

社会保障審議会児童部会

報告書

「児童虐待への対応など要保護児童及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」

平成15年11月

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

1 はじめに

児童虐待への対応については、「児童虐待の防止等に関する法律」（施行：平成12年11月20日。以下「児童虐待防止法」という。）の施行以来、様々な取り組みが進められてきた。しかし、全国の児童相談所に寄せられる虐待の相談処理件数は、ここ数年の間に急増し続け、その増加傾向に一定の落ち着きの兆しは見られるものの、平成14年度においては、児童虐待防止法が施行される直前の平成11年度の約2倍となる約2万4千件となっており、質的にも困難な事例が増加してきている。

また、児童養護施設に入所する子どももここ数年急増し、都市部を中心に極めて高い入所率となっており、虐待を受けた子どもの入所も増加している。虐待を受けた子どもの多くは、心身に傷を負い、情緒面・行動面の問題を抱え、きめ細かなケアや治療を必要としている。

当児童部会においては、こうした状況を踏まえ、児童虐待問題が依然として深刻な早急に取り組むべき社会全体の課題であるとの認識の下、児童虐待防止法が法律の附則において「法律の施行後3年を目途とした見直しの検討」を求めていることをひとつの契機として、同法の施行状況等を勘案しながら、今後の「児童虐待防止」に向けた対応のあり方を検討するため、昨年12月に当部会の下に「児童虐待の防止等に関する専門委員会」（以下「虐待防止委員会」という。）を設置し、本年6月18日に報告書を取りまとめた。

虐待防止委員会における議論においては、「児童相談所のあり方や市町村の役割」、「児童福祉施設の体系や里親のあり方」などについて、児童虐待への対応という観点のみならず、広く要保護児童および要支援家庭に対する支援も含めた観点から、さらに検討を深めることが必要であるとの結論に至った。

そのため、「児童相談所のあり方や市町村の役割」については当部会において、「児童福祉施設の体系や里親のあり方」については、当部会の下に「社会的養護のあり方に関する専門委員会」（以下「社会的養護委員会」という。）を設置し、それぞれ議論を深め、社会的養護委員会については、本年10月27日に報告書を取りまとめた。

これら2つの委員会報告書および当部会における議論を踏まえ、「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」の全体像について、部会として以下のように取りまとめた。

2 今後の児童虐待防止対策のあり方について

(1) 基本的考え方

虐待は子どもに対する重大な権利侵害であり、その防止に向けては社会全体で取り組むべき課題である、との認識に立つ必要がある。そして、その取り組みを推進するに当たっては、常に「子どもの最善の利益」への配慮を基本理念とし、以下の視点を基本に据えて施策を展開することが必要である。

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ない支援

児童虐待防止対策の目標は、虐待という重大な権利侵害から子どもを守り、子どもが心身ともに健全に成長し、ひいては社会的自立に至るまでを支援することにある。

早期発見・対応のみならず、発生予防から虐待を受けた子どもの自立に至るまでの各段階において、こうした「子どもの権利擁護」という理念に立脚した多様な関係機関による切れ目のない支援体制が必要である。

②待ちの支援から要支援家庭への積極的なアプローチによる支援へ

児童虐待の特性（家庭（地域）内で発生、虐待と認めない親が多いなど）にかんがみ、その解決に向け、親の権利や個人のプライバシーには最大限配慮しつつも、幅広い関係機関が、積極的に親・子にアプローチする形での新たな支援のあり方が必要である。

③家族再統合や家族の養育機能の再生・強化を目指した子どものみならず親を含めた家庭への支援

家庭的な暖かい養育環境での生活が子どもの健全育成には望ましいとの基本認識のもと、家族再統合や家族の養育機能の再生・強化を目指す方向で、子どもに対する支援はもとより親（含む里親）も含めた家族への支援という視点が必要である。

また、それが困難な場合であっても、できる限りそれに準じた生活環境を確保することが必要である。

④虐待防止ネットワークの形成など市町村における取り組みの強化

児童虐待問題の解決に当たっては、地域、特に市町村における取り組みを強化することが必要である。

なお、その際には、都道府県（児童相談所、保健所等）との協力関係の確保に特段の配慮が必要である。

(2) 発生予防から虐待を受けた子どもの自立に至る具体的な取り組みの方向性

①発生予防における取り組み

虐待は、その後の子どもの発育障害や発達遅滞、情緒面や行動面の問題、さらには虐待の世代間連鎖などを引き起こすこともあると言われており、子どもの一生涯、さらには世代を超えて大きな影を落とすものである。また、いったん特段に援助が必要な状態にまで至ってしまうと、その改善は容易ではなく、相当手厚い支援を必要とすることになる。

こうしたことを考えれば、保健事業の充実や子育て支援対策の充実など保健や医療、福祉等の連携による取り組み、さらにはNPO等民間団体等との協力を通じて、できる限り、虐待の発生を未然に防止することが極めて重要である。

このため、一般的な子育て支援の充実により、幅広く支援を望む人に対応していくとともに、保健師等による専門的な支援については、より効果的に虐待を未然に防止していく観点から、これまでの「支援を望む人に幅広く」から「支援を必要とする人によりきめ細かく」という考え方に転換し、支援の重点化を図っていくことが必要である。

具体的には、妊娠中から出産後間もない時期を中心に、母子保健事業や日常診療等の強化を図り、自ら訴え出ないが、実際には過重な育児負担のある養育者に積極的にアプローチを図ることが必要である。そのためには、支援を必要とする虐待リスクのある家庭（育児困難家庭）を的確に把握するとともに、支援の方向性を判断するための評価（アセスメント）指標を確立することが必要である。

また、虐待を許さない社会づくりの基本として、子どもの人権尊重に対する理念の明確化や虐待を予防するための取り組みの必要性について、広く国民に周知することが必要である。

②早期発見・早期対応における取り組み

虐待の早期発見・早期対応をさらに進めていくためには、その中心的機関である児童相談所の現行の体制には限界がある。

このため、児童相談所が担ってきた業務についての市町村との役割分担や、より幅広い専門職種との連携強化、民間団体も含めた幅広い関係者からなる市町村における虐待防止ネットワークの設置の一層の推進を図ることが必要である。

さらに、児童相談所の虐待ケースへの対応力の強化を図るため、当面、家庭裁判所の承認に基づく保護者の意に反する施設入所等の措置を期限付きのものとすることや当該措置にかかる子どもの安全確保のための審判前の保全処分の仕組み、児童相談所の指導に従わない保護者に対する指導の実効性を高めるための司法関与など一定の司法関与の仕組みの導入を検討することが必要である。

また、18歳以上の未成年者の親の親権喪失について、児童相談所長による申立を認めることが適当である。

③保護・自立支援における取り組み

児童虐待防止対策の目標は、虐待を受けた子どもが安全で安心できる生活を保障するにとどまらず、適切なケアや治療を提供することによって、子どもの心身の健全な発達と自立を促し、さらには親への適切な指導・支援を通じた家族再統合や家族の養育機能の再生・強化にある。

そのためには、分離保護の場合も在宅支援の場合も、虐待を受けた子どものみならず、虐待を行った親に対する治療や指導の充実など「家族」への支援という視点に立ち、十分な実態把握・評価（アセスメント）を行い、家族再統合や家族の養育機能の再生・強化に向け、すでにいくつかの機関によって実施されている保護者に対する治療・指導プログラムを充実、発展させ、普及を進めるとともに、家族再統合に向けたプログラム開発についても研究を進めることが必要である。

また、親子の分離（保護）を行った場合であっても、可能な限り家庭的な生活環境を保障するとともに、子どもの個々の状況に応じてきめ細やかなケアを行えるよう、里親制度の充実や施設におけるケア形態の小規模化を進めるとともに、必要に応じ、適切な治療や、児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）の充実など自立を促していくための支援を充実していくことが必要である。

また、子どもの自立や家族再統合・家族の養育機能の再生・強化に向け、地域において、虐待を受けた子どもと家族の自立に向けた長期的な支援を行うという観点からは、見守り役としての市町村の役割が重要である。このため、関係職員の資質の向上や多くの関係機関からなる市町村ネットワークの強化が必要である。

3 今後の要保護児童および要支援家庭に対する「都道府県・市町村の役割、児童相談所のあり方」等について

(1) 基本的考え方

これまでの児童福祉の取り組みは、大別すれば、児童相談所や児童養護施設などを中心に取り組みされてきた養育困難家庭や虐待を受けた子どもの保護・自立支援などのいわゆる「要保護児童対策」、市町村を実施主体として取り組みされてきた仕事と子育ての両立を支援する「保育対策」を中心に取り組みされてきた。

しかし、近年、核家族化や地域近隣関係の希薄化などを背景に、家庭における親の育児負担感や育児不安の増大などが生じており、次世代育成支援という観点から、すべての子育て家庭を対象とした子育て支援の取り組みが求められるようになってきている。

こうした状況を踏まえ、本年7月に成立した「児童福祉法の一部を改正する法律」においては、すべての子育て家庭における子どもの養育を支援するため、市町村における子育て支援事業の実施などが位置付けられたところである。

他方、「要保護児童対策」の中核を担ってきた児童相談所においては、養護相談、保健相談、障害相談、非行相談、育成相談など子どもと家庭に関するあらゆる相談に応じるとともに、必要に応じ、判定に基づく専門指導、措置、一時保護などを行ってきたが、近年、児童虐待相談件数や緊急事例の急増等、質的にも量的にも極めて厳しい状況に置かれ、十分な対応が困難となっている。また一方においては、育児不安等を背景に、身近な子育て相談ニーズも増大してきており、現行制度上、児童相談所が担うこととされている幅広い相談業務のすべてに対応しきれない状況となっている。

これからの「要保護児童および要支援家庭に対する都道府県・市町村の役割、児童相談所のあり方等」の見直しに当たっては、関係機関のこうした現状を踏まえつつ、利用者（住民）の視点に立って、検討することが必要である。

利用者の視点に立った場合、「地域住民に対する保健及び福祉のサービスについては、身近な市町村においてできる限り提供されることが望ましい」との基本的な考え方の下、平成2年の福祉8法改正、平成6年の地域保健法の制定、平成12年の社会福祉基礎構造改革と、これまでも保健福祉サービスの提供について、都道府県から市町村への権限の移譲、市町村の役割強化が行われてきたが、児童福祉の分野については、これまで保育所行政などの一部の分野を除き、児童相談所を設置する都道府県が主たる担い手となってきた。

しかしながら、こうした保健福祉行政の一連の流れの中で、児童福祉の分野についても、児童虐待への対応に係る行政権限の発動等の役割など一定の特殊性はあるものの、基本的には「できる限り身近な市町村におけるサービス提供が望ましい」ことについては例外ではない。先にも述べたように、今般成立した「児童福祉法の一部を改正する法律」においても、市町村が保育サービスのみならず、広く子育て支援サービスの提供主体として位置付けられたところである。

その一方で、児童相談の内容が質・量ともに大きく変化し、身近な子育て相談から深刻な虐待相談などに至るまで相当幅が広がってきている中で、すべての児童相談を児童相談所のみが受け止めることは必ずしも効率的ではなく、市町村をはじめ多様な機関によるきめ細やかな対応が求められるようになってきている。

こうしたことを踏まえれば、今後の児童相談のあり方としては、できる限り身近な市町村を主体としつつ、行政権限の発動等の役割や専門性を踏まえた都道府県（児童相談所、保健所等）との適切な役割分担を考えることが必要である。

なお、その際には、市町村と都道府県とのより一層の連携の強化、都道府県、とりわけ児童相談所の専門性の確保・向上等その機能を強化し、市町村の取り組みを支援する体制の強化を図ることが必要である。

(2) 今後の児童相談所、市町村が果たすべき役割、あり方

上記3(1)の基本的考え方で指摘したとおり、子どもと家庭に関する相談については、基本的にできる限り身近な市町村を主体としつつ、都道府県(児童相談所、保健所等)との適切な役割分担を図ることが必要である。

具体的には、養護相談(虐待相談含む)や障害相談を含め、子どもと家庭に関する各種の相談全般を一義的に市町村において受け止め、対応可能なものについては必要な助言・指導を行い、更なる専門的な指導や判定、一時保護や施設入所措置等の権限の発動を要するような要保護性の高い事例など当該市町村における対応が困難であると思われるケースについては、児童相談所に速やかに連絡し、児童相談所中心の対応とするなどの役割分担を行い、児童相談所の役割を重点化していくことが必要である。

このように、市町村において一定の役割を担っていくに当たっては、市町村(市町村保健センター含む)における取り組みについて、市町村が主体となって取り扱う個別ケースの見立てや進行管理を含め、児童相談所や保健所による市町村に対する専門技術的な支援その他の適切な支援が求められる。こうした都道府県による専門的な支援等を通じ、市町村においては専門性を高めていくことが必要である。

また、特に、市町村において、虐待の発生予防・早期発見からその後の見守りやケアに至る取り組みを進めるに当たっては、上記2(1)でも指摘しているように、関係機関からなる虐待防止ネットワークによる取り組みが有効であることから、引き続き、その設置を促進することも必要である。その際、ネットワークが実質的に機能するためには、その運営の中核となって、関係機関相互の連携や役割分担の調整を行う機関を明確にするなどして責任体制の明確化を図ることが重要である。また、ネットワークにおける情報の共有化が円滑に行えるよう、個人情報取り扱いに関するルールの明確化なども検討すべき課題である。

さらに、相談援助活動を進めていくに当たっては、市町村で実施している母子保健の取り組みとの有機的連携や、ひとり親家庭に対する支援をはじめ様々な子育て支援サービスの活用など、総合的な支援の実施を念頭に置くことが極めて重要である。

こうした役割分担の下、児童相談所においては、介入機能を強化することが必要である。もとより、一時保護や施設入所措置などの行政権限の発動を伴うようなケースにおいても、児童相談所における対応の基本はあくまで「相談」を入り口とする援助活動にあり、児童相談所が援助を基本とした機関としての性格を維持することについては変わるものではない。

こうした基本的性格を前提としつつ、児童相談所における介入機能を強化するに当たっては、援助を行うためのソーシャルワークの技法について、従来の受容的な関わりを基本としたソーシャルワークのみならず、介入的アプローチから出発した中から一定の人間関係を形成し、その後の効果的な援助に結びつけられるような介

入的ソーシャルワークの技法を開発、確立していくことが必要である。

また、困難ケースに対応した児童相談所の機能強化を図るため、児童相談所の体制強化はもとより、医療、保健、法律その他の幅広い専門機関や職種との連携強化により、児童相談所を支援する体制の強化を図ることが必要である。

さらに、介入後の効果的な援助を行うため、上記2(2)②で指摘したような一定の司法関与の仕組みの導入を検討することが必要である。

(3) 児童相談所および関係機関に関する個別の論点についての方向性

① 児童相談所の必置規制

地方分権推進改革会議において検討が求められている「児童相談所の必置規制の緩和」については、児童相談所が有する強制権限発動の役割や必要とされる専門性確保の観点などから、慎重に考えるべきである。

なお、婦人相談所や障害者更生相談所、保健所など他の相談機関等との統合(複合化)については、すでに地方分権推進法施行時の規制緩和措置により可能となっているが、児童相談所が有する機能に支障を来さないことを前提に、効率的かつ効果的な相談支援体制の構築について、地域の実情に応じ、それぞれの自治体において、柔軟な対応がなされることが期待される。

また、統合を前提としない場合においても、比較的軽易なケースは福祉事務所において対応するなどの役割分担を行うことや、児童相談所が保健所にも協力を求めることができるような仕組みとすることを検討するなど、同一都道府県で設置する関係機関を、地域の実情に応じ積極的に活用することも必要である。

② 中核市による児童相談所の設置

子どもと家庭に関する相談機能に関する市町村の役割を強化する中で、中核市については、一定の人口規模と行政需要を有する自治体であることを踏まえ、利用者の利便性の向上や迅速な対応、また、各種の子育て支援サービスの実施主体として、その他の子育て支援サービス等を活用した総合的な対応が可能になるなどの観点から、現在、都道府県及び指定都市が設置主体となっている児童相談所について、中核市においても設置が図られるようにすることが適当である。

この場合、都道府県の児童相談所が有するすべての権限を移譲するか部分的な移譲を考えるべきかについては、効果的な相談支援活動を行う観点からは、一時保護や入所措置等の児童相談所の権限は一体であることが望ましいことから、権限は一体のものとして移譲することが適当である。

その一方で、専門性の確保といった課題があることや、現に殆どの中核市において県の児童相談所が所在していることなどの状況を踏まえ、中核市における児童相談所の設置については、地域の実情に応じ、段階的に進めていくことが適当である。

また、中核市において児童相談所を設置する場合には、一律に一時保護所を設置することを義務付けることは必ずしも効率的ではないが、一時保護機能については、県の児童相談所や児童福祉施設などを委託先として確保しておくなどの対応が必要不可欠である。さらに、設置のための十分な準備期間を設定するとともに、職員の専門性を確保するため、当分の間は、都道府県（児童相談所等）による専門職員派遣等の支援を行うことなどが必要である。

なお、中核市が児童相談所を設置することとなった場合、都道府県が設置する児童相談所との関係をどのように整理するかも課題である。例えば、単に管轄区域によるケース分担にとどまらず、ケースの困難度に応じて、都道府県の児童相談所が中核市の児童相談所における取り組みを支援したり、措置に関する広域的な調整を図るなど柔軟に都道府県の児童相談所と中核市の児童相談所が連携して対応していけるようなあり方が可能かどうかを検討することも必要である。

③障害相談、障害判定、障害児施設入所措置

障害児に関する判定業務や入所措置権限などの行政権限の市町村への移譲については、上記3（1）で示した基本的考え方を踏まえつつ、専門性の確保や効率性などの観点、さらには支援費制度に移行した障害児に対する居宅生活支援に関する制度の施行状況等を踏まえ、検討することが必要である。

また、障害判定業務の知的障害者更生相談所への移譲についても、地域の実情、知的障害者更生相談所全体のあり方の検討や支援費制度の施行状況も踏まえた検討が必要である。

④非行児、不登校児等への対応

児童相談所においては、要保護性の高い非行児や複雑な背景事情等を抱えている不登校児への対応力の強化を図るとともに、教育関係機関やスクールカウンセラー、フリースクール、少年補導等との連携を強化することが必要である。

その際、これらの問題の背景にある家庭、親への支援や指導などの対応を強化していくことが求められる。

⑤児童福祉施設や里親との連携、協働

児童相談所が子どもの児童福祉施設への入所や里親への委託措置を実施する場合、当該措置の実施に関する子どもの状況の十分な実態把握・評価（アセスメント）の取り組みを強化するとともに、施設や里親との連携強化が必要である。

また、児童相談所による施設入所措置や里親委託後の子どもに対するフォローが十分になされていない現状を踏まえ、例えば、児童相談所と施設、里親との定期的なケース検討会議を実施し、子どもの自立支援計画を定期的に見直すなど実効性ある「協働」の取り組みを進めていくことが必要である。