

No.1012 (2018. 8.28)

児童虐待対応をめぐる現状と課題

—近年の児童虐待事件から—

はじめに

- I 児童虐待対応の現状
- II 児童虐待に関する法制度とその整備
- III 児童虐待対応をめぐる課題

おわりに

キーワード：児童虐待、児童相談所、児童福祉法、児童虐待防止法

- 児童虐待の防止と早期対応のため、児童福祉法や児童虐待防止法は、複数回にわたり改正されてきた。また、平成 30 (2018) 年 3 月に東京都目黒区で発生した虐待による死亡事件を受けて、同年 7 月、政府は児童相談所の体制強化や警察との連携強化等を内容とする「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」を策定した。
- 本稿では、上記の対策に含まれる施策のうち、特に児童相談所の体制強化と警察等関係機関との連携についての課題について述べる。また、児童虐待対応における支援と介入の在り方に関する論点を紹介する。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働課 まきの ちはる 牧野 千春

第 1 0 1 2 号

はじめに

暴力を振るう、食事を与えない等の行為によって保護者が我が子を死に迫いやるといった児童虐待事件が相次いで報じられている。こうした事態を防ぐため、国は虐待の発生予防、早期発見に向けた対応を行ってきた。しかし、悲惨な児童虐待は依然として発生し続けている。

特に、平成 30 (2018) 年 3 月に東京都目黒区で発生した虐待による死亡事件¹は、亡くなった児童が両親に向けて書いた手紙の内容が報じられたことも相まって、大きな注目を浴びた。この事件を受けて、政府は「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」(平成 30 年 7 月 20 日児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定。以下「緊急総合対策」という。)を取りまとめ、今後推進すべき児童虐待防止対策の方針を示した。²

以下、第 I 章で児童虐待の発生件数や対応する制度等の現状を、第 II 章で国が行ってきた法整備の概要を述べる。第 III 章では、緊急総合対策の内容を概説し、掲げられた対策のうち、特に児童相談所の体制強化と警察等関係機関との連携についての課題とその論点を整理する。

I 児童虐待対応の現状

1 児童相談所における児童虐待相談対応件数の推移

児童相談所における児童虐待相談対応件数³(以下「相談対応件数」という。)は、増加の一端をたどっている。平成 28 (2016) 年度には 122,575 件となり、過去最多を記録した(図)。

相談対応件数の主な増加要因としては、まず、心理的虐待⁴の件数が増加していることが挙げられる。平成 27 (2015) 年度には 48,700 件だった心理的虐待の件数は、平成 28 (2016) 年度には 63,186 件に増加し⁵、相談対応件数の約半数を占める状態となった。

警察からの通告も相談対応件数増加の一因である。平成 27 (2015) 年度に 37,020 人であった警察の通告児童数は、平成 28 (2016) 年度には 54,227 人となり、約 17,000 人増加した⁶。こう

* 本稿は平成 30 (2018) 年 8 月 20 日までの情報を基にしている。インターネット情報への最終アクセス日も同日である。

¹ 「目黒 5 歳虐待死 児相 甘い危機意識 引き継ぎ不備」『読売新聞』2018.3.24; 「SOS 何度もクリスマスの夜 裸足で保護 目黒 5 歳児死亡」『朝日新聞』2018.6.17 等。

² 「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」(平成 30 年 7 月 20 日児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定) 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000335930.pdf>>

³ 児童虐待相談対応件数とは、児童相談所が相談を受け、援助方針会議の結果により指導や措置等を行った件数をいう。「平成 28 年度 児童相談所での児童虐待相談対応件数<速報値>」2017.8.17. 同上 <<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000174478.pdf>>

⁴ 「児童虐待の防止等に関する法律」(平成 12 年法律第 82 号。以下「児童虐待防止法」という。)第 2 条では、保護者(親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護するもの)がその監護する児童(18 歳に満たない者)について行う以下の行為を児童虐待と定義している。具体的には、①児童の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること(身体的虐待)、②児童にわいせつな行為をすること又は児童をしてわいせつな行為をさせること(性的虐待)、③児童の心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置、保護者以外の同居人による①の身体的虐待、②の性的虐待、又は④の心理的虐待と同様の行為の放置その他の保護者としての監護を著しく怠ること(ネグレクト)、④児童に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力その他の児童に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと(心理的虐待)である。

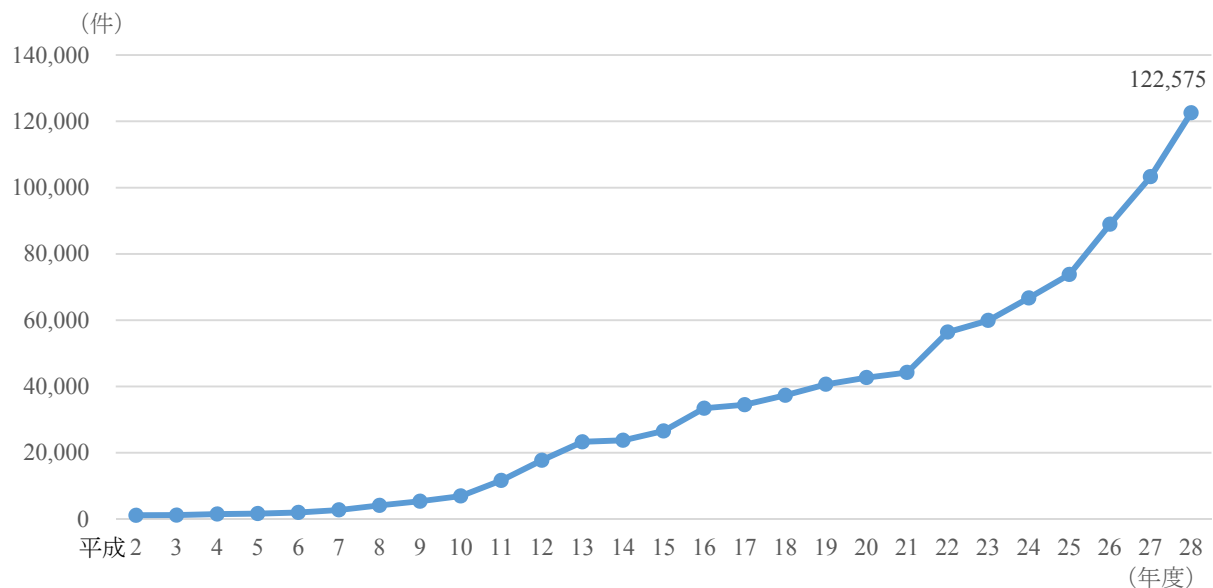
⁵ 厚生労働省「結果の概要」『平成 28 年度福祉行政報告例の概況』2017.11.15, p.8. <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/16/dl/kekka_gaiyo.pdf>

⁶ 警察庁生活安全局少年課「平成 29 年における少年非行、児童虐待及び子供の性被害の状況 訂正版」2018.3, p.15.

した通告の約半数は、児童が同居する家庭において配偶者に対する暴力がある事案、いわゆる「面前DV」に関するもので、心理的虐待の対応件数の増加とも関連している。

このほかの要因としては、平成27(2015)年7月から始まった児童相談所全国共通ダイヤルの3桁化(189)⁷の広報や、マスコミによる児童虐待に関する事件報道等により、国民や関係機関の児童虐待に対する意識が高まり、一般からの通告数が増加していること等が挙げられる。

図 児童相談所における児童虐待相談対応件数の推移



年度	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10
件数	1,101	1,171	1,473	1,611	1,961	2,722	4,102	5,352	6,932
年度	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19
件数	11,631	17,725	23,274	23,738	26,569	33,408	34,472	37,323	40,639
年度	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28
件数	42,664	44,211	56,384	59,919	66,701	73,802	88,931	103,286	122,575

(単位: 件)

(注) 平成22(2010)年度の件数は、東日本大震災の影響により、福島県を除いて集計した数値。

(出典) 「平成28年度 児童相談所での児童虐待相談対応件数<速報値>」2017.8.17, p.1. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000174478.pdf>>; 厚生労働省大臣官房統計情報部『福祉行政報告例 平成28年度』2017を基に筆者作成。

なお、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、都道府県、指定都市及び児童相談所設置市に対して行った調査によれば、平成27(2015)年度に発生又は表面化した児童虐待による死亡事例は72件(人数は84人)である。⁸

<https://www.npa.go.jp/safetylife/syonen/hikou_gyakutai_sakusyu/H29-revise.pdf>

⁷ 児童相談所全国共通ダイヤルとは、児童虐待等に関し、速やかに児童相談所に通告・相談ができる全国共通の電話番号である。児童相談所全国共通ダイヤルにかけると、発信した電話の市内局番等から当該地域を特定し、管轄の児童相談所に電話が転送される。運用が開始された平成21(2009)年には10桁の電話番号であったが、児童虐待の増加等を背景に、平成27(2015)年7月1日から、覚えやすい3桁(189)の電話番号が導入された。

⁸ 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「子ども虐待による死亡事例等の検証結

2 児童福祉に関する相談援助機関

虐待を含む児童福祉に関する相談や援助等には、多様な機関が関わっている。その中で、対応の中心となるのは市町村の相談窓口⁹と児童相談所であり、それぞれ以下のような業務を行っている。

(1) 市町村の役割

「児童福祉法」（昭和 22 年法律第 164 号）第 3 条の 3 において、市町村は、「児童の身近な場所における児童の福祉に関する支援に係る業務」を行わなければならないと定められている。

具体的には、児童及び妊産婦の福祉に関し、①必要な実情の把握に努めること、②必要な情報の提供を行うこと、③家庭その他からの相談に応じ、必要な調査及び指導を行うこと等である。また、第 10 条第 2 項、第 3 項では、専門的な知識及び技術を必要とするものについては、児童相談所の技術的援助及び助言を求めなければならないこと、医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を必要とする場合には、児童相談所の判定を求めなければならないこととして、児童相談所との関係が明記されている。¹⁰

(2) 児童相談所の役割

児童相談所は、児童福祉法第 12 条、第 59 条の 4 において、都道府県及び指定都市に設置が義務づけられているほか、中核市及び児童相談所の設置を希望する市（特別区を含む）については任意に設置することができる行政機関である。¹¹

児童相談所は、児童福祉法に基づき、①市町村相互間の連絡調整、市町村に対する情報の提供等の必要な援助、②児童及び妊産婦の福祉に関し、広域的な範囲からの現状の把握、専門的な知識及び技術を必要とする相談への対応や調査、指導、③児童の一時保護、④児童養護施設等への入所措置等の業務を行う。

II 児童虐待に関する法制度とその整備

1 児童虐待防止法の成立

我が国における児童虐待対応は、前述の児童福祉法と、平成 12（2000）年に成立した児童虐待防止法に基づいて行われている。

児童虐待防止法の成立以前、児童虐待対応に関する法律は児童福祉法のみであった。しかし、児童福祉法は保護者との協調的な援助関係を前提としており、虐待のケースに強権的介入を行

果等について（第 13 次報告）の概要」2017.8, p.1. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000174459.pdf>>

⁹ 厚生労働省の調査によれば、平成 28（2016）年度における地方自治体の相談窓口の設置場所は「児童福祉主管課」が最も多く、全体の約 6 割を占めている。次いで「児童福祉・母子保健統合主管課」が 20.5%、「福祉事務所（家庭児童相談室）」が 7.4%となっている。「虐待対応担当窓口の運営状況調査結果の概要」同上 <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000163883.pdf>>

¹⁰ 木村容子・有村大士編著『子ども家庭福祉 第 2 版』ミネルヴァ書房、2018, p.80.

¹¹ 児童福祉法第 59 条の 4 第 1 項により、同法中の都道府県が処理する事務のうち政令に定めるものは、指定都市及び中核市（政令で指定する人口 20 万以上の市）並びに児童相談所を設置する市（特別区を含む。）として政令で定める市（以下「児童相談所設置市」という。）が処理することになっている。現在、児童相談所設置市として定められているのは、神奈川県横須賀市及び石川県金沢市である。

うことが困難であった。当時の厚生省は、児童虐待対応のための児童福祉法の運用指針を示す等の対応を行ったが、平成 10（1998）年、日本政府は、国連子どもの権利委員会から児童虐待への対応が不十分だと指摘され、適切な対策を採るようにとの勧告を受けることとなった。¹²

こうした中、衆議院に設置された「青少年問題に関する特別委員会」（以下「特別委員会」という。）において、平成 11（1999）年 11 月、児童福祉法その他関連法の必要な法整備を講ずるとの文言を含む「児童虐待の防止に関する決議」が可決された。これを受けて法整備の検討が始まり、翌平成 12（2000）年には超党派の議員立法として、児童虐待防止法案が特別委員会の委員長から提出、可決された。¹³

成立当時の児童虐待防止法は、児童虐待に特化した特別法として、児童虐待の定義、児童虐待の防止等に関する国や自治体の責務、児童虐待の早期発見義務者、児童相談所の安全確認義務、警察との連携等について規定したものであった。

児童虐待防止法と児童福祉法は、複数回の改正を重ねて現在に至っている。以下では、本稿のテーマである児童相談所の体制強化と関係機関との連携に関する改正を中心に、これまでの主な改正内容について概説する。

2 平成 16 年児童福祉法・児童虐待防止法改正

児童虐待防止法の施行によって相談対応件数は飛躍的に増加したが、同法の制定後も虐待による死亡事件が続き、更なる対策が求められていた。こうした中で、平成 16（2004）年 1 月に発生した児童虐待事件¹⁴を契機に、児童虐待防止法が改正されることになった。¹⁵

改正の主な内容は、①児童虐待の定義の見直し（保護者以外の同居人による虐待を放置することをネグレクトとして児童虐待に加える、児童に DV を目撃させることを心理的虐待に含める）、②通告義務の範囲を拡大し、「児童虐待を受けたと思われる」児童まで通告の対象に含めること、③児童相談所長又は都道府県知事に対し、児童の安全の確認及び確保に万全を期する観点から、必要に応じ適切に警察署長に援助を求める義務を課すこと等であった。

同年には、児童福祉法の改正も行われた。相談対応件数の大幅な増加によって過重になった児童相談所の負担を軽減するため、児童の福祉に関する相談業務に応じることが市町村の役割として位置づけられ、虐待の通告先にも市町村が加えられた。この改正により、前述（第 I 章 2）のような、市町村と児童相談所で役割を分担する体制が整備された。

また、保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当と認められる児童（以下「要保護児童」という。）等について、関係者間で情報交換と協議を行う機関として、「要保護児童対策地域協議会」（以下「要対協」という。）¹⁶が法的に位置づけられた。

¹² 町野朔ほか「児童虐待防止システムの展開と展望」町野朔・岩瀬徹編『児童虐待の防止—児童と家庭、児童相談所と家庭裁判所—』有斐閣、2012、p.7.

¹³ 同上、pp.8-11.

¹⁴ 中学 3 年生の息子に対して実父とその内縁の妻が身体的虐待とネグレクトを行った事件で、「岸和田事件」とも呼ばれる。実父と内縁の妻は、殺人未遂容疑で逮捕された。

¹⁵ 町野ほか 前掲注(12)、pp.11-13.

¹⁶ 要対協は、要保護児童の適切な保護又は要支援児童若しくは特定妊婦への適切な支援を図るため、関係機関、関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者その他関係者により構成され、その設置が市町村の努力義務とされている（児童福祉法第 25 条の 2）。

3 平成 19 年児童虐待防止法改正

平成 19 (2007) 年には、児童虐待防止法の改正により、児童相談所による立入調査等の強化が行われた。従来は、保護者が立入りを拒否した場合、児童相談所の職員が鍵を壊してまで立ち入ることはできないと解されていたが、この改正により、児童虐待が行われている疑いがあるときは、裁判所の許可を得て、児童相談所が強制的な居所への立入り（臨検）と児童の捜索を行えることになった。¹⁷

4 平成 20 年児童福祉法改正

平成 20 (2008) 年、児童虐待の発生予防を目的として児童福祉法が改正され、乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業が法律上規定され、その実施が市町村の努力義務となった。

乳児家庭全戸訪問事業とは、市町村が乳児のいる全ての家庭を訪問し、乳児とその保護者の状況や養育環境の把握を行った上で、養育についての相談に応じる事業である。養育支援訪問事業は、乳児家庭全戸訪問事業等によって把握した、保護者の養育を支援することが特に必要と認められる児童（以下「要支援児童」という。）や、保護者に監護させることが不相当と認められる児童及びその保護者、出産後の養育について出産前に支援を行うことが特に必要と認められる妊婦（以下「特定妊婦」という。）等に対し、それらの者の居宅において、養育に関する相談・指導等を行う事業をいう。

5 平成 28 年児童福祉法・児童虐待防止法等改正

(1) 法改正までの経緯

平成 27 (2015) 年、国は効果的なひとり親家庭・多子世帯等の自立支援策及び児童虐待防止対策を講じるため、「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」（平成 27 年 12 月 21 日子どもの貧困対策会議¹⁸決定）を策定した。この中に含まれる「児童虐待防止対策強化プロジェクト」では、「発生時の迅速・的確な対応」として、児童相談所の体制や専門性を計画的に強化する「児童相談所強化プラン」の策定が示され¹⁹、平成 28 (2016) 年に同プランが定められた。そして同年 5 月、これらの点を踏まえて児童福祉法、児童虐待防止法等が改正された。

(2) 法改正の概要

児童福祉法では、児童相談所の体制強化・整備のため、①都道府県は、児童相談所に児童心理司、医師・保健師、指導・教育担当の児童福祉司（スーパーバイザー）を置くとともに、弁護士²⁰の配置又はこれに準ずる措置を行う、②児童福祉司の配置基準の見直しを行う²⁰、③児童

¹⁷ 臨検・捜索を行うためには、それ以前に、児童相談所が児童の安全確認に向けた一連のプロセス（①保護者に対して児童を同伴しての出頭を要求し、保護者がそれを拒否する、②立入調査を保護者が拒否する、③再出頭要求を行い、保護者がそれを拒否する、④裁判所の許可状を得る）を経る必要があった。このプロセスは平成 28 (2016) 年の児童福祉法改正により簡略化される。詳細は後掲注(23)を参照。町野ほか 前掲注(12), pp.15-16.

¹⁸ 子どもの貧困対策会議は、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（平成 25 年法律第 64 号）附則第 3 条に基づき内閣府に設置された会議で、子どもの貧困対策に関する大綱案の作成、ひとり親家庭・多子世帯等の自立支援及び児童虐待防止施策の決定等を行った。

¹⁹ 「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」（平成 27 年 12 月 21 日子どもの貧困対策会議決定）p.16. 内閣府ウェブサイト <http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/kaigi/k_4/pdf/s2.pdf>

²⁰ 改正前は、人口おおむね 4~7 万人が 1 人の児童福祉司の担当区域の標準とされていたところ、改正後は各児童相談所の管轄地域の人口 4 万人に 1 人以上を配置することを基本とし、全国平均より虐待相談対応の発生率が高い

相談所を設置できる自治体に特別区を追加する等の改正が行われた。さらに、従前から可能であった市町村から児童相談所への事案送致に加え、児童相談所から市町村への事案送致も行えることとされた。

また、国・都道府県・市町村の役割と責任を明確化する規定²¹を置き、児童及び妊産婦の福祉に関して必要な支援を行うための支援拠点（子ども家庭総合支援拠点）²²の整備を市町村の努力義務と定め、市町村の体制強化を図った。

児童虐待防止法では、①しつけを名目とした児童虐待の禁止、②臨検・捜索手続の簡素化²³、③医療機関、児童福祉施設、学校等による児童相談所長等への資料又は情報提供²⁴等に関する改正が行われた。

このほか、妊産婦・母親に対し、妊娠期から子育て期にわたる切れ目のない支援を行うため、「母子保健法」（昭和40年法律第141号）も改正され、妊産婦・乳幼児等の実情の把握、妊娠・出産・子育てに関する助言、支援プランの策定、各種関係機関との連絡調整等を行う「子育て世代包括支援センター」²⁵の設置が市町村の努力義務とされた。

6 平成29年児童福祉法改正

平成29（2017）年には、児童虐待への司法関与に関する児童福祉法の改正が行われ、①虐待を受けている児童等の保護者に対する指導への司法関与²⁶、②家庭裁判所による一時保護の審査の導入が盛り込まれた。

Ⅲ 児童虐待対応をめぐる課題

第Ⅱ章で述べた法改正等により、国や地方自治体は児童虐待対応策を進めてきた。しかし、

場合には、業務量に応じて上乗せを行うよう定められた。この配置については、各都道府県、指定都市、児童相談所設置市の現在の児童福祉司の配置状況等を勘案した経過措置が設けられており、平成28（2016）年10月からは人口6万人に1人以上、平成29（2017）年4月からは人口5万人に1人以上の配置を基本とすることとされている。人口4万人に1人以上の配置を実現するのは、平成31（2019）年4月からとなっている。

²¹ 児童福祉法第3条の3に、市町村の役割として「児童の身近な場所における児童の福祉に関する支援に係る業務」を行うこと、都道府県の役割として「市町村に対する必要な助言及び適切な援助」と「専門的な知識及び技術並びに各市町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務」を行うこと、国の役割として「児童が適切に養育される体制の確保」や「市町村及び都道府県に対する助言及び情報の提供」を行うことが定められた。

²² 子ども家庭総合支援拠点は、児童福祉法に定める市町村の役割（前掲注(21)参照）を踏まえ、子ども家庭全般に関する相談支援から、要支援児童及び要保護児童等並びに特定妊婦等への支援、関係機関との連携調整を行うものとされている。また、運営に当たっては、同一の機関が子ども家庭総合支援拠点と後述の子育て世代包括支援センターの2つの機能を担い、一体的に支援を実施することが求められるとされている。「市区町村子ども家庭総合支援拠点の設置運営等について」（平成29年3月31日雇児発0331第49号）pp.1-6。厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000161700.pdf>>

²³ 臨検・捜索までの手続に要する時間と手間をできる限り短縮できるよう、再出頭要求を経ずとも、児童相談所が裁判所からの許可状を得れば臨検・捜索を実施できることとされた。

²⁴ 改正前、児童相談所や市町村から児童虐待に係る情報の提供を求められた場合、地方公共団体の機関は提供できるとされていた一方、民間の医療機関や児童福祉施設、学校等は提供できる主体に含まれておらず、これらの機関に情報提供を求めても、個人情報保護や守秘義務の観点から拒まれることがあった。そのため、これらの機関についても児童虐待に関する情報を提供できることとした。

²⁵ 子育て世代包括支援センターの法律上の名称は、「母子健康包括支援センター」である（母子保健法第22条）。

²⁶ 都道府県から里親委託や施設入所等の措置の承認の申立てがあった場合に、家庭裁判所が都道府県等に対して保護者を指導するよう勧告することができることとし、家庭裁判所は勧告の下での指導の結果を踏まえて審判を行うこととなった。

その間にも、児童虐待事件は増加し続け、児童の命が失われる事例も後を絶たない。²⁷

このような中で発生した目黒区の事件は、児童虐待対策を見直す動きを加速させた。平成 30 (2018) 年 6 月 8 日には、小池百合子東京都知事が都内全 11 か所の児童相談所の職員を増員すると発表した²⁸ほか、政府の「経済財政運営と改革の基本方針」(平成 30 年 6 月 15 日閣議決定。いわゆる「骨太の方針」)にも、児童相談所の職員体制や専門性の強化が盛り込まれた²⁹。そして、翌 7 月には、政府が再発防止策を検討するための関係閣僚会議を開催し、緊急総合対策を取りまとめた。

1 緊急総合対策の概要

緊急総合対策は、虐待予防のための早期対応から発生時の迅速な対応、虐待を受けた子どもの自立支援等に至るまで、切れ目ない支援を受けられる体制の構築を目指し、「緊急に実施すべき重点対策」と、「児童虐待防止のための総合対策」を講じるとしている。

緊急に実施すべき重点対策としては、①転居した場合の児童相談所間における情報共有の徹底、②子どもの安全確認ができない場合の対応の徹底、③児童相談所と警察の情報共有の強化、④子どもの安全確保を最優先とした適切な一時保護や施設入所等の措置の実施、解除、⑤乳幼児健診未受診者、未就園児、不就学児等の緊急把握の実施、⑥児童福祉司等の体制強化等を含む「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」の策定という 6 点が挙げられている。

児童虐待防止のための総合対策としては、①児童相談所・市町村における職員体制・専門性強化などの体制強化、②児童虐待の早期発見、早期対応、③児童相談所間・自治体間の情報共有の徹底、④関係機関(警察・学校・病院等)間の連携強化、⑤適切な司法関与の実施、⑥保護された子どもの受け皿(里親・児童養護施設等)の充実・強化を行うとしている。³⁰

目黒区の事件では、報道等において、児童相談所間の情報共有の在り方が問題視されたほか、児童相談所の体制や、警察との情報共有の課題についても指摘された。そこで、以下では緊急総合対策に掲げられた施策のうち、特に児童相談所の体制強化、関係機関間の連携強化に関する現状と課題を述べる。

2 児童相談所の体制強化

(1) 児童相談所の職員体制の現状

緊急総合対策は、年内に策定する「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」に、児童福祉司等の専門職の職員体制・専門性の強化や、弁護士・医療職等の配置の促進を盛り込むとした。特に児童福祉司については、業務量に応じた配置の見直しや地域における相談強化のための増

²⁷ 虐待により児童が死亡した事件として、近年大きく報じられたものとしては、目黒区の事件のほか、神奈川県厚木市で平成 26 (2014) 年に白骨化した児童の遺体が見つかり、十分な食事を与えず餓死させたとして当該児童の父親が逮捕された事件や、平成 28 (2016) 年に埼玉県狭山市で日常的に虐待を受けていた児童が顔にやけどを負った状態で死亡し、その両親が逮捕された事件等がある。「7年半 後手後手の行政 厚木・男児遺棄致死事件」『朝日新聞』(横浜版) 2014.6.1; 「虐待疑い 通報生かせず 狭山 3 歳女児暴行事件」『読売新聞』(埼玉東版) 2016.2.19 等。

²⁸ 「児相の体制強化 焦点」『福祉新聞』2018.6.18。

²⁹ 「経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(平成 30 年 6 月 15 日閣議決定) p.47. 内閣府ウェブサイト <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf>

³⁰ 「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」前掲注(2)

員を行うことで、約2,000人程度の増員を図るとしている。³¹

こうした体制強化が急がれる一因には、児童相談所の業務が繁忙を極め、職員が不足している現状がある。例えば、児童虐待防止法が成立した平成12(2000)年度における相談対応件数は17,725件であり、全国の児童相談所に配置されている児童福祉司の数は1,313人であった。これに対して、平成28(2016)年度の相談対応件数は122,575件と約6.9倍に増加しているが、児童福祉司数は3,030人と、約2.3倍の伸びにとどまっている³²。

(2) 児童福祉司の増員・育成に関する課題

児童虐待対応の中核を担う児童福祉司の育成については、本来多くの時間を要するもので、早急な増員は困難だとする見方がある。児童福祉司が、虐待対応や児童・保護者への援助を行う力を身につけるためには、最低5年から10年の経験が必要であり、研修を受ければすぐ業務をこなせるというものではないとする専門家もいる³³。

緊急総合対策で児童福祉司を増員する方針が示されたことに対しては、地方自治体から、採用後の育成体制に限りがあるため、一気に採用するのは不可能だという意見が挙がっているほか、専門家からは、緊急総合対策には職員の資質の向上を図る具体策が乏しいという指摘がなされている³⁴。児童福祉司としての勤務年数が浅い人材も多い中³⁵、早急に児童福祉司の増員を図るために人材育成をおろそかにすれば、対応の質が下がるおそれがあると言えよう。

また、児童福祉司は任用資格であり、教育学や心理学等の分野に基礎的な学識を有する者や、保健師や保育士、社会福祉主事等の資格を有する者は、1年から3年程度相談援助業務に従事したり、指定講習会の課程を修了したりすれば、児童福祉司資格を得ることができる。さらに、社会福祉士や精神保健福祉士の資格を有する者は、相談援助業務や指定講習会に参加せずとも、資格を取得できる³⁶。そのため、児童福祉司資格を得た者の全てが、虐待対応に必要な経験や知識を十分に身につけられているわけではない。こうしたことから、児童の問題について専門性のある国家資格を作った方がよいのではないかという意見³⁷もある。

3 機関間の連携強化

(1) 警察との連携

(i) 警察庁と厚生労働省の取組

平成28(2016)年には、警察庁が「児童虐待への対応における関係機関との情報共有等の徹

³¹ 同上, p.11.

³² 相談対応件数については、p.2の図を参照。児童福祉司数については、「児童相談所の現状」(第7回子ども家庭福祉人材の専門性確保WG参考資料4)2017.7.3, pp.3-4. 厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/sankou4_7.pdf> を参照。

³³ 宮島清「児童相談所と市区町村子ども家庭福祉担当部署のこれから—悲しみを幸せに変えるという使命をどう果たすか—」『都市問題』108巻9号, 2017.9, pp.55-56.

³⁴ 「福祉司の育成急務」『毎日新聞』2018.7.21; 藤林武史「ミニ論点 児相 弁護士配置を」『毎日新聞』2018.7.21.

³⁵ 厚生労働省の調査によると、平成27(2015)年4月1日現在、児童福祉司として勤務している年数が1年未満の者が約15%、1年から3年の者が約26%、3年から5年の者が約18%と、勤務年数が5年未満の者が約半数を占めている。「児童福祉司、研修等の現状」(第2回子ども家庭福祉人材の専門性確保WG参考資料1)2016.9.2, p.11. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/1.pdf>>

³⁶ 同上, pp.7-9.

³⁷ 『福祉新聞』前掲注(28)

底について」（平成28年4月1日警察庁丁少発第47号ほか）を発出した。これは、警察において虐待を受けたと思われる児童を発見したときは確実に通告を実施すること、虐待を受けたと思われると判断した児童についても、児童相談所等が過去に当該児童に援助を行っているかどうか等を照会した上で通告の要否を判断すること、通告後も各機関と情報共有を行うこと等を含む通達である。³⁸

厚生労働省も、同年に「児童虐待への対応における警察との情報共有の徹底について」（平成28年4月1日雇児総発第6号。以下「平成28年4月1日付け厚労省通知」という。）を発出し、児童相談所等に対して警察からの照会に適切に回答することや、警察との情報共有に努めること等を求めている。

また、児童相談所強化プランは、警察との連携強化として、情報共有等の取組の強化に加え、児童相談所において、警察と連携し人事交流や研修、警察官OBの配置を推進することを挙げている。³⁹

さらに、緊急総合対策では、児童相談所と警察の情報共有の強化として、①虐待による外傷、ネグレクト、性的虐待があると考えられる事案等に関する情報、②通告受理後、子どもと面会ができず、48時間以内に児童相談所や関係機関において安全確認ができない事案に関する情報、③①の児童虐待に起因した一時保護や施設入所等の措置をしている事案であって、当該措置を解除し、家庭復帰するものに関する情報については、必ず児童相談所と警察との間で共有することを明確化し、全国ルールとして徹底するとした。⁴⁰

（ii）児童相談所と警察の情報共有に関する課題

児童相談所から警察にどのような情報を提供するかについては、自治体によって対応が分かれている。共同通信社が平成30（2018）年に実施した調査によれば、児童相談所を設置する全国の69自治体のうち、32の自治体は警察への情報提供に関する具体的な基準を設けていなかった。一方、平成28年4月1日付け厚労省通知よりも踏み込んだ独自の基準を設けている自治体や、把握した全ての事案を警察に提供していた自治体もあった。⁴¹

児童相談所と警察の情報共有に当たって論点となっているのは、情報の全件共有を行うか否かという点である。全件共有の実施を求める論者は、児童相談所と警察の連携不備による児童虐待の見逃しや死亡事例が発生していることから、児童相談所が「虐待の疑いがある」と判断した案件に関する情報は全て警察と共有すべきだとしている⁴²。また、警察と児童相談所が虐待に関する情報を全件共有した上で、警察も児童相談所と同様に虐待の通告先とし、子どもの安否確認までを行える仕組みの導入を検討すべきという意見もある⁴³。

一方で、警察への情報提供を行うことで保護者との信頼関係が崩れ、保護者が児童相談所を

³⁸ 小西康弘「児童虐待防止に向けた警察の取組の強化について—関係機関との情報共有を中心に—」『警察学論集』69巻11号, 2016.11, pp.11-15.

³⁹ 実際、東京都の各児童相談所では、警察官OBである虐待対応強化専門員を複数配置して、日頃から警察とのスムーズな連絡調整を図るとともに相互理解を深める取組が行われている。山元照明「児童虐待と児童相談所のいま」『罪と罰』55巻2号, 2018.3, pp.57-58.

⁴⁰ 「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」前掲注(2), p.2.

⁴¹ 「32自治体 提供基準なし」『東京新聞』2018.6.8.

⁴² 「耕論 虐待防ぐ児相のあり方」『朝日新聞』2018.6.29.

⁴³ 柑本美和「児童虐待と刑事政策」『罪と罰』55巻2号, 2018.3, pp.8-10.

避けることへの懸念を示す自治体が存在する。また、情報が全て警察に提供されることに対する抵抗感から児童相談所への通告をためらう人が増える、子育てに悩む親が児童相談所に相談しなくなるという見方もある。⁴⁴

(2) 市町村との連携

平成 16 (2004) 年の児童福祉法改正により、虐待対応は軽微な事案を市町村が、対応に専門的な知識や技術を要する事案を児童相談所が扱うこととなった。しかし、双方の認識の相違や援助方法の不一致等、課題は多く残っている⁴⁵。さらに、児童相談所全国共通ダイヤルの 3 桁化 (189) や、警察が児童相談所に対する面前 DV の通告を徹底するようになったことも相まって、通告が児童相談所に集中した結果、児童相談所は初期対応と児童の安全確保に追われ、児童や親への支援に十分な時間を割けない事態が発生している⁴⁶。

平成 28 (2016) 年の児童福祉法改正において、都道府県と市町村の役割と責任が明確化され、児童相談所から市町村に事案送致が行える仕組みが新たに導入された背景には、このような状況がある。緊急総合対策も、実施する対策の一つとして、子ども家庭総合支援拠点の設置促進等による市町村における相談支援体制・専門性の強化を挙げている⁴⁷。

上記のように、役割分担を明確にし、児童相談所に立入調査等の迅速な強制介入を徹底させるのであれば、児童相談所機能の強化とともに、市町村の体制強化も行われるべきだという指摘がある⁴⁸。ただし、市町村によっては、常勤職員の配置や専門職の採用が十分になされておらず、十分な相談対応ができない場合があり、そうした体制や状況を考慮しない一方的な事案送致や、送致後の対応を任せきりにすることは適切ではない。そのため、市町村の体制強化に加え、共同して十分な検討を行うことや、児童相談所が継続した支援を実施できるよう体制を整えること、市町村の規模や状況に応じた仕組みを考えることが求められている⁴⁹。

市町村と児童相談所の役割分担にこだわりすぎる結果、児童や保護者への支援が分断されることへの懸念も示されている。こうした見方をする専門家は、支援対象者のためには、市町村と児童相談所が協働し、それぞれのできる支援を重ね合うことが重要であるとしている。⁵⁰

(3) その他関係機関との連携

児童虐待の予防・対応をスムーズに進めるには、福祉のみならず、保健、医療、教育、警察、司法等の様々な分野の関係者が参画する必要がある。そこで、こうした機関が参加し、要保護児童や要支援児童、特定妊婦等に関する情報共有や、支援についての協議を行うために設けら

⁴⁴ 『朝日新聞』前掲注(42); 「児相と警察 どう情報共有」『毎日新聞』2018.7.26; 「核心 子ども虐待死で連携は? 児相と警察」『東京新聞』2018.5.21.

⁴⁵ 佐藤隆司「連携のコツは人の理解「顔の見える関係」」『子どもと福祉』vol.10, 2017.7, p.74.

⁴⁶ 宮島 前掲注(33), p.59; 山元 前掲注(39), pp.49-50.

⁴⁷ 具体的には、子ども家庭総合支援拠点の補助要件を見直し、設置を促進するとともに、児童相談所等に市町村を支援するための職員を配置する等の取組を行い、市町村職員の専門性強化を進めることや、市町村において、子育て世代包括支援センターと子ども家庭総合支援拠点との効果的な連携方策や一体的に運営する際の役割分担等を整理すること等が挙げられている。「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」前掲注(2), p.5.

⁴⁸ 鈴木秀洋「ミニ論点 支援拠点設置 課題」『毎日新聞』2018.7.21.

⁴⁹ 川松亮「児童福祉法改正のポイント」『子どもと福祉』vol.10, 2017.7, pp.80-81.

⁵⁰ 同上, p.81; 宮島 前掲注(33), pp.53-55.

れたのが要対協⁵¹である。

厚生労働省の調査によれば、平成 28（2016）年 4 月 1 日現在、要対協は全国 1,741 市町村のうち 1,727 か所（99.2%）に設置されている。しかし、要対協の構成機関としてどのような機関や団体が参加しているかは一様ではない。また、同調査では、各地の要対協から、「調整機関⁵²に専門資格を有する職員が十分に配置できていない」、「調整機関の業務量に対して職員数が不足している」といった人員配置に関する課題や、「構成機関に地域協議会の意義が浸透していない」、「構成機関との情報交換・情報共有が十分できていない」といった構成機関相互の関係性に関する課題が挙げられている。⁵³

4 児童と保護者に対する「支援」と「介入」

第Ⅲ章では、児童相談所の体制強化や関係機関との連携に関する現状と課題をまとめた。これらを踏まえた上で、最後に、児童虐待対応の「支援」と「介入」の在り方について述べる。

前述の目黒区における事件に関する報道等では、虐待対応が遅れた一因として、児童相談所が保護者との信頼関係構築を優先したことがよく挙げられている。そして、それが否定的に報じられることも少なくない。

児童相談所がそのような選択をした背景には、支援と介入の両方を担っているという事情がある。市町村との役割分担が導入されているものの、児童相談所は立入調査や一時保護、施設入所等の強制的な介入のみを行っているわけではなく、児童や保護者に対する支援も、また重要な業務として行っている。

これまでの法改正等において、児童相談所は、市町村との役割分担や立入調査権の強化等を通じ、介入の機能を強められてきたと言えよう。しかし、支援と介入の役割を同じ職員が担っているために、保護者との信頼関係が崩れるのを恐れて介入が遅れる事例が繰り返されているとして、児童相談所が両方の役割を担う構造を見直すべきだという指摘もなされている⁵⁴。こうした「支援と介入の機能分化」については、児童相談所は支援に特化し、強制的な介入を行う機関を分けてはどうかという提案もある⁵⁵。

緊急総合対策は、児童相談所が行う立入調査について、「子どもとの面会ができず、安全確認が出来ない場合には、立入調査を実施すること」を全国ルールとして徹底する等、児童相談所による強制介入の機能を強める施策を示した一方で、児童相談所内における業務分担、地域における市町村と都道府県等の機能分担等、支援と介入の機能分化の在り方について検討するとした⁵⁶。児童虐待対応における支援と介入の在り方は、今後検討すべき大きな課題の一つとなるだろう。

⁵¹ 要対協については、前掲注(16)参照。

⁵² 児童福祉法第 25 条の 2 第 4 項は、要対協を設置した地方公共団体の長に対し、要対協を構成する関係機関等の中から、一つの機関を要保護児童対策調整機関に指定するよう定めている。要保護児童対策調整機関は、要対協に関する事務を総括するとともに、支援対象児童等に対する支援が適切に実施されるよう、支援の実施状況を的確に把握し、必要に応じて、児童相談所、養育支援訪問事業を行う者、母子健康包括支援センターその他の関係機関等との連絡調整を行うものとされている。

⁵³ 「要保護児童対策地域協議会の設置運営状況調査結果の概要」 pp.2, 4, 22. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000163891.pdf>>

⁵⁴ 「失速した児相改革」『毎日新聞』2018.7.5.

⁵⁵ 『朝日新聞』前掲注(42)

⁵⁶ 「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」前掲注(2), pp.2, 4.

おわりに

児童虐待対策は、児童の安全と命を守るとともに、児童とその家族が共に幸せに生活していくための支援でもある。それを実現するためには、児童相談所や市町村、警察をはじめとした関係機関にどのような役割を担わせ、どのように連携していくべきなのか、更なる議論が求められている。