

<資料>児童福祉司を対象にした全国調査データ

※出典

高橋重宏、才村純、谷口和加子、山本真実、中谷茂一、荒川裕子、阿部優美子、庄司順一、前橋信和、森望「子ども虐待に対応する児童福祉司の意識に関する研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第36集、pp7-28、2000年3月 掲載の表題・番号を一部改変

表1: 担当ケース合計(99年10月1日現在)

	度数	%
1.0ケース	13	1.8
2.1-50ケース	126	17.9
3.51-100ケース	175	24.9
4.101-150ケース	128	18.2
5.151-200ケース	62	8.8
6.201-250ケース	21	3.0
7.251-300ケース	2	0.3
8.301-350ケース	1	0.1
9.351-400ケース	3	0.4
無回答	172	24.5
合計	703	100.0

表2: 常時担当数として適当だと考えられるケース数

	度数	%
1.20ケース未満	92	13.1
2.20~40ケース未満	180	25.6
3.40~60ケース未満	176	25.0
4.60~80ケース未満	102	14.5
5.80~100ケース未満	63	9.0
6.100~120ケース未満	23	3.3
7.120~140ケース未満	8	1.1
8.その他	11	1.6
無回答	48	6.8
合計	703	100.0

表3: 児童福祉司の配置人数について

	度数	%
1.業務を行うのに現在の配置人数で問題ない	32	4.6
2.業務を行うのに現在の配置人数ではやや問題がある	276	39.3
3.業務を行うのに現在の配置人数では大変問題がある	376	53.5
無回答	19	2.7
合計	703	100.0

表4: 「やや問題がある」「大変問題がある」理由

	1番目	2番目	3番目
1.人数が足りないため、通告・相談に対し即応体制がとれない	242(37.1)	274(42.0)	46(7.1)
2.人数が足りないため、ひとつひとつのケースに丁寧に対応できない	372(57.1)	233(35.7)	17(2.6)
3.人数が足りないため、自己研修の時間がとりにくい	18(2.8)	94(14.4)	322(49.4)
4.人数が足りないため、休暇がとりにくい	8(1.2)	20(3.1)	128(19.6)
5.その他	5(0.8)	5(0.8)	25(3.8)
無回答	7(1.1)	26(4.0)	114(17.5)
合計	652(100.0)	652(100.0)	652(100.0)

( )内は%

表5: 児童相談所の役割への関心の高まりについて感じる事

	1番目	2番目	3番目
1.児童相談所への関心が高まることは好ましいと思う	203 (28.9)	72 (10.2)	208 (29.6)
2.児童相談所への関心が高まることは好ましくないと思う	7 (1.0)	10 (1.4)	18 (2.6)
3.職員の人数を増やさずに期待だけされても困る	299 (42.5)	224 (34.7)	55 (7.8)
4.職員の専門性を高めずに期待だけされても困る	158 (22.5)	280 (39.8)	106 (15.1)
5.マスコミによる虐待ケース対応に関する報道内容はおおむねそのとおりで	3 (0.4)	19 (2.7)	68 (9.7)
6.マスコミによる虐待ケース対応に関する報道内容は一方的なもので間違いが多い	25 (3.6)	58 (8.3)	140 (19.9)
無回答	8(1.1)	20(2.8)	108(15.4)
合計	703 (100.0)	703 (100.0)	703 (100.0)

( )内は%

表6: 立入調査を躊躇する理由

	1番目	2番目	3番目
1.保護者との摩擦が大きくなり後の関わりが難しくなる	286 (40.7)	198 (28.2)	82 (11.7)
2.保護者が応じるかわからず効力に疑問、他の手だてが現実的	211 (30.0)	216 (30.7)	84 (11.9)
3.虐待の確証が得られないので行えない	131 (18.6)	111 (15.8)	182 (25.9)
4.上司の同意が得られない	3 (0.4)	6 (0.9)	4 (0.9)
5.所長の同意が得られない	5 (0.7)	6 (0.9)	9 (1.3)
6.当児童相談所では所長に委任されておらず本庁への手続きに手数	9 (1.3)	9 (1.3)	15 (2.1)
無回答	58 (8.3)	157 (22.3)	327 (46.5)
合計	703 (100.0)	703 (100.0)	703 (100.0)

( )内は%

表7: 初期の調査・情報収集・保護者への対応の所内チーム体制

	度数	%
1.1人で担当する	131	18.6
2.2人以上で担当する	508	72.3
3.その他	52	7.4
無回答	12	1.7
合計	703	100.0

表8: 通告を受けて行う初期の調査・対応の体制について

	度数	%
1.各児童相談所に特別な専門チームが必要	403	57.3
2.各児童相談所の管轄を越えた広域の特別な専門チームが必要	202	28.7
3.児童相談所の担当福祉司がそれぞれ行えばよい	87	12.4
無回答	11	1.6
合計	703	100.0

表9: 虐待ケースの対応をよりよくするために必要な点

	1番目	2番目	3番目
1.児童福祉司の増員	225(32.0)	13(18.5)	97(13.8)
2.詳細な立法化	141(20.1)	100(14.2)	51(7.3)
3.十分な初任者研修	14(2.0)	21(3.0)	21(3.0)
4.十分な現任研修	77(11.0)	104(14.8)	94(13.4)
5.さらに詳細なマニュアル	6(0.9)	25(3.6)	27(3.8)
6.さらに詳細な国の通知	1(0.1)	9(1.3)	7(1.0)
7.弁護士の児童相談所への配置	27(3.8)	94(13.4)	116(16.5)
8.警察との連携	33(4.7)	84(11.9)	116(16.5)
9.児童相談所の法的権限の強化	134(19.1)	90(12.8)	77(11.0)
10.市民の理解	28(4.0)	26(3.7)	46(6.5)
11.特になし	0(0.0)	0(0.0)	1(0.1)
12.その他	15(2.1)	14(2.0)	16(2.3)
無回答	2(0.3)	6(0.9)	16(2.3)
合計	703 (100.0)	703 (100.0)	703 (100.0)

( )内は%

表10: 親子分離に関する意識

	度数	%
1.最後の手段でありなるべく避けるべき	284	40.4
2.対応の一方法として積極的に行うべき	399	56.8
無回答	20	2.8
合計	703	100.0

表11: 児童相談所の勤務態勢に関する意識

	度数	%
1.早急に虐待ケースに関しては24時間即応の勤務体制をとるべき	195	27.7
2.将来は虐待ケースに関しては24時間即応の勤務体制をとる方がよい	354	50.4
3.現在の勤務体制で虐待ケースに関しては対応できる	136	19.3
無回答	18	2.6
合計	703	100.0

#### 4. 相談援助の課題とその克服に向けて

##### (1) 児童相談所の利用者像と児童虐待

児童相談所（以下児相）における児童虐待取り扱い件数は、前述したように急増してきている。児童虐待防止法の成立などにより、児相への虐待の発見通報はさらに増加することが予想される。一方、児童相談所自体は児童虐待だけに対応しているわけではなく、障害、育成など多様な相談に対応している。このような相談のなかにも、児童虐待につながる事例もあるが、多くはその相談種別での対応が要請される。児童相談所の利用者像は、利用者側の動機付けから4つに分類することができる<sup>1)</sup>。

第一の利用者群は、「問題解決にあたって児相を社会資源の一つとして自らの力で動員し、利用できる世帯」である。児童虐待事例では、この第一群に区分できる利用者は少ない。しかし、育児の不安やストレスを感じる状況で、その他の相談とともに児相が実施する電話相談による受け止めと癒しによって身体的虐待や心理的虐待の防止や再発防止を期待し利用する養育者や、セルフヘルプ活動等にも参加しながら児相の相談も利用する養育者などは想定できる。

第二の利用者群は、「児相の援助機能を主として利用することによって問題解決を図っていく世帯」である。第一群とこの群との比較では、積極的利用動機では同一であるが、前者は他に利用する社会資源を有し、後者は児相のみがあるいは児相が主たる援助機関であることに相違がある。児童虐待事例では、この群に区分できる世帯も少ない。しかし、児相による電話相談のみが利用する社会資源であったり、自ら援助を求めて来所する児童については、この群に含めることができるだろう。

第三の利用者群は、「保護者の養育機能が弱体化しており、児童を養育する意欲が低下あるいは喪失しているか、養育そのものに関心がなくなっている世帯」であり、児相による施設への入所措置や在宅での支援に積極的な反応がない世帯である。児童虐待事例では、放任ケースの多くがこの群に区分されることになる。

第四の利用者群は、「問題が潜在的に存在するか、場合によっては顕在化しているにもかかわらず、児童や親にその認識がない世帯」である。こ

の群の利用者は、児相の援助に無関心か、消極的に拒否あるいは積極的に拒否の態度を示すことになる。児童虐待事例の多くが、この群に区分できる。

児相は、このような利用者に対応しながら、実践を積み重ねてきている。この実践は、その検討や理論体系化を経てソーシャルワーク論として確立されてきたとはいえない状況にある。その原因は、児相に関わる人員配置や人事方針、研究と実践との交流など多くの問題に求めることができる。しかし、実際にはこのような実践の積み重ねが児相での相談援助の流れを形成し、先輩児童福祉司から後輩児童福祉司への指導や内部研修、「指導マニュアル」に反映されてきているといえよう。

また、伝統的ケースワーク論は、第一や第二の利用者像を想定して理論構築を行ってきた。そのため、利用動機が無いあるいは弱体化している世帯への相談援助に特化した積み重ねがないなかで、「ねばり強いかかわり」のなかで、第三・第四群、すなわち児童虐待を引き起こした世帯を第一あるいは第二群へと転化していくことが目指されることが多い実態があった。

今回の研究プロジェクトでは、一時保護を行った事例の7割以上が一般的な他事例と比較して困難であると認識されているが<sup>2)</sup>、この背景には養育者の援助への拒否が存在する。児相が児童虐待対応だけにその業務を絞り込めない以上、児相全体としては第一・第二群へのソーシャルワークに関する体系化とその実践的適用を積み重ねていく必要がある。同時に、第三群あるいは第四群への対応としてのソーシャルワークのあり方の検討とともに、この群についてのソーシャルワークの「守備範囲」、すなわち法的対応とソーシャルワークとの関係や、在宅あるいは施設におけるサービス提供とソーシャルワークとの関係についても検討をする必要がある。

##### (2) 児相における相談援助（ソーシャルワーク）の意義と限界

平成11年度に児相が把握した児童虐待件数は、約1万2千件であった。この件数を処理種別内訳でみると、施設入所は全体の約18%であり、面接指導は約73%となっている。したがって、利用動機がどのようなものであれ、児相は面接指導が中

心となっている実状があり、利用動機形成のための関わりについて、これを捨て去ってしまうことはできない。養育者との信頼関係形成は一定時間の関わりが必要であるが、これが形成されることで、児童の養育に関する相談や社会資源利用に関する相談がなされ、必要な場合には施設入所についても「同意」による措置が可能となる。

特に、生活歴のなかで社会的孤立を長期に経験してきた養育者にとっては、拒否に対する児相の反応によっては、さらに社会的機関に対する不信感を強めることになる。しかし、児相があくまで利用動機形成のためのアプローチを進めるなかで、児相に反発をしながらも唯一つながりをもてる社会的機関として養育者が児相を位置づける可能性もある。また、第一群や第二群の世帯の存在も忘れることはできない。この面接指導を効果的に進めるためには、ソーシャルワークの知識と技術が必要となる。

しかし、面接指導を継続するなかで、児童の生命や成長発達を守るために、養育者の意に反した一時保護や施設入所をせざるをえない状況も生じる。この状況を見極めることはソーシャルワークを活用する児童福祉司の役割であるとしても、「強制的」な介入を行う場面や、その後同一の児童福祉司が利用動機形成への試みを続けることの矛盾や困難性は、今回調査からも明らかにされている。

この矛盾あるいは困難性を、ソーシャルワーク「的」対応の「改善」で解消することはできない。この解決策の一つとして、東京都などが虐待対応チームを児相内に別途創設することによって、担当児童福祉司（所管児相）の関わりと介入とを分けようとする動きもある。事例的には、このような介入で親子分離がなされることで、親子分離もスムーズに行われ、養育者との関わりも継続できることも報告されている。

こうした児相内での役割分担は今後試行を継続していく価値があろう。しかし、児相という同一機関が行う対応であるので、一方の児童福祉司による相談援助という関わりが切れる可能性もある。また、強制的介入をソーシャルワークの過程として位置づけることもできない。

児童虐待への制度的対応が、親子分離の過程をより明確化し、児童の権利擁護のために速やかに介入ができるように体制を整え、養育者側の対抗

手段とその過程を確立することが求められる。制度的不備をソーシャルワークで補完することはできない。児童虐待への対応、とりわけ親子分離における司法的な関与についても議論が進められる必要がある。こうした法律や制度の改革が進めば、審判場面などでの児童や養育者のアドボケーターとして活動する上でのソーシャルワークについても検討することが可能である。

### (3) ソーシャルワークとネットワーク

ソーシャルワークは、児童虐待への対応において、児童や養育者との面接相談を通じての援助に加えて、地域の社会資源をネットワークを通じて組織化し、児童や養育者の支援を展開する機能も有している。本研究においてもネットワークに関する調査が行われ、児相を中心として様々な機関施設が援助に参加していることが明らかにされた。

機関施設などが参加する児童虐待対応ネットワークは、それが構築されただけでは実際に機能しない<sup>3)</sup>。このネットワークを円滑に運営する役割、ネットワークと利用者とを結びつける役割、状況によってはネットワークに当事者である養育者あるいは児童を参画させる役割などを児童福祉司が担うなかで、ソーシャルワークの知識と技術が活用される。しかし、この部分での理論体系化も遅れており、今後の課題となっている。

この状況は、ソーシャルワークの内在的課題とともに外在的な課題も寄与している。すなわち、日本ではネットワークを形成する地域社会における社会資源が不足しており、とりわけ在宅型のサービスがほとんど存在しない<sup>4)</sup>。このことは、ネットワークそのものの形成を困難にしている。

さらに、地域社会に関係機関施設が存在しているにもかかわらず、自動的にネットワークが構築されるわけではない。これらの諸資源がネットワークを組むことの社会的承認と実際の立ち上げに関わる作業とが必要である。前者は、自治体レベルの各分野の代表がネットワークの必要性を認めることが具体的手続きとなる。これは、実際にはトップダウンあるいは草の根運動の積み重ねの双方の事例が存在する。また、立ち上げには細かい連絡や打ち合わせ、事務的作業が伴う。こうした準備や実際の作業を専従として担う人材も不足している。

児童虐待への対応の場合、複数の社会的機関施

設、インフォーマルな社会資源が対応することになる。援助提供側のネットワークとともに、利用者（養育者や児童）がこれらの諸資源を活用できるように援助するためのケースマネジメントも、ネットワークと並行して必要なソーシャルワークの技術となる。

わが国の場合、施設措置については児相が権限を有するが、その他は援助提供の決定権限は各機関施設にあるために、アメリカなどのケースマネジメント概念をそのまま適用することはできない。むしろ、コーディネートあるいはソーシャル・ブローカー的な役割を児童福祉司が担うことが多くなる。問題状況を全体的に把握するために有効であるエコマップの作成などが、このような援助活動では有効であるが、研修などを別にしてエコマップが児相で日常的に活用されている現状ではない。児相は、児童虐待対応に関する初期活動から実際の援助展開のあり方を問われる時期にきているといえよう。

児童や養育者との直接的対応と、ネットワークを組織し、運営するネットワーキング、さらにケースマネジメントなどソーシャルワークも多様なアプローチを求められている。このような社会的期待と必要性に応じていくためには、意図的な実践の積み重ねと体系化が基礎的要件となる。とりわけ、失敗事例について学ぶこと（デスカンファレンスを含めて）は、同じ過ちを繰り返さないためにも必要である。積み重ねられ、体系化された実践は、再度実践のなかで検証され、広くその有効性についての議論がなされるなかで、より精緻なものとなっていく。このためには、効果測定に関する理論や技術も開発される必要がある。特に、児童や当事者の参加による評価をどう客観効果測定に組み込んでいくかの検討が必要である。

ソーシャルワークでは、これが展開される法行財政、機関施設の状況、地域の状況などをセッティングと位置づけ、ソーシャルワークそのものが単独では機能し得ないことが確認されている。ソーシャルワークの内在的課題克服に加えて、児童虐待対応全体のシステム改革における課題克服がソーシャルワークに大きな影響を与えることも確認しておこう。（松原 康雄）

<註>

- 1) 松原康雄「児童福祉機関における処遇の体系化」仲村優一編『福祉サービスの理論と体系』誠信書房 1989
- 2) 柏女靈峰ほか『児童相談所における被虐待児童処遇のあり方に関する研究（Ⅱ）』『平成11年度厚生科学研究（子ども家庭総合研究事業）報告書（第5/6）』 2000
- 3) 松原康雄「児童福祉分野における児童虐待予防及び対策の4つの課題」松原康雄・山本保編著『児童虐待—その援助と法制度』エディケーション 2000
- 4) 例えば、アメリカのミズリー州では、以下のような在宅サービスが準備されている。
  - ① Children's Treatment Services  
家族の再統合あるいは親子不分離でのケアが目的  
対象：被虐待児童（放任を含む）とその家族、虐待の危険性が高い家族、不登校・非行児童、州の監護下（家庭外）にある児童  
内容：
    - ☆ Court-appointed Special Advocates (CASA) 非行児童等への付添人
    - ☆ Crisis Nursery Services 短期あるいは一時的な保育で家族が任意に資源を調達する
    - ☆ Day Treatment 情緒的問題があり、24時間ベースのケアは必要がない児童への治療
    - ☆ Evaluation and Diagnosis 心理、医療的診断・診察
    - ☆ Family Residential Treatment 家族入所
    - ☆ Family Therapy 在宅あるいは通所による家族療法
    - ☆ 医学検査
    - ☆ Group Counseling 複数の当事者を対象とした治療的カウンセリング
    - ☆ Homemaker Services 短期で提供される家事技術習得あるいは役割モデル提供
    - ☆ Individual Counseling
    - ☆ 障害児者を対象としたカウンセリング
    - ☆ Juvenile Court Diversion Program D F Sの監護下から児童を移転させるための裁判所がおこなうサービス

- ☆ Parent Aide 育児ストレスを持つ家族への基礎的訓練
- ☆ペアレンティング教室
- ☆ Resource Coordination 家族を支援する諸資源のコーディネートルスパイト・ケア

② Family-centered Services

虐待のおそれがある家族や予防的サービスが必要な家族へのサービス

対象 親が自らサービスを求めてきた場合

内容 デイケア、カウンセリング等ほぼ①と同様

③ A DFS Parental Stress Helpline

親としての責任やプレッシャーに押しつぶされそうな人への電話相談

週7日、24時間体制で相談し、必要があれば適切な機関への送致もおこなう。

トールフリー

5. 研修とスーパービジョン体制の充実に向けて

(1) 専門性向上への要請

児童相談所の専門職については、児童福祉法における任用資格により一定の専門性が担保されているが、同法が規定する任用要件は相当幅広いものとなっているうえ、その運用においても必ずしも法の趣旨に沿ったものとなっていないのが実情である。このため、組織として一定以上の専門性を確保するには、任用後における研修やスーパービジョンが極めて重要となる。

また、近年、児童相談所における相談は複雑・高度化しており、これに適切に対応するためには、職員の資質の向上が不可欠である。とりわけ、急増しつつある児童虐待相談においては、複数担当制による緊急介入、リスクアセスメント、他機関との緊密な連携、ネットワーキングやケースマネジメント、ソーシャルアクション等、従来とは異なった視点や取り組みが必要となってきている。しかし、今回の「児童相談所における被虐待児童処遇事例調査」においても、新たな対応を迫られるなかで苦悩、葛藤している児童相談所職員の実態が浮き彫りになっている。新たな対応手法を確立するとともに、実践の場においてこれらの手法が十分に発揮されるよう、児童相談所職員

に対する研修やスーパービジョン体制の充実を図る等、バックアップ体制の強化を図ることが喫緊の課題である。

児童虐待防止法においても、児童相談所長及び児童福祉司の任用資格の厳格化等が図られるとともに、国及び地方公共団体について、児童相談所等関係機関の職員の資質向上等を図るため、研修等必要な措置を講じることとされている。また、参議院法務委員会で採択された同法案にかかる附帯決議も、児童相談所の体制と専門職員の資質の向上に一層努めることを政府及び地方公共団体に求めている。

厚生労働省も平成10年度の「児童相談所運営指針」の改定において、都道府県においても職種別や経験年数に応じた研修を行うなど、研修体制の充実を図るよう求めるとともに、平成13年度予算において、児童虐待に関する情報の収集・提供、研修、専門相談等、児童虐待問題に従事する職員に対する総合的支援を行う「情報研修センター（仮称）」の設立準備経費を計上している。

このように、高度化するニーズに的確に対応するため、児童相談所職員等の専門性向上が急務の課題となっている。

(2) 研修及びスーパービジョン体制の現状と課題

① 研修体制の現状と課題

児童相談所職員に対する研修としては、厚生労働省や全国社会福祉協議会等が実施する中央レベルのものと、各自治体によるものがある。表1は中央レベルの研修の現状と問題点をまとめたものである。

中央レベルでは、児童相談所長、児童福祉司、心理判定員、一時保護所職員等、殆どの職種についてそれぞれ研修が行われているが、(f) 講義形式やロールプレイ、グループ討議等の演習型研修を採り入れるなど研修手法が多様であるにもかかわらず、研修期間が短く、研修の目的を達成するには不十分である、(g) 研修内容も基礎的知識・技術に関するものが中心であり、高度専門的なものではない、(h) 中央レベルの研修と自治体レベルの研修それぞれの位置付けや役割に対する基本的な整理ができておらず、中央と地方がリンクした総合的な研修体系になっているとはいえない。その結果、自治体によっては自ら研修を実施することなく、中央レベルの研修に依存しているとこ

ろもある、(1)研修成果に対する評価やフォローアップのシステムが導入されておらず、研修のしっばなしに終わっている、などの問題点を抱えている。

また、自治体レベルの研修では自治体間格差が大きく、職種別、経験年数に応じた体系的な研修に努めているところから、全く研修を行っていないところまで様々である。日本子ども家庭総合研究所では、平成12年度から13年度の2か年事業として、「児童相談所職員の現任研修等のあり方に関する調査研究（主任研究者：才村純）」を行っており、各自治体における研修やスーパービジョンの実態調査を踏まえ、研修等における中央・地方の位置付けや役割分担に関する考え方の整理を行うとともに、研修やスーパービジョンのあり方について具体的に提言することとしているが、その結果が注目される。

なお、福祉専門職に対する研修の自治体間格差が生じる一因として、研修企画者の研修に対する意識のずれが大きいことにあると思われる。すなわち、研修を不可欠なものとする職員がいる一方で、「研修は贅沢」といった考え方があることも事実である。後者の考え方では充実した研修は期待すべくもない。研修の必要性についての合意形成が必要である。

また、今回の「児童相談所における被虐待児童処遇事例調査」では、受講者の中には研修を負担に感じている者もいることが判明した。当面の対応に追われ、研修を受ける時間的余裕がないからと思われるが、受講者にとって研修が魅力のあるものとなっていないからではないかとも考えられる。研修を忌避することにより業務が一層非効率的なものとなり、その結果、研修を受ける時間的・心理的余裕が一層なくなるという悪循環だけは絶たなければならない。そのためには、受講者の真のニーズに適った研修のあり方を模索する必要がある。

## ②スーパービジョン体制の現状と問題点

対人援助サービスにおいては、援助者自身が時には強いストレスにさらされる場合があること、常に客観的な判断と冷静な対応を迫られることなどから、個人の知識や技術だけで対応するには限界があり、援助者を支持するスーパービジョンが極めて重要となる。このため、厚生労働省は、「児童相談所運営指針」により、スーパーバイザー

の配置基準を児童福祉司概ね5人に1人と定め、地方交付税においてもこれに見合った人員を積算基準としている。しかし、現実には、基準の半分程度にしかスーパーバイザーは配置されていない（平成5年度全国児童相談所長会意識調査）。

また、前述のとおり、スーパーバイザーの配置基準は定められているものの、スーパーバイザーの任用要件については具体的な規定がない。このため、実務経験やスーパーバイザーとしての訓練経験の有無とは無関係に、実務経験を殆ど有しない職員が単に職制によりスーパーバイザーに任用されるなど、必ずしもスーパーバイザーとしての的確性を備えた者が任用されているとはいえない実態がある（高橋重宏他：「児童福祉司の意識に関する実態調査」平成11年度日本子ども家庭総合研究所チーム研究）。スーパーバイザーとしての具体的な任用要件のあり方について早急に検討する必要がある。

さらに、スーパーバイザーの重要性を踏まえ、厚生労働省においてもスーパーバイザー及び実務経験概ね10年以上の児童福祉司を対象に、毎年それぞれ交互に研修を実施しているが、研修期間が2泊3日と短く、フォローアップ研修も行われていない。

もとより、わが国においては、児童相談所職員について専門職として採用している自治体は一部であり、大半は一般の行政職が任用されている。このため、総じて児童相談所における在職期間は短く、スーパービジョンを行えるほど豊富な実務経験を有する職員が確保しにくいという構造的な問題がある。スーパーバイザーとしての研修を受講しても、短期間で他の部署に異動する者が多い現状では、研修そのものの実効性にも疑問が生じる。スーパービジョン体制の充実を図る前提として、専門職採用の促進方策についても早急に検討していかなければならない。

## (3)研修とスーパービジョン体制の充実に向けて

### ①中央研修と自治体研修の体系化

中央研修と自治体研修には本来はそれぞれの役割があり、相互に有機的に連動し合って初めて効果的・効率的な研修が可能になるものと思われる。しかし、前述したように、両者の位置付けや役割は不明確であり、それぞれバラバラに企画・実施されているのが現状である。その結果、自治

体の研修と中央研修の内容等が重複していたり、自治体の中には全面的に中央研修に依存するなど、中央研修の存在が却って自治体研修の実施を阻害している側面も否めない。

中央研修では、最新の情報や最先端技術を伝達するとともに、自治体間格差を是正し一定の水準を維持させるという役割が期待できる半面、受講者はごく一部の者に限られるという問題がある。従来は、中央研修の受講経験者の再受講を排除することにより、できるだけ多くの者に受講の機会を与えてきたが、それでも受講できるのは一部の者であり、しかも、後述するように、訓練の徹底を図るため同一の受講者へのフォローアップ研修等の必要性を考慮すると、受講できるのはさらに一部の者に限られざるを得なくなる。

もとより、自治体職員に対する研修は、基本的には自治体が主体的に企画・実施すべきものであり、中央研修は各自治体における指導者養成に軸足を置くこととして、各自治体の指導的立場にある者を対象に、最新の知見に基づく徹底した専門研修を行い、その成果を各自治体の職員に還元させるのが基本的な方向性ではないだろうか。

## ②研修課題

虐待相談が急増しつつあるなか、緊急介入や法的対応など従来のソーシャルワークとは異なる新たな視点や取り組みが児童相談所に求められている。例えば、相談・援助に対する動機づけがないか弱体化している家庭への介入、法的対応とソーシャルワークの関係、リスクアセスメント、強制的介入を行った後の援助関係の構築、ネットワーク運営のあり方とケースマネジメントなど、種々の新たな課題が児童相談所に突きつけられている。これらの課題は現在のところ十分に理論化・体系化されているとはいえないが、すでに種々の実践が試みられており、対応手法の蓄積が行われている。しかし、これらの知見が共有化されていない結果、多くの児童相談所職員が伝統的なソーシャルワークと現実の対応とのギャップに苦慮していることは先述のとおりである。これら新たな課題に対する理論化・体系化を急ぐとともに、これら知見を伝授し、体得させるための研修が必要となっている。

また、来談者中心の従来の相談技法とは異なり、法的対応等が求められる虐待対応においては、家庭裁判所への各種申立て、行政不服審査法

に基づく不服申立て、行政訴訟や民事訴訟等も多く発生することが予想され、これらに備えるためのデュープロセスの徹底も重要な研修課題となろう。

## ③研修方法

### (ア) 長期的研修の実施

先述したように、現行の研修期間はあまりにも短すぎるといわざるを得ない。新たな手法を体得するには徹底した訓練が必要であり、そのためには長期的な研修が必要となる。しかし、多忙な受講者にとって研修に長時間を割くことは現実には不可能である。したがって、比較的短期の研修を数回に分けて行うとともに、通信課程とスクーリングを組み合わせるなど、多面的な研修技法を採用することも必要となろう。また、研修修了後のフォローアップ研修についても検討する必要がある。

### (イ) 受講者参加型研修の実施

ロールプレイや事例研究等、受講者参加型の演習形式の研修が増えていることも事実であるが、未だ講義形式が中心となっているといわざるを得ない。生きた知識、実践に結びつく技術習得を図るには、ロールプレイや事例研究をはじめ、児童記録の作成要領や各種診断法、エコマップの作成等の課題達成訓練、課題解決のためのグループ討議、立入調査や一時保護等における警察官との連携のシミュレーション訓練など、受講者参加型の実務に即した多面的な研修を積極的に導入すべきである。

### (ロ) 合同研修の実施

今回の所票調査では、事例に対する機関相互の認識のギャップが機関連携の阻害要因であると指摘する意見が多くみられた。従来の研修のほとんどが同一機関の同一職種を対象として実施されてきたが、虐待問題に対する認識の共有化を図るとともに、相互の機関の機能や限界等について理解を促進するためには、複数の関係機関職員を対象とした合同研修の実施についても検討すべからう。

### (ハ) 研修成果に対する評価システムの導入

研修が一定の目的をもって実施される以上、その目的がどの程度達成されたのかを客観的に評価することは効果的な研修を行ううえで極めて重要である。評価には、レポート提出やテストなどにより研修の実施者や講師が受講者に対して行うも

のと、逆に、アンケート等により研修に関する感想や評価を受講者に求めるなど受講者が研修そのものに対して行うもの、さらには受講者が研修の成果を自己評価するものなどが考えられるが、いずれにしても評価のための手法や尺度の開発も重要な課題となろう。

#### (オ) その他

いうまでもなく児童相談所は児童虐待の対応において中心的な役割を担っており、虐待問題に適切に対応するためのノウハウを豊富に有している。また、現行制度における課題や住民・関係機関のニーズ等についてもつぶさに感じ取っている。したがって、効果的な施策を展開していくには、これら児童相談所職員の声を十分踏まえる必要があるものと思われるが、職員が多忙なうえ、日常の実践や問題意識を理論化・体系化することには不慣れであるため、結果的に彼らの声が施策に十分反映されているとはいえない。今後は研修においても、日常の実践から得られた知見や問題意識を処遇理論や政策論にまで昇華するための訓練などを盛り込んでいくことも検討すべきであろう。

#### ④スーパービジョン体制の充実

##### (ア) スーパーバイザーの適正配置

前述したように、現行のスーパーバイザーの配置状況は国基準を大幅に割り込んでいる。当面は児童福祉司5人に1人という国の配置基準を達成することが喫緊の課題といえよう。

##### (イ) スーパーバイザーの任用基準の明確化

スーパーバイザーの任用基準については、現在のところ不明確であり、必ずしも的確な人材がスーパーバイザーになっているとはいえない現状がある。このため、実務経験や研修経験等について一定の基準を設ける等、スーパーバイザーの任用基準の明確化を図る必要がある。

また、経験豊富なスーパーバイザーを確保するためには、前述したとおり専門職採用を促進する必要があるが、これにより難しい場合は、例えば国にスーパービジョンを行う専門官を配置し、これを派遣するなどの方法も考えらる（かつて、国際連合から派遣されたメアリー女史が大阪府や宮城県等の児童相談所のスーパービジョンを行ったという歴史的事実がある）が、スーパービジョンは、スーパーバイザー個々人の能力や資質、職員間のダイナミクスや地域性などを踏まえて行わ

れる必要があることを考慮すると、やはり本来的にはこれらの事情を熟知した実務経験豊かな児童相談所職員が行うべきであろう。

##### (ウ) コンサルテーションの導入

虐待事例においては、法律や医学等、ソーシャルワークを越えた幅広い専門的知識と技術が求められる。このため、児童相談所職員によるスーパービジョンのみならず、外部の専門家によるコンサルテーションの導入についても積極的に検討する必要があるであろう。

#### おわりに

児童相談所の業務が大きな転換点にさしかかっているなかで、職員は今、茨の道を歩んでいる。今回の調査でも、時代の新たな要請とこれに真摯に応えようと悪戦苦闘している児童相談所職員の姿がみてとれる。重圧のなかでバーンアウトする職員も出始めている。職員が自信と誇りをもち、新たなニーズに的確に対応できるためには、職員へのサポート体制を強化しなければならない。もちろん、研修やスーパービジョン体制の充実だけでこの難局を乗り越えることは不可能である。知見の集積による新たな対応手法の確立と法制度の整備が必要である。しかし、「福祉は人なり」といわれるように、いくら対応手法が確立され、法制度の充実強化が図られても、実際のサービスは最終的には「人」を介して行われるのであり、その資質の確保が虐待対応の成否の鍵を握っているといっても過言ではあるまい。「人づくり」としての研修とスーパービジョン体制の充実が急がれる所以である。

(才村 純)

児童相談所職員研修の現状について

研修名	実施主体	対象	研修期間	研修の概要	問題点・課題
児童相談所相談関係指導職員研修	全国社会福祉協議会 (厚生省委託)	・スーパーバイザー ・経験10年以上の児童福祉司 (約80名)	2泊3日	スーパーバイザー研修及び10年以上職員研修を毎年交互に実施 新たな課題への対応等について講義及びロールプレイ等の演習を実施	研修期間が短く、SV養成研修としては中途半端になっている。
新任児童福祉司研修	武蔵野学院 (厚生省実施)	・任用1年以内の新任児童福祉司 (約60名)	2泊3日	児童福祉司として最低限必要な基礎的知識・技術を講義、演習により習得させる。	研修期間が短く、新任研修としては中途半端になっている。 新任研修における国・自治体の役割整理が不明確（新任研修未実施の自治体からの研修生派遣要望が強い）。
全国心理判定セミナー	厚生省・自治体共催 (各自治体持ち回り)	・経験豊富な心理職	4泊5日	新たな課題の対応策等について検討	研修が課題検討の場か位置づけが不明確 開催自治体の負担が大きく、開催県の決定が容易でない。
児童相談所職員研修 (心理判定員の部)	厚生省 (協力/日本子ども家庭総合研究所)	・中堅の心理判定員 (約80名)	2泊3日	心理判定員として必要な知識・技術に習得に向け、講義及びロールプレイ等の演習を実施	中堅研修における国・自治体の役割整理が不明確
児童相談所職員研修 (一時保護所職員の部)	厚生省 (協力/日本子ども家庭総合研究所)	・中堅の一時保護所職員 (約80名)	2泊3日	一時保護所職員として必要な知識・技術習得に向け、講義及びロールプレイ等の演習を実施	中堅研修における国・自治体の役割整理が不明確
全国児童相談所長研修	厚生省・全国児童相談所長共催	全国の児童相談所長 (174名)	1日	厚生省主催の全国児童相談所長会議の翌日に実施、新たな課題について講師を招聘したり、自主討議を実施。	法の準用規定に基づき任用された所長や任用資格を有しない所長も現実には多く、基礎研修が必要

## 6. ネットワーク形成上の課題とその克服に向けて

### (1) ネットワーク形成を阻む要因について

最初に、児童相談所を中心としたネットワークを形成する上で、何がそれを阻んでいるか、その要因を明らかにしたい。

第一に指摘できることは、児童虐待に対する関係機関の認識の相違であろう。ネットワークを形成する要因に、機関同士の認識の等質性が必要である。つまり、児童虐待の定義にしても、関係機関によって微妙に異なった認識がある。今回の児童虐待防止法で示された定義を基準として、関係機関同士の共通認識を作り上げていかなければならない。

第二に、これはわが国の組織の特性であるかもしれないが、特定の問題に対して、領域を越えて他機関同士のスタッフが同等の立場で協議し検討することが少ない、ということ挙げなければならない。特に児童相談所が中心になってネットワークを形成する場合は、関係者会議の開催や必要な場合に限って依頼する形をとってきている。したがって、民間団体の参加等も今まではあまりできていなかったのが現状である。

第三には、守秘義務の遵守が挙げられる。これは知り得た情報を、公務員・専門職として守らなければならない義務であるが、実際には、慎重に対処し、ケースの内容を外部に漏らさないためには、連携する機関を制限せざるを得ない。

第四に、今回の調査でも明らかにされた機関同士の連携が必ずしも有効とは限らず、かえって負担になってしまう場合すらあるということであろう。これらのことがネットワークを阻む要因として挙げられる。

### (2) 児童虐待とネットワーク対応

「児童福祉分野の機関施設がネットワークの形成と運営を当初から中核的に担ってきたわけではない」と松原<sup>1)</sup>が指摘するように、児童相談所が中心になって取組む課題も、かつてはそれ程多くはなかったのではなからうか。しかし、本研究でも明らかになったように、児童相談所の状況として、児童虐待の通告件数と処遇困難事例がますます増えていくと推察できる。それに対して、確かに児童相談所自体の機能強化が望まれるが、実態

に追いつかない現状である。したがって、関係機関とのネットワーク形成の必要不可欠なものとなってきている。

### (3) ネットワーク形成と児童相談所の役割

児童虐待の対応・ケアを中心的に行うコーディネイトやファシリテート役が必要不可欠である。その役割を担う機関は、現状では児童相談所になろう。しかし、児童相談所に通告された段階で、関係機関は、児童相談所が対応の中心となるという認識が強い。したがって、児童相談所の即応性が図られない場合、児童相談所に対する「批判」として機関不信を生じてしまうこともある。その一方で、児童相談所の専門性に対する批判があるが、今後、その専門性の質の方向性は、コーディネイトやファシリテートできる人材確保・養成にあるといえる。

### (4) 児童相談所の主体的援助機能の充実

児童相談所の担当者もつ負担感の分析を行って指摘できることは、保護者や関係機関に対して、児童相談所が主体的に関われないという不全感がある。確かに児童相談所に対する期待がある反面、状況次第では保護者の側が「操作的」になって、振り回されるような事態も起こってくる場合もある。つまり、ケースに対して、的確な状況判断と適切な援助を行う「余裕」がない。しかし、保護者や他機関との連携がうまくいったケースをみると、児童相談所がイニシアティブをとって、主体的に援助活動を行っている場合が多い。「振り回される」という意識から児童相談所の主体的援助過程への転換が、このネットワーク形成には欠かせない視点である。

### (5) ネットワークの二つの構造化

ネットワークの役割は関係機関の円滑な連携であり、児童や家族を地域で支えていこうという目的にある。しかし、危機介入が早期に求められない場合、児童と家族が直接的に関わっている機関を中心として、「見守り」システムを形成する。それが第一の役割である。しかし、家族の状況はいつ変化するか分らない。そこで、その場合もう一つのシステムを作っておく必要がある。それが「危機介入システム」(emergency unit)である。

つまり、危機的状況を想定して、早期に発見し、その後の対応の円滑な方法を検討しておく必要がある。状況の変化に素早く気づき介入を行う判断力が専門機関に求められるが、この二つのシステムはネットワーク形成には必要である。

#### (6) 早期発見システムと支援システムの連動

今後、児童虐待防止法により、早期発見の徹底化が図られるであろう。しかし、早期発見の徹底化がなされたとしても、その後の支援につながらなかった場合、早期発見、早期対応の意味が十分に活かされない。そこで、これを図式化してみた。図-1を説明すると、横軸は、虐待が発見された段階でのネットワークである。そして、縦軸が時間的経過と同時にその後の支援体制である。つまり、早期発見がなされても、その後の支援システムが整備されていない場合、Aのような状況になってしまう。

例えば、さまざまな機関が関わっていたにも関わらず、状況が変わらなかったり、悪化してしまう場合は、Aのような状況イメージである。Bのような連動システムというのは、発見後、その状況に合わせた対応が柔軟性・持続性・広域性をもって連動できるシステムをいう。

つまり、ネットワークというと平面的なイメージがあるが、実はネットワークは立体的システムとして連動し、形成されていかなければならない。児童虐待に関わる専門職は、早期発見だけではなく、その後の援助・ケアの役割を、状況変化に対応できる重層的連動システムとして構築していく姿勢が必要である。

#### (7) バックスタッフとしての機能

最後に、ネットワークのもっとも重要な役割を考えたい。児童虐待に限らないが、担当者は孤立感を感じて、対応に悩んでしまうことが多い。そして、本研究でも明らかになった「夜、何度か起きることがある」、「異動希望を出している」等の声が聞こえてくる。そこで、ネットワークを形成するうえで大切なことは、相互にバックスタッフとして支えあうことのできる繋がりをつくることである。直接、保護者に対応する担当者を後方から支えることが、ネットワークの役割であり、仮に、関わる機関が変わった場合もそれを相互の支え合える柔軟な繋がりが必要である。

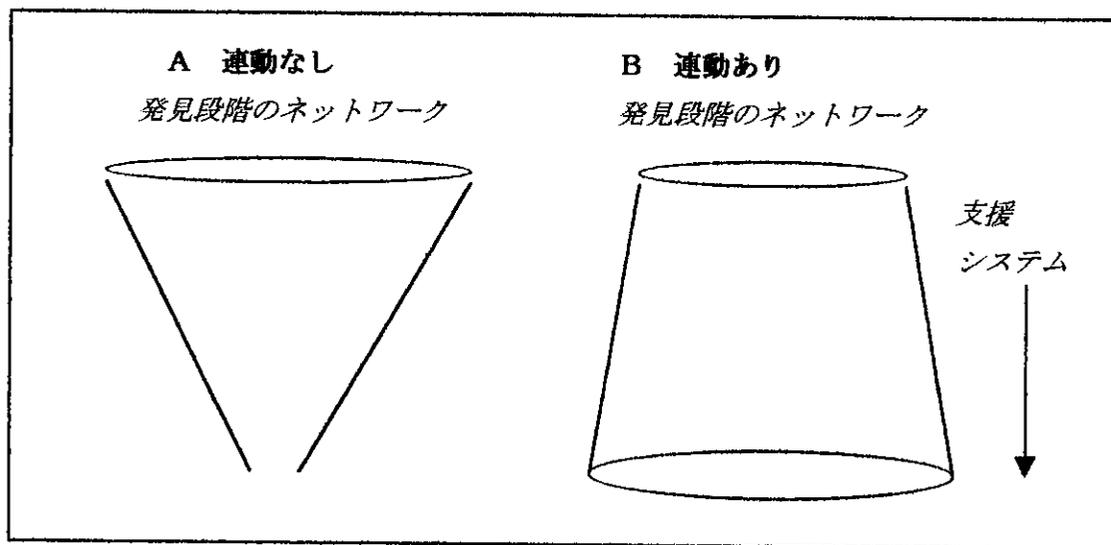
つきつめれば児童虐待の問題は、家族における「関係性の歪み」である。児童だけではなく保護者に対しても援助・介入を行い、その関係性の修復を図っていく支援体制をつくっていかなければならない。そして、家族は独りではなく、複数の人間が集まったシステムであるともいえる。したがって、支援する側もシステムとして対応できる重層的ネットワーク形成が不可欠なのである。

(小木曾 宏)

<註>

- 1) 松原康雄・山本保編『児童虐待—その援助と法制度』エディケーション p.5 2000

図 1. 児童虐待支援システムの連動



## 7. 新たな児童家庭相談体制の再構築に向けて

### (1) 児童家庭相談体制の再構築の必要性

これまで考察してきたように、いずれの調査も、児童相談所及び個々の職員が、多くの困難と時間的・心理的負担を背負いつつ、児童虐待事例に対して援助を行っている実情を浮かび上がらせている。また、困難や負担を軽減するための制度面、運用面の両方にわたる改善事項も多く指摘されている。

これまで児童相談所は、鑑別から判定へ、そして近年では、各種の臨床ソーシャルワークあるいは心理療法・カウンセリングなどの手法を中心としつつ援助を展開してきた。しかしながら、この児童虐待の顕在化にともなって、現在、児童相談所業務に大きな混乱が起きてきている。

たとえば、これまでの児童相談所の業務は、原則として心理職と児童福祉司がチーム対応してきたが、虐待問題の顕在化で、児童福祉司同士の複数担当制という方式も必要とされてきている。また、緊急対応や危機介入といったこれまでノウハウの十分な集積がなされていない関わり方も求められている。保護者の意に反しても児童の福祉のために介入すべき事例が増加し、また、周囲の要請も高まっている。さらに、児童問題の複雑化にともない、児童相談所のみで解決できる問題が少なくなり、関係機関との連絡協調体制が求められている。こうした事態が、児童相談所の業務に大きな影響と負担を与えている。しかも、その数や人員に大きな増加はなく、また、システム自体も従前のモデルが継続している。それらの結果、児童相談所の業務が大きく混乱し、それが職員の疲弊となって顕在化していると指摘できる。

早急に新しい対応手法を開発しなければならぬし、臨機応変に対応できる新しいシステムの開発も必要である。しかしながら、そのシステムを開発する暇もなく、次から次へと新しい虐待ケースが入ってきている。もはや児童相談所はこの虐待問題に中心となって対応する機関だからがんばれという、叱咤激励路線だけでは対応できない状況に陥っていると考えられる。児童相談所の数や職員数を飛躍的に増やすのならともかく、現在のようになわずかな量的拡充だけではすでに限界に来ているとあってよい。まさに、児童家庭相談システム全体を再構築する必要性に迫られているとい

えるのである。

### (2) 新たな児童家庭相談体制の再構築に向けて

#### ① 児童家庭相談体制再構築の視点

以上のように、わが国における児童虐待の増加・顕在化は、これまで半世紀以上にわたって続いってきた児童家庭福祉サービス供給体制並びに児童家庭相談体制の限界を露呈させ、再構築する必要性を生じさせているかにみえる。

そのことは、親を失った児童をはじめとする保護を必要とする児童の保護と鑑別・判定や保護者の同意を前提とする任意的サービスを中心的機能として構築されてきた児童家庭相談体制、並びに児童家庭福祉サービス供給体制の再構築を意味する。再構築の主たる視点は、以下の3点である。

(ア) 保護者が相談・介入を希望しない事例に対しても、児童の最善の利益確保のために必要な介入が速やかに実施できるシステムを構築する。

(イ) 児童、子育て家庭一般が広く集い、相互に意見交換を行うことにより自ら問題を解決していく力を育てる居場所機能を地域に創りあげる。

(ウ) 地域に多様な子育て支援のための在宅福祉サービスや専門機関を用意するとともに、それらのサービスや機関を調整しつつ児童の育ちや子育てを支援するいわゆるケースマネジメント、ファミリー・ソーシャルワーク機能を地域に整備する。

このことにより、養育力並びに教育力を失いつつある家庭に対する支援を地域レベルで展開するとともに、児童の福祉を図るため保護者の意に反してでも介入が必要な事例には、速やかに対応できるシステムの構築が望まれる。

#### ② 児童家庭相談体制のあり方に関する課題

とはいえ、児童相談所を頂点とする児童家庭福祉サービス供給体制並びに児童家庭相談体制は半世紀以上も継続し、一定の定着をみている以上、現行のシステムを形成している各種機関の現状分析を抜きに、白地に絵を描くことはできない。再構築のためには、現行の相談援助機関等に対する正確な現状分析が必要とされる。

著者らはこれまで、児童相談所、家庭児童相談室、児童家庭支援センター、地域子育て支援センター事業等福祉領域の相談援助機関・施設・事業の相談活動に関する実態調査を続けてきた。

先行研究を通じ、児童相談所が要保護性の高い狭義の児童福祉相談に個別的・継続的に関わり、福祉事務所（家庭児童相談室）は児童相談所と密接に連携しつつ、それらの相談に地域レベルで対応する役割を主として果たしている現状が明らかとなった。すなわち、本来、地域に密着した気軽な相談機関として期待されている家庭児童相談室は、要保護児童問題の複雑・多様化を受け、主として要保護児童問題に力を割かざるを得ない状況に置かれていることが明らかとなり、このため、住民が気軽に相談し、かつ、援助・情報提供を受けられる機能が欠落している現状がみられることも明らかとなった。さらに、都道府県設置の家庭児童相談室は市設置の家庭児童相談室に比して事務的業務の割合が高く、町村部における相談体制の貧弱さも推定できた。そして、こうした問題に中心的に関わる児童相談所は児童虐待の対応に追われ、本研究にみるとおり、介入を望まない保護者の説得や関係機関との連携をめぐって多くの課題を抱えているのである。

また、地域子育て支援センター事業は、乳幼児及びその親に対して居場所を提供し、親たちの相互援助を活性化し、求めに応じ保育士等が相談に応じ、また、必要な場合には狭義の児童福祉援助を行う児童相談所等の機関に紹介する機能を果たし得ることが明らかとなった。地域子育て支援センター事業は、たとえば児童虐待問題の解決に直接関わるのではなく、その前段階の日常生活上の育児ストレスや不安への対応を行う機能を発揮するものといえ、また、問題の解決を目的とする個別的な相談活動を主目的とするのではなく、居場所としての機能や親たちの相互援助機能を活性化することにより問題の解決や支援を行う機能を発揮することが期待されているといえる結果であった。

すなわち、児童相談所や福祉事務所（家庭児童相談室）が狭義の児童福祉関係相談に個別的・継続的援助を行っているのに対し、地域子育て支援センターは、乳幼児を中心とする地域の子育て家庭に対し集团的・支持的・情報提供的援助を行っていることが明らかとなり、両者の機能は相互補完的であった。

しかし、これまでの一連の調査からは、必ずしも地域子育て支援センターが地域の関係機関、サービス調整の中核としての機能を果たす姿はみ

えてこず、要保護性の高い児童や子育て家庭に対して地域レベルでケースマネジメントや在宅サービスの調整を行い、ソーシャル・サポート・ネットワークを形成・活用しつつ援助を行ういわゆるファミリー・ソーシャルワークの機能を果たすところまでは、現状では期待しがたいことも同時に明らかとなった。

こうした機能は、いわゆる都市家庭在宅支援事業や児童家庭支援センター、東京都の子ども家庭支援センター等が果たすべき機能とも考えられるが、こうした機関・事業は未だ限られている。地域におけるケースマネジメント、ファミリー・ソーシャルワークを展開できるシステムづくりが今後の大きな課題である。

つまり、①の基本視点との関連でいえば、(7)に関しては児童相談所の機能強化や司法との連携が必要とされ、(4)に関しては、乳幼児以外の児童を育てている保護者や児童、特に中高生の居場所機能の確保が課題とされる。また(9)に関しては、サービスそのものが少ないことに加え、ファミリー・ソーシャルワーク機能を果たすことのできる機関が欠落していることがもっとも大きな課題となると考えられるのである。

### ③児童家庭福祉サービス供給体制の課題

次に、児童家庭福祉サービス供給体制の課題について整理しておきたい。本格的な地域福祉時代を迎え、現在、一部を除き都道府県・指定都市を中心に実施されている児童家庭福祉サービス供給体制についても、その妥当性について検討することが必要となってきている。現行児童家庭福祉サービス供給体制は、比較的数が少なく、また、自己の意見を表明する力の弱い要保護児童の生活・権利擁護のために一定の有効性をもっていると考えられるが、一方で、市町村・地域レベルにおける児童家庭福祉サービスの展開を限定的なものにし、民間も含めた地域における児童家庭福祉サービスへの計画的取組を困難にさせる一因ともなっている。

一方、時代の変化にともない、中央集権のデメリットがメリットの部分を超えて顕在化しており、行政改革論議のなかで、国から地方への分権や地方自治体間の分権に関する検討も進められている。すでに、社会福祉の分野においては、サービスの実施主体を市町村に置くシステムづくりが

主流となっており、高齢者、身体障害者福祉はいうに及ばず、知的障害者に対するサービス供給主体の市町村移譲も平成15年度から実施されることとなっている。

さらに、サービス供給方法についても各種の論議や試みが進められている。すでに高齢者福祉においては、介護保険制度のもと利用者サービス提供者との直接契約システムが定着し、障害者福祉分野においても、平成15年度からいわゆる支援費支給制度と呼ばれる契約システムが導入されることとなっている。児童家庭福祉分野においても、いわゆる保育の実施や母子保護、助産の実施のように、利用者の選択性を優先する提供方式も導入されつつある。児童家庭福祉分野のサービス供給方法については、今後も一部を除き都道府県・指定都市の児童相談所による職権保護システムが中心的な機能を果たすこととされたが、その是非については、今後も検討を続けなければならない。

このように、児童家庭福祉サービス供給体制について論ずる際には、大きく、分権、特に地方間の分権とサービス供給方法の変更並びに供給主体の多元化の両面について検討することが求められる。

### (3) 児童家庭福祉サービス供給体制、児童家庭相談体制のあり方に関する提言

最後に、これまでの考察を踏まえ、今後の児童家庭福祉サービス供給体制及び児童家庭相談体制の今後の方向について提言を行うこととしたい。

#### ①児童家庭福祉サービス供給体制の今後の方向

##### (ア) サービス利用のあり方に関する事項

まず、児童家庭福祉サービス利用方式を、保育の実施方式（場合によっては支援費支給方式も考慮）、職権保護方式、司法決定方式の3類型に整理する。直接契約を行政が支援するシステムないしは行政との契約方式を原則とし、サービス利用を申請しない場合や親がいない場合などの行政の勧奨責任や職権保護を明確化し、さらに、職権保護や勧奨に従わない場合には司法決定方式で対応することとする。このようにすることで、児童本人や保護者がサービスを選択でき、また、施設サービスの社会化が進むのであれば、児童の権利擁護や利用者主権という視点からみてもメリットの方が大きいのではないかと考えられる。

あわせて、親権の一時停止制度や親権者に対するカウンセリング受講命令制度の創設など司法決定方式の強化、整備が必要とされる。児童虐待防止法は施行後3年を目処に見直すこととされており、その折には、親権制度の改正を含む強制的介入システムの整備が図られなければならない。

##### (イ) 児童家庭福祉サービス供給体制の分権化に関する事項

次に、児童家庭福祉サービスの分権化に関する事項としては、まず、障害児童福祉サービスに関して市町村を実施主体とし、都道府県が専門的支援を行う体制を確保する。また、ひとり親家庭福祉サービスについても全面移譲を検討する。さらに、都道府県の障害児関係専門業務を児童相談所から切り離して知的障害者更生相談所、身体障害者更生相談所を統合した障害者更生相談所に吸収し、児者一元化を図る。

なお、その際、障害児やひとり親家庭児童、要保護女性についても要保護性ないしは介入を必要とする場合があることを考慮し、市町村と児童相談所との橋渡しのためのシステムづくりは必須である。これにともない、児童相談所をたとえば児童家庭権利擁護センターとし、子どもと女性の権利擁護センターとして機能させるべく再編成する。

また、市町村に児童家庭福祉サービスの行政拠点を整備するため、都道府県家庭児童相談室を廃止し、市町村に家庭児童相談室を整備する。あわせて、小規模町村に配慮し、地域子育て支援センターに、その業務の一部を委託できることとする。

社会的養護に関する実施体制については、これらの体制整備を図ったうえで施行状況を確認し、改めて分権化を検討することが適当である。

##### ②児童家庭相談体制の今後の方向

以上の児童家庭福祉サービス供給体制の変更にとともに、児童家庭相談体制も変更されることとなる。すなわち、まず、児童相談所は、保護者が相談や介入を希望していないにもかかわらず児童の福祉を図るため介入を必要とされる事例、たとえば児童虐待や非行事例などに中心的に対応する権利擁護サービスとしての機能を中心的に果たす機関として、その役割を限定していく方向が提示

できる。

次に、市町村に設置される家庭児童相談室は、現行の人員体制を強化し、いわゆるファミリー・ソーシャルワーク機能を果たす機関として整備する。現行のような福祉事務所内設置といった枠を撤廃し、公立施設にも付置できるようにし、ケースマネジメントや在宅福祉サービス拠点としても機能できるようにすることも考慮に値する。この拠点に市町村保健センターの母子保健部門も統合できれば、保健婦という専門職ともチームを組むことができるであろう。さらに、このような公立相談機関は必要に応じて社会福祉法人やNPOが展開する相談事業とも協定を結び、幅広いサービスを整備する姿勢が必要である。

なお、障害児相談サービスに関しては都道府県障害者更生相談所を頂点とし、障害者プランにおいて拡充・整備が進みつつある障害児(者)地域療育支援事業が拠点となるであろう。その他、不登校や非行問題については、教育相談所やスクール・カウンセラー、少年サポートセンター等のそれぞれの専門機関を中心として相談体制を整備していくことが求められよう。

最後に居場所機能の整備であるが、乳幼児を養育する親たちにとっては、現行の地域子育て支援センターが最大の機能を発揮することとなろう。また、中高生の居場所については大型児童館の整備が求められる。不登校児童のためには適応指導教室の整備も必要である。なお、これらの居場所機能の整備とともに、ファミリー・サポート・センターやショートステイ、一時保育といった子育て家庭のための各種在宅福祉サービスの大幅拡充が必要とされることはいうまでもない。

おわりに

以上、児童虐待に対する児童相談所を中心とする相談援助体制の調査を通じて得られた知見並びに著者らのこれまでの相談機関調査等を通じて得られた知見から、児童家庭福祉サービス供給体制並びに児童家庭相談体制整備の展望について若干の提言を行ってきた。

戦後に成立した社会福祉サービス供給システムの歴史を見とおすとき、現在に至るまで大きな変更を行っていないのは、ほとんど児童家庭福祉サービス供給体制並びに児童家庭相談体制のみであるといつてよい。出生率の継続的低下や児童虐

待の顕在化とそれらの課題に対応する現行制度の疲労は職員の疲労として顕現し、そうしたシステムがもはや国民の生活意識や価値観とは乖離したものとなっていることを如実に示しているといえるのではないであろうか。

相談機関がパンクしないうちに、システムの再構築を検討しなければならない。風が吹いてから凧を作ろうとしてももう遅いのである。

(柏女 霊峰)

<文献：順不同>

- 1) 厚生省児童家庭局『児童相談所運営指針(平成12年11月改訂版)』 2000
- 2) 厚生省児童家庭局企画課『子ども虐待対応の手引き[平成12年11月改訂版]』 2000
- 3) 厚生省児童家庭局企画課『児童虐待対策に関する資料集』 1999
- 4) 柏女霊峰「わが国における子ども虐待防止システムの動向と課題」『淑徳大学社会福祉研究所共同研究報告書』淑徳大学社会福祉研究所 2000
- 5) 小木曾宏「千葉県における子どもの虐待防止活動の実践的展開とその研究」『淑徳大学社会福祉研究所共同研究報告書』淑徳大学社会福祉研究所 2000
- 6) 柏女霊峰・中谷茂一・林茂男・網野武博「児童相談所の運営分析」『日本総合愛育研究所紀要』第32集 日本総合愛育研究所 1996
- 7) 柏女霊峰・中谷茂一・林茂男・網野武博「児童相談所専門職員の執務分析」『日本総合愛育研究所紀要』第33集 日本総合愛育研究所 1997
- 8) 柏女霊峰・山本真実・尾木まり・谷口和加子・網野武博・林茂男・新保幸男「家庭児童相談室の運営分析」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第34集 日本子ども家庭総合研究所 1998
- 9) 柏女霊峰・新保幸男・山本真実・尾木まり・谷口和加子・林茂男・網野武博「家庭児童相談室専門職員の執務分析」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第35集 日本子ども家庭総合研究所 1999
- 10) 山本真実・柏女霊峰・尾木まり・谷口和加子・新保幸男・林茂男・網野武博「家庭児童相談室の運営分析(2)」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第35集 日本子ども家庭総合研究所 1999

- 11) 柏女霊峰・山本真実・尾木まり・谷口和加子・林茂男・網野武博・新保幸男・中谷茂一「保育所実施型地域子育て支援センターの運営及び相談活動分析」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第36集 日本子ども家庭総合研究所 2000
- 12) 柏女霊峰・村田典子・尾木まり・松原康雄・小木曾宏・中谷茂一・才村純「児童相談所における被虐待児童処遇のあり方に関する研究（Ⅰ）～専門職員及び関係機関の関わり分析～」『平成10年度厚生科学研究（子ども家庭総合研究事業）報告書（第5／6）』 1999
- 13) 柏女霊峰・中谷茂一・村田典子・才村純・尾木まり・小木曾宏・松原康雄「児童相談所における被虐待児童処遇のあり方に関する研究（Ⅱ）」『平成11年度厚生科学研究（子ども家庭総合研究事業）報告書（第5／6）』 2000
- 14) 柏女霊峰『児童福祉の近未来～社会福祉基礎構造改革と児童福祉～』ミネルヴァ書房 1999
- 15) 柏女霊峰『現代児童福祉論〔第4版〕』誠信書房 2001
- 16) 柏女霊峰『児童福祉改革と実施体制』ミネルヴァ書房 1997
- 17) 柏女霊峰編『別冊発達23 改正児童福祉法のすべて～児童福祉法改正資料集～』ミネルヴァ書房 1998
- 18) 柏女霊峰・山本真実『新時代の保育サービス～親と子のウエルビーイングをめざして～』フレール館 2000
- 19) 松原康雄・山本保編『児童虐待～その援助と法制度』エディケーション 2000

## 〔補遺〕

### 児童虐待防止法の成立とその意義、課題

#### 1. 児童虐待防止法制定の背景

児童虐待防止対策は児童福祉法を基盤として推進されてきたが、危機介入や法的対応が必要な虐待事例に対応するには限界のあることが指摘されてきたところである。例えば、平成9年の児童福祉法改正に際しても、虐待の定義の明文化や虐待禁止規定の創設、通告義務の強化、親権制限の強化等を求める意見や要望が関係団体から厚生労働省に提出された。当時、通告後の対応の遅れや介

入における消極性など、虐待事例に対する児童相談所の対応への批判が高まっていたが、厚生労働省は、その原因は児童相談所等における法制度の運用に問題があるとの基本認識から、後に「叱咤激励路線」ともいわれる運用の適正化を図るための種々の通知を発出するなど、指導を強化してきたのである。

その結果、立入調査や第28条申立事件が増加するなど、児童相談所の取り組みの進展を伺わせる傾向がみられるようになったことも事実であるが、その一方で、虐待死が絶えず、なかには児童相談所が関与していながら児童を救出し得ない事例も存在するなかで、実務者や関係者などからは児童福祉法の運用だけではやはり限界があるとして、抜本的な法制度整備を求める声が多く出されるようになった。また、マスコミによる世論喚起の影響もあって、平成11年夏頃から法制度化に向けた超党派による取り組みが急加速した。こうしたうねりのなかで、議員提案により児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」という。）が誕生したのである。

#### 2. 児童虐待防止法の概要（評価と問題点）

##### (1) 発見・通告

##### ①児童虐待の早期発見・早期通告義務

学校の教職員、児童福祉施設の職員、医師、保健婦、弁護士等、児童虐待を発見しやすい立場にある者について、児童虐待の早期発見に向けた努力義務が課される（第5条）とともに、児童虐待の発見者について早期通告義務が課せられた（第6条第1項）。特定の職種について敢えて早期発見義務が課されたことは、これらの職種に対する啓発効果という点で評価はできるが、先進国の制度のように、通告不履行者への罰則規定及び誤報に対する刑事・民事上の免責規定を盛り込むまでには至らなかった。通告不履行に対する罰則を設けるには、虐待の定義が極めて具体的・限定的である必要があり、今後の検討課題となろう。

また、児童虐待事例への対応においては、児童相談所だけではなく、通告を行った機関も含め種々の機関が相互に連携しながら一体となって援助を行うことが極めて重要となるが、関係機関のなかには、児童相談所に通告した後、当該事例に関与することに消極的なものも現実には見受けられる。このため、通告後における児童相談所等と

の連携努力義務を明記することも検討すべきであろう。

## ②児童虐待の定義

4つの種別の虐待について、それぞれ定義づけが図られた(第2条)。「保護者に監護させることが不相当と認める児童」という児童福祉法の通告要件の抽象性が通告の躊躇要因となっているとの指摘がなされてきたなかで、通告すべき事由の具体化が図られたことは画期的と思われる。

ただ、本法では、保護者(親権者等、児童を現に監護する者)によって加えられる行為を虐待としており、保護者以外の支配的立場にある者による行為は本法適用の範囲外となっている。また、本法では性的虐待を「児童にわいせつな行為をすること又は児童をしてわいせつな行為をさせること」と定義しているが、「わいせつ」の概念を「いたずらに性欲を興奮または刺激させ、かつ普通人の正常な性的羞恥心を害し、善良な性的道德概念に反する」という最高裁判所の判例(昭和26年5月10日)に従うならば、その定義も極めて限定的であるといわざるを得ない。

## ③通告に係るその他の規定

公務員や医師、弁護士等、他の法律で守秘義務を負っている職種について、当該守秘義務が「通告する義務の遵守を妨げるものと解釈してはならない」という規定が設けられた(第6条第2項)。つまり、守秘義務より通告義務が優先することが明示された。既に厚生労働省では通知によりこのことを述べてきたが、本規定はこれを明文化したものである。

また、通告を受けた児童相談所や福祉事務所、通告の仲介をした児童委員について、通告者に関する秘密を漏らすことが禁止された。これらは通告の躊躇要因を踏まえて規定されたものであり、円滑な通告に寄与するものと評価できる。

## (2) 介入・保護

### ①児童の早期安全確認

通告を受理した後、児童相談所は「速やかに児童の安全確認を行うよう努め、必要に応じ一時保護を行う」と規定された(第8条)。通告後、児童相談所による児童の安全確認が遅れたために児童が死亡するという事件が時に発生している現状がある。もとより児童福祉法は危機介入を想定した法律にはなっておらず、児童相談所の体質とし

ても積極的に介入していくというよりはむしろ相談に来るのを待って対応するという「待ちの姿勢」が批判されてきたところである。本規定が設けられたことにより、児童相談所職員の意識変容を期待したい。

### ②立入調査の要件

児童福祉法における立入調査は、第28条に基づく施設入所等の措置をとる場合に限定されている。第28条に基づく措置が必要かどうかは実際に立入調査をしてみないとわからないとして、その制度的矛盾が指摘されてきたところであるが、本法では「児童虐待が行われているおそれがあると認めるとき」には立入調査ができるとされた(第9条)。ただし、現行法では施錠して閉じこもる家庭に対して鍵を壊すことまでは認められない。厚生労働省は、本法の施行通知において、事態の緊急性によっては、解錠による立入りが正当防衛として許容される場合もあり得ることを示しているが、本来的には法的にこれを担保する必要があるだろう。

### ③警察官の援助要請

児童の安全確認、一時保護、立入調査について、職務の執行上必要があると認めるときは、警察官の援助を求めることができることとされた(第10条)。本法の施行にともない、厚生労働省は施行通知および「子ども虐待対応の手引き」において、また、警察庁も本法の施行通知及び執務資料「児童虐待の防止等に関する法律第10条を踏まえた援助要領」において、児童相談所と警察の連携のあり方について具体的に示している。これらの職務には、保護者による児童や児童相談所職員等への加害や妨害行為等が予測されることから、円滑な職務執行を図るためには当然の規定と思われるが、警察官職務執行法や刑事訴訟法等により警察の協力には相当の制約があることも否めない。このため、虐待事例においては事案の如何にかかわらず、児童相談所長の要請に応じ警察官が児童相談所職員とともに介入できるための制度について検討する必要があるものと思われる。

また、児童相談所と警察官との連携がより円滑に行われるよう、警察官に対するソーシャルワーク等の研修についても積極的に実施していく必要があるだろう。

## (3) 援助

## ①指導を受ける義務等

親子の再統合を図るには保護者への援助が不可欠であるが、児童福祉法では、児童相談所等の援助決定に対する保護者の義務についての規定はなく、現実には保護者への援助は低調といわざるを得ない。このため、本法では、児童虐待を行った保護者について、児童福祉司等の指導措置がとられた場合、指導を受ける義務を課すとともに、保護者が指導を受けない場合、都道府県知事は指導を受けるよう勧告することができることとされた（第11条）。しかし、立入調査や保護者の意に反する一時保護や施設入所措置など法的対応がとられたケースでは、援助関係が成立する前提となる親と援助機関との信頼関係の構築が困難になる場合が少なくないことから、法律で援助を受ける義務を課しても実効性に疑問が残る。また、保護者が指導を受けない場合における都道府県知事の勧告についても、保護者からすれば同じ行政機関による勧告であり、やはりその実効性に疑問がある。

なお、施設入所等の措置と併せて児童福祉司等の指導措置がとられた事例について、児童相談所長が施設入所等の措置を解除しようとするときは当該指導に従事している児童福祉司等の意見を聴かなければならないとされた（第13条）。厚生労働省は本法の施行通知のなかで、児童福祉司は児童の家庭復帰の希望、保護者の虐待の原因解消への努力等を確認したうえで意見を述べるよう言及している。従来から児童相談所においては、児童福祉司は措置解除の適否を判断する場合、処遇検討会議に諮ったうえで所長決裁を仰ぐという機関決定のプロセスを経ており、また、措置解除に際して、児童相談所の方針と児童または保護者の意向が異なる場合は都道府県児童福祉審議会に諮問することが義務づけられるなど、意思決定の客観化が図られている。したがって、本規定が設けられたからといって実質的に事務手続きの変更が生じたり大きいメリットが発生するとも思われない。厚生労働省がいうように、措置解除を判断するに当たって、児童の家庭復帰の希望、保護者の虐待の原因解消への努力等を確認すべきことは当然のことであり、このことを児童相談所職員に徹底させる効果は期待できよう。この意味で本規定は入念的なものといえよう。

## ②面会又は通信の制限

児童福祉法第28条に基づき、保護者（親権者等）の意に反する措置がとられた場合には、児童相談所長または児童福祉施設の長は、児童の福祉の観点から面会・通信を制限することができることとされた。児童への保護者による面会・通信を認めた結果、児童が恐怖感等から不安定になったり、面会を機に強制引取りに至ることもある現状を考慮すれば、当然の措置と考えられる。

ただし、本規定の前提となるのは児童福祉法第28条による家庭裁判所の承認に基づいて措置された事例であり、保護者の同意に基づく入所や一時保護の場合についてはどうなるか曖昧なままである。厚生労働省は、本法が制定された直後の行政説明で、一時保護自体職権により保護者の意に反して行うことができるものであり、これらの制限は可能との判断を示している。

また、同意に基づく施設入所措置であっても、児童福祉法第47条第2項に規定する施設長の権限により、面会・通信を制限することは可能であり、保護者がこれに納得せず強引に面会を強要し、入所についての同意を撤回する等の場合には、一時保護委託に切り替え、第28条の申立てを行うよう児童相談所運営指針等で述べているが、そもそも第28条の申立ては施設入所措置等に保護者が反対する場合に行われるものであり、面会・通信の制限をこれで行うのは次元が異なる対応といわざるを得ない。

なお、児童虐待防止法では面会・通信の制限の権限を児童相談所長および施設長に付与しているが、児童相談所長はこれを行政処分として行うものであるから、保護者がこれに不服な場合、行政不服審査法の不服申立てが可能と考えられるが、施設長がこれを行った場合はどうなるのであろうか、疑問が残るところである。

## (4) 児童相談所職員の任用資格の厳格化

児童虐待防止法では、本法の公布後2年以内に児童福祉法を改正し、児童相談所長及び児童福祉司に係る準用規定を廃し、「上記各号に掲げる者と同等以上の能力を有すると認められる者であつて、厚生労働省令で定める者」に改めるとともに、国家資格である「社会福祉士」を任用資格の一つとして加えることとしている（附則第3条）。現行の児童福祉法における任用資格は、準用規定そのものが曖昧であることから、法の趣