

# 日本儿童福利制度与儿童福利设施

小西晓和\*

【摘要】本文围绕（儿童）罪错及儿童虐待两个问题，分析日本儿童福利的现状与所面临的课题。首先回顾日本儿童福利的历史，分析日本儿童福利制度中具体包含哪些领域。在此基础上，探讨儿童福利核心机构——儿童咨询所的主要功能以及儿童福利实施机构——儿童福利设施（以儿童自立支援设施和儿童养护设施为对象）的积极意义。最后考察日本儿童咨询所受理的（儿童）罪错咨询与儿童虐待的现状以及面临的课题。

【关键词】日本儿童福利制度 罪错儿童 儿童虐待

## 一、日本儿童福利的历史

在日本儿童福利法中，“儿童”是指未满18岁的人。在了解日本儿童福利现状前，有必要对日本近代以来儿童福利发展史做简要回顾<sup>①</sup>。

### （一）儿童福利制度的萌芽期

明治时期的日本政府致力于实现现代化，在其主导下，1871年《关于弃儿养育的大米配给法》、1873年《针对生育三个孩子贫困家庭的抚养费发放法》、1874年《救济规则》等法律法规相继出台。其中，《救济规则》是涵盖儿童福利的综合性福利法。不过，在《救济规则》中，社会福利的原则置于相互扶助的前提之下，福利供给对象仅限定为被称为“无告之穷民”的不能相互扶助的人们，对象范围被大幅限制。政府提供福利的方法最初是以大米作为实物给付，后来变成现金给付。

在儿童福利方面，上述救济贫困的法律制度存在诸多不足。事实上，社会事业家（慈善事业家）承担了儿童福利的主要工作，设立以所谓的“不良少年”为收容对象的私立感化院，例如社会事业家留冈幸助于1899年在东京设立了“家庭学校”，为这些孩子们提供生活场所；也出现了以孤儿、弃儿等为收容对象的设施，其中较为有名的是石井十次在1887年开设的“冈山孤儿院”；还出现了以智力障碍儿童为救济对象的设施，例如石井亮一在1891年开设的“泷乃川学园”（当初被称为“圣三一孤女学院”）。

在此背景下，1900年日本制定《感化法》，规定日本地方政府道府县有义务设立感化院。进入大正时期，针对少年罪错问题，日本在1922年分别制定《少年法》及《矫正院法》。此外，日本地方政府的直营福利事业开始萌芽。例如，冈山县在1917年设立了“济世顾

\* 小西晓和，日本早稻田大学法学院教授。

问制度”，大阪府在1918年设立了“领域委员制度”，这一制度相当于目前的民生儿童委员制度。民生儿童委员是接受日本厚生劳动大臣委托，担任民生与儿童工作，负责地区居民生活、育儿等方面咨询与援助业务的非常勤地方公务员，也是无报酬的志愿者。大正时期，大阪市设立了市立儿童咨询所和托儿所等设施。

## （二）儿童福利法律的形成期

进入昭和时期，日本有关儿童福利法律的整合得到推进。

首先，1929年日本制定《救护法》，同时废除《救济规则》。《救护法》中规定的救护对象包括：六十五岁以上的老年人，十三岁以下的幼儿，孕产妇，身体残疾、患有疾病、受到创伤以及其他由于精神及身体障碍而无法从事正常劳动的人，且“贫困而无法正常生活”（《救护法》第一条）。《救护法》删除《救济规则》中“无告之穷民”及“单身”的对象限定，另外，规定的救护方法是以居家保护和送至特定救护设施作为两大支撑，从中可以窥见目前生活保护制度的原形。救护设施一般指“养老院、孤儿院、医院及其他以本法为目的的救护设施”（《救护法》第六条）。

其次，1933年日本制定《儿童虐待防止法》，着眼于应对儿童虐待这一问题，旨在保护未满14岁遭受虐待的儿童、因监护人疏于管教而触犯刑罚法令的儿童以及有此种倾向的儿童（即罪错儿童）。规定的保护方法有训戒、居家指导、委托其他亲属、送至特定保护设施等。该法还规定了涉及虐待或有引发虐待危险的业务及行为的禁止、限制，这些规定被目前的《儿童福利法》所继承。1933年《少年救护法》制定出台，《感化法》被废止。《少年救护法》旨在保护未满14岁的儿童、有不良行为的儿童或有此种倾向的儿童，对象儿童将被送至少年救护院。少年救护院的前身即感化院。

此外，1937年日本还制定《母子保护法》。

该法可以说是母子家庭专用的生活保障法，主要针对拥有13岁以下儿童的母子家庭，为其提供居家扶助。母子保护设施被救护设施所替代。

## （三）儿童福利制度的发展期

二次世界大战后的1947年，日本制定《和平宪法》，明确保障生存权、接受教育的权利、劳动的权利、劳动基本权等社会权。日本宪法第二十五条第1款规定“一切国民都享有维持最低限度的健康的和有文化的生活权利”，第2款规定“国家必须在生活的一切方面努力于提高和增进社会福利、社会保障以及公共卫生事业”。此外，日本宪法第二十七条第3款从劳动中对儿童保护的视角出发，规定“不得虐待儿童”。由此，基于社会国家（福利国家）的理念，在宪法上社会权得到了保障，国家为实现国民的社会权，承担积极努力的义务。作为其中一个领域，儿童福利制度也得到完善和充实。

1947年日本制定《儿童福利法》，该法整合了《儿童虐待防止法》《少年救护法》《母子保护法》的相关规定。其间，少年救护院的名称再次被变更为救护院。《儿童福利法》颁行后，以相当高的频率历经数次修改，可以说是不断地回应着时代要求。例如，2019年6月，为了强化防止儿童虐待的对策，以采取保护儿童权利、增强儿童咨询所的功能以及促进相关机构间的合作等必要措施为目标，日本进行了《儿童福利法》及相关法律的部分修订。具体修改内容包括：（1）监护人及儿童福利设施的负责人等在对儿童进行“教育”时不得实施体罚；（2）在儿童咨询所中把对儿童提供临时保护等“介入”工作的工作人员以及对监护人提供“支援”工作的工作人员进行区分，使他们各司其职；（3）对实施了儿童虐待的监护人采取指导措施时，为了防止儿童虐待的再次发生，应根据医学或心理学专业知识进行指导；（4）为了加强与配偶暴力（DV）对策的配合工作，妇女咨询所以及配偶暴力咨询支援中心的

工作人员应努力在早期发现儿童虐待，为了保护配偶暴力的受害者，儿童咨询所应与配偶者暴力咨询支援中心积极合作等。类似上述的修法进行得非常频繁。

作为与儿童福利相关的立法，还包括1965年制定的《母子保健法》、1971年制定的《儿童津贴法》、2000年制定的防止儿童虐待等相关法律（即新《儿童虐待防止法》）等。在2000年《儿童虐待防止法》中，明确规定了身体虐待、性虐待、心理虐待、忽视等虐待行为。

如上所述，可以说日本的儿童福利，即便从法律的视角来看，也处于不断变化之中。

## 二、日本儿童福利所涉及的领域

日本的儿童福利涉及与儿童、家庭相关的多个领域。其基本构成如下。

第一，有保护需求的儿童及其家庭的福利供给。由于监护人的疾病、死亡、家庭经济的破产、离婚、家庭不和、配偶暴力（DV）、虐待等原因，部分家庭可能遭受各式各样的危机。特别是在目前的日本社会，虐待儿童成为突出问题。在亲属和社区不能对儿童所生活的家庭提供非正式支援（互助）的情况下，政府需要对其提供公共儿童福利服务。具体措施包括提供居家儿童福利服务、送至其他家庭寄养以及送至儿童福利设施等。

第二，针对儿童罪错行为的对策措施。儿童的罪错行为，一直以来都是日本的儿童福利所关心的问题之一。儿童罪错行为的发生，受家庭等环境因素的影响很大。例如，实践中有儿童处于被监护人忽视的生活状态，为了填饱空腹而盗窃食品的案例。因此，从福利的观点出发，对被发现有罪错行为的儿童和其家庭进行支援，消除其罪错行为发生的原因尤为重要。

第三，障碍儿童的福利供给。主要以残疾儿童、有智力障碍儿童、精神障碍儿童（包括发育障碍儿童）或治疗方法未确立的疾病及其

他特殊疾病导致已达到规定障碍程度的儿童为对象（《儿童福利法》第四条第2款）。福利供给主要包括：定期或长期送往针对障碍儿童的专业治疗且具有教育功能的儿童福利设施，提供居家日常护理、居家辅助或者器具及日常生活用品，给予残疾儿童福利补贴等。

第四，母婴保健。母婴保健以促进儿童及其家庭成员（特别是婴幼儿和孕产妇）的健康为目标。例如，怀孕的家庭通过向市区政府或街道办事处提交申请，政府向其发放母婴健康手册。这本手册对孕妇及产后的婴幼儿进行健康管理，也对监护人进行提示，还可用于婴幼儿的定期体检。

第五，儿童保育。《儿童福利法》以“需要保育”的儿童为其对象之一。目前，这一对象已经扩大为向社区的儿童家庭提供支援。儿童保育主要是以保育所为中心场所开展工作。保育所分为按照儿童福利设施设置运营基准运营的认可保育所以及其他认可外保育所两大类。运营主体有街道、社会福利法人、民间企业等。例如，早稻田大学也利用校园部分设施设置了认可外保育所（民间企业运营）。

第六，儿童及其家庭的居家福利供给（旨在促进儿童的全面健康成长）。其一，儿童福利设施的完善。儿童福利设施有室内型的儿童馆和室外型的儿童游乐园。其二，课余促进儿童全面健康成长的活动（儿童俱乐部）。主要针对放学后监护人不在家的未满10岁的儿童，提供便利的生活和适宜的娱乐，一般被称为“学童保育”。其三，福利事务所附设的家庭儿童咨询室。由社会福利主任和家庭咨询员接受群众的咨询，并对其进行相应指导。

## 三、儿童咨询所的作用

在日本的儿童福利机构中，儿童咨询所居于核心地位。日本设立儿童咨询所的背景是在美国开展的儿童咨询运动。此项儿童咨询运动

是由1909年附设于芝加哥市少年法院的“少年精神病研究所”(Juvenile Psychopathic Institute)开展的活动发展而来<sup>②</sup>。“少年精神病研究所”是世界上第一个对罪错原因进行研究的少年精神病的研究所。在美国,为促进儿童的精神保健,各地区开展了儿童咨询运动<sup>③</sup>。

日本共设置有215处儿童咨询所(截至2019年4月1日)。其中有都道府县设置183处,政令市设置29处,还有3处地方政府设置的儿童咨询所(横须贺市、金泽市、明石市)。儿童咨询所受理的咨询种类及主要内容主要分

为养护咨询、保健咨询、障碍咨询、罪错咨询、教育咨询等,这些进一步细分为16类(参见表1)。儿童咨询所主要按以下的形式开展咨询及援助活动。首先,通过家属和行政机关等进行咨询的受理。受理途径有咨询、通告、送达,具体方法包括面试受理、电话受理、文书受理。例如,在《儿童福利法》第二十五条第1款规定,“发现要保护儿童的人必须通告街道、都道府县设置的福利事务所或儿童咨询所,或者通过儿童委员向街道、都道府县设置的福利事务所或者儿童咨询所进行通告。但是,犯罪

表1 儿童咨询所受理的咨询种类及主要内容

咨询种类	咨询小分类	主要内容
(A) 养护咨询	①儿童虐待咨询	包括关于防止儿童虐待的法律第2条规定的以下行为的咨询。 1) 身体虐待:对儿童生命、健康有危险的身体性暴力。 2) 性虐待:性交、性暴力、强行要求性行为。 3) 心理虐待:谩骂、歧视等心理创伤行为,以及儿童同居家庭对配偶、家人的暴力行为。 4) 怠于、拒绝监护(忽视):由于怠于履行或拒绝履行监护义务,损害儿童健康和危害其安全的行为以及抛弃儿童的行为。
	②其他咨询	因父亲或母亲等监护人离家出走、失踪、死亡、离婚、住院、外出劳动及服兵役等导致养育困难的儿童、走失的儿童、丧失监护权或事实无人抚养的儿童、以及关于领养儿童的咨询。
(B) 保健咨询	③保健咨询	早产儿、身体虚弱儿、结核病儿童、脏器功能障碍儿、哮喘儿童、以及患有其他疾病的儿童(包括精神疾病)等相关咨询。
(C) 障碍咨询	④肢体障碍咨询	关于肢体障碍儿童、运动发育迟缓的咨询。
	⑤视觉障碍咨询	关于失明(包括弱视)、聋哑(包括重听)等视听障碍儿童的咨询。
	⑥语言发育障碍等咨询	关于患有发音障碍、口吃、失语等语音和语言功能障碍的儿童、语言发育迟缓的儿童等的咨询。语言发育迟缓的原因被归为智力障碍、自闭症、教育问题等其他咨询类别的,按该类别处理。
	⑦重症身心障碍咨询	关于重症身心障碍儿童的咨询。
	⑧智力障碍咨询	关于智力障碍儿童的咨询。
(D) 罪错咨询	⑨发育障碍咨询	关于自闭症、阿斯伯格综合症、其他广泛性发育障碍、学习障碍、注意缺陷多动性障碍儿童等的咨询。
	⑩虞犯咨询	针对有说谎癖、浪费癖、离家出走、流浪、暴力、性越轨等虞犯行为或是有饮酒、吸烟等问题行动的儿童,警察署通告为虞犯的儿童,即使被认为有触法行为,但没有被警察署根据《儿童福利法》第25条通告的儿童的相关咨询。
	⑪触法行为等咨询	针对有触法行为,被警察署根据《儿童福利法》第25条进行通告的儿童,以及从家庭法院移交给儿童咨询师的犯罪少年相关咨询。受理时即使没有通告,根据调查结果可预知将被通告的儿童也属此类。

(E) 教育咨询	⑫性格、行为咨询	关于具有作为人格发育问题的叛逆，不能正常交友，腼腆，寡言，不活跃，家庭暴力，生活习惯显著脱离常规等性格或行动等问题儿童的咨询。
	⑬旷课咨询	关于学校、幼儿园以及保育所在学、但没有正常上学儿童的咨询。在以罪错行为、精神疾病、保健问题为主要问题的情况下，按该类别处理。
	⑭适应性咨询	关于升学适应、职业适应、学业不佳等问题的咨询。
	⑮育儿教育咨询	家庭内的育儿、教育、性教育、游戏等的咨询。
	⑯其他咨询	不属于①—⑮其中之一的其他咨询。

数据来源：根据日本厚生劳动省《儿童咨询所运营指南》的“表-2 受理咨询的种类及主要内容”制作

时满14岁以上的儿童，不在此限。此种情况下，必须通告家庭法院。“要保护儿童”是指“没有监护人的儿童及没有受到监护人适当监护的儿童”（《儿童福利法》第六条之三第8款）。因此，警察发现罪错儿童（犯罪时满14岁以上的儿童除外）和被虐待儿童时，也会将其作为“要保护儿童”向儿童咨询所等通告。其次，儿童咨询所召开受理会议。会议讨论主要负责人、调查及诊断的方针、安全确认的时期和方法、是否需要临时保护等，协商最合适且有效的咨询援助方法。然后，进行调查基础上的社会诊断（《儿童福利法》第十二条第2款）、心理诊断、医学诊断、临时保护基础上的行动诊断（《儿童福利法》第三十三条）以及其他诊断。在临时保护期间，同时对儿童进行保护、观察、指导。根据情况在诊断后报告结果，必要时汇报给受理会议，再次讨论保护方针。最后，在进行评判（《儿童福利法》第十二条第2款）的评判会议中，为全面理解接受咨询的案例，基于前述诊断，通过各诊断负责人等的讨论形成对援助有效的综合性诊断。

在此基础上，举行援助方针会议。援助方针会议根据调查、诊断、评判等结果，制定、确认对儿童、监护人等最合适且有效的援助指南（援助方针）。另外，儿童或其监护人的意向与儿童咨询所的措施不一致时，以及都道府县知事认为有必要时，必须听取都道府县儿童福

利审议会的意见（《儿童福利法》第二十七条第6款）。儿童咨询所长在尊重都道府县儿童福利审议会意见的基础上，决定对儿童进行援助。最终根据前述决定的内容实施具体援助。儿童咨询所的援助内容丰富，从居家指导到向家庭法院申请家事审判等都涵盖其中（参见表2）。临时保护在临时保护所实施。临时保护所设置在儿童咨询所内，基本上属于封闭型设施。根据不同的情况，也有在警察局等实施的临时保护。临时保护所的弊端之一是混合待遇。具体而言，在相同的场所，不分男女、不同年龄的儿童一起生活，很容易发生各种纠纷。另外，临时保护的期间原则上在两个月以内，但由于存在临时保护期间结束后儿童的生活场所没有确定的情形，所以临时有可能会变为长期。

#### 四、儿童福利设施的意义——以儿童自立支援设施与儿童养护设施为中心

日本儿童福利设施的种类有助产设施、婴儿院、儿童福利设施、儿童心理治疗设施、儿童自立支援设施等。本文以与儿童罪错、儿童虐待问题密切相关的儿童自立支援设施与儿童养护设施为中心进行考察。

##### （一）儿童自立支援设施

表2 儿童咨询所的援助内容

(A) 居家指导等 (a) 不采取特定措施的指导(《儿童福利法》12条第2款) ①指导建议 ②持续指导 ③与其他机构协商 (b) 采取一定措施的指导 ①儿童福利司指导(《儿童福利法》26条第1款第2项、27条第1款第2项) ②儿童委员指导(《儿童福利法》26条第1款第2项、27条第1款第2项) ③街道指导(《儿童福利法》26条第1款第2项、27条第1款第2项) ④儿童家庭支援中心指导(《儿童福利法》26条第1款第2项、27条第1款第2项) ⑤智力障碍者福利司及社会福利主管指导(《儿童福利法》27条第1款第2项) ⑥残障儿童咨询支援组织指导(《儿童福利法》26条第1款第2项、27条第1款第2项) ⑦指导委托(《儿童福利法》26条第1款第2项、27条第1款第2项) (c) 训戒、保证措施(《儿童福利法》27条第1款第1项)
(B) 送至儿童福利设施(《儿童福利法》27条第1款第3项) 委托指定发育支援医疗机构(《儿童福利法》27条第2款)
(C) 委托家庭寄养、小规模居住型儿童养育组织(《儿童福利法》27条第1款第3项)
(D) 实施儿童自立生活援助(《儿童福利法》33条第6款)
(E) 向街道移送案件(《儿童福利法》26条第1款第3项) 福利事务所移送、通知(《儿童福利法》26条第1款第4项、63条之4、63条之5) 都道府县知事、街道负责人报告、通知(《儿童福利法》26条第1款第5至8项)
(F) 移送家庭法院(《儿童福利法》27条第1款第4项、27条之3)
(G) 向家庭法院申请家事审判 ①送入特定设施的认可(《儿童福利法》28条第1款、第2款) ②丧失监护权等的审判请求或取消请求(《儿童福利法》33条之7) ③请求选任监护人(《儿童福利法》33条之8) ④请求解除监护人(《儿童福利法》33条之9)

来源:以日本厚生劳动省《儿童咨询所运营指南》的“图-1儿童咨询所的咨询援助活动的体系、展开”为基础制作

儿童自立支援设施,如前所述,原本是以所谓“不良少年”为对象,作为感化院、少年教护院、教护院而设置,之后,根据1997年《儿童福利法》的部分修改,更名为“儿童自立支援设施”。在修法时,将收容对象在以往“有不良行为或有可能做出不良行为的儿童”范围之外增加了“因家庭环境及其他环境因素需要接受生活指导等的儿童”(《儿童福利法》44条),即扩大了对象儿童的范围。儿童自立支援设施的宗旨是,通过长期或定期收容对象儿童,“根据各个儿童的情况对其进行必要的指导,帮助他们独立生活,同时也对曾经到过这里的对象儿童提供咨询及其他援助”。

无论是厚生劳动省管辖的儿童自立支援设施,还是法务省管辖的少年院,都会收容根据家庭法院的决定而送去的“罪错少年”。然而,

儿童自立支援设施在本质上和少年院存在很大区别。这表现为“重新成长”和“重新培育”这两大理念的不同。儿童自立支援设施是开放的设施,儿童居住的房间、单元门和设施的大门基本上都会开放。因此,也有可能发生儿童擅自外出、擅自外宿的情况。这样做本质上是以儿童自身、自发的动力为基础,实现主动的“重新成长”。与此不同,少年院则是封闭的设施,对收容其中的少年来说,因为受到外部的强制力,从而接受被动的“重新培育”。

日本共有58处儿童自立支援设施(截至2019年4月1日),其中,国立设施2处,都道府县立设施50处(各府县以及北海道、东京都、大阪府),政令市立设施4处(横滨市、名古屋、大阪市、神户市),私立设施2处。留冈幸助设立的“家庭学校”,现在也作为私立儿

童自立支援设施“北海道家庭学校”在北海道运营。国立的两处设施和私立的两处设施，以及北海道立的两处设施是男女分开收容的，其他的设施是男女混住同一设施，但在设施内男女居住不同的房间。在儿童自立支援设施中，作为“准教育”措施，长期在设施内对收容儿童进行独立的教科书教育。在《儿童福利法》中，设施方面没有让儿童进入小学、中学学习的义务，设施负责人表明，“对于根据《学校教育法》规定，修完相当于小学或中学课程的儿童，可以向其发放结业证书”。基于保障儿童学习权的观点，经过《儿童福利法》的一部分修改，现在学校教育被导入儿童自立支援设施。由地方教育委员会安排教师，向儿童自立支援设施中的儿童实行与学校教育相同的教科书教育。但是，实践中存在外派教师和儿童自立支援设施的工作人员之间的沟通配合机制并不健全等问题。另外，目前患有精神障碍和发育障碍的儿童不断增加也是一个难题。

## （二）儿童养护设施

日本共有605处儿童养护设施（截至2018年3月31日），其中公立设施33所，私立设施572所。儿童养护设施的收容对象为“没有监护人的儿童（婴儿除外。但是，为确保安定的生活环境以及存在其他理由等情况下，婴儿也可以成为收容对象。……）”（《儿童福利法》第四十一条）。在儿童养护设施中，收容儿童被作为养护的对象，这里同时也对曾经收容过的儿童提供咨询及其他自立的援助。近年来，收容的被虐待儿童有所增加。对于生活在这样的设施里的儿童，如何填补与一般家庭儿童之间的“教育差距”成为一个重要课题。

除儿童养护设施之外，《儿童福利法》还规定了儿童自立生活援助组织（《儿童福利法》第六条之三第1款、第三十三条之六）。由民间团体运营的“自立援助之家”就是其中之一。自立援助之家是面向在儿童自立支援设施、儿童养护

设施、少年院等收容结束的儿童，在他们能够经济上独立维持生计之前，为其提供暂时居住和生活的地方。自立援助之家生活的儿童，每天外出工作，积攒独立生活所必需的资金。目前，自立援助之家的数量在不断增加，截至2019年7月1日，日本全国自立援助之家协会入会的设施有174处。另外，由于需求较大，根据《儿童福利法》的部分修改，收容对象年龄也相应提高至“满22岁所属年度的最后一天”（在日本，指满22岁后的第一个3月31日）。

另外，还有一类由民间团体运营的组织，被称为“儿童避难所”。儿童咨询所内设的临时保护所，往往不愿接收年龄较大的儿童。另外，对于已经不是“儿童”的18岁以上的未成年人（未满20岁的人）往往也有必要进行保护。“儿童避难所”能够接收年龄较大的儿童和超过18岁的未成年人（特别是女孩）。这些未成年人处在监护人的监护之下，因此，收容时需要“儿童律师”，来处理监护等问题。儿童避难所虽然在法律上属于自立援助之家的范畴，但其主要特点是以律师为主体来运营。儿童避难所数量有所增加，截至2018年10月，加入儿童避难所全国网络会议的团体有25处。但是，儿童避难所也面临一些困境，除了财政方面和人员方面的不足之外，如何确定儿童退居后的生活场所成为突出问题，部分存在精神疾病的儿童也有医疗措施的特殊需求。

## 五、罪错行为咨询、儿童虐待咨询的现状和课题

从统计数据来看，日本在过去的几十年中儿童虐待咨询的案件数处于快速增加的状态。1990年，全国儿童咨询所受理儿童虐待咨询的案件数是1011件，2018年达到159850件（速报值），创下了最高记录。近年来，心理虐待案件的增加十分明显。这一现象的背后，是在同一家庭内生活的儿童面前发生的配偶间暴力案

件(被称为“当面DV”),此类作为对儿童的心理虐待由警察机关通报的案件数量激增。另外,儿童虐待发生的实数其实并没有增加,但是曾经在“管教”“教育”等名义下,“不认为有问题”而潜在的虐待行为随着社会意识的变化,也被认为是“存在问题的行为”而被通报出来。在最近一次《儿童福利法》的部分修改中,为了处理儿童咨询所和监护人双方意见的对立问题,规定在儿童咨询所应配备专业律师。由此,在日本的儿童咨询所,关于儿童虐待咨询的案件数激增。带来的结果是,儿童咨询所的人力和物力资源严重不足。儿童咨询所的工作人员、临时保护所等奇缺,家庭寄养制度也不够完善。另一方面,有意见指出儿童咨询所工作人员的罪错咨询专业能力低下,因为其将大量的时间和精力用于儿童虐待咨询,以致没有充分的时间来应对罪错咨询。长期以来都有建议将儿童咨询所的工作,分出一部分给街道承担。街道是自治体中与社区最密切的主体,较为容易接受儿童及家庭的咨询。

另外,在儿童福利的领域内,儿童罪错与儿童虐待的有效应对需要多个机关的合作,但其中也存在困难,这源于日本“纵向行政”带来的弊端。

根据2004年《儿童福利法》的部分修改,日本各地方自治体要求设立“要保护儿童对策地区协会”(《儿童福利法》第二十五条之2)。相关机关的成员参与到该协会,基本包括三个工作机制:“代表者会议”(由构成机关的代表组成的会议)“实务者会议”(由实务负责人组成的会议)“个案讨论会议”(个案负责人适时进行讨论的会议)。通过这些会议,相关各机关联合合作,为所在地区的对象儿童等提供保护和援助。在要保护儿童对策地区协会上,不仅是“要保护儿童”,“要支援儿童”和“特定孕妇”也作为提供援助的对象。另外,为强化相关机构之间的合作,根据2019年6月《儿童福利法》及相关法律的部分修改,在受到虐待的

儿童搬迁住所等情况下,管辖转移前住所的儿童咨询所长将迅速向转移目的地的儿童咨询所长提供相关信息,接受信息的儿童咨询所长应采取必要通知措施,使“要保护儿童对策地区协会”能够迅速进行信息交换。

儿童咨询所在应对儿童罪错、儿童虐待问题方面,与警察机关(尤其是少年警察活动的专门组织——少年支持中心)的交流合作非常重要。例如,在少年支持中心工作人员的指导活动中,有时会发现需要保护的儿童,在有效应对儿童虐待问题时,在“临检”等程序中往往需要警察署的援助。此外,例如对于儿童不上学的情况,儿童咨询所有必要与掌握儿童日常状况的学校、教育委员会进行合作。目前,与教育委员会等配置的“学校社工”的沟通合作也很重要。为了促进与上述这些机关的合作,最有效的方式是人事交流。通过定期派驻工作人员在其他机关工作,可以突破“纵向行政”的局限和视野。实践中,也有地方积极尝试更加有效的合作方式。例如,日本福冈县北九州市在同一栋楼的同一楼层设置儿童咨询所、警察机关所属的少年支持中心、教育委员会等机关,在拉近空间距离的同时促进各个机关更加便利的交流与合作。

① 参见【日】高桥重宏、【日】山县文治、【日】才村纯编:《儿童家庭福利与社会工作(第2版)》,有斐阁出版社,2005年版,第80-90页;【日】大津泰子《儿童家庭福利——对儿童与家庭的支援(第3版)》,MINERVA书房,2018年版,第50-61页等。

② See David S. Tanenhaus, *Juvenile Justice in the Making*, Oxford University Press, 2004, pp: 111-137.

③ See Kathleen W. Jones, *Taming the Troublesome Child: American Families, Child Guidance, and the Limits of Psychiatric Authority*, Harvard University Press, 1999.

(责任编辑:葛云)