

障害児の保健・医療・福祉の包括化における 児童相談所の役割について

関 口 博 久

要約： 障害児の保健・医療・福祉の包括化に対して児童相談所が果たすべき役割について、仙台市児童相談所のやや特殊な状況を分析し、次に全国の児童相談所の取り組みについて調査した上で、最終的に今後のあり方を提言していくことを目的とする。初年度の仙台市児童相談所の特徴についての分析、昨年度の児童相談所の抱える限界についての分析を受けて、児童相談所のあるべき姿を、児童相談所の解体・（仮称）地域療育センターの設置・措置権の見直し、の3点で提言した。

見出し語： 障害児、児童相談所、心身障害相談、児童福祉施設、措置権、地域療育センター

1. 研究目的

この研究は、障害児の保健・医療・福祉の包括化に関して、児童相談所が果たすべき役割とその課題を検討することを目的とするものである。

児童相談所は、昭和23年の児童福祉法の施行によって各都道府県に、さらに昭和31年からは各政令指定都市にも設置が義務づけられている、児童福祉の第一線の相談機関である。当初、戦後の浮浪児への対応を一つの目的として設置された児童相談所は、その後時代の流れの中で、心身障害・非行・不登校、そして児童虐待、とその相談のテリトリーを広げて現在に至っている。しかし、相談の対象が広がってきた

が故に、その全ての領域に対して、不十分な対応しかできていないのも現実である。心身障害児の領域でも、精神薄弱児通園施設や肢体不自由児施設・重症心身障害児施設などへの措置権という、他の相談機関にない機能を持っているにもかかわらず、十分な役割を果たしているとは言えないようである。

そこで、心身障害児の早期発見・早期療育に対して、児童相談所が何をしなければならないか、また何ができるのか、を先進地の状況などの調査も踏まえながら検討すると同時に、十分な機能を発揮できない要因を探り、児童相談所がどう変わっていかなければならないかを最終的に提言するものである。

仙台市児童相談所

2. 研究方法

前述の研究目的を達成するために、3年間の研究の中で、初年度は、全国の通常の児童相談所とはかなり異なる組織構成を持つ仙台市児童相談所の業務実績をまとめ、地域の中の、障害児に対しての療育・相談の流れのコントロールタワーの役割をある程度果たしている要因を、仙台市独自の取組の歴史・政令指定都市のメリット・常勤医師の配置、の3点から分析した。

2年目の昨年度は、全国の児童相談所の、この領域に対する取り組みの現状を、見学・問い合わせなどにより調査し、児童相談所が抱える問題点を、相談内容の変化・義務設置の限界・児童福祉司の問題・障害問題の多様化・措置権の問題、の5点で分析した。

最終年に当たる今年度は、2年間の研究を踏まえて、さらに先進地の視察を通しつつ、全国児童相談所長会で実施したアンケート調査も引用しながら、児童相談所の今後のあるべき姿について提言する。

3. 研究結果

児童相談所は平成5年4月1日現在で全国で174ヶ所設置されており、児童虐待を含めた養護相談・触法行為を含めた非行相談・不登校を含めた育成相談・そして心身障害相談と、児童に関しての相当に多様な幅広い相談に関わっている。平成4年度の全国の児童相談所の総相談件数は276,416件と、昭和23年以来の児童相談所の歴史の中で最大の件数を示し、その中で心身障害相談も前年度より若干減少し

たとは言え、151,046件・54.6%と、なお過半数を維持している。児童人口の減少傾向が進展する中で、児童相談所の相談件数はむしろ増えこそすれ減少の傾向は認められていない。電話相談が徐々に充実していく傾向にあることも、その一要因ではあるにしても、やはり不登校の実数の増加と、心身障害児の相談が児童相談所に繋がる機会が増えてきていることが大きな要因となっているようである。このことは、心身障害相談の中でも、従来施設の受け入れ枠の限界などから相談に結びつきにくかった重症心身障害相談が平成元年度8,631件、2年度9,443件、3年度9,478件、4年度10,852件、と増加傾向にあることから裏付けられる。

しかし、心身障害相談が全相談の過半数を占めているとは言え、中身を見ると三歳児精密健診・療育手帳や特別児童扶養手当などの判定及び診断書の作成など、単発的な関わりがほとんどであり、継続的なケースワークはほとんどなされていないのが現状のようである。

障害の早期発見のシステムがかなり整備されてきた中で、子どもの障害を親が受容できるまでの間は、とりわけしっかりと支援していく体制が必要なことは言うまでもないが、現状では児童相談所はその役割をほとんど担えていないと言っても過言ではない。

一方で、児童相談所には新たな課題が持ち上がってきている。児童虐待という不幸な事態である。昭和63年度に全国児童相談所長会が実施した調査によれば、昭和63年度上半期の半年間で全国の児童相談所が関わった児童虐待例

は、1039件であった。単純に1年間に換算すれば2000件強の児童虐待例を全国の児童相談所で扱っていたことになる。しかも、児童相談所が関わる例は、実態の1/5～1/10という推定からすると、昭和63年段階で全国で1万～2万人の児童が虐待を受けていたことになる。その後、残念ながら大規模の実態調査は行われていないが、なお増加しつつあることは間違いないものと推測されている。例えば、仙台市児童相談所を例にとると、平成2年度2件、3年度1件、4年度9件、5年度5件、と年度毎ではばらつきがあり一定の傾向を読み取れなかったが、6年度に入り1月末までの10ヶ月間ですでに13件の児童虐待の相談を受けており、明らかに増加傾向が見てとれる。その中には、子どもへの虐待を認識しながら止められない、という親自らの相談も含まれており、児童虐待問題の根深さを感じずにはいられない。児童虐待の相談は、他の相談以上に他機関との連携・慎重かつ緊急なケースワークが要求され、相当の労力を要するものである。対応のノウハウもまだ充分には蓄積されておらず、親権への介入の難しさ、報告義務の制度が充分ではないこと、児童相談所そのものの専門性の確保ができていないこと、などから児童虐待への対応は未だ試行錯誤の段階に止まっている。

心身障害相談のように、ある程度親・子のニーズと処遇方針が一致する方向にあるものと、児童虐待のように児童の人権を守るためには場合によっては親と対立することもありうる相談とは、その相談のあり方が異なってくるのは当然のことである。3年間の本研究の中で見てき

たのは、まさにそうした狭間で機能を高めるべく努力をしつつも前回触れた様々な限界の中でもがき苦しんでいる児童相談所の姿であった。

以下、3年間の研究結果を、3点の提言の形に置き換えてまとめることとする。

(1). 児童相談所の解体

現在の限界は、児童相談所は満18歳未満の福祉に関わるあらゆる相談に応じる、との規定によるところが極めて大きい。「広いが浅い」相談の実態を変えていくためには、焦点を絞って「狭く深い」中身にしていく必要がある。

平成5年10月1日に実施された全国児童相談所長会による「今後の児童相談所のあり方に関する調査」は、174ヶ所の全児童相談所を対象にアンケート調査を行い100%の回収率を得ている。「相談機関としての役割」について、相談機関としての役割を、①. 1次機関（一般的なケースについての相談・必要な調査及び指導）、②. 2次機関（複雑なケースについての専門的診断・判定とそれに基づく処遇の決定及び専門的指導または治療）、③. 3次機関（特定なケース、例えば情緒障害児についての組織的かつ高度専門的指導または治療）、の3つに分けた場合、現在の児童相談所がどれにあたるのかを聞いた質問では、1次+2次（主に2次）と答えたところが84ヶ所・48.3%と最も多く、ついで1次+2次+3次（主に2次）が42ヶ所・24.1%、1次+2次（主に1次）が41ヶ所・23.6%であった。また、今後児童相談所がどうなっていくべきかを聞いた質問では、1次+2次+3次（主に2次

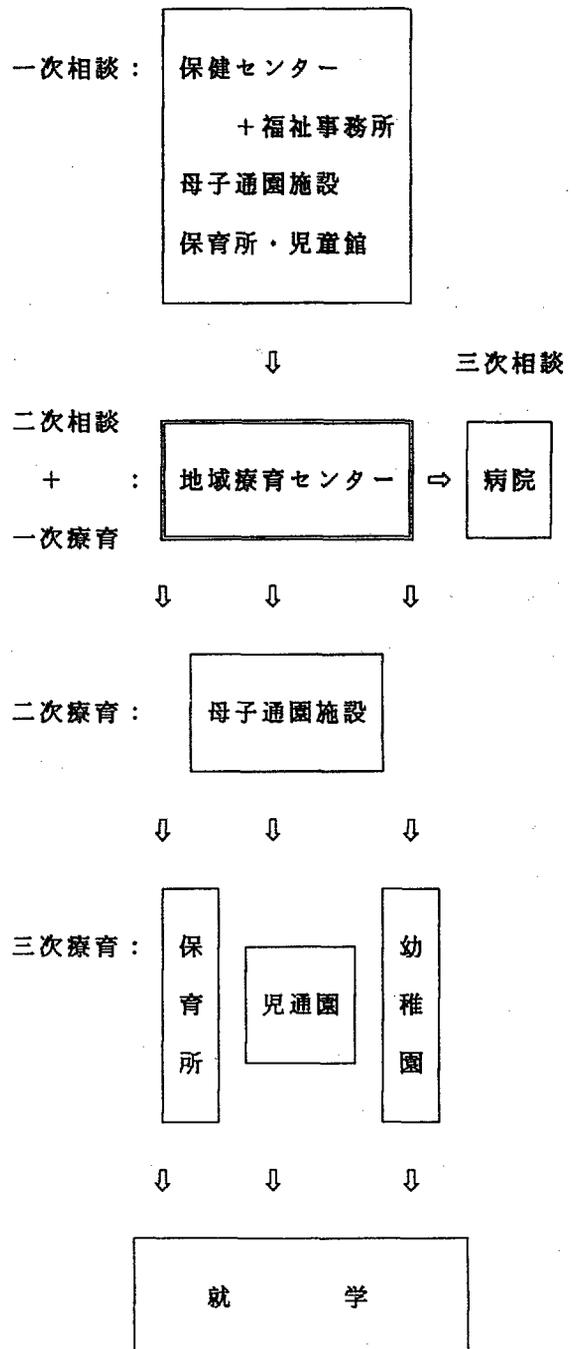
)が73ヶ所・42.0%、2次+3次(主に2次)が43ヶ所・24.7%、1次+2次(主に2次)が38ヶ所・21.8%であった。2つの結果をまとめると、現在は1次機能的役割をもつ2次機関である児童相談所が、今後は3次機能的役割をもつ2次機関をめざすべき、という意見が多数を占めたことになる。

また、同調査で「児童福祉施設等への入所措置権限の移譲について」の質問には、108ヶ所・62.1%の児童相談所が、施設の種別によっては市町村等に移譲してもよい、と答えており、移譲すべきでないの59ヶ所・33.9%をはるかに上回っている。移譲してもよいと答えた108ヶ所に対しての「移譲してもよいと思われる施設」についての質問には、肢体不自由児通園施設96ヶ所、精神薄弱児通園施設75ヶ所、難聴幼児通園施設71ヶ所、肢体不自由児施設61ヶ所、肢体不自由児療護施設48ヶ所、重症心身障害児施設43ヶ所、などと心身障害相談に関わる施設が上位に並んでいる。ここにも、現在持っている機能の一部を移譲しつつ、より専門性を深めていかなければならない、という児童相談所の問題意識が表されている。

そこで、現在の児童相談所の相談種別のうち、心身障害相談は措置権も含めて別機関に全面的に移管し、児童相談所は、養護・非行・育成相談に関わる(仮称)児童虐待防止センターに衣替えをすべきである、というのが第一の提言である。当然ながら、同時に児童福祉司を含めて専門性を高めていくべきことは言うまでもないことであろう。

(2). (仮称)地域療育センターの設置

(1). を受けて、心身障害相談に専門的に関わり、療育・措置機能も併せ持つ機関として、(仮称)地域療育センターを設置する。措置権を持つことによって、心身障害相談の流れを一貫してコーディネートできる機能をもつことができるものとする。以下、モデルシステムを図示する。



このモデルシステムは、都道府県レベルの概ね人口30万規模の地域を想定したものであるが、極めて単純なものであり、実際には地域性・人口密度・既存の施設や機関の配置状況など考慮すべき要素が多数あるのは当然である。また、(仮称)地域療育センターの職員配置の問題、就学後のケアのあり方、など今後検討していくべき課題も山積しているが、今回は、児童相談所に代わるべき、より地域に密着したセンターの設置を提言するだけに止め、さらなる検討は今後に委ねることとしたい。

(3). 措置権の見直し

(1). の議論をさらに進めると、現在児童相談所が持っている、児童福祉施設等(国立療養所への重症心身障害児などの委託を含む)への措置権限の見直し論も当然生じてくる。

特に、病院の機能が強い、一部の肢体不自由児施設への措置が、施設側の主導の下に、半ば形骸化している現実があることはしばしば指摘されていることである。措置権限に伴う入所に際しては、一部負担金の認定・徴収・督促のみならず、施設との書類のやりとりなど、かなり煩雑な事務が伴ってくる。不必要な措置権を廃止していくことで、児童相談所の業務を効率化していくことも重要なことと考える。

また、前述の全国児童相談所長会のアンケート調査で、措置権を市町村等へ移譲してもよい施設として上位に並んだ3つの通園施設についても、そもそも措置ではなく利用化を図っていくべき、との議論もある。保育所の問題ともあいまって、にわかに結論の出る問題ではないが

、今後検討していくべき課題であろう。

以上、3点にわたって提言をしてきた。どれをとっても、そう簡単に実現するものではないことは充分承知している。これからも当分の間、児童相談所は様々な限界を抱えながら、心身障害相談の領域で連携の一翼を(悪口を言われながら)担っていくことだろう。

本研究に参加させて頂く中で、児童相談所の置かれている現実を改めて認識でき、また遅々たる歩みではあるにしても今後に向けて努力していく覚悟を持たせてもらったことに感謝しつつ、終わりとする。



検索用テキスト OCR(光学的文字認識)ソフト使用

論文の一部ですが、認識率の関係で誤字が含まれる場合があります



要約:障害児の保健・医療・福祉の包括化に対して児童相談所が果たすべき役割について、仙台市児童相談所のやや特殊な状況を分析し、次に全国の児童相談所の取り組みについて調査した上で、最終的に今後のあり方を提言していくことを目的とする。初年度の仙台市児童相談所の特徴についての分析、昨年度の児童相談所の抱える限界についての分析を受けて、児童相談所のあるべき姿を、児童相談所の解体・(仮称)地域療育センターの設置・措置権の見直し、の3点で提言した。