

論  
文

# 児童憲章四〇年と 「家庭環境を奪われた子どもたち」

— 児童相談所の現場から —

自治労大阪府本部大阪市  
職員労働組合民生局支部

## 一、児童相談所とは

私たちに与えられた課題は、児童相談所という児童福祉の現場で出会った「家庭環境を奪われた子どもたち」の事態を通して、現在の子どもと家族の置かれた状況を伝えることにある。

しかし児童相談所といっても一般にはあまりよく知られていないのが実情である。そこでまず児童相談所について概略説明しておきたい。

児童相談所は、戦後、児童福祉法に基づいて設置された行政機関である。都道府県及び政令指定都市には義務設置されている。

児童相談所の機構の特徴は、三つの専門部門からなり、それぞれに専門職員が配置されていることにある。児童福祉司（ケースワーカー）が配置された相談・措置部門、心理判定員や医師、保健婦が配置された判定部門、それに保護や指導員が配置された一時保護部門がそれぞれである。

相談・措置部門は、まず相談の受理、家族や社会的背景の調査、それに児童や親の指導を行ない、行政機関として

の措置（施設入所等）も実施するところである。

判定部門は、児童の心理学的、あるいは医学的判定や診断を行ない、必要なケースについては個人あるいはグループで継続的な治療を行なうところでもある。

一時保護所は、児童の緊急保護、行動観察あるいは短期の治療を目的として、児童を一定の期間（通常は三週間位）預かり、次の処遇にそなえるところである。

これら三つの部門が、それぞれ固有の役割を果たしながら連携し、チームとしてケースに対処し処遇を考えるというのが、児童相談所の原則であり、かつ大きな機構的特徴になっている。

児童相談所は子ども（一八歳未満）の福祉に関する相談である限り、すべての相談に応じなければならぬが、その相談内容を大別すると次のようなものとなる。

- 養護相談：親の病氣、家出、離婚、家庭環境等の理由により、家庭で養育できなくなった子どもの相談。
- 非行相談：盗み、怠学、シンナー吸引、反抗・暴力、不純異性交遊等行動上問題をもつ子どもの相談。
- 心身障害相談：精神遅滞、肢体不自由、視・聴覚障害、言語発達障害、自閉症等身体や精神の発達に問題をもつ子どもの相談。
- 情緒障害相談：登校拒否、かん黙、チック等心理的な要

因で問題を示す子どもの相談。

● 健全育成相談：しつけや適性など一般健全育成に関する相談。

これらの相談に対して児童相談所がとりうる最終的な処遇は、おおまかにいえば次の四つに分類される。

- (1) 簡単な助言指導。
- (2) 個人あるいはグループによる継続指導（治療）。
- (3) 児童福祉施設への入所措置。
- (4) 家庭裁判所への送致。

比較的簡単なケースについては、ケースワーカーや心理判定員によって一回の助言で終結されることも少なくない。しかし継続した指導（治療）が必要と判断されれば、ケースワーカーや心理判定員、医師等が一年を越えて関わりを持つこともまれではない。また児童相談所の援助や指導だけでは問題の解決が困難である場合、児童福祉施設への入所という方法が考えられることになるが、この施設への措置権を児童相談所がもつというのも日本の児童相談所の大きな特徴である。

児童相談所が措置権をもつ児童福祉施設は、乳児院や養護施設をはじめとして、非常に多種にわたっている。

以上の他に、一般家庭である里親への児童委託も、児童相談所の措置によってなされている。

### 《児童憲章》

われわれは、日本国憲法の精神にしたがい、児童に対する正しい観念を確立し、すべての児童の幸福をはかるために、この憲章を定める。

- 一、児童は、人として尊ばれる。
- 二、児童は、社会の一員として重んぜられる。
- 三、児童は、よい環境のなかで育てられる。
- 四、すべての児童は、心身ともに健やかに生まれ、育てられ、その生活を保障される。
- 五、すべての児童は、家庭で、正しい愛情と知識と技術をもって育てられ、家庭に恵まれない児童には、これにかわる環境が与えられる。
- 六、すべての児童は、適当な栄養と住居と被服が与えられ、また、疾病と災害からまもられる。
- 七、すべての児童は、個性と能力に応じて教育され、社会の一員としての責任を自主的に果たすように、みちびかれる。
- 八、すべての児童は、自然を愛し、科学と芸術を尊ぶように、みちびかれ、また、道徳的心情がつかかわれる。

六、すべての児童は、就学のみちを確保され、また、十分に整った教育の施設を用意される。

七、すべての児童は、職業指導を受ける機会が与えられる。

八、すべての児童は、その労働において、心身の発育が阻害されず、教育を受ける機会を失われず、また、児童としての生活がさまたげられないように、十分保護される。

九、すべての児童は、よい遊び場と文化財を用意され、わるい環境からまもられる。

一〇、すべての児童は、虐待・酷使・放任その他不当な取扱いからまもられる。あやまちをおかした児童は、適切に保護指導される。

一一、すべての児童は、身体が不自由な場合または、精神の機能が不十分な場合に、適切な治療と教育と保護が与えられる。

一二、すべての児童は、愛とまことによって結ばれ、よい国民として人類の平和と文化に貢献するように、みちびかれる。

（一九五一年五月五日制定）

家庭裁判所への送致であるが、児童の年齢が高く非行の進捗が深い場合や施設への入所について保護者の同意がえられない場合、家庭裁判所にケースを送致してその審判に委ねなければならない場合がある。また非行を伴わない養護ケースにおいても、虐待など親の養育態度に問題があり、かつ親の施設入所への同意がえられない場合、同じく家庭裁判所の承認をえて、施設に入所させることができることになっている。

以上、児童相談所について概略説明を行ってきたが、「家庭環境を奪われた子どもたち」というのは、上述した相談種別のなかでは養護相談に該当する。

この養護相談については、児童人口の顕著な低下のなかで次第に減少してゆくのではないかと予測されていた。しかし大都市では、全国傾向に比べると複雑な都市状況のなかで、全相談件数に占める養護相談のウエイトはあまり変わっていない。

大阪市の児童相談所をとってみると、開設以来三〇有余年を経過しているが、多少の変動はあっても一、〇〇〇件を下ったことはなく、ここ数年は一、六〇〇件位で横ばいといった状態を示している。これは全相談件数の三〇多位を占め、その割合にもあまり変動はない。また、同じく大阪市だけで、毎年一、〇〇〇人を越える子ども達が養護施設

設に入所している。加えて、統計上非行相談や心身障害相談に分類されている相談のなかにも、その背景に家庭崩壊が影を落としているケースは多数存在している。

## 二、相談事例にみる、子どもと家族の現況

戦後四五年、「児童憲章」が制定されて四〇年、世の中は「豊かになった」と言われるなかで、養護相談は減ってはおらず、むしろ相談内容はますます複雑・多様化している。

次に具体的な事例を通して、子どもと家族の置かれている現在の状況をみることにする。

### ●事例1●未婚の母

若い女性から児童相談所に電話が入った。電話の内容は「職場の同僚の妻ある男性と交際しているうちに妊娠した。家族にうちあけられないままに時間が過ぎて出産することになった。出産しても一人で子どもを育てていく自信もない。出産したらすぐ子どもをどこか施設に預けてもらえないか。養子に出してもいい」というものだった。電話を受けたケースワーカーが「相手の男性はどう言っているか」と聞くと、その女性は「離婚して一緒にいると言っ

ているが、いざとなると当てにならない」と答える。

その後、その女性は児童相談所に来所することになる。そして担当のケースワーカーといろいろ話しあいがあった末に、結論としては子どもを乳児院で預ることになった。

その後生まれた子どもは病院にしばらくいたのち、ケースワーカーの手によって乳児院に措置(入所)された。

しかし子どもは生後七カ月の時に重い病気にかかり病院に入院することになった。ケースワーカーがそのことを、その子を生んだ女性(母親)に伝えると、その女性は病院に見舞に行き、自ら子どもの付き添い看護を申しでた。およそ二カ月の入院期間中、その女性はその子の看護に懸命にあたった。

そして自分一人でも子どもを育てて行こうと決意するに至った。

子どもが一歳二カ月を迎えた時、その母親は、病院から乳児院に帰っていた子どもを引き取り、母子で家庭を営むに至った。

### ●事例2●麻雀好きでサラ金苦から子どもを放任する父

子どもは中学二年生の男児。父子家庭で、父親は職を転々としており定職がない。しかし無類の麻雀好きで、そのためにサラ金に借金し、その返済ができず、取り立てから逃れ

るために、子どもだけを残してたびたび行方不明となる。

学校の教師がそれを見かねて児童相談所に相談をもちこみ、一時保護所に一時保護した上で養護施設に措置(入所)された。

一時保護所の指導員の話では、その子にはかなり投げやりな生活態度が目立っていたという。

父親の麻雀好きでサラ金からの借金は以前から続いており、それが原因で子どもと母親とも離婚している。子どもはいったん母親に引き取られたのだが、その母親は病死。

その後、父親に引きとられ、当時は父方祖母が同居し、子どもは父方祖母が主として面倒をみていた。しかしその祖母も子どもが中学一年生の時に病死し、その後は放任されていた。

### ●事例3●男性への関心から子どもを放置した母

ある日、一人の男の子が迷子として警察から児童相談所に連れてこられた。雨の中をフラフラ歩いているのを通りかかっている人がみつけ派出所に届けたのだった。

しかし、子どもが警察に保護されたのは、実はこれが最初ではなかった。最近、無断で保育所を休み、同じような状況で何度も保護され、そのたびに警察は母親に注意し帰っていたのだが、この日は母親への連絡がつかず児童相談

所への通告となった。

その後、母親はすぐに子どもを迎えに児童相談所にやってきた。

児童相談所はしばらく子どもを預かり養育の相談にのりたいと提案したが、母親は「息子を返してほしい」の一点張り、子どもを引きとった。

しかし、翌日から保育所を休み、保母が心配して家庭訪問すると母親は留守で子どもだけが家にひとり残されていた。

その後子どもは状態は相変わらずであり、再び警察を通して子どもは一時保護所に保護され、そして養護施設へ措置(入所)されることになった。

当初は、母親の行動の実態がまるでつかめなかったが、実は母親には愛人がいて、それが元でその子の父親とも離婚したのだが、今もその愛人との関係は続いており、その愛人に捨てられたくない一心から、その愛人の言いなりになり、子どもを放置してその愛人の許へ通っていたことが後日明らかになった。

#### ●事例4 ●父による娘への性的虐待

一六歳女児。継母と実父との離婚調停裁判のなかで、実父による娘への性的虐待が判明し、弁護士から児童相談所

に相談があったケース。

父親は職人で結構収入が多い。しかし、子どもが一〇歳の時、母親は乳ガンで死亡。男兄弟の真ん中にいる唯一の女の子であるこの子どもが、物を買ってもらうことを代償に父親の性的虐待をうけることになる。

その後父親はスナックでアルバイトとして働いていた若い継母と知りあうが、その仕事柄出張が多く何カ月も家を空けていることが多く、その間の継母の生活について、嫉妬心から暴力をふるうことが多くなり、関係悪化し、継母は家出、離婚調停にもちこまれることになる。

それと相前後して、子どもも家出、父親による性的虐待の事実ともあいまって養護施設へ措置(入所)されることになる。

\* \* \*

これら四つの事例は、最近児童相談所で養護相談として受理し施設入所に至った事例を任意にとりあげたものである。従って、とりたてて特異な事例というわけではない。

しかし、事例1は母親となる女性が自ら公的援助を求めたものであるが、その他の事例は、そもその相談が学校や警察、弁護士など公的な立場から、子どもの要養護性を認めてなされたものである。

児童相談所で受理する相談ではむしろ前者のような形が

多く事例のバランスとしては公平を欠いている。

従ってそのバランスを補う意味でつけ加えれば、近年母親の出産や傷病による入院期間中の短期の子どもの保護のため、公的援助を求めて児童相談所に相談に来所するケースが、数的にも多く、また増加の傾向を示しているという事実がある。

しかしこれらも現在の都市の地域社会の中で、孤立を強いられている核家族の問題を直接反映したものといえる。

さらにまた、このような母親の出産や傷病による短期保護の事例が統計的に養護相談の第一位を占め、そして第二位にあるのが母親の家出によるものであり、第三位が離婚にともなう父子世帯によるものであるといった事実からは、家族が日々生活を営んで行く上で、母親の存在がきわめて重要な役割を果たしており、母親つまり女性の動向が家庭・家族の命運を握っていることを如実に示している。ここではそれに触れることはできないが、女性の社会進出や未婚の母の増加、離婚の増加など現在における女性の動向を考えることも、今後の家庭・家族の行方を探る意味では重要なテーマとなるものといえる。

さて四つの事例であるが、それを讀まれてどのような感想をもたれたらうか。

今なお養護相談の背景にあるのは絶対的貧困の問題であ

るといふ説があるが、それに同意できるだろうか。

四つの事例を讀む限りで私たちが感じるのには、むしろ親の身勝手さであり、その自己本位な生き方に対する怒りのような感情ではないか。端的に言って、「君たちは子どもをどう思っているのか」と私たちは問いたいのではないか。そして事例1の母親の変化・変容した姿に拍手を送りたいのではないか。

しかし、人の子の親である自分自身を省りみて、ここにあげた事例にある女や男を自らと異なる異人として、私たちは非難・批判しきることができようか。彼女や彼の身勝手さや自己本位さは、程度の差はあれ私たちのものであり、そのことが私たちの家族に、異和や不和をもたらしているだろうか。

子どもは男女の性と家族の関係の現在のなかに生まれてくる。

現在の都市の地域社会のなかで孤立を強いられている私たちの核家族は、ガラスのようにもろく、どんな契機でこわれるかもしれない、その結果子どもからいつ家庭を奪ってしまうかもしれない状況に置かれている。

近年、子どもの問題として家庭内暴力、登校拒否、いじめといじめに対する報復、暴走、シンナー、早すぎる性の

開花、社会性の低さ、無気力、学校や社会への不適応、自殺などがマスコミやジャーナリズムによって大きくとりあげられている。

これらもまた私たちの家族の置かれている厳しい状況と、それに対して私たちが抱いている不安を象徴するものといえる。すなわち、誰も、ウチの子に限って、とは言えないのである。

### 三、子どもの権利と児童福祉の現場

事例の検討を中心に、現在の「家庭環境を奪われた子どもたち」の状況とその背景について述べていただいたい。現在の日本の子ども達のおかれた状況をいささかなりともイメージしていただけたのではないだろうか。しかし、ここで考えておかなければならないのは、事例研究は応々にしてそれを記述する者、ここでは児童相談所の責任が免罪されてしまいうすいということだ。それを避けるため、私達の考える児童相談所行政の現状での不十分性について、労働組合の立場から検討し、改善の方向を探ってみたい。とりわけ、早期批准が求められている「子どもの権利条約」の内容に照らしてどうかという観点から考えていきたい。

「子どもの権利条約」が批准されれば、児童相談所もまた少なからぬ方向転換を迫られることになる。いくつかの課題を例示的に示すなら、「意見表明権(第二一条)」の

関係では施設入所の是非や、施設の利用などに関わって、子ども自身の意見表明の場の保障やその意見の尊重が十分になされるシステムにはなっていない。また、児童相談所が作成する、社会調査や心理判定の記録は、子ども本人や保護者には非公開となっているが、これは「表現・情報の自由(第一三条)」や「プライバシー・通信・名誉の保護(第一六条)」との関係では問題となる。第二五条にある「医療施設等に措置された子どもの定期的審査」の考え方を導入するなら、施設入所中の児童に対するよりきめ細かな関わりも要請される。事実、児童福祉施設の側からは、入所中の児童およびその保護者へのより密な指導を相談所のケースワーカーに求める声が存在する。一時保護所や入院施設に入所している子ども達の学校教育を受ける権利をどう保障していくかもまた、問われなければならない課題である。

さらに細かな点まで挙げだすと、枚挙にいとまがないが、その多くがこれまで担当者の「努力」や「良心」にまかされていたものである。子どもの権利として実体化させるためには、聴聞の機会の保障など新たな行政的・司法的

#### 《子どもの権利条約(抄)》

##### 第三条

1 児童に関わるすべての活動をする場合には、それが公的社会保障機関のなすものか私的な機関のなすものであるかを問わず、又は、裁判所、行政機関又は立法機関のいずれによるものであるかを問わず、児童の最善の利益をはかることが第一義的に考慮されなければならない。

2 締約国は、児童の親、法定保護者又は当該児童について法的に責任を有するその他の者の権利義務を考慮に入れながら、児童の福祉に必要な保護及びケアを児童に保障することを約束し、この目的達成のために、適当な立法上及び行政上のあらゆる措置をとらなければならない。

3 締約国は、児童のケア又は保護に責任を負う機関、サービス及び施設が、特に安全及び保健の分野、関係職員の数及びその適性並びに適格な監督に関して、権限ある機関の定めた基準を確実に守るよう確保しなければならない。

##### 第十八条

1 締約国は、いずれの親も児童のケア及び発達について共同の責任を有するという原則があることの認識が確保されるよう最善の努力をもって働きかけなければならない。親又は場合により法的保護者は、児童のケア及び発達について、第一義的な責任を有する。児童の最善の利益が、これらの者の基本的な関心事項となるであろう。

2 この条約に掲げる権利を保障し、かつ、促進するため、締約国は児童を養育する責任を遂行する親及び法定保護者に対して、適切な援助を与えなければならない。又、児童の養育のための機関、施設及びサービスの開発をはからなければならない。

3 親が働きに出ている場合、締約国は、その児童が資格のある児童養育サービス及び施設から便益を受ける権利を持てるように、あらゆる適切な手段をとらなければならない。

システムとして確立されなければならないだろう。

こうした中で、私たちが最も関心をよせるのは第一八条「親の第一次的養育責任と国の援助」の読みとり方である。一八条は三条に示された「子どもの最善の利益」を基礎に「親の第一次的養育責任」の原則を確認した上で、「締約国は、親および法定保護者が子どもの養育責任を果たすにあたって適当な援助を与え、かつ、子どものケアのための機関、施設およびサービスの発展を確保する」としている。ここでいう「国の援助」の範囲、質と量をどうとらえるかによって、条約が児童相談所行政に与える影響は大きく異なってくる。児童相談所における日常業務を通じての実感からいうと、「家庭環境を奪われた子ども」も地域の中で家族を支える制度や施策がもう少し充実していれば、施設入所などの措置を執らないで済んだと思われるケースが多い。逆にいえば、児童相談所自身、家族を地域で支えることができず、子どもを施設に入所させることによる問題解決しかはかれなかったケースが多いということである。

この間、厚生省も要保護児童対策中心の施設養護型福祉から家庭支援事業の強化など地域型福祉への転換を指向しつつあるようだ。しかし、例えば電話相談事業や啓発活動を中心としてスタートした「家庭支援相談等事業」も、児

童相談所の基本業務とは別建ての特別事業として位置づけられており、補助金も非常勤嘱託職員による対応を想定しているため低い水準に抑えられている。

私たちが求めているのは、地域に根ざし、地域に開かれた児童相談所への機能の充実である。子どもの権利と福祉を守る、地域におけるコーディネーターとしての役割を児童相談所が担っていくことである。そのためには、現在の厚生省なり各自治体の対応ではまだまだ不十分であり、地域に密着しうる児童相談所の増設と児童福祉司等職員配置基準の改善による体制充実が必要と考えている。こうした体制充実の必要性は、条約批准との関わりにおいて、もっと議論されなければならない筈である。この立場から自治労では、福祉集会に新に「児童相談所分科会」を設け、条約批准のとりくみと併せ、条約の児童相談所行政に与える影響を検討しはじめている。今後、厚生省交渉などにもとりくんでいくことにしており、微力ながら「現場」からのとりくみに全力を挙げていきたい。

#### 四、まとめ

「家庭環境を奪われた子どもたち」の数は、豊かになつたといわれながら減っていない。それは何故か。そして児

童相談所はそれに対して何ができるか。この二つの問いを軸に考えてきた。数人で分担して書いた原稿をつなぎ合わせたため、かなりつながりの悪い、読みづらい文章になってしまったことをお詫びしたい。

「法は家庭に入らず」という言葉があり、それはそれのひとつの真理を含んでいるが、一方で家族が家族として自立しうる基盤は、あまりにも脆いというのが、現代社会の実態ではないだろうか。都市化は農村共同体的な地縁・血縁に基づく因襲を風化させたが、家族を核家族として孤立させただけで自立の力を与えていない。豊かになつた以上に一人ひとりの欲求・欲望はつり上げられてしまっており、そのことが、人が母として、また父として生きることをもたいへんな自覚的努力を要するものにしてしまっている。そのことに失敗したところに「家庭環境を奪われた子ども」は発生する。親を「倫理的」「道徳的」に非難するだけでは問題は解決しない。

家族のおかれた現状をふまえ、家族につきあい、支えていくことが必要である。そうした役割を児童相談所が担っていくには、現状の体制はやはり不十分である。こうした役割を公的機関である児童相談所が担うべきかどうか、議論の分かれるところかもしれない。住民管理につながるのと批判も生まれるかも知れない。しかし、「子どもの権利

条約」の趣旨は、子どもの最善の利益を守る立場から、この役割も国（公）が責任として担わなければならないものとしていえる。そのように私たちは考えている。

労働組合としてのとりくみの方向についても触れさせていただいたが、できれば、多くの市民・母を生きる人、父を生きる人、そしてなにより「子ども」自身を生きる人と共にこの問題を考えていきたい。