

児童福祉実施体制検討試案

柏 女 靈 峰

1. 背景

老人福祉法等の一部を改正する法律の施行により、平成5年4月1日をもって高齢者及び身体障害者の施設入所措置事務が町村に移譲され、施設福祉及び在宅福祉が住民に最も身近な市町村において一元的・計画的に実施されている。このことは、ノーマライゼーションの理念の普及とも相まって、本格的な地域福祉時代の到来を実感させている。

ところで、児童福祉施設入所措置事務については、現在、保育所（市町村）、助産施設・母子寮（福祉事務所）を除いて都道府県・指定都市の児童相談所において実施されており、平成2年の法改正においてもその市町村移譲は盛り込まれることがなかった。

しかしながら、平成5年7月に児童家庭局長に対して提出された「たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会」報告書において、「市町村を中心とする行政体系への再編成」に関する検討の必要性が、行政関係報告書としては初めて提起されている。また、出生率の継続的低下が象徴する子育てに対する負担感の高まりに対応し、平成6年12月に、政府において、いわゆるエンゼルプラン及び緊急保育対策等5か年事業も策定され、さらに、平成7年度からは都道府県・市町村において児童育成計画を策定する児童育成基盤整備等推進事業も開始されるなど、児童福祉分野においても地域福祉推進に関する議論が高まってきている。この背景として、現行の体制では、市町村や地域レベルにおいて児童福祉へのインセンティブが働きにくいこともその一因となっている。さらに、障害者基本法において、国、都道府県、市町村における障害者基本計画策定義務が規定され、障害児を含む障害者対策の一元的・計画的実施のための体制整備も必要となってきている。平成7年7月に公表された厚生省の「障害者保健福祉施策推進本部中間報告」は、「障害児・精神薄弱者施策において、市町村の役割を強化するため、市町村をサービスの決定・実施の主体とすることを検討する。」⁽¹⁾と述べ、厚生省として初めて、障害児の施設入所措置事務の市町村移譲の必要性に言及している。こうした状況を受け、児童福祉分野においても

実施体制のあり方について検討を行うことが求められてきている。

現在、児童福祉施設入所措置をはじめとする児童福祉法（以下「法」と言う。）第27条第1項、第2項の措置は都道府県・指定都市の事務となっているが、実際には、地方自治法第153条第2項及び法第32条第1項により、一部を除いてほとんどの場合児童相談所長に委任されている。これは、措置権者と相談・判定機関とを一体化して「事務の簡素化と迅速を図ったもの」⁽²⁾であり、今日に至るまで定着してきている。したがって、児童福祉実施体制に関する考察を行うためには、児童相談所のあり方に関する検討をぬきにすることはできず、児童福祉分野における相談・判定・指導、一時保護及び措置の関係についても十分検討していくことが必要である。

2. 児童福祉実施体制検討の基本的視点

(1) 基本的視点

このような状況を踏まえ、筆者^{(3),(4)}はこれまでに、児童福祉施設入所措置事務を中心とする児童福祉実施体制の歴史的検討経緯について整理し、さらに、実施体制検討の際の過去の基本的視点及び今日的に考慮すべき視点について考察を試み、その結果、以下の9点を、実施体制検討上の基本的視点として提示した。

A. 歴史的検討経緯にみられる基本的視点

① 一体性

相談・判定・指導と一時保護及び措置の3機能は、児童の実情を最もよく知っている専門機関で一体的に実施されることが最も効率的であり、かつ、効果的である。

② 専門性

自己の意見を表明する力の弱い児童の福祉を図るためには、児童の真の福祉ニーズの把握、個々の児童の処遇に最も適合する施設の選択等に、多くの専門職のチーム・アプローチと合議制による専門的判断が不可欠である。

③ 広域性

施設入所措置は、児童の特性と施設の特性との最適な組み合わせについて広域的に選択していくことが必要であり、また、入所の優先性等について広域的な調整が必要である。

④ 公平性

一部の児童福祉施設入所措置は、地域によって格差ができることは避けるべきであり、公平性が必要である。

⑤ 効率性

各種児童福祉施設入所措置の発生件数及び施設数等を考慮すると、一定規模以上の広域

措置が行政上効率的である。

⑥ 一貫性

措置した児童の発達に応じて、処遇の再検討を常に一貫して実施していくことが必要である。

B. 今後求められる基本的視点

⑦ 介入性

虐待等の問題に効果的に対応し、児童の福祉を図るためには、「親権や私権に公権が介入することによって生ずる問題よりも、子権を守ることの方が重要」との視点に立脚する「介入性」の確保が必要である。

⑧ レビュー機能

児童福祉施設等入所児童の権利擁護のため、児童の声を直接受け止め、処遇についてレビューし、改善を図るシステムが必要である。

⑨ 地域性

児童が生活する基盤である家庭や地域において、各種サービスを提供していくことが可能となる実施体制が必要である。

(2)児童、親、公の意見調整と実施体制

児童福祉実施体制を検討する際には、以上の9視点を考慮にいれた検討が必要と考えられる。さらに、これまで提示した各視点の有効性は、児童問題の種類によっても異なると想定され、児童福祉実施体制検討のためには、児童、親、公（行政・司法等）の三者の意見調整を軸に、以下の類型をもとに各視点について考察していくことが適当である⁽⁵⁾、という点についても提示を行った。

① 親及び児童の意見が同一方向

親が児童の福祉ニーズを代弁していると考えられる場合であり、親のワーカビリティが高い場合である。この場合、実施機関に求められることは、親や児童のニーズに沿った情報・社会資源・専門機関の適切な提供である。地域性及びある程度の専門性が求められる。利用化も検討に値する。保育や障害対策の多くが、これに該当すると考えられる。

② 親及び児童の意見が異方向

親のニーズと児童の福祉ニーズが反対方向であったり、親にニーズがない等の場合である。この場合、実施機関には、児童の真の福祉ニーズの判定、親への代弁・説得、親と児童のニーズ調整、積極的・強制的介入・保護、司法機関との連携、措置中の状況把握及び全国的な公平性が求められる。先述の視点との関連では、一体性、専門性、広域性、公平性、効率性、一貫性及び介入性、レビュー機能が最も求められる。利用化することは困難

である。さらに、介入性、レビュー機能を強化する仕組みが必要である。虐待（放任を含む）や非行対策の多くがこれに該当する。

③ 親，児童，公の意見が異方向

こうした事例は、現行システムの中では表面化しにくく、また、現状では対応も困難である。児童の権利条約批准がなされた今、児童の声を直接受け止め、実施機関によるレビュー機能を補う第三者的機能が必要である。

3. 児童福祉実施体制検討試案

本稿においては、以上の検討・考察を踏まえ、今後の児童福祉実施体制のあり方について、筆者なりの検討試案作成を試みることにする。

しかしながら、児童福祉実施体制の検討は、児童相談所の活動の現状や市町村の能力、意識等に関する実証的研究に基づいて行われることが必要である。また、望ましい児童福祉実施体制の検討は、措置の実施主体論のみで終結するわけでもない。児童福祉施設の再編成に関する検討や必要な社会資源整備に関する検討、児童福祉の財源論、計画論、保健福祉の連携等のネットワーク論、公民の役割分担論、マンパワー論、措置制度のあり方等多くの課題との関連の中で、初めて意味を持つてくることにも留意しなければならない。

したがって、ここで提言する試案は現時点における暫定的なものであり、今後の実証研究⁽⁶⁾及び関連制度のあり方検討等の中で、暫時修正されるべきものであることをお断わりしておきたい。

(1)一定規模以上の市について児童相談所の設置と措置事務を一括移譲

中核市においては、児童相談所に関する事務は効率性の観点から移譲されなかった⁽⁷⁾。また、東京都の都区制度改革においても児童相談所の設置及び児童福祉施設入所措置事務の区移管は実現しなかった⁽⁸⁾。

しかしながら、一定規模以上の市や区については、児童相談所の設置及び児童福祉施設入所措置事務を一体的に移譲することは考えられてよい。移譲した場合の児童相談所の相談件数の増、ニーズの掘り起こし⁽⁹⁾を考慮に入れ、また、現在、児童相談所の必置職員の配置基準設定が児童福祉司のみであることを考えれば、広域性、効率性の視点は克服できると考えられる。

また、このようにして創設された児童相談所設置市を地域保健法に基づく保健所設置市と一体化させれば、保健と福祉の連携が児童福祉分野においても可能となる。何より、これまで考察してきた、児童福祉実施体制検討の基本的視点である一体性、一貫性、専門性は維持

され、さらに地域性も確保されることとなる。

ただし、一時保護については、効率性の観点から各市設置は現実的でないと思われ⁽¹⁰⁾、都道府県児童相談所付設の一時保護所に委託するか、一部事務組合方式による設置を検討する等の工夫が必要であろう。

(2)障害については、児者一元化し、措置事務を市町村移譲

障害児については、相談・判定・指導と措置が一体化していなければならないという必然性は乏しいと考えられる⁽¹¹⁾。特に、障害児関係通園施設措置については地域性が求められ、障害児保育や心身障害児通園事業等市町村事業との一体性を考慮し、市町村の責任において一体的に実施することの方が効果的と考えられる。先の全国児童相談所長会の調査において、障害児関係通園施設措置事務の市町村移譲の意見が多数派を占めたこと⁽¹²⁾も、こうした観点によるものと思われる。

また、障害児関係入所施設についても、児者一元化を考慮すれば、同一実施主体で責任体制が確保できることの方が効果的と考えられる。ただし、この場合は、先に考察したとおり、虐待等親子の関係に公が積極的に介入しなければならない場合があることも考慮に入れておかねばならず、慎重な検討が必要である。

措置事務を市町村移譲した場合、専門的判定は児童については児童相談所、成人については身体障害者更生相談所、精神薄弱者更生相談所が実施することとなるが、この際、この3機関（児童相談所については障害児部門の切り離しによる。）を統合し、児者一元化した専門機関（例えば、障害者相談判定センター〈仮称〉）として再編成することも、一定の有効性をもつものと考えられる。

すでにみたように、障害児者の判定と養護・非行等の児童問題の判定とはその構造が異なっており、従来の一体性を崩しても一定程度対応は可能と思われる。一体性を崩すことのデメリットよりも、新たに地域性や年齢による一貫性を確保するメリットの方が高いと考えられる。なおこの場合、児童相談所設置市は障害者相談判定センター〈仮称〉も併設することとし、都道府県のセンターが、市のセンターに対し技術的・情動的・調整的支援を行うこととするのが現実的である。

また、障害児者については親のワーカビリティが比較的高く、そのため、親の会等の当事者組織も堅固であり、行政当局への働き掛けも積極的である。したがって、このように、障害者対策を行政として独立させ、国、都道府県、市町村にそれぞれ障害福祉主管部局を設置して一元的に対応することの方が、行政としては進展するものと思われる。さらに、国、都道府県、市町村の役割と責任が明確化され、障害者基本法に基づく市町村・都道府県障害者計画も策定しやすくなるであろう。

また、この場合、相談や健診の場におけるハイリスク乳幼児の適切なフォローアップ及び障害児の親の障害受容の程度に応じた適切な対応が、市町村において実施されることが必要条件となるが、今後の母子保健事業の市町村移譲を考慮すると、市町村における保健と福祉の連携方策を十分検討していくことも必要となる。

前述の障害者保健福祉施策推進本部中間報告は、今後、障害者保健福祉サービスに関する整備目標を定めた計画策定の必要性を提言しており、その基盤整備のためにも、こうした検討は是非とも必要と考えられる。

(3)障害児関係施設以外の児童福祉施設への入所措置事務についても市町村移譲し、都道府県の児童相談所に再委託

児童福祉分野から障害児対策を独立させると、児童福祉は健全育成、保育、子育て支援等の一般施策のほか、養護・非行・一部の情緒障害等の要保護児童問題に主として対応することとなる。

この場合、後者の児童問題は、これまで考察してきたように一体性、専門性、広域性、公平性、効率性、一貫性、さらには介入性、レビュー機能が最も求められる分野である。したがって、この分野の実施体制をどのようにするかが、児童福祉実施体制検討上の最も重要な検討課題となる。

この分野の施設措置事務については、これまで述べた基本的視点を総合的に勘案し、一義的には、従来通り児童相談所において一体的に実施していくことが妥当であると考えられる。しかし、家庭における児童養育機能の低下が顕著に見られる現在、一般児童の健全育成、一般家庭の子育て支援対策と要保護児童対策とはボーダーレス状況となっており、この分野においても地域性の視点を無視することはできないと考えられる。

児童福祉施設入所措置事務を都道府県レベルに置いたままでは、市町村や地域レベルにおいて児童福祉へのインセンティブが働きにくい仕組みは、相変わらず残されることとなる。例えば、平成7年度から3つのショートステイ事業を統合して創設された子育て支援短期利用事業は市町村事業であるが、ショートステイが長期化して措置となった場合に都道府県の事務となり、市町村の費用負担が必要なくなる現在の状況は、市町村の当該事業実施に対する熱意を阻害し、児童福祉の地域性進展の阻害要因となろう。

したがって、地域性の観点からこれらの児童の施設入所措置事務についても一旦は市町村移譲し、市町村による責任体制を確保したうえで、再度、都道府県（児童相談所）に委託する方式が採れば、先述した地域性と要保護児童の人権保障との両立が図られるのではないかと考えられる。障害児関係施設入所措置を除いたこれらの施設（乳児院、養護施設、教護院、情緒障害児短期治療施設等）及び里親への措置件数は、人口4万の平均的市町村で年3.

3件⁽¹³⁾、すなわち3～4か月に1件となり、ノウハウの蓄積等を勘案すると、児童相談所で一体的に対応することが現実的であると考えられる。問題は、このような体制を採ることが實際上可能であるかという点である。この点については、市町村の意向も含め、さらなる検討が必要である。

(4)市町村において在宅福祉と施設福祉を一元的に実施

このように、施設入所措置事務を市町村移譲するに伴い、障害児のショートステイ等、現在都道府県が実施している在宅サービスも原則として市町村移譲する。前述したように、子育て支援短期利用事業は平成7年度から市町村事業とされた。児童デイサービス事業やホームヘルプ事業はすでに市町村事業であり、このことにより、市町村で在宅福祉と施設福祉を一元的に実施する体制が採れることとなる。さらに、ひとり親家庭施策についても市町村移譲を検討する必要がある。

そして、施設入所措置が必要な児童については、障害児については障害者相談判定センター<仮称>の意見に基づいて措置を行い、養護、非行等その他の施設措置については、児童相談所に一時保護や入所先の施設・里親決定まで委託することとなる。

このように、市町村が児童福祉行政に主要な役割を果たすこととなるにともない、市町村に児童福祉の専門職を配置することが必要となる。専門職は、小規模の町村にあっては高齢者や障害者等に対する福祉サービスを実施する職員が兼務することとなるだろうが、その他の市については、福祉事務所の家庭児童相談室を強化する等の方策を検討することが必要であろう。また、児童相談所設置市においては、現在の政令指定都市と同様、施設福祉と在宅福祉のすべてを当該市において実施することとなる。

(5)任意的サービスと家庭裁判所のケア命令による強制的サービスとのバランスの確保及び親権法制の改正

現行の児童福祉法及び民法体系は、言わば「法は家族に入らず」という社会通念を土台として構成されている。このため、親権や私権の濫用に対して子権確保のために公権が介入する方法が限定的であるという問題がある⁽¹⁴⁾。もちろん、公がいたずらに親権や私権に介入すべきでないことは言うまでもないことであるが、児童虐待の顕在化や親子関係の西欧化に伴い、今後、公により子権がより確保されやすい体制を検討していくことが、是非とも必要である。

このためのシステム検討に当たっては、英米法の体系を持つ国のシステムを参考とすることができる⁽¹⁵⁾。少なくとも、虐待等の通告事件で親が介入を拒否している場合、司法のケア命令による介入・保護が可能となるようなシステム、強制的サービスにより施設入所した児

童の親権者の親権の一時停止等のシステムについては早急に検討していくことが必要であろう。

(6)行政から独立した第三者機関の設置

児童福祉行政機関，児童福祉施設等における児童に対する権利侵害に対する調整機関の設置も重要である。つまり，児童からの訴えに応じ，必要な調査を行ったうえで機関・施設等と児童の訴えとの調整を行うシステムの創設である。先行例としては，「東京精神薄弱者・痴呆性高齢者権利擁護センター」がある。また，神奈川県が先ごろ公表した子ども未来計画⁽¹⁶⁾においても，子どもの権利審査委員会の設置が提言されている。

今後，こうした事例やカナダ等の先進事例に学びつつ，適切なシステム（例えば，「児童権利擁護センター」＜仮称＞等の設置）を構築していかなければならない。なお，こうした仕組みは，個々の機関や施設を告発するという視点ではなく，声を発しにくい児童にその環境を与え，児童の声を契機として両者が対話を行うことにより，相互信頼関係の強化を図ることを目的として実施されることが必要であろう。

(7)都道府県中央児童相談所の，その他の児童相談所に対する情動的・技術的・調整的支援機能の強化

その他，比較的規模の小さい児童相談所設置市の児童相談所及び中央以外の児童相談所や市町村の児童福祉主管部局を情動的・技術的・調整的に支援するため，都道府県中央児童相談所に弁護士や医師等，現在の児童相談所に乏しい専門職を配置し，また，情報・企画面を強化した中央児童家庭相談支援センター＜仮称＞を併設していくことも必要であろう。これについては，現在国庫補助事業として実施されている「家庭支援相談等事業」を強化することにより対応していくことも考えられる。

4. 児童相談所，市町村の変革

こうした児童福祉実施体制改革に伴い，児童相談所及び市町村の機能も大きな変革を迫られることとなる。最後に，今後の児童相談所及び市町村の役割と強化されるべき方向を提示しておきたい。

(1)児童相談所

まず第一に，要保護児童の権利保障に，より積極的に関与していく機関となることが求められる。

第二に、専門職のチームによる各種専門的治療指導（treatment）機能及び市町村に対する技術的・情動的支援機能を強化していくことも求められてくることとなる。

第三に、措置等児童福祉サービス提供の公平性確保のため、児童相談所運営のガイドライン強化も必要となつてこよう。

児童相談所は臨床サービス機関であると同時に、一時保護、措置等の行政処分を行う児童福祉行政機関でもある。したがって、個別与件個別サービスという臨床的福祉の原理とともに、サービスの公平性・公正性担保のための適正な行政手続きといった同一与件同一サービスの原理に立脚する制度的福祉の論理が求められている。

行政サービスの公平性・公正性を遵守するためには、適切な基準と適正な手続きが必要である。しかし、児童相談所が行う行政処分の具体的基準や手続きについては、現在、かなりの部分が児童相談所における専門的裁量に委ねられているのが実情である。すなわち、児童相談所における各種行政サービスの内容や手続きはケースの状況により画一的に規定することは困難であり、現実には児童相談所の専門性及び運営の基準が確保されているという前提の下に、その専門的裁量に委ねられているのが実態であるといえる。専門的裁量が許されるためには、児童相談所が等質の専門性を有し、かつ、運営が基準化されていることが前提条件となる。このため、「児童相談所運営指針」⁽¹⁷⁾が厚生省から提示されており、児童相談所はこのガイドラインに基づいた運営を行うことで、機関としての専門性を一定水準に保つことが原則となっている。

しかし、筆者らの児童相談所運営実態調査の結果⁽¹⁸⁾によれば、児童相談所の専門性、運営には、現状でもかなりの幅があることが示されている。児童相談所運営指針のガイドラインとしての効果はかなりみられるものの、職員配置、職員の専門性、施設設備等の諸条件により、ガイドラインが達成されていないと考えられる事項もみられた。

この結果、児童福祉施設入所措置は、現在でも都道府県によりかなりの幅がみられている。児童福祉施設入所措置事務の市町村移譲にともない、市町村の力量、財政力等により、このような幅はますます拡大する可能性がある。いわゆる措置事務の公平性確保が大きな課題として浮かび上がってくる可能性がある。児童福祉施設入所措置事務の市町村移譲を、真に児童福祉サービス向上に結びつけていくためには、財源の確保、職員の専門性水準の確保、施設構造基準の改訂をも含め、児童相談所の運営及びサービス提供の事前手続き等に関して、一定の基準を設定することが必要となってくるであろう。

また、現在の運営指針には記載されていない事項についても新たに基準の設定が必要となる。たとえば、サービス提供の事前手続きとしてのケースワーク面接における必須聴取事項、アセスメント方法、各種会議提出ケースの判断基準その他児童の権利に影響を及ぼす各種の制限、聴取した児童・保護者の意見の採用や尊重・配慮等に関する基準の明確化が必要であ

る。そして、こうした基準の設定は、児童相談所のみならず、市町村の事務執行に当たっても求められてくることとなろう。

(2)市町村

児童福祉行政において市町村が第一義的役割を果たすと考えた場合、最も重要な論点として浮かび上がってくるのは市町村の意向である。地域福祉の浸透という大義名分に反対はなくとも、財源、マンパワーの確保その他に国や都道府県の支援がなければ、市町村の負担のみが増加することとなり、市町村の理解は得られないであろう。現在、市町村は、高齢者保健福祉の体制整備に必死である。障害や児童の分野にまで第一義的役割を担うためには、まず、財源と人材確保に関する支援が必須となる。

第二に、特に、小規模市町村においては、ソーシャルワーカー等の専門職が少人数となり、人事の固定化や孤立を招く可能性があることも大きな課題である。都道府県の専門職も含めた研修、スーパービジョン・システムが求められる。

第三に、母子保健、障害福祉、保育、要保護児童福祉分野の統合や緊密な連携システムを構築していくことが求められる。そして、こうした保健福祉の統合的実施こそが、市町村実施の大きな狙いとなることも忘れてはならない。

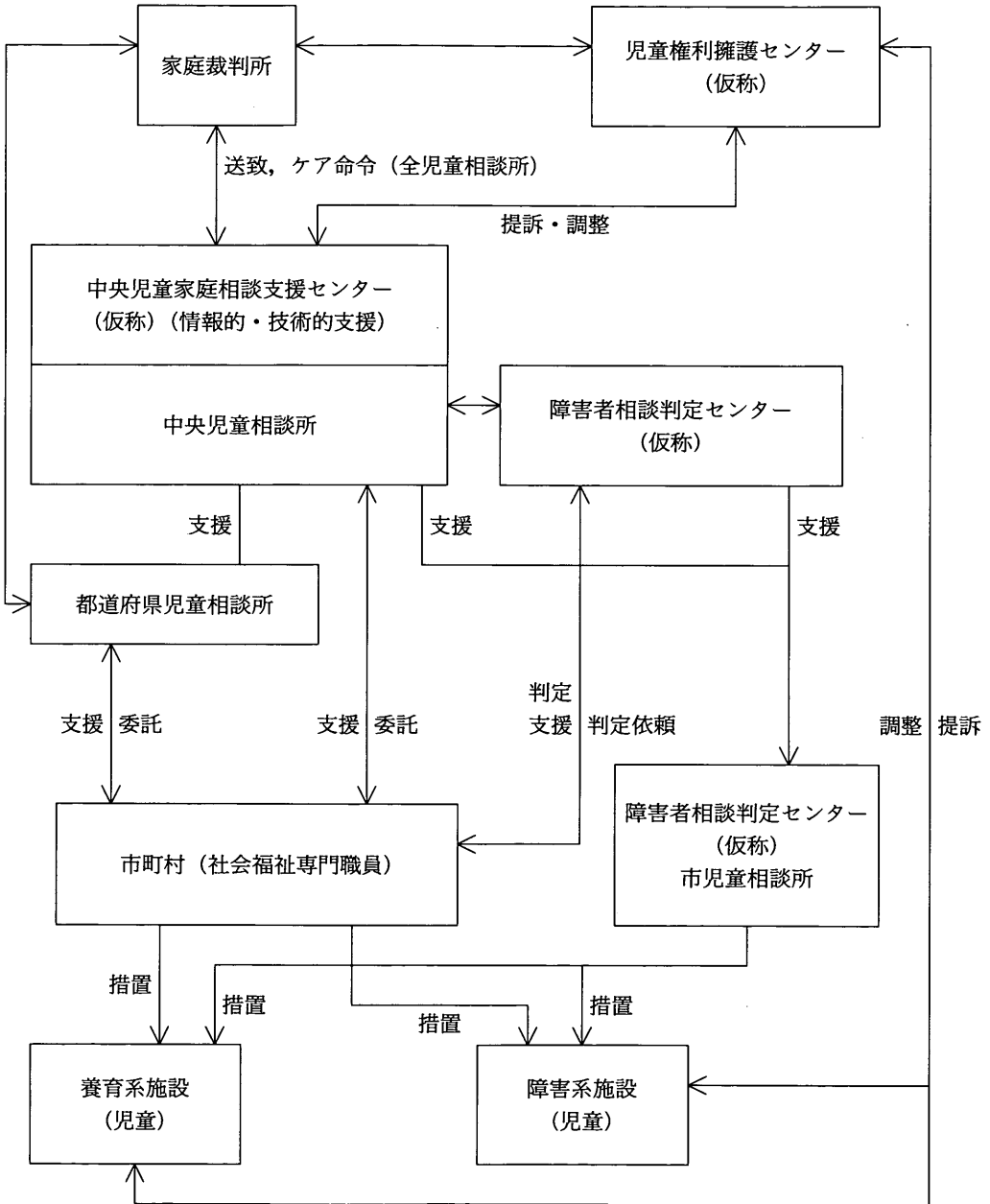
第四に、相談窓口の改善である。面接室やプレイルームを備えた総合的相談窓口の整備が求められる。家庭児童相談室の強化や緊急保育対策等5か年事業において大幅拡充が予定されている地域子育て支援センターの充実・強化が必要である。

第五に、特に要保護児童や障害児の福祉については、児童相談所との緊密な連携が不可欠のこととなる。利用者が市町村窓口と児童相談所の両方に行かねばならず、また、双方の意見や処遇に相違があれば、利用者は現在よりも大きな負担を負わなければならない。また、虐待や非行等の問題については、確実に児童相談所にリファーするとともに、その処遇意見を確実に遂行していくことが求められる。

最後に、こうした課題を一つ一つ解決していく力量を市町村は持たねばならず、行政職員の企画・調整力も問われてくることとなろう。

以上、これまでの考察をもとに現時点で考えられる児童福祉実施体制について試案を提示し、児童相談所及び市町村の今後の方向及び課題について若干の考察を行った。試案を図式化すると図-1のようになる。

図-1 児童福祉実施体制のあり方（試案）



(注)

- ・市児童相談所は一時保護施設を付設しないことができる、ないしは一部事務組合立
- ・中央児童家庭相談支援センター（仮称）には弁護士、医師の配置

おわりに

児童福祉実施体制のあり方について、過去の経緯及び今後の展望を踏まえつつ検討の際の視点について考察し、新たな実施体制のあり方について試案を提言した。児童の身体的・心理的・社会的特性や児童問題の特性を考慮に入れた実施体制検討が求められる。地方分権と規制緩和が叫ばれ、また、地域福祉が推進されるなか、児童の福祉を真に図るための、児童の立場に立った児童福祉実施体制検討が望まれる。

本試案は、こうした視点に立脚し、これまでの議論を整理するとともに、現時点における考え方を提示したものである。今後は、児童相談所業務の実態把握、専門職員の職務分析、さらには、市町村児童福祉担当者の職務実態把握、意識調査等を実施し、ここに提示した試案・仮説について、実証的に明らかにしていくことが必要である。

最後に、児童福祉実施体制検討に当たっては、常に、児童福祉全体の動向を視野におさめておく必要があることに留意しなければならない。児童福祉実施体制の検討は、措置制度の行方、児童育成計画の行方、児童福祉施設再編成の動向、マンパワー対策、虐待等の場合の公権介入の強化、財源その他の児童福祉を取り巻く動向と無縁ではない。実施体制のあり方は、こうした児童福祉制度全体の枠組検討の中から浮かび上がってくるのかもしれない。

註

- (1) 厚生省障害者保健福祉施策推進本部「障害者保健福祉施策推進本部中間報告」 1995 p.14
- (2) 厚生省児童家庭局編『改訂 児童福祉法の解説』 時事通信社 1991 p.215
- (3) 柏女霊峰「児童福祉実施体制のあり方に関する研究－歴史的検討経緯とその視点－」『淑徳大学研究紀要』第29号 1995
- (4) 柏女霊峰「児童福祉実施体制検討の視点」『子ども家庭センター紀要』V 大阪府子ども家庭センター 1995
- (5) 柏女霊峰前掲書(4) 1995 p.14
- (6) この点については、柏女霊峰・林茂男・網野武博・中谷茂一「子ども家庭サービスの実施機関に関する研究－児童相談所の運営分析－」『平成6年度厚生科学研究・家庭出生問題総合調査研究事業報告書－子ども家庭サービスのあり方と実施体制に関する基礎的研究』1995を参照。また、本年度は、上記研究事業において、筆者らの研究班は「児童相談所専門職員の執務分析」を実施している。これらの結果も踏まえて、児童福祉実施体制のあり方について、さらなる検討を進めていく予定である。
- (7) 柏女霊峰前掲書(3) 1995 p.202
- (8) 柏女霊峰前掲書(3) 1995 p.203
- (9) この点については、児童相談所が増設されると、必ず相談案件数が増加していることがその証左となる。

- (10) 例えば、児童相談所設置市の人口規模を仮に30万人と仮定すると、平成5年度の全国児童相談所一時保護所の保護延人数20万8,277人・日を人口30万に置き換えると502人・日となり、1日平均1.4人の保護児童がある計算となる。この1.4人のために、24時間児童を保護する一時保護所を各市に設置することは非効率であろう。
- (11) 柏女霊峰 前掲書(4) 1995 pp.10-11
- (12) 柏女霊峰 前掲書(3) 1995 p.202
- (13) 平成5年度の全国児童相談所の相談案件数中、養護・教護・触法・性格行動・不登校の各相談のうち、児童福祉施設入所措置及び里親委託がなされた件数は1万825件であり、これを市町村数で割り返すと、1市町村当たり年間3.3件の措置となる。
- (14) 柏女霊峰 前掲書(4) 1995 pp.12-13
- (15) 柏女霊峰・網野武博・鈴木真理子「英・米・日の児童虐待の動向と対応システムに関する研究」『児童育成研究』第10巻 日本児童育成学会 1992
- (16) 神奈川県子ども未来計画（仮称）検討委員会「子どもたちのたびだち—子どもの「人権の尊重と自己実現」（ウェルビーイング）をめざして—」 1995
- (17) 厚生省児童家庭局企画課監修 『児童相談所運営指針』 日本児童福祉協会 1990
- (18) 柏女霊峰・林茂男・網野武博・中谷茂一「子ども家庭サービスの実施機関に関する研究—児童相談所の運営分析—」『平成6年度厚生科学研究・家庭出生問題総合調査研究事業報告書—子ども家庭サービスのあり方と実施体制に関する基礎的研究』 1995

附記：

1. 本稿は、平成6年度厚生科学研究・家庭出生問題総合調査研究事業報告書『子ども家庭サービスのあり方と実施体制に関する研究』（主任研究者：高橋重宏駒沢大学教授）における分担研究「子ども家庭サービスの分権化及び民間化のあり方に関する研究」（分担研究者：網野武博東京経済大学教授）の、筆者執筆部分を加筆・訂正したものである。
2. 平成7年10月25日脱稿、提出。

A Proposal for Consideration in Determining a Practical Implementation System for Placement Programs for Children in Need of Care

Reiho KASHIWAME

Based on the previous studies conducted by the author, viewpoints for considerations in establishing an implementation system for child welfare program with emphasis on administrative practice in placing children in need of care in the residential institutions are established from the following hypothetical points with serious considerations made for each point.

〈hypothetical points〉

1. a child guidance center should be established in every city with a certain number of population and the administrative authority for making decisions concerning the placement of children should be completely transferred to such a center

2. in the case of children/persons with disabilities, the administrative divisions should be integrated to one office and the authority for making decisions concerning the placement of such people should be transferred to municipal authorities

3. administrative authorities in placing children to institutions other than institutions for disabled children should be transferred to municipal authorities and than the administration of such program should be entrusted to a child guidance center at the prefectural authorities

4. the institutional services and community-based/home-based services for children should be implemented in a comprehensive way by municipal authorities

5. a balance of voluntary services and enforced services based on the order by the family court should be established

6. a structure(organization) completely independent from public administrative body should be established to monitor the service
7. support functions of the central child guidance center at the prefectural level provided for other centers including the provision of information, technical assistance and the support in coordinating the situation should be fortified
8. evolutions of functions/structures of child guidance centers and municipal authorities should be made

Based on these hypothetical aspects, the need for a practical clarification of the way the divisions of authorities be made are suggested through the research on actual situation of the child guidance center's programs, analysis works conducted by professional staff and the functions played by municipal authorities.