事実を発見し具体的支援に結びつけていくのかという、発見システムがまず重要である。この点については、法第25条において、要保護児童発見者に対する通告義務が規定されている。この通告義務は全ての国民に課されている。なかでも、医師、保健婦、保母、民生児童委員などは虐待の発見者になることも多く、「積極的な通告を促すためにもなんらかの罰則規定を設ける必要があるのではないか」とか、「公務員、医師、民生委員などに課されている守秘義務違反にあたらぬ旨の解釈通知を明確に出すべきではないか」といった意見が出されていた。

児発第434号通知においては、罰則規定という形での対応ではなく、守秘義務に関する解釈を明確に示すことによって、虐待発見のシステムを強化することが目指されていると考えられる。

特に児童虐待を発見する可能性の高い専門職については、「特に児童福祉に関係の深い職にある者などについてはその履行が強く要請される」（通知3頁）とし、そのような職として、〈表1〉のような職種が挙げられている。

さらに、通告との関連で、以前から整理の必要が指摘されていた「守秘義務」についても一定の見解が示されている。

特に、①医師や弁護士等、刑法第134条の規定

表1

(ア)	保母、家庭相談員、民生・児童委員、生活保護の現業を行う所員（ケースワーカー）等の社会福祉関係者
(イ)	医師、看護婦、保健婦等の保健医療関係者
(ウ)	教職員等の学校教育・社会教育関係者
(エ)	警察官等の警察関係者
(オ)	弁護士

によって「正当な理由がないのにその業務上取り扱ったことについて知り得た秘密を漏らすことが禁じられている者」、②地方公務員や民生委員など「刑法以外の法令上いわゆる守秘義務がある者」について、「法第 25 条に定める通告義務があり、通告を受けた児童相談所等の職員に守秘義務があること等に鑑みれば通告することは秘密漏示や守秘義務違反にあたるものではない」との見解を示している。

このことは、児童福祉法第 25 条に定められている通告義務を実質的に機能させる上で極めて有効である。小児科医師の診療により児童虐待が発見されることがあるが、従来は医療法第 72 条などとの関連で「知り得た情報」を児童相談所等に通告できるか否かについて、必ずしも明確にはなっていなかった。又、場合によっては福祉事務所職員が、「公務員の守秘義務」をその理由として、知り得た情報を児童相談所に知らせることを躊躇したために、適切な対応が遅れたことがあったとの指摘もある。

なお、改正児童福祉法第 44 条の 2 第 3 項において「児童家庭支援センターの職員は、その職務を遂行するに当たっては、個人の身上に関する秘密を守らなければならない」と規定された。このことによって、各専門職から児童相談所への情報だけではなく、児童相談所が有している児童やその家庭に関する情報を児童家庭支援センターの職員に提供し、情報を相互に共有するための法律上の整備が行われたと考えられる。

しかしながら、民間児童福祉施設の職員に関しては改正児童福祉法においても、先の通知においても、その守秘義務規定が定められているわけではない。確かに、少なくとも倫理的には、児童福祉実践者としての守秘義務を持ち、通常の業務を行う上では特に支障はない。しかしながら、関係機関との連携、特に守秘義務を持つ公務員や医師などの立場から考えれば、法第 25 条に基づく通告義務という形での一方向での配慮だけではなく、児童福祉施設職員に対しても「守秘義務」<sup>9)</sup> 規定をもうけることによって、双方向の情報交換がよりスムーズに行われるようになるのではないか。

#### (b) 立入調査

児童虐待への対応は、発見、通告といった段階からはじまる。通告されたケースが虐待に該当するか否か、又児童福祉法に基づく何らかの行政対応を行うべきか否かについては、その児童や家庭環境の状態を確認してからではないと適切な対応が採りにくい。

このため、児発第 434 号通知は、保護者に虐待等の疑いがある場合には、「児童相談所長等が児童の処遇を決定する」ために、「当該児童の意向やその保護者の意見を聴取するなど児童相談所運営指針等に従った適切な処理を行う」とともに、「通告者をはじめ、必要に応じ児童の通っている保育所、幼稚園又は小中学校等、児童が診療を受けた医療機関、保健所や福祉事務所など地域の関係機関と緊密な連携を図ること及び「事実関係の調査、確認に万全を期す」ことが記されている。

特に、「事実関係の調査」のためには、児童と親権者が生活している居宅の内部に入り調査することが必要になる場面も生じる。この立入調査は、必然的に公権が私権に介入することになるので、どのような条件に合致すれば立入調査が可能なかについては、一定の要件を明確に提示することが必要である。

通知が出される以前においては、法第 29 条に規定する立入調査権の行使の対象が、法第 28 条第 1 項に明確に該当するケースに限定するか否かをめぐって見解が分かれていた。

通知はこの点の解釈を明確に示している。つまり、「法第 28 条の適用が想定されるような場合に、事実関係等の把握の必要性の観点から規定されたもの」であると指摘し、法 28 条の適応が想定されるという段階における事実関係把握の目的で法第 28 条に規定する立入調査を行うことができるという解釈が示されたことになる。

#### (c) 一時保護

児童虐待が「発見」「通告」<sup>10)</sup> され、「立入調査」などによって事実についての情報が種々明らかになると、児童相談所において、各種の診断・判定を行い、何らかの処遇の決定が行われることになる。

この一時保護は、その実施に当たり、法的には、親権者の同意も又家庭裁判所の承認も必要とはしない。したがって、虐待の疑いが濃厚な場合など、専門機関の長たる児童相談所長の判断で実施することが可能であり、児童の身の安全を緊急に守る上でとても有効な方法である。

しかしながら、このような権限を持つ児童相談所長の立場に立つと権限が強いだけにその取り扱いには慎重にならざるを得ない。

例えば、「保護者の同意が必要でない」ことは、児童相談所が迅速に対応する上で有効であることは確かであるが、一時保護後の措置決定に当たっては、原則として親権者の合意が必要である。又、施設入所中、退所後のことも考えると、児童相談所と保護者とが真っ向から対立してしまう状況を発生させることはできるだけ避けたいところである。このため、一時保護の実施という選択肢を選ぶことには躊躇しがちである。

通知においては、「一時保護等に当たってはできるだけ児童及び保護者等の同意を得て行うことが望ましい」ということを前提としつつも、虐待ケースについては「保護者の同意が得られないことも多」いため、虐待ケースについて、特に、一時保護に向けての手続きを記している。

保護者等の同意が得られずに行った一時保護等については、一時保護期間中であっても、保護者等が児童の引き取りを強く求めてくることが多い。このような場合で、かつ児童本人も親元に帰りたいたい口をしている場合など、現場の担当者としては、一時保護解除に心が揺れることがあることは確かである。しかし、通知では、そのような場合であっても、担当者としては「これを拒むこと。」と明確に示している。

これは、「一時保護等を行った後の家庭環境の改善状況等に鑑み、家庭等に戻すことが相当と考えられる場合であっても、一時保護等の処分権者(都道府県知事又は児童相談所長)の解除を要件とし、一時保護部門の長ないしは、一時保護委託を受託した者の判断で家庭に戻すことのないよう徹底する」ためとされている。これは、一時保護の処分権者が都道府県知事又は児童相談所長であ

ることを確認すると共に、不適切な引き取りに対し、組織として断固とした対応を行うという、児童福祉行政としての強い意思表示でもあるように思われる。

### 3 児童家庭支援センターの創設

児童家庭支援センターは、法改正によって新たに規定された児童福祉施設であり、〈表2〉のような機能を果たすことが期待されている

このような機能を果たすことが期待されている児童家庭支援センターは、厚生省令で定める児童福祉施設に附置される児童福祉施設であり、又児童家庭支援センターを営む事業は第2種社会福祉事業と規定されている。さらに、そこで働く職員は「社会福祉施設職員等退職手当共済法」に基づく退職手当共済の対象となる。

これらのことを考えると、基幹的な社会福祉法人が、児童養護施設と児童家庭支援センターを共に運営するという形態で実施されることが多いのではないと思われる。又、児童家庭支援センターについては、児童自立支援施設の中にも自らが運営することが適切ではないかとの声も強くあり、都道府県立の児童自立支援施設に附置された公設公営の児童家庭支援センターが生まれるかもしれない。

しかし、公設公営の児童家庭支援センターであっても、措置決定や一時保護に関する権能等を持たないので、行政処分としての性格を有する児童相談所が受けた相談とはその性格が異なる。行政処分的性格を有する機能としては、児童委員のそれと同様に児童相談所の措置決定に基づいて指導を行うということに限定されている。

表2

- |   |   |
|---|---|
| ① | 地域の児童の福祉に関する各般の問題につき、児童、母子家庭、地域住民などからの相談に応じ、必要な助言を行うこと。 |
| ② | 保護を要する児童に対する指導及び児童相談所等との連絡調整等を総合的に行う。                   |
| ③ | 新法第26条第1項及び同法第27条第1項の規定に基づいて、指導を行うこと。                   |
| ④ | その他厚生省令で定める援助を総合的に行うこと。                                 |

### Ⅲ 施設機能の再編について

要保護児童福祉施策部分に関する法改正に早い時期から組織として対応したのは各種施設協議会であり、全国養護施設協議会がまとめた『養護施設の近未来像』(1995)をはじめとして数々の構想が提出された。

それらの大半は、①入所期間中だけではなく施設退所後を考慮した自立支援機能の強化、②児童本人だけではなく家庭環境調整を含めた対応、③各施設が有している施設機能を地域社会に提供することを基本的な方向性として提示し、その方向で施設を再編するために既存の入所型児童福祉施設(障害児関連を除く)を養育系施設と治療系施設に大きく括り直すことを提案していた。

その背景には、各施設で対応しうる対象を拡大することにより、今まで専門施設に行くには距離がありすぎるケースに対しても早期にもしくは継続的にかかわりうる方策を身近な地域社会で確保しようという目的と、地域社会における児童家庭福祉サービスや自立支援機能を充実することによって、入所部門の機能強化をも目指すことも念頭に置かれていた。

今回の法改正においては、虚弱児施設と養護施設との種別間の合併が行われたが、その他の施設に関しては、法律上、それぞれの施設種別内における対象及び機能拡大にとどまっている。

しかしながら、情緒障害児短期治療施設の対象年齢が18歳(20歳までの延長規定あり)まで引き上げられ、児童自立支援施設の対象課題が拡大されたことは、新たな対象児童がこれらの施設の対象として登場するであろうと同時に、児童養護施設を含むこれら3施設種別間における支援内容をめぐる専門性の切磋琢磨が行われることになる。その結果、児童養護施設において従来比較的弱いと指摘されていた心理的な面からの支援プログラムの充実が進み、改正後の情緒障害児短期治療施設が有する機能に児童養護施設が少しずつ近づいていくことになるのではないかと。

その結果、個々の施設が有する機能を、三つの

施設分類で区分することの妥当性が問われることになるであろうし、地域社会から要望される施設であるために必要な機能を地方自らの判断で強化しやすい状況を確認する必要があることにはなるのではないかと。そのための方策としては、これら3施設に乳児院を加えた4施設種別を法律上1施設類型として規定し、省令以下で施設機能を分類するというやり方が有効となる可能性も高いのではないかとと思われる。

また、これまで国庫補助により実施してきた自立相談援助事業<sup>7)</sup>(いわゆる「自立援助ホーム」)が法制化されたことにより、今回の法改正のねらいであった自立支援機能が総体としてより充実したものと考えられる。

また、養護施設との施設種別間合併を目指すべきであるとの見解があった乳児院については、その方向での法改正は行われず、対象児童を「乳児」<sup>8)</sup>から「乳児(保健上その他の理由により特に必要のある場合には、おおむね2歳未満の幼児を含む)」と変更し、満1歳に満たない者に限定されていた乳児院への入所年齢を「保健上その他の理由により特に必要のある場合には」という限定を付けた上で、「おおむね2歳未満の幼児」<sup>9)</sup>に拡大された。

また、母子寮については、住宅提供的側面だけではなく、相談機能を充実することにより、積極的かつ充実した自立支援を行うために「自立の促進のためにその生活を支援すること」を新たに目的に追加し、名称も「母子生活支援施設」と改められた<sup>10)</sup>。

次に、今回の法改正で特に大きな変更があった、1. 児童自立支援施設と2. 情緒障害児短期治療施設の順で検討する。

#### 1 児童自立支援施設

平成9年児童福祉法改正で児童福祉関係者の注目を集めた施設の一つがこの児童自立支援施設(改正前の教護院)である。この施設は歴史も古く、各種の児童福祉施設の原点的存在でもあり、要保護児童施策の中でも特別の意味合いを持つ施設である。都道府県には必置義務<sup>11)</sup>が課されて

いる一方で、入所率は全国平均で4割程度である。このため、都道府県の必置義務をはずしたり入所定員を削減するなどの方策を採るべきであるとの意見も強かった。

法改正事項として、(a)対象児童の拡大、(b)通所形態の導入、(c)入所児童を就学させる義務に関する点を挙げることができる。

#### (a) 対象児童の拡大

教護院の対象児童の規定は、改正前において「不良行為をなし又はなす虞のある児童」とされていた。「不良行為」とか「なす虞」といった言葉に対する批判が強く、この部分の改正を期待する声が強かった。改正法はこの期待に必ずしも応えるものとはなっていないが、「不良行為をなし又はなす虞のある児童」に限定されていた対象が「家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童」に拡大された<sup>12)</sup>ことによって、スティグマ性は一定程度緩まったものと考えられる。ただし、拡大された「及び」以下の部分については、その具体的例示をめぐって国会における審議過程で種々の議論<sup>13)</sup>が行われた。

#### (b) 通所形態の導入

施設機能を「入院」(入所)だけではなく、「入所又は通所<sup>14)</sup>により個々の児童の状況に応じて必要な指導を行い、その自立を支援すること」としたことは、教護院改め児童自立支援施設の機能を、児童の状況に応じて活用する上で有用である。当初、入所措置児童と通所措置児童とを一つの施設内でどのように支援するのかをめぐって児童自立支援施設関係者の危惧が表明されたが、自立に向けた支援内容を充実するためには有用な手段となると思われる。

#### (c) 入所児童を就学させる義務<sup>15)</sup>について

法第48条第1項に「児童自立支援施設」が挿入されることによって、施設長の入所児童を就学させる義務が規定された。附則第7条により、必ずしも法施行後直ちに学校教育を受けられるようにすべきとされているわけではないが、今後どのような形で学校教育を提供すべきかについての議論が各都道府県単位で進められると思われる。

「学校教育」<sup>16)</sup>を確保するためには大きく分け

て次の三つの方法が理念上は可能である。第1は、入所前に通学していた学校に継続して通学するという方法である。第2は、地元の学校に通学するという方法である。第3は、児童自立支援施設に学校を併設するという方法である。

第1の方法は、施設入所以前に生活していた地域社会や同級生集団との関係を維持する上で有効である。しかしながら、通常県内に1ヵ所しかない児童自立支援施設から通いきれない児童がでてくるのが十分予想される。また、その学校から「出席停止」<sup>17)</sup>扱いになっている児童もおり、事実上学校教育を受けられないケースが発生する可能性がある。

第2の方法は、地元の学校に児童自立支援施設に入所している児童がみな通学することになる。住民票の移動を伴わないような措置を仮に採ったとしても、入所児童がすべて地元の学校に通うことは様々な面で、地元の学校にとって大きな負担になることが予想される。

第3の方法は、入所児童専用の学校を作ることの意味する。この学校には実質上「出席停止」措置がないものとするれば、学校教育を受ける機会が確実に確保されることになる。しかし、この学校は誰が設置するべきなのか。今までの議論は、施設所在地の学校の分校を設置することを想定した議論が多かったが、それでは、地元市町村の負担があまりにも大きすぎる。県内全域から児童が入所してくるのだから、県立小中学校を児童自立支援施設に設置することが理屈に合っているように思う。ただ、その学校で展開される学校教育は、学習指導要領に基づいて行われるわけであるが、提供される教育の内容については、通常の学校と必ずしも同一であるとはいえないであろう。ある種の手探りを積み重ねていくことが必要となるのが予想されるので実験校の意味合いを持つものである。したがって、教員養成系大学の附属小中学校を児童自立支援施設に設置することも検討すべきことであると思われる<sup>18)</sup>。

## 2 情緒障害児短期治療施設

情緒障害児短期治療施設の対象年齢は「おおむ



ね12歳未満」から「満18歳」まで拡大し、さらに必要な場合には「満20歳」まで在所期間を延長することが可能となった。

中学生年齢に関しては、改正前児童福祉法においてもかなりの施設で「必要に応じて」「どうか対応してきた」が、中学校卒業以降については、従来「おおむね12歳未満」という法律規定により、対応しにくい状況にあった。今回の法改正により、この部分に対する支援を情緒障害児短期治療施設が積極的に行いうる余地ができたことになる。

この情緒障害児短期治療施設は、法第43条の5に「保護者の下から通わせて」という規定があるように、入所措置だけではなく、通所措置の方法によってもその施設機能を活用することができる。このため、児童や家庭をめぐる状況に応じて、通所と入所を組み合わせながら継続的にかかわることが可能な施設であった。しかしながら、対象年齢が「おおむね12歳未満」であることから、現実的には、通所措置後に入所措置に変更したり、その逆の入所措置から通所措置に変更することはまれであった。この点、今回の改正により、対象年齢が「20歳未満」に引き上げられたことは、入所措置と通所措置とを組み合わせながら、18歳前後の時期を念頭に置き、「たまり場」的機能を含めた支援を進めていくということが可能となる。これに従来より実施されている家族療法事業を組み込むことにより、情緒障害児短期治療施設が思春期における児童家庭福祉支援の拠点になりうる可能性が高まったものと考えられる。その意味で、現在の設置数は少ないが、施設再編の中心的役割を担うことも考えられる。

#### IV 今後の課題

要保護児童福祉施策部分について、その概要を検討してきたが、今回の法改正の特徴として、①自立支援という目標が掲げられ、その方向で発見からアフターケアに至るまでの制度改正が意識的に行われたこと、②福祉、教育、司法との役割分担がより鮮明になったことを指摘することができ

る。

①については、平成8年3月に中央児童福祉審議会基本問題部会が発足された当初から、法改正の基本的方向として示され、大方の賛意を受け、その方向で法改正が進められたものと考えられる。法改正後に行われた平成10年度予算編成状況などを見ると、児童家庭支援センターの人員配置に常勤職の確保を優先したり、自立支援のための職員を確保したりというように法改正事項の具体化が進められていることがわかる。

②については、児童福祉施策により長期的な影響を及ぼすと考えられる。家庭裁判所による保護処分を受けた児童に対する措置を義務づけたこと、児童自立支援施設入所児童を就学させる義務を当該施設長に課したことなどは、「福祉」という範疇のなかで、比較的自由裁量のもとに行われていた「措置決定」<sup>19)</sup>及び「教育」をより広い分野の専門職にその判断、実践を依頼することを意味する。

これらの点が今後どのように実践の場や福祉学理論の形成に影響を与えるのかについては、今後の研究課題としてその推移を分析する必要があると考えている。

#### 注

- 1) 民法上の「親権」規定を英国児童法(1989)に見られるような「親責任」規定に変更し、さらに、一時停止、公的機関による親責任の分割等の規定を盛り込むことなどの検討も必要との見解もあるが、民法改正を伴わない段階での通知としてはかなり踏み込んだものであると考える。
- 2) 宮島清(1997), 2頁。
- 3) どのようなケースについて都道府県児童福祉審議会の意見を聴くのかについて法成立時には必ずしも明確ではなかった。しかし、平成9年9月26日付厚生省令第72号によって、①措置権者の考えと児童本人若しくはその保護者の意向が一致しない場合、②法律、医療等の観点から専門的知見が必要とされる場合を想定していることが明確に示された。
- 4) 「児童福祉法等の一部を改正する法律」附則第10条により少年法上の「教護院」も「児童自立支援施設」に変更される。
- 5) 「守秘義務」は福祉従事者であることによつて倫理上必然的に発生するものであり、わざわざ

- ざ、法令の形で整理する必要がないとの見解があることも確かであるが、虐待や非行といった問題に対して専門職の共同作業として取り組んでいくことを考えれば、相互に「守秘義務を持つ者」という関係を用意することが有効ではないかと考える。
- 6) 「発見」「通告」の段階では、虐待の事実がまだ完全には明らかになっていないわけではないが、虐待が行われている可能性の高い場所に児童の身を置いておくことは適切ではない。また、児童の処遇方針を決定するためにも、児童の行動をより安定した場で観察し、問題の根を探る必要がある。
- 7) 義務教育を修了したが未だ社会的自立に向けての支援が必要な児童を対象として、職員が小規模な住居などで児童と生活をともにしながら仕事や日常生活上の相談に応じるもの。
- 8) 児童福祉法第4条は、「満1歳に満たない者」を「乳児」と定義している。したがって、改正前児童福祉法における乳児院の入所年齢は「満1歳に満たない者」に限定されていた。しかし、法第37条第2項は「前項の規定による養育は、必要があるときは、乳児が満2歳に達するまで、これを継続することができる」としており、満1歳に満たない時期に乳児院に入所した児童の延長規定を設けていた。
- 9) 児童福祉法第4条は「満1歳から、小学校就学の始期に達するまでの者」を「幼児」と定義している。
- 10) 「母子自立支援施設」ではなく、「母子生活支援施設」という名称になった背景には、既存「母子寮」に入所している母子に「自立」という意識を強制しないための配慮であると思われる。
- 11) 児童福祉法第35条第2項及び児童福祉法施行令第10条第1項。又、公設公営については、児童福祉法施行令第10条第2項及び第8項によるものとされている。
- 12) 「及び」以下の部分が新たに拡大したと考えられる。しかし、「不良行為をなし、又はなす虞のある児童」をA、「家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童」をBとすると、Aに該当する児童の中にはBに該当する児童が含まれている可能性が高い。又逆に、Bに該当する児童の中にもAに該当する児童が含まれている可能性が高い。Aにのみ該当する対象、つまり「不良行為をなし、又はなす虞のある児童」であって「家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する」ことのない児童については、理論上想定することはできるが、現在教護院に入所している児童の何%がこれに該当しうるであろうか。ただし、逆に、Aのみに該当し、Bには該当しない児童が一人もいないことを証明することは至難である。この点に

ついては、少年院と教護院(児童自立支援施設)との役割分担の見直し(少年法第24条関連)を念頭においた検討を少年法改正時期に合わせて行う必要があると考える。

- 13) 「登校拒否という理由で自立支援施設の対象になるのか否か」との疑義が提出された。これに対する児童家庭局長の答弁は「登校拒否だけで児童自立支援施設に入るケースというのを私どもは考えていない」(衆議院厚生委員会会議録第30号、平成9年5月26日、11頁)と明快である。ただし、より有効な福祉サービスを利用する条件を確保する目的で施設の対象に加えたとしても、対象者自らが「差別の対象になったという意識を持つ可能性がある」ことは記憶にとどめるべきであると感じた。この問題は「積極的選別論」を彷彿させる議論である。
- 14) 改正法第27条の2の規定により、少年法第24条第1項第2号の保護処分を受けた児童についての最初の措置としては、通所措置を採ることはできない。
- 15) 「児童福祉施設の長……は、入所中の児童(満18歳に満たない者)で親権を行う者又は後見人のない者に対し、親権を行うこととされている(児童福祉法第47条第1項)ので、児童福祉施設の長……も、その限りで本条(学校教育法第22条)でいう「保護者」に当たると解される。一方、養護施設……の長は、学校教育法に規定する保護者に準じて、その施設に入所中の児童を就学させなければならないとされているが(児童福祉法第48条第1項)、この規定の趣旨は、親権を行う者又は後見人のいる入所中の児童について、これらの保護者とともに、施設の長に保護者に準ずる就学義務を課したものと解される」。鈴木勲編著『逐条学校教育法：第3次改訂版』(学陽書房、1995年)。
- 16) 「派遣教員」で対応している教護院も多いが、「学校教育」であるためには「分校」以上の教育環境を用意することが必要であるとされている。
- 17) 学校教育法第26条及び「公立の小学校及び中学校における出席停止の措置について」(昭和58年12月5日、文初中322号)。
- 18) 児童自立支援施設に入所してくる児童に対する学校教育の在り方を検討することは、通常の学校教育における生徒指導にも十分応用可能な内容をより深く理解することに結びつくのではないか。
- 19) 児童相談所の機能を説明する図として、厚生省児童家庭局(1990)『児童相談所運営指針』16頁の図1「児童相談所における相談援助活動の体系・展開」が用いられることが多かった。この図は相談の受付から各種診断を経て処遇の決定に至る部分の説明が充実しているわりに、他機関との連携や施設入所後の対応を鮮明に示すも

のではなかった。法改正後における児童相談所の機能を端的に説明するためには、他機関との連携、施設入所後の関わりにも焦点を当てた説明が必要となると思われる。

#### 参考文献

- 網野武博(1997)「児童福祉法等の一部を改正する法律案を読む」, 全国社会福祉協議会編『月刊福祉』第80巻6号。
- 柏女霊峰(1997)『児童福祉改革と実施体制』, ミネルヴァ書房。
- 厚生省児童家庭局(1998)「全国厚生関係部局長会議資料」(平成10年1月20日)
- (1997)「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」(児童家庭局長通知, 児発第434号, 平成9年6月20日)。
- 厚生省児童家庭局企画課(1990)『児童相談所運営指針』。
- 衆議院事務局(1997)『第140回国会衆議院厚生委員会議事録第30号(平成9年5月26日)』。
- 新保幸男(1997)「次期改正に向けての課題」, 全国養護施設協議会『季刊児童養護』第28巻第1号。
- 全国養護施設協議会(1995)『養護施設の近未来像』。
- 高橋重宏(1997)「『子どもへの不適切な関わり(マルチトリートメント)』アセスメント基準とその社会的対応に関する研究(3)」, 日本総合愛育研究所『日本総合愛育研究所紀要』第33集。
- 服部 朗(1997)「子どもの権利条約と教護院」, 全国教護院協議会『非行問題』第203号。
- 林 茂男(1997)「児童家庭福祉実施体制に関する事項」, 社会福祉法人恩賜財団母子愛育会日本子ども家庭総合研究所『児童福祉法の改正をめぐって: 次なる改正に向けての課題』。
- 福島一雄(1997)「少子社会にふさわしい児童自立支援システムについて: 中児審中間報告にいたるまでの議論」, 全国養護施設協議会『季刊児童養護』第27巻第3号。
- 松原康雄(1997)「法改正と実践の担い手」, 全国養護施設協議会『季刊児童養護』第27巻第4号。
- 宮島 清(1997)「児童福祉法改正をめぐって: 児童相談所の今後と児童養護施設への課題」, 全国養護施設協議会『季刊児童養護』第28巻第2号。
- 山縣文治(1997)「児童福祉法の改正と要保護児童福祉施設」, 全国社会福祉協議会編『月刊福祉』第80巻6号。
- 山崎美貴子(1997)「母子家庭生活支援のこれから」, 全国社会福祉協議会編『月刊福祉』第80巻第6号。
- 吉田恒雄(1997)「子どもの権利条約と児童福祉法改正: 要保護児童施策を中心に」, 児童福祉法研究会『児童福祉法研究』第7号。
- (しんぼ・ゆきお 愛知教育大学専任講師)