

児童虐待の防止に向けた取組みと今後の課題

棚 村 政 行

- 1 はじめに
- 2 児童虐待の実情と家庭裁判所・児童相談所の取組み
- 3 児童虐待防止法制の展開
- 4 児童虐待防止対策と法制度上の課題
- 5 児童虐待をめぐる日本の取組み
- 6 児童虐待防止に向けた各地の取組み
- 7 海外での児童虐待防止の取組み
- 8 おわりにー児童虐待防止の今後の課題

1 はじめに

2010年に、全国の児童相談所が対応した児童虐待の件数は、5万5152件と初めて5万件を突破し過去最高となった。2009年が4万4211件であったので、1万件以上の増加となっている。東日本大震災の影響で、この数字は、宮城県、福島県、仙台市はデータの提供ができず集計から除かれている¹。都道府県別では、大阪府の7646件、神奈川県7466件、東京都の4450件と続く。

2008年4月より、児童の安全確認・安全確保の観点から、解錠・臨検等を可能とする強制的な立ち入り制度が導入されたが、臨検・搜索は2件にとどまり、出頭要求・立入調査は50件で、対象児童数は延べ72人、再出頭要求は6件あった。2009年に、児童虐待で死亡した事例は47例、児童数は49人であ

り、心中も入れると88事例あった。

虐待死事例では、0歳児が20人と最も多く(40.8%)、5歳児までが43人と9割を占める。身体的虐待が59.2%、3歳未満の子ではネグレクトが半数を占めていた。主たる加害者は、実母が虐待死事例で46.9%、心中事例で56.4%を占め最も多い。虐待死事例では、「望まない妊娠」「母子手帳未発行」「妊婦健診未受診」が多く、これら妊娠期・周産期の問題を抱えている傾向が強い。加害動機でも、3歳未満では「子どもの存在の拒否・否定」「保護を怠ったことの死亡」が多く、3歳以上では「しつけのつもり」が最も多い。児童相談所が関与していた死亡事例は虐待死で12件、25.5%、心中事例で6件、20%にのぼった。これらのことから、情報収集、リスクアセスメントや措置解除後の関係機関との連携・フォロー体制が課題であることが浮かび上がってくる。

そこで、本稿では、はじめに、最近の深刻な児童虐待死事例、家庭裁判所での児童福祉法28条事件の動向や児童相談所の相談体制と社会的養護の現状などについて一瞥したうえで、児童虐待防止法、児童福祉法、民法などの児童虐待防止法制の展開状況と今後の法制度上の課題について検討をする。次いで、日本国内での国のレベル、地方自治体レベルでのさまざまな児童虐待防止に向けた施策や取り組みについて紹介し、またアメリカ、イギリス、ドイツ、フランスなどの海外での児童虐待防止法制や特徴的な取り組みについても概観したうえで、最後に、日本における児童虐待防止に向けた新たな取り組みと今後の課題について若干の展望を試みることにしたい。

2 児童虐待の実情と家庭裁判所・児童相談所の取り組み

(1) 最近の深刻な児童虐待死事件

① 兵庫4歳児監禁致死・死体遺棄事件

2007年7月に、兵庫県小野市の県営住宅で当時同居していた母親A(34歳)と同居していた男性B(35歳)が母の長男C君(当時4歳)の両手足を縛り、身体より小さな衣装ケースに閉じ込めたうえで、熱中症で死亡させ、遺体を二人で遺棄して冷蔵庫の30センチの野菜室に隠した事件が約2年後の2009年

4月に、母親が警察に自首したことで発覚した。C君は、死亡の前日、保育所で体にあざが見つかったが、翌日から来なくなり、母親Aからの連絡で「引っ越すことになった」と一方的に伝えられ、それ以上追及することはなかった。母親は親の勧めで結婚した元夫D（37歳）とうまくゆかず、2007年3月に出会い系サイトで知り合った男性Bの県営住宅に子ども2人と3人で転がり込んだ。優しくしてくれると思った新しい夫Bは、「しつけ」「教育」と子どもたちに暴力を振るいはじめ、母親Aにも、部屋では鎖でつながれ、体中にきりでピアスの穴を開けられるなどすさまじい暴力に支配された。公判で、B自身が虐待された成育歴をもつことも判明し、預金もなく、仕事も友人もない母親には、頼れる人や場所は男性だけだった。「嫌なら出ていけ」と言われると何も言い返せず、Bによる母親AへのDVと子どもCへの暴力があり、被害が深刻化、潜在化してしまった最悪のケースと言える。母親Aは懲役6年の実刑判決が確定し²、刑務所への移送をまつ大阪拘置所で、「私が一歩踏み出す勇気があったら、こんなことになっていなかったのに」と涙を流して悔やんでいた。

② 東京江戸川区小1男児虐待死事件

2010年1月、東京都江戸川区の当時小学1年生のC君（当時7歳）が、実母のA（当時23歳）と継父B（31歳）から木刀で何度も殴られ、Aも「早く謝りなさい」と平手でたたき、C君は涙を浮かべうずくまっていたが、直後に意識を失い、病院に運ばれたが、嘔吐した食べ物を誤って飲み込み肺炎を併発して約10時間後に死亡した。母親のAは、中学3年で妊娠し、15歳でC君を出産した。2005年AはBと知り合い、2009年2月に婚姻しアパートで一緒に暮らし始めた。2009年9月ころから、AB2人はC君が返事をしないとか、謝らないとかで、暴行を働くようになった。腹のあざに虐待を疑った歯科医が江戸川の子ども家庭支援センターに通報し、学校にも連絡が入り校長らは何度も家庭訪問をしたが、顔がひどく腫れあがっていたりしても、救いの手は届かなかった。Bは暴力がエスカレートした理由として、「しつけと思っていた。自分も子どもの頃父親から殴られて育った」と言い、Aは「暴力をやめると甘やかすことになる」と考えた。若い母親の負い目と、しっかり育てたいというプレッシャーがあった」と述べた³。

③ 大阪2児遺棄事件

2010年7月30日、大阪市西区のワンルームマンションで、幼いC（3歳）とD（1歳）の姉弟が母親Aから1ヶ月近く放置され、遺体で発見された。母親のA（22歳）は、離婚後幼い2人の子を引き取り、2010年1月から大阪市の風俗店に勤務していたところ、全く家にも帰らなくなり、食べ物の水もないなかで、幼い子らCDはゴミだらけの部屋で死後1、2ヶ月が経過して白骨死体と化していた。マンションの住民は戸数が80戸もあるなかで、10名が子どもの泣き声や異変に気づきながらも、通報したのは1人で、近所付き合いすらない都会の孤立した家族の問題が浮かび上がってきた⁴。住民の1人は、子どもの泣き声で、3月末から5月中旬にかけて、児童相談所に3度通報していた。児童相談所の職員は5回にわたって訪問したが、いずれもインターフォンに応答はなく、手紙を残しただけで立ち去っていた。都会の孤立化した子どもたちについては、安否確認のために相当の工夫と労力をかけなければならないことを示している。

④ 大阪市西淀川小2男児暴行死事件

2011年8月、大阪市西淀川区の共同住宅の一角で、小学2年生C君（7歳）は、実母A、実父Bと暮らしており、たびたび近隣に両親の怒鳴り声と子どもがギャーギャー泣く声がしていたところ、両親ABは暴行の果てにC君を死亡させた。大阪市「こども相談センター」は、C君が出産した直後から母親Aと関わり、大阪市内の乳児院に預けられ、児童養護施設での生活を経て、2011年3月から再び同居するようになったばかりだった。同居から3ヵ月後に、通学先の小学校の校長から、「おでこにあざがある。話を聞いたらお父さんに殴られた」というので、こども相談センターに連絡し、6月には児童福祉司が自宅を訪問し、子育てのアドバイスをしたが、父親Bは「手を出してしまうことがある」と話していたという。7月にも母親Aから「子どもにいらいらする。体調も悪く一杯いっぱい」と相談を受けていたが、センター側は家庭訪問もせず、C君とも接触しなかった⁵。大阪市のこども青少年局の担当者は、「今から思えば、重大な見過ごしだった。在宅での支援が可能とおもった」と話した。

⑤ 岡山監禁致死事件

2011年5月に、岡山市北区の実母A（37歳）が長女Cさん（16歳）を浴室に放置し死亡させた事件で逮捕監禁致死容疑で逮捕された。Cさんが通っていた県立岡山瀬戸高等支援学校によると、2月にCさんから「家で虐待を受けている」と聞き、虐待と問題行動について市の児童相談所（こども総合相談所）に電話で連絡した。児童相談所は「見守り活動の中での相談」と判断し、「情報提供」として処理した。学校側は2月9日、もう一度対応を求めて「虐待」の電話連絡をした。個人が特定できる虐待情報に関しては、虐待通告として処理し、48時間以内に本人の安全確認が望ましいとされており、通常は、本人の安全確認ができたり、虐待に当たらないと判断した時に「情報提供」として扱う。2月22日、児童相談所の学校で職員がCさんと面談し、24日にCさんから職員でもある精神科医が「グーで殴られた」との聞き取りを行っていたにもかかわらず、母親Aと接触をはかろうと試みたが会えないままであった⁶。2009年3月に児童相談所は、Cさんの虐待を認定しているながら、官民が連携して児童虐待を防止する「要保護児童対策地域協議会」に連絡しておらず、2009年度末で570件の虐待のケースが登録議論されていたが、今回のケースは児童相談所だけでできると判断していたという。しかし、要保護児童対策地域協議会は、児童相談所、福祉事務所、教育委員会、民生委員、警察、NPOなど、孤立した密室で起きやすい子どもの虐待を地域ぐるみで関係機関が連携をとりながら防ぎ、とくに児童相談所だけでは手遅れになったり危険性の高い虐待について各機関で情報を持ち寄り適切に対応する仕組みであって、ここも十分に機能していなかった⁷。

(2) 家庭裁判所での児童福祉法28条事件の動向

2010年に、全国の家庭裁判所が扱った児童福祉法28条1項新受事件は、237件で、2009年より35件ほど増加した。都道府県及びその委任を受けた児童相談所長は、保護者に監護させることが著しく児童の福祉を害し、施設入所等に保護者の同意が得られないときは、家庭裁判所の承認を得て施設入所等の強制措置をとることができるし（児童福祉法28条1項1号）、保護者が親権者でないときは、児童を親権者に引き渡すことが不適當であるときも家庭裁

判所の承認を得て施設入所の措置がとれる（28条1項2号）。児童福祉法28条1項の承認を得て採られた施設入所等の措置の期間は2年を超えてはならないとされ、2年を超えて措置の継続が必要とされるときは、家庭裁判所の承認を得て期間を更新することができる（児童福祉法28条2項）。児童福祉法28条2項の新受事件は、129件であった。2009年は92件であった。

28条事件での虐待者は実父が31.5%、実母が50.2%で8割以上を占める。また、対象児童の年齢は、0歳～3歳未満が11.6%、3歳以上就学前の児童が17.4%、小学生が40.6%、中学生が22.1%、高校生その他が7.7%で、7割以上が小学生以下であった。児童虐待相談対応件数では、就学前の子どもが多いのと異なっている。虐待の態様は、身体的虐待が110件、ネグレクトが93件、心理的虐待44件、性的虐待が19件となっていた。最近は、ネグレクト、心理的虐待が増えている。児童福祉法28条6項で、家庭裁判所は、措置入所の承認及び更新の承認審判において、措置の終了後の家庭への調整のために、当該保護者に対して指導措置をとるべきことを都道府県に勧告できるとされた。これは176件中22件で勧告が行われた⁸。このほかに、家庭裁判所は、児童虐待やネグレクトで親が親権を濫用しているようなケースでは、親族、児童相談所長等の申立てにより、親権喪失宣告申立事件も扱っており、2010年の新受事件数は199件と増加している⁹。

(3) 児童相談所の相談体制と社会的養護の現状

全国の児童相談所は206か所（都道府県と政令指定都市）があるが、2011年4月時点で、専門の児童福祉司は2606人になっている。10年前に比べて、1000人以上の増員となったが、1人で100件を担当するケースも少なくない¹⁰。アメリカ、イギリス、カナダ、ドイツなどの欧米諸国が20人程度であるのに対して、日本は5倍以上もかかえており、かなり過重な負担となっている。児童養護施設数も、2011年に全国で587か所あり、3万5944人の子どもたちが生活しているが、小規模な家庭的養護というより、集団的な養護「施設養護」と言わざるを得ない。3万人を超える施設入所児童の約6割は虐待被害児童が占めており、個別ケアが必要な子どもたちに手が回っていない面もある。要保護児童で里親のもとで暮らすのは、3836人と1割で、8割は施設で暮ら

すのが実情だ。2011年6月に、厚生労働省は、子ども4人に対して最低でも職員1人を配置する新基準を公表した。これまで小学生以上で子ども6人に1人という現行基準を改めることにし、約200億円を2013年度開始の新しい子育て支援制度の中で予算化し、基準の見直しを図る予定にしている¹¹。

3 児童虐待防止法制の展開

(1) 児童虐待防止法の制定

2000年5月17日、議員立法で「児童虐待防止法」が可決成立した。同法は、第1に、はじめて身体的虐待、心理的虐待、性的虐待、保護の怠慢（ネグレクト）を含む児童虐待の定義をおき（児童虐待防止法2条）、児童虐待の内容や形態を明らかにした。第2に、児童の虐待を禁止し（同3条）、国及び地方公共団体に対して児童の迅速かつ適切な保護、虐待防止のため必要な体制の整備等の責務を課している（同4条）。第3に、児童虐待を発見しやすい立場にある学校の教職員、医師、保健婦、弁護士、児童福祉に携わる者に早期発見の努力義務を課し（同5条）、児童虐待を発見した者に通告義務を課した（同6条）。また、第4に、都道府県は、虐待の疑いがある場合に住所居所へ職員等を立ち入らせて調査権、質問権を認めた（同9条）。第5に、児童の安全確認、一時保護、立入り調査にさいして警察官の援助を求めることができるとした（同10条）。さらには、第6に、児童虐待をした親の面会・通信の制限（同12条）、しつけに対する配慮、虐待・暴行等の犯罪性を明らかにする（同14条）など¹²、もともと実務で行われていたことを明文で認めた点もないわけではないが、一歩前進と評価されよう。

しかし、同法にも全く問題がないわけではなかった。たとえば、通告義務についても、罰則を科したり守秘義務ある専門職の通報が義務違反とならないことを明らかにし、善意の誤報に対する免責規定を設けたりすべきだという問題も指摘される。また、親権制限規定についても、身上監護権の一部停止、部分的剥奪など柔軟な制度が必要であったところ、後述のように、親権停止制度の新設を含む民法の一部改正が成立した。加害親についても、指導を受ける義務を課し、都道府県に勧告権を認めているが（11条）、インフォー

ムド・コンセントの問題はあるにしろ、カウンセリングや治療など継続的にケアする体制を整備しなければならない。

(2) 2004年児童虐待防止法の改正

2004年4月には、児童虐待防止法の一部改正、2004年11月には児童福祉法の一部改正が行われた。2004年10月に施行された改正児童虐待防止法では、第1に、児童虐待の定義の見直しがなされ、虐待・放置の定義の中に保護者以外の「同居人」の同様の行為も保護者によるネグレクトの一類型として、また児童の目の前で行われた「配偶者への暴力」をも児童虐待の定義に含めたりした。第2に、国及び地方公共団体の責務についての規定も改め、児童虐待の予防及び早期発見から被害児童の自立支援を含む各段階での国及び地方公共団体の責務があることを明記した。第3に、児童虐待の通告義務の拡大をし、児童虐待を受けた者から「児童虐待を受けたと思われる者」に変え、通告義務者の範囲を拡大した。第4に、児童の安全の確認及び確保について、児童相談所長及び都道府県知事は、必要に応じ適切に、警察への援助を求めなければならないものとされた。第5に、保護者の同意を得た施設入所等の措置が行われている場合も、児童との面会・通信を制限できるように規定をした。第6に、児童虐待を受けたために学業が遅れた児童への施策、進学・就職の際の支援についても規定した¹³。

(3) 2004年児童福祉法の改正

2004年11月に成立した児童福祉法の一部改正では、児童虐待防止対策等の充実強化として、①児童相談体制の充実、②児童福祉施設・里親制度の見直し、③要保護児童に係る措置に関する司法的関与の見直しなどを図った。①については、児童相談に関し市町村が担う役割を法律上明確化するとともに、児童相談所の役割を要保護性の高い困難事例への対応や市町村に対する後方支援に重点化すること、地方公共団体に要保護児童対策地域協議会を設置することができるのとするとともに、協議会参加者の守秘義務、支援内容を一元的に把握する機関の選定等運営に関し必要な規定を整備すること、政令で定める市には児童相談所を設置できるものとするものとした。また、②に

関しては、乳児院及び児童養護施設の入所児童に関する年齢要件を見直すこと（乳児院は2歳未満から小学校就学前、児童養護施設も1歳未満も対象に）、受託児童の監護・教育・懲戒に関する里親の権限を明確化すること、児童福祉施設及び児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）の業務として退所した児童に関する相談その他の援助を位置づけることなどを規定した。③についても、家庭裁判所の承認を得て行う児童福祉施設への入所措置について2年間という期限をもうけ、更新についても、その必要性を家庭裁判所にチェックさせ有期限化したこと、児童の保護者について児童相談所が行う指導措置について、家庭裁判所が関与する仕組みを導入すること、児童相談所長の親権喪失宣告請求権を18歳以上の未成年者に拡大することなどを定めた¹⁴。

これらの改正法の全面施行を受けて、2005年2月から3月にかけて、①市町村児童家庭相談援助指針の策定、②児童相談所運営指針の改正¹⁵、③要保護児童対策地域協議会設置・運営指針の策定、④子ども虐待対応の手引きの改正を行い、その周知徹底を図った。また、2005年4月には、要保護児童とその家庭に対するより良い支援のためのアセスメントと自立支援計画の策定指針をまとめた「子ども自立支援計画ガイドライン」を作成し、要保護児童に関わる援助関係者における積極的な活用を促した。また、学校における児童虐待の早期発見・早期対応体制の充実を図るため、2005年度より、学校等における児童虐待防止に関する国内外の先進的取り組みについて調査研究を実施している。

(4) 2007年児童虐待防止法及び児童福祉法改正

さらに、2007年5月に、児童虐待防止対策の強化を図る観点から、児童虐待防止法及び児童福祉法の一部改正で、児童の安全確認等のための立入調査等の強化、保護者に対する面会・通信等の制限の強化等の見直しが行われた。すなわち、①児童の安全確認等のための立入調査の強化では、児童相談所長等は、虐待通告を受けたときは、速やかに安全確認のための措置をとること、市町村長は、立入調査又は一時保護の実施が適当であると判断した場合には、その旨を児童相談所長等に通知するものとする、児童虐待のおそれのある保護者に対する都道府県知事による出頭要求を制度化すること、

従来の立入調査のスキームに加え、都道府県知事が立入調査を実施し、かつ、重ねての出頭要求を行っても、保護者がこれに応じない場合に限り、裁判官の許可状を得たうえで、解錠等の立ち入りを可能とすること、立入調査を拒否した者に対する罰金を30万円以下から50万円以下に引き上げることにした。②の保護者に対する面会・通信の制限の強化では、一時保護及び保護者の同意による施設入所等の間も、児童相談所長が保護者に対して面会・通信の制限をできるようにしたこと、家庭裁判所の承認を得て強制的な施設入所等の措置をとった場合であっても、特に必要があるときは、都道府県知事は、保護者に対して、児童への付きまといや児童の居場所付近での徘徊を禁止できることにし、当該禁止命令違反に罰則をもうけた。

また③の保護者に対する指導に従わない場合の措置の明確化でも、児童虐待を行った保護者に対する指導に係る都道府県知事の勧告に従わなかった場合には、一時保護、施設入所措置その他必要な措置をとることができるものとしたこと、施設入所等の措置を解除する場合には、保護者に対する指導の効果等を勘案するものとする、④その他として、法律の目的に「児童の権利利益の擁護に資すること」を明記し、国及び地方公共団体に、重大な児童虐待事例の分析を行うこと、地方公共団体は要保護児童対策地域協議会の設置に努めることなど規定が盛り込まれた¹⁶。

(5) 2011年民法・児童福祉法等の一部改正

今回の改正は、児童虐待の防止を図り、児童の権利擁護の観点から、親権停止制度を新設し、法人又は複数の未成年後見人の選任ができるように民法の一部を改正するとともに、これに伴い家事審判法や戸籍法などに所要の改正を行うとともに、里親委託中等の親権者がいない児童の親権を児童相談所長が行うこと等の措置を講ずるために児童福祉法の改正を行った¹⁷。

まず、第1に、親権停止制度が新設された。これまでは、親権喪失、管理権喪失の各制度は存在したものの（民法834条、同835条）、あらかじめ期限を区切って親権を制限するような弾力的な制度はおかれていなかった。今回の民法改正では、親権喪失、管理権喪失制度に加えて、2年以内の期間に限って親権を行うことができないとする親権停止の制度を新設した。親権停止制度

の新設について、834条における親権の剥奪はきわめて硬直化しており使い勝手が悪く、親子の再統合を目指してケアを行っていくためには親権の一時停止制度を設けることを求める声が強かった。停止の期間については、2年を超えない範囲とされている。児童福祉法28条審判を目安として2年という期間を設定した。これについては、更新制度を設けることなく再度の申し立てを必要とすることとした。

親権停止は、「父母の親権行使が困難又は不適切で、子の利益を害するときを原因とした」親権喪失の審判については、親の行為の態様を要件「親権濫用、著しい不行跡」とし、制裁的な意味合いとして位置づけられていた現行法を見直した。つまり、帰責性を必須の要件から外し、親権者に対する非難可能性や帰責性ではなく、客観的な親権行使の困難性、不適切性に焦点をあてている。「虐待又は悪意の遺棄」「親権行使の困難又は不適切」により子の利益に着目した要件へと変更した。管理権喪失の審判についても子の利益の観点から見直しを行った。管理権の一部停止については、停止の範囲が不明確とか、必要な場面が想定しにくいということで見送られた。

第2に、親権の喪失等の請求権者の見直しも図った。これまでは、親権の喪失等について家庭裁判所に請求できるのは、子の親族又は検察官とされてきた（民法834条）。しかし、今回の改正で、子の親族、検察官のほかに、子本人、未成年後見人及び未成年後見監督人も、親権喪失等についての申立権を有することになった。日弁連や研究者側は理念として子ども自身の申立権を認めるべきと強く主張し、これが盛り込まれることとなった。

児童福祉法との関係で、これまでは、児童相談所長は、親権喪失についてのみ家庭裁判所に請求できた。しかし、改正後は、親権喪失のほか、親権停止及び管理権喪失の審判並びにこれらの審判の取消しについても請求ができることになった。

第3に、施設長等の権限と親権との関係について規定がおかれた。これまでは、児童福祉法で、施設長等は、児童の監護等に関しその福祉のために必要な措置をとることができるという規定でしかなかった。しかし、児童福祉法の改正で、施設長等が児童の監護等に関しその福祉のために必要な措置を講ずる場合には、「措置を不当に妨げてはならない」、親権者は不当な主張や

妨害をしてはならないものと規定した。親権者による子の引渡や不当な干渉に対する歯止めをもうけることにした。また、15歳未満の未成年者の代りに、施設長は諾養子縁組をする場合には、都道府県知事の許可を得なければならないとした。さらに施設長は、児童の生命身体の安全のために緊急に必要ながあると認めるときは、親権者等の意に反しても必要な措置をとることができる。しかし、この場合には、当該措置について速やかに都道府県又は市町村に報告しなければならない。

第4に、未成年後見制度等の見直しをされている。これまでは、未成年後見人は個人で、かつ一人でなければならないとされてきた（民法842条）。当初は、複数だと方針や違憲の対立があると後見業務が円滑に進まないと懸念されていた。しかし、法人後見あるいは複数後見もできるように改正がなされた。これは、成年後見と同じように、組織的な未成年後見や他職種の連携による複数後見の可能性を認めたものである。受け皿や引き受け手の選択肢の拡大と多様化を認めた。また、未成年後見人の職務の負担も重く、複数で職務分担する必要がある場合もあり、法人、複数も可能にした。ただし、ドイツでも法人後見は、きめ細やかなパーソナルな関係が作れないという批判もないわけではない。未成年被後見人の年齢、心身の状態、後見人の職業経歴、未成年被後見人との利害関係の有無など選任の際の考慮事項を列挙している。複数の未成年後見人が選任された場合に、原則は共同であり、家庭裁判所が一部の者に財産に関する権限や単独行使、事務分担など命じられるとする。

また、児童福祉法では、これまで、施設入所中の児童について、親権者等がいない場合に、施設長が親権を代行することになっていたが、里親委託中や一時保護中の親権者等がいない児童については、親権を代行する者がいなかった。そこで、改正では、里親委託中や一時保護中の親権者等がいない児童については、児童相談所長が親権を代行することにした。児童相談所長は、15歳未満の未成年子の養子縁組で代諾をする場合は、都道府県知事の許可を要するものとした。一時保護中で児童相談所長は、親権者や未成年後見人がいても、監護、教育、懲戒については、児童の福祉のために必要な措置をとることができ、親権者・未成年者後見人は不当にこれを妨げてはならな

いものとした。生命、身体の安全のため緊急的な必要があるときは、親権者等の意に反しても、児童相談所長は必要な措置をとれるものとした。

さらに、親権者や未成年後見人の意に反して、引き続き2カ月を経過して一時保護をする場合には、都道府県知事が都道府県児童福祉審議会の意見を聞かなければならないとした。措置入所の承認の申立てや親権喪失、親権停止の審判の請求がされているときはこの限りでない。

第5に、子の監護及び教育の権利義務を「子の利益」という目的のために行われることを明らかにした。つまり、親権の効力において監護・教育の権利義務においては「子の利益のためであること」を明確化した。また、懲戒についても懲戒場に関する部分を削除することとなった(822条)。かつての感化院、少年教護院などの懲戒場は存在しなくなった。懲戒権そのものについては、子の利益のために必要な範囲とすると定められており、虐待における便法や言い訳として「しつけ」などと利用されないという点からは一定の前進があるかもしれないが、そもそも懲戒権は誤解されやすく、子の監護教育権の中に含まれるべきであろう¹⁸。

第6に、15歳未満の未成年者を養子とする縁組について、親権を停止されている親にも、代諾をする場合には、停止されている父母の同意が必要であるとした。

4 児童虐待防止対策と法制度上の課題

(1) 児童虐待死亡事例から見えてくる事件の背景や要因

厚生労働省の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が、2011年7月のまとめた「子どもの虐待による死亡事例の検証結果等について(第7次報告)」によれば、虐待死亡事例のリスク要因として、保護者側では、保護者等に精神疾患や強い抑うつ状態、妊娠届未了、母子健康手帳の未発行、理由もない妊娠中絶の希望、医師・助産婦の立会のない自宅出産、妊婦検診未受診、乳幼児健診未受診、子どもの保護の依頼、保護者等が虐待を否定、過去に自殺・心中未遂、強い面談拒否、複数人の子の存在、子が低年齢で離婚等によるひとり親、貧困など社会的精神的に孤立し

ている保護者の姿がある¹⁹。また、子どもの側では、子どもの身体や顔等にあざや不自然な外傷が認められたり、子どもが保育所や学校等に来なくなる、乳児院、児童養護施設等児童保護施設への入退所を繰り返すなどの特徴がみられる。さらに、生活環境の面では、児童委員、民生委員、近隣住民から様子がおかしいとの情報提供や通報があるとか、兄弟姉妹になんらかの虐待の経歴がある、転居を繰り返しているなど生活面での安定性を欠いていることがみられる。公的機関による相談や援助過程では、単独の担当者や単独の機関で対応がとられていたり、要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）が一度も開催されず機能していないとか、関係機関の役割分担と連携、進行管理をする機関が明確に定まっていないなどの要因がみられた。

（2）児童虐待防止策への課題と提言

すでにみたように、まず、児童虐待の発生や深刻化を予防するために、まず第1に、妊娠・出産期を含めた早期からの相談・支援体制の確立が望まれる。たとえば、望まない妊娠について相談できる体制の充実と経済的支援制度、里親・養子縁組制度についての周知徹底、関係機関の連携体制の整備、妊娠期からの養育支援を必要とする家庭への連携体制の整備促進があげられる。また、養育支援を必要とする家庭の客観的把握、早期からの充実した支援を可能とするための保健機関（母子保健担当部署等）の質の向上と体制の整備、養育訪問事業の充実・活用による妊娠・出産早期からの支援体制の整備などがあげられる。

第2の児童虐待の早期発見・早期対応とその後の対処については、①児童相談所の相談体制の充実、市町村の児童福祉担当部署及び母子保健担当部署等への支援、児童相談所の職員の専門性や質の確保と虐待対応中核機関としての組織体制の整備、相談に関わる職員等の研修強化、②児童虐待についての広報・啓発活動の一層の充実。保育園・学校等の養育機関・教育機関に所属していない家庭の孤立化の防止と相談や支援につなげる体制の整備、養育者への効果的な指導方法についての知見の収集、技法の開発及び普及、③児童相談所における措置解除時の判断の際のアセスメントの向上と措置解除後

の家庭復帰の際の関係機関の支援体制の整備などがあげられる。

また、第3に、要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）の活用促進とマネジメント機能の強化、地方公共団体による検証内容の分析と検証の提言に係る取組に対する評価の実施・確認が必要である。とくに、要対協が関係機関の情報共有と行動連携に向け果たすべき実質的な役割は大きい。

（3）児童防止法制整備上の課題

児童の権利条約は、1989年の第44回国連総会で採択され、現在、世界192カ国で批准承認され、日本も、1994年にこの条約を批准承認した。児童の権利条約は、18歳未満の子どもを児童とし、大人とは別の独立した権利主体としてその人権を保障する国際人権条約である²⁰。児童の権利条約19条は、「1 締約国は、児童が父母、法定保護者又は児童を監護する他の者による監護を受けている間において、あらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、傷害若しくは虐待、放置若しくは怠慢な取扱い、不当な取扱い又は搾取（性的虐待を含む。）からその児童を保護するためすべての適当な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置をとる。2 1の保護措置には、適当な場合には、児童及び児童を監護する者のために必要な援助を与える社会的計画の作成その他の形態による防止のための効果的な手続並びに1に定める児童の不当な取扱いの事件の発見、報告、付託、調査、処置及び事後措置並びに適当な場合には司法の関与に関する効果的な手続を含むものとする。」と規定している。

そこで、民法の親権制度等について、すでに見たように、2011年5月に親権停止制度の新設を含む法改正が行われたが、親の支配権としての基本構造は全面的に改正されておらず、むしろ、児童の最善の利益や子どもの権利を保障する観点から、親権法を親権という言葉の改正も含めて、子の利益や幸せを実現し、児童の健やかな発達や成長を促すための子の監護法制への転換がはからなければならない²¹。

民法の親権規定に関する全面的改正及び子の権利、子の利益を最優先にした規定の整備が必要である。とくに、しつけとか教育という言葉で、児童虐

待や子への暴力が正当化され易いが、民法822条の懲戒権については、全面的に削除すべきである。むしろドイツなど欧米諸国では、暴力によらないで教育される子の権利が明記され、親の監護教育の権利の中に相当な範囲で指導教育する権利は含まれている。また、医療ネグレクトなどのためには、医療同意権など親権の一部停止・制限の制度が必要である。2011年の改正では、制限すべき部分についての規定が困難であるとか、一部について権利を制限することは国家による過度な介入になるなどと見送られた。しかし、一部制限・一時制限など弾力的な規定が必要である。親権制限は戸籍に記載されるが、そのことが実務上親権制限をためらわせているので、成年後見登記制度のように、他の適切な公示方法や登録制度を整備すべきである。2011年の改正では、他の適当な公示方法が見当たらないと戸籍記載が維持された。

親権者が同意をせず、子に不利益が著しい場合には、欧米諸国のように、裁判所が代わって同意に代わる許可をだせるようにすべきである。裁判所が適否を決定する基準が明確でないこと、親権者の適格性に問題がないのに、個別の契約について法定代理人の同意に代えた許可をするのは、国家が家族に過度な干渉をすることになると採用されなかった。しかし、同意が必要なケースが濫用される場合の救済手段としてはよいであろう。

児童相談所の一時保護についても家庭裁判所の関与を求めるべきであるという意見についても、司法インフラや児童相談所の現在の体制では、かえって司法関与により必要な保護がなされない懸念があるとされた。また、家庭裁判所が保護者の指導についても都道府県に指導するよう勧告をするだけでなく、直接勧告をできるようにすべきことも検討する必要がある。司法機関が保護者に行政機関の指導にしたがうよう勧告することは司法の役割を超えること、裁判所が勧告しても保護者がしたがわないときの実効性を担保できないことなどから今回は見送られた。施設入所措置がとられている場合の監護等の権限の主体についても、親権者がいる場合にも施設長等に監護の権限が付与され、親権者がいない場合は、施設入所中は施設長等、里親委託のときは児童相談所長が親権を代行するものとされた。いずれも児童相談所長が代行すべきとの意見は、児童相談所の負担が重くなるとの理由で反対された。むしろ、児童相談所の体制整備が課題だと言えよう。

接近禁止命令の拡大も提案されたが、現行の接近禁止命令すら活用事例が少なくニーズがあるのか、接近禁止は親の権利を強度に制限するものでそんなに簡単に出せないのではないかと、面談強要禁止訴訟や仮処分を活用してもなお不足する場合に設けるべきだとの反対理由が強かった。予防接種、精神病院への医療保護入院、パスポートの申請、住所の秘匿など、医療や身上監護、居所指定などの個別的な問題についても検討が必要である²²。里親や事実上の養親などにも親権・監護権の付与ができるなど子の適切な養育環境を整備するための規定も必要であろう。

5 児童虐待をめぐる日本の取り組み

(1) 新たな子ども・子育て支援施策の充実

2010年1月、子ども・子育て支援の総合対策である「子ども・子育てビジョン」が策定された。「子ども・子育てビジョン」では、子どもを主人公にし、「チルドレン・ファースト」であると位置づけ、「少子化対策」から「子ども・子育てビジョン」への考え方の転換を図るものである。社会全体で次世代を担う大切な子ども・子育てを支援すね社会の実現を目指しており、2010年から2014年までの5年間で、具体的な支援内容と数値目標を掲げ、保育サービスの充実、ワークライフ・バランスの推進など、社会全体で子育てを支えあう環境整備に努める²³。

たとえば、2009年度から、「健やか親子21」で母子保健分野での国民運動として評価検討会を実施し、今後重点的に取り組むべき方向を示した。さまざまな子どもの心のケアの問題、児童虐待や発達障害に対応するため、都道府県における拠点病院を中核とし、各医療機関や保健福祉機関と連携した支援体制の構築を図るための事業を2008年度より3年間のモデル事業として実施してきており、その成果を踏まえて、2011年度より事業の本格実施をしようとしている²⁴。

また、妊婦の健康管理の充実と経済的負担の軽減を図るために、妊娠健診を14回程度受けられるように支援の充実を図っており、すべての市町村において、14回以上の公的助成を実施し、平成22年度補正予算において、2011年

度の公的助成の継続を決定した。

さらに、妊娠の早期届出（それに伴う母子健康手帳の早期交付）および妊産婦検診の適正な受診について、政府広報、リーフレットの作成、配布を通じて広く国民への周知徹底に努めている²⁵。加えて、2011年4月以降の出産育児一時金制度について、引き続き、原則42万円の支給額を交付し、出産育児一時金を医療保険者から医療機関等に直接支払う制度についても、支払いの早期化、手続の簡素化を図った²⁶。

また、母子世帯は、2005年で74万9048世帯となり、母子世帯となった理由も、死別世帯が9.7%で、89.6%は離婚、未婚等の性別世帯であった。母子世帯の平均所得は231万円であり、児童のいる一般世帯平均所得が688万円と比べてきわめて低い状況にある。母子家庭等ひとり親家庭に対する自律支援の取り組みがなされており、「母子及び寡婦福祉法」では、①保育所の優先入所等の子育て・生活支援策、②母子家庭自律支援給付金等の就業支援策、③養育費相談支援センター等の養育費の確保策、④児童扶養手当の支給等の経済的支援策などの総合的自立支援策を展開している。

（2）児童虐待防止への国・政府の取り組み

児童虐待は、子どもの心身の発達及び人格の形成に重大な影響を与えるために、児童虐待防止に向け、①児童虐待の「発生予防」、②虐待の「早期発見・早期対応」、③虐待を受けた子どもの「保護・自立支援」に至るまでの切れ目のない総合的な支援体制の整備充実が必要である。

このため、①虐待の発生予防に関しては、「乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）」、「養育支援訪問事業」、「地域子育て支援拠点事業」の推進、②早期発見・早期対応に関しては、市町村における「子どもを守る地域ネットワーク（要保護児童地域対策協議会）」の機能強化、児童相談所の強化のための児童福祉司の確保等、家族再統合や家庭の養育機能の再生・強化に向けた取り組みを行う親支援の推進、③保護・自立支援に関しては、家庭の環境での養護を促進するための里親制度の拡充、児童養護施設等の小規模ケアの推進、年長児に対する自立支援の拡充、施設内虐待の防止等入所児童の権利擁護の推進などの取り組みを進めている。

2010年9月には、児童相談所における虐待通告事例の安全確認の実施状況の調査結果を公表するとともに、通告・相談への対応、調査、保護者や子に対するアプローチの着眼点や工夫例を盛り込み、児童相談所の虐待対応の参考とすべく「虐待通告のあった児童の安全確認の手引き」を作成した。

2004年から11月を「児童虐待防止推進月間」として、児童虐待問題に関する社会的関心を高めるために、関係府省庁や地方公共団体、関係団体等と連携した広報・啓発活動を行っている。2010年度は、広島市において、全国フォーラムを開催、広報用ポスターの作成配布、政府広報を活用したテレビスポットCMや新聞等で児童相談所の全国共通ダイヤルの周知徹底を図った。また、民間団体が実施する「オレンジリボン・キャンペーン」の後援なども実施し、厚労省ビルに巨大オレンジ・リボンを掲示した²⁷。

すでに述べたように、児童虐待防止等を図り、児童の権利擁護の観点から、2011年5月に、親権停止制度の新設、法人及び複数後見人を選任できるように未成年後見制度を改正するなど民法等の一部改正が成立し、6月に公布された。

虐待を受けた子ども等の、家庭的養護に欠ける子に対しては、愛着関係の形成をしつつ養育することが重要であり、児童養護施設等の入所施設でも、職員との関係性を重視したきめ細やかなケアが必要である。そのために、2009年に改正された児童福祉法等において、社会的養護の担い手としての「養育里親」を養子縁組を前提とした里親と区別するために、里親手当を引き上げる、里親に対する相談支援等の業務を里親会や児童家庭支援センター、施設、NPO法人等に委託して総合的に行う「里親支援機関事業」を行う等の里親制度の一層の充実を期している。

また、児童福祉法の改正等で、「小規模住居型児童養育事業（ファミリーホーム）」が里親委託、施設入所に代わる新たな社会的養護の受け皿として位置付けられ、これを推進している。2011年1月の検討委員会では、すでに述べたように、児童養護施設の職員の最低基準が小学生以下6名に1名から、4名に1名と改められる見通しであり、3月には、里親委託ガイドラインの取りまとめ、小規模グループケアの弾力化等の実施要領を改正した²⁸。

社会的養護で育った子どもについて、さまざまな困難に突き当たることが

多く、他の子どもたちと公平なスタートが切れ、機会の平等も確保されるように、自立支援策の拡充が必要である。2009年の児童福祉法改正等で、児童自立生活援助事業（自立支援ホーム）について、都道府県等に実施を義務付け、費用を負担金で支弁するなど一層の推進を図ることにした。

また、児童福祉や就業支援に精通したスタッフを配置して、相談支援、就職支援に換・情報発信を行えるように「施設退所児童等アフターケア事業」を2010年度から実施している。さらに、2007年度から、就職やアパートの賃貸の際に施設長等が身元保証人になる補助をする「身元保証人確保対策事業」も進めている²⁹。

6 児童虐待防止に向けた各地の取り組み

(1) 市町村における児童家庭相談と子どもを守る地域ネットワークの活動状況

2010年4月現在で、市区町村の児童家庭相談室が児童福祉主管課又は福祉事務所に設置されているところは、人口規模30万人以上では87.5%、10万人以上30万人未満では90.4%、10万人未満でも86.4%となっており、約9割で相談窓口が設置されていた。相談窓口に従事する職員数は、全国で7048名、このうち一定の専門資格を有するのは、4599名となっていた。相談窓口で、弁護士や医師の外部人材を活用しているところは、24.5%にとどまっていた。夜間・休日も対応しているのが1318か所で75.3%に及んでいた。

しかし、市区町村が都道府県（児童相談所）から職員研修の実施を受けているかでは、76.2%、個々の事例での支援に必要な情報の提供や助言を受けたかでは90.5%が受けているとしていたが、児童相談所と市区町村との後方支援や連携は必ずしも十分とはいえない状況にある。また、虐待事例に関する役割分担がなされているかどうかでは、取り決めはなく個々の事例で異なるが71.6%と多く、重なる場合の主担当を決めているケースも49.8%と半数程度にとどまっていた。市区町村と都道府県（児童相談所）の役割分担と連携の在り方には、やはり大きな課題を残している³⁰。2009年に全国の市区町村で受け付けた児童家庭相談受付件数は28万4654件で、そのうち児童虐待に関

する相談受付件数は5万6219件であった。

要保護児童対策地域協議会を設置している市区町村は、95.6%に及び、これに対して児童虐待防止ネットワークを設置しているところは55か所、3.1%にとどまっていた。地域協議会の構造は、代表者会議、実務者会議、個別ケース会議の三層構造が67.3%、二層構造が27.8%となっていた。地域協議会への参加メンバーは、行政機関では、教育委員会、児童相談所、警察署、都道府県設置の保健機関の参加率が高く、関係機関では、保育所、幼稚園、小中学校、関係団体では、医師会、民生児童委員協議会、社会福祉協議会の参加が比較的多かった。要対協の調整機関としては、児童福祉主管課が55.3%で最も多く、児童福祉・母子保健統合課が26.1%、福祉事務所（家庭）児童相談室7.9%と最も低かった。要対協の活動状況としても、年の平均開催回数は、代表者会議は1.27回、実務者会議は6.10回、個別ケース検討会議が20.88回となっていた。要対協でのケース登録数は、全体で11万2157件あり、そのうち要保護児童ケースが71.5%、要支援登録数が27.7%、特定妊婦ケースが0.8%であって、要保護児童ケースで、児童虐待は5万3232件、47.5%を占めていた³¹。要保護児童対策地域協議会での進行管理台帳は、74.0%で作成されていたが、4分の1では未作成であり、この点でも課題を残していた³²。

(2) 虐待の予防に向けた取り組み

① 乳児家庭全戸訪問事業での工夫

すでに述べたように、政府は、すべての乳児がいる家庭を訪問することにより、子育ての孤立化を防ぎ、支援が必要な家族に対して適切なサービスや情報提供をし、地域の中で子どもが健やかに育つ環境整備と支援につなげようと「乳児家庭全戸訪問事業」を実施し、虐待の発生予防や早期発見・早期対応にも生かそうとしている。各自治体で、住民に事業内容をよく知ってもらうことが必要であり、チラシやカードの作成、広報誌・ホームページ等での紹介、地域の自治体の回覧板で回すなどの周知方法、周知のタイミング、ボランティアの活用など工夫や積極的取り組みが展開をされている。たとえば、チラシやカードを母子健康手帳サイズにして、母子健康手帳とともに配

布（福島県国見町）、転入者に対し妊娠健診補助券を差し替えるとき配布（福岡県）、健診未受診者（ハイリスク家庭）は保健師さんが家庭訪問（北九州市・静岡市）、民生委員・児童委員による赤ちゃんの訪問（香川県さぬき市）などの例がある³³。また、市立病院や助産師との委託契約を結び、医療機関の協力を得たり（神奈川県鎌倉市）、母子保健推進員をもとに「こんにちは赤ちゃん応援隊」を結成（福島県福島市）、養成講座を開催し、子育て支援サポーターを養成（東京都板橋区、神奈川県伊勢原市）、子育て応援団のボランティアと担当職員ของทีมで回る（青森県鯉ヶ沢町）などの例もある。

訪問したが不在であったり、訪問を拒否されたりした場合に、不在票等のメモを残したり、電話連絡、資料送付、再訪問などが行われる例が多い（愛知県碧海市）。民生委員、児童委員に直接訪問してもらったり（佐賀県佐賀市）、保健師が粘り強く何度も訪問し、3ヵ月検診時に再度訪問し、保健センターに連絡する（愛知県碧海市）。とくに他の兄弟がいないか、兄弟の健診の機会に確認をとるなど工夫がされている。ハイリスクが疑われるケースでは、児童相談所、保健所、保健センターと連携をとり、ケース会議等を開催して訪問を行う。

② 虐待のチェックリストやマニュアルの作成・配布

最近では、ネグレクト（養育放棄）のケースが多くなり、被害を受けているのは0～5歳児くらいが多いために、乳幼児健診の未受診の場合には、虐待予備軍として、保健所の保健師さんに家庭訪問や相談にあたってもらっている。また、北九州市の医師会では、学校の校医という立場を活用して、児童虐待を見分け方のチェックリストやマニュアルを作り、校医を学校と病院の間をとりもつ窓口に位置づけた。虐待のチェックリストややんわりと受診を進める文例集も添えて、研修等でもこれを有効に活用し、虐待を学校で見逃すことがないように工夫している（北九州市）³⁴。

また、神奈川県保険医協会では、2010年5月に、県内5800の医科と歯科の開業医に、子どもの患者を診察した際に虐待かどうかを判定するチェックシートを配布した。チェックシートには、「無表情」「多動」「異様に甘える」など子どもの状況だけでなく、「子どもを平気でたたく」など親の様子をチェックする項目もある。緊急度に応じて3段階に分け、それぞれ丁寧に対応

を明記している。保護者が警戒しないように説得するための例文も記されており、地元で親や家族とトラブルを起こしたくないと通報をためらう開業医に対して、組織的対応ができる病院との連携を深め、早期発見につなげるのが狙いだ（神奈川県）。

③ 養育支援訪問事業の取り組み例

養育に関する相談、子育ての支援等を行う「養育支援訪問事業」も、児童虐待の予防、早期発見、早期対応に効果があがっている。この事業に従事する助産師やヘルパー等が報告書を作成してもらい、ケース管理を行っている機関が状況を把握し、定期的にアセスメントを行い、支援内容や計画を見直す。たとえば、虐待ケースで4週間ごとに支援会議を開催し、支援の検討・進行状況を報告する、養育支援訪問事業の実施については、受理会議で検討する（東京都八王子市）、チームで援助計画を立て、適切な進行管理を実施している（東京都江戸川区）例もある。

(3) 早期発見・早期対応に向けた取り組み

① 保育カウンセラーやスクール・ソーシャル・ワーカー

2010年より市町の児童福祉担当課、子育て支援担当課に「保育カウンセラー」を配置し、保育所や幼稚園のほか、子育て支援センターや保健センター、保育所や幼稚園等を巡回し、「気になる子の発見」、その対応に対する保育者や保護者の相談に応じ助言をする（福井県）、児童相談所・教育委員会・少年サポートセンター「こども総合センター」の人事交流や建物の共有による緊密な連携（北九州市、福岡市）³⁵、スクールソーシャルワーカー（SSW）の活用（福岡市）。福岡市のこども総合センターでは、とくにスクール・ソーシャル・ワーカー（SSW）の存在と役割が注目された。スクール・ソーシャル・ワーカーは、福祉の専門家として、4名中学校の校区を担当しており、スクール・カウンセラー（SC）が子どものメンタルなケアをするに対して、子どもを取り巻く家庭や生活の支援をしている。学校のもっている福祉ニーズに応じて、家庭、学校、子どもと区役所・こども総合センターなど関係機関とをつなぐコーディネイター役を担っている。これまでは、問題が発生してから、調査・介入・保護・解決をするスピードが比較的遅かった。スクー

ル・ソーシャル・ワーカーという専門家のコーディネート機能により、虐待予防・非行防止などより早い段階で関係機関と協力して対応することができるようになっている。

② 関係機関との連携とコミュニケーション

ケース進行管理を適切に行うために、マニュアルにもとづき「緊急受理会議」、「緊急ケース会議」、「所内ケース検討会議」（週1回）、関係機関とのネットワーク会議（月1回）を開催しコミュニケーションの強化を図っている（東京都渋谷区）。また、保健所と子ども家庭支援センターで情報共有ができるように、庁内ネットワークシステムを通じ共有ファイルへの入力をお互いに実施して連携を図る例もある（東京都大田区）。要保護児童対策地域協議会の三層構造を基本とするが、さらに支援を充実させるために中間的会議としての分科会を設置してきめ細やかな対応を実現している自治体もみられる（横須賀市）³⁶。また、2011年8月に、三重県四日市市では、県警と児童相談所と教育委員会が四日市市南警察署で連絡会議を開き、児童虐待に対する関係機関の連携と情報交換を密に行うため、虐待か疑われる家庭への立入調査を想定して保護者にどう対応するかを訓練を実施し、今後は、保健所や医療機関との連携も進めたいとしている³⁷。2011年8月、広島県子ども家庭課は、児童虐待に素早く対応するため関係者によるテレビ会議システムの運用を開始した。県子ども家庭課のほか、児童虐待を担当する県の西部（広島市南区）、東部（福山市）、北部（三次市）のこども家庭センター、弁護士が所属する法律事務所3か所、医師の間で運用がされる。子どもの体にできたあざなど、虐待が疑われる状態を映した画像などをシステムで共有し、虐待かどうか医師が判断して、その上で事態を食い止める対応を迅速に協議できることになる³⁸。

④ ケース管理のシステム化

妊娠期から就学前までの（乳幼児期）の共通カルテを活用したり、ケース記録を統一するなど、複数の自治体で、関係機関が連携して継続的な切れ目のない支援を行うためのケース記録をデータベース化したり、書式を統一化、共通化する、出生から新生児訪問・乳児全戸訪問・乳幼児健診、予防接種等の母子保健関係の記録をデータベース化し、庁内のオンラインで関係部

署が共有できるようにしているところも出てできている³⁹。

たとえば、乳幼児がいる全世帯の情報及び保健師の訪問状況、指導内容等について把握できる健康管理システムが入り、虐待・要保護児童・家庭への対応、発達障害児の支援等の情報も含めて、母子保健担当部署及び児童虐待・要保護児童等の担当部署双方で実情把握、確認、進行管理ができるようにしている（群馬県前橋市）。また、全ケースの一覧表を作成し、訪問・電話連絡の予定、関係機関への確認・調整の予定、ケース検討会議開催予定等の支援計画を記入し、支援の漏れ落ち防止と情報共有化に取り組んでいる（京都府）、児童や家庭に関する情報や相談記録のデータベース化を実現しているところ（兵庫県加古川市）、健診・保健・福祉サービス等の提供状況を管理する健康福祉管理システムを作成管理している（熊本市）、ケース進行管理で、虐待発生リスクの程度（高・中・低）を判断するアセスメント票を作成し使用している例もある（岐阜市）。とくに前橋市のケースは、母子保健関係の健康管理システムに、虐待・要保護・発達障害等の子どもごとの情報の一元化が図られつつあり、注目される。

ほかにも、児童虐待（不適切な養育）の対応につき、区福祉保健センターと児童相談所で共有化したマニュアルを作成して基本ルールを定め、妊娠期からの支援や支援の必要な養育者の支援に取り組む（横浜市）、虐待する親からの相談と治療プログラムの提供等について連携する社会福祉法人子どもの虐待防止センター、集団生活になじめない子の一時保護を依頼する NPO カリヨン子どもセンターなど民間相談機関との間で協定を締結し連携強化する例もある（東京都）⁴⁰。

（4）問題解決・アフターケアと自立支援

児童虐待などの理由で施設等に入所した児童についても、家庭環境の改善や家庭復帰に向けての準備やケアが必要であり、アフターケアやフォローアップ等がきわめて重要である。この点のプログラムは、まだまだ十分なものではないが、以下のような先駆的先進的取り組みが行われている。たとえば、家族合同グループ心理療法のグループ「おたまじゃくし」は、第2、第4土曜日に、親グループへのペアレンティング・トレーニング、子どもグル

ープでは、なかま遊びなどを行う、また、父親、母親それぞれのグループディスカッションの「やっほー」(父親)「い・い・な」(母親)など家族再統合援助事業などに取り組んでいる(東京都)⁴¹。

横浜市では、2007年6月の中央児童相談所開設時から一時保護所に自立支援部門「はばたき」を設置し、さらに併設されている横浜市青少年相談センターと連携して、児童相談所で支援している15歳～18歳の児童の社会的経済的自立を目指している。おおむね中学生以上の児童を対象に、個別対応を基本とした支援による問題解決を目的とし定員14名で一切れ目のない支援に努めている(横浜市)。

7 海外での児童虐待防止の取り組み

(1) アメリカ合衆国での取り組み

アメリカでは、虐待の調査対象になった児童数は、2009年で363万5000人、被虐待児童数は、76万3000人であった。1990年の被虐待児童数が69万人程度であり、2003年89万人、2004年に87万人でそう増えていないが、人口1000人当たりの児童虐待発生率は高い水準にある。全米では、ネグレクトが一番多く、次いで、身体的虐待が17～18%程度で、心理的虐待、性的虐待と続いている⁴²。

1963年にカリフォルニア州で児童虐待の通報法が成立し、1974年には連邦法として児童虐待防止及び処遇法が成立した。1990年代からは、「子どもと家族に優しい区別対応(differential response)」システムが展開している⁴³。アメリカ法曹協会(ABA)の子どもと法センターは、毎月の児童虐待やネグレクトに関する重要判例を紹介するニュースレターを発行している⁴⁴。アメリカでは、親の権利を制限する明白かつ説得力ある証拠で子の最善の利益になると認定されれば、親の子の監護養育に関する憲法上の権利も制限されうるとしている⁴⁵。

「区別対応」システム、「二層経路対応」「多経路対応」システムは、リスクの低いケースでは、子どもと家族に対するニーズアセスメントにもとづき任意のサービスを提供し、ハイリスクのケースでは診断・調査に回かし、虐

待の確認と介入・保護など必要な強制的な措置がとられ、各州の児童保護局 (Child Protection Service) への中央登録がなされる。裁判所の積極的な関与のもとで、虐待やネグレクトをする親の親権・監護権が一部・一時停止される⁴⁶。親権終了手続も採られ、里親への委託措置や養子縁組の手続きも採られる⁴⁷。州は強大な調査権限及び介入権限を有しているために、一歩間違えると、家族生活に対する国家の過剰な介入を招きかねず、力や経験、知識の格差を是正するために、親には弁護士、子どもにも代理人がつけられ、児童保護局という行政機関が申立て、家庭裁判所や児童裁判所が親の権利と子の最善の利益のバランスをとりながら、司法的な関与とチェックを怠らない⁴⁸。親も、子どもも一人前の当事者として扱われ、州は、一時保護、虐待の事実認定、監護権の停止・制限、処遇の決定などすべてのプロセスで当事者として手続的な地位が保障され、必要な弁明や意見陳述の機会が保障されている。親には、児童保護調停など合意による問題解決のチャンスも与えられ、裁判所は、虐待の原因や背景を明らかにし、直接、問題解決に必要なケアや治療を直接強制力をもって命じる。親には子に対して責任ある主体としての行動が求められ、これを果たさない場合には強力なサンクションのもとで親としての権利を終了され、子は恒久的なプレースメントとして、新しい養親のもとで安定的に暮らすことになる⁴⁹。

子どもと家族のサービス査察 (CFSR) は、要保護児童とその家族へのサービスの成果の改善に対する連邦政府の補助・支援のことをいう⁵⁰。このプログラムの目的は、州がサービスを提供する子どもと家族の安全性、パーマネンシー (恒久性、永続性)、ウェルビーイング (福祉) を改善し達成することにある。連邦政府は、連邦社会保障法に定める州の適合性の監視を行う。連邦政府が州の実践を評価する際の以下の4つの評価のための指標がある。まず第1に、家族をエンパワーする家族中心型実践である。これは、家族関係や絆を基本的に維持しつつ、家族や子どもをエンパワーし、家族が子を育て教育する力を支援し、家族の自主性、文化を尊重することを指す⁵¹。第2に、家族と地域の基盤整備をする地域基盤整備型実践であり、これは家庭環境と地域環境のもとでの子どものニーズを支援し、防止のための支援サービスの強化、地域内のサービスの確認・計画・実施・監督する地域の役割を促

進することをいう。

また、第3の子どもや家族の個別のニーズを支援する個別的サービスも、子どもの家族に特有のサービスを提供し、個人的要因、環境的要因が複雑に作用することを認め、子どもや親の主体的な参加を促すものとする⁵²。第4に、父母の養育能力や適格性の向上も、父母双方を支援し、双方が子どもに平等に関与する機会を認め、親とサービス提供者の協力関係を促し、親の強化と自己尊重を高めることをいう。

ところで、CFSRの評価基準及び連邦補助金の配分については、連邦政府は、虐待再発を防止する、フォスターケア中の虐待の予防、家族再統合までの措置期間の短縮、家庭外措置の可能性を少なくすること、措置中の安定性を支援することの5基準で評価し、その評価に応じた連邦資金の配分をする。いわば補助金の支給による間接規制を行っているといえる。45項目にわたるレビューをして成果の検証と評価をするのがアメリカ流の規制方法といってよい。

アメリカでも、児童虐待の再発防止、里親ケアの虐待防止、家族再統合支援、パーマネンシープログラム（養子縁組）、一時保護や措置中の安定性などの評価基準で評価しつつ、効果や改善の著しい州の取り組みには補助金支給で応えている。二段階の対応システムは、軽微な支援で済むケースとハイリスクの虐待ケースを選別し、後者に対しては、親子分離、フォスターケア、親権終了と養子縁組など司法関与のもとに要保護児童のための恒久的措置がとられ、前者には子どもや家族のニーズに応じた支援が簡易迅速に実施されるメリットがある。また、アメリカでは、児童虐待の対応や調査結果について、州内の中央登録制度が整備されており、46州でデータベース化されている。29州とワシントンDCでは、学校・保育所・保健所等の雇用や教職員募集の際の経歴チェックにも活用されている。

(2) イギリスでの取り組み

1989年児童法は、児童虐待防止の観点から、家族や子育て支援を積極的に行うことで、家族の子育て力の向上を図り、児童虐待の予防を狙った。つまり、子育てを支援することを強調することで、事後的な対応から事前予防的

ケアに力点が移された⁵³。

イギリスの要保護児童数は、35万人と見積もられたが、虐待の調査を受けたのが16万人、児童虐待防止登録にに登録されたソーシャルワーカーがついた子は24500人すぎなかった。登録されなかった子どもたちも、何らかの形で経済的な不安、生活環境や親の精神的社会的安定性で問題があって、支援を必要としている。子どもや家族が抱える支援ニーズを満たすことがなく、家族は子育てに対する不安や問題を解消できずにいた⁵⁴。

1997年によく労働党制限であるブレア政権になった後、この状況は大きく変わることになる。ブレア政権での児童社会サービス改革は、社会投資国家の戦略を掲げ、貧困や社会的排除を回避し、人的資本の最たるものである児童・若者の育成支援、児童貧困対策、児童保護施策を強力に推進することにつながった。子どもはイギリスの将来を左右し、将来の市民として大切にされなければならない人的資本であり、投資すべき対象と考えられた。社会的共同親（Corporate Parent）という考え方や理念は、単に長期的な経済効果の側面から子の存在を捉えるのではなく、子の最善の利益や子の福祉の観点から、市民社会を根底から支える存在を大切にしなければならないというものである⁵⁵。

2000年3月、ビクトリア・クリンビエ（Victoria Clinbie）という8歳3か月の女兒が全身128か所に傷害を受け、度重なる虐待を受け死亡したセンセーショナルな事件が発生した。ビクトリアは、長期にわたる虐待により体調を壊しており、失禁もとまらなかった。これが、いわゆるビクトリア・トリンビエ事件である。バスルームに閉じ込められ、病院に運び込まれた時は、体温は27度しかなく、足をまっすぐにのばすことさえできなかった。10か月の間に、社会福祉、児童虐待防止チーム、家族支援センター、病院等が12回にわたり関与しながら、少女の命は救えなかったことはきわめて衝撃的であった。ビクトリアは、病院で診察を受けた時に、医師が虐待を疑い一時は警察の保護下におかれていたが、有名な小児科医が「故意による傷害ではなく、皮膚病による傷害だ」との誤診により、ソーシャル・ワーカーや福祉機関は虐待でないと判断し、警察もこれにしたがった⁵⁶。

2003年1月、ラミング調査報告書（Laming Report）は、ビクトリア虐待死

事件を丁寧に検証し、その結果、上級管理職のマネジメント責任、児童虐待防止と子育て支援の統合、効率的な情報交換と全国的児童データベースの設置が提案された。つまり、意思疎通が図られ、責任体制や責任の所在が明らかにされるマネジメントの確立、児童虐待防止と子育て支援の両者は、不可分の関係にあって、包括的な子育て支援の中に、個別的専門的児童虐待防止策を統合することが必要だと説いた。また、全国的な包括的な児童データベースの設置も必要とされた。不十分な情報システムと専門家の間での意見交換、情報交換が足りない現状では、子どもたちが危険な状態にさらされていても、これに気づくことができない。ビクトリア事件への反省から、児童保護の新たな改革が進むことになった⁵⁷。

このような経緯を経て、イギリスでは、2003年9月、児童社会サービス改革案グリーンペーパー「すべての子はかけがえない存在である（Every Child Matters；ECM）」が公表された。すべての子どもの潜在能力を開花させる普遍的サービスが重視された。普遍サービスの充実によるネグレクトや虐待のリスクの減少、幼少期における早期予防介入の重要性が説かれた。健全育成、安全確保、享受と達成、積極的貢献、経済的安定を達成するために、改革が進められ、乳幼児期の親の関わり方が子どものその後の人生を大きく左右し、早期介入、早期支援により、ハイリスクの子どもたちへのケアが重視された⁵⁸。

2004年児童法では、児童コミッショナーの設置（1～9条）、関係機関の協働の義務（10条）、全国児童情報管理制度の設置（12条）、地方児童安全保障委員会の設置（13～16条）、児童若者支援計画の策定（17条）、児童サービス担当地方議員（18条）、統合査察・監査システムの確立（20～24条）から成っている⁵⁹。とくに、法律で関係機関の協働が義務付けられたことで、政府が早期介入の手法として、児童トラストに対する積極的な評価をしており、同法の目玉と考えていた。2004年児童法では、子どもや家族に対する支援サービスの強化、子どもサービスの責任の明確化、児童コミッショナーの創設による地方当局の組織構造の改革、子どもや若者の意見の吸い上げなど抜本的な改革があり、2006年児童法で、早期の教育サービス及びデイケアサービスの調査、地方当局への改善義務付け、十分なチャイルドケアや子への情報提供な

どを含む包括的規制のための新たな法的枠組みを導入した⁶⁰。

児童トラストとは、児童や若者に関係するあらゆるサービス機関が、健全育成、安全確保、享受と達成、積極的貢献、経済的安定を達成するために、サービスの統合、予算・資源の共同管理・使用に関する方策を決定し、その効果をモニターし評価する組織をいう⁶¹。

全国児童情報管理制度は、18歳未満のすべての児童の氏名、住所、生年月日、性別、親、学校、保健医療などの基本情報が記録され、専門家はアクセスできる。専門家が子どもの健康や発達に疑問をもったときに、情報漢字により、専門的支援の必要性を確認し、適切なサービスを迅速に提供できることになる。しかし、これにも批判があり、情報だけあっても、それを適切にアセスメントできる能力であり、情報の量だけが増えても、かえって調査に時間がかかり、早期の迅速な介入の阻害要因になりかねないとか、親が保健サービスや福祉サービスの受け控えを起し、子どもの生活環境は悪化しかねないとする。そのため、個人情報の保護、プライバシーの保障の観点から、2008年4月の導入が延期され、2009年1月から導入されることになった⁶²。

(3) フランスでの取り組み

フランスでは、親によるネグレクトや虐待など親権行使が適切でないときには、親権制限・調整のための3段階がある。まず1番影響の大きいものが、親権自体の喪失であり、親権を行使できないだけでなく親権そのものを失う制度で、親子関係の断絶になる。次いで、親権そのものを保持するが、親権行使ができなくなる場合である。これを「親権の委譲」という。3番目に、親権をもち行使もできるが、司法判断によって第三者に預けられ子とは同居できなくなる場合である。日常的な行為については、親権者の同意なく第三者もなしうる⁶³。

親権行使については、一般的に判断する権限を有しているのは、家事事件裁判官である。家事事件裁判官は、1993年に創設された家事事件の専門裁判官であり、婚姻、離別、親権の行使の調整等を管轄する。父母の離別に際して親権行使をどのようにすべきか定めるとともに、親権の委譲についても司

法判断をする⁶⁴。行政機関として、児童の保護を担うのは県であり、児童虐待に対しては、県の児童社会扶助機関（ASE）が行政面及び司法による民法上の親権に関する規制においても重要な役割を果たす。県の児童社会扶助機関は、行政レベルでの児童保護を担当し、親権者との合意に基づいて児童保護の活動をする。他方、育成扶助等の方法で、司法を通じて児童保護が図られる場合には、裁判所は、少年裁判官を通じて、子どもの施設入所、里親委託、子ども及び家族の指導・助言等を委託するが、その際にも ASE はその受け皿となる⁶⁵。

育成扶助制度とは、子どもが危険な状態に置かれているときに、裁判所の命令により、子ども及びその家庭に対して在宅支援をする、子を家庭から引き離して施設、里親等に預ける制度である。家族の再統合を目指し、裁判所が長期にわたり継続的に関与する⁶⁶。育成扶助には、在宅援助と施設等への託置（placement）がある。裁判官は、県の児童社会扶助機関に託置し、そこが未成年者を里親又は施設に入所させる。1年に1回報告することになっている。法律扶助の目的は、親権を制限するというより、子どもが危険な状態におかれているときに、家族及び子どもを支援することによって、子どもを保護することにある。子どもを家族から引き離す場合であっても、家庭に復帰させ家族再統合を目指すことが前提になっている。

（4）ドイツの取り組み

ドイツでは、2008年に少年局によって一時保護を受けた児童及び青少年は3万2253人であった。2007年と比べて、14.4%の増加となっており増加傾向にある⁶⁷。公法及び社会保障法上、1991年までは、少年局が行政機関として養育補助人の選任・監督、保護養育措置をとることが認められていた。しかし、1991年の社会保障法第8編「児童及び青少年援助」制定以降は、親権への介入は、後見裁判所（1997年以降家庭裁判所）の専権事項とされ、少年局の役割は、子の一時保護を除けば、家族への助言と援助に限定された。

2005年社会保障法第8編「児童及び青少年援助」改正により、少年局は、国家による児童及び青少年保護のために、介入権限をもち、児童虐待の予防措置を責務とし、子の福祉への危険があるだけで介入しうるものとされた。

少年局は、監護権者が非協力的であるときは、直ちに保護措置を家庭裁判所に申し立てることができ、また、急迫の危険があり、時間的余裕がないときは、子を保護する義務を負うとされた⁶⁸。

2008年7月には、家庭裁判所による保護措置を充実させるために、子の福祉の危殆化における家庭裁判所の措置の容易化のための法律が制定され、家事事件手続法、民法等の改正もなされた。

とくに、家庭裁判所は、親の不適切な行為または養育の失敗等を要件とすることなく、子の福祉に危険があるとかそのおそれがあるだけで必要な保護措置がとれるようになった（BGB1666条1項）。ただし、家庭裁判所は、相当性の原則が妥当するため、より介入度の低い適切な措置をとりえない場合のみ、子を親の家庭から引き離し（1631b条、1666a条1項）、あるいは親権を部分的全面的に取り上げることができる（1666a条2項）。家庭裁判所が一定の措置をとった後も、事後的な子の状況の変化に対応して、一定期間経過後の見直しもできるようになった（1696条3項、FamFG166条2.3項へ移行）。

⑤ 2009年3月、行政における児童虐待への対応措置の整備のため、連邦議会に「児童保護協法力法」の法案が提出されたが、通報義務者の拡大、通報後の少年局の家庭訪問などで批判もでて、不成立。必要な修正を加えたうえで、再提出。2011年6月、「子及び青少年の積極的保護強化法」が審議中である。このように、ドイツでは、少年局という行政機関だけが児童保護の対応をとるのではなく、家庭裁判所が必要に応じて司法的な関与をするために、司法と行政との明確な役割分担と連携ができており、家族や子の養育に介入するための司法的なチェックの機能が果たされている。児童虐待に対応する少年局、裁判所、民間団体との協働と連携がうまく機能しているといつてよい⁶⁹。

8 おわりに—児童虐待防止の今後の課題

2011年5月、札幌市は、児童相談に対応する強化プランを発表した。①各区役所に相談を受け付ける家庭児童相談室の設置、②緊急時や育児困難を訴える保護者の相談に応じる子どもホットラインの開設、③虐待などで一時保

護が必要な児童のための一時保護所の拡充，④虐待が疑われる家庭状況を関係機関に伝えるボランティア「オレンジリボン協力員制度」の創設，⑤施設にいる児童に勉強を教えるボランティア「スタディメイト（仮称）」の派遣などである。

また，2011年7月，厚生労働省の研究事業の一環で，医師向けに虐待の判断や異変に気づいたときの対処方法についてフローチャートで示しているマニュアルが作成された。2008年度の医療機関からの児童相談所への通報は，全体の4.2%にとどまった。新たなマニュアルは，小児科医，一般医向けの2種類で，①身体的症状から虐待を疑う，②虐待の重症度の判定，③児童相談所や市区町村との連携の3段階に分けた対処方法を示した。児童相談所への通報は，医師と患者との信頼関係を損なうと消極的になり易いが，通報は告発ではなく，子や家族に支援をするための診療行為の一環と位置付け，スムーズな連携を促している⁷⁰。

2011年8月に，岐阜県内の5か所の子ども相談センターが24時間虐待通報ダイヤルを設けた。児童虐待が増加しているために，24時間・年中無休で相談にあたる体制を整えた。これまでは，休日や夜間は，各庁舎の守衛や当直が受けて子ども相談センター職員につなげたり，留守電で対応したりしていた。今後は，臨床心理士の資格をもつなど専門性の高い電話相談員が受け付けるといふ。緊急事態は職員にすぐつなぐなどの対応をとるといふ。岐阜県では，2010年に子ども相談センターに児童虐待の相談が6732件あり，2009年と比べ49.3%の大幅な増加となった。県の子ども家庭課では，「より確実に通報を受け付けることで，虐待を防ぎたい」としている⁷¹。

2011年9月から，茨城県ひたちなか市では，児童虐待についての相談を携帯電話をはじめとするメールでも受け付けることにした。窓口を増やし，少しでも虐待に迅速に対応できるようにするためだ。携帯電話のカメラで読み取ると，メールアドレスが自動的に入力されるQRコードを市のホームページや市報などに掲載して利用を促す。ひたちなか市は，児童福祉課に「家庭児童相談室」を設置し，教員OBなどの相談員3名と警察OBの生活相談員1名が子どもに関わる相談を受け付けている。メールによる受付時間は，夜間や土日祝祭日を含めた24時間。ただし，メールへの相談員の回答は平日の

日中になるという⁷²。

2011年9月、山梨県警と県内61施設が加盟する私立幼稚園協会が児童虐待防止に関する覚書を交わした。関係機関が連携して児童虐待を防止しようとするもので、県医師会との協定に次いで2例目となった。ここまで踏み込んだ形は全国的にも少なく、児童虐待の防止のため情報の共有化と機関連携を推進し、子どもの見守り育てるネットワークとして重要だ⁷³。2005年から市区町村も虐待の通報先となり、現在9割以上で、家庭児童相談室が設置されている。政府が検討を進める「子ども・子育て新システム」が実現すれば、市区町村の権限と責任は重くなるが、児童相談所と市町村の役割分担の明確化と関係機関との連携強化が課題といえよう。

保健センター、保健機関は、妊娠中から若年妊娠、母子家庭、低体重出生児という虐待ハイリスクに対して、家庭訪問や在宅指導を繰り返すことで、子育て支援と親子関係を支え、ハイリスク家庭の社会的精神的孤立化を防ぎ、重層的な支援と予防を可能にする。虐待の発生子防として、一次予防は子育てリソースの情報提供、一般的子育て支援、啓発活動で、地域全体で身近な場でなされるべきである。二次予防（虐待の疑い・予備軍へのケア）の場合は、4か月児健診、1歳6か月児健診、3歳児検診と9割以上の受診率があり、養育方法の改善や親が抱える問題の解決や支援、仲間作りの支援など早期発見・早期対応にもつながる。また、三次予防（軽度から中度の虐待・再発防止）は、親の身体・精神問題へのケア、養育方法の改善・指導、ネットワークに参加しての見守りなどの支援を含む⁷⁴。保健所のグループは、再統合支援ではなく、大阪方式マザーグループなど在宅での親支援プログラムが行われている⁷⁵。今後は、ネグレクトや心理的虐待が増えることが予想され、保健機関による家庭訪問・在宅指導・親支援プログラムは予防効果と早期発見・早期対応の役割を期待される。

また、身近な児童福祉施設である保育所は、保護者の協力のもとに、家庭や地域との連携をはかり、家庭教育補完し、子どもが健康で安全かつ情緒的にも安定した生活ができるように支援する場といえる。しかし、都市化、核家族化、少子高齢化、家族関係の人間関係の希薄化、貧困化、子育て情報の氾濫、社会の無縁化、孤立化などの要因で、子育て不安、過保護。過干渉、

無関心・放任暴力、虐待などの病理的現象が起こっている。保育所に入所してくる子の保護者も、長時間労働・ひとり親家庭・精神的疾患・障害・家族の介護等の困難な複数の問題を抱えていることが少なくない⁷⁶。児童虐待防止法、児童福祉法の改正により、「保育所保育指針」の改定もあり、困難事例については、要保護児童対策地域協議会等を通じた関係機関の連携により対応をしている。

児童福祉施設での被虐待児や親への支援は、さまざまな理由での親子のきずなや繋がりが切れかけている状態を、足りないところを補いながら、温かい見守りとぬくもりを提供し、解れた糸や切れそうな糸をつなぎ留めたく強いものにしていく作業といってよい。虐待者としての汚名や養育不適格者としての社会的な非難を浴び、自責の念をもっている傷つく当事者に、丁寧に温かく誠実に接することである。また、子どもたちには、親に捨てられ、親を憎みながらも、他方で慕い愛しているアンビバレントな心を癒し、許す心、和解することの大切さを教えることだ⁷⁷。虐待された子どもたちには、基本的信頼感の欠如により、対人関係が不得意で極度な緊張や不安感をもって入所してくる。その入所時の不安をいかに取り除くか（アドミッション・ケア）が重要である。必要に応じて、児童相談所と協議のうえ、一時保護所に施設入所前の訪問面接をして、施設の様子やケアの体制を説明しておくとか、入所初日は、生活に必要なものを準備し名前を記入しておくなど、ここを当面の居場所と受け入れられるような配慮と心遣いが必要である⁷⁸。

施設長、主任、担当保育士も、面接に立ち会い、ビギニングケアを大切にすべきである。これが入所児童との愛着形成に欠かせない。虐待やネグレクトされた子ども、親と離れ、生活環境が激変する不安感、緊張感、ストレスは相当大きい。とくに担当保育士の受容、寄り添い、癒しは、子どもにとって強烈なインパクトになる。子の年齢、性別、生育状況やニーズを考慮しながら、きめ細やかな配慮と信頼形成に努めることが肝要である。2日目以降は、個別ケアに限界はあろうが、できるだけ絵本の読み聞かせ、語り聞かせながらの添い寝、ハグ、スキンシップなどで早くなじめるようにすべきであろう。年長児とも話し合いをして、受け入れの調整、仲間作りも大切である。全員でのケースカンファレンスや援助計画を立てながら、トラブルや問

題行動が起こってもあせらず、表面に現れた個々の問題だけでなく子どもが負う心の傷や歪み等を丁寧に探り癒すような働きかけが必要である。「試し行動」や「赤ちゃんがり」など退行現象も、育てなおし、新たな関係の構築に必要な作業である。被虐待児には、無力感、絶望感、自己否定的な衝動的破壊的行動、問題行動、他者との関係障害をもち、乳幼児期から好きだった玩具や動物を知ると、中高生でも打って変って甘えた反応をすることもある。児童養護施設での援助は、「人として生きる力の学習」であり、心の学習の積み重ねである。「生きてこなければよかった」という否定的な生き方から「生きていてよかった」という肯定的な生き方への転換である。集団での生活の中で個別的なケアをすることは難しい場合もある。しかし、群れや仲間の中で生活をし生きる力をつけることも重要である。癒しと出会い、仲間との人間関係の形成、感情コントロールや自己抑制などを経験することで基本的信頼や自分を取り戻すことができる面もある⁷⁹。ただし、集団の中のいじめや暴力は絶対に否定すべきであり、ましてや、施設職員による暴力、体罰、性的虐待などは言語道断である。児童養護施設での虐待は、2009年に59件、120人が被害を受けた。

最後に、関係機関の連携については、次のような注目すべき例があり、今後の取り組みの参考になろう。まず、京都府家庭支援総合センターは、2010年4月から、児童虐待、DV、不登校、発達障害など複雑多様な家族の問題に対して、ワンストップ・サービスで、専門的総合的に対応する相談機関として開設された。同センターは、多様化困難化する家庭の問題に対して迅速かつ的確に対応するために、児童相談所、婦人相談所、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所を統合し、併せて、建物内に、母子生活支援施設及び警察の少年サポートセンターを設置している。同センターでは、児童一時保護機能の強化（居室の増室、入所環境の整備）、府内のDV対策の拠点施設の整備、東山ファミリーホーム（母子生活支援施設）、少年サポートセンターを施設内に取り込むことで、相談・保護・支援など市民が利用しやすい環境を整えている。

また、京都府家庭支援総合センターは、子どもグループ、女性グループ、障害グループなど専門相談と総合相談に分かれ、これまでの縦割りでのバラ

バラの対応を反省し、児童虐待とDVなど社会的に密接に関連し同時に発生する問題に、事務室のワンフロア化、機能統合による連携強化を図った。たとえば、これまでDVと児童虐待は別々に扱わざるをえず、記録も別個に作成していたところ、組織統合も図られたために、児童虐待の記録に同一家庭でのDVの記録のコピーを添付して、情報の共有化を図れるなどの扱いも可能になった。また、フロアや建物を共通にするために、打ち合わせや連絡が迅速にとれるようになった。このような機関・機能統合的な試みは、北九州市のこども総合センターにおいてもなされていた。

以上の検討結果からも明らかなように、児童虐待に関しては、虐待の予防のための取り組み、小さな虐待・ネグレクトの早期発見・早期対応が重要であり、問題の解決の迅速性・アフターケア・親子再統合プログラム・自立支援など、場面や段階ごとの関与する多様な多職種関連機関の役割分担と連携⁸⁰がとくに大切であることが明らかになった。また、予防や啓発活動を通じてのハイリスク家庭へのきめ細やかな支援・ケア、児童相談や保健福祉・生活相談等で集められた情報を集約しながらのケース管理のシステム化、情報の共有と一元化、要保護児童地域対策協議会の実務レベル、個別ケースレベルでの機能的で柔軟なミーティングの実施、ケースごとのコーディネーターの役割と責任の明確化、問題処理後のフォローアップ体制の整備充実など、限られた人員や組織体制の中で、児童虐待の防止や早期発見・早期対応の先駆的な試みが展開していた。海外での取り組みはもちろん、各地の自治体での取り組みに学んで、今後とも、支援ニーズの拡大や多様化が進む中で、限られたリソースのもとで最大限の効果をあげうる児童虐待防止に向けた努力が続けられなければならないといえよう。

- 1 厚生労働省「子ども虐待による死亡事例等の検証結果（第7次報告概要）及び児童虐待相談対応件数等」（2011年7月）参照。
- 2 2010年10月5日付朝日新聞東京本社朝刊34頁。
- 3 2010年12月27日付朝日新聞東京本社朝刊27頁。
- 4 2010年8月3日朝日新聞朝刊（大阪本社）25頁。
- 5 2011年8月26日朝日新聞夕刊（大阪本社）15頁。
- 6 2011年5月27日毎日新聞朝刊。

- 7 2011年5月27日付朝日新聞（岡山全県）朝刊31頁。
- 8 最高裁判所事務総局家庭局編「児童福祉法28条事件の動向と事件処理の実情平成22年1月～12月」1頁以下（2011年）。
- 9 吉田彩「医療ネグレクト事案における親権者の職務執行停止・職務代行者選任の保全処分に関する裁判例の分析」家月60巻7号1頁以下（2008年），田中智子「親権喪失宣告等事件の実情に関する考察」家月62巻8号1頁以下（2010年）参照。なお，森筧治ほか「児童虐待に関連する家事事件の調査方法及び関係機関との連携」家月52巻10号123頁以下（2000年）は，児童虐待ケースの特性に応じた調査官の関与や調査方法について分析している。
- 10 2011年7月27日付朝日新聞東京本社朝刊10頁参照。
- 11 2011年7月1日付朝日新聞東京本社朝刊4頁参照。
- 12 中司光紀「児童虐待に対し迅速かつ適切に対応するために」時の法令1625号43頁以下（2000年），平成12.12.28最高裁家一第564号家庭局長通知「児童虐待の防止等に関する法律の施行について」家月53巻4号93頁以下（2000年）等参照。
- 13 奥克彦「より強力な児童虐待防止法へ」時の法令1719号30頁以下（2004年）参照。
- 14 最高裁平成16.12.3家庭局長通知「児童福祉法の一部を改正する法律の公布等について」家月57巻7号87頁以下（2005年）。
- 15 資料「児童相談所運営指針等の改正について」家月59巻5号149頁以下（2007年）。
- 16 松村徹・田中寛明「児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律（平成19年法律第73号）の概要及び特別家事審判規則の一部を改正する規則（平成20年最高裁規則第1号）の解説」家月60巻7号43頁以下（2007年），仁田山義明「虐待防止のため，立入調査権等を強化し，面会・通信等の制限を強化」時の法令1803号21頁以下（2008年），児童虐待防止法令編集委員会編『児童虐待防止法令ハンドブック平成21年版』3頁以下（中央法規，2009年）等参照。
- 17 飛澤知行編著『一問一答平成23年民法等改正－児童虐待防止に向けた親権制度の見直し』1頁以下（商事法務，2011年）。
- 18 民法の改正のポイントや議論については，窪田充見「親権に関する民法等の改正と今後の課題」ジュリ1430号5頁以下（2011年）参照。
- 19 厚生労働省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「子どもの虐待による死亡事例の検証結果等について（第7次報告）」（2011年7月）。
- 20 児童の権利条約については，石川稔＝森田明編『児童の権利条約』4頁以下（一粒社，1995年），波多野里望『逐条解説児童の権利条約（改訂版）』2頁以下（有斐閣，2005年），永井憲一＝寺脇隆夫『解説子どもの権利条約』（荒牧重人）12頁以下（日本評論社，1991年），チルドレンズ・ライツ刊行委員会編『チルドレンズ・ライツ－いま世界の子どもたちは』2頁以下（日本評論社，1989年），中野光＝小笠毅編著『ハンドブック子どもの権利条約』2頁以下（岩波書店，1998年），佐藤隆夫「日本における子どもの権利の実像(1)1(2)(3)(4)」戸籍時報606号98頁（2006年），戸籍時報613号

- 72頁（2007）、喜多明人＝森田明美＝広沢明＝荒巻重人『〔逐条解説〕子どもの権利条約』3頁以下（日本評論社、2009年）、国連児童の権利委員会最終見解（2010年6月20日）、日弁連「特集2国連子どもの権利委員会総括所見と子どもの権利基本法」自由と正義61巻12号34頁以下（2010年）等を参照。
- 21 棚村政行「親権法の改正について」LAW AND PRACTICE 2号181頁（2008年）。親権法の改正をめぐるっては、中田裕康編『家族法改正－婚姻・親子関係を中心に』272頁以下（水野紀子）（有斐閣、2010年）、岩志和一郎「親権法等」戸籍時報659号37頁以下（2010年）、家族法研究会第2回シンポジウム「親権法等グループ中間報告」戸籍時報673号2頁以下（2011年）の田中通裕教授、野沢紀雅教授、岩志和一郎教授、山口亮子教授、許末恵教授らによる報告がある。
- 22 児童虐待防止に対応する民法・児童福祉法の一部改正での第177回国会の法務委員会に出席した参考人磯谷文明弁護士の発言（2011年4月20日）衆議院会議録情報参照。
- 23 厚生労働省編『平成23年度厚生労働白書』171頁（2011年）。
- 24 『平成23年度厚生労働白書』173頁参照。
- 25 『平成23年度厚生労働白書』173頁参照。
- 26 『平成23年度厚生労働白書』173～174頁参照。
- 27 『平成23年度厚生労働白書』176～177頁参照。
- 28 『平成23年度厚生労働白書』179頁参照。
- 29 『平成23年度厚生労働白書』179頁参照。
- 30 厚生労働省編『市区町村の児童家庭相談業務等の実施状況について（平成22年4月現在）』資料別添1参照（2010年12月）。
- 31 同報告書別添資料2の10頁参照。
- 32 同報告書別添資料2の11頁参照。
- 33 同報告書別添資料4の1～2頁参照。
- 34 北九州市の医療機関での児童虐待の早期発見の取り組みについては、市川光太郎『児童虐待へのアプローチ』2頁以下（中外医学社、2007年）に詳しい。
- 35 石川正興編『中学生を犯罪から守るための多機関連携－学校・児童相談所・警察を中心に』77頁以下（早稲田大学社会安全政策研究所、2011年）に北九州市での取り組み（虐待に対する北九州モデル）が紹介されている。
- 36 同報告書別添資料4の19頁参照。
- 37 2011年8月18日付朝日新聞朝刊（三重全県）23頁参照。
- 38 2011年8月13日付朝日新聞朝刊（広島）28頁参照。
- 39 同報告書別添資料4の20頁参照。
- 40 たとえば、カリヨン子どもセンターなどの民間の子どもシェルターの実情については、『子どものシェルターの挑戦』14頁以下（明石書店、2007年）参照。
- 41 大塚峰子・田村毅・広岡智子『児童虐待－父・母・子へのケアマニュアル－東京方式』2頁以下（弘文堂、2009年）では、ファミリージョイントグループ、母親グループ

- プ、父親グループという親子の再統合に向けた治療的・教育的プログラムの理論と実践が紹介されている。
- 42 See U. S. Department of Health & Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau, *Child Maltreatment* 2009, at 11(2011).
- 43 桐野由美子「アメリカの取り組みと教訓」『児童虐待はいまー連携システムの構築に向けて』178頁以下（ミネルヴァ書房，2009年）。池谷和子『アメリカの児童虐待防止法制度の研究』1頁以下（樹芸書房，2009年）参照。アメリカの児童虐待防止法制の展開については，John E. B. Meyers, *A Short History of Child Protection*, 42 FAM. L. Q. 449'(2008)。
- 44 See Linda D. Elod & Robert G. Spector, *A Review of the Year in Family Law: Working Toward More Uniformity in Laws*, 44 FAM. L. Q. 469, 487(2011)。
- 45 *In re Reese*, 227 P. 3d 900 (Colo. Ct. App. 2010)。
- 46 桐野・同署179頁参照。
- 47 原田綾子「要保護児童のための養子縁組支援(上)(下)」戸籍時報646頁以下（2009年），同648号60頁以下（2009年）参照。
- 48 原田綾子『「虐待大国」アメリカの苦悩』266頁（ミネルヴァ書房，2008年）。
- 49 原田・同署267頁参照。
- 50 桐野・前註43所掲論文162頁参照。
- 51 桐野・前註43所掲論文181頁。
- 52 桐野・前註43所掲論文182頁。
- 53 田邊泰美「イギリスの取り組みと教訓」『児童虐待はいまー連携システムの構築に向けて』188～189頁（ミネルヴァ書房，2009年）。なお，大久保香織・廣田幸紀「英国における児童虐待防止制度の実情について」家月61巻8号49頁以下（2009年）は，イギリスの児童虐待防止法制について解説している。See Nigel Lowe & Gillian Douglas, *Bromley's Family Law* pp. 693-819 (12th ed 2007); Rebecca Robert, *Cretney and Robert's Family Law*, pp. 307-50(7th ed 2009)。
- 54 田邊・前註53所掲論文189頁。
- 55 田邊・前註53所掲論文189頁。
- 56 田邊・前註53所掲論文190～191頁。
- 57 田邊・前註53所掲論文192頁。
- 58 田邊・前註53所掲論文194～195頁。See Bromley's Family Law, p 693.
- 59 田邊・前註53所掲論文195頁。
- 60 See Bromley's Family Law, p 696.
- 61 田邊・前註53所掲論文195～196頁。
- 62 田邊・前註53所掲論文197～198頁。アメリカとイギリスとの児童虐待をめぐる子の代理人や子の権利擁護法制を比較研究する論文として，Pomela Newell Williams, *A Comparison of Child Advocacy Laws in Abuse and Neglect Cases in England*

and the United States, 31 N. C. CENT. L. REV. 33(2008).

- 63 白須真理子「フランス法における親権の第三者への委譲(1)(2)(3完)」阪大法学60巻1号185頁以下, 60巻2号383頁以下, 60巻3号619頁以下(2010年)参照。
- 64 久保野恵美子「海外制度調査報告書(イギリス及びフランス)」6頁参照(2009年)。
- 65 久保野・前掲調査報告書6頁参照。
- 66 久保野・前掲報告書8～9頁参照。
- 67 西谷祐子「海外調査報告書(ドイツ)」42頁(2009年)。
- 68 西谷祐子「ドイツにおける児童虐待への対応と親権制度(2・完)」民商143巻1号23頁以下(2010年)。Vgl. Dieter Schwab, Familienrecht, 18. Auflage, SS. 339-355(2010)。ドイツ親権法の改革については, 岩志和一郎「子の権利の確保のための諸力の連携ードイツ親権法の展開」早稲田法学85巻2号1頁以下(2010年)に詳しい。
- 69 西谷・前掲論文50頁参照。
- 70 2011年7月20日朝日新聞朝刊(東京本社)34頁。
- 71 2011年8月10日付朝日新聞朝刊(岐阜県)29頁。
- 72 2011年9月1日付朝日新聞朝刊(茨城県)28頁。
- 73 2011年9月6日付け朝日新聞朝刊(山梨県)31頁。
- 74 佐藤拓代「虐待予防と親支援ー保健所からのレポート」『児童虐待はいまー連携システムの構築に向けて』118頁(ミネルヴァ書房, 2009年)。
- 75 佐藤・前掲論文122頁。
- 76 堀千代「児童虐待防止と支援」『児童虐待はいまー連携システムの構築に向けて』151～152頁(ミネルヴァ書房, 2009年)。
- 77 前田徳晴「子どものケアと親支援」『児童虐待はいまー連携システムの構築に向けて』83頁(ミネルヴァ書房, 2009年)。
- 78 前田・前掲論文84頁。
- 79 前田・前掲論文88頁。
- 80 松田博雄『子ども虐待ー多職種専門家チームによる取り組み』270頁以下(学文社, 2008年)参照。