

第 11 回社会保障審議会児童部会
児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会

山田委員提出資料

児童虐待対応制度の再構築 山田私案

平成 27 年 7 月 30 日
認定 NPO 法人子ども虐待ネグレクト防止ネットワーク
理事長 山田 不二子

「子どもの福祉を最優先にする」という観点から、児童虐待に関する法体系と諸制度の再構築について私案を提示する。

概要

1. 児童福祉司の資質向上（子ども家庭福祉士資格の制度化）
2. 通告受理機関が初動調査をする現行体制の再構築
3. 児童相談所ソーシャルワーカー（児童福祉司）の専門分化
4. 児童虐待事案に対する家庭裁判所の関与
5. 多機関連携チーム（MDT：Multidisciplinary Team）の制度化
6. 司法面接の制度化

各論

1. 児童福祉司の資質向上（『子ども家庭福祉士』資格の制度化）
問題点：児童福祉司の資質が不十分であるための死亡事例や重大事例が頻発している。
山田私案：
 - ① 児童福祉司の基礎資格として『子ども家庭福祉士』を国家資格として創設する。
 - ② 『子ども家庭福祉士』の研修制度：家庭裁判所調査官研修に準ずる水準の研修
 - ③ 『子ども家庭福祉士』の従業事業所：児童相談所（児童相談所に従業する『子ども家庭福祉士』を児童福祉司とする）、市区町村要保護児童対策調整機関、スクール・ソーシャル・ワーカー、児童家庭支援センター、子どもの権利擁護センター（CAC：Children's Advocacy Center）等
2. 通告受理機関が初動調査をする現行体制の改築
問題点：泣き声通告や DV 被害者がシェルター等に避難しないケース（在宅 DV ケース）の面前 DV 等、在宅支援が適切な子ども虐待・ネグレクトが児童相談所に通告されたり、緊急一時保護が必要なケースが市区町村に通告されたりしている。
山田私案：
 - ① 児童虐待通告受理『189』コールセンター（『児童虐待通告受理センター』）の設

置：児童相談所と市区町村に分かれている児童虐待通告窓口を『児童虐待通告受理センター』に一本化する。

- ② 『189』コールセンター（『児童虐待通告受理センター』）に専門の通告受理ワーカーを配属
- ③ 専門の通告受理ワーカーが児童虐待通告をトリアージ（児童虐待種別分類と緊急度・重症度診断）し、『多機関連携協定書』等に基づいて、適切な調査機関・捜査機関に通告内容を伝達する。
- ④ 児童相談所から『児童虐待調査介入センター』を分離独立させる。

3. 児童相談所ソーシャルワーカー（児童福祉司）の専門分化

問題点：児童福祉司は、「(虐待加害者を含む) 保護者を後々、支援しなければならない」と考えると、調査介入時に毅然とした対応ができない。

山田私案：

- ① 通告受理ワーカー（Intake Worker）：『189』コールセンター（『児童虐待通告受理センター』）に配属
- ② 調査介入ワーカー（Assessment Intervention Worker）：『児童虐待調査介入センター』に配属

- (1) 外傷等の身体所見を伴う身体的虐待や、体重増加不良・疾病の放置等を認める身体的ネグレクトの事例；児童虐待調査介入センターが警察および医療機関（被害児の治療機関および専門的医師）と連携して、『三者連携 多機関連携チーム（MDT）』で調査介入を行う。
- (2) 性虐待の事例；児童虐待調査介入センターが警察・検察および『子どもの権利擁護センター』と連携して、『四者連携 多機関連携チーム（MDT）』で調査し、調査介入を行う。（ただし、被害児が医療機関に入院している事例については、医療機関も加わった『五者連携 多機関連携チーム（MDT）』で対応する。）
- (3) 子どもがいる家庭における DV で、被害者が避難し、子どもの保護の問題が生じうる事例；児童虐待調査介入センターが警察、市区町村要保護児童対策調整機関および市区町村女性相談員（DV ワーカー）と連携して、『四者連携 多機関連携チーム（MDT）』で調査し、調査介入を行う（いわゆる『ディファレンシャル・レスポンス』）。

* 上記 (1) ～ (3) 以外の心理的虐待（DV 被害者が避難する意思のない DV 家庭における面前 DV を含む）や泣き声通告は、『189』コールセンター（『児童虐待通告受理センター』）が市区町村要保護児童対策調整機関（以下、調整機関）の子ども家庭福祉士等担当者に情報を伝達し、調整機関が市区町村女性相談員とともに、要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）の枠組みで調査と相談支援を行う。

- ③ 継続支援ワーカー（On-Going Worker）：

児童相談所の本来業務である『相談』の姿勢で、子どもと家族を支援する。

* 緊急度や重症度が児童相談所と市区町村要対協との境界領域に存在する事例について

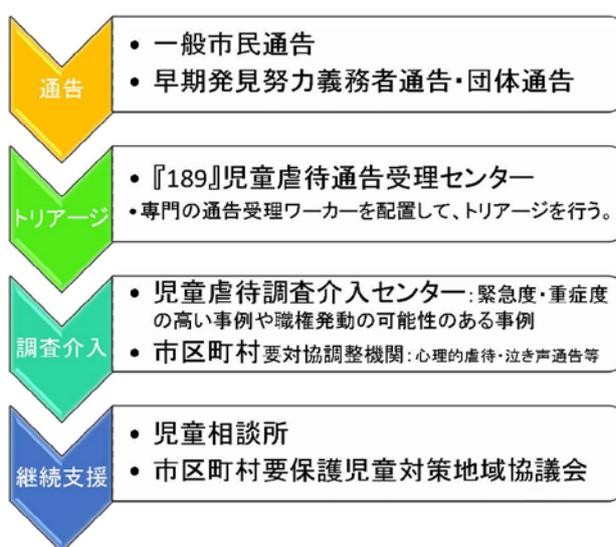
ては、事例の状態に合わせて、児童相談所と市区町村要対協との間で臨機応変に、主たる係属先を行き来できるようにする。

児童相談所の機能分離

北米システム



日本の新システム 山田案



4. 児童虐待事案に対する家庭裁判所の関与

問題点：現在の枠組みでは、児童相談所の措置が保護者に対する職権乱用に当たるか、あたらないかを家庭裁判所が判断している。そのため、児童福祉法 第 28 条第 5 項において、「家庭裁判所は、措置に関する承認の審判をする場合において、当該措置の終了後の家庭その他の環境の調整を行うため当該保護者に対し指導措置を採ることが相当であると認めるときは、当該保護者に対し、指導措置を採るべき旨を都道府県に勧告することができる。」という制度になっていて、家庭裁判所が保護者に対して直接、『ケア受講命令』等を発出できない。

山田私案：児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）第 9 条第 1 項「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。」という規定に日本が準拠しているかどうかという点について、「児童福祉法第 28 条の規定があるので十分である」という意見がある一方で、「保護者の意に反していても、児童相談所長が必要と認めれば、家庭裁判所の承認なしに一時保護できる日本の制度は、児童の権利に関する条約に準拠しているとは言えない」とする意見もある。

また、2010 年には、国連 子どもの権利委員会から、日本の立法体制について

て、以下のような勧告を受けている。

11. 委員会は、子どもの権利の分野において、子どもの生活条件および発達の向上に資するいくつかの法律の公布および改正が行なわれたことに留意する。しかしながら委員会は、子ども・若者育成支援推進法が条約の適用範囲を完全に網羅しておらず、または子どもの権利を保障するものではないこと、および、包括的な子どもの権利法が制定されていないことを依然として懸念する。委員会はまた、少年司法分野におけるものも含め、国内法の一部の側面が条約の原則および規定にいまなお一致していないことにも留意する。
12. 委員会は、締約国が、子どもの権利に関する包括的法律の採択を検討し、かつ、国内法を条約の原則および規定と完全に調和させるための措置をとるよう、強く勧告する。

この勧告に準じて、児童福祉法を抜本改正すべきと考える。

① 家庭内人権侵害としての児童虐待；

親権者が子の人権を侵害しているかどうかを家庭裁判所が直接、審判する枠組みに変更すべきと考える。その場合、児童虐待家事審判の申立ては、通常、『児童虐待調査介入機関』が実施することになるため、『児童虐待調査介入機関』の調査技術が、この枠組みに見合った水準にまで向上していなければならない。

② ケア受講命令；

家庭裁判所が家庭内人権侵害である児童虐待を審判する枠組みに改正すれば、家庭裁判所は、親権者に直接、『ケア受講命令』を発出できるようになる。

③ 一時保護；

緊急の場合を除き、一時保護は家庭裁判所の許可状に基づくものとすべきと考える。なお、緊急の場合であっても、一時保護後速やかに、家庭裁判所の許可状を求めることとする。

一時保護を『親権の一部停止』とみなし、民法に『親権一部停止の審判』を規定し、児童福祉法第 28 条と民法第 834 条の 2 とを同等の措置として規定し直せば、以下のように改正児童福祉法と改正民法との整合をとることができる。

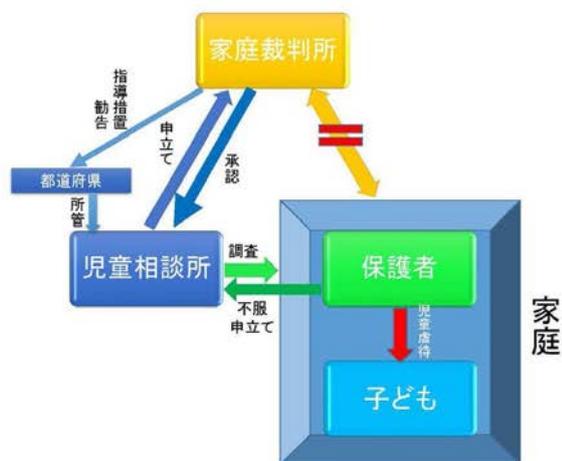
改正民法	対応	改正児童福祉法
親権一部停止		一時保護
親権停止（第 834 条の 2）		現行法第 28 条と第 33 条の 7
親権喪失（834 条）		現行法第 33 条の 7

④ 『児童虐待調査介入機関』専従弁護士；

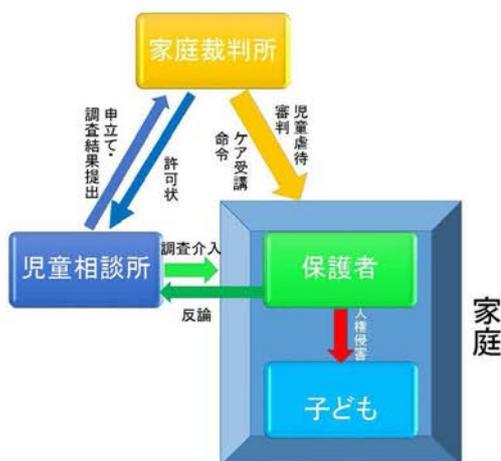
家庭裁判所が家庭内人権侵害である児童虐待を審判するため、その申立人として、児童相談所業務を熟知した弁護士を、児童相談所から分離独立させる『児童虐待調査介入センター』に専従させる。

家庭裁判所の関与: 建付け再構築

従来の建付け



新しい建付け 山田案



5. 多機関連携チーム（MDT）の制度化

問題点：現行制度では、通告を受理した機関（児童相談所もしくは市区町村）が必要と判断した場合に限って、専門的医療者からセカンド・オピニオンをとったり、警察に通報や告発、援助要請をしたりしている。しかし、「どのケースに専門的医学判断が必要なのか？」は、児童相談所や市区町村より医師の方が的確に判断できるし、「どの事例を事件化すべきか？」は、警察の方が的確に判断できる。また、「どの事例を刑事事件として起訴すべきか？」は、検察官しか判断できない。

『乳幼児揺さぶられ症候群（Shaken Baby Syndrome：SBS）』等『虐待による乳幼児頭部外傷（Abusive Head Trauma in Infants and Children：AHT）』や『性虐待』のように、大人とは異なる病態を呈する子ども虐待を、児童相談所児童福祉司、警察官、検察官が医学的に理解することは非常に困難である。

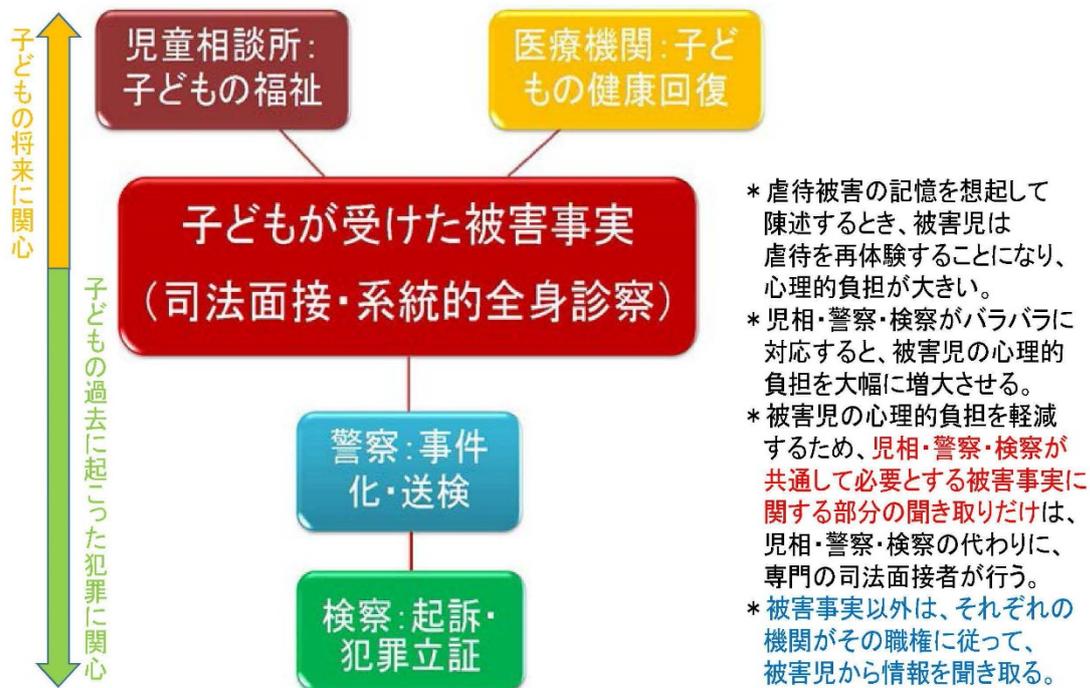
*性虐待では、「子どもの証言に変遷・撤回が起こりやすい」こと、「子どもの性虐待に対する反応として順応が起こりやすい」こと、「性器・肛門に挿入性の性虐待を受けても、性器・肛門に異常所見を認めない子どもが圧倒的多数である（“It’s normal to be normal.”）」ことなどが特に理解されにくい。

山田私案：通告受理機関が必要と認めてからではなく、初動時から多機関連携チーム（MDT）で調査介入を行う。MDTの枠組みによる初動調査・捜査の結果、警察・検察、医療者の関与が不要と判断されれば、その時点で、不必要な機関は抜ければよい。多少の無駄が生じて、脅し・口止め・口裏合わせ・証拠隠滅

や消滅・犯人隠避等が起こって、後手に回るより子どものためになる。

初動調査・捜査にあたる『多機関連携チーム (MDT)』の構成員；

児童相談所職員 (児童福祉司・児童心理司)、警察官、検察官、医療機関、子どもの権利擁護センター (司法面接者・系統的全身診察医)



『子どもの権利擁護センター』の機能 (National Children's Alliance)

1. Multidisciplinary Team (MDT) 多機関連携チームが集える部屋
2. Cultural Competency and Diversity 文化的多様性への配慮
3. Forensic Interview 司法面接の実施 (司法面接室の設置)
4. Victim Support and Advocacy 被害者支援アドボケイト派遣
5. Medical Evaluation 系統的全身診察の実施 (診察室の設置)
6. Mental Health カウンセリング・心理療法・精神療法
7. Case Review ケース検討
8. Case Tracking ケースのフォローアップ
9. Organizational Capacity 組織としての機能・資格
10. Child Focused Setting 子どもを中心に置く配慮

6. 司法面接の制度化

問題点：子どもが初めて被害開示 (打ち明け) をした相手、児童相談所の職員、警察官、検察官に、被害事実を繰り返し話さなければならないこと自体が子どもに大きな負担を強いている。

子どもは、「同じことを話し続けた方が信用される」という大人の論理を知らず、その場しのぎの陳述を行ったり、以前関わってくれた大人に話したときに信用

してもらえなかった事実を話すのをやめたり、事態がだんだん大ごとになっていくことに不安を抱いて、いったん開示した被害事実を変えたり、撤回したりする。また、加害者に「このことを誰かに話したら、家族がバラバラになっちゃうんだよ。」と脅されていた子どもにとっては、自分が開示したことで加害者の脅しの通りになってしまったことも撤回の要因になりやすい。

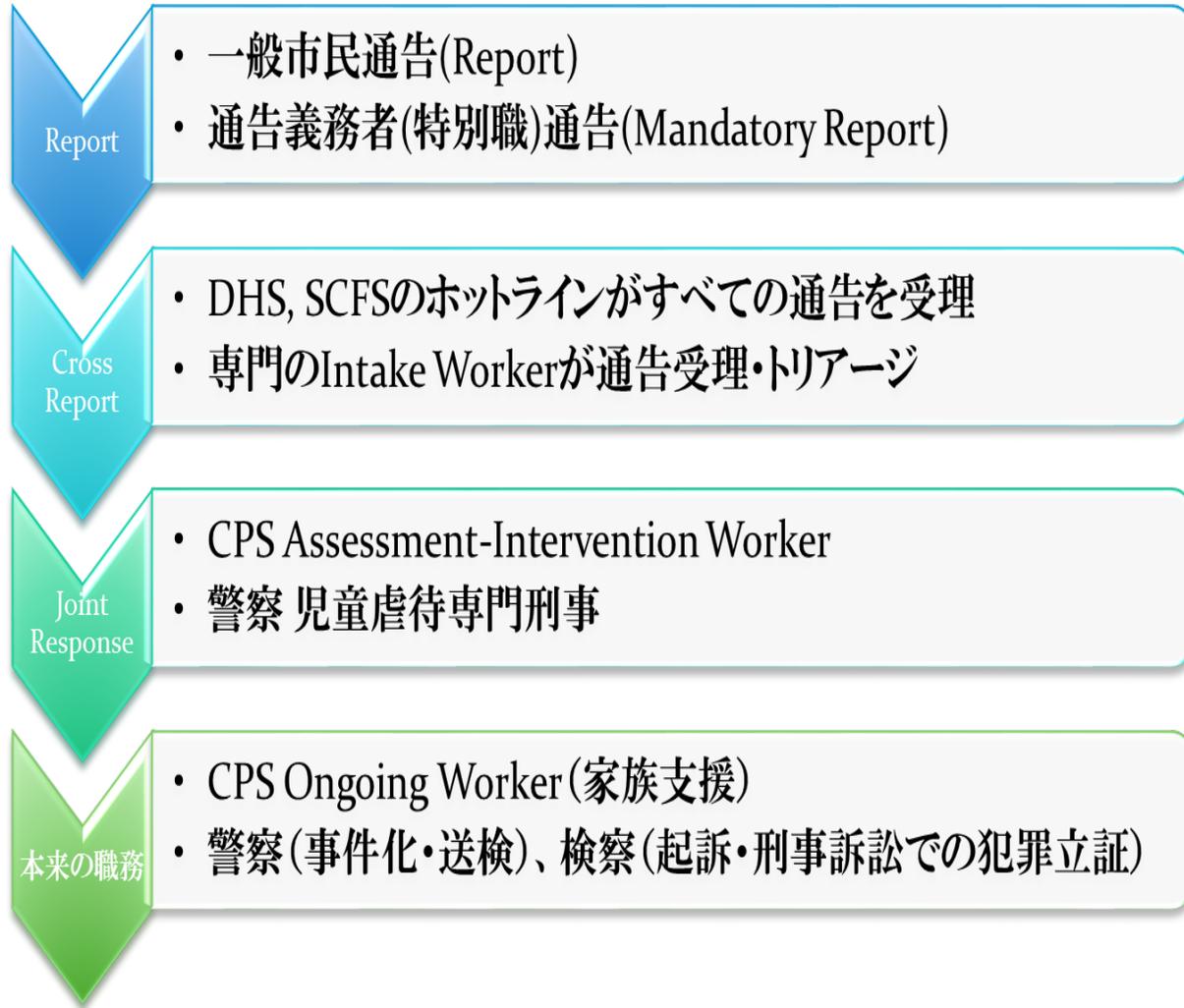
このように、子どもの証言が変遷したり、撤回されたりすると、子どもの証言の信憑性が疑われ、子どもが受けた被害は存在しなかったことにされてしまう。

山田私案：

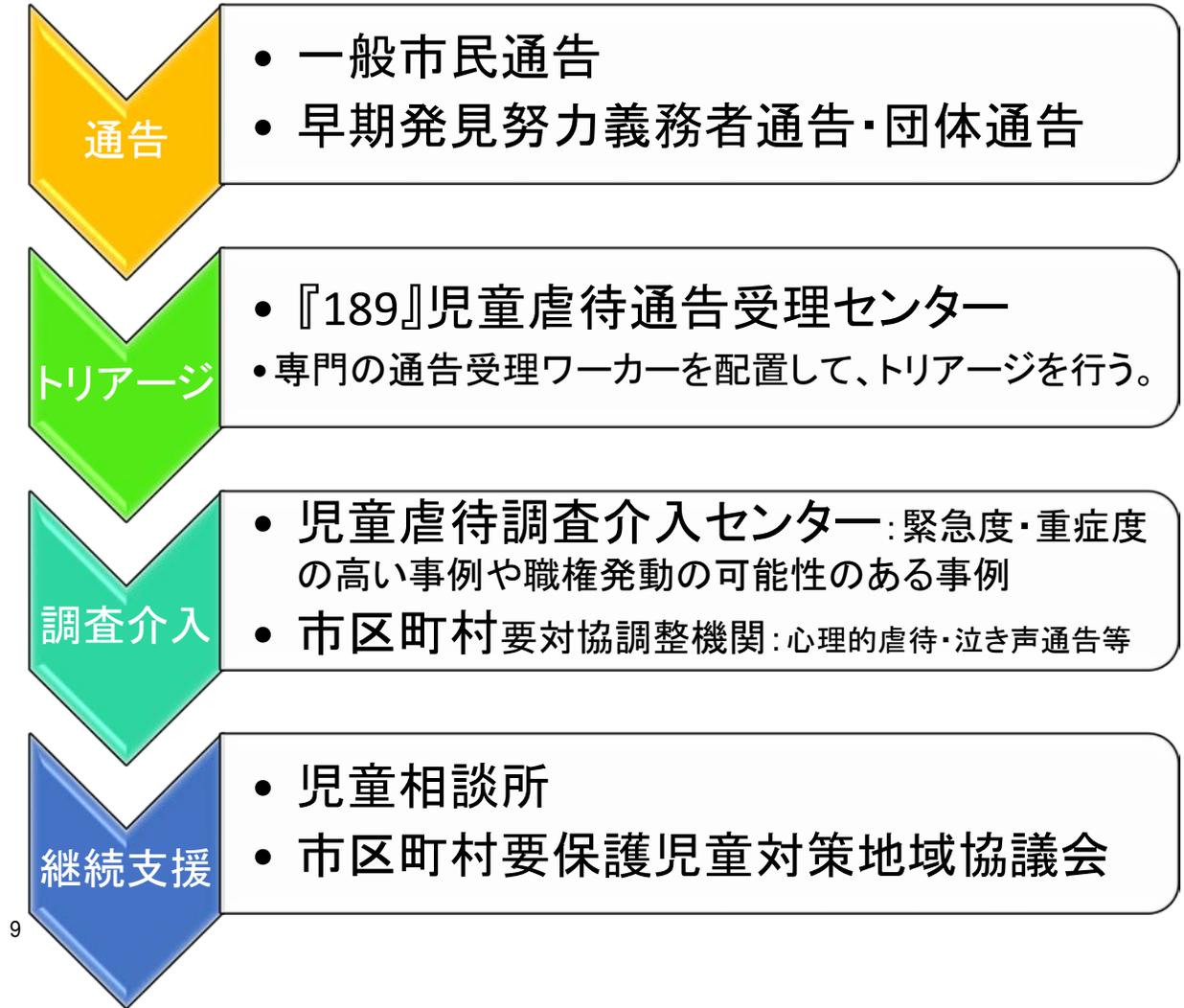
- ① 『MDTの枠組みによる司法面接』を法律に則った制度として制度化する。
 - (1) 子どもが、虐待を発見してくれた機関、児童相談所、警察、検察、裁判等で、多機関からバラバラに被害事実を聴取され、そのたびに虐待を再体験させられるという子どもの心理的負担・物理的負担のうち、せめて、児童相談所・警察・検察による調査・捜査面接だけでも、司法面接によって重複を省けば、子どもの負担を大幅に軽減できるとともに、子どもの証言の信憑性も維持できる。
 - (2) 専門の司法面接者が児童相談所職員・警察官・検察官に代わって、子どもから話を聞くことで、子どもの発達段階に不適切な質問や同じ質問の重複、誘導的質問や誤誘導的質問を避けられる。
 - * 「司法面接は、憲法に定められた基本的人権の一つである反対尋問権を侵害する」という誤解があるが、司法面接とは、「児童相談所と警察・検察が連携協力することで、三者がともに必要としている虐待被害事実の聞き取りを専門的面接者による司法面接で代用しよう」という制度であり、子どもが出廷することを妨げるものではない。
 - * 被害児から聞き取るべき情報は、当然のことながら、虐待の被害事実だけではない。虐待の被害事実以外の情報については、児童相談所・警察・検察、それぞれがその職権に従って被害児から聞き取ることになる。司法面接は、各専門機関の専権事項となっている権限まで侵害するものではない。
- ② いずれは刑事訴訟法を改正して、司法面接ビデオと報告書を証拠化できるようにする。
- ③ それまでの間は、医療機関や子ども虐待防止NPOに『子どもの権利擁護センター』を設置するなどして、児童相談所・警察・検察・子どもの権利擁護センターが連携協力し、モデル事業として司法面接を運用していくこととする。こうして実績を積んでいけば、司法面接の制度化、刑事訴訟法改正への道が開かれるものと期待する。

児童相談所の機能分離

北米システム

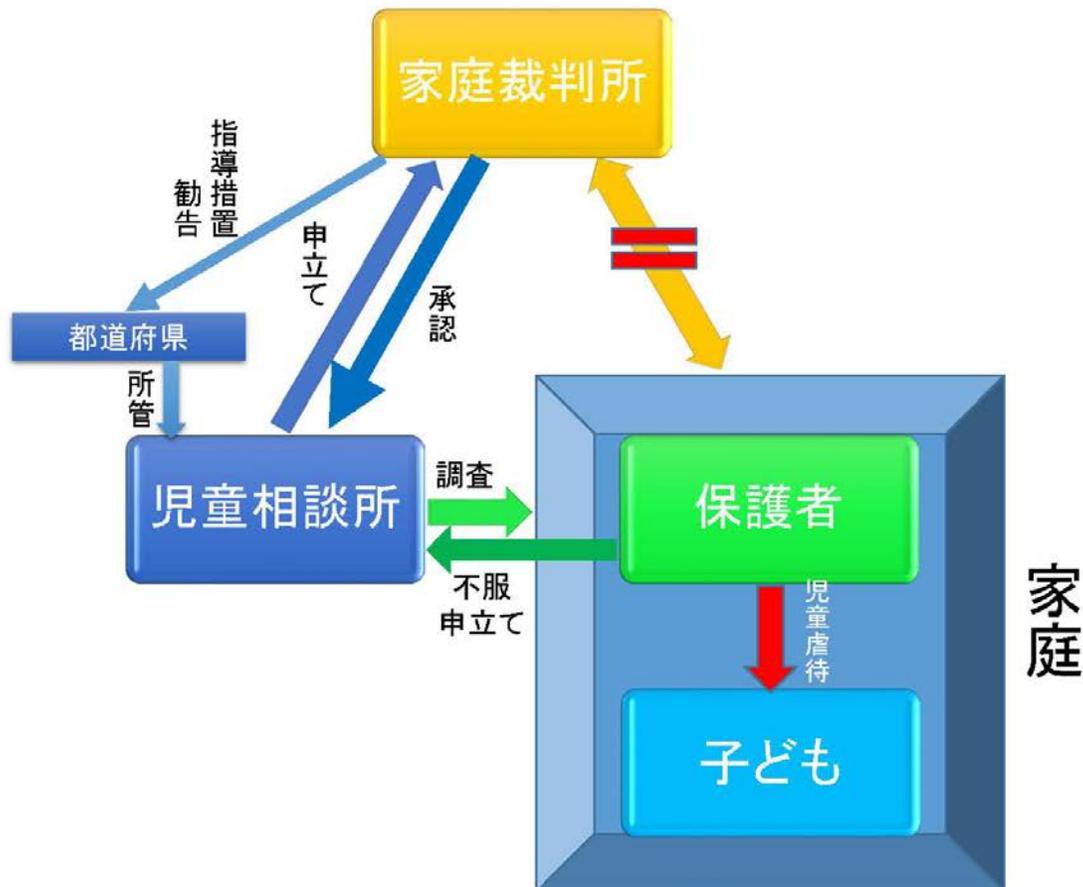


日本の新システム 山田案

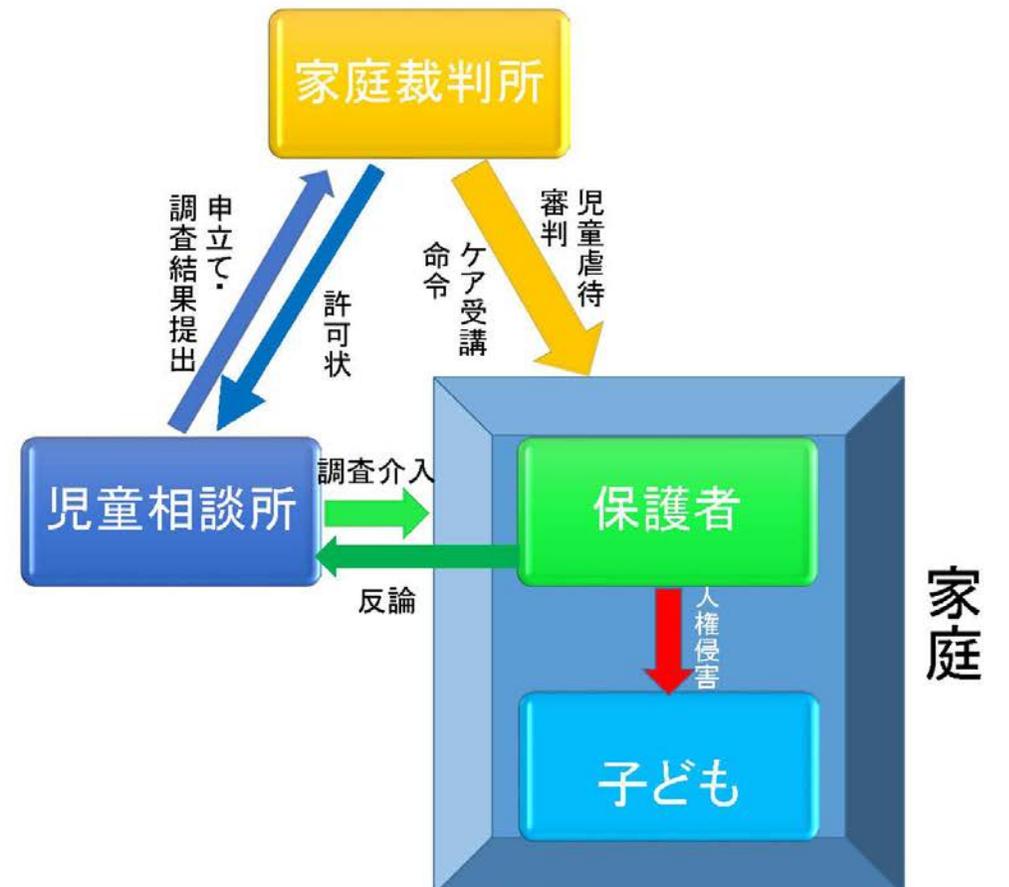


家庭裁判所の関与：建付け再構築

従来の建付け



新しい建付け 山田案



子どもの将来に関心

児童相談所：
子どもの福祉

医療機関：子ども
の健康回復

子どもが受けた被害事実
(司法面接・系統的全身診察)

警察：事件
化・送検

検察：起訴・
犯罪立証

子どもの過去に起こった犯罪に関心

- * 虐待被害の記憶を想起して陳述するとき、被害児は虐待を再体験することになり、心理的負担が大きい。
- * 児相・警察・検察がバラバラに対応すると、被害児の心理的負担を大幅に増大させる。
- * 被害児の心理的負担を軽減するため、**児相・警察・検察が共通して必要とする被害事実に関する部分の聞き取りだけは、児相・警察・検察の代わりに、専門の司法面接者が行う。**
- * **被害事実以外は、それぞれの機関がその職権に従って、被害児から情報を聞き取る。**