『住民と自治』(通巻682号)2月号付録　2020年2月1日発行　自治体研究社

とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所　所報　第205号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ﾎﾟﾗｰﾉ･どんぐり103号　TEL/FAX 0282(83)5060
メール：support@tochigi-jichiken.jp　ﾎｰﾑﾍﾟｰｼﾞ：http://tochigi-jichiken.jp
郵便振替　00170-7-251641　とちぎ地域・自治研究所

○ 新年の挨拶　太田　正 ---------- 2
○ 子ども虐待のすそ野の広がりと包括的対策(下)　浅井春夫 ---------- 6

第１７期とちぎ自治講座：地方議員研修会

豪雨災害の教訓と防災のまちづくりの課題
～自治体の役割は～

❖講 師 **中 村 八 郎** 氏（防災まちづくり研究家）

講演内容　水害に係る基本的な対策はどうあるべきか、自治体による避難勧告等の発令のあり方、避難所への避難誘導（特に災害弱者など）、被災者の生活再建に向けた国･自治体の支援のあり方、コンパクトシティと防災等

❖日 時 2020年２月９日(日) 13：30～16：30
❖会 場 栃木市国府公民館　中会議室
（〒328-0002 栃木市惣社町228-1 TEL 0282-27-3002）
❖参加費 議員2000円/会員1800円、一般1000円/会員800円
❖参加申し込みは、ＦＡＸかメールでお願いします。

自治体財政の仕組み学習会

◆ と　き　２月２日(日)午後１時30分から
◆ ところ　宇都宮市総合コミュニティーセンター 会議室
◆ 参加費　1000円
◆ テキスト「市民と議員のための自治体財政」（５頁参照）

新年のご挨拶

とちぎ地域・自治研究所　理事長　太 田　正

明けましておめでとうございます。本年もよろしくお願い申し上げます。

(1) 年末年始をめぐる国内外の動きについて

さて、昨年は安倍首相主催の「サクラを見る会」(以下「サクラ」という）をめぐって、税金を使った地元支援者の接待や反社会的勢力の参加、さらには巨額詐欺集団ジャパンライフとの黒い関係など、次々と税金と権力の私物化の実態が明るみに出ました。しかも、官僚を巻き込んで電子データを含む公文書の廃棄や削除、改ざんまで行い、事実をウソとゴマカシで塗り固めるという唖然とする事態が繰り広げられました。それに加えて、政治資金規正法違反を疑われる閣僚の辞任が相次ぎ、安倍首相は本人が説明責任を果たすべきと言いながら本人たちは雲隠れを続け、その最中に今度はカジノ誘致をめぐりカジノ担当の元副大臣が逮捕されるというまさに底なしの腐り切った状況を呈しています。

そして迎えた新年は、アメリカとイランとの軍事衝突の危機が報じられる波乱の幕開けとなりましたが、安倍政権は緊張が続く湾岸地域に国会の議論と承認もなく、「調査・研究」と称して自衛隊の派遣を強行しました。一方、オーストラリアでは大規模な山火事が長期間に亘り続き、消失面積は北海道を超える約 1040 万ヘクタールにまで及び、少なくとも 28 人の死亡と野生動物や家畜など12億5千万匹が犠牲になったと報道されています。グレタさんの悲痛な叫びが現実になったともいえますが、昨年 12 月に開催された 25 回目の国連気候変動枠組み条約締約国会議（COP25）において、ドイツの環境シンクタンクから 2018 年に気象災害の被害が世界で最もひどかった国は日本だったとする報告書が発表されました。一昨年に続く昨年の台風被害も気候変動が作用していると見られており、脱原発を前提に地球温暖化対策は日本としても差し迫った課題であることを認識する必要があります。

(2) “ニュースピーク”（Newspeak）と“ガスライティング”（Gaslighting）

ここで疑問に思うことは、子供でも分かるウソやゴマカシを続け、世論調査では「サクラ」について 8 割の国民が納得できないとしているのに、安倍政権の支持率は 4 割前後を維持していることです。この点はアメリカのトランプ大統領も同様で、弾劾裁判にかけられながらも岩盤支持層といわれる約 4 割の支持率によって支えられています。こうした事実は何を物語るのでしょうか。先ず挙げられるのは選挙制度による歪みです。昨年の参院選挙を見ると、全有権者に占める得票割合を示す自民党の「絶対得票率」は、比例代表でも選挙区でも 2 割以下ですが、比例で改選議席の 38%、選挙区で同じく 51%の議席を得ています。安倍首相は、2〜3 割の支持があれば政権を

維持できるとして、広範な国民の支持を得る必要はないと見ている節があります。政治的な諦めや無関心が広がることを前提に、コアな支持層さえ固めておけば国民の対立や分断は好都合と考えているともいえます。そのことは、野党議員の発言に大臣席から野次を飛ばし、街頭演説では批判的な聴衆に向かって、「こんな人たちに、私たちは負けるわけにはいかない」と声を荒げる安倍首相の態度に表れています。

このことと関連して、安倍・トランプ両氏に共通する政治的特徴として、“ニュースピーク”とか“ガスライティング”といわれる危険な政治手法が見られます。“ニュースピーク”とは、ジョージ・オーウエルの小説『1984 年』の中で描かれる全体主義国家が支配政党のイデオロギーを国民に浸透させるため、言葉の本来の意味を別の意味や言葉に変更したり、以前あった言葉の意味を削除したりすることで、国民の語彙や思考をコントロールするものです。この小説は 1949 年に出版されたデストピア（反ユートピア）小説ですが、初版から 68 年を経た 2017 年に米国でベストセラーを記録しました。その背景には、“ニュースピーク”は小説の世界だけの話ではなく、現実化しつつあるとの危機感があるといえます。たとえば、海外ではトランプ氏や極右勢力などの台頭、日本では安倍政権による数々の言動がそうですが、「サクラ」で追及されると「反社会的勢力」という言葉に定義はないとし、自衛隊の中東派遣を「調査・研究」といい、武器輸出は「防衛装備品移転」と言い換えるといったことが繰り返されています。また、不都合な真実を隠しきれないときには、ルール自体を変えて公文書の廃棄や削除を合法化することもなされています。そして、憲法は国民主権に基づいて時の権力者を縛るためにあるはずですが、安倍首相は自らが描く国の未来を示すものとして憲法改正を主張しています。このようにして言葉の意味や語彙が塗り替えられ、最後は国民が言葉を失う世界がオーウエルの描いたデストピアなのです。

もう一方の“ガスライティング”とは、往年のサスペンス映画「ガス燈（Gaslight)」（米国版 1944 年）で、イングリッド・バークマン扮する主人公が夫から記憶の混乱や誤認などを繰り返し指摘され、自からの正気を疑うようになって、騙している夫を信じるようになるというシーンがあり、このように繰り返し嘘をついたり騙したりすることで、人から正気を失わせ操作できるようにすることをいいます。もともとは心理的な虐待の一種とされていますが、こうした行為を政治の世界に持ち込んだのが、トランプ氏の一連の言動です。政権に批判的な報道を「フェイクニュース」（虚偽報道）と決め付け、自身は連日ツイッターで真偽不明な主張を一方的に発信し、大統領就任式の参加者数を史上最大とする事実無根の発表も「オルタナティブ・ファクト（もう一つの真実)」とするなど、「トランプはアメリカをガスライティングしている」（Teen Vogue）といわれています。

日本では、人事権を握った官邸主導の専制体制が出来上がり、自民党内も含め周囲にはお友達とイエスマンだけとなって、野党が国会で追及しても国民が反対の声を上げても聞く耳を持たず、説明責任を果たすこともなく暴走しています。その下で、鳴

り物入りで始まったアベノミクスを皮切りに、地方創生、生産性革命、働き方改革、一億総活躍社会、Society5.0、スマートシティ、全世代型社会保障など、いずれもが成果を見ないまま検証されることもなく、目先を変えキャッチコピー化した新たな施策が次々に繰り出され国民を翻弄しています。また、検証しようにも拠り所となる統計データや公文書が改ざん・廃棄され検証できない状態になっており、もはや何が正しいのかさえ分からなくなりつつあります。

(3) 第 2 期地方創生総合戦略と地方自治のあり方

これまで政府は、東京一極集中の是正や希望出生率 1.8 の実現などを掲げ、人口減少に歯止めをかけることを目指し全国の自治体に「総合戦略」の作成を求め、それにもとづく地方創生事業を展開してきました。その計画期間が今年度で終了することを受けて、政府は昨年末に第 2 期の地方創生総合戦略を決定し、その中で 2024 年度に東京への転入転出者数を均衡させ、地方の就業者数を 100 万人増やすことなどの目標を掲げています。そして、再び全国の自治体に地方版の総合戦略の作成を求め、新年度からスタートさせるとしています。

しかし、2015 年度から始まった第 1 期では主だった目標は実現されず、地方からの人口流出と東京一極集中は却って加速し、また景気がよいのは東京を中心とした大都市のみといった状況で、地方の地域経済は疲弊の度を深めています。今必要なことは、こうした成果の乏しい第 1 期の結果を冷静に検証し、各地域の実情と足元の課題に即した地に足をつけた住民参加による検討と、それに基づく息の長い地域ぐるみの取組みです。その際には、カジノ誘致に見られる地域外の資本や資源に依存するのではなく、農業の 6 次産業化など自前の資源を最大限活かし、お金が地域内で循環する仕組みを作ることが重要です。

昨年 11 月に日本弁護士連合会による平成の大合併を検証するシンポジュウムが開催され、合併した旧町村は合併しなかった自治体よりも、人口減少が高い傾向にあるとする調査結果が公表されました。そこで、合併により関東最大・全国 3 位の面積を有することになった日光市について、旧足尾町と旧栗山村の各地域の合併後 6～10 年とその前の 5 年間の人口減少率を比較したところ、旧足尾町は 6 ポイント、旧栗山村では 16 ポイントも減少率が高まり、合併を契機に人口減少が加速していることが確認できました。

にもかかわらず、総務省は複数市町村で構成する「圏域」を設定して、これを県・市町村に次ぐ第 3 の行政体として法制化する動きを示していますが、これに対しては全国の自治体などから新たな市町村合併だとの批判が出されています。その狙いは、規模の大きな都市に財政を重点的に投入し周囲の小規模市町村をそこに依存させ、自治体行政をＡＩ・ロボット化し公務員を半減させるスマートシティを目指すことで、財政効率化と経済成長を同時達成していこうとするものです。しかし、地方からの人口流出が続き東京一極集中が止まらないのは、国主導による強引な行財政の効率化で自治体が痩せ細っていくことに一つの要因

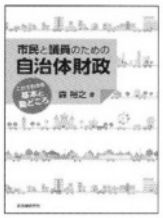
があります。政府は、地方分権に逆行する一律的な施策を押しつけるのでなく、市町村を基礎に行政と住民が主体的に描く地域の将来像を様々に側面から支援していく必要があります。

(4) 住民自治によるまちづくりの前進を目指して

今年の夏は、東京オリ・パラの開催で国民の眼が釘付けになりますが、その同じ時期に前述した「圏域」の法制化などについて第 32 次地方制度調査会が首相に結論を答申し、また医療・介護・年金などの見直しを掲げた全世代型社会保障検討会議も最終報告をまとめる予定です。後者をめぐっては、最後の砦といえる公立・公的病院の再編統合が国主導で進められつつあり、本県でも 2 つの病院がリストアップされましたが、医療なくして生活は成り立ちません。病院再編はまちづくりの重要な課題といえます。さらには、防災・減災では昨年来の台風被害を踏まえた中小河川の氾濫対策やハザードマップの見直しなどが急務ですが、被災者支援策の充実なども含め県・市町を挙げた住民参加による取組みが求められます。

この夏を一つの目途に示される国の政策・施策動向については、適切な分析や評価を行いながらそれに振り回されることなく、参加民主主義に基づき地域の実態を正しく把握し課題を掘り起こし、その解決に向け地域ぐるみの取組みを進めていく必要があります。今年はまた、その際に住民自治の基本となる住民代表を選ぶ首長選挙が実施される予定です。県知事選挙と宇都宮市長選挙が 11 月に予定されているほか、3 市 1 町でも 4 月以降に予定されています。そのために研究所として課題整理や政策提言を準備していく予定です。

市民と議員のための
自治体財政 | これでわかる 基本と勘どころ



森 裕之 著

1月中旬刊行
定価(本体 1500 円+税)

まちの財政はどうなっているのか。「財政」を「家計」に置き換えて、例えば「収入と支出」や「貯金と借金」など、身近なお金の動きと比較対照して自治体財政の仕組みを分かりやすく解説する。財政の根幹を理解することで、わたしたちが暮らす自治体の公共サービスやお金の流れが見えてくる画期的な入門書。

[目次より]
第1章 歳入の基本■家計で理解する
第2章 歳入の実際■現実の制度はどのようなものか
第3章 歳出■わかりにくい点を中心に
第4章 財政収支■自治体財政の黒字と赤字
第5章 財政指標■自治体財政の危機の把握のために
第6章 これからの自治体財政のあり方

自治体研究社 〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4F TEL 03-3235-5941 FAX 03-3235-5933 http://www.jichiken.jp/ E-mail info@jichiken.jp

第12回とちぎ地域・自治フォーラム基調講演（2019.11.4）

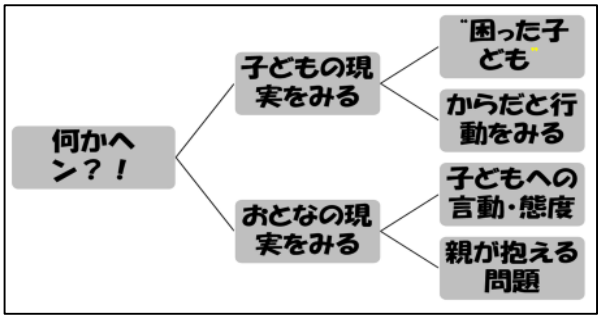
子ども虐待のすそ野の広がりと包括的対策(下)

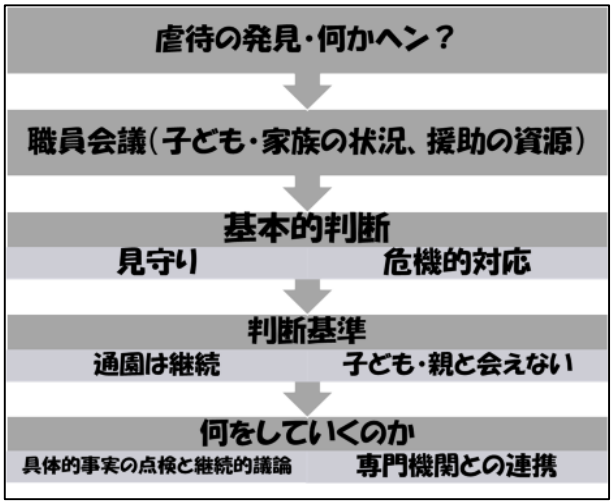
～発見の手引、虐待の構造、具体的な支援～

浅 井 春 夫（立教大学名誉教授

○ 虐待発見のポイント

虐待発見のポイントについては.資料で私なりの10のポイントというのをお配りしましたのでご覧になっていただければと思います。





それぞれの職場で虐待を発見した、疑わしいとか、疑ったという人も通報をするんだということも徐々に改善、改正をされてきました。けれども、虐待の発見というのは、何か変だと思えるようなある種の感覚も含めて勉強しながら、或いは視覚的に見た中でということもあると思います。そういう場合に、児童相談所ではなくて、例えば保育園などでいえば職員会議を行うのは管理者の責任だと思います。子どもの生命を預かっている管理者が虐待が疑わしいと思ったら、基本的に全職員を集めて会議をやるべきだと私は思います。それが専門職としての最低限の生命を守る役割だと思います。

それから子どもの状況を報告する或いは家族の状況を報告する援助、支援の資源はどういうものがあるかということです。家族の中でも母親は止めさせたいと思っているけれども、父親が暴力を振るっているとか、或いは母親自体も暴力を振るわれているとか。そういう地域の援助の資源、例えば民生委員、主任児童委員の方がおられると思いますが、そういうことについても共有していくことが必要だと思います。

施設或いは保育園、幼稚園などによっては園長とか主任など中心的な人だけで対応を考えるというところもありますが、基本的に全員でやるべきです。どこの部署でどこのクラスで起こるか分らないわけですから勉強しなければいけないわけです。

基本的な判断は、見守りでいいのか危機的な対応をしなければいけないのかいうことは明確に分けなければいけません。命と

【補足資料３】

子ども虐待を発見するためのポイント

ー事故と人為的な虐待行為との峻別ができるためにー

不慮の事故と虐待、偶発的な傷と人為的につけた傷を峻別できるかどうかが発見のポイントです。**「子ども虐待に気づくためのポイント」**を列挙しておきます。ただここに挙げていることは視覚的に発見の気づきとなる“傾向的特徴”というべき現象ですべてに当てはまるわけではありません。

① 子どもの表情が暗く、喜怒哀楽の表現が乏しいことがあげられます。これは、虐待が発生する家族関係にはもともと安心できる感情の交流が少ないことが起因しています。さらに虐待がくり返されるうちに、感情のスイッチをオフにすることで感情を抑え、虐待者を刺激しないためという面があるのです。

② 子どもの年齢と受傷の状況が一致しないことが多くあります。乳児が自力のからだをたたいて、アザになっているなどと親が説明する事例はその典型です。子どもに尋ねても、本当のことを言わないことがほとんどです。

③ からだの傷が直線的な傷痕、器具などのかたちの傷痕を残している場合も、人為的に加えられた傷の可能性が高いといえます。

④ 傷の色調によって受傷後の時間的経過を判断できますが、それと保護者あるいは子どもの報告する「事故」の期日・時間があわない場合も要注意です。

⑤ 身体的虐待のケースで、直線的な傷がある場合は、人為的に加えられた傷であることが多いのです。事故の場合は、直線的定形的な傷痕になることは少ないのです　。

⑥ 身体的虐待の場合、殴った傷と火傷の傷がある、あるいはタバコの火傷のあとが複数あるなど、一度の傷でない場合は、虐待を疑ってみるべきです。

⑦ 保護・養育の怠慢・拒否の場合は、季節にあわない服装、ボサボサの髪、不衛生な身体状況など、子どもを総合的に見ることで発見が可能です。また身体的虐待とネグレクト、心理的虐待が重複していることも多いのです。

⑧ 傷の部位が事故ではつきにくいところについている場合、たとえば首、目のまわり、脇腹などに傷があるケースなどはかなり人為的な傷である可能性が高いといえます。

⑨ ひんぱんな欠席や遅刻、居眠り、学校からドロップアウトする、さまざまな問題行動をおこすなどの行動は、虐待による自己価値の低下を背景にした行動的指標です。

⑩ 性器の傷・出血、しみや血のついた下着を着用しているなどは、性的虐待の可能性があります。また性的な意味あいをもった行動を年齢不相応に表現することもひとつの特徴です。

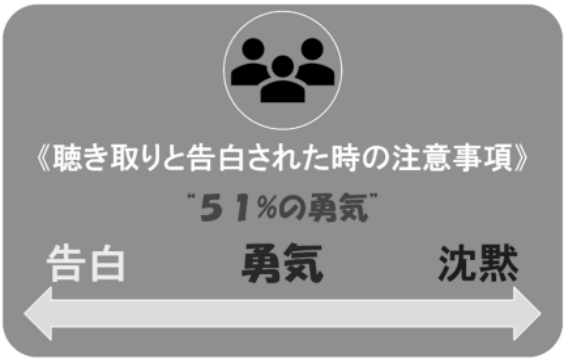
こうした虐待ケースの傷痕・結果の特徴をつかんだうえで、子どもを注意深くみることによって、発見能力を高めることになるのです。

か、かなりの障害を受けるとか或いはダメージを受けるとかということについて明確に分けなければなりません。見守りだからといって通報しなくていいかというと、基本的に通報というのは職務上の義務だと思います。児童相談所への通報もだんだん多くなって職員さんも大変だということで、自治体の窓口、例えば児童福祉課の方に通報するというように指導されることもありますけれども、私は基本的には両方にすべきだと思います。児童相談所に通報するということは基本中の基本だと思います。勝手にこれは自治体の方でいいんじゃないかとセレクトする或るいは保育課とか児童福祉課から児童相談所に連絡をしていくというセレクトは原則のあり方としてすべきではないと思います。

判断基準としては、危機的な状況というのは、例えば保育園では通常に通園していても、家庭訪問で子ども、親と会えないというのはかなり危ない状況です。そして何をしていくかということは、一つは専門機関との連携ということでありますし、見守りだというふうにしたとしても、通告は前提として、その上でこういう取り組みを継続しますということを園としては確認をしなければならないのではないかと思います。

○ 暴力・性的虐待を受けた子どもへの対応

暴力・性的虐待を受けた子どもへの対応です。子どもの訴えというのは「51%の勇気」なんです。言おうか言うまいか迷ってするわけです。その時に、例えば「え、そんなことあるはずないでしょ」というふうに言われた女の子は、これはもう大人に言ってはいけないんだなと捉えて、ずっと何年も性的虐待を継続するということになります。或いは、虐待が継続することになります。こういう「51%の勇気」に応えるということが、必要なことではないかと思います。それをまた見過ごさないということも大事なことです。

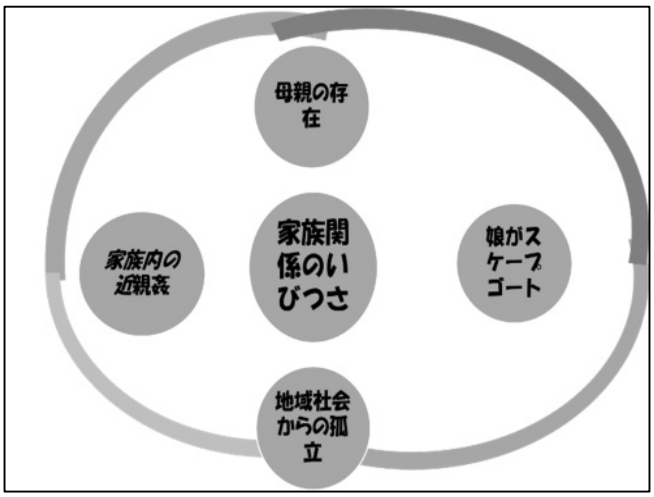


○ 家族関係のいびつさ

家族関係のいびつさということについても、右側の方に「娘がスケープゴート」とあります。母親がセックスのパートナーとしての機能を果たせないという関係の中で、娘の方をそのセックスの代償に送り出すということが結構あります。それで被害を受けた子どもが加害者よりもその母親に対する怒りというものがものすごくマグマのように溜まるということなんです。

私が関わった例でもあります。17 歳のときに叔父さんにホテルに連れて行かれて、でもそのことについてどういうことをされたか意味が分らなかったんです。私の本を読んで私のところに相談に来てくれて、私の大学の新座キャンパスの近くにアパートを借りて、裁判の準備をしようということ

でいろいろやっていましたけれども。その方はもう物が食べられないというので、栄養を取るのはコーヒーにミルクを入れて砂糖をいっぱい入れてそれを飲むだけで、あと食べ物は受け付けないんだということで、心理の先生とか医者とかに相談しながら、これはもうちょっと待ってから裁判を本格的にやろうということでやっておりましたけれども、その方は結果的に亡くなりました。本当にそういうぎりぎりのところで生きている人達が多いんです。その事実を知って、私たちも裁判に踏み出しておけば良かったのかと思いました。そういう局面の中での訴えというのもあるし、そういう現実の中で生きておられるんだということです。「サバイバー」（苦難を乗り越えて生きている人達）という言葉でいうのは簡単だけれども、本当に生きるためのたたかいをぎりぎりのところでやっている人達がいるんだということを言っておきたいと思います。



「母親の存在」なんですが、性的虐待とか虐待の問題で母親の位置付けについて「無言の参与者」「不可解な人物」「黙認者」という言葉があります。つまり母親だったら子どもを守るでしょうと普通だったら思うけれども、実はそうではないと。先程も言いましたように、娘をスケープゴートのようにするということも現実にはあったりします。そういう点では、虐待もそうですし性的虐待はなおさら発生する家庭というのは極めて力関係とか人間関係そのものが非常にいびつな関係で形成されてきているということを見なくてはいけないと思います。

○ 家族支援と対話のちから

「家族支援と対話のちから」でいいたいことは、対話というのは一言でいうと交互に話すだけでいいということです。専門家とか多くの大学の教員というのは結構喋ります。でも専門家であるということはいろんな知識を持っていることは事実ですけども、対話というのは交互に話さな

@現場で問われるコミュニケーションとは
対話の基本的運びとは、交互に話すこと

1）相手の主張や判断基準を受け止めようとする態度・姿勢・考え方の大切さ
2）明確な意思表示が大切
3）日ごろからのコミュニケーションを円滑にしておくことが大事
4）聞き上手になるということ

ければいけません。これだけでもかなり違うと思います。例えば保育園の子どもに対しても叱るときだって一方的に叱ることは我々だって出来ますけども、子どもは子どもなりの自分の言い分というものがあると思います。それを聞きながらやりとりするということは大事ではないかと思います。

○ 2016 年児童福祉法改正をめぐる評価

- **第3条の2「国及び地方公共団体は、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援しなければならない。ただし、児童及びその保護者の心身の状況、これらの者の置かれている環境その他の状況を勘案し、児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合にあつては児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう、児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合にあつては児童ができる限り良好な家庭的環境において養育されるよう、必要な措置を講じなければならない」と規定**

2016 年児童福祉法の改正で第３条の２に「国及び地方公共団体は・・・・・・児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう、児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合にあつては児童ができる限り良好な家庭的環境において養育されるよう、必要な措置を講じなければならない」と規定されました。ここでは国と自治体の役割について、主に社会的養護に関わるような内容についての改正が行われました。

ここで私が最初に思ったのは、「家庭的環境」というのは何をもって家庭的環境というのかということです。家庭ではありません。家庭的環境なんです。これだけ家庭的環境の多様な状況がある中で、何をもって家庭的というのかということについて、なぜこういう曖昧な言葉を使うのかと。もちろん国連で代替的養育についてのガイドラインとかがありますが、そういう中でこれは本当に共有できる法律文章なのかということについて私はまず問題だと思いました。私は書くのであれば、具体的にその権利保障の具体的な中身を書くのだったら分かりますけれども、こういう曖昧な言葉は私にはとうてい受け入れがたいし、塩崎さんという厚生労働省大臣のときに、この言葉によって里親制度にシフトしようという法律的な根拠にしたんです。そしてまた私の仲良くしている研究者のかなりの人たちがそのメンバーに入りました。非常に残念ですし、私はもちろんその人たちにも意見を言っております。私の意見については先ほど照会した「施設養護か里親制度かの対立軸を越えて」という本の中に全面的にいろんな人と一緒に書いております。是非とも読

んでいただければありがたいだと思います。

東京の例を出しますけども。東京都の児童相談所の事業概要から児童虐待相談の社会的養護への委託率を見てみると、平成 28 年度は全体の委託児童数は 415 人で、被虐待相談は約 1 万 3000 人です。そのうち実際に委託したというのが里親 14 人、児童施設 402 人の子どもが委託をされるという状況になっています。従って委託率は 3.2%です。29 年度は更に下がって委託率は 3.05%です。直近の 29 年度の数でいえば、里親 16 人、児童施設に 417 人です。里親を急に増やしたとしても２桁の状況が大きく変わらない状況です。こういう現実問題を事実に即してみてもそんな短期間で里親制度に移行するような状況にはないんです。これは本当に委員になった人たちにも無責任のそしりを免れないと思います。私はこれについては研究者の怠慢だと思いますし、大臣に言われたからといってこの程度の報告しか出せないというのは研究者として忖度しているのではないかといいました。忖度というのは、“先回りした服従”です。自分達でちゃんと本当に研究して提案するんだったらいいんですが、行政や政治家からこういうことで方針を出したいんだからということで参加をすることを要請されて、それに応じた内容を事務方が作るわけです。それをやったら研究者の価値がないじゃないですか。先回りしても事実に即していうべきです。この時代の研究者のあり方が問われていると実感しています。

○ 児童福祉法の一部改正（2019 年 4 月 1 日施行）

- 第1　児童福祉法の一部改正【2019年4月1日施行】児童福祉司の配置数の標準(現在は児童福祉法施行令)について、赤字部分の改正をし、法律で規定することとする。児童福祉司の配置数の標準 ＝ ① ＋ ② ＋ ③ 以上(保護を要する児童の数、交通事情等を考慮)
- ① 各児童相談所の管轄区域の人口3万人に1人以上を配置することを基本とする。
- ② 全国平均より虐待相談対応の発生率が高い場合には、業務量(虐待相談対応件数)に応じて上乗せを行う。
- ③ ①･②に加えて各児童相談所に1人を配置する。① 各児童相談所の 管轄区域の人口 ÷ 3万人 ※現行の施行令では「4万人」② 各児童相談所の 虐待相談対応件数 － 各児童相談所の 管轄区域の人口 × 全国の虐待相談対応件数 全国の人口 ÷ 全国の児童福祉司の平均的な 虐待相談対応件数(政令) ③ 1人 ※現行の施行令にはない ※現行の施行令では「40」

児童福祉法の 2019 年 4 月 1 日の改正です。各児童相談所の管轄区域の人口 3 万人に 1 人以上の児童福祉司等の配置を基本とするということです。少しずつ前進はしているわけですが、現実にはこの法律改正もどこまで人材を養成するかということとセットでないと、なかなかこれは機能しません。児童相談所の仕事というのは、私は児童養護施設で仕事をしていましたけども、子どもを相手に日常的に接しているからそれなりの言うことも聞いてくれたり、受け入れもするし、もちろん反抗もします。でも大

人の親たちと子どもに対応するというのはかなり至難の技です。当然、自分のことを守ろうとする加害者側の状況もあります。したがって各児童相談所での仕事で、メンタルを相当病んでいる人達がかなり多く出ているという現実があります。学校の教員もそうです。そういう実態を分かっているはずなのに、私から見るとこの程度の改善しかしようとしていないんです。

1944 年第二次世界大戦が終わる前の年の国家予算の 85.5%は軍事費だったんです。そういうことを再び繰り返してはいけないと思います。来年、憲法「改正」ということが本格的に議論になるかどうかの大きな分岐点になっています。そこでは戦争孤児の問題を全国的なキャンペーンを各地で集会をやります。同時に 3 冊の本を出します。そうやって子どもたちを犠牲にする戦争に向かうような政策には断じて取らないようにしようと、憲法 9 条は守っていかなければいけないんだということを福祉の立場からも言わなければいけないと思ってきました。そういう現実の状況を考えると、この栃木でも飛んでいるかもしれませんがオスプレイなどといういつ落ちるか分らない大型輸送用ヘリコプターを買うのは本当に止めたほうがいいですよ。1機212億円です。これを 17 機買っているんです。これだけのお金を使うところに使ってもらったら相当な効果があると思います。

○ 児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律

1．児童の権利擁護

①親権者は、児童のしつけに際して体罰を加えてはならないこととする。児童福祉施設の長等についても同様とする。

② 民法上の懲戒権の在り方について、施行後2年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

2．児童相談所の体制強化及び関係機関間の連携強化等

（1）児童相談所の体制強化等 ① 都道府県は、一時保護等の介入的対応を行う職員と保護者支援を行う職員を分ける等の措置を講ずるものとする。

（2）児童相談所の設置促進 ① 児童相談所の管轄区域は、人口その他の社会的条件について政令で定める基準を参酌して都道府県が定めるものとする。② 政府は、施行後5年間を目途に、中核市及び特別区が児童相談所を設置できるよう、施設整備、人材確保・育成の支援等の措置を講ずるものとする。その支援を講ずるに当たっては、関係地方公共団体その他の関係団体との連携を図るものとする。

「２．児童相談所の体制強化及び関係機関間の連携強化等」で、「（１）児童相談所の体制強化等 ① 都道府県は、一時保護等の介入的対応を行う職員と保護者支援を行う職員を分ける等の措置を講ずるものとする」とされました。

○ 児童相談所における介入と支援機能の分離

■児童虐待防止対策の抜本的強化について（2019年3月19日 児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議）

> ・３ 児童虐待発生時の迅速・的確な対応 （１）児童相談所の体制強化 ①介入的な対応等を的確に行うことができるようにするための体制整備
>
> ・一時保護等の介入的対応を行う職員と支援を行う職員を分けるなどの**児童相談所における機能分化**を行う。（下線は浅井）
>
> ※児童相談所における支援の中身とは何か
>
> ・このため、児童相談所において、**機能に応じて部署や職員を分けること**のほか、専門人材の確保及び育成に関する方策など、体制整備を推進することについて、国において、その取組内容を示すとともに、都道府県等において、体制整備に関する計画策定を進める。

児童相談所における介入と支援機能の分離という議論が今出されています。これをどうするかというのは結構重要な問題です。率直にいって分けたら機能分化といえるのか。機能するのかというふうに思います。この条件の中で介入については 2 倍くらいの職員と研修を積んだ人を投入するんだというんだったらまだ分からなくありません。そういう条件も明確でないなかで、こんな機能分化をしていくというのは本当にいいのだろうかと思います。今の条件の中で分化したらうまくいくのかといったらそうは言えないと思います。ちょっと荒っぽくなりますが、貧乏人と貧乏人が結婚したらやっぱり貧乏な家庭にならざるを得ないのです。よい条件の中で本当に仕事をするという体制を整えないと、機能分化してもそう簡単には機能しないのではないかと思います。

○ 児童相談所における介入機能と支援機能の分離状況(H27.4.1 208か所) ―厚労省調査

> ・①同一の地区担当が緊急介入からその後の支援まで継続して対応している－64%
>
> ・②緊急介入とその後の支援で担当を分けている－21%
>
> ・③事例によっては、緊急介入とその後の支援で担当を分けている－15%
>
> ※介入機能と支援機能の分化は、養護問題（児童虐待）に特化した提起。相談種別は、①養護相談、②保健相談、③障害相談、④非行相談、⑤育成相談。
>
> 介入と支援の分化，すなわち「児童相談所」とこれまでの「子ども家庭支援部局」との間で，どういうデザインを描くのか
>
> 養護問題（①，④）に集中した専門相談機関とする方向を検討できないか。一時保護所も同様の機能を果たすことに集中できる。

「児童相談所における介入機能と支援機能の分離状況（H27.4.1 208か所)」という厚労省の調査では、①同一の地区担当が緊急介入からその後の支援まで継続して対応している－64%、②緊急介入とその後の支援で担当を分けている－21%、③事例によっては、緊急介入とその後の支援で担当を分けている－15%となっています。こうい

うことが現状です。したがって児童相談所福祉司の役割を介入機能と支援機能という担当を分けるというふうに動かしていくという提案に変えていくというのは現実的にどうなのかということは、皆さんのところでも検討していただきたいと思います。

私はそれぞれの児童相談所の大きさとか経験を持った職員の割合とか或いは児童相談所が活用できる社会的資源とか総合的にいろいろなことを考えないといけないと思うんです。私は、職員になった時に介入だけに専門で突っ込んでいくような仕事を毎日毎日やるということがいかに大変なことかというふうにまず思いました。東京で児童相談所の中に児童虐待専門部署というのを作ったんです。経験ある人たちはずっとそういうのを担当しています。そういう人たちでさえ、例えば児童心理士さんと他の職種の人たちと協力しながら一緒に取り組みをするということをやってきました。介入をしてそこで取りあえず一段落したとしても、今度は引き継ぎも要ります。当然そこでも相当な引き継ぎをしなければいけないというふうに考えるときに、こういうことが果たしてできるのかどうかというのはこの後のご報告でもご意見をいただきたいと思います。

私は少なくとも児童相談所の仕事に関わる期間で、特に虐待というのは最初のところで相当な労力を使います。従ってそこのところはチームで特に児童福祉司さんと児童心理士さんとのチームは２対１或いは２対２でもいいような状況に今なっていると思います。そういう状況を今チームとしてどう作ってかということの体制整備、条件整備の方がまず優先されるべきであって、それをやった上でなおかつこうやって分けたほうがいいなということを考える段取りを取れるのだったら分かりますけれども、私は今のところこの案については 21%はやられているということですので、そういうところの状況もお聞きしたいと思います。こうした局面と状況のなかで児童相談所の運営体制をどう考えるかを真摯に議論する必要があります。

児童相談所は地域の総合的な子どもの問題についての相談する場所です。出先機関、現業機関です。特に今児童相談所の相談が多くなっているのは、やはり社会的養護、虐待という問題が養護相談として多くなっていることがあります。そういう中で、もしどういうふうに機能分化するかと考えたら、直ぐにはできませんが、このように考えたらいいのではないかと思っている案があります。児童相談所は基本的には社会的養護問題にかなり特化して、特に虐待問題に特化しながら機能を果たしていくというふうにできないのかと、そのくらい大きな改革をしないと児童相談所の状況が今のように徐々に変わっていくということでは間尺に合わないのではないかというのが私の意見です。障害相談とか躾相談とかいろんな相談の分類がありますが、それらは児童相談所を通してそこに行かなくても、地域の中のネットワークという点でもそういう身近なところに教育相談に行くというようなことを地域としても整えていくという枠組みを作りながら児童相談所をバックアップしていく、連携していくということになっていくことが必要なのではないかと思います。したがって、養護相談と非行相談に特化するということは可能なのかというこ

とを私としては思います。

それから一時保護所は世界の社会的養護のシステムからすればあまり設置していません。日本のように1ヶ月～2ヶ月が上限といいながら、児童養護施設が受けてくれない子どもについては 1 年くらいまで居るという例もあります。そういう状況があるので、一時保護所はないほうがいいという意見さえもありますが、私はやはり必要だと思います。その際に“混合処遇”（被虐待児や障がい児、「非行問題」、養護問題などのさまざまな課題を持った子どもが一緒に生活する）という今の現実はいろんな子どもたちがいろんなところから来る可能性があるわけです。そうするとそういうあり方というのは、かなり難しいのではないかと、例えば虐待と非行という問題でも一緒にいるというメリットはほとんどありません。一時保護所の運営の問題で基本的に午前中は勉強時間です。勉強が得意な子どもじゃないです。でも午前中は勉強します。午後はレクレーションとかいろんなことするという生活の枠組みでいけば、教育権をそれまでも剥奪されているに状況に近い子どもがその一時保護所の１ヶ月、２ヶ月、３ヶ月のなかで空白に近いような状況になるとすれば、一時保護所のあり方も考えなくてはいけないのではないかと思います。私は学校との連携のなかで教員を派遣するなど、もっと検討すべき課題はあると思います。教育権はどの状況においてもちゃんと保障されるというのが人権保障のあり方なのではないでしょうか。

○ 児童相談所のあり方を問う

児童相談所のあり方を問うということで、①は介入と支援機能の問題、②は「児童相談所」とこれまでの「子ども家庭支援部局」との間で，どういう役割分担と協力のデザインを描くのかということです。通報についても後者の方に通報するということになっているわけですから、その辺のところももっと緻密にしていくということもあると思います。それから今、国の方でも出されていて、警察の職員の方が立ち上げられる NPO 法人などでも相当強く打ち出されているのですが、警察が全権把握ずるということは果たして良いのかということについては、私は賛成だとは言えません。むしろ検挙率 5 割を切っている警察機能をちゃんとやりなさいというふうに言いたいという気持ちです。

- **①児童相談所における介入機能と支援機能**
- **②「児童相談所」とこれまでの「子ども家庭支援部局」 との間で，どういう役割分担と協力のデザインを描くのか**
- **③児童相談所の基本機能を何に求めるのか**
  介入、相談、判定、措置、支援・援助（一時保護）
- **④児童相談所と一時保護所、児童福祉施設との連携のあり方**

○ 中核市・特別区での児童相談所設置問題について

一昨日も東京の児童相談所の人たちと議論をしてきたんですが、中核市とか特別区での児童相談所設置問題について今いろんな議論があります。一言でいえば区で設置するというのは方針が出ていますけれども、これは各区によって児童相談所の運営のあり方が相当違います。この辺についてもどういうふうにしていくのかということについても、例えば23区の自治体が児童相談所を設置する可能性があるなど前例のない課題が出てきているわけです。そういう意味では新たなモデルということが問われているのではないかと思います。

○ おわりに－国のカタチを変える政策動向の分析をしながら考える－

私としてはこういう問題がある中で、今国がやろうとしていることは国の形を変えるということで、以前3600あった自治体を今は1800の自治体まで減らしました。総務省の依然として変わらない案は 500 くらいの基礎自治体にしましょうという案です。これは変わっていません。つまり外交とかと防衛、軍事については国がやるけれども、福祉とか生活に関わるところは基礎自治体でやっていくと、それを 500 くらいの自治体で運営してもらうというような国のあり方を基本的に変える案が出ています。これはいわゆる道州制にも関わるわけですけれども。そういう自治体を統合していく、今回の1800までの統合ももっと縮小・統合したがったんです。そういう形にすることによって、どういうことが各自治体で運営できるのかと、そうなると、基本的には、例えば児童相談所だってもっと増えていくことだって俎上に登ってくると思います。

そうであると各自治体のところでやるとすれば、福祉施設、障害者施設、社会的養護の施設、情緒障害児の関係する施設などをどこまで確保できるのかということだって当然出てきますし、広域行政のあり方ということについても議論が問われてくると思います。要は、社会保障・社会福祉については国は基本的にはあまり関与することがなくなっていきます。最低基準などというものは各自治体の状況に応じて各自治体が十分たちで作るという方向でやりなさいというスタンスです。規模は違いますが、アメリカなどは外交とか軍事の問題はアメリカ合衆国の大統領の下でやっています。でも、具体的な生活については州とか郡とかというところでやっています。そういう方向に変えていく大きな流れの中でこの児童相談所の再編改革の問題、或いは社会的養育ピジョンの問題というものを考えなくてはいけないのではないかと思います。

【参考図書】

・「子ども貧困解決への道」（自治体研究社）
・「＜設養護か里親制度か＞の対立軸を超えて」（明石書店）

（本稿は、当日の講演録を基に事務局が編集した原稿に講演者が加筆･修正を加えて作成したものです。）