

児童虐待の未然防止等のための 早期対応

西南学院大学人間科学部社会福祉学科教授 安部 計彦

1 児童虐待対応の経緯と課題

1990（平成2）年度に、当時の厚生省が初めて調査した全国の児童相談所で受け付けた児童虐待件数は1,101件であった。その後は毎年件数が増え、直近発表の2020（令和2）年度の相談対応件数は約20.5万件で、30年間で186倍になっている。

この間、2000（平成12）年に「児童虐待の防止等に関する法律」が制定され、2005（平成17）年からは市町村も虐待が疑われる場合の通告先に加わるなど、さまざまな体制整備や対応策が行われてきた。

特に2005（平成17）年から市町村が児童虐待への対応に加わったことで、児童相談所と市町村の役割分担が必要になった。その結果は（図1）のように、主に危険度が高い事例は児童相談所が対応し、比較的軽度で危険度の低い事例は市町村が

対応することになった。

しかしこの役割分担は、「早期発見・早期対応」を謳っているが、実は虐待が発見された後の事後対応である。つまり、いくら早く発見して対応しても、虐待が起こってから対応では児童虐待の発生は防げず、児童虐待の増加を止めることはできないことは、この間の虐待対応件数の増加でも明らかである。

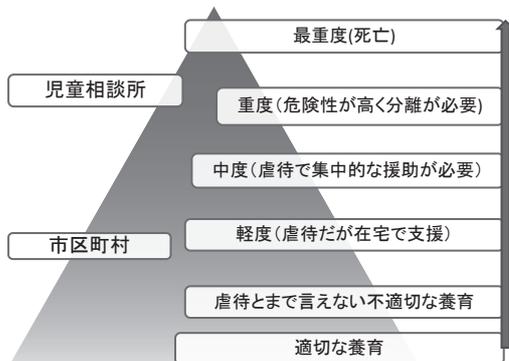
2 2016（平成28）年の児童福祉法改正

このような状況の中で行われたのが2016（平成28）年の児童福祉法改正である。児童福祉法は毎年のように改正されているが、この改正では、第1条に「すべての子どもが、福祉が等しく保障される権利の主体である」という子どもの権利条約の理念が明記されるなど、大幅な改定であった。

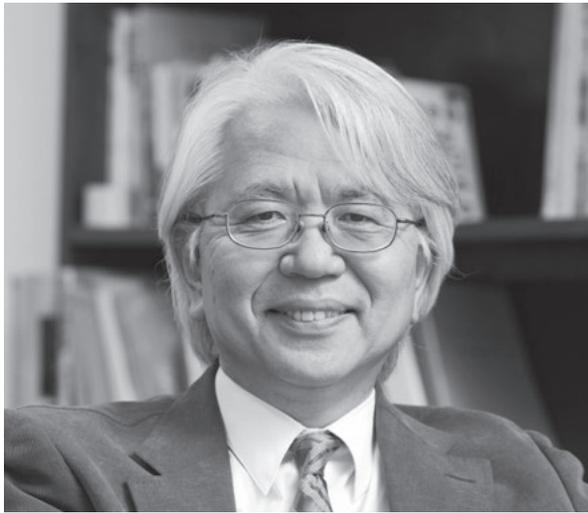
また厚生労働省の行政説明で使われた「児童福祉法等の一部を改正する法律（平成28年法律第63号）の概要」の2つ目のポイントは「児童虐待の発生予防」で、妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援等を通じて、妊娠や子育ての不安、孤立等に対応し、児童虐待のリスクを早期に発見・遁滅するために母子保健法を改正し、妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援を提供する「子育て世代包括支援センター（利用者支援事業母子保健型）」を設置するよう努めるものとした。

さらに児童福祉法第10条の2では、市町村は児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な支援を行うための拠点の整備に努めることとすることとした。

図1 2016年以前の「子ども虐待」の考え方
(早期発見・早期対応中心)



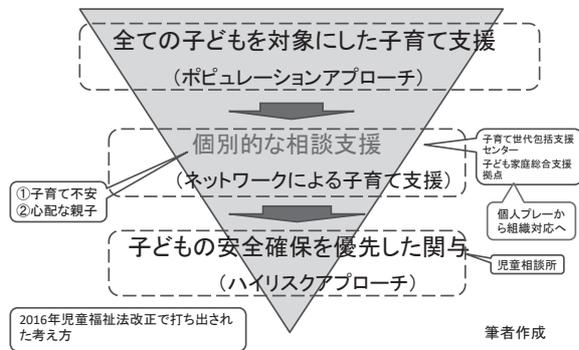
(*) 出てきた虐待の危険度で守備範囲を決定(事後対応):筆者作成



安部 計彦 (あべ かずひこ)

西南学院大学人間科学部社会福祉学科教授
 北九州市児童相談所に22年間勤務したのち現職
 最終学歴：日本社会事業大学大学院 (博士 社会福祉学)
 2001 (平成13) 年『ストップ・ザ・児童虐待』ぎょうせい
 2008 (平成20) 年『子どもを守る地域ネットワーク実践ハンドブック』中央法規
 2016 (平成28) 年『ネグレクトされた子どもへの支援』明石書店

図2 虐待予防を中心とした新しい対応システム



これが現在、設置が進められている「子ども家庭総合支援拠点（以下「支援拠点」とする）」である。

この児童福祉法改正の考え方は（図2）のように（図1）を逆転させ、まずすべての子育て中の親子を支援する「ポピュレーションアプローチ」を充実することである。市町村は今までも子育て支援に力を注いできたが、さらに支援を充実することが求められる。

しかし、①自ら子育て不安などで相談や支援を求める保護者も多い、また②虐待までではないが周囲からみて養育状況が心配な「個別的な相談支援」が必要な保護者もある。この要支援レベルへの支援が重要である。それでも危険度が上がり専門的な支援が必要なレベルになると、児童相談所を中心に要保護レベルへの「子どもの安全確保を優先した関与」が行われることにした。

今までも個別的な相談支援は行われてきたが、この児童福祉法改正では、早期発見・早期対応から、虐待の発生予防を目指して要保護レベルへの

「個別的な相談支援」に力を入れることが定められ、その役割を市町村が担うことになった。

3 子育て世代包括支援センターと子ども家庭総合支援拠点の設置促進

その後、2018 (平成30) 年7月に閣議決定された「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」では、支援拠点の整備等の市町村の相談支援体制の強化が求められた。さらに2019 (平成31) 年3月に、関係閣僚会議でまとめられた「児童虐待防止策の抜本的強化について」では、子育て世代包括支援センターを2020 (令和2) 年度末までに、支援拠点を2022 (令和4) 年度末までに、全市町村設置が求められた。

どちらの決定も児童相談所充実が挙げられているが、虐待発生後の対応が中心である児童相談所での対応体制の充実と並行して、身近な市町村での相談支援の充実が児童虐待対応に必要なと国の判断が伺われる。

さらにこの考え方は、厚生労働省だけでなく閣議決定や関係閣僚会議での決定であり、国全体として市町村の相談支援体制の充実を求めていると考えられる。

4 特定妊婦と子育て世代包括支援センター

事例1：別居して離婚調停中の母親が、内縁関係の男性との間に第3子を妊娠した。心配した保健師に対して「出産時は第1子（5歳

「女児、第2子（2歳女児）は内縁男性がみる」と説明。児童相談所での一時保護は拒否している。

この事例で心配な点は2つある。

1つは出産時の子どもの養育である。母親は「子ども達は男性に慣れている」というが、血縁関係のない男性の養育が1週間近くなることは性被害の可能性も考えられる。一方、その男性からの虐待は今のところないため、児童相談所は職権で子ども達を一時保護することも難しい。その理由として親権者の同意を得ない一時保護は、児童福祉法第33条により児童相談所長の判断で可能ではあるが、一方でそれは親権を制限することになる。一時保護は児童相談所長の行政処分であるため保護者は不服申し立てが可能であり、児童相談所は「被害が想定される等子どもの分離の必要性」の説明が求められる。そのため虐待情報のない事例1では、児童相談所は一時保護に慎重であった。このため市町村は「心配」なきょうだいを見守ることになった。

2つ目は出生届である。離婚調停中であるため、婚姻継続中に出生した第3子は夫が筆頭者の戸籍に記載される。そのため血縁上の父親である内縁関係の男性を第3子の父親とするためには、就籍後に夫に対して「親子関係不存在」の訴えを起こす必要がある。もし母親が「そんな面倒なことはしたくない」と出生届を出さなければ、第3子は無戸籍になってしまう。無戸籍でも市町村の行政サービスの利用や就学は可能であるが、婚姻やパスポート作成、その他さまざまな面で不利益を被るのは明らかである。この場合に対応策は母親への説得しかなく、強制的に就籍手続きを行うことはできない。

ところで以前から母子保健分野では、妊娠継続や子どもの養育に心配のある人を「ハイリスク妊婦、ハイリスク母子」として支援してきた。事例1の母親もこれに該当する。

しかし近年、20歳未満の若年、保護者の貧困、ひ

とり親、外国籍、疾患や障がいを抱える保護者等が増えており、社会的に孤立していたり支援者がいない妊婦が増えている。そして児童虐待対応の経験から、このような要因を持つ妊婦は出産後に虐待が発生するリスクが高いことも分かってきた。そのため、現在は虐待は行われていないが、出産後に児童虐待が発生する可能性が高い妊婦を「特定妊婦」と認定し、妊娠中から支援を始めることになった。

事例1でも、母子保健担当の保健師だけではなく、保育所入所や各種サービス提供を担う児童福祉担当部署、戸籍担当部署、児童相談所等、さまざまな機関との連携や情報共有が必要になる。一方、母親とは話し合いができるので、同意に基づく支援も可能である。

特定妊婦は以前から、後述する要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」とする）の支援対象であったが、「子育て世代包括支援センター」では、妊娠期から子育て期にわたる切れ目のない支援を提供する体制を構築することが求められる。これは従来の母子保健での取り組みに加え、個別の状況に応じた情報提供や利用計画（セルフプラン）の作成というポピュレーションレベルでの支援に加え、必要に応じて関係者会議を開催し支援プランを作成するなど、要支援レベルへの同意に基づく支援の拡大を図るものである。

5 要対協と子ども家庭総合支援拠点

2005（平成17）年より子どもと妊産婦の一義的相談窓口は市町村になり、虐待を疑われる場合の通報先に市町村が加わった。それ以前は、子どもの福祉に関する相談は児童相談所が担っていたため、市町村が単独でこれらの業務を担当することへの負担は大きかった。

そのため法施行と同時に要対協の設置が当初は「できる」規定、後日に努力義務規定で定められ、現在ではほとんどの市町村で設置されている。またほとんどの市町村で要対協の調整機関業務を子ども家庭相談担当部署が担っている。一方、その業務を担う市町村子ども家庭相談部署の人数や資

質に大きなバラツキがあり、特に人事異動に伴う専門性の蓄積が難しいといった課題があった。

一方国は、すでに述べたように、児童虐待対応のためには、児童相談所の充実と並行して市町村での対応力の向上が必要と考えており、その一つとして支援拠点を2022（令和4）年度末までに全市町村設置を目指している。

この支援拠点は、業務内容は従来の市町村子ども家庭相談業務と差はないが、管轄児童人口別に従事する職員数を定め、従事する職員の任用要件を明確化することなどにより、市町村間のバラツキを標準化し、人員確保と資質の向上を図るものである。

6 市町村と児童相談所との連携

事例2：幼稚園から「体重減少で休みがち」と町に連絡があり対応開始。その後、幼稚園も辞めてしまい、なかなか親子に会えない。要対協の実務者会議で児童相談所を含め4回協議したが、毎回「安否確認。保育園を勧める」の方針。110番通報で警察や児童相談所が2月に親子に会うが「少し痩せているが元気」と判断。4月に本児が餓死。（福岡県 2021）

本事例の特徴は、①保育所から町に適切に情報が提供されている、②町は必要な調査をしている、③要対協での実務者会議が開かれ児童相談所を交えた協議が行われている、④警察と児童相談所で情報の共有が図られている、⑤（説明では省略したが）学校、福祉事務所、町、児童相談所で情報の共有は頻繁に行われていたなど、多くの虐待死亡事例で指摘される不備はなかった点にある。つまり機関連携がスムーズに行われても、この虐待死が防げなかった教訓を重く受け止めたい。

では課題と教訓は何であったか。筆者は市町村としては2点あったと考える。

1つ目は町の相談体制である。この当該町は現在では職員配置を手厚く行い、支援拠点の設置を図っているが、事件当時の職員体制は十分ではな

かった。当時、支援拠点が設置されていれば事件が防げたかは分からないが、虐待死亡事例が起これば、「やれるべき対応策を十分に行っていなかった」として市町村の対応が責められる時代となった。担当者は要対協の管理ケースとして関係機関と密に連絡をし、実務者会議で4回も協議しているなど業務に不備はなかったが、このような担当者の個人的努力に任されている現状の早急な改善が全国で求められる。

2つ目は市町村としての児童虐待対応の専門性の限界である。中核市では児童相談所の設置を求められている面もあり、社会福祉職の採用もみられるが、それ以外の市町村では社会福祉職の専門職採用は少ない。また立ち入り調査や一時保護などの権限を持たない市町村は、児童虐待の対応においては子どもと家族への支援の中心的な役割を負う。しかし事例2のように保護者と支援関係を結べない場合、市町村のできる対応は限られる。つまり、本来であれば市町村独自の児童虐待対応のノウハウを蓄積すべき状態にあるにも関わらず、現状では、日常的に数多くの虐待事例の対応に慣れている児童相談所に、市町村の対応策の助言を求めざるを得ない限界がある。

7 ポピュレーションレベルでの支援の重要性

子育ては保護者の力だけでは限界がある。近年は核家族化が進み、都市化の進展は地域で「お互いさま」と助け合う子育ては困難になっている。特に知り合いのいない地域に転居した場合や人づきあいが苦手な保護者は、実家やママ友などのプライベートな支援が得にくく、子育ての孤立が進みやすい。

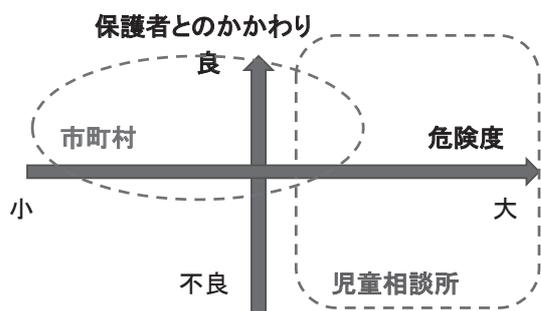
市町村では、さまざまなポピュレーションレベルでの子育て支援を行っている。そこでは保護者や子どもに直接接する機会も多く、話を聞く機会も多い。

子育て中の保護者の中には自ら悩みを訴え、支援を求めて相談に訪れる方も多い。しかし考えていただきたい。「子育てがうまくいかず悩んでいる」と訴えるのは、「自分は親として失格である」

と宣告することであり、「こんなこともできない」と非難される危険性を危惧するのは当然である。

つまり「困っているけれど、自分からは相談しない」保護者は多数存在する。その傾向は大学で多くの学生に接していても同様であり、筆者からみて心配な学生ほど教員や大学職員に相談しない。

図3 危険度の程度と保護者とのかかわり



筆者作成

(図3)は児童虐待の危険度と保護者とのかかわりを概念化したものである。横軸は危険度、縦軸は保護者とのかかわりである。危険度が大きいと児童相談所は保護者とのかかわりの良し悪しに関係なく対応する。しかし事例1のように危険度は高くない場合には対応は限定的になる。そのため(図1)でも示したように、危険度が低い事例の対応は市町村が担うことになる。しかし市町村は、事例2のようにかかわりが困難な場合には、支援に限界がある。その結果、危険度はそれほど高くないが保護者とかかわれない領域へは支援が届かず放置されてしまうことが、全国的に課題となっている。

このような場合に、市町村の行うすべての親子を対象にしたポピュレーションレベルでの子育て支援策は重要である。そこで自分からは相談しない保護者に声をかけることが、要支援レベルの個別的な相談支援につながる事が可能になる。

その際、「知識のない人に専門家が教える」という意味の「指導」という意識で対応してはならない。また「大丈夫?」という声掛けも、ひとりで

子育てを頑張っている人ほど、つい「大丈夫です」と答える傾向にある。そのため「親だけでの子育ては無理が多く大変だけど、助けてくれる人はいる?」など、子育ての大変さを前提とし、「支援を受けることは親子ともに必要なこと」というメッセージを最初から伝える必要がある。

一般的に子育てには、①保護者の安定と②支援(サポート)の2つが重要だと言われている。逆に言えば、適切なサポートがあることが保護者の安定に欠かせない。そして、保護者の安定が、直接的に子どもの安全と安定につながる。

つまり市町村が行うポピュレーションレベルの支援は、①親子が適切に支援を受け、②親子とも安全で安定していることを保障することである。

8 機関連携と早期対応

事例3：ある子どもが転入し、同時に保育所にも入所した。しばらくして保育所長は、母親がその子に強く当たっているなど心配な面を発見した。その所長は数年前にも虐待を発見して市役所にも通報していたのだが、「前の事例に比べると、それほどひどくはない」と判断して通報しなかった。しかし、その子は親からの暴行により死亡した。

ポピュレーションレベルでの子育て支援は、この事例3の保育所のように民間のさまざまな機関が担っていることも多い。その機関の中には児童虐待に対する知識や認識に差があるため、虐待発見のポイントや発見後の通報等の対応についての広報は欠かせない。

その点に関して、この保育所長は児童虐待対応の経験があり、虐待を発見した場合には市役所や児童相談所への通報が必要との知識もあった。それでも虐待死を防げなかったことを教訓としなければならない。

過去の虐待死亡事例をみると、まったく予兆もなく突然に事件が起こる場合もあるが、多くは何らかの機関がかかわり、小さな「心配」がありな

がら見逃されていた。事例1では出産時の他のきょうだいの養育であり、事例2では子どもの体重減少であった。この事例3でも「母親が子どもに強く当たっている」ことを保育所で把握していた。

これらの小さな「心配」が、きちんと市町村に報告されるように、つまり「虐待と言えるか」を関係機関が自分で判断せず、通報した後に市町村と一緒に判断するように啓発する必要がある。

9 正常化バイアス

事例3でもう一つ留意したいのは「正常化バイアス」である。正常化バイアスとは、人間が誰でも持っている心のメカニズムで、日常的な小さな出来事に心が振り回されないように「大丈夫、たいしたことない」と考える思考である。人間には一般的に、日常的に起こるいろいろな出来事に対して、一つひとつ深刻に心配していたのでは心の安定は保てないので、出来事に対して無意識に「大丈夫」と思うことで心の平和を保とうとするメカニズムがあり、これは誰にでも必要である。

しかし児童虐待の場合には、この正常化バイアスは発見された小さな「心配」を無視してしまう方向に働いてしまう可能性がある。事例3の保育所長も「前の事例に比べてたいしたことない」と考えたのも、この正常化バイアスが無意識的に働いた可能性もある。

市町村の子ども家庭相談担当部署や母子保健担当部署では、数多くの「心配」な情報が寄せられる。これら「心配」な情報にはていねいな対応と危険度のアセスメントが必要だが、一方で、そのすべてに過敏に反応していたのでは担当者の心身に大きな負担がかかってしまう。そのため無意識的に正常化バイアスがかかり、根拠もなく「大丈夫」と思う可能性を忘れてはならない。

この「正常化バイアス」という言葉は、市町村の担当者が自覚する必要があると同時に、関係機関の職員にも伝え、小さな「心配」を見逃さない体制作りが必要になる。

10 児童虐待の未然防止のための早期対応

これまで見てきたように、児童虐待を疑われる場合には、早期に発見し、早期に対応することは重要である。しかしこの早期発見・早期対応では増加し続ける児童虐待への対応に追われ、虐待減少につながらない。

そのため国では、虐待の発生予防に向けた取り組みの重要性が認識され、具体的には「個別的な相談支援」の役割を子育て世代包括支援センターや子ども家庭総合支援拠点の設置に求め、2020（令和2）年度末や2022（令和4）年度末までの全市町村設置を求めている。

このことは2016（平成28）年の児童福祉法で謳われた「すべての子どもは、福祉が等しく保障される権利の主体である」という理念の実現であり、「全国どこで生まれても、等しく権利が守られ、安全と幸せが保障される」国を目指したものである。そのように考えれば、個々の市町村が、財政状況や相談体制を担う人材不足を理由に体制整備を遅らせることは、許される状況にはない。

さらに「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策（2018年）」や「児童虐待防止策の抜本的強化について（2019年）」をみれば、国をあげて児童虐待対応が求められている。

つまり、単に子育て世代包括支援センターや支援拠点を作るだけではなく、各市町村でどのように児童虐待対応を進めていくか、総合的に考え取り組んでいくことが求められている。

【参考文献】

- 安部計彦ほか編著（2016）「ネグレクトされた子どもへの支援」明石書店
- 安部計彦（2020）「虐待未然防止のための早期対応①②」判例地方自治、ぎょうせい、453、454
- 福岡県（2021）「児童虐待死亡事例検証報告書」福岡県社会福祉審議会児童福祉専門分科会 児童虐待事例等検証部会
- 川崎二三彦（2019）「虐待死」岩波新書