

が行われるが、他の機関等から通報を受けたり事情把握が十分でない場合等には、まず調査を行ったうえでニーズを評価し支援の方策を決める必要がある。一般的な手順として、当初の評価（initial assessment）は通報があつてから1週間以内に、その後（又は「法47条調査」の実施決定後）35日以内に本格的な評価（core assessment）を行う。「法47条調査」は、児童虐待等のように、特に児童が著しい危害を現に被っている、あるいは被る蓋然性があると疑うに足りるもっともな理由がある場合（緊急保護命令又は警察保護下にある場合も同様）、当該児童の福祉を保護・促進するための措置をとるべきか否かを検討する場合に必要な調査である（(2)②参照）。

③ 裁判所を通じた強制保護（ケア命令等）

自治体が家庭支援サービスを提供し、また任意保護という方法でも問題が解決しない、あるいは緊急事態の場合、親の意思に係わらず家庭から児童を引き離す必要があると判断した場合は、自治体は裁判所に申し出、そのケア命令（care order）又は監督命令（supervision order）を得て児童を強制的に保護下に置くこととなる（法4章）。ケア命令とは、児童を自治体のケアの下に置く措置、監督命令とは在宅のまま自治体又は保護観察官の監督下に置く命令である。このようなケア命令等を行うための初期発動は原則として自治体が行い、その申出に基づいて裁判所が判断する（注19）。

ただし、裁判所は、児童保護の必要性があれば当然に強制保護措置を発動できるわけではなく、「児童が著しい危害を被る恐れがあり、かつケア命令等を出さないと親による保護には期待できない場合」（threshold criteria と呼ばれる）にのみケア命令等を出すことができる（法31条2項）。そして、あらためて「福祉原則」（法1条1項）を踏まえ、チェック・リスト（法1条3項）に基づいて検証する。そのうえで、「命令を発しないよりも発する方がよいと判断しない限り命令を出さない」ということになる（法1条5項）。もっとも、このような「非干渉の原則」は、予算不足に悩む自治体が裁判所に申し出るのを消極化させる一因になっているとの指摘もある。

④ 自治体における保護

当初の評価又は本格的な評価を行った結果、児童にニーズがあると判断した場合は、各自治体がニーズに応じて家庭支援サービスを決定し、提供していくが、その手順については児童虐待ケースのようなきめ細かなガイドラインは中央政府から示されていない。一般論として、担当のソーシャルワーカーが中心となり専門性を発揮しながら、関係機関と連携しつつ児童・家庭に係わっていくことになる。一連のプロセスで、親との「パートナーシップ」を大事にし、方針や内容の決定に親や児童も参加し、理解を十分得ながら（できれば書面で合意し）保護を行っていくことが重要だとされている。基本は親による養育であり、一生涯続く親子関係を尊重すべきだという考えが背景にあるからである。保護の計画は少なくとも6ヶ月に1度見直すこととされている。

なお、裁判所によるケア命令等が出されると、それが有効な期間中、自治体はケア命令等の範囲内で「親責任」の立場を保有し、児童を保護下に置くこととなる。その限りで親は子どもの居所について発言権がなくなるが、親の「親責任」の全てが消滅するわけではない。子どもの婚姻、教育、扶養等についての責任等は引き続き保有する。また、自治体は、保護下にある児童に適宜親との面会を許し、また、親等から申し出があつた場合は裁判所の判断で面会命令が出される（法34条）。任意であれ強制であれ、自治体は保護する児童に対して「世話」をする（look after）という関係になる。そして、自治体は「世話」をし、保護下にある児童について「何らかの決定を行う前には、児童、両親等の意向や感情を確認しなければならない」（法22条4項）とされ、当事者である児童や親の意向を尊重することが求められている。

⑤ 児童保護の実態

英国の児童数（18歳未満）は約1,100万人であるのに対し、2002年度について見ると、年度中に自治体に通報等があつたのは572,700人、自治体の評価により「ニードあり」と判定されたのは388,200人（うち障害児童は55,800人）である。それらのうち、2002年度末（2003年3月）時点では60,800人（短期保護

を除く)が自治体の保護対象となっているが、そのうちケア命令等によるものは65%、任意保護は31%である。また、26,600人が被虐待児童として児童保護台帳に登録されている。自治体が保護する児童の有するニーズとしては、虐待・遺棄が55%と最も多く、次いで障害12%、家庭機能不全10%となっている。

自治体による保護は、児童に対して持続的、安定的な養育環境を確保するいわゆる「パーマネンシー」の観点から里親委託等によるよう、教育技能省は推奨している。また、教育技能省では、児童の保護措置が年間3回以上変更される自治体が16%以下となるようにという目標を掲げている。そこで、自治体による保護は里親委託が最も多く(68%)、その他は施設入所(10%)、親(10%)、養子(6%)となっている。特に10歳未満の場合はほとんどが里親委託か養子である。施設の方も家庭的雰囲気を大切にして小規模化し、また、里親委託等が決まるまで、あるいは緊急一時的な短期利用が多い。

第2表 児童保護の推移

	(人、%)			
	1997年	1999年	2001年	2003年
自治体による保護下にある児童 (年度末：翌年3月末)	53,300	58,100	59,700	60,800
里親委託	66	65	66	68
施設入所	13	12	11	10
年間に3回以上の保護措置	19	18	15	15
児童保護台帳への登録児童(年間)	30,000	29,300	27,800	26,600
性的虐待	20	17	10	10
再登録	20	14	14	13
養子(年間)	4,800	4,800	5,100	5,000
自治体保護から	21,00	2,700	3,400	3,500

(出典)(注20)資料。

ただし、里親の確保はそう容易ではなく、自治体以外の専門機関(独立里親サービス機関)の斡旋によるものが増加している。また、養子促進のため、養子を希望する両当事者のマッチングをスムーズに行うためのいわば「養子バンク」(Adoption Register)が2002年4月に立ち上げられ、また、養子支援サービスの実施を自治体に義務付けること等を内容とする「2002年養子児童法」(Adoption and Children Act2002)が制定される等、政府主導による対策が進行中である。その結果、自治体による保護を受けていた児童で養子になるケースが増え、全養子のうち約7割に達している(注20)

一方、児童ホームは2000年頃までは減少を続けていたがその後増加に転じ、2003年10月時点では1,455ヶ所(定員7,985人)で、今後登録予定の施設を含めるといずれ2,000ヶ所を超えると見込まれている。ただし、我が国と異なり、過半数は定員5人以下の小規模施設である(注21)。

なお、ニーズを有する障害児童55,800人のうち約半数は在宅で支援サービスを利用し、11%は児童ホーム、里親委託等を、主として短期ケアの形態で利用している(注22)。

第3表 児童ホームの設置状況(2003年10月)

	施設数(カ所)	定員(人)
合計	1,455	7,985
設置主体別		
自治体	329	2,299
民間事業者	989	4,597
ボランティア団体	125	1,036
その他	12	53

(出典) (注 21) 資料。

(2) 児童虐待防止の仕組み

① 被虐待児童の調査・緊急保護

虐待等を疑われる児童については、その状況が保護を要する程度かどうかをまず調査、検証しなければならない。一般ケースの場合は通報後 1 週間以内に当初評価を行うが、虐待ケースへの対応は随時に関係機関が戦略会議を開催し、必要に応じて「法 47 条調査」を行う。調査はできるだけ親の協力を得ながら、当該家庭と将来とも建設的な関係を維持できるように行うことが望ましいが、親の非協力や無知により児童へのアクセス、所在情報を拒まれる場合は、緊急保護命令、児童評価命令又はケア命令等の手続きを裁判所に対してとることができる(法 47 条 6 項)。裁判所がこれらの命令を出せば、児童は自治体の保護下に置かれる。緊急保護命令は、自治体に限らず誰でも裁判所に申し出ることができ、原則として 8 日間まで保護することができる。その他の緊急対応として、児童を適当な居所に移さなければ著しい危害を被ると信じるに足りる理由があると警察官が判断する場合には、72 時間を限度に警察保護下に置くことができる(法 46 条)。自治体の調査は一次的には児童の保護と福祉のために必要な措置を検討するために行うものであるが、犯罪性が疑われる場合は、警察との合同で行われる。

② 被虐待児童の保護・登録

調査の結果、疑われた虐待等の事実が裏付けられ、引き続き児童が著しい危害を被る、あるいはそのリスクがある(積極的な保護が求められる)と判断した場合には「児童保護会議」(議長は自治体行政機関から独立した専門家)が開催され、社会サービス局を中心に関係機関が協議して児童の保護と福祉向上のための児童保護計画を作成するとともに社会サービス局に整備されている「児童保護登録台帳」(Child Protection Register)に登録する(児童保護会議は戦略会議後 15 日以内に開催される)。児童保護計画では短期・長期の児童保護の目標、保護の内容と責任者、計画のモニター等の骨格が定められ、その児童に対する将来の責任は通常社会サービス局が担うことになり、担当ソーシャルワーカー(キー・ソーシャルワーカー)が決定される。さらに、児童保護会議後 10 日以内に、今度はキー・ソーシャルワーカーが中心となり、実務関係者と協議して児童保護計画を具体的に肉付けしていく。親や児童もできるだけこれらの過程に加わることが望ましいとされている。

「児童保護登録台帳」に登録されるのは、関係機関や専門家が児童保護のため注意を払っておく必要があるからであり、台帳には被虐待児童の名前や虐待の内容の他、「法 47 条調査」に基づく調査結果等も記載される。登録児童と家庭に対しては関係機関が連携し保護・予防活動を行うが、懸念が生じた場合には昼夜を問わず「児童保護登録台帳」にアクセスできる。「児童保護登録台帳」の登録児童数は近年漸減しつつあり、また登録期間も短期化する傾向にあるが、もともと児童虐待の実数把握は困難であることに留意しておく必要がある(注 23)。

(3) ひとり親家庭への支援

扶養児童を抱える家庭のうち 25%はひとり親家庭であり(22%は母子家庭、3%は父子家庭)、扶養児童のうち 23%はひとり親家庭で養育されている(注 24)。ひとり親家庭に対する福祉施策も児童を養育する一般家庭に対する支援と基本的には変わらないが、公的扶助等の所得保障給付受給者のうち 54%をひとり親家庭が占めているように、大きな課題は経済的自立である(注 25)。したがって、保育サービスの提供を含む就業支援と所得保障制度の役割が大きい。ここでは母子家庭にやや特異な養育費問題等を取りあげる(注 26)。

① 養育費の徴収

ひとり親家庭の所得保障制度への依存傾向が高まったことから、直接養育を行っていない離別した親(通常は男親)に資力がある場合にはその親が本来の経済的責任を果たすべきであるという議論が前保守党政権時代に強まった。裁判所の手続きで児童養育費を決定することは可能であるが、従来あまり実効性を期待できなかった。そこで「1991 年児童扶助法」(Child Support Act 1991)が制定され、児童を養育している 1

人親（通常は女親）に対し、同居していない親（通常は男親）から養育費を徴収する制度が1993年4月から発足した。いわば、児童に対する「親責任」あるいは親に養育される児童の権利という観点に立つ制度といえる。

申請すると、離婚後の児童扶助費の決定、徴収、支払い等のすべてを、児童扶助機構（Child Support Agency）という雇用年金省所管の一種の独立行政法人が行う。児童扶助費は離婚後の各世帯の扶養状況によって異なるが（再婚等によっても変動するため）、通常の場合、男親の税引後所得に対して扶養児童1人の場合は15%、2人の場合は20%、3人以上の場合は25%と定められている（週所得が100ポンド未満の低所得の場合は週5ポンドの定額）。当初の児童扶助費の算定方式が複雑過ぎ、結果的に児童扶助機構の事務処理も極めて停滞したため、数度の改正で簡素化されて現行方式（2003年3月から）になっている。また、公的扶助に依存している女親の場合はトラブルを覚悟して元の夫の所在等を報告して児童扶助費を受給しても所得認定されてしまうだけという不満が強かったため、児童扶助費のうち週10ポンドが手元に残るようにするとともに、男親とのコンタクトは（女親に特段の事情がない限り）児童扶助機構が行うこととした。男親には、児童扶助費算定に必要な情報提供の拒否に対する罰金（最高1,000ポンド）や支払い遅延に対する延滞金（最高25%）の制度が設けられている。しかし、決定された児童扶助費のうち支払われるのは7割弱にとどまっている（注27）。

③ 家庭内暴力被害者に対する保護

2001年の「犯罪調査」（British Crime Survey）によれば、家庭内暴力は年間635,000件発生している（女性81%、男性19%、イングランドとウェールズ）。また、毎分1件のペースで全国どこかの警察に通報電話があるともいわれている。家庭内暴力への対処は、刑事事件という点に着目すれば主として警察対応になるが、被害者の早期発見から保護の場面では相談・カウンセリング、居所確保、児童保護等、求められる支援は幅広く、関係機関や民間団体の役割は大きい。代表的な民間団体はWomen's AidとRefugeで、両団体は政府・民間資金の援助を受けて年中無休の無料電話を運営している（注28）。家庭内暴力のため家から出ざるをえない場合、自治体は「1996年住宅法」（Housing Act 1996）に基づいて住宅提供の義務があるが、緊急の場合に必要なのは緊急避難所である。Women's Aidの調査では、276団体が478施設の緊急避難所を提供し、女性18,569人、児童23,084人を保護している（注29）。政府は、これを支援するため、整備費や運営費を補助している。

なお、被害者の保護と加害者の処罰を強化するための法律改正が行われ、迷惑や恐怖を招く行為が「1997年迷惑防止法」（Protection From Harassment Act 1997）によって処罰されることとなった。また、「1996年家族法」（Family Law Act 1996）では、裁判所が加害者に対する「迷惑行為禁止命令」（non-molestation order）や被害者に居所を確保するための居所命令（occupation order）を出せることとした。

（4）保育サービスの提供

① 保育制度の概要

英国の義務教育は5歳から始まるが、就学前児童に対する保育・教育は、我が国と同様、児童福祉のための保育施設と教育を行う幼児教育施設という二元体制で発展してきた。この二元体制が、総合化に向けて今大きく変わろうとしている。

保育に欠ける児童については、「ニーズを有する」児童一般に対する支援、保護と同様に、自治体が「1989年児童法」に基づき保育を行う義務がある（法18条）。保育を行う中心施設は保育所であるが、英国では低年齢児を中心に家庭保育を重視する伝統が強いため、少人数を家庭で預かるチャイルド・マインダーや共同保育に相当するプレイ・グループ等の利用が多いのが特徴的である。共稼ぎの増大に伴う保育ニーズを受け止めるのは主として保育所とチャイルド・マインダーであるが、かならずしも十分な整備が従来行われてきたとはいえず、ブレア労働党政権が「全国児童ケア戦略」を打ち出してからようやく増え始めているのが実態である（第4表参照）。

第4表 保育施設定員数の推移

(単位：1,000人)

	1992	1999	2000	2001
保育所	123	262	281	304
自治体分	24	16	18	19
チャイルド・マインダー	277	369	353	338
プレイ・グループ	455	389	394	369

(出典) (注24) 資料 (8歳未満でスコットランドを除く)

なお、保育サービスへのてこ入れに合わせ、ナーサリー・クラス (nursery class) 等の幼稚園で行われる幼児教育について、全ての希望児童 (3歳以上) に無料の幼児教育を週5日 (各2.5時間) 保障するという無料化事業が1998年から段階的に始まり、2004年4月には目標を達成した (パイロット事業として困窮地域の2歳児にも対象拡大中)。

自治体の行う保育サービスに対し、中央政府から自治体に対する財政的な支援は奨励的な特別補助金に止まり、わが国のような施設整備費や運営費の定率を公費で負担・補助する制度はない。自治体は保育サービスに要する費用を、一般の児童福祉サービスと同様に利用者 (親) から徴収することができることから (法29条)、公的扶助等の受給者は別として、基本的に利用者負担を求めているのが実態である。しかし、その負担は決して低いとはいえないため、低中所得者に対しては税制を活用して一部助成するクレジット制度がある (注30)。つまり、児童 (14歳未満) を養育し、週16時間以上就業している者に対しては、保育料の70%を限度に税金を払い戻すという制度である (上限：児童1人、週122.5ポンド、2人以上、週210ポンド、2005年度)。

② 全国児童ケア戦略の推進

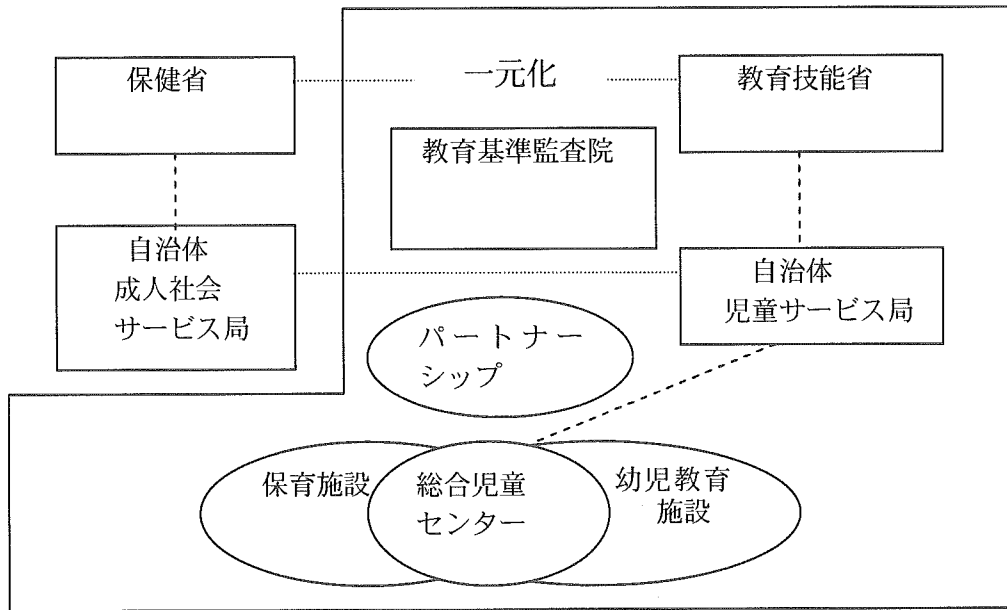
ブレア労働党政権が教育重視を打ち出したのと符合し、政権復帰の翌年1998年5月には就学前児童に対する保育支援策として「全国児童ケア戦略」を打ち出した (注31)。その骨格は、「良質で負担可能な保育サービスを全国どこでも」という副題からも明らかのように、①保育サービスの質の向上、②保育負担の軽減、③アクセス向上の3本柱で構成されている。第1の「保育サービスの質の向上」を実現するための対策は、保育サービスの基準設定、監査体制の整備、第三者評価の推進 (品質保証事業)、保育指導者の研修、総合施設の普及等である。第2の「保育負担の軽減」というのは、低中所得階層に対する税制上のクレジット制度の拡充である。第3の「アクセス向上」というのは、保育施設の大幅整備と、保護者の施設選択を支援するための保育施設情報の提供 (注32) である。

このうち総合施設の普及は、就学前児童の保育と幼児教育を一元化していくという全体構想の中で理解しておく必要がある。日本でも、いわゆる幼保一元化議論を経て、保育所と幼稚園の両機能を兼ね備えた施設を「総合施設」と位置づけ設置を進めていく方針が打ち出されているが、英国における幼保一元化は、①幼保施設の総合化、②中央・地方政府担当部局の一元化、③幼保施設 (運営) に対する監査体制の一元化をセットで進める一大プロジェクトである。

総合施設については、もともとシュア・スタート事業 (Sure Start) という地域特別事業 (困窮地域の家庭の児童ができるだけ早期に心身ともに健全に発達し就学に向けて十分な準備ができるよう、保育、幼児教育、家庭支援、保健指導等の一連のサービスを総合的に提供) が1999年1月から先行していた。また、「就学前児童モデル・センター」 (Early Excellence Centres) という施設総合化のモデル施設 (ワン・ストップのセンターとして、一元的に保育と幼児教育、家庭支援、保健サービス、さらに成人教育等の様々なプログラムを総合的に行う) も困窮地域を中心に整備が進められてきていた (1997年8月から)。これら両事業の実績も踏まえて保育サービスに関する省庁横断的レビューが行われ、その発展的拡大として打ち出されたのが「総合児童セ

ンター」(Children's Centre)の全国整備構想である。施設の総合化が、いわば困窮家庭(地域)対策から一般家庭(地域)対策へと発展的に転換したものであり、ブレア労働党政権の施策連携(joined-up)への意欲を裏付けるものである。

幼保一元化の全体像



「総合児童センター」が行うのは三つのコア事業で、保育・幼児教育の総合化、家族支援及び母子保健サービスであるが、併せて地域の保護者や保育サービス提供者のためのサービス拠点(放課後児童活動、チャイルド・マインダー交流等)となり、また、保護者向けの教育訓練、就業支援活動等を行うことも期待されている。既存の保育所と幼児教育施設とは別途に整備を目指すものであるが、最終的には全国の各コミュニティに1ヶ所以上設置することを目標に、当面は困窮度の高い地域から順次着手し、2008年までに2,500ヶ所整備することとされている。

なお、「全国児童ケア戦略」で打ち出された諸提案は次々と実施に移され、2004年12月には、さらなる保育料負担の軽減、「総合児童センター」整備の前倒し、育児休業の改善等を内容とする「児童ケア10ヶ年戦略」が発表された(注33)。

幼保施設の総合化に合わせて、行政機構も大幅に再編成された。つまり、中央省庁では2003年6月に教育技能省にほとんどの児童福祉事業が一元化されたが、それに先駆け1998年4月には幼保両方の事業を担当するシュア・スタート課(Sure Start Unit)が教育技能省に設置された。自治体も社会サービス局と教育局に二元化されていた担当部局が教育局に一元化され、さらに今回の「2004年児童法」では児童サービス局に一元化されることになった。さらに、事業者に対する監査体制も、もともと教育サービスの監査等を目的として設置され、後に幼児教育サービスも取り込んだ「教育基準監査院」に2001年9月から一元化された。

(5) 少年非行への対策

① 少年非行の防止等

自治体は、まず「1989年児童法」に基づいて、地域の児童が犯罪行為を行わないよう啓発するとともに、

ケア命令、刑事手続き等の対象になることを回避するため、適切な措置を取ることとされている（法附則 2 の 7 項）。したがって、自治体の児童福祉部局は、一般的な家庭支援、児童保護だけでなく、児童本人の性向等により生活指導を要する児童も支援する責務を有している。

一方、少年犯罪の増加への対策として地域の少年非行問題に有効な措置を講じるため、「1998 年犯罪・秩序違反法」に基づき、自治体は「少年非行対策チーム」（Youth Offending Team）を設置することが義務づけられた（2000 年 4 月から）。これは、自治体の部局間調整チームで、警察、保護観察、社会福祉、教育、保健各部局が総合調整しながら毎年「少年更生計画」（Youth Justice Plan）を立て、非行防止対策を実施する。また、触法少年に対する司法処遇の過程において、保釈の支援、判決前報告書の作成、収監命令を受けた触法少年の観察とその社会復帰の支援等を行う。

② 触法少年に対する司法処遇

刑事責任能力を問われる年齢は 10 歳（スコットランドでは 8 歳）であり、10 歳未満の児童は、罪を犯しても法律的に有罪にはならない（注 34）。警察が捜査した結果、10 歳以上の少年による犯罪行為であると認めた場合でも、起訴するかその他の処分で済ませるか、公共の秩序、犯罪予防等の観点を総合的に判断して警察（司法当局）が決定する。その他の処分とは、「1998 年犯罪・秩序違反法」の第 65 条に基づく「譴責」（reprimand）又は「最終訓戒」（final warning）である（注意（caution）という処分は 2000 年 6 月をもって廃止された）。犯罪行為の軽重、累犯か否かを考慮しつつ、司法手続きを進めない方が少年の更生にとって適当だと考える場合に適用される。少年犯罪の 44%（2002 年度）は警察の「譴責」又は「最終訓戒」により処分されている（注 35）。「最終訓戒」の場合は、自治体の「少年非行対策チーム」に通報されたうえで再犯防止プログラムが作成され、その観察の対象となる。「譴責」や「最終訓戒」を受けた後にまた犯罪を行うと、より重い処分又は起訴になる。

「譴責」、「最終訓戒」、起訴、いずれの手続きを進めるかについての決定が下されるまでの間、少年の場合は保釈されるのが通常である。保釈が認められない場合は、自治体の施設、里親等によって保護される（この間、自治体は児童を「世話」する関係になる）。

10 歳以上 18 歳未満の少年犯罪者に対しては、重大犯罪を除きすべて「青少年裁判所」が審理し、判決を行う。「青少年裁判所」は「治安判事裁判所」の一部門で、専門の訓練を受けた 3 人の治安判事（Justices of the Peace）により非公開で審理されるのが通常である。犯罪行為が比較的軽微な場合は、個々の触法少年毎に様々なプログラム、期間を内容とする地域での更正活動等が命じられるが、初犯で罪状を認めた触法少年には、原則として裁判所は「付託命令」（referral order）を出し、「少年犯罪者パネル」（Youth Offender Panel）に送致する。「少年犯罪者パネル」は地域のボランティア 2 名と「少年非行対策チーム」の委員 1 名で構成される組織で、触法少年は被害者への賠償、地域奉仕活動等を内容とする契約をパネルと交わし、3～12 ヶ月の間その約束行為を履行する。

行為が重大な場合は、年齢によって異なるが、拘禁の判決（custodial sentence、全体の 7%）が行われる。その中心は拘留・訓練命令（detention and training order）で（注 36）、触法少年に対し、4～24 ヶ月の間、前半は施設、後半は「少年非行対策チーム」の保護観察を受けながら地域で生活することを命じるものである（殺人等の一層重い犯罪行為の場合は、対象年齢、拘留期間が拡張される）。この他、少年犯罪の増加を懸念して近年様々な刑罰や司法処遇が導入され、例えば、触法少年の親にカウンセリングや指導を受けさせ、あるいは子どもを通学させる等の保護者命令（parenting order）等もある。

なお、これら拘留のための施設は、2000 年 4 月から、すべて「少年司法委員会」（Youth Justice Board）が刑務当局、自治体及び民間事業者から必要定員を確保したうえで一元的に提供することとなり、拘留中の児童の教育も行う。この「少年司法委員会」は、全国ベースでの少年非行防止対策の実施の監視、大臣への助言、少年非行防止のためのモデル事業の推進等の役割も担っている。

5 2004年児童法について

(1) 2004年児童法制定の背景

英国の児童福祉法は、児童虐待が社会問題になる度に見直しが行われるという歴史を繰り返してきたが、今回も例外ではない。自治体の社会サービス局と関係機関が連携した取組みを進めてきたはずであるにもかかわらずリスクを抱える児童を適切に保護できず、少女ヴィクトリア・クリンビーの死亡事件が発生してしまった。実態究明のために設置された調査委員会（Laming 卿委員会）は、行政機関の連携の不足、情報共有の失敗等をあらためて指摘し、必要な改善措置を行うよう政府に勧告した（2003年1月）。政府は同年9月に「全ての児童を大切に」（グリーンペーパー）を発表したが、この勧告を強く意識していたことは明らかである。ブレア首相自らが、その冒頭で、子どもは国の希望であるにもかかわらず児童虐待で死亡事件が発生してしまったことを恥じ、Laming 卿委員会の勧告に応えるために一連の対策を提案するものである、と述べている。再発防止に向けての抜本的な組織再編成の多くは法律改正を伴うもので、今回の「2004年児童法」に盛り込まれた。

しかし、グリーンペーパーは、労働党が政権就任以来取り組んできた児童福祉政策を将来に向けて一段と発展させていくという意図も込められており、保護者・介護者への支援、要保護児童の早期支援、児童福祉サービス従事者の養成確保等の幅広い内容となっている。また、今後に向けて興味深いのは、児童福祉政策の目指すべき児童の「福祉」として5つの積極的な具体目標、つまり、「健康」(be healthy)、「安全」(stay safe)、「自己実現」(enjoy and achieve)、「社会貢献」(make a positive contribution)及び「経済保障」(achieve economic well-being)を掲げたことである。これらの目標はほぼそのままの形で「2004年児童法」に取り込まれ、関係機関が連携して達成すべき目標、あるいは達成度を評価する物差しにしていくこととされている（注37）。

(2) 新法の概要

「2004年児童法」は、単独法として制定されたが「1989年児童法」を補完するものであり、行政機関の責任の明確化、関係機関の連携等に主眼が置かれている。既に段階的に施行されているが、現在、教育技能省を中心に次々と自治体向けにガイダンスが出され、自治体の準備が進められている。

① 児童コミッショナー（Children Commissioner）の設置

児童の声や利益に対する国民の関心を高め、児童の声や利益を代表しながら、およそ児童の福祉に関する幅広い活動権限を持つ政府から独立したコミッショナーで（事務局スタッフあり）、主務大臣によって任命される。その任務は、行政・民間を問わず児童福祉関係者に対する働きかけ、主務大臣に対する助言、苦情その他全般についての調査や一連の活動に基づく報告書の作成である。また、個別児童のケースが児童福祉政策全般に関連する場合には必要に応じて調査を行い、勧告を行う（2005年3月には、イングランド初代の児童コミッショナーが任命された）。

② 自治体組織の再編・強化

まず、各自治体に従来の社会サービス局に替えて児童サービス局を置き、児童を対象とする福祉、教育、保健等のサービス担当部局を一元化した（2006年4月から。成人に対する福祉サービス担当部局として、新たに成人社会サービス局を設置）。そのうえで、児童サービス局には、児童を保護し福祉の向上を図るため、関係機関、関連団体との連携を促進する体制づくりの義務を課すこととした。関係機関とは、ディストリクト、警察、教育部局、地方観察部局、少年非行対策チーム、地方保健当局等と幅広く、これら機関にも児童サービス局との協力義務が課された。

次に、各自治体には「地域児童安全保護委員会」（Local Safeguarding Children Board）が設置される。関係機関の連携を図るための協議の場としては既に「地域児童保護チーム」が設置されているが、従来は法律の根拠がなかったため、その設置と役割が法律で明確に定められた。児童サービス局が中心となり、関係

機関は各々の役割の下で児童福祉行政を実施していくが、「地域児童安全保護委員会」は全体の連携を図りながら様々な調整（例えば、困難事例を調査する際の連携手順等）、計画作り等を円滑に行うための一種の協議会である。教育技能省が現在ガイダンスを作成中で、正式には2006年4月から発足する。

さらに、「児童青少年計画」(Children and Young People's Plan)の策定義務が自治体に課された。地域のニーズを把握し、目標や達成手段を定め児童福祉を推進するための計画を各自治体が策定して、取り組むことを求めるものである。これも従来から中央政府の指導で各自治体が策定してきた「児童サービス計画」を法定化したものであるが、併せて多数の個別計画が廃止され、およそ児童に関連する自治体の行政分野を幅広くカバーする一元的な計画となる（遅くとも2006年4月までに策定することとされ、計画期間は各自治体の判断に委ねられている）。

③ 児童保護情報の共有

行政機構の再編、協議機関の設置、事業実施の計画等に加え、地域のニーズを有する児童に対して各自治体、担当職員が効果的に支援を進めていくことができるよう、全国の自治体を横断する児童保護のためにデータベースを設置することとしている。既にある「児童保護台帳」は専ら児童虐待防止対策のものであるが、広く一般児童の福祉対策の推進のための情報基盤を整備しようとするものである。ただし、児童保護、家庭支援を適時に実施していくためには予算、サービス等の整備が先決で、包括的なデータベースの構築は、プライバシー保護等の点で問題が多いという議論も児童福祉関係者の間では依然として根強くある。

(注釈)

(注1) 本報告では、特にことわらないかぎり、英国のうちイングランドに関する政策動向やデータをとりあげる。英国の政府関係の報告書、資料等は、主として次のホームページから入手した。

www.everychildmatters.gov.uk

www.dh.gov.uk/Home/fs/en

www.dwp.gov.uk

www.crimereduction.gov.uk

www.surestart.gov.uk/

www.statistics.gov.uk/

(注2) Department of Health (1998), Modernising Social Services: Promoting Independence, Improving Protection, Raising Standards, Cmnd.4169, HMSO.

(注3) Department of Health(1999), The Government's Objectives for Children's Social Services.

(注4) 自治体における児童のニーズ把握、保護、関係機関の連携、家庭との「パートナーシップ」等に関する留意事項をマニュアル化した主務省庁の最も基本的なガイダンスとして、次の2つをあげることができる。

「評価ガイダンス」

Department of Health, Home Office, Department for Education and Employment (2000), Framework for Assessment of Children in Need and their Families, HMSO.

「連携ガイダンス」

Department of Health, Home Office, Department for Education and Employment (1999), Working Together to Safeguard Children : A guide to inter – agency working to safeguard and promote the welfare of children, HMSO.

- (注 5) Ryan M. (1999) , The Children Act 1989, Putting It Into Practice, second edition, Ashgate, p.3.
- (注 6) 前掲書 (注 3)
- (注 7) 「1989 年児童法」の解説は、前掲書 (注 5) の他、次を参考にした。
White R., Carr P. and Lowe N, (2002) ,The Children Act in Practice , third edition, Butterworths.
- (注 8) 「1991 年刑事裁判法」(Criminal Justice Act 1991) が制定されるまでは、「青少年裁判所」の前身であった「少年裁判所」(juvenile court) が、児童事案の刑事手続きと民事(保護) 手続(ケア手続き等) の両方を担当していた。
- (注 9) 前掲書 (注 7) pp.53 – 54.
- (注 10) Department of Health (1989) , Department of Health’s Instruction to the Children Act , p.27, para1.3, HMSO.
- (注 11) カウンティに相当する権限を有する基礎自治体 (unitary authority) と呼ばれる 46 のいわば特別市も児童福祉行政を担う。
- (注 12) 前身は、1974 年に発生したマリア・コウルウェル (Maria Colwell) 事件を契機に設置された「地域評価チーム」(Area Review Team) である。
「地域児童保護チーム」の運営に関しては前掲 (注 4) の「連携ガイダンス」が示されているが、取組みにはかなりの地域差があると指摘されている (前掲書 (注 5) pp.64-66)。
- (注 13) Office of Deputy Prime Minister (2005) , Local Government Statistics England No.16.
- (注 14) Depart of Health (2005) , Personal Social Services expenditure and unit cost: England: 2003- 2004, Bulletin 2005/07.
- (注 15) 「2002 年ケア基準法」(Care Standards Act 2002) に基づき、社会福祉、保健、教育等のサービス提供事業 (保育サービスを除く) の登録、監査等を一元的に担う独立の監査機関が再編統合された。
- (注 16) Skills for Care (2005) , Integrated and Qualified, Policy Drivers Update.
その付属データ集は、児童福祉サービスの養成訓練問題の課題、対策を専門技能団体の視点から極めて包括的にまとめている。
- (注 17) Department for Education and Skills (2005)、Children’s Workforce Strategy, A strategy to build a world- class workforce for children and young people.
- (注 18) 以下の解説は、前掲書 (注 5)、(注 7) 及び (注 4) の主務省庁の基本ガイダンスをベースにしている。ただし、「連携ガイダンス」は「2004 年児童法」制定を機に見直され 2006 年には改訂される予定である。また、各自治体はガイダンスに基づき「地域児童保護チーム」で協議しながらローカル・ルールを作るので、地域によって異なることに留意する必要がある。
- (注 19) 全国児童虐待防止協会 (National Society for the Prevention of Cruelty to Children) も、法 31 条 1 項に基づき、自治体と同様に裁判所にケア命令などを申し出ることができる。
また、裁判所は、家事審判の手続きの中で児童の福祉を検討している際に当該児童をケア命令等の対象にするのが適当と判断した場合には、裁判所の方から自治体に児童の状況を調査するよう求めることができる (法 37 条。裁判所は、その間の措置として、一時ケア命令等を発することができる)。調査実施を求められた自治体は、調査結果に基づいてケア命令等の申出をするか、児童・家庭に対して必要なサービス支援等を行うかを検討しなければならない。ケア命令等の申出をしない場合は、その理由と提供したサービス等を裁判所に通報する。
- (注 20) 児童福祉政策の実施状況、データについては次の 3 資料を参照した。
Department for Education and Skills (2004) , The Children Act Report 2003.
Department for Education and Skills (2003)、National Statistics Bulletin (Issue No 01/05) , Statistics of Education: Children Looked After in England: _____ 2003 – 2004.
Social Services Inspectorate, Modern Social Services, a commitment to the future, The 12th Annual Report of the Chief Inspector of Social Services 2002- 2003, Appendix A.

- (注 21) Dalley G. Unsworth L. Keightley D. waller m. Davies T. and Morton R. (2004) , How do we care?, The availability of registered care homes and children's homes in England ant their performance against National Minimum Standards 2002-2003, National Care Standards Commission.
- (注 22) Department for Education and Skills (2004) , The Children Act Report 2003.
- (注 23) 前掲書 (注 22)。児童虐待ケースの調査、保護手順等については、主務省庁の「連携ガイダンス」を参照した。
- (注 24) Office for National Statistics (2004) , The health of children and young people.
- (注 25) Department for Work and Pensions (2005) , Client Group Analysis, Quarterly bulletin on families with children on key benefits.
- (注 26) 母子家庭が就業を通じて経済的自立を図れるよう、いわゆる「福祉から雇用へ」を進める「ニューディール事業」の中でも母子家庭対策は1つの柱となっている。
- (注 27) Department for Work and Pensions (2005) , Child Support Agency, Quarterly Summary Statistics December 2005.
- (注 28) Women's Aid は年間 65,000 件 (2002 年)、Refuge は 25,014 件 (2001 年) の電話相談を受けている。
- (注 29) www.womensaid.org.uk
- (注 30) 保育問題の全国団体 Daycare Trust の調査 (2004 Childcare Costs Survey) によれば、保育所 (全日制) の保育料の平均は 2 歳未満児で週 134 ポンド (地域により 110~169 ポンド)、2 歳以上児童で 123 ポンド (103~149 ポンド) である。
- (注 31) Cabinet Office (1998) , Meeting the Childcare Challenge, Framework and Consultation Document, Cm.3959. HMSO.
- (注 32) 保護者は、ChildcareLink というホーム・ページにより、地域の保育サービス情報 (事業所名、施設種類、保育時間等) にアクセスできる。
- (注 33) HM Treasury (2004) , Choice for Parents, the best start for children: a ten year strategy for childcare.
- (注 34) 10~13 歳の児童は従来は一般的に責任無能力(doli incapax)の推定を受けていたが、「1998 年犯罪・秩序違反法」により、原則として刑事責任を問われることとなった。また、同法により、刑事責任を問われるべき犯罪相当の行為を行った 10 歳未満の児童で地域への迷惑行為を行った等の一定要件に該当する場合には、「治安判事裁判所」が児童安全命令 (children safety order) を出せることとした。
- (注 35) National Audit Office (2004) , Report by the Comptroller and Auditor General, HC 190 Session 2003-2004: Youth Offending: The delivery of community and custodial sentences.
- (注 36) 前掲書 (注 35)。
- (注 37) 「全ての児童を大切に」 (グリーンペーパー)
Department for Education and Skills (2003) , Every Child Matters, Cm 5860.
HMSO.
「全ての児童を大切に 児童のための変革」 (白書)
Department for Education and Skills (2004) , Every Child Matters : Change for Children.

参考文献・資料

- 1 Cabinet Office (1998) , Meeting the Childcare Challenge, Framework and Consultation Document, Cm.3959. HMSO.
- 2 Dalley G. Unsworth L. Keightley D. waller m. Davies T. and Morton R. (2004) , How do we care?, The availability of registered care homes and children's homes in England ant their performance against National Minimum Standards 2002-2003, National Care Standards Commission.

- 3 Department for Education and Skills (2001) , National Statistics Bulletin Issue (No 08/01) , Statistics of Education: Children’s Day Care Facilities at 31 March 2001 England.
- 4 Department for Education and Skills (2003) , Every Child Matters, Cm. 5860. HMSO.
- 5 Department for Education and Skills (2004) , Children Act Report 2003.
- 6 Department for Education and Skills (2004) , Every Child Matters : Change for Children.
- 7 Department for Education and Skills (2005), National Statistics Bulletin (Issue No 01/05) , Statistics of Education: Children Looked After in England: 2003 - 2004.
- 8 Department for Education and Skills (2005) , Children’s Workforce Strategy, strategy to build a world - class workforce for children and young people.
- 9 Department of Health (1989) , Department of Health’s Instruction to the Children Act, HMSO.
- 10 Department of Health (1998) , Modernising Social Services: Promoting Independence, Improving Protection, Raising Standards, Cmnd 4169, HMSO.
- 11 Department of Health(1999), The Government’s Objectives for Children’s Social Services.
- 12 Depart of Health (2005) , Personal Social Services expenditure and unit cost: England: 2003- 2004, Bulletin 2005/07.
- 13 Department of Health, Home Office, Department for Education and Employment (1999) , Working Together to Safeguard Children : A guide to inter – agency working to safeguard and promote the welfare of children, HMSO.
- 14 Department of Health, Home Office, Department for Education and Employment (2000) , Framework for Assessment of Children in Need and their Families, HMSO.
- 15 Department for Work and Pensions (2005) , Client Group Analysis, Quarterly bulletin on families with children on key benefits.
- 16 Department for Work and Pensions (2005) , Child Support Agency, Quarterly Summary Statistics December 2005.
- 17 HM Treasury (2004) , Choice for Parents, the best start for children: a ten year strategy for childcare.
- 18 National Audit Office (2004) , Report by the Comptroller and Auditor General, HC 190 Session 2003-2004: Youth Offending: The delivery of community and custodial sentences.
- 19 Office of Deputy Prime Minister (2005) , Local Government Statistics England No.16.
- 20 Office for National Statistics (2004) , The health of children and young people.
- 21 Ryan M. (1999) , The Children Act 1989, Putting It Into Practice, second edition, Ashgate.
- 22 Skills for Care (2005) , Integrated and Qualified, Policy Drivers Update.
- 23 Social Services Inspectorate, Modern Social Services, a commitment to the future, The 12th Annual Report of the Chief Inspector of Social Services 2002 - 2003, Appendix A.
- 24 White R., Carr P. and Lowe N. (2002) , The Children Act in Practice third edition, Butterworths.

分担研究報告

「障害児童福祉、ひとり親家庭福祉、非行児童福祉における各領域の特徴」

分担研究者	神奈川県立保健福祉大学	新保幸男
協力研究者	上智大学	網野武博
協力研究者	東海大学	小林理
協力研究者	東京家政大学	平戸ルリ子
協力研究者	流通経済大学	村田典子
協力研究者	淑徳大学大学院	佐藤まゆみ

研究概要：「障害児童福祉」「ひとり親家庭福祉」「非行児童福祉」について、有識者へのヒアリング調査を実施した。結果から次の諸点を導き出すことができた。

①障害児福祉については、普遍的な子育て支援を基本として、障害の発見や支援サービスのしくみにおいて、地域の身近な窓口としての機能とよりハイリスクな状況に専門性をもち対応する機能との分担の明確化が求められる。地域レベルで子どものライフコースにおける安定的継続的生活環境にとって、学校教育と障害児童福祉サービスとの関係の課題が重要となっている。②ひとり親家庭の就労支援については、現行のハローワークのもつ機能では、ひとり親家庭の就労ニーズに関わっていくのは難しく単純な連携では不十分である。母子生活支援施設の広域利用については、利用可能枠や手続き等、実際に活用しやすいしくみが必要である。③非行児童の相談や支援については、児童の個別の状況に対応できる体制の整備が必要であるとともに、母子保健等との連携が必要である。児童を専門とする精神医学領域の専門職が少なく、養成、配置、研修が必要である。学校教育との連携には課題が多く、スクールカウンセラーとの連携が重要となってくる。

【研究目的】

「子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方に関する総合的研究」の一環として、本分担研究では、「障害児童福祉」「ひとり親家庭福祉」「非行児童福祉」について、将来展望を含めた有識者の意見に基づき、現状認識と課題、そしてその政策的解決の方向性について整理し、施策の一定の方向性を提示することを目的としている。

【研究方法】

本研究は2か年継続研究の第2年目であり、今年度の調査では、「障害児童福祉」「ひとり親家庭福祉」「非行児童福祉」に関わる有識者に対し、個別領域5つ、共通項目5つからなる半構造化面接による調査を実施し、意見を聴取した。個別領域における質問文作成にあたっては、昨年度研究結果に基づき、「障害児童福祉」「ひとり親家庭福祉」「非行児童福祉」の望まれる方向性を示すようにし、それを支持する場合には、具体的な方策についても意見を求めるようにした。具体的には、各領域について次の5つの項目に対する半構造化面接を行った；[障害

児童福祉] ①親(保護者)が子の障害を認識していくための支援についての意見及び方策、②障害児の施設入所について、契約制度と職権保護の2本立てとすることについての意見及び方策、③障害児に対する支援と障害者に対する支援の連続性についての意見及び方策、④障害児をめぐる母子保健と社会福祉の連携についての意見及び方策、⑤障害児をめぐる障害児教育・社会福祉の連携についての意見及び方策；[ひとり親家庭福祉] ①母子家庭の就労支援においてハローワークとの関係を強化するという考え方についての意見及び方策、②養育費の支払いを強化するという考え方についての意見及び方策、③母子生活支援施設の広域利用をより使いやすいものにするという考え方についての意見及び方策、④母子自立支援員の役割で、地域社会の資源を積極的に活用するという考え方についての意見及び方策、⑤これからのドメスティック・バイオレンス(DV)問題の相談や保護の仕組みをより強化すべきとの考え方についての意見及び方策；[非行児童福祉] ①児童福祉司や児童心理司等のスタッフなど条件の整備についての意見及び方策、②児童自立

支援施設の役割強化についての意見及び方策、③精神医学的支援の強化についての意見及び方策、④学校教育現場との連携についての意見及び方策、⑤青少年の就労支援についての意見及び方策。

また、有識者の選定においては、当該領域において先駆的な提言や実績のある者ないしその自治体に所属する者について、他分担研究班と同様、厚生労働行政に詳しい有識者1名、都道府県・政令市行政に詳しい有識者1名、市町村行政に詳しい有識者1名、実務に詳しい有識者1名、研究者1名を、分担研究班会議において特定した。その上で、それぞれの対象者についてインタビューの実施を試みたが〔ひとり親家庭福祉〕分野で1名、〔非行児童福祉〕分野で1名の対象者へのインタビューは実施できなかった。このため、結果については、これらを除いてまとめを行っている。

最後に、結果のまとめ及び分析においては、比較的共通して聴取された見解や、オリジナル性の強い見解をとりあげ、改革の方向性やその前提条件について整理した。また、倫理的配慮として、インタビューの結果概要を本報告に記載することについて事前に同意していただくとともに、調査対象者の匿名性を確保するよう配慮を行った。

【研究結果】

障害児童福祉については、子どもの障害について親が受容していくことの支援の重要性については、具体的な方法についての実践や研究の積み上げが不十分であり難しい。発達障害の問題は、実態的に、支援費でフォローできない部分を相談も含めて自治体で対応している部分もみられる。母子保健との連携にくらべて、教育と障害児童福祉との連携に多くの課題がみられる。契約と職権保護については、子どもの成長発達において、また家族の関わり支援において、職権保護のもつ意義はある。

ひとり親家庭福祉については、就労支援におけるハローワークとの連携は重要であるが、ハローワークの現状には課題も多い。養育費の支払強化は重要であるが、母子と子の父との関係性から支払強化が難しい状況もある。母子生活支援施設の広域利用についてはDVへの対応等で重要な方法であるが、利用枠の確保など利用しやすくする必要である。母子自立支援員の役割で地域資源を活用していくことは可能であるが、母子自立支援員との役割分担明確化や秘密保持等の課題があること。DV問題対策の相談や保護の仕組みの強化は重要であるが、ひとり親家庭問題と分けて考える必要もある。

非行児童福祉については、母子保健から非行相談まで

含めた視点の連続性が必要である。現状は児童相談所の体制は不十分で、専門的に担当できる体制の整備が必要である。児童自立支援施設の役割強化については、家庭的支援及び家族支援の機能が重要であり、強化が求められる。精神医学的支援については、児童専門の精神科医や精神保健専門職が少なく、養成、配置、研修等が必要である。学校教育現場との連携については、強化することが重要であるが、現行の児童相談所や障害関係の相談センターとの関係の取り方に課題がある。就労支援については、非行対応としてとるかどうかは要検討であるが、児童の就労支援については、教育による意識付けを含めて必要である。

1. 障害児童福祉について

(1) 親(保護者)が子の障害を認識していくための支援について

子どもの障害について親が受容していくことの支援の重要性については、多くが認識するところであるが、具体的な方法についての実践や研究の積み上げがまだ不十分であり検討が求められるところである。現行は母子保健分野と障害児童福祉分野との連携のなかで障害を発見しサービスへとつなげていく流れとなっており、相談援助システムのしくみとしては機能しているという見解は、ある程度共有されている。発達障害の問題は、対応が難しく、発達障害者支援法に盛り込まれた内容が主導となっていくことになるが、実態的に、支援費でフォローできない部分を相談も含めて自治体で対応している例もみられる。

(2) 障害児の施設入所について、契約制度と職権保護の2本立てとすることについて

契約と職権保護については、子どもの成長発達において、また家族の関わり支援において、職権保護のもつ意義はあるという見解が多かった。家庭で生活するのが困難な児童という考え方では、障害のあるないに関わりはなく、また虐待による要保護についても同じ考え方を敷衍する意見があった。他方で契約はあくまでも保護者の判断でサービスを利用するという性格が強くなり、その際あらためてサービス提供についての目的、範囲、期間などの明確化が求められるであろう。

(3) 障害児に対する支援と障害者に対する支援の連続性について

連続性については、学校から卒業後という連続性と施設における連続性という視点でみることができ、子

どもが自己の将来にとってどのような生活をしたいかというイメージから出発する必要があるという見解があった。また、学校生活については、障害をもつ、もたないに関わらず可能な限り一緒に生活することで、成人してからの生活適応力をのばすことが必要であるという見解もあった。

(4)障害児をめぐる母子保健と社会福祉の連携について

地域の保健分野の専門性が高齢者領域に偏っているという指摘はあるが、母子保健から障害児童福祉サービスへの連携については、一連のながれができていているという意見は多くあった。他方で在宅福祉サービスについては、自治体間で格差が著しいことは課題となってくる。

(5)障害児をめぐる障害児教育・社会福祉の連携について

母子保健との連携にくらべて、教育と障害児童福祉との連携に多くの課題がみられている。障害をもつあるいは発達に課題をもつ子どもにとって成長する過程を安定的継続的な生活環境で過ごすことにとって、学校教育の期間は、まったく異なる考え方のもとで過ごす場となってしまう。教育との連携については、連絡会の設置やあらたな専門職の配置以上に、教室レベルで子どもや家族の様子をていねいにみていくことのできる方策が重要である。

2. ひとり親家庭福祉について

(1)母子家庭の就労支援においてハローワークとの関係を強化するという考え方について

ハローワークとの関係を強化するという考えには賛成であるが、母子家庭の母への就労支援を効率的に行うためには、現状のハローワークの支援体制では難しい。就労支援コーディネーターや福祉事務所に配置されている母子家庭就労支援相談員兼就業支援員との連携も重要である。単なる機関の紹介や付き添いといった支援だけでなく、子ども家庭福祉サービスを担う者とハローワーク等との合同研修や事例研究を行っていく必要がある。また、県レベルで実施しているパソコン講座や介護講座について目に見える効果があがっていないという見解もあった。さらに、就労支援自体の考え方として、正社員として就労することをめざす支援と、就労の前提となる意欲の問題、知的あるいは精神的課題をもつ母への支援とで分けて考える必要性もある。

(2)養育費の支払いを強化するという考え方について

父親の子に対する養育責任という意味では、養育費の

支払いを強化することは重要であるが、経済的理由やDV被害により母子家庭になっている場合には、この父の資力や母の側が父親交渉や金銭のやりとりにより関わりを継続すること自体を拒否することもあり、支払い強化が難しい状況もある。養育費の支払いと面会権がセットで争われることの難しさもある。養育費の請求を遠慮すると考える者がいる一方で、この父の自覚や責任を明確にするために請求を積極的に行うと考える者もいる。現実的な方法として、養育費を取れなかった場合の立て替え払い制度を考えることも必要であるという見解があった。また、養育費の現状を把握する方法が未整備であるという見解があった。

(3)母子生活支援施設の広域利用をより使いやすいものにするという考え方について

母子生活支援施設の広域利用については、DV問題等への対応にとって重要な方法であるが、利用枠の確保など利用しやすいしくみが必要であるとする意見があった。母子自身も広域利用による生活環境の変化に耐えられずにもとに戻ってしまう事例もある。また、母子生活支援施設をもつ自治体に負担が重くなっていること、中小の自治体では費用の確保が難しいという見解もあった。また広域利用に付随して生活保護を現住地主義で行うか発生地主義で行うかという問題もある。

(4)母子自立支援員の役割で、地域社会の資源を積極的に活用するという考え方について

母子自立支援員の役割で地域資源を活用していくことは可能であるが、母子自立支援員との役割分担をどのように明確化していくか、また利用者の秘密保持等をどのように対応していくかといった課題がある。またそもそも母子の利用できる地域資源の供給量がまだ少ないという見解もある。他方で、就労をめざす母子が雇用促進住宅制度を活用するなど就労支援の部分では地域資源を活用する有効性があるとする見解もある。

(5)これからのDV問題の相談や保護の仕組みをより強化すべきとの考え方について

DVの問題は、親が子に対して加害者となるという虐待の問題の側面があることが重要であり、子ども家庭福祉分野と婦人保護の分野との連携が求められる。DV問題対策の相談や保護の仕組みの強化については重要であるが、身近な市町村よりは都道府県の方が相談しやすい場合があること、現状は保護することに重点がおかれ、その後、またもとの問題にもどってしまうという例も多

く、一定期間保護した後にはどのような対応をすべきなのか明確にしていく必要があるという意見があった。保護施設への入所後も心身の不安定な状況に対して、医療機関や心理療法の利用による回復への支援のしくみが必要である。母子生活支援施設については、保護のために地域からクローズドする必要と母子の地域社会との交流というオープンにする必要とを両立させることの難しさもある。DV加害者への再教育の仕組みも必要である。また、DV問題自体は、ひとり親家庭問題と分けて考える必要もあるという見解もあった。

3. 非行児童福祉について

(1) 児童福祉司や児童心理司等のスタッフなど条件の整備について

児童相談所の非行問題対応の体制は不十分であり、スタッフの増強や条件の整備は必要である。非行問題については、妊娠期や出産期等の母子保健の領域から非行相談に至るまで児童の生育歴や家族の状況等を個別にみていく一体的な施策が必要である。非行問題に専門にあたる職員体制の整備、長く経験を蓄積できる仕組みが重要である。

(2) 児童自立支援施設の役割強化について

児童自立支援施設の機能強化については、必要であるという見解が共有されている。児童自立支援施設の特徴として、家庭的な支援や児童の家族への支援が個別に可能なことであるとみる見解は多く、今後も小舎制の施設形態を中心的に家庭的支援及び児童の家族への支援の機能を強化していくことが重要である。また、それとは機能分担するかたちで一定の定員規模をもつ国立の施設の特徴も維持すべきであるという意見もあった。

(3) 精神医学的支援の強化について

児童を専門とする精神科医等の医療保健専門職が少ないことが大きな課題であり、そうした専門職の養成、都道府県レベルにおける基幹的な地域区分における相談及び施設等への配置、現任職員への研修等が必要となっている。現状では個別のカウンセリングの機能が重要であるという見解もあった。

(4) 学校教育現場との連携について

学校教育との連携は、市町村レベルでは実務者の会合等で行われているところもあるが、連携の強化が必要であるという見解は多い。学校教育は、児童相談所や障害関係のセンター等と連携してこることが少なかったこと

が課題である。他方で、各学校へ配置されているスクールカウンセラーや特別支援教育コーディネーター等が、療育センター等と連携をうながしている例はみられることから、そうした専門職との連携に可能性が見出される。

(5) 青少年の就労支援について

青少年については、早い時期から教育の中で意識付けをしていく必要があるという見解は共有されているが、経済的な自立のみを強調してすすめるのは問題であるという見解がある。他方で、非行対策として就労支援ということ位置づけていくという考え方には問題があるという見解があった。福祉領域のみで位置づけるよりは、より広く経済界やNPO等就労支援に取り組んできている領域と連携していくことも必要である。

4. 共通質問について

(1) 次世代育成支援・子ども家庭福祉を推進するための基本的視点—地域・市町村を中心とするサービスの普遍化を図る視点と、子ども虐待に対応して親権を制限するなどの権利擁護の視点とを、制度上どのように担保すればよいか

子どもはどのような問題をかかえる子どもでも発達の視点で捉える必要がある。その観点から考えれば、窓口は広く普遍的にとっておき、その上で、個別の専門性へと振り分けていくことが必要である。その際、誰がどのように振り分けるか、専門性をどう確保するか課題となる。市町村と、都道府県・国レベルのそれぞれにおける役割分担は必要であり、適切な役割もあるという見解は共有されている。サービス提供は生活圏域に近い市町村で、よりパターンリスティックなものは一歩引いたところで機能をもつのがよいという見解もあったが、法的な介入機能を身近なところにおくことも必要という見解もあった。子どもの権利保障という観点で社会的介入の機能は強化する必要があるという見解は複数みられた。

(2) 次世代育成支援・子ども家庭福祉の基本的法体系—普遍的サービスを提供する育児支援法と社会的養護などを規定する児童福祉法との住み分けについて—親権や未成年後見について、英国児童法のように、公法たる児童福祉制度に統合について

普遍的なサービスを提供する育児支援法と、社会的養護などを規定する児童福祉法とにすみ分けることについては、意見がわかれるところではあるが、あまり必要性がないという見解と、すみ分けをおこなうべきでないという見解がより強くみられた。現行児童福祉法の第一条、

第二条をきちんとおさえることが基本であり、課題に応じて対応する法律が異なる場合でも、すみ分けというよりは、同じ基本に対してとらえる側面が異なるという位置づけが必要である。また法体系は普遍的で統合的なもの、あるいは包括的なものがよいという見解もあった。法律の統合の前提として、地域のサービスの統合連続性が不可欠であるという見解もあった。いずれの意見においても、子どもを社会的責任で育てるといふことの国民的合意を確認する必要があるという認識は共有されていた。親権と未成年後見については、それを引き受けた個人に過剰に負担が多くかかることは問題であるという指摘もあった。

(3)次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給の方法 —利用者と提供者とが直接向き合う関係を基本とし、これによることが不適当な場合などに職権保護や司法による決定を組み合わせることにについて

社会福祉サービス提供において利用者提供者が直接向き合うという考え方自体に反対する意見は多くない。しかしながら、児童家庭福祉の領域におけるサービス提供について、すべてを契約で行っていくことは、馴染まないと考える見解が強くみられる。子どもの当事者性の保障や親との関係など、国や都道府県が責任をもって介入していくことは、児童家庭福祉の領域は基本となってくる。また、母子生活支援施設のように地域に偏在がみられる施設の利用に選択の条件が保障されていないということもある。国が財源を減らす方向ですすむこと、直接向き合うという議論が財源論から発しているということに問題を指摘する意見は多くみられた。職権か契約かという議論よりも、親がどのように育てていくかを前提とすべきという見解もあった。

(4)次世代育成支援・子ども家庭福祉行政実施体制の分権化

市町村中心に行っていくことについて、利用者の身近な地域で対応を行っていくという観点では、反対を述べる意見はない。しかしながら、現状では人的にも技術的にも担っていくことは難しいという見解が多くみられる。また市町村のサービスをスーパービジョンする機能も必要である。人的体制や専門性の確保をあまり必要としないサービスについては市町村で対応し、専門性の蓄積が必要とされたり、財政的な裏付けが必要とされるものについては、国全体でコントロールがとれるようなしくみがよいという見解もあった。児童相談所がもっていた措置権をもつことで気軽に相談をうけにくくなることを指

摘する見解もあった。他方で地域に密着したところでサービス提供をおこなっていくことのメリットを指摘する意見では、市町村を中心的とする方向で可能性があるものとして、市の家庭児童相談室や保健センターの機能強化をあげる意見があった。専門性の確保の課題よりも、まずどんな問題でも身近な地域で受け付けることを重視し、適切に専門サービスへつなげるのがよいという意見もあった。民間を活用するなど市町村レベルでは供給量の拡大多元化をめざし、要保護児童対策地域協議会につなげるような相談を公的な立場で受けるという役割分担も有効であるという見解もあった。

(5)次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの財源 —社会保険システムによる財源の導入 —税財源と社会保障財源との組合せ

財源の問題は重要であるが、社会保障全体の傾向として社会保険システムを前提とする議論が先行してすすむことを危惧する見解がいくつかみられた。保険のしくみの導入については、児童家庭福祉の分野においてリスクの概念が馴染まないと考える意見が多くみられた。社会保険化することで、子どもを育てる世帯とそうでない世帯とのあらたな対立構造を生むことを懸念する見解、さらに無抛出層をどれだけ前提としてしくみをつくるのかということも大きな課題であるという見解もあった。また、税財源についても、高齢者領域に偏っていることの問題を指摘する意見もあった。制度を複雑にしないで払ったものが自分たちの所にかえてくる実感がもてるしくみが求められる。

【考察】

障害児童福祉については、障害のあるないにより対応を分けることよりも、あくまでもひとりの子どもの発達という視点から普遍的な子育て支援を基本として考えることと、適切なタイミングで適切な専門的サービスの利用につながることを課題である。普遍的な子育て支援を基本として、障害の発見や支援サービスのしくみにおいて、地域の身近な窓口としての機能と、よりハイリスクな状況に専門性をもち対応する機能との分担の明確化をはかっていくことが求められる。生活する地域のレベルで、子どものライフコースにおける安定的継続的な生活環境を保障するために、特に、学校教育と障害児福祉サービスとの関係の課題が重要となっている。

ひとり親家庭の就労支援については、現行のハローワークのもつ機能では、ひとり親家庭の就労ニーズに関わっていくのは難しく単純な連携では不十分である。母子

生活支援施設の広域利用については、利用可能枠や手続き等、実際に活用しやすいしくみが必要である。

非行児童の問題の相談や支援については、児童の個別の状況に対応できる体制の整備が必要であるとともに、母子保健等との連携が必要である。非行児童の問題に限らず、児童を専門とする精神医学領域の専門職が少ない。子どもの問題は、非行問題であっても、虐待や障害をとまなうものも多く、児童の相談や利用サービスの現場において個別に子どもに関わることのできる精神医学領域の専門職の養成、配置、研修が必要である。また、学校教育と児童家庭福祉担当機関や施設との連携には課題が多く、教室レベルで子どもの生活や家族との関係をみていくことのできる視点が必要なのであるが、現実的に教師の体制は不十分である。すでに配置されているスクールカウンセラーについては、療育関係機関等との連携を行っている事例もみられてきていることから、そうした専門職との連携も重要となってくる。

【謝辞】

今回の障害児童福祉領域の調査研究においては、社会福祉法人旭川荘専務理事 山村健氏にご助言とご指導をいただきましたことをここに感謝申し上げます。

インタビュー調査質問項目

<障害児童福祉>

1. 親（保護者）が子の障害を認識していくための支援について、もう少し強化する。
この事柄についてのお考えをお話ください。
2. 障害児の施設入所は措置制度で行われていますが、契約制度と職権保護の二本立てとする。
この事柄についてのお考えをお話ください。
3. 障害児に対する支援と障害者に対する支援の連続性について、もう少し配慮する。
この事柄についてのお考えをお話ください。
4. 障害児をめぐる母子保健と社会福祉の連携については、より強化する。
この事柄についてのお考えをお話ください。
5. 障害児をめぐる障害児教育、社会福祉の連携については、より強化する。
この事柄についてのお考えをお話ください。

<共通質問文>

6. これからの次世代育成支援・子ども家庭福祉を推進するための基本的な視点についてお聞きします。その際、地域・市町村を中心とするサービスの普遍化を図る視点と、子ども虐待に対応して親権を制限するなどの権利擁護の視点とを、制度上どのように担保していけばいいでしょうか。先生のお考えをお聞かせください。
7. 次世代育成支援・子ども家庭福祉の基本法体系についてどのようにお考えでしょうか。たとえば普遍的なサービスを提供する育児支援法と、社会的養護などを規定する児童福祉法とにすみ分けることについてどのようにお考えでしょうか。
また、現在、民法に規定されている親権や未成年後見について、英国児童法のように、公法たる児童福祉法に統合することについては、どのようにお考えでしょうか。
8. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービス供給の方法について、どのようにお考えでしょうか。特に、現在の保育の実施や職権保護を基本とする制度を改め、利用者（子どもとその保護者）と提供者（施設など）とが直接向き合う関係を基本とし、これによることが不適當な場合などに職権保護や司法による決定を組み合わせるといふ方法については、どのようにお考えでしょうか。
9. 次世代育成支援・子ども家庭福祉行政実施体制を市町村を中心に再構成していくことについて、どのようにお考えでしょうか。また、その場合、(1) 専門性の担保、(2) 親権者の意に反する施設入所の承認や親権喪失宣告の請求等の事務の実施主体、(3) 市町村を中心として再構成するための条件整備についてはどのように考えればいいでしょうか。
10. 次世代育成支援・子ども家庭福祉サービスの財源について、どのようにお考えでしょうか。また、たとえば公的介護保険制度のような社会保険システムによる財源を導入することについて、どのようにお考えでしょうか。また、その場合の税財源と社会保障財源との組合せは、どのように考えればいいでしょうか。

◎基本的考え方

制度全体はより普遍的なものとしてつくっていくことを基本として特別なニーズを明確化していく。一般子育ての支援のなかで発達障害等のニーズを発見し、専門的な支援につなげていく。施設の利用については、措置から契約へという流れの中で位置づけることができる。一部措置をのこして契約としていく方向性が考えられる。母子保健と社会福祉との連携の課題は、既存の地域保健サービスが高齢者分野に偏重していることである。教育と社会福祉との連携については、学齢期における学校教育が子どもの成長の過程で援助の連続性がとぎれるブックボックスとなってしまっている現状がある。

<領域別>

1. 親(保護者)が子の障害を認識していくための支援について

障害受容等の支援があっても難しい。療育のあり方から入っていくが、システムティックにはなっていない分難しいが、役割分担は必要。体系的に国としてつくる。受容研究に基づくプログラムもなく、遅れている。

発達障害者支援法に盛り込んだものが、他の障害にも大きく影響する。一般の子育て支援の中で、発達障害をピックアップしていくような相談をして欲しい。メインストリーミングやノーマライゼーション、インクルージョン、今まで対象を区別してきたものを解体していく。そして制度はより普遍的に。障害者自立支援法は3障害の統合。介護という普遍的なものから始まり、障害(部分的に障害児)、そして児童福祉へ。

2. 障害児の施設入所について、契約制度と職権保護の2本立てとすること

措置から利用契約へ。方向性として、子どもの場合にも親が選ぶ。手続き上だけでなく、法的に。その中でも配慮を要する。障害児の入所施設、虐待や要保護の問題。

障害児についても学校が義務化になって家で見ている。入所児は、家庭の課題があっても利用していることが多い。通園は選択して。障害児も契約という方向。一部措置を残して。支援費は今、アンバランスな状態。来年10月から、施設入所措置権の市町村委譲の問題を考える。セーフティネットとしての措置をどう考えるか。

受容に関して丁寧にコーディネートできる人がいない。親のサービスの利用に結びつかない。地域の中にコーディネートしている人がいるところはうまくいっている。平成2年から、コーディネーターは600人くらいいる。法的に厳しいものにしていくか。専門職がないなどの理由で市町村には難しいソーシャルワークを充実させるか。自立支援法(相談について市町村、できなければ県)の一方で、平成8年障害者プランにコーディネーターを配置するため書かれていた保健福祉圏域(人口30万人)などが残っていきだろう。

小さい市町村では職員の確保が難しい。ネットワークなどの活用。

3. 障害児に対する支援と障害者に対する支援の連続性について

母子保健や児童相談所について知ることが、別々となると難しい。連続性についてはつくづく考えている。児童相談所を取り出して障害者自立支援法に入れたほうが良いのか。ただ、障害の分野で障害児の問題を扱っていくというのが国の方向性。

市町村でやる福祉行政、高齢者、知的・身体障害者、障害児の在宅サービス、介護度判定、障害程度区分…慣れたものについては市町村におろす。ただし地域差があるので、都道府県を含めてサポートする。

障害児のホームヘルプは全国40%程度の市町村しかやっていない。みんなが使おうと思ったら国の財源がなくなった。一番盛んにやっているところとやっていないところで44.4倍もの差がある。滋賀県が一番すごい。365日24時間サービスを使える。

4. 障害児をめぐる母子保健と社会福祉の連携について

地域保健において、保健師は、高齢者がメイン。その間で子どもを見ている。危惧しているところ。母子保健