

# ドイツの子ども家庭支援システムから 考える子ども虐待対応

—子どもの虐待防止に児童相談所は必要か—

安 部 計 彦

A Study about Child-Abuse-Prevention from Germany' Support  
Systems for Families and Children

—Is it Need Child-Guidance- Center for Child-Abuse-Prevention?—

Kazuhiko Abe

## はじめに

筆者は1978（昭和53）年から中断をはさみ合計22年間北九州市児童相談所に勤務し、子ども虐待対応の実務経験を持つ。また現在は大学で子ども家庭福祉等を教えているほか、福岡県社会福祉審議会児童福祉専門分科会の委員として福岡県管轄で起こった虐待死亡事例の検証を担当している。さらに厚生労働省の社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会の委員として、国全体の子ども虐待防止施策に関与している。

このような背景の中で、一貫した関心は子ども虐待への対応と予防である。

ところで子ども虐待対応の中心機関は児童相談所であるが、筆者の経験からしても児童相談所の人数を増やし権限強化をしても、子ども虐待は減少しないのではないと思われる。

一方、子ども虐待対応として予防の必要性は言われており、2022（令和4）年6月に成立した児童福祉法改正でも、一時保護の司法審査という児童相談所に関する事柄等のほかに在宅支援の強化が進められている。

ところがドイツには児童相談所に該当する機関がない（細井 2018.220）。

では児童相談所がなくても子どもの安全が守られ、家族への支援が実施されているドイツではどのようなシステムで行われているか。その点を本学の在外研究制度を利用した現地調査の結果を踏まえて考察したい。

## 1 目的

都道府県の児童相談所のような部署がないドイツの子ども家庭支援システムを参考に、日本における子ども家庭支援制度や虐待対応の今後のありかたを検討する。

## 2 方法

ドイツにおける子ども家庭相談支援体制について先行研究を確認する。またドイツで実務担当者に直接ヒアリングを行い、さらにインターネットに掲載されている情報を収集する。

### 2-1 先行研究

海外での子ども虐待対応状況や体制については、加藤（2015）や松本ら訳（2002）などを含め、日本ではイギリスやアメリカなど英語圏の状況はさまざまに紹介されている。

しかしドイツの子ども家庭相談支援に関する日本語の論文は極めて少ない。

その中で岩志ら（2002）は、日本の児童福祉法にあたる「社会法典第8編（SGB VIII：以下「SGB VIII」とする）—児童および少年援助法（Kinder und Jugendhilfe 以下「KJHG」とする）」の翻訳および紹介を行っており法体系を理解するうえでは大変役に立つが、2001年までの状況であるため近年の制度改正は反映されていない。

木村（2015）はSGB VIIIを中心にドイツにおける子どもの権利について紹介しており岩志らの研究以降の状況の変化に参考となることが多い。しかし論文の目的は主にドイツの法規定の紹介であり、また子どもの権利保障が論文の中心テーマである。

細井（2016、2017、2018）は近年積極的にドイツにおける子ども家庭福祉について研究しており大変に参考になったが、関心の中心は児童福祉施設等での対応とそこで勤務するドイツ特有の社会福祉専門職である Sozialpädagogik（ソーシャルペダゴギク：社会教育士）の役割やその理念であるソーシャルペダゴギー（Social Pedagogy）である。

資生堂の海外視察報告書（2012）は行政と民間福祉団体の両方を訪問調査している点で大いに参考になったが、10年前であり現状との差異が気になる。

## 2-2 現地調査

筆者は本学の在外研究 C を活用し、2022（令和 4）年 8 月 4 日に福岡を出発して 8 月 26 日から 9 月 11 日までデュッセルドルフ市に滞在し、ハインリッヒハイネ（デュッセルドルフ）大学（Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf）現代日本研究所（Modernes-Japan）で教鞭をとっておられる島田信吾教授、民間福祉機関であるデュッセルドルフ市ディアコニー（Diakonie）の研究部長タンヤ・バック（Tanja Buck）氏、元同市の青少年局（Jugendamt）の局長を 25 年間務められたヨハネス・ホーン（Johannes Horn）氏の 3 人にヒアリングを行った。

なお 2 人のドイツ人へのヒアリングに際しては、島田先生のもとで博士論文を書かれたコンスタンティン・プレット（Konstantin Frederic Plett）氏に通訳をお願いした。

## 3 倫理的配慮

ヒアリングは日本で論文や口頭発表等研究目的で聞き取った内容を公開することを説明し、同意を得たうえで行った。また資料は、公開されている書籍やインターネット情報を収集した。なおすべてにおいて個人情報に含まれていない。

## 4 結果

### 4-1 ドイツの子ども家庭相談体制

「日本の児童福祉法にあたるのは SGB VIII と KJHG である（岩志ら（2002）、

木村（2015）、細井）。両法は同一のようであるが、先行研究では引用が分かれており、詳細は今後を検討したい。なお本稿では引用を除き SGB Ⅷと表記するが、それはヒアリングを行ったバック氏が SGB Ⅷを根拠に活動を説明したからである。

ドイツの子ども家庭福祉の基本理念として SGB Ⅷ第1条（2）で「児童（Kinder）の養育（Pflege）と教育は親の自然的権利であり、かつ第一に親に課せられた義務である。彼らの活動について国家共同体は眠ることなく見守る（細井 2016.8）」と規定している。「この制度の下では、少年援助は、配慮権のある父母（＝監護権者）の希望と合意に沿って、父母の教育責任を支援・強化するものとして機能し、父母を通り越して児童に直接働きかけることは許されない（岩志 2002.305）」ことになっている。

これに対してバック氏もホーン氏も「ドイツでは親の権利が強すぎる」と述べていた。しかし以下の施策において、子どもが家庭で過ごすことを目指した取り組みの基礎になっていると思われる。

ただ「親権が強すぎる」例として SGB Ⅷ第8条（3）に「児童・青少年は、相談が緊急かつ対立状況によって必要となり、監護権者への伝達により相談目的が損なわれる場合には、監護権者に知られることなく相談できる（細井 2016.12）」とある。この規程が実際にどのように運用されているかはヒアリングできなかったが、例えば「親には内緒にしてほしい」と子どもから聞いた支援者は、保護者に話の内容を秘匿するのは困難かもしれない。

ただ「ドイツにおいて、児童の保護に関する行政手続への児童の参加については、児童および少年が参加する権利、相談する権利および助言を受ける権利が SGB Ⅷ第8条において保障されている（木村 2015.74）」と子どもの権利条約第12条の意見表明権に基づいて法律が規定されていることが伺える。

#### 4-2 ディアコニー（Diakonie）

「ディアコニーはプロテスタント系の民間福祉団体としてドイツ全土に存在し、活動は19世紀に起源を持つ。その活動は子ども家庭支援だけではなく、高齢者や障がい児・者等への施設運営やサービス提供を行う団体である。ちな

みにドイツにはカトリック系のカリタス (caritas) など全部で6つの団体が同様な活動を行っている。これら民間団体が福祉サービスを担っている (島田氏)】。

そして人口約60万人のデュッセルドルフ市で「ディアコニーには約3,000人が従事している (バック氏)」。2021年にデュッセルドルフ市ディアコニーを訪問した豊田によると「3つの事業部門に分かれており、①健康・社会等の部門、②子ども・青年と家族の部門、③高齢者生活の部門 (豊田2021.6)」である。その子ども家庭支援部門のトップであるバック氏は「430人の部下を持ち、うち167人の子どもが入所する施設支援 (Kindertageseinrichtungen) に120人、相談支援や家庭訪問 (Erziehung und Beratung) に310人のスタッフがいる (バック氏)】。

その「支援に当たる職員は全員ソーシャルワーカー (Sozialarbeiter)、ソーシャルベタゴギー、保育士、心理士等の専門職であり、就職後も継続研修、例えば福祉職が心理学を学ぶ等がある。職員の待遇は一般企業と変わらないがスタッフの8割が女性である (バック氏)】。

そのため「施設養育や里親養育、地域の子育て支援サービスなどについても行政機関が責任を持ちつつ、実際の運営やサービス提供の多くは民間社会福祉法人やNPOあるいは教会の組織に委託・連携し、地域や利用者の特性に応じて工夫された細かいサービスの提供が可能になっている (資生堂2012.5)」システムであった。

#### 4-3 青少年局 (Jugendamt = Youth Office)

「ドイツは基本的に地方分権であり、実際の家族支援・青少年援助・虐待対応を担うのは、市や郡の行政機関である『(青) 青少年局 Jugendamt』となる (資生堂2012.17)】。

「ドイツでは人口1.5万人以上の自治体には青少年局の設置義務がある。そこで働く職員は公務員だが、直接支援に当たる職員は全員専門職である。さらに専門職の職員には大学院進学を含む継続研修あり、資質向上に努めている。ただ調査に当たる部門は不人気で、それは保護者対応が大変であるのが理由で

ある（ホーン氏）」と日本と同様の状況がみられた。ちなみに細井が訪問した「デュレン郡の青少年局では、3分の2が専門職で事務職が3分の1（細井2018.226）」であった。

なお「局長は公募で修士以上の資格が必要である。その結果、良い面もあるが現場経験が少ない修士号をもつ職員が局長になり、現場経験の豊富な職員が局長にならないような弊害も起こっている（ホーン氏）」状況がある。

「デュッセルドルフ市役所の青少年局は、市の一番大きな部署で市予算の20%（約6億ユーロ：840億円？）を占め、財政援助や電話相談、保育施設情報の提供などのさまざまな子育て支援業務を担当している。市はさまざまな行政サービスを10区に分かれて行っているが、青少年局は各地区で子ども家庭支援体制を敷いている（ホーン氏）」。

つまりデュッセルドルフ市では人口6万人に1カ所の青少年局の相談部署（Erziehungsberatungsstelle: 教育カウンセリングセンター）が設置されている計算になる。これは「身近な場所で相談できるためであるが、市民は別の場所で相談することも可能（ホーン氏）」である。

一方、「子育て支援は市の経済振興（局）の課題でもあり、子育て支援施策が充実していることが『企業にとって従業員が安心して働ける場所』とアピールすることで、企業誘致にも貢献している（ホーン氏）」面もあるようだ。

ディアコニーと市青少年局の活動を知るため両者のホームページのトップ画面を翻訳したのが（図1）であるが、両者とも情報提供や相談支援、サービス提供等類似しているように思えた。

なお市青少年局のホームページには、関係機関が通告すべきかを匿名で相談できる窓口あり、これは関係機関の通告のハードルを下げる効果があると思われる。

## &lt;組織（分野）&gt;

デュッセルドルフ市役所	デュッセルドルフ市のディアコニー (Diakonie)
・青少年局 (Jugendamt)	・青少年と家族 (jungendo & Familie)
	・健康と社会問題
	・老後の生活
	・広報誌
	・我々について
	・来歴

## &lt;子ども家庭支援部門の主な事業&gt;

デュッセルドルフ市役所青少年局 (Jugendamt)	デュッセルドルフ市ディアコニー (Diakonie)
①子ども達の世話と支援 (Kinder betrun und fordern)	①キタスとデイケア (Kitas & Tagespflege)
・保育施設紹介システム (Info-System Tagcspflge)	・エフ 子どものための保育施設 (EV. Kindertageseinrichtungen)
・保育施設を検索 (Kindertagespflege suchen oder anbieten)	・ファミリーセンター (Familienzentren)
②家族とかかわる (Für Famili enga)	②学校 (Schule)
・父親の親権の維持と規則 (Vaterschaft und Unterhalt regeln)	・スクールソーシャルワーク (Schulsozialarbeit)
・教育問題と紛争への対処 (Erziehungprobleme, Konflikte bewältigen)	・不登校支援 (Hilfen für Schulerweigerung)
・別居と離婚 (Trennung und Scheidung)	③カウンセリングと治療 (Beratug & Therapie)
③子ども・若者の評価 (Kinder und Sugendich schutezen)	・暴力の経験を持つ家族のための専門的アドバイスセンター (Fachberatungssfell für Familien mit Gewalter fahrung)
・緊急時および危機への迅速な対応 (Schnelle Hilfe bei Notfall & Krise)	④妊娠と両親 (Schwangere & Eiferen)
・子どもや家族への緊急受付 (Kinder und Famili in Notsagen auffangen)	・早期支援 (Fruhe Hilfen)
・家族への電話相談 (Familiare Bereitschaftsbetreuung)	⑤家族のための支援 (Hilfe für Familien)
④財政援助と社会的利益 (Finanzielle Hilfen und Sozial Leistun)	
・親手当と親手当プラス (Elterngeld und Eltengeld Plus)	

(出典) デュッセルドルフ市青少年局とデュッセルドルフ市ディアコニーのホームページより筆者作成)

(図 1) 市と民間機関のホームページ比較

#### 4-4 保育施設（キンダーガーデン：Kindertagespflege）

「市内に約 400 の保育施設がある（ホーン氏）」という。なおホーン氏は「キンダーガーデン」と言われたが、ホームページの標記は「子どものデイケア」である。また英語ではキンダーガーデンは幼稚園のことを指すが、以下の内容を考えると保育施設と理解した方がよいであろう。なお「年長保育所（Kindergarten）は午前保育が大半であり、午後は家庭で過ごす。ゆえに、どちらかの親が家庭にいる場合に利用される（資生堂 2012.16）」。ちなみに「ドイツでは学校も基本的に午前中で終了する（島田氏）」ため、日本の保育園や学校制度とは違うことに留意が必要であろう。

その「保育施設は民間 65%、公立 35%である（ホーン氏）」。この割合は日本と同程度（杉山 2021）だが、尋ねると「いろいろな施設があることが大切で民間委託を進める気はない（ホーン氏）」と言われた。これは SGB VIII 第 3 条 (1) の「青少年援助は、様々な価値志向を持つ担い手による多様性と、内容、方法、活動形態の多様性という特徴がある（細井 2016.12）」という規定が影響しているのかもしれない。

この「保育施設は生後 4 か月から利用ができ、3 歳以上は 95% の子が通う（ホーン氏）」。ドイツは介護保険の発祥の地で「高齢化率も高く少子化が進行中だが保育施設の需要は多く、今年も 10 カ所増設（ホーン氏）」だという。そして「量を増やすことで質を担保する（ホーン氏）」という。

#### 4-5 ファミリーセンター（Familienzentrum）

「ファミリーセンターは課題の多い地域に 100 カ所設置されており、保育施設から発展するケースが多く、ディアコニーなどの民間福祉団体が 9 割、公立が 1 割で運営している（ホーン氏）」。人口が約 60 万人のデュッセルドルフ市なので単純計算で人口約 6,000 人に 1 カ所あることになり、日本の感覚では各中学校区に 1 カ所存在することになる。

「そこには専門職である相談員が常駐し、保護者自ら、また保育士や教員からの紹介で相談に訪れる人が多い。また保育士等から依頼されて相談員が保育施設や家庭を訪問して利用を促すなどアウトリーチでつながる（バック氏）」。



このように「身近なところにこうした総合サービス提供機関があることで、何か問題が起きてから利用を開始するのではなく、日頃から利用することで、虐待予防・早期支援にもつながる（資生堂 2012.18）」。

なおファミリーセンターは「子育てだけでなく、高齢者や地域の支援も実施している（バック氏）」。

つまり地域での福祉拠点であり、日本で例えれば、地域子育て支援センターで行われる利用者支援事業に障がい者の相談支援事業所や高齢者向けの地域包括支援センターなどが併設されている状況と考えられる。

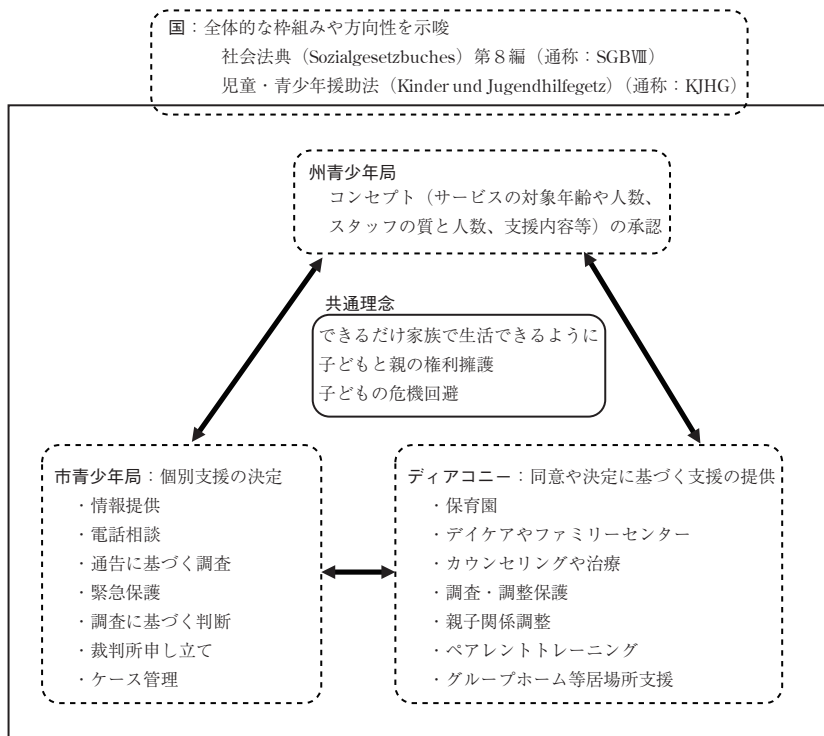
#### 4-6 コンセプト (Konzept)

ディアコニーなど地域福祉団体は、「地域の実情を行政とすり合わせて州の青少年局にコンセプトを提案する。このコンセプトとは、その地域で必要と思われる支援の対象や内容、スタッフの質と量、場合によっては施設規模や設備等を『支援パッケージ』として申請する。市は直接にサービス提供をする役割のため市が認可権を持つと、できるだけ安く事業を実施しようとする可能性がある。そのため州の青少年局が認可権を持つことで、サービスの品質保証のために権限の分散を図っている（バック氏）」。

例えばホームページで見つけたデュッセルドルフ近郊ウッパタール市のファミリーセンター (Nachbarschaftsheim Wuppertal) では、①妊娠中～生後3か月、②4か月～6歳、③7歳～14歳、④15歳～21歳に分けて支援メニューを準備していた。また高齢者支援や「市民の朝食」という貧困家庭への給食支援も行っている。

以上、国・州・市・民間福祉団体の関係や役割分担をまとめると（図2）のようになる。

なお州の青少年局はこれ以外の権限もあるようだが、「直接支援を行うのは市の青少年局（バック氏）」であることは確認した。



（出典）ヒアリングと先行研究により筆者作成

（図2）国、州、市、ディアコニーの役割分担

#### 4-7 子ども家庭支援の流れ

児童相談所のないドイツでは、家族支援と心配な子どもへの対応が市町村青少年局により一体的に提供される。また子ども家庭支援サービスを民間団体が担っているのも特徴である。

そこで子ども家庭支援がどのように行われているか、バック氏から詳しく聞きホーン氏に確認した。

##### 4-7-1 自発的相談＝同意による支援

「子どもや家族に対する支援はファミリーセンターによって提供される。

ファミリーセンターの利用は、保護者が自発的に訪れて相談を実施する場合だけでなく、保育施設の保育士等子どもや家族にかかわるスタッフや教師が保護者に声をかけ相談や利用を勧める場合もあり、さらに保育士や教師などが相談員に依頼し、ファミリーセンター職員が施設や家庭訪問をして利用を勧める場合などもある（バック氏）。ただ3つの場合とも保護者の同意によりさまざまなサービスを提供することは共通している。

「支援内容は、子ども食堂（食の提供）や家庭訪問による家事支援、カウンセリング、親子関係調整、ペアレントトレーニングなどさまざまにあり、先に述べたコンセプトにより地域に必要な支援が準備されている（バック氏）」。

これらの支援にあたっては後述する保護者と支援者が一緒に支援プランを作り保護者もサインするので、この支援プランを役所に提出することで民間福祉団体に給付金が入ってくるし、保護者は日本のように役所での利用申請の手続き等は必要ないようである。

#### 4-7-2 通告

「ドイツの児童・青少年援助の法体系に『児童虐待』は項目として登場してこない（細井2016.10）」。またドイツでは、「基本的に親が支援を求め、それに青少年局が応じるという構図となっている（資生堂2012.19）」。そのため市青少年局のホームページには「虐待通告」を促す文字も「虐待」という言葉はない。「緊急時および危機の場合の迅速な支援（Schnelle Hilfe bei Notfall & Krise）」や「子どもや家族の緊急事態の受付（Kinder und Familien in Notsagen auffangen）」という項目はあるが、内容は電話相談やセラピーを紹介したり「少し離れた方がお互いに冷静になれる」という保護者向けの支援策がホームページに掲載されている。

なお「親による子の養育の過程において、子の福祉に危険が及ぶ要因は、ネグレクト、身体的虐待、精神的虐待、性的虐待などはもちろん、価値観の対立からくる親と子の衝突、生活能力あるいは養育能力の低さ、アルコール依存や薬物摂取、負債や貧困など、さまざまである（木村2015.72）」。

「KJHG 第8条aはいわば通告制度にあたるが、『虐待』ではなく『福祉の危

機（Die Gefährdung des Wohls）』で、ドイツの通告の概念は非常に広い（細井 2018. 230）」。

以上のような「『家庭で子どもが安全でない（虐待に限らない）』場合には市青少年局の相談部署への通告義務あり、その青少年局相談部署への相談には子ども自身が保護・分離を求めることも可能である（ホーン氏）」。この子ども自身が相談できることについては「（青）少年局に対して相談する権利（Anhörung）（SGB VIII 第 8 条 2 項）についての法的根拠を与えている（木村 2015.71）」ためであろう。

（図 3）は青少年局での危機対応の内容をまとめたものである。

- ①電話相談 (rund um die Uhr)
- ②援助の申請 (Hilfsangebote)
- ③子どもへの支援提案  
(Hilfsangebote nur für Kinder und Jugendliche)
- ④相談と支援 (beratung & Hilfe)
- ⑤緊急カード (Notfaiikarte für Kinder)

（電話相談）

- \* 子どもの保護に関する電話相談 (Bei allen Fragen des Kinderschutzes)
- \* 0 歳から 13 歳までのお子様の世話をする場合：児童支援センター  
(Bei Inobhutnahmen von Kindern von 0 bis 13 Jahren : Kinderhilfezentrum)
- \* 急性家族緊急事態におけるカウンセリング  
(Beratung in akuten familiären Notsituationen)

（出典）デュッセルドルフ市青少年局ホームページより筆者作成

### （図 3）市青少年局の危機と緊急対応 (krise & Notfall)

ところでホームページに虐待通報の記載がないことを尋ねると SGB VIII 第 8 条は、「『専門職はみんな知っているから（ホームページでの掲載は）必要ない』（バック氏）」とのことであった。一方ホーン氏はその理由を「政治家は市の子育て支援を強調したがるため」と話した。またナチスの影響かと尋ねると、「ドイツでは国の統制を嫌う土壌があり、それは中世の自由都市までさかのぼる（島田氏）」という背景もあるようである。

#### 4-7-3 調査

「危険の評価にあたっては、SGB VIII第8a条1項2に基づき、児童または少年の効果的な保護に問題が発生しない限り、(青)少年局は養育権者(=監護権者)(Erziehungsberechtigter)および児童または少年を評価に含めなければならない(木村 2015.72)」。つまり青少年局の職員は事実確認だけでなく、支援の必要性を含めた意見や要望を親子両方に聞く必要があることが法律で明記されている。このように「親子は専門的な分析の対象ではなく、むしろ専門職が適切な援助を選択し、実態を評価する際に影響を与える主体である(木村 2015.72)」。その結果、「家族にある潜在的な危険の明確化は、養育権者とともに行われる(木村 2015.72)」。ただ「児童または少年の効果的な保護に問題が発生した時、例外として、身上配慮権者(=監護権者)または児童もしくは少年を含めないことになる。例えば、身上配慮権者が危険の評価に協力的でないとき(木村 2015.72)」などである。

もちろん「(SGB VIII第)62条第3項第2号dに基づいて、家族以外の第三者からの情報取得が許される(木村 2015.72)」。

この「通告を受けると市青少年局は家庭訪問をして保護者や子どもに会うことが法律で定められており、事実調査を行う。そして危険度が高いと判断した場合は数日間、市独自の判断で保護することが可能であるが、それ以外は裁判所の承認がないと保護・分離ができない(ホーン氏)」。なお「一時保護の時間制限に関する法的規定はないが、子どもを拘束する処置に関しては、自傷他害の恐れがある際、48時間に限り、家庭裁判所の許可なしに行なうことができる(資生堂 2012.19)」と緊急保護が可能となっている。

#### 4-7-4 支援の必要性の判断(虐待有無でない)

青少年局の調査の結果、支援が必要ないと判断されれば市の対応は終了する。その場合も保護者はファミリーセンターを利用して、自発的に子育て支援サービスを受ける事は可能である。

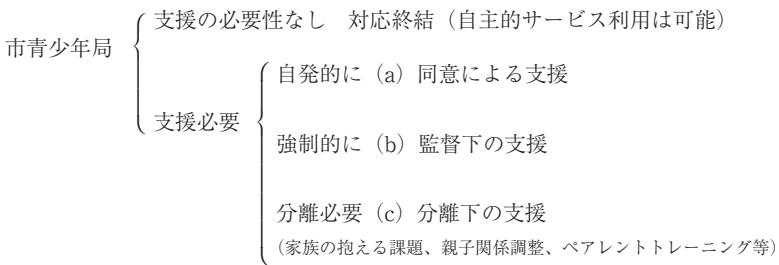
一方、「支援が必要と判断された場合に青少年局が子育て支援サービスを紹介し、保護者がその支援を受ける意向である場合はファミリーセンターを紹介

する。そこで保護者は相談員と一緒に支援プランを作り、さまざまな支援を受ける。

しかし青少年局が積極的に関与した方がいいと思われる事例では、青少年局の職員が保護者と一緒に支援プランを作る。さらに家庭から子どもが離れた方がいいと思われる場合には裁判所に分離の請求をするが、裁判所への申立ての権限は青少年局にしかない。ただ分離後の家族支援は続けられる（バック氏）。

最後の「分離後の家族支援」については、2019年にデュッセルドルフ市青少年局を訪問した豊田が聞いた事例の経過について「母親との別離を実行しながら親子関係をつなぐ支援が不可欠（豊田 2021.12）」との説明を受けている。具体的には親子関係の調整や保護者へのペアレントトレーニングの提供等が想定される。

以上をまとめたのが（図4）である。



（出典）ヒアリングをもとに筆者作成

（図4）子ども家庭相談（虐待対応）の流れ

なお（図4）の（b）の「監督下の支援」は日本で言えば児童相談所で行われる児童福祉司指導に当たるとと思われる。例えば先の豊田が聞いた事例では「（国外からの移民である）父親が役所や医療訪問（受診）にあたっては、その付き添いと援助を（ガイドヘルパーに？）義務づける。さらに、教育問題に関しては父親と一緒に（教員やスクールソーシャルワーカーが？）話し合うことになる。また、余暇活動の企画や家事の進め方に関しては、一人の家庭看護師（Familienpflegerin = 保健師？）が父親を支えることになる（豊田 2021.12）」。

なお「子どもの福祉が守られていないにも関わらず、保護者が青少年局による支援を拒否した場合、青少年局は配慮権（＝監護権）の制限などに関して家庭裁判所の手続きを行い、決定を待たなければならない。その際、家庭裁判所は決定する前に、保護者と青少年局が子どもの福祉の危険に関して話し合いを行うように働きかける規定がある。これも、最終措置に至る前に、家庭裁判所からの働きかけにより親が（青）少年局に支援を請求するようになることを目的としており、より早期・軽度での介入につなげていく方向性に適っている（資生堂 2012.20)」。つまり裁判所決定での施設入所の前に、支援を受けながら親子関係の調整を図ろうとするドイツの傾向が伺える。

#### 4-7-5 支援プラン（Hilfeplan）

以上のように「子どもや家庭への支援は支援プランに基づいて提供されるが、その特徴は、支援プランは保護者や子どもとファミリーセンター相談員や青少年局職員と相談して作成し、両者がサインすることである。

この支援プランに基づき、ファミリーセンター等のさまざまなサービスが利用できる。また半年に1回、支援プランの見直しが行われるが、その際には関係する機関も参加する。これは SGB VIII 第 36 条に規定（バック氏）」されている。

法的には「SGB VIII 第 36 条（第）2 項 2 は、『援助形成の基礎として、専門家は身上配慮権者（＝監護権者）および児童または少年とともに、個々の養育ニーズについての確認、提供される援助の種類、適用される援助の種類および必要な給付を内容とする援助計画を作成するものとする』と規定する。この規定に基づき、身上配慮権者および児童または少年は、援助計画作成過程に参加する法的権利を有する（木村 2015.74）」と規定されている。ただ「親子の対立が激しくなることが以前の経験から予想される場合、親と児童または少年を分離して参加させることも可能である（木村 2015.74)」。このように支援プランの作成には保護者と子どもの両方が必ず入る制度であるが、子どもの年齢による実施可能範囲についてはヒアリングで聞いていない。なおヒアリングにおいて、支援プラン作成に保護者や子どもが参加することについて両氏から説明が

なかったが、「当然」のこのための説明の必要を感じなかったのかもしれない。

なおディアコニーが準備している支援メニューは（図5）のようである。

- ①ファミリーセンター (Familienzentrum)
- ②危機介入 (Krisenzentrum)
  - ・家族力動の管理 (Familienaktivierungsmanagement=FAM)
  - ・家庭復帰支援 (Ruckführungsmanagement)
  - ・課題整理 (Clearing)
  - ・調査調整のための短期分離 (Clearing bei Fremdplatzierung)
  - ・家庭内暴力への緊急保護 (Kurintention bei Hauslicher Gewalt)
  - ・外来危機管理  
(Ambulantes Krisenmangement für Familiensysteme und für den Einzelfall)
  - ・予防プログラム (Praventinsprogramm Zukunft für Kinder)
  - ・長期分離児の家庭復帰支援  
(Psdagogisch begleitete Eltern-Kind-Kontakte in schwierigen Beziehungen)
  - ・怒りのコントロールプログラム  
(Konfliktmanagementtraining für Eltern, Familien und Gruppen)
- ③住居支援
  - ・女性のための保護所 (TrebeCafe für Madcheb und junge Frauen)
  - ・男性のための保護所 (AlleMann für Jungs und junge Männer)
- ④若者支援 (hilfe für Jugendliche)
  - ・保護者のいない非行児の立ち直り支援  
(JUMP unterstützt unbegleitete Minderjählinge mit Fluchtgeschichte)
  - ・ジャンプ: 若い難民のための伴奏 (JUMP: Begleitung für junge Gefluchtete)
  - ・ケアリーバー支援 (Care Leaver- unser Angebot für die Zeit danach)
  - ・刑事訴訟の青少年福祉 (Jugendhilfe im Strafverfahren)

(出典) デュッセルドルフ市ディアコニーのホームページより筆者作成

(図5) ディアコニーの子ども家庭支援メニューの一部

#### 4-7-6 緊急保護

「児童または少年の福祉に合致する養育が保障されず、かつ養育援助の請求権が身上配慮権者（＝監護権者）によって行使される可能性がない（親権者によって適切に養育がされていない？）というときは、BGB（ドイツ民法）1666条に規定する子の福祉に対する危険の状態にあるとされ、SGB VIII第8a条2項に基づき、家庭裁判所が介入することになる（木村2015.73）」。

さらに「緊急の危険があり裁判所の決定を待つことができないとき、(青)



少年局は児童または少年を一時保護する義務を負う（SGB VIII 第 8a 条第 2 項 2）（木村 2015.73）。ただし「緊急一時保護期間中における裁判手続きによらない自由の剝奪は厳しく制限され、その子ども本人または第三者の身体ないし生命の危険がある場合のみ、48 時間以内で認められるのみ（KJHG 第 42 条（5）：（細井 2017.244）」である。

そして「ドイツでは、（一時保護は）援助計画策定までの緊急一時保護であり、かつ民間の教育施設（日本の児童養護施設）等に設けられた一時保護ホームで保護されるのが通例であり、その場合、アセスメント機能が（青）少年局から民間団体に移譲される（細井 2017.244）」。

一方、「緊急保護はドイツでは一般に施設に委託して行われるが、デュッセルドルフ市では市が直接一時保護施設を持つ。皆無ではないが極めて珍しい（ホーン氏）」取り組みである。

なお（図 6）は緊急保護施設に入所した子ども達の通告別人数である。これを見ると、さまざまな機関から情報が寄せられていることが分かる。

年	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
合計	816	1,387	1,496	1,416	1,715	1,183	959	
内訳	学校、保育士等	119	152	159	121	168	153	146
	親族・知人	121	131	105	115	121	128	104
	警察により訴追	164	256	219	280	409	326	304
	青少年局	—	—	548	420	407	148	35
	児童福祉施設	—	—	48	62	62	62	77
	医療機関	—	—	68	128	170	110	48
	保護者	—	—	58	44	84	58	51
	子ども自身	—	—	38	16	38	36	27
	匿名	—	—	51	52	54	54	62
	その他	412	848	202	178	148	108	105

（出典）デュッセルドルフ市青少年局ホームページより筆者作成

（図 6）児童危機保護通告元の経年変化

#### 4-7-7 長期分離

「欧米では、本人や親の申し出による任意的な児童保護手続きと児童虐待等の場合の裁判所手続きによる強制的な保護手続きが並行的ないし連続的に規定

され、ドイツでも基本的には同じ（細井 2016.11）」である。

例えば細井が訪問した施設では「2015年に、（裁判所決定による）青少年局からの入所 50%、親の申し出による入所 35%、子ども自身の申し出による入所 15%である。その施設では、①緊急保護・診断評価のためのホーム、②3か月以上の居住施設、③集中治療的な施設、④思春期前の昼間グループ、⑤母子ホーム、⑥年長者ホームに分かれ、7日未満が 41.1%、7日未満を含めた3か月未満が 70.3%で、半年以上は 23.8%（細井 2016.15-16）」であった。日本で言えば①が一時保護専用施設、②は地域小規模児童養護施設、③が児童心理治療施設、⑤が母子生活支援施設、⑥が自立援助ホームに近い形態かもしれない。

なお「ドイツでは施設保護と里親委託の割合は半々である。ただし、施設保護には緊急一時保護が含まれており、短期入所が約7割であろうと思われる（細井 2018.230）」。

分離が検討される場合、「6歳以下は里親が選択されるが、それは家庭を知ることができるからである。情緒不安定など里親が無理なら施設が選択される（バック氏）」。

なお「里親や施設で養育される場合には、その期間的見込みが支援計画に示され、その間、家族への支援は継続され、子どもと家族の交流も必要であれば行なわれる。そして、親の配慮権への介入措置がとられた場合には、適当な周期をもって（2年が多い）再審理することが義務付けられている（資生堂 2012. 20）」。

## 5 考察

### 5-1 ドイツの子ども家庭支援体制のまとめ

以上のドイツデュッセルドルフ市での調査から、いくつか日本とは違う特徴があった。

まず、都道府県の児童相談所のような機関はなく、市町村が子育て支援から家族危機の調査や裁判所への申し立てまでを対応していた。日本のように児童相談所が持つ施設入所や里親委託の措置権と市町村が行う家族への支援メニューが分れていないため、子どもの分離中も家族支援が行われる。

また青少年局もデアコニーもホームページに「虐待（通報）」の文字はなく、対応の判断基準は「虐待の有無」ではなく「支援の必要性」であった。また支援策は日本のように要保護児童対策地域協議会等で関係者だけで立てるのではなく、保護者や子どもの参加による同意に基づく「支援プラン」作りと半年ごとの保護者・関係機関が参加した見直しが行われていた。

さらに日本では市町村が家族支援の実務や調整を行うことが多いが、ドイツではファミリーセンターを中心に民間福祉団体が相談・支援プラン作り・家事支援・親子関係調整・カウンセリング等の心理支援・入所施設運営等を実施している。困難ケースは自治体が保護者と支援プランづくりを行うが、その支援サービスの提供者はデアコニー等の民間福祉団体である。

また日本では厚生労働省がさまざまな支援制度やサービスを法律や補助金で規定するトップダウン型であるが、ドイツでは地域の実情に合ったサービスをコンセプトとして準備するボトムアップで支援パッケージが準備されている。

さらにドイツでは妊婦から子育て中の親子、高齢者、障がい者、貧困家庭までの支援を「ファミリーセンター」（地域福祉拠点）が担っており、専門職の相談支援員が常駐している。このファミリーセンターは、日本で言えば地域子育て支援拠点と利用者支援事業、障がい者相談支援事業所、地域包括支援センターなどを統合した機関と考えることができるかもしれない。

さらに日本もドイツも子どもの権利条約を批准しているが、ドイツではSGB VIIIという日本で言えば児童福祉法に当たる法律に子どもの意見表明や支援計画への参加が権利として明記されている。

以上の特徴を日本の現状と比較して、以下で詳しく検討する。

## 5-2 当事者を入れ同意に基づいた支援プラン

現在日本の市区町村での子ども虐待対応においては、情報の共有と支援の役割分担を話し合う機関として要保護児童対策地域協議会が全国のほとんどの市町村に設置されている。そこで行われる個別ケース検討会議において、個々の事例に応じた支援プラン作りが行われる。しかし一部では保護者など当事者を交えた会議も開催されているが、ほとんどは関係機関だけで話し合いが行われる。

その結果、子どもや保護者が知らないうちに支援策が決められ、支援を押し付けられることになる。関係機関から提案された支援プランに対して多くの保護者は同意せざるを得ないが、保護者は支援の必要性や提供される支援策に納得していない場合は、家庭状況改善の取り組みへのモチベーションは低く、結果的に支援プランがうまくいかないことも多い。そうなると個別ケース検討会議に参加した機関からは「対応困難な保護者」とみられてしまう事態となる。

ドイツのように保護者や子どもとともに支援プランを作成することになると、保護者や子どもの話を聞き、その「困り感」から話し合いが始まる。その場合には、なぜ行政などのかかわりが必要なのかも支援プランに明記される。プランづくりに際して支援者側の心配も話題にするため、支援提供の必要性や目的が保護者や子どもにも共有されている。

またドイツで支援プランに保護者がサインすることも重要だと思われる。日本ではサービス利用は役所での保護者の申請に基づいて提供されるため、保護者が「辞めたい」と言ったとき、サービス利用の継続を説得するしか方法がない。しかし支援プランに基づいたサービス利用であれば、それを辞めることは支援プランの変更にあたる。そのため、そのサービスの利用中止理由だけではなく支援プラン全体について支援者と保護者や子どもと話し合う必要性が出てくる。

さらに2022年の児童福祉法改正により、2024年以降市町村では支援する事例について支援プランの策定が定められ、できるだけ保護者や子どもが支援プランづくりに参加することが求められている。その実施方法や様式などの詳細は未定であるが、市町村では保護者や子どもとともに支援プランを作成する経験が乏しいため、戸惑いの声は多い。

一方日本でも、高齢者等の介護保険や障がい者の支援サービスの利用に際しては、当事者が参加してケアプランや障がい支援計画が策定されている。これらを考えると、要保護児童対策地域協議会で保護者や子ども抜きでの支援策作り慣れた職員に戸惑いが大きいのが、今後大きく変化する可能性が伺われる。

そのためにはドイツのように支援プラン作成は「保護者や子どもの権利」であることを法律で明記する必要があるかもしれない。

### 5-3 虐待の有無より支援の必要性で判断

そもそもドイツのSGB VIIIには虐待という言葉がないが、「子どもの福祉の危機」通告に対する判断は「支援の必要性」であった。

一方著者は、日本では「虐待ではないので児童相談所の対応を終了する」という発言を何度か聞いた。この発言の趣旨は「児童相談所として対応できる機能がない」という意味であろう。主に分離などの法的権限を付与されている児童相談所と支援を中心とする市区町村が分かれている日本では、縦割りの行政組織の発想として「自組織の管轄外」との判断から来る当然の発言とも考えられる。

しかしこれは、子どもや保護者が抱える困難や支援の必要性を視野に入れない官僚的な発言と受け止められる。虐待対応に追われている児童相談所や市区町村の多忙は理解するが、本来は予防的な面からも「支援の必要性」でかわりを判断することが必要だと思われる。

### 5-4 特別区や中核市での児童相談所設置

筆者は中核市である金沢市や明石市、特別区である江戸川区や世田谷区など、基礎自治体として児童相談所を設置している取り組みを視察で訪れた経験がある。ドイツの青少年局についてバック氏やホーン氏から説明を受けた時、この4市区の取り組みを思い出した。

4市では基礎自治体が児童相談所を設置することで、子育て支援から法的対応までの一貫した対応が可能になっている。児童相談所部分と子育て支援部門が一つの組織と統合されているからこそ、児童相談所と市町村や区役所とのケースの押し付け合いが起こらず、また子どもが家族から分離中も家族への支援が継続的に行われていた。

厚生労働省は引き続き中核市や特別区での児童相談所設置を推進している(厚生労働省2022)が、基礎自治体が児童相談所を設置するメリットを明確にする必要があると思われる。

### 5-5 職員の専門性

ドイツでは子ども家庭支援に直接的にかかわりを持つ職員はすべて専門職であった。公務員である市の青少年局も同様である。

一方日本では減少しているが、児童相談所の児童福祉司が大学で法律や経済学等を学んだ行政職であることが依然として多い。また市町村では社会福祉を大学で学んだ職員を専門職として採用しているのは中核市くらいであり、人口規模の小さな市町村は保健師や保育士などが子ども家庭支援業務を担っている。また正規職員では人数が足りない場合は、児童福祉司の任用資格を持つ1年契約の会計年度職員を雇用することで専門性を担保しているのが実態である。

2022（令和4）年の児童福祉法改正では子ども家庭福祉に特化した認定資格の創設が盛り込まれたが、位置づけはあくまで児童福祉司等の任用資格の一つにすぎず、この任用資格創設だけでは子ども家庭相談を担う職員の専門性確保を担保するようには思えない。

近年では児童相談所も市区町村も、また児童福祉施設も子ども家庭相談の専門知識と技術を持つソーシャルワーカーの必要性が高く求められている。しかし児童相談所も市区町村も、公務員は3年から5年という短い期間で異動する人事異動の慣例が、各機関の専門性確保を難しくしているという指摘は多い。

子ども家庭支援や虐待対応を、人事異動で短期に交代する公務員が担うという日本の行政組織の仕組みでは、子ども家庭支援や虐待対応の専門性の向上は期待できないと考えた方がいいかもしれない。

### 5-6 地域共生社会作りとファミリーセンター

ドイツのファミリーセンターは、妊娠中から高齢者までを支援対象にした地域福祉センターであった。その施設で居場所や食事提供など直接支援を行うと同時に、家庭訪問をしての家事支援を行うなどアウトリーチの拠点でもあった。

一方日本では地域共生社会づくりの取り組みが行われているが、主に進められているのが高齢者分野であり、子ども家庭支援部門との連携はほとんど見られない。その理由は、厚生労働省の部局別にトップダウンで制度やサービスが降りてくる日本の施策遂行のやり方と、コンセプトなどボトムアップで支援を

実施しているドイツの違いかもしれない。

一方福岡県では、子どもの貧困対策として「子ども支援オフィス」をグリーンコープに委託して実施しているが、グリーンコープの活動は子育て支援にとどまらず、介護・障がい者サポートや生活困窮者支援にも及ぶ。またいくつもの受託事業を一つの事務所でやっているようである。この取り組みからは、行政の縦割りの政策にかかわらず支援を総合的に行う民間福祉団体の活動は日本でも可能と思われる。

人口減少が進む日本においては、より効果的な組織運営が求められる。いつか日本でも地域包括支援センターがドイツのファミリーセンターのように、妊娠中から高齢者までをカバーした支援組織になることを期待する。

## 6 まとめと今後の課題

在外研究でドイツを訪れたが、日本の子ども家庭支援とは大きく違うシステムで実施されていることを学んだ。その結果、日本の現状を相対化し、双方の良し悪しを考えることができた。

特に中核市や特別区という基礎自治体が児童相談所を設置することが進めば、子育て支援から法的対応までが一貫して行うことが日本でも可能であろう。今後の日本の子ども家庭支援策に示唆が与えられた。

また2022年児童福祉法改正により2024年度から開始される子ども家庭支援のいくつかの施策が、ドイツではすでに実施されていた。今回の訪問を通してドイツでの子ども家庭支援施策の研究は、今後の日本の子ども虐待対応や子ども家庭支援施策の進め方に一つの示唆を与えるものと確信した。

なお今後の課題として、ヒアリングはデュッセルドルフ市という一つの都市の2名の専門家のみに行っただけであり、また筆者の理解も正確にドイツの状況を反映したとは言い切れない。そのため日本の取り組みの参考のためにも、今後ドイツの取り組みについての多面的な研究が必要である。

### <参考文献>

- デュッセルドルフ市青少年局のホームページ：<https://www.duesseldorf.de/jugendamt.html> (2022年9月5日取得)
- デュッセルドルフ市デアコニーのホームページ：<https://www.diakonie-duesseldorf.de/jugend-familie> (2022年9月5日取得)
- イギリス保健省・内務省・教育雇用省：松本智朗・屋代通子訳 (2002)「子ども保護のためのワーキング・トゥギャザー－児童虐待対応のイギリス政府ガイドライン－」、医学書院
- グリーンコープ・ホームページ <https://www.greencoop.or.jp/welfare/> (2022年11月8日)
- 細井勇 (2016)「ドイツの児童福祉と日本の児童福祉」、福岡県立大学人間社会学部紀要 25 (1) 1-21、福岡県立大学
- 細井勇 (2017)「国際的観点から見たドイツにおける家族施策と要保護児童対策」、社会保障研究 2 (2・3) 233-248、国立社会保障・人口問題研究所
- 細井勇 (2018)「ドイツの少年局と児童福祉施設」石井十次資料館研究紀要 19、219-242
- 岩志和一郎、鈴木博人、高橋由紀子 (2002)「ドイツ『児童ならびに少年援助法』全訳 (1)」、比較法学 36 (1) 303-317
- 加藤曜子 (2015)「アメリカ・英国における児童虐待への対応：ネグレクトを中心に」児童心理 69 (15) 145-151、金子書房
- 木村茂喜 (2015)「ドイツ児童および少年援助における子どもの権利保障—手続への参加を中心に—」西南女学院大学紀要 19、69-78
- 厚生労働省 (2022)「令和4年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料」子ども支援オフィス・ホームページ <https://greencoop-fukuoka.jp/kodomo/index.html> (2022年11月8日)
- Nachbarschaftsheim Wuppertal: [https://www.nachbarschaftsheim-wuppertal.de/02\\_Reinkommen/02\\_06\\_01\\_mittagstisch\\_kinderkantine.html](https://www.nachbarschaftsheim-wuppertal.de/02_Reinkommen/02_06_01_mittagstisch_kinderkantine.html) (2022年11月4日取得)
- 資生堂社会福祉事業財団 (2012)「第38回 (2012年度) 資生堂児童福祉海外研修報告書」
- 杉山隆一 (2021)「すすむ公立保育所民営化と公の役割」月刊『住民と自治』2021年1月号
- 豊田譲二 (2021)「ドイツにおける子ども支援とソーシャルワーカー—Sozialpedagogik—」の概念をめぐって」社会福祉研究所報 49、熊本学園大学附属社会福祉研究所、1-14