

児童虐待の現状について【概要】

石 田 雅 弘

奈良文化女子短期大学

Current Status of Child Abuse and Neglect (Summary)

Masahiro Ishida

Narabunka Women's college

児童虐待の防止等に関する法律（以下、「児童虐待防止法」という。）が2000（平成12）年に制定され、すでに12年余の歳月が経過する。この間、児童虐待への社会的認知は高まり、また防止施策の拡充に伴い市町村等の取り組みも徐々に進展してきている。しかし保護者からの虐待で死亡する子どもの数は毎年50人（親子心中を除く）を超え、また児童虐待相談の対応件数¹⁾も史上最高件数を毎年更新し続けている。

このような現状を踏まえ、また今後の施策のあり方を探るために「児童虐待防止法制定10年」をひとつの契機として総務省は児童虐待の防止に関する政策評価（以下、「政策評価」という。）を行っている。本稿も同様に実施されてきた支援内容を概観することで、今後のあり方を探るための材料を提供することを目的としている。この作業を通じて明確になったことは、未だ拡充されるべき課題も少なくないが、児童虐待に関する施策は「子どもの保護」から質の高い専門性の担保の下での「予防活動」、「子どものこころケア」、「家族再統合」、「地域ネットワークでの家庭支援」へと着実に関心が移行してきていることである。

キーワード：児童虐待の防止に関する法律、要保護児童対策地域協議会、社会的養護、児童虐待の予防に関する政策評価、児童相談所の機能

1. はじめに

児童虐待防止法は2000(平成12)年に超党派の議員立法により制定される。同法には「3年後の見直し」という附帯条件が明記されていることもあって以後2度改正され、今日に至っている。しかし深刻な児童虐待は増加の一途を辿り、2012（平成24）年7月の厚生労働省発表¹⁾によると平成23年度の全国児童相談所の虐待相談対応件数は速報値で59,863件と史上最高件数になっている。また虐待死亡事例が45事例（51人）となっており、ここ数年横ばい状態で推移しており、減少していない。このような現

石田 雅弘 〒631-8523 奈良市中登美ヶ丘3-15-1 奈良文化女子短期大学

実から総務省は「児童虐待防止法制定10年」を契機に2011（平成23）年3月に政策評価を行っている。本稿も同じく児童虐待の防止活動の現状を報告するとともに、今後の児童虐待防止の支援のあり方を考えていくための材料を提供することを目的としている。

2. 児童虐待の現状

2.1 児童相談所の児童虐待対応件数等

厚生労働省が児童虐待相談対応件数を正式に統計項目としたのは1990（平成2）年からで、この年の件数は1,101件であった。それが年々増加し、平成23年度は速報値で59,863件となり、図1からもわかるようにこの20年間で急増している。この急激な増加については、潜在していた児童虐待が法施行に伴い顕在化したことが主な要因であると説明されている²⁾。しかし最近では前述の要因に加えて「地域社会の希薄化」、「家庭の養育機能の弱体化」などの養育環境の悪化が複合してこのような推移となっていると説明されることが多い。そのことは表1を見ても明らかのように虐待で死亡する子どもの数（親子心中を除く）が児童数の減少にも関わらず、大きく減少していないことから見て取れる。

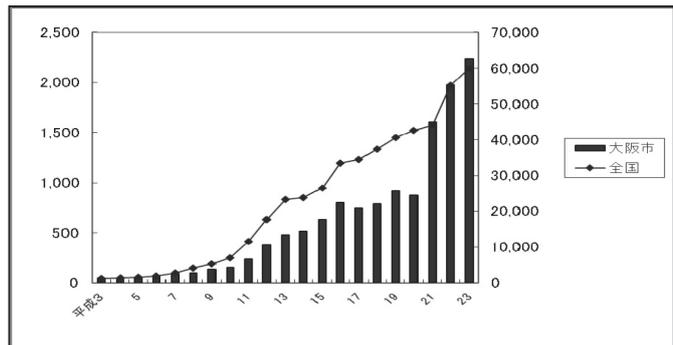


図1 全国児童相談所における児童虐待相談対応件数の推移
 (出所：厚生労働省、大阪市子ども相談センター³⁾の統計をもとに筆者が作成)

表1 子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について
 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会⁴⁾ (平成24年7月)

	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次	第7次	第8次	総数
男	9	23	20	34	50	33	28	28	225
女	16	27	31	27	28	29	18	23	199
不明	0	0	5	0	0	5	3		13
計	25	50	56	61	78	67	49	51	437

注 調査期間について：第1次調査の調査期間は平成15年7月1日より同年12月末日の半年間。第2次調査から第4次調査までは1月

1日から同年12月末日の期間の1年間。第5次調査は平成19年1月1日から平成20年3月31日（1年3ヶ月間（年度統計に変更するため）。

第6次調査以降は4月1日から翌3月末日までの年度統計に変更されている。

2.2 法的枠組みによる支援体制の強化

児童虐待防止における法的面での経緯を簡単に整理すると次のようになる。

2.2.1 2000（平成12）年11月20日 児童虐待防止の制定・施行

我が国ではすでに1933（昭和8年）に児童虐待防止法（旧）が制定されていたが、1947（昭和22）年の児童福祉法（現行）の制定に伴い旧法は廃止される。しかし急増する児童虐待の増加にともない従来の児相による援助方法（ケースワーク的関わりを重視した方法など）だけでは子どもを虐待から守ることが難しいため児童福祉法とは別途に「児童虐待への対応」のみに特化した法律が生まれ、2000（平成12）年に児童虐待防止法が制定される。

2.2.2 2004（平成16）年10月1日 児童虐待防止法の改正

「3年後の見直し」を契機に同法は改正される。主な改正内容は児童虐待の定義の明確化、地方国共団体の責務等の強化（要保護児童対策地域協議会の法定化等）、通告義務の範囲拡大、子どもの安否確認のための警察署長に対する援助要請、面会・通信制限規程の整備等である。その他の通知等は以下のとおりである。（○印はこれ以後に行なわれた主な法改正等である。）

- 2004（平成16）年12月3日公布 児童福祉法の一部を改正する法律（強制入所の措置の有期限化等）
- 2005（平成17）年2月 要保護児童対策地域協議会設置・運営指針について
（雇児発第0225001号厚生労働省雇用均等・児童家庭局通知）
- 2007（平成19）年1月 児童相談所運営指針の見直し

2.2.3 2007（平成19）年6月 児童虐待防止法の改正

2007年に同法は再び改正され、その改正内容は児童の安全確認のために立入調査等の強化（出頭要請や臨検・捜索など）や虐待をした保護者と子どもの面会・通信の制限強化などである。前改正と同様に児相の権限強化とそのための手続きの明確化が中心となっている。一方、同時期に改正された児童福祉法では施設内虐待の防止、養子を前提としない養育里親の制度化、ファミリーホームの創設等であり、被虐待児の受け皿である施設や里親等の拡充が目的となっている。この改正内容から児童虐待防止施策は子どもの適切な保護から施設等での子どものケア体制強化へと政策の焦点が移行していきつつあることが見て取れる。

- 2009（平成21）年3月 児童相談所運営指針の改正

2.2.4 2011（平成23）年 児童福祉法及び民法の一部を改正（親権停止制度の創設）

医療ネグレクトへの適切な介入や施設入所後の親権者と施設監護権者等の軋轢を回避することを目的に、親権の停止制度が法務省及び厚生労働省で検討され、施行される。本法の成果は上記の問題に介入しやすくなっただけでなく、親権喪失等の請求権が子どもにもあることを認めたことである。つまり「子の利益」を認めたという点で画期的な内容となっている。

2.2.5 2012（平成24）年 児童虐待の防止に関する法律（施行規則の改正）

主な内容は出頭要求、面会等の制限等への規則についてである。

【その他、親権の一時停止に関する通知等について】

○児童相談所長又は施設長等による監護措置と親権者等とのガイドラインについて

（雇児総発0309第1号）

○医療ネグレクトにより児童の生命・身体に重大な影響のある場合の対応について

（雇児総発0309第2号）

以上から、法的面では、適宜改正が図られてきていることがわかる。

3. 早期発見から家族再統合及び自立までの支援の現状について

児童虐待の支援面での取組の現状を発生予防、早期発見等の項目にわけて見てみると次のようになる。

3.1 虐待の発生予防

我が国では子どもの健全育成や母体保護等を目的に、妊娠届（母子手帳の発行）と妊娠・出産に関する相談、1歳半健診や3歳児健診などの母子保健対策が早くから講じられてきた。これらにより我が国の乳幼児や妊産婦の死亡率は大幅に減少した。しかしこのような施策にも関わらず事故死の扱いで死亡している乳幼児が少なくなかったことから、母子保健分野では早くから児童虐待への関心もたれていた。今日に至っても乳幼児の虐待死件数が多く（図2）、死亡した子どもの約85%がこの年齢層に入っている。

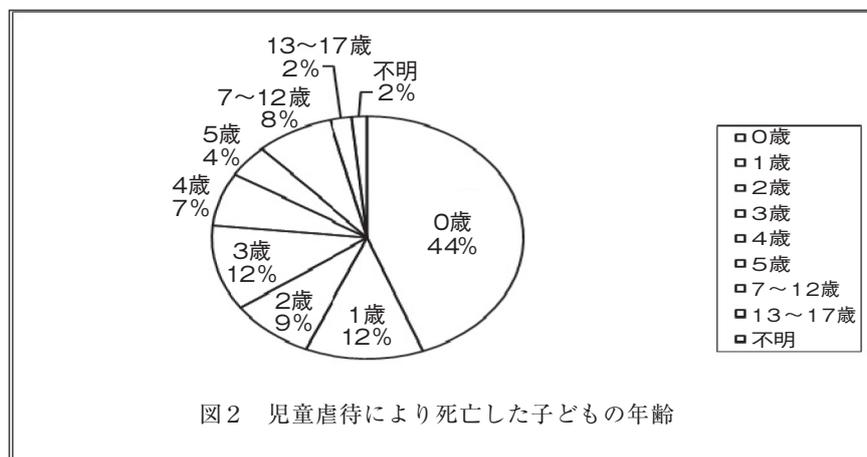


図2 児童虐待により死亡した子どもの年齢

図2 児童虐待で死亡した子どもの年齢の割合

（第1次調査から第8次までの児童虐待死亡事例検証調査報告による合計数値を筆者が作成）

このため育児の孤立防止対策として乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業（2007（平成19）年事業開始）や乳児への養育支援訪問事業（2004（平成16）年）が創設される。これらの事業の特徴は、従来の「相談の待ちの姿勢」からより積極的に家庭訪問を行うことで予防を促進していく、所

謂「アウトリーチ型支援」への転換である。

また児童虐待防止のための推進月間等での啓発活動や、子どもの健全育成を目的として保育所等での地域子育て支援拠点事業など、虐待予防に向けた様々な活動が国や地方公共団体等で行われるようになる。

文部科学省関係ではスクールカウンセラーやスクールケースワーカーの配置、さらにそうした職種を活用した地域の機関との連携による児童虐待の予防に向けた取組も行われる（「子どもを見守り育てる新しい公共の実現に向けた行動計画 2010（平成22）年」）。

医療関係では虐待対応のマニュアルの作成や虐待の対応を特化した院内チームを設置するところもでてきている。また歯科医師会のネグレクト調査や大阪府産婦人医会の「飛び込み出産と児童虐待等」の調査なども行われる。（○印は関係する主な法改正や施策である。）

○「妊娠期からの妊娠・出産・子育てに係る相談体制の整備について」（2011（平成23）年7月27日付、雇児総発0727第号等

その他、法務省関係の「子ども人権110番」「子ども人権SOSミニレター」等による相談事業や民間の児童虐待防止団体（NPO）による電話相談や早期発見のための取り組みも活発に行われる。

3.2 早期発見・早期対応

児童虐待防止法第6条における児童虐待を発見した場合の通報義務の拡大や通報を受ける体制の強化（全国的な通報受受理体制の創設や市町村での虐待通報受受理体制など）が行われる。早期対応としては、通報があった場合の速やかな安全確認を行う「48時間以内の目視による安全確認のルール」の徹底が、さらに虐待が疑わしい場合であっても「積極的な児相一時保護所の活用」が運営指針で明記される。また大阪市のように同市西区で発生した幼児餓死事件の対応の教訓から消防署と子ども相談センターが連携して夜間の安全確認体制の強化を図る自治体もある（通報体制の強化に伴う相談件数の増加は、大阪市が夜間相談受受理体制を強化した平成21年以降の急増からも見て取れる（図1））。

3.3 在宅支援

1997（平成9）年に児童虐待防止市町村ネットワーク事業（モデル事業）が創設され、その後2004年（平成16）年にはこの事業が発展した形で要保護児童対策地域協議会（以下、「要対協」という。）が創設される。要対協の設置は2007（平成19）年に努力義務化が明記される（平成22年度の市町村の設置率は98.9%）。創設当初は要対協の代表者会議での情報交換会的色彩が強かったが、保育所等の関係機関が関与していたにも関わらず子どもが虐待死するケースが少なくないことから、近年では虐待を受けている子どもの重症度への評価、対応する主機関の明確化や個別ケースへのアセスメントの検討等が行われるようになってきている。（○印は関係する主な法改正や施策である。）

○2005（平成17）年2月 市町村児童家庭相談援助指針について（雇児発0214002号）

○2011（平成23）年 大阪市は要対協へのSVの派遣（ケースマネジメント等）事業を実施

○要保護児童対策地域協議会設置・運営指針について（2010（平成22）年3月 雇児発0331第6号）

3.4 児童相談所の機能強化

児童虐待防止法は当初、子ども相談の専門機関である児相の機能強化、特に介入・保護面を強化していく色彩が強く、そのための運営指針の改定なども行われる。その後、「子どもの自立までの支援」や「家族再統合」に関心が向けられ、児相や児童養護施設等の機能強化が重要視されるようになる。しかし「虐待を受けた子どもと家族の再統合に向けたプログラム（保護へ者のカウンセリングや子どもの心のケア）」事業を見ても、ほんの一部の親子を対象として行われているに過ぎない。このように治療プログラムひとつを取り上げても課題が山積しているのが現状である。その他、主な取り組みには次のようなものがある。

- ・ 児童福祉審議会児童相談所部会の活用（保護者等と児童相談所の意見が合わないなどの対応の難しいケースの審議や一時保護期間（2ヶ月）の延長の承認など）
- ・ 法的対応のための弁護士との協働（児童福祉法第28条による施設入所を求めている家庭裁判所への申立や親権喪失及び親権の停止の申立）
- ・ 一時保護所の機能強化（指導職員へのスーパーバイザーの配置）
- ・ 被虐待児や非行少年及び幼児から高校生までの年齢幅に応じた個別的支援への取り組み
- ・ 専門性の高いCWの配置（質と量）
- ・ 児相長や職員等への研修（新任所長研修の義務付けなど）
- ・ 虐待ケースを主担当とする人員及び虐待対応班や室の設置等の機能の拡充

3.5 社会的養護体制の強化

虐待を受けた子どもが真に救済されるためには保護され、安全な場所で生活できることだけではない。その時に受けた傷が癒され、再び地域で、家庭で生活していける支援が並行して行われなければならないし、そのことは十分認識されてきたが、実際にはその体制は質・量とも貧弱なまま放置されてきた。このため国は「社会的養護のあり方」を検討し、2011（平成23）年7月にそのとりまとめを行っている。とりまとめ報告⁴⁾では被虐待児や発達障害児の施設入所割合が近年増加していることから、個々の子どもの態様に応じた支援の必要性が強調され、改善のための提言が行われている。この結果、2012（平成24）年に児童福祉法最低基準の見直しが行われるが、社会的養護の現状を勘案すると抜本的改正にはほど遠いものである。参考までに社会的養護に関する主な取り組み内容を以下に記す。

○被虐待児等へのケア強化を目指した取り組み

- ・ 個別対応職員の配置（被虐待児への個別対応の強化を目的）、家庭支援専門相談員（ファミリーケースワーカー）の配置（家族再統合と地域での子育て支援を目的）、心理療法等担当職員の配置（被虐待児の心のケアを目的）

○支援のための社会的養護体制強化を目指した取り組み

- ・ 2004（平成16）年 施設内虐待の防止（※平成22年度の施設内虐待の通告・受理件数は施設が27件、里親等が9件報告されている。）
- ・ 2011（平成23）年12月 「児童養護施設及び里親等の措置延長等について（通知）」
- ・ 2012（平成24）年 児童福祉施設（乳児院・児童養護施設・情緒障害児短期治療施設・児童自

立支援施設)の運営指針の策定(今後マニュアル作成が予定されている。)

- ・里親制度の拡充(専門里親の創設等)
- ・個々の入所児の自立に向けた支援(自立支援計画の作成)
- ・2012(平成24)年 施設でのサービス内容の適正化(第三者評価を受けることの義務化)

3.6 その他、関係機関等の連携強化等

児童虐待の支援は児相一機関だけで完結できるものではなく、今日では関係機関との連携なしにはできないものという認識で枠組みが形成されており、連携が比較的発展したものに次のようなものがある。

- ・立入調査等の警察との連携
- ・弁護士との連携(法的対応ケースを中心とした連携など。)
- ・各地にある児童虐待防止のための民間の相談機関(NPO)との連携

以上から支援面での取り組みは、徐々にではあるが進展しているものの、まだまだ多くの課題を残している。

4. 事例から見える課題

上記のような体制強化が図られてきたにも関わらず、効果的な支援が展開されていない点について、その問題点を事例から考察する(事例については本旨が損なわれない程度に修正を加えている。また★は事例に対する筆者の考察である)。

4.1 施設から引き取った後、虐待が再発し、死亡させた事例⁵⁾

母は若年で結婚し、A君を出産。父母の生活が不安定なため生後3ヶ月の時にA君を乳児院に預ける。その後父母は離婚し、A君は2歳になったのを機に児童養護施設に措置変更される。その後、母は再婚し、施設にいるA君を不憫に思ったのか、両親はA君の引取りを希望する。家族調整の上で家庭引取りとなるが、数ヶ月もしないうちに継父の身体的虐待によりA君は死亡する。

引取りに関しては児相の指導に母と継父は従い、その経過もよく家庭引取りとなっている。ただ継父は仕事をしておらず、経済的問題を抱えた家族であった。また児童福祉司(以下、「CW」という。)が母と面接した時には、母は「本児がごめんなさいなどを言わないので、関わりが難しい」という話をしているが、もともと虐待を主訴としたケースではなかったことからCWは軽い養育の悩みと受止めていた。そのことで児相全体の虐待ケースとして認識が甘かったのではないかと検証委員会より指摘されている。

★ 母に発達上の課題があること、若年で養育経験がないこと、ステップファミリーであること、経済的困窮を抱えていたことや子どもが長年親と離れて施設生活してきたことなど、虐待のリスク要因を多く有している家族という認識の下での支援や介入が行われなかったことが、このような事態を招い

たと児童事例検証委員会は指摘している。

要対協の実務者会議に施設退所児も対象ケースとして上程するようになったが、児童が入所していた施設と引き取り後の生活地域が異なることが多く、当該する子どもの世話していた施設側の協力(実務者会議やケース会議の出席など)が得にくいなどの問題がある。施設から引き取り後の父母の養育態度を危惧しながらも、十分な支援体制がとれずに虐待死に至ったケースは少なくない。虐待を受けた子どもが家庭に戻る時の評価をどのように行うか、また家庭に戻った後の支援をどのように行うか大きな課題である。

4.2 医療機関等と連携のとりにくい事例(筆者が相談を受けた事例をモデルに作成)

母は高校を中退し、夜の仕事を転々とする。その間に知り合った男性から覚せい剤を貰い、使用する。数人の男性との同居を繰り返し、その間も覚せい剤を常用し、何度か覚醒所持で逮捕される。〇〇歳の時に妊娠するが、妊娠届けも出さず、母子手帳も取得せずにB子を出産する。病院よりハイリスク家庭として市の福祉部に通報があり、保健センター等の関係機関が関わる。

母は覚せい剤の後遺症から就労困難という理由で生活保護を受給。B子は保育所を利用しながら養育されるが、母は養育を同居男性に委ねているような状態である。また覚せい剤に再び手を出しているという噂もある。時々連絡もなく休むため保育所は家庭訪問して見守りを行っているが、「いつまでこのような状態が続くのかと思うと、不安だ。」と担当保育士は語る。母が通院先にCWから問い合わせてもらおうが、投薬を取りにくる程度で、特に母の薬物依存へのカウンセリングを行っていない。担当医は母に子どもがいることは承知しているが、そのことで相談を受けたこともないという。

★ 保護者にうつ病や薬物依存があり、子どもへのネグレクト等の虐待が危惧されるケースは数多く存在し、中には子どもの虐待死に至るケースもある。特に保護者(母親に多い)にうつ病等の精神的課題があり、自殺未遂のあるケースは子どもの虐待死に結びつくことが少なくない。

子どもの安全確保と見守りには保育所等の役割は欠かせないが、保護者への治療やケアという言う点では医療機関との連携が不可欠である。しかし現状は、多くの精神医療機関では虐待のリスクの高い保護者への具体的な介入・支援する法的枠組み(出前型の相談等)がないため協力が得にくく、結果的に家族への積極的な関与も出来ないまま地域での見守りとなっているケースは少なくない。医療が患者個人の治療を優先することは止むを得ないが、「家族の中の患者」という視点から機関とどのような連携体制がとれるのか、制度に関わる問題として検討されるべきである(例えば、要対協から出席要請があれば応じなければならないなどの仕組みの創設等)。

4.3 虐待の重症度の判断を誤った事例⁶⁾

若年で結婚した母が、夫のDVから逃れるためにA市で生活している男性宅に転がりこむ。母には軽度の知的障害があり、前市役所は母の養育について不安視していた。前市役所から連絡を受けたA市の保健・福祉機関が虐待の評価を行い、介入する。しかし公的機関の介入に対し、母と内夫は協力的であったり、拒否的であったりするなど態度をコロコロ変える。母との信頼関係を樹立するための努力が

払われるが、この間も2人の幼児のネグレクト状態が続く。A市より児相へ通報がなされるが、状態が把握できないまま時間が経過し、最終的に児相が立入調査を決断するが、その検討中に幼児が箱に閉じ込められて死亡する。

★ 本ケースも検証委員会が開催され、そこでは当初の危険度評価に関係機関が引きずられ介入の時期を逸したことや市町村と児相の関係などの問題が指摘されている。また、ネットワークによる見守りもあったが、保護者の意向に振り回されるなど、支援機関が計画的な支援が展開できないまま不幸な事態を招くことになった。市町村の専門性と指導機関である児童相談所の認識の違いなど多くの課題が指摘されている。

市町村では比較的軽微な虐待ケースを扱い、児相は保護を要するような難しいケースを基本的に取り扱うということになっているが、現実の虐待ケースでは明確にその線引きをすることは難しい。連携の在り方とともに両機関の専門性が問われたケースでもある。また妊娠中からリスクの高いケースをどのように把握し、支援していくかという点でも課題がある。

4.4 児童相談所の専門性が問われた事例⁷⁾

父母は4人の子どもをもうける。長男（平成8年生まれ）は父母の虐待で親権喪失審判により祖父母に養育される。また長女は生後3ヶ月で突然死している。県外の児童相談所より長男の保護に関して協力要請があり、管轄児相が関わる。その後、次女の対する虐待通報で計4回立入調査を行うも、ドアが閉められていて立入ることが出来ず。この間に長男の件で家庭裁判所の仲介もあり、児相も父と面会を持てるようになるが、それも次第に連絡が取りづらくなる。その後、児相は次男らの見守り体制をとりながら介入のタイミングを計っていた。3男（当時3歳）の虐待について確証が得られないまま推移し、最終確認（1歳10ヶ月）時から1年以上も安否確認がされないまま3男は虐待死している（本ケースは臨検・捜査の規定が出来る前のケースである）。

★ 児相の対応（虐待の認識・評価の問題、子どもの安全確認の問題、立入調査の問題、ケース検討会の運営に関する問題など）が分析され、検証委員会より提言が行われている。立入調査における問題はその後改正児童虐待防止法（2007年）において臨検・捜査が明記されている。

児童虐待ケースでは、保護者の生活実態が把握しにくいものや、保護者が公的機関の介入に対して非常に攻撃的なことも少なくない。こうしたケースではパートナーシップを樹立してソフトな支援を展開していくことが非常に難しい。それ故、必要に応じて思い切った職権介入が検討されることになる。しかし立入調査等はどのCWも経験しているわけではない。つまり制度が創設されても使いこなすだけの技術や知識が乏しく、また行使した場合のリスク面ばかりを気にして躊躇している機関が少なくないことなどから対応の検討に時間がかかり、子どもを早い段階で救済できないという問題が生じやすい。

子どもの虐待死を招いた要因に多くの検証委員会から児相や関係機関の判断の甘さ、アセスメントの不備などが指摘されているが、実際に改善しようとするCWの専門性の向上には非常に時間がか

かる。当面する緊急ケースでは、それを待っていることはできないため、それを補完するシステムの創設が必要である（外部コンサルテーションの活用やSV機能の委託など）。

4.5 外国籍の保護者への支援

4.5.1 事例1

我が国で就労している外国籍の夫婦の子ども（障害がある）に医療ネグレクトの疑い（手術に同意しない）があり、医療機関から通告される。児相の介入に対して両親は「母国では障害児を育てる環境がないことや子どもの将来のことを考えるとこれ以上の医療行為は望まない」と話し、子どもの手術を拒否する。（相談を受けたケースをモデルに筆者が作成した事例。）

4.5.2 事例2

日本人男性と結婚したが、離婚したフィリピン籍の母親が二人の子どもと無理心中を図る。母は命を取り留めるが、長男（小学1年）が死亡した事件が発生する（2012年4月 大阪市中央区で発生した児童死亡事件より）。

★ この2ケースは外国人の子どもの虐待を扱ったものであるが、事例1のケースでは、当該者の国の法律と我が国（例えば、親権の停止制度の有無など）のものとは異なることがさらに対応を複雑にしている。また事例2のケースでは、外国籍の保護者への支援体制が不十分なことが間接的な起因となっている。

多くの死亡事例検証委員会の報告書を読むと、外国人に関わらず一般市民であっても社会資源そのものが熟知されておらず、孤立を深め、重大な結果に至ったケースは少なくない。子どもの養育を独特の価値観（体罰の容認等）で行い、その行為を返り見ない保護者には法的な枠組みを前面にした対応方法も必要である。しかし大半は子育てに悩みを抱えながらも支援の受け方がわからない、または相談機関の介入に消極的な保護者である。少し誰かの後押しがあれば支援の土俵に上げられるようにより丁寧な啓発や支援システムの開発が必要である。

4.6 遺棄された子ども

産まれて間なしの乳児を路上や地下鉄のトイレなどに捨てる遺棄事件が新聞で報道されることがあるが、加害者が特定しにくいこともあり、支援が困難である。

★ 妊娠の届け、母子手帳の交付を受けることが義務づけられているが、望まぬ妊娠をした保護者の中にはこうした手続きを踏まない、または踏めない人が少なからずいる。その理由は様々であるが、適切に相談にのってくれる機関を知らない保護者、また知っていても相談すると非難されるではないかというおそれや子どもとの関係を他の家族等に知られたくないなどがこのような行為に至っていることも少なくない。こうしたケースの予防には出産前からの教育、もっと言えば義務教育の段階から虐待が何たるかを教えることが重要であろう（人権教育の一環として）。

また遺棄された子どもの基本的な支援としては、乳児であれば乳児院で過ごし、その後児相等の機関を通じて適切な里親への委託が模索される。しかし、我が国の里親状況は社会的養護（養護系）の約10%程度であり、里親の絶対数も不足している。さらに乳幼児に少しでも身体的な障害等があると、養親希望者は非常に少なくなる。つまり社会的養護の充実を謳いながらも、手のかかる子どもには依然として支援の光が届いていないのが現状である。

その他、住民表がない、所謂「消えた子ども」の問題では、第8次の児童虐待死亡事例調査報告において「居住実態が把握できない子どもの安全確認の実施」が提言されているが、具体的な手法（法的な規程）が明記されていないため、現場にまかせになっているなどの課題がある。また子どもが虐待死した場合、今日では国や地方自治体は検証委員会のもとで検討、提言が行われるが、実際に検証委員会がすべてを事項について検証が出来ているのかと言えば、そうではない。例えば、加害者のプライバシーや警察の捜査の進捗状況などの壁もあって、加害者の真の気持ちなどがわからないまま検証委員会が開催されていることも少なくない。こうした検証委員会の権限の問題についても検討していくべき課題である。

以上、どの課題も簡単なようで実際に対応している機関の現場では苦慮されているものばかりである。

5. 児童虐待防止のための施策の評価について

児童虐待防止法の施行に伴う種々の取り組みが行われてきたが、実際に子どもの虐待に関わってきた者や関係機関はどのように評価しているのかについて見てみる。

5.1 児童虐待防止法・児童福祉法改正への提言及び意見から

児童虐待防止法が制定された点については、当時、高い評価を与えながらも、実務を携わる児相等より多くの課題が指摘されていた。その中から1998（平成14）年に「児童虐待防止法・児童福祉法改正への提言及び意見」^{8）、9）}を取り上げて現状での評価を行うとおおよそ次のようになる（評価の基準は「80%以上達成」、「50%～80%達成」、「20%～50%達成」、「20%以下の達成」の4段階に筆者が分けて行った）。

【80%以上達成したもの】

「防止法第1条に虐待が児童の人権侵害であることを明記するとともに、目的として「家族の支援」を加えること」や「通告に関する規定の整備として、防止法6条の「虐待を受けている児童」を「虐待を受けておそれがあると認められる児童」と改めること」「親権の柔軟で多様な制約方法について」など全20項目中の5項目であった。

【50%～80%達成したもの】

「児童相談所等の関係行政機関の機能を見直すこと」「被虐待児の保護」など全20項目中8項目である。

【20%～50%達成】

「防止法4条（国等の責務）を拡充し、様々な課題と施策が国等の責務であることを明確にすること（具

体的な提言として発生予防の強化、児童の保護と回復、施設・職員・里親等の配置の充実、民間団体の充実等)」や「児童相談所と児童福祉施設の直面する事態を解消するため次の措置をとること（具体的な提言として児童福祉司の配置基準、児童福祉司以外の職員の充実、一時保護の充実と緊急受け皿（シエルター）の整備、一時保護委託費の増額、児童福祉施設最低基準を改正、児童福祉施設の強化等、スーパーバイザーの配置等）」など全20項目中5項目。

【20%以下の達成】

「親への心理的医療的援助（治療）ないし教育的援助について」や「親子分離に伴う施設（里親）等と親との対立調整について」など全20項目中2項目。

非常に大雑把な評価ではあるが、50%以上のものが75%あり、特に法的な整備面はかなり進捗している。また児童相談所や児童福祉施設の改善・充実については課題も多くあるが、それでもこの10年間でかなり進展している。

5.2 小林美智子氏の評価

では私見だけでなく他者の評価はどうであろうか。長年、児童虐待の予防に貢献され、現在子どもの虹センター長である小林美智子氏の評価¹⁰⁾を見てみる。

表2 「大阪府医療・保健・福祉合同調査の今後の課題」とその後の達成状況 —その1—（平成21年度）
大阪府児童虐待調査研究：被虐待児のケアに関する調査報告書（平成元年）

注 NPO 児童虐待防止協会の20周年記念フォーラム「虐待問題が日本社会に鳴らす警鐘」の基調講演で同氏の我が国が「なした事」と「できていない事」より引用¹⁰⁾。

1	年令による虐待像の違い、機関による把握できる項目の違いが大きく、診断基準の作成と情報収集システムが必要。	★
2	全体を統括する機関（児童相談所）の明確化と依頼方法を 検討する。	★
3	多関連機関は目標・方針共有と役割分担明確化に、カンファレンス統括者が必要	★
4	支援には法律整備（個人情報保護・親権への対応）が必要	★
5	府民への啓発と電話相談の設置	★
6	医療・保健・保険所・福祉事務所での発見が重要	●
7	虐待の支援が難しいため、マニュアル作成、支援者への サポートが 必要	●
8	ネグレクトも虐待と認識する。	●
9	兄弟への虐待と認識する	●
10	施設保護・退所基準の見直し、特に0～2歳児を急ぐ	○
11	多機関による地域別の地域ケアシステムの構築	▼

達成状況を★>●>○>△>▼で示す。

本評価はその2もあるが、其の2では「虐待とわかっているにもかかわらず死亡を防ぐ有効な評価が出来ていない」等の△が11項目中7項目、「望まぬ妊娠・子育て困難な親・継父母の子育てへの支援を検討すべきである」などの▼が4項となっている。以上が小林氏の評価であるが、ここでも法的整備や支援の枠組みの明確化等はかなり進捗していると評価されている。残された課題としては世代間のフォローなど家族全体を含めた支援のあり方が今後の課題としてあげられている。

5.3 児童虐待の防止等に関する政策評価（総務省）の内容²⁾

最後に、国の政策評価を見てみる（この評価では資料も多く、すべてを記載することは困難なため、本稿では評価結果と主な勧告事項のみを紹介する）。

【評価の結果】

児童虐待の防止等に関する政策は、①児童虐待相談対応件数は増加の一途、②虐待死亡児数は減少していない、③「発生予防」、「早期発見」、「早期対応から保護・支援」、「関係機関の連携」の各政策における効果の発現状況からみても、早期対応から保護・支援については一定の効果がみられるものの、残りの政策については不十分とし、まとめでは「政策全体としての効果の発現は不十分」と結論している。

【主な勧告事項】

- i) 児童虐待の発生予防に係る取組の推進
- ii) 児童虐待の早期発見に係る取組の推進
- iii) 児童虐待の早期対応から保護・支援に係る取組の推進
- iv) 関係機関の連携強化（要保護児童対策地域協議会の活性化）

以上が勧告事項であるが、さらに本報告書には厚生労働省・文部科学省への個別勧告が記載されている。

【厚生労働省関係】

- i) 乳児家庭全戸訪問事業及び養育支援訪問事業の実施していない市町村並びに乳児家庭訪問事業の訪問率が低調な市町村がみられる原因を分析した上で、必要な改善措置を講ずること。
- ii) 児童虐待の発生予防について、更なる効果的な取組を検討すること。
- iii) 市町村に対して、保育所における速やかな通告を徹底するように要請すること。
- iv) 都道府県等及び市町村に対して、保護者指導プログラムに関する情報提供を行うこと。また、児童相談所が行う保護者に対する援助が効果を上げる方策を検討すること。
- v) 児童相談所及び市町村が援助指針。方針の決定や対応終了の判断をする際には、保護者及び児童に対する適切なアセスメント（調査）を実施するよう要請するとともに、虐待の状況について適切な判断をおこなうためのアセスメントシートを提示し、これを積極的に利用するよう要請すること。
- vi) 要対協の個別ケース検討会議及び実務者会議の機能が発揮されるような運営方策を検討し、市町村に対し、要対協の個別ケース検討会議及び実務者会議の活性化を図るよう要請すること。

【文部科学省関係】

- i) 児童虐待の発生予防について、更なる効果的な取組を検討すること。
- ii) 平成22年8月に発生した課長通知を踏まえた小・中学校における児童虐待の通告を把握し、その結果、速やかな通告の徹底が必要な場合には、その原因を分析した上で、速やかな通告の徹底方策を検討すること。

以上から、国も小林氏も防止政策が進展してきていることは認めているが、それでも十分効果が発現していないことを指摘している。

6. 今後のあり方について

児童虐待の対応は、予防、早期発見・早期対応、介入と保護、地域での支援、家族再統合、被虐待児の自立までの各段階が有機的に連動していなければならない。しかし政策評価や事例等を見る限りこうした政策が有効に稼動していないと言わざるを得ない。児童虐待は著しい人権侵害であり、何よりも優先して組織的対応がされなくてはならない問題であるにも関わらず、その支援の判断（アセスメント力）が甘く、またアセスメントが行われても、それを実施する人の力量不足などの様々な問題が複合して、結果的に子どもの生命が失われる、または大きなこころの傷を負わせしめるような状況を容認した形になっている。例えば、早期発見に「疑い」が明記されているにも関わらず、保護者とも関係性を必要以上に意識し、「確証がない」や「この程度の行為は虐待でない」という認識の甘さが重大な事態に至った事例は過去に散見される。子どもに関わるどの機関も職員不足等から目の前のケースの対応に追われていることは理解できるが、現に虐待を受けている子どもにとってはそのような事情は何ら関係のないことであり、地域社会が、国が自分たちを放置したという点では変わりがない。子どもはある意味、保護者から、そして社会から重複して虐待を受けていることになる。それ故、児童虐待への対応は喫緊の課題であり、早急に体制を整備、拡充していくことが求められている。そこで、各機関等が今後検討していくべき主な課題を以下に提示する。

【児童相談所関係】

- ・児童福祉司や児童指導員の専門性の強化。（CW等の専門性が乏しいこと、一般職では転勤が多く専門性が担保しにくいことなどから自治体にCWや所長等に児童福祉司資格者の配置を義務付けるなど）。
- ・児童心理司の適正な配置基準（一人のCWの担当ケース数が多いこと）の改善
- ・里親担当CWの専任配置
- ・児相と市町村の連携強化（要対協と児相の協働体制の構築）
- ・児相長の資格要件（国は研修を条件づけているが、その程度でいいのか）
- ・家族調整プログラムの充実（すべてのケースが対象になっていないし、その体制もとれていない。）
- ・一時保護所でのこころのケアの対応（2ヶ月以上の入所は児童相談所部会等の承認が必要だが28条等に申請準備として認められるが、こころのケアでの延長は原則認められていない。）。

- ・一時保護所での学習権の保障（実習的な学校教育の保障になっていない。）と被虐待児と非行少年や年少児と年長児が混合処遇になっていることの解消

【医療関係】

- ・虐待予防の視点から、外来における育児相談の充実
- ・養育者が精神的な課題を抱えているケースへの対応（必要に応じて要対協議への出席義務の創設）
- ・予防対策の拡充（妊娠が判明した時からの支援の仕組み）

【司法関係】

- ・家庭裁判所の児童福祉法第28条等の判断基準と少年法にある試験観察制度を導入し、家庭裁判所と児相がともに関与する方策の検討（または審判事由に付帯条件を明記すること）
- ・児童福祉法第28条により承認されたケースの更新のあり方

【教育関係】

- ・スクールソーシャルワーカーとスクールカウンセラーの児童虐待防止の位置づけと配置（人員増）
- ・子どもの人権に関わる専門職の訓練や教育システムの創設
- ・就学に関して住民登録等の機関と教育委員会との連携体制の強化

【保健関係】

- ・家族背景が複雑な福祉や司法との連携
- ・乳児検診未受診者に対するガイドラインあるいは法的な仕組み
- ・地域で虐待を受けた子どもで、思春期に悩みを抱えている子どもへの支援の強化

【児童福祉施設等の関係】

- ・親権の停止における施設長の監護に関する個別事例の検証（「不当に妨げてはならない」の具体的な問題の検証）
- ・社会的養護下にある子どもの自立（大学進学、リービングケア、アフターケアや居場所づくり）
- ・児童福祉施設最低基準の抜本的見直し
- ・指導員や保育士の専門性（施設内虐待の問題と関わって）の強化
- ・措置の年齢制限：児童が18歳以上になると児童福祉施設（児童養護施設等）への措置が困難
- ・里親制度の拡充とバックアップ制度の確立

【地域との連携（主に要対協との関係を中心に）】

- ・要対協の活動の地域格差の是正
- ・要対協のコーディネーターの専門性（SV制度の充実）の確保

すべての課題をこの場で記載することは困難であるが、以上の課題を見ても、保護を中心とした今日までの支援強化から、その虐待を受けた子どもと家族の再統合に向けて、また不幸にも家族へ戻る可能性が少ない子どもへの自立までの支援に課題が多く集中していることがわかる。

そして、こうした支援に関わる人々の専門性の向上なしには、保護者からの虐待により、命を亡くすことのない社会の実現は困難である。

引用文献

- 1) 厚生労働省 (2012) 子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について (第8次報告)、社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会、添付資料より。
<http://www.mhiw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002fxos.html>
- 2) 総務省 (2012) 児童虐待の防止に関する政策評価 (評価の結果及び勧告)、p.13、p.151～166。
<http://www.soumu.go.jp/main－sosiki/hyouka－n/ketsyuka.Html>
- 3) 大阪市子ども相談センター (2011) 事業統計 (平成22年度実績)、p.23.
- 4) 厚生労働省 (2011) 社会的養護の課題と将来像、児童養護施設等社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ、p.1～45。
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki-yougo/dl/08.pdf>
- 5) 大阪市社会福祉審議会児童福祉専門分科会大阪市児童虐待事例検証委員会 (2012) 大阪市における小学生男児死亡事例検証結果報告書、p.1～p.16。大阪市。
- 6) 浜市児童虐待による重篤事例等検証委員会 (2011) 平成22年度児童虐待死亡事例検証報告書、p.1～19。横浜市。
- 7) 福島県児童虐待死亡事例検証委員会 (2006) 児童虐待死亡事例検証報告書、p.1～17。福島県。
- 8) 平湯真人 (2002) 児童虐待防止法・児童福祉法改正への提言及び意見。JaSPCAN 理事会案。
子どもの虐待とネグレクト、Vol.4 No.2 p.204～209。日本子ども虐待防止研究会。
- 9) 日本子ども虐待防止研究会 (2003) 児童虐待防止法・児童福祉法改正への提言と意見。JaSPCAN。
ニュースレター No.14 p.3～6。
- 10) 小林美智子 (2010) 虐待問題が日本社会に鳴らず警鐘 (2010年児童虐待防止協会20周年記念フォーラム)、p.6、NPO 児童虐待防止協会。

参考文献

- 日本子どもの虐待防止学会 (JaSPCAN) (2009) 児童虐待をめぐる親権制度見直しについての意見書、虐待に関する制度検討委員会。
- 津崎哲郎 (2002) 法改正に向けて～児童相談所からの提言、子どもの虐待とネグレクト Vol.4 No.2、日本子ども虐待防止研究会。
- 大阪産婦人科医会 (2011) 未受診や飛び込みによる出産等実態調査報告書 ― 平成22年度大阪府委託事業。
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 (2010) 要保護児童対策地域協議会設置・運営指針について。雇児発0331第6号。
- 名古屋市児童虐待事例検証委員会 (2012) 名古屋市死児児童虐待事例検証報告書、名古屋市。
- 日本子どもの虐待防止学会 (JaSPCAN) (2010) 児童虐待等要保護事例の検証委員会に係るアンケート調査。虐待に関する制度検討委員会。
- 日本子どもの虐待防止学会 (JaSPCAN) (2007) 児童虐待援助における児童相談所と警察の連携に関するアンケート調査及び提言。虐待に関する制度検討委員会。
- 日本子どもの虐待防止学会 (JaSPCAN) (2009) 次期児童虐待防止改正に向けた児童相談所の課題ための調査報告書。虐待に関する制度検討委員会。
- 研究代表 才村 純 (2011) 児童相談所の専門性の確保のあり方に関する研究 ― 自治体における児童福祉司の採用・任用の現状と課題 ―。平成21年度報告書。子どもの虹情報研修センター。