

ては、保育ビジネスの現状について述べた。営利性を活力とした保育サービスの充実や付加価値の強化に保育ビジネスの将来性を見出すとともに、安全面での配慮の必要性について触れた。

営利性を活力とした保育サービスの充実をはかりつつ、安全面での強化をはかるためには、どのようなことに配慮する必要があるのか。ここでは、(1)保育サービスの外部委託に伴う事故責任の所在、(2)保育ビジネスの発展を促進したり制約を加える行政関与のあり方、という2点について指摘したい。

(1)保育サービスの外部委託に伴う事故責任の所在を明確にすることは、営利目的の保育ビジネスがわれわれの社会で認知されるうえで不可欠なことである。公的保育サービスにしろ、保育ビジネスにしろ、あらゆる段階で業務の一部が外部委託される傾向は今後強まることが予想される。外部委託により、受託者が業務遂行中に事故を起こした場合、その事故責任の所在が不明確になり、特に委託者が責任を放棄することも増えてくると思われる。外部委託は経営の効率化からみて有効な場合も多いが、事故責任との関連ではマイナスに作用する可能性が高いので、外部委託可能な業務の範囲、委託契約の内容等については十分な検討が必要である。

(2)保育ビジネスの発展を促進したり制約を加える行政関与のあり方については、営利性を活力とした保育サービスの充実を一形態として許容したうえで、子どもという対象を扱うビジネスであるという特殊事情に配慮した行政介入を進めていくことが基本となる。事業開始時点での登録、情報公開などを強化するとともに、保育所内での状況を正確に伝えることにハンディのある子どもの特性に注目して、保育所ビジネスに関して社会福祉法第83条に定める運営適正化委員会における助言等の対象とするなどの方法により、事故などが起きないよう未然に対応し得るルートを確保する必要がある。このことは、一定の規制を保育ビジネスにかけることになるが、子どもを扱う保育ビジネスの特性上、このような利用者保護の仕組みを用意したほうが、保育ビジネスは今後発展するのではないかと思われる。

注

- (1) 保育所経営一般に関する規制緩和とは異なり、保育士という人材に関してはその水準が強化されたと考えられる。具体的には、保育所で働く中心的専門職である「保育士」資格に関して、児童福祉法の改正（2001年）が行なわれ、保育士の資格が国家資格とされた。保育士定数に関しては規制緩和する一方で、その一人ひとりに関しては地域の子育て支援を行ない得る人材としてより高度な専門職として位置づけられたと考えられる。
- (2) 全国保育協議会の2003年度重点方針。
- (3) 社団法人全国保育園連盟「安心と喜びの子育てができる園日本——保育改革のための12の提言」（2002年5月）。
- (4) 社団法人全国ベビーシッター協会編『ベビーシッター講座（I理論編） 在宅保育の考え方と実例』（中央法規出版、2002年）では、ベビーシッターについて詳しく解説している。
- (5) 2004年1月より特別配属者控除が廃止される一方で、2004年度予算編成作業において、児童手当支給年齢を現行の小学校入学前から小学校3年生まで拡充することが検討されている。
- (6) 措置制度との比較においては同じ「契約」制度ではあるが、認可保育所利用の際の「契約」が「保護者と市町村」および「市町村と認可保育所」という2つの「契約」によって成立し、「保護者と認可保育所」との間では直接的契約関係がないのに対し、障害児の在宅サービス利用に関しては、「保護者とサービス提供者」との直接的契約関係が存在し、「保護者と市町村」の契約は存在しない。1997年児童福祉法改正の際に、市町村が間に入ることによって保育所に通う子どもが守られるという観点から、「保護者と市町村」および「市町村と認可保育所」という2つの契約を結ぶという方式が採用されたが、一部には、「保護者と認可保育所」との間で直接契約を結んだほうが、保護者の要望がダイレクトに認可保育所に伝わって保育サービスの改善に寄与するのではないかという見解があった。
- (7) 地方財政審議会「地方税財源制度改革（三位一体の改革）に関する意見」（2003年6月11日）は、「今回の三位一体の改革は、地方分権一括法による事務権限等に関する改革と一体をなすものであり、地方分権改革を裏切るものとしていくために、早急に対応する必要があるものである」と指摘している。
- (8) ベビーホテルについては、堂本映子編『ベビーホテルに関する総合調査報告』（晩聲社、1981年）に詳しい。この調査報告は、1980年9月1日時点で、都内で営業を確認された208のベビーホテルを調査対象としており、夕方6時から7時くらいまでの保育サービスを利用したいのだけだと認可保育所では対応してもらえないという理由でベビーホテルを利用しているという人や、夜（も）働かなくては生活

- できないという人などが、ベビーホテル利用者を中心であることが明らかにされている。
- (9) ここ数年でも、1999年6月に神奈川県大和市の「スライム大和ルーム」で起きた2歳児死亡事件、2001年3月に東京都豊島区の「ちびっこ園池袋西」で起きた4か月児の死亡事件などがある。
- (10) 認証保育所とは、東京都が2001年から開始した新たな形態の保育所であり、認可保育所ではないいわゆる認可外保育施設である。国が定める認可保育所としての認可は得られていないが、東京都の認証基準に適合したものを東京都独自に「認証」する。大都市の多様なニーズに対応する駅前型のA型と、より小規模な家庭的保育を目指すB型とがある。認証保育所では、多様化しているニーズにこたえるため、0歳児保育・13時間開所を実施している(表11-1を参照)。
- (11) 全国ベビーシッター協会編(2002)『ベビーシッター講座(1理論編) 在宅保育の考え方と実際』中央法規出版、35頁。
- (12) 最低基準としてではなく、この程度は満たしてほしいという推奨の基準としての性格を有しており、「ベビーシッター事業が担う社会的使命」「ベビーシッターによる保育基準」「ベビーシッター事業に関する基準」「安全管理に関する基準」という4つの章によって構成されている。社会や時代の趨勢を踏まえ、最も適切な内容とすべくつねに自主基準の内容を検討することが明記されている。全国ベビーシッター協会編(2002)『ベビーシッター講座(1理論編) 在宅保育の考え方と実際』中央法規出版、163-169頁。
- (13) 『日経流通新聞 MJ』(2003年7月31日、21面)。「ビジョン」、「サマソサ」、「東京リトルメイト」といったベビーシッター派遣会社これらの事業に取り組んでいる。特に、顧客が家族旅行などに出る機会が多い夏休み期間中は、ベビーシッター派遣需要が低迷するので、ホテルの保育ルーム運営に力を注ぐことも多いようである。
- (14) 『日本経済新聞』(2003年7月23日、朝刊12面)。
- (15) 『日経流通新聞 MJ』(2003年5月8日、15面)。通常、事業所内保育所は社員の福利厚生を目的としているため、利用は開設主体の企業の社員に限られていることが多いが、ホピンスは将来的には他企業や地域に開放して、委託元企業の負担を減らすことを検討している。
- (16) 近年の不動産賃料の低下傾向は、必要経費の低下に対しプラスに影響するので、事業所内保育の拡大は進むものと思われる。なお、複数の企業と事業所内保育に関する契約を結び、その事業所内保育業務をまとめて実施することにより、事業所内保育に必要とされる経費を低下させるというビジネスも発生している(株式会社アールテ・コーポレーション、京都市)。福利厚生に必要な経費を削減しようとする動きは、近年活発に進められており、福利厚生者の外部委託を請け負う会社の中には

表 11-1 『認証保育所』と認可保育所の比較

	認 証 保 育 所		認 可 保 育 所
	A 型 (駅前保育所型)	B 型 (小 規 模)	
設置主体	法人・個人	個人	地方自治体・社会福祉法人 (宗教法人、個人、会社)
定員・対象年齢	20~120人 うち0歳~2歳半以上	6~29人 0歳~2歳のみ	20人以上
0歳児保育	0歳児保育を必ず実施		0歳児の受け入れをしていない保育所あり
基準面積	0歳児・1歳児の一人あたり 基準面積2.5m <sup>2</sup>		0歳児・1歳児の一人あたりの基準面積が3.3m <sup>2</sup> 必要(児童福祉施設最低基準)
保育料	認証保育所が徴収 料金は自由設定(上乗あり)		区市町村が徴収
申込方法	認証保育所と保護者の間で 直接契約		区市町村に申し込み
開所時間	13時間以上の開所義務 (二重保育の解消)		基本は11時間
サービスの 内容の説明	各認証保育所で、契約時に保護者へ「重要事項説明書」を渡し、サービスの内容や施設の概要、事業者の概要などを説明する義務がある		サービスの内容についての説明義務は特に定めていない
利用者・ 部員に対する 周知	各保育所で、利用定員や開所時間などサービス内容を明記した「認証書」と基準に適合しているという「適合証」を玄関付近など利用者の見やすい場所に掲示することを義務づけられている		認可保育所に対して設置認可書を交付していますが、掲示することを義務づけしていない

出所：せたかや行政事務所のホームページの内容を引用しているが、一部の表現について著者の責任において変更している。  
[http://www.asahi.or.jp/~nyshn\\_kdu/fukushvminsyoun.htm](http://www.asahi.or.jp/~nyshn_kdu/fukushvminsyoun.htm)

急成長しているパソナ系列の株式会社ベネフィットワンの会社がある。

(17) 駅前ビルの一室などに認可保育所を開設しようとする、この規制が壁になることがある。このため、認可保育所の外の調理場で調理して、認可保育所に持つてくるといふ方法を認めるべきではないかという見解は根強い。現在進められている「総合規制改革推進会議」でも論点の一つとなっている。

(18) 保育施設の運営は横浜 YMCA が行なう。共働き家庭の利用を想定し、児童60人を早朝から深夜まであずかる。また、小児科と総合診療科を持つ診療所も設置したり、安否確認用の24時間通報装置を利用して緊急時に往診を受けられるなどの方法で、保健医療面での安心感を付与したマンション販売を展開しようとしている。

#### 参考文献

- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局雇用均等政策課『少子・高齢化時代の女性活用——男女雇用機会均等対策基本法の解説』労働調査会。
- 国立社会保険・人口問題研究所 (2002) 『少子社会の子育て支援』東京大学出版会。
- 社団法人全国ベビーシッター協会編 (2002) 『ベビーシッター講座 (I 理論編)』『ベビーシッター講座 (II 実践編)』中央法規出版。
- 堂本悦子編 (1981) 『ベビーホテルに関する総合調査報告』晩聲社。
- ニッセイ基礎研究所 (2000) 『少子社会への11人の提言——子育て支援の方法と実践』ぎょうせい。
- 保育法令研究会監修 (2002) 『保育所運営ハンドブック (平成14年版)』中央法規出版。
- 八代尚弘 (1999) 『少子・高齢社会の経済学』東洋経済新報社。

## 第11章 児童虐待の発生要因と政策対応の 方向性

新保 幸男

### 1 はじめに

本章では、児童虐待の発生要因と政策対応との関連を中心に、児童虐待への対応をめぐる政策の方向性について論じる。

児童虐待<sup>1)</sup>は、そのこと自体が重大な人権侵害に当たるばかりでなく、子どもの健全な成長や福祉を阻害する由々しい行為である。それは、子どもにとって本来は最も心を許すべき存在である親から受けた行為だからである。このため、虐待を受けた子どもは、「自分の存在を否定されている」という気持ちを持ち続けやすく、その後の人生で様々な困難<sup>2)</sup>に直面しがちである。

したがって、児童虐待の発生は未然に防止しなければならない。また、万が一発生した場合には、必要に応じ親子分離を行うことを含め適切な再発防止措置を速やかに講じるとともに、心のトラウマが残らないよう精神的ケアを行うことなども必要となる。

児童虐待は主として家庭内で起こるため、その発生件数を正確に把握することは難しい。ちなみに「児童相談所における虐待相談処理件数」は、児童相談所に相談があり処理した件数であり、児童虐待発生件数とイコールではない。この「児童相談所における虐待相談処理件数」の推移は表1のとおりであり<sup>3)</sup>、近年、急増している。その原因については、親の生育歴、家庭状況、社会的孤立、母子分離経験などの要因のほか、日常生活におけるストレスの増大等の要因が相互に関連し合い、児童虐待の増加に繋がっていると指摘されている<sup>4)</sup>。

表1 児童相談所における虐待相談処理件数

処理件数	対1990年 (倍)	対前年度 増加率(%)
1990	1	—
1991	1.06	6
1992	1.372	17
1993	1.611	17
1994	1.961	22
1995	2.722	39
1996	4.102	51
1997	5.352	30
1998	6.932	30
1999	11.631	68
2000	17.725	52
2001	23.274	31
2002	23.738	2
2003	26,569	12

出所：「社会福祉行政業務報告」(厚生労働省(厚生省)大臣官房統計情報部)各年度版。

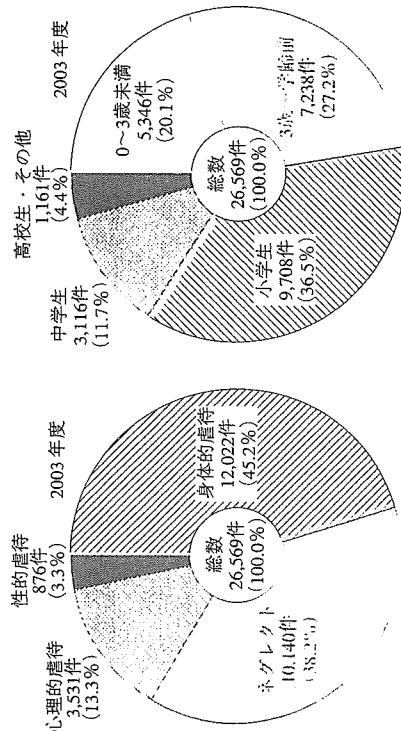
者の年齢については、「小学生」(36.5%)、「3歳～学齢前」(27.2%)、「0～3歳未満」(20.1%)の順で多くなっている。この割合は、数年前と大きく変わることはないが、特に「心理的虐待」や「性的虐待」に関しては発見しにくいこと、年少(特に3歳未満)の場合には自ら助けを求める能力が乏しいことから、「未発見」の被虐待事例が相当数存在する可能性があることに留意する必要がある。

このように児童虐待が増加し社会問題化していることに対応し、児童虐待の防止や適切な対策を図るために法律の制定や改正が相次いで行われている。1997年の「児童福祉法改正」、2000年の「児童虐待の防止等に関する法律」の制定および2004年の同法改正、2004年の「児童福祉法改正」などがその典型である。

児童虐待の対応を政策論として考える場合、こうした立法措置を講じることもさることながら、児童虐待の発生要因と政策対応の方法とを関連づけ、きめ細やかに施策を組み立てていくことが重要である。社会保障制度審議会児童部会が2003年にまとめた『児童虐待の防止等に関する専門委員会報告書』(以下「報告書」という)は、こうした観点に立ち、児童虐待施策全般について見直しを提言した優れた報告書である。具体的には、「虐待という重大な権利侵害から子どもを守り、自立に至るまで切れ目のない支援をする」との基本的スタンスに立ち、①発生予防から虐待を受けた子どもの自立に至るまでの切れ目のない支援、②「待ちの支援」から要支援家庭への「積極的アプローチによる支援」、③家族再統合や家族の養育機能の再生・強化を目指す子どものみならず親を含めた家庭への支援、④虐待防止ネットワークの形成など市町村における取組の強化、の必要性を提言している。

本章は、この「報告書」を参考しつつも、「報告書」では十分には扱って切れない「児童虐待の発生要因」と「政策対応の方法」との関連について、より詳細な検討・考察を行うことを通じ、児童虐待の政策的対応の方向性を探ることを目的とする。

本章の構成は次のとおりである。2では、「ストレス」と「子育て力」という2つの「評価基準(軸)」を用いて、児童虐待を4つのグループに分類す



出所：「社会福祉行政業務報告」(厚生労働省(厚生省)大臣官房統計情報部)2003年度版。

図1 虐待の相談種別構成割合 図2 被虐待者の年齢別構成割合

次に、児童虐待の態様をみると、直近の2003年度の「虐待の相談種別構成」では、「身体的虐待」(45.2%)、「ネグレクト(養育放棄)」(38.2%)、「心理的虐待」(13.3%)、「性的虐待」(3.3%)となっている。また、被虐待

る。3では、親子分離が特に必要と考えられるグループへの対応について論じ、その中で児童相談所の果たす役割と方向性について述べる。4では、親子分離よりも地域社会での子育て支援の方が有効なグループへの対応について検討を行う。最後の5は、全体のまとめと残された課題の指摘である。

## 2 児童虐待の発生要因

児童虐待を発生させる要因には様々なものがあるが、大別すれば次の2つの要因を挙げることができる。第1は、親自身などが抱えている何らかの問題が家庭内にあり、そこから生じる「ストレス」が被虐待児に向かうという「ストレス」要因であり、第2は、何らかの事情で当該家庭の「子育て力」（子どもを育てるため必要な総合的な知識や能力）が不足しているという「子育て力」要因である。この2つの要因は相互に関連する場合もあるが、例えば、もともと「子育て力」は高い家庭であったが、失業等により夫婦関係が悪化し、そのストレスが高じて子どもに対して虐待が行われる場合もある。したがって、この2つの要因を区別して考察することが有用であると考えられる。

### (1) 「ストレス」要因について

「ストレス」の背景には、①夫婦関係が不安定であること、②親の生育歴に被虐待経験がみられること、③職場におけるトラウマや経済的困難を抱えていること、④精神的に未熟なまま親になったこと、⑤アルコール性疾患や精神的問題を有していること、などの要因が考えられる。これらの「ストレス」要因が、相互に関連し増幅しながら家庭内ストレスを高め、弱い立場である被虐待児に向かう場合が多い。

ただし、このようなストレスは程度の差はあれ多くの家庭にも存在する。そして、このようなストレスがある家庭で必ず児童虐待が起こるわけではなく、ストレスの影響については、その程度のほか個人々人あるいはその家庭が有しているストレスへの対応力との関連で理解する必要がある。本章では、

その対応力の程度をも含めた状況を「ストレス」と表現している。

①「夫婦関係の不安定」に関しては、夫婦関係が互いを理解し支え合うという相互的なものではなく、一方が支配し他方が服従するというような関係の場合に、児童虐待が発生しやすいと考えられている。また、この場合、服従している配偶者は虐待を「黙認」することが多く、虐待の発見の遅れにつながりやすい。

②「親の被虐待経験」に関しては、虐待を受けて育ったことによつて、他者への不信のほか、自分に対する不信や低い自己評価をもたらすことが少なくなく、安定した人間関係を形成しにくいことが多い。このことが、ストレスを高め児童虐待に繋がることになる。

③「職場におけるトラウマや経済的困難」に関しては、職場でのトラウマの発生がストレスとして家庭に持ち込まれる場合のほか、不況により会社倒産し失業することや賃金の引下げ等による経済的困難が家庭内のストレスを高める場合などが考えられる。

④「精神的に未熟な親」に関しては、若くして親になった者の中には、親自身が精神的にまだ大人になりきれしていない場合が多く、親としての責務を果たすことが大きなストレスになることが少なくない。

⑤「アルコールや薬物などへの依存」に関しては、家族の誰かがこの状態にあると、それだけで家庭内ストレスが高くなる。さらに、この状態は暴力行為として配偶者や子どもに向けられることが多く、家庭内ストレスをさらに高めることになる。

### (2) 「子育て力」要因について

「子育て力」が不足している背景には、①親の生育歴において適切な子育てを身近で「実感」できなかったこと、②親族や近隣との良好な関係を形成できず親自身の「子育て力」不足を補うことができないこと、③自分の子どもでもあるという実感が持てないこと、といった要因が考えられる。「子育て力」不足をもたらす要因は、相互に関連し問題を増幅させ「子育て力」不足という状況をより深刻なものにすることが多い。

①「親の生育歴との関係」に関しては、「ストレス」要因の②とも関連するが、親の生育歴に被虐待経験がある場合には、自分自身が受けた虐待を伴う子育て方法をそのまま繰り返してしまうことが多い。具体例としては、子どもが言うことを聞かなかつた場合、説得するのではなく殴ることによって強制することしか思い浮かばず虐待に及ぶことなどが挙げられる。また、子どもが熟を出しているのに、放置する（食事や着替への世話をしない）などの「ネグレクト」も、親の生育歴との関係で発生することがある。

②「親族や近隣との関係」については、虐待が発生した家庭にしばしばみられる状況である。子育てをするためには、親以外の親族や近隣の人などの助けを借りることはごく普通のことである。しかし、「ストレス」要因などにより、親族や近隣などとの関係が悪化し、子育てに手助けが必要とされる場合であっても、それらの人たちに支援を求めることができず状況が発生する。この支援を求められないという状況が「子育て力」不足をもたらすことが多い。

③「自分の子どもでもあるという実感が持てない」ことについては、例えば、未熟児として生まれたために、母子分離の状態が一定期間続いた場合などに見られる。その場合、一緒に生活をするようになっても、自分の子どもでもあるという実感が湧かないことがある。その結果、子どもにも愛情を感じられないうで、「子育て力」不足が生じることになる。

### 3 児童虐待の4グループ分類と特徴

以上に示した「ストレス」要因および「子育て力」要因は、本章の課題である「児童虐待の発生要因」と「政策対応」との関係という視点から考えると、①「ストレス」要因については、親自身や生活状況そのものへの対応が必要であり、②「子育て力」要因については、子育て支援サービスを提供することにより「子育て力」不足を相当程度補うことが可能なものである、と考えることができる。

このため、児童虐待への「政策対応」を考えるとという視点から、「ストレ

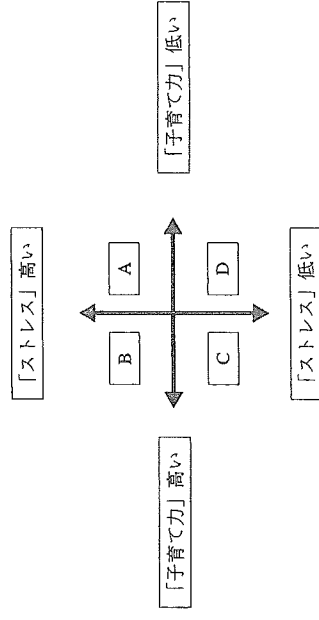


図3 児童虐待の4つのグループ

ス」と「子育て力」という2つの軸によって、児童虐待を4つのグループに分類し、それぞれの特徴について検討する。

図3に示す4つのグループは、それぞれ以下のような特徴を有している。

#### (1) Aグループ

Aグループは、「ストレス」が高く、「子育て力」が低いグループである。このグループに該当する家庭で児童虐待が発生した場合には、子どもの身の安全を確保するという観点から、「ストレス」の高い家庭から子どもをまず保護することを考えなければならない。具体的には、親子分離を行い、一時保護の実施や児童養護施設などへの入所措置をとるなどを検討する必要がある。その上で、子どもだけではなく、虐待を行った親に対して、親自身あるいはその家庭の「ストレス」状況を改善するための対応措置を講じる必要がある。具体的には、精神科医による治療、臨床心理士によるカウンセリング（以下では、精神科医による治療および臨床心理士によるカウンセリングを併せて「親へのカウンセリング」という）を受ける機会を提供する必要がある。また、親族関係や近隣との関係を調整・改善するために、社会福祉士によるファミリーソーシャルワーカーなどの支援を行う必要がある。

## (2) Bグループ

Bグループは、「ストレス」が高く、「子育て力」が高いグループである。このグループに属する家庭で虐待が発生する背景には、家庭の「ストレス」状況が強いことがあり、この状況を改善することが必要である。具体的には、Aグループと同じように、「親へのカウンセリング」を受ける機会を提供する必要がある。その際、現在の「ストレス」状況の下で、親子を分離しなくてよいか否かの判断が児童相談所等に求められる。親子分離が必要であると児童相談所等が判断した場合には、Aグループと同じような支援を行う必要がある。親子分離をせずに家庭での生活を継続する方法を選択した場合には、意識的・継続的に子育て支援サービスの利用を促すことや日常的な「見守り」を行うことにより、虐待の再発を防止するとともに、万が一児童虐待が再発した場合には迅速に対応できるような措置を確保する必要がある。

## (3) Cグループ

Cグループは、「ストレス」が低く、「子育て力」が高いグループである。このグループについては、「ストレス」によっても「子育て力」によっても、なぜ児童虐待が発生したのか説明がつきにくい。それにもかかわらず児童虐待が発生したのであるから、その背景、特に子どもと家庭を取り巻く生活環境などについて十分な調査を行う必要がある。その間、子育て支援サービスの利用を促すなどの方法により、地域社会における「見守り」を継続的に行っていくことが必要であると考えられる。

## (4) Dグループ

Dグループは、「ストレス」が低く、「子育て力」が低いグループである。このグループに属する家庭で虐待が発生するパターンとしては、「子育て力」の不足をきっかけとして子育てそのものが「ストレス」となり、何らかの家庭内トラブルが「引き金」となって児童虐待が発生するケースが多い。このCグループに対しては、地域社会による子育て支援により、「子育て力」不足

を軽減することで対応できる場合もある。しかし、「子育て力」が大幅に不足している場合には、「ネグレクト」の状態になる場合もあるため、そのような場合には、児童養護施設などへの入所を検討する必要がある。また、「親へのカウンセリング」を実施することにより、「子育て力」不足が「ストレス」に結びつかないように支えていく必要がある。また、地域社会の中で、誰かがいつも気にかけて見守っていくという支援も有効である。

## 4 親子分離を考える際の制度的課題

3では、各グループの特徴およびそれぞれに対する支援内容の基本を示した。本節では、AグループおよびBグループを中心とした、親の意に添わない(反する)形で親子分離を考える際の制度的課題について検討する。

## (1) 「支援役割」と「分離役割」

児童虐待の発生に伴う親子分離について、主たる役割を期待されている機関は児童相談所である。児童相談所は児童福祉法に基づき都道府県・政令指定都市に設置される行政機関であり、2004年6月1日現在全国に182カ所(ほかに分室・支所などが22カ所)設けられている。児童相談所の児童福祉法上の役割を整理すると、第1に、「児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識および技術を必要とするものに応ずる」(児童福祉法第11条第1項第2号のロ)機関であり、子育てに伴う親の悩みについての専門的な相談に対応するという役割を担っている。第2に、児童虐待等により親子分離が必要な場合には、都道府県からの委任(同法第32条)に基づき、児童相談所長は児童を児童養護施設などへ措置することとされている(同法第27条第1項第3号、第28条参照)。

児童虐待に即していえば、前者の第1の役割は、相手を受容し(保護者との関係を良好に保ち)、予防の段階から家庭の再統合に至るプロセスを保護者とともに「歩んでいく」という役割であり、以下、これを「支援役割」と呼ぶ。これに対して、後者の第2の役割は、親子を分離し子どもを一時保護



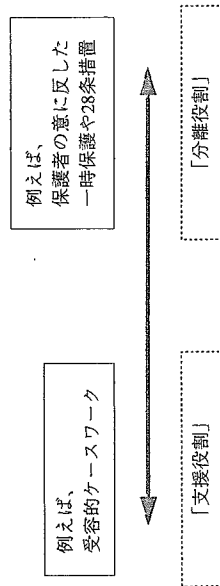


図4 「支援役割」と「分離役割」

所や児童養護施設などに保護する措置を行う役割であり、以下、これを「分離役割」と呼ぶ。

「支援役割」および「分離役割」はいずれも児童の福祉を確保するために行われる重要な役割である。また、児童相談所が「分離役割」を果たすためには、「支援役割」を通じて保護者との良好な関係を形成することが有効である場合も少なくない<sup>8)</sup>。しかし、親子分離について保護者の同意が得られない場合であっても、児童相談所は、子どもの安全を確保し保護するために親子分離する必要がある場合も決して少なくない。このような場合、親の意に反し親子分離を決定・実施する（言い換えれば「分離役割」を担う）児童相談所が、保護者と良好な関係を持ちつつ、継続的かつ円滑に「支援役割」を果たし続けることは、実際には極めて困難である。留意すべきことは、親子分離を行えば虐待の対応は終結するのではないということである。すなわち、親子分離期間中も親と子に対する継続的支援を行う（言い換えれば「支援役割」を担う）ことにより、親子の再統合を目指すという一連の長期にわたるプロセスが控えており、この点が虐待の対応の中でも最も重要かつ難しいのである。

### (2) 1997年児童福祉法改正と「分離役割」

従来、「支援役割」と「分離役割」という相反する役割を児童相談所という同一の機関で担うことが実態的には難しく、また、親権の問題も絡むという理由もあって、「分離役割」を児童相談所が適切に果たすことができず、

表2 2004年「児童福祉法改正」における「分離役割」への司法関与の強化

- ① 「家庭裁判所の承認を得て行う児童福祉施設への入所措置について有期限化すること」
- ② 「児童の保護者に対して児童相談所が行う指導措置について、家庭裁判所が関与する仕組みを導入すること」
- ③ 「児童相談所長の親権喪失請求権を18歳以上の未成年まで拡大すること」
- ④ 「①の承認に関する審判の申し立てが行われた場合において、審判前に家庭裁判所が保護者に対して面会や通信の制限を命ずることを可能とすること（特別家事審判規則）」

出所：2004年児童福祉法改正要綱。

児童の保護に支障を来すこともみられた。このため、「支援役割」と「分離役割」とを別の機関で分担するという法制度の改正が近年徐々に進められてきている。例えば、1997年児童福祉法改正において創設された児童福祉法第27条第8項は、児童相談所が以前から果たしていた「分離役割」の一部を、司法機関である家庭裁判所が担う方向での改正であったと考えられる。

この児童福祉法第27条第8項は、児童養護施設などへの入所措置に関して、保護者や児童本人の意見と都道府県の意見が異なった場合は、「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規定している。この規定は、一見、専門家集団としての児童福祉審議会の助言を受けることを意味しているだけの規定のように考えられがちである。しかし、児童相談所が家庭裁判所という司法機関の判断を受けやすくする仕組みを構築し、「分離役割」の判断を家庭裁判所が担うという形での役割分担が進んだと考えることができ。なぜならば、同項は、「家庭裁判所の承認を得て児童養護施設等へ措置するケース」（第28条第1項第1号又は第2号ただし書き）等を除くという例外規定を括弧書きで加えることにより、これらのケースについては、家庭裁判所の判断（承認）を受けるという手続を児童相談所が採りやすい状況を作っているからである。

### (3) 2004年児童福祉法改正と「分離役割」

2004年児童福祉法改正においても、「分離役割」について、表2に示すような司法関与の強化が行われている。

第1に、①「児童福祉施設への入所措置の有期限化」に関しては、2年間という期間を区切り、さらに必要があれば、再度、家庭裁判所が判断するというものである。第28条第1項に基づいて行われる第27条第1項第3号の措置は、「親権者もしくは未成年後見人の意に反して」も家庭裁判所の承認を得て、児童養護施設等への入所措置を行うことができるという「親権を制限する」規定であるため、期限を区切ることとしたものである。この改正については、児童保護の要素が弱くなったのではないかという意見もある。しかし、2年という期限を区切ることによって、まず、長期にわたる不必要な親子分離を行う危険性が減ると考えられる。さらに、親子分離に関する児童福祉法による措置権限と民法の親権との関係<sup>9</sup>の整理が進んだため、親子分離が必要な場合には、これを迅速に行うことが可能となる。わかりやすくいえば、無期限に親子分離をするのではなく、2年先には見直しを行うことを明定することにより、その間の「支援役割」を児童相談所等が果たしやすくする。以上の理由から、この改正は、被虐待児童をより適切に保護することに資すると評価すべきである。

第2に、②「児童の保護者に関して児童相談所が行う指導措置」についての家庭裁判所関与に関しては、児童福祉法第27条第1項第2号に「児童又はその保護者を児童福祉司（中略）等に指導させる」という規定をより強く機能させるために設けられたものである。この改正により、今後、被虐待児童を児童養護施設等に入所させた上で、児童の保護者に対して「指導措置」を行うことがしやすくなったと考えられる<sup>10</sup>。

#### (4) 「分離役割」の家庭裁判所へのシフト

2および3で述べたように、1997年児童福祉法改正および2004年児童福祉法改正は、親子分離の判断等について家庭裁判所の関与を強めるとともに、親権との関係を配慮した上で迅速な親子分離を行い、しかも、その間、虐待を行った親に対する支援を継続的に行うことを可能とするものである。「分離役割」という言葉を用いて言い換えれば、「分離役割」の重点が家庭裁判所にシフトすることを意味していることになる。

確かに、1997年児童福祉法改正以前においても、家庭裁判所は、児童虐待ケースに対する「分離役割」を児童福祉法上果たすことができることにされており、実際、家庭裁判所の容認により「親子分離」が可能となったケースもある。しかし、1997年児童福祉法改正の前後だけでみても、児童福祉法第28条事件として全国の家庭裁判所が新規受付した件数および容認した件数は、1993年の新規受付が15件（容認6件）であったものが、2000年には新規受付が142件（容認101件）であり、この間に、新規受付で9.5倍、容認で17倍になっている（最高裁判所事務総局 2004）。最新の改正である2004年児童福祉法改正の影響は、今のところ不明であるが、1997年児童福祉法改正による変化と比べて、より大きな変化が第28条事件の件数となって現れてくると考えられる。

このことは、今まで「分離役割」をほぼ一手に引き受けてきた児童相談所の機能にも当然大きな変化をもたらす。「分離役割」の決定に関しては家庭裁判所に任せることが徐々に児童相談所における一般的な親子分離の方法となり、親子分離に関わる児童相談所の役割は、親子分離を「決定」することではなくなるからである。つまり、親子分離の必要性について調査を行い一定の判断を行った上で家庭裁判所に送致し、司法機関の判断を求めるといった役割が、児童相談所の役割の中心となる。

そのような状態は、児童相談所にとって不自由であると考えられる。しかし、「分離役割」の主たる担い手から解放されることによって、児童虐待の発見から親子再統合（再統合が不適切な場合には子どもだけの自立）に至るまでの一連の対応をコーディネート（調整）するという「調整役割」<sup>11</sup>を果たすことが可能となる。なお、この「調整役割」の中には、次の5で述べるように、児童相談所を持たない市町村行政との関係や、徐々に「支援役割」の中心となると考えられる民間機関との関係を調整し、具体的ケースにとって最も望ましい支援内容をコーディネートすることも含まれる。筆者は、児童虐待については、児童相談所は、「支援役割」と「分離役割」の結節点として、全体をコーディネートするという「調整役割」を果たすことが、最も重要かつ期待されている役割であると考えられる。

## 5 子育て支援を通じた児童虐待への対応

### (1) 地域社会における「支援役割」

3では、親子分離という視点から、児童虐待への対応について検討した。親子分離をするケースに対しても、また、そうでないケースに対しても、地域社会において、行政や民間機関等が協同して「支援役割」の遂行を図ることが必要である。本章では、「子育て力」不足を補う支援を総称して「子育て力形成支援」と呼ぶが、本節では、まず、2で示したCグループおよびDグループへの「子育て力形成支援」の方法について述べ、次に、次世代育成支援などとの関連も含めて、地域社会における「子育て力形成支援」を通じた児童虐待への対応について検討する。

### (2) 「子育て力形成支援」

2で区分したこの2つのグループは、いずれも「ストレス」が少ないという点では共通しているが、Cグループは「子育て力」は充足しているのに対し、Dグループは、「子育て力」が不足しているグループである。

「子育て力」が不足しているDグループに対しては「子育て力」を高めるように支援することが必要であり、保育所や幼稚園、ファミリーサポートセンターの利用などによって、まず、不足している「子育て力」を外部の力によって補うよう「子育て力形成支援」を行う必要がある。その上で、虐待した親を含めた家族の「子育て力」を増すために、本人に対しては育児教室などへの参加を促すことが考えられる。これにより、本来最も重要な親本人や家族の「子育て力」を高めることが可能となる。また、親族や近隣との関係が悪化していることが「子育て力」低下に結びついていることも多いため、家族や親族との関係を改善する支援を行うことにより、家族や親族のバックアップによる「子育て力」を高めるという「子育て力形成支援」を行うことができる。

表3 乳幼児健康診査の受診率（2002年度）

	1歳6ヵ月児健康診査	3歳児健康診査
一般受診率全国平均	91.7%	88.1%
同上 最高受診率自治体	97.7%	97.5%
同上 最低受診率自治体	73.6%	71.0%

出所：「全国児童福祉主管課長会議資料」（厚生労働省雇用均等・児童家庭局編、2004年3月1日）に基づいて筆者が作成。

「子育て力」が相対的に充足しているCグループに対しては、「地域子育て支援センター」や「つどいの広場」のプログラムなどへの参加を促すことにより、さらなる「子育て力形成支援」をする取組が有効である。また、民生児童委員が日頃から必要に応じて訪問相談を行うことなどを通じ、「子育て力」を増すとともに、万が一児童虐待が再発した場合においても、早い段階でそれに対応することが可能となる。なお、親子分離をしない場合のBグループに対しても、Cグループと同様の「子育て力形成支援」が必要である。

### (3) 地域社会における「子育て力形成支援」

このような児童虐待に関連する「子育て力形成支援」は、2003年7月に制定された「次世代育成支援対策推進法」<sup>12</sup>に基づき2004年度中に策定される「市町村行動計画」等に盛り込まれ、充実強化されることが期待される。具体的には、「発生予防から早期発見・早期対応、保護・支援・アフターケアに至るまでの切れ目のない総合的な支援」、「関係機関の協力体制の構築」、「NPOやボランティア団体も含めた幅広い参加」などが目指されることとなる。

また、従来から保健センターなどで行われている1歳6ヵ月健診や3歳児健診などの場面は、多くの子どもとその親が参加する機会であり、児童虐待防止という視点からも積極的に活用する必要がある。現在の平均受診率は1歳6ヵ月健診で91.7%、3歳児健診で88.1%であり、他のプログラムに比べてその参加率が著しく高い。このため、この健診の場面は児童虐待の予防や早期発見にとって非常に重要な機会となる。

しかし、約90%が利用しているということは、かなり高いと考えることもできるが、残りの10%がどのような状態にあるのかが懸念される。特に、受診率が低い自治体では70%台の受診率のところもあり、受診していない家庭に対し、注意深く見守る必要がある。さらに、2004年度に創設された「育児支援家庭訪問事業」などにより保健師などが当該家庭を訪問し状況を確認するなどの支援を行うことが望まれる。なお、児童虐待の発生状況等を見ると、出産直後や1年以内の乳児期に重大な虐待が起こることが多いため、ゼロ歳児健診の参加率を高めることや、助産師や保健師が家庭訪問する制度を充実することは、虐待の発見・防止という観点からも重要である。

地域社会における「子育て力形成支援」に関しては、保健福祉行政だけがその役割を担うと考えることは適当ではない。むしろ、民間福祉施設、NPO、ボランティア団体などの民間組織が中心となって提供した方が適切な対応が可能となる場合が少なくない。また、地域社会には、自分の子育てが一段落し地域社会に貢献したいと考えている専門的知識や経験を有した人材も数多くいる。このため、これらの人材によりNPO組織などを作り、地域子育て支援を強化していく必要がある。そのためには、各自治体が策定に取り組んでいる次世代育成支援計画の中に、NPOなどの民間組織の役割を明確に位置づけるとともに必要な財政支援も行うことを考えるべきである。

さらに、「子育て力」が高いケースに対しても「見守り」を意識的に行うことにより、虐待再発時に早期対応可能な状況を用意することも必要である。この「見守り」に関しては、「子育て力」が相対的に充足しているグループだけではなく、「子育て力」が不足しているDグループに対しても必要である。さらに、「ストレス」は高いが「子育て力」は相対的に充足しているBグループのうち親子分離しないケースに対しては、児童虐待が再び起こる可能性も高いため、重点的に「見守り」という支援を行う必要がある。

その上で、2004年児童福祉法改正で定められた「要保護児童地域対策協議会」(児童福祉法第25条の2に基づいて設置されるいわゆる児童虐待ネットワーク)やその他のネットワークなどを通じて、福祉、保健、医療、教育、警察等の地域社会における協力体制の構築を図っていくことが重要である。

そして、この「要保護児童地域対策協議会」を通して、4で述べた「分離役割」と本節で述べた「支援役割」とが結びつき、全体として児童虐待の予防、早期発見、適切な支援、必要に応じた親子分離とフォローアップという切れ目のない対応を行うという体制づくりが可能となる。なお、こうした市町村単位の虐待防止と対応の取組に対し、当然のことながら、児童相談所も無関係・無関心であってよいはずはない。むしろ、①児童虐待問題は個別性が高いだけでなく高度の専門性が求められること、②特に親子分離が必要なケース等については、虐待発生要因の調査から始まり、親子分離、フォローアップと支援という一連の長い対応プロセスが必要であること、を考えれば、児童相談所もこうした市町村の取組と連携を密にし、これをバックアップしていくことが求められる。

## 6 児童虐待への対応の方向性

### (1) ま と め

本章では、児童虐待の発生要因と政策対応との関連を中心として、児童虐待への対応をめぐる政策の方向性を検討してきた。複合的要因によって児童虐待が発生するという立場から、「ストレス」と「子育て力」という2つの基準を設定し、その2つの基準を用いて児童虐待を4つのグループに分類した。その上で、それぞれのグループに対する政策対応として、「親子分離」、「親へのカウンセリング」、「子育て力形成支援」、「見守り」という支援の組み合わせを提示した。

「親子分離」については、その中核機関である児童相談所が有している「支援役割」と「分離役割」という相反する役割を担うことは難しく、今後の方向として「支援役割」の重点を民間相談機関に、「分離役割」の重点を家庭裁判所にそれぞれ徐々に移行することの必要性を述べた。その上で、今後の児童相談所は、「分離役割」と「支援役割」とのコーディネートという「調整役割」を果たすことに重点化する必要があることを指摘した。

また、「子育て力形成支援」および「見守り」については、いずれも地域社会における子育て支援として次世代育成支援計画の中で明確に位置づける必要を指摘するとともに、乳幼児健診などに来所しない家庭への保健師による訪問活動については特に重視すべきとの考えを述べた。さらに、「子育て力」が高いケースに対しても「見守り」を意識的に行うことにより、虐待再発時に早期対応可能な状況を用意することの必要性を指摘した。

## (2) 今後の課題

最後に、今後の課題として、次の3点を指摘しておきたい。

第1は、「支援役割」との関連で、虐待を受けた子どもが有しているトラウマに対するケアの充実や、虐待をしてしまった親に対するケアの充実についてである。子どもに対しては、虐待を受けたことによる心の傷を癒すためには、安全であることが確信できるような生活環境が確保され、しかも、虐待問題に詳しい小児精神科医や臨床心理士などの支援を受けやすい状況をつくる必要がある。例えば、一時保護を行った場合や児童養護施設に措置した場合に、こうした支援を受けやすくするような体制整備が必要である。また、虐待をしてしまった親に対しては、虐待しない保護者になることを目標に、具体的な目標と期限とを本人と共有していく取組が必要となる。このためには、精神科の医師や臨床心理士等による専門的カウンセリングが必要である。ほか、継続的に「見守る」者を地域社会の中に確保していく必要がある。この点については、行政部門で適切な対応を図るだけでなく、アメリカにおける民間財団などの取組<sup>14</sup>も参考にし、民間部門の役割を強化することも重要である。また、民間部門が「支援役割」を遂行しうるような環境整備、具体的には法制上の位置付けの明確化や財政的支援を行うことが立法機関や行政機関に求められる。

第2は、「分離役割」との関連で親権と公的介入権限との関係に関することである。児童虐待への対応をよりスムーズに行うためには、児童福祉法における措置権と民法における親権との関係についてさらに整理することが必要である。特に、2004年児童福祉法改正などにより、今後、家庭裁判所の

承認を得た上で親権を有する者の意に反して子どもを保護する入所措置を採るケースが増えると考えられる。現状では、家庭裁判所の承認を得るために平均83日の期間を要している<sup>15</sup>（最高裁判所事務総局家庭局 2004）。いくらか司法としての慎重な判断を要するとはいえ、この期間は短縮する必要がある。

また、保護者や後見人等の親権者の家庭環境の改善に関する取組や努力を促すためには、親権を「オール・オア・ナッシング」ととらえるのではなく、親権の部分的停止<sup>16</sup>や親権の一時的停止等について、法制面・実態面の双方から検討する必要がある。そのことにより、例えば、親権の一時停止期間中に、児童相談所などが行う親への指導等の効果がみられなければ、家庭裁判所が停止期間を延長するという方法をとることによって、親の参加意識を強めることが可能となる。

第3は、地方分権との関係である。2004年児童福祉法改正により、都道府県・政令指定都市以外に中核市についても児童相談所を設置することが可能となった。人口40万人規模で児童相談所を設置することにより、身近な地域社会との「調整役割」をより果たしやすくなる可能性を有する改正であると考えられる。しかし、本章では、地方分権や道州制<sup>17</sup>との関連について検討することができなかった。地方分権の議論に当たって、虐待防止について、①広域行政を行う都道府県と基礎的自治体である市町村との関係はどうあるべきなのか、また、②児童相談所が真に「調整役割」を担うためには、児童相談所の配置や職員の資質向上にどのように取り組むべきなのか、さらに、③地方分権の先に道州制をも視野に入れるとすれば、道州制の下での司法権との位置づけ等も視野に入れて検討を深める必要があると考えられる。

## 注

- 1 児童虐待の定義については、「児童虐待の防止等に関する法律」第2条を参照。
- 2 他人を信頼できないことをベースとして、良好な人間関係を築きにくくなりがちである。このため、子ども時代に不登校、非行という問題を発生させることもある。
- 3 この数字の推移に関しては、法律の制定や改正などや、それらによる行政対応の変化の影響を受けていることも考えられ、この数字自体が「一人歩き」する

ことは問題の正確な把握や対応を誤らせることに注意すべきである。

4 厚生省監修 (1997), 益田早苗ほか (2004), 特定非営利法人 (NPO) 児童虐待防止協会のホームページ (<http://www.kiv.co.jp/child/#why>) などを参照。

5 親の虐待体験と自分が親になってからの子育てに関して、椎名篤子編 (1997) 『凍りついた瞳が見つめるもの』に当事者の声が掲載されている。

6 2004年児童福祉法改正により、中核市も児童相談所を設置することができるようになった。中核市である横須賀市は2006年4月を目標に児童相談所設置に向けた検討を推進している。

7 この記述は、児童相談所が果たすべき役割をもとに「支援役割」と「分離役割」を説明しているが、本章全体のなかでは、児童相談所の役割について説明するためではなく、児童虐待という問題に対しかかわる行政、司法、民間の役割などについて総合的に検討する上でも「支援役割」「分離役割」という語を用いて分析している。また、児童相談所が親に対するカウンセリングという「支援役割」を実施するために、例えば、家庭裁判所が児童福祉法第28条の承認という「分離役割」を遂行する場合のように、異なる機関の間で役割を分担している場合にも用いている。

8 「支援役割」と「分離役割」との関係については、津崎 (2004) を参照。必ずしも同じ意味とは言い切れないが、本章で用いた「支援役割」と「分離役割」について、「支援」と「介入」という語をそれぞれ用いて、「介入」と「支援」の役割矛盾について述べている。

9 児童虐待への対応をよりスムーズに行うためには、親権的部分的停止、一時的停止などの規定を設けることにより、親権喪失にいたる各段階において、家庭裁判所の命令で、親権者に一定の改善努力を促すようにすることが有効であると考えられる。児童相談所は、家庭裁判所の命令を遂行するために、「支援役割」や「調整役割」を果たすことが期待される。2004年児童福祉法改正における司法機能に関する規定は、おおむねこの方向で進み始めたと考えられることができる。

10 このため、2年以内の支援計画を作成し、着実に実施していくことが強く求められることになる。また、「分離役割」の強い部分については家庭裁判所が担うわけであるから、児童相談所は家庭裁判所の判断に基づいて「支援役割」を主として担うことになる。しかし、家庭裁判所に報告書提出することや意見を述べるることができるという「分離役割」の部分を一部残している。これらにより、虐待を受けた児童が戻る家庭環境が整備される可能性が高まる。その結果、児童の家庭復帰しやすい状況が確保されることになる。

11 児童相談所の役割については、①「分離役割」と「支援役割」の両方を児童相談所が同時に担う必要があるという見解、②「分離役割」については児童相談

所が担い、「支援役割」については民間組織が担うべきという見解、③「分離役割」は家庭裁判所が担い、「支援役割」を児童相談所が担うべきとの見解などがほかにあるが、筆者の児童相談所のあり方に対する考え方は本文中で詳述したとおりである。

12 次世代育成支援計画などについては、次世代育成支援システム研究会監修 (2003) を参照。また、柏女ほか (2004) は次世代育成支援との関連で子ども家庭福祉制度体系について検討している

13 アメリカにおける児童虐待防止制度については、樋口 (2000) を参照。イギリスについては、峯本 (2001) を参照。

14 アメリカ、コロラド州にあるケンゾ子どもセンター (ケンゾ財団により運営されている) では、小児科医、カウンセラー、医療ソーシャルワーカー、ボランティヤアなどのチームによって児童虐待の早期発見に取りくむとともに、年間800ケースもの家庭に対して親と子どもに対するカウンセリングを提供している。ホームページのアドレスは次のとおり。 (<http://www.kempcenter.org/index.html>)

15 最高裁判所事務総局家庭局 (2004) によると、児童虐待の防止等に関する法律が施行されて3年目にあたる2002年11月20日から2003年11月19日までに全国家庭裁判所で終局した児童福祉法28条事件のうち、114件の事案の特徴を分析したところ、家庭裁判所の承認を得るために必要な期間は、平均83日であった。2か月以内に43%事件が、3か月以内に70%の事件が終局していた。

16 日本弁護士会 (2003) は、「民法を改正して、裁判所が親権の一時もしくは一部の停止をなし得る制度を導入すべきである」と提言している。

17 道州制については、地方制度調査会 (2004) や北海道企画振興部 (2004) などで扱われているが、まだ、児童虐待への対応について真正面から検討対象になっ

#### 参考文献

網野武博 (2002) 『児童福祉学：＜子ども主体＞への学際的アプローチ』, 中央法規出版。

柏女靈峰・澁谷昌史・新保幸男・尾木まり・小林 理・網野武博 (2004) 『次世代育成支援・子ども家庭福祉制度体系構築のための論点』『日本子ども家庭総合研究所 究紀要』第40集, pp.59-72。

厚生労働省大臣官房統計情報部 (1991-2004) 『社会福祉行政業務報告』, 各年度版。

厚生省監修 (1997) 『子ども虐待防止の手引き』, 日本子ども家庭総合研究所。

厚生労働省雇用均等・児童家庭局 (2003) 『「児童虐待への対応など要保護児童および要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について」のとり

まとめについて」。

最高裁判所事務総局家庭局 (2004) 「児童福祉法第28条事件の動向と事件処理の実情：平成14年11月20日から平成15年11月19日」『家庭裁判所月報』第56巻第8号，pp.101-111.

椎名篤子編 (1997) 『凍りついた瞳が見つめるもの：被虐待児からのメッセージ』，集英社文庫。

新保幸男 (1998) 「児童福祉法改正と要保護児童福祉施策」『季刊社会保障研究』第34巻第1号，pp.44-55.

——— (2001) 「児童の権利と自立支援のあり方」『社会福祉研究』第82号，pp.19-26.

次世代育成支援システム研究会監修 (2003) 『社会連帯による次世代育成支援に向けて』，ぎょうせい。

地方制度調査会 (2004) 「道州制に関する論点メモ：専門調査会における論点審議メモ」。

津崎哲郎 (2004) 「児童虐待対応の変遷と課題：児童相談所を中心に」『子どもの虹情報研修センター紀要』No.2，pp.7-13.

日本子ども家庭総合研究所編 (2001) 『子ども虐待対応の手引き〔平成12年11月改訂版〕』，有斐閣。

日本弁護士会 (2003) 「児童虐待防止法制における子どもの人権保障と法的介入に関する意見書：児童虐待防止法等の見直しにあたって」。

樋口範雄 (2000) 「アメリカ法からみた児童虐待防止法」『ジュリスト』第1188号，pp.41-47，有斐閣。

北海道企画振興部 (2004) 「道州制へ向けた道から市町村への事務・権限委譲方針策定の基本的考え方」。

益田早苗・朝田 豊 (2004) 「虐待する親のリスク要因に関する実態調査」『子どもの虐待とネグレクト』第6巻第3号，p.372.

峯本耕治 (2001) 『子どもを虐待から守る制度と介入手法：イギリス児童虐待防止制度からみた日本の課題』，明石書房。

吉田恒雄 (2004) 「児童虐待ケースに対する司法関与制度試案：社会保障審議会児童部報告書を手掛かりに」『子どもの虐待とネグレクト』第6巻第1号，pp.129-137.

研究ノート

## 児童家庭福祉制度再構築のための 児童福祉法改正要綱試案（第一次版）

柏 女 靈 峰

### I 研究目的

ノーモライゼーションの理念の定着，児童の権利に関する条約の締結，次世代育成支援の理念及びそれらにもなう施策や要保護児童・ひとり親家庭福祉施策の展開，介護保険制度の見直し並びに支援費制度の導入とその後の障害福祉サービス改革等の政策動向，さらには，少子化，児童虐待，年少非行の社会問題化，育児の孤立化や仕事と育児の両立困難等近年の児童や家庭を取り巻く環境の変化，児童家庭福祉問題の複雑化・多様化を踏まえ，ニーズと施策体系の乖離が目立つ児童家庭福祉施策の分権化，連続化，統合化を推進し充実を図るとともに，子育て家庭に対しても施策の幅を拡充し，もって児童及び家庭のウェルビーイングの一層の促進を図ることをめざし，児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案を作成することを目的とする。

### II 研究方法

著者らの先行研究である柏女霊峰・網野武博・山本真実・林茂男<sup>(1)</sup>による成果「児童福祉法等の一般を改正する法律要綱試案」をベースとし，その後の著者らの研究<sup>(2)(3)</sup>並びに施策の進展，近年の次世代育成支援・児童家庭福祉の改革動向を踏まえて大幅な改訂を行うという方法を採用した。

### III 研究結果

1. 児童福祉法等の一部を改正する法律要綱試案作成上の前提条件  
本要綱試案を作成するうえで，前提条件としたことは以下のとおりである。

(1)



(1)理想的な児童福祉法を作成するのではなく、現行の児童福祉法をベースとし、児童及び子育て家庭の現実、ニーズとの乖離の是正及び現行児童・子育て問題の解消に資する改善策を検討し、より現実的な改正案の作成に努めること。

(2)児童福祉法全体について検討を加えるが、今後必要と考えられる「親権制度における公法（児童福祉法）と私法（民法）との統合」、「財源の相違にともなうたええば、育児支援法（社会保障財源）と児童福祉法（税財源）との二大体系化」といった論点については、仮定の議論があまりにも多くなく結論が得にくいため、本研究においては判断を留保したうえで検討を進めること。

(3)児童家庭福祉行政の実施主体については市町村を中心とし、サービス利用のあり方については、利用者と提供者とが直接向き合い関係（たとええば支援費制度や介護保険制度）を基本とすること。

## 2. 要綱草案の基本方針

要綱草案の作成に当たり、他の社会福祉制度等の動向や審議会報告その他種々の動向を踏まえて、要綱草案作成の基本方針は以下のとおりとした。

(1)児童家庭福祉の理念について総合的に加筆し、また、子育て支援に対する社会の責任を明確にする。それにともない、法律の題名を変更する。

(2)市町村を中心とするサービス提供体制をめざす。

(3)児童家庭福祉サービスの利用制度については、障害者福祉サービスにおける現行の利用制度である支援費制度をモデルとし、必要な改善を行う。

(4)利用できるサービスの判定・決定については、市町村レベルにおける協議会型構造を基本とする。併せて、次のステップとして、ケアマネジメントシステムの導入を意図する。

(5)要保護児童福祉の実施主体も原則として市町村とし、子育て支援サービスと要保護児童福祉サービスの連続性の確保をめざす。

(6)その場合において、児童相談所を設けしない市町村にあっては、当分の間、被虐待等の要保護児童の職権保護または家庭裁判所送致等について、当該市町村が属する都道府県の管轄児童相談所に当該事務を委託できることとする。

(7)社会的養護については、その小規模化、連続化、地域化を推進する。

(8)児童虐待防止については、警察、司法の介入強化を図る。

(9)すべての就学前児童に、その年齢に応じ、単独で又は保護者とともに一定の保育時間を保障する基本保育制度の導入を図る。

## 3. 児童福祉法等の一部を改正する法律要綱草案

以上の前提条件、基本方針のもとで作成した第一次要綱草案（第一次版）は以下のとおりである。

### 児童福祉法等の一部を改正する法律要綱草案（第一次版）

#### 第一 改正の趣旨

少子化、児童虐待、年少非行の社会問題化、育児の孤立化や仕事と育児の両立困難等近年の児童や家庭を取り巻く環境の変化、児童家庭福祉問題の複雑化・多様化を踏まえ、ニーズと施策体系の乖離が目立つ児童家庭福祉施策の分権化、連続化、統合化を推進し充実を図るとともに、子育て家庭に対しても施策の幅を拡充し、もって児童及び家庭のウェルビーイングの一層の促進を図るほか、所要の規定の整備を行うものとする。

#### 第二 改正の要点

##### 一 法律の題名等に関する事項

- 1 法律の題名等に関する事項
  - (一)法律の題名を児童福祉法から「児童家庭福祉法」に改めること。
  - (二)(一)にともない、「家庭」についての定義を設けること。

##### 二 法律の目的及び理念に関する事項

- 1 児童の権利保障に関する事項
  - (一)児童の生存、発達及び自立に関する固有の権利を積極的に保障する趣旨の条項を附加すること。
- 2 児童の育成責任に関する事項
  - (一)父、母若しくは法定保護者は、児童を育成する第一義的責任を負うものとする。
  - (二)すべての国民は、児童を育成する家庭及び保護者を支援し、ともに育成する責任を有するものとする。
  - (三)児童の保護、養護を決定するに際しては、保護者及び家族の希望を尊重し、合意、協力

を得るとともに育成することに努めるものとする。

### 3 児童の意見表明の保障とその尊重に関する事項

(一) 総則に、児童の意見表明の担保とその尊重規定を附加すること。

(二) 児童の児童福祉施設入所、解除等の福祉サービス利用の決定にあたっては、当該児童にその理由等について十分に説明し、意見を聴き、同意を得るよう努めるとともに、当該意見を尊重しなければならぬものとする。

(三) 児童の意見表明を保障する要件は政令で定めるものとする。

### 4 児童の最善の利益の判断基準に関する事項

(一) 都道府県、市町村が児童に対する福祉サービスについて決定する際には、「児童の確かめ得る意見と感情」、「児童の身体的、心理的、教育的及び社会的ニーズ」、「児童に対してとられた決定の結果、児童の状況の変化が児童に及ぼす影響」、「児童の年齢、性別、背景その他の特徴」、「児童の受けた、あるいは受けつつある害」、「児童に対してとられた決定の結果、児童を監護することとなるものが、児童のニーズを満たすことのできる可能性」を最大限考慮しなければならぬものとする。

## 三 実施体制に関する事項

### 1 「障害」の児関係福祉事務に関する事項

(一) 「障害」児関係施設への入所等に係る事務を都道府県・指定都市から市町村に移譲すること。

(二) 身体障害者更生相談所及び知的障害者更生相談所、児童相談所「障害」児部門を再編成し、「障害者相談センター」を都道府県・指定都市その他政令で定める市に設置するものとする。

(三) 「障害」児の医学的、心理学的、教育的、社会的及び精神保健上の判定を行う機関を、児童相談所から「障害者相談センター」に移管すること。

(四) 「障害」児であることが確定していない場合、あるいは障害の程度が軽度であって障害を有しない児童と同等に処遇することが児童の利益になると考えられる場合には、児童相談所でも対応できるものとする。

### 2 児童相談所の設置等に関する事項

(一) 児童相談所を、都道府県・指定都市その他政令で定める市（以下「児童相談所設置市」

という。）に設置するものとする。

(二) 市町村に児童家庭福祉問題に総合的に対応する機関を設けることとする。これにもない、福祉事務所の児童家庭福祉に関する業務を当該機関の業務とすること。また、当該事務の一部を民間に委託できるものとする。さらに、これにもない、家庭児童相談室を廃止すること。なお、指定都市その他政令で定める市が設置する児童相談所は、当該機関となることとすること。

(三) 児童相談所は、児童家庭福祉に係る事項のうち、専門的判定を要する等専門的な知識及び技術を必要とする事項及び児童の一時的保護その他必要と認められる事項を担当すること。

(四) 都道府県中央児童相談所は、その他の児童相談所、市町村に対して必要な支援を行わなければならないものとする。

### 3 児童家庭福祉事務の市町村移譲に関する事項

(一) 児童福祉施設等への児童の入所支援・養育家庭における児童の支援等に係る事務を都道府県・指定都市から市町村に移譲すること。

(二) 都道府県は、市町村の児童保護の実施に関し、市町村相互間の連絡調整、技術的援助等の必要な援助を行うものとする。

(三) 市町村に児童家庭福祉対策地域協議会を設置すること。2. の(二)の機関がその事務を行うものとする。

### 四 新しい利用制度に関する事項

#### 1 市町村の情報提供と利用の調整等

(一) 市町村は、児童及び保護者に対する福祉に関する必要な情報提供、相談及び指導を行わなければならないものとする。

(二) 市町村は、児童及びその保護者から求めがあったときは、必要に応じて、福祉サービスの利用について、あつせん又は調整を行うとともに、指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設の長並びに養育家庭に対する利用の要請を行うものとする。

#### 2 サービスの決定及び支援費の支給

児童福祉法上の福祉サービスであって措置制度並びに保育の実施、助産の実施、母子保護の実施により提供されているものうち、次の3にいう児童居宅生活支援及び児童福祉施設支援並びに養育家庭支援について、児童居宅生活支援費及び児童福祉施設支援費並びに養育家庭支援費（支援費）を支給する方式を導入するため、次の事項について規定するものとする。

ること。

(一)市町村は、児童及び保護者が、指定児童居宅生活支援事業者が提供する児童居宅生活支援又は指定児童福祉施設等が提供する児童福祉施設支援又は養育家庭が提供する養育家庭支援を受けたときは、当該支援に要した費用について、支援費を支給することができること。

(二)児童及び保護者は、支援を受けようとするときは、市町村に申請しなければならないこと。

(三)市町村は、(二)の申請がなされたときは、当該児童並びに保護者の状況について、第二、三の4の(一)に掲げる事項等を総合的に勘案してその要否の決定を行うこと。

(四)この場合においては、市町村は、第二、三の3の(三)の児童家庭福祉対策地域協議会を活用しなければならないものとする。また、児童の医学的、心理学的、教育的、社会学的及び精神保健上の判定並びに児童の一時保護を行う必要がある場合には、当該児童を児童相談所に送致し、その判定の結果を考慮してサービスの決定を行わなければならないこと。

(五)児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援に係る支援費の額は、指定児童居宅生活支援又は指定児童福祉施設支援又は養育家庭支援に通常要する費用につき市町村が定める基準により算定した額から、児童又はその保護者の負担能力に応ずる利用者負担額を控除した額とすること。<sup>6)</sup>

(六)市町村は、指定児童居宅生活支援及び指定児童福祉施設支援並びに養育家庭支援に要した費用について、支援費として支給すべき額の限度において、児童及び保護者に代わり、指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設並びに養育家庭に支払うことができることとする。この場合において、当該児童及び保護者に支援費の支給があったものともみなすこと。

(七)市町村は、児童居宅生活支援を受けた児童及び保護者が、指定児童居宅生活支援以外の児童居宅生活支援を受けた場合において、必要と認めるときは、これに要した費用について、特例児童居宅生活支援費を支給することができること。

3 児童居宅生活支援及び児童福祉施設支援並びに養育家庭支援（支援費の支給の対象となる福祉サービス）

(一)児童居宅生活支援とは、児童居宅介護、児童デイサービス、児童短期入所、児童自立生活援助、放課後児童健全育成及び子育て短期支援をいい、児童福祉施設支援とは、児童福祉施設及び指定医療機関等において提供される支援をいい、養育家庭支援とは、養育家庭

(6)

において提供される支援をいうものとする。

#### 4 事業者・施設の指定制度

指定児童居宅生活支援事業者及び指定児童福祉施設並びに養育家庭の指定は、当該事業を行う者の申請に基づき都道府県知事、政令指定都市市長、中核市市長が行うものとする。

#### 5 児童の福祉のために必要と認められる場合の市町村等の措置

(一)児童の福祉のため児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援を利用することが必要と認められる場合であつて、保護者が当該支援の利用を申請しない場合には、市町村は、児童相談所の意見を聞いて、当該児童に児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援を利用させなければならないこととする。

(二)児童の福祉のため、児童相談所を設置していない市町村から当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に送致があつた場合には、児童相談所長は、意見を付して市町村に結果を送付しなければならないこととする。

(三)市町村が家庭裁判所の審判に付することが適当と認める児童は、これを家庭裁判所に送致することとする。

(四)保護者がその児童を虐待し、監護を怠り、その他当該児童の福祉を害するおそれがあると認められるときは、六の「児童虐待防止に関する事項」の例によるものとする。

(五)保護者がいない等の事情により児童又は保護者が支援の申請を行うことができない場合には、市町村は、児童相談所の意見を聞いて、当該児童に児童居宅生活支援又は児童福祉施設支援又は養育家庭支援の措置をとらなければならないこととする。

(六)(三)～(五)の事務については、当分の間、児童相談所を設置しない市町村にあつては、当該事務を当該市町村を管轄する都道府県の児童相談所に委託することができることとする。

#### 6 国及び都道府県の負担

市町村が支援費として支弁する費用に係る国及び都道府県の負担について、次のようにすること。

(一)政令で定めるところにより、国はその2分の1を、都道府県はその4分の1を負担すること。

#### 7 職員の配置及び資格に関する事項

(一)児童家庭福祉に係る相談、調査、指導等の業務を行うため、市町村に児童・家庭の福祉

(7)

に関する各機種の相談に応ずる職員を置くものとする。

(二)相談に応ずる職員の資格及び任用については政令で定めることとする。

## 五 児童福祉施設の再編成及びその運営、養育家庭等に関する事項

### 1 児童福祉施設の再編成に関する事項

(一)児童の養育・養護・生活治療（トリートメント）を行う児童福祉施設として「児童育成ホーム」及び「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」を創設すること。これにともない、政令において「児童育成ホーム」及び「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」に限り、児童の養育・養護を行う「児童養育ホーム」及び児童の生活治療（トリートメント）を行う「生活治療ホーム」をそれぞれ定めるものとする。

(二)これにともない、現行の乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設及び児童自立支援施設を再編成すること。また、再編成については、個々の施設の混乱を招かぬよう一定の経過措置を設けるものとする。

(三)ひとり親家庭及びその児童を保護し支援する児童福祉施設として「家庭支援ホーム」を創設すること。

(四)「障害」児関係児童福祉施設の再編成を行うものとする。道庁により「障害」児の療育、訓練を行う児童福祉施設として「障害児通園施設」を創設すること。これにともない、知的障害児通園施設、肢体不自由児通園施設及び難聴幼児通園施設を再編成すること。(五)助産施設を廃止し、母子保健法に経済的支援事業として新たに法定化すること。

### 2 児童福祉施設の業務及び運営に関する事項

(一)「児童育成ホーム」、「小規模児童育成ホーム（グループホーム）」及び「家庭支援ホーム」支援児童の支援期間について、高等教育機関進学その他特別の事由がある場合に20歳を超えて支援を継続することができるものとする。

(二)市町村は、児童福祉施設支援中の児童に対し、支援の継続の可否に関し、児童自立支援計画に基づきおおむね6か月ごとに審査を行うものとする。また、その際、児童福祉施設長及び児童の意見を聴取し、考慮するものとする。

(三)児童福祉施設長及び職員の守秘義務に関する規定を創設すること。

### 3 養育家庭、養子縁組に関する事項

(一)里親を「養育家庭」と名称変更すること。

(二)「養育家庭」支援期間について、高等教育機関進学その他特別の事由がある

場合に20歳を超えて支援を継続することができるものとする。

(三)市町村は、養育家庭支援中の児童に対し、支援の継続の可否に関し、養育計画に基づきおおむね6か月ごとに審査を行うものとする。また、その際、養育家庭及び児童の意見を聴取し、考慮するものとする。

(四)養育家庭の守秘義務に関する規定を創設すること。

(五)養子縁組幹施事業を法定化し、その業務を地方公共団体及び養子縁組相談機関に限定すること。

(六)養子縁組幹施の業務に関する手続きを政令で定めるものとする。

### 4 就学前児童の保育に関する事項

(一)就学前児童は、その年齢に応じ単独で又は児童の保護者とともに、一定の時間、基本保育を利用することができるものとする。

(二)就学前児童に対して保育を行うため、保育所及び家庭保育員（保育を必要とする就学前児童を居宅において保育することを希望する者であって市町村長が適当と認めるもの）をいう。）並びに訪問在宅保育員（保育を必要とする就学前児童を当該児童の居宅において保育することを希望する者であって市町村長が適当と認めるものをいう。）を設ける。当該事業を実施する者は、四の「新しい利用制度」に基づいて支援を提供することができるものとする。

(三)基本保育の要件並びに時間、保育及び子育て支援事業の「新しい利用制度」に基づく利用要件、時間等については、政令で定めるものとする。

### 5 自立生活援助に関する事項

(一)就労しているが自立に困難を伴う児童青少年に対し、食事の提供、生活指導、相談その他必要な援助を行う児童福祉施設として「児童青少年自立援助ホーム」を創設すること。

(二)児童青少年自立援助ホームは、児童青少年自立生活援助事業を運営することができるものとする。

### 6 設備及び運営の向上に関する事項

(一)厚生労働大臣、都道府県知事、指定都市・中核市市長並びに児童福祉施設長及び養育家庭は、最低基準を超えて、常に、児童福祉施設等の設備及び運営その他児童家庭福祉の向上に努めなければならないものとする。