

しかしながら、認可保育所とは異なり、当時の措置費（現在の保育所運営費負担金）などを認可外保育施設は受けることができないため、利用者側の経済的負担が多いかかわらず、「職員配置が手薄になりやすい」「狭い部屋」など厳しい運営が行なわれていた。そのような時期に、1980年9月の松山の死亡事故などが社会問題として取り上げられ、1981年には児童福祉法に、悪質な施設に対する報告および立入調査権限（児童福祉法第59条）が創設されるとともに、「無認可保育施設に対する当面の指導基準」（1981年7月2日児発第566号児童家庭局長通知）が示され、認可外保育施設に対する指導監督が行なわれるようになった。

しかし、児童福祉法第7条で定めるところの児童福祉施設でもなく、社会福祉事業法（現在の社会福祉法）で定める社会福祉事業でもない認可外保育施設に対する指導監督は、後手になることが多く、残念な事件が後を絶たなかった。

このため、2002年10月からは、児童福祉法の改正により、認可外保育施設に対し、(1)都道府県知事等への事業開始の届出、(2)運営状況の報告、(3)契約時の書面交付等が義務付けられるとともに、(4)報告等により都道府県知事が得た情報を公表することにより、利用者が施設やサービスを安心して選択し得るよう情報提供を推進することが明記された。また、従来から規定されている都道府県知事等による事業停止等の命令権限に加えて、改善勧告およびこれに従わない場合の公表等が規定された（児童福祉法第59条から第59条の2の7）。

この改正は、認可外保育施設に対する一定の規制であるが、この規制が行なわれることによって、利用者サイドが安心して認可外保育施設を利用するうえで効果がある改正であるだけでなく、都道府県政令市レベルが設置条件の緩和など独自の基準を設けて導入した認証保育所（東京都）や認定保育所（神奈川県内の自治体の一部）といった、認可保育施設と従来の認可外保育施設との中間に位置づけられるような保育サービスの供給増加に寄与していると考えられる。このような中間形態の保育施設が地方自治体により規定されたことにより、利用者側の信頼感が増し、そのことが、第3節以降で検討する「保育ビジネス」の発展に寄与している。

3 保育所ビジネス

第1節の最後で述べたように、本章で「保育所ビジネス」は「保育ビジネス」を認可認可外保育所（認定保育所等の中間形態を含む）という場と組織をもって提供することをさす。

保育所ビジネスは、認可保育施設ではない認可外保育施設であるという点において共通しているが、第2節で述べたように、地方自治体が認定した中間的基準を満たしかつ登録しているか否かによって、2つに区分することができると。本節では、地方自治体が設定した中間的基準を満たして登録している認可外保育施設を「自治体認証保育所」、それ以外を「認証外保育所」と呼ぶ。東京都で認証保育所制度が導入されたのが2001年5月であり、その後、神奈川県内の各自治体で2002年4月から類似の制度である認定保育所制度が導入された。

東京都の認証保育所として認められているのは、2003年8月1日現在で167保育所であり、うちA型認証保育所（駅前保育所型）が102、B型認証保育所（小規模）が65である。

東京都の認証保育所のような「自治体認証保育所」は、神奈川県ほかの都市部を中心に今後増加することが予想されるが、現在どのような法人が運営を行なっているのかについて東京都の認証保育所を例にみると、次のような特徴をもついくつかのグループがみられる。

第一は、乳幼児ビジネスの延長で「自治体認証保育所」の経営に乗り出した法人である。たとえば、ベビーシッター派遣を行なってきたポピンズコーポレーション、育児用品の製造販売で子育て家庭に信頼を有しているピジョン株式会社、通信教育を出発として高齢者介護における実績を有するベネッセコーポレーション、幼児教育分野の延長として認証保育所のフランチャイズ化を進めているピノキオ幼児舎などをあげることができる。

第二は、土地や建物を有している法人が「自治体認証保育所」の経営に乗り出す場合である。この場合、保育サービスを提供して利益を上げることと同時に

に、土地・建物の賃貸収入を得ることで、保育サービスを行なうことによるその他の付加価値も目指している。たとえば、東京都の認証保育所第1号である「キッズ・ルミネ北千住保育園」はJR東日本が北千住ビル内に設けたものである。JR東日本が場所を提供し、埼玉県所沢市の社会福祉法人「桑の実会」が運営している。駅ビル内にあるため、通勤途上にあずけられるという利便性がある。JR東日本と同様の鉄道事業を手がけている小田急電鉄の子会社である小田急商事が小田急線喜多見駅近くで運営している「小田急ムック保育園」は小田急商事が今ままで手がけてきた小売（ストア）事業との相乗効果も目指されていると思われる。一方、JR東日本が駅型保育園として最初に手がけた中央線国分寺駅近くのホテルにある「国分寺」キッズ・ステーション」は認証保育所ではなく、2002年5月に認可保育園施設に移行している。

第三は、1968年にスタートした東京都保育室補助制度による補助を受けてきた共同保育室（制度上は無認可保育室）が認証基準をクリアして認証保育所として登録したケースである。「共同保育室にんじん」「まごめ共同保育所」「じやがいがいも共同保育所」がこれに該当する。営利目的ではなく、長時間保育の必要などで認可保育施設を利用できにくい保護者が中心となって、地域と一体となって共同で作り上げてきた無認可保育室が前身であり、子育てに関する互助組織としての性格を有している。同じ共同保育室グループの中には多摩市にある「はとばっぼ共同保育室」のように、営利性を取り込むことに反対して、認可保育施設への移行を目指している共同保育室もある。「はとばっぼ共同保育室」は多摩市からの土地提供や自己資金の確保を目指して、認可をすすめる会を結成するなどの活動を行なっている。

保育所ビジネスを考える場合、その施設内で生じる事件・事故の影響は甚大である。たとえば、ちびっこ園グループは首都圏や関西で計63カ所の無認可保育所を運営していたが、2001年3月に発生した「ちびっこ園池袋西」における園児死亡事件の直後から、廃園や営業譲渡が相次ぎ、元社長らに対する有罪判決が東京地方裁判所が出された2003年1月22日現在では21カ所に縮小している。また、残った園も施設名称等の変更を行なっている。子どもという対象を扱う

以上、安全面での配慮が不可欠であることは当然であるが、「ちびっこ園池袋西」の事件は経営面からみても、安全への配慮が最優先事項として考えられるべきものであることを如実に示している。どんなに安全面への配慮をしても事故が起きてしまうかもしれない。しかし、営利性を活力とした「自治体認証型保育所」やそれ以外の「認可外保育施設」にしろ、営業面や利用者の利便性だけではなく、安全面への配慮を十分行なうことができるかどうか今後の展開に大きな影響を与えるものと思われる。

4 在宅保育ビジネス

在宅保育ビジネスの代表格は、ベビーシッター業である。1980年代半ばには全国の主要都市に現れはじめ、在宅保育の専門職として一定の役割を果たすようになっていった。ベビーシッターは、子どもを家庭に入り、家庭における子育てを直接支援する在宅保育ビジネスである。家庭の中に入って保育を行なうベビーシッターは、家庭での育児方針を尊重しながら一人ひとりの子供の個性や発達に応じた個別保育を行なうという特徴を有する。認可保育所が1カ月3万円程度、無認可保育施設が1カ月6万円程度の利用料であるとすると、個別に対応するベビーシッターの利用料は割高で、1時間あたり1500円（昼間）～2500円（夜間、休日）程度である。仮に、時間単価2000円で、1日10時間、月に20日利用すると月額40万円の経費がかかることになる。これでは、通常の家庭では利用できないので、多くの場合、認可保育所や無認可保育施設における延長保育部分の利用と並行して、通常の延長保育時間である7時ころまでにお迎えできない場合に、1日2時間程度月に10日くらい利用するという家庭も多い。この場合、月の利用料は時間単価2500円で20時間、月額5万円程度におさまる。また、病氣回復期である病後児に対する家庭での保育という側面から、子どもの病氣回復期に活用する家庭もある。住み慣れた自宅で安静に過ごすことができるというメリットは大きい。

保育所ビジネスと同様、ベビーシッター業などの在宅保育ビジネスも、事故

が起らないようにするための研修や、サービス基準、職員研修などに力を入れている。ベビーシッター業界唯一の公的な全国組織である「全国ベビーシッター協会」は、1989年10月に任意団体として設立され、1991年には厚生省（当時）の認可を得て「社団法人全国ベビーシッター協会」が設立した。任意団体当時から現在に至るまで、ベビーシッターの資質向上や利用者への情報提供に力を入れており、1993年3月には、ベビーシッター事業者およびベビーシッターを対象として「ベビーシッター自主基準」を作成して、良質なサービスを提供することによる信頼の獲得につとめている。

ベビーシッター業界は、子どもの家にベビーシッターを派遣するという従来からあるサービスだけではなく、ホテルや劇場などにベビーシッターを派遣して、そこで、大人たちが大人たちの時間を楽しむ間、ベビーシッターがお世話をするという形でのサービス提供も行なっている。たとえば、京王プラザホテルやヨコハマグランドインテリコンチネンタルホテルなどでは、ホテル内に保育室を設けて、ベビーシッター派遣会社からベビーシッターの派遣を受けて、サービスを提供している。ホテルの付加価値を増すうえで効果的な方策であり、利用者にも好評のようである。

また、ベビーシッターに期待する保育の中身にも教育的要素が盛り込まれ始めており、知育教育、音楽教育、英語教育、情操教育などをベビーシッターによるサービスの中に付加的に盛り込むことも増えてきている。さらには、ベビーシッター業界そのものが、在宅保育ビジネスの世界から飛び出して、教育的色彩の濃い保育所ビジネスに展開する例もみられる。たとえば、ポピンズコーポレーション（東京・渋谷、中村紀子社長）は提携している英国の「ノード・カレッジ」の名前を付けた日常的なしつけに英語を使う早期英語教育を特徴とした保育ビジネスを展開している。ファミリー・サポート（東京・渋谷、中館慈子社長）は都内や神奈川県で、英語を主体とした保育所を多店舗展開する予定である。また、アルファ・コーポレーション（京都市、長木昌則社長）は生後3～4カ月の乳児向けに知育コースを新設し、エルバ（東京・港、渡辺悠子社長）は、音大卒の保育士が歌で情操教育を提供する保育所を2003年に4カ所

開設し、利用料は月額12万円程度を想定している。¹¹¹幼稚園と幼児教育教室の両方に通うことや、保育所とベビーシッターとを掛け持ちで利用することを考えると、早期教育に熱心な家庭のニーズを捉えた保育ビジネスであると考えるとすることができる。

さらに、働く女性の増加に伴い企業などからの要望が多い事業所内保育所運営の受託を強化し始めたベビーシッター派遣会社も多い。たとえば、先に述べたポピンズコーポレーションは、資生堂本社ビルが汐留に移転するのを機会に、隣接するビル内で資生堂社員を対象とした事業所内保育所の運営を9月から受託する。¹¹²資生堂のように女性社員が多い職場などでは、優秀な女性従業員を確保するために事業所内保育所を設置するケースも多く、病院、デパート、特別養護老人ホームなどの事業所内保育所をベビーシッター派遣会社が受託している。ベビーシッター派遣会社は、保育所というハードに重点を置かないがために、比較的初期投資を少なく事業展開しやすい特徴をもつ。児童手当法に基づく児童育成事業の一環として、施設整備費の助成が行なわれていたり、次世代育成支援対策推進法のもとで300人以上の従業員をかかえる事業会社に対して子育て支援の具体的行動計画の立案が求められるため、今後、事業所内保育所の運営やベビーシッター派遣に関する法人契約などの受託が進むものと思われる。またこの傾向に、不動産賃貸料の低下という現象もプラスに作用し始めて

5 保育関連ビジネス

第3節、第4節でそれぞれ扱った「保育所ビジネス」および「在宅保育ビジネス」は、保育というテーマを中心に据えてビジネスを展開している企業の状況などを検討してきたが、本節では、当該ビジネスのメインテーマは他においているが、そのビジネスで培ったノウハウを用いて保育所ビジネス、在宅保育ビジネス、公的保育サービスなどの業務の一部を外都委託として受託しているビジネス（「外部委託ビジネス」）や、メインテーマであるビジネスに付加価値を

設けるために保育サービスを活用しているビジネス（「付加価値ビジネス」）について扱う。

（１）外部委託ビジネス

保育関連ビジネスとしての外部委託の代表は、保育所の調理業務である。認可保育施設、認可外保育施設を問わず、調理業務を外部委託している保育所は多い。保育所における昼食などの食事は、子どもの発達や健康状態に深く関係するので、もともとは認可保育施設の条件として調理業務は(1)保育所の職員が(2)保育所内の調理場にて調理したうえで、食事を出すこととなっていた。しかし、「保育所における調理業務の委託」（1998年2月18日、児発第86号厚生省児童家庭局長通知）によって、(1)保育所の職員という部分について、第3者に委託することが可能となった。背景には、地方分権推進委員会の第2次勧告もあり、一気に(2)保育所内の調理場ではなく、外部の調理場などでまとめて作って保育所に運ぶという方法を許可すべきではないかという点も議論されたが、離乳食・幼児食への配慮、アレルギー・アトピー等への配慮などの必要性から、保育所内の調理場で調理することは認可保育所の条件として残っているⁱⁿ。

外部委託の第二の例として、保育士の派遣をあげることができる。保育所ビジネスの場などでは、保育所を営営する主体が直接に保育士を雇用するのではなく、人材派遣業者などから保育士有資格者を有期で派遣してもらおうという形式で、優秀な人材確保を目的とする人材確保業務のかなりの部分を外部委託している保育所ビジネス会社もある。また、保育士だけではなく、民間企業での経験を生かしたマネージメントを期待して、保育所長や事務部門の人材を人材派遣会社から派遣してもらおうという外部委託をしている会社もある。

外部委託の第三の例は、経営部分の外部委託である。保育ビジネスのフランチャイズについては、第3節で「ピノキオ幼児舎」の例を挙げたが、そのほかに、「ファミリーサポート」や「ビジョン」の子会社なども同様の方向で事業展開をしている。また、公認会計士、税理士などが経営コンサルタントという

側面からバックアップしている。

（２）付加価値ビジネス

当該企業のメインテナーであるビジネスに付加価値を設けるために保育サービスを活用しているビジネスも多い。たとえば、マンション分譲を行なう「ナイス」は、深夜まで子どもをあずかる保育施設を併設したマンションを販売し、子育て家庭やこれから子育て期に入る家庭のマンション需要に積極的に対応しようとしている。このことにより、マンション販売競争に勝ち抜くことを目指しており、マンションという建物に保育という付加価値をつけて販売しようという戦略である。

保育所ビジネスそのものに付加価値を付けるという付加価値ビジネスもある。「アルファ・オメガソフト」という富士通系のベンチャー企業は、携帯電話で保育施設にいる子どもの映像を見られるシステムを開発し、そのシステムが、JR東日本各駅で展開される認証保育施設に導入されることになっている。子どもを保育施設にあげている親にとって、保育所にいる子どもの様子は気になる事柄であり、このサービスの開始は、保育所ビジネスそのものに付加価値をもたらすことになる。安心を付加するとともに、携帯電話の新しい使い方として今後注目されるものと思われる。先に述べたポピンズコーポレーションは、同様のサービスをインターネット回線を使って実施している。

6 今後の展望

保育ビジネスの最近の状況について各節で述べてきた。第1節および第2節では保育ビジネスが注目され、拡大傾向にある背景について、近年の制度改革および歴史的背景を踏まえてまとめた。特に、「自治体認証型保育所」が出てきた背景について認可保育施設と認可外保育施設との中間的性格を有する存在として注目した。また、同じ民間でも非営利目的で実施されてきた無認可保育室の歴史がわれわれに示すものについても注目した。第3節から第5節におい

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る、保育ビジネスにしる、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な専門職である「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) 社団法人全国保育関連「安心と喜びの子育てができる国日本——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際』(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、「保護者の要望がダイレクトに認可保育所に伝わって保育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關する改革と一体をなすものであり、地方分権改革を実効あるものとしていくために、早急に必要な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、堂本暁子編『ベビーホテルに關する総合調査報告』(旺文社, 1981年)に詳しい。この調査報告は、1980年9月11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

表 11-1 『認証保育所』と認可保育所の比較

設置主体	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~3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2.5㎡		0歳児・1歳児の一人あたりの基準面積が3.3㎡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(上限あり)		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1日時間
サービス内容の説明	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		サービス内容についての説明義務は特に定めていない
利用者・親族に対する周知	各保育所で、利用定員や開所時間などサービス内容を明示した「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ていない

出所：せながや行政事務所のホームページの内容を引用しているが、一部の実現について普番の責任において変更している。

<http://www.asahi-net.or.jp/~n5h0-kdir/fukushi/nmsyou.htm>

できないうという人などが、ベビーホテル利用者の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「スマイルム大和ルーム」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カ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〈I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〈I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 M1』(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が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 M1』(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、ポピュラー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(株式会社アルフ・ア・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、福利厚生の外部委託を請け負う会社の中には

急成長しているパソナ系列の株式会社ベネフィットフロンなどの会社がある。

(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、認可保育所に持ってくるという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ニシオ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¹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²に直面しがちである。

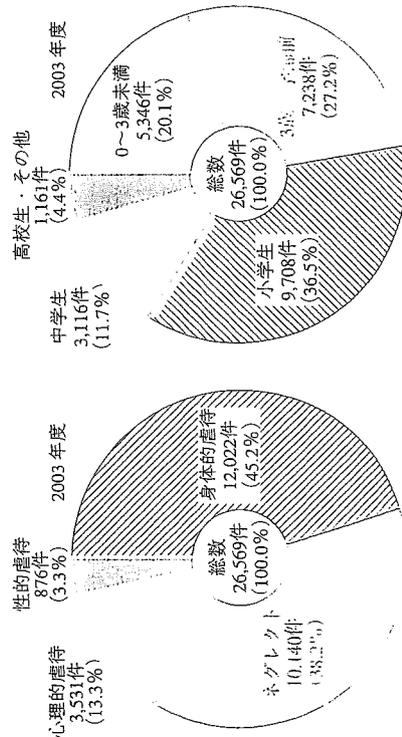
したがって、児童虐待の発生は未然に防止しなければならぬ。また、万が一発生した場合には、必要に応じ親子分離を行うことを含め適切な再発防止措置を速やかに講じるとともに、心のトラウマが残らないよう精神的ケアを行うことなども必要となる。

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³、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⁴。

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	1.25	17
1993	1.46	17
1994	1.78	22
1995	2.22	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。



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「虐待の相談種類別構成」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

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ない支援をする」との基本的スタンスに立ち、①発生子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」を参考にしつつも、「報告書」では十分には扱っていない「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

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課題が家庭内にあり、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職場におけるトラブル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い。ストレスの影響については、その程度のは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って、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「職場におけるトラブルや経済的困難」に関しては、職場でのトラブル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、不況により会社が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」できなかつたこと、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ふことが多い。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ひ浮かばず虐待に及ぶことなどが挙げられる。また、子どもが熱を出しているのに、放置する（食事や着替えの世話をしない）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ないう状況が発生する。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「自分の子どもでもという実感が持てない」ことについては、例えば、未熟思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、一緒に生活をしようになつても、自分の子どもで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

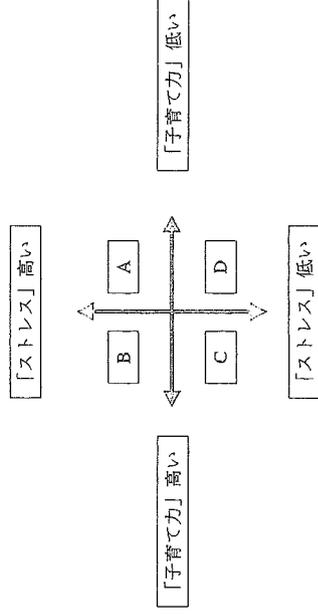


図3 児童虐待の4つのグループ

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ぬ。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こと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、親自身ないしはその家庭の「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）を受けられ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ク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」を受けられ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。親子分離する必要が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⁶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」⁷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

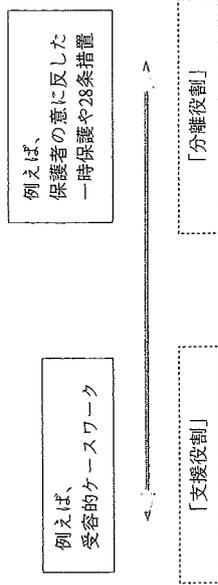


図4 「支援役割」と「分離役割」

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¹⁾。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。

¹⁾ (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を聴かなければならないと規定している。この規定は、「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られ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がある。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 unnecessary 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⁹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なる。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¹⁰。

(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ていることとされており、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ると、児童福祉法第28条事件として全国の家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、親子分離に関す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う役割が、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」¹¹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で述べられるように、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は、また、そうでないケースに対しては、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 6カ月児健康診査	3 児童虐待健康診査
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グループに対しては、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」¹²⁾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、「発生活予防から早期発見・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た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ことが必要である。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いうる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」とのコーディネイトという「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「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はなく、アメリカにおける民間財団などの取組¹⁵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¹⁵（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¹⁶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¹⁷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、非行という問題を生じさせることもある。
- 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.ktv.co.jp/child/#why>) を参照。
 - 5 親の被虐待体験と自分が親になってからの子育てに関しては、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だけでなく、児童虐待という問題に対してかかわる行政、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。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を提出することや意見を述べることができるといふ「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、相女ほか (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プ子どもセンター (ケンプ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.kempecenter.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了した児童福祉法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ヵ月以内に43%事件が、3ヵ月以内に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ていないわけではない。

参考文献

- 網野武博 (2002) 『児童福祉学：子どもと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研究紀要』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) 「疎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会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草案（第一次版）

柏 女 靈 峰

I 研究目的

ノーマ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と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子育て支援政策の展開，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草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・山本真美・林茂男¹⁾による成果「児童福祉法等の一部を改正する法律要綱草案」をベースとし，その後の著者らの研究²⁾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方法を採った。

III 研究結果

1. 児童福祉法等の一部を改正する法律要綱草案作成上の前提条件
本要綱草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。