

# 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－

柏 女 靈 峰

### 1. 背景

「老人福祉法等の一部を改正する法律」の完全施行により、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・計画的に実施されることとなった。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るものとなった。

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29日に厚生省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」（略称「子供の未来21プラン研究会」：児童家庭局長の研究会。座長：平田寛一郎早稲田大学教授）報告書において、「身近で総合的な行政体系の整備」として、「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提起されている。また、今年に入り、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、政府において子育て支援総合計画（いわゆる「エンゼルプラン」）も論議されるなど、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、地域レベルにおける児童福祉活動の低調さや、市町村で作成された「老人保健福祉計画」との比較において、市町村における児童福祉対策が著しく限定されていることが浮かび上がってきていることも関連していると見ることができる。実際、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が指摘されている。さらに、昨年成立した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が規定されたこともあり、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が必要となってきた。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初めとする児童福祉法（以下「法」という。）第27条第1項、第2項の措置は都道府県・指定都市（法第59条の4）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<sup>(註1)</sup>。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」<sup>(1)</sup>と考えられ、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十分検討していくことが必要である。しかしながら、児童福祉実施体制に関する過去の検討経緯については未だ十分に整理・検討されておらず、今後の議論を行っていくくさせている面があることも事実である。

そこで、本研究においては、児童福祉実施体制のあり方に関する本格的論議を前に、児童福祉実施体制及び児童相談所のあり方に関する過去の検討経緯を押さえつつ、その際の視点を整理・考察することにより、今後の検討の素材を提供するものである。

## 2. 目的

本研究においては、児童福祉実施体制に関するこれまでの検討経緯について分析し、その際の基本的視点について明らかにすることを目的とする。なお、本研究における児童福祉実施体制の検討は、現在、都道府県・指定都市の児童相談所が実施している児童福祉施設入所措置事務に限定して行うこととする。

## 3. 方法

過去の厚生省等行政当局、審議会、全国児童相談所長会等関係団体等における検討経過に関する資料・文献・調査研究等をもとに検討年次を追いつつ分析・考察を行う。

## 4. 結果

### (1) 児童福祉法成立時（昭和22年）

昭和22年12月12日成立した児童福祉法<sup>(2)</sup>においては、第15条において児童相談所の業務を相談・資質の鑑別と規定している。また、第17条に、児童相談所に一時保護施設の設置、第33条に児童相談所長の一時保護権限が規定されている。さらに、第27条第1項において都道府県知事の措置として児童福祉施設入所措置を規定し、第32条においてこの措置を児童相談

所長に委任できる規定が設けられている。ちなみに、当初は、保育所と並んで助産施設、母子寮も市町村の措置事務とされていた。すなわち、児童福祉法成立当初から、保育所、母子寮、助産施設を除き、都道府県レベルの児童相談所において、相談・判定・指導、一時保護、児童福祉施設入所措置の3機能を一体として実施する体制が採られていた。

この事務を都道府県の事務としたことについては、昭和26年の児童福祉法第5次改正において、福祉事務所の設置に伴い、それまで市町村の措置であった助産施設、母子寮への措置を都道府県知事、市長及び福祉事務所を設置する町村長とした理由が、主として広域性及び措置の公平性の観点からであったこと<sup>(注2)</sup>から勘案して、措置の広域性及び公平性の観点が重視されたこと、さらに、先述の児童相談所の事務効率上の一体性等からきているものと考えられる。児童福祉法制定時の国会審議においても、児童相談所の大都市設置について質問があったが、当面は都道府県に設置すると答弁がなされている<sup>(注3)</sup>。

これらから考察するに、児童福祉法成立時における児童福祉実施体制については、市町村は保育所等の地域密着型の施設措置事務を担当し、都道府県は広域性及び専門的・科学的な判定の必要な児童の入所する施設について、相談・判定・指導、一時保護、措置の3業務を都道府県の設置する児童相談所において一体的に実施することが事務効率上適当と考えられていたのであろう。そして、助産施設と母子寮については、その後、広域性及び公平性担保の観点から実施体制の変更が行われたと考えられる。

すなわち、児童福祉法制定時における児童福祉実施体制検討の基本的視点としては、「広域性」及び措置の「公平性」の視点、さらには、判定という「専門性」と措置事務との「一体性」の確保が重視されたと言うことができよう。

## (2) 児童相談所の内部組織の充実に関する検討（昭和26年）

国際連合社会事業部からの派遣により昭和24年11月から9か月にわたって我が国の児童相談所の運営及びケースワーク指導のために来日したキャロルは、いくつかの児童相談所を实地指導し、児童相談所の運営改善のための勧告を行っている<sup>(3)</sup>。その内容は、児童相談所の内部組織の機能分化と職員の責任体制のあいまいさを指摘したうえで、当時の児童相談所を一時保護所、児童相談所（ケースワーク、行政措置の実施機関）、児童鑑別所（専門的調査診断及び治療を行う機関）の3機関に分離独立すべきことを提言するものである。

これを一つの機縁とし、さらに、昭和26年3月に新たに制定された社会福祉事業法との調整を図るため、昭和26年6月に児童福祉法第5次改正が実施され、児童福祉司が児童相談所長の指揮監督を受けることになるとともに<sup>(注4)</sup>、同11月に出された事務次官通知<sup>(4)</sup>により、児童相談所の内部組織について、措置部、判定指導部、一時保護部の3部制をとり、その有機的運営を図るべきことが示されている。

この結果、児童相談所は、相談・判定・指導のいわゆるクリニック機能、一時保護機能、行政措置機能の3機能をあわせもつ世界に例のない我が国独自の機関として定着することとなったのである。その証拠に、この考え方を基盤とする最初の「児童相談所執務必携」が昭和32年3月に初めて厚生省から通知され<sup>(5)</sup>、その後昭和39年<sup>(6)</sup>、昭和52年<sup>(7)</sup>、平成2年<sup>(8)</sup>と改定されてきているが、この骨格は変わっていない。

キャロルの独自機関分立の提言がなぜ同一機関内の組織分化という形で整理されたのかその検討経緯は明らかではないが、恐らく、先述した事務効率上の「一体性」及びクリニック機能弱体化憂慮の意思が働いた結果とみられる。

### (3) 「地方自治法の一部を改正する法律」制定に伴う「大都市に関する特例」の導入（昭和31年）

昭和31年の「地方自治法の一部を改正する法律」により「大都市に関する特例」が設けられることとなり、それにあわせて制定された、地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律第8条により、政令指定都市への児童相談所設置及び児童福祉施設入所措置事務の移譲がなされることとなった。

この時は児童相談所の設置と措置事務がセットで移譲され、先述した「広域性」及び「一体性」、「専門性」というこれまでの視点と矛盾はおきないため、大きな議論はなかったものと思われる。

### (4) 中央児童福祉審議会における検討（昭和45年～昭和48年）

児童相談所のあり方については、昭和45年10月5日を第1回として開始された中央児童福祉審議会施設運営管理特別部会第3分科会において足掛け4年にわたり、そのあり方について本格的な検討がなされている。その結果については、第72回中央児童福祉審議会総会資料<sup>(9)</sup>にみられるが、これによると、相談・判定・指導機能、一時保護機能、措置機能の3機能を分離せず、それぞれの機能を実質的に強化するというで一応の合意が得られ、そのため各種提言がなされている<sup>(10)</sup>。

なお、この審議メモにおいて、児童相談所の機能に心身障害児対策に関わる機能の付与がみられることは、今後の児童福祉実施体制及び児童相談所のあり方を考察していくために非常に示唆に富むものと考えられる。本検討の結果は抜本的な制度改正を導くものではなかったため、その後の昭和48年の中央児童福祉審議会中間報告「当面推進すべき児童福祉対策について（中間報告）」<sup>(11)</sup>及び昭和49年の本報告である「今後推進すべき児童福祉対策について（答申）」<sup>(12)</sup>には児童相談所のあり方については全く触れられていない。

(5) 児童福祉施設入所措置事務等の団体事務化とそれに伴う全国児童相談所長会における検討（昭和61年～昭和62年）

児童福祉施設入所措置事務等の団体事務化は、昭和62年度から施行されたいわゆる「行革一括法」による児童福祉法改正に伴うものであり、地方公共団体の自主性、自律性を尊重しつつ、地域の実情にあった総合的、効率的な行政の実現及び事務運営の簡素化を図る観点から実施されたものである。

この時は、昭和61年6月10日の全国児童相談所長会議の席上、児童相談所の措置権の市町村移譲に関する児童相談所長の質問に対し、企画課から「……実施主体については今回は変えないということである。現在、児童福祉関係の措置事務は保育所の入所措置等を除いて大部分は都道府県が措置権者となっているが、この建前を崩さないということである。その理由は児童福祉行政の特殊性、専門性から見て都道府県の方が効率的であり、行財政水準を考慮したものである。……」<sup>(註6)</sup>との回答がなされており、実施体制変更は考えられていない。ここではこれまでの視点のほか、入所児童の数の少なさといった「効率性」の視点が考慮されている。また、一方、ここで措置事務が機関委任事務から団体委任事務に変更されたことは、地域の実情が考慮され、措置の全国的「公平性」の視点がやや弱まったとみることができる。

一方、この改正を意識した全国児童相談所長会<sup>(註6)</sup>は、昭和61年12月1日をもって、全国165か所の児童相談所長に対し措置権の移譲の是非を含む「今後の児童相談所のあり方に関する調査」を実施し、さらにシンポジウムを開催して協議を行っている<sup>(註7)</sup>。昭和63年に公表された報告書<sup>(註8)</sup>によると、措置権について市町村に「移管すべきでない」と回答した児童相談所長は全体の48.5%あり、次いで「施設種別で移管しても良い」が46.7%、「全面移管すべき」が2.4%となっている。

さらに、施設種別によっては移管しても良いとする児童相談所長77人のうち、措置権を移管しても良い施設種別として挙げられたものとしては肢体不自由児通園施設が最も多く（92.2%）、次いで精神薄弱児通園施設（71.4%）、難聴幼児通園施設（67.5%）となっており、心身障害児通園施設については、措置権を児童相談所から切り離しても良いと考える所長が多いことが示されている。このほか、入所施設では、肢体不自由児施設（44.2%）以下身体障害児に関する施設が上位を占めている。もっとも、措置権移管を可とする人数が最も多かった肢体不自由児通園施設でも、全体から見れば45.5%と半数に満たないということも附記しておくことが必要であろう。

次に、移管すべきでないとする理由として挙げられていたもので最も多いものは、「相談・判定・指導と施設措置業務を切り離すと適切な処遇が図れなくなるから」（97.5%）であり、次いで「市町村の裁量によって施設入所措置が不均衡になるおそれがあるから」（60.0%）

となっている。これに対し、移管しても良い、すべきであるとした理由として挙げられていたもので最も多いものは、「身体障害児においては医学的判断が先行し、児相における入所措置が形式的になっているから」(51.9%)であり、次いで、「精神薄弱児等の通園施設への入所措置は保育所に準ずる取扱いが望ましいから」(35.8%)、「障害児に対しては市町村における一貫した施策が望ましいから」(29.7%)が続いている。

これらの結果から、児童相談所長には、相談・判定・指導と措置の一体化によって初めて児童に対する適切な処遇が図れるという意識が強く存在するとともに、心身障害児関係施設、わけても通園施設については、住民に身近な市町村において児者一貫した措置を行っていく余地があるのではないかと意識を汲み取ることができる。

#### (6) いわゆる「福祉8法改正」と児童福祉実施体制検討(平成2年)

平成2年6月に成立した「老人福祉法等の一部を改正する法律」により、高齢者と身体障害者の施設入所措置事務が平成5年度から町村に移譲されることとなった。これは、21世紀の本格的な高齢化社会の到来に対応し、住民に最も身近な市町村で、在宅福祉サービスと施設福祉サービスがきめ細かく一元的かつ計画的に提供される実施体制づくりを進めるために実施されたものである。

この法改正のきっかけとなったいわゆる福祉関係三審議会合同企画分科会意見具申<sup>40</sup>は福祉行政の実施について、「専門性」、「広域性」、「効率性」等について十分配慮する必要があるものを除き、住民に最も密着した基礎的な地方公共団体である市町村においてできるだけ実施することを提言している。これを受け、児童福祉実施体制のあり方について厚生省内で検討が行われたが、結果として、児童福祉行政においては在宅福祉サービスを法定化するととどめ、施設入所措置事務については、従来どおり一部を除いて都道府県・指定都市(児童相談所)において行うこととされた。

このことに関する厚生省の考え方については、平成2年6月の全国児童相談所長会議における厚生省児童家庭局企画課長による行政説明<sup>41</sup>等に示されているが、「児童の措置に当たっては、自分自身のニーズを十分に表現できない児童の福祉ニーズ及び児童の置かれた環境、入所先の施設等の諸状況について専門的・総合的に判断する必要があり、また、児童は発達途上にあり、措置中も定期的にフォローし、処遇の再検討を行っていくことが必要なため、そうした専門性を有し、チーム・アプローチによる総合的な判断が可能な児童相談所において実施することが、現時点では最良であると判断されたためである。」<sup>42</sup>と考えることができる。

そしてこれに呼応するように昭和52年の「児童相談所執務提要」の抜本改定が実施され、平成2年3月5日に通知された児発第133号厚生省児童家庭局長通知「児童相談所運営指針

について」においては、「……（措置は）、一般に、「相談～調査・診断～判定～（一時保護）～処遇～終結」と続く一連の相談援助活動の一環であり、慎重な判定に基づき行う。」<sup>107</sup>と規定され、措置を児童相談所の相談援助活動の一環と明確に規定している。すなわち、児童福祉法成立時に指向された相談・判定・指導と一時保護、措置の3機能を「相談援助活動」という新概念で一体的、一貫的にくくり、措置を児童相談所の相談援助活動の一環と明確に位置づけるなど、児童福祉法成立時から指向されている「一体性」をより明確化しているといえることができるであろう。さらに、ここでは、これまでの視点に加え、新たに児童処遇の「一貫性」という視点も登場している。

#### (7) 「子供の未来21プラン研究会」報告書と児童福祉実施体制（平成5年）

研究会は、今後の児童福祉対策のあり方について幅広く提言するため、厚生省児童家庭局長のもとに設置されたものである。平成5年7月に提出された報告書<sup>108</sup>は、現在の児童福祉実施体制について、「保育対策を除く児童福祉行政の体系が、都道府県の児童相談所を中心としているのは、個々の発生件数が比較的少ない多種多様な問題への対応という観点から広域性を有すること、また、自己の権利を主張しにくい立場にある児童の「最善の利益」を確保するという観点から専門機関の強い関与が求められること等の理由があげられている。」と述べ、これまでの考え方を整理するかたちで「広域性」及び「専門性」を大きな理由として挙げている。

そして、そのうえで、「地域住民に対する直接的福祉サービスは、可能な限り、身近な行政主体である市町村で行うことが望まれている。」と指摘し、「特に、障害児対策の分野では、児童から成人に至る一貫した行政体系の整備という観点からも市町村の果たす役割への期待が大きい。」と、心身障害児の措置について市町村移譲の必要性を指摘している。そして、「児童福祉行政においても、……児童福祉の各分野、さらには各分野で提供される個々のサービスの特性も踏まえた都道府県と市町村の新たな役割分担について、関係者間で本格的な検討が開始されることを期待したい。」と述べ、いくつかの条件をつけた婉曲的な表現ながら、行政関係報告書としては初めて、児童福祉サービスの市町村移譲の可能性について言及している。

#### (8) 全国児童相談所長会における第2回「今後の児童相談所のあり方に関する調査」の実施（平成5年）

子供の未来21プラン研究会が平成4年から開始されたことを受け、全国児童相談所長会は、昭和61年度に実施した「今後の児童相談所のあり方に関する調査」を修正した追調査を平成5年10月1日現在で実施している。平成6年6月の全国児童相談所長会総会の席上公表され

た報告書<sup>99</sup>によると、措置事務について「施設の種別によっては移譲してもよい」が62.1%で最も多くなり、次いで「移譲すべきでない」が33.9%となっており、昭和61年の前回調査と比較すると、条件付き移譲論が移譲不可論を上回る結果となっている。移譲すべき施設の種類としては心身障害児関係通園施設と肢体不自由児施設が多く、これらは前回と変わっていない。また、移譲すべき理由として多く挙げられた項目も前回と同様であり、「身体障害児においては医学的判断が先行し、児相における入所措置が形式的になっていること」、「住民にとって身近な市町村の方が便利」といった理由が40%を超えて挙げられている。

このように、児童相談所長の意識は、平成5年4月からの高齢者及び身体障害者の措置権の町村移譲とそれに歩調を合わせたかのように提出された「子供の未来21プラン研究会」報告書を契機に、児童福祉施設入所措置事務についても市町村移譲の方向にシフトしていると言えるであろう。しかし、そうは言っても、全児童福祉施設に対する措置事務の移譲を可とする児童相談所長はわずか2.3%であり、前回とほとんど変化していないことも同時に指摘しておかねばならない。

#### (9) 中核市制度と児童福祉実施体制検討（平成5～6年）

平成5年4月、第23次地方制度調査会が提出した「広域連合および中核市に関する答申」<sup>100</sup>によると、人口及び面積において一定規模以上で、当該市を含む周辺の地域において中核的な機能を有する市を「中核市」に指定し、この市に広域性等の観点から適当でない事務を除き、現行の政令指定都市並の事務を移譲することにより、地方分権を推進する構想が提言されている。

この中で、「児童相談所の設置と同所の業務に係る事項」については、「広域性」がある事務として移譲しないことが適当であるとされている。一方、児童福祉施設入所措置事務については記述がないが、平成6年に成立した地方自治法の一部を改正する法律等には移譲規定がなく、児童相談所による相談・判定、指導と措置の「一体性」がここでも確保されている。

#### (10) 東京都における都区制度改革（平成4年～6年）

平成4年10月に公表された「都区制度改革に関する中間のまとめ」<sup>101</sup>において、「児童相談所に関する事務」が区移管事務事業の対象として取り上げられている。この改革は、児童福祉実施体制及び児童相談所のあり方という観点から見れば、児童相談所と措置権をセットで移譲するというものであり、昭和31年の大都市特例による事務移譲と同様の考え方に立つことができる。違いは、千代田区等の小規模区において児童相談所、特に一時保護所を設置することが果たして実際的かつ「効率的」という観点に絞られる。



平成6年8月19日に公表された東京都の「都区制度改革に関する最終素案」<sup>29</sup>及びそれに対する特別区長会及び特別区議会議長会の回答<sup>30</sup>によると、児童相談所の設置及び児童福祉施設入所措置事務の特別区移管については、両者とも前述の中間まとめの意見と異なり移管対象から除外されており、ここでも結果的にこれまでの基本的視点が貫かれている。

## 5. 考察

以上、児童福祉実施体制及び児童相談所のあり方に関する歴史的検討経緯について整理・分析してきたが、これにより、児童福祉施設入所措置事務について都道府県・指定都市の児童相談所を中心とした体制が採られ続けてきた理由として、以下の6点を挙げる事ができる。すなわち、

- 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」：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。

の6点である。

しかしながら、「1. 背景」において述べたように、本格的な地域福祉時代の幕開けを迎え、さらに、平成2年の福祉改革に加え、平成6年の母子保健法改正により母子保健サービスの市町村移譲も平成9年度から実施されることとなった今日、パーソナル・ヒューマン・サービスについては、市町村において保健・福祉の連携のもとに一体的に実施し、都道府県が技術的・調整的支援を行っていくという基本的方向が全体の流れとなってきた。先述したように「子供の未来21プラン研究会」報告書も、市町村を中心とする行政体系への再編

成を提言し、関係者間の本格的検討の必要性を指摘している。また、児童相談所長等児童福祉実務者の意識にも変容がみられる。さらに、中核市の創設等のように、地方分権や規制緩和も行政の大きなテーマとなって浮かび上がってきている。

このような動向の中で、これまでみてきた① 一体性、② 専門性、③ 広域性、④ 公平性、⑤ 効率性、⑥ 一貫性という理由のもとに、都道府県・指定都市の児童相談所を中心として実施されてきたこれまでの児童福祉実施体制について、今一度検討していくことが求められている。しかしながら、その方向は、あくまで「児童の最善の利益」を保障するという視点からでなければならない。

そのためには、以上の6点の基本的視点の今日的有効性について「児童の最善の利益」の保障という視点から一つ一つ検討するとともに、ノーマライゼーションや地域福祉、さらには、児童虐待の顕在化といった近年の動向に照らし新たに要請されている児童福祉の「地域性」、「介入性」、「レビュー性」確保といった新たな視点も含め、今一度総合的に検討していくことが必要であろう。

## 注

- 1) 筆者が把握している限りでは、東京都において、重症心身障害児の施設入所措置事務を児童相談所に委任せず知事部局で直轄している例、長崎県において、肢体不自由児施設入所措置事務を知事部局で直轄している例があるだけである。
- 2) 「児童福祉法の解説」(川島三郎 中央社会福祉協議会 1951 p.217)に、「本年6月における児童福祉法の改正前、助産施設又は母子寮へ入所させる措置をとる権限も市町村長にのみ専属していたが、……(中略)……それらの児童福祉施設が、一定の広地域に居住する妊産婦又は母子に効果的に利用されるべきであり、かつ弱小町村においては財政難を理由として町村長が措置を躊躇する可能性が大きいために、措置権者は、都道府県知事、市長及び福祉事務所を設置する町村長に改められた。」と述べられている。
- 3) 昭和22年9月19日の第1回国会参議院厚生委員会会議録第15号によると、「児童相談所は、大都市は大都市に作らせる方が、むしろ府県の場合よりもよくいくのじゃないか。……」との草葉議員の質問に対し、米澤政府委員は、「児童相談所の設置であります、これは地方自治法の特別市ができますれば、この特別市におきましては勿論特別市において設置いたして貰う予定であるのであります、その他の市につきまして御指摘のような場合も多々あるとは考えますが、一応都市におきましても都道府県立というふうを考えておるのであります。」と答弁し(児童福祉法研究会編「児童福祉法成立資料集成 下巻」ドメス出版 1979 p.230)、この時点では、都道府県立を前提としている。
- 4) 児童福祉司は、この後昭和27年の児童福祉法第7次改正において、児童相談所に置かれることとなり、児童相談所に統合されることとなった。
- 5) 審議メモには、以下のような記載がみられている。  
 「児童相談所の対象とする児童の諸問題に対応して、福祉的機能、クリニック的機能、心身障害児対策に関わる機能の三部門に、児童相談所の内部機能を改善することが望ましい。」  
 「現在児童相談所が持つ措置権は、当分の間従来通り保有すべきものと考えるが、全般的な見地から、最も望ましい措置体系を、関係諸機関や各児童福祉施設・里親の機能との関連においてなお考究し

ていく必要がある。」

また、一時保護所については、児童相談所併設を前提として、その機能強化について提言している。

- 6) 全国の児童相談所長で構成する任意団体。事務局は東京都児童相談センターにある。
- 7) シンポジウム発言者提言及びシンポジウム概要については、「全児相」通巻第43号（1987.3）、同第44号（1987.12）（全国児童相談所長会）に詳しい。

## 引用・参考文献

- (1) 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
- (2) 児童福祉法研究会編 「児童福祉法成立資料集成 上巻」 ドメス出版 1978 pp.596-606
- (3) 厚生省児童局編 「児童福祉マニュアル」 日本少年教護協会 1951
- (4) 昭和26年11月8日発児第69号「児童福祉法の一部を改正する法律〔第5次改正〕の施行について」
- (5) 厚生省児童局 「児童相談所執務必携」 五宝堂印刷株式会社 1957
- (6) 厚生省児童局編 「児童相談所執務必携」 日本児童福祉協会 1964
- (7) 厚生省児童家庭局編 「児童相談所執務提要」 日本児童福祉協会 1977
- (8) 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
- (9) 厚生省児童家庭局 「第72回中央児童福祉審議会総会資料」(Ⅲ 施設管理対策特別部会第3分科会審議メモ) 1973 pp.8-10
- (10) 中央児童福祉審議会中間報告 「当面推進すべき児童福祉対策について(中間報告)」 1973
- (11) 中央児童福祉審議会答申 「今後推進すべき児童福祉対策について(答申)」 1974
- (12) 全国児童相談所長会 「全児相-全国児童相談所長会議事録-」 通巻第42号 1986 p.12
- (13) 全国児童相談所長会 「全児相(別冊)『今後の児童相談所のあり方に関する調査』結果報告書」 1988 p.5 pp.33-34
- (14) 中央社会福祉審議会企画分科会・身体障害者福祉審議会企画分科会及び中央児童福祉審議会企画部会小委員会 「今後の社会福祉のあり方について(意見具申)」 1989
- (15) 全国児童相談所長会 「全児相-全国児童相談所長会議事録-」 通巻第50号 1990 p.12
- (16) 柏女霊峰 「児童相談所の動向と課題」 『電話相談学研究』第4巻 全国電話相談研究会 1992 p.53
- (17) 前掲書(8) p.67
- (18) 「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」(子供の未来21プラン研究会) 報告書 1993
- (19) 全国児童相談所長会事務局 「今後の児童相談所のあり方に関する調査-結果報告(概要)-」 『平成6年度全国児童相談所長会資料』 1994 pp.37-74
- (20) 第23次地方制度調査会 「広域連合及び中核市に関する答申」 1993
- (21) 都区制度改革推進協議会 「都区制度改革に関する中間のまとめ」 1992 p.7
- (22) 東京都 「都区制度改革に関する最終素案の概要」 1994
- (23) 1994年9月13日付都政新聞 1994

## [付記]

1. 本稿は、日本社会福祉実践理論学会第11回大会発表論文「児童福祉実施体制のあり方に関する研究-その1 歴史的検討経緯とその視点-」を加筆・修正したものである。
2. 平成6年10月26日脱稿、提出。

## **A Study on the Implementation System of the Child Protective Service : A Review of Its Historical Development and Points for Consideration in Establishing Policy**

Reiho KASHIWAME

In Japan, since the complete implementation of the Law to Amend Parts of Social Service Related Laws, such as the Law for the Welfare of the Elderly, which began in April 1993, the era of “community-based social service” has gone into full swing. However, in the field of child welfare, the administration of the “placement (sochi)” of children in need of care in child welfare institutions is still in the hands of prefecture and designated city level child guidance centers, although there are some exceptions.

In July 1993, the Committee on the Children’s Future 21 Plan (kodomo-no mirai 21 plan kenkyu kai) compiled a report proposing the “reorganization of services by shifting authority to local municipal administrative systems.” In 1994, a so-called Community Health Law was enacted and in the law, there is a clause that says the responsibility for the maternal and child health services is to be shifted to the local municipalities. Currently, at the national government, a so-called Angel Plan which is a scheme to provide comprehensive support programs for child rearing at the community level, has been under discussion. All these moves indicate the fact that the systems for implementing child welfare services must be reviewed and restructured, including the reorganization and development of infrastructures.

In this study, therefore, the goal was to clarify the basic perspectives and basic factors considered during the past changes of policies/programs in terms of the implementation systems for child welfare services, and here I only deal with the administration of the placement of children in child welfare institutions handled by the child guidance centers; and, thus, a thorough review of books/literature/reports/papers/survey results, etc. , of the Ministry of Health and Welfare and other government authorities, government policy advisory committees, and related organizations, has been carried out.

After a chronological analysis of the documents, it became clear that there have been 10 major reviews of the implementation systems for child welfare services concerning the administration of the placement of children in child welfare institutions, and the following six (6) points are the basic factors which have been supporting the current system of placing responsibilities mainly at the prefecture and designated city level child guidance centers.

1) Integrity : It is most efficient as well as effective if the three (3) major functions for child protective services, counselling/assessment/guidance, temporary protective care and placement (sochi), are implemented in an integrated manner at a professional organization where children's situations are best understood.

2) Professionalism : In order to protect the well-being of children whose ability to express their needs/opinions is still weak, it is vitally important to have a professional judgement made by a team approach of multi-disciplinary professionals and team discussions when assessing the real needs of children as well as in selecting most appropriate social institutions for individual children who have different needs.

3) Wider Area Coverage : It is important to select an institution for a child by matching his/her characteristics and the institution's characteristics and it is necessary to select from a wider area so that the most appropriate matching can be done. Also, determining the priority for placement should be coordinated throughout a wider area.

4) Equity : There should not be differences of quality of care among the administrations of child placement in institutions by different communities and securing equity should be considered important.

5) Effectivity : Considering the number of needs for placements and the number of social welfare institutions to be involved in the process of child placements, it is necessary to have a certain wide area of coverage to secure effective administration.

6) Consistency : According to the development stages of children who are placed in institutions, review of their status/treatment should be made regularly in a consistent manner.

ner .

In the future, it is vitally important to review the relevancy of each of these visions concerning the six (6) factors. At the same time it is important to consider other newly emerging points, such as locality, intervention, and review and to examine the administration of child protective service systems from the view point of placing the importance on securing “the best interest of the child” in a true sense.