

地域の法と政治研究6

書評論文：第一線行政現場としての児童相談所 — 川崎  
二三彦著『児童虐待 — 現場からの提言』  
(2006年、岩波新書)、『虐待死 — なぜ起  
きるのか、どう防ぐか』(2019年、岩波新書)  
を読む

平 田 彩 子

## 1. はじめに

国連総会において「子どもの権利条約」が採択・発効され本年2020年で31年目を迎え、また我が国が本条約を締結してからも25年が経過した<sup>(1)</sup>。1990年代から社会的関心を集め始めた児童虐待問題は、近年もなお悲惨な児童虐待事例が連続して報道され、社会的関心はますます高まっている。

また、2004年の児童福祉法改正に伴い、戦後一貫して児童福祉を一元的に担ってきた児童相談所の役割が市町村に分散し、関係機関の連携が強調されるようになった。すなわち、児童虐待の第一次窓口として市町村が位置づけられ、軽微なケースは市町村が対応し、児童相談所は深刻なケースの対応および市町村の後方支援機能を果たす、という役割分担がなされた。これにより児童福祉は、都道府県・市町村を問わず、地方自治体にとって重要な福祉行政分野の1つとなっている。

地方自治体における児童虐待への対応必要性の高まりという背景を踏まえ、本稿では川

---

(1) 「子どもの権利条約」では、その19条1項において「締結国は、児童は父母、法定保護者又は児童を監護する他の者による監護を受けている間において、あらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、傷害若しくは虐待、放置若しくは怠慢な取り扱い、不当な取り扱い又は搾取（性的虐待を含む。）からその児童を保護するためすべての適当な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置をとる。」と定められている。

崎二三彦著『児童虐待 ― 現場からの提言』(2006、岩波新書)と、『虐待死 ― なぜ起きるのか、どう防ぐか』(2019、岩波新書)の2冊を取り上げる。児童虐待および虐待死が起こる背景やメカニズムを、専門外ではあれ良書を通じて全体像として把握することは、当該問題に対応する法制度および行政機構やその働きを理解する上で必要不可欠である。また、児童相談所は、市民との直接の接触を通じて法政策の実施を担う「第一線行政現場(street-level bureaucracy)」という側面や(Lipsky 1980)、他機関や他専門職との連携という切り口からも分析できる行政分野である(鈴木 2019)。「地域の法と政治研究会」にとっても有益であると考え、書評対象とした次第である。

著者の川崎二三彦氏は、大学卒業後、京都府児童相談所に32年勤務、児童心理司および児童福祉司の資格を有し、児童相談所の現場で長くキャリアを積まれた方である。その後2007年より、児童福祉に関わる職員研修等を担う「子どもの虹情報研修センター(日本虐待・思春期問題情報研修センター)」の研究部長、その後センター長、また厚生労働省・専門委員会の委員を務める一方、児童虐待について著書を多数執筆されている、まさに現場からの積極的な発信を行う第一人者の1人である。

## 2. 『児童虐待 ― 現場からの提言』(2006年、岩波新書)

序章において著者は簡潔に児童相談所の歩みについてまとめている。児童相談所は1947年に制定された児童福祉法に伴い、各都道府県に設置が義務付けられたものである。児童福祉法はその目的において「児童福祉の理念」、「原理の尊重」を総則の冒頭に掲げ、児童相談所は「児童に関する各般の問題につき、家庭その他からの相談に応ずること」や「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認める児童」の通告を受け、適切な援助を加えることをその業務として位置付けた。「いわば、児童の福祉に関するあらゆる相談に対して、児童相談所が公的責任を負ったといってもいい(p. 10)」。

時代の変遷により児童相談所に対応が求められる児童福祉問題は変化してきた。制度創設当初は戦災孤児などの浮浪児問題、1960年代には非行問題、さらに1970年代に入ると障害児への援助や不登校児への対応へと移行し、1990年代以降は児童虐待相談件数の増加に伴い、虐待の未然防止や虐待を受けた児童の保護が重要な課題となっている。

児童福祉の担い手である児童相談所の職員は、誰もが大学で心理学や児童福祉等を専攻したり、また専門職試験を受けたりして採用されたわけでもなく、一般行政職として採用

されそれまでは児童福祉と無関係な業務に携わってきた職員もいる。「つまり、一方ではパイオニアの役割を担わされ、他方では偶然その場に居合わせたような人たちが必死になって児童福祉のために全力を傾けてきた、というのが児童相談所の実際の歴史だったと  
いっていい (p. 12)」と著者はまとめている。もちろん、福祉職採用枠の職員を優先して人事がなされているものの、特に市町村での担当部署においては児童福祉司有資格者の占める割合が3割以下と、低いままであることも指摘されている。児童相談所職員の3-4年間隔の異動という問題点、職員の専門性向上の必要性も指摘される。そのような中、1997年の厚生省児童家庭局長名で出された通知「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」および2000年の児童虐待防止法成立を経て、児童相談所は従来のケースワークで重視していた「保護者との信頼関係」よりも「子どもの安全」を優先する方向に舵を切っていく。

第1章では、児童虐待についての定義と内容についてまとめている。そして、児童虐待の定義そのものが社会一般に明確に理解されてはいない点、何をもって児童虐待とするのかが、実は大変難しく、それが実際の事例への対応を困難にしている点も浮き彫りにしている。児童虐待防止法第2条の定義によれば、児童虐待は、①身体的虐待、②ネグレクト、③性的虐待、④心理的虐待に分類される。身体的虐待については、しつけとどのように区別するのか、特に体罰をどう位置づけるかにより、虐待としつけの境界が曖昧となる。著者は懲戒権について法務省民事局長の国会答弁(2000年4月)をひき、家庭での体罰・暴力には二重基準が存在することを指摘する。すなわち、一方では児童虐待は「子ども側にとって有害な行為であれば虐待」とする傍ら、体罰を含む懲戒権は「子の監護教育のために必要かつ合理的なもの」であり「全部廃止してしまいますと、親が子のために行う正当なしつけもできないということになりかねない」としている。結局、児童虐待が何かということについて社会的合意が形成されておらず、これは保護者の混乱を招き、また児童相談所の実務においても影響を与えているという(体罰や懲戒権の整理についてはその後変化があることは後述)。ネグレクトについても、何がネグレクトに当たるのかについて十分な社会的合意が形成されていないという。例えば、幼い子どもを長時間自宅に留守番させることも、子どもが安全でないという虐待概念の本質から捉えると、ネグレクトに相当する。実際、アメリカやカナダにおいては、幼い子どものみを家に置いて留守番をさせることは、犯罪行為となっている。しかし我が国において、子どもの留守番を全て虐待とみなすのは酷だと言わざるを得ない、と著者自身も認めており、ここにも、児童虐待の定義の曖昧さが浮き彫りにされている。

第2章では、虐待はなぜ起こるのか、その原因について事例を交えながら解説している。「子ども虐待対応の手引き」によれば、「児童虐待の研究から、虐待では、①多くの親は子ども時代に大人から愛情を受けていなかったこと、②生活にストレス（経済不安や夫婦不和や育児負担など）が積み重なって危機的状況にあること、③社会的に孤立化し、援助者がいないこと、④親にとって意に沿わない子（望まぬ妊娠・愛着形成阻害・育てにくい子など）であること、の4つの要素が揃っていることが指摘されている」と記されており、著者自身もこの4つの要素が児童虐待の要因として妥当性がかなり高いと考えている。虐待の起こる要因は決して単純ではなく、単に親を責めるだけでは解決しないこと、保護者自身も精神的、物理的、社会的に十分な援助を受けるべき対象ではあるが、往々にして援助を強く拒むことも珍しくなく、児童虐待への対応が困難になるという。

第3章・第4章では、以上の要因を踏まえ、虐待事例への対応について、主に法制度とその運用実態について焦点が当てられる。まず、プライバシーが尊重される家庭内部での出来事であり、保護者も子どもも積極的に打ち明けることは少ないことから、そもそも児童虐待は発見が困難であるという本質的特徴を指摘する。したがって通報が重要な発見の契機となるのである（通報義務）。さて、虐待が通報された後の児童相談所の対応の法的仕組みについて、以下詳述される。ここでは強権発動をめぐる現場職員の判断の難しさについて考えるべく、一時保護と立入検査についての記述部分について取り上げよう。

保護者の反対がある状況下で緊急に子どもの安全を確保しなければならない場合、法制度の中で対応できるのは、児童相談所長が行う一時保護である（児童福祉法第33条。33条3項により一時保護は原則として2ヶ月を超えてはならない）。要件は、児童相談所長が「必要があると認めるとき」であるが、一時保護に伴う子どもへの悪影響（一時保護期間中は一時保護所内に拘束され、学校へも登校できない）は「子どもの権利条約」に抵触するおそれがあることから、職権による一時保護に対して現場では躊躇が伴う。著者は、ここに司法審査の必要性を主張している。特に保護者の同意なしでの一時保護には保護者の猛烈な反発に直面し、暴力を受けることも稀ではない（実際、警察官が同行することもある）。このように、児童相談所長の職権で行われる一時保護は、保護者と児童相談所との正面衝突にならざるを得ず、「保護者は自らの虐待行為をふり返るところか、児童相談所職員に対して暴力的な抗議、威嚇、攻撃等をするしか方法がないという構造になっている（p. 116）」「問題の本質は、保護すべきか否かの判断をすべて児童相談所長に委ねて済ませている現在のしくみ自体の中に潜んでいる（p. 118）」とする。著者はここで、第三者の視点から客観的に判断する司法審査を関与させることで、「保護者はいたずらに激怒

するのではなく、第三者の立場で客観的に判断する司法という場に直面して自身の行為を振り返ることになるだろうし、児童相談所としても、司法の決定を得ることで保護者との無用な対立を回避し、以後の援助のあり方について従来にも増して丁寧に検討することができ、肝心の子どもも、一時保護を含む自らへの援助方針について、より明確な見通しを持つことができよう (p. 118)」と主張する。しかし一方で、裁判所の判断が介在することで即応性が失われるのではないかという懸念や、そもそも司法判断を求める際に必要な書面や手続きをこなすだけの人的、時間的リソースがないことから、児童相談所現場においては、賛成意見は少ないという。

立入検査の実施についても、強権発動に伴う躊躇やジレンマが存在する。すなわち、憲法35条に規定されている「何人も、その住居、書類及び所持品について、侵入、搜索及び押収を受けることのない権利」と、「子の生命に関わる法益」が衝突するのであり、それに対し、裁判所の審査もなく児童相談所長の職権で、プライバシー空間である家庭に強行に入り込むことへの戸惑いがいつも顔を出すという。著者はここにも、司法判断の必要性を強く主張する。もちろん、そのような司法関与を必要とした場合、児童相談所にその新たな手続きを行う余裕がないこと、また家庭裁判所でもそれは同様であろうことは、著者も認識しており、法制度の整備と児童相談所・家庭裁判所の充実が不可欠の課題だとする。(なお、2007年の児童虐待防止法改正により、現在は裁判所の許可状を得て強制的な立入検査(臨検・搜索)が実施される。児童虐待防止法9条の3。)

なお、司法の関与としては、児童福祉法28条がある。つまり、児童相談所は原則として保護者の同意がない限り、子どもの児童福祉施設への入所や里親委託はできないが、虐待などがあって著しく児童の福祉を害する場合には、第三者である司法の判断を仰ぎ、家庭裁判所の承認を得ることで、それが可能となる。28条に基づく請求数は数としては少ないものの、年々増加傾向にある。当初は激しい対立関係にあっても、児童相談所があくまで子どもの安全を優先し、毅然として家庭裁判所に申し立てを行うという方針を決定すると、その段階で入所を同意する保護者は多いという。

第5章では、児童相談所のリソースの少なさが浮き彫りにされる。児童相談所は、児童福祉の最前線に立ち、児童虐待のみならず非行や不登校などを含む年間30数万件(本書当時)にのぼる児童相談のすべてに応じているにも拘わらず、圧倒的に少ない児童福祉司の数(本書当時では全国で1,813人、平成30年4月現在では3,252人)、遅れる専門性の確保と乏しい研修といった学びの機会(職員個人の努力に委ねられているのが実情)、職員の過大なストレスという資源の貧困さに悩まされている。著者はこれについて「思うに、現

在の児童相談所は、児童虐待に適切に対応するのに見合った組織体制、十分な人員配置、ふさわしい専門資格、不可欠な研修システム、信頼できるサポート体制、根本的な法律上の枠組み、等々の何もかもが整備されないまま、最も困難な業務を担わされつづけている（p. 191）」のであり、「自らが果たすべき責務を棚上げするつもりは毛頭ないが、悲しい事件が後を絶たないからといって、児童相談所をバッシングするだけで本当に十全といえるのか、そこからもっと深く学び、よりの射た教訓を引き出すべきではないのか（p. 192）」と主張する。なお、本章末尾では、一時保護所の乏しいリソースについても触れられている。

2000年に成立した児童虐待防止法以降、児童虐待の通報件数は一層増加し続けていることも受け、2004年児童福祉法および児童虐待防止法の改正により、家庭への相談の一次的窓口を市町村の役割と明確化、また児童虐待の通報先に市町村も追加された。しかし、市町村には専門職員の配置がなされないことが多く（2005年の段階で3割以上の職員が専門資格なし）、実効性には心もとなさが残る、として章を閉じる。

最終章では、そもそも子育て支援の重要性を指摘し、またしつけという名の体罰が虐待に転化していく例を見ることがあまりにも多いことから、体罰禁止の徹底が必要だとする。また、児童虐待の根は貧困問題に通じており、真の解決のためには、児童相談所など関係諸機関の充実と強化にとどまらず、貧困対策や雇用対策をはじめとした国民の生活支援に大きなコストを社会としてかけなければならない、とまとめる。

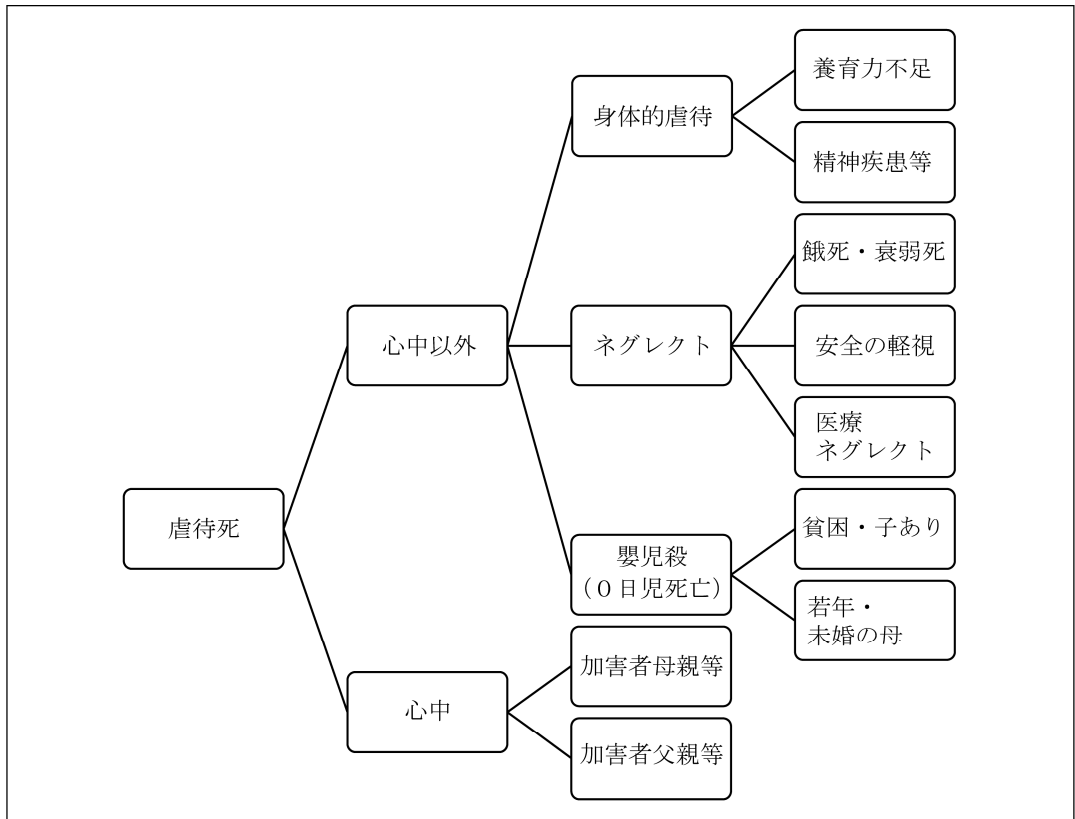
### 3. 『虐待死 — なぜ起きるのか、どう防ぐか』（2019年、岩波新書）

本書は、児童虐待全体から見ればごく少数ではあるが、虐待の最も深刻な結末である虐待死について、センセーショナルに感情を駆り立てるのではなく、冷静な筆致でその全体像を描写したものである。まず第1章で虐待死の全体を俯瞰し類型区分を示したのち、続く第2章から5章で類型ごとの特徴や取り組み上の課題を検討し、最終章である第6章において虐待死を防ぐために何ができるかを論じる、という構成になっている。以下では、法整備や法の運用に関わる箇所を重点的にまとめることとする。

本書の核は、**図1**で示した虐待死の類型区分である。一口に虐待死といっても様態や要因、効果的な防止策や対応は異なる。社会保障審議会児童部会の下に設置された「児童虐

待等要保護児童事例の検証に関する専門委員会」（以下、専門委員会）による検証、先行研究、著者自身の経験を踏まえ、著者が提示した虐待死の分類が図1である。

図1：虐待死の区分仮説 (p. 43)



まずは虐待死を、「心中」と「心中以外」の2つに分けている。なお「心中」は、全幅の信頼を寄せている父や母により無防備のまま突然殺害されるため、親子心中は虐待死の1類型と専門委員会でも見なされている。心中は加害者の性別によって、背景や動機、形態に違いがあるため、加害者が母親の場合と父親の場合にさらに区別できる。

心中以外の虐待死として、「身体的虐待」「ネグレクト」「嬰兒殺」の3つに区分けされている。「身体的虐待」はさらに、しつけのためと言って自らのストレスを家庭内弱者である子どもにぶつけるといった「養育力不足」（男性に多い）と、突発的に子どもの首を絞めるなど保護者の精神的不調が認められる「精神疾患等」（実母が多い）にさらに区

分できる。

「ネグレクト（育児放棄）」もさらに3つに分けられている。第1のパターンは、食事を与えず次第に衰弱して死亡する「餓死・衰弱死」である。第2のパターンである「安全の軽視」は、車中放置による熱中症で死亡したり、保護者不在の家庭内で火事に遭うなどして死亡したりするものを指す。子どもの安全に対して配慮を欠く車中放置や長時間の留守番といった事例は、社会的には必ずしも「虐待死」として認識されてはいないが、これらも養育を放棄した結末としてのネグレクト死である。第3のパターンは、手術等によって助かる可能性が高いにも拘わらず医療行為を拒否する「医療ネグレクト」である。

「心中以外の虐待死」の最後は、「嬰兒殺」である。本書では嬰兒を出産直後、生後24時間以内の0日児を指す。専門委員会も指摘している通り、加害者が若年・未婚の母の場合と、すでに子どもを養育していて出産を望まなかったり貧困に陥ったりしている場合とで、背景も対策も異なる。

第2章では、身体的虐待による虐待死を取り上げる。上記専門委員会の第2次から14次までの間に、「しつけのつもり」で死亡した子どもは、「心中以外の虐待死」全体の12.1%だが、3歳以上に限ると約3割を占め、加害動機の第1位となっている。前書『児童虐待——現場からの提言』から10年が経過し体罰についての社会的認識は変化しており、また法律においても体罰の考え方には変化が見られている。すなわち、2011年の民法改正（民法820条に「子の利益のために」という文言の追加）、さらに2016年および2019年の児童虐待防止法14条改正により、体罰を禁止する規定が明文化された（p. 53の図2-4では体罰にかかる法律上の考え方の変遷が図式化されている）。体罰について法律上の考え方もこのように変遷をたどっており、現在では、体罰は親権として認められず、またしつけのための体罰も禁止されている。この点、前書で指摘された二重基準は、少なくとも法律上は解消されている。暴行死においては、話を聞いて解決の方向へ向かう場合とそうでない場合があること、実父や継父の相対的なリスクの高さ（養育情報の欠如もある）、ステップ・ファミリーの相対的なリスクの高さが指摘されている。また、暴行の場合、警察との連携をどこまで進めるべきか、という問題も浮上する。虐待案件を警察と全件共有すべきという意見もあるが、日本弁護士連合会、虐待防止学会、そして著者自身も、懸念を表明している。つまり、児童相談所が担う「育児に悩む親から任意の相談を受ける機能」も阻害されかねず、そもそも児童虐待・虐待死には様々な態様があり、効果的な支援のあり方も異なっているため、警察や検察との連携を深めていくことは大切ではあるものの、全件共有が虐待死を防ぐ特効薬であるとは考えられないと述べる。むしろ、事例ごとの適切



なアセスメントがなされ、それに応じて各関係機関が連携し、対応することが、虐待死を防ぐための基本であるという。しかし、このアセスメント（事例の見立て）が容易ではない。家族の状況は変化に富む一方、一度見立てを行うと「往々にしてそれが固定化され、変化によって生じたリスク、あるいは変化そのものを見落とししてしまいがちになる。

（p. 68）」それゆえ、著者は、「『家族は変化する』『家族の変化は予想を超えて速い』ということを実感し、戒めておくことが肝要だ。要するに、単に情報共有すればよいのではなく、共有された情報を整理し、以後の変化も想定しつつ適切にアセスメントして（見立てて）支援方針等を定め、実践し、結果をふまえてそれらを見直していくことで初めて、情報は生かされる（p. 68）」と主張する。

第3章はネグレクト死を取り上げている。餓死・衰弱死については、加害者本人のこれまでの受難や受援力の欠如、複数の保護者がいる方がリスクは高いこと、他の家族から居住空間を切り離され隔離されている場合が多いことが紹介されている。また安全性に対する無配慮によるネグレクト死については、事故死とみなされその危険性が社会全体に共有されていない、と警鐘を鳴らしている。医療ネグレクトについては、2011年の民法改正で、親権停止制度の導入、またその手続きが間に合わないほどの緊急時には、児童福祉法に基づき児童相談所長が医療行為に同意することで手術が可能になったことが紹介されている。

第4章は嬰兒殺を取り上げている。嬰兒殺は「心中以外の虐待死」で最も件数が多く、また暗数も多いと考えられ、虐待死における大きな課題として存在している。ここから、妊娠期・周産期からの援助の必要性が指摘できる。

第5章は親子心中を扱っている。親子心中は、血縁関係のある親子関係において起こる。これは子どもを自己の所有物としてみなす考えが背景にある、と著者は指摘する。また、加害者が母親か父親かによって動機や態様が異なることも紹介されている。すなわち、母親が加害者の場合、精神疾患が背景にあることが多く、子に対する潜在的な所有感覚、自己と子どもの境界の曖昧化と精神的不調があいまって心中に至るパターンが多いという。一方加害者が父親の場合、事業の失敗やギャンブルによる多額の負債・借金といった経済的困窮、あるいは離婚問題といった夫婦間関係の行き詰まりから至るパターンが多く、著者は、「妻子に対する支配的な意識、支配感情、つまりは自身の独占物の如く考えての行為ではあるまいか（p. 171）」と考えており、DV加害者の心理と類すると指摘する。なお、統計上は心中の3分の2が母親によるものである。

第6章では虐待死を防ぐために何が必要かを考える。ここでは、児童相談所に関わる部分をまとめよう。児童相談所の状況について、著者は危機感を抱いている。2000年ですら

人員不足が問題視されていたにも拘わらず、2000年より一層児童虐待対応件数が増加し、通報件数に児童福祉司の増加が追いつかず、1人当たりの業務量が年々過大になっているのである。著者は、中には1日4、5件も安全確認をしなければならない例を聞き、1日1件でも情報のない中で起こりうる事態のシミュレーションを行い、できる限りの準備をして家庭訪問等に臨んでいたが「それを1日4件も5件も行おうとすれば、子どもと面会して痣や傷の有無を確認することはできても、その後の支援につなげるためのやりとりをしたり、家族関係の特徴などに目配りするのはかなり難しい (p. 194)」だろうという。著者が抱く危機感とは、多忙化がソーシャルワーカーとしての児童相談所職員のやりがいや醍醐味の部分を奪っており、結果として疲弊してしまう過酷な職場となってしまうのではないか、というものである。「虐待死を防ぐため、保護者と対立してでも一時保護するなど、介入的ソーシャルワークが求められる場合があることは疑いなく、そこに崇高な使命があることも承知している。だが、そうであるからこそ、児童相談所は家族の特徴や子どもの特性を把握し、家族と子どもを深く理解する努力を欠かしてはならず、また、それを可能とする条件が整えられていなければなるまい (p. 199-200)」と主張する。また、児童福祉司を2022年度までに約2,020人増員するといった取り組み(2018年「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」)に期待する一方、より大切なことは、配置された職員がこの仕事に意義と価値を見出し、長く働き続けたいと思えるような仕組みとサポート体制である、とまとめる。

## 4. コメント

### (1) 変わったこと、変わっていないこと

書評対象として取り上げた上記2冊の本は、『児童虐待』が2006年発行、『虐待死』が2019年発行と、その間10年以上の歳月が経っている。それを踏まえて当該2冊を見ると、この10年余りの間に変わったことと、変わっていないことが明確に浮かび上がってきた。

まず、10年強の間で変わったこととして代表的なものは、児童虐待、体罰、懲戒権についての社会認識の変化とそれを反映した法制度の変遷である。例えば、『児童虐待』が発行された1年後の2007年には児童虐待防止法や児童福祉法の改正に伴い、児童相談所の立ち入り権限が強化されており、また通報を受けて48時間以内に子どもの

安全を確認しなければならないといういわゆる「48時間ルール」が原則になった。2011年の民法改正の際には、820条に「子の利益のために」という文言が追加され、また2016年にはさらに児童福祉法が改正され、第1条の目的条項において児童は保護されるべき対象であり権利の主体者であることが明確化されたり、2019年には児童虐待防止法の14条が改正されて明確に体罰禁止条項が追加されたり、また民法上の懲戒権についてのあり方についても施行後2年をめどに必要な見直しを検討する、ということになっている。このように、近年10年の間に児童虐待をめぐる法制度は目まぐるしく変化している。もちろん、その背後には社会的な要請や社会規範の変化という、より大きな流れが底流として存在しているのだろうし、逆に法制度の変化に応じて社会規範も変容するという逆の流れも当然想定できる。評者の専門とする法社会学の観点からは、一般の規範意識と法制度とがお互いに影響を及ぼしあいながら双方とも変化していくというダイナミクスは非常に興味深い。

なお、法制度の変遷は、より介入型のソーシャルワークを促進するような制度設計・法制度を導いているという点も見逃せない。この点「地域の法と政治研究会」では、介入型ソーシャルワークの拡充は、新自由主義的風潮に沿っており、民間（つまり親）の子育て責任を強調する流れとリンクしているのではないかという議論がなされた。

加えて、この10年間の間に、児童福祉の分野で市町村の果たすべき役割への期待と、各種関係機関との連携の必要性が大きくなっているという変化も指摘できる。2004年の児童福祉法改正に伴い、戦後一貫して児童福祉を一元的に担ってきた児童相談所の役割が市町村に分散、関係機関の連携が強調されるようになり、「要保護児童対策地域協議会」の設置も進められた。もちろん、深刻な児童虐待への対応には、児童相談所がその中心的存在であることに変わりはないが、もはや児童虐待をめぐる児童福祉政策の実施は、児童相談所のみが専ら担う分野ではなく、各種関係機関のネットワーク化の必要性が強く認識されている行政分野となっている。

逆にこの10年間で変わらないこととして、児童相談所のリソースの貧困さが指摘できる。人的、時間的、知識的リソースの欠乏は、この10数年間で改善されるどころか、急増する児童虐待の相談件数に対して職員の増加が間に合わず、ケースロードの負担が増し、むしろ悪化しているとさえ言える。児童相談所は典型的な「第一線行政現場（street-level bureaucracy）」であり、業務の性質上リソースの欠乏は不可避ではある。他にも、「第一線行政現場」の典型的な特徴である、人材育成やサポートの乏しさ、

職務遂行時のジレンマの存在（保護者への援助や指導が重要である一方で対決姿勢をとる必要性もある）、裁量の大きさ、政策対象者との直接の接触を通じた業務遂行が、そのまま児童相談所にも当てはまる。過大なケースロード、取り扱いケースの困難さ、職務遂行にかかるジレンマ等から、第一線行政現場での業務は決して容易なものではなく、むしろ多大なストレスを伴う。それゆえ、第一線行政職員研究では、職員はその状況下でいかに困難さを感じることなくケースを「さばく」という点から、何かしらの対処法を身につけ、その業務からの過大なストレスを回避するような術を身につけると指摘される。これはコーピング（coping）と呼ばれ、その具体的な形態は様々である（Lipsky 1980）。代表的なものとして、ケースを機械的に、杓子定規的に判断することで認知的負荷を下げようとしたり、職員個人内で精神的バリアーを築きバーンアウトを防ぐようにしたり、あるいは信頼できる同僚等に感情を吐露したり、またあるいは政策対象者に寄り添い問題解決に尽力することで業務から達成感ややりがいを見出そうとしたりする（Tummers et al. 2015）。第一線行政現場では、課せられている業務内容は丁寧にしようとすればいくらかでも丁寧にできる性質のものである一方、行政現場職員の時間的、人的、認知的、精神的リソースは有限であるため、第一線現場では多かれ少なかれコーピングは見られるものである。むしろそれを踏まえた上で全体的な制度構築を構想するべきであろう。書評対象の2冊は、いずれもそのようなコーピングの存在および具体的対処方法を記述してはいなかったのが惜しまれるところであるが、一点、それが垣間見られる記述として、近年の増加する虐待通報に伴い1日に4、5件も安全確認をしなければならない状況を描写している点がある。ここから、現場行政部署における過大なケースロードとそれに伴うコーピングの存在が示唆される。重要なのは、コーピングがどのような形態で具体化するかであり、それが子どもの福祉についての質の低下につながらないようにするべきであるという点である。この点、著者も指摘している通り、公式的、非公式的にかかわらず現場行政職員へのサポート体制を充実させ、業務にやりがいを感じるようにすることは必要不可欠な対応策である。

## （2） 規制研究との類似性

評者は従前より、地方自治体による、環境規制や安全規制といった社会的規制法の解釈および実施・執行過程を研究対象としてきた（平田2009；2017）。この観点から当該2冊を見ると、従来規制実施研究で指摘されてきた点との類似点を見いだせたことは

印象的であった。これは、児童福祉や児童相談所がより規制化しているという主張では決してなく、むしろ国家による強制力の発動が第一線行政現場で行われるときに見られる、現場行政職員が直面するジレンマが、児童相談所での判断においても同様に見られた、という主張である。

規制法の実施・執行過程においては、たとえ規制法とはいえ、自治体現場ではあらゆる違反者に対して常に罰則をもって対応する訳ではない。規制に遵守するよう規制対象者の行動を変化させることが目的であるため、それには説得や教育といったアプローチが通常は有効であり実際そのようなアプローチが取られていることが多い (e.g., Bardach and Kagan 1982 ; 北村 1997 ; 平田 2009) 。このような宥和的アプローチが通用しない場合にのみ、行政命令等行政処分といった強制力の発動が検討されるのであるし、またそのような段階的な対応姿勢が望ましい、と従来から規制研究では指摘されてきた (Ayers and Braithwaite 1992) 。このような段階的アプローチの重要性、および強制力発動の判断の際に現場職員が直面する困難性は、そのまま児童相談所、特に介入型ソーシャルワークを行う際においても同様に当てはまる。保護者との関係性維持をベースに虐待対応を行うケースワーカー型では、児童相談所は保護者側に理解を示し、援助や説得を通じて保護者側の行動を変化させることで結果的に虐待を解決することを目指すのであり、これが理想形であろう。しかし一方で、そうした宥和的アプローチが通用しない場合も当然存在するのであり、ここで強制力を伴う介入型アプローチが必要となる。現場行政の悩みどころは、いつそのような強制力を発動するか、である。この構造的特徴は、規制行政であれ児童相談所であれ共通しているのである。全てのケースにおいて強制力を発動することは、決して効果的ではない。ケースはそれぞれ異なるのであり、したがって効果的なアプローチも異なる。これは規制研究の基本的理解であり、そのまま児童虐待への対応にも当てはまるであろう。むしろ注目すべきは、全体において宥和的アプローチで問題が解決されるケースと強制力発動が必要なケースの数の分布である。つまり、宥和的アプローチで事足りるケースが全体のどの程度の割合を占めているのか、その分布を意識することの重要性である。警察との全件情報共有をするべきか否かという議論においても、この全体の分布という視点は必要だと思われる。

なお、評者の興味を引いたのは、児童相談所における弁護士の存在である。書評対象の2冊では詳しく触れられてはいないものの、近年の法改正において、常勤・非常勤を問わず児童相談所に弁護士を配置する動きが出てきている (2017年児童福祉法改

正により、12条3項において「都道府県は、児童相談所が……法律に関する専門的経験を必要とするものを適切かつ円滑に行うことの重要性に鑑み、児童相談所における弁護士配置又はこれに準ずる措置を行うものとする」と定められた。通常指摘される弁護士配置の文脈は、強制力発動の場面であることが多い。例えば、保護者の同意がない場合での一時保護の判断など、保護者との対立場面において弁護士の活用が指摘されるなどである。評者は、そのような強権力発動に際しての弁護士活用の有用性は当然否定しないが、弁護士の役割は当事者対抗的（adversarial）なものだけなのか、他の点においても弁護士は何か役割を果たすことはないのか、興味深く感じた次第である。

規制法の実施・執行研究との類似点の2つ目は、そもそも何が法に抵触し、何が抵触しないのか、つまり何が「違反」で何が「遵守」に相当するののかという点の曖昧さが、児童虐待の場面でも見られたということである。違反と遵守の線引きが、例えば数値で表されるような性質のものであれば基準は明白であるが、そうでない場合も多い。児童虐待の文脈においても、どこからが虐待とされるのか、何をもちて虐待と言えるのかについて、関係者間、つまり児童相談所と保護者において認識が一致していないことも稀ではなく、この点、何が「違反」で何が「遵守」なのかの線引きの曖昧さ、そしてそこから生じる軋轢や法の意味の具体化作業というものが、児童虐待の現場でも見られるのであろうと思われた。これは特に『児童虐待』（2006年）において見られる。すでに指摘したように、何を虐待とみなしあるいは何を体罰とみなすかについては近年大きく変化し、実際法文言も変化しており法律上どこからが虐待なのかについては曖昧さが低減している（『虐待死』2019年）。しかし、保護者がどのように認識しているかはまた別の問題であり、社会全体として「少くく叩くことは必要である」という認識が未だ強いのであれば、やはり、何が法に触れる行為であり何が触れないのか、という点の曖昧さから生じる関係者間の理解の相違とそれに伴う軋轢や交渉、対立の存在は、規制法の実施・執行場面と共通している。

### (3) 人事異動について

書評対象の2冊でも折に触れ言及されていた点として、人事異動の頻繁さが挙げられる<sup>(2)</sup>。そもそも頻繁な人事異動は日本の行政組織の1つの特徴である。この頻繁

---

(2) 人事異動の間隔や、児童相談所配属の前後の配属部署については、一般行政職と福祉専門職で当然異なると思われる。

な人事異動は、近年必要性が叫ばれている関係機関連携の実際の運営において、メリットとなるのかデメリットとなるのか、人事異動の必要性について改めて再考する余地があるのではないかと当該2冊を読み考えさせられた次第である。組織間連携が実際に機能するためには、組織の垣根を越えた職員同士の顔の見える関係が構築されていることが土壌として必要である。そのようなフェイス・トゥー・フェイスの信頼関係に基づく関係性が存在して初めて、スムーズに情報が共有され、またその情報をもとに、この先何が起こりうるか、どのようなアプローチをすべきか、といった見立てができるようになる。しかし、定期的な人事異動は、そのインフォーマルかつ重要な顔の見える関係者間の関係性を清算し、また新たな職員が一から社会的ネットワークを構築しなければならない。この点、機関連携がスムーズに働くかどうかにおいて、定期的な人事異動はネガティブな影響を及ぼすと考えられる<sup>(3)</sup>。また、積み上げたノウハウを生かすことなく、数年後に別部署に異動となってしまうことも起こるため、これも児童虐待対応の質の向上を妨げるためネガティブな影響と言える。その一方、すでに別の関係部署と職員同士のネットワークを持っている職員が新たに児童相談所へ異動して来たり、また人事異動を繰り返したりすることにより児童福祉に通じている職員を全体的に増やすことで全庁的に児童福祉政策に精通させることが可能になるという点でメリットがあるのかもしれない。

組織運営の観点からは頻繁な人事異動のメリットを数多く指摘できる。例えば汚職の防止、担当職員のモチベーションの維持（バーンアウトを防ぐ）、職員のキャリア向上（別部署で別経験をさせることでキャリアを積ませる）などである。しかし、海外の事例を見れば頻繁な人事異動は行政組織において当然の運用となっているわけではない。人事異動のデメリットも、特に子どもの福祉の観点からは容易に指摘でき、組織運営と政策実施の効果という二つの側面から、今一度人事異動の必要性とその弊害を再考する余地はあるのではないかと、思われた。

---

(3) 同様の指摘は、法テラスのスタッフ弁護士が行う司法ソーシャルワークの分野でも指摘される。スタッフ弁護士が地元福祉事務所と連携し生活困難者や高齢者等に対する司法サービスを提供する司法ソーシャルワークが実際に機能するためには、例えば、スタッフ弁護士が福祉事務所のケース会議に参加し関係性を築いているなど、スタッフ弁護士と福祉関係機関の職員が顔の見える関係性を構築していることが重要であると言われる。なお、スタッフ弁護士は3年の任期制である。（司法ソーシャルワークと地域連携については、例えば濱野（2014；2016）などを参照。）

#### (4) 政府統計の有無が社会問題の「見える化」を行う

書評対象2冊から、社会問題の対処を行うにあたり政府統計がいかに重要かが浮かび上がる。著者も述べる通り、政府が児童虐待の統計を取り始めたのは1990年度であり、それ以前は統計すら存在しなかった。つまり、統計の存在によって、児童虐待は社会的に「発見」されたのである。このように、政府が実施する統計こそが、実は社会問題を「見える化」し、そこから当該問題に対応するための法制度が形成される。このように、政府統計は社会問題の発見および対応にとって極めて重要であるとともに、同時に極めて政治的でもある、ということがわかる。

(ひらた あよこ 岡山大学法学部准教授)

キーワード：第一線行政現場（ストリート・レベル・ビュロクラシー）  
／児童相談所／児童虐待／児童福祉法／児童虐待防止法／  
法社会学

#### 【参考文献】

- Ayers, Ian, and John Braithwaite. (1992) *Responsive Regulation*. New York: Oxford University Press.
- Bardach, Eugene, and Robert Kagan. (1982) *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Lipsky, Michael. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service, 30th Anniversary Expanded Edition*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tummers, Lars L. G., Victor Bekkers, Evelien Vink, and Michael Musheno. (2015) “Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (4): 1099-1126.
- 北村喜宣 (1997) 『行政執行過程と自治体』日本評論社。
- 鈴木潔 (2019) 「児童虐待防止：多様な連携方式の創出」伊藤正次編『多機関連携の行政学——事例研究によるアプローチ』有斐閣。
- 濱野亮 (2016) 「司法ソーシャルワークと地域連携」『総合法律支援論叢』8号、p. 59-79。
- 濱野亮 (2014) 「法テラス東京法律事務所における地域連携パイロット部門」『総合法律支援論叢』5号、p. 101-122。
- 平田彩子 (2017) 『自治体現場の法適用——あいまいな法はいかに実施されるか』東京大学出版会。
- 平田彩子 (2009) 『行政法の実施過程——環境規制の動態と理論』木鐸社。