

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1325 (2025. 5.27)

児童養護施設における虐待の現状と対策

はじめに

I 現状

- 1 児童養護施設の現状
- 2 児童養護施設における虐待の現状

II 課題と対策

- 1 人手不足への対応
- 2 施設における養育技術の向上
- 3 虐待の発生防止・早期発見のための
環境形成

おわりに

キーワード：児童養護施設、被措置児童等虐待、社会的養護、児童福祉

- 施設や里親の下で養育される児童に対する虐待は、被措置児童等虐待と定義され、その約半数が児童養護施設で発生している。
- 近年の児童養護施設の小規模化、地域分散化、高機能化に伴い、被措置児童等虐待の発生につながり得る複数のリスク要因の高まりが指摘されている。これらの対策として、人員確保、施設における養育技術の向上、虐待の発生防止・早期発見のための環境形成に係る取組を紹介する。
- 被措置児童等虐待の発生件数は近年増加しており、対策の不十分な点も指摘されている。児童が安全に育つことができる環境を整備するため、被措置児童等虐待の防止に向けた更なる議論が期待される。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働課 わたなべ あやね
渡邊 彩音

第 1 3 2 5 号

はじめに

保護者のいない児童や、保護者から適切な養育を受けられない児童は、施設や里親によって保護・養育される社会的養護の下に置かれる。社会的養護下にある児童には、公的な責任において、安心して生活できる環境が保障されなければならないが、現場では施設職員や里親による虐待が発生することがある。これらの虐待は、「児童福祉法」（昭和 22 年法律第 164 号）において「被措置児童等虐待」と定義される（第 33 条の 10）。特に、家族等からの虐待により社会的養護に置かれた児童が、施設職員等からの更なる暴力によって受ける傷は一層深刻なものとされ¹、政府は被措置児童等虐待を「絶対にあってはならないこと」としている²。

本稿では、社会的養護の中でも最も多くの児童を養育する児童養護施設に焦点を当て、被措置児童等虐待の防止に係る取組や議論を整理する。

I 現状

1 児童養護施設の現状

児童養護施設は、児童福祉法で定める児童福祉施設³の一種であり、保護者による養育が受けられない児童⁴を入所させ、養育するとともに、家庭復帰や自立に向けた支援を行っている。当該施設は「社会福祉法」（昭和 26 年法律第 45 号）における第一種社会福祉事業に該当するため（第 2 条）、原則として国、地方公共団体又は社会福祉法人によって経営される⁵（第 60 条）。

日本では長い間、児童が寮舎⁶で生活する施設養護が中心であったが、国際的には家庭と変わらない環境での養育が推奨されてきた⁷。これを受けて、日本でも社会的養護環境の変革が図られ、児童養護施設の体制や役割は変化している。平成 29（2017）年の「新しい社会的養育ビジョン」⁸

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 7（2025）年 5 月 16 日である。

¹ 加藤尚子・益子洋人「児童養護施設職員のバーンアウトに関する研究—職員支援にもとづく被措置児童等虐待防止の観点から—」『明治大学心理社会科学研究』8 号, 2012, p.3. <<http://hdl.handle.net/10291/16566>>

² 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課、厚生労働省社会・援護局障害福祉部障害福祉課「被措置児童等虐待対応ガイドライン」2023.3, p.1. こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/f72baa07-ab9d-40ab-b892-0c555502713c/732e6c7a/20230401_policies_shakaiteki-yougo_gyakutai-todokede_01.pdf>

³ 児童福祉法第 7 条には 13 種類が規定されている。このうち、社会的養護に関する児童福祉施設には、児童養護施設のほかに、乳児院、児童心理治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設、児童家庭支援センターがある。「社会的養護の施設等について」こども家庭庁ウェブサイト <<https://www.cfa.go.jp/policies/shakaiteki-yougo/shisetsu-gaiyou/>>

⁴ 児童福祉法では、児童は満 18 歳に満たない者と定義されているが、児童養護施設への入所措置は満 20 歳に達するまで継続できる（児童福祉法第 4 条、第 31 条第 2 項）。

⁵ 令和 5（2023）年度末現在、児童養護施設の総数は 607 か所（公立 28 か所、私立 579 か所）となっている。厚生労働省『令和 5 年度福祉行政報告例』e-Stat ウェブサイト <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat_infid=000040262501>

⁶ 児童の定員により、大舎（20 人以上）、中舎（13～19 人）、小舎（12 人以下）に区分される。

⁷ 日本が平成 6（1994）年に批准した「児童の権利に関する条約」（平成 6 年条約第 2 号）前文は、児童は家庭環境の下で成長すべきとし、国際連合の「児童の代替的養護に関する指針」は、大規模な施設養護は廃止を視野に入れ、施設養護はそれが絶対に必要な場合に限定し、施設は可能な限り家庭や少人数グループに近い環境であるべきとしている。「国連総会採択決議 64/142.児童の代替的養護に関する指針」（厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課仮訳）2009.12.18, pp.5, 20, 25. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000018h6g-att/2r98520000018hly.pdf>>

⁸ 以下、「新しい社会的養育ビジョン」に関する記述は、新たな社会的養育の在り方に関する検討会「新しい社会的養育ビジョン」2017.8.2, pp.4, 26-31, 33-36. 厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-119_01000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000173888.pdf> 及び「乳児院・児童養護施設の高機能化及び多機能化・

では、個別対応を基盤とした「できる限り良好な家庭的環境」を入所児童に提供するため、全ての施設は、原則としておおむね 10 年以内を目途に、生活単位を最大 6 人とする「小規模化」と、従来の施設（本体施設）ではなく、民間住宅等で生活する「地域分散化」を行うことが目標とされた。

児童養護施設におけるケアの形態は、本体施設での寮舎と小規模グループケア⁹、敷地外での民間住宅等を用いた分園型小規模グループケアと地域小規模児童養護施設に分かれている¹⁰。それぞれの入所児童数は表 1 のとおりである。また、家庭と同様の環境（里親等）では養育が困難な児童等に専門性の高い養育を提供するための「高機能化」や、児童相談所が一時保護した児童を一時保護所に代わって入所させる一時保護委託、里親支援、市区町村と連携した在宅支援や特定妊婦¹¹の支援等を強化する「多機能化」も図られている。

表 1 ケアの形態ごとの入所児童数（令和 6 年 10 月 1 日現在）

入所児童総数	本体施設の敷地内			敷地外	
	寮舎	小規模グループケア			地域小規模児童養護施設
		本体施設内	別棟	分園型	
22,342 人 (100%)	7,592 人 (34.0%)	7,943 人 (35.6%)	1,635 人 (7.3%)	1,859 人 (8.3%)	3,313 人 (14.8%)

（注）児童養護施設（本体施設）数 606 か所。

（出典）こども家庭庁支援局家庭福祉課「社会的養育の推進に向けて」2025.4, p.139. <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/8aba23f3-abb8-4f95-8202-f0fd487fbe16/69eff642/20250414_policies_shakaiteki-yougo_130.pdf> を基に筆者作成。

2 児童養護施設における虐待の現状

（1）児童養護施設における虐待の法律上の取扱い

社会的養護下にある児童に対する虐待対策の端緒は、「児童虐待の防止等に関する法律」（平成 12 年法律第 82 号）とされる¹²。同法は児童虐待を、保護者による①身体的虐待、②性的虐待、③ネグレクト、④心理的虐待に分けて定義し（第 2 条）、児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者に福祉事務所、児童相談所等への通告義務（第 6 条第 1 項）、通告を受けた市町村、都道府県の福祉事務所、児童相談所に児童の安全確認義務（第 8 条）を規定する。必要に応じて、福祉事務所等は児童相談所への送致等、児童相談所は一時保護等の措置をとる（同）。

同法では、「児童を現に監護するもの」を保護者に含めていることから、児童を現に監護す

機能転換、小規模かつ地域分散化の進め方」（平成 30 年 7 月 6 日子発 0706 第 3 号）pp.3-7. こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a23cc922-6f03-41a4-a39d-c7bdadaf7adf/6971916f/20250319_policies_shakaiteki-yougo_tsuuchi_46.pdf> に基づく。

⁹ 児童 4～6 人の生活単位ごとに居室、居間、台所等を備え、家庭的な雰囲気の中で児童を養育するケア形態。「児童養護施設等のケア形態の小規模化の推進について」（平成 17 年 3 月 30 日雇発第 0330008 号）こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a23cc922-6f03-41a4-a39d-c7bdadaf7adf/ad0c0c60/20250319_policies_shakaiteki-yougo_tsuuchi_42.pdf>

¹⁰ 分園型小規模グループケアと地域小規模児童養護施設では、いずれも本体施設による連携や援助の下で児童 4～6 人が養育されるが、措置費（本稿 II 1(1)参照）の設定方法が異なる。前者は本体施設と合算して設定されるのに対して、後者は本体施設等とは別に、1 か所ごとに設定される。同上；「地域小規模児童養護施設の設置運営について」（平成 12 年 5 月 1 日児発第 489 号）こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a23cc922-6f03-41a4-a39d-c7bdadaf7adf/ad15e4f0/20250319_policies_shakaiteki-yougo_tsuuchi_43.pdf>; 施設の小規模化及び家庭的養護推進ワーキンググループ「児童養護施設等の小規模化及び家庭的養護の推進のために」（第 15 回社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会 資料 1）2012.9, p.8. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002m63k-att/2r9852000002m697.pdf>>

¹¹ 出産後の養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦（児童福祉法第 6 条の 3 第 5 項）。

¹² 安藤みゆき「被措置児童等の虐待防止」相澤譲治・今井慶宗編著『子どもと社会的養護の基本』学文社, 2017, p.117.

る児童養護施設の施設長も、同法にいう「保護者」に該当することになる。したがって、施設長による虐待行為は同法の児童虐待に該当する¹³。一方で、施設職員等は、施設長の指揮命令に従って一定の業務に従事していることから保護者には該当せず、職員による虐待行為は、同法の児童虐待には該当しないとされる¹⁴。

しかし、複数の施設で職員による虐待が発覚し、平成 20（2008）年の児童福祉法改正¹⁵で被措置児童等虐待の防止等に関する規定¹⁶が新設された。これにより、児童養護施設等に入所する児童等（被措置児童等）に対して施設職員等が行う虐待として、被措置児童等虐待が定義された（表 2）。児童虐待と同様に、被措置児童等虐待を受けたと思われる児童を発見した者には児童相談所等への通告の義務が課せられているほか、虐待を受けた児童本人もその旨を届け出ることができるようになった（第 33 条の 12）。また、都道府県による事実確認、児童の保護（第 33 条の 14）、毎年度の被措置児童等虐待の状況等の公表（第 33 条の 16）、国による事例分析、調査研究（第 33 条の 17）等が規定された。

表 2 被措置児童等虐待の定義

身体的虐待	被措置児童等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
性的虐待	被措置児童等にいせつな行為をすること又は被措置児童等をしていせつな行為をさせること
ネグレクト	被措置児童等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、同居人若しくは生活を共にする他の児童による身体的虐待、性的虐待、心理的虐待と同様の行為の放置その他の施設職員等としての養育又は業務を著しく怠ること
心理的虐待	被措置児童等に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応その他の被措置児童等に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと

（出典）児童福祉法第 33 条の 10 を基に筆者作成。

（2）発生件数

被措置児童等虐待の発生件数¹⁷は、近年増加している（図）。児童養護施設においては、虐待の事実が認められた事例のうち、約半数が発生している。届出・通告件数と虐待の事実が認められた件数の乖離（かいり）は、不適切な対応ではあるが、虐待とまでは言えないと判断された事例が多いためと考えられている。届出や通告に至らなかった事例が多く存在する可能性も指摘されている¹⁸。

¹³ こども家庭庁支援局虐待防止対策課「子ども虐待対応の手引き 令和 6 年 4 月改正版」p.4. <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c0a1daf8-6309-48b7-8ba7-3a697bb3e13a/0635895f/20240422_policies_jidougyakutai_hourei-tsuuchi_taiou_tebiki_22.pdf>

¹⁴ 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課，厚生労働省社会・援護局障害福祉部障害福祉課 前掲注(2)，p.12.

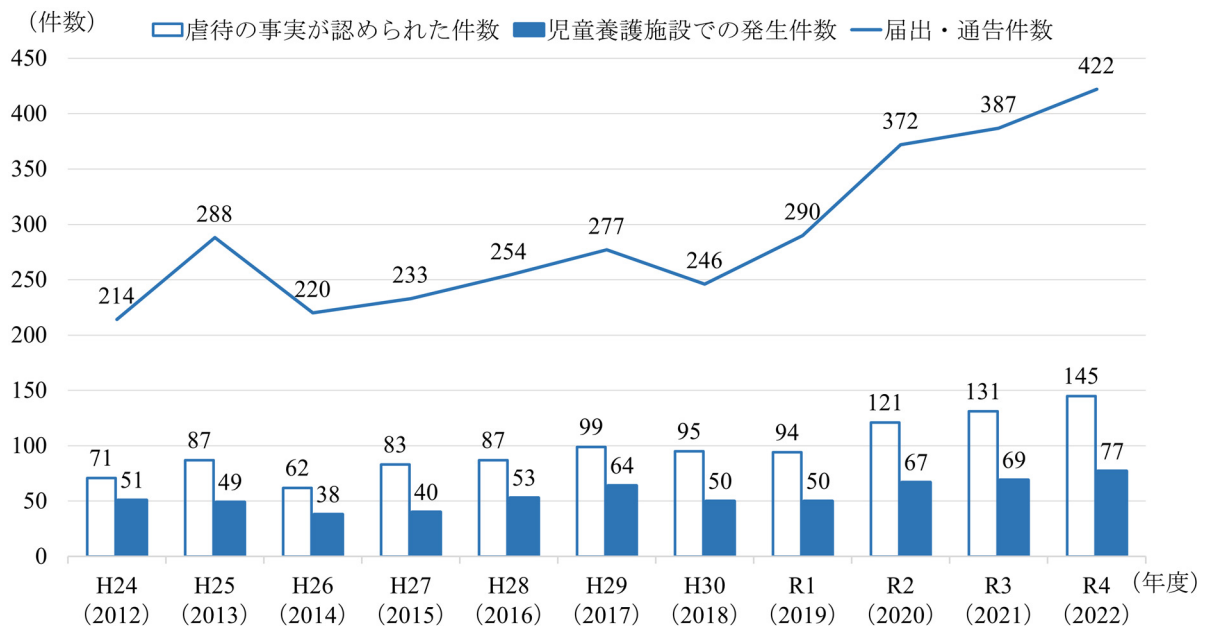
¹⁵ 「児童福祉法等の一部を改正する法律」（平成 20 年法律第 85 号）

¹⁶ この規定については、その主な役割が虐待の発生防止ではなく発生後の対応や再発防止にあるとして、虐待の発生前に関係機関が適切に権限を行使し、発生を未然に防ぐ取組や法整備の必要性が指摘されている。横田光平「児童福祉法の一部を改正する法律—社会的養護—施設内虐待の防止を中心に—」『ジュリスト』1374 号，2009.3.15，p.46. また、施設における暴力には、職員から児童への暴力に加えて、児童間の暴力、児童から職員への暴力があり、これらは相互に関連するとして、包括的な対応が必要との意見がある。田嶋誠一「児童福祉法改正と施設内虐待の行方—このままでは覆い隠されてしまう危惧をめぐって—」『社会的養護とファミリーホーム』5 巻，2014.8，p.18.

¹⁷ 1 件の事例に対して被害者が複数存在する場合があるため、被害者数は発生件数よりも多い。「令和 4 年度における被措置児童等虐待への各都道府県市等の対応状況について」p.5. こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/f72baa07-ab9d-40ab-b892-0c555502713c/aa06cedab/20240909_policies_shakaiteki-yougo_gyakutai-todokede_06.pdf>

¹⁸ 加藤尚子「被措置児童等虐待の発生に関する組織風土に関する文献展望」『明治大学心理社会学研究』12 号，2016，pp.153-154. <<http://hdl.handle.net/10291/20573>>

図 被措置児童等虐待の発生件数



(注 1) 児童養護施設での発生件数は、虐待の事実が認められた事例のみの件数である。

(注 2) 令和 4 (2022) 年度に虐待の事実が認められた数値については、前年度以前からの繰越し事例を含む。

(出典) 「被措置児童等虐待届出等制度の実施状況について」 こども家庭庁ウェブサイト <<https://www.cfa.go.jp/policies/shakaiteki-yougo/gyakutai-todokede>> 及び「被措置児童等虐待届出等制度の実施状況について」厚生労働省ウェブサイト (国立国会図書館インターネット資料収集保存事業 (WARP) により保存されたページ) <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12862028/www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/syakaiteki_yougo/04.html> に掲載されている各年度の被措置児童等虐待届出等制度の実施状況を基に筆者作成。

(3) 要因

被措置児童等虐待の要因については様々な指摘がなされている¹⁹。以下では、小規模化、地域分散化、高機能化といった、良好な養育環境を用意するための児童養護施設の変化に体制整備等が追い付かず、かえって、これまで以上に虐待を誘発しかねない事項を中心に、要因を整理する。

(i) 職員の負担

児童養護施設での勤務には、宿直や断続勤務といった変則勤務が存在するほか、職員は児童の親代わりの役割を求められるため、時間の区切りをつけることが難しいといった特徴がある。労働負担や責任の重さから、精神的なストレスを抱える職員も多いとされる²⁰。また、小規模化の影響で超過勤務や宿直の回数、1人で児童と向き合う時間も増加している²¹。こうした状態は

¹⁹ 被措置児童等虐待の要因について概観するものに、加藤尚子「被措置児童等虐待の発生状況に関する研究—「被措置児童等虐待への各都道府県市の対応状況」の二次分析を通して—」『子ども家庭福祉学』17号、2017.11、p.35。<https://doi.org/10.57489/jscfw.17.0_34> や、村田紋子「児童養護施設における「養育者」による性的虐待防止の方策について—被措置児童等虐待の現状分析からの考察—」『小田原短期大学研究紀要』45号、2015、p.38。<<https://www.opac8.com/user/odawara/ky/KJ00009673959.pdf>> がある。

²⁰ 堀場純矢『児童養護施設の労働問題—子ども・職員双方の人権保障のために—』ミネルヴァ書房、2025、pp.98、111-113。

²¹ 同上、p.182; みずほ情報総研株式会社『児童養護施設等の小規模化における現状・取組の調査・検討報告書』2017.3、pp.28、143。厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000174956.pdf>>

バーンアウト²²を引き起こしやすく、バーンアウト状態の職員は外罰的になる傾向があるため²³、被措置児童等虐待発生と深い関係があると考えられている²⁴。

(ii) 職員の養育技術不足

被措置児童等虐待の大部分は身体的虐待と心理的虐待である²⁵。これらの多くは、児童への生活指導時や、喫煙や万引き、他児童や職員への暴力といった児童の問題行動への対応時に発生している²⁶。施設では、児童間に加えて、児童から職員への暴力も見られ、特に経験年数の浅い職員は標的となりやすいとされる²⁷。こうした職員が児童を止める過程で適切に対処できず、暴力が発生することもある²⁸。近年の被措置児童等虐待の事例からも、職員の過剰な指導や、指導を受け入れない児童への対応が虐待事例につながるものが見られる²⁹。

「新しい社会的養育ビジョン」において、児童養護施設が、家庭と同様の環境（里親等）での養育が困難な児童等を受け入れる場所として位置付けられたこともあり、当該施設には障害や家庭等での被虐待経験を有する児童も多く在籍している³⁰。このうち、注意欠陥多動性障害（ADHD）や広汎性発達障害（自閉症スペクトラム）の児童は、集団行動を苦手としたり他者と衝突したりするリスクが高いとされる³¹。また、被虐待児は、養育者等への挑発的な言動や、破

²² ①感情的に疲弊し、他者にケアを提供できないと感じるようになる「情緒的消耗感」、②ケアの対象者に対して接触の回避や、冷酷な対応を行うようになる「脱人格化」、③自身や仕事に対して意義や達成感を見いだせなくなる「個人的達成感の低下」の3症状から定義され、対人サービス従事者が陥りやすいとされている心理状態。Christina Maslach and Susan E. Jackson, “The measurement of experienced burnout,” *Journal of Organizational Behaviour*, Vol.2, 1981, p.99; 久保真人「バーンアウト（燃え尽き症候群）—ヒューマンサービス職のストレス—」『日本労働研究雑誌』558号, 2007.1, pp.55-56. <<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2007/01/pdf/054-064.pdf>>

²³ 安藤 前掲注(12), p.122.

²⁴ 加藤・益子 前掲注(1), p.4.

²⁵ 令和4（2022）年度の被措置児童等虐待の内訳は、身体的虐待80件（55.2%）、心理的虐待47件（32.4%）、性的虐待14件（9.7%）、ネグレクト4件（2.8%）となっている。「令和4年度における被措置児童等虐待への各都道府県市等の対応状況について」前掲注(17), p.5.

²⁶ 平成21（2009）年から平成26（2014）年までの被措置児童等虐待等届出制度によって把握された被措置児童等虐待事案の分析によれば、身体的虐待では、分析対象209記録単位中、140記録単位が生活指導を行う場面において出現し、44記録単位が問題行動への対応時に出現している。心理的虐待では、35記録単位中、21記録単位が生活指導を行う場面において出現し、6記録単位が問題行動への対応時に出現している。なお、「記録単位」とは、各年度における被措置児童等虐待への各都道府県市等の対応状況に記載されている事案についての個々の記述項目の1文節として定義されている。加藤 前掲注(19), pp.36-43.

²⁷ 吉村美由紀「児童養護施設における施設内暴力に関する研究—子どもから職員への暴力の背景と対応過程に視点を置いて—」『名古屋芸術大学研究紀要』35巻, 2014, pp.384, 387, 389-390. <<https://www.nua.ac.jp/research/files/pdf/844cef0415a3b66bc85aa8789143af15.pdf>>

²⁸ 吉村美由紀「児童養護施設における職員から子どもへの暴力の生じる背景と過程」『名古屋芸術大学研究紀要』36巻, 2015, pp.245-246. <<https://www.nua.ac.jp/research/files/pdf/b685587f93beb22690da1ad52a36dc80.pdf>>

²⁹ 「令和4年度における被措置児童等虐待への各都道府県市等の対応状況について」前掲注(17), p.22.

³⁰ こども家庭庁の調査では、児童養護施設在籍児童の71.7%が入所までに虐待を経験している。また、約4割の児童が何らかの障害を抱えており、障害種別（複数回答）としては、多い順に知的障害14.0%、ADHD13.3%、自閉症スペクトラム11.9%等となっている。こども家庭庁支援局家庭福祉課・こども家庭庁支援局障害児支援課「児童養護施設入所児童等調査の概要（令和5年2月1日現在）」2024.2, pp.7, 11-12. <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/8aba23f3-abb8-4f95-8202-f0fd487fbc16/5c104d63/20240229_policies_shakaiteki-yougo_o_86.pdf>

³¹ 村尾泰弘「第1章 児童養護施設と発達障害」『立正大学社会福祉研究所年報』15号, 2013.3, pp.12-15. <<http://hdl.handle.net/11266/00008153>> なお、被虐待児の中には、ADHDや自閉症スペクトラムに類似した症状を示す者がいることや、障害を有すること自体が虐待のリスクを高めることから、児童の症状が先天的なものか、虐待による後天的なものかを鑑別することは非常に難しいとされる。杉山登志郎「子ども虐待への新たなケアとは」同編著『講座 子ども虐待への新たなケア』学研教育出版, 2013, pp.9-14.

壊的行動を伴う感情表現等、様々な問題行動等をとる傾向があるとされる³²。そのため、適切な対処についての専門的知識や経験が欠けている者が対応に当たると、虐待につながる状況が発生しやすくなると考えられる³³。

(iii) 施設の閉鎖性

被措置児童等虐待が発生した施設の多くに共通する点として、同族経営、施設長と理事長の兼任等による独裁的な運営、他機関や他施設との交流がないなど、閉鎖的体質であったことが挙げられている³⁴。このような環境では、自浄作用や相互監視が機能せず、施設全体が虐待の温床となる危険性があるとされる³⁵。特に、性的虐待の場合には、逃げ場のない環境や自らの立場を悪用する加害者の存在が指摘されている³⁶。性的虐待は、被害の認識や申告が難しい、加害者が周囲への情報工作等を行う場合があるなどにより、長期化しやすく、相当の暗数も存在するとされる³⁷。

虐待の種類は不明であるが、令和 4（2022）年度における被措置児童等虐待の発生状況によれば、1 度限りの虐待が約半数を占める一方で、長期的、継続的に発生した虐待も一定数見られる³⁸。また、小規模化について、児童からは、職員や他の児童との関係性が悪化すると逃げ場がなく、関係改善も難しいとする意見が出されている³⁹。職員からは、児童の行動に巻き込まれて適切な支援が行えない⁴⁰、職員の目が届きにくく、虐待等の発生や再発防止の課題となっているといった意見が出されている⁴¹。

II 課題と対策

本章では、前章で確認した要因を踏まえて、被措置児童等虐待防止に係る課題と対策を、①人手不足への対応、②施設における養育技術の向上、③虐待の発生防止・早期発見のための環境形成の 3 つの観点から整理する。

³² 西澤哲「子ども虐待がそだちにもたらすもの」『そだちの科学』2 号, 2004.4, pp.12-16; 杉山 同上, pp.12-17.

³³ 大迫秀樹「社会的養護を要する児童に対する児童福祉施設の動向と今後の展望—乳児院、児童養護施設、児童心理治療施設、児童自立支援施設における被虐待児・発達障害児に対する治療的養育・心理的ケアの視点を中心に—」『九州女子大学紀要』54(1), 2017.10, pp.40-41. <<https://kyujyo.repo.nii.ac.jp/records/295>>; 加藤 前掲注(19), pp.41-42.

³⁴ 福島一雄「児童養護施設の現場から」『福祉労働』89 号, 2000-01.Win., p.33; 平湯真人「施設内虐待をめぐって」『子どもの虐待とネグレクト』6(3), 2004.12, p.298; 武藤素明「社会的養護の制度をめぐる動向と今求められている課題—職員配置基準の改定、家庭的養護推進計画及び都道府県推進計画、被措置児童等虐待対応、第三者評価等をめぐって—」『子どもと福祉』8 巻, 2015.7, p.76.

³⁵ 平湯 同上

³⁶ 同上; 村田 前掲注(19), p.35.

³⁷ 村田 同上, pp.41-42.

³⁸ 虐待の期間は 1 週間以内が 78 件 (53.8%)、6 か月以上が 17 件 (11.7%)、虐待の回数は 1 回が 75 件 (51.7%)、10 回以上・常時がそれぞれ 7 件 (4.8%) となっている。「令和 4 年度における被措置児童等虐待への各都道府県市等の対応状況について」前掲注(17), pp.7-8.

³⁹ みずほ情報総研株式会社 前掲注(21), p.35.

⁴⁰ 同上, p.147.

⁴¹ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「被措置児童等虐待及び児童養護施設等被措置児童等に係る重大事案の把握・検証等のあり方に関する調査研究報告書」2024.3, p.118. <https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2024/04/kouka_i_240426_02_05.pdf>

1 人手不足への対応

職員の負担を増大させる要因の 1 つに、施設の人手不足がある⁴²。特に職員の多くを占める児童指導員と保育士⁴³は、児童養護施設にとどまらず全体として不足しており、令和 5（2023）年度の有効求人倍率は 4.1（児童指導員）⁴⁴、2.92（保育士）⁴⁵と、いずれも全職種平均の 1.29⁴⁶を大きく上回る。以下では児童養護施設における人手不足への対応を概観する。

（1）職員配置基準の改定

児童養護施設の職員配置基準は、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（昭和 23 年厚生省令第 63 号。以下「設備運営基準」）に従って都道府県等が制定する条例（最低基準）によって定められており⁴⁷、当該施設には、最低基準の維持に要する人件費等の費用（措置費）が国、都道府県等から支給される。さらに、直接処遇職員⁴⁸については、設備運営基準を上回る職員配置を行う施設への「配置改善加算」や、小規模化や地域分散化に応じて追加職員を配置する「小規模グループケア加算」、「小規模かつ地域分散化加算」が設けられている⁴⁹（表 3）。

措置費によって施設の運営費用が充当される制度の下では、施設が独自に人員増加を図ることは経済的に難しく、職員配置基準の改定や措置費の加算が不可欠となる。職員配置基準や措置費の加算は改善が図られてきたものの⁵⁰、十分とはみなされていない⁵¹。全国児童養護施設協議会⁵²は、多様な児童のニーズに対応するとともに職員が孤立に陥らないよう、分園型小規模グループケアや地域小規模児童養護施設であっても、常時 2 人が職務に当たることができる職員体制とすべきとしている⁵³。

⁴² 「児童養護施設と働き手 結ぶ」『朝日新聞』2022.2.13.

⁴³ 令和 5（2023）年度末現在、児童養護施設職員（21,262 人）で最も多いのが生活・児童指導員等（7,620 人）、次に多いのが保育士（7,293 人）である。なお、生活・児童指導員等には、生活・児童指導員、生活相談員、生活支援員及び児童自立支援専門員を含むが、児童養護施設への配置が義務付けられているのは児童指導員のみであり（「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（昭和 23 年厚生省令第 63 号。以下「設備運営基準」）第 42 条）、本稿では生活・児童指導員等を児童指導員とみなした。「第 14 表－1 社会福祉施設等（保育所等・地域型保育事業所を除く）の常勤換算従事者数、職種・常勤—非常勤、施設の種類・経営主体の公営—私営別」厚生労働省『令和 5 年社会福祉施設等調査』2024.12.18. e-Stat ウェブサイト <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?stat_infid=000040228843>

⁴⁴ 「児童指導員」職業情報提供サイト Jobtag ウェブサイト <<https://shigoto.mhlw.go.jp/User/Occupation/Detail/243>>

⁴⁵ 「保育士」職業情報提供サイト Jobtag ウェブサイト <<https://shigoto.mhlw.go.jp/User/Occupation/Detail/131>>

⁴⁶ 「一般職業紹介状況（令和 6 年 3 月分及び令和 5 年度分）について」2024.4.30. 厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_39833.html>

⁴⁷ 「児童福祉施設最低基準の条例委任について」（第 12 回社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会 資料 8）2011.7.11. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001iafu-att/2r9852000001iaka.pdf>>

⁴⁸ 事務職や管理職に対して、児童と日常生活で直接関わりを持つ職員を意味し、保育士や児童指導員が該当する。

⁴⁹ 「児童福祉法による児童入所施設措置費等国庫負担金について 別表 3」（令和 5 年 5 月 10 日こ支家第 47 号）子ども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/0457e2a2-61a9-4c92-9bbd-da2846dbc95b/fe0087f5/20241108_policies_shakaiteki-yougo_jidonyushoshisetsu-kokkofutankin_01.pdf>

⁵⁰ 設備運営基準や予算上の人員配置の改正経緯については、「社会的養護の現状について（参考資料）」2017.12, p.9. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000187952.pdf>> を参照。

⁵¹ 平成 28（2016）年に行われた調査では、小規模化の推進と、実施・運営に当たって、制度、施策面で最も必要と考える事項は「職員配置基準の改善・職員の増員」とする施設が最も多く、それぞれ 85.9%（推進）、44.6%（実施・運営）となっている。みずほ情報総研株式会社 前掲注(21), p.50.

⁵² 児童養護事業の発展と向上を目指し、全国的な連絡調整を行うと同時に、事業に関する調査・研究・協議を行う団体。「全養協について」全国児童養護施設協議会ウェブサイト <<https://www.zenyokyo.gr.jp/outline/>>

⁵³ 全国児童養護施設協議会児童養護施設からの提言特別委員会『児童養護施設が担う機能と今後の展望・展開—児童養護施設からの提言特別委員会最終報告書—』2023.3, p.10. <<https://www.zenyokyo.gr.jp/wp/wp-content/uploads/20>>

さらに、直接処遇職員の増配置が進む分園型小規模グループケアや地域小規模児童養護施設に比較して、本体施設の職員配置は改善されていないとの指摘がある⁵⁴。全国児童養護施設協議会は、本体施設を、入所児童に対する個別的養育機能、養育者に対する支援拠点機能、地域の要保護・要支援児に対する地域支援機能の3機能を有するものと位置付け、これらの機能の実現のため、本体施設には年齢にかかわらず、児童1人につき直接処遇職員1人の配置が必要としている⁵⁵。

表3 児童養護施設の直接処遇職員配置

		0～1歳児	2歳児	3歳以上幼児	小学生以上	加算の種類
設備運営基準		1.6 : 1	2 : 1	4 : 1	5.5 : 1	—
予算上の措置	配置改善を行う施設	1.3～1.5 : 1	2 : 1	3～3.5 : 1	4～5 : 1	・配置改善加算
	施設内小規模グループケア	小学生以上の児童6人の場合、おおむね6 : 3				・小規模グループケア加算
	分園型小規模グループケア	小学生以上の児童6人の場合、おおむね6 : 6				・小規模グループケア加算 ・小規模かつ地域分散化加算
	地域小規模児童養護施設	小学生以上の児童6人の場合、おおむね6 : 6				・小規模かつ地域分散化加算

(注) 数値は、児童数(左)に対する職員配置数(右)。

(出典) こども家庭庁支援局家庭福祉課「社会的養育の推進に向けて」2025.4, pp.120, 125. <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/8aba23f3-abb8-4f95-8202-f0fd487fbc16/69eff642/20250414_policies_shakaiteki-yougo_130.pdf> を基に筆者作成。

(2) 採用活動支援

配置基準等が改善されても、実際には十分な職員を採用できない施設が多く見られる。採用に係る課題としては以下の2つが指摘されている。

第一に、児童養護施設への就職希望者が不足している。東京都社会福祉協議会による平成29(2017)年の調査では、職員採用に関して必要な人材が確保されたかという質問に対して、確保されないと答えた施設が48%となっている⁵⁶。平成27(2015)年に行われた同様の調査では、人材が確保されない理由として、応募者の少なさを指摘する声が多く⁵⁷、求職者や児童福祉を学ぶ学生等への積極的な働きかけが必要となる。なお、児童養護施設に就職した者を対象とした調査では、就職動機を形成する上で、実習経験が大きな影響をもたらす可能性が指摘されている⁵⁸。人材確保を積極的に推進するため、国は、平成26(2014)年度に、実習指導職員の代替職員雇用経費や、実習生を就職前に非常勤職員として採用する経費への補助を行う「児童養護施設等の職員人材確保事業」を設けている⁵⁹。また、平成31(2019)年には、児童指導員の

23/03/torikumi230327.pdf> なお、「新しい社会的養育ビジョン」では、原則として、全ての施設での小規模化、地域分散化、常時2人以上の職員配置の実現が目指されているが、小規模化した施設では1人勤務が増加したという声が聞かれる。新たな社会的養育の在り方に関する検討会 前掲注(8), p.4; 堀場 前掲注(20), p.182.

⁵⁴ 全国児童養護施設協議会児童養護施設からの提言特別委員会 同上, pp.19-20.

⁵⁵ 同上, pp.5-7, 10.

⁵⁶ 黒田邦夫「社会状況の変化に対応した人材対策を」『子どもと福祉』11巻, 2018.7, p.30.

⁵⁷ 黒田邦夫「児童養護施設の人材確保対策に関する取り組み」『児童養護』46巻3号, 2015.12, p.41.

⁵⁸ 赤間健一・稲富憲朗「児童養護施設職員の就職動機に関する研究」『福岡女学院大学紀要・人間関係学部編』24号, 2023.3, p.12. <<http://hdl.handle.net/11470/1028>>

⁵⁹ 「児童養護施設等の職員の資質向上のための研修等事業の実施について」(平成25年6月7日雇児発0607第7号) こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/40ecef9f-f018-4913-9ee7-ffa98da27c89/3f9aa956/20241030_policies_jidougyakutai_sogoshienjigyo_10.pdf>

資格要件が緩和され、新たに「幼稚園教諭の免許状を有する者」が追加された⁶⁰。

第二に、施設側の情報提供不足が指摘されている。求職者は、施設の情報や実習・採用の募集情報を得る際にインターネットサイトを用いることが一般的である。しかし全ての児童養護施設がホームページの開設やこまめな更新を行っているわけではない。情報が見つからないことから求職者が就職活動に労力を要した例や、保育士養成施設の学生が児童養護施設に就職しなかった理由を「検索しても出てこなかった」とする例も報じられている⁶¹。そこで近年、NPO法人や民間企業によるインターネット上のプラットフォーム整備が進んでいる⁶²。国も、人材確保に向けた取組強化として、令和4（2022）年度に社会的養護施設の広報啓発活動や就業継続を支援する団体に補助を行う「社会的養護魅力発信等事業」を創設した⁶³。令和7（2025）年度には、人事コンサルタントを活用した人材確保の推進に係るモデル事業の実施、就職相談会や施設見学会の開催等による職員確保の取組の費用の一部補助が新たに予定されている⁶⁴。

（3）離職防止

新規に職員を採用できたとしても、勤続年数の短い職員は離職する傾向にあり、長期的な就労を可能とする労働環境が求められる。平成24（2012）年の調査では、離職者487名のうち、237名（49%）が勤続年数3年以内の離職であった。主な離職事由は、結婚、出産、介護等による家庭の事情が149名と最も多く、次いで異業種への転職が75名、身体的不調・負担が63名、精神的不調・負担が50名となっている⁶⁵。

国は、産休等代替職員の雇用に対する費用補助を行うほか、平成31（2019）年度には、離職防止などのために「児童養護施設等体制強化事業」を創設した。直接処遇職員の業務負担軽減のため、児童指導員等の資格要件を満たすことを目指す者や夜間業務等に対応する者を雇い上げる施設への補助のほか、職員の悩みやストレスに対する相談支援体制等の整備に向けて、児

⁶⁰ 緩和前の児童指導員の主な資格要件は、社会福祉士、精神保健福祉士、小中高等学校教諭の免許状保有者、大学等で社会福祉学、心理学、教育学又は社会学を履修した者等であった。「児童養護施設等に配置する児童指導員の資格要件に幼稚園教諭を追加することにより、人材確保を円滑化」内閣府地方分権改革推進室編『地方分権改革・提案募集方式 取組・成果事例集 Vol.2』2020.2, p.48. <https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/jirei/doc/jirei_r1_2_1.pdf>

⁶¹ 『朝日新聞』前掲注(42)；「福祉施設と志望学生 接点に悩み」『朝日新聞』2022.3.20. なお、施設側が十分な採用活動を行えない事情としては広報費や広報担当者、ノウハウ不足が挙げられている。

⁶² 例えば、NPO法人チャイボラは「チャボナビ」というサービスをインターネット上で提供し、施設情報や実習・採用の募集情報の掲載、施設見学会、職員交流会などを企画・運営している。「チャボナビ 社会的養護 総合情報サイト」<<https://chabonavi.jp/>>

⁶³ 「令和7年度社会的養護魅力発信等事業に係る公募について」こども家庭庁ウェブサイト <<https://www.cfa.go.jp/procurement/97240a84>>

⁶⁴ こども家庭庁支援局家庭福祉課「令和7年度予算概算要求の概要（社会的養護関係）」p.14. <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/8aba23f3-abb8-4f95-8202-f0fd487fbc16/766fc150/20240904_policies_shakaiteki-yougo_106.pdf>

⁶⁵ 認定NPO法人ブリッジフォースマイル調査チーム「全国児童養護施設調査2012—施設運営に関する調査—」2013.4, pp.6, 15. <<https://www.b4s.jp/wp-content/uploads/2021/05/bfcf232bae6edc81cc25282451723ef9.pdf>> 令和元（2019）年に行われ、179施設から回答を得た別の調査でも、結婚や、妊娠・出産・育児の際に「退職を選ぶ女性が多い」と回答した施設はそれぞれ約4割であり、依然として家庭と仕事の両立環境が整っていないことがうかがえる。吉村美由紀・吉村謙「児童養護施設の職場環境に関する研究—出産・育児中の職員が働き続けられる要件の考察—」『名古屋芸術大学人間発達研究所年報』10巻, 2022, p.4. <<https://www.nua.ac.jp/research/files/pdf/00e6a9e06d2ef2a8d34fb171a34a5315.pdf>>

童相談所の元職員等を活用したスーパーバイズ⁶⁶を実施するための補助等がある⁶⁷。ただし、職員にとって大きな負担となる宿直や超過勤務の削減、育児休業、有給休暇の取得は引き続き課題とされる⁶⁸。令和 7（2025）年度には、勤務環境の改善等の業務改革に向けた助言や指導を行うためのコンサルタントによる巡回支援事業が新たに予定されている⁶⁹。

2 施設における養育技術の向上

（1）育成制度の整備

施設・関係団体、自治体、国の役割分担が不明確で、研修体系が確立されていなかったことを受け⁷⁰、平成 21（2009）年度から、職員の指導等を行う基幹的職員の養成に向けた「基幹的職員研修事業」が始まった⁷¹。また、平成 24（2012）年 3 月に示された児童養護施設運営指針では、職員の質の向上に向けた施設内体制の確立が求められた⁷²。平成 27（2015）年には、全国児童養護施設協会が、入職前から施設長までの 6 段階、8 つの専門領域に応じた育成を基本とした研修体系を示した⁷³。

国は研修参加促進のため、平成 26（2014）年度から研修参加費用等の補助を行う事業を設け、研修のカリキュラム例も示している。カリキュラム上では、被措置児童等虐待の防止に関連して、障害児や被虐待児等の特性や適切な対応を学ぶ科目や、小規模かつ地域分散化された施設での養育を学ぶ科目が見られる⁷⁴。ただし、児童養護施設からは、研修を受ける時間的な余裕がない、職員の離職が多く計画的な人材育成が困難であるという声が聞かれる⁷⁵。

（2）専門的なケアの提供

（i）心理療法担当職員の配置

家庭等での被虐待経験等を有する児童の入所増加を受け、国は、心理療法や施設職員への助言等を行う心理療法担当職員を配置するための予算措置を講じ⁷⁶、平成 23（2011）年 6 月から、

⁶⁶ 児童養護施設等に入所した児童等の養育や、入所児童等の保護者との関わり方等について精通した者が、職員の悩みやストレス等を傾聴し、適切な助言等を行うこと。「児童養護施設等体制強化事業の実施について」（平成 31 年 4 月 17 日子発 0417 第 5 号）こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/40ece9f-f018-4913-9ee7-ffa98da27c89/10a20fa4/20241030_policies_jidouguyakutai_sogoshienjigyo_17.pdf>

⁶⁷ 同上

⁶⁸ 堀場 前掲注(20), pp.104-105, 226-227.

⁶⁹ こども家庭庁支援局家庭福祉課 前掲注(64), p.14.

⁷⁰ 社会的養護体制の充実を図るための研修の実施に関する検討会「社会的養護体制の充実を図るための研修の実施に関する検討会報告書」2009.2. 厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomokosodate/syakaiteki_yougo/dl/working8.pdf>

⁷¹ 「基幹的職員研修事業の運営について」（平成 21 年 3 月 31 日雇児発第 0331014 号）こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/235ef4d7-3bfe-4a5c-9449-b302c425f988/7eccc9e1/20230814_policies_shakaiteki-yougo_tuuchi_62.pdf>

⁷² 「児童養護施設運営指針」2012.3.29, pp.23-24. こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/8aba23f3-abb8-4f95-8202-f0fd487fbc16/1d1aa7d2/20230401_policies_shakaiteki-yougo_07.pdf>

⁷³ 全国児童養護施設協議会「児童養護施設の研修体系—人材育成のための指針—児童養護施設職員の研修体系構築に向けた検討委員会報告書」2015.2. <<https://www.zenyokyo.gr.jp/whatsnew/160501kensyu-shishin.pdf>>

⁷⁴ 「児童養護施設等の職員の資質向上のための研修等事業の実施について」前掲注(59)

⁷⁵ 全国児童養護施設協議会『今後の児童養護施設に求められるもの—児童養護施設のあり方に関する特別委員会最終報告書—』2021.6, p.41. <https://www.zenyokyo.gr.jp/whatsnew/210721_houkokusho.pdf>

⁷⁶ 「家庭支援専門相談員、心理療法担当職員、個別対応職員、職業指導員及び医療的ケアを担当する職員の配置について」（令和 6 年 4 月 8 日こ支家第 234 号）こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/0457e2a2-61a9-4c92-9bbd-da2846dbc95b/34a4085c/20241108_policies_shakaiteki-yougo_jidonyushohisetsu-kokkofutankin_06.pdf>

児童養護施設への配置を義務化した⁷⁷。また、被虐待児を受け入れる児童養護施設等に、心理療法担当職員等の雇上費や当該児童の生活諸費等として一定額を支給している（被虐待児受入加算費）⁷⁸。

施設で働く直接処遇職員は、被虐待児の特徴、対人関係上及び行動上の問題、暴力への対応について、養成課程で十分な教育・訓練を受ける機会に乏しく、こうした知識や対応技術の欠如は、被措置児童等虐待を招く危険を高めるとされる⁷⁹。これに対して心理療法担当職員は、一方では、知識と技術を直接処遇職員と共有することで、施設全体の心理支援能力を向上させるとともに、相談や助言等によって直接処遇職員を支援し⁸⁰、もう一方では、様々な症状や問題行動を抱える児童に心理療法を施して回復や成長を促すことで、両者の関係形成や児童の育ち直しを補助する役割が望まれるとされる⁸¹。

心理療法担当職員については、1人配置の施設が多く負担の集中が問題点とされていたところに⁸²小規模化、地域分散化が重なり、負担の増加や新たな課題が生じている。令和2（2020）年の調査では、小規模化、地域分散化について、児童との個別のセラピー枠が確保できるようになった等のメリットが挙げられる一方で、ふだんの児童の様子が把握できない、地域分散化した施設同士に距離がある場合には継続的な心理療法ができない、といったデメリットを挙げる声もあった⁸³。

（ii）外部の専門家の活用

障害を有する児童の入所増加を受け、平成30（2018）年度から「保育所等訪問支援事業」の対象が拡大され、乳児院と児童養護施設も訪問対象となった⁸⁴。これにより、障害児の支援に関する相当の知識や経験を有する支援員（児童指導員、保育士、理学療法士、作業療法士、心理担当職員等）が施設を訪れ、児童本人と職員に対して、児童の集団生活への適応に向けた訓練や支援を行うことが可能になった。ただし、活用は進んでいないとされ⁸⁵、児童養護施設における支援活用の実態を把握することが求められている⁸⁶。

⁷⁷ 「児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令の施行について」（平成23年6月17日雇児発0617第7号・障発0617第4号）厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00tb7468&dataType=1&pageNo=1> なお、配置が義務化されたのは、心理療法の対象者が10人以上いる施設である。

⁷⁸ 「被虐待児受入加算費について」（平成16年5月17日雇児発0517001号）こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/0457e2a2-61a9-4c92-9bbd-da2846dbc95b/65de7a29/20241108_policies_shakaiteki-yougo_jidonyushohisetsu-kokkofutankin_12.pdf>

⁷⁹ 加藤尚子編著『施設心理士という仕事—児童養護施設と児童虐待への心理的アプローチ—』ミネルヴァ書房、2012、pp.12-13。

⁸⁰ 同上、pp.158、172。

⁸¹ 同上、pp.72-75。

⁸² 大迫秀樹・白澤早苗「児童養護施設における乳幼児への早期からの連続性を持った心理的ケアに関する研究—全国の児童養護施設の施設長・主任、及び心理職へのアンケート調査の結果より—」『九州女子大学学術情報センター研究紀要』2巻、2019.3、p.55。

⁸³ 大迫秀樹・白澤早苗「児童養護施設における小規模化・地域分散化、高機能化・多機能化に伴う早期からの連続性を持った心理的ケア」『福岡女学院大学大学院臨床心理学紀要』21号、2024、p.6。 <<https://doi.org/10.60461/0002000402>>

⁸⁴ 「児童養護施設・乳児院における保育所等訪問支援事業の利用について」（令和5年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料）pp.667-668。こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/f1ee5d96-e95d-49d9-89fb-f1e5377ca59c/b9bc66f4/20230906_councils_jisou-kaigi_r05_01.pdf>

⁸⁵ 「第8回障害児通所支援の在り方に関する検討会 議事録」2021.10.13。厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21920.html>

⁸⁶ 同上；障害児通所支援の在り方に関する検討会「障害児通所支援の在り方に関する検討会報告書—すべての子どもの豊かな未来を目指して—」2021.10.20。p.26。厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/12401000/000845350.pdf>>

3 虐待の発生防止・早期発見のための環境形成

(1) ガイドライン等の作成

国は、平成 20（2008）年の児童福祉法改正による被措置児童等虐待の防止等に関する規定の新設を受けて、都道府県、児童相談所設置市向けに被措置児童等虐待対応ガイドラインを平成 21（2009）年に作成した。ガイドラインでは、被措置児童等虐待に当たる具体的な行為が虐待種別ごとに例示されているほか、予防のための取組や発生時の対応が示されている⁸⁷。さらに、児童養護施設運営指針や、その手引きである運営ハンドブックにおいても、被措置児童等虐待の防止や早期発見に向けた取組を示している⁸⁸。また、全国児童養護施設協議会は、平成 18（2006）年度から人権侵害の禁止・防止・対応に関する要項及び共通のチェックリストを作成し、全国の児童養護施設に、被措置児童等虐待の防止に係る取組の実施状況を毎年自己点検するように推奨している⁸⁹。

(2) 性的虐待の防止

性的虐待に関しては、「学校設置者等及び民間教育保育等事業者による児童対象性暴力等の防止等のための措置に関する法律」（令和 6 年法律第 69 号。以下「こども性暴力防止法」）が令和 6（2024）年に成立⁹⁰した。児童養護施設は、同法における「学校設置者等」に該当するため（第 2 条）、同法に基づく措置をとることが義務付けられる。初犯対策としては、児童との面談や職員への研修等を行い（第 5 条、第 8 条）、被害が疑われる場合には調査や児童の保護等を図ること（第 7 条）が規定された。また、再犯対策としては、施設長及び児童の養護に関する業務を行う従業者の採用時及び同法施行時の現職者について、学校設置者等が、内閣総理大臣に対して犯罪事実確認書の交付を申請し、特定の性犯罪⁹¹歴の有無を確認すること（第 4 条）等が規定された。

(3) 第三者機関の介入

(i) 第三者評価制度

平成 16（2004）年度から、社会福祉事業者に対して、第三者機関による評価制度が導入された。児童養護施設は平成 24（2012）年度から、3 年に 1 度の第三者評価を受審するとともに、それ以外の年は自己評価を実施し、それぞれの結果を公開することが義務付けられている⁹²。

⁸⁷ 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課，厚生労働省社会・援護局障害福祉部障害福祉課 前掲注(2)

⁸⁸ 「児童養護施設運営指針」前掲注(72)，pp.20-21；厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課「児童養護施設運営ハンドブック」pp.99-100。<https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/syakaiteki_yougo/dl/yougo_book_2.pdf>

⁸⁹ 全国児童養護施設協議会「児童養護施設における人権擁護のためのチェックリスト（施設版）」2021.3.31。<https://www.zenyokyo.gr.jp/wp/wp-content/uploads/2025/01/02-00_児童養護施設における人権擁護チェックリスト（施設版）.pdf>

⁹⁰ こども性暴力防止法は、施行準備行為に関する規定及び政令への委任に関する規定を除き、本稿執筆時点では未施行である。同法の大半は、公布の日（令和 6（2024）年 6 月 26 日）から起算して 2 年 6 月を超えない範囲において政令で定める日から施行される（附則第 1 条）。

⁹¹ こども性暴力防止法第 2 条第 7 項は、「特定性犯罪」として、不同意わいせつ、不同意性交、痴漢、盗撮等を列挙している。

⁹² なお、義務化の要因として、①子どもが施設を選ぶ仕組みでない措置制度等であること、②施設長による親権代行等の規定があること、③被虐待児等が増加し、施設運営の質の向上が必要であること、が挙げられている。社会福祉法第 78 条第 1 項；設備運営基準第 45 条の 3；「社会的養護関係施設における第三者評価及び自己評価の実施について」（平成 24 年 3 月 29 日雇児発 0329 第 2 号・社援発 0329 第 6 号）厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000026rqp-att/2r98520000026s0c.pdf>>

評価は原則として、全国社会福祉協議会が作成した全国共通の評価基準⁹³に沿った abc の三段階評価と、児童を対象としたアンケート調査や面接調査による。

被措置児童等虐待の防止に関しては、児童の権利擁護に関する取組が徹底されているか、児童に対する暴力、人格的辱め、心理的虐待などの不適切な関わりの防止と早期発見に取り組んでいるか等が評価される⁹⁴。平成 30（2018）年度から令和 4（2022）年度までの評価結果の分析によれば、被措置児童等虐待に関する制度や規則への各施設の意識は高まっているものの、入所児童からの主体的な働きかけの機会が少なく、職員の意識や資質を高めるシステムの構築も不足しているとされる⁹⁵。

なお、この制度については、評価の質が課題となっている⁹⁶。児童養護施設を含む社会的養護関係施設は、措置費で算定できる加算の金額内で受審を希望する施設が多いため、受審料を安く設定する評価機関が受託する傾向にあるとされる。これに対して、このような機関が適切な評価を行うことができるか疑問視されているほか、時間や費用に見合った受審料を設定できないことから、評価事業から撤退する機関も続いているとされる。さらに評価調査者について、評価の機会が少ないことや、評価調査者が高齢化する中で、新たな評価調査者の養成体制も整っていないこと等から、現状では評価調査者の質向上を図ることが難しいとされる。

（ii）意見表明等支援

被措置児童等虐待の被害者の多くは 14 歳以下の児童であり⁹⁷、年齢や特性により、被害の認識や申告ができない児童もいる。そのため、児童本人が自身の権利を認識し、主張できる体制や、周囲が被害を察知する体制を整える必要性が指摘されてきた⁹⁸。

このような中で国は、令和 4（2022）年の児童福祉法改正⁹⁹において、「意見表明等支援事業」を創設し、令和 6（2024）年 4 月から開始した。これにより、児童福祉の知識や経験を有する意見表明等支援員が児童の下に派遣され、意見形成や表明の支援、関係者との調整が行われるようになった。その目的は主に、児童相談所での措置検討時に児童本人の意見を尊重することにあるが、施設等で生活する児童にも活用されており¹⁰⁰、被措置児童等虐待の防止や早期発見の役割を果たすことも期待される¹⁰¹。

⁹³ ただし、都道府県推進組織で独自に評価基準を策定し、認証、研修を行うこともできる。なお、都道府県推進組織とは、第三者評価機関の認証、第三者評価基準及び第三者評価の手法に関すること、第三者評価結果の取扱いに関すること等を行う組織であり、各都道府県に一つに限り設置される。「第三者評価事業について」全国社会福祉協議会ウェブサイト <<https://shakyo-hyouka.net/evaluation/>>

⁹⁴ 「社会的養護関係施設第三者評価 内容評価基準 判断基準、評価の着眼点 評価基準の考え方と評価の留意点（児童養護施設版）」2025.3, pp.1-2, 7-8. 全国社会福祉協議会ウェブサイト <<https://shakyo-hyouka.net/social4/>>

⁹⁵ 松永大介「児童養護施設における被措置児童等施設内虐待に関する考察—テキストマイニング分析を交えて—」『純心現代福祉研究』27 号, 2023, pp.28-29.

⁹⁶ 以下、第三者評価制度の課題に関する記述は、社会福祉法人全国社会福祉協議会福祉サービス第三者評価事業のあり方に関する検討会「福祉サービス第三者評価事業の改善に向けて—福祉サービス第三者評価事業のあり方に関する検討会報告書—」2022.3.4, pp.9-13, 18-19. <<https://www.shakyo-hyouka.net/pdf/p-20220304.pdf>> に基づく。

⁹⁷ 令和 4（2022）年度に虐待の事実が認められた被措置児童等虐待の被害者は、年齢別で割合の高い順に 10～14 歳 114 人（40.4%）、5～9 歳 80 人（28.4%）、15 歳以上 60 人（21.3%）、0～4 歳 28 人（9.9%）である。「令和 4 年度における被措置児童等虐待への各都道府県市等の対応状況について」前掲注(17), p.5.

⁹⁸ 松永 前掲注(95), p.30; 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課, 厚生労働省社会・援護局障害福祉部障害福祉課 前掲注(2), pp.40-41.

⁹⁹ 「児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和 4 年法律第 66 号）

¹⁰⁰ 「子どもの悩み 施設側に代弁」『読売新聞』（大阪本社版）2022.9.2, 夕刊.

¹⁰¹ 「虐待 NO 子どもの声代弁」『西日本新聞』2020.2.12.

国のガイドラインは、意見表明等支援員の要件として、都道府県等が認めた研修を修了することを求めており¹⁰²、実施に当たってはこのような人材の確保が課題となっている。児童相談所を設置する 79 自治体のうち、令和 6（2024）年度には事業を実施しないとした 8 自治体は、理由として委託先がないことを挙げている¹⁰³。

おわりに

本稿では、被措置児童等虐待の発生を防止するために実施され、又は実施が予定されている対策を紹介した。その中には不十分な点を指摘されている対策もあり、特に、人材不足は多くの対策の課題となっている。児童養護施設のみならず、児童福祉分野に欠かせない保育士や児童指導員といった職種が全体として不足する中で、必要とされるだけの人材を確保することは難題である。しかし、児童を守る最後の砦となるべき児童養護施設において、虐待が発生するという事態は本来あってはならない。現存の人材や機関の活用も含めて、被措置児童等虐待の防止に向けた更なる議論が期待される。

¹⁰² こども家庭庁支援局「意見表明等支援員の養成のためのガイドライン—意見表明等支援員の養成に向けた研修を行うために—」2023.12, p.4. <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a7fbc548-4e9c-46b9-aa56-3534df4fb315/624bb980/20240401_policies_jidougyakutai_Revised-Child-Welfare-Act_40.pdf>

¹⁰³ 「クローズアップ：子どもが声上げるため」『毎日新聞』2024.5.30.