

社会保障審議会児童部会

新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会

第1回新たな児童虐待防止システム構築検討ワーキンググループ

# 山田委員提出資料

平成 27 年 9 月 30 日

## 新たな児童虐待防止システム構築検討ワーキンググループ 資料

認定 NPO 法人

チャイルドファーストジャパン

理事長 山田 不二子

### 【児童保護制度の再構築】

子ども虐待に関わるソーシャルワーカーの国家資格化と表裏一体の改革

#### 1. 通告窓口一本化とトリアージ：児童虐待防止法第 8 条要改正

『トリアージ・センター』（通告を受けた機関が初動調査をするという現行体制を改正し、通告窓口を一本化して、そこが、どこが初動調査するかをトリアージする。）

#### 2. 児童相談所の機能分離：調査介入機関と支援機関を分離

『子ども保護センター』（調査・子ども虐待アセスメント・介入）

『家族支援センター』（支援）

#### 3. 一時保護所機能の再定義：子どもの一時保護と子どものアセスメント

『子どもアセスメント・センター』

#### 4. 保護と在宅ケアとの中間的『在宅措置』の創設：

『在宅措置』（一時保護・施設入所・里親委託などの分離措置と、保護者との契約関係に基づく在宅ケアとの間に、行政が主導的に無料（もしくは低額）で提供できる中間的な『在宅措置』を設ける。）

#### 5. 在宅ケアの実践機関の創設：現行の「児童家庭支援センター」再構築

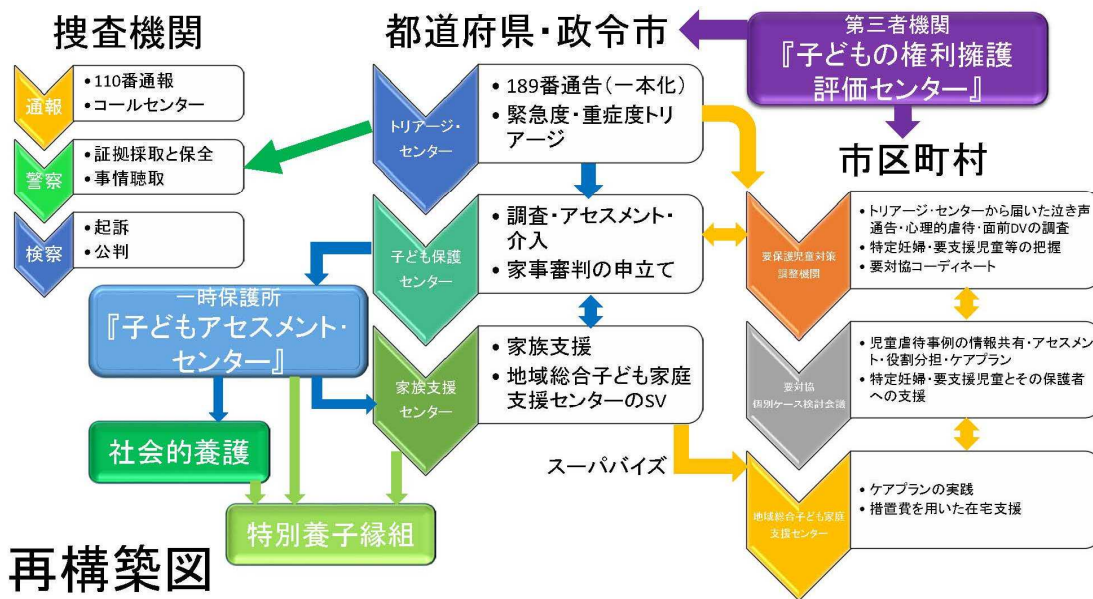
『地域総合子ども家庭支援センター』

#### 6. 児童福祉措置としての『特別養子縁組制度』：

『特別養子縁組』（民法上の現行制度では、特別養子縁組は 6 歳までと規定されているが、これを 18 歳未満までに引き上げる。施設入所や養育里親委託でも、親権停止や親権喪失でも、養子縁組ですら通常のものであれば、措置終了後、子どもが成人して未成年でなくなると、実親に対する扶養義務が生じる。これを防ぐためには、実親との親子関係を消失させられる特別養子縁組制度が重要になる。）

#### 7. 子どもの権利を代弁する第三者機関の創設：

『子どもの権利擁護評価センター』（上記 1～6 に記載されたすべての措置や支援が、「子どもの Well-being を守る」という視点で実践されているかどうかを監視し、不備があれば、調査・指導・勧告する第三者機関）



## 再構築図

### \*課題

#### ① 面前 DV の調査機関

『トリアージ・センター』でトリアージを行い、面前DVの多くを市区町村に振り分けることになると、児童相談所の調査件数は減るものの、市区町村の調査件数が大幅に増え、市区町村が反発する可能性がある。

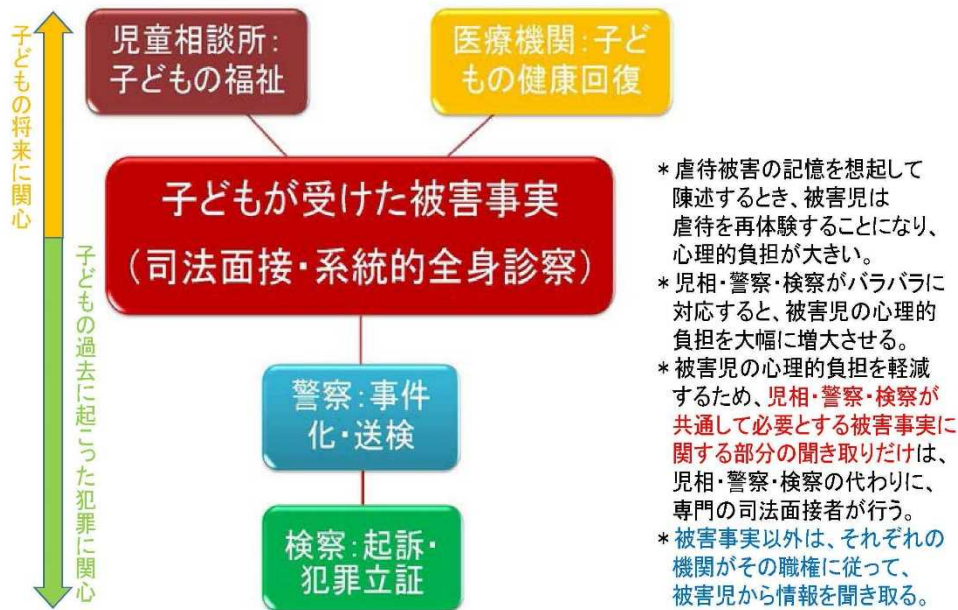
しかし、女性相談員（DV ソーシャルワーカー）は市区町村に配置されており、面前DV調査担当者と女性相談員とが緊密に連携すべきこと、および、DV被害者の多くは加害者と別居することが少なく、DV家庭で育つ子どもたちの大多数は在宅のままとなっている現実に鑑みれば、やはり、市区町村要保護児童対策調整機関職員が面前DVについて調査に当たるべきである。

#### ② 面前 DV 被害児支援

面前DVを市区町村が調査することになった場合、現在の市区町村に面前DV被害児を支援する余力はなくなる。

そのためにも、現行の「児童家庭支援センター」を『地域総合子ども家庭支援センター』に再構築し、一日24時間、365日相談対応するという現行業務に限定するのではなく、「子どものピア・グループ・カウンセリング」や「同じ背景を持つ子どもたちの居場所作り」などの直接支援を重視し、地域の社会福祉法人やNPOを活用しつつ、措置費で運営費を支援して、子ども家庭支援体制（在宅ケア）を強化する。

## 【司法面接】



### \* 推進要素

- ①全国 208 の児童相談所のうち、7～8 割の児童相談所は、司法面接プロトコルを用いた『被害事実確認面接』を実施し始めている。
- ②検察庁は、被疑者の取り調べを録音録画する経験を通して、その有用性を認識し始めており、被害者の供述が立証の中核となることが見込まれる事件では、被害者の供述も録音録画する方向性を打ち出している（平成 26 年 6 月 最高検察庁「検察改革 3 年間の取組 — 検察の理念とその実践—」）。
- ③自閉症の子どもに対する某施設内虐待事件では、NPO による『司法面接』の後、警察による被害児事情聴取は省かれ、検察官によって被害児事情聴取が実施され、録音録画された。

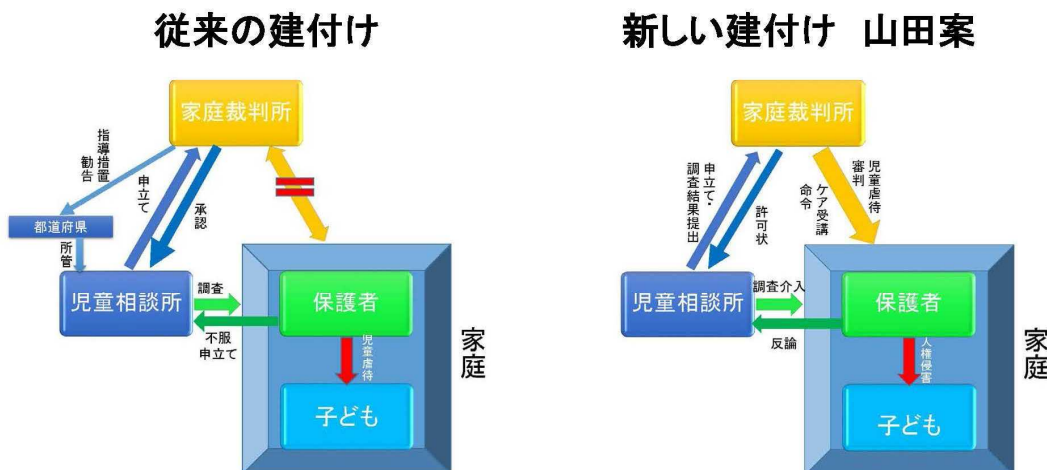
### \* 課題

- ①児童相談所の『被害事実確認面接』は児童相談所が単独で実施しているため、児童相談所のニーズに基づく聞き取りしかなされておらず、事件化や犯罪立証の視点から見ると情報が不十分である。被害児本人や非加害親が告訴したり、児童相談所が告発したりしても、『被害事実確認面接』の録画ビデオは証拠として不十分なため、警察が改めて、被害児に事情聴取を実施してしまう。
- ②検察庁と比べて、警察には録音録画に対するアレルギーが強く、「子どもの負担を軽減する」「変遷しがちな子どもの供述の信用度を維持できる」といった『司法面接』のメリットに目が向かない。

## 【家庭裁判所の関与】

1. 『治療命令』：児童福祉法第 28 条ケースに限らず、児童相談所の申立てを審査して、家庭裁判所が直接、保護者に『治療命令』を出せるようにする。
2. 一時保護に対する家庭裁判所の関与：保護者の同意のない一時保護は、家庭裁判所の許可状で実施することとする。緊急一時保護の場合はこの限りではないが、緊急で保護した子どもの一時保護が 3 日以上に及ぶ場合は、措置後、速やかに家庭裁判所の承認を得るものとする。
3. 子ども虐待は、家庭内人権侵害の最たるものである。従って、家庭裁判所は、『子ども保護センター』の調査結果に基づいて、子ども虐待の認定をすべきである。そうすれば、保護者が児童相談所によって人権侵害を受けることにならないかどうかについてだけでなく、子どもが保護者によって人権侵害を受けていないかどうかについても、家庭裁判所が審判できることになる。

## 家庭裁判所の関与：建付け再構築



### \* 反論

#### ① 『治療命令』に対する反論：

- (1) 「間接的ではあっても、家庭裁判所から保護者に対して書面が届くのであるから、それなりの効果はあるはずである。」
- (2) 「この書面にすら応じない保護者であれば、直接『治療命令』が出されても、効果は望めない。」

#### \* 反論に対する反論：

- (1) 現行制度では、家庭裁判所は都道府県に対して「児童相談所が保護者を指導するように」と勧告を出し、その内容を保護者に郵送することになっているが、ほとんど実施されていない。なぜならば、児童相談所が「自分に勧告を出してほしい」と申立てすることなどなく、家庭裁判所としても面倒な勧告など出したくないからである。ということは、「この勧告制度が本当に無効なのかどうか

は、使ってみなければわからない」という指摘が的を射ていないことは明らかである。

- (2) 家庭裁判所による「指導措置勧告」は児童福祉法第 28 条ケースを対象としている。しかしながら、『治療命令』を必要とする事例は、必ずしも児童福祉法第 28 条ケースではなく、同意に基づいて施設入所・里親委託の措置が実施されている事例が少なくない。そのような家庭の保護者であれば、『治療命令』が有効に働く可能性が大きい。

註：児童福祉法第 28 条措置「親権者が施設入所・里親委託に同意しない場合、都道府県が家庭裁判所に申立てて、家庭裁判所の承認に基づいて施設入所・里親委託を行う。」

②一時保護への家庭裁判所関与に対する反論：

- (1) 『緊急一時保護は児童相談所長の判断で実施したい。』と言いつつ、『攻撃的な保護者から子どもを一時保護したり、弁護士が付いた保護者・議員を動員してくる保護者から子どもを一時保護したりするときには、家庭裁判所が一時保護にお墨付きを付けてほしい』と言うのは虫がよすぎる。」
- (2) 「家庭裁判所が一時保護に関与するとなると、保護者に対する児童相談所の職権乱用という視点から、かえって、一時保護しづらくなるケースもある。」
- (3) 「家庭裁判所に一時保護許可状を発出してもらうためには、証拠と書面が必要となる。現在の児童相談所に家庭裁判所を説得できるだけの証拠を集めたり、書面を作成したりするスキルがあるのか？」

\*反論に対する反論：

- (1) 子どもの権利条約第 9 条第 1 項には「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」とあり、日本の一時保護措置は、父母の意思に反していても、児童相談所長が必要と認めさえすれば、一時保護できることになっていて、子どもの権利条約第 9 条第 1 項違反の状態にある。
- (2) 「保護者に対する児童相談所の職権乱用という視点から、かえって、一時保護しづらくなるケースもある」ということはその通りかもしれないが、家庭裁判所が子ども虐待を直接審判する法的建付けに改正すれば、家庭裁判所は「子どもに対する親権乱用」という視点からも審判を行うことになり、一時保護されやすくなる可能性もある。
- (3) 児童相談所に常勤弁護士を配置することで、証拠採取や書面作成の課題はほぼ解消できる。さらに、警察・検察との連携（初動調査捜査における多機関連携チーム・アプローチ）が進めば、証拠採取・証拠保全・司法面接等が協働で進

められるようになり、刑事捜査の証拠等を家事審判にも共用することによって、家庭裁判所も一時保護の審判をしやすくなる。

③法的建付け変更に対する反論：

- (1)「日本には、家庭裁判所が子ども虐待を直接審判する法的建付けがないので、どうしようもない。」
- (2)「家庭裁判所が子ども虐待を直接審判するとなると、児童相談所にとって不利な審判が下る可能性もある。現行制度なら、家庭裁判所は児童相談所の支援機関として機能できる。」

\*反論に対する反論：

- (1)「日本に、家庭裁判所が子ども虐待を直接審判する法的建付けがない」のは、裁判官が少なかった明治時代の負の遺産であり、いつまでも甘んじていてよい問題ではない。明治時代は、家庭内問題の調整権限を家父長に託すことで、裁判官も警察官も足りない状況を乗り切る必要があった。しかしながら、家父長自身が虐待の加害者であることは少なくないし、家父長が子どもの人権を最優先した家庭内調整を図るわけでもない。そこで戦後、児童福祉法が制定されて児童相談所が設置され、子どもの保護制度ができたわけだが、児童相談所の行政権限ばかりが強化され、家庭裁判所の構造的問題は棚上げにされたままになっている。家庭裁判所の法的建付けを一足飛びに再構築することは極めて困難であるが、目標として掲げておくべき課題ではないか。
- (2) 児童相談所等の子どもの支援機関が適切に機能しているかどうかは、『子どもの権利擁護評価センター』が監視することとして、家庭裁判所は、「保護者 vs 児童相談所」という枠組みで審判するのでなく、「保護者 vs 子ども」という枠組みで子ども虐待を直接審判する中立公正な裁判所として衣替えすべきではないか。「保護者 vs 児童相談所」という枠組みのまま家庭裁判所の関与度を高める場合は、保護者に有利な判決が出やすくなる危険性も高まるが、「保護者 vs 子ども」という枠組みであれば、子どもより保護者を優先するような判決が頻発する危険性は回避できる。もちろん、児童相談所の調査能力向上という裏付けが伴わなければならないが。

# 現状の問題点とりまとめ

山田 不二子

## 国・都道府県・市町村の役割と責務

### ①現状の問題点

児童福祉法 第2条には、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」としか規定されておらず、国と地方公共団体の責務が同格となっている。

### ②改正の要点

国の役割と責務：

- (1) 子ども虐待に関わるソーシャルワーカーを国家資格化する。
- (2) 児童福祉司の配置基準、児童福祉施設の職員配置基準など、ナショナル・ミニマムを規定し、それが遵守されているかどうかを監督する。
- (3) 『子どもの権利擁護評価センター』を独立した第三者機関として設置する。
- (4) 児童虐待統計、子どもの死亡検証結果集計、所在不明児の把握に責任を持つ。

都道府県の役割と責務：

- (1) 『トリアージ・センター』『子ども保護センター』『家族支援センター』『子どもアセスメント・センター』を設置・運営する。
- (2) 児童福祉施設指導、養育里親支援、特別養子縁組斡旋に責任を持つ。
- (3) 社会的養育のうち、主に家庭外措置の責任を担う。
- (4) 『子どもの死亡検証』を実施する。

市町村の役割と責務：

- (1) 要保護児童対策地域協議会を設置し、要保護児童対策調整機関がその運営・調整を行う。
- (2) 『地域総合子ども家庭支援センター』を運営する。もしくは、その運営を地域の社会福祉法人やNPOに委託する。
- (3) 社会的養育のうち、主に在宅措置の責任を担う。
- (4) 所在不明児の安否確認について責任を持つ。



# 現状の問題点とりまとめ

山田 不二子

## 児相介入・支援機能の分化

### ①現状の問題点

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。

### ②改正の要点

「調査・介入機関」と「相談・支援機関」を分離することによって、子どもの保護と子ども家庭支援の機能を円滑に行う。2年後に機能分化を施行することとして、それまでに都道府県ごとに準備を行う。現在の児童相談所を「調査・介入機関」と「相談・支援機関」に分離して2機関にするのか、別に「調査・介入機関」もしくは「相談・支援機関」を設置するのかなどは都道府県に任せる。

### ③その根拠

子どもを保護したくとも、一時保護所に空きがなければ、「もうしばらく様子を見よう」と思ってしまったり、発達障害等の障害を持つ子どもを受け入れてくれる施設が見つからなければ、「とりあえず、いったん、家に帰そう」と考えてしまったりするのは、人間のさである。

同様に「保護者をこの後、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現状について、推奨できないにしても、児童相談所を責め立てることもできない。しかし、そのせいで、命を落とす子どもたちが後を絶たない。(つい最近も、千葉県で、医療機関から児童虐待通告があったにもかかわらず、救えなかった幼い命があった。)

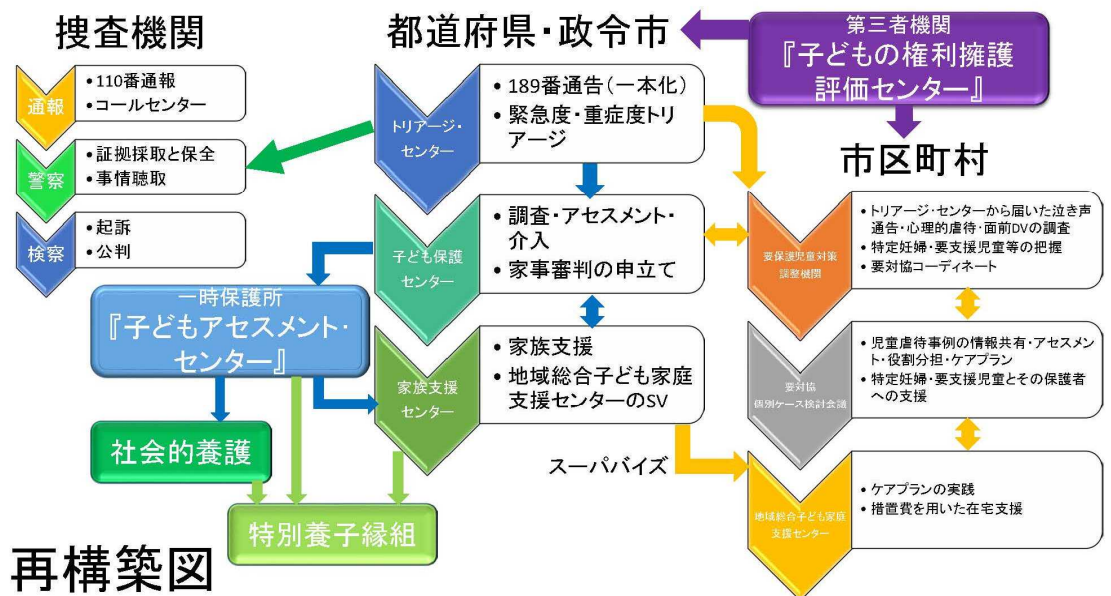
このような現実がある以上、子どもが危険にさらされているときには、その後の保護者支援にとらわれずに、毅然と保護できる子ども保護体制の構築が喫緊の課題である。

一方で、現在の児童相談所を『子ども保護センター』と『家族支援センター』とに機能分化させることで、『子ども保護センター』の「評価介入ワーカー (Assessment Intervention Worker)」と『家族支援センター』で子どもと家族の支援を行う「継続支援ワーカー (On-Going Worker)」との連携が途切れる危険性が生じるので、そうならないような緊密な連携体制を構築しなければならない。

この「子どもが危険にさらされているときには、その後の保護者支援

にとらわれずに、毅然と子どもを保護するための機能分化」と「評価介入ワーカーと継続支援ワーカーとの緊密連携」という二律背反しがちが命題を両立させるためには、地域の実情を十分に勘案しなければならない。

そのためにも、現在の児童相談所を「調査・介入機関」と「相談・支援機関」に2分割して2機関にするのか、「調査・介入機関」もしくは「相談・支援機関」を現在の児童相談所とは別に独立させて設置するのか、児童相談所の中に「調査・介入機関」と「相談・支援機関」を併置して、担当ソーシャルワーカーを分けることにするのかについては、都道府県・政令指定都市の判断に任せることが、当面は必要であろう。



#### ④今後必要な資料

現行の児童相談所を、以下の2機関に機能分化とした場合、同様の試みをしている都道府県・政令指定都市があれば、その実績をヒアリングすべきである。

たとえば、横浜市児童相談所は4所すべてにGチーム（虐待チーム）と称される子ども虐待調査・介入の専門チームを設置している。一方、神奈川県児童相談所は5つの地域児童相談所の虐待対応の相談に応じる虐待対策支援課を神奈川県中央児童相談所に設置している。この二つの取り組みを比較調査することでもいろいろな課題が見えてくると思われ、解決策を探れるであろう。

都道府県に設置される『トリアージ・センター』で子ども虐待通告が受理されると、トリアージによって、調査担当が都道府県・政令指定都市

『子ども保護センター』と市区町村『要保護児童対策調整機関』に振り分けられることになる。その場合、都道府県・政令指定都市が調査を担当する件数は減る可能性が高いが、市区町村が調査を担当する件数は大幅に増える。身体的虐待・性虐待・中等度以上のネグレクトを都道府県・政令指定都市が、心理的虐待と軽度のネグレクトを市区町村が担当とした場合、それぞれ調査対象が何件くらいになるか、推計を出してほしい。

※『子ども保護センター』

- (1) 外傷等の身体所見を伴う身体的虐待事例や、体重増加不良・疾病の放置等を認める中等度以上のネグレクト事例については、『子ども保護センター』が医療機関（被害児の治療機関および専門的医師）と（必要に応じて警察とも）連携して、調査・評価（アセスメント）・介入を行う。
- (2) 性虐待事例については、児童相談所が警察・検察および『子どもの権利代弁センター(Children's Advocacy Center : CAC)』と連携して調査・評価（アセスメント）・介入を行う。

\*軽症のネグレクト事例と、泣き声通告や面前 DV を含む心理的虐待の事例は、市区町村の要保護児童対策調整機関が調査を担当する。

\*その場合、調査対象事例が大幅に増加することになる市区町村は、これらの事例に対して十分なケアを実施できる体制が整っていないところが大半を占めることが予想される。そのため、DV 家庭に育つ子どもたちやひとり親家庭に育つ子どもたちを支援する NPO の育成が欠かせない。

\*たとえば、現在、脚光を浴びている「子ども食堂」は、元々、貧困家庭に育つ子どもへのサービスとして始まったものだが、受入れ対象を「子どもの貧困家庭」に限定してしまうと、ニーズのある肝心な子どもたちが来づらくなるため、「誰でも来てよい」という枠組みで活動しているところが多い。

\*しかし、「誰でも来てよい」という枠付けだと、ピア・グループ・カウンセリングの治療的効果が減弱してしまう。市区町村要保護児童対策調整機関職員が、『トリアージ・センター』から送られてきた面前 DV 家庭の調査を担当するようになれば、子どもたちを「子ども食堂」等に紹介して、ピア・グループ・カウンセリング的な居場所を、背景を同じくする子どもたちに提供することができる。

☆このような先駆的取り組みに関する資料があれば、入手したい。

※『家族支援センター』

(1) 児童相談所の本来業務である『相談・支援』の枠組みで、保護者と子どもを支援する。

\*ただし、市区町村要保護児童対策地域協議会と連携すべき境界領域の事例については、児童相談所と市区町村要保護児童対策地域協議会との両方に係属するものとして、事例の動きに合わせて主担当（主たる係属先）を臨機応変に変更できるものとする。

\*すなわち、市区町村から児童相談所に送致された事例であっても、改正児童福祉法に基づいて児童相談所から市区町村に送致された事例であっても、押し付け合いが起こらないよう、子どもの状態・家庭の状況に合わせて臨機応変に、主たる係属先を変更できるようにする。

☆児童相談所と市区町村との間で取り組まれているケース管理方法があれば、その資料を集めてほしい。

※一時保護所（『子どもアセスメント・センター』）等

前述したとおり、一時保護所や施設に空きがなければ、危険を認識しつつも、一時保護を見送ったり、親子の再統合を行わざるを得ないという問題が起こりうる。

保護先の不足量がどのくらいなのかを査定するために、一時保護所や児童養護施設・乳児院等の稼動状態を報告していただきたい。