

分権型社会における児童相談行政のあり方 — 児童虐待への対応強化に向けた体制の再構築 —

小池 秀幸

はじめに

児童虐待の報道が後を絶たない。2010（平成22）年に東京都江戸川区及び大阪市西区において相次いで発生した象徴的な虐待死亡事件以降、国は自治体に対し児童虐待への対応の徹底を促す通知を行うとともに、財政的支援の強化を図っている。それにもかかわらず、児童虐待による死亡事例は年間50～60件前後で推移しており減少する気配は見られない。また、児童虐待防止対策の強化を目的とする2000（平成12）年の児童虐待の防止等に関する法律の施行から10年を超えたものの、児童虐待は増加を続け被害に遭う児童の数に減少する兆しが見られない。

そうした中で、市民にとってより身近な行政主体である基礎自治体に対して児童相談に関する権限の移譲が行われ、関係者による児童虐待防止に向けた努力が行われているが、効果は限定的であり抜本的な解決に至っていない。これに前後して政令指定都市へ移行する自治体が相次いでいることから児童相談所は増加を続け、児童虐待のみならず多様な相談業務に当たっている。

このような体制は地方分権が進む中で変化しており、児童相談所についてもその対象者の散在性を踏まえ一定規模の自治体（中核市程度）に児童相談所設置市として事務配分が拡大されてきた経緯がある。児童相談所設置市について、横須賀市、金沢市及び熊本市以降、新たな指定は進んでいないが、児童虐待の相談対応件数が2010（平成22）年度には5万件を超え過去最高に上ったことを踏まえると、児童相談所の増加が、児童虐待を生み出す社会の現状に適合するものであるかについて疑問を抱かざるを得ない。

本稿では、このような現状を踏まえ児童相談行政における適正な事務配分のあり方を念頭に置きつつ、分権型社会における児童相談行政の目指すべき方向性と課題について整理を試みる。

1. 児童相談行政の現状

児童相談行政は、時々の課題に対応して相談援助活動の主体の幅を広げてきた。1990年代以降の児童虐待の社会問題化に対応して、市町村を児童相談の一義的窓口とする体制の転換を図った。同時に分権化が進む中で、政令指定都市の増加に加え児童相談所設置市制度の導入により、児童相談所の設置主体は多様化し、児童相談所も増加しているが、相対的に小規模な自治体が設置する児童相談所の運営は、困難さも抱えている。

都道府県と市町村が役割分担をして相談援助活動を展開しているが、相談の対象は児童虐待のみならず様々な障害のある児童への対応など多岐にわたっている中で、増加する児童虐待への対応に困難を極めている現実がある。

(1) 児童相談行政の体制

① 児童相談行政の対象範囲と関係機関

児童相談行政は、狭義に言えば市町村の児童福祉部門である児童福祉主管課あるいは福祉事務所等と児童相談所が重層的に役割を分担して行われる、心身ともに健やかな児童の成長を支えるための相談援助活動である。

戦後期には、児童相談所が唯一の児童相談機関であり、大量の戦災孤児や浮浪児の保護を主要な業務としていた。その後、高度成長期に入ると児童を取り巻く環境の変化を背景とする種々の問題についての相談に応じるため、1964（昭和39）年から家庭児童相談室が福祉事務所に設置されるようになった。これ以降、福祉事務所を設置する市並びに町村部を所管する都道府県の福祉事務所を加えた3つの機関により、相談援助活動が展開されてきた。さらに、児童虐待の増加に伴い業務が逼迫するようになった児童相談所を補完するため、2005（平成17）年から市町村を児童相談の一義的窓口とする大転換が行われ今日に至っている。

相談の種類と内容は**図表 1-1**のとおり養護相談など6種類に区分され、件数は**図表 1-2**のとおりである。児童相談所、市町村ともに児童虐待を含む養護相談以外の相談が多数を占めている中で、児童相談所においては障害相談が半数を占めている点に特徴がある。その反面、市町村では、障害相談が占める割合は低くなり、養護相談の占める割合は児童相談所を上回る傾向にあり件数自体も上回っている。

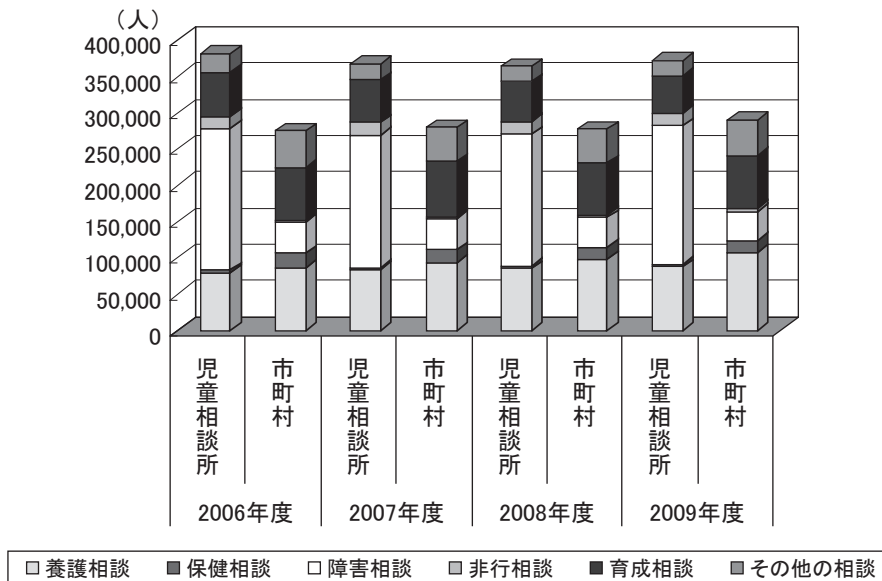
児童虐待は養護相談を細分化する形で集計されており、後述するとおり児童相談

図表 1-1 児童相談の種類と内容

相談の種類	相談の内容
養護相談	父又は母等保護者の家出、失踪、死亡、離婚、入院、稼働及び服役等による養育困難児、棄児、迷子、虐待を受けた子ども、親権を喪失した親の子、後見人を持たぬ児童等環境的問題を有する子ども、養子縁組に関する相談
保健相談	未熟児、虚弱児、内部機能障害、小児喘息、その他の疾患（精神疾患を含む）等を有する子どもに関する相談
障害相談	肢体不自由相談、視聴覚障害相談、言語発達障害等構音障害、重症心身障害相談、知的障害相談
非行相談	ぐ犯等相談（虚言癖、浪費癖、家出、浮浪、乱暴、性的逸脱等のぐ犯行為等）、触法行為等相談
育成相談	性格行動相談、不登校相談、適性相談（進学適性、職業適性、学業不振等）、育児・しつけ相談
その他の相談	上記のいずれにも該当しない相談

出典：厚生労働省雇用均等・児童家庭局 [2009b] 「児童相談所運営指針」厚生労働省を基に作成

図表 1-2 児童相談対応件数の推移



出典：各年度社会福祉行政業務報告第11表及び第12表を加工して作成

所、市町村ともに養護相談の約5割を占めるが、相談全体に対する割合を見ると1～2割程度を占めるに過ぎない。しかしながら、児童虐待は児童に重大な影響を及

ばす可能性があることから、これを防止する上で3つの役割が期待されている。

第1は児童虐待に至る以前の予防的対応、第2は児童虐待の早期発見・早期対応、第3は児童虐待の被害に遭った児童の保護と支援等である。

第1の予防的対応は、市町村、都道府県の家庭児童相談室及び児童相談所が担う役割は相対的に少なく、むしろ市町村の母子保健部門の役割が重視される傾向にある。第2及び第3の役割については、児童虐待により保護が必要な児童への対応が増加する中で、事後的対応に追われているのが現状である。

死亡事例の対応をめぐって、児童相談機関の対応の不十分さが指摘される場合が少なくない。しかし、この責任を都道府県や市町村のみに帰すことは適切ではない。

児童虐待の解決を図るために児童に関わる幅広い関係機関等の連携が必要である。さらに地域住民を含めた多種多様な関係者による連携を強化することによって、未然防止も含めて児童虐待にきめ細かく対応していくことが期待されている。こうした対応は、児童のみならず妊婦を含む家族関係をも対象とするものであり、幅広い概念として「児童家庭相談」と位置づけられている。

このような観点から、後述する2004（平成16）年の法改正により児童福祉法に自治体における要保護児童対策地域協議会設置に関する規定が盛り込まれ、児童や保護者、さらにはその後の法改正により追加された「出産後の養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦」を含めた支援を行うための連携を幅広い関係者が参加して行うとされている。

児童虐待の問題を解決するために相談の対象や関係機関等を幅広く捉えることは必要であるが、本稿においては限定的に捉えることとし、児童相談機関のうち市町村の児童福祉部門及び児童相談所が行う児童に関する相談援助活動を児童相談行政と位置づけて論じるものとする。

市町村はもとより児童相談所においても、児童虐待に特化した機関としての位置づけはなされておらず、対応に困難を極める状態が続いている。児童相談行政の体制を虐待への対応に重点を置き、より強固なものにしていくことが急務の課題となっているのである。

② 多様化する児童相談所の体制

児童相談所の体制については、**図表1-3**のとおり多様な形態が存在し設置箇所も増加している。

図表 1 - 3 児童相談所の設置状況（2011（平成23）年4月1日）

設置主体	都道府県	政令指定都市	児童相談所設置市	計
設置数	178箇所	25箇所	3箇所	206箇所

出典：厚生労働省雇用均等・児童家庭局 [2011] 「全国児童福祉主管課長会議資料」厚生労働省を基に作成

手塚 [2011] は、こうした児童相談所の類型化を「児童相談行政の組織分担」として市の種別ごとに3つに整理している⁽¹⁾。第1に相当するのが「児相非設置市」であり、都道府県の児童相談所が深刻なケースに二次的に対応する場合としている。第2に相当する「政令市重層構造型」は、区の家児相相談室や所管課が軽微なケースの一次対応を行い政令指定都市の児童相談所が二次対応を行う場合としている。第3に相当する「中核市単層構造型」は、中核市（児童相談所設置市）の児童相談所が一次的対応と二次的対応を一元的に担う場合としている。

このように、自治体の種別により相談体制が異なることから、繁忙度や困難さは一律ではない。特に、児童相談所設置市は、都道府県や政令指定都市と比較して相対的に小規模である上、業務分担先となる市町村や区が存在しないことから負担は大きい。

このため、児童福祉法第59条の4第3項において、児童相談所設置市に対する都道府県の補完機能を規定しており、「都道府県知事は、児童相談所設置市の長に対し、当該児童相談所の円滑な運営が確保されるように必要な勧告、助言又は援助をすることができる」こととされているのである。

（2） 児童相談行政の展開

① 市町村の相談援助活動

児童相談行政における市町村の業務は、おおむね3つの段階を経て実施される。第1の段階では住民に身近な行政機関である特性を生かした「相談の受付」が行われ、相談援助活動に必要な情報収集が始まる。この際に、深刻な虐待事例である場合など市町村の技術では対応が困難と判断されるケースについては、児童相談所に送

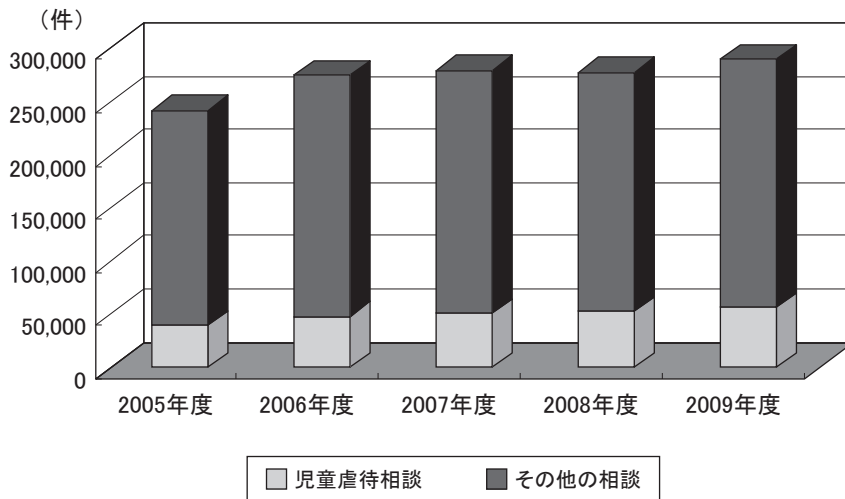
(1) 手塚洋輔 [2011] 「児童相談行政における関係機関とのネットワーク構築」財団法人日本都市センター『児童相談行政における業務と専門性 — みんなで支える子どもと命 —』財団法人日本都市センター、31～33頁

致⁽²⁾することとなる。第2の段階では個別のケースに関する「調査、検討」が行われ、支援対象である児童に対する援助方針が決定される。第3の段階では援助方針に基づいて児童、保護者及び関係者に対して援助が行われるが、この段階においても市町村による援助が困難に至った場合には児童相談所への送致が行われる。

市町村が児童相談の対象となるケースを受け付けた場合に、専門的な対応が必要となった時点で児童相談所へ送致することにより役割分担を明確にすることが、児童福祉法上は想定されている⁽³⁾。しかしながら、相談内容に関する専門性の必要度の明確な基準がない中では、本来は児童相談所に早期に引き継がれる必要があるケースに対し、市町村が担当したまま適切な援助が行われずに深刻な事態に陥る場合もある。

統計的に見ると、**図表1-4**のとおり2009（平成21）年度の全国の市町村における児童相談対応件数は、約29万件に上る。このうち養護相談は約11万件を占めており、その過半数を占める児童虐待相談は約6万件と全体の約2割に上っている。

図表1-4 市町村における児童相談対応件数



出典：各年度社会福祉行政業務報告第12表を加工して作成

- (2) 個別の相談の対象となる児童を、より適切な対応を行うことができる機関に引き継ぐこと。
- (3) 児童福祉法第25条の7第1項第1号において、児童虐待により市町村に対し要保護児童として通告のあった児童に関し「第二十七条の措置を要すると認める者並びに医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を要すると認める者は、これを児童相談所に送致すること」と規定され、児童相談所の措置に委ねることとされている。

市町村における児童相談対応件数の推移を見ると、2009（平成21）年度までの4年間に相談対応件数全体では20%の増加となったのに対し、児童虐待相談は42%の増加と伸びが著しい。これは、児童相談所だけではなく市町村も児童虐待の通告先であることが周知された効果といえる。このように対応の困難度が高い児童虐待のケースの増加率が高いことが、市町村における負担の増加につながっているといえよう。

② 児童相談所の相談援助活動

児童相談所運営指針には、**図表 1-5** のとおり児童相談所の基本的機能として、市町村援助機能、相談機能、一時保護機能、措置機能に加え、民法上の権限として親権者の親権喪失宣告の請求、親権停止の請求等、未成年後見人選任及び解任の請求を家庭裁判所に対して行うことのほか、その他の関連業務が具体的に規定されている。

このうち相談に関連する活動は**図表 1-6** のとおり整理されているが、おおむね3つの段階を経て行われる。第1段階として行われる導入活動は、相談の受付から始まる。受付は過去の相談履歴等も含め緊急性等の有無を確認し、児童記録票に聞き取った内容、所見及び実施した助言等の概要を記入し受理会議に提出する。

受理会議とは、相談ケースの対応方針について、児童相談所長、各部門の長及び受付相談員等が参加して検討を行う場である。原則として週1回定例的に開催されるが、虐待通告が行われた場合など緊急性が必要な場合には随時開催される。

第2段階は方針決定活動であり、調査と合わせて社会診断、心理診断及び一時保護中に行われる行動診断に基づいて総合診断としての判定が行われ、援助方針が決定される。

第3段階として、援助の実施を行い活動の区切りとなるが、援助実施後の評価を踏まえて援助方針の見直しを行うなど、問題の解決まで継続的な援助が行われる。

援助内容は、在宅指導等と在宅指導等以外の援助に大別できる。在宅指導等は、「措置による指導」と、「措置によらない指導」に加え「訓戒、誓約措置」を含む3つに区分される。このうち、措置による指導は、児童福祉司指導、児童委員指導、児童家庭支援センター指導など7つに区分されている。他方、措置によらない指導は、助言指導、継続指導、他機関あっせんである。

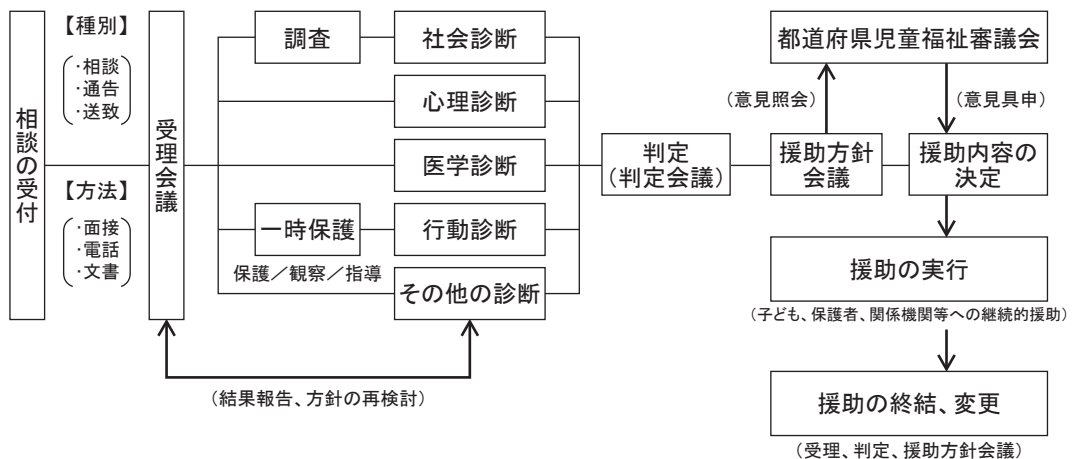
これらの援助によっても改善が見られない場合には、児童福祉施設への入所や里

図表 1－5 児童相談所の機能

分類	機能区分	概要
基本的機能	市町村 援助機能	市町村による児童家庭相談への対応について、市町村相互間の連絡調整、市町村に対する情報の提供その他必要な援助を行う機能（児童福祉法第12条第2項）
	相談機能	子どもに関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものについて、必要に応じて子どもの家庭、地域状況、生活歴や発達、性格、行動等について専門的な角度から総合的に調査、診断、判定（総合診断）し、それに基づいて援助指針を定め、自ら又は関係機関等を活用し一貫した子どもの援助を行う機能（児童福祉法第12条第2項）
	一時保護機能	必要に応じて子どもを家庭から離して一時保護する機能（児童福祉法第12条の4、第33条）
	措置機能	子ども又はその保護者を児童福祉司、児童委員、児童家庭支援センター等に指導させ、又は子どもを児童福祉施設若しくは指定医療機関に入所若しくは委託させ、又は小規模住居型児童養育事業を行う者若しくは里親に委託する等の機能（児童福祉法第26条、第27条（第32条による都道府県知事の権限の委任））
民法上の 権限	家庭裁判所への請求機能	親権者の親権喪失宣告（親権停止等（2012年4月から））の請求、未成年後見人選任及び解任の請求を家庭裁判所に対して行うことができる。（児童福祉法第33条の7、第33条の8、第33条の9）
その他の 機能		子どもや家庭に対する相談援助活動の総合的企画及びその実施を行う機関として、家庭、地域における児童養育を支援する活動を積極的に展開するとともに、各機関が相互の役割や業務の内容等について正しく理解し、子どもや家庭の問題に対し共通の認識のもとに一体的な援助活動が行えるよう、市町村における要保護児童対策地域協議会の設置や運営の支援など、市町村とともに関係機関のネットワーク化を推進する。

出典：厚生労働省雇用均等・児童家庭局 [2009 b] 「児童相談所運営指針」 厚生労働省等を基に作成

図表 1－6 児童相談所の相談援助の流れ



出典：厚生労働省雇用均等・児童家庭局 [2009 b] 「児童相談所運営指針」 厚生労働省等を基に作成

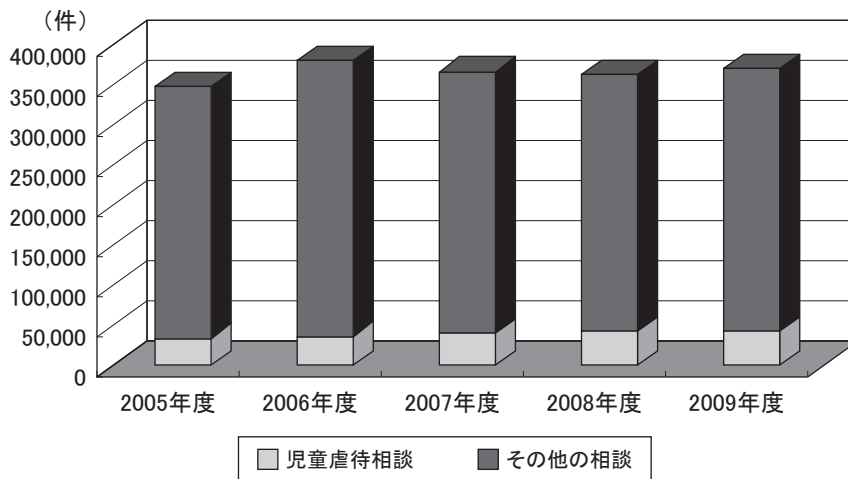
親への委託などが行われる。このほか、触法行為により重大事件を起こした児童は、家庭裁判所へ送致される。比較的軽度な場合には、福祉事務所等への送致が行われ身近な市町村における指導が継続される。

虐待により保護者が親権者として義務を果たさない場合は、児童福祉法第33条の7の規定に基づく親権喪失宣告の家庭裁判所への請求のほか、未成年後見人選任及び解任の請求を家庭裁判所に対して行うことができる。親権喪失宣告の請求は無期限に保護者の親権を剥奪するものであることからその行使に慎重な姿勢が続いており、活用が行われてこなかった。こうした背景から親権制度の見直しが検討され、後述する民法等の改正が行われた結果、保護者の同意が得られず実施困難であった医療行為についても、2012（平成24）年4月から児童相談所長が同意することにより適切な医療を施すことが可能になった。

近年の児童相談所の相談対応件数は図表1-7のとおりであり、総数としては年間40万件程度で横ばいであるが、この内訳として約9万件に上る養護相談のうち児童虐待相談対応件数は5万件前後と過半数を占め全体の約1割を占めている。なお、年々増加を続けてきた児童虐待相談対応件数は、2010（平成22）年度は56,384件と過去最高を記録している。

児童虐待相談の中には対応に困難を極める事例が多く含まれており関係職員の負

図表1-7 児童相談所における児童相談対応件数



出典：各年度社会福祉行政業務報告第11表及び第12表を加工して作成

担を高めていることから、児童相談所の活動効率の低下が危惧されている。このため、幅広い関係者の連携により児童相談所の相談援助活動を補完していくことが課題となっている。

2. 急増した児童虐待への法的対応の強化

児童虐待が社会問題化するようになった1990年代以降、厚生省は児童福祉法の改正や関係通達を発出することによって問題解決が図られることを期待していた。しかしながら、当時の法体系では十分な児童虐待の防止効果が発揮できなかったことから、2000（平成12）年に児童虐待の防止等に関する法律が制定され、対策の強化が図られてきた。

ところが、深刻な虐待の事例に対応するため法的対応の強化が求められ、二度にわたる改正に加え児童福祉法の改正が数次にわたり行われてきた。

さらに虐待を行う保護者に対する親権停止の措置を内容とする民法の改正が行われ、これらをいかに有効に活用するかによって、児童虐待防止対策の成果が左右されるであろう。

引き続き、児童の安全を確保するために必要な制度を構築し、これを駆使するとともに絶えず政策を見直す努力が求められている。

（1） 児童虐待の防止等に関する法律の制定まで

① 児童相談関係法律改正の背景

児童虐待への対応の画期とされるのは、統計が整備されその増加が確認された1990年代である。この時期の政策転換は、児童の権利に関する条約が批准（1994（平成6）年）されたことにより、虐待は児童に対する人権侵害行為であることなどが明確にされたことを背景としており、政府による対策が加速することとなった。

2000（平成12）年の児童虐待の防止等に関する法律の制定以前に、厚生省は児童虐待への対応は児童福祉法の改正と関係通達の発出により適切な対応が可能になると考えていた。しかしながら、児童福祉法の部分的な見直しだけでは十分に対応できていなかったことが、1997（平成9）年の抜本的な児童福祉法改正後の現実であったといえよう。

すなわち、1997（平成9）年の児童福祉法改正においては、児童虐待に対応するための体制づくりが十分でなかったのである。この状態を改善するため、児童虐待

の防止等に関する法律の制定へとつながっていくこととなる。その上で、児童虐待への対応体制の拡充を図るため、2004（平成16）年には市町村を児童相談の一義的窓口とする児童福祉法の改正に至ったのである。

これらの法的対応は、児童相談行政のあり方を論ずる場合において、虐待の通告受理機関に市町村が位置づけられるなど、基礎自治体において児童相談行政に関する権限の分有⁽⁴⁾が行われたという点で、重要な見直しであった。

以下では、三度にわたる児童福祉法改正の過程に加え、児童虐待の防止等に関する法律の制定及び改正の過程を整理し、想定されていた対策の内容とその実効性について評価を試みる。

② 1997（平成9）年児童福祉法改正の過程

1997（平成9）年の児童福祉法改正は、中央児童福祉審議会基本問題部会の報告を踏まえて行われ、改正の大きな柱は2点であった。1点目は児童相談所の処遇決定における外部の専門家の関与であった。具体的には、外部の専門家による支援機能が新たに導入され、施設入所等の措置の決定やその解除に当たって、保護者の同意が得られないなど一定の要件を満たす場合に、都道府県児童福祉審議会からの意見聴取が義務づけられた。

この仕組みによって、専門家の客観的意見を反映させる手続が確立されたことは、保護者等の権利保護の立場からは評価できる。しかしながら、審議会からの意見聴取の事務が増加していることは確かである。事務手続の増加に比べその労力を上回る有益な支援が専門家を通じて行われていれば有効な仕組みであるが、短時間で審議結果の評価は判断が分かれるところである。

2点目は、児童相談所の役割の重点化と児童相談所の権限の民間への分権であった。児童虐待の量的増加に対応するため、児童相談所は児童虐待などの対応に重点を置きつつ、児童虐待以外の相談のうち地域に密着した解決が有効な内容について、民間機関に委ねることとされた。これに対応する児童福祉施設として新たに児童家

(4) 「分有」とは自治体間の事務配分において完全な権限移譲ではなく、同一の事務権限を双方の自治体が併せ持つ状態と定義される。竹中〔2006〕は市町村児童家庭相談の「法的権限」のあり方に関する検討を論じる中で、「一部権限を児童相談所と分有することも検討課題であろう」と提案している（竹中哲夫〔2006〕「児童相談所・児童相談の現状と展望——児童相談の制度設計をめぐる——」日本福祉大学社会学部・日本福祉大学福祉社会開発研究所『日本福祉大学社会学福祉論集』日本福祉大学、第115号、17頁）。

庭支援センターが児童福祉法に規定された上で、児童又はその保護者の指導に当たることとされた。また、施設入所の必要はないものの要保護性の高い児童又はその保護者について、児童相談所から受託し指導することとされたのである。

③ 児童虐待の防止等に関する法律の制定過程

児童虐待の防止等に関する法律は、衆議院に設置された「青少年問題に関する特別委員会」が中心になって、起草作業が進められた。参考人招致や児童福祉施設への視察を通じて国会において児童虐待の実情を把握する取組が行われ、多くの注目を浴びた。参考人招致では民間の児童虐待防止団体の関係者のみならず、政府の対策の一翼を担う児童相談所の関係者が児童福祉法による対策の限界を指摘するなど数多くの指摘がなされたが、課題は児童虐待の定義の曖昧さに集約されていた。

政府は児童福祉法において児童虐待の定義が明確にされていないことを認めつつも、児童福祉法の範囲で通知や指導を行うことにより、児童虐待に対応していく意向を答弁している⁽⁵⁾。

こうした政府の新たな立法への消極的な姿勢と、与党として厚生省との関係を重視する自民党をはじめとする各党の思惑が入り乱れたことから、一旦は新たな法案策定の合意に至らなかった。しかしながら、委員長及び理事の前向きな調整の結果、1999（平成11）年12月に「青少年問題に関する特別委員会」において「児童虐待防止の件」として、国民の通告義務の啓発及び広報の徹底や児童相談所の体制整備などを内容とする8項目に加え、関連法の必要な整備を義務づけることを内容とする決議が行われた。

そして翌年（2000年）に「児童虐待の防止等に関する法律起草案」が審議された結果、2000（平成12）年5月11日に全会一致で委員会提出の法律案とすることが決定された。5月12日に同法案は衆議院本会議にて可決、5月17日には参議院本会議において可決し成立した。

(5) 1999（平成11）年11月18日、衆議院「青少年問題に関する特別委員会」における田中甲委員の「児童福祉法等の法的な改正も必要であると思われるかどうか」との質問に対する、真野政府参考人（厚生省児童家庭局長）の答弁

(2) 市町村の役割強化を軸にした関係法律の改正

① 2004（平成16）年の関係法律改正の経過

2004（平成16）年には、児童虐待の防止等に関する法律の改正とともに、これに呼応した児童福祉法の改正が行われた。

児童虐待の防止等に関する法律は当面の対応を急ぐ中で、いわば小さく産んで大きく育てるという考え方の下、親権の制限等の課題を先送りにして法律の制定に至った経過がある。このため、法律の附則には、法律施行後3年を目途とする見直しの条項が設けられていたのである。

これにしたがって、国会において法改正の議論が始まったのは、2004（平成16）年1月からとなる。同年2月の予算委員会では、かつて「青少年問題に関する特別委員会」の委員長を務めた石田勝之が、児童虐待に関する質問を行っている。この時期には、児童虐待の象徴的な事件である「岸和田事件」⁽⁶⁾が2003（平成15）年11月に発生し、社会に衝撃を与えていた。

石田は、厚生省研究班の調査結果⁽⁷⁾から、女性受刑者や少年院在籍者の中に高い割合で虐待の被害者が存在していることを示して、小泉首相に感想を求めている。これに対して小泉首相は、「岸和田事件」のような虐待事件の悲惨さを再確認するとともに、虐待防止や啓発に向けた関係省庁の連携や党派を超えた対応をすべきであるとの認識を示している⁽⁸⁾。

国会において取り上げざるを得ないほど「岸和田事件」の衝撃は大きく、被害児童の体重が24kgになるまで発見されなかった現実に、関係機関や地域との連携の必要性が大きくクローズアップされることとなった。こうした背景から、迅速な被害児童の保護などを目指す法改正作業が進められ、「児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律」が2004（平成16）年4月に成立した。これにより、虐待の通告の対象を「児童虐待を受けたと思われる児童」に拡大するなど対策の充実が図られたが、改正案の附則には積み残しとなった「さらに効果的な児童の安全確保の方法や親権の一時停止などの法整備」について、改正法施行後3年以内に検討する

(6) 2003（平成15）年11月に実父と内縁の妻が行った暴行と養育放棄により中学3年の男子が餓死寸前の体重24kgの状態救出された事件

(7) 北山秋雄 [2001] 「性的搾取及び性的虐待被害児童の実態把握及び対策に関する研究」『厚生科学研究平成12年度研究報告書』厚生省、283頁

(8) 2004（平成16）年2月13日、衆議院予算委員会における田中甲委員の児童虐待の現状に対する感想を求める質問に対する小泉首相の答弁

ことが定められた。

続いて2004（平成16）年11月に行われた児童福祉法の改正は、社会保障審議会児童部会の報告を踏まえたものである。報告では、児童虐待の「早期発見・早期対応における取り組み」をテーマの1つにして、**図表2-1**のとおり児童相談に関する主な意見・提案が提示されている。

これを受けて児童福祉法の改正作業が進められた結果、2004（平成16）年2月10日に、市町村を児童相談の一義的窓口とすることや児童相談所設置市の導入などを主な内容とする「児童福祉法の一部を改正する法律案」が国会に提出された。厚生労働委員会の審議で、児童相談に関する市町村の体制に関して、「市町村は、この法律による事務を適切に行うために必要な体制の整備に努めるとともに、当該事務に従事する職員の人材の確保及び資質の向上のために必要な措置を講じなければならないものとする」と内容を修正案が提出され可決されている。このように、市町村の児童相談体制の確立について配慮がなされる中、児童相談行政の画期的な転換が図られたのである。

図表2-1 社会保障審議会児童部会報告書（概要）

項目	意見・提案の内容
児童相談所等の必置規制	地方分権推進改革会議において検討が求められている「児童相談所の必置規制の緩和」については、児童相談所が有する強制権限発動の役割や必要とされる専門性確保の観点などから、慎重に考えるべきである。
中核市の児童相談所設置	中核市については、一定の人口規模と行政需要を有する自治体であることを踏まえ、中核市においても設置が図られるようにすることが適当。 この場合、効果的な相談支援活動を行う観点からは、一時保護や入所措置等の児童相談所の権限は一体であることが望ましいことから、権限は一体のものとして移譲することが適当。
役割分担	子どもと家庭に関する相談については、できる限り身近な市町村を主体としつつ、都道府県（児童相談所、保健所等）との適切な役割分担を図ることが必要。
市町村の役割	養護相談（虐待相談含む）や障害相談を含め、子どもと家庭に関する各種の相談全般を一義的に市町村において受け止め、対応可能なものについては必要な助言・指導を行う。
都道府県の役割	専門的な指導や判定、一時保護や施設入所措置等の権限の発動を要するような要保護性の高い事例など当該市町村における対応が困難であると思われるケースについては、児童相談所中心の対応とするなどの役割分担を行い、児童相談所の役割を重点化していく。

出典：社会保障審議会児童部会 [2003]「児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について」厚生労働省、
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/11/s1117-4.html>を基に作成

しかしながら、政府参考人の答弁⁽⁹⁾に象徴されるように、市町村の役割分担の曖昧さを内在した状態にあったと推測される。なおかつ、児童相談所の業務の軽減についても不明確であった。

こうした役割分担の曖昧さを残しつつも、対策の充実・強化を目的に掲げ、「①児童相談に関し市町村が担う役割を法律上明確化するとともに、児童相談所の役割を要保護性の高い困難な事例への対応や市町村に対する後方支援に重点化すること、②地方公共団体に要保護児童に関する情報の交換等を行うための協議会を設置できることとするとともに、協議会参加者の守秘義務、支援内容を一元的に把握する機関の選定等、その運営に関し必要な規定を整備すること、③政令で定める市は児童相談所を設置できることとする」と内容を定める児童福祉法改正が行われ、児童相談所設置市に係る規定は2006（平成18）年4月1日施行とされ、その他の規定は2005（平成17）年4月1日から施行された。

② 2007（平成19）年の関係法律改正の経過

関係法の改正を通じて、虐待防止に関して積極的な法的対応が進められている矢先の、2004（平成16）年9月には「小山事件」⁽¹⁰⁾が発生した。

こうした児童相談所のアセスメント⁽¹¹⁾の不足を要因の1つとする悲惨な事件の再発を防止するため、2005（平成17）年の児童福祉法の改正施行後の児童相談体制

-
- (9) 「今回、通告の対象に市町村を加えるということで、通告する国民から見ればどこへ通告してもいいわけでありますから、児童相談所に通告する場合がありますし、それから福祉事務所に通告する場合もある。ただ、市町村もその窓口に加わったということで、先ほど言いました虐待も含めて、市町村にまずいろいろな相談が来るということは充分考えられるわけで、その中から、非常に専門性を有するようなもの、難しい、困難な事例については、市町村から児童相談所に送付していただいて児童相談所で扱っていただく、こういうことになるわけで、これが事務的にいって具体的にどういうふうな配分になるかというのは、なかなか現実を踏まえてみないとわからない部分がございますが、できるだけ軽度なものの前さばきは市町村にやっていただく、こういうことでありますから、児童相談所の体制がこれによって相当軽減されるかという、そういうことはないだろうと」（2004（平成16）年11月5日、衆議院厚生労働省委員会における泉健太委員の質問に対する伍藤政府参考人（厚生労働省雇用均等・児童家庭局長）の答弁）
- (10) 2004（平成16）年9月に児童相談所が一時保護した児童が翌日家庭に戻されたところ兄弟2人が虐待の末に死亡した事件
- (11) アセスメントについて「児童の心身の発達と健康状態やその置かれた環境等について実態を把握し、評価すること」と定義されている（総務省行政評価局〔2010b〕「児童虐待の防止等に関する意識等調査結果」（概要版）総務省、12頁）。

のあり方について検討する「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会」が、雇用均等・児童家庭局長の主宰による研究会として厚生労働省に設置された。

13回にわたり開催された研究会の結果は2006（平成18）年4月に報告され、①都道府県（児童相談所等）における児童家庭相談機能の強化、②児童相談所と関係機関・専門職種との連携強化、③都道府県（児童相談所等）と市町村の連携の推進、④都道府県（児童相談所等）による市町村に対する支援、⑤市町村における児童家庭相談体制の整備を柱とする提言が行われた。

研究会の報告書は、「要保護児童対策地域協議会」の設置状況が低位にあることを指摘し、市町村は早急に協議会等の設置を検討すべきであると提言している。

こうした厚生労働省の動きに合わせ、児童虐待の防止等に関する法律の1次改正法の附則に盛り込まれた児童の安全確保の方法としての、実効性ある立入調査と親権の制限に関する事項が国会の検討の俎上に載せられた。

馳〔2008〕らは、「児童虐待防止法見直し勉強会」を2006（平成18）年11月から2007（平成19）年4月まで13回にわたり公開で開催し、これらの課題の解決方法を探っていった⁽¹²⁾。この時期には、しつけだとして食事を与えられずに男児が餓死した「長岡京市事件」⁽¹³⁾が発生しており、「岸和田事件」を重ね合わせたような事件が繰り返されたことを踏まえ、実効性のある対策が求められていた。

こうした超党派の国会議員による取組を通じて、法案としては児童福祉法の改正と一括して「児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律案」とされ、衆議院「青少年問題に関する特別委員会」において議員立法として成案が取りまとめられ、2007（平成19）年5月に成立した。

これにより、児童の安全確認等のための立入調査等の強化などが図られたものの、親権の制限に関する事項は積み残しとなった。これが、再び検討事項となり、同法の附則第2条に「法律の施行後3年以内の親権に係る制度の見直しについての検討と必要な措置」を義務づける条項が加えられた。

改正法のうち、児童虐待の防止等に関する法律の改正部分は、安全確認義務と臨検等を内容とし、その概要は図表2-2のとおりであるが、児童福祉法改正の主な

(12) 馳浩〔2008〕『ねじれ国会方程式 児童虐待防止法改正の舞台裏』北國新聞社、105～208頁

(13) 虐待と育児放棄があり長女が施設入所していた家庭において、3歳の長男がおむつをとれないことなどを理由に食事を与えられず低栄養により餓死した事件であり、発見当時の体重は3歳児における平均の半分ほどの約7kgしかなかった。

図表 2-2 児童虐待の防止等に関する法律の改正概要（2007（平成19）年改正）

項 目	主な改正の内容
安全確認義務	自治体における児童虐待の通告受理機関において安全確認が努力義務であったのを改め、安全確認のために必要な措置を講ずることを義務化。 市町村長又は都道府県の設置する福祉事務所の長は、出頭要求、調査質問、立入調査又は一時保護の実施が適当であると判断した場合には、その旨を都道府県知事又は児童相談所長に通知する。
臨 検 等	都道府県知事は、児童虐待が行われているおそれがあると認めるときは、保護者に対し、児童を同伴して出頭することを求め、児童相談所の職員等に必要な調査等をさせることができるものとする。 児童虐待を行っているおそれがある保護者が立入調査や出頭要求に応じない場合に、児童虐待が行われている疑いがあるときは、裁判官の発する許可状により、児童相談所の職員等に児童の住所等を臨検させ、または児童を捜索できるものとする。

出典：2008（平成20）年3月14日雇児発第0314001号、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「『児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律』の施行について」を基に作成

ものとして、「要保護児童対策地域協議会」の設置を努力義務化する内容が盛り込まれていた。

なお、保護者が知事の出頭要求に応ぜず、安全確認等のための立入調査として行われる臨検を行った件数は、2010（平成22）年度中は2件にとどまっており、法改正の効果が十分に発揮されているとは言い難い状況にある。

③ 親権制限強化に向けた関係法令の改正

法務省は2009（平成21）年6月に「児童虐待防止のための親権制度研究会」を設置して、親権制限について検討を重ねた。その結果、懲戒権の規定の削除も含めた親権の制限に関して、2010（平成22）年1月に報告がなされた。

これを受けて法務省が行った法制審議会への諮問に対する答申を受けて、2011（平成23）年3月に「民法等の一部を改正する法律案」が国会に提出され同年5月に成立した。この中には、新たに家庭裁判所による親権停止の審判を盛り込んだ民法の改正に合わせ、親権者等がない里親委託中等の児童の親権を児童相談所長が行うことなどを内容とする児童福祉法の改正が含まれている。

これらの改正により、児童虐待を行う保護者の親権を機動的に制限することを通じて、児童の権利利益の擁護が迅速に行われ児童虐待防止対策の実効性が高まるこ

とが期待される場所である。その反面、これまでも児童相談所に課された虐待通告時の48時間以内の安全確認など対策の強化が図られ業務量が増加してきたところに、児童相談所の親権に絡む事務負担が増加することとなろう。

関係法令の改正によって児童虐待防止の周知が図られ、児童の権利を擁護する意識が根付いてきたことは間違いがない。こうした中であっても重大な児童虐待事件の発生は後を絶たない状況が続いている。また、裁判所の許可を得て児童相談所が行う強制的な立入調査（臨検）のように実際に権限が発動される機会に乏しく、制度の実効性に疑問が投げかけられている例もある。

これらの課題を解決するため可能な限りの制度を構築し、これを駆使することが関係機関と社会に求められた責務であり、絶えず政策を見直し改善を図る努力が求められている。

3. 児童相談行政に係る分権化の進展状況

児童相談行政は、1947（昭和22）年の児童福祉法の制定以降1980年代後半まで、児童相談所の設置を義務づけられた都道府県及び政令指定都市による執行が維持され、基礎自治体の本格的な関与は想定されていなかった。

以下では、児童相談所設置に係る規制緩和と相まって、中核市を含む大都市から一般市と町村まで児童相談行政の担い手が多様化し、児童相談行政の分権化が進展した経過を分析し評価を試みる。

（1）自治体等に対する分権の経過

① 政令指定都市への分権

1956（昭和31）年の地方自治法改正に基づく大都市等の特例が導入されたことが、児童相談行政の分権化の始まりであり、20都市が政令指定都市への移行を果たしている。児童相談所の設置基準については後述するが、2009（平成21）年4月に児童相談所運営指針が改正されるまでは、人口50万人につき1箇所を設置が基準として盛り込まれており、政令指定都市の設置基準である人口50万人以上との一致が図られていた。

政令指定都市における児童相談所の設置が制度化されたことにより、人口規模を

図表 3-1 政令指定都市への移行状況

年度	1956	1963	1972	1980	1989	1992	2003	2005	2006	2007	2009	2010	2012
都市名	大阪 名古屋 京都 横浜 神戸	北九州	札幌 川崎 福岡	広島	仙台	千葉	さいたま	静岡	堺	浜松 新潟	岡山	相模原	熊本

出典：総務省ホームページ資料、<http://www.soumu.go.jp/shitei/index.html>を基に作成

基準とする児童相談行政における分権の原型が形づくられたといえる。

② 福祉事務所への分権

1960年代半ば以降に、家庭児童相談室が市の設置する福祉事務所及び都道府県の設置する郡部の福祉事務所に置かれることとなった。これにより、限定的ではあるが大都市以外の基礎自治体に対して初めて児童相談行政の分権が行われたのである。

家庭児童相談室は、当初は国の定める要綱に基づき必置とされていた⁽¹⁴⁾。当時逼迫していた児童相談所の業務を緩和するため福祉事務所に一般家庭における養育上の問題にも幅広く対応する相談業務を担わせることとしたのであるが、家庭児童相談室に配置することとされた家庭相談員が非常勤という不安定な雇用形態と相まって、児童相談行政の受け皿として十分な体制が確立されてきたとは言い難い状況にある。

③ 団体委任事務化

1985（昭和60）年の社会福祉関係予算において高率補助金の補助率の削減が行われたことを契機にして、「補助金問題検討会」が設置され、補助金等の見直しの基本的考え方が国と地方の関係も踏まえながら検討され、地方への権限移譲の方向性が打ち出された⁽¹⁵⁾。

これを受けて児童相談行政における国から都道府県への分権が進展することと

(14) 家庭児童相談室の設置については、1964（昭和39）年4月22日児発第360号、厚生事務次官通知「家庭児童相談室の設置運営について」において、国が定めた「家庭児童相談室設置運営要綱」に基づく設置が義務づけられていた。

(15) 補助金問題検討会〔1985〕「補助金問題検討会報告」補助金問題関係閣僚会議、
<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/hojyokin/mondaiken60.pdf#search='補助金問題検討会報告'>、
1頁

なった。1986（昭和61）年に「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」が制定されたことにより児童相談行政を含む福祉分野における機関委任事務が団体委任事務とされた。加藤〔2002〕は、「機関委任事務の団体委任事務化は、市町村と県の双方に新しい分権時代の始まりを認識させ、政策志向への自覚を生み出した」と評価している⁽¹⁶⁾。

児童福祉行政において第1期分権改革の主眼であった機関委任事務の廃止が、10年以上も前倒しで行われていたことは、地方分権を進展させる上で大きな転換になったことは間違いなく、分権の流れを加速させたといえよう。

④ 市町村への分権

こうした一連の分権が進展する中で、前述のとおり2004（平成16）年の児童福祉法改正においては、市町村を児童相談の一義的窓口位置づけることにより児童相談に関する権限の分有がなされた。

この背景には、増加の一途を辿る児童虐待相談に係る児童相談所の負担の緩和があり、児童相談所において児童相談全般に応じていた都道府県の役割の一部を市町村に移譲する形ではあったが、児童相談に関する権限を両者が併せ持つ形となっていた。すなわち、これまでは人口規模に応じて包括的に権限の移譲を図ってきたものを、線引きが曖昧なまま、初期段階あるいは軽易な相談内容の窓口を市町村とする転換を図るものであった。

(2) 児童相談所設置基準の緩和

① 児童相談所設置市の制度化

2005（平成17）年度から、中核市（人口30万人以上）程度の市に児童相談所の設置が可能となり、2006（平成18）年に横須賀市及び金沢市が、熊本市は政令指定都市への移行を前提にしながら、2010（平成22）年に設置した。

児童相談所設置市の指定に関する基準については、厚生労働省の通知⁽¹⁷⁾に示されており、当初は図表3-2のとおりの内容となっていた。

(16) 加藤ひとみ〔2002〕「福祉政策の再編」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想 政策』岩波書店、178頁

(17) 2005（平成17）年2月25日雇児総発第0225002号、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知「児童福祉法の一部を改正する法律の施行に関する留意点について」

図表 3-2 児童相談所設置市に関する当初の指定基準〈抜粋〉

(3) 児童相談所設置市

① 改正の基本的考え方

今般の改正においては、子育て支援から要保護児童対策まで一貫した児童福祉施策の実施という観点から、中核市程度の人口規模（30万以上）を有する市を念頭に置きつつ、政令で個別に指定する市に児童相談所の設置を認めることとしている。

〈以下略〉

出典：2005（平成17）年2月25日雇児総発第0225002号、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知「児童福祉法の一部を改正する法律の施行に関する留意点について」、18頁

その後、「地方分権改革推進要綱」の関係内容⁽¹⁸⁾に対応して、改めて厚生労働省からの通知⁽¹⁹⁾により基準が見直され、中核市程度の人口とされていた制約が外されるとともに、権限移譲を迅速に進める方向性が明確にされている。

② 増加しない児童相談所設置市

児童相談所設置市は、当初は中核市への積極的な児童相談所の権限移譲を目指したものの、2011（平成23）年4月1日現在指定されている41の中核市の1割に満たず、政令指定が進まない理由は次の3点に集約される。

第1に専門職の確保が容易でないことである。例えば、政令指定による権限移譲が行われている保健所の職員は医師や保健師など一定の国家資格取得者が採用される仕組みとなっているが、児童相談所の職員は任用資格であり児童福祉司や児童心理司は他の職種において直接的に必要な資格ではない。したがって、あらかじめ資格を持った人材を採用するというよりも、児童福祉に一定の知見や経験を有することなど、任用資格を満たす要件を備えた人材を登用していくといった形にならざるを得ない。

しかしながら、それらの人材が即戦力となるわけではなく、一定の専門性を確保

(18) 「都道府県と市との協議が整った場合には速やかに指定を行うなど、児童相談所設置市の政令による指定手続等を見直すこととする」（地方分権改革推進要綱第2の1の(1)【保健所・児童相談所】、2008（平成20）年6月20日地方分権改革推進本部決定）

(19) 2008（平成20）年8月29日雇児総発第0829001号、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知「児童相談所を設置する市について」

するためには5年、10年の期間が必要であると言われている⁽²⁰⁾。

第2に一時保護所の設置である。「児童相談所運営指針」においては、一時保護所を自ら設置することなく、都道府県が設置する一時保護所を活用（一時保護所の運営を都道府県に委託）するという手法も認められている⁽²¹⁾が、一時保護所の運営に要する経費を考えると、その負担は大きなものとなる。したがって、一定の財政力を有する自治体でなければ、児童相談所と合わせて一時保護所まで設置するという選択を容易に行うことは難しい。

第3に児童福祉施設の整備である。児童相談所設置市には、児童相談所の設置の認可を含む権限が移譲される⁽²²⁾ことから、社会福祉法人が施設を設置する場合でも補助金が制度上必要であり、自治体には相当の財政負担が求められる。また、設置が義務づけられる児童自立支援施設などを直営する負担が伴う。

このように、要保護児童への対応から一時保護を経て入所措置まで一貫した体制の整備に負担が伴うことから、今後とも児童相談所設置市の増加は見込めないであろう。

(3) 必置規制緩和の動き

① 職員・機関の必置規制緩和

国による自治体における行政機関の設置を義務づける必置規制の緩和の方針が示されたのは、1984（昭和59）年12月の臨時行政改革推進審議会による答申（地方公共団体に対する国の関与・必置規制の整理合理化に関する答申）に遡る。

(20) 今後の児童家庭相談のあり方に関する研究会〔2006〕は、児童福祉司の経験年数に関して「児童福祉司に必要な専門性を確保するためには、5年から10年程度の経験が必要であり、さらに、指導的立場に立てる職員を育成するためには、より多くの経験が必要との声も多くある」と指摘している（今後の児童家庭相談のあり方に関する研究会〔2006〕「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会 報告書」厚生労働省、6頁）。

(21) 「児童相談所設置市に設置された児童相談所については、原則として一時保護所を設置するものとする。但し、都道府県が設置する児童相談所の一時保護所の活用や児童福祉施設への委託などにより、一時保護機能が十分に確保できる体制を整えている場合においてはこの限りではない」（厚生労働省雇用均等・児童家庭局〔2009b〕「児童相談所運営指針」厚生労働省、6頁）

(22) 「児童相談所設置市の事務の範囲は指定都市が行う事務と同様であり、児童相談所における相談業務のみならず、援助活動を実施するための児童福祉施設の設置の認可、里親の認定、要保護児童の保護措置及び児童福祉法の適用がある少年について強制措置を必要とする時の家庭裁判所送致等の実施等を一貫して行うことが必要である」（厚生労働省雇用均等・児童家庭局〔2009b〕同上、5頁）

答申の対象は行政機関・施設、付属機関にまで及び、その後の児童相談行政における組織の見直しに大きな影響を与えている。この流れを汲む形で1998（平成10）年に閣議決定された「地方分権推進計画」において、児童相談所及び家庭児童相談室に関する見直しの考え方が示された。

厚生省は1999（平成11）年2月に厚生事務次官通知（家庭児童相談室の設置運営について）を改正し、家庭児童相談室及び家庭相談員の設置に関する規定は、「技術的助言」として標準的な考え方を示すものである旨を明確化した。これを踏まえて、一部の都道府県において、郡部の福祉事務所に設置されていた家庭児童相談室を廃止している例もある。

児童相談所の必置規制についても、厚生省は2000（平成12）年3月31日に通知を発出し、児童相談所の他の行政機関等との統合のほか、弾力的な名称の使用や設置形態が可能であることを明確にした⁽²³⁾。

なお、児童相談所の名称の必置に加え組織自体を必置とする規制の緩和について、

図表3-3 地方分権推進における必置規制の個別事項の具体的見直し

区 分	項 目	対 象	見直し内容
「法律又はこれに基づく政令」に拠らない必置規制の見直し	職員の設置	家庭相談員	運営要綱に規定する家庭相談員の設置に関する規定は、「技術的助言」として標準的な考え方を示すものである旨の趣旨を明確にし、必要最小限の範囲にとどめるよう必要な見直しを行う。
	行政機関・組織・施設	家庭児童相談室	家庭児童相談室の設置に関する通達の規定は、「技術的助言」として、標準的な考え方を示すものである旨の趣旨を明確にし、必要最小限の範囲にとどめるよう必要な見直しを行う。
「法律又はこれに基づく政令」に拠る必置規制の見直し	行政機関・組織・施設に関する必置規制	児童相談所	児童相談所については、他の行政機関等との統合も可能となるよう、地方公共団体における弾力的な名称の使用や設置形態が可能である趣旨を明確にする。

出典：地方分権推進委員会〔1997〕「地方分権推進委員会第2次勧告」内閣府、
<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/2ji/betu3.html>を基に作成

(23) 2000（平成12）年3月31日児発第350号、厚生省児童家庭局長通知「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の施行に伴う厚生省児童家庭局所管法令の改正等について」

図表 3-4 児童相談機関の設置主体

児童相談機関	都道府県	市 町 村			民 間
		政令指定都市	児童相談所設置市	その他	
児 童 相 談 所	◎	◎	○	—	—
福 祉 事 務 所	◎ (郡部)	◎	◎	◎市 ○町村	—
家庭児童相談室	○	○	○	○	—
児童家庭支援センター	△	△	△	—	○

凡例：◎は必置、○は任意設置、△は児童福祉法の規定上設置は可能であるが児童相談所の業務を補完する業務を担うという側面から設置は現実的ではない。

出典：関係法令及び要綱等を基に作成

2002（平成14）年10月に地方分権改革推進会議から意見⁽²⁴⁾が提出されたが、社会保障審議会児童部会において検討した結果、前述のとおり2003（平成15）年11月の報告書において必置規制は存続することとされた⁽²⁵⁾。

-
- (24) 地方分権改革推進会議は児童相談所の必置規制に関して次のとおり意見を提出している。
「児童福祉サービスの提供体制について、都道府県や政令指定都市に置かれている児童相談所や児童福祉司の在り方を含め、平成13年12月から社会保障審議会児童部会で行われている議論を踏まえながら子どもを取り巻く環境の変化に対応するよう見直しを進め、平成16年を目途に結論を得る」（地方分権改革推進会議前掲、14頁）
- (25) 社会保障審議会児童部会は次のとおり児童相談所の必置規制の緩和について報告をまとめている。「地方分権推進改革会議において検討が求められている『児童相談所の必置規制の緩和』については、児童相談所が有する強制権限発動の役割や必要とされる専門性確保の観点などから、慎重に考えるべきである。なお、婦人相談所や障害者更生相談所、保健所など他の相談機関等との統合（複合化）については、すでに地方分権推進法施行時の規制緩和措置により可能となっているが、児童相談所が有する機能に支障を来さないことを前提に、効率的かつ効果的な相談支援体制の構築について、地域の実情に応じ、それぞれの自治体において、柔軟な対応がなされることが期待される。また、統合を前提としない場合においても、比較的軽易なケースは福祉事務所において対応するなどの役割分担を行うことや、児童相談所が保健所にも協力を求めることができるような仕組みとすることを検討するなど、同一都道府県で設置する関係機関を、地域の実情に応じ積極的に活用することも必要である」（社会保障審議会児童部会〔2003〕「児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について」厚生労働省、<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/11/s1117-4a.html>)

② 規制緩和による組織統合のあり方

必置規制緩和に関して、地方が独自に児童相談所の組織統合を試みており、国の動きは地方の動向に追随したものといえる。竹中〔2000〕は、1965（昭和40）年前後からの児童相談所に関する他の機関との統合の動きについて、「『児童相談所センター化』の動向と問題点」と題して児童相談所の独立性確保の重要性から問題点を整理している⁽²⁶⁾。その上で、厚生省が児童相談所の設置形態に関する弾力的運営を認める通知を発出したことについて、「児童相談所職員の他の相談所等との兼務の道を開き、児童相談所の独自性を弱体化することにつながった」と指摘している⁽²⁷⁾。

竹中が児童相談所の独自性を強調するように、組織のあり方は一律である必要はなく、地域の実情に応じた最適な形態を選択すべきである。

（4） 児童相談所設置等に関する基準の変遷

① 児童相談所の管轄区域の人口規模

児童相談所の設置に関して、法令において基準が直接的に明示されたものではなく、「児童相談所運営指針」の人口50万人とする規定が実質的な基準となっていた。

しかしながら、児童相談所設置市に関する人口基準（制度化当初はおおむね30万人）との関係で矛盾が生じたことにより、基準を50万人とする合理性がなくなった。このため、2009（平成21）年以降の「児童相談所運営指針」は、人口に直接的に言及することなく児童相談所設置市として指定を受けるための手続として、前述の厚生労働省の通知である「児童相談所を設置する市について」に委ねる記述に変更されている。

② 児童福祉司の総数

虐待を早期に発見し早期に対応するため、児童虐待の防止等に関する法律の制定以降、児童福祉司の総数は増加している。

これを財政的に裏付ける地方交付税の算定基準は、**図表3-5**のとおり漸増してきた。人口当たりの児童福祉司の配置は、2011（平成23）年度においては人口53,000人に1人とされており、配置基準がおおよそ10年で2倍になっており、2012

(26) 竹中哲夫〔2000〕『現代児童相談所論』三和書房、37～43頁

(27) 同上、43～45頁

図表 3-5 地方交付税における標準団体行政規模における児童福祉司の配置

(単位：人)

年度	人口 (A) (標準団体 (人口170万人))	児童福祉司の 配置 (B)	A/B	配置基準
1999	1,700,000	16	106,250	人口106,000人に1人
2000	1,700,000	17	100,000	人口100,000人に1人
2001	1,700,000	19	89,474	人口 89,000人に1人
2002	1,700,000	21	80,952	人口 81,000人に1人
2003	1,700,000	23	73,913	人口 74,000人に1人
2004	1,700,000	25	68,000	人口 68,000人に1人
2005	1,700,000	25	68,000	人口 68,000人に1人
2006	1,700,000	25	68,000	人口 68,000人に1人
2007	1,700,000	28	60,714	人口 61,000人に1人
2008	1,700,000	29	58,621	人口 59,000人に1人
2009	1,700,000	30	56,667	人口 57,000人に1人
2010	1,700,000	30	56,667	人口 57,000人に1人
2011	1,700,000	32	53,125	人口 53,000人に1人

出典：地方交付税制度研究会編 [2011] 「地方交付税制度解説 単位費用篇」地方財務協会ほかを
基に作成

(平成24) 年度においても2人の増員が予定されている。

こうした基準が、それを大きく上回る政策を打ち出すことを抑制する動機付けと
なって、国が示す最低限の基準を満たすことの繰り返しを促し、本来必要な大幅な
児童福祉司の増員を妨げている可能性がある。

③ 児童福祉司の担当区域

児童福祉司の担当区域については長期にわたり基準に変更は加えられず、2004
(平成16) 年に「人口おおむね5万から8万人まで」に改善された。この改正の直
接の契機となったのは、2004 (平成16) 年の児童福祉法改正の際の国会審議におい
て附された附帯決議である。

附帯決議が行われた背景には、前述の小山事件で指摘された児童相談所の家庭に
対するアセスメントの不足を踏まえ、児童福祉司等の資質を一層強化すべきとする

図表3-6 2004（平成16）年児童福祉法改正案審議における国会の附帯決議

委員会区分	附 帯 決 議
衆議院厚生労働委員会	児童福祉司等専門職員の資質の向上と <u>配置基準の見直し</u> 等を行うなど児童相談所及び市町村の体制の拡充を図ること。
参議院厚生労働委員会	児童福祉司等専門職員の資質の向上を図るとともに、その <u>配置基準を見直す</u> 等、児童相談所及び市町村の体制の拡充に努めること。

注：児童福祉司の配置に関する項目のみ抜粋（下線は筆者）

出典：第161回国会衆議院厚生労働委員会（2004（平成16）年11月10日）及び参議院厚生労働委員会（2004（平成16）年11月25日）議事録を基に作成

動き⁽²⁸⁾が生まれ、児童福祉法の改正法案において資質向上に関する修正・追加もなされている。

さらなる体制の強化を目指し2012（平成24）年度には、「人口おおむね4万から7万人まで」に改正される予定である。

4. 分権型社会に対応した児童相談体制の再構築

平成の合併が進んだ後、市町村が児童相談行政の受け皿としての能力を高めきれず、この10年余りの間の福祉分野における介護保険などの事務の増加が、児童相談行政における十分な人材の確保を難しくしている側面がある。

こうした現状を打開していくためには、市町村に対し十分な財源を伴いながら、現在児童相談所に付与されている措置権を含めた包括的な権限を移譲すべきである。その上で、都道府県は基礎自治体では担うことが困難な法的対応が伴うケースへの対応など、高い専門性が求められる業務に特化していく必要がある。

さらに、政令指定都市や児童相談所設置市の設置する児童相談所と都道府県が設置する児童相談所を共同で運営するという手法も加えながら、都道府県と市町村が機能の高度化を図る方向で児童相談体制の再構築を図ることにより、多様化・複雑化する行政需要に対

(28) 「今年9月、栃木県の小山市で発生した幼い兄弟2人が虐待によって命を落とすという事件は、私たちに深い衝撃を与え、児童虐待対策には私たちすべてが関心を持って取り組んでいかなければならないとの認識が高まりました」（2004（平成16）年11月12日、参議院本会議における蓮舫議員の質問）

応することが喫緊の課題となっている。

(1) 市町村に対する事務配分のあり方

① 児童相談行政の格差を残した市町村合併

2000（平成12）年の第1期分権改革前後において、基礎自治体への権限移譲が検討される中であって市町村合併の必要性が強調されるようになり、いわゆる地方分権の受け皿論が議論されてきた。

市町村合併は、自治体の事務処理能力の向上が伴うことによって、児童相談行政においてもきめ細かな対応を可能にすることが前提であったといえる。しかしながら、権限移譲の受け皿となる自治体規模の拡大を通じた飛躍的な行政能力の向上が必ずしも多数の自治体に及ばなかったのである。

こうした中で行われた、市町村を児童相談の一義的窓口とする児童相談行政の対応状況について、国会において議論が行われている。2007（平成19）年3月の衆議院「青少年問題に関する特別委員会」に参考人として出席した笹井は、市役所職員の立場から福祉事務所に家庭児童相談室を置く市における児童相談行政の不十分さを指摘している⁽²⁹⁾。笹井の発言は、家庭児童相談室の体制について、非常勤職員である家庭相談員に依存し児童虐待の通告などに十分に対応しきれない脆弱性を指摘するものであり、合併後の多くの市町村が十分な児童相談の対応力を有していなかったことを裏付けている。

② 児童相談行政の分権化における市町村の課題

分権化について児童相談行政を見る限り、その理念とは異なって自治体間の対応力の差を顕在化させることとなり、対応力が乏しい自治体において不十分な対応を招く結果となっている可能性がある。これには、「三位一体の改革」による国から

(29) 2007（平成19）年3月23日、第166回国会青少年問題に関する特別委員会において、笹井康治（沼津市役所子育て支援課子ども相談係長兼主任社会福祉主事）は、「人口10万程度の市の多くが、職員が1名、家庭相談員さんが2名というような形が一般的です。それから、社会福祉主事という、家庭児童相談室に一応置かなきゃいけない、その任用もされていない市も非常に多いです。それから、家庭相談員さんが週に3、4日の勤務で、1日6時間で非常勤というような形で、これは常勤が一応通達なんかは出ているんですけども、そういう形ですので、3時にはもう帰ってしまうので4時の通告は受けられないよというところも平気であるという形です。それから、福祉事務所未設置の町村については、児童相談は初めての体験だということで、本当に戸惑っておられるところが多いです」と発言している。

自治体への財政措置の改革が行われた結果、自治体の財政力の強化に結び付かなかったことが背景として指摘できる。

また、児童虐待の防止等に関する法律が制定された2000（平成12）年以降に、部分的な内容も含め法律に基づいて新たに市町村が担うこととされた事務は、**図表4-1**のとおり福祉関係分野のみを見ても相当数に上っていることが、集中改革プラン⁽³⁰⁾に基づいて行財政改革が進められた時期と重なって、市町村における業務量の飽和状態を招来したといえる。

総務省が児童虐待に対応する市町村職員等にアンケート調査を行った結果⁽³¹⁾によれば、「被虐待児に対応する支援について市町村職員の約70%が困難を感じている」実態が明らかになっている。その理由として「人員配置に余裕がなく、きめ細かなケアを行う時間がないから」とする回答が約60%を占めていることに注目すべきである。このことから、市町村の十分な体制が整っていない現状が確認できる。

こうした側面に配慮して、市町村職員の専門性強化のため2008（平成20）年11月の児童福祉法の改正において、都道府県の業務として「市町村職員の研修」の実施が加えられている。これにより、市町村職員も対象とする「児童福祉司任用資格認定研修」などが開催され、市町村においても児童福祉司の任用資格を持つ職員が増えつつある。しかしながら、市町村における体制が人員配置のみならず専門性からも脆弱であることから、市町村の負担軽減を図り効率的な対応を促すことが課題である⁽³²⁾。

(30) 2004（平成16）年12月24日に閣議決定された「今後の行政改革の方針」を踏まえ、総務省において「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（「新地方行革指針」）を策定し、2005（平成17）年3月29日付けで地方公共団体に通知し、「集中改革プラン」と称する指針の策定と公表を求めた。

(31) 総務省行政評価局 [2010 a] 「児童虐待の防止等に関する意識等調査結果」総務省

(32) 2007（平成19）年3月23日、第166回国会青少年問題に関する特別委員会において、笹井康治（沼津市役所子育て支援課子ども相談係長兼主任社会福祉主事）は、「市町村は、どんどんいろいろな形でおいてきても、やはりミニ児相にはなれないということで、児童相談所の役割、機能が、今、困難事例への対応と市町村支援というふうに変ったわけですけども、現場レベルではまだその変化がよく伝わってきていません。児相が市町村支援に特化するのであれば、保護者からの直接の相談を市町村に任せるとか、市町村支援のために一定の間でも職員を出向させて市町村の指導を行うなど、かなり思い切った施策の転換が必要じゃないかなというふうに思っています」と発言している。

図表 4-1 最近の法律により新たに市町村の事務とされた主なものの概要（福祉分野）

年次	法律名	市町村の事務の概要
1997年	介護保険法	市町村及び特別区は介護保険を行うものとされた。
2000年	児童虐待の防止等に関する法律	国及び地方公共団体は、児童虐待の早期発見及び児童虐待を受けた児童の迅速かつ適切な保護を行うため、関係機関等との連携の強化その他児童虐待の防止等のために必要な体制の整備に努めるものとされた。
2001年	配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律	国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力を防止し被害者を保護する責務を有し、配偶者からの暴力を防止するための職員研修・教育・啓発などに努めることとされた。
2003年	児童福祉法の一部を改正する法律	市町村は児童の健全な育成に資するため、放課後児童健全育成事業などが着実に実施されるよう、必要な措置の実施に努めることとされた。
2004年	児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律	国及び地方公共団体は児童虐待の防止等のための必要な体制の整備に努めることとされるとともに、市町村、児童相談所等は、児童虐待に係る通告等を受けたときは当該児童の安全の確認等を速やかに行うよう努めることとされた。
	配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の一部を改正する法律	市町村は当該市町村が設置する適切な施設において、当該各施設が配偶者暴力相談支援センターとしての機能を果たすことができるとされた。
2005年	介護保険法等の一部を改正する法律	市町村は居宅要支援被保険者が指定介護予防サービス事業者から介護予防サービスを受けたときは、介護予防サービス費を支給することとされた。 市町村長は、地域密着型サービス事業者の指定を行うこととされた。 市町村は、介護予防事業・包括的支援事業などの地域支援事業を行うこととされた。
	障害者自立支援法	市町村に置かれる審査会の審査及び判定に基づき、市町村が行う障害程度区分の認定を受け、障害者等が障害福祉サービスを利用した場合に、市町村はその費用の100分の90を支給することとされた。 市町村は、地域生活支援事業を行うこととされた。

出典：第29次地方制度調査会第23回専門小委員会（2009（平成21）年3月11日）資料7を基に作成

（2） 都道府県が担うべき役割

① 専門的対応の強化

2004（平成16）年の児童福祉法改正に伴い、都道府県の役割は、市町村に対する後方支援と、困難なケースへの専門的な対応に集約された。その一方で、児童福祉司の専門性に関しては、短期間の人事異動に起因し、十分な人材育成が行われてこなかったことを背景に、前述のとおり長期にわたる経験年数の必要性が指摘されて

図表4-2 児童福祉法抜粋（都道府県の業務関係）

第11条 都道府県は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。

- 一 前条第1項各号に掲げる市町村の業務の実施に関し、市町村相互間の連絡調整、市町村に対する情報の提供、市町村職員の研修その他必要な援助を行うこと及びこれらに付随する業務を行うこと。
- 二 児童及び妊産婦の福祉に関し、主として次に掲げる業務を行うこと。
 - イ 各市町村の区域を超えた広域的な見地から、実情の把握に努めること。
 - ロ 児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応ずること。
 - ハ 児童及びその家庭につき、必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を行うこと。
 - ニ 児童及びその保護者につき、ハの調査又は判定に基づいて必要な指導を行うこと。
 - ホ 児童の一時保護を行うこと。
 - ヘ 里親につき、その相談に応じ、必要な情報の提供、助言、研修その他の援助を行うこと。

2 都道府県知事は、市町村の前条第1項各号に掲げる業務の適切な実施を確保するため必要があると認めるときは、市町村に対し、必要な助言を行うことができる。

第12条 都道府県は、児童相談所を設置しなければならない。

2 児童相談所は、児童の福祉に関し、主として前条第1項第1号に掲げる業務（市町村職員の研修を除く。）及び同項第2号ロからホまでに掲げる業務並びに障害者自立支援法（平成17年法律第123号）第22条第2項及び第3項並びに第26条第1項に規定する業務を行うものとする。

出典：児童福祉法を基に作成

いる⁽³³⁾。このため、専門性の向上が期待されており、前述の総務省が行ったアンケートにおいても児童虐待に対応する職員の経験年数の必要性を示す結果が明らかになっている⁽³⁴⁾。

② 市町村行政の補完

都道府県の役割のうち市町村に対する補完機能は、市町村職員を対象とする研修

(33) 今後の児童家庭相談のあり方に関する研究会 [2006] 前掲、16頁

(34) 総務省行政評価局 [2010 a] 前掲、28頁

の実施や、市町村による対応が困難な場合において積極的にその解決に向けた対応を行うことである。このうち市町村職員の研修は、児童福祉法上は第12条第2項において児童相談所の業務から除外されている。したがって、児童相談所は、ケースへの対応を通じて間接的に市町村職員の技術の向上を支援する必要がある。

こうした都道府県による補完機能を市町村が十分に認識せず、自らは対処しきれないケースを抱え込むほか、ケースの危険度の適切なアセスメントがなされない事案が生じている。こうした中から、虐待を受けた児童が死亡に至る事例が相次いでいることを踏まえれば、対応が困難なケースが発生した場合に、それが都道府県の責任において対応すべきものか否かを市町村が的確に判断し、必要に応じ都道府県につなぐ努力が求められる。

特別なケアを必要とするケースについて迅速な安全確認や適切な対応が行われなければ、虐待による死亡事例の未然防止は難しい。したがって、市町村におけるアセスメントを向上させることが必要であり、同時に児童相談所が密接な連携を行うことを通じて、都道府県が積極的に市町村に対する補完機能を発揮していくことが不可欠である。

図表4-3 児童福祉法抜粋（市町村の業務関係）

<p>第10条 市町村は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。</p> <p>一 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること。</p> <p>二 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な情報の提供を行うこと。</p> <p>三 児童及び妊産婦の福祉に関し、家庭その他からの相談に応じ、必要な調査及び指導を行うこと並びにこれらに付随する業務を行うこと。</p> <p>2 市町村長は、前項第3号に掲げる業務のうち専門的な知識及び技術を必要とするものについては、児童相談所の技術的援助及び助言を求めなければならない。</p> <p>3 市町村長は、第1項第3号に掲げる業務を行うに当たって、医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を必要とする場合には、児童相談所の判定を求めなければならない。</p> <p>4 市町村は、この法律による事務を適切に行うために必要な体制の整備に努めるとともに、当該事務に従事する職員の人材の確保及び資質の向上のために必要な措置を講じなければならない。</p>
--

出典：児童福祉法を基に作成

(3) 都道府県と市町村の役割の転換

① 児童相談所の分権化が抱える課題

児童相談所設置市が全国的に展開される見通しが少ない中で、児童相談所設置市の拡大を通じた児童相談行政の分権化が、行政ニーズに的確に応じることができるかについては疑問が残る。すなわち、設置単位の小規模化により脆弱性が際立つ可能性がある。

このような課題を踏まえると、児童相談行政における分権化の方向は、児童相談所設置市の増加だけに委ねる必要はなく、措置権を中心に基礎自治体への権限移譲を進めることが選択肢の1つになるであろう。

② 児童相談行政権限と財源の再配分

総務省は2012（平成24）年1月に「児童虐待の防止等に関する政策評価書」を公表し、この中で厚生労働省等の関係省に対し児童虐待の防止等に関する政策の効果的な推進を促すため対策の強化を勧告した。このうち、「児童虐待の早期発見から保護・支援に係る取組の推進」に関して、「児童相談所と市町村の役割分担の明確化」を課題の1つに挙げている⁽³⁵⁾。

総務省が「児童虐待対応事例の中には、児童相談所と市町村の役割分担が明確になっていないことも原因となって児童相談所の対応が遅れたと考えられるものがみられた」と指摘⁽³⁶⁾するように、自治体間の役割分担の曖昧さがもたらす不十分な対応の改善が求められている。

曖昧な役割分担を明確にするためには、児童相談所の権限のうち判定機能及び一時保護を含む措置権を包括的に市町村に移譲すべきである。その上で、市町村における人材の配置などと同時に児童相談体制の強化を支える財源の裏付けが伴わなければならない。

こうした都道府県から市町村への児童相談行政に関する権限の移譲と必要な財源の確保を進めるには、2つの手法が考えられる。第1は児童福祉法の改正により一律に権限の移譲を図る手法であり、第2は地方自治法に基づく条例による事務処理特例制度により個別に権限を移譲する手法である。

第1の手法として、児童福祉法改正により一律に権限移譲を図る場合には、事務

(35) 総務省 [2012] 「児童虐待の防止等に関する政策評価書」総務省、164頁

(36) 総務省 [2012] 同上、156頁

図表 4-4 児童相談に関する権限の市町村への移譲例

児童相談所の権限		市町村への 移譲の適否	都道府県の 補完の適否	備 考
分 類	機能区分			
基本的機能	市町村援助機能	—	—	
	相 談 機 能	○	—	既に軽易な相談機能は部分的に移譲されているが、都道府県との線引きが曖昧である。
	判 定 機 能	○	○	都道府県による強力な補完が前提となる。
	一時保護機能	○	○	一時保護所を設置しない場合は都道府県の一時保護所へ委託
	措 置 機 能	○	△	家庭裁判所の承認を得て強制的に措置を行う場合は都道府県に権限を配分
民法上の権限	家庭裁判所への請求機能	—	—	
その他の機能		—	—	施設支援機能など

出典：児童相談所運営指針等を基に作成

処理能力が伴わない市町村を補完する仕組みを確保することが必要である。それには、都道府県が地方自治法に基づく事務委託を受けるほか、事務の共同処理を市町村同士の間で行う、もしくはこれに県が加わるにより行う方法が考えられる。

第2の手法として、条例による事務処理特例制度により権限を移譲する場合には、事務の効率的な処理を前提にすれば、権限移譲を想定し制度化されている人口20万人以上を要件とする特例市程度の規模まで視野に入れることが妥当であろう。

いずれの手法においても、児童虐待の深刻なケースについて強制的介入を司法手続を伴いながら行う必要がある場合は、その準備段階から相当の専門性が求められることから、都道府県が措置権を行使する仕組みを残しておく必要がある。逆に、市町村に包括的に措置権を移譲した場合であっても、比較的軽易なケースについては、一定の経験や専門性を備えたNPO等の民間の活動に委ねるという選択も可能であろう。こうした都道府県、市町村及び民間活動との役割分担によって、措置権を移譲された市町村の負担軽減を図る配慮が求められる。

③ 分権型の児童相談体制への転換

市町村に対する権限移譲を進めつつ児童相談所の機能を高めていくためには、広

域連合制度を活用するなど政令指定都市や児童相談所設置市の児童相談所と都道府県の児童相談所を都道府県単位に再編することも前向きに検討すべきである。例えば、人口が100万人前後の政令指定都市や児童相談所設置市の児童相談所は、複数設置されることは少ないことから、異動先の選択肢が少ないことが指摘できる。固定的な人事は職員の見識やモチベーションを高めることを妨げるなど、キャリア形成において不利に働く要因となる。これを防ぐためには、児童相談所を都道府県と共同設置し異動先を多様化させることにより、職員を計画的に育成する環境を整えることが必要である。

さらに、一時保護所や児童養護施設等に関して、都道府県との間で相互利用を円滑に行うためにも、児童相談所の共同設置により一体化するという方法が合理的であり、それに伴う余力を活用して、大きな課題となっている発達障害を伴う被虐待児などの支援を強化すべきである。

なお、事務の共同処理に関しては事務委託又は広域連合等に加え、2010（平成22）年の地方自治法改正により行政機関等の共同設置が可能とされたところであることから、これを活用するという選択も可能である。

こうした児童相談所の機能の転換を換言すれば、天川〔1986〕が論じる中央と地方の政府間関係⁽³⁷⁾のように<分権・融合>型から<分権・分離>型への移行を進めることであるといえる。すなわち、基礎自治体への権限移譲と同時に広域自治体における専門的機能の強化を通じて、基礎自治体と広域自治体が担う業務を重層的で曖昧な関係から、役割分担の明確化を前提にした協力関係に移行させるべきである。

本格的な少子高齢社会の到来に備えて分権型社会確立に向けた制度改革が進む中で、「子ども・子育て新システム」が導入されようとしている。この中で、児童相談行政の主体に関し「都道府県等が行う児童相談所を中心とした体制、措置制度等は、市町村事業と密接に関連しつつ、引き続き専門性・広域性を生かして都道府県が担うことが適当であり、現行制度を維持する」ことが適切であると整理されている⁽³⁸⁾。

(37) 天川晃〔1986〕「変革の構想 道州制論の文脈」大森彌、佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、118～137頁

(38) 子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチーム〔2011 a〕「子ども・子育て新システムについて」内閣府子ども・子育て新システム検討会議、49～50頁

こうした見方は、「市町村事業と密接に関連しつつ」という表現に見られるように、両者が権限を分有していることを安易に是認したものと理解してよいであろう。

「子ども・子育て新システム」は、市町村が主体となって、子ども自身と子どもを養育する保護者に対する支援を行う視点から見れば、児童相談行政とは密接不可分な関係にある。したがって、児童相談行政の可能な限りの役割を、総合的行政主体である市町村に委ねることを通じて、都道府県と市町村がそれぞれの役割に応じた機能を高度化させていくことが喫緊の課題である。

このような取組を通じて、多様化・複雑化する児童相談行政の対象者に対して適切な支援の手を差し伸べることができる体制に転換していく努力が求められているのである。

(こいけ ひでゆき 法政大学大学院比較行政文化研究所特任研究員)

【引用・参考文献】

- 天川晃 [1986] 「変革の構想 道州制論の文脈」大森彌、佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会
- 石田勝之 [2005] 『子どもたちの悲鳴が聞こえる 児童虐待防止法ができるまで』中央公論事業出版
- 上廣正男 [2008] 「児童家庭福祉とのかかわり」『エミール』三重県児童相談センター、第16号
- 太田誠一・田中甲・池坊保子・石井郁子・保坂展人 [2001] 『きこえますか子どもからの SOS 児童虐待防止法の解説』ぎょうせい
- 柏女霊峰編 [1998] 『改正児童福祉法のすべて 改正児童福祉法資料集』ミネルヴァ書房
- 柏女霊峰 [2005 a] 『子ども家庭福祉サービス供給体制 — 切れ目のない支援をめざして』中央法規出版
- 柏女霊峰 [2005 b] 「子ども家庭相談体制の再構築に向けて」社会福祉法人恩賜財団母子愛育会『母子保健情報』社会福祉法人恩賜財団母子愛育会、第50号
- 加藤ひとみ [2002] 「福祉政策の再編」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想 政策』岩波書店
- 北山秋雄 [2001] 「性的搾取及び性的虐待被害児童の実態把握及び対策に関する研究」『厚生科学研究平成12年度研究報告書』厚生省
- 澁谷昌史 [2008] 「市町村子ども家庭福祉相談実施体制の抱える課題」『関東学院大学文学部紀要』第114号
- 高橋重宏・柏女霊峰・山縣文治・網野武博・庄司順一・益満孝一・山本真美著 [1996] 『子ども家庭施策の動向 児童福祉法改正に向けて』ミネルヴァ書房
- 竹中哲夫 [2000] 『現代児童相談所論』三和書房
- 竹中哲夫 [2004] 「再考・児童相談所はなくなるのか — 転換点における論点整理 —」日本福祉大学社会学部・日本福祉大学福祉社会開発研究所『日本福祉大学社会学部論集』日本福祉大学、第110号

- 竹中哲夫 [2006] 「児童相談所・児童相談の現状と展望 — 児童相談の制度設計をめぐって —」
日本福祉大学社会学部・日本福祉大学福祉社会開発研究所『日本福祉大学社会福祉論集』日本福祉大学、第115号
- 角田英昭 [2008] 「分権改革推進委員会『第1次勧告』の検証 — 保健所及び児童相談所の設置市の指定手続き等の見直し」地方自治問題研究機構、
<http://www.jilg.jp/hotnews/column/news/1223691154.html>
- 手塚洋輔 [2011] 「児童相談行政における関係機関とのネットワーク構築」財団法人日本都市センター『児童相談行政における業務と専門性 — みんなで支える子どもと命 —』財団法人日本都市センター
- 野沢秀実 [2010] 「保健所政令市の視点から分権の効果と限界を考察する～衛生行政の統合と健康危機管理対応型基礎自治体のすすめ～」『自治総研』地方自治総合研究所、6月号、7月号
- 馳浩 [2008] 『ねじれ国会方程式 児童虐待防止法改正の舞台裏』北國新聞社
- 古川孝順 [1982] 『子どもの権利 — イギリス・アメリカ・日本の福祉政策史から』有斐閣
- 古川孝順 [1991] 『児童福祉改革 — その方向と課題 —』誠信書房
- 古川孝順 [1997] 『社会福祉のパラダイム転換 政策と理論』有斐閣

【資料】

- 1957（昭和32）年6月3日発児第68号、厚生事務次官通達「児童福祉法の一部を改正する法律〔第15次改正〕等の施行について」
- 1957（昭和32）年6月3日発児第319号、厚生省児童局長通達「児童福祉法の一部を改正する法律〔第15次改正〕等の施行について」
- 1964（昭和39）年4月22日発児第360号、厚生事務次官通知「家庭児童相談室の設置運営について」
- 1998（平成10）年5月18日発児第397号、厚生省児童家庭局長通知「児童家庭支援センターの設置運営について」
- 2000（平成12）年3月31日発児第350号、厚生省児童家庭局長通知「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の施行に伴う厚生省児童家庭局所管法令の改正等について」
- 2005（平成17）年2月25日雇児総発第0225002号、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知「児童福祉法の一部を改正する法律の施行に関する留意点について」
- 2005（平成17）年3月18日雇児発第0318001号、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「児童福祉法施行令の一部を改正する政令の施行について」
- 2008（平成20）年3月14日雇児発第0314001号、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「『児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律』の施行について」
- 2008（平成20）年8月29日雇児総発第0829001号、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知「児童相談所を設置する市について」
- 2009（平成21）年3月31日健総発第0331005号、厚生労働省健康局総務課長通知「共同処理方式による保健所の設置について」
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 [2009 a] 「子ども虐待対応の手引き」厚生労働省
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 [2009 b] 「児童相談所運営指針」厚生労働省
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 [2011] 「全国児童福祉主管課長会議資料」厚生労働省

- 子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチーム [2010] 「社会的養護（施設等）の位置付け」内閣府子ども・子育て新システム検討会議
- 子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチーム [2011 a] 「子ども・子育て新システムについて」内閣府子ども・子育て新システム検討会議
- 子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチーム [2011 b] 「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」内閣府子ども・子育て新システム検討会議
- 今後の児童家庭相談のあり方に関する研究会 [2006] 「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会 報告書」厚生労働省
- 社会保障審議会児童部会 [2003] 「児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について」厚生労働省、
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/11/s1117-4a.html>
- 社会保障審議会児童部会児童虐待の防止等に関する専門委員会 [2003] 「児童虐待の防止等に関する専門委員会報告書」厚生労働省
- 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会 [2010] 「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」厚生労働省、第6次報告
- 全国市長会地方分権改革検討会議 [2007] 「都市における地方分権改革に関する支障事例先行調査結果」全国市長会
- 全国町村会 [2005] 「町村の訴え～町村自治の確立と地域の創造力の発揮～」全国町村会
- 総務省行政評価局 [2010 a] 「児童虐待の防止等に関する意識等調査結果」総務省
- 総務省行政評価局 [2010 b] 「児童虐待の防止等に関する意識等調査結果」（概要版）総務省
- 総務省 [2011 a] 「児童虐待の防止等に関する政策評価の取りまとめの方向性の概要（案）」総務省
- 総務省 [2011 b] 「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」総務省
- 総務省 [2012] 「児童虐待の防止等に関する政策評価書」総務省
- 地域主権戦略会議 [2010] 「地域主権時代の“新しい国のかたち”～広域地方政府、基礎地方政府の充実～」内閣府
- 地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会 [2010] 「地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」総務省
- 地方交付税制度研究会編 [2011] 「地方交付税制度解説 単位費用篇」地方財務協会
- 地方制度調査会 [2009] 「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」内閣府
- 地方分権改革推進会議 [2002] 「事務・事業の在り方に関する意見 — 自主・自立の地域社会をめざして」内閣府
- 地方分権改革推進委員会 [2008] 「第1次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」内閣府
- 地方分権推進委員会 [1997] 「地方分権推進委員会第2次勧告」内閣府、
<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/2ji/betu3.html>
- 西尾勝 [2002] 「今後の基礎自治体のあり方について（私案）」地方制度調査会
- 補助金問題検討会 [1985] 「補助金問題検討会報告」補助金問題関係閣僚会議、
<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/hojyokin/mondaiken60.pdf#search='補助金問題検討会報告'>
- 横須賀市 [2010] 「横須賀市児童相談所の概要」横須賀市