

原 著

# 児童虐待に関するグランドデザイン

— 公的機関による介入への提案 —

A Safety-Network of Prevention for Child-Abuse

— Suggestions for intervention by public agencies —

野村和樹<sup>1)</sup>、中川智子<sup>2)</sup>、平尾竜一<sup>3)</sup>

**要約**：1933年（昭和8年）に制定され、1947年（昭和22年）児童福祉法が制定されたことにより発展的解消の道をたどった児童虐待防止法であるが、1990年代に児童虐待の相談件数が増加の傾向を見せることにより、2000年に再び立法される運びとなる。また、この法律には附則事項がついており、施行後3年を目途として施行状況等を勘案し、検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられると規程されている。したがって、2004年には改正され、「児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律」となった。

本論に於いては、2004年に改正された事項に着目するとともに、改正された「児童福祉法」にも着目し、その間の児童虐待に関するデータを使い児童相談所の役割について考察し、立ち入り調査のあり方を提言する。

児童虐待に対する対応は主として福祉分野で行われている。児童相談所がその任を負うべき機関である。児童虐待防止に関して児童相談所の責務は重く、かつその仕事の領域はあまりにも広い。立ち入り調査の執行および親子分離という措置と家族の再統合へ向けての支援という、相反する業務を同じ機関で行えるのであろうか。

虐待防止を「虐待の確定・対処」と「相談・支援」の2つに分けて考え、前者を家庭裁判所が主担し立ち入り調査を実施、後者を児童相談所が受け持ち被虐待児および家庭への支援にあたるべきであると考ええる。

**Key Words**：虐待、児童相談所、家庭裁判所、立ち入り調査

## 1. 児童虐待防止に関する法律

### 1.1 児童虐待防止等に関する法律の制定

児童虐待防止に関する法律が、わが国ではじ

めて制定されたのは1933年のことである。

親・養育者による子どもに対するひどい仕打ちあるいは扱い、暴力による身体的虐待や養育の怠慢・放棄（ネグレクト）等は古くからの児童問題であり、アメリカでは1875年、イギリスでは1884年に児童虐待防止協会が創設されている。その影響もあり、わが国でも、明治末期に一部篤志家により児童救済の活動がなされた。その活動が児童保護事業へと発展し、その一つとして1933年に児童虐待防止法が制定されるの

1) Kazuki Nomura  
大阪河崎リハビリテーション大学  
リハビリテーション学部  
E-mail: nomurak@kawasakigakuen.ac.jp

2) 大阪体育大学 健康福祉学部

3) 静岡福祉大学 社会福祉学部

である。これは不当な労働、濫用等も含め児童虐待防止を系統化したものであった。

1947年に、個別の問題に限定したものでなく、すべての児童についてその健全育成、児童福祉の増進を目的とするものとして児童福祉法が制定されると、この児童虐待防止法は、少年保護法、母子保護法とともに発展的解消の道をたどるのである<sup>1)</sup>。

現行の児童福祉法だけでは十分な対応が難しいと、虐待に関する問題に限定した児童の虐待防止に関する立法への機運がふたたび高まるのは、1990年代後半のことである。その間の経緯をひもとくことにする。

まずアメリカにおいて児童虐待問題が再燃するのである。1962年アメリカにおいて小児科医ケンペ (C.H.Kempe)らの論文“*The Battered-Child Syndrome*”「殴打児童症候群」が発表され、これが「児童虐待の再発見」の発火点となり、社会問題として取り扱われる。児童虐待はアメリカに限れた問題ではなく、イギリスにおいても1970年代半ばには現代児童問題となり、先進諸国共有の問題として国際会議が開催されている<sup>2)</sup>。

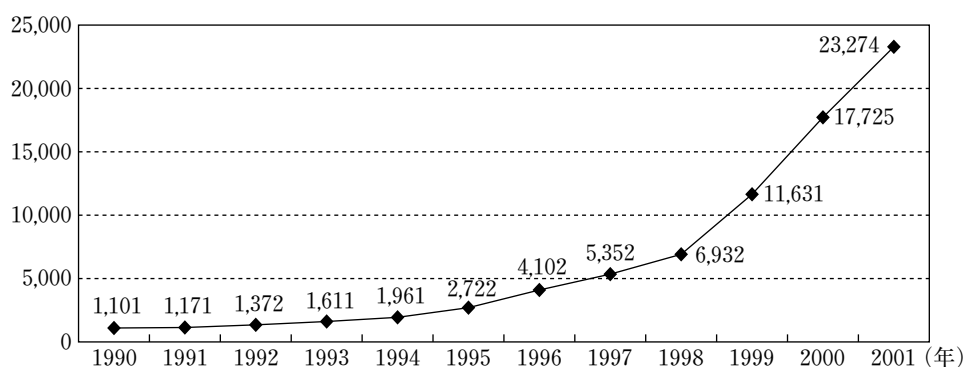
一方わが国においては、児童福祉の実践・研究者のごく一部において関心は持たれていたものの、児童福祉問題のメインテーマではなかった。児童虐待は特別な事情にある、特別な親の行為

ととらえられていたのである<sup>3)</sup>。しかし1990年代に入ると、児童相談所における児童虐待相談処理件数が増加の一途をたどり、1990年度1,101件であったのが1996年度には4,102件と6年間でおよそ4倍に増え、依然増加の傾向にある。(表1) これをうけ厚生省(現厚生労働省)は1997年「児童虐待に関する児童福祉法の適切な運用について」の通知を出し、1999年には児童相談所に対して具体的な対応を示した「子ども虐待対処の手引」を作成している。そして、翌2000年には「児童虐待の防止等に関する法律」を制定・施行されるに至った。かくして児童虐待問題は社会全体で早急に取り組むべき問題の端緒に着いたのである。

「児童虐待の防止等に関する法律」の施行、マスコミ等の報道等により広く周知されたことも一つの要因であると思われるが、相談処理件数は児童虐待防止法制定直前の1999年度11,631件から2001年度23,274件とおよそ2倍に増加している。また、子どもの生命が奪われるなど、重大な児童虐待事件が後を絶たない。

また、「児童虐待の防止等に関する法律」は施行後3年を目途とし、施行状況等を勘案し、検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられると附則において規程されている。これ従い、2004年4月に改正され「児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法

表1 児童相談所における児童虐待相談処理件数の推移



資料：厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉行政業務報告」<sup>4)</sup>

律」が10月に施行された。また、この改正にと  
もない「児童福祉法」も2004年11月に改正され  
「児童福祉法の一部を改正する法律」が12月に  
施行された。

## 1.2 主な改正された事項

2004年に改正され「児童虐待の防止等に関す  
る法律の一部を改正する法律」の主な改正事項  
は、(1) 児童虐待の定義の見直し。(2) 国及び  
地方公共団体の責務の改正。(3) 児童虐待に係  
る通告義務の拡大。(4) 警察署長に対する援助  
要請等。(5) 面会・通信制限規定の整備。(6)  
児童虐待を受けた子ども等に対する学業の遅れ  
に対する支援、進学・就職の際の支援等に関す  
る規定の整備。以上の6項目である<sup>5)</sup>。

これらの項目は「児童虐待の防止等に関する  
法律」施行後3年間の状況を検討されたもので、  
依然増加傾向にある相談件数、生命が奪われる  
など、重大な児童虐待事件が後を絶たないこと、  
また虐待を受けた子どもが阻害された成長発達  
をも勘案された改正である。

また、「児童福祉法の一部を改正する法律」  
において児童虐待防止対策等に関連した主な改  
正事項は(1) 児童相談に関する体制の充実。(2)  
児童福祉施設、里親等の在り方の見直し。(3)  
要保護児童に関する司法関与の見直し。上記3  
項目である<sup>6)</sup>。

この「児童福祉法の一部を改正する法律」に  
おける注目すべき主な事項は次の3項目であ  
る。(1) 児童相談に応じることを市町村の業務  
として法律上明確にし、相談業務の窓口を広げ、  
その一方で児童相談所の役割を専門的な知識及  
び技術を必要とする事例への対応や市町村の後  
方支援に重点化した。(2) 「要保護児童対策地  
域協議会」を法的に位置づけ、要保護児童に関  
し、協議会の構成員に守秘義務を課したうえで、  
情報交換と支援の協議を行い、個別具体的なケ  
ースに関する援助活動が円滑に行われるように

した。(3) 家庭裁判所が児童相談所に対し、保  
護者指導を行うべき旨の勧告を行う制度を導入  
した。

## 2. 児童虐待の現状

### 2.1 児童虐待に関する市町村における相談業務<sup>7)</sup>

#### 2.1.1 相談件数

児童福祉法の改正をうけ、2005年度に全国の  
市町村が受け付けた児童虐待に関する相談受付  
件数は38,183件であり、そのうち相談を受け付  
けた後、具体的な援助内容（助言指導・児童相  
談所への送致等）を決定した児童虐待に関する  
相談対応件数は40,222件（2005年4月前に家庭  
児童相談室等で児童家庭相談の受付を行って  
いたケースについて、4月以降に援助内容を決定  
した件数を含む）である。

#### 2.1.2 児童家庭相談に関する相談窓口と従事する 職員

市町村に設置された相談窓口は、表2にある  
ように、異なるものの児童福祉主管課や児童福  
祉・母子保健統合課、福祉事務所に設置される  
家庭児童相談室等が多い。また夜間・休日の相  
談へも対応している市町村は約6割である。

相談窓口に従事する職員については、何らか  
の専門資格を有する者が69.2%であり、うち、  
児童福祉司と同様の資格を有する者は11.4%  
（うち、医師・社会福祉士・精神保健福祉士の  
資格を有する者を除いた者の割合は8.2%）で  
ある。

夜間・休日の相談業務への対応、相談業務従  
事する職員について勘案するに、専門性を有す  
る人材の確保が急務であると考えられる。

### 2.2 家庭への立ち入り調査

「児童虐待の防止等に関する法律の一部を改  
正する法律」において改正された主な項目の一

表2 市町村に設置された児童家庭相談窓口

	児童福祉 主管課	児童福祉・母 子保健統合課	福祉事務所 (家庭児童 相談室)	保 健 センター	母子保健 主管課	教 育 委員会	保育所	学 校	その他	合 計
市区町村数	793	469	282	71	69	32	25	2	100	1,843
割 合	43.0%	25.4%	15.3%	3.9%	3.7%	1.7%	1.4%	0.1%	5.4%	100.0%

市町村における児童家庭相談業務等の状況について（平成18年10月31日厚生労働省発表）

つである「警察署長に対する援助要請等」をうけ、立ち入り調査について児童相談所と警察の関係が強化された。しかし、親が拒否した場合の立ち入りは「住居不可侵の原則に反するおそれがある」として改正には盛り込まれていないのが現状である。

2005年度に児童虐待の恐れがあるとして、全国の児童相談所が家庭への立ち入り調査が必要と判断した事例が207件あり、うち20件は保護者の拒否・抵抗などで執行を一時断念している。

立ち入り調査が執行できた187件のうち121件は警察の援助を受けて行われたものである。また、立ち入り調査の執行を一時断念した20件については12件が警察官を同行して行われたものである。

立ち入り調査を一時断念した20件の理由は、「保護者の拒否・抵抗」が8件、「保護者の不在」が7件、「子どもの不在」3件、「家族で転出・行方不明」が2件である。

保護者の拒否・抵抗があった8件のうち5件は警察官の同行を受け執行したにもかかわらず、家庭内にいる児童の生命、身体に危害が切迫している状況を現場で判断できず、警察官職務執行法で許される立ち入り調査が実施できなかったものである。立ち入り調査を行った187件のうち、137件については一時保護を行っている。また、家庭裁判所が都道府県に「親への指導」を勧告した事例は25件あり、このうち改善がみられたのは9件、変化がみとめられな

ったのが13件、不明は3件であった<sup>8)</sup>。

### 2.3 児童福祉法第28条による親の意に反する施設入所申し立て

児童養護施設等入所措置が児童の最善の利益の尊重であると認められ、親権者の同意が得られない場合において、児童福祉法第28条に従い、家庭裁判所の承認を得ることにより入所措置を執ることができる。児童虐待による家庭裁判所への強制入所申し立て件数は、1999年度88件であり、うち家庭裁判所の承認が得られた件数は48件であった。2003年度には140件に上り、うち承認が得られた件数は105件である。2005年度は176件であり、147件が家庭裁判所より承認されている。このように「児童虐待の防止等に関する法律」が施行され、また改正された後も、強制入所措置申し立て件数ならびに家庭裁判所により承認された件数も増加傾向にある。

### 2.4 児童虐待による死亡事例の発生

児童虐待による死亡事例発生件数は「児童虐待の防止等に関する法律」が施行された2000年11月30日から2003年6月30日までの期間で125件発生しており、2003年7月1日から2004年12月31日の期間においては77件に上る。児童虐待による死亡事例発生件数も増加傾向にある。

また、2000年11月30日から2004年12月31日の期間におこった死亡事例（202件）の年齢構成をみると、0歳児39.5%、1歳児14.3%、2歳児

13.8%、3歳児11.0%、4歳児以上21.4%となっている。

死亡事例と関係機関の関係は、表3からも読み取れるように、「関係機関と全く接点をもたえなかった事例」は減少傾向にあり、「児童虐待の防止等に関する法律」の施行による通告義務が有効に機能していると思われる。また、「関係機関が支援していたが、虐待に至る可能性があるとの認識が無かった事例」も減少しており、関係職員の資質の向上がうかがえる。

その一方で、「児童相談所がかかわっていた事例」ならびに「関係機関が虐待やその疑いを認識しながらも、連携が不十分であった事例」は増加している。また、2004年に発生した虐待による死亡事例は53例あり、そのうち35例については事前に児童相談所や関係機関が相談を受けるなど何らかのかかわりがあった事例である。また12例については厚生労働省の専門委員会の検証において「死は防げた」との結論にいたっている<sup>10)</sup>。虐待が認められた後、いかに被虐待児の保護をなすかが早急に検討される課題である。

### 3. 被虐待児の支援と家族への援助

#### 3.1 児童虐待防止対策の目標

児童虐待防止対策の目標は、「児童の権利に関する条約」で謳われている児童の最善の利益の尊重にある。したがって、虐待死を防ぐことはもとより、虐待を受けた児童が安全で安心できる生活を保障するにとどまらず、適切な支援や治療を提供することによって、児童の心身の健全な成長発達と自立を促すことにある。さらには親への適切な指導を行い、支援を通じて家族再統合や家族の養育機能の再生・強化を図ることにより、児童が安全で安心して在宅で生活できる生活環境を保障することである。

そのためには、たとえ児童施設入所措置という親子の分離による支援を選択した場合であっても、家族の再統合や家族の養育機能の再生・強化が望ましいとの基本的な考えに立ち、虐待を行った親に対する治療や指導の充実など家族への援助を行う必要がある。

表3 虐待による死亡事例と関係機関の関わり

	2000年11月30日～ 2003年6月30日 (125件)	2000年11月30日～ 2004年12月31日 (202件)
児童相談所がかかわっていた事例	19.2%	29.2%
関係機関が虐待やその疑いを認識しながらも、連携が不十分であった事例	4.2%	30.7%
関係機関が支援していたが、虐待に至る可能性があるとの認識が無かった事例	44.8%	21.3%
関係機関と全く接点をもたえなかった事例	31.2%	18.8%

児童虐待の現状<sup>9)</sup>

### 3.2 虐待が児童に及ぼす影響

虐待が児童に及ぼす影響については、すでに多くの研究がなされており<sup>11)</sup>、身体への影響に留まらず、心身に様々な影響を与えていることが明らかにされている。家庭裁判所調査官研修所は家庭裁判所が取り扱った深刻な児童虐待が問題なった家事事件30事例（児童福祉法28条事件：23例、子の監護者の指定事件：2例、親権者変更事件：2例、親権喪失宣告事件：2例、面接交渉事件：1例）、少年事件10事例をもとに、虐待が児童に及ぼす影響を次のようにまとめている<sup>12)</sup>。身体的影響、知的発達への影響、情緒・心理面への影響、行動への影響、対人関係への影響である。このように虐待は児童を死に至らす身体的影響にのみならず、児童の心身の健全な成長発達を妨げているのである。

家庭裁判所が取り扱った児童虐待の事例に少年事件10事例が含まれていることよりも明らかのように、情緒・心理面への影響、行動への影響、対人関係への影響については、不適応や逸脱という形で現れ、はじめて問題が明らかになることが多く見られる。したがって、身体的影響が認められないから、影響がないということにはならない。

### 3.3 被虐待児の支援

虐待を受けた児童の支援は児童相談所により決定される。2002年度における児童施設入所措置児童は、表4にあるように10,420人に上り、総措置児童数の31%にあたる。

入所総数では児童養護施設が群を抜き多く虐待が入所理由である児童の78%にあたるが、特に目を引くのはそれらの施設がもつ機能より情

緒障害児短期治療施設および児童自立支援施設である。先にも述べたように、情緒・心理面への影響、行動への影響、対人関係への影響を考えると当然の結果と思われる。情緒障害児短期治療施設においては入所児童数の41%、児童自立支援施設では37%が虐待を受けた児童である。これらの施設がもつ機能よりいかに児童が虐待を受けることにより、情緒・心理面への影響、行動への影響、対人関係への影響が及ぼされ、心身の健全な成長発達を阻害されていることが伺われる。

適切な援助および必要に応じて治療を行うことにより、心身の健全な成長発達を支援するとともに、家族の養育機能の再生・強化をはかり家族の再統合を実現することが最善の利益の尊重に他ならないと考える。

### 3.4 虐待行為者の傾向

虐待する親の特徴として、家庭裁判所調査官研修所は次のような傾向があるとしている。

- (1) 自立心が育っておらず他者に対する依存傾向が強い。
- (2) 物事を被害的に受け止めがちである。
- (3) 夫婦関係が不安定である。

また、虐待する親の子どもに対する態度としては、「子どもに過度の期待を向ける傾向」や、「自らの被虐待体験を子どもとの関係の中で再現」してしまうという「虐待の世代間伝達」と呼ばれる現象も認めている<sup>13)</sup>。

虐待している親にも自分の行動を律せられず、救いを求めている人たちも多く見られる<sup>14)</sup>。虐待親の傾向よりも、親子の分離等、単に虐待を止めるに留まらず虐待をしてしまっている親

表4 2002年度 虐待が入所理由であると思われる入所施設と人数

里親委託	児童養護施設	情緒障害児短期治療	自立支援施設	乳児院	合計
839	8,104	317	608	552	10,420

への支援が虐待防止には重要なことである。

#### 4. 虐待への公的機関による介入

いうまでもなく虐待による死亡事例あるいは傷害事例の発生はあってはならないことであり、これらを防ぐことが今日の児童虐待防止等に関する法律の大きな目標である。しかしながら、先に述べたように虐待により児童がうけるさまざまな影響および虐待行為者の傾向にあげられている「虐待の世代間伝達」を考えると、心的外傷への援助も不可欠である。すなわち、被虐待児の成長発達を保障することを考える必要がある。したがって、児童の権利に関する条約に謳われている「最善の利益の尊重」を虐待の問題においても念頭におき、支援する必要があると考える。

児童相談所による親子分離という措置で、単に保護で終わってもならないのである。被虐待児への治療と支援、親への適切な指導ならびに支援を行い、援助を通じて家族再統合や家族の養育機能の再生・強化を図ることにより、児童が安全で安心して生活できる生活環境を保障することを目指さなければならない。

児童虐待に対する対応は主として福祉分野で行われてきており、児童相談所がその任を負うべき機関である。しかしながら、児童虐待防止に関して児童相談所の責務は重くかつその仕事の領域はあまりにも広い。ケースによっては、立ち入り調査を執行し、親子を分離する。親子分離に際し、同意を得られぬ場合には、児童福祉法第28条にもとづき家庭裁判所に申し立て承認を得ることによって施設入所措置をとることになる。また、その一方では虐待行為者の支援を担い、家族の再統合をはかる。

2005年度児童相談所に寄せられた虐待に関する相談件数は34,451件ののぼり、立ち入り調査が必要と判断した事例が207件である。この数

字よりも大半の相談に関しては、被虐待児ならびに虐待する親と児童相談所が関わりを持つことにより、虐待の深刻化を防いでいることが伺われる。

先にも述べたように、立ち入り調査が必要な事例207件のうち20件は保護者の拒否・抵抗などで執行を断念している。12件については警察官を同行して行われたものである。執行できた187件についても121件は警察の援助を受けて実施されたものである。

また、年度は1998年～2001年上半期と遡るが、養育者の児童相談所のワーカーへの加害・妨害事件も29カ所の自治体から報告されている<sup>15)</sup>。行政職である児童相談所のワーカーが警察署長に援助を要請しながらも、立ち入り調査を有効に執行できるのであろうか。

2004年に発生した虐待による死亡事例は53例に上り、早急に解決策を検討すべき件数であることはいうまでもないことである。先にも述べたように、そのうち35例については事前に児童相談所や関係機関が相談を受けるなど何らかのかかわりがあった事例であり、12例については厚生労働省の専門委員会の検証において「死は防げた」との結論にいたっている。

立ち入り調査の執行ならびに親子分離の措置という虐待行為者の意に反する業務と、被虐待児への支援ならびに虐待行為者への相談および指導、家族再統合や家族の養育機能の再生・強化を図る支援等、信頼関係が構築されてはじめて実施できる業務と、この相反する業務を一つの機関が担うことがはたして妥当なことといえるのであろうか。

#### 5. 提言

これまで論述してきたことをふまえ、結論にかえて、公的機関による介入について、児童虐待に関するグランドデザインとして提示をする

ことにする。

児童虐待の防止にあたり、虐待防止を「虐待の確定・対処」と「相談・支援」の2つに分けて考えるべきである。

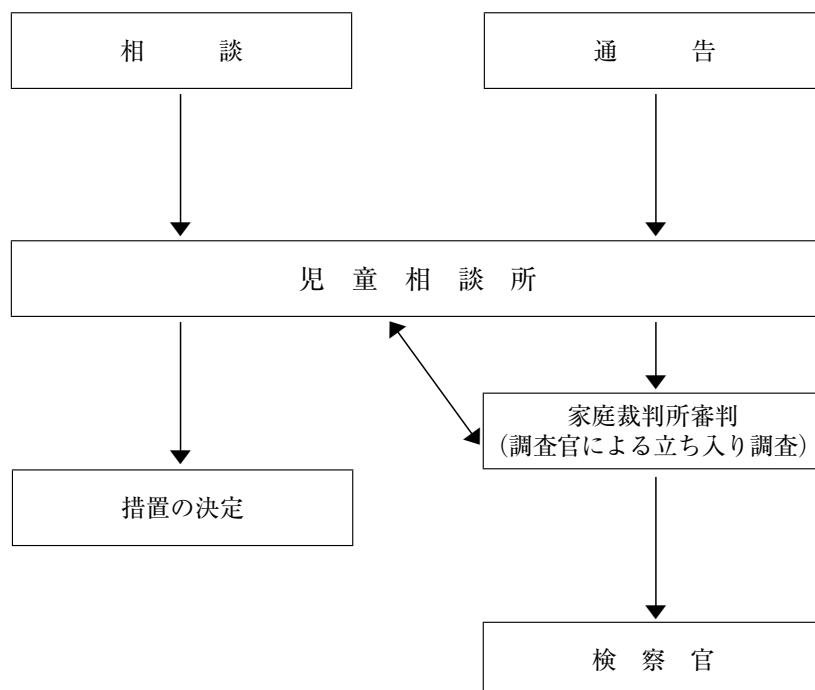
児童相談所から警察署長に援助を依頼し、児童相談所のワーカーが警察官の同行のもとで、立ち入り調査を執行する。その結果、児童の身体に虐待が伺われる傷等が認められ、児童を一時保護することにより、生命の危機は一時的に回避することはできる。しかしながら、現行の法制度では、虐待行為者に対して、加害者や日時が特定されないときには刑罰に処することは出来ない。傷害事件・死亡事件に至りはじめて虐待が事件として特定され、行為者が起訴される。起訴されても無罪になると、虐待そのものが行われていなかったかのように解釈される。

また、情緒・心理面への影響、行動への影響、対人関係への影響を及ぼす虐待については、発見も難しく、発見されたとしても刑罰に処することは難しい。

以上のように多様な様相をもつ児童虐待への対応については一つの機関が担うべきものではなく、役割を明確に分担したうえで連携をはかる必要があると考える。すなわち、虐待の確定・対処の元になる立ち入り調査の執行には、児童虐待防止対策の具体的な取り組みで提言されているように家庭裁判所による関与の強化の一環として福祉的機能と司法的機能を合わせ持つ家庭裁判所調査官を登用し、相談・支援については児童相談所が担う体制が必要であると考えられる。

すなわち、児童相談所は通告および相談の窓口、児童の一時保護ならびに措置決定、家庭裁判所の審判に基づく措置、家族再統合や家族の養育機能再生・強化を担う機関とし、立ち入り調査の執行は家庭裁判所が担う。児童相談所は受理した通告は家庭裁判所に通告し、また、相談に関しても必要に応じ意見書を添えて家庭裁判所に通告する。通告を受理した家庭裁判所は調査を実施し、立ち入り検査を執行する。調査

### 児童虐待に関するランドデザイン





結果を基に審判を行い、傷害および死にいたる虐待が疑われる事案については検察官に送致し、教育・支援・措置が必要な事案については児童相談所に委ねるといった体制の構築が被虐待児の成長発達を保障することになり、強いては児童虐待防止につながると考える。

#### [文献]

- 1) 井垣章二：2002年、『児童福祉 現代社会と児童問題』第3版, ミネルヴァ書房, p.75, p.226-7
- 2) 井垣章二：1998年、『児童虐待の家族と社会』, ミネルヴァ書房, p.15-6
- 3) 井垣章二：1998年, p.2
- 4) 厚生労働白書 平成15年版 (<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wp/index.htm>)
- 5) 厚生労働白書 平成17年版 (<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpax200501/b0094.html>)
- 6) 厚生労働白書 平成17年版 (<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpax200501/b0094.html>)
- 7) 厚生労働省：市町村における児童家庭相談業務等の状況について(平成18年10月31日厚生労働省発表) (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/10/h1031-7.html>)
- 8) 2006年12月13日 日本経済新聞, 産経新聞
- 9) <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv02/pdf/data.pdf>
- 10) 2006年12月13日 日本経済新聞
- 11) 西沢哲：1994年、『子どもの虐待』誠信書房, 家庭裁判所調査官研修所監修 2003年, 『児童虐待が問題となる家庭事件の実証的研究』司法協会ほか
- 12) 家庭裁判所調査官研修所監修 2003年
- 13) 家庭裁判所調査官研修所監修 2003年
- 14) 保坂渉：1999年、『虐待』岩波書店
- 15) 才村純ら：2002年, 「児童虐待対応に伴う児童相談所への保護者のリアクション等に関する調査研究」, 『2002年社会福祉学会報告要旨集』, p.311