

はじめに

児童福祉法の改正に伴って、保育所への入所が措置ではなくなり、情報の提供に基づく利用者の施設選択権が全面に打ち出されたことによって、他の児童福祉施設への入所についてもそのあり方が種々論議の対象となった。結果的には措置制度は一定の課題を含みつつも、現状での変革は困難を伴うとの見方が大勢を占めたようであるが、従来からの措置制度枠の堅持だけで良いかとなるとそうとは言えず、むしろ措置という枠組の中での利用者の選択性に対する配慮や、情報提供のあり方、あるいはサービスに対する評価や不服の受け止めなど、より利用者本位の制度改革が強く求められている。

したがって、ここではそれらの方向を意識しつつ、児童相談所という機関の立場に立って施設措置にまつわる総合的状況を見据えたとき、一体どういう背景、実情、プロセス、課題が存在し、本来どのような改善が必要かつ望ましいのか、筆者の実務体験をよりどころにしながら多少の私見を述べることにしたい。

1. 施設措置に係わる児童相談所実務の現状

児童相談所のケース受理を大きく2分すれば、児童福祉法第15条の2に基づく任意的相談と、児童福祉法第25条に基づく第三者からの要保護通告に別れる。児童相談所はこれら双方のケースに対して、児童福祉司、心理判定員、医師、保母や児童指導員などの多職種がチームを組み、社会調査や心理・医学的診断、あるいは行動観察を行って、問題の背景やメカニズムを理解し、必要に応じて緊急一時保護等の対応を行いながら、助言および継続指導、各種児童福祉施設への措置および里親への委託、あるいは家庭裁判所への送致などの具体的な行政処分やサービスを実行するよう規定

されている。

そして、これら一連の援助プロセスはソーシャルワークの原理に基づく援助を原則とし、保護者や子どもの意向を十分くみ取って福祉的に対処していくことが基本となっているが、児童虐待等の緊急を要するケースに対しては、必要に応じて行政権限の発動による積極的な介入や保護が必要である旨、平成9年度の厚生省児童家庭局長通知（児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について）によって明確化されている。

つまり、児童相談所の援助や措置の判断は保護者や子どもの意向をくみ取ることを重視しているが、必ずしも当事者のニーズに左右されない専門的判断を求められているということになる。これは言葉を替えれば、保護者や子どもが施設入所を求めてきても入所が適当でないと判断することがあるし、逆に保護者や子どもが係わりを拒否しても施設に入所させることもあるということの意味している。

そして、それらの判断の根拠となるのが、専門スタッフによる調査・検査・診断・観察等による処遇に関する総合的評価と子どもの利益である。これらの総合的評価による措置の基準は、子ども、保護者、家族、地域、施設、他資源などの複合的要因を考慮することによって決定されるため、これまで明文化された基準がなく、外部の者にとって不透明感をぬぐいきれなかつたが、今回の児童福祉法の改正によって根拠づけられた児童福祉審議会が、保護者や子どもあるいは児童相談所との意見が異なるケース等に関与することによって、一定の客観性と透明性を担保するに至ったのは周知の通りである。

ところで、保護者や子どものニーズに係わって児童相談所の措置との関係をモデル化すると、次の4つのパターンが考えられる。

その一つは、保護者や子どものニーズと児童相談所の措置が矛盾を生じない場合である。たとえば、保護者の一方が病気で倒れ、残された親が乳幼児を抱えてその生活がままならぬとき、相談を受けた児童相談所のワーカーが、他に代替養育の可能性がないことを確認し施設措置に結びつける場合は、ニーズに基づく契約的利用と似通った構図をもつ。

第2のパターンは、保護者は施設ニーズをもつが子どもはそれを望まない場合である。たとえば、不登校で家に閉じこもっている子どもの施設入所を親が希望するときや、家庭で監護ができなくなった非行の子どもを施設入所させたいと思っているようなときである。この場合、果たして保護者のニーズに沿う措置が望ましいかどうかの慎重な判断がいるし、仮にそれが望ましいとしても子どもに対する納得の作業は相当の時間と労力を必要とし、必ずしもうまく事が運ぶとは言えないかもしれない。

第3のパターンは、子どもに施設入所のニーズがあるにもかかわらず、保護者の了解が得がたい場合である。

この典型は虐待のケースで、子どもが保護を求めているのに保護者がそれを認めようとしない場合である。この事態が膠着化すれば家庭裁判所へ児童福祉法第28条等の申立てをすることが原則になるが、そこへ行くまでに実務的には様々な説得やケースワークがなされるのが普通であるし、保護者の監護状況にもかなりの幅がある。

第4のパターンは、福祉的に課題があるのに保護者と子ども双方が施設入所を望まない場合である。

たとえば、母子の共生関係から閉鎖的な生活を親子共々営んでいるケースや、新興宗教などに見られる集団での特異な閉鎖生活も、その状況次第ではこの範疇に属するケースになる。あるいはまた、多くのネグレクトケースや家族ぐるみ自覚に欠けるような非行ケー

スなどもこのパターンに属することになるだろう。

以上の状況を見据えると、純粹にニーズに応じた形で施設サービスが提供できるのは、第1のパターンに属するケースに限られるということになる。したがって、児童相談所の措置に関しては、保育所などニーズ利用型の施設とは、問題の背景や対象、あるいは入所プロセス等においてかなり異なった構図であることを十分に理解しておく必要がある。そして、それを踏まえた上でなおかつよりよき施設サービスの提供のあり方が求められなければならないということになる。

2、施設措置にまつわるいくつかの課題的状況

上述のように児童相談所による施設措置は、必ずしも保護者や子どものニーズに規定されることのない、より専門的で包括的な総合判断によって子どもの利益を考慮することを特徴としている。

しかし、一方で具体の施設措置に関しては原則として保護者の同意を必要としている。したがって、実務的に言えば保護者の同意を引き出すために、往々にして専門的で包括的な総合判断に一定の修正が生じることになる。この修正は保護者の態度や認識あるいは性格などに偏りがあるほど大きくなるし、子どもの置かれた状態の深刻さによっても左右されることになる。施設入所後の機関と保護者の連携を考えれば、ワーカーサイドになるべく事を荒だてることなく了解を得たいとの実利的感情が働くので、ワーカーの努力は多くその部分に削かれることになる。そして、施設入所という目的を達成するためには一定の妥協や情報の加工、また場合によっては目的そのものの先送りが生じることにもなる。

この部分が、施設入所に係わって保護者、子ども、児童相談所、施設の四者が同じレベルで情報を共有することを困難にしている大きな要素である。

もし、専門的で包括的な総合判断を保護者の意向に左右されずに実行する方が良いとするのであれば、福祉の領域により日常的に司法判断を持ちこまなければならないであろう。しかし、現実の司法判断はかなり限定された機能、あるいはケースにしか期待できないのが実情なので、多くのケースにとっては総合判断の修正や先送り、あるいは情報の加工を是正することは極めて困難が伴うことになる。

上記の措置にまつわる対保護者との課題に加え、施設入所プロセスにおける子ども側の課題もある。

多くの場合、保護者の意向に重点が置かれてきた結果、長年子どもの意向は保護者と同等に配慮できにくかったという経緯があった。つまり、保護者の意向によって強引に施設入所になるか、逆に保護者の意向に沿って無理に引き取られてしまうようなことも決して少なくなかった。近年子どもの意向や意見表明が重視され、児童相談所に置いても児童福祉司や心理判定員などによってかなり丁寧に子どもの気持ちの受け止めや説明・説得などが行われるようになってきていると思われるが、保護者の恣意による施設への入退所に歯止めをかけるのは、現状ではかなり困難を伴っている。しかし、本来的には保護者と同等の重みをもって施設の入退所やその生活に子どもの意向が反映される仕組みが必要であることは言うまでもない。

ただ、子どもの立場の相対的な軽視は必ずしも保護者の問題だけではなく、専門機関としての姿勢の中にも少なからず課題が存在していたということを率直に見つめておく必要がある。従来、子どもに対する施設決定の説明はともすれば専門的判断の一方的な伝達に陥りがちであり、子ども自身は蚊帳の外存在として自らの運命を享受しなければならなかったということがなかったであろうか。もし仮に、保護者からも機関からもその存在が

軽んじられてきたのだとすれば、手続きの改善を最も必要としているのは他でもない子ども自身ということになる。

さらに、措置決定にまつわるもう一つの重要な要素に施設の条件がある。多くのワーカーは、自分の担当するケースを処遇力の高い施設へ入所させたいという率直な感情を持っている。児童相談所から見ると残念ながら施設間には明らかに処遇力の差異が存在している。何らかの課題を持つ子どもや保護者であればある程、ワーカーの思いは特定の施設への志向が強くなる。最終の施設決定はワーカーの個人的意向ではなく、処遇会議による機関決定として行われるが、その際の最も重要な要素が処遇力であることは間違いない。

この結果、処遇力の高い施設には困難なケースが集中するという矛盾がしばしば生じることになる。できればそれぞれの施設が切磋琢磨して処遇力を日々向上させることが望ましいが、全体的に見れば一定の養護ニーズに見合うだけの固定した施設枠しか確保されていないことが多いので、最終的には切磋琢磨に係わりなくどの施設もほぼ予定の措置児童で満たされるということになる。

また、児童相談所や福祉行政的視点からすれば施設の入所状況に極端な差異があることは望ましくないので、入所に際してならし的配慮がなされるという実態もある。したがって、現状では処遇力の向上に向けての外圧は少なく、ひとえに施設自らの自発的意欲にかかっているということになる。

近年、施設選択において保護者や子どもの意向に対する配慮は以前より丁寧になってきている。しかし多くの場合、保護者のニーズは面会のための施設の所在場所や宗教的背景、あるいは施設種別等比較的形式的条件に限られている。また、子どもの場合も施設の直感的印象や一時保護所で知り合った友人の動向等に左右されることが多く、児童相談所が最も重視する施設選択の基準とは一定の乖離が

ある。したがって、児童相談所サイドからすれば、保護者や子どもへの施設提示は往々にして自由な選択対象を提供するというよりも、特定の施設への誘導、あるいは説明的説得という色彩を帯びることが少なくない。まして施設の定員に余裕がなく、年齢や男女、あるいは同胞の数などによって制約があるときは、より選択の幅がせばめられてしまうという実態がある。

3、一般理念と個別の事情

契約的利用の視点からすれば当然好ましいと思われる一般的理念が、措置に係わる個別のケース処遇にとっては必ずしも好ましくない結果を生じることがあるという事情も承知しておく必要がある。

たとえば、保護者や子どもによる自由な施設の選択。一般的にはその幅が広ければ広いほど好ましいと考えられがちであるが、対人関係に課題を持つ保護者の場合、往々にして施設入所後に様々な要求や不満から職員との摩擦が生じることになりがちである。すると、すぐ他の施設に替えて欲しいとの要求がしばしばなされることになる。その要求に安易に応じ過ぎると、結果として施設を転々と移り変わらなければならなくなってしまうし、子どもの継続、安定した生活が脅かされることになる。保護者の特性に対応できる施設の能力は児童相談所にとれば極めて大切な措置決定要因になっている。

また、子どもにとっても施設の集団生活は少なからず厳しい条件を含んでいるので、嫌であれば他の施設や別の生活が可能であると思っている間は、なかなか困難に立ち向かえないという要素があることも否定できない。施設の職員がここしか行き場がないと思っている子は安定感があるとしばしば指摘するのは、逃げ場のない土壇場の選択としての意気込みがその子の生活態度に影響を与えるからである。であるとするならば、ソーシャルワ

ークの効果という視点に立てば、選択性の提示の是非は個別のケース事情を踏まえなければ何とも言えないということになり、単純な原理、原則という要素だけでは簡単に割り切ることができそうにない。

また、情報の提供においても詳細で率直な情報提供がより好ましいかとなると必ずしも一概にはそうとも言いきれない。

施設の入所総枠に限定があり、固定した施設運営が維持されている現状において、最終的にはならし的に充足をはかることが現実であるとすれば、利用者の視点に立てばマイナスの情報を得ることは極めて理不尽である。施設の特徴をよく知り保護者、子ども共それなりの納得を得るための情報提供のプロセスは重要であるが、児童相談所が重視する処遇力の情報は本当の選択性が保障されないかぎりかえって弊害になりかねない。逆に言えばより率直な情報が提供できるためには、処遇力の平均化と施設ごとの個性、および選択を可能にするための入所枠のゆとりが条件になるべきだろう。

さらには、個々のケースごとの入所プロセスがより丁寧になって時間をかけるようになればなる程、トータルなケース運びは遅々として進まず、一時保護所に子どもが滞留しかえって子どもの福祉を阻害するような事態も想定されるので、限られた職員と時間の中で実際的に可能な方法を十分吟味することも重要である。

また、契約的に施設利用の期限が明確化されることも、保護者に対する強い指導枠が存在しない現状においては、望ましくない引き取りや子どもの期待の裏切りが頻発する可能性が否定しきれず、結局はケースに応じた柔軟で的確な対応と判断が求められることになる。

4、より良き制度改革に向けて

以上の状況を見据えると、複雑な要素が相

互に絡み合い単純に割り切れない事情やより大きな制度の壁もあるので、現実的に可能な制度改革はかなり限定されることになるだろう。しかし、その中での種々の工夫や本来のあるべき方向への努力志向は極めて大切なことであるので、より実務サイドに立った改善の必要性や方向性を一定提示しておくことにしたい。

(1) 措置判断の透明性と客観性

措置の判断が専門的、かつ総合的な判断から成り立ち、それが住民サービスにとって基本的な重要事項であるとするならば、児童相談所の専門性の向上と総合的視野の醸成が不断に志向されなければならない。その意味で各自治体の努力姿勢が常に問われることになるが、その判断をより強化し、さらに客観性と透明性を与えるための一つの手立てが、現状においては児童福祉審議会の関与であることはまちがいない。であるとすれば、児童福祉審議会のより積極的かつ効果的な活用を各児童相談所が最大限意識しなければならない。平成10年度の法制化による制度発足は、構成委員、開催頻度、開催場所、提出事例、出席者、審議プロセス等においてかなりの幅があるようなので、全国の運営の実情を把握し、より有効で適切な審議会活動のあり方へ収斂させていくことを工夫すべきであろう。

(2) 措置決定プロセスへの参画

措置の決定は児童相談所の判断を相手に伝える行為ではなく、一連のソーシャルワークプロセスの中に位置づけられて存在している。そして、その際のキーポイントは施設利用者である保護者と子どもを、サービスの客体から主体へと転換させるための様々な働きかけによって成り立っている。つまり、全てのケースにおいては困難であるにしても、より主体性をもって施設を利用する姿勢こそが、次の生活の安定において欠かせない要件であるし、そのことがソーシャルワークの基本原理として大切にされているからである。

自らのニーズで施設を求める保護者の場合は、機械的な施設情報の提供と選択で用を足すように思えるかもしれないが、たとえ乳幼児であったとしても、保育所の利用とは本質的に異なり、子どもの人格発達や心情への影響は極めて重大なものがあることを十分理解したうえでの判断でなければいけないのである。したがって、子どもの成長、発達について正しい認識を得るための話し合いや、保護者の生活課題に対する他の解決策の検討、そして、仮に施設を利用するにしてもその後の係わりの仕方や今後の家庭復帰を目指すための具体的な工夫のあり方、あるいは施設生活の実情や親子双方にとっての意味合いなど、現実を正しく的確に認識していくためのプロセスが必要になる。

まして、保護者のニーズや了解が乏しい場合には、このプロセスにより困難な作業を伴うことになるが、本来的には前述したように、子ども自身のプロセス参画に対する配慮がより必要とされている。年齢や成熟に見合った形での情報提供と意思確認、今後の生活への展望や可能な範囲での選択性の提示、そしてときには保護者の意向に対峙する子どもの擁護など、大人の都合に翻弄されることのない独立した存在としての尊重を、制度や手続きとして拡充していくことが強く求められている。

(3) 情報の提供

施設入所の必要性を利用者がより主体化していく作業として欠かすことのできない要素に情報の提供がある。自らがよって立つ課題的状況の直視を経て、その解決をめざす最善の方法が施設であるとするならば、施設についての具体的情報を吸収し、納得を得て施設生活を選択することは、保護者に取っても子どもにとっても次の生活を安定させる上で大変重要な意味をもつ。

その意味で施設のパンフレットやアルバム、あるいはビデオやインターネット、そしてよ

り丁寧には施設職員による面談での説明や事前の施設見学なども、今後可能な範囲で積極的に取り入れていく必要があるだろう。また、より利用しやすい形での施設情報の整理やストック、あるいは情報の発信の仕方も工夫しなければならないが、子どもの安定にとって一番重要な要件が、同じ部屋の仲間や担当職員との相性であるとするならば、受け入れる側の子どもたちへの情報提供や出会いの場の提供なども、今後、より工夫がなされてしかるべきであろう。

しかし、繰り返しになるがソーシャルワーク的に言えば次の生活にとっての前向きな選択と安定こそが保護者、子ども双方にとって重大事であるので、その観点から提供される情報の中身や、ときには情報提供の可否そのものが十分吟味されなければならない。

また、施設入所後も保護者、子ども双方にとって次々と新たな変動要素が生じることが常であるので、その時々タイムリーな情報提供と意見聴取、あるいは処遇協議を行える態勢を整備していくことも重要である。

なお、現場のワーカーにとっては往々にして里親への委託を考慮・調整するより、施設への措置の方が手間ひまが省けることが多いが、可能な範囲で養護制度としての両者の違いや特性を伝え、保護者や子どもがより広い資源の情報を得て、自らの境遇を切り開くためのチャンスを与えられるべきであろう。

(4) 不服の受け止め

保護者の行政処分に対する不服申立ては制度として整備されてきているが、子どもからの訴えに対する受け止めの体制は十分ではない。

この問題に対する一つの取り組みが、いくつかの自治体で試行的に取り組まれている施設入所児に対する通称「子どもの権利ノート」の配布である。大人によるサービスの受け手として、受け身で立場の弱い子どもたちが保有している基本的な権利を自覚させ、権

利の侵害や不服があったときにしかるべき大人や機関に訴えてその改善や解決を図る仕組みは極めて大切である。多くの場合、「権利ノート」に基づく不服の受け手は児童相談所であるが、厳密に言えば児童相談所もサービスの提供者であるので、本来的には第三者の機関が不服の受け止めを行う方がより望ましいということになる。

しかし、より大きな課題は「権利ノート」を配布しても、その実際の活用は極めて芳しくないという事実である。子どもにとって施設での生活が充実し不満がないということであれば異議がないが、必ずしもそうとは言えないのが実情である。「権利ノート」の活用そのものよりも、それを作り上げるプロセスで職員が「権利」の意味を共有し自覚的に施設の生活を運営することの重要性が強調されたりもする。それはそれで確かに重要な側面であるが、子どもにとってより利用価値のある情報の提供や、もっと身近で活用性の高い不服の受け止めをさらに創意工夫しなければならないであろう。

考えてみれば、24時間のケアを受け生活のすべてを依存している施設内に身をおいて、さらに不服を忌憚なく外部者に言えるかとなると、常識では相当困難と言わざるをえない。まして変動が多く顔もよく知らない児童相談所の担当者が受け手ということでは、一層ハードルが高くなるのもうなずける。

加えて、実務体験を踏まえて言えば、不服の表明者は往々にして施設にとって厄介な存在であることが少なくなく、結果的には施設から排除されてしまうことにもなりかねないし、施設内部の調整も実際効果においてどこまで実行可能か疑問の部分もある。

つまり、不服の表明の内容についてその受け手が、当事者に不利益になることなく、事態を効果的に改善できるためには、前提として施設運営や処遇の民主化、透明性、第三者の日常的関与などの条件が必要ということに

なる。

その事態が保障されず閉鎖的な体質を抱えたままで、仮に形式的に形を整えたとしても、当事者である子どもはその本質を見抜き行動を起こすことにはブレーキがかかってしまうことになるだろう。

施設も児童相談所も行政もそれぞれが自らの利害的立場を越えて、もの言えぬ子どもの代弁者に徹することを自覚した上での施策改善が強く求められている。



はじめに

児童福祉法の改正に伴って、保育所への入所が措置ではなくなり、情報の提供に基づく利用者の施設選択権が全面に打ち出されたことによって、他の児童福祉施設への入所についてもそのあり方が種々論議の対象となった。結果的には措置制度は}定の課題を含みつつも、現状での変革は困難を伴うとの見方が大勢を占めたようであるが、従来からの措置制度枠の堅持だけで良いかとなるとそうとは言えず、むしろ措置という枠組の中での利用者の選択性に対する配慮や、情報提供のあり方、あるいはサービスに対する評価や不服の受け止めなど、より利用者本位の制度改革が強く求められている。

したがって、ここではそれらの方向を意識しつつ、児童相談所という機関の立場に立って施設措置にまつわる総合的状况を見据えたとき、一体どういう背景、実情、プロセス、課題が存在し、本来どのような改善が必要かつ望ましいのか、筆者の実務体験をよりどころにしながらかの私見を述べることにしたい。