

平成27年度研究報告書

今後の児童虐待対策のあり方について

(3) 虐待対策における課題解決のための具体策の提言

研究代表者 津崎 哲郎 (NPO法人 児童虐待防止協会)
共同研究者 稲垣 由子 (甲南女子大学)
林 浩康 (日本女子大学)
保坂 亨 (千葉大学)
松本伊知朗 (北海道大学大学院)
小林美智子 (子どもの虹情報研修センター)
川崎二三彦 (子どもの虹情報研修センター)

社会福祉法人 横浜博萌会

子どもの虹情報研修センター

(日本虐待・思春期問題情報研修センター)

平成27年度研究報告書

今後の児童虐待対策のあり方について

(3) 虐待対策における課題解決のための具体策の提言

子どもの虹 情報研修センター

目 次

はじめに	1
1. 研究目的	
2. 研究計画	
3. 3年目の作業計画	
I. 児童虐待の防止制度を構築していくうえでの理念	4
II. 児童虐待対策における課題点とその解決策に向けた提言	8
III. 虐待医学医療の発展への課題	21
IV. 虐待保健の発展への課題	27
V. 一時保護及び一時保護所について	32
VI. 統計について	47
VII. 教育分野	51
VIII. 市町村体制の強化と課題	56
おわりに	62
資料	
1. 第6回研究会 議事録	68
2. 第7回研究会 議事録	78
3. 第8回研究会 議事録	84

はじめに

1. 研究目的

平成12年に児童虐待防止法が成立、施行されてかなりの年数が経過した。この間何度か児童虐待防止法及び関連児童福祉法等が改正され、また厚生労働省や関連省庁等の通知が幾度も発出されるなど、児童虐待防止に向けた取り組みは大きく前進してきた。しかし、それらの法律改正や通知等の内容は、総じてそのときに課題になったことを断片的に取り上げ修正・追加がなされてきたもので、制度全体を見ると、全体と部分が整合性をもって整理された構図になっているとはいいがたい。したがって、現場実務からすると個別実務の課題遂行にいくつもの矛盾を抱え、かえって混乱が生じている要素が見受けられる。この点を踏まえれば、本来制度の全体を押さえ、整合性をもってそれぞれの課題や制度間の問題等を整理・調整して改善していく必要があるが、残念なことにこれまでそれを担う部署がなく、作業の遂行が期待できない状況に置かれてきた。

以上の状況を踏まえ、本研究では、現在の制度全体を俯瞰的に押さえたうえで、今後の児童虐待防止制度のあるべき方向性・素案を提起したいと考えた。

2. 研究計画

本研究は、以下に従って3年計画を進めた。

- 1年目：各分野の既存研究・調査の報告書等を活用し、児童虐待防止に係る制度的課題点を整理し、今後の方向性についての手がかりをつかむ。
- 2年目：1年目に整理し抽出した課題点に対する解決策を検討し、いくつかの解決策の方向性と、意義・課題、あるいは実現の可能性等を検証する。
- 3年目：児童虐待防止対策の全体的な姿を押さえつつ、今後の制度全体の方向性や、課題解決のための具体策の提言を試みる。

3. 3年目の作業結果

3年目の作業は、研究メンバーで作業役割を分担し、過去2年の研究結果や議論を集約し、主には以下の分野で課題解決の方法や方向性を提言する内容とした。

I. 児童虐待の防止制度を構築していくうえでの理念

児童虐待の防止制度を構築していくうえでの理念について、包括的にとらえておくべき理念と、さらには政策を進める上で重要と思われる政策理念について、研究メンバーの討議を踏まえた内容を提示する。

(作業分担 津崎 哲郎)

II. 児童虐待対策における課題点とその解決策に向けた提言

総務省の「児童虐待の防止等に関する政策評価書」（平成24年1月）や、日本子ども虐待防止学会制度検討委員会が過去に実施してきた各種の調査結果、およびその他の調査等をもとにして整理した1年目の課題点の中から、主要なポイントをピックアップし、その克服のためのいくつかの方向性や、意義・課題等の整理と検討を行う。

なお、ここで取り上げた検討対象の課題点は以下のとおりである。

- 課題1 24時間通告受理と、安全確認体制のあり方および役割分担について
- 課題2 児童相談所の体制強化について
- 課題3 児童相談所の介入と支援役割の矛盾、保護者支援の向上について
- 課題4 家族再統合支援に係る条件、機関連携、親子関係再構築機能の向上、改善について
- 課題5 施設からの自立に向けた対策の整備、拡充

(作業分担 津崎 哲郎)

III. 医学医療の発展への課題

わが国では、児童虐待に係る法・制度整備を重ねてきたが、児童虐待の発生数や虐待死数は減っていない。そこで予防対策が始まり、また子どもの死因や病態に対する医学的根拠と判断が厳密に求められるようになった。しかし、医学医療が虐待に取り組むための施策は出されていない。今後医学医療関係者が、取り組みを進めるための方向性を提示したい。

- 課題1 医学医療の役割の見直し
- 課題2 子どもの心身の健康障害の精査と治療の実施
- 課題3 医学的研究の推進（虐待による健康障害の病理解明・治療方法・発生メカニズム・予防分析・死亡分析・疫学等々）
- 課題4 虐待医療を進める制度整備

(作業分担 小林美智子)

IV. 虐待保健の発展への課題

児童虐待に関しては、これまで母子保健が中心的役割を担ってきた。しかし、福祉主導の制度構築や刑事政策との絡みで役割の混乱が生じている。今こそ医療保健モデルで虐待を理解し、対策を再構築して、系統的に事業化・体制整備し、人材育成を行う必要がある。

- 課題1 虐待保健の役割の見直し
- 課題2 子どもの心身の健康の精査と推進のための実施

(作業分担 稲垣 由子)

V. 一時保護及び一時保護所について

一時保護の現状、しくみ、一時保護の判断等の問題を整理・検証し、今後の一時保護所の活用に関

わっての方向性の提示を試みる。取り上げた検討対象の課題点は以下のとおりである。

課題1 児童虐待事例における一時保護をめぐる児童相談所と保護者の対立

課題2 一時保護の判断の違いをめぐって

課題3 一時保護の活用

(作業分担 川崎二三彦)

VI. 統計について

児童虐待に係る統計のあり方について、総務省の評価による指導、及び厚生労働省の一定の改正、あるいは統計で使用されている用語の整理などの検討を踏まえ、統計処理が持つ問題点と今後の取り組みの方向性について提示を行う。

(作業分担 川崎二三彦)

VII. 教育分野

児童虐待に関わる教員研修の実態がどのような状態にあるのか、主に平成26年度の初任者研修の実施状況を調査することにより、その実情をレポートし、提言を試みる。

(作業分担 保坂 亨)

VIII. 市町村体制の強化と課題

市町村の養育支援体制、および要保護児童対策地域協議会の機能強化の方向性や手立てを提示するとともに、アメリカ・ワシントン州の近年の取り組みを紹介し一つの参考モデルを提示する。

(作業分担 林 浩康)

(文責 津崎 哲郎)

I. 児童虐待の防止制度を構築していくうえでの理念

1. 包括的理念

児童虐待の防止制度を構築していくうえでの理念について検討しておきたい。児童育成に関わっての理念は、戦後間もなくの時期に施行（1947〈昭和22〉年）された児童福祉法の第一条に以下のように記されている。

すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。
すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。

また、1951（昭和26）年に定められた児童憲章においては、上記理念をより具体化した形で、次のように明示している。

児童は、人として尊ばれる。

児童は、社会の一員として重んぜられる。

児童は、よい環境のなかで育てられる。

- 一 すべての児童は、心身ともに、健やかに生まれ、育てられ、その生活を保障される。
- 二 すべての児童は、家庭で、正しい愛情と知識と技術をもって育てられ、家庭に恵まれない児童には、これにかわる環境が与えられる。
- 三 すべての児童は、適当な栄養と住居と被服が与えられ、また、疾病と災害からまもられる。
- 四 すべての児童は、個性と能力に応じて教育され、社会の一員としての責任を自主的に果たすように、みちびかれる。
- 五 すべての児童は、自然を愛し、科学と芸術を尊ぶように、みちびかれ、また、道徳的心情がつけられる。
- 六 すべての児童は、就学のみちを確保され、また、十分に整った教育の施設を用意される。
- 七 すべての児童は、職業指導を受ける機会が与えられる。
- 八 すべての児童は、その労働において、心身の発育が阻害されず、教育を受ける機会が失われず、また児童としての生活がさまたげられないように、十分に保護される。
- 九 すべての児童は、よい遊び場と文化財を用意され、わるい環境からまもられる。
- 十 すべての児童は、虐待、酷使、放任その他不当な取り扱いからまもられる。あやまちをおかした児童は、適切に保護指導される。
- 十一 すべての児童は、身体が不自由な場合、または精神の機能が不十分な場合に、適切な治療と教育と保護が与えられる。
- 十二 すべての児童は、愛とまことによって結ばれ、よい国民として人類の平和と文化に貢献するように、みちびかれる。

さらには、国連採択後1994（平成6）年に日本においても発効した子どもの権利条約では、その前文において、子どもの人格の調和がとれた発達のためには、愛情ある家庭環境の大切さが強調され、児童に関する措置に関わっては、いずれの機関が行うものであっても、児童の最善の利益が考慮されなければならないとしている。

また、児童を単に保護の対象とみるのではなく権利の主体として位置づけ、児童に影響するすべての事項について年齢や成熟に応じた意見の表明とその聴取の機会を付与することの重要性を明示している。

さらには、虐待に関わっては、その状況下の児童を保護するために、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としている。

2. 政策的理念

上記の包括的な理念を基本に踏まえつつ、具体的な政策を展開していくうえで、大切な実践的理念のいくつかを、研究会議論の意見集約として提起しておくことにしたい。

2-1. 被害者としての子ども、加害者としての親という客体的なとらえ方での支援に終始するのではなく、主体者としての子ども、当事者としての親という立場に重きを置いた、自立と参加を促す形での改善を目指す方向性への支援施策の拡充

子どもや親の意向の配慮、参加を促す形での改善策の選択ができるような制度の整備、例えば親の代理人制度なども方向性として大切になるし、処遇の選択・決定に子ども自身や親をどう参加させるのかなども実務上のテーマになる。また、親を加害者として罰の対象としてとらえる視点ではなく、過去における被害者性や生活を営む上での困難性を抱えた支援を必要とする人としての寛容さを伴った認識転換が大切である。困難を抱えつつも、子どもの養育を健全に履行することができるような支援策の拡充が求められる。

2-2. 子どもを軸に置いた支援政策の拡充

家族自体の支援も大切な要素になるが、あくまで子どもの健やかな成長と自立を実現させることに重きを置いた政策の拡充が求められる。その意味で子ども自体に直接働きかける施策の充実も求められる。そして、単なる安全確保だけではない、将来的には標準的な市民としての生きる力を育むための子ども育成に関わる支援が求められることになる。子どもの立場に立っていえば、適切な養育を受ける権利の実現と、将来的自立及び社会人生活を保障される社会の実現のための諸施策の拡充が求められる。

2-3. 予防的支援策の強化

虐待が生じる前段階の予防的支援策の強化が求められる。厚生労働省も、平成20年頃から予防的支援策を重視してきている。その一つはこんにちは赤ちゃん事業である。生後4ヶ月までの乳児を対象にした全家庭への訪問型支援は、予防的支援策の重要な施策である。さらには妊娠中からの支援を目

指した特定妊婦の法定化も同様に重要な予防支援策に位置付けることができる。これらの時間軸（縦軸）での早期予防支援策は政策として具体化してきているが、グレーゾーンで生活をしているタイプ別（課題別）の養育困難家庭への予防支援策（横軸）は、現在多くが未着手である。この縦軸と横軸の予防支援策が共に具体化する中で、初めて予防的支援が実効性を発揮することになる。

ちなみに、タイプ別の課題家庭として以下のような家庭が存在している。

母子家庭、父子家庭、DV家庭、ステップファミリー、夜間就労家庭、貧困家庭、外国人家庭、親が精神障害等を伴う家庭、障害児のいる家庭、慢性的ネグレクト家庭、若年親家庭、孤立・引きこもり家庭、家庭内暴力児の家庭、等々である。

2-4. 段階を追った関与・介入制度の整備

児童虐待防止法の成立により、保護者のニーズに左右されない社会的関与・介入と支援の枠組みが成立した。しかし、その関与や介入は本来段階を追った形で、連続性をもって運営されることが重要である。

①行政や民間サイドからの任意の関与と援助 ➡ ②行政の権限に基づく介入と援助 ➡ ③司法機関による調停と審判 ➡ ④刑罰による対処

しかし、現状では、②から③に移行する制度が存在しないし、④が連続性のない形で独立的に運営されており、時に援助の流れと矛盾をきたすことも生じている。これらの関与と介入を、より調整的、また家族状況の改善に寄与する形で制度に連続性と調和を持たせることが求められる。また、④の刑罰においても、暴力防止プログラム、アルコールや薬物依存プログラム、性的嗜癖抑止のプログラム等、より当事者の行動改善に寄与する取り組みの導入や、福祉的支援との調整・調和を目指す方向性が望まれる。

2-5. 対等な関係に基づく機関連携の構築

児童虐待の防止に向けた各機関の支援活動は、市区町村の要保護児童対策地域協議会活動に見られるように、機関連携とチーム支援がその基本になることは、かなり浸透してきている。しかし、団体・機関の関係や、職種の関係等において、役割の違いに基づく対等な関係性が確保されず、上下関係や指導する・指導される関係として意識され、運営されているところも少なくない。本来それぞれの役割の違いによる対等な関係性がなければ、機関連携の意味が損なわれることもあり得るので、フラットな関係による役割分担と連携強化を志向する必要がある。とりわけ、児童相談所と市区町村の関係、医療と保健の関係、国機関と自治体機関の関係、中央省庁の各省庁間関係等、上下の意識になりやすいところに対する意識改革と、対等な関係性構築が望まれる。

なお、児童虐待問題が、幅広い分野の問題を含み、それに対応できる機関が国の複数の省庁にまたがる現実を踏まえれば、厚生労働省の虐待防止対策室で仕切るには無理があり、関連省庁を巻き込んだ連携とチーム対応が可能になる組織の創設が求められる。

2-6. 児童相談所の役割を、要保護児童を中心にした役割に再編整備する

従来児童相談所の役割は、子どもの福祉に関するあらゆる問題に対処する総合百貨店的機関として位置づけられてきた経緯がある。しかし、児童虐待の問題に対して児童相談所が中心的に対応することが求められている現在、従来の総合百貨店的役割を果たすことは不可能である。したがって、児童相談所は対応を要保護児童対応に焦点化させ、他の相談・援助機能は、市区町村や民間、あるいは他の機関等に割り振るなど、幅広く役割を再編整備することが求められる。

2-7. パーマネンシーの原則を大切にした支援体系の整備

アメリカで重視されているパーマネンシーの原理は、子どもと養育者、あるいは養育環境の連続性、持続性を大切にしている考え方として根付いている。つまり、親による養育、親族による養育、なじみのある地域における養育、を配慮しつつ、その状況下で保護や新たな養育者が必要な子どもに対しては、新たな持続性と継続性のある養育環境をいかに提供できるのかという命題が求められることになる。その考えを踏まえれば、養子も含めた里親制度の拡充、グループホームの拡充等、子どもと養育者が継続性・持続性のある生活環境のなかで、共に生活し、安定した拠り所のもとで成長できる環境の一層の整備が求められることになる。

2-8. 性的虐待ケースに対する総合的支援策の構築

児童相談所が対応した児童虐待ケースの中で、性的虐待の割合は従来2～3%程度であり、多いとは言えない。しかし、欧米では10%程度の構成になっているところが多く、日本では十分顕在化していない可能性がある。事実、医療現場や、少年非行の現場などで、これまでに発覚していない性的虐待の被害者が多く存在しているとの指摘がなされている。

しかし、発覚したとしても、その対応や援助、被害児の処遇ケアや心理的外傷への手立て、そしてその自立支援、あるいはまた加害者への福祉的・刑事的対応等において多くの課題を抱えており、実務上援助が最も困難なテーマの一つになっている。近年子どもの意思によっては、加害者の告発・告訴がなされることも少なくないが、現司法分野においても、子どもからの事情聴取、そのサポート体制、裁判運営・進行などにおいていまだ十分な配慮が行き届かず、子どもに相当の負担を強いている現状が散見される。

また、告訴にまでいかないケースも多いが、その場合加害者に対する手立てがなく、通常被害者の子どもが家族から離れ施設に入るという矛盾を抱え、施設での適応を困難にさせる一要因になっている。

これら性的虐待に係る総合的な対応・支援策の向上は、非常に重要なテーマとして認識し、省庁を超えた取り組みと対策の強化が求められる。

(文責 津崎 哲郎)

Ⅱ. 児童虐待対策における課題点とその解決策に向けた提言

課題1 24時間通告受理と安全確認体制のあり方および役割分担等について

1-1. 課題の現状

児童虐待防止法においては、虐待発見者の速やかな通告が奨励され、平成16年の法改正では、「児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は」と文言を変更し、あいまいであったとしても通告を優先させることを明示している。しかし、総務省、その他の調査などによれば、保育所、学校、医療機関などで通告を躊躇させる何らかの要因が働き、速やかな通告がなされていない実情がみられる。

また、通告を受理する側、主には児童相談所と市区町村は、平成19年の児童相談所運営指針改正によって、通告受理後「48時間以内による目視安全確認」が明示されたことにより、その実務が一般化している。しかし、通告件数の増大、24時間体制での通告受理などにより、職員労力のバランスが崩れ、初期の安全確認にエネルギーがとられ、それ以降の支援業務などが手薄になるという矛盾が生じている。

さらには、平成27年7月に全国児童虐待ホットライン「189」がスタートしたことなども相まって、とりわけ夜間や休日の人手がない状態での泣き声通報等による、即応的安全確認のニーズに対する対応方法も、新たな課題として浮上している。

1-2. 解決策に向けた提言

案1 通告者の立場（保育所、学校、医療機関等）の通告しなかった、あるいは通告できなかった背景理由を、より丁寧に分析し、通告しやすい体制の整備を図る

意義 疑いの段階で、積極的に通告を奨励する通知や広報がなされているにもかかわらず、今なお、通告には一定の抵抗や躊躇が存在し、ときにそのことが子どもの救済を妨げる要因として働き、重大な結果を引き起こしている事例が散見される。法律や通知等の趣旨からすれば、この抵抗や躊躇の原因を掘り下げ、通告による速やかな援助活動につなげることが児童虐待防止対策を進めていくうえで必要である。

課題 通告する側の機関や体制上の問題、また、通告対象者となる保護者との関係性の問題、さらには通告受理先となる機関や団体との日常連携体制の問題、あるいはまた通告後の協働作業の問題、そして通告受理を行う機関や団体の受け止め体制と事後対応の問題など、多くの要素が絡み合っている可能性が想定される。

したがって、この問題を整理し具体的な改善につなげるためには、通告機関ごとの、個別事例検討や聞き取りなどを含めた、丁寧な背景要因についての調査・分析と、それぞれの機関にあった改善策を検討、具体化していく必要がある。

案2 児童相談所の初期安全確認体制、およびその後の支援体制を大幅に強化する

意義 各種機関や一般住民からの通告を奨励し、それに適切に対処するためには、通告を受理する側の大幅な体制強化が必要になる。とりわけ平成27年7月から実施されている全国共通ホットラインの電話番号三桁化は、今後の住民への浸透に伴って夜間・休日の通告を増加させ、子どもの泣き声などに対する即応的安全確認を求める要請が増加していく可能性を含んでいる。ホットラインの受理先が最寄りの児童相談所ということになれば、児童相談所における電話対応体制、また必要に応じて複数の職員が現場に赴き、安全確認や緊急対応できる体制がなければ、かえって混乱やトラブルが生じかねない。

厚生労働省は、夜間や休日の電話対応ができる非常勤職員の予算化を行っているが、本来的には、電話通告の内容を判断・吟味し、緊急性があるかどうかの判断等ができる経験と知識を持ったベテラン職員による対応体制が求められている。

加えて、必要時に複数で現場に出向き、緊急事態に対処できる人材の確保も必要になるので、相当の体制強化が必要になる。これらの体制強化と一体で通告が奨励されるということであれば、早期発見、早期対応の意味を伴ってメリットになる。

課題 上記にも触れたように、通告奨励が意味を持つためには、通告を受理する側の体制強化が必須の条件になる。しかし、それを伴わないときは、かえって混乱やトラブルが生じる可能性が高くなり、むしろデメリットになり得る。懸念材料は、国や自治体の財政事情から十分な人材確保や予算確保がなされないまま、通告の奨励だけが先行する事態が起きやすいことにある。現行でも、児童相談所は急増する児童虐待ケースに対処できない事態に追い込まれているだけに、正論としての児童相談所の体制強化を主張するだけで事態を乗り越える期待は持ちづらく、多様な方法との複合的な形で対応整備を図る必要があると思われる。

案3 通告先に警察を加え受理体制の拡充を図る

意義 児童相談所の現行業務が、通告の受理とその後の安全確認にエネルギーを取られ、本来の虐待対応支援（親支援、子ども支援など）、さらには家族再統合支援、市町村支援等に手が回りかねている実情を考慮し、とりわけ夜間や休日の即応的安全確認を必要とする事態も増加していることを踏まえれば、児童相談所より圧倒的に数が多く、また交番所制度を持ち24時間の勤務活動体制を有している警察が、通告受理と初期の安全確認に一定の役割を果たすことは現実論として妥当性が高いと思われる。また、現行でも住民から警察に直接虐待通報がなされている例は少なからず存在している。

なお、警察が初期の安全確認の役割を担い、その情報を児童相談所につなぐことによって、児童相談所は本来の福祉的役割を持ってアプローチしやすくなるというメリットも併せ持つことになる。

課題 初期の通告と安全確認に警察が直接関与することについては根強い反対意見もある。児童虐待に対する知識や理解が十分でない警察が初期の安全確認者になれば、虐待の見落とし、誤った対処の懸念だけでなく、訪問者が受けるプレッシャーによる悪影響、さらには刑事的見立てや対処が優先し、家族への福祉的配慮が欠ける恐れ、あるいはまた児童相談所等への通告に対して警察のバイアス

がかかる等の懸念である。

また、大幅な業務量が見込まれる関係で警察庁から賛同を得ることはかなり難しいことも予測される。

案4 児童相談所等からの依頼を受けて警察が安全確認の協力を行う

意義 この対応については、警察の活動や体制の力を借りつつ、当初から無条件に警察に安全確認の作業を委ねるのではなく、いったん児童相談所等が通告の受理を行う方法である。つまり、とりわけ夜間や休日等の人手のないときに、警察に対して安全確認の依頼を行い、それを受けた警察が交番所などの協力を得て安全確認の作業を行って、その結果を児童相談所等に報告するという段取りになる。この手法は、公式には制度化されていないが、現状の実務ではすでに地域によって実施しているところもあり、児童相談所等の福祉の機関が主導の役割を果たしつつ、その機能が不足している部分の協力体制を作るという意味において、抵抗感が少なく有力な現実的対応手立ての一つといえる。

課題 この手法を制度化するためには、本来的には厚生労働省と警察庁との協議による了解が必要になる。現在法文に明記されている警察への協力要請は、主には行政権限の発動等における保護者とのトラブル防止を意図しており、児童相談所等の体制上の問題から安全確認の作業を警察に単独依頼するとなると、新たな法律明記や指針での明確化が求められることになるように思われる。そして、警察に依頼できる場合の一定の条件についても整理と両者の合意の作業が必要になる。しかし、警察の立場では新たな業務量に対する抵抗が生じる可能性も強く、省庁の上位に立つ立場からの政策決定が最終的に必要とされる。また、安全確認の方法やスタンス等についてもガイドライン作成等による基準作りが求められる。

案5 民間団体に初期安全確認の作業を委託する

意義 この手法はすでに福岡市の児童相談所で制度化されているものである。信頼のおける民間団体に安全確認の業務自体を委託し、研修を受けた民間団体の職員スタッフが、児童相談所からの通告情報を得て（間でコーディネータが仲介・調整）、自宅待機している場所から現場に複数で出向いて安全の確認作業を行い、その結果を児童相談所に報告するという流れになる。これにより、児童相談所の初期対応のエネルギーが大幅に軽減され、その分虐待対応支援の本来業務にエネルギーを配分することが可能になる。

また、行政の人間が直接安全確認に出向くより、民間団体のレベルで対応を行う方がよりソフトで摩擦が生じにくいというメリットも期待されているし、業務継続により習熟度が増し、行政の短期異動スタッフより経験を積み上げやすい点も評価される。

課題 行政の重要な業務を委託することになるので、信頼のおける対応可能な民間団体が、各都市で確保できるのかどうか最大の課題になる。また、委託するための予算措置も必要であるところから、自治体、国レベルでの理解とそのための予算措置が求められることになる。仮に、この制度が可能になったとして、全国規模で実施していくには民間団体育成等の問題も絡み、相当の年数がかかる

ように思われる。

案6 市町村による初期安全確認の作業を強化する

意義 住民に身近な市町村の方が、通告対象に対する情報を持ち合わせていることが多いため、家庭状況やリスクの緊急性などについても判断が付きやすい可能性がある。また、安全確認についても、距離的に対処しやすいし、周辺情報も比較的得やすいメリットもある。

課題 現状では、市町村は夜間・休日の業務体制を敷いていないので、24時間の通告と安全確認を前提にすれば、相当の体制強化が新たに必要になる。また、初期の安全確認を市町村が積極的に行うことで、保護者との摩擦が増え、いわゆる寄り添い型の援助ができにくくなるというデメリットが懸念される。

2. 課題2 児童相談所の体制強化について

2-1. 課題の現状

平成12年に児童虐待防止法が制定・施行され、児童虐待問題が児童相談所のメインテーマになってから、児童相談所の様相が一変している。児童虐待ケースが年々急増しているだけでなく、業務が24時間体制に拡大し、複数体制での対応、司法手続き、家族再統合支援、市町村支援、時間制約を伴った安全確認、等々、業務が拡大し続けている。総務省政策評価書（平成24年）においても、児童福祉司、市町村の担当者数は、ともに増加しているが、1人当たりの持ちケース数は妥当な数を超過していると感じている職員が多いことを指摘。また、職員の経験年数によって援助効果に差があったと認めつつも、調査対象になった40児童相談所、39市町村の担当職員の過半数が経験3年未満であったことが指摘されている。さらには、研修体制の不十分さ、バーンアウト対策の不十分さを認定する評価報告になっている。

また、一時保護所に関しては、一時保護に余裕のないところがある、ほとんど混合処遇の状態、長期保護の児童も多いが、教員OB等の配置がないところが大半との指摘がされている。

2-2. 解決策に向けた提言

案1 児童相談所の大幅な体制強化を図る

意義 単に児童福祉司の大幅な増員だけでなく、本来のチーム支援が可能となるような児童心理司の大幅な増員、保健師、児童精神科医、小児科医、弁護士等の配置、宿日直等休日・夜間体制の強化、24時間ホットライン対応体制の拡充、一時保護機能の拡大・充実、混合処遇の改善、教員（OB）、警察官（OB）等の配置、研修強化のための体制づくり、職員のメンタルヘルス体制づくり、スーパーバイザーの育成、現在3～4年程度の勤務ローテーションを10年程度に引き延ばすための人事政策の実現、企画・立案・指導組織の創設、等々、幅広い体制強化の取り組みが求められる。この実現により組織としての総合的専門力をアップさせることで、現行の役割機能の強化が期待される。

ただ、今後児童相談所が担う役割の重点化、つまり要保護児童とその家族支援という方向性の明確化と、それを前提にした連携体制の強化や調査機能の強化などを検討していく必要がある。

なお、一時保護所の機能拡充に当たっては、一時保護所本体機能の拡充だけでなく、ランチを含めた各児童相談所等のエリア内、あるいはより身近な地域内で、小規模、かつ機能的に一時保護委託の形で対応できる、団体や個人の育成、配置も、業務遂行の上で、また混合処遇の改善や通学保障等の意味からもメリットがある施策と考えられる。

課題 現在の児童相談所の実情や、諸外国との比較に見る職員体制の脆弱性をみれば、児童相談所の体制強化の必要性に異論を唱える人は少ないと思われる。しかし、それを実現するための国や自治体の予算確保がかなり難しいという問題が大きな壁になっている。したがって、少しでも体制強化を図るためには、「現行業務分野の削減や外化」、「他機関・団体等との役割分担・連携による業務補強」を同時並行的に進めていく必要がある。

また、長年児童福祉司等の専門職の勤続年数の短さやその改善の必要性が指摘されてきているにもかかわらず、その実現がなされていないことを踏まえれば、国の明確な指針の明示や何らかの法的縛り等がないと実現が難しいと思われ、積極的で具体的な人事対策が求められる。

案2 障害児相談部門を市町村・他機関等に委ねる

意義 すでに障害児の通園施設への入所手続きや、超過年齢になった障害者の施設入所手続き等は市町村に移譲されている。現在障害児の居住型施設への入所手続きや、療育手帳の判定業務などが児童相談所業務として残っている。この部門に関しては、障害児・者の一貫した援助を実施するためにも、手続きを市町村、判定機能に関しては市町村による判定以外に、知的障害者更生相談所、身体障害者更生相談所、発達障害者支援センター、指定医療機関などに移譲することによって、児童相談所業務のスリム化と障害児・者の連続した支援が期待できる。

課題 障害児でかつ親による虐待が疑われる場合、一時保護機能を持たない市町村や障害者の機関では、対応に苦慮する可能性がある。ただし現行の児童相談所においても、障害がある場合、専門の障害児施設に一時保護委託されることが多いので、市町村においても一時保護委託に準じた扱いが可能になるような仕組みと受け皿の整備が必要になる。

また、児童虐待や要保護性が疑われる場合、柔軟で速やかな児童相談所との連携体制づくりや協働体制が可能な仕組みも必要になる。

案3 不登校相談等育成相談部門を他機関等に委ねる

意義 不登校等の育成相談は、児童相談所のみならず、教育相談機関、医療機関、民間相談機関、家庭児童相談室、児童家庭支援センターなど、多様な機関によってその相談対応が担われている。不登校児童に対しては、児童相談所による児童福祉施設入所等の形で援助が行われていた時期もあるが、近年はフリースクール、フリースペース、通信制や単位制高校、高卒資格認定試験制度の活用、全寮制の専門高等学校など多様な資源が整備されてきたという背景もあり、措置として児童福祉施設を利

用するケースは比較的少なくなってきた。

したがって、児童相談所以外で対応できる可能性も大きく、児童相談所はより要保護性の高い内容にウエイトを置くことで、役割分担のバランスを図ることが考えられる。

課題 形の上では不登校に見えながら、背景に親の無理解や虐待などが存在し、現象として不登校になっている場合が少なからず存在する。これらを単なる不登校ケースとして理解し対応することで、子どもに不利益が生じることがあるので、背景に家庭的な問題が潜むようなケースに関しては、迅速な児童相談所との連携を可能にする体制を作っておくことが大切となる。

案4 他機関・団体等との連携による業務補強を具体化する

意義 初期安全確認時における警察や民間との協働はこの業務補強の一つの手立てとして考えられる領域である。

それ以外にも親の指導、改善プログラムの実施、カウンセリング、家族再統合支援（大阪では特定非営利活動法人チャイルド・リソース・センターがすでに活動）、施設・里親支援などの分野においても、民間育成や共同作業が考えられる。また、一時保護児童に対する教育との連携や民間ボランティアとの協働、さらには一時保護委託先の開拓や身近な地域での一時保護委託先の確保は、業務を効率的に進めていくうえで極めて有効な手立てとなる。

また、市町村の体制強化による児童相談所との役割の適切な分担も、全体のバランスを図る意味で大切な視点である。

課題 これらの連携可能な機関や民間団体との協働は、各自治体レベルでの作業や取り組みだけでは広がりに限界があるので、方向性の妥当性に関する国レベルでの認識と、方向性実現に向けての指針の発出や予算措置など、厚生労働省サイドでのリーダーシップ発揮が必要と考えられる。

また、市町村との連携、役割分担の整理については、省庁をまたいだ研究会組織の立ち上げと幅広い視点からの検討・整理が求められる。

3. 課題3 児童相談所の介入と支援役割の矛盾、保護者支援の向上について

3-1. 課題の現状

児童虐待防止法が施行されて以降、児童相談所の介入的役割が重視され、子どもの安全確認・安全確保が、保護者との関係性よりも優位の事項として明確に位置づけられた関係で、保護者との対立や摩擦が日常業務の中で大きく増加して今日に至っている。一方で、児童相談所は、その保護者との関係を維持し、不適切な行動や生活の改善に向けて援助しなければならない立場に置かれており、両者の役割が、相矛盾することで効果の発揮が難しいところから、制度的な改善を望む声が児童相談所から強く発せられている。

児童虐待防止法では、児童相談所が指導の措置をとれば、保護者はそれに従わなければならないと定め、指導に従わない場合、都道府県知事は保護者に指導を受けるよう勧告することができるとしている。また、その勧告にも従わない場合、一時保護を加えたり、裁判所承認による施設

入所等の必要な措置を講ずるとしている。

しかし、実務では知事の勧告は効果がないとしてほとんど活用されていない。また、従わないからと言って無条件に一時保護や家庭裁判所の承認による施設入所につなげることも難しいので、有効な指導効果を得る手立てが難しく、法文による規定と実務が最も乖離した課題点になっている。

また、欧米では、総じて裁判所の果たす役割が大きいいため、日本でも裁判所の積極的役割を期待する声も大きい。しかし、欧米の制度を見れば、裁判所命令の前段階に、保護者と行政の二者関係だけで指導の効果を上げようとするのではなく、何らかの調整機能を働かす工夫を施しているため、日本においても、保護者と児童相談所の間に一定の調整が可能な方法を具体化させる制度上の工夫がいるように思われる。

今後、保護者への指導効果を上げていくためには、①課題を抱えた家族への支援を個別テーマごとに強化する ②保護者と児童相談所の関係を調整するための制度整備 ③行政の努力では困難であるときの裁判所の果たす役割、という三段階での制度改善を実現していくことが必要であるように思われる。

3-2. 解決策に向けた提言

案1 保護者の指導効果を高めるために、DV家庭、精神不安・知的障害の家庭、母子・父子家庭、若年親家庭、ステップファミリー、外国籍家庭、貧困家庭、夜間就労者家庭、等々の課題別援助方法や援助資源の整備を図り、より総合的で効果的支援が実施できるようにする

意義 実務で観察すると、課題を抱える家族には一定の類型がある。類型家族ごとの援助の基本パターンや、活用可能な資源が整備されることで、援助者と保護者の関係性だけで問題を処理しようとするのではない、より効果的な保護者支援が展開できる可能性がある。こんにちは赤ちゃん事業や特定妊婦への支援などが、時間的縦軸の予防支援とするなら、課題別の家族支援は生活空間的横軸の予防支援と位置付けることができる。縦軸と横軸の予防支援が一体化することで、初めて効果的な総合的予防支援が実現できることになる。本来、これらの課題別有効支援策は、国、自治体の施策の中で日常的に高めていかなければならない行政課題である。

課題 課題別家族への支援方法確立に向けては、それぞれのテーマに精通した人材による、合同作業が必要になる。また援助資源の整備や開拓には、各省庁や、ときに省庁間の連携による取り組みが必要になる。一定の計画に基づいた取り組み策の具体化を、中央の省庁レベルがリーダーシップを発揮する中で実施する必要性が出てくる。

案2 児童相談所内部で、介入業務と支援業務の部署を分け、保護者の介入による反感を緩和させる

意義 児童相談所によってはすでに実現し、一定の効果を得ているという報告もなされている。内部組織の役割分担なので、取り組みやすさはある。

課題 児童相談所そのものに対する反感も強いので、部署を変えるだけでの抵抗削減効果は低くな

る。また、内部で役割分担をするためには一定規模の組織の大きさが必要になる。多くの児童相談所はC級で職員人数も限られているので、特定担当地域を受け持ち多様な児童問題に対応している現状を踏まえれば、組織的分割が可能である児童相談所は限られてくる。

案3 保護者と児童相談所の摩擦・対立が高じたときに、行政の不服申し立てに誘導し、その部署に調整可能な人材を配置して、第三者による一定の調整作業を行う

意義 児童相談所と保護者の二者関係に第三者を加えることで対立を緩和し、解決の道筋を選択しやすくする。また、現時点でも行政の不服申し立ての機能は存在しているので、ゼロからの制度創設ではなく、実現可能性もそれだけ高くなる。

課題 現時点の不服申し立ては、児童相談所の上部機関（都道府県庁児童家庭課等）で行われているが、書類審査で、かつ行政行為の妥当性を判断するだけなので、調整機能は有していない。したがって、調整機能を発揮するためには、その経験・ノウハウを持った人材の新たな配置が必要になる。また、あくまで調整であるので、結果として調整効果が発揮できないこともあり得るので一定の限界はある。

案4 保護者も巨大な相手、行政と対立して困惑している部分があるので、保護者に代理人をつけることができる制度を創設する

意義 保護者の立場を尊重する代理人がつくことにより、保護者の一方的なこだわりやかたくなさが緩和され、現実的な改善策を取りやすくする効果が期待できる。実務でも保護者が代理人的人物を連れてくることがあるが、その方が二者関係で話を詰めていくよりやりやすいことも多い。

また、保護者に代理人がつくことにより、改善プランに保護者も参加できるようになり、援助者と保護者の協働作業が推進しやすくなる。

課題 人格的にかなり困難さを伴う保護者も少なくないため、どのような人材が代理人になり得るのか、その選定が難しい可能性がある。また、代理人の身分や所属先についてもすぐには選定が難しいことも考えられるし、費用の負担についても整理が必要である。

案5 検察が虐待加害者（保護者）への処分決定に先立ち、福祉関係機関等との事前協議を行い、処分を保留した形で改善策の実施を選択できる仕組みを創設するとともに、幅広い日常の連携体制を構築する

意義 現時点では、加害者（保護者）への刑事的対処と福祉的対処の連携や調整機能がなく、それぞれで独立的に対処されている。しかし、四国の高松高等検察庁の「児童虐待防止プロジェクトチーム」がまとめた提言では、処分を決める前に福祉機関等との事前カンファレンスを行い、処分保留や保護観察付きの刑事処分を請求する、などを背景に改善策が実施できる制度の構築を目指している。これによって保護者の改善動機づけが強化され、その実効性が高まる効果が期待できる。さらには、福祉と検察の相互の情報交換や業務上の連携が増すことによって、より適切、効果的な予防・支援が選択

できる可能性が広がる。

課題 現時点ではまだ一地方検察の提言と試行の範囲にとどまっている。今後この提言内容を全国の制度として定着化させるためには、最高検察庁、全国の高検や地検、さらには関連機関とりわけ児童相談所、あるいはその管轄省庁等を含む合意形成と、関連法律や通知等による整備作業が求められることになる。その意味で一定の時間と試行的実践、およびその効果や課題に関わっての評価などの一連の準備が必要になる。

案6 保護者と児童相談所の摩擦・対立が高じたときに、家庭裁判所の調停、不調に終わったときの審判と、一定の改善命令が出せる仕組みを創設する

意義 児童相談所と保護者の二者関係だけで処理を完結するのではなく、行き詰ったときに家庭裁判所の調停機能を活用し、第三者を交えることで問題解決が進展する可能性が期待される。また、調停が不成立の場合、裁判所が問題の所在を中立的な立場で判断し、保護者に対しても必要な改善命令を発出することにより、裁判所の権威に裏付けられた指導効果を得ることが考えられる。

課題 裁判手続きが日常業務の中で増加し、そのためのノウハウ習得や弁護士の配置、あるいは密接な連携等が必要になる。また、これまでの裁判所の動きをみると、児童虐待問題に対して新たな裁判所の役割を増やすことには相当の抵抗が働く可能性が強く、近未来的に制度を変える見通しは立ちにくい可能性がある。さらには、裁判所が改善命令を出したとしても、どれだけ効果が得られるのか疑問視する声もあり、保護者が従わない場合の対処をどのように位置づけるのかも検討がいる。

なお、当面児童相談所に出されている保護者指導の裁判所勧告を、保護者にも送付することが可能になった。

4. 課題4 家族再統合支援に係る条件、機関連携、親子関係再構築機能の向上、改善について

4-1. 課題の現状

家族再統合の問題は長らく援助者の主体的テーマではなく、保護者の自発的動きに左右されてきた経緯がある。そして、そのことが施設入所後の保護者の関りの欠如、子どもへの無責任な口約束、無理な引き取りや外泊の強要など、子どもの安定した生活の維持にマイナスに作用する事態が頻発する背景になっていた。

しかし、平成16年の法改正によって、家庭裁判所承認（児童福祉法第28条）による施設入所が2年更新制に変更になったことにより、状況に変化が生じた。

つまり、児童相談所は2年後にどれだけ保護者の改善指導を実施したのか裁判所から問われるため、当初より再統合に向けた援助を計画的に行わなければならなくなった。このような経緯もあり家族再統合が強調されるようになったが、逆に親の改善がない状態での家庭復帰から、再び子どもが虐待を受けてしまうという弊害も少なからず生じている。

この家族再統合がうまくいくためには、①親の行動や生活状況の改善、②子どもの安定と問題

行動の改善、③親子関係の改善、再構築、④家庭復帰後のフォローアップ支援、が必須の要件になる。しかし、児童相談所や施設の現状を踏まえれば、相当困難なテーマであることは間違いなく、今後親子関係再構築に向けた必要な支援体制の強化を図る必要がある。

4-2. 解決策に向けた提言

案1 家庭復帰を目指すケースと、目指さないケースの基準を明確化する

意義 すべてのケースの家庭復帰を原則として目指す日本の仕組みは、実際上無理があるし却って弊害を引き起こしている。アメリカなどでは親権喪失に該当するケースの具体的基準が明示されているようであるし、保護者が提示された改善のプログラムを一定期間内に実施しないような場合にも、保護者として不適切で在ることが、ある意味ドライに判定されて親権を喪失し、子どもには新たな養育家庭が提供される仕組みが制度として確立している。日本ではこの基準が明確でないため、無理な家庭復帰が試みられ、また裁判所もその努力を児童相談所に求めるなど、子どもの利益にとって却ってマイナスと思われる事態が散見されている。したがって、家庭復帰の基準を明確化することにより、より現実的な家庭復帰への対処を実施する必要がある。

課題 家庭復帰が不適切と判断された子どもの次の処遇が一つの課題になる。アメリカのように親権を喪失させ、新たな養育者を探すのか（日本の里親制度を踏まえればかなりの困難が予想される）、施設への継続措置を図りながら親族や週末里親などでサポートするのか、家族から離れた子どもの安定処遇の受け皿や支援体制の拡充が求められる。

案2 虐待認定がなされたケースにおいては、家庭復帰にあたって改善プログラムの履修と、審議会審査、引き取り後のフォローアップを義務付ける仕組みを作る

意義 家庭復帰に関して明確なクリア条件があることで、保護者の改善に向けた行動が促される利点が考えられる。ただ、形式的な履行だけを条件にすると却って不適切な引き取りがなされる可能性があるため、審議会の解除判断は大切な関門になる。フォローアップに対しても、保護者の抵抗が働くことがあるので、引き取りに際する必要条件として位置づけることが実際のフォローをやすくさせる利点がある。

課題 改善プログラムの履修は、別民間機関などの育成が必要になる可能性がある。また、審議会による措置解除審査は、審議会の職務が相当増える可能性があるため、体制強化が必要になる。

案3 施設の家庭支援専門相談員、児童相談所の担当児童福祉司、児童心理司、必要に応じて要保護児童対策地域協議会事務局メンバー、保護者（代理人）等が、チームとして再統合計画を立てることを義務化する

意義 再統合の考えや方法に枠組みがなく、児童相談所や担当者の判断、あるいは保護者の無理な要求などによって左右されている現実を改善し、一人一人に望ましい再統合計画を明確化させ、それに向けた機関間の協力体制を築く。

課題 各機関の職員の業務増につながるようになるので、それぞれの組織及びその人員体制の強化が必要になる。また、保護者の参加は代理人の制度化が新たに必要になる可能性がある。

5. 課題5 施設からの自立に向けた対策の整備、拡充

5-1. 課題の現状

東京都における児童養護施設等退所者へのアンケート調査報告書（平成23年）、施設退所児童支援のための実態調査報告書（平成24年、大阪市）等を見ると、施設を退所した後様々な困難に遭遇し、その対処がうまくいかないまま、社会的底辺での生活を余儀なくされている子どもたちが多くいることが明らかになっている。これらの調査に見る特徴からは以下のような課題点が見て取れる。

- ・雇用形態の不安定な状況や生活保護の高い受給割合などに見られる経済的な問題。
- ・困ったときに親や家族に頼ることができない、相談できる人がいないという相談相手の問題。
- ・高校中退などにより就労自立を余儀なくされる子どもが多いことや、大学などへ進学する子どもが少ないことなど、学業に関するハンディキャップ。
- ・人間関係がうまく作れず転職や離職を繰り返すことにより、仕事が長続きしない。
- ・就職先を探すうえで、仕事のやりがいや給与面ではなく、住み込みや寮付きといった住まい確保が第一条件になることが多い。
- ・住民登録の方法や銀行の利用の仕方など、社会での生活における手続きや制度などがわからない。
- ・家賃や食費、水道光熱費など、生活するうえで、何にいくらくらいかかるものなのかわからない。
- ・アンケートに回答してくれた者は比較的安定した者と解釈され、回答がない多くの者はより不安定で困窮した状態にあることが懸念される。

5-2. 解決策に向けた提言

案1 施設入所後の安定したよりどころの存在を確保するための取り組みの強化

意義 施設職員の増員は基本的に最重要事項であるが、手薄さや勤続の分断などを補う意味でも、外部人材による継続したよりどころの確保の取り組みを強化させることが、子どもの安定につながることになる。親族、週末里親、民間団体などの継続した関りを確保することによって、施設退所後も困ったときの相談者やよりどころとして機能するメリットを持つ。

課題 継続して関りが期待でき、子どもにとってもプラスになる親族や週末里親、民間団体などの人材の確保に向けた努力がある。またケースによっては保護者との調整も必要になる。

案2 生い立ちの整理作業を行い現実課題に向き合う姿勢を育む

意義 見捨てられ感情を克服し、現実や将来の課題に向き合う姿勢の育成が将来の選択や自立に大

きな意味を持つ。その意味で、ライフ・ストーリー・ワークなどのプログラムを意図的に取り込む支援を強化させることは大切である。

課題 信頼のできる大人との関係性が、プログラム効果と直接結びつくことになる。その意味で継続した大人との関係性の確保がより求められることになる。

案3 ソーシャル・スキル・トレーニングを必須のプログラムに位置付ける

意義 施設退所者が、退所後に悩む大きな要素の一つに、社会体験の欠如や、一般社会知識の欠如、例えば銀行や役所の利用の仕方、電話の掛け方、金銭の管理、日常生活の諸知識やマナー等々である。これらのつまずきが安定した社会生活を妨げる要因にもなっているので、施設に在籍している中学生や高校生を対象に、社会生活の諸知識研修（ソーシャル・スキル・トレーニング）を習得させることは大変重要な自立支援になる。

課題 これらのソーシャル・スキル・トレーニングを最も組織的に展開しているのは、社会福祉法人 大阪児童福祉事業協会 アフターケア事業部である。これらの研修には、企業や社会人の協力を得て、かつ子どもの興味を引き付ける内容構成で実施されており、参加人員も多い。しかし、まだ一地方の取り組みに終わっている。望ましくは、今後全国のブロックごとに同様の取り組みを推進する体制を整備していくことが求められる。

案4 企業でのインターンシップを推進する体制を整備する

意義 京都では、中小企業同友会からの働きかけがあり、施設の中学生や高校生の子どもたちに職場体験実習をさせる試みが始まっている。多様な職種の会社が協力し、子どもの関心やニーズに応じて柔軟に職場体験の機会を提供している。そこに参加した子どもは、初めて実社会で働くということを肌で感じ取り、自らの就職や適職、あるいは自立のイメージ形成がされて、自信にもつながって良い効果が生じている。

課題 この取り組みもまだ一地方の取り組みに終わっている。都道府県ごとに中小企業同友会はあると思われるので、今後より全国的に活動を展開整備していくことが望まれるし、必要に応じて厚生労働省の推進策が期待される。

案5 個別学習指導体制を強化する

意義 アンケート調査でも明らかなように、施設入所児童の学歴の低さが、自立後の不安定さに結びつく大きな要因の一つになっている。集団生活の施設にあっては、個別の学習機会や指導が入りにくい分、どうしても学習への動機づけが低くなる。大学や高齢者組織、地域などの外部の人材の協力なども得て、学習を個別にサポートする体制を強化することは、中退率を低下させたり、自立後の安定を確保する意味で重要である。

また、施設の児童が通う学校には、スクールソーシャルワーカーを優先的に配置して、学校と施設の連携を強化することも大切である。

課題 施設の児童に対する学習支援は、個別の施設の取り組みに委ねられている。その結果施設により差異があり、総じては、一般に比べると大きく学力の低位が目立っており、ひいては自立後の生活にマイナスに作用する結果になっている。厚生労働省は個別の取り組みの好事例を紹介、推進する対策を講じ、全国的に個別の学習指導体制を強化させていくことが望まれる。

案6 施設退所後の居場所づくりの推進を図る

意義 施設退所後の子どもたちが、孤独感に悩んでいる様子がアンケート調査からも見て取れる。幸い全国のいくつかの都市で、仲間たちの居場所づくりの活動が始まっている（例えば東京日向ぼっこ、大阪CVVなど）。これらの存在が子どもたちの支えや励ましになり、社会での挫折を避ける役割を果たすことが期待されている。

課題 居場所づくりの活動は、すべて民間の活動であり、地域的にまだ偏った存在になっている。今後は横の連携を強め、全国的な活動にしていくことが望まれるし、厚生労働省や自治体での支援策も期待される。

案7 宿泊型シェルターの設置拡充を図る

意義 家庭を持たない施設退所者にとっては、会社が借りてくれている寮などに入居していることも多く、離職は即居住場所の喪失を意味する。離職がその後の生活の転落にならないよう、各地に宿泊型シェルターの存在が望まれる。近年弁護士などがシェルターづくりに努力し、設立後は自立援助ホームとして運営されているところが徐々に広がってきている。

課題 シェルターや自立援助ホームは、まだ地域的に偏りがあり、存在しないエリアも少なくない。厚生労働省や地方公共団体が、推進策を積極的にとり未設置の地域に整備していく努力が期待される。

案8 独立型のアフターケア団体の育成

意義 施設退所者にとっては、出身施設がよりどころの一つであることは間違いない。したがって、各施設で退所者に対する相談、支援の強化を図ることは大切であるが、施設との関係などから元の施設に頼れない子どもも少なくない。その意味で施設とは独立したアフターケアの専門民間団体の設立が、ブロックごとに求められる。

課題 自発的動きで、民間団体の設立を期待することは難しい。したがって厚生労働省や地方公共団体の積極的な推進策が必要になる。

(文責：津崎 哲郎)

Ⅲ. 虐待医学医療の発展への課題

はじめに

医療者の役割は、児童虐待防止法で早期発見努力・通告義務・調査協力が強調され、改正児童福祉法で要保護児童対策地域協議会での活動が求められた。児童相談所の相談経路では、医療は2000年以来4%前後のままで、問題視されている。もっとも児童相談所相談数が80倍に増えており、医療からの相談実数も80倍に増えたことを意味する。

またわが国は、法施行後に法・制度整備を重ねてきたが、児童虐待の発生数（発生数の把握は不可能であり、児童相談所相談数から推定している）も虐待死数（実数の把握は不可能であり、国が把握する数である）も減らないために、発生予防対策が始まり、産科医療や保健に新たな役割が期待されている。また、親の刑事裁判が増え、子どもの死因や病態が虐待によるものかどうかの判断に科学的・医学的根拠と判断が厳密に求められるようになった。この動きの中で、医学医療が虐待に取り組むための施策は出されていない。

医療側を見ると、今では全科医師のほとんどが、児童虐待の通告義務を知っている（医学会・医師会の啓発活動や教育の成果であろう）。今後さらに活動を発展させるには、医学医療関係者が児童虐待への関心を深め、さらに医療の役割に取り組み、医療現場で取り組みやすくなる対策を講じることが必要である。

1. 課題1 医学医療の役割の見直し

1-1. 課題の現状

児童虐待防止法以前に、医療者が模索していた役割は、①児童虐待の医学的診断（それが医療現場での早期発見につながる）、②虐待による子どもの身体的精神的健康障害の治療、③親子関係の治療、④児童虐待の実態分析（症状・治療効果・病因分析・予後分析・疫学分析等々）、⑤死亡分析、⑥保健・教育・福祉機関との連携、⑦医療機関内・医療機関間のシステム化であった。これらは、医学医療が健康障害に取り組む際の従来からの基本的手法である。

しかし、防止法以後は、⑥は発展したが、他はほとんど発展していない。その理由を推測すると、医療者が、社会から求められる法的制度的義務の履行や福祉施策への協力を合わせるために、医学的に主体的に取り組むことができなくなったためである。

その医学医療的本来役割を活発化することによって、早期発見のみならず、再発予防・長期予後改善(社会的自立能力の育成・世代間連鎖の予防)、発生予防の発展につながるはずである。また、医療者が児童虐待に出会う機会は増加しており、様々な医学的模索が根強く行われており、そこに次への可能性が存在する。

まずは、原点に戻って医療の役割を考えてみたい。医学医療は人間のあらゆる健康障害を治療し予防することを担う。それを担う専門性を持つ職種を育成し、実施するための仕組みを発展させてきた。それらを基にして児童虐待に取り組むことこそが、虐待医学医療を発展させるはずである。

1-2. 解決に向けた提案

解決に向けた対策には、児童虐待に対する医学医療役割について、医療者のみならず関係者や社会による見直しが、まずは必要である。

その役割としては、虐待による①子どもの身体的精神的健康障害の精査と診断、②子どもの身体的精神的健康障害の治療、③親子関係の治療、④医療の機関内組織化（関係他科やコメディカルとのチーム医療）と医療機関間システム化（高度小児医療機関と総合病院と診療所間の連携システム）、⑤保健・福祉（相談機関と施設）・保育・教育機関との連携、⑥児童虐待の臨床的分析（症状・治療効果・背景分析・予後分析・疫学等々）、⑦死亡分析（死因、死に到る背景や経過等）等である。

2. 課題2 子どもの心身の健康障害の精査と治療の実施

2-1. 課題の現状

医師は、子どもの健康障害が病気によるものではないことを疑ったときに、鑑別診断のひとつとして児童虐待を疑い、医学的精査を進めるとともに、親子関係や心理社会的背景の分析を行う。それ故に、医療者の、児童虐待による心身の健康障害についての知識を増やし、医学的精査技法を高めることで、発見力が高まる。また、子どもに残る健康障害の軌跡から、過去の被虐待歴を判断する。また、健康障害の回復を継続してフォローすることで、治療や支援の成果と残る課題を判断し続ける。これを行うために、必要ならば入院して親から離すと症状が再現しないことを確認したり、診断仮説に基づく治療を試行して成果を確認することも、重要な（治療的）検査である。

そのためにまず必要なのが身体的精査であり、米國小児科学会は虐待専門医制度を設け、わが国にも子ども虐待医学会JaMSCAN^{*1}ができた。医学知識や検査技法や医療機器の目覚ましい進歩によって、子どもの被虐待の身体的証拠を明らかにできることが増え、虐待による健康障害の姿とその発生メカニズムについての知識が深まっており、わが国でも臨床応用されることが望まれる。ネグレクトについても、その結果としての健康障害の精査や、治療検査（加療による改善を評価する）により、診断できることも多い。また、これらの生科学的検査や生理的検査や画像診断や成長発達記録によって回復経過をモニターすると、再発の早期把握や支援効果の評価が可能になる。そして、このような健康障害に丁寧に取り組むことは、子どもの受療習慣や健康観を育てること（健康教育）になり、被虐待歴ある成人の短命（生活習慣病や慢性感染症等の高罹患率が近年欧米で注目されている）を予防することにつながり、わが子への医療ネグレクトの予防につながる。

また、被虐待児や成人になった被虐待者のメンタルヘルス長期予後改善のための、精神医療・精神保健も大きな課題である。世代間連鎖を断つには、長期予後で顕在化する精神的問題発生を、発見直後から予防することが必要である。そのためには、子どもの健康障害精査には、精神

*1 2009年に研究会として発足。2015年に学会となった。

心理学的評価が不可欠であり、分離保護児にも在宅支援児にも個々の課題を改善するケアプログラムが重要になる。その評価は、認知行動発達はもとより、情緒発達が重要であり、また解離・PTSD・愛着障害の有無や重症度の評価が含まれる。そして、その治療は単に医療で為し得るものではなく、育てなおしによる情緒発達の修正が必要であるために、社会的養護児や在宅児のケア体制整備と不可分である。これに取り組むには、子どもを担っている児童精神科・小児精神科、親を担っている精神科や精神保健、親子関係を担う乳幼児精神保健等と一緒に、保育・教育・保健・福祉と協働することが望まれる。

これらの子どもの心身の健康回復を担うことで、医療者の虐待理解や治療スキルや精度が飛躍的に発展することが予測され（疑ったら児童相談所に通告するだけでは、医療者の専門性は育たない）、早期発見だけでなく、子どもの回復や世代間連鎖を断つことや発生予防に寄与できる専門性向上は確実である。

2-2. 解決に向けた提案

案1 被虐待児の医学的精査の徹底

子どもの被虐待歴を客観的に知ることができる唯一の手段は医学的精査である。

近年の医療機器の発展は目覚ましく、頭部MRIでは硬膜下出血の回数や時期の推測も可能であり、骨シンチでは小さい骨折や過去の骨折歴も可視化し、超音波では内臓や難組織の損傷を可視化し、眼底検査は視力障害の予防につながるだけでなく頭蓋内出血を起こす可能性がある暴力を見抜くこともある。また、鉄欠乏性貧血や低蛋白血漿はネグレクトによる低栄養を客観的に評価し、肝機能検査やアミラーゼ検査は腹部への暴力による腹部内臓外傷にも気付く手段になりうる。

また臨床的応用にはなりにくいですが、脳の特定部位の委縮や、脳科学物質の異常や、内分泌異常の存在もわかってきて、虐待の子どもへの影響の深刻さが再認識されている。

これらの検査結果は、虐待の存在や実態を示唆する証拠となり、子どもの処遇を決める根拠になりうる。それだけでなく、子どもが耐えてきた苦悩を理解することにつながり、子どものケア計画の重要な根拠になる。それは、子どもに健康な人生を保証するだけでなく、成人した時のわが子への医療ネグレクトに連鎖しないことにつながる。

情緒発達や認知行動発達を精神医学的に評価することは、被虐待児には重要である。長期予後の改善には、それらを基にしたケアプログラムの作成や処遇判断が不可欠であり、中でも養育問題による発達障害・解離性障害・PTSD・愛着障害は成人期の予後を大きく左右し、世代間連鎖に直結しやすいために診断と治療が不可欠である。

また、これらの心身の健康状態を継続的に評価することは、関係機関の支援成果を客観的に評価する指標になる。

虐待医療の体制が未整備な現状では、これらの医学的精査をまず行う対象は、分離保護する全重度虐待児や、虐待を強く疑うが判断できないために苦慮している事例や、支援困難ハイリスク乳幼児であろう。

案2 虐待専門医の育成と中核医療機関の設置

わが国でも、医療者が先行する海外の医学文献等で学ぶ機会が増え、子ども虐待医学学会が活動を始めているので、今必要なのは臨床体験を積む虐待臨床専門医の育成である。

虐待専門医の育成には、各地に重症事例の診療を担う中核医療機関を設置することが不可欠である。そこには、被虐待児を精査し治療するための診療科が揃っていることが望ましい。専門分化が著しい医学界では、小児科（一般小児科・新生児科・内分泌・神経等、小児精神科）、児童精神科、小児外科、整形外科、脳外科、眼科、耳鼻科、皮膚科、小児歯科、放射線科、産婦人科、親に係る精神科、産婦人科等の関与が必要になる。これらの条件を満たす小児病院や大学病院を基幹医療機関として、他の医療機関だけでなく児童福祉機関や保健機関は、上記の医学精査が必要な子どもを指定病院につなげるものとする。

そこでは治療も担う。

案3 虐待医療のための環境整備

虐待医療を担うには、日常の疾病医療を担う体制では対応できない問題が多い。その最大の理由は、親も子ども治療を望み治療に協力するとは限らないが、子どもの医療を行わなければならないからである。

よくある問題としては、親の医療費自己負担や交通費が医療拒否につながりやすく、好感を持っていない子のために親に掛る時間的労力的負担が医療拒否や中断につながり、医療者の説明や指示に対する親の負担感が大きく、子どもの健康問題の改善につながりにくい。子どもに対して必要な医療を保障するには、親負担を失くす策が必要である。

また、医療側には、日頃を行わない心理社会的面の評価が必須であり、子どもだけでなく親対応に時間的精神的に苦慮し、関係機関対応も不可欠であり、これらの慣れない対応が常時求められる。

これらを担うには、乳幼児の完全看護入院、親の付き添いがない治療検査の実施、親への濃厚な対応、関係機関との情報交換やカンファレンス等が必要になる。それは、疾病診療に忙殺される医師や看護師には時間的にも担いきれないために、専門医や専門看護師の配置が求められ、さらにはMSW、保健師、心理士、保育士が不可欠になる。また、院内組織設置や、職員教育が不可欠になる。これらは、診療報酬費収入のみの独立採算で成り立っている医療機関への負担が多大であり、財政的支援なしには拡がるとは思えない。

虐待医療の普及は、一部の意欲的医療者のみでできるものではなく、系統的な対策が必要である。

3. 課題3 医学的研究の推進（虐待による健康障害の病理解明・治療方法・発生メカニズム・予後分析・死亡分析・疫学等々）

3-1. 課題の現状

虐待を受けた子どもの健康障害の回復は、起きている健康障害の詳細を知ることから始まる。近年の世界的トピックスは脳画像診断や脳科学に現れる異常所見であり、直接的な暴力だけでなく、人生初期の恐怖体験が器質的痕をも残すことを明らかにした。このことは、ケアによる改善困難の理由の一端を示してくれた。そして、今まで以上に早期発見早期治療の必要性を示唆した。今後のさらなる基礎医学的研究が、子どもの健康障害の内部実態を明らかにする可能性への期待が広がった。

わが国には未だに、虐待による子どもの健康障害の実態統計はなく、どれだけ多くの子どもが頭蓋内外傷・骨折・内臓外傷・眼外傷を体験しているか、飢餓・脱水・低体温を体験しているか、その結果として不可逆的な障害を残しているかの統計はない。従って、どのような虐待行為がどのような健康障害を起こすのか、どのような親や社会的背景がどのような健康障害を引き起こすのか、今行っている処遇方針やケアでどこまで改善できているのか等は不明のままである。子どもの健康障害診断や、生科学的・生理的検査や画像診断を行って、そのデータを集約して分析すれば、わが国の子どもが被っている被害実態をより明らかにすることができる。また、それらの発生メカニズムや重症化プロセスを解明すると、根拠ある予防対策を進展させることができるはずである。

現行の国や自治体による死亡検証は、社会的に顕在化した死亡について、制度検証の側面から行われているものである。そのために、医学的死因は明らかにされていない（法医学検査や直前の臨床像）。また、虐待死と気付かれない死亡が公表数の2～3倍はあるとの推測もあり、暗数を含めた虐待死を分析して、死への重症化プロセスを分析することなしには、死亡減につながるより具体的な指針は見えてこないはずである。

欧米諸国はその解決策として、子どもの全死亡（少子化少死国ではその数は多くない）を検証するために、CDR（Child Death Review）制度を始めている。隠れた虐待死の発見から始めて、子どもの健康障害実態や親や生活の背景や支援実態を分析して、具体的な死亡減少策を見出す作業である。国の英断によって始まり、多くの施策を生みだしたわが国の死亡検証も10年以上たち、新たな知見を得ることが少なくなっている今こそ、CDR発足に発展すべきであろう。

また、虐待保健の関与は、保健師の対人サービスが中心として始まったが、保健が持つ疫学的分析（実態や、要因分析や、成果分析等）の関与がエビデンスある対策を明らかにしてくれる可能性があり、健康水準を上げる地域活動は虐待発生を減らす地域造りに寄与する可能性がある。国が公表する児童虐待の統計は業務統計であり、再発要因や発生要因や世代間連鎖実態や、支援の有効性を明らかにするには、疫学手法の導入が不可欠である。わが国の公衆衛生を支えてきた、専門職や組織の参画の道を開く必要がある。

3-2. 解決に向けた提案

これを進める糸口は以下の3つである。

案1 重度虐待の診断と治療を担う医療機関の設置

医学界の常として、困難事例が集まると、検査や治療の模索が始まり、分析が始まる。また、子どもの実態が公表されると、様々な専門家や研究者が、今までの知見や手法を用いて、児童虐待についての解明を始める。まずは、困難事例を集中して担う医療機関の設置が必要である。

案2 重度虐待事例の対応を一手に担う児童相談所の事例について、多側面の分析を行うこと

現場対応を担うことのみを想定された今の体制でこれを行うのは時間的にも専門性からも困難であり、疫学分析の研究者との協働や、各領域の専門家との協働分析があって初めて可能になる。児童相談所事例は、法制度の元にあらゆる関係者の労で集まる事例であり、その（個人情報以外の）実態は児童相談所のみが占有するべきものではない。広く関係者の総力を動員して、分析を行い、次への施策立案に役立てる義務が国にはあり、そのための体制構築が不可欠である。また、このためには、児童相談所が対応する子どもの健康障害や背景について、統一された記録の保存が必須になる。

案3 虐待の発生予防や世代間連鎖予防のために、在宅虐待事例の分析および行われた支援についての分析を行うこと

各市町村や保健機関の対象を分析することで、様々な知見が見出されるはずである。そこには、保健機関の公衆衛生医や統計専門家の参画が望まれる。

4. 課題4 虐待医療を進める制度整備

4-1. 現状の課題

虐待医療医学がなしうる役割は大きいですが、わが国ではそれを発揮させる基盤整備がない。つまり、それを推進する機関がまだ存在していない。虐待対策には国や自治体の行政主導が不可欠であり、福祉はそれによって大きく前進した。今やっと、虐待保健が行政指導で始動しようとしている。

虐待医療についても同じである。その理由は、親が求めないことが多いために関係者が医療につなげる必要があること、親が医療費を負担することは困難なために子どもに医療を保障するには公的制度が不可欠であること、医療はこの心理社会的側面が大きい対象を担うには従来の体制だけでは困難で環境整備が不可欠であること、長期予後を改善する医療には医療と関係機関の新たな協働が必要であること等である。

4-2. 解決に向けた提案

これらは、個人も自治体も職能団体も研究機関も独自に担えるものではないので、国主導の、各種医学会・医師会・医療制度を含む制度整備が望まれる。

(文責 小林美智子)

IV. 虐待保健の発展への課題

はじめに

保健機関の役割は、国民の健康を守ることであり、予防医学・環境衛生・公衆衛生・社会医学等とともに、地域で実践を積み重ねてきた歴史がある。その中で、母子保健・感染症・精神保健を担ってきたが、近年になって成人病予防・老人保健・難病保健と、担うべき領域が多様化してきている。児童虐待に関しては、母子保健がその中心的な役割を担ってきたが、近年は特に乳幼児虐待保健に取り組みなければならなくなっている。

児童虐待の死亡例では、3歳までが63%をしめ、特に1歳未満の死亡例は43%を占めており、乳幼児虐待に対する対策は緊急の課題である。また、このことは、虐待臨床において、福祉的対応のみでは児童の生命を救えないという現実を示している。

わが国は、法施行後に法・制度整備を重ねてきたが、地域で各機関が連携し、要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）によって虐待家族を見守っていくという対策となっている。そして要体協が窓口としての中心的役割を担っていくようになった。以前の母子保健活動の中心は、主に親の育児支援であり、介入が必要な親子関係についての教育は十分なされてきてはいない。

また、虐待臨床の生態学的視点を持った上での「発生予防・早期発見・評価・介入・刑罰」という共通認識が各関連機関にないまま、地域における虐待家族への対応は母子保健に委ねられている。そのため他の保健事業との有機的連携や、保健所と市町村保健の連携も不十分なうえに、福祉的モデルに飲み込まれ、母子保健の現場は混乱している。さらに近年、虐待事例における親の刑事裁判が増えたことは、地域で母子保健を担ってきた保健師たちの中に自責の念を生み、疲弊している現状がある。

今こそ医療保健モデルで虐待を理解し、対策を再構築して、系統的に事業化・体制整備し、人材育成を行う必要がある。家族への支援の直接的な担い手は保健師活動であるが、介入に関する事業化や体制整備を進めていく中で、保健師業務間の連携および地域の医療機関との有機的な連携に取り組むための施策が求められる。また、子どもの死因や病態が虐待によるものかどうかの判断に、科学的・医学的根拠と判断が厳密に求められるようになったが、この動きの中で保健師実践の資料が生かせるような医学保健モデルを基盤とした施策は出されていない。

1. 課題1 虐待保健の役割の見直し

1-1. 課題の現状

児童虐待防止法以前の保健が模索していた役割は、従来の母子保健業務の中で、児童虐待の早期発見、育児支援援助の評価と実践、子どもの成長発達評価、家族機能の評価と援助、保健・教育・福祉機関との連携、保健機関内の連携であった。これらは、保健機関が地域の公衆衛生上の健康障害に取り組む際の従来からの基本的手法を含んでいる。

しかし、防止法以後は、虐待保健としては、すべての点でほとんど発展していない。その理由を推測すると、従来の保健実践の中で、人間関係（特に母子関係・夫婦関係）への保健業務等、

社会から求められる法的制度的義務の履行や福祉施策への協力を重視したために、保健領域としてかえって主体的に取り組むことができなくなったためであると思われる。

本来の地域保健業務の役割を活発化することによって、早期発見のみならず、再発予防・長期予後改善（社会的自立能力の育成・世代間連鎖の予防）、発症予防の発展につながるはずである。そして、施策上の課題としては、1）母子保健モデルから医学（公衆衛生）モデルに転換した発症予防及び臨床にかかる「専門教育」の不足、2）組織的対応を可能とし、法的責任を含む機関責任を負える形の組織体制整備の不足、3）医療保健機関内（各診療科、保健の各領域間〈精神保健—母子保健〉、医療—保健）の連携不足、4）地域における関係機関（児童相談所、要対協、保育所など福祉機関、学校など教育機関等）との連携不足があげられる。

まずは、原点に戻って保健の役割を考えてみたい。公衆衛生学を基盤とした保健活動は、人間の健康を推進し保持することを担う。そして、それを担う専門性を持つ職種を育成し、実施するための仕組みを発展させてきた。それらを基にして児童虐待に取り組むことこそが、虐待保健を発展させるはずである。

1-2. 解決に向けた提案

解決に向けた対策には、児童虐待に対する保健の役割について、保健師のみならず関係者や社会的見直しが必要である。

その重要な点は課題の現状にあげた4点に尽きる。

案1 母子保健モデルから医学（公衆衛生）モデルに転換した発症予防及び臨床にかかる「専門教育」を制度化すること。

看護教育における保健師教育の母子保健の中に、虐待に関する教育科目の設定を制度化することにより、知識として獲得したものが、臨床実践の場で生かせる。保健師の役割としては、虐待による①子どもの身体的精神的健康障害の精査、②保護者の保護者としての評価と支援、③親子関係の精査、が進展する。

案2 組織的対応を可能とし、法的責任を含む機関責任を負える形の組織体制整備をすること。

虐待臨床における保健の主な役割は、発症予防と早期発見である。さらに、介入や法的責任を負うべき司法・福祉関連機関に対する援助体制の整備を行うことにより、子どもの健やかな成長と発達を促し、世代間連鎖を断ち切るという根本的な治療目標を担えることとなる。

案3 保健機関内（各診療科、保健の各領域間〈精神保健—母子保健〉、医療—保健）の連携を図ること。

親の精神疾患を援助している精神保健との連携は虐待保健においては欠かすことができない。そのため、母子保健と精神保健との組織内連携を有機的なものにすることが、虐待保健では非常に重要である。精神疾患を抱えている親による死亡例は過去5年間で31件（32例）を数え、その内訳は統合失

調症とうつ病が主なものとなっている。地域においては精神保健で支援援助が精神科とともになされているはずである。そして、地域の医療機関と保健師との連携を密なものとするために、要対協での事例検討会議や実務者会議では、介入すべき機関（児相）を中心とした方針検討ではなく医療保健が中心となって、事例にあたっていくことによって死亡例の減少が期待できる。

案4 地域における関係機関（児童相談所、要対協、保育所など福祉機関、学校など教育機関等）との連携を密にすること。

虐待保健では、福祉機関が中心となって精査評価してきたが、支援援助となると医療保健に任せられるという現状がある。この原因として、虐待臨床にかかる、「発生予防・早期発見・評価・介入・刑罰」という共通認識が各関連機関にないことから、各機関の役割が明確にされず、見守るという名目から対応が保健にゆだねられ保健師の取り組みとなされている。共通認識を持つためには、保健師自身がこの点を認識するために自己研修する必要がある、それによって各機関との連携を進めることができる。

2. 課題2 子どもの心身の健康の精査と推進のため実施

2-1. 課題の現状

保健師は、子どもの心身の健康の精査を行い疾病の早期発見に努めてきた。そして成長発達の精査とともに発達に偏りのある場合には、療育機関との連携のもと、子どもへの発達支援とともに親への育児支援を行ってきた。しかし近年、虐待の親子関係にある児童は、愛着の形成不全による発達行動上の問題を呈していることが明らかとなった。しかも家族機能の要因も、子どもの成長発達を遅延させる一つであることが分かってきている。保健師はこのような親子関係や家族機能の精査評価を行い、児童虐待を疑い分析を行う。それ故に、児童虐待による心身の健康障害についての保健師の知識を増やし、母子保健的の精査技法を高めることで早期発見力が高まる。また、過去の子どもの軌跡から、被虐待歴を判断し、健康状況の回復進展を継続してフォローすることで、発達支援の成果と残る課題を判断し続けることは、虐待保健にとって欠くべからざるものである。

そのためにまず必要なのが親子の関係性の精査であり評価である。これは、子どもの出生前から周産期にかけて、切れ目のない子ども家族支援がなされること。具体的には母子手帳の交付作業に虐待保健の目をもってかかわることによって発展しうる。「こんにちは赤ちゃん」事業が型通りの形式的なものとならないよう、各市町村の担当者との密なる連携をとることによって、早期発見と支援援助につなげられる。

次に、子どもの成長の精査によって、ネグレクトの早期発見が可能となったり、医療との連携により、疾病の有無や支援援助の方向性が見いだせることも多い。医療への入院精査によって、成長が著しく改善するような場合には（愛情遮断症候群）、そのことのみにて親子の関係性の評価につながり、そこから介入への足掛かりとなる可能性がある。

また、子どもの心身の健康状況の精査から、親の精神状況も把握でき、親の過去の被虐待体験や成人としてのメンタルヘルスの支援援助のため、精神保健につなげられる。虐待臨床におけるもっとも重要な世代間連鎖を断つには、長期予後で顕在化する精神的問題発生を、発見直後から予防することが必要である。そのためには、子どもの心身の健康精査に精神心理学的評価が不可欠であり、そのために心理士との共同作業を行うこと、在宅支援児に個々の家族支援援助を推進するためのケアプログラムが重要になる。そのプログラムの提供は、単に子どもの発達支援のみではなく、育てなおしによる情緒発達の修正が必要である。これに取り組むためには、精神保健との連携とともに医療における児童精神科・精神科・発達行動小児科・小児精神科、親子関係を担う乳幼児精神保健等と一緒に、保育・教育・保健・福祉と協働することが望まれる。

これらの子どもの心身の健康回復を担うことで、保健師の虐待理解や治療スキルや制度が飛躍的に発展することが予測され、早期発見だけでなく、子どもの回復や世代間連鎖を断つことや発生予防に寄与できる専門性向上は確実である。

2-2. 解決に向けた提案

案1 切れ目のない親子支援の徹底

子どもの虐待による死亡例を減少させ、健やかな成長発達支援を行うことが保健の最終目標である。そのために子どもの胎児期、周産期そして出生後と切れ目のない親子支援があるが、その流れの中で子どもと妊産婦を最初に精査できる機会は、母子保健がその唯一の精査機関として持っている。

地域の妊産婦医療機関とともに、妊婦検診を手立てとして周産期からかかわることで、支援の必要と思われる妊産婦の早期発見につながる。そして保健師が母子手帳交付の際にかかわることも早期発見の機会となりうる。妊娠期からの妊婦支援は、胎児と妊婦の関係性にかかわることができ、周産期から出生に至る支援が可能となる。現在、切れ目のない親子支援の必要性から、「こんにちは赤ちゃん」事業が発展しているが、市町村によっては徹底した実践が出来上がっていない。医療保健モデルによって助産師から保健師への橋渡しが確実に行われることにより、0歳の虐待死の減少に繋がる。そして地域をまたいだ（里帰り出産）地域保健所、保健センターの連携や、小児医療とつなげることにより、親子の育児支援の発展となる（2年目の報告書に尼崎市における地域養育支援事業をその成功例として示した）。

案2 虐待専門保健師の育成と教育

虐待保健は、これまで地域保健の中で母子保健として実践をしてきた歴史を持つが、その精査評価・支援援助スキルは整っていない。わが国で、今必要なのは、臨床体験を積んだ虐待臨床の専門保健師の育成である。

虐待専門保健師の育成を考えたとき、現在、看護教育の中で虐待保健の教育を取り扱っている領域はなく、母子保健や小児看護、地域保健学などで教育を受けているにすぎない。地域を一人で任される保健師実践の中で、虐待に直面した若手の保健師が戸惑ってしまうのは、虐待専門保健師としての

教育機会が存在してこなかったためである。それゆえ地域で重症事例の母子保健を担う中核の保健機関を設置することが不可欠である。その機能として、子ども、親および家族機能の精査評価、家族の抱える心理社会的背景の分析力が必要であり、また当然であるが医療と密接な共同作業が可能である必要がある。そういった機関があることによって、地域の保健所・保健センターの保健師との連携が可能となり、地域担当保健師が問題を一人で抱え込まなくて済む。しかも医療保健機関のみではなく、介入・刑罰といった課題に対する地域の児童福祉機関や司法機関による判断が必要な子どもについてもつなげるものとする。

案3 虐待保健のための組織整備の徹底

虐待保健を担うには、日常の母子保健・精神保健を担う体制のみでは対応できない問題が多い。その最大の理由は、親も子も支援援助を望まない親子・家族への支援援助を行わなければならないからである。保健業務の中では母子保健がその役割を担っているが、虐待保健は高い専門性が要求されることから、保健組織の中で虐待保健の組織整備がなされることにより、保健組織との連携の強化が図られよう。

また、地域での虐待対応の組織としては要対協がその要として存在しているが、その状況は全国的には千差万別であり、多くは福祉モデルによって構成されている。虐待臨床は福祉モデルではなく、医療保健モデルに転換されなければ、子どもの死亡例の減少も親子関係の治療を行って可能となる世代間連鎖を絶ち切ることも克服することはできない。要対協の組織に医療者が構成員として存在することは義務化されていないが、地域によっては保健師すら存在していない。地域の保健師が直接的な支援援助の中心的役割を果たしていくためには、要対協の組織整備を徹底することである。そしてそこに医療保健従事者の存在を義務化すること。そして、「早期発見・支援援助・介入・刑罰」を担える各領域の専門家の構成員としての配置の義務化を図ること。特に医療保健分野の専門家がいることである。このように要対協の組織整備を徹底することにより、切れ目のない虐待対応が発展し、親子が救われる可能性が進む。虐待保健の普及は、現在ある要対協の組織整備が徹底されることにより進展するものである。

(文責 稲垣 由子)

V. 一時保護及び一時保護所について

1. 課題1 児童虐待事例における一時保護をめぐる児童相談所と保護者の対立

1-1. 課題の現状

一時保護の唯一の要件は、児童相談所長が「必要があると認める」ということだけであり^{*1} 保護者や本人の同意がなくても実行できる。深刻な虐待があっても保護を強く拒否する保護者は多く、他の機関にはない児童相談所長のこうした権限は、現状の虐待対策においては必要不可欠と言っている。

ただし、職権による一時保護^{*2}の実施は、多くの場合、児童相談所と保護者の激しい対立を呼び、児童虐待が発生した家族の援助に大きな支障をきたすことがしばしば見られる。本来ならば、保護者が自らの虐待行為を内省するために使われるべきエネルギーのすべてが、児童相談所に対する抗議に振り向けられ、結果として家族関係の改善が遠のくことも生じており、現在の児童虐待対策にとって大きな課題となっている。

この間、一時保護の実施に関しては、「当該一時保護を開始した日から二月を超えてはならない」「(二月を超えて)引き続き一時保護を行うことが当該児童の親権を行う者又は未成年後見人の意に反する場合においては、児童相談所長又は都道府県知事が引き続き一時保護を行おうとするとき、及び引き続き一時保護を行つた後二月を経過するごとに、都道府県知事は、都道府県児童福祉審議会の意見を聴かなければならない」といった形で、児童相談所長の権限行使に一定の歯止めをかけようとする規定もなされてはいるが、現時点においても、一時保護に納得しない保護者と児童相談所との対立は先鋭化し、あるいは長期化し、トラブルが続いている現状にある。

ところで、平成28年6月3日に公布された改正児童福祉法は、第1条第1項を「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する」と改めているが、現在の一時保護制度は、日本も批准している児童の権利に関する条約に反する可能性が高く^{*3}、「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」という文言が加えられた今般の改正児童福祉法もふまえるならば、児童相談所長が(司法判断を条件とせず)職権で一時保護を行うことができる構図を早期にあらためることが、一時保護の仕組みにおける大きな課題であろう。

*1 都道府県知事の権限も認められているが、この権限は、児童相談所長に委任されているため、実質的な権限行使は全て児童相談所長が行っているとして差し支えあるまい。

*2 ここでいう「職権による一時保護」とは、現に子どもを養育している保護者の同意が得られないまま、児童相談所長の判断で決定し、実施する一時保護を指す。

*3 子どもの権利条約第9条は、次のように規定している。

「締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する。ただし、権限のある当局が司法の審査に従うことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。このような決定は、父母が児童を虐待し若しくは放置する場合又は父母が別居しており児童の居住地を決定しなければならない場合のような特定の場において必要となることがある」

1-2. 解決策に向けた提言

案1 保護者の竟に反して一定期間を超える一時保護について、司法がその可否を判断する仕組みをつくる

児童虐待対応においては、緊急に子どもの安全を確保する必要があることも多いことから、緊急時においては児童相談所長の判断で一時保護を実施できるしくみを残す必要があるが、こうした一時保護を継続していく場合においては、司法機関がその可否を判断するしくみとするべきであるという内容である。

意義 現行の制度においては、児童相談所と保護者の間を取り持ち、仲裁したり解決策を示す機関がないため、両者が対立する構造とならざるを得ず、対立は激化せざるを得ない。司法が関与する仕組みができれば対立構造に変化が生じ、前向きに結論を得ていく可能性が広がると考えられる（保護者にしても、児童相談所に『子どもを返せ』というのではなく、司法の場で自らの考えや子育ての様子を冷静に伝える努力が必要となり、自身の子育てを振り返る契機となり得る）。

また、児童本人にしても、いつまで保護が続くのかといった不安を抱えている場合も多いことから、こうしたしくみができることで、今後の見通しもわかりやすくなるものと思われる。

なお、この案は、平成28年改正児童福祉法が求めている「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」という点に沿っており、国際的な水準とも合致する。

さらに、これまでからしばしば問題とされてきた「児童相談所が介入と支援の両方を担わなければならないという矛盾」についても、司法が決定に関与することで一定の役割分担ができ、矛盾の緩和を期待することができる。

課題 一時保護への司法関与を行う場合、児童相談所側には書面を作成して裁判所に提出するという新たな実務が発生し、裁判所側もそれらを審理する体制が必要となる。現在のそれぞれの業務の多忙に加え、職権による一時保護の件数やその増加傾向を考えると、この方針を実現するためには体制整備に相当の準備が必要であり、財政面でも、重要な虐待対策であることを自覚し、思い切った支出をする必要がある。

なお、そうした体制が整わないままこうした制度改革を行うと、実務の大変さを嫌って必要な一時保護が行われなくなるというおそれもないとは言えない。

案2 一時保護を決定、実施した段階で、保護者の主張を代弁する者を選任できる制度を創設する

意義 一時保護をめぐる児童相談所と保護者の対立を抜本的に解決し、児童の権利に関する条約に沿ったシステムにするには、〈案1〉を採用するのが最もわかりやすく妥当な方法だと思われるが*4、〈案1〉の課題でも述べたように、実現には時間を要すると思われる。とはいえ、こうした対立の激化は、現在も激しさを増しており、〈案1〉が制度化されるまで放置することは許されない。ここで示した

*4 案2以下に示すいくつかの提言は、案1と矛盾するわけではないこと、また案2以下が実現すれば、案1が不要となるわけではなく、抜本的な解決策として案1を提起し、実現までにも種々の取り組みが考えられるとして案2以下を示した。なお、これらの案も、案1実現に向けたプロセスの一つとして実施されることが期待される。

本案は、二者関係における対立構造そのものを解消するわけではないが、〈案1〉よりは実施が容易であると考えられ、同時に対立を和らげる効果も期待できる。

というのも、対立が激しくなると、保護者側が児童相談所の説明そのものを聞こうとしなかったり、場合によっては暴力的な出方をする等もあり、話し合いそのものが成立しないことも生じる。こうした中で、弁護士その他、保護者の意向を代弁する役割を担う者がいれば、児童相談所と冷静に話し合うことが可能となり、保護者側の心配や不安、また希望や意向を児童相談所により伝えやすくなることが期待でき、逆に児童相談所の考えを的確に保護者側に伝えることも容易となる。

現に、当該保護者が、かねてより懇意にしている地方議員などに依頼し間に入ってもらうことで、保護者の本音や希望を知るだけでなく、児童相談所側の方針を伝えることができ話し合いが進んだという例もある。

課題 保護者側の代理人として冷静に対応し得る人を選任できるとは限らず、かえって火に油を注ぐことになりかねないということも危惧される。また、代理人制度として実施する場合、選ばれた人に対する報酬などをどうするのかといった問題も解決していく必要がある。

案3 児童相談所と保護者の間に入り調停が可能な第三者を置く制度を創設する

意義 本案は、〈案2〉が、保護者の代理人を置くというものであったことと違い、児童相談所及び保護者と等距離に位置して客観的な立場で調整、調停を行う者を選任するというものである。実際にこの業務を行う者は、家庭裁判所の調停委員や法務省の人権擁護委員その他が考えられるが、裁判で決めることと比べ、保護者にとってもより身近なところで話し合えるというメリットがあると思われること、〈案2〉が、二者関係の対立構造を変えるものでないことと比べ、一応は第三者が仲介するという点で、公平さが担保されることが期待される。

課題 あくまでも調停であるため、調停不成立という結果も生じ得ると考えられ、その効果が限定的である可能性が否定できない。また、第三者として選任される者が、児童虐待についてどこまで知識があるのかという点でも、危惧される面がある。

案4 子どもの立場に立って意見を述べる代理人制度を創設する。

意義 一時保護の決定に際しては、(児童相談所が考える)児童の最善の利益と児童の意向とが必ずしも一致しないことがある。また、保護者も児童の意向や利益を考慮するのではなく、保護者の都合等を優先した主張をすることもないとは言えない。本案は、保護者と児童相談所との対立を直接解消するというものではないが、両者の対立が激化する中で、児童本人の意向が置き去りにされないためにも必要な制度と考えられる。少年法における付添人選任の制度なども参考となろう。代理人の候補としては、子どもの問題に関与した経験のある弁護士や心理の専門家等が考えられるが、こうした制度が実施されれば、仮に児童の意向と児童相談所の方針が食い違う場合であっても、具体的な取り組みに際して、できる限り児童の意向に配慮した援助方針が策定されることが期待されよう。

課題 現状では、保護者に対する代理人などを設ける制度も実現しておらず、子どもの代理人制度

実現にはまだ道遠いものがあるかも知れない。また、代理人の費用の件や保護者と別の代理人をつけることに対する当事者を含む社会的な理解を得る努力が必要となろう。

案5 児童相談所に弁護士を配置し、適切な権限行使に努める。

意義 最近の動向として、常勤弁護士を配置している児童相談所が現れ、日常的な相談が行えることなど、その効果が甚大であることが指摘されている。児童相談所は、保護者や児童本人の意向を超えて一時保護を実施しなければならない場合があり、そうした場合には、一時保護実施の判断の妥当性だけでなく、手続き的にも適正であることが要請される。その他、児童相談所は、種々の点で法律問題を抱えることが多くなっており、弁護士を配置することには大きな効果が期待できる。

課題 平成28年改正児童福祉法では、第12条第3項が新設され「都道府県は、児童相談所が前項に規定する業務のうち法律に関する専門的な知識経験を必要とするものを適切かつ円滑に行うことの重要性に鑑み、児童相談所における弁護士の配置又はこれに準ずる措置を行うものとする」との条文が新たに挿入された。したがって、本案は現在すでに改正法として実現している。

ただし、人口規模の大きな自治体等とはともかく、小規模の自治体等では、児童虐待に詳しい弁護士の数がまだ限られている実情もあるようで、児童相談所に配置する弁護士を十分に確保する点で、また新たに配置された弁護士の研修などについても、今後の課題として浮かび上がってくるように思われる。

参考として以下に、「社会保障審議会児童部会新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告(提言)」(平成28年3月10日)から、本提言に関係すると思われる部分を抜粋して掲載します。

*

4. 子どもの権利擁護に関する仕組み

本報告では、子ども家庭福祉に子どもの権利保障を明記することを打ち出しており、自分から声をあげられない子どもの権利が確かに保障されているかを監視するためには、第三者性を有する機関の設置が求められる。子ども家庭福祉の現場において、児童相談所の一時保護や措置に対して親は争う手段を持つが、子どもにとってその手段はほとんどない状態であり、子ども自身もしくはその声を代弁しようとする関係機関の意見が適切に反映されずに危険に陥っている事例も、少なからず存在する。その点は国の死亡事例検証の報告書においても明らかになっている。

7. 新たな子ども家庭福祉体制の整備

2) 新たな子ども家庭福祉に関する見直しの要点

(7) 児童相談所の強化のための機能分化

従来、児童相談所はニーズに基づく相談を中心に業務を行ってきたが、虐待通告数が毎年大きく増大している現状において、対応の限界にきており、機能強化が優先課題となっている。保護機能と支援機能を同一機関が担うことによって、保護後の保護者との関係を考慮するあまり必要

な保護が躊躇され、場合によっては子どもを死に至らしめるといった事態が生じていることは、国が実施している重大事例検証委員会報告書においても指摘されている。また、親の意向に反する一時保護を行った結果、その後の支援が円滑に進まないといった事態も従来指摘されてきた。児童相談所が有する通告受理、調査、評価、一時保護・アセスメント、措置等の機能に関して、高度に専門的な機関として担うためには、その機能を明確に分離する抜本的な見直しが必要である。その際、「新たな子ども家庭福祉体制の全体像」で述べたように、ニーズに基づく相談機能を市民に身近な市区町村が中心となって担うことが望ましい。

(8) 子ども家庭福祉への司法関与の整備

(一時保護について)

一時保護が重大な権利侵害に当たり得ること、また、現実的に親権や子どもの権利に与えている影響及び児童の権利に関する条約の規定・趣旨から考えて、一時保護の場面においても司法が関与する仕組みを検討するべきである。その実現のためには、次に掲げる事項を含め検討、整理が必要である。

- ・ 裁判所の許可を求めるべき対象、時期
- ・ 裁判所が判断する際の要件の明確化
- ・ 裁判所の審査手続の明確化
- ・ 司法関与に関する仕組み全体の前提として、児童相談所における児童福祉司の適正な配置と司法対応のための専門性の確立、弁護士による法的サポート体制の確立なお、緊急時の対応に支障が出ないよう、裁判所の事前審査については慎重に検討すべきとの意見があった。

また、一時保護等への裁判所による審査については、児童相談所の体制が整わない段階で導入すると、かえって児童相談所が必要な一時保護をためらうおそれがあることを指摘する意見もあった。

11. 制度・法改正の時期について

- ③ 速やかに関係省庁・機関等と協議を開始し、一定期間内に結論を得るよう努めるべき事項
- 子どもの権利擁護に関する仕組みを創設する。
 - 子ども家庭福祉への司法関与を整備する（一時保護、面会通信制限、接近禁止命令、裁判所命令等）。
 - 特別養子縁組制度の利用促進のために必要な措置を講ずる。

2. 課題2 一時保護の判断の違いをめぐって

2-1. 課題の現状

一時保護の必要性、保護すべきか否かの判断に関して、児童相談所と市区町村でしばしば食い違いが生じるという事象がある。これは一部の自治体にとどまらず、各地で起きているが、多くの場合、市区町村側が一時保護を求め、児童相談所が「今はまだ不要だ」などと主張する傾向があるように感じられる。こうした意見の違いが、要保護児童対策地域協議会等での連携にもマイナスに作用することがあり、見過ごし得ない状況となっている。

ただし、必ずしも一時保護の要否判断に客観的・画一的な基準があるわけではなく、一時保護が必要と思われても、在宅による支援が適切かつ濃密に行われるならば、分離を行わなくてもよい場合もあり得よう。たとえば同じような身体的虐待行為であっても、保護者が「しつけである」と強弁して行為を繰り返そうとする場合と、自ら改善を求めて相談を持ちかけている場合とでは判断も違う可能性があるだろうし、ネグレクト事例などで、ホームヘルパー派遣の制度が利用されれば、親子分離を避けることができるといったこともないとは言えない。一時保護の判断は、簡単に白黒つけられるものではなく力動的なものである点を理解し、虐待の内容に加え、当事者の思いや社会資源の充実の度合いなども勘案した総合的な方針を決定する必要がある。

また、児童相談所の事情からすると、一時保護所（及び一時保護を委託する児童福祉施設等）の実情が、保護の是非判断に影響を与えている可能性がある。すなわち、当該事例の保護の要否を判断する際、その時点で一時保護所が定員いっぱいであるとか定員を超えている、適当な委託先がないといった状況があると、保護の必要性について、より厳しく判断する可能性がないとはいえない。たとえば、緊急的に保護を要請される事例が同時に複数出現すれば、より緊急性の高い事例が優先され、他の事例は在宅での支援を厚くするという選択がなされたり、親戚などの身内での対応に委ねられるなどして、一時保護自体が見合わされるということも生じ得る。

2-2. 解決策に向けた提言

案1 関係機関が参加する合同研修会を継続的に企画、実施する。また、事例検討の際に共通して用いるアセスメントシートを作成する。

意義 一時保護の判断に食い違いが生じる場合、児童虐待の具体的な状況が共有されていなかったり、家族の見立て（アセスメント）で齟齬が生まれているなど、判断の根拠となる情報の量や質に違いがあるとか、判断基準そのものがまちまちであるなどの背景があることが多い。そこで、関係機関職員が、同じ研修会に参加して討議し、それぞれの機関の役割や考え方などを話し合う取り組みを続ければ、各機関が何をベースに判断しているのかといった共通理解が深まり、結果として各機関がともに納得できる援助方針を立てやすくなる。

また、個別ケース検討会議など事例検討を行う際、共通して用いるアセスメントシートなどを活用することができれば、見立ての不一致などを最小限に抑えることも可能となろう。

課題 情報共有や共通アセスメントシートの活用などは、これまでから折に触れて強調されてきたことでもあり、それでもなおこうした不一致が課題となっている現状があるということは、立場の違いを超えて共通の理解に至るのが、実はかなり困難であることを示している。

なお、合同研修の取り組みは大切だが、講演会で講師の話聞くだけでは不十分であり、少人数での討議形式を取り入れるなどの企画内容を工夫することが求められる。ただし、せっかく討議の場を共有しても、担当者が短期間で異動するなど、経験の蓄積がなされないという悩みもあり、こうした研修や共通アセスメントを繰り返し活用することと合わせて、人事異動での配慮や具体的な事例の積み重ねを行うことが課題となろう。

案2 児童相談所及び市町村などで判断が異なる場合、知事又は児童相談所長に対する通知（児童虐待防止法第8条第1項第2号）の制度を活用する。

意義 本条については、児童相談所運営指針において、次のように解説されている。すなわち、「市町村長は、児童虐待防止法第8条の2の出頭要求、同法第9条第1項の立入調査又は法第33条の一時保護の実施が適当であると判断した場合には、その旨を都道府県知事等又は児童相談所長に通知するものとされた」「当該通知があった場合においても、(児童相談所は)適切な対応を講ずる必要がある」「なお、都道府県知事等は、当該通知に係る措置の実施状況について、都道府県児童福祉審議会に報告しなければならないこととされている」というものだ。

これは、一時保護などが必要だとして、市町村長が児童相談所長に「送致」等を行ったものの、児童相談所側がそのような措置を採らなかった場合などを想定して、市町村側が、児童虐待防止法第8条第1項第2号によって「通知」する制度的枠組みと考えられる。これを受けた児童相談所長は、必ずしも市町村の判断のとおり措置を採る必要はないものの、その後の対応については、児童福祉審議会への報告義務を負うという形で、その実施状況が外部の第三者によって問われることになったわけである。

この内容をみると、児童相談所と市町村とで、一時保護等をめぐって意見が相違する場合があることが想定内であることがわかる。その上で、意見の相違に対する対応策が、あらかじめ用意されたものと考えてよいだろう。市町村等と児童相談所とが要保護児童対策地域協議会などの場で議論した上で、なお意見の隔たりがある場合、市町村側が自らの意見を整理して通知する、児童相談所側も通知をふまえて対応し、その結果は児童相談所内でとどめるのではなく、都道府県児童福祉審議会に報告する義務を負うことで、より適切な援助方針に近づけることが期待されよう。

課題 こうして設けられた「通知」の規定は、児童相談所や市町村において、必ずしも周知されているとは言い難い。制度とその意義を広く周知し、積極的に活用を図ることが課題としてあげられる。

本通知は、児童相談所と意見が異なる場合に、市町村側が児童相談所に対して意見を述べるという趣旨であると考えられるが、制度が活用されていない背景として、市町村の側の力量がまだ不足しているということも考えられる。すなわち、児童相談所が一時保護等にかかわる判断をしたのだから「きっと理由があるのだろう」とか「やむを得ない」などと矛を納めてしまう（自らの判断を取り下

げて何もしない) という受動的傾向である。意見があるのに通知という選択をせず、結果として児童相談所の対応に任せて終わるといった姿勢をどのように変えていくかが課題と言えるかも知れない。

案3 児童相談所が市町村に対して行う「技術的援助及び助言」の具体的な内容を明確化し、合わせて、市町村が自ら行う援助に関して必要と思われる専門的な知識及び技術の内容について明確化する。

意義 児童福祉法第10条第2項は、「市町村長は、前項第3号に掲げる業務のうち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」と規定しており、第11条第1項第2号ロは、「(児童相談所は) 児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応ずること」とされている。

とはいえ、実際上は、子育て支援など市町村が独自に行う援助に関しては、自ら必要な知識や専門性を身につけて対応しなければならず、実務的にも多くの自治体でそうした対応がなされているものと思われる。したがって、「児童相談所の技術的援助及び助言」を必要とするものは何かを整理し、国として技術的助言に属する具体的な内容が何かを記した通知を発出するとか、さらに踏み込んで、児童福祉法そのものの表現を見直す改正を行うなどの方策がなされることで、市町村の主体性も明確になり、児童相談所等に援助を依頼するものや送致すべきもの整理もされ、市町村と都道府県の役割もより一層明確化されるものと思われる。また、〈案2〉で指摘した通知も適切に活用される契機となることが期待される。

課題 市町村は歴史や地勢、人口規模、また交通や産業構造その他まちまちであり、それぞれ特徴を持っているが、児童相談所が行う「技術的援助及び助言」の内容を具体化、明確化しようとしても、各自治体によって違いが出てくる可能性が高く、明確化していく作業自体に困難が予想される。

平成28年改正児童福祉法の大きなポイントの一つとして、国と都道府県、市町村の役割分担を明確化することが謳われており、法律案要綱では、「都道府県は、市町村に対する必要な助言及び適切な援助を行うとともに、児童が心身ともに健やかに育成されるよう、専門的な知識及び技術(以下「知識等」という。)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として、児童福祉法に基づく児童の福祉に関する業務を適切に行うものとする。 (第3条の3第2項関係)」と指摘されている。この点については、たとえば「児童相談所長は、通告を受けた児童等のうち、児童及び妊産婦の福祉に関し、専門的な知識等を要しない支援を行うことを要すると認める者(施設入所等の措置を要すると認める者を除く。)を市町村に送致するものとする」といった内容の改正もされており、〈専門的な知識及び技術を要する業務は都道府県で〉という役割分担は、動かさないものと認識されているように感じられる。

ただし、今回の法改正では、要保護児童対策地域協議会の調整機関に、「専門的な知識及び技術に基づき前項の業務に係る事務を適切に行うことができる者」を置くことを求めており、この者は、「厚生労働大臣が定める基準に適合する研修を受けなければならない」とされている*⁵。こうした規定もふまえて、市町村の専門性を実質的に高めつつ、それらの経験もふまえながら、市町村における〈専

門的な知識及び技術を要する業務〉の有無を見極め、検討、整理していくことが課題となろう。

案4 必要な保護がいつでも可能となるような一時保護所の体制を整備し、充実させる。

意義 いつでも余裕を持って一時保護児童を受け入れる体制が整っていれば、保護の要否判断が一時保護所の実情に左右されることもなくなり、適宜適切な一時保護を実施することが期待できる。

課題 一時保護所の充実に関する課題については、後述の〈課題3 一時保護の活用〉に記載しているので、そちらを参照されたい。

案5 在宅での援助施策を拡充する。

意義 本来、児童虐待の事例であっても、親子不分離での支援が可能であれば、まずはそちらを選択することが望ましい。課題の現状において「一時保護の判断は、簡単に白黒つけられるものではなく力動的なものである点を理解し、虐待の内容に加え、当事者の思いや社会資源の充実の度合いなども勘案した総合的な方針を決定する必要がある」と指摘したが、一時保護が必要と思われた事例であっても、在宅での支援が充実することで、一時保護が不要となるのであれば、むしろ好ましいと言えよう。

課題 在宅での援助施策は、一つの機関の努力だけで充実させることは難しい。したがって、要保護児童対策地域協議会を活用した支援が求められると言えるが、総務省の政策評価においても、要保護児童対策地域協議会における機関連携について感じる困難として、各種会議の開催が低調であるとか、各種会議が形骸化しているなどの声が見られており、協議会の活動の効果的な運営が課題となっている。

また、こうした在宅支援が、保護者にとって利用しやすいものとなるよう工夫すると同時に、多様なメニューが用意されるよう、各自治体での取り組みの充実が求められる。

* 5 第25条の2は、「⑥ 市町村の設置した協議会（市町村が地方公共団体（市町村を除く。）と共同して設置したものを含む。）に係る要保護児童対策調整機関は、厚生労働省令で定めるところにより、専門的な知識及び技術に基づき前項の業務に係る事務を適切に行うことができる者として厚生労働省令で定めるもの（次項及び第8項において「調整担当者」という。）を置くものとする。⑦ 地方公共団体（市町村を除く。）の設置した協議会（当該地方公共団体が市町村と共同して設置したものを除く。）に係る要保護児童対策調整機関は、厚生労働省令で定めるところにより、調整担当者を置くように努めなければならない。⑧ 要保護児童対策調整機関に置かれた調整担当者は、厚生労働大臣が定める基準に適合する研修を受けなければならない」としている。

なお、第6項は、「専門的な知識及び技術に基づき」という表現が追加され、これまで努力義務規定だった調整担当者の設置を義務規定に改めたもので、第7項、第8項は、新設条文である。

参考として以下に、「社会保障審議会児童部会新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告(提言)」(平成28年3月10日)から、本提言に関係すると思われる部分を抜粋して掲載します。

*

5. 国・都道府県・市区町村の責任と役割

子どもの権利を保障するため、その担い手となる国、都道府県、市区町村の責任と役割を明確にすることは重要である。なかんずく、児童の権利に関する条約を批准している国の責務は重く、その責任と役割を児童福祉法に明確に規定する必要がある。

基本的な考え方としては、以下のとおりである。

- ・市区町村は、子どもや家庭に最も身近な基礎的な地方公共団体として、児童福祉に基づいて包括的・継続的に子どもと家庭への支援を行う。
- ・都道府県は、市区町村に対する助言や援助を行うとともに、入所措置等のより専門的な業務や、市区町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務を行う。
- ・国は、市区町村及び都道府県に対する助言や情報の提供等、全体として子ども・家庭の福祉のために必要な措置を講じる。

(市区町村の責任と役割)

市区町村については、子どもの権利が守られる環境をつくることが重要であり、以下の役割が盛り込まれるべきである。

- ・子どもや家庭への相談・支援等を行う。
- ・子どもの権利侵害を予防する。

(2) 市区町村における地域子ども家庭支援拠点の整備

子ども家庭への支援は身近な場所で行われる必要があり、そのためには市区町村に支援の拠点を整備する必要がある。現在、東京都の特別区と市などに設置されている子ども家庭支援センターやその他の市町における類似のセンターが、そのモデルとなり得る。また、一つの方法として、既存の児童家庭支援センターを参考に、市区町村における支援拠点のあり方を検討することが考えられる。この拠点では、前記のとおり、一般の子ども家庭相談支援から子ども虐待事例の在宅支援までを担うとともに、要保護児童対策調整機関となり、子ども子育て支援事業を行うべきである。規模の大きな自治体では、一般の相談と虐待対応のセクションを分けることも有効と考えられる。同自治体内の保健センター等と協力し、分かりやすいワンストップの窓口機能も担うことが求められる。民間との連携や事業委託を積極的に行うことも求められる。

この地域子ども家庭支援拠点が適切に機能するためには、ソーシャルワーカーや保健師の配置が必要となる。市区町村の規模により実情が異なることから、国及び都道府県は財政的・人的資源の充実に積極的に関与して、その基盤整備を行う。自治体の規模によっては、複数の自治体が合同で拠点を設けることができるような配慮も必要である。

なお、地域子ども家庭支援拠点については、利用者支援事業等既存の子ども子育て支援施策との整理を明確にする必要があるといった意見もあった。

3. 課題3 一時保護所の活用

3-1. 課題の現状

児童相談所運営指針によれば、児童相談所が行う一時保護が必要とされる場合は、大きく分けて3つあるとされており、「緊急保護」「行動観察」「短期入所指導」がそれである*⁶。一方、一時保護所における相談種別を見ると、児童虐待相談の割合が年々増大していることがわかっている。虐待通告を受けた場合、「児童の安全の確認を行うための措置、児童相談所への送致又は一時保護を行う者は、速やかにこれを行うものとする」（児童虐待防止法第8条第3項）とされていることが、その背景にあると思われる。とはいえ、一時保護所の定員には限りがあることから、一時保護所が持つ行動観察や短期入所指導などの機能が、緊急保護の増大によって抑制されているのではないかという危惧がある。

3-2. 解決策に向けた提言

案1 一時保護所の実施体制整備と充実を念頭に、児童福祉法施行規則の改正を行う。

意義 一時保護所は、他の児童福祉施設と違い、入所や退所が頻繁に繰り返され、入所児童の年齢も幼児から高校生年代までの幅があるだけでなく、主訴とされる問題でも、児童虐待はもちろんのこと、虐待以外の養護相談や非行、不登校、障害相談など、さまざまなものがある。加えて、緊急的な保護の場合は、児童や家族に関する事前のアセスメントがなされる暇がないまま、夜間や休日に入所することも珍しくない。このような特徴を持つ一時保護所において、緊急保護に加えて行動観察や短期の指導を適切に行うため、児童養護施設に係る児童福祉施設最低基準の規定を準用するという現行の児童福祉法施行規則*⁷を抜本的に改正し、一時保護所の特性をふまえた、一時保護所にふさわしい組織、人員体制等が整えられれば、緊急保護への対応だけでなく、計画的な行動観察や短期入所指導、あるいは施設等で不調となった児童の一時保護などを実施しやすくなり、入所した児童に対しても、より丁寧な保護の実施が期待できる。

課題 一時保護所は、すでに述べたように集団の構成が多様かつ頻繁に変化するという特徴があることに加え、必ずしも全ての児童相談所に附設されているわけでもなく、自治体によってその規模や体制、また入所児童の定員もまちまちとなっている。したがって、どこでも同じ体制とするわけにはいかないため、一律の規定を用意することが簡単ではない。

また、体制を充実させるには、規模のメリットを生かして比較的大きな一時保護所を設けることが

*⁶ 今般の法改正で、一時保護の目的について、「児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図るため、又は児童の心身の状況、その置かれている環境その他の状況を把握するため」と明記された。本状を読む限り、児童相談所運営指針が述べる「緊急保護」「行動観察」は認められるが、「短期入所指導」は該当しないようにも読み取れる。ただし、「短期入所指導」は保護者の同意を得て実施している場合も多く、児童相談所の歴史の中でも一定の役割を果たしてきたこと、法改正後に改定された「児童相談所運営指針」においても引き続き明記されていることから「短期入所指導」も視野に入れて記載している。

*⁷ 児童福祉法施行規則第35条は、次のように定めている。「法第12条の4の規定による児童を一時保護する施設の設備及び運営については、児童養護施設に係る児童福祉施設最低基準の規定（家庭支援専門相談員に係る部分並びに同令第42条第6項ただし書及び第45条の3を除く。）を準用する。（以下略）」

有利だと考えられるが、その場合は、個々の事例に対する丁寧な取り組み、個別対応という点ではマイナス面も現れやすく、両者が矛盾するという困難さもある。

これらをふまえて、各自治体における一時保護所の充実を図ろうとすれば、予算上の問題が大きな課題となろう。なお、年間を通じて概ね安定して定員を満たしている児童福祉施設（児童養護施設）と違い、入退所が頻繁であるため、特に小規模一時保護所では、必然的に在所児童数が（定員に比して）大きく変動する傾向があり、財政を担当する部局から非効率と捉えられやすい。こうした変動が大きいことが一時保護所の特性の一つであることについて、主管課だけでなく財政当局や行政のトップの理解を得ていくことも重要な課題であろう。

案2 児童に対するアセスメントセンターの役割を担う施設とする。

意義 緊急に保護された児童であっても、というより緊急に保護された児童であるからこそ、一時保護所においては、丁寧な「行動観察」が求められる。児童相談所の一時保護所が、児童に対するアセスメントセンターのような役割を担い、児童の日常生活の特徴や家族背景についてより深く理解することに資することができれば、その後の児童の援助方針にとって有益な情報を提供することが可能となろう。

課題 〈案1〉でも述べたように、一時保護所は、抜本的な充実を図ることが求められているが、児童に対するアセスメントセンターの役割を担うためには、虐待という過酷な状況をくぐり抜けてきた児童に対して、生活場面等で適切な配慮を行うことができ、なおかつ児童の行動の意味を深く理解できるケアワーカーの配置をはじめ、児童精神科医や心理の専門家などの協力も得られる体制を構築し、行動観察やそれらを総合的にアセスメントする専門性を確保することが不可欠となる。児童に関するこうした専門家を必要十分に確保することが課題となろう。

案3 全ての一時保護所において、教育を保障する体制を確立する。

意義 一時保護所での平均在所日数が次第に伸びてきて、平成26年度においては29.8日と、ほぼ1か月になっているという現状がある。ところが、一時保護所に入所している児童は、ほとんどの場合、種々の事情で登校することが叶わない。しかし、義務教育年齢の児童に対して教育を保障することは重要な課題である。

なお、文部科学省は、平成27年7月に「一時保護等が行われている児童生徒の指導要録に係る適切な対応及び児童虐待防止対策に係る対応について」と題する通知を発出し、「一時保護が行われている児童生徒が児童相談所の一時保護所において学習を行っている場合」は、いくつかの点*⁸を満たすことを前提に「校長は指導要録上出席扱いとすることができる」とし、「一時保護等が行われている児童生徒が学習を行っていない場合」は、「『非常変災等児童（生徒）又は保護者の責任に帰すことのできない事由で欠席した場合などで、校長が出席しなくてもよいと認めた日数』に含める扱いとすることが適当である」としている。

ここでは、出席扱いにするか否かについての目安が示されているが、目安とされている点について、

全ての一時保護所で確実に実施されるなら、一時保護所に入所した児童も安心でき、安定した生活を送る前提が整うこととなり、児童相談所としても、必要な一時保護を必要な時期に実施しやすくなると言えよう。

課題　すでに述べたように、全国各地に存在する一時保護所は、その規模や体制なども多様であり、特に小規模の一時保護所では、これらの目安を全て満たすことが簡単ではないことが予想される。

また、こうした目安を全て満たしたとしても、それで公教育と同等の教育内容が保障されているとは言いきれない面があり、さらに充実した内容を検討する必要がある。

案4 レスパイトとしての利用など新たな活用を検討する。

意義　一時保護が（保護者や児童の同意によらず）児童相談所長の権限で行われることが多くなっているとしても、従来は、一時保護所を利用した短期入所指導などが、保護者や児童本人の合意のもとで計画的に行われ、相談援助活動において有効に活用されてきた歴史がある。児童虐待相談であっても、その中には、こうして長く続けられてきた実践に学び、保護者や本人の同意も得てレスパイトその他の形での利用を図ることができる事例があると思われるので、援助における新たな展開の可能性が開けると考えられる。

課題　すでに述べてきたように、一時保護所のこうした活用ができにくくなってきた背景には、緊急保護が増加して計画的な一時保護を行う余裕が失われてきたことに大きな要因があると思われる。このような実情をそのままにしていたのでは、レスパイトなどでの活用が不可能となってしまうことが危惧され、〈案1～3〉を実現していくことが本案の成否を握っていると言えよう。また、改正児童福祉法が施行されて、一時保護の目的が明記されたとはいえ、「短期入所指導」の意義は失われておらず、児童相談所運営指針などでも、引き続き明記されている点を十分ふまえる必要があろう。

*8 目安とされているのは以下のとおりである。すなわち、

(1) 教育指導の方法・内容

- 児童相談所運営指針に沿って、例えば、午前中は学習指導、午後はスポーツ等のプログラムが組まれるなど、一定の教育指導の時間が確保されていること。
- 学校から聴取した状況等も踏まえ、当該児童生徒の学習到達の状況を適切に評価し、当該児童生徒の状況に応じた方針に基づき、教育指導が実施されていること。
- 児童相談所や児童生徒の実状に応じて、個別指導と併せて、集団指導が実施されていること。
- 児童相談所の運営・管理の許す限りにおいて、体験学習が取り入れられていること。

(2) 教育指導の体制

- 教育指導に当たっては、教員経験やそれに準ずる教育指導の経験のある学習指導協力員や職員が中心となるとともに、その他の職員の協力も得て、「不登校への対応の在り方について（通知）」（平成15年5月16日付け15文科初第255号）中の「教育支援センター（適応指導教室）整備指針（試案）6. 指導体制等」を参考にしつつ、個に応じたきめ細かな教育指導がなされる体制となっていること。
- 児童生徒の指導方針等については、心理や福祉に関する専門的な資格を有する者の協力を得て定められていること。

(3) 施設・設備等

- 施設・設備は、保健衛生上、安全上及び管理上適切なものであり、集団で活動するための部屋、相談室、職員室などを備えていること。
- 体育館等を備えていたり、体育館等を有しない場合は周辺に代替できる施設や環境が整えられていたりするなど、スポーツ活動や体験活動の実施に関する配慮がなされていること。
- 児童生徒の教育指導に必要な教具を備えていること。

参考として以下に、「社会保障審議会児童部会新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告(提言)」(平成28年3月10日)から、本提言に関係すると思われる部分を抜粋して掲載します。

*

2. 基本的な考え方

(6) 子どもへの適切なケアの保障

家族から分離され代替的養育を受ける子どもへの適切なケアの保障は、子どもの権利保障の観点から最重要課題の一つであって、公的責任において実現されなければならない。また代替的養育の質の向上は、家庭への公的介入と家族支援の前提でもある。この観点から、里親委託の推進、児童養護施設の小規模化などは喫緊の課題であるが、現在の政策は未だ十分とは言い難く、一時保護所の環境整備も急務である。これらの諸施策を一層強化することに加え、里親制度の充実強化、特別養子縁組制度の子どもの福祉の観点からの見直し、施設(一時保護所を含む。)の小規模化と機能強化が必要である。

6. 支援の対象年齢

子どもの自立の保障という観点に立つなら、支援を受ける子どもに対しても、その希望に沿って高等学校以降の専門・職業教育の機会が提供されるべきであり、支援の対象年齢を少なくとも20歳未満に引き上げるのが妥当である。

20歳に達するまでの間、措置延長(新たに18歳到達後の更新も可能とする)を積極的に活用するとともに、次のとおり必要な支援を可能とすべきである。

- ・一時保護中に18歳に達した者等について、新たな里親委託等の措置を可能とする。
- ・里親委託等措置中の18歳以上の者について、一時保護や措置の更新・変更を可能とするとともに、面会・通信制限等の対象とする。

(エ) 一時保護・アセスメント機能の整備

一時保護には、子どもの心身の安全を確保すること、そして、子どもや家庭への支援計画を導くためのアセスメントを的確に実施することという2つの大きな目的があることを、まず法律に明記する必要がある。

現在の一時保護所には様々な課題がある。例えば、一時保護期間中に子どもが学校教育を受けられていないというのは大きな問題であり、虐待やネグレクトなどの不適切な養育を背景に一時保護されている事例では、その複雑性から、一時保護期間がその制限を超えて長期化する傾向が認められる。

このため、一時保護が、子どもに安心感と安全感を提供する機能を十分に担えるものとするべきである。この安心感や安全感は、先述の子どもや家族のアセスメントにとって極めて重要な意味を持つ。子どもにとって、現在の環境が安全なものであり、安心できるものであると感じられるものでなければ、家庭内で起こったことやそれに対する自身の認知や感情を表出することは困難であり、そのために的確なアセスメントが行えないことになる。子どもや家庭への支援計画は、

このアセスメントの内容に立脚したものであることを考えるなら、一時保護が適切に機能するかどうかによって、支援の成否が決定されるということが出来る。このように、支援を適切に提供するためにも、子どもが安全・安心を感じることが出来る一時保護が必須となる。

安心感を与えるためには、現行のような集団生活や、様々な背景を持つ子どもが同じ場所で日常を過ごすいわゆる「混合処遇」は極めて不適切であると言える。このため、子どもの年齢等を勘案しつつ、原則として個室対応を基本とし、ケアワーカー等による個別対応を可能とするような職員配置と環境整備を行うべきである。なお、個室は必要であるが、一時保護の対象は2歳から18歳未満まで幅広いので、全室個室が基本ということでは対応が困難な場合もあるとの意見があった。

一時保護委託を行う場合には、子どもの生活が激変しないよう里親家庭やファミリーホームへの一時保護委託や、乳児院、小舎制の児童養護施設や地域小規模施設等への一時保護委託が望ましいと考えられる。その際、心身ともに健やかでいられることが保障される必要があり、また、学習権の保障のため、中学校区単位で一時保護が可能である施設や里親家庭を確保したり、通学時の送迎を保障するなどして、できる限り学校教育を受けることができるよう尽力すべきである。その際には、子どもの学校生活の連続性を保障するため、原籍校への通学の可能性をまず検討すべきである。国及び児童相談所設置自治体は、こうした機能を果たせるようハード及びソフト面の整備をしつつ、里親家庭や児童養護施設等への一時保護委託を可能にすることを目的とした調査や検討を行い、一時保護の重点の移行に向けた計画を立案すべきである。

児童心理司や児童福祉司がアセスメントのための面接を担当する場合には、一時保護所や一時保護委託先は、児童相談所に近接している方が望ましい。

なお、一時保護所等への第三者機関による評価の仕組みを構築するべきである。

9. 社会的養護の充実強化と継続的な自立支援システムの構築

(1) 里親制度の充実強化

・家庭養育を優先した措置を行うためには、子どもの状況に応じた里親を確保することが必要である。中でも、一時保護や新生児・乳児の養育が可能な里親の育成・開拓を進めるべきであり、専門的な研修を課するとともに、相応の手当や委託費を検討すべきである。

VI. 統計について

1. 課題の現状

総務省の「児童虐待の防止等に関する政策評価書」（平成24年1月）は、統計に関し、「児童虐待の発生状況を的確に把握することは、児童虐待防止に関する各種施策を講ずる上での前提である」と述べている。この指摘は当然のことと言えよう。

児童虐待に関する現在の統計は、「福祉行政報告例」によって集約されており、本統計によって「児童相談所における児童虐待対応件数」等が公表され、政策決定などに用いられている。ただし、これらの統計が、必ずしも適切にカウントされていないことが総務省の調査によって指摘され、厚生労働省においても、統計処理に当たって誤解が生じないように「福祉行政報告例記入要領及び審査要領（以下「記入要領等」という。）」の改定などが行われている。

とはいえ、このように現在の統計項目を適正に処理するだけでは、児童虐待の実情をより具体的に把握するには不十分な面があると言わざるを得ない。

例えば、わが国の児童虐待対応件数は、現在、児童相談所における件数と市町村における件数の両方が公表されているが、両方で重複している事例が多いと思われるにもかかわらず、それらの件数が明確にされていないため、児童虐待対応件数の実態が把握できていないという問題がある。この点については、平成28年度の改正で、「児童相談所と市町村の児童虐待対応件数のうち、重複件数を調査すること」（平成27年度全国児童福祉主管課長会議説明資料）とされている。

しかしながら、こうした改善を加えてもなお、児童虐待の実情を十分に理解できるというわけではない。というのも、現在の「記入要領等」を見ると、

「児童虐待相談（1）」については、「児童虐待の防止等に関する法律の第2条に規定する次の行為に関する相談（児童の安全確認の結果を踏まえた判定会議等の結果により、児童虐待相談には該当しないと分類されたものは含まない）」とされ、「（再掲）児童虐待通告（18）」の欄については、「児童虐待の防止等に関する法律の第6条の規程に基づく通告及び同法第2条に係る相談に関して、『相談・通告票』を起こし、受理会議段階で児童虐待相談（疑い、おそれを含む）として受け付けた件数について再掲すること（判定会議等の結果、児童虐待相談以外として判定したものも計上すること。）」とされていて、繰り返し通告や相談があれば、その都度受理して対応することとなるため、現在のわが国において、児童虐待を受けた児童が何人いるかということすら明確にならないからである。

こうした点を改善し、児童虐待の発生状況や、現に援助を行っている児童数を把握した上で、さらに具体的な実情を把握する統計を起こし、それらを分析、検討することで初めて、児童虐待対策は適切なものとなり、前進すると思われる。

ところで、児童虐待に関する統計では、全体の状況を明らかにするものとは別に重要なものがある。それは児童虐待によって死亡した子どもに関するデータである。児童虐待防止法の制

定やその後の改正に対して、死亡事例が与えた影響には大変大きなものがあり、死亡事例についての詳細なデータを収集し、分析することは、今後の児童虐待対策にとって不可欠と言える。この点に関しては、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」が、「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」と題する報告書を、現在、第12次まで公表しており、一定の成果をあげている。ただし、この報告書に示された件数は、都道府県からの報告をもとに計上されているものであり、自治体が個別事例についての詳細なデータを収集しきれない現状があることから、児童虐待による死亡か否かが不明の場合は件数から除外されている。そのため、本報告書のデータが必ずしも死亡事例の全てを網羅しているとは言い切れない。この点を改善して、わが国における死亡事例のより正確な件数やその詳細を明らかにすることが課題となっている。

2. 解決策に向けた提言

案1 現在の統計については、継続して引き続き集計する。その上で、児童福祉施設の現員を把握している方法なども参考に、新たに、児童虐待を受けて市町村や児童相談所において現に対応中の児童の実人員を、毎年ある時期を定めて把握する。

意義 児童虐待の種々の統計は、平成2年度から集約されており、すでに四半世紀の実績がある。統計の継続性という意味では、これらの数値を、集約方法などを改変せずに引き続き集約することの意義は大きい。

同時に、ある時期を定めて（例えば毎年10月1日現在とするなどして）、市町村及び児童相談所の両方で把握している児童を（重複せずに）把握すれば、わが国において、現に虐待を受けて対応されている児童の実数が明確になり、その増減も含めて統計を継続することで、実態の把握はより具体的となり、今後の虐待対策の基礎となり得る。

課題 ここで新しく提起した統計は、従来の児童虐待対応件数とは数値が異なることが予想されるので、従来の統計との乖離が生じた場合の説明をどのように行うのかといったことも課題として出てくる可能性がある（ただし、この点は、丁寧な説明によって克服することが可能だと思われる）。

また、新たな統計を加えることで、現場に新たな実務を求めることになる。

さらに、この統計は、児童相談所と市町村の重複を避ける必要があり、それらをどのように適切に行うかといった技術上の課題がある。

案2 （〈案1〉に加えて）児童虐待の実情がより具体的に把握できる新たな項目を起こす。たとえば、援助が終了した事例の再通告件数であるとか、一時保護が繰り返されている事例の件数など。

意義 現在は、児童虐待対応件数をはじめとして、虐待の種類、主たる虐待者、被虐待児童の年齢など、虐待の基本的な件数は把握されているが、それだけでは児童虐待の実態に迫るには十分とは言えない。具体的な状況を把握する統計を起こすことで、児童虐待のより詳しい内容が浮き彫りとなり、今後の虐待対策に重要な示唆を得ることができるとと思われる。

課題 児童虐待の実情を詳しく把握する試みは、これまでから全児相（全国児童相談所長会）などで繰り返し行われており、児童虐待の実情を理解する上で、貴重なデータを提供してきた。しかしながら、件数の増大に伴い、調査期間を半年から3か月に、さらには2か月に短縮するなど、情報整理には大きな困難が横たわっている。調査可能でなおかつ利用可能なデータをどのように選択するか、新たなデータをどのように活用するか、今後の検討が不可欠と言える。

案3 統計データを分析する専門機関を設置する。

意義 「福祉行政報告例」によって、現在公表されている統計数値には、上記で指摘した不十分さをふまえた上でもかなりの種類があり、わが国の児童虐待の実情をそれなりに把握することができないわけではない。しかしながら、これらのデータは、現在、関心のある研究者等が、関心のある点を中心に分析、検討しているに過ぎず、データを公表している厚生労働省においても、それらのデータの分析や解釈については慎重な姿勢をとっているように思われる。

こうして得られた統計を本格的に分析する専門機関ができれば、今後の虐待対策において、より正確で突っ込んだ提起なども可能となり、有効な児童虐待対策を打ち出していく上で、その意義は大きいと思われる。

課題 具体的な機関の設置となると、予算上の問題や、専門機関に配置するスタッフの確保など、さまざまな課題があると思われる*¹。

案4 児童虐待による死亡事例を正確に把握するため、全ての子どもの死の検証（CDR：Child Death Review）を行う仕組みを構築する。

また、個々の死亡事例の検証が過不足なく実施できるよう、国や自治体が行う死亡事例検証に際して、当該検証委員会に情報収集を行う権限を付与するよう制度設計する。

意義 これまでの統計からは見えなかった、いわば「隠された死亡事例」が取り上げられ、より正確な死亡事例件数が示されることで、わが国の児童虐待の現状が浮き彫りになり、今後の児童虐待対策充実させることにつながることを期待される。

また、死亡事例検証委員会に情報収集の権限が与えられれば、個々の死亡事例について、これまで以上に深い分析、検証が可能となるので、児童虐待そのものについての理解も深まり、死亡事例を未然に防止するための知見が得られるだけでなく、児童虐待対策全般にとっても有効な情報が得られることが期待できる。

課題 CDRを実施するには、厚生労働省だけでなく、司法や警察を含む省庁横断的な理解と協力体制が必要であり、実現に向けたハードルは高いことが予想され、その意義を広める活動をいかに進めるかが課題となろう。

また、検証委員会に必要十分な情報を収集する権限が与えられたとしても、情報提供する側が任

*¹ 本研究会の中では、そうした役割を担う機関の候補として、子どもの虹情報研修センターはどうかといった発言も見られた。当センターは、児童虐待等に関する専門情報の収集・提供を業務の一つに位置づけてはいるが、こうした統計データを分析するための人員体制としては脆弱であり、現状のままでは困難と言わざるを得ない。

意に応じるのではなく、情報提供を義務化する必要があり、死亡事例検証の必要性やその意義が広く理解される取り組みが必要となろう。

参考として以下に、「社会保障審議会児童部会新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告(提言)」(平成28年3月10日)から、本提言に関係すると思われる部分を抜粋して掲載します。

*

5. 国・都道府県・市区町村の責任と役割

(国の責任と役割)

・情報の収集、正確な統計などを用い、日本における子どもの権利保障の状態を少なくとも国際比較ができる程度に明らかにするとともに、それらの分析に基づき、子ども家庭福祉の制度や施策を向上させる。

10. 統計・データベース等の整備

制度や施策を進めていくためには適切にデータを集める必要があり、そのデータが公開され、多くの研究・検討がなされて、よりよい制度・施策につなげることも必要である。他方、現場でも適切な支援を進めるためのデータベースが必要であり、この二つのデータベースの構築を個人情報に配慮して行うことが必要である。

以下の二つのデータベースとその連動を検討することとし、その際、いずれも個人情報保護の観点から慎重に検討する必要がある。

- ① 地域での情報共有に役立つデータベース（保健と福祉の情報の共有を含む。）
- ② 国としての制度・施策等の向上に役立てるためのデータベース（個人識別情報を含まない。）

なお、正確な国際比較の統計資料がないため、各国の統計調査の実態把握等を含め、調査研究を実施する必要がある。

また、「防げる死」としての子ども虐待、事故、自殺による死亡から子どもを守ることは子どもの権利保障として重要であり、亡くなった子どもの死を検証し、それを子どもの福祉に活かすことは、子どもの権利保障を行う大人の義務でもある。そのため死亡事例や重大事例の検証は欠かせない。現に、これまでの死亡事例検証により多くのことが明らかになり、施策に繋がってきた。しかし、これまでの死亡事例検証は子ども虐待による死亡を見逃している可能性を否定できず、病気、事故、自殺等他の死亡との統計的比較が困難である。現在の死亡事例検証を更に有効に行うための制度変更に加えて、海外で行われているような子どもの全ての死の検証（Child Death Review）を行うことができるような制度の構築が必要であり、モデル的取組から検討すべきである。なお、子どもの全ての死の検証に関しては、日本子ども虐待防止学会CDR制度構築ワーキンググループによる運営ガイドライン骨子が作成されている。

現行の重大事例の検証を充実させるため、以下の方策をとるといった意見があった。

- ・厚生労働省に専任の調査官を置く
- ・調査（面接を含む）対象は当該子どもの親、きょうだい、親族とする
- ・児童相談所の調査権限は検証の場合を含む

Ⅶ. 教育分野

1. 教員研修について — 課題の現状

1-1. 児童虐待に関する教員研修の現状

前年度調査（保坂，2015）において、平成26年度に実施された47都道府県教育委員会の初任者研修をみるかぎり、児童虐待に関わる内容を取り上げているところは少数であることが判明した。学校種別にみても一番扱われている幼稚園の初任者研修においてさえ、10委員会しか扱っていなかった。

総務省の政策評価中に文部科学省は、平成22年3月から平成23年3月までの都道府県教育委員会及び政令指定都市における研修の実施状況を調査した上で、初任者研修等において児童虐待防止等に関する内容を必ず盛り込むことや、研修教材の活用の促進、学校における校内研修の促進等により、すべての教職員に児童虐待の防止等への適切な対応に必要な知識等を周知するよう研修の充実を図ることを要請する通知（『児童虐待の防止等のための学校、教育委員会等の的確な対応に関する状況調査結果について』平成23年3月）を出している。さらに、総務省の政策評価による勧告を受けて出された森ゆうこ副大臣による通知『児童虐待に係る速やかな通告の一層の推進について』（平成24年3月）においても、「教職員に対する研修等における周知徹底」、「研修等を積極的に実施」が記されている。しかし、それが十分反映されていないのが現状であると言わざるを得ない。

その背景としては、教員の過酷な勤務状況と多忙化（保坂，2016）があげられよう。日本の教員は、他の国の教員と比較しても、「研修へのニーズが高いものの、日常業務の多忙化などにより必要な研修のための時間を十分に確保することが困難」（中央教育審議会，2015）とされている（注1）。このことは、総務省が評価中に行った「児童虐待防止等に関する意識調査」（2010）で、「現在、教育委員会が教職員等向けに実施している児童虐待対応に関する研修は、質、量ともに十分であると思いますか」という質問に対して、「十分だと思う」と回答した小中学校担当者はわずかに3%、「どちらかといえば十分（約2割）」と合わせても1/4にも満たなかったこと、及び「不十分」と回答したものに理由を尋ねたところ「業務多忙により研修に参加する時間を確保できない」という選択肢を選んだものが74%、「研修の実施回数が少ない、又は減っているため」を選んだものが34%という結果が裏付けている。

しかしながら、児童相談所における児童虐待対応件数は増加の一途をたどり、その半数以上が幼稚園から小中学校に在籍する子どもたち（注2）である以上、教員への研修は喫緊の課題である。

1-2. 教員研修の現状

中央教育審議会答申「教職生活全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」(2012)において、学校が抱える多様な課題に対応できる実践的な指導力を身につけるために、教員自身が探求力をもつ「学び続ける教員像」が提言されて、これからの時代の教員に求められる資質能力が議論されるようになった。続いて、同じく中央教育審議会答申「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について」(2015)によって、教職生活全体を通じた教員の育成、大学と教育委員会の連携、校内研修の充実、独立法人教員研修センターの機能強化など教員研修に関する改革の具体的な方向性が示された。

この背景として、1970-80年代に大量に採用された教員が定年退職期を迎え、都市部を中心に大量採用が続いていることが挙げられる。先の答申(2015)においても、教員の経験年数の均衡が顕著に崩れ始めていることが取り上げられ、次のように指摘されている。「経験年数5年未満である教員の割合が最も高く(約20%)、経験年数が11～15年であるいわゆるミドルリーダークラスの割合(約8%)のおよそ2.5倍となっている。(中略)教えを請うべき経験の浅い教員よりも、それらの教員を指導し得るミドルリーダーとしての経験を有する教員の方が少ないという、少なくとも直近の30年間には経験したことのない状況である。」その上で、継続的な研修の充実のための環境整備など早急な対策が必要であり、同時に「教員の経験年数の不均衡という危機的状況」は、見方を変えれば「教員の質を今以上に向上させるチャンス」であり、「教員の養成、採用、研修を一体的に改革するのは今において他はない」という現状認識が示されている。

2. 解決策に向けた提言

前節1-1. でふれた副大臣による通知『児童虐待に係る速やかな通告の一層の推進について』以上の政策的な提言として、以下2案が考えられる。

案1 「児童虐待」を法定研修(初任者及び10年経験者研修)の中で必ず取り上げる内容に指定する。

案2 「児童虐待」を教員免許更新講習の必修項目(注3)に指定する。

意義及び課題 現在、先に記したように教員の世代交替時期にあたるため、大量採用時代の初任者研修と10年経験者研修で児童虐待問題を取り上げることによって、初任者及び10年経験者全員が児童虐待防止等への適切な対応に必要な知識を身につける意義はきわめて大きい。さらに、児童虐待に関する法律等が改正によって変わることを考えれば、その後も10年に一度とはいえ、免許更新講習で必ず学ぶようにすることは必要であろう。

一方で、初任者研修及び10年経験者研修は教育公務員特例法により、公立学校教員に課せられた法定研修ではあるが、私立学校教員には義務化されていない。従って、私立学校教員に対する研修をどうするかは課題と言えよう。(なお、免許更新講習は私立教員を含めた全教員が対象となっている)。

また、これまでの文部科学省による通知等で徹底されなかったことをふまえると、私立学校教員も含めて研修内容として児童虐待に関する内容を必ず取り上げるようにするにはどうすればよいかは難しい問題と言わざるを得ない。

(参考)

京都府総合教育センターでは、すべての教職員のライフステージのできるだけ早い時期に児童虐待について学び、その後も校内の役割に応じて研修を継続している。具体的には、初任者研修講座、10年経験者研修講座、校長講座等で系統的に児童虐待に関連する研修を行っている（中川，2015）。

前節1-2. で述べた課題に対しては、教育相談分野の研修を充実させて、教育と児童福祉の連携のキーパーソンを育成するために以下の4つの案が考えられる。

案3 「児童虐待」を各都道府県及び政令市（中核市）教育センターの教育相談研修に組み込み、特にリーダー養成の必須内容にする。また、児童福祉領域主催の研修との連携を深める。

意義及び課題 全ての教員が児童虐待防止等への適切な対応に必要な知識を身につけるべきではあるが、それが難しい現状を鑑みると早急に各地域に教育と児童福祉の連携の要となるキーパーソンを育成する必要がある。そのためには各地域で展開されている教育相談研修を利用すること、さらには佐賀県（下記参考）のように児童福祉領域主催の研修と結びつけていくことが現実的であろう。

その際には、教員で児童福祉機関（主として児童相談所）に出向交流人事し、児童福祉司として活動した後、学校現場に戻っている教員たち（注4）を活用すべきであろう。例えば、千葉県においては、2003年度より教育と児童福祉の交流人事を開始し、現職教員を児童相談所の児童福祉司として出向させるシステムを展開しており、すでに100人を越える教員が児童相談所での実務を経験している。このうち学校現場に戻ったものを一部、教育相談研修等、特に児童福祉との連携をテーマとする各種研修の講師としているが、この人的資源を十分に生かしているとは言えない状況にある（千葉大学教育学部附属教員養成開発センター，2014）。

(参考)

佐賀県健康福祉本部母子保健福祉課が主催する「学校等における児童虐待防止研修会」は、受講対象者を以下のように指定している。「県内全ての公立保育園、幼稚園及び希望する私立幼稚園の管理職職員、県内全ての小中高等学校、特別支援学校の管理職または教務主任以上の職員及び養護教諭、各市町児童虐待防止対策担当者、各保健福祉事務所母子保健福祉担当者、中央児童相談所関係職員、各市町要保護児童対策地域協議会委員、県学校教育課及び各教育事務所生徒指導担当者、各市町学校教育担当者」（注5）

案4 「児童虐待」に関する教職大学院における授業（研修プログラム）を開発する。

意義及び課題 案3のリーダー育成とも関わるが、地域の教育委員会、学校との密接な連携の下で、力量ある教員の養成及び研修を目的として、現在各都道府県に教職大学院の設置が進められている(注6)。そして、この各地の教職大学院は、「教育委員会の行う教員研修の中核的なパートナーとしての役割を果たすことが求められている」(中教審答申, 2015)。従って、この教職大学院の授業として児童虐待に関する研修プログラムを開発することは大きな影響力をもつだろう。一方で、教職大学院を担当する専任教員において、このプログラム開発に関わる人材不足が課題と言えよう。

(参考)

2016年度に独立行政法人教員研修センターでは、「教員の資質向上のための研修プログラム開発事業」を公募している。その趣旨は、「教職大学院等の大学と教育委員会が組織的に連携協働し、先進的かつ斬新な研修プログラムを開発し、その成果を全国に提示するとともに、民間教育団体が、所有する知見を活用し、先進的かつ斬新な研修プログラムを開発し実行する取り組みに対する支援を行う」と説明されている。

案5 校内研修の充実という観点から、児童福祉の巡回相談を校内研修として位置づける。

意義及び課題 今後の教員研修に関する改革の具体的な方向性として校内研修の充実があげられていることはすでに述べたが、校内研修で具体的な事例を検討する目的で児童福祉の巡回相談を利用してもよいだろう。学校において実務者会議を行うイメージでもあり、参加する教員にとっては実質的な研修となることはまちがいない。学校外に出かけて行く研修に比べて教員の負担は軽減されるが、学校に赴く児童福祉関係職員の負担が大きいことが課題であろう。

(参考)

大阪府泉南市では、年5回(1、2学期の初めと終わり、3学期に1回)すべての学校(25カ所)に巡回相談、保育園と幼稚園は年3回の訪問指導を行っている。なお、訪問者は、教育委員会指導主事、適応指導教室指導員、家庭児童相談員、子ども総合支援センター相談員または療育相談員である。また、大阪府熊取町でも、子ども家庭課が、保育園、幼稚園、小中学校に年3回程度巡回しているため、「教育委員会や健康課との情報交換をしやすい関係を築いており、乳幼児期から小学校、中学校と、子どもが成長するまでのさまざまな情報はしっかり把握」できているという。両地域において、この巡回相談が教員たちにとって実質的な研修になっていることがわかる(川崎他, 2015)。

案6 その他、将来的には児童虐待に関して「教員育成協議会」(仮称)において検討する。

意義及び課題 現在、教育委員会と大学が相互に議論し、養成や研修の内容を調整するための制度として「教員育成協議会」(仮称)が提言されたところである。この協議会においては、教育委員会

と大学関係者が教員の育成ビジョンの共有のために「教員育成指標」を策定することになる。そして、「高度専門職業人として教職キャリア全体を俯瞰しつつ、教員がキャリアステージに応じて身につけるべき資質や能力の明確化のため」と述べられており、この「育成指標」において、児童虐待問題、さらには児童福祉との連携という観点からの検討も期待できる。ただし、これについては、「今後関係法令の改正を含めた取組を講じる必要がある」（中教審答申，2015）という段階である。

注

- 1 OECD国際教員指導環境調査（2013）によれば、「職能開発の日程が仕事のスケジュールと合わない」ことが「非常に妨げになる」と回答した割合が、34参加国の平均50.6%に対して日本は86.4%になっている。
- 2 厚生労働省から発表されるデータは年齢別である。6 - 15歳が過半数であることから推測される。
- 3 2009年度に導入された教員免許更新制は、「その時々で求められる教員として必要な資質能力が保持されるよう、定期的に最新の知識技能を身に付けることで、教員が自信と誇りを持って教壇に立ち、社会の尊敬と信頼を得ることを目指す」とされる。これによって現職教員は、10年に一度、30時間の講習が義務付けられた。2016年度から見直しがなされて必修12時間（6時間×2日）と選択18時間（6時間×3日）のうち、前者が必修6時間と必修選択6時間に改正されたところである。選択講習（6時間）としてはこれまでも以下のようなものが開催されていた。「児童虐待と生活困難家庭への支援」（花園大学）、「児童虐待への対応を考える」（和歌山親愛女子短大）、「児童虐待の理解と対応」（琉球大学）、「児童虐待問題」（常磐会学園大学）、「児童虐待の防止と対応」（名古屋市立大学）。
- 4 研修講師を担当した川崎二三彦子どもの虹情報研修センター長より資料を入手した。
- 5 厚生労働省の調査（『行政説明』）に都道府県別の児童相談所における教員等の配置人数が発表されている。平成25年4月1日現在で、14県と6市の計20カ所で66人の教員が児童福祉司として、11県と9市の計20カ所で29人の教員と36人の教員OB（計65人）が児童指導員として配置されている。
- 6 2015年度までに22都道府県で27大学に設置されており、さらに2016年度には18大学が開設された。

文 献

- 千葉大学教育学部附属教員養成開発センター（2014）「児童虐待問題に係るリーダー育成と研修プログラム開発」
2013年度文部科学省「教員の資質能力向上に関わる先導的取組事業」報告書
- 中央教育審議会答申「教職生活全体を通じた教員の資質能力の総合的な向上方策について」（平成24年8月）
- 中央教育審議会答申「これからの学校教育を担う教員の資質能力の向上について：学び合い、高め合う教員育成コミュニティの構築に向けて」（平成27年12月）
- 保坂亨（2016）「教育をめぐる状況変化：教員のメンタルヘルス」千葉大学教育学部附属教員養成開発センター編『新・教育の最新事情』，福村出版
- 川崎二三彦他（2015）「市町村における児童家庭相談実践の現状と課題に関する研究」子どもの虹情報研修センター
平成26年度報告書
- 中川靖彦（2015）「児童虐待に関する学校の意識と課題：アンケート調査の結果と分析から」月刊生徒指導2015年2月号、学事出版

（文責 保坂 亨）

Ⅷ. 市町村体制の強化と課題

1. 市町村体制の課題の現状

平成16年に要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）が法定化され、虐待に関する通告先として市町村が新たに規定されるとともに、市町村の体制整備に関して努力義務が課せられた。平成17年には市町村児童家庭相談援助指針や要対協設置・運営指針が策定され、平成20年には要対協の設置について努力義務が規定された。また平成21年には要対協における支援対象に特定妊婦が含まれ、調整機関への一定の専門性を有する職員配置に関する努力義務が規定された。

市町村における要対協の設置率は98.9%（平成25年4月1日現在）に達している。しかしながら専任職員が配置されている自治体は48.5%であり、代表者会議・実務者会議・個別ケース検討会議各々の開催実績が0の自治体も存在する。要対協の運営上の課題としては、調整機関において専門資格を有する職員が配置できていないこと、調整機関の業務量に対して職員数が不足していること、会議運営のノウハウの不足、不十分な職員研修、職員の勤務年数が短い傾向にあること、ケースの進行管理が十分でないこと、アセスメント方法が確立できていないこと、運営のための財源上の問題などがあげられる。市町村においては、相談支援に対応する体制や、要支援児童・特定妊婦への支援サービスの具体化が課題といえる。

2. 解決策に向けた提言

案1 本来家庭に求められる養育機能、居場所機能、生活支援機能等を、在宅家庭をベースとしつつ、補足外部化するという考え方にに基づき、市町村において官民が連携・協働して支援を具体化する必要性に関する意識啓発、およびそうした理念の共有

意義 これまで市町村では、保護者を支援して子どもの養育を保護者に委ねるといった形で子育て支援が行われてきた傾向にある。それは「子どもの保護中心」から「養育支援中心に」、「保護者の第一義的責任」、「子ども家庭福祉」といったフレーズにより強化されてきた面がある。こうした状況のなかで子どもの保護が遅滞する実態も生じている。

一方、貧困家庭の顕在化とともに、子どもへの直接的支援ニーズへの意識も高まっている。保護者支援や家庭支援の視点を尊重しつつ、あるべき家庭像に近付けさせるために保護者を支援するという考え方だけではなく、保護者や家庭が提供困難な養育機能、居場所機能、生活支援機能を社会が代わって補完・支援するという考え方が定着化することで、保護者支援だけではなく、子どもを中心に据えた支援サービスの具体化も促される。一時的、断続的、継続的に養育を支援するいわゆる多様な「社会的親（コミュニティ・ペアレント）」や「疑似血縁関係」を社会的に整備・提供し、子どもの依存先を家庭以外に保障することも方策の一つといえる。

課題 市町村における財源負担、支援を具体的に担う人材等が課題となる。そこでは案2で言及するように、国や都道府県からの財政支援、あるいは市民参画型の実践などが考えられる。市民参画型

の組織形成は、住民の共助の精神や行政の意識変革を促す側面がある。行政主体の実践がコミュニティの弱体化をもたらしているという一面もある。

市民が当事者意識をもって地域の養育課題を捉えることが重要であり、そうした意識の醸成も課題である。親の養育上の問題は、社会構造的課題から生み出される。子どもへの直接的な支援サービスは社会的エージェント（社会の代理）として子どもの養育に関与する。したがって市民は一丸となってそうした支援に関心をもち、何らかの貢献をすべき存在である。子どもを中心に保護者、支援の担い手、市民を含めて協働して子どもへの対応のあり方を考えることや、支援の質の向上を図ることは社会的責務である。近年強調される「新たな公共」が意味するところは、英語のpublicと日本語の「公」の意味上の違いを明確化し、市民参画に基づいた「公」を再構築することである。社会的連帯を要する養育の営みを共有するための意識改革を促し、こうした養育理念を官民で共有することがまず重要である。

案2 市町村における在宅サービス体制の充実

意義 児童相談所が受理する虐待相談対応件数の9割以上が在宅ケースであり、したがってその実質的支援を担う市町村における在宅サービスの充実が重要となる。また親子分離を要するか否かは、子どもの生活する市町村のサービス内容や充実度との相関で決定せざるを得ない面もある。在宅サービスは保護者に焦点化した保護者支援サービスと子どもに焦点化した子ども支援サービスに分けられる。保護者への支援や家庭支援の視点は重要ではあるが、脆弱な生活基盤において保護者の養育状況の改善が困難な場合、子どもの時間感覚を尊重するという意味で、成長・発達する子どもの立場を考慮し、子どもへの直接的な支援サービスの提供を要する場合もある。保護者支援に関しては、子どもの育つ基盤である家庭に着目し、保護者を支援することで、子どもを間接的に支援するという考え方に基づいている。主に子育て支援はそうした考え方がとくに強いように思われる。しかしながら今後はそうした考え方に基づいた支援だけでなく、子どもの育ちを直接的に担うサービスの創造とその具体化がきわめて重要である。

要支援児童を抱える家庭との関係形成は子どもへのサービス、すなわち学習支援や食事提供などを介して親とつながる方が、親への直接的サービスより効果的であるという実践評価もある。子どもへの支援あるいは子どもの変化を通して親自身が変化することも実践の中で示唆されている。社会的養護への措置を予防する多様な子どもへの直接的支援が市町村には求められる。

また児童相談所が虐待通告への対応に時間と労力を要し、本来的な援助を適切に行うことが困難な状況について指摘されてきた。通告における振り分け体制を強化し、一定のケースについて確実に市町村で対応することが求められる。その際、アメリカにおける通告内容に応じて対応のあり方を差異化する区分別対応（Differential Response）という考え方が参考となる。

ワシントン州は2013年度から新たな区分別対応システムを導入している。急な対応を要しないと判断されたケースには、調査（investigation）を行うソーシャルワーカーは関与しない。それに代え在宅サービス専門のソーシャルワーカーが家庭を訪問し、サービス提供に向け関与する。ワシントン州

における区分別対応(Differential Response)モデルはFamily Assessment Response(FAR)と呼ばれ、FARにより選別されたケースはSBC(Solution Based Casework)に基づいて対応がなされ、家族とソーシャルワーカーのパートナーシップという理念に基づき、援助が進行する。FARの多くの対象ケースは緊急を要しないネグレクトケースである。具体的には家族など当事者が援助計画作成過程に参画するよう、専門職と家族、親族、友人といった人たちが一堂に集う会議(Family Team Decision Making=FTDM)が開催される。そこでは専門職と家族、親族、友人共に子どもの安全、家族のストレングス、ニーズやリスクをアセスメントし、援助計画が作成される。

FARは保護者がより適切なスキルを身に付けたり、養育課題の理解を促すようなサービス提供を行うことを目的とする。FARに基づいて提供され、効果あるサービスとしての一定のエビデンスを有する在宅サービスのコストは州だけではなく、連邦政府によっても負担される。すなわち効果的な在宅サービスは親子分離を予防することで、財政的な削減を可能とするという認識に基づき、連邦政府によって認められた一定の効果があるとされる在宅サービスに関しては、連邦政府により財政的負担が行われる。

課題 在宅支援のあり方を社会的養護と連続性をもって議論を進めていくことに困難を伴うことがしばしばある。その困難な要因について管轄行政の相違があげられるが、その根底には社会的養護と市町村における在宅支援の連続性に対する認識の希薄さも存在する。またその背景には、財政負担問題も存在する。すなわち市町村にとって在宅支援の充実が財政的負担を強める。在宅支援体制の強化は社会的養護人口の減少につながり、国および都道府県にとって財政的メリットが大きいことも考慮し、都道府県と市町村の財政的拮抗関係を解消するための試みとして、一定の支援や事業に関して国や都道府県の負担を求め、各々の責任・役割を明確化して、協働して事業を行うことを促す必要がある。先に述べたワシントン州の事例を参考とし、あらゆるサービスに対し一律に財政支援をするのではなく、地域性を考慮した市町村独自のサービスを開発・提案し、一定の評価に基づき、国、都道府県により財政的支援が行われるという仕組みである。

また在宅支援と社会的養護の連続性を考慮した場合、社会的養護の場で生活しながらも、週末実の家庭で生活したり、普段は家庭で生活しながらも、定期的に社会的養護の場で生活するといった養育を親子関係再構築の過程として段階的ではあるが、柔軟に認めている自治体も存在する。里親家庭で生活しながらも、場合によっては定期的に宿泊を伴った施設の活用が必要な場合も考えられる。そうした柔軟な制度的運用を含め、多様な子どもの養育支援モデルの構築が重要であり、そうした養育支援モデルを含めて社会的養護について検討する必要がある。子どもの治療的機能を担う施設との活用も考慮し、都道府県は二重措置なども認めつつ、在宅支援との連携を深め、在宅生活を可能とするということも考えられる。

案3 市町村において子ども家庭相談担当課に常勤職員を専任で配置することによる相談支援体制の強化・要対協の機能強化

意義 市町村において相談支援の拠点を整備し、要対協の調整機関の役割も担う。相談支援拠点と

調整機関が統合的に運営されることで、支援対象をより確実に把握できるとともに、効率的運営を図ることが可能となる。拠点は子育て支援拠点事業等の子育て支援機関、母子保健や精神保健担当課、教育・保育関係機関、利用者支援事業等との連携を図る。拠点の運営については、民間組織との連携や事業委託を行うことも考えられる。こうした体制を整備することで、要対協におけるケースの進行管理や情報共有が効果的になされ、適切な支援提供が促進される。また相談支援拠点には社会福祉士資格を有する専任の常勤職員等を配置し、支援および調整機能を充実させる必要がある。

市町村によっては協議会の実務者会議において進行管理する事例数が年々増加し、個々の事例について十分な検討を行う余裕がない状況にあることが指摘され、部会方式や参加者を限定した機関での連絡会の実施など運営方法の見直しや、特定妊婦や要支援児童を確実に把握するために、その定義、把握方法、支援方法について整理し、関係機関で共有することについて提案されてきた。効率的運営や把握指標の共有により、確実なケース把握を促すといえる。

課題 市町村によっては人材不足や体制整備のための財源不足等が懸念される。自治体の規模に応じ、柔軟な運営体制を整備する必要がある。すなわち大規模な自治体では、地域の分割化や一定の専門職員の複数配置が考えられ、逆に小さな自治体では複数の市町村との共同で拠点を運営することが考えられる。一定の法令において子ども人口比に対する拠点数や配置職員の職種や数等について規定する必要がある。拠点が適切に運営されるよう、国および都道府県はその基盤整備に財政的・人的な面で積極的に関与すべきである。また要対協については個別ケース検討会議、実務者会議、ケース進行管理のあり方について他地域の事例を参考に、自治体の状況に応じたあり方について検討する必要がある。

案4 妊娠相談支援体制・特定妊婦支援体制の強化

意義 死亡事例等の検証報告（第10次報告）によると、心中以外の虐待死した子どもの年齢は、0歳が22人（43.1%）と最も多く、0歳児死亡の約4割は0日死亡である。また死亡事例の71.3%が「望まない妊娠」となっている。そうした者のなかには母子健康手帳の未発行・妊婦健診未受診が多い。すなわち医療機関とも母子保健関係機関ともつながれない妊婦に対する支援体制の強化を促すことは、虐待死を予防する上で重要なことである。

一方、心中事例のなかには、高齢出産で子どもの誕生を待ち望んでいた事例が含まれる。キャリアを積んだ高学歴の生みの親が不妊治療を経てようやく子どもを授かった事例のなかには、未熟児出産で出産と同時に母子分離されながらも、退院後親族の支援や保健師の訪問を受けながら特段問題なく養育しているように考えられる場合もある。今後ますますこうした事例は増加することが予測され、病院や親族とつながっているということで安心するのではなく、市町村職員による家庭訪問や入院中の関係形成や退院後の即座の家庭訪問などの配慮や支援が提供されることで、予防できる事例も存在する。

課題 支援機関とつながることが困難な妊婦との関係形成は大きな課題である。ドイツにおけるベビークラッペや身元秘匿出産制度が子どもの死亡数減少に貢献していないという見解も存在する。ま

たつながったとしても、関係形成の維持が困難な場合もある。何か特定の方法で効果を期待するのではなく、さまざまな方策を検討する必要がある。2015年11月に全国妊娠SOSネットワーク連絡会議が設立されたが、妊娠相談支援体制の強化とその周知徹底は重要である。妊娠相談体制が強化されることで、生みの親の意思決定を中立的立場から支援することが可能となる。場合によっては自ら育てることを断念することも考えられ、妊娠相談機関と養子縁組機関（児童相談所・民間養子縁組機関）や医療機関との連携も重要である。また自ら育てることを決心した場合、市町村の母子保健、子ども家庭相談、精神保健福祉等関係担当課との連携や要対協の活用なども考えられる。

生みの親が自ら育てることを決心するか否かは市町村における支援体制に依存する面もある。実家による支援が望めない生みの親に対して、実家に代わって寄り添い支援することが可能な母子ホーム機能をもった拠点が必要である。また諸外国のように都道府県と連携し妊娠中から里親を活用することも考えられる。

生みの親が在学中である場合、学業の継続が困難となり、退学を強いられる事例が存在する。学業の継続に向けた特別な配慮や柔軟な対応が必要である。一方、先に述べたような心中事例にみられる事例に対しては、こうした母親特有の困難さが存在する。そうした特有性を分析するとともに具体策を検討する必要がある。

案5 過度のケア役割を担うことを強いられる子ども（ヤングケアラー）への視点と支援の具体化

意義 依存期といえる子ども期に十分な依存が保障されず、むしろ家族に対し年齢不相応な気遣いやケア役割を担うことを強いられる子どもたち（ヤングケアラー）の存在について近年指摘されている。

ヤングケアラーは通常大人が負うと想定されるようなケア役割を引き受ける。担うケアの内容として、家事（買い物、料理、掃除、洗濯など）、一般的ケア（服薬管理、着替えや移動の介助など）、情緒面のサポート（家族員の感情への気遣いなど）、身辺ケア（入浴やトイレの介助など）、請求書の支払いや病院への付き添い、家計を支えるためのアルバイト、家族のための通訳（家族が聴覚障害の場合を含む）などがあげられる。とくに家族に何らかの障害や介助・介護を要する者がいる場合、こうしたケア役割が子どもに期待される。子どもたちはケア役割を通して自己有用感を感じたり、家族関係の強さを実感したりすることもあるが、過剰なケア役割や気遣いを強いられ、十分に依存体験が保障されないことも考えられる。「ヤングケアラーの支援ページ（<http://youngcarer.sakura.ne.jp/>）」では、子どもがケアを担い始めた時の年齢が低く、ケアが長期（2年以上）にわたり、そのケア責任が子どもの年齢や成長の度合いに不釣り合いなものである時、子どもは自分の心身の発達や人間関係、勉強、進路などにも影響を受けることがあるとされている。

こうしたことばが実践者の間で共有されることで、潜在化していた子どもたちの生き辛さへの視点が強化される。子どもたちに依存の保障となる支援を提供することは、子どものレジリエンシーを促す上で重要なことである。

課題 子どもが自身の辛さを口に出せない傾向にあるなかで、社会や家族からの暗黙の期待を敏感

に感じ、年齢不相応な役割期待に応じようとし、子どものニーズは潜在化することも考えられる。したがって要支援性の判断が困難な面が存在する。障がい児きょうだいや里親家庭の実子、外国からの移住者や親に何らかの障がいがある場合などさまざまな状況が想定される。場合によってはネグレクト家庭においてもそうした状況に追い込まれている子どもたちも存在する。辛さや困難さを言語化できる人との出会いや、支援体制をともに考えることのできる専門職を社会的に提供することが必要である。

案6 市町村による里親家庭支援

意義 社会的養護と子育て支援の溝を埋め、連続性をもった支援体制づくりの整備策として、市町村が社会的養護に関与することも考えられる。例えば里親家庭に子どもが委託される際、市町村職員も家庭に同行し、要対協ケースとしてその里親家庭を取り上げ、里親家庭の支援体制を検討している自治体が存在する。里親養育を応援するという意味で応援ミーティングと呼ばれている。こうした会議に里親も参画し、地域において支えられているという実感をもつことは、養育において大きな力となる。また里親登録前の家庭訪問調査の際、市町村職員が同行し関係性を形成し、養育に関する相談を市町村に行う事例も存在する。

課題 里親自身が公的養育の担い手であるという意識をもち、こうした開かれた養育に積極的に取り組む姿勢をもつ必要がある。とくに高齢の里親が育てづらい子どもに対応するには、地域の理解や協力が必要不可欠である。子どもは里親に限らず地域におけるさまざまな支援者と関係性をもち、気遣われ、支えられていることを実感することが自尊感情の回復のためには重要であり、そうした体制作りに市町村が積極的に関与することが、地域住民の意識啓発を促し、里親推進においても有効なことといえる。

(文責 林 浩康)

おわりに

1年目の研究において、発生予防、早期発見、早期対応から保護支援、その他に分類する中で、かなり広範な課題点を網羅的に取り上げ列挙した。2年目の研究においては、全体の中から重要と思われる課題点を絞り込んで取り上げ、その解決の方向性を検討し提示する形をとった。3年目は、上記のプロセスを経て、抽出した課題点に対する具体的な解決案の提示と、その意義や課題も含めた形で提言としてのまとめを行った。

各課題点に対する解決策の提言は、分担を決め一任に近い形でのまとめになったが、何度か合同での会議、ディスカッションの場を持ち、そこで得た認識をそれぞれがまとめの提言に反映させる形をとっている。また、各自の書式スタイルをできる限り統一させる目的で、モデルとなるスタイルを提示し、極力それにそろえる形で提言のまとめを行ったが、内容の違い等もあり、十分統一がとれた形にならなかったところがあることはご容赦いただきたい。

なお、合同会議における意見交換は、重要な意見や考え方等が多く示され、それ自体に価値があると思われたので、最後に議事録という形で資料添付を行った。なお、この議事録のまとめ、整理に関わっては、子どもの虹情報研修センターの事務局を担う、研究員の方々の多くの尽力を得た。

ところで、今回の作業過程の中で、厚生労働省が社会保障審議会児童部会において「新たな子ども家庭福祉のありかたに関する専門委員会」が設けられ、平成28年3月10日に報告書を提出した。また、その一部が平成28年6月に公布された児童福祉法等の改正として法文化される形になった。

報告書の内容は多岐にわたり、私たちがまとめた提言と重なる部分もあるが、専門委員会の報告は総じて抽象度が高く、今後の引き続いた議論へ持ち越される課題も少なくない。そして、現在いくつかの作業部会が立ち上がりその具体化の作業整理に着手している。

私たちの提言は次の具体策を考えていく際のヒントとなる提言も多く含まれていると考えるので、今後の制度を継続的に検討、改善をしていく上での参考の提言として多少とも役立ててもらうことができれば、幸いである。

なお、提言内容の項目を、再度まとめとして要約すると以下のとおりである。

I 児童虐待の防止制度を構築していくうえでの理念

- ・包括的理念
- ・政策的理念

- 1 被害者としての子ども、加害者としての親という客体的なとらえ方での支援に終始するのではなく、主体者としての子ども、当事者としての親という立場に重きを置いた、自立と参加を促す形での改善を目指す方向性への支援策の拡充。
- 2 子どもを軸に置いた支援政策の拡充
- 3 予防的支援策の強化
- 4 段階を追った関与・介入制度の整備

- 5 対等な関係に基づく機関連携の構築
- 6 児童相談所の役割を、要保護児童を中心にした役割に再編整備する
- 7 パーマネンシーの原則を大切にしたい支援体系の整備
- 8 性的虐待ケースに対する総合的支援策の構築

(作業分担 津崎 哲郎)

Ⅱ 児童虐待対策における課題点とその解決策に向けた提言

課題1 24時間通告受理と、安全確認体制のあり方および役割分担等について

- 案1 通告者の立場（保育所、学校、医療機関等）の通告しなかった、あるいは通告できなかった背景理由を、より丁寧に分析し、通告しやすい体制の整備を図る
- 案2 児童相談所の初期安全確認体制、およびその後の支援体制を大幅に強化する
- 案3 通告先に警察を加え受理体制の拡充を図る
- 案4 児童相談所等からの依頼を受けて警察が安全確認の協力を行う
- 案5 民間団体に初期安全確認の作業を委託する
- 案6 市町村による初期安全確認の作業を強化する

課題2 児童相談所の体制強化について

- 案1 児童相談所の大幅な体制強化を図る
- 案2 障害児相談部門を市町村・他機関等に委ねる
- 案3 不登校相談等育成相談部門を他機関等に委ねる
- 案4 他機関・団体等との連携による業務補強を具体化する

課題3 児童相談所の介入と支援役割の矛盾、保護者支援の向上について

- 案1 保護者の指導効果を高めるために、DV家庭、精神不安・知的障害の家庭、母子・父子家庭、若年親家庭、ステップファミリー、外国籍家庭、貧困家庭、夜間就労者家庭、等々の課題別援助方法や援助資源の整備を図り、より総合的で効果的支援が実施できるようにする
- 案2 児童相談所内部で、介入業務と支援業務の部署を分け、保護者の介入による反感を緩和させる
- 案3 保護者と児童相談所の摩擦・対立が高じたときに、行政の不服申し立てに誘導し、その部署に調整可能な人材を配置して、第三者による一定の調整作業を行う
- 案4 保護者も巨大な相手、行政と対立して困惑している部分があるので、保護者に代理人を付けることができる制度を創設する
- 案5 検察が虐待加害者（保護者）への処分決定に先立ち、福祉関係機関等との事前協議を行い、処分を保留した形で改善策の実施を選択できる仕組みを創設するとともに、幅広い日常の連携体制を構築する

- 案 6 保護者と児童相談所の摩擦・対立が高じたときに、家庭裁判所の調停、不調に終わったときの審判と、一定の改善命令が出せる仕組みを創設する
- 課題 4 家族再統合支援に係る条件、機関連携、親子関係再構築支援機能の向上、改善について
- 案 1 家庭復帰を目指すケースと、目指さないケースの基準を明確化する
- 案 2 虐待認定がなされたケースにおいては、再統合にあたって改善プログラムの履修と、審議会審査、引き取り後のフォローアップを義務付ける仕組みを作る
- 案 3 施設の家庭支援専門相談員、児童相談所の担当児童福祉司、児童心理司、必要に応じて要保護児童対策地域協議会事務局メンバー、保護者（代理人）等が、チームとして再統合計画を立てることを義務化する
- 課題 5 施設からの自立に向けた対策の整備、拡充
- 案 1 施設入所後の安定したよりどころの存在を確保するための取り組みの強化
- 案 2 生い立ちの整理作業を行い現実課題に向き合う姿勢を育む
- 案 3 ソーシャル・スキル・トレーニングを必須のプログラムに位置付ける
- 案 4 企業でのインターンシップを推進する体制を整備する
- 案 5 個別学習指導体制を強化する
- 案 6 施設退所後の居場所づくりの推進を図る
- 案 7 宿泊型シェルターの設置拡大を図る
- 案 8 独立型のアフターケア団体の育成

（作業分担 津崎 哲郎）

Ⅲ 虐待医学医療の発展への課題

- 課題 1 医学医療の役割の見直し
- 案 医学医療役割について、医療者のみならず関係者や社会による見直しが必要である
- 課題 2 子どもの心身の健康障害の精査と治療の実施
- 案 1 被虐待児の医学的精査の徹底
- 案 2 虐待専門医の育成と中核医療機関の設置
- 案 3 虐待医療のための環境整備
- 課題 3 医学的研究の推進（虐待による健康障害の病理解明・治療方法・発生メカニズム・死亡分析・疫学等々）
- 案 1 重度虐待の診断と治療を担う医療機関の設置

案 2 重度虐待事例の対応を一手に担う児童相談所の事例について、多側面の分析を行うこと

案 3 虐待の発生予防や世代間連鎖予防のために、在宅虐待事例の分析および行われた支援についての分析を行うこと

課題 4 虐待医療を進める制度整備

案 国主導の、各種医学界・医師会・医療制度を含む制度整備が望まれる

(作業分担 小林美智子)

IV 虐待保健の発展への課題

課題 1 虐待保健の役割の見直し

案 1 母子保健モデルから医学（公衆衛生）モデルに転換した発生予防及び臨床にかかわる「専門教育」を制度化すること

案 2 組織的対応を可能とし、法的責任を含む機関責任を負える形の組織体制整備をすること

案 3 保健機関内（各診療科、保健の各領域間〈精神保健—母子保健〉、医療—保健）の連携を図ること

案 4 地域における関係機関（児童相談所、要対協、保育所など福祉機関、学校など教育機関等）との連携を密にすること

課題 2 子どもの心身の健康の精査と推進のための実施

案 1 切れ目のない親子支援の徹底

案 2 虐待専門保健師の育成と教育

案 3 虐待保健のための組織整備の徹底

(作業分担 稲垣 由子)

V 一時保護及び一時保護所について

課題 1 児童虐待事例における一時保護をめぐる児童相談所と保護者の対立

案 1 保護者の意に反して一定期間を超える一時保護について、司法がその可否を判断する仕組みをつくる

案 2 一時保護を決定、実施した段階で、保護者の主張を代弁する者を選任できる制度を創設する

案 3 児童相談所と保護者の間に入り調停が可能な第三者を置く制度を創設する

案 4 子どもの立場に立って意見を述べる代理人制度を創設する

案 5 児童相談所に弁護士を配置し、適切な権限行使に努める

課題 2 一時保護の判断の違いをめぐって

案 1 関係機関が参加する合同研修会を継続的に企画、実施する。また、事例検討の際に共通して

用いるアセスメントシートを作成する

- 案2 児童相談所及び市町村などで判断が異なる場合、知事又は児童相談所長に対する通知（児童虐待防止法第8条第1項第2号）の制度を活用する
- 案3 児童相談所が市町村に対して行う「技術的援助及び助言」の具体的な内容を明確化し、合わせて、市町村が自ら行う援助に関して必要と思われる専門的な知識及び技術の内容について明確化する
- 案4 必要な保護がいつでも可能となるような一時保護所の体制を整備し、充実させる
- 案5 在宅での援助施策を拡充する

課題3 一時保護所の活用

- 案1 一時保護所の実施体制整備と充実を念頭に、児童福祉法施行規則の改正を行う
- 案2 児童に対するアセスメントセンターの役割を担う施設とする
- 案3 すべての一時保護所において、教育を保障する体制を確立する
- 案4 レスパイトとしての利用など新たな活用を検討する

(作業分担 川崎二三彦)

VI 統計について

課題 現行の厚生労働省の統計処理だけでは、実態が不明確であり、より内容を詳しく把握するための統計が必要である

- 案1 現在の統計については、継続して引き続き集計する。そのうえで、児童福祉施設の現員を把握している方法なども参考に、新たに、児童虐待を受けて市町村や児童相談所において現に対応中の児童の実人員を、毎年ある時期を定めて把握する
- 案2 (案1に加えて) 児童虐待の実情がより具体的に把握できる新たな項目を起こす。たとえば、援助が終了した事例の再通告件数であるとか、一時保護が繰り返されている事例の件数など
- 案3 統計データを分析する専門機関を設置する
- 案4 児童虐待による死亡事例を正確に把握するため、すべての子どもの死の検証(CDR—Child Death Review)を行う仕組みを構築する。また、個々の死亡事例の検証が過不足なく実施できるよう、国や自治体が行う死亡事例検証に際して、当該検証委員会に情報収集を行う権限を付与するよう制度設計する

(作業分担 川崎二三彦)

VII 教育分野

課題 厚生労働省が発表している児童虐待の件数において、半数以上が、幼稚園、小中学校に在籍する子どもであるにも関わらず、教員への研修はきわめて不十分である

- 案1 「児童虐待」を法定研修(初任者及び10年経験研修)の中で必ず取り上げる内容に指定する

- 案2 「児童虐待」を教員免許更新講習の必須項目に指定する
 - 案3 「児童虐待」を各都道府県及び政令市（中核市）教育センターの教育相談研修に組み込み、特にリーダー養成の必須内容にする。また、児童福祉領域主催の研修との連携を深める
 - 案4 「児童虐待」に関する教職大学院における授業（研修プログラム）を開発する
 - 案5 校内研修の充実という観点から、児童福祉の巡回相談を校内研修として位置づける
 - 案6 その他、将来的には児童虐待に関して「教員育成協議会」（仮称）において検討する
- （作業分担 保坂 亨）

Ⅷ 市町村体制の強化と課題

課題 市町村の要保護児童対策地域協議会は、法律や指針の整備により形が整えられた。しかし、内容的には、専門性、ノウハウ、職員数の確保等々において極めて不十分な現状にある

- 案1 本来家庭に求められる養育機能、居場所機能、生活支援機能等を、在宅家庭をベースとしつつ、補足外部化するという考え方にに基づき、市町村において官民が連携・協働して支援を具体化する必要性に関する意識啓発、およびそうした理念の共有
- 案2 市町村における在宅サービス体制の充実
- 案3 市町村において子ども家庭相談担当課に常勤職員を専任で配置することによる相談支援体制の強化・要対協の機能強化
- 案4 妊娠相談支援体制・特定妊婦支援体制の強化
- 案5 過度のケア役割を担うことを強いられる子ども（ヤングケアラー）への視点と支援の具体化
- 案6 市町村による里親家庭支援

（作業分担 林 浩康）

（文責 津崎 哲郎）

平成27年度「今後の児童虐待対策のあり方について（3）第6回研究会 議事録

平成27年9月3日13:30～16:30

出席者：津崎、稲垣、林、小林、川崎、川松

・今日は、次年度に向けた内容に関しての意見交換を行う。

- ①政策を遂行していく上での理念をどう立てるかということ。様々な分野で考えが出てきており、理念を1つや2つにまとめるのは難しいと思うが、どういう理念が重視されるべきか、もう少し広く見つつ、いくつかの理念を選ぶ等して、提言の時に提示できると良い。
- ②制度の提示について。比較的近未来のあり方を提起したいという思いがあったが、さらに長期的な未来についても、実現できるかはわからないが、あるべき姿、こういう制度でないといけないというものを、明確化しておく必要があるのでは。長期的な未来像に向けての近未来の提言も行えればと思う。本来この制度を考えるときにどういう手段があるべき姿として望ましいのか、ということについても意見交換をしたい。
- ③昨年度の研究および議事録を配布した。いくつかの案が提示されているが、最終3年目としてどの案を改善策として提示するのか選択しなくてはならない。政策の課題に対する方向性についても、意見交換がしたい。
- ④厚生労働省の審議会の中に専門委員会が設けられて、児童虐待防止対策のあり方についての一定の提言がなされている。これともリンクさせて考えないといけない。その提言内容を見つつ、我々の提言とどう関係させるのかということについても、意見交換が必要。

〈虐待対策を進めていく上での理念について〉

- ・松本氏による児童虐待対策の理念
 - ①子ども・家族と権利保障
 - ②制度の枠組み
 - ③専門性・専門職
 - ④社会意識、「寛容さ」「子どもを皆で育てる」

〈寛容さ〉

- ・虐待する親は罰するべきというような厳罰主義や、非行行為をする子どもに厳しくするゼロトレランスのようなものではなく、もっと地域で暖かく見守るという見方が必要。
- ・加害者被害者という短絡的な応報主義的な対応ではなく、加害者が持つ被害性というようなものを含めた、社会としてのより包括的な支援意識の醸成のような感じか。これも一つの理念。

〈パーマネンシー〉

- ・アメリカの文献に出てくる3つのキーワードは、パーマネンシー、ウェルビーイング、セーフティ。これはアメリカの児童福祉のベースになるキーワードと思う。パーマネンシーとは、子どもの将来性や主たる養育者の永続性。そういったものが、子どもの育ちのベースと考えら

れている。

- ・養育の永続性とは、養育するものとされるものの永続的な関係のことだろうか。
- ・生活基盤を共有する、少なくとも一人以上の大人との永続的な関係性と考えている。一般的には、生活基盤を共有する大人は両親だが、場合によってはひとり親や、シングル親など、色々な形がある。そこで、生活基盤を共有する少なくとも一人の大人との永続性の保障ということだろう。複数のアタッチメント理論を基盤に置きつつ、生活基盤を共有する少なくとも一人以上の大人との永続的な関係性を、児童期に保障するということ。
- ・それは、安易に保護はしない、可能な限り保護者や親族が養育するという考えに繋がるものだろうか。
- ・地域での生みの親との継続性ということがベースだが、生活基盤を共有するのは、里親の場合もある。
- ・基本的には養育先を転々としたり、地域から離すのは好ましくない。地域の中で特定の大人との関係を大切にしつつ、なるべく持続性をもたらすような支援というようなことだろうか。
- ・生活基盤を共有する大人は限定する。それ以外の周辺の人々は必要ではあるが、入れ代わり立ち代わりでもよい。
- ・パーマネンシーは一定の安全が確保された後の取り組みというイメージがある。まず分離するかしないかという問題と、本来なら実の親と一緒に暮らすのが当然よろしいと思うが、それは安全性（セーフティ）が確保された上での話ではないかと考える。子どもの保護後、ソーシャルサービスがパーマネンシープランを立てる際、早期に返すのか、それとも家庭の困難さが大きな場合、子どもが将来どう自立していくか、継続的な支援をしていくか、判断していくというイメージがある。

〈パーマネンシーとアメリカの政策〉

- ・パーマネンシーが言われたら、アメリカの政策はどう動いたか。
- ・パーマネンシーは、サイコロジカルな安定性と、リーガルスタビリティという2つの側面で捉えられる。リーガルスタビリティとは、法律上でより安定した関係性であること。米国も英国も、リーガルパーマネンシー、つまりリーガルな安定性が子どもの発達にポジティブな影響を与えるというコホート研究があり、養子縁組を促進する方向になった。北欧やカトリック国などを考えると、必ずしもそれが世界の潮流とは言いきれないが、リーガルパーマネンシーという点から見れば、日本でも特別養子縁組を促進していこうとしている。その際、生みの親の権利との兼ね合いをどう考えていくか、支援的關係・社会的資源が十分ないところに強制介入が成り立つのか、という点は課題となっている。

- ・パーマネンシーの考え方が重視されてきて、アメリカはドライに分離保護してきたけど、それが慎重になってきたとも聞く。親との関係性を重視し修復していく、なるべく親元に戻すといった動きや、分離ではなく多様な継続した形の対策を取ることを、第一義的に考えるようになったと聞いた。
- ・要するに家族維持と、意志決定過程への当事者参画。分離を強制的に行う以前に支援的、社会的資源を充実することの重要性が意識されるようになった。

〈ウェルビーイング〉

- ・90年代のバブル期の頃は、貧困問題は過去の問題であるかのように、ウェルフェアからウェルビーイングへ、あるいはワークフェアへとということが言われていた。しかし「見えない」貧困は根強く存在し、顕在化してないだけだった。虐待の発見の中で、また新たに貧困再発見がなされることで、今の潮流はウェルフェアに戻っているようだ。ではウェルビーイングをどう解釈するか。保健・医療領域ではウェルビーイングは、holistic、wholesomeといったより全体的な理念、もっとも基盤に据えるべき理念として考えられている。ウェルビーイングという理念によって、貧困問題を越えたより豊かな政策の必要性が言われたが、決してそういう捉え方が正しかったわけではない。
- ・以前我々にとっては、ウェルビーイングはあまり馴染めない言葉だった。一方、ウェルフェアとは、特定の限定された対象への社会福祉であるとされていた。だがウェルビーイングという理念によってすべての子ども・家庭が社会福祉の対象となった。従来の対象領域が限定されていた社会福祉が、子ども・家庭のよりよいあり方を目指すことで全体領域に広がった。その時、もっと全体的な、子どもの生活のありようとしてのよりよきあり方、という点が強調されていたように思う。一方で、それは最低限のセーフティが保障されていることが前提だろう。この3つの理念(ウェルビーイング、パーマネンシー、セーフティ)は、今でもアメリカの政策の基本の考え方の底にあるのだろう。
- ・ウェルビーイングの概念は、医学・医療にはずっと以前からある。それと福祉で言われるウェルビーイングとはどう違うのか。
- ・医療のウェルビーイングとは「良くある」という意味。病院にいても、手術を受けた後も、慢性疾患を患っていても、個人がそういうものを持ちながらも、その人にとっていい状況にあるということ。そこからQOL (Quality of Life) の概念が生まれ、病院の中のQOLをどうやって保障するかという議論になってきている。病気を治せばそれでよいという考えではなく、病院の中でのその人のウェルビーイングをいかに保つかという考え。

〈セーフティ、パーマネンシー、ウェルビーイング〉

- ・理念を考えるにしても、子どもを軸に置くべきか、子どもと家族を軸に据えるべきか悩ましい。政策提言においても、子ども・家庭を包括して提言していくのか、それとも子どもを中心に提言していくのが問題となろう。思うに、子どもと家族を軸とすると広がりすぎるだろう。

生態学的に考えると、里親であれ施設生活であれ、子どもの生活基盤のセーフティ、パーマネンシー、ウェルビーイングは家庭にある。このセーフティ、パーマネンシー、ウェルビーイングというのはまさに、人権の考え方であり、子どもの人権宣言が背景にあるだろう。

虐待臨床の最終的な目標は、連鎖を断つことだと考える。小林先生も、連鎖を断ち、それから虐待を受けて育ち、親となって子育てするようになった人が、次の加害者にならないということが一番大事な治療目標と常々話しておられる。それを考えるとやはり、子どもに特化して政策を考えてほしいというのが、個人的な意見。子どもを中心に、家族・地域・社会と、生態学的な広い目で見えていくような理念を私としてはイメージする。

- ・基本は子どもを中心に据えた理念を立てる。それを踏まえて家族・地域・社会がそれを保障するためにどうあったらいいかを考える。子どもを中心とした理念としては、子どものセーフティ、パーマネンシー、ウェルビーイングの考え方で十分考えられる。
- ・パーマネンシーの考え方は、米国でステップファミリーが大きな問題となったことから出て来たのではないか。
- ・ドリフトと言われる、里親のたらい回しの問題から出てきた。里親になると補助金がもらえるためにたらい回しが起き、子どもはますます傷つきが深くなる。こういう悪循環を打破するために出てきた言葉と理解している。

〈福祉と医療保健の違い、セーフティネット〉

- ・小林先生が、医療は福祉の手先になったらいけないと言われた。要保護児童対策地域協議会ができあがったときに、保健師さんが今までやってきたことだと思った。医療と福祉は対等な関係はず。
- ・基本的に福祉とはセーフティネットを作る作業に従事するものだ理解した。一方医療は、人の命を助けるというところから発生しており、視点が「人間」にある。子どもが成長発達して、立派になったらよいという、人間を対象にした見方をする。福祉は、虐待された子どもの生活や成長発達の保障のために、社会のセーフティネットをどう作りあげるかを真剣に考えてきたと思う。そこに大きな根源的な違いがあると思う。そこで、双方一緒になるような政策を提言したいのだが、その場合、理念をどこにおくかという問題が生じる。福祉なら、セーフティネットを作るための政策となるだろうし、医療なら、子どもの成長を大きな縦軸として、横軸に社会政策を考える。理念を考えていくときに、元々の大きな考え方の違いをどうするか。医療保健では、子どもが成長発達し、親を乗り越え、社会的に自立していくという姿を基本的に期待するので、社会より子どもを中心に見ていきたい思いがある。

〈セーフティネット〉

- ・ウェルビーイングがいわれてきた90年代ころから、高橋重宏先生などによって、児童福祉から子ども家庭福祉へと言われてきた。要するに育つ基盤である家庭を支援することにする、フォーカスを子ども中心からむしろ家庭中心に変えていくという動向が90年代だった。ところが生活基盤が脆弱である家庭の子どもや経済的な基盤

さまままならない家庭に焦点化するという自体に無理が生じてきた。それが徐々に顕在化してくる中で、子ども家庭福祉という言葉から、家庭の強調を回避し、児童福祉中心に変えていくことになったと思われる。福祉がセーフティネットを考えるとより、セーフティネットも福祉の領域で考えるという方が近いだろう。セーフティネットの基準も、最低限のところを考えるか、ウェルビーイングで考えるか。元々、憲法25条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の日本語訳の原語はwholesomeだった。この、人間の生活保障を最低限のレベルではなく文化的なレベルでも捉えようというwholesomeから、ウェルビーイングの概念に結びついていく。セーフティネットという、どうしてもウェルフェア、つまり古典的な生活基盤の保障に近い。福祉の領域でも、その保障のレベルを上げて、セーフティネットプラスαで考えて行こうという方向が必要である。

- ・セーフティネットは、本来はウェルフェアの概念であり、子どもの育ちをよくしようと考えるとウェルビーイングの概念が必要だろう。社会の底が抜けてきた近年、もう一回セーフティネットを再検討しなければならない状況にあり、改めてウェルフェアの概念は必要だろう。施設では、ウェルビーイングという言葉はかなりひとり歩きしていると思うが、それをみんなが使うというのは、子どもが育つということに着目していこうとしているからだと思う。

〈子ども個人を軸にするか、子どもと家族（親）で考えるのか〉

- ・福祉も医療保健も、子ども個人、子どもの育ちが理念の軸であると理解していいか。ただしそれを、どの側面からどのように支援して取り組んでいくかには双方に違いがある。児童虐待に関しては、子どもを守るための社会の仕組みの議論は福祉のベース。医療保健の焦点は個だと。
- ・考え方としては個人の救済から始まっているが、福祉的な視点では、個人が独立しているのではなく、家族と一体化していると考えて。つまり、家族の中に個人が巻き込まれて良くない状態におかれているので、個人だけを対象にはできず、家族全体を対象にして支援するという。そこで、児童虐待の政策を考える際には、家族全体を支援するという視点が必要だとされるようになり、今は家族も含めた支援が議論の中心になっている。
- ・そのために兎相も、家族の再統合、親への治療や支援という方向を目指してきた。子どもは家庭がなかったら育たないので、家庭と子どもと一緒に支援すべきというのが福祉の視点。だからこそ親を加害者とはみなさない。しかし、そのような視点で政策が立案されてきたために、支援の方向性が拡散してしまったような気がする。
- ・確かに、広がっていく。逆にいうと、狭く政策を考えていたら、効果がない。やはり背景にある問題の改善にも取り組まなければ、大元の部分が結局は保障されない。今は視点が広がってきていて、予防や再統合、場合によっては自立支援、あるいは生活困窮者への幅広い支援というようなかたちで、政策をトータルに見ないといけない。

- ・つまり、子どもを軸にしても、親抜きに子どもは守れない。だから子どもを軸にした中で家族というところだと思っていいいのか。
- ・最初から家族を含めると広がりすぎる。
- ・子どもを軸にして広がっていったらいいけれども、子どもと家族を中心にするると拡散してしまう。
- ・今言われている虐待の親支援とは、一人の大人の「親の部分」だけのことであり、本当に親を支援しようと思ったら、一人の人間として、大人としての支援を考えるべきではないという議論もある。
- ・虐待であると私達が評価する家族は、明らかに連鎖によって作り上げられた家族と、新しく虐待するようになった家族と、両方ある。たとえばその時に、育児の未熟な親、あるいは親として未熟な人が虐待者になっている場合があり、それが切れ目のない、妊娠期からの支援の背景となっている。これは家族が視点になっているから出てきた政策だと思う。
- ・理念を考えると、児童福祉法の総則とか虐待防止法の目的を踏まえる必要があると思う。児童福祉法も歴史的には児童保護法のようなニュアンスで提出されていたけれど、すべての児童を対象として、国及び地方公共団体は、保護者とともに子どもの心身を健やかに育成する責任を追うという定義となったので、理念的にはウェルビーイングを志向した法律だと思う。また、ウェルフェア、ウェルビーイング、パーマネンシー、セーフティは、その上位概念としては、虐待防止法の目的のところにある、最善の利益や人権・権利というキーワードがそれにあたるだろう。
- ・子どもを軸とするか、子どもと家族とするか。具体的な対応としては、子どもを軸にすれば、積極的に家族に介入することになり、分離した後、その子をどうするかというところでパーマネンシーという考え方が出てくる。そして適切な養育者を探す、養育する制度を構築することになる。子どもと家族は一体であって、家族を支援することが子どもの適切な影響に繋がるという考え方を取れば、家族を支援しながら予後を含めて維持するシステムを作ることになる。

〈親子を分離することについて〉

- ・子どもを中心に考えると、今の家庭に置いておくのは好ましくない、あるいは家族と一体に考えると良くないというケースは多々ある。その場合はとりあえず安全を確保し、分離保護をする。ただその後、分離保護のままではなく、家族の改善を図って再統合するという方向にある。つまり必ずしも、家族と子ども、どちらを軸に考えるかで、分離するか否かの判断が異なるというものではない。
- ・パーマネンシーでは、子どもの時間感覚を尊重することが強調されている。発達心理学上、0歳時の1年と10歳の1年では意味が異なる。幼少期に非常に脆弱な家庭で育つ場合の1年の重みは大きい。その期間内で、親自身の改善が認められないならば分離するという考え方の基盤には、この子どもの時間感覚の尊重がある。保護者と共にというのも、1年とか半年は家族維持として、住み慣れた地域で、親にかなり充実したサービスを提供したうえで、権力的介入を行うという、プライオリティを明

確化する概念としても使われるようだ。

- ・あくまで主体は子どもだが、子どもの権利のために家族を支援しなければならないというところがポイントで、そのために家族を一体のものとして支援環境を構築していくということでは。
- ・現実のケースを見ていて、虐待で加害しているのが親であっても、親を単に加害者・悪人と捉えることは、子どもの利益にならない。そこでどう展開すればよいか。小児科では、医者は子どもだけを見るのではなくて、いつも子どもと親を見ることが基本だと最初から言われる。絡み合っているものだから、両方見て両方支援することが基本であり、子どもを守るためには同時に親も守っていかないとならないということ。たとえ虐待であってもそのスタンスは崩れない。ある時点では分離もある。しかし、長期的には、あくまで親子という視点、親子を守ることを考えると、片方を加害者、片方を被害者とするのは適切と思えない。
- ・分離という考え方も不十分だと感じており、レスパイトという考え方を取りたい。一時的にちょっとほっとするという意味。
- ・今の危機を乗り越えるための手段としてそれを使うということであって、決して親子の分離ではない。
- ・米国や英国はそこが違っていて、例えばアメリカでは、1年で親の状況が改善できていないと判断されれば、養子縁組が提供される。ただ、オープン・アダプションが主流で、実親子関係は法律上断絶されても、継続する。生活の同居ということではないが。
- ・再統合とは一緒に住むこと、では必ずしもない。親子の心の関係の再統合ではあるが、具体的にどのような形で再統合するか。現状では、一緒に住むということすなわち家庭復帰ということが多いが、危ないケースは多い。ある意味では絶対返さないことも必要。生活を一緒にする形で返しはしないが、親子の関係をどう作りなおしていくのか工夫していく場合もあるだろう。
- ・『子ども虐待対応の手引き』にも、家庭復帰だけが再統合ではないとある。離れた場所にいながら親子の関係を再確認して再統合という形もある。
- ・現実的には、再統合として、再び一緒に住むことになる率が、日本は高すぎると思う。

〈子どもの権利と親の権利〉

- ・親の権利と子の権利は対抗関係にあることが多く、とかく児相は親からの主張に対して弱い。親は自分の権利を主張するし、今訴訟になっているケースでは、親にも子育てする権利があるという考えや、親の権利という要素が大きい。虐待介入が今までと違ってきていることの説明の中で、介入的ソーシャルワークと支援的ソーシャルワークという言葉が使われる。介入的ソーシャルワークは、親の利益と子の利益が相反する可能性があることを前提としている。従来の児相のソーシャルワークは、親の生活を改善することがすなわち子の利益につながる、親の権利保障は子の権利の保障である、という理念でやってきていた。そこが根本的に違うという説明もしたりしている。
- ・長く実務をしてる人間にとっては、辟易する親はよくい

る。親子に関係をもたせると、どんどん子どもの利益を侵害し続け、子どもの自立後も親がお金を巻き上げたりする。親から関わりを持たれて、危害を加えられ、自立できない状態に追いやられる子どもも少なくない。親が改善し、ある程度適切な関係性が保てるケースは関係を持たせたいが、どのケースもすべて親と子どもの関係を保障すべきだと考えるのは非現実的。親との関係を断ったほうがいいケースはある。むしろ、子どものことを適切に考えてくれる別の大人を見つける方が、子どもの利益にかなうケースは多い。日本は、その割り切りが、欧米ほどはよくなくて、なんとか親との関係を維持させようとするために、いつまでも被害を受け続けるケースのほうが圧倒的に多い。理念倒れになってしまっただけで、実際のケース判断ができないとなると、かえって子どもの安全性、利益を損なう点は押さえておく必要がある。

- ・それは確かに賛成。10年も15年も関わっているケースの中で、絶えず親との関係をつなげようとする中で、結局子どもの自立心が摘まれてしまうものもある。親に精神的に拘束され、自立心が持てない子どもに対しては、どこかでそれを見極め、代わりの拠り所をどう作るかが大切。それがないと親から離れられない。でも見極めは難しい。
- ・そういう意味では、理念の重要な要素は、子どもの最善の利益、子どもの人権が十分保障されることを前提に、その周辺の家族の再生など、もう少し視野を広げていく形にしたい。その核が曖昧になると、周辺部を重視するあまり、核がかえって壊されるとこともありうる。そこで、欧米はその長い経験の歴史を背景に、「猶予は1年」などと定め、自身の改善に努力する親に対しては支援を保障し、努力しない親には支援を打ち切り、新たな養子縁組や違う里親を提供するようになったのだろう。

〈子どもの安全安心〉

- ・親の権利と子の権利の対抗を調整する基準、つまり実務上は分離の基準は明確ではない。子どもの最善の利益がその基準とされるが、簡単に言えばそれは安全安心だろう。つまりセーフティに繋がる。子どもの安全安心の確保を入り口や基礎として、そのためのシステムを考える。米国のセーフティはそういうことで、入り口の基準に安全安心をおいて、その上で分離の判断している。今の手引は安全安心が基軸とされている。安全安心の保障が、虐待対応のベースだと思う。
- ・安全安心は非常に大切。最近、教育学で、三つの間（ま）というのを教えている。三つの間というのは、空間（居場所）、時間、仲間。仲間については、人間関係であり、教育では仲間だが、虐待では親子関係にあたるだろう。この三つの間について、安全安心の間を探そうと、子どもは必死でSOSを出しているような気がしてならない。家庭という生活の場が、安全安心の場でない。それから貧困問題でも、子どもたちがこの三つの間で、自分自身が安全安心だと思えなければ、SOSを出すのではないか。我々がやってきたこととは、この三つの安心安全を保障するようなこと。つまりセーフティネットや貧困問題対策だが、これを虐待対策に含めていいのかが疑問。貧困

家庭でも、立派に自立した大人になった子どもたちは多く、その人たちはなぜ立派に育ったのか考える必要がある。自分の中で、トラウマ治療して自己実現して、親をモデルから切り離して、自分の力で大人になったのではないか。子どもは可塑性や柔軟性があり、立派に成長する力があるから、周辺を手当するより、やはり子ども中心に手当したほうが、子どもが自分で自立していくという感じを最近持っている。やはり子どもを核にして、その周辺のところにどう介入していくかという政策を打ち出せたら一番いいのではないだろうか。

〈施設で育てる際の目標〉

- ・子どもの育った姿とは、どこを目標にして、どのような言葉で表されるものなのか。日本は目標をどこに置いているのか疑問に思う。施設を出た子どもたちは、社会的な立場としては、かなり低いところで生活して生きている。そこが我々の取り組む目標であってはいけない。だから一言で「成長発達」という抽象的な言葉ではなく、もう少し具体的に目標が必要ではないか。分離すべき時であれ、他の支援をする時であれ、その具体的な目標に至るために行う必要があるかどうかという判断が変わってくるだろう。
- ・東京と大阪市で大規模な調査があり、それをみると一目瞭然。施設出身の子どもは、非常に良くない状況にある。よくない社会的環境、あるいは孤立した中で、行き詰まっている。親との関係で非常に苦労していることもある。しかもアンケートに答えた子どもは、比較的施設との関係がいい人と想定される。そういう子ども、その状況だから、施設と連絡の取れなくなった人はもっと悲惨な状況に追い込まれているのではないか。少なくとももう少し上の水準が担保されるような、そういう政策が必要。個人の責任とならないように、トータルな全体像を押さえ、社会の平均的なところで生きていける力、少なくとももう少し自立できる力、それを維持するための成長プロセスの手立て、自立の支援策、そういうことを考えていかないと、子どもの安全や最善の利益につながらない。そういう方向性を理念としては押さえつつ、それを実現するための政策の基本的考え方をはっきりさせたいと思う。
- ・英国の施設を見学した際に、そこで大切にしている目標を聞いたら、ここを出た子たちが、私達と同じように一般社会で生活できるよう育てるのが仕事ですと言われた。ここまで明確な目標をもっていると、全て変わってくる感じがあり大事なことと思った。これがないと世代間連鎖は断てないと思った。実現するのはたいへんだが。

〈生活にハンディのある家庭への支援〉

- ・問題の立て方によっては対象範囲が広がっていくが、ハンディを抱えて生活している人たち、つまり、母子家庭、貧困家庭、あるいは夜働いている人たちの家庭などは、施設の子も達と同じ状況に置かれている。夜働いている人たちの家庭には、ほとんど福祉支援が入っていない。ステップファミリー、あるいは外国人の家庭、精神障害を持った親の家庭、知的障害を持った親の家庭もそうだろう。そういう一群の人達がたくさんいる。その支援

がほとんど十分にされていないために、その子どもたちが被害の対象になって、児童虐待が量産されているように思う。一般家庭まで広げる必要はないが、困難があってもハンディを持って生活されている人たちへの支援が地域の中で実現しない限り、虐待は減らないと思っている。少なくとも子どもたちは健全に育てる最低限の支援政策が必要だ。理念の中にそういう人たちをしっかりと支える政策を、地域の中に作っていくべきだというのが方向性として大切。

- ・グリーゾーンに対する支援制度、ここはおそらく、英国の「ワーキングトゥギャザー」(1999年)の、大きな走りの一つだったと思う。グリーゾーンを行き来している子どもはたくさんおり、入った時だけ支援しても、出た時に支援がなければ効果がない。「ワーキングトゥギャザー」の理念がとても大事だと思う。要するにインニード。インニードをしっかりと政策の対象に入れて支援していく。これはある意味で要支援児童という点で要対協の制度だともいえるが、中身がやや違う気がしており、子どもがちゃんと育つようにしっかりと支援し続けるという仕組みを作る。そこで虐待に陥っていかないよう支援するだけではおそらく不十分で、支援をし続けるということだと思う。
- ・そういう子どもを抱えている家庭は、自己責任的な論調で責められることが多い。寛容さの概念とは逆だ。だから、家族機能を社会が積極的に補完していくシステムが必要だと思う。「自分でがんばれ」ではなく、手を携え、支えていくことが必要。
- ・要支援対象や要対協のケースに、「次叩いたら虐待として動きますよ」と告げる、それは支援ではない。支援対象に対して、「そうしているあなたが悪い、これ以上したら…」という関わり方は間違っていると思う。

〈相手主体の支援〉

- ・専門性、専門職とはいったが、専門家の視点で指導したらいけない。相手を生活の主体として、その立場に立って、その人たちがよりよく生活できる方法を一緒に考えるという姿勢がないと、相手は反発する。相手を主体にした支援、そこは理念とした方がいいだろう。
- ・それが今後の日本の理念として大事かもしれない。英国はカンファレンスに親が参加するようになっていて、どんな支援が必要なのかを親から聞くのが当たり前になっている。要は主体が親だということ。地域のケースワーカーに、カンファレンスに親が入るようになったのはいつ頃かと聞いたら、実は1970年代の終わりくらいにはもう始まっていたらしい。質問に対して、「他の人の問題をその人がいないところで議論するなんて。そんな失礼なことは私達にはできない」と言われた。非常に大事な考えだと思う。
- ・実際、当事者に意思決定を委ねるだけの時間や労力にはものすごいものがある。日本では介入中心主義にならざるを得ない実情もあるわけで、民間の力をどう使うかということも課題かもしれない。米国にも英国にも、民間版の児相のようなものが多くあって、そういう中で実現している。措置権限を持っている機関が措置業務を全部担う時代から、民間中心に適切にシフトしていくことも

必要ではないか。

- ・理念をきっちりしとかなないと、民間を含めて監視と介入的対応になりかねない。そのためにはやはり理念があった上で、その理念を実現するには官の力よりも民の力のほうがいいというところで広がっていかないとだめでしょうね。
- ・主体的支援、パーソナルな個別の対象者の支援が最近出てきつつある。その考え方ははっきりした上で、今の役所の体制でできない部分を、どう幅広い連携なり民間との協力の中でやっていくか。そうやっていけばいいが、理念がないと、おっしやるように全部で監視する形になってしまう恐れがある。

〈当事者参画〉

- ・当事者参加が個人責任主義に陥るリスクもある。当事者参画に関しては、右派からも左派からも支持されるような側面が歴史的にはあった。主体を強化する、つまりその人の責任意識を強化するという論理展開がなされることもある。
- ・協働性や当事者もチームの一員という程度でないと、対等に責任があるという話になって、当事者参画がその人に自分で計画をたてて遂行するよう責任を押し付けるためのものになるおそれもある。
- ・虐待問題で言うと、やはり子どもが主体であると考えたい。虐待は保護者の加害行為。加害行為をせざるを得ない状況に対してサポートはしていくが、でも、子どもの利益が守られているかというところに立った施策であるべきだし、家族と子どもを同列で支援することが前提にはならないと思う。確かに親には親の事情があるだろうから、当事者として何らかの形で参加してもらおうことになると思うが。
話は変わるが、性犯罪は親告罪。実務的には、「もしも訴えればこういうプロセスをたどる。あなたはどうしますか」と尋ねる。明らかに犯罪なのに、被害者の児童や女性が決めることになっているが、これでいいのかということが、議論されている。こういったことも含めて、当事者参加にもさまざまなレベルがあり、どういう形で参加してもらおうのいいのかという問題はあるだろう。
- ・当事者参画は、社会的リソースの活用を促進するのか、抑制するのか。実は親族にできるだけ里親になってもらうことで社会的なコストが軽減するとされてきた。あるいはアドプションというものを普及していくと、社会的コスト安に結びつき、それだけ社会的総体のコスト安に繋がるという論理で、右派からも支持されてきた。家族依存が、当事者参画には結びついている。家族依存や、家族によるケアを前提としない社会的ケア体制を活用するための手段として、当事者参画を使うのだという認識の共有が大事。
- ・サイズ・オブ・セイフティやソリューションアプローチがやっているのは、当事者が支援策の作成者の一人になる。理念の話でいうと、今の現場の職員は理念どこの状況ではない忙しさ。一方で、国は分離保護優先で、介入を強化するためにどうするか専門委員会でも議論しているが、現場の意識と乖離している気がする。
- ・メディアでは、「迷ったら保護！」というのが強調され

ている。

- ・その後どう日本の仕組みを作っていくかとしているのか。より多くの分離が行われ、しかも返さないとしたら、大人になるまで育て上げる責任は誰が持つのか。
- ・そこで里親、養子縁組、パーマネンシーが出てくる。また、子どもを返せる場合は家族再統合を進め、家族再統合のための保護者支援プログラムを推進するとされている。
- ・一見、ストーリーとしては最後まである。
- ・現場の職員の中で介入優先に対して強く抵抗を持っている人は多い。自分たちが行くのは、介入なのか支援なのかということでも分裂状態に陥っており、未整理なところ。
- ・その前に、現場は理念どころじゃないということ。忙しさと理念どころではないが、逆に理念がないから虚しさにつながっている。いくら忙しくてもこらへんで理念は整理しないと、やりがいややる気、目標が持てなくなるような気がする。児童福祉法に理念は書いてあるけど、それが実現できていないのであれば、現状を次に変えるための理念なり方向性なりを出さないと軌道は変わらない。

〈理念の整理〉

- ・理念については整理が難しい。今までいろんな考え方の理念が出た。本研究の提言ではぜひこれは理念として入れるべきだということを、もう一回整理する意味で、指摘していただきたい。
- ・「子どもを軸に」というのと「当事者主体」という二つのワード。
- ・抽象的な理念だけでなく少し具体的ないくつか、項目を入れ込まないとイメージができない。
- ・児童福祉法の総則が、理念として明確なものかといえば、実は少々ぼやけているかもしれない。児童虐待の場面を想定するならば、もう少し具体的に示さないと、児童福祉法1～3条だけでは曖昧。子どもの権利条約があるといっても、ではどうやって守るのかといえば、その方向性はさまざまあり得るのだから、虐待対策において誰もが納得できる明確な理念を打ち出す必要がある。虐待防止法も、虐待は人権侵害であり、次世代に悪影響を及ぼすものであるとして、虐待を防止することが目的であると書いている。ただそれは理念ではなく、目的。児童虐待防止法に、理念があるかという、ない。

〈保護〉

- ・児童虐待防止法15年の振り返りをしないと、今の動きは部分的なことばかりが先走っていく感じがしている。全体を俯瞰して、児童虐待とは何か、どうしたらいいのかを考えたい。対策は「疑わしきは保護」「介入せよ」だから、まさに今まで話をしてきた、当事者の立場はおいていかれている。だから「本当に虐待対策はそれでいいんですか」ということは投げかけられている気がする。
- ・保護した後の親との激しい対立で行き詰まり、返せなくなる。
- ・虐待防止法が出来た時、親には毅然として対処すべきという考えが基本にあり、それはそれでよかったが、誤解されている部分もある。
- ・実務的感覚で言うと、成熟した対応があったうえで「迷っ

たら保護」が推奨されているのであればよいが、現状では、保護が必要なケースが保護されていない。例えば、市町村は保護が必要と判断しているのに、児相が保護しないという対立。こういった児相と市町村の対立はそこかしこで起きている。

- ・しかし、その市町村がどういったレベルの力を持ったうえで、主張や判断をしているかはあまり問われていない。それで研修が必要だという話になるだろうが。

〈子どもの虐待とグレーゾーン〉

- ・子どもの虐待とは何かという点も、曖昧模糊としている。定義の幅をどう取るかで、仕組みが変わってくるだろう。マルトリートメントでも、幅広く養育支援も要支援も含めて考えているから、そういう意味ではもっと全体性のある策を考えたい。
- ・定義は、法律上はある。しかし実務場面ではグレーゾーンが多い。要対協が、要支援まで幅を広げてきたのは、グレーゾーンが多いから。グレーゾーンだからと放置していると、虐待に移行していく。予防的に考えれば、グレーの段階から支援を開始したい。虐待が起きてからでは、支援の効果も薄い。グレーゾーンに対してもっと積極的に出ないといけないという考えから、要支援あるいは特定妊婦といった形で、予防的な分野に移ってきたと思われる。だからそこは重要な点。予防的考え方で問題に対処するというのは重要な理念であり、そのために支援対象が低年齢化して、妊娠中から支援するという方向性は正しいと思う。さらに、諸々の生活上のハンディを抱えた家庭はたくさんある。そういった家庭に対しても同じような意味で支援策を強化しないと、放置すると虐待に移行していく。ハンディのある家庭への効果的な支援ということも、重要な理念として考えている。生活のしづらさを抱えている家庭は要対協のケースにたくさんある。母子家庭、父子家庭、外国人の家庭、障害を持った親の家庭。支援策がないままにチェックしていくと、介入になっていく。支援策を充実する対策は、予防的発想ともリンクして、より重要な虐待対策の方針になると思う。
- ・グレーゾーンの話については異論ないが、児童虐待防止法の虐待の定義は適切なのか。
- ・あれははじめから問題がある。問題をクリアにするために定義を作ったから。現場の人達にとってのクリア。だからこそ「迷ったら保護」というような、一言で片づけられるようなことにもなっている。
- ・子どもを中心に考えたら「マルトリートメント」。マルトリートメントという定義を入れると裾野まで広がる。予防的なところまで。ところがマルトリートメントという概念ではなくて、ああいう定義があるから、定義に当てはまるか評価や診断することに目が行く。実際、現場はクリアカットなものじゃなかったら動けない。マルトリートメントという概念では動けない。
- ・特に介入的にいこうと思ったら、曖昧さがあると動けない。支援なら曖昧さがあっても構わないが。
- ・介入理論とはインターベンションで、医学的分野から出た用語。日本で介入という語は、「割って入る」と理解されている。本来は、介入とは支援のこと。そこが社会的

的に今は理解されていない。

〈子ども家庭福祉の軸になる理念〉

- ・児童虐待対策強化プロジェクトのあり方の理念のところ、最後の社会保障審議会の資料。そこに子ども家庭福祉の軸となる理念は「単なる安全確保を超えたすべての児童の健やかな成長とその実現のための養育支援であり、すべての児童は適切な養育を受ける権利を有するとともに、その自立が保障されるべきである」とある。これはまさに「子どもを軸とした」というところが書かれている。主体的というか、児童福祉法をベースに具体的にこうなんですよという書かれ方をその下で書くと、私達の理念としては。
- ・子どもを軸にと考えると、こういう内容になる。何を保障すべきか書かれているわけですから、これを踏まえた形で、より幅広い支援というものも出てくる。これを管理的支援でなくて、より主体性を持った支援の形で、話を進めていくということが基本的理念になる。

〈小括〉

- ・再整理すると、子どもを軸においた政策の理念。子どもを軸に置くという部分で中身は今のこの資料。今後の児童虐待防止対策のあり方。子どもの家庭福祉の軸となる理念が、「単なる安全確保を超えたすべての児童の健やかな成長とその実現のための養育支援であり、すべての児童は適切な養育を受ける権利を有するとともに、その自立が保障されるべきである」。そこをしっかりと押さえた形の支援策。更には、子ども、親を含めた、主体者としての当事者、そこを中心に据えた支援策を強化する。いわゆる客体としての加害者・児童という形で政策を展開するのではない。当事者主体。児童福祉法に規定されている目的の部分は抽象的なので、より具体化させた理念を全面に出したい。もうひとつは今広がってきている予防的支援策の強化。年齢の早い段階、あるいは妊娠期での予防と、グレーゾーンで生活している、ハンディを抱えた家族を幅広く支援する政策展開が大切という意見があった。民間の力を活用した政策体系を展開していくという方向性も出てきた。他に、アメリカで強調されている3つの理念、パーマネンシー、ウェルビーイング、セーフティ。これらもおさえておく必要がある。
- ・子どもの成長の中身についてはどうか。どのレベルでの成長を守るとか、世代間連鎖についてなど。どの水準の社会的自立を可能にするか。
- ・平均的で最低限の社会的自立の能力の育成。そういった中身についても付け加えたい。
- ・民間はやろうとする力はあるけれども、行政が後押ししてくれないということがある。
- ・行政と民間というと、行政が手一杯でできないことをする印象があるが、「民間でした方がいいこと」については、しっかり民間を育てる方向にいくとよいのだが。
- ・行政が上位に立って民間をコントロールするのではなく、行政は民間をサポートしてほしい。
- ・児相と市町村、児相と施設、みな上下関係になってしまっている。対等な連携というのは実現が難しいが。

- ・ 児相は、助言・援助するということになっている。指導という言葉は使っておらず、援助とある。
- ・ しかし都道府県にはみんな「指導」という意識がある。
- ・ 指導でなくても、今は、援助する・される関係。そのような関係は基本的によくはない。
- ・ 保健所と市町村の関係も、都道府県と市町村で上下関係意識があるからうまくいかない。
- ・ パートナーという感じではない。児相と施設もそういった様子がある。
- ・ 上下関係の中に自分が身をおくと、相手に委ねてしまう。市町村は「児相に判断していただく」という意識になる。

〈近未来に関わる支援策〉

- ・ 近未来に関わる支援策の方向性、理念について考えていきたい。方向性として大切な点について、考えを聞かせていただきたい。これまで、児相は要保護に大きくウェイトを置きながら、機能・役割を分担し、連携を活かしていくべきだというのが、今まで出てきた方向性。しかし児童福祉法で規定されているように、あらゆるケースを児相が背負うということではもはや成り立たない。児相は要保護性の高いケースを中心に担当し、その他は市町村や民間が担当といったように、機関連携の構築は方向性として必要だと思う。
- ・ 要支援に関しては、都道府県と市町村が共同して関わる必要性が出てくると私は感じている。児相は要保護に特化していくにしても、都道府県は要支援を対象にした政策づくりを市区町村と財政的にもパートナーシップを結び、関わっていく必要があるのでは。
- ・ 要支援ケースについては都道府県と市町村の共同連携体制の中で拡充していく。
- ・ 財政は都道府県と市町村。場合によっては国もあるのでは。
- ・ 要支援政策の具体的サービスは市区町村中心にサービスを拡充する。政策立案や予算面では都道府県と市町村で共同して行う。
- ・ それは近未来ではなく今からやることであり、そのように動いている自治体もある。
- ・ 要支援対策の協働と連携のあり方。それから厚労省だけでなく、裁判所、警察庁、文科省など、省庁を超えた連携体制や総合的対策の構築も。
- ・ 各地の要対協をみると、その成り立ちとして、福祉が中心であるところと、教育が中心であるところ、保健が中心であるところがある。中でも教育系が力を持っている印象がある。
- ・ 子どもに関しては一番大きな予算と組織を持っている教育が、虐待対策の中心になるとすれば、福祉の動きはどのように変わってくる。
- ・ 子どもを教育し自立させるという視点を、教育の人たちは全員持っている。
- ・ その場合、虐待の子どもの成長発達と自立は具体的にどの様であるのか。
- ・ 初任者研修会で虐待の講演をした。参加者が目からうろこだと言っていた。長年講師をして、やっと採用試験に受かり教員になる人から、モンスターペアレントや問題行動のある子どもがいる家庭について、虐待の視点で捉

- えれば、全て理解がいったという感想があった。教師はベースがしっかりしているから、初任者研修から、もう理解が得られる。
- ・ 教育の人は指導に傾きがち。教育のアプローチと福祉のアプローチの違いは何かと言えば、福祉は受け止めて相手の話を聞く、教育は指導するという点。
- ・ 日本の教育の特徴でもあり、教育のあり方も変わらないといけないうだろう。
- ・ 教員養成課程に、家族支援の授業が必要だと思う。
- ・ 医療も保健も教育も、当然福祉も、児童虐待問題を、学科の中で、あるいは各部門の研修の中で必ず取り上げる仕組みを作っていく必要がある。
- ・ イギリスについて、類する組織変革を聞いたが、イギリスの組織のトップは小児科医とのこと。
- ・ イギリスは、例えば住宅政策の中にも、団地を作る際などに、居場所や支援拠点を必ず設置するようになっていくとのこと。つまり、住宅政策の中にも家族支援が織り込まれており、そこは日本にない発想。今の省庁連携は、警察庁と厚労省と文科省と内閣府で止まっている。もっとあればいいと思うが。
- ・ 研修で養成すればいい。今はまだ介入と支援が対立的になっているが、この考え方についても、基本的な優先順位としては地域民間支援、そこがうまくいかないときに行政関与、さらにうまくいかないときに司法関与というような大きな流れも必要だと思っている。また欧米を見ていると、行政が行き詰まった時は司法が最後に出てくるという仕組みが明確にあるが、日本は明確でない。今は何でもかんでも行政という時代ではなくなっている。民間でうまくいかないケースは行政、さらにうまくいかないケースは司法という流れの枠組みが要ると思う。ちょっとずつ民間が生まれてきている。それを行政が財政面も含めて育てる。育てることが根付いてくると、もう少し地域で有効な民間支援ができる。今すぐ近未来でというより、将来的にはそういう役割分担も必要と考える。
- ・ 保育所が小規模化して、家庭で保育する保育ママなどは、地域でのレスパイト先になりえるし、まさに地域民間支援だろう。
- ・ 身近にある様々な草の根の子育て支援。
- ・ 保育ママは内閣府の少子化対策で出てきた結果の一つ。保育施設の待機児童が多い現状、無資格者でも保育ママをできたらいいと思う。
- ・ 参加したシンポジウムで、高松の検察の動きが紹介され、全国の検察庁にテレビ中継された。司法が福祉と事前協議して、より有効な形で保護者に指導を行うというもの。児相の指示に従うよう親を指導したり、保護観察処分の中で保護観察所と児相のタイアップで保護者の改善を図るなどの提言している。司法と福祉の協働の形の具体的な提起と思う。今は独立して存在する司法と福祉の対策をコミットさせて、より効果的な支援に向けた体制構築という点で、非常に意味があると思われた。
- ・ 確かに積極性が感じられる。
- ・ 裁判所の様子も勘案し、検察の役割と判断したと思われる。高松高検検事長の意識は高く、単に罰を与えるだけでは解決につながらない、より有効な改善を考えた時に

は、福祉と連携した対処が必要だと問題提起されていた。検事総長も高松の児相を訪問している。こういった福祉と司法が連携した支援策も、これからの方向として重要だろう。警察は子どもに怪我があると比較的すぐ関与する。警察のケースは全て検察に行く。そのときに検察が単に事件性という判断で懲役何年などと単に罰を与えるのではなく、福祉と十分協議した上で、どういうメカニズムで虐待が起きたのか理解し、どうすれば具体的な改善につながるか柔軟に対処すること。各自自治体の検証委員会にも要請されれば情報を出すということだった。今まで司法の情報が提供されることはほとんど無かった。場合によっては親権停止か喪失のために、検察官の申し立て権も必要に応じて使うことも考えられる。児相が使うと対立するため、検察が場合に応じて役割を引き受けるとのこと。プロジェクトチームの提言としては、かなり先駆的な提言と感じる。具体的に定着できれば有効な支援策になるだろう。

- ・それは、警察が事件として扱いたい事例に限る話だろうか。頭部外傷で病院に来た事例で、警察が来た。家族援助の道筋が立つまでは、捜査を続けるという形で監視しておくという話で助かった。
- ・高松高検は、事件として処理すべきかどうかは事前段階の協議ができるとしている。病院で難しいケースがあった場合、警察に通報する（事件として処理する）前の段階で、検察と協議も可能とのこと。シンポジウムの時、警察も事前協議はかまわないと述べていた。
- ・多くの警察は、児相の情報を必要としても自分の情報は出さないという傾向は無いだろうか。
- ・シンポジウムには警察も参加している。ちょうど全国共通ダイヤル「189」が実施される直前にシンポジウムがあった。189に泣き声通報が入ったら、高松では仮に夜間でも、警察が現場確認に行くとしていた。
- ・警察は大きな組織と人を持っており、動き出したらずごいが、どこまで出てもらうかが問題。制度化されてないので、今は独自の動きになっているが、制度化したら、警察の安全確認の仕方もガイドラインが作られ、全職員に虐待研修が必要になってくる。
- ・フォレンジック・インタビュー（被害を疑われている子どもへの客観的聴取方法の1つ）で検察や警察の関わり方をどうするかが課題となっている。面接時の検察・警察の同席を具体的にどうするかはこれからの話だ。児相が性的虐待受理後、最初の面接時に警察・検察が全て参加するのは適切ではない。事件化するケースはさほど多くない。
- ・警察は性的虐待か死亡事例において介入してくる。身体的虐待、ネグレクト、心理的虐待については、警察は見つけるが、児相に全部送致して対応を終了する。性的虐待に関しては、親告罪になるから、裁判まで行くので、その際に調査に入る。だから虐待の中でも性的虐待に関しては、警察は今までのノウハウもある。しかし他の虐待に関しては、立件できるかどうかの視点で介入するため、加害者ばかり視野に入っている。そういった点の警察の知識を変えるために、教育を変えていかないとならない。
- ・あらゆる専門職養成の教育に虐待臨床の教育を入れる必

要があると思う。

- ・教育分野でさらに強化して欲しいのは、中高生。これから親になる世代に対する体験学習、保育所体験、幼稚園体験。今は子どもと接する機会が極端に減っており、そのまま親になるため、子どもとの接し方、理解の仕方という意味で体験教育を制度化してほしい。
- ・学校教育では子育て体験学習は広がっている。小学校で赤ちゃん訪問をしたりすると、お母さんもエンパワーされるようだ。
- ・誕生学協会では講座を開くなど、熱心な活動をしている。茅ヶ崎市など、高校に出前授業をしている市区町村もある。特に性教育は是非とも必要だろう。しかし文科省は性教育に消極的だ。
- ・医師国家試験に、虐待問題の項目があった時期がある。虐待の講義については、なかなか広がらない。医師国家試験の項目に虐待問題が必ずあるとなれば、学生はみな学ぶことになる。最低限のものであっても、子どもに関わるあらゆる専門職が虐待の知識を持つことはたいへん大事なことと考える。
- ・虐待の定義だけでもよい。職種に関係なく、全ての公務員の新規採用に教養でもなんでもいいからやってほしい。
- ・西東京市は市役所職員対象に、17回の研修を組んでいる。東京都児相センターの元所長だった現市長の、窓口に出る可能性のある全職員に虐待の研修が必要だという考えこれは被虐待児の中学生の自殺事件がきっかけのこと。
- ・保育士の国家試験の項目には、少しだけ出ている。虐待のことが少しなりとも知識として残るだろう。
- ・少なくとも早期発見の努力義務のある分野の職種に就く人については、資格をとるまでに学習してもらい、就職後にも必ず虐待研修を受講してほしい。
- ・今後ご意見を伺いたいこととしては、一つは、介入と支援を分離するという。次は児童福祉司の国家資格化のあり方。他に、児相業務の一部民間委託について。現場で一番困っているのは、関われない保護者、関係を作れない保護者への関与の方法。保健師や市町村が困っているのは、対立関係になったり、関わりにくい保護者へのアプローチの仕方。
- ・関われないということがすでに難易度を示している。
- ・各要対協や児相にアドバイザーとして行くと、子どもは心配な状況にあるが保護者が関わりを拒否しているケースの相談が多い。基本的には、総合的に家庭状況をアセスメントして、最も有効な手立てを使って関わっていくことになる。保健医療のアプローチを使うことが有効な時はそうするし、地域で関わりのある人や、親族の力を借りたりする場合もある。場合によっては児相の職権保護もある。最初は現行制度の中の様々な手法で、効果がありそうな方法を使うしかない。そうしていると何らかの方法が見つかってくる。
- ・関わりやきっかけをなんとか作れる場合はそうすべきだが、それができないケースがある。保健師の場合、特定妊婦やハイリスクケースで、どうしても関われない、もしくは関わりができてはすぐに切れてしまい、それ以上何もできない、そういう事例は確かにある。徹底して工

夫しても援助関係になれないが気になる人というのは、重症度が高いという認識をすべきだと考える。

- ・重いケースでも、糸口が見つからないと放置することになる。その場合、児相の権限で立ち入り調査や保護するという対処しかない。
- ・関われない場合に児相が介入する際の基準を明確化することも必要だろう。
- ・関われないケースはリスク評価ができず、重症なのか中度なのかかわからない。しかし、関われないことそのものが、重度であることを示しているという認識を持つべきなのだが、実際は「チェックできないから評価できない」となる。
- ・全員で共有すべきところだと思う。何もわからない何もできないまま、保健師が延々と訪問し、拒否され続ける中で、数ヶ月、1年と経ってしまうのは危険。
- ・居所不明の場合は、訪問を拒否する相手がそもそもいない。行って断られれば、訪問者は非常にショックを受け

るから、問題のあるケースだとも認識されうるが、居ない場合は「居ないんだ」で終わっていた。それは問題であり、そこも考えないといけない。

- ・見えないということは、危険な事だと考えるべきだろう。

〈統計〉

- ・統計の問題を解決することなく、次の体制の議論はできないだろう。
- ・データベースにある基本的な数字がそもそも十分でない。
- ・福祉行政報告例での取り方の見直しは提言されているが、現行では記入要領に厳密に従わず勝手に計上している部分もあり、必ずしも実態の把握できない状況もある。
- ・総務省の指摘を踏まえた統計のやり方へ正すべきではある。しかし、ここでの議論のポイントは、総務省の指摘通りに数字が計上されても、深く知りたい部分の把握ができないということ。

平成27年度「今後の児童虐待対策のあり方について（3）第7回研究会 議事録

平成27年12月23日 午後1時30分～午後4時30分

出席者：津崎、稲垣、松本、保坂、林、小林、川崎、川松

〈3年目の報告書の作成に向けて〉

- ・2年目の報告は、各分野の課題点とそれを解決する方法を報告書とした。3年目は具体的な提言ということで、2年目の解決策をコンパクトに整理した形の提言としたい。課題点の解決策を、選択的に複数提示しているが、最終的にどの案を提示していくか。どの案も必要となると、それらの中の実現可能なものを検討してもらおうという提示の仕方もあり得るだろう。提示していただいた案は、どれも必要と思えるものが多かったので、取捨選択は難しいと考えている。

当研究会と並行して、厚生労働省で専門委員会が開かれ、大幅な改正議論がされている。松本先生がそこに参加しておられるので、当研究会報告書については専門委員会の案と比較する検討もしたほうがいいのかもかもしれない。理念については、当研究会の議論の中で出てきたものをまとめ直したい。専門委員会の素案には、子どもの権利条約を中心とした理念が提示されている。権利条約の「権利性」は重要な理念であり、取り込んでおきたい。

〈専門委員会の提言の骨子〉

- ・報告書をまとめる際の比較材料になると思うので、専門委員会のメンバーである松本先生より、専門委員会の提言の骨子を簡単にご説明願いたい。
(以下、松本氏の説明および出席者の意見)
- ・子ども虐待対策について全体像を見直すような抜本的な改正をしたいというのが大臣の意向であり、特に司法関与についてより積極的な提言が必要だという考えが示されたが、専門委員会の中では意見が割れている。また大臣から、子どもの権利について言及するよう提案があった。しかし事務方による法案の素案では、児童の権利という言葉は用いられていなかった。専門委員会の幹事会としては、そこは児童の権利ということを文言として入れたいと考えているが未定。
- ・幹事会で議論となっているのは、子どもの権利の擁護機関の創設を考えた際に、例えば児童福祉の問題だけに限るのか、教育など他の領域がどのように入るのかといった点。
- ・他に、子ども全体の問題ではなく、児童福祉法のところに子どもの権利全体を入れ込んで良いのか。子どもの権利条約を批准しているので、その考え方に則っていくこと自体には、反論がないが、法律に書くとなれば、他への影響が大きい。子どもの権利条約を児童福祉法に入れるかは、専門委員会で見解が一致していない。
- ・もう一つは、理念。法改正の具体的なあり方について、具体的な法文まで報告書に書くべきかどうか。例えば体罰について、体罰禁止を入れるべきという意見と、それはもう少し広い文脈であるから、あえて書かないほうがよいという意見があり、割れている。

- ・他に理念に関して議論に出ているのは、家庭的環境に関する点。永続性のケア、永続性の保障を理念に入れるべきではないかという話も出ている。
- ・子どもの権利擁護に関する仕組みの創設は、議論となったが児童福祉審議会が候補となっている。もっと中立性が担保できる独立機関が望ましいというのが多数派の意見だが、実現可能性が問題となり、児童福祉審議会がやるということで妥協をみた。
- ・都道府県を通じた責任の役割で、国および地方公共団体という書き方が多いが、ここはレベルをきちっと整理をしようということが、議論の最初からあった。ただ、都道府県、市区町村の役割については、さまざまな制度の行方を見てから整理したいとして、積み残されている。この点については、自治体の役割を明確にして地域ベースで仕事ができるようにしていこうという話があり、ここで役割を整理していく意義は大きいと専門委員会では認識している。
- ・あとは年齢の問題。2つのワーキンググループ、児童相談所と自治体に関する虐待防止のシステムのグループと、社会的養護の問題を中心とした養育のグループ、両方で議論の機会があり、特に社会的養護のグループから、18歳で支援が無くなることは問題であり、支援の対象年齢を引き上げるべきという意見が出た。結論から言うと、支援対象年齢については全体を上げるのではなく、虐待と社会的養護の領域に関してのみ引き上げることになっている。成人年齢が18歳に下がるという議論もあり、法務省からも数年内にその方向に進むだろうという回答を得た。成人年齢が下がることと、支援対象年齢を引き上げることについては、さまざまな意見がある。
- ・厚労省は、支援対象年齢を全領域で上げると、他制度への影響や、財政面の問題があると考えている。社会的養護は20歳までとしながら、20歳を超えても自立援助ホームや、児童養護施設などの利用継続については延長可能な方向で検討している。毎日新聞では、子どもの貧困対策として自立援助ホームの入居可能年齢を22歳まで上げると、子どもの貧困対策会議で持ち回りで決めたとあったが同じ流れと思われる。
- ・また、施設にいる子どもの措置の延長ではなく、19歳の子どもからの相談も受けるのかという質問が出た時、受けるという話と、人員不足・資金不足で難しいという話もでた。足りる、足りないの話と、そもそもどうあるべきかという話は違う。現時点では子どもの相談もちゃんと受けるという前提になっている。
- ・今後の新たな子ども家庭支援については、基本的には基礎自治体である、市区町村で基盤整備し、地域ベースで支援していけるようにしたい。またいわゆる在宅支援の際の地域のリソースとして、施設措置と同様に在宅でも措置をする、そのための財源も人材も回していく仕組み

を作るといように強化していくのが大きな方向としてあげられている。その関係で、児童相談所の機能を市区町村に移管していき、中核市まで含めて児童相談所設置を拡大していき、既存の児童相談所は分離や法的対応を伴う介入に特化していく方向になっている。

- ・今の児相は抱え込み過ぎている。また、「189」については、通告と初期アセスメントを同時に一本化して行う機関を設けるとい米国的な仕組みが多分念頭にあった。その上で児童相談所の機能を、介入分離あるいは法的対応に特化していくという議論の立て方だった。つまり、虐待のトリアージセンターを作るといった報道や、児相を分割していくという報道があったのはそういったことが背景だった。
- ・しかし私は、むしろ市区町村にしっかりした体制を作ることを見優先し、それとの関係で児相のあり方を考えることが筋ではないかと考えた。そこで、最初は報告書の書き方としては先に市区町村のあり方についての議論を示してから、児相の話が出てくるという形になっている。12ページから13ページに支援拠点の整備とある部分。
- ・基礎自治体で家族への支援がしっかりできる、特に在宅措置をしたときの支援ができる機能を持った拠点を整備することを考えましょう、ということ。ソーシャルワーカーを必置とし、児童相談所のスーパーバイザーも資格化して、共通の資格として置こうというもの。しかし、児童相談所の児童福祉司の資格化の議論が先行するとまずいと考える。例えば基礎自治体なり地域の拠点なり児童相談所にいる人は、共通の土台を持った専門職として、構想していくべきだろう。
- ・平成16年に要対協を作ったとき、ネットワークに専門職を置くという話がしっかりなされず、それで自治体に格差が生まれたのだらうということが、専門委員会・幹事会では共通認識。全体の意見として、専門職を置くべきことを強く言うことになっている。
- ・母子保健は実際に大きな役割を果たしているが、さらに虐待対応をしっかり位置付けようということと、妊娠期から母子生活支援施設も利用対象に含めたり、産前産後母子ホーム（仮称）など、妊娠期から住居が保障され支援を受けられる場所をつくっていこうという議論も多い。これは大事な点。
- ・児童相談所設置自治体の拡大については、中核市は全部必置にするという話がある。さらにできる時点から特別区を加え、必置にするといった議論がある。ここは専門委員会の中では慎重論もある。ヒアリングでは、人も金もつけないまま市区町村に置けと言われても困るという、ある意味当たり前の話がある。こういうふうにするのであれば、自治体に財源等の手当をすることがセットだと、専門委員会では繰り返し指摘されてきた。

〈児童相談所の機能に基づく機関の分化〉

- ・「児童相談所の機能に基づく機関の分化」については、例えば親と対立する法的介入と、その後の支援の両方を抱えることに矛盾があるのではないかという話。ゆえに機関を分けるべきだという意見もある一方、機関を増やしたら連携が難しくなるという問題もある。それならば部署を分ければ良いという意見と、一緒でもやれる、や

らなければいけないという意見があり、混乱している。

- ・通告窓口の一本化189については止めたいという意見と、始まってしまったのだから、それを前提にどうするかという意見がある。結論として、189は虐待通告窓口として続けていくという書き方になっている。ただ、正直言えば悩ましいところ。通告窓口を一本化して、何か最初のトリアージ（振り分け）をする振り分け機関を作るべきだという主張も強くされている。ただ、通告する側が重度か軽度かを判断しなければならない仕組みは良く無いとも言われている。

〈一時保護・一時保護委託〉

- ・「一時保護」については、今の一時保護所を、子どもの福祉を一層守れる場所へと整備する必要性を述べている。保護の位置付けを改め、筋道を立てられるよう、法律もより明確に整えられるべきだという話になっている。
- ・子ども家庭支援はターゲットが定まっていない。子どもにもう少し焦点化すべきではないか。
- ・内閣府による貧困対策会議の資料には、一時保護を里親優先でとある。
- ・大阪市の場合は里親ではなく、一般家庭がショートステイ先のようになっている。ただ、そこから里親を募集しようとしている。
- ・一時保護委託については、原則的に一時保護所ではなく里親にするという考えもあるが、一時保護は困難が大きく、親との関係も難しくなるのが現状。里親に一時保護委託する場合、2、3日という短期間ならよいだらうが、それ以上はリスクもある。高校生に通学を保障する場合や、乳児の場合は里親が適当と思うが。
- ・あと、地域的な問題かもしれないが、一時保護できる場所が県に1カ所のみで、しかも100キロ離れるといった問題もある。
- ・北海道は乳児院が函館と札幌のみ。よって一時保護委託先はほぼ里親となる。
- ・逆に大都市では個別処遇が物理的に確保できない。
- ・一時保護委託では児相がアセスメントできない。

〈司法関与〉

- ・「司法関与」について、専門委員会で食い違いがあるのは2点。もう少し強い司法的関与もしくは裁判所の判断が、保護のプロセスに入るべきだという意見、もう一つは保護者への命令をしっかり出せるようにしたいという意見が委員会内で多数であり、裁判所に期待している。児童相談所が動いていくプロセスの中に、司法がしっかり絡むというようなことが重要と考える。
- ・法律関係では、今の家庭裁判所は、対立関係の中立点に立とうとして、かえって子どもの利益に沿った判断ができない、積極的な保護ができなくなる場合があると、弁護士会の委員からは強い懸念がでていいる。しかし司法側が踏み込みたがらなければ、それまでであり、現時点でこの専門委員会で決められるものではないという意見や、やはりあるべき姿として明記しておくことは大事と言う意見、福祉から司法に改善を希望する点を伝えるべきだという意見などがある。具体的な法改正と、全体像やあるべき方向を示すという2つの課題の間で一番混乱して

いるところ。

- ・おそらく大臣は司法関与を強化する方針を出し、それに沿って法改正を行いたい意向。そのため、弁護士を常勤で雇用している福岡児相に視察に行き、そこから意見書を得て、専門委員会に提案してきた。しかし行政内ではこれは難しいとみる向きもある。
- ・司法関与については、以前から大事と思っているが、一般の民法改正の際にも課題に挙がっていた。そこでもやはり期待されるような形で司法が関与をすることは、今は難しいとなり、2カ月超えて保護者の意に違反する場合は児童福祉審議会となった。当時も議論されたが、司法関与についてこれ以上、今すぐに変えていくのは難しく、先の検討でとなった。しかし今回、大臣から要望があったとなると話は異なってくる。
- ・大臣は、これまでの文脈というよりも、現状に関する意見を聞いて、司法関与が大事な問題と思われたのかも知れないと推測する。
- ・虐待防止法改正、特に第1次改正時に関与した際の印象で言えば、法務省と裁判所の壁は非常に厚い。折衝しても厚労省レベルでは動かない。おそらく塩崎大臣はかなり実力者で官邸とかなり近いからこそ、今回の議論になったのではないか。
- ・司法関与が実現できる貴重な機会かもしれない。もしそれだったら、ぜひやってほしい。
- ・ご存知のように、裁判所は動かない。専門委員会の報告書に書かれたとしても、制度をかえたりはしないと思う。仕組みは簡単には変わらない。遠い将来はあり得るかもしれないが、現実的な目標にするには難しい。
- ・しかし方向としてはそちらに歩んでいく流れにしていきたい。現時点での大変さをすぐ解消するような対策を立てた場合、それが将来あるべき方向と一致していればよいが、先ほど言った、児相が全て法的対応をすることで済んだがために、あるべき方向に向かう可能性が閉ざされないか懸念する。
- ・一歩踏み出すと言うなら、やはり裁判所と法務省が乗れるような具体的な仕組みを示さないと難しいだろう。大きな理念としては、まずは行政の任意的関与、あるいは民間の任意的サービス、そこからスタートする。難しい段階への次のステップとして、行政の権限を使った行政関与的な問題処理を行い、それがうまくいかない時に裁判所や司法が参加した介入や命令をするといったように、段階を追ったステップになっている。行政ではどうしても調整がつかないケースを、最後、例えば裁判所の調停に上げる。そのときは裁判所の機能を使って調停をし、そこから審判で方向性を決める形にすると、裁判所が乗るのではないか。そのような制度を作ることが、段階を追った仕組みづくりにつながるのではないかと思う。
- ・児相が今やっていることが、段階的に司法が関与しないとうまくいかない対象があると、そのほうがスムーズにいく。こちら側の考えで司法関与が出てきているけれども、司法側からみて、虐待で今議論になっている司法関与は、なじむ問題なのか。それともなじまない問題なのか。
- ・司法からすると、なじまない。その理由としては、司法は中立で白黒つけるところ。虐待対応になじむような司法にあり方を変えるという話には大きな抵抗がある。
- ・DVケースでは、親の面接の制限や頻度について、家庭裁判所は決定権を持っている。
- ・もう少し時間がたてば、裁判所も変わってくるかもしれない。しかし、今提言すべきかといえば、もう少し時機を待ったほうが良いという議論がある。
- ・おそらく自然な時機を待っていたら変わらない。裁判所は常に今の秩序を守ることを重視するので、他の制度が全部整った後、最後に変化するもの。だから自ら前に出るということはない。そこで今までは、この程度の役割だったら引き受けられるという接点のつくり方で、裁判所が28条の部分で変わるとか、親権の一時停止制度などが、妥協の産物で出てきた。だから裁判所が妥協できるような点をこちらが提示したら、そこには乗ってくる可能性はあるが、根本から変えるのは難しい。
- ・こちらの論理と向こうの論理がかみ合う範疇で妥協していく。
- ・やはり司法の関与、司法が動くのは難しい。では、児童福祉の世界で、司法が関わらない形の完璧な制度を作れるかといったら、やはりどこまでいっても矛盾は残り、どこかで司法の関与をしてもらわないとならないだろう。
- ・警察が関与した方がよいケース、司法が関与した方がよいケースというのは、それぞれ、どういった虐待の、どういう状況だというイメージなのか。
- ・基本は行政で対応するが、どうしても調整できないケース。例えば、親の指導について具体的に言えば、28条と親権停止。現在日本では児相と親の二者関係だが、欧米では通常、調整機能が入ってくる。行政だけで調整がつかないときに、代理人を付ける、裁判所が仲介的調停などの調整を導入する。行政で調整がつかないケースだけに絞り込めば、調停を行い、司法判断をするなど裁判所が関わることができやすくなる。親の指導に実効性を持たせるには、こういった形は一つの可能性としてあり得ると考える。
- ・米国では最初から司法の関与が大きいですが、それとは異なるということ？
- ・非常に難しいケースだけ取り上げて、裁判所が持つ調停機能を最後は活用しても良いという入り口の開け方というのはあり得ると考える。
- ・米国はなぜ司法関与が可能な制度となったのか。
- ・日本的な発想と違い、行政に対する不信感が前提にあり、行政による過剰な保護や、拙速な行政判断に、むしろ裁判所が歯止めをかけるという発想が根底にある。福祉で扱えなかった困難なケースを、裁判所が代わりに担うという発想ではない。
- ・確かに米国は「小さい政府」であり、何事においても行政の関与への反発はある。貧困対策であっても同じ。
- ・英国でも、最後どうしてももちが明かない時は、裁判所が控えていますね。
- ・英国では、日本で言う「措置」があり、それは全部裁判所が絡んでいる。行政単独の措置ではなくて、法的対応になる。
- ・分離の際には、司法の関与もある。
- ・司法関与のイメージがだいぶ異なる。そもそも司法の感覚がだいぶ異なる。だから裁判所の決定もすばやく、裁判所命令も申請の当日取れるようだ。

- ・医療ネグレクトのケースなどで病院が困るような場合、裁判所は電話のやりとりで即断するようだ。
- ・法的な権利の制限につながることは、行政だけの判断ではできない。追認の格好に結局なるとは思うが、裁判所の判断という形を仕組みとして持っている。特に親権と子どもの権利の関係については敏感。
- ・親子分離は対象者にとっては大きな権利の制限であり、行政機関である児相だけの判断で行われることには強い違和感がある。親の権利に司法が絡むという考え方は理解できるが、日本では、司法のほうがそれは必要ないとしているのが不可解。
- ・裁判所としては、そこに関わっていくと業務量が増え、実務が回らなくなることを懸念している。28条の2年更新の際も、裁判所が最も懸念したことは「何件あるのか」ということ。つまり具体的な仕事量が多かったら困る。もう一つ懸念したことは、裁判所が命令を出しても親が従わない時に、裁判所の権威が下がるということ。児相の指導に従わないものに、裁判所が命令を出しても従わないだろう、その時どうするのか。米国では親権をすぐ喪失できるから、司法命令が実効性を持つ。日本にその制度がない中で、裁判所の司法命令が親に無視され、実効性を持たない可能性は高い。裁判所とこの件について議論すると、児相が言って聞かないのに、裁判所が言って聞きますか、そればかり言うてくる。実際は、全部が全部無視されるのではなく、従う層も決して少なくないと思われるのだが。
- ・米国の司法と何が違うかといえば、米国では裁判所命令を無視すると、法廷侮辱罪が適用され、場合によっては拘束される。日本の裁判所命令は、法律を守る人に対しては有効だが、守らない人には有効性がないと昔から言われている。裁判所から何回も命令を受けても、ずっと無視する人はおり、その場合に何の手立てもない。離婚による養育費支払いではよくある問題。裁判で決まっても、養育費を支払わない親に、支払わせる方法がない。裁判所側はそれを知っているから、虐待への司法関与には消極的。命令が空手形になり、裁判所の権威そのものが落ちていくことを、裁判所は現実的な問題と捉えている。

〈社会的養護の充実強化と継続的な自立支援施設〉

- ・里親については、里親のリクルート、トレーニング、マッチング、委託後の支援ができる専門性を持った独立機関創設の議論が大きい。そのほうが里親制度が進むと考えられている。児相はその機関に丸投げするのではなく、措置の責任者としてしっかり協力していく。
- ・もう一つは、就学前の子どもの代替的養護。特に就学前については、里親養育を中心に据えて、養護施設への措置は限定的なものであるという原則を盛り込みたいという意見がある。特別養子縁組は、年齢制限を無くす方向。今は6歳となっているが、特に合理的根拠はない。

〈施設の充実強化〉

- ・小規模な個別化されたケアは必要だが、それは法改正によるというのではないだろう。大きな点は、自立支援のあり方。特に年齢も絡んで、支援のあり方だと思う。
- ・養護施設に措置された子どもは、施設でアフターケアす

るだけでなく、自治体の中に社会的養護や里親の元で育った人の自立支援を担当するセクションを作り、施設もそこと協力していくというもの。養護施設がすべて担うのではなく、自治体の中に支援セクションを置くことを前提にして、自立支援計画が続いていく枠組みが望ましいとしている。

- ・イギリスのように里親委託が増えるなら、自治体の中に責任部署を置くことと、支援対象年齢を上げることは、大きな要件だと専門委員会でも考えられている。

〈統計データベース〉

- ・統計データベースの問題は2つあり、1つは今の統計は業務報告なので、家族や子どもの特徴なり、抱えている困難点が浮かび上がってきづらい。件数や、通告者の属性などは児相の業務報告と類似している。ここは抜本的に改正し、状況が分かるものになりたい。チャイルド・デス・レビューなども以前から必要性が言われている。
- ・2つ目は、通告があったときに広域の情報にアクセスできるデータベースを作るという議論があるがまだ煮詰まっていない。

(以下、出席者による議論に戻る)

〈専門委員会の報告書と児童福祉法の改正〉

- ・検討された対象範囲は広い。提言されている中身も、具体化するには課題が出てくるテーマが多い。われわれの作業に関して言えば、各自の分担分野について、提言というかたちで修正、再整理をしていただく。担当箇所、国の絡んでいる部分が多分あるだろう。専門委員会の資料を見ながら、担当箇所の加筆修正を考えつつ、議論を進めて行きたい。担当箇所の再整理するにあたり、質問があれば各自からしていただきたい。
- ・専門委員会の報告というものは、これは何をにらんでなのか。児童福祉法改正、児童虐待防止法、あるいはこれを基に何を国はしようとしているのか知りたい。
- ・児童福祉法の改正。現行の児童福祉法による虐待対策では不十分であり、児童福祉法改正が必要と考えられてきた。政治的な判断もあると思われる。
- ・児童福祉法の改正といっても内容はほとんど虐待のように思う。
- ・虐待以外の領域については議論は行われていない。大臣からの委員会への要望は、抜本的改正とその方向性の全体像を示すこと。ここでいう全体像とは虐待に関することに限られる。
- ・虐待対策の全体像と言っても児童福祉のことばかり議論されているのでは。虐待そのものは、児童福祉に限らず、教育など他の領域も含まれた議論になるのではないか。
- ・児童福祉法の改正なので児童福祉法マターに議論の範囲は限定される。
- ・大臣の言う全体像というものは、児童福祉以外の領域も含まれるものだったのか。
- ・おそらくそういった前提ではなく、児童福祉の領域に関することだと思われる。
- ・児童福祉法の改正は、虐待に関係する部分に限られた改正なのか。
- ・最初から他領域を含んだ虐待対策の全体像といった議論

になっていない

- ・生活困窮者自立支援法に関わっては、先日新聞で具体的な報道があった。そこと絡む部分は、別のところが具体的な議論しているということだろうか。そういった中でこの委員会は虐待を担当し、並行して他でも議論されているのか。
- ・そういった点について、専門委員会に情報提供はない。
- ・児相の調査への回答義務や、特定妊婦の通知の義務化、臨検捜索の短縮化などの項目は法改正の項目案にすでに入っているはずだ。あとは理念、つまり総則1、2、3条をどう改正するかと言うことだと思われる。
- ・資料にある大きな部分は、今回の国会で具体的に改正されることはあり得ないかもしれない。
- ・一個一個も大きいけど、これがどういう縛りをどこにかけていくことになるのかというのが見えない。そうすると、いくら検討しても、実際の日本の制度と仕組みがどう変わるのかというのが見えない。

〈支援と介入、児相と市区町村〉

- ・質問の一つは、現行では、介入対象と支援対象があいまいで、支援についての話が、介入の話になってしまったり、支援対象に対して介入のやり方で関わったりなどしている。ワーキングトゥギャザーにあった、介入の際はしっかり「介入」を行うが、それ以外は基本的に支援の姿勢で臨むという、あの線引きは今の日本にとってとても大事だと考えるがどう思われるか。
次の質問は、ワーキングトゥギャザーでもあったように、当事者とのパートナーシップ、つまり当事者が求めることを社会は支援すること、そしてそのための支援機関や支援者との関係の取り方などについて、今回のたたき台では見えてこないが、なぜ改正点として入れ込まなかったのだろうか。
- ・先の質問については、最初の介入と支援の、実際のケースの動きの中でそこをきれいに分けられるのかについて集中的な議論は行われなかった。2つ目の質問については、大きな方向を10年20年かけて示せというのであれば、児童福祉法マターにかかわらずやるという話と、大きな方向性を示しつつ、何か具体的な法改正のあり方も提示するという2つのリクエストは、本来かなり距離のある話。そのために他にも抜けていること、議論しきれなかったことが多くある。例えば精神保健の問題の考え方とか、貧困対策などは最初から論点に入っていない。
- ・介入と支援が分けられるかという難しいと思うが、少なくとも支援対象に介入的な姿勢で対することが横行している現状に歯止めをかけないと、社会のあり様にマイナスの影響が大きいので、非常に大事だと考える。
- ・そうですね。そのため、自治体できちんと支援できるような体制を作り、自治体は支援ベースで関わる。そこに介入が乗っかっていくイメージではある。しかし児相を十分な法的な対応ができる機関にするという議論については、支援と介入の線引きをどうしていくべきかという根本的な原点から始まったものではない。189対策からはじまってきているため、目的があいまいなまま進んできてきている。
- ・児相が保護すべきケースが保護しきれない、逆に言

うとまさにその介入的な対応が十分でない。だから支援と介入を分けて、児童相談所は介入が必要なケースを十分やれるようにしたい、そういうイメージであろうか。

- ・本来こういった議論では、今の仕組みで、どこがうまくいっており、どこがうまくいっていないのか十分議論しなければならないのだが、そこの共有がないままスタートして、それぞれの立場からてんでに問題点を指摘している状況。
- ・データを基に論じる社会にしていけないと、印象だけで議論が進む恐れがある。
- ・確かに介入と支援の両立が難しいということは、児相の中でも長年言われてきた。しかし介入は児相が担い、支援は市町村が担うとしても、支援していくケースか介入するケースかと線引きするのは、実務の中でさほど簡単にできるものではない。その解決策に関しては、さまざまな意見があるだろうが、司法分野はそれなりに引き受ける必要があるだろう。児相を介入機関とすると、今度は福祉警察的なイメージが膨らみ、ケース理解が十分でなくても保護すれば良いとなっていかもかもしれない。司法関与が難しいから、児相に権限を与え、支援と分けて進めて行くとなると、将来的にも司法が関与する可能性がなくなるのではないか。児相の司法的な権限強化は、今の苦しさを解決するように見えるが、本来の方向性とはずれ、将来的に虐待対策がかえって難しくならないか懸念している。
- ・おっしゃるとおりだと思う。専門委員会は三十何人いるが、2つのワーキングどちらにも入ることができ、各ワーキンググループに二十数名ずつ。幹事会が10人で、3層構造で議論しており、かつ2か月と言う短期間で結論出さなければならないという枠組みの中で、かなり広い議論をすることになっている。
- ・その進め方はやや乱暴だし、落とすところも単純化し過ぎていてのではないか。
- ・児相が介入、市町村が支援というように、あまりにも単純に図式化して分けると、こぼれてしまうものがある。児相が支援をしないことは果たしていいのか。通告でない非行は市町村に持って行く方向のようだが、通告でない非行にも結構大変なケースはある。一方、通告といって万引きの事例など、それほど困難とはいえないものもあり、そういった分け方で市町村と児相を分けても十分ではないと思う。児相は、支援の実績を長年積み上げてきており、家族療法なども行ってきた。そういう財産を失うことになるのではないか。日本で起こる子どもの問題に、先駆的に児相が取り組むという、そういう機関がなくなってしまうのではないかと心配がある。また、単純に児相は介入のみすると決めても、全部市町村で支援が十分できるかといったら実際は難しい。
- ・丁寧さに欠ける議論ではあると思う。WGでは機能で分けて、機能ごとに対策を考え、部署を考えると整理の仕方をしてきた。それを突き詰めていくと、それはセクションなり、機能ごとに機関を分けるという、病院の機構を考える発想に近いかもしれない。今の児相のできていること、できていないことの評価をやって議論が始まったのではなく、個々人の思いが反映された議論だったと思われる。
- ・力量も不明で仕事内容が見えていない市町村に、非常に

- 大きな役割を簡単に移行していいのか。
- ・それに関する案が、市町村レベルにマネジメントセンターのような機能をつくと書いてある。それと市町村がどのような関係になるのかは、まだ分かりにくいですが、東京の子ども家庭支援センターのイメージだろう。そこが要対協の運営をマネジメントすると書いてある。今までは市区町村がしていた。そことどのような役割分担になるのかは見えてこない。少なくとも今の子ども家庭支援センターは、数名の要員だけという貧弱な体制。膨大な予算と人をつぎ込まないとできない。全国的にそれができるのか疑問。
 - ・結局、現実的な問題で、実態は決まってしまうものだ。
 - ・平成16年の児童福祉法改正で、十分手当しないまま市町村に持って行っているの、いまだに何もできていない市町村がかなりある。一方で、実力を出しているところもたくさんあり、格差がある。その格差に対してどう取り組むかと考えた時、先ほどの司法関与と相似形の問題が出てくる。現実的に今、家裁が関与することになっても、家裁が十分対応できるのか、無理ではないかという議論。これは市町村の問題と同じである。市町村にやれと言っても、現実的にできないところがたくさんあるのに、それはどうするのだと。それなりの手当が前提にならないといけないだろう。
 - ・町村なら、児相がやったほうが良いと思う。特別区の中ですら一部できないところもある。人口規模や自治体の規模に応じて違うモデルをつくったほうが良いと思う。
 - ・全部一挙にできるわけではないとしたら、当然見送りもあるだろう。できるものはある。見送られたものについては、もう一回検討をするなど。
 - ・資料を見る限りでは、かなりが見送られるのではと思われる。
 - ・最悪のシナリオは、児相のほうだけ変える。それを受けて市町村に業務が移行し、しかし市町村のほうにあまり手当をしないという形になれば、最悪だと思います。
 - ・全て根本は人がいないとできないということで、人的体制の強化が前提になっているが、そこが十分でない。
 - ・国家資格についても、資格がないから専門性がないのではなくて、異動サイクルが3年程度と短いために専門性が維持できないと言われている。いくら国家資格をつくっても、自治体に配置した人材は全員異動する。そもそも国家資格をつくったから解決するというようなものでもない。だから、考えていることと、現実具体化したときに実態を伴う話になるのか疑問が大きい。

- ・たたき台が全部一気に動くことはまずないし、児相、自治体については議論を継続するような場ができ、今後知恵を出し合うような話になっている。子どもの権利について書き込み、社会的養護については対象年齢を引き上げ、自治体の中に担当セクションを置いて支援をしていく。司法関与も、法務省との共同の専門委員会をつくって議論を継続する形で落ち着くのが、考え得る最良のつなぎ方かなと。
- ・各項目でロードマップが書いてあるが、これは十分議論されたものと言うよりも、個々の委員が分担執筆し、またそれを他の委員が修正しているのが実態のため、実施していく具体策は明確でない。
- ・一方で、これが専門委員会の報告書として出されたら、みんながある種の期待も含めて、これが将来像だと思うのではないか。
- ・本研究とこの委員会の報告書にある将来像との関係について。本研究では、現実の制度を前提にして、課題解決の現実的な具体案を出している。そういう意味では、報告書のように大胆な切り口で体制を大きく変える形にはしておらず、現状を修正的にクリアしていくための方法を提示している。仮にこの専門委員会が、今後新たな作業部会として特定のテーマを煮詰めて具体化しようという際には、参考になる可能性がある。現行と大きな摩擦なく修正していけるのではないかという具体的な策を得ることができる、という位置付けと考えている。
- ・専門委員の中でも理解が異なるところだが、報告書には、実現性に関わらず望ましいと考えるものを好きに書くという話と、法改正で具体的にどこをどう変えたら良いかという点も書くという、2つの話が整理されずに書かれている。目標をきちんと立てて書くには、拙速というか、もっと議論の仕方があったらと思う。そういう議論が必要と思うが、実態としては法改正の話が先行している。でも目標みたいな話も同時にとなると、議論のウエイトの置き方がかなり人によって異なってくる。何か抜本改正案を示せと言われたら、みんな言いたいことを言おうとなる。

〈養子縁組〉

- ・養子縁組のところは、普通養子縁組のあり方を含め検討する必要がある。
- ・養子縁組制度そのものの法律をつくるといった動きもあり、そのうち具体的に検討される。

平成27年度「今後の児童虐待対策のあり方について（3）第8回研究会 議事録

2016年2月29日（月）

参加者：津崎、稲垣、保坂、小林、川崎、川松、相澤

〈今回の目的〉

- ・本日は、報告書をまとめていくにあたって、それぞれの持ち分のところまでまとめる点に関して議論しておきたい点を、先生方から順次問題提起いただき、意見交換させていただきたい。

〈支援・介入・刑罰〉

- ・介入というのは、支援と介入、そして刑罰という三段階になると思う。支援や援助はベースとしてあり、兇相の介入がその次の段階にあたり、事件化したら司法で刑罰。こういった三層構造を、虐待臨床をやる人はまず頭頭に置くべきだと考える。その中で、例えば医療・保健における具体的な支援・援助、介入、刑罰とは何かということ、実際にケースに携わる人が共通認識として持つとよいと考えている。兇相のスタンスからは介入が大事だが、介入のベースには支援・援助がある。その上で、兇相の介入の方法や、事件化した時の兇相の刑罰へのスタンス、といった視点で整理したい。
- ・任意の支援ではうまくいかないとときに、次のステップとして行政介入がある。行政介入でうまくいかないとときに、最後は司法介入という三段階のステップ。しかし同時に支援をしていかないといけない。刑罰は支援ではないだろう。ただ、最近の検察庁は、刑罰を福祉にシフトさせて、単なる刑罰ではなく、福祉的改善というかたちで連携を取ろうとしている。従来は刑罰と言われていた部分を、福祉とリンクさせる流れが生まれつつある。
- ・司法関与は介入のための関与。例えば、兇相の行政権限でどうにもならない時に、裁判所の調停機能を活用できる形にして、裁判所が調整する。それでもダメなときに司法判断で命令を下すという、あくまで支援型の司法関与。ただ、それを越えたところには、刑罰という全く違うシステムがある。検察には、単なる懲役刑では改善しないという考えもあり、処分保留にして兇相の指導に従うよう勧告する、保護観察を勝ち取って兇相とタイアップした形の保護観察にするといった動きも出てきた。刑罰については支援ではないが、若干支援寄りにシフトしてこうという動きが司法の中にもある。
- ・あまりにも虐待死が多いから、虐待死の最後は刑罰にならざるを得ないと思う。裁判の中でひどいことをしたという振り返りが加害者であれば、またそれが治療になると思う。そういう意味でその支援、援助、介入、それから刑罰と、そういう言葉で考えた。我々のベースは支援・援助であり、そこに刑罰が入ることに抵抗はあるが、現場に携わっている人間はその部分も知っておく必要はあると思う。
- ・支援・介入・刑罰は、今の仕組みの中にあるが、詳細を言えば介入には、行政介入と司法介入がある。刑罰については、今までとは全く違う仕組みの中で動いてきたが、刑罰の中にも福祉寄りの動きで改善効果をあげようというものが出てきている。
- ・医学・医療の役割のところ、裁判に行くと、子どもの健康障害が何によって起きたのか、法医学や脳神経の専門医が入っても明確にならない。虐待の結果、子どもに健康障害が出たり、死亡した際、医学的に明確な根拠をもってそれを判断できる医療関係者を増やさないといけないと思う。しかし、刑罰や司法関与になんらか通じる部分があって、そこがあいまいなために判断できなくなっている気がする。
- ・医学でも、弁護士と同じように、加害者側の証人になる場合もあるし、被害者側の証人になる場合もある。その際、被害者の立場に立つ場合と加害者の立場に立つ場合では、ずいぶんこちらの表現が変わってくる。司法介入や刑罰の段階になったとき、立場によって表現が変わるから、そこは精神科医も必死。
- ・ましてやPTSDという概念が出てきたら、これは精神疾患ではないので、刑罰の対象になり、場合によっては死刑判決もできる。病気だったら責任能力なしで保釈になったり入院となるが…。
- ・虐待によって、PTSDや解離性障害、死亡となることは多い。死までいかないための援助・介入として、医療的関与をどう考えるのか。医療的関与の意味はないとするのか、やはり必要とするのか。必要だとすれば、それに対応できる医療が必要だが。
- ・日本の場合は、懲役何年といったような懲罰刑。懲罰としての役を科すというやり方。しかし、暴力依存や薬物依存、性的嗜好性については、懲役を科しても効果がないから、心理教育プログラムや薬物治療の考え方を持つなど、刑罰の枠組みの中に科学的・医学的な要素を持つ改善策を入れていく動きが少しずつ出てきている。
- ・兵庫県の刑務所では26歳までの初犯には発達障害が半数以上と多かった。その人たちに刑務所内で認知行動療法を行って、さらに社会的スキルを身につけるといったプログラムを行っている。
- ・軽度の知的障害などが多いが、その場合、出所しても社会適応が弱いために再犯となりやすい。従来の刑罰の枠組みの中に、どう治療的要素や社会福祉的要素を組み込んで、改善効果を高めるかが重要であり、そういった動きも出てきている。日本の伝統的な懲罰のあり方の限界に対する気づきが出てきており、そこから医療が入る可能性がある。
- ・服役囚の治療の必要性が認知されるようになってきたと。ならば、刑務所に行く手前の段階にある人にも治療が必要という認識が広まるはず。
- ・そこで、高松高検の取り組みが出てきている。処分保留にして、改善プログラムを用意して、有罪になる前にこ

れを受講するよう勧めるもの。つまり刑務所に行く前段階で治療の試みをするという動きは出てきている。

- ・すそ野を広げて、児相が介入する事例、重症事例だけでなく、支援事例の中にも必要な医療をスムーズに入れていけるか。
- ・任意で行うのは難しい。縛りには行政の縛りと司法の縛りがある。司法のほうは強制力があるから、裁判所や、場合によっては検察庁の縛りがある形での治療となる。
- ・刑務所に入所したことのある人には軽度発達障害が多いとは言われているが、PTSDや解離も治療対象の中になっている？
- ・そこまでまだなっていない。
- ・検察の在り方のところで、家庭裁判所のスタンスを取り入れるということだろうか。
- ・刑事処罰に短絡的に結び付けず、処分保留にして福祉的改善を試みるところに重点を置いている。警察や検察はこれまで、事件化するかどうかについて、福祉と事前協議など一切しなかった。それを事前協議するのはどういう理由かということ、虐待のメカニズムを理解するため。虐待のメカニズムから、懲罰のみでは効果がなく、例えば親にペアレンティングプログラムを受けさせる方が改善されるのであれば、それを受けてもらうという形の指導支援を考えている。
- ・理念を考えるべきだが、政策理念を考えるときに、関与の形には段階があって、まず任意の関与、それがうまくいかない場合に強制関与、まだうまくいかなければ司法関与、最後に刑罰となるが、それぞれを全く分離したものと考えずに調整作業を行っていく。あるいは刑罰は本来、医療・福祉と全く異なる枠組みのものだが、そこにも福祉的配慮や医療的配慮という形で改善を指向する方向で制度を拡充する必要があるというのは、制度理念として書いておくのがよいのでは。
- ・理念ということに関連して、子どもの虐待は人権問題であるというのは今年度の研究会の初回にあった。いじめも司法介入を進めるようになってきた。今まではいじめの加害者が中学生だったら、警察に行くことはなかったが、今は積極的になってきた。また、淫行条例をやっと長野県でも検討に入った。青少年育成条例の中の淫行条例を長野県だけは持っていなかった。子どもが何歳からセックスをしていいかという問題に答えは出ないかもしれないが、片方が一定年齢未満の場合は、大人の方を罰するという方向によりやく足並みが揃う。これも、加害者側に注目して司法介入するという意味では、虐待問題と同じ流れだろう。子どもの問題を人権問題と捉え、加害者に対する司法介入に注目が集まり、それで実務に動き出したという大きな流れがある。また行政介入と司法介入の間には、連続性が出来てきた。そういった点は、理念で書いていただきたい。
- ・子どもの人権が認められたからこそ、この問題が社会的に注目された。そして今後は子どもの人権を中心に、子どもを取り巻く生態学的な考え方で、加害者のことも見ていくということ。刑罰だけではなく、そこに福祉的な考えも必要という考え。
- ・そこには加害者側の人権も考慮されていると思う。
- ・特に虐待。親自身がかつての被虐待児だった場合、加害

者側の人権はどうなるのか。

- ・福祉は支援か介入かということだけでずっとやってきている。死亡や重症事例になれば、逮捕されて裁判で刑罰を受けるのだから、裁判所に行ってしまうればそれはもう司法にお任せというイメージ。裁判は、福祉の側から手が届かないところにある。ケースの中には、説得には応じないが、裁判で犯罪と認定され、刑罰を宣告されれば話が入る人もいるだろう。福祉はそう考えてお任せとしていたが、加害者が更生していくため、真の虐待問題の解決のためには、加害者に単に罰を与えるだけではなく、司法と福祉は協働する必要があるのだと、このたび検察から問題提起されたと思う。福祉も司法にお任せではなく、加害者が罰を受けるということに対して、更生することが親子関係を再構築していく上でも意味があるのだということを実感したい。福祉も何とか自分たちで更生させたい、親子関係を作りたいと思っているが、それだけではうまくいかない。裁判という段階に行くとなると、ではそのケースに福祉ができることは無かったのかという思いも湧く。少年事件も同じで、刑罰を受ける人に対しても、その後の関わりを福祉からもしていくという、その流れの中で考えていきたい。理念という話では、そこがこれまで入ってなかった。刑罰の問題、犯罪や裁判の問題については、福祉の世界で触れられてこなかった。ここでそれに触れるというのは重要だと思う。
- ・特に医療が刑罰の部分では入っていなかった。精神疾患なら無罪放免で、それ以外は全部有罪。でも有罪の人にも、PTSDや解離性障害があったりして、典型的なのは解離が起きて、本来の自分とは違う人格が犯罪起こした場合、有罪なのか無罪なのか。実際は、人の意識は無くても有罪のようだが。医療が、刑罰ではなく、このような人たちの犯罪のメカニズムを押さえて、それに対する手立てを持つことを主張するべきだろう。

〈司法と児相の連携〉

- ・支援・介入・刑罰という3段階の、刑罰の段階でも支援は必要。刑罰の段階にある人への支援をどう展開するかということまで議論しないと支援は立ち消える。
- ・児相は、警察が親を逮捕したら支援を終了したり、警察も子どもを保護して児相に預けたら、親にはアプローチしなかったり。
- ・刑罰という言葉は馴染みにくいので、司法介入という言葉でよいのではないか。司法介入の下位概念に法制的な縛りがあり、行政介入も法制的な縛りに入ると思われる。ただ、強制力があるようで実際は無いのでは。
- ・まったく異なるシステムを繋げようという話で、検察はすぐ刑罰を実行するのではなく、柔軟に対応し、福祉と連携できないかという新たな動き。例えば、重い解離障害のケースなどは、従来の懲罰の仕組みではなく、医療や治療的要素があるという議論や出所後への配慮が必要だという議論がある。司法と福祉の連続性をどう丁寧に作っていくのかは提言したい。実は、最高検察庁からの講演の依頼があり、全国の検察庁で今言った様なことを進めていこうという動きがある。
- ・児相は親がいったん服役すると一息ついて、急に出所するといった情報が入ってあたふたする。重篤な事例に対

する取り組みとしては、実刑を受けようと、司法と福祉は連携を保ち、出所時の準備や入所中の支援について検討すべきだろう。今は何も行われていないのではないか。加害者も、治療的教育的な支援がないから、出所後は、罪を償ったのだから一般人として扱ってもらいたいと単純な考えになる。

- ・過去の保健の事例では、子どもが保護中であれば、子どもを返してもらうまでは親は兄相と関係を取るけれど、それ以外の地域の機関とは、転居することで関係を切り始める。そうすると、以降の支援が展開できない中でリスクが増していく。
- ・保護観察だと、転居しようが届けでないといけない。そこで、従来の保護観察だけでなく、兄相や保健所の指導を関連付けた形の新たな枠組みの保護観察の在り方を考えることはできる。
- ・権力の監視下であれば、何の監視下にもいない場合より、自分の行動の抑制をするとは思うけれど、親子関係の改善に監視は役に立つのだろうか。
- ・監視する際に、治療プログラムをどう履修させるか、ということになる。アルコールや薬物の依存であれば、その治療を受けさせるとか。
- ・子どもを帰してもらいたいから一生懸命受けるけど、帰してもらったらもう子どもは自分のものだ、とならないか。
- ・子どもを帰して関係が終わるのではなく、その後の状況も把握する必要はある。アメリカでは、在宅ケースは丁寧に見ているようだ。
- ・親の治療プログラムが終わったら、かかわりも終わりとも聞く。
- ・アメリカは家庭復帰の見通しのあるケースだけしっかり支援するが、日本は基本的に家庭に返すというところが違う。
- ・帰せないケースをちゃんと見分けて、プログラムを変えるのは、親子双方にとって大事なこと。
- ・医療観察法で、グレーの人を医療にのせるということになった。法務省が目しているのは、加害者側の虐待体験。加害者側が虐待体験によるPTSDで解離状態である時の行為が処罰の対象となるか決まっていない。親を収監するのではなく、医療治療プログラムを受けさせるのであれば、当然その間は親権停止となるのではないか。強制治療だから、治療拒否の場合は収監となり、治療期間は会うことが許可される。そういう段階に入ったのかなと想像した。
- ・最高検としては、まずは高松高検の福祉との取り組みを検察全体の取り組みとして広げたい。検察に期待される動きや役割を福祉の視点で説明することが必要。今まで全くつながりのないところで、とりあえず福祉と事前協議する体制を作ろうとしている。その次に医療が必要という話になるだろう。
- ・司法と医療をつなごうとしているのは間違いない。つなごうとするとどうしてもグレーが出てくる。そのグレーへの対応が法律上は未決定。
- ・鑑定医はどれも統合失調症と言う。精神障害だとして全部処罰対象でなくなる。
- ・加害者の解離やPTSDが、虐待を受けていた子ども時代

に由来するものかどうかの見極めや治療が、日本の中では発展していかない。でもそこに注目して関われば、日本でも被虐待体験からくるPTSD・解離の問題にもっと目が向くようになる可能性はある。

- ・医療にすれば、精神医療の発展を待っているところ。
- ・日本の診断や治療が遅れているのは、そういう被虐待体験によるPTSDや解離が治療ルートにのってこず、治療ができないからこそ。
- ・治療の可否とセットと思うが、刑法には、二段階しかない（刑法39条）。心神喪失と心神耗弱。今の病名がそれに対応していない。運用で対応してきたが、今回も多分そうですね。
- ・欧米が日本の懲罰刑よりもっと柔軟であり、例えばよく聞くのは懲罰の変わりにボランティア活動を課されるなど。より有効ならそういう選択として…。
- ・欧米は司法取引だから、ボランティアという方向になる。日本は司法取引でなく、真実究明のスタンスだから、ボランティアとはならない。
- ・法務省や裁判所は、法律は変えず運用で何とかしたい思いがある。
- ・ソーシャルワークとして関わっていると、刑罰に至るケースは一握り。暴力的な父親だとしても、それを見相が告発するかといえば、ほとんどしない。ソーシャルワークの過程の中で、刑罰を活用しようという発想は持ちにくい。
- ・警察はそれが不満。警察としては明らかに傷害罪、暴行罪に相当するケースで、兄相から通告がない。特に医療機関が関わるようなケースはすべて重篤だから、それは警察にも原則として通報すべきだと。一部の県では、一定の状況の場合は、警察に通報することを明文化している。警察では基本的に傷害罪、暴行罪で立件できるものは全部逮捕するようになっている。警察は家庭内犯罪についても積極的に逮捕、事件化していきたいという思いがある。問題は、事件として立件できるかどうかというスタンスでの警察の動きが、福祉の考えや動きとずれて複雑な状況になることがあること。
- ・この議論は、兄相よりもっと最前線の関係機関が兄相に通告するかどうかの時の悩みと、次元は異なるが同じ構造。しかし警察の介入が近年積極的になってきていて、警察は警察で動き出す可能性がある。
- ・警察が事件化できるケースを事件化して、できないケースは扱わないとなると、福祉と警察の双方の照準にズレが起きる。例えば、罰した方がいいと考えられる親でも、証拠がない場合は警察は扱わないが、福祉サイドが支援しようと思っている親でも、親の暴力による怪我の診断書があれば警察が対応するような場合。そこは懸念がある。
- ・事件化できるか否かで、ケースとして扱うか扱わないかが決まるということか。
- ・子どものためかどうかという視点がなくてはならない。
- ・警察が事態を把握するために捜査することで、兄相と保護者の関係を危うくするという問題か。
- ・ソーシャルワークでは刑罰という発想が無いという話は納得したが、ソーシャルワークによる一時保護や28条も当然、司法介入には含まれる。介入のレベルが違うよう

な気がする。学校からすると支援していた家庭を見相に通告するだけで介入のレベルが違う。

- ・この三段階を並べる意味は、縦に切るのではなく、斜めじゃないですか。支援と行政介入のところに斜めに線を入れて、重ねる。それが課題だということを言うのが理念レベル。実務のところと言うと、今みたいなことになる。それはそれですごく大事。一旦整理するためには、議論に出てきた三段階の言葉は大事で、だからこそ言葉も慎重に選んだほうがいいと思う。刑罰という言葉は最右翼。一時保護などを入れた方がいい。教育なら、就学義務違反は教育委員会が出席の督促を出せる。長期欠席（不就学）に対して、全くこれを出していないことが課題だと思っている。
- ・多くの現場で行われている支援と介入は分けられない。支援と介入は混然一体としていて、どっちが支援かどっちが介入か分からない。不登校の保護者に対して任意の相談が始まったとしても、接し方を助言するという枠組みがもう介入だといえるかもしれない。虐待対応における介入というのは、法的権限や行政権限の行使に限定して考えた方が良くと思う。
- ・基本的に全部ベースに支援・援助がある。その上で介入や司法介入があり、支援援助へ移るか、司法介入があって、支援援助につながるかという考え。
- ・医療で言う早期介入・早期治療のこと。力の介入ではなくて、あるべきためにこうした方がいいよという形で関わっていくもの。
- ・本来の介入理論はそういうものだが、今、社会的介入として、社会で認識されている介入というものは、私の介入理論とは違う。そこは見相にも分かりやすい話でしていかないといけないと思い、支援・援助、介入、それから司法介入の三段階と言った。
- ・今、日本の虐待での介入は、そういう意味で使っているが、本来の介入はもう少し広いものだということ。今回の議論で、懲罰とするか司法介入とするか、言葉は慎重に使いたいが、この3つ目の段階を入れるのは重要。
- ・見相の役割も、従来は支援と介入の関係ばかりが議論されてきたが、もっと司法関与との間でも役割が明確になる必要があるだろう。
- ・司法関与は、刑罰だけでなく、支援介入すべてに通じる一本の柱として行われなければならないし、司法関与だけでなく生活基盤の改善などの生活支援を合わせておこなう。それは支援、介入、刑罰通して全部柱だという風に。刑罰として懲役刑をいくら課しても親が変わらないから、親が本当に変わるためには何が必要かと思って考える。すると刑罰ではなく治療することにもなる。
- ・この「介入」という言葉が日本では厄介。医療の治療は全部介入。本人が望まなくても必要であればしていく。入院が必要なら、有無を言わず入院させて治療してしまう。それはなんのためかと言えば、生命を保証するため。専門的判断を下してこれがいいと介入し、本人は介入された後に意味が分かってくるもの。
- ・福祉で介入という言葉が出てきた背景は、虐待防止法ができる以前には、保護者のニーズに応じて任意に対処するという対応しかなかったことにある。保護者の意向に反して、保護することは無かった。しかし虐待防止法が

できて、子どもの安全確保・安全確認、そこが最優先となった。そこから、場合によっては保護者との対立もやむを得ないというニーズが生まれ、保護者が反対しても一時保護したり、立入調査できる形に運用が整った。保護者のニーズに反して行政が関与していくという新たな仕組み、それが介入という言葉で表された。

- ・他領域で使う介入と意味が違うので、他職種他領域からすると混乱が生じる。例えば虐待での介入はprotectionですよ、英語で。英語ではprotection。Child Protection。つまり予防なんです。始めは、厚生労働省も予防と言っており、一次予防・二次予防・三次予防、予防ですよ全部。予防つまりprotection。Interventionではない。
- ・ところが日本語では介入という言葉で、社会的には通念として使うようになっていく。なので、要対協などでも、支援援助と介入との違いについて、今は支援援助の話、今は介入の話というような議論をしないと、共通認識が持ちがたい。警察でも、このケースにはもう少し介入する必要があるという場合、介入に関しては警察はこう動いてください、見相はこう動きます、というように、介入に関する議論はそこでやれるようになった。それをその見相は、支援援助は、ということになると、今さっきの話の混乱が生じている。
- ・いっそのこと、任意なのか、本人の意思に反しているかという点に焦点をあてたほうがいいのではないかと。介入に、本人の求めは関係ないとするのが第一歩かと。医師が入院を強く進めても、いやなら入院しない。結核のような法定伝染病だけしか強制入院はできない。だから精神科の疾患が問題になった。そういう意味では同じ。任意だから、本人の意思に反して入院させる権限は、さすがに医師でも法律がないとできない。
- ・だから精神科では医療保護入院などの法律がある。ただ、患者（受益者）側が求めることに応じるだけではなく、受益者側が求めなくてもこれが必要と説得して、その後任意で受けてもらうあたりがinterventionという言葉遣いとなる。
- ・それに子どもが絡んできた場合、多分保護者の意思に反して医師が治療することとなる。
- ・インシュリン打たないといけないのに、民間療法に任せ死亡したケースなどは、基本的に医師が見相に通報しないといけなかったケース。
- ・入院の支援、行政介入、司法介入、あるいは刑罰という流れを整理し、連携すべきところはすると政策で明確化することは政策理念として重要だろう。
- ・行政介入でうまくいかないときは、最終は裁判所が調停機能を活用して調整する。それでもうまく行かない場合には裁判による判断という枠組みとなれば、裁判所の活用は今後あり得ると考える。
- ・親権喪失の申し立て権者の中に、検察官があるが、実際上は検察官はそういう役割をとらず、現実的には見相長がしている。そのため見相長と親が激しく対立することとなる。その点を改善するため、必要に応じて検察官がそういう役割を果たすという意味。
- ・行政の方針を相手が拒否してうまくいかないときに、家庭裁判所の調停機能を活用することがあってもいい。

- ・司法介入に関しては家裁の話だった。刑罰が問題となる場合は、地裁に行くのだから、検察の動きが地裁の判決に影響を及ぼすと思う。検察、地裁、刑罰という点もやはり視野に入れようという話。

〈保健〉

- ・保健分野は今困っている。死亡事例で有罪になっても、短期間で出所してくる。無罪でも、それは裁判で無罪なだけであり、他のきょうだいなどがいれば、有罪無罪に関わらず、地域では支援を続けて行かないとならない。連続性を持って、すべての人に支援する形が必要だが、分断されている。
- ・要対協の中では、子どもも親も、被害者も加害者も、両方見ながら地域で検討するんだけど、支援や介入、刑罰のあり方の三段階で計画した方がスムーズに行く。要対協の代表者会議に警察は入ってくるけれども、実際関わっているのは地域で、派出所の警官、係長くらいまで。
- ・地域支援が保健師に支援援助を丸投げしていて、保健が福祉の手先となっているというのが現状。保健師たちも怒っている。しかし、やっていることは昔とあまり変わらず、本当に昔から支援援助して、介入の時には医療が介入してくれてきた。
- ・児童福祉の介入をその支援の限界のところはどう位置づけるかについては、整理されていない。それと、医療のところ、今言われた昔からの支援、私はいいんだと思うことは強調したい。今は支援をおろそかにして、虐待対応を考えているように感じる。昔からの支援に医療介入という流れ、そういった土台を保健は無くしつつある。保健がどういった事例を医療につなげるか判断することも放棄しているような気がする。なぜ見相が動くのを待っているのか、医療につなげたらよいのかという事例はある。
- ・それは要対協に医療が関わってないことが背景にある。
- ・医療は関わってないけど、でも保健は障害の時や病気の時には動いたはず。
- ・健診で、虐待しているか、叩いているか、親に聞くことになっているのか。
- ・その時、親が激しく叩くという項目にチェックが入っているのを見たら見相に通告している県があるらしい。
- ・健診で、叩いているといえば全部通告される。
- ・一方で、聞いても何にもしてないところも沢山ある。
- ・問題が大きい人ほど答えない。悩んでいてなんとかしたいと思っている人、つまり軽中度の人はマルするだろう。
- ・それがみんな通報になったらややこしいことになる。
- ・問題は山積しているので、提言には重みづけが必要。まず担当部署づくりが大事。母子保健課と障害福祉はバラバラに政策をやっていて連携できていない。
- ・課題はあまりにもたくさんあるので、全部を執筆するのは難しい。

〈情報の共有〉

- ・検察が情報を出すことは、何らかの問題に抵触しないのだろうか。
- ・ニュースに流れている犯人の情報などは全部守秘義務違

反。でもリークは当たり前になっているが、誰も咎めないのは不思議。

- ・警察は福祉側には情報は出さないが、報道、警察担当の記者に対してはかなり詳しく情報を出す。
- ・検察が情報を出すことは、本当は法律違反ではないか。
- ・そこは例外規定するのでは。
- ・例外ではなく、しっかり法律で保障しないと。

〈教育領域における虐待研修〉

- ・教育分野については、研修に特化して書いていきたい。まず「課題の現状」については前報より事態が動いており、今回はより詳細に書く予定。調べてみると、大阪府など例外はあるが、教員にそれほど児童虐待研修は行われていない。
- ・私が一番いいと思っているのは、実質的な校内研修の中で児童虐待を扱うこと。大阪の熊取町や泉南市では、全小学校中学校に加えて保育園幼稚園にまで、児童福祉の方から、年3回、学期に1回、巡回相談に行っている(川崎ら, 2014)。泉南市なんか年5回も行っている。それは研修ではなく、いわゆる発達相談。学校の教員にとっては実はそれが一番の学びになっているのではない。巡回相談が実質的な研修になっている。OJT (on the job training) の典型であり、これが教員研修として今後最も可能性のある道だと思った。報告書(川崎ら, 2014)を研修中の教員に配って読んでもらったところ、「やっぱりこうじゃないと無理ですよ」という声が大きかった。実際の教員の業務量を考えると、この2つの市町村はすごいことをしている。
- ・教員よりも児童福祉の部署ががんばらないとこれはできない。
- ・学校にソーシャルワーカーを配置する方向性もあるが。
- ・ソーシャルワーカーもいるが、それとは違う。児童福祉の部署から出向き、巡回時に学校が現状や取り組みを話して相互に議論する。
- ・校内研修に呼ばれて虐待研修をしていたのが、実質的に巡回相談になったっていうことだが、これしかないと思はむしろ思う。研修もやった方がいいが、それだけでは追いつかないと思う。
- ・熊取町も泉南市も小さな市町で、きめ細かく市町村の活動をしている中で、教育との関係が出来たと思う。本来はこのような形が望ましいだろう。実際に学校にいる「気になる子」について、何が気になり、どう対応したらいいかOJTの中で考えることは重要な研修。しかし大きな自治体だと、違う要素や展開も出てくるかもしれない。
- ・今年度と昨年度2年間、佐賀県の児童福祉主管課である母子保健課が虐待に関する教員研修を開催し、何百人という受講者が職場で復命研修をすることを課した。母子保健課は、復命研修が実施されたかどうか確認もしている。驚いた。
- ・一定の研修プログラムを作っても、途中途中で法律改正や制度の変化や、資料で使う数値がかわっていくので、資料が古くなり、長期的に普及出来るものを作るのは相当難しい。
- ・学校の先生は虐待を発見・通告することだけが役割では絶対ない。子どもと親を丸抱えにしてやっている。教員

の役割をどう組立て、これを研修するかは重要。

- ・スクールソーシャルワーカーに対する研修があって、一時保護について〇×式で質問をした。すると「私は8年スクールソーシャルワーカーをしているが、質問全て間違った」という人がいた。例えば、一時保護は子どもの意向を無視して実行できるが、子どもが中学生で「僕はいやだ」と言う場合、実際どうなのかと言えば、すぐ話は難しくなる。
- ・虐待対応がどのようになされているのか、教員は知らない。福祉と教育をつなぐ役割のスクールソーシャルワーカーには、特に虐待対応について理解してほしいが、まだ理解不足というのは否めない。
- ・虐待問題は、学校の先生にとって全体の問題のうちごくわずかに過ぎない。
- ・学校の役割は、在宅ケースにおいて大切。周りからの関与も難しく、親を改善するのはかなり難しい。学校でどんな支援ができるのかといえば、子どもが信頼して話ができる先生が1人いる場合とそうでない場合で大いに違う。養護教員でも担任でもいいので、子どもが孤立しないように話ができる関係を築いて下さいと、学校に対する要望がかなりのケースで出てくる。自分たちがこの子どもの育成にとって重要なのだと教員が認識すると、学校の果たす役割が大きくなると思う。「指導」への意識ばかりが強いとそこが難しい。「教育では子どもと話すことが大事。課題がある子には、なおのこと話を聞いてあげないといけない」という意識を持つことや、子どもが何でも言えるような関係を1人の教員とでも築くことが非常に重要だと、学校全体に理解されれば、もっと子どもが救われるのではないかと思う。
- ・去年、ある教育委員会の夏季研修で、児童虐待について講義した。午前中は総論を話して、午後からグループワーク演習。その時、児童虐待のケースを一例出して、「このケースについて教員は何ができるか」というグループワークを行い発表してもらった。自分達に何ができるかを中心に議論して、発表する。すると、このようなグループワークはしたことがないと先生方に言われた。今までは研修は聴講するだけの形のものだったようだ。こういうグループワーク形式の研修も大事ではないか。
- ・自分たちに何ができるか・何をすべきかについて、教員のグループワークではすごくいい話がでてくる。保育士さんもそうであろうし、虐待に第一線で関わっている人達で、専門性がある人の意見を聞くと、現実的で意味がある話が出て来る実感があり、とても大事な取り組みと思う。
- ・先生方から教育委員会への要望も最終的には出て来る。教育委員会が開催した研修会なのに、教育委員会にとっても新たな学びが生まれる。教員免許更新講習の時も演習をやっているのだから、同じことを強く感じる。
- ・教師、保健師、民生委員、保育士…職種混合でやるとおもしろい。色々な職種の人でグループワークをする。
- ・幼稚園の先生と、小学校・中学校の先生は議論の仕方が違う。子どもの見方も違う。
- ・要対協で研修をしても、教員の参加は少ない。保育士3割、民生委員5割、教員は数パーセント程度。
- ・多くの自治体では、年一回程度、要対協のメンバーを対

象に研修している。学校も要対協に入っているが、研修へ参加する教員の数は少ない。ただ三重県の場合は研修センターが別個にあり、そこが「学校教員を対象にした研修」というように、参加者対象ごとに市町村研修を実施している。

- ・児童福祉側の研修に、教員の参加が少ないことには理由がある。教員にとって、研修が権利なのか義務なのか、実はあいまい。権利で始まった研修が、今、義務化している。つまり「受けなきゃいけない研修」が第一にある。それが免許更新講習であり、初任研・10年研法定研修。次に、希望者が手を上げて参加する研修にも、優先度がある。教育委員会側が1人は必ず参加させるようにという研修があれば、そちらに参加することとなり、児童福祉側による研修は、実際のところ優先順位がかなり低い。忙しい学校からは参加者が無いらしい、興味がある教員で、日程の都合が合った場合だけ参加しているのが現状。
 - ・免許更新講習で会う学校の教員からは、校内で虐待をテーマにした研修をしてほしいと言われる。
 - ・更新講習は免許法で定めた研修だから、一番重要な研修。受講しないと失効する。そういう研修内で虐待研修を行わないと、なかなか受講できないだろう。
 - ・任意の研修で、児童福祉の優先順位が低いのはどうしてか。
 - ・その中でも優先順位がある。佐賀県は、教育委員会と協力して、教育委員会側から学校単位で一人ずつ必ず受けるよう指導して、出張旅費が手当されるのも大きい。
 - ・児童福祉の研修には、おそらく自費で行くことが多い。その分意欲は高いとはいえるが、参加者数は増えない。児童福祉の研修は、アウトリーチの必要があるだろう。校内研修か、集められた研修かで効果は違う。私は校内研修が基本にあるべきだと考える。校内研修は義務化されていないがどこの学校でも行われている。児童虐待の場合は、巡回相談を使って、実際に学校に在籍している児童のケースについて研修を行うほうがよい。自校のケースだとびんとくるが、他校のケースでは距離がある。
 - ・各教員が単独で参加する形の研修も必要だし、例えば主任に限定するなど、管理職が必ず受講し、児童虐待の最低限の知識を各校で持たないといけないと思う。
 - ・学校に1人、「ミドルリーダー」と言われる立場の人で、児童虐待の問題に精通する人を作るべきだと思う。その人が教職大学院で学んだり、教育相談研修に参加して、継続的に勉強する。大阪は、リーダーが福祉や教育相談をよく理解していて、対応している。他県はそこまで行っていない。
- 研修については、中身よりも形を提案した方がいいだろう。教員向けの最低限の知識を得るための簡単なWEB研修を用意したり、基礎知識については伝達講習を行う。基本はグループワーク。この形を提案しないと広がらない。虹センターが研修で使っている教材をセットとして用意すれば、貸し出せる。それを参考にして広げることは出来そうに思う。
- ・教育の領域は資金と人材が豊富。虹センターではなく、地域の教育委員会の中にそういった予算や人材はあると思うが。
 - ・児童虐待に関して、教育の論文は非常に少ない。ただ最近、

性的虐待に関しては、教育界、小学校中学校や養護教諭による論文は多い。

- ・その年齢の子どもが秘密を打ち明ける一番身近な信頼できる相手。
- ・子どもを中心にしてライフコースをみたら、始めは母子保健、入学したら教育。福祉はどこにも見当たらず、背後霊みたいなものになっている。教育が終わったら、また保健の方へ戻ってくる。
- ・もうひとつの狙い目は、スクールソーシャルワーカー (school social worker, SSW) が間違いなく入ること。この人達をどう育てていくか。これについては、東西格差が大きくて、西はたくさんいるが、東はこれからようやくというところ。
- ・児童福祉司だっただけで3000人のところを、SSWは1万人にすると聞いているが。
- ・スクールカウンセラー (School Counselor, SC) と同じ、例えば週1~2日を1万人と言うことかと思う。
- ・虹センターの報告書なので、政策提言という意味では、厚生労働省が文科省に提言してほしいと考えている。政策を読んで、福祉の側が、教員の研修のことをわかっていないと思った。教員研修の現状がわかった上での提言になっていない。教育界の中で、児童福祉のことを言える人材がいればよいが、今はない。各県に教員育成協議会 (仮称) ができたら、そこが言ってくれば一番いい。
- ・この報告書は、大事なことを見極めて、どの領域からでも動きだせるところから動きそうというスタンスの提言だと思っている。厚労省はそれができず、今まで文科省に働きかけてこなかっただろうし、省庁間での壁があって、今後できないのではないかと。
- ・それぞれが独自にどんどんいいように動いていくことにして、どこかで互いに繋がりがやすいところで繋がっていけばと思うが、省庁間での意思疎通はよくない。
- ・文科省内で虐待問題に関心をもってとりくんでいる部署はどこになるのだろう。
- ・初等中等教育局児童生徒課。いじめの問題、どちらかという、非行の方にシフトしているが。警察からの出向者もいる。
- ・警察と文科は人事交流している。
- ・厚労省は文科省と人事交流がないわけではないが限定的。文科省と厚労省との人事交流をすべき。「課題と現状」で、縦割りの問題のことは書いてもらいたい。連続性を考えようとするれば、縦割りだと弊害が出る。
- ・文科省がいつも問題のある子どものデータとして出してくるのは、不登校、いじめ。そこに虐待を入れてほしい。
- ・虐待の統計データからは学齢児が5割を超えている。いじめと不登校は毎年調査している。虐待も、子どもの問題として取り上げるべきデータだろうという提言をしたい。一度取り上げれば、虐待は毎年報告すべき問題だと、認識がかわってくると思う。それが今ないので、いじめと不登校ばかりが、問題のところでも取り上げられ、これらについてはかなり詳しいデータを毎年公表している。
- ・学校在学中である思春期の自殺でも、CDRをすると背景に虐待があったことが見えてくる。
- ・乳幼児期については、保健や市町村が予防に動き出して

いるが、子どもはすぐ学校に行く年齢になる。その時の連続性がとれるところもあるが、とりにくいところもある。さまざまな角度・局面でうまく繋いでいける仕組みを作ることに必要だと思う。

- ・生徒指導提要に、虐待について執筆するように依頼があった。
- ・そこに虐待が載ったのは、政策評価の影響ではないか。
- ・民生委員や主任児童委員は、福祉と教育の連携を地域で担っているのではないかと。あの人たちは学校によく行っておられるから。
- ・いじめや不登校、障碍児は、保護者から声が上がった。それをマスコミがとりあげて大きく動き、文科省も対応せざるを得なかった。しかし虐待は保護者が加害者であり、そういった性質のものとは違うこと前提に、どう展開するか考えないといけない。
- ・でも教育に取り込まないといけないという意識は、少しずつ出てきていると思う。被虐待児の5割以上が学齢児ということも示して、教育の中で実態を明確にする報告が必要だという提言が必要。
- ・教育の中では、困った子という方が取り組みやすいのかもしれない。
- ・確かに問題を噴出する子どものほうが取り組みやすい。
- ・虐待は親だから、親にアプローチしてもしょうがないということになる。
- ・校内暴力はデータが上がっているが、その問題の背景に虐待があることが多い。
- ・私は免許更新講習の時は、「先生方が気になる子どもというのは、こういうふうな子ですね」というアプローチをした上で、虐待の話をする。虐待の視点で、子どもの育ちを見れば理解ができるという形にして講義を終える。
- ・教員として学級運営する時、気になる子っていう子どもたちがいるのなら、それは子どもたちが出しているSOSだとして、その中に虐待を入れていく。

<医療の役割>

- ・大きな前提として、この提言を誰に向けてだすのか。厚労省、あるいは法律のことを意識していると思うが、保健は公的機関と組んでいるものだから、行政や制度を視野に入れないと意味がないだろう。一方、医者は全部個人商店みたいなもの。だから、医学・医療の役割については、医療者自体に対しても提案する形が必要ではないか。
- ・さらに、それだけではできない部分、つまり制度があると思う。厚労省の虐待対策室から、医療や医学が虐待対策に向けて進んでいくためのアクションをしてほしい。ここ10何年間はそれがほとんどできていない。ようするに、国や制度、法律がないと動けないが、それだけでは医療は動かないので、医療者に向けてもやっぱり策が必要だろうということ。
- ・医学界も啓発しているから、虐待を見相に通告することは皆知っている。しかしそれだけでは次の動きを展開していけない。
- ・病院で虐待に取り組むならMSWを配置しないとイケないし、医療費を親が払う仕組みなら、親は子どもを病院

- に連れていかない。入院ししろ外来にししろ、被虐待児に対応しようと思ったら、プラスアルファの様々なケアが必要となる。その辺で医政局も手うたないと、医療現場だけではできない。
- ・医政局へ直接というルートが難しければ、厚労省を経由して、医療に対してこのような提言がされているというのを繋いでもらうしかない。厚労省、虐待対策室だけに、提言しても効果は期待できない。領域をこえた問題だ。
 - ・日本で虐待医学が発展しないのは、医学と医療と虐待対策がうまくからんでいないから。虐待の確定診断や、裁判での答答がでない論争、虐待死に関する隔靴搔痒な状況と無関係ではない。医療が進んでも、全部解決するわけでは。
 - ・かなり重要な提言を思いきってして頂いているのに、届いていない感じ。少なくともこういう提言が、児童虐待という切り口から、医療に対して鋭く提示されているということを、厚労省の防止対策室を通じて届けられないといけない。
 - ・医療現場からでてくるのは、通告への抵抗もあるけど、でも、実際の通告の数は増えている。疾病医療で四苦八苦しバーンアウトしている中で、虐待の事例に取り組むのはたいへんなこと。医療は虐待にかかわれば関わるほど、持出しになってしまう。
 - ・そこは変えるべき大きな問題。持出しが多ければ、現実的には一部の先生以外はやれない。医学が虐待に取り組むための仕組みがないと現実味はでてこない。課題として、予算のことは大きな問題。
 - ・虐待に絡んだ医療分野の問題がこれだけ大きくても、医療担当部署の中で、それをまともに取り上げて検討することはない。ボランティアで一部の人が、自分の時間を割いてやっている。
 - ・子どもが死んでいる事実がだんだん明らかとなり、いよいよ医者が医者としてのアイデンティティに目覚めたというだけに過ぎない。
 - ・かつて弁護士さんが、手弁当で別に費用はいりませんよと協力してくれていたようなもの。そこは問題提起をしないといけない。
 - ・医療は、患者さんからの保健診療だけで成り立っている。だからボランティアじゃ絶対に広がらない。
 - ・親が子どもを連れて受診した先の医師が怪しいなと思っても、虐待と言ったら、親との関係もあり、なかなか通告しないし、通告などしていたら収入もない。
 - ・虐待というかわないか、どちらを先にするかという難しさはある。しかし虐待である可能性は、さまざまな検査手段で、以前よりも虐待のメカニズムや実態を調べており取り組みが前進している。けれど日本でそれをしていない人は少ない。
 - ・親は、治療さえしてくれればいい。「転んだのが原因だ、それでいいだろう」というのが、親の姿勢。
 - ・検査費用を、公費で賄うとか。そこら辺をどんな仕組みにするか。
 - ・取りあえず、治すためには診断が必要だろう。
 - ・病床数を確保して、そこへ入院させて検査する。こう言う大きな仕組みが必要。それがないとできない。
 - ・診断する医者がそれなりに根拠を示してくれないと、児

相は対応できない。

- ・そこで根拠が明らかになれば、児相も動きやすくなるわけですね。
- ・しかし、検査しても、これが虐待によるかどうかわからないという所見になる。
- ・医師が、現場で正確に調査できるようになっていけば、法医学の医師に頼ることが相対的に低下するということになるのだろうか。
- ・法医学は最後。
- ・法医学は医療の中での司法介入にあたる。
- ・法医学の医師で子どものことを知っている人は少ない。ただしここでいう医師は児童精神科医でなく、体の方の小児科医。それをどうやって育てていくか、育てるためには、働き場があって、働ける仕組みがないとならない。
- ・現状としては、一部頑張っている医師がいても、日本には、医療制度として虐待か否かを精査していく仕組みがない。これは重大な問題。
- ・児童相談所からのオーダーを受けて、病院で子どもだけ預かり、検査全部して意見書を書くことが、医療と児相の虐待の連携の歴史の始まり。

〈一時保護〉

- ・仕組みとしての一時保護と、それから具体的な判断の問題と、一時保護の数。この3つにそって書こうと思っている。
- ・この研究会の提言としては、一時保護所でのアセスメント機能も入る形ですか。
- ・アセスメント機能を果たすように体制を整えるべきであるという提言をしたいと思っている。
- ・それは非常に大事だと思う。一時保護所の混乱を考えると、とにかく一時保護が必要な時に一時保護できるという機能が非常に大事ということ。
- ・一時保護所の体制は、児童養護施設に準ずるといのが、まだ生きている。そこをとっばらって、一時保護の体制整備をする。一時保護所をアセスメントセンターとして位置づける以上は、体制の整備とスタッフの配置が必要。
- ・一時保護をめぐる、市区町村と児相の意見が異なる時、児童福祉審議会に意見を聞けるという形がよいのではないかと思う。
- ・仕組みはあるが、あまり使われておらず、十分周知されていない。
- ・通知をしても、基本的に報告をするということだったり。
- ・審議会に報告すれば議論になる。
- ・単に口頭で報告して、児相の判断に任せるだけでは保護にならなかった。審議会での議論で、保護の必要性が指摘された。
- ・市町村としては一時保護が必要であると通知をするためには、市町村も一定の専門性が必要だ。それが制度が活用されない理由の主たるものだと思う。児相に意見を申し立てられない。市町村も専門性が必要と児童福祉法に規定してほしい。
- ・虐待は、要対協にしろいろんな介入的なことにしろ、部分的に相手の領域に入ることじゃないですか。そこにもっと書類でやりとりする部分を増やした方がよいと思う。手間はかかるが、医療と要対協、医療と児相にしても、

それだけのことしているんだということ。

- ・児童福祉法も、市町村と児相の上下関係を変える形で改正してほしい。市町村は、専門的知識による援助を受けなければならない。これは専門的知識を持つのはすべて児相で、市町村にはないという暗黙の前提がある。しかし必ずしもそうではない。市町村は市町村の独自に様々なサービスを持っていて、自分の判断でやるべきであるし、意見が違えば児相に申し立てるべきだと思う。そろそろ対等にすべき。今度の児童福祉法改正では、国と市町村と自治体の役割を明確にするといっている。役割を明確にして上下関係を弱めるようにしてほしい。
- ・もともと理念のところで、上下関係ではなく対等な関係が大事だという意見がでていた。
- ・今は実際に上下関係がある。市町村もそうだし、保健と福祉もそう。
- ・ネットワークや連携は、対等な人達が集まってつくるべきであって、上下関係がそこにあったら、ネットワークにならない。
- ・連携する意味がない。
- ・基本的な政策理念の考え方として、対等な関係については入れる。

〈本研究会からの提言について〉

- ・私は、提言は別に不完全でもいいと思うんです。こんな方法があるというヒントを、読み手が受けてもらって、体制考えるときに、こういう方法もあるなと参考にしてもらいたい。
- ・答申がでたら、法案の前にパブリックコメントを求める

と思うが、そこに通すものとして、今の案はよいのではないか。報告書ではなく、パブリックコメントとして、この委員会が、草稿をだしていいわけだから。それぐらいの方が、むしろ実質的ではないか。印刷するとなると、もちろん費用かかると思うが。パブリックコメントを求められたときに、出せるようにしておくことは、一番影響力がある。パブリックコメントは、必ずそれに回答しないといけない重みのあるもの。パブリックコメントを狙う方が、スケジュール的にも、可能性は高いと思うが。ただ厚生労働省の法案作成のプロセスにパブリックコメント入れるのかどうか。

- ・親権の一時停止のときはとってましたけどね。
- ・児福法関係では、パブリックコメントはあまりみかけない。
- ・平成19年に虐待防止法と児童福祉法の大きな改正があった。あのときは両方ともパブリックコメントはとらなかった。
- ・もしそうだったら、この報告書の中に是非、改正の時にはパブリックコメント取るようにというのが、それぞれ提言だと思う。
- ・この報告書を、誰をターゲットにいつ出すのか決めた方が早い。改正前に、審議会のメンバーに読んでもらうというのが一つある。
- ・後から出る場合には、前書きでこんな法改正が行われているが、それゆえこの提言集を出しましたと書く。
- ・まずは、こういう考え方もあるというのを、知らせたい。

以上

平成27年度研究報告書

今後の児童虐待対策のあり方について

(3) 虐待対策における課題解決のための具体策の提言

平成28年11月15日発行

- 発行 社会福祉法人 横浜博萌会
子どもの虹情報研修センター
(日本虐待・思春期問題情報研修センター)
- 編集 子どもの虹情報研修センター
〒245-0062 横浜市戸塚区汲沢町983番地
TEL. 045-871-8011 FAX. 045-871-8091
mail : info@crc-japan.net
URL : <http://www.crc-japan.net>
- 編集 研究代表者 津崎 哲郎
共同研究者 稲垣 由子
林 浩康
保坂 亨
松本伊智朗
小林美智子
川崎二三彦
- 印刷 文明堂印刷株式会社 横浜営業所
TEL. 045-731-1441