

市町村における児童虐待防止と支援のあり方

2004年の児童福祉法改正 → 市町村が児童虐待の通告先となり、要保護児童対策地域協議会の法定化とその設置を市町村が担うことになった
児童家庭相談の実施義務化

2008年乳児家庭全戸訪問事業や養育支援訪問事業等子育て支援事業の法定化と努力義務化

2016年児童福祉法の理念明確化 子ども家庭総合支援拠点や子育て世代包括支援センターの全国展開、市町村要保護児童対策地域協議会調整機関の専門職員の配置や義務研修の実施

2017年3月 厚労省・市町村子ども家庭支援指針

最も身近な基礎自治体である市町村が子ども家庭相談として支援を行うこと、多様な機関によるきめ細かな対応が求められることとなった

市町村に「子ども家庭総合支援拠点」の設置が努力義務となった

* 「全国児童相談所の児童虐待相談処理件数」1990年の1, 101件 2005年34,472件
2020年には205,044件

- ・ 児童相談所は警察からが50%と半数を占め、市町村は児童相談所からが26%、学校16%（市町村は子どもや家族に関わる幅広い関係機関から通告が寄せられている）
- ・ 虐待種別では 児童相談所は半数以上が心理的虐待 市町村はネグレクトの割合は27%
市町村は虐待の状況としてより客観的で明確な可能性が高い

3. 職員の状況

- ・ 要保護児童対策地域協議会の調整機関の専門職配置状況：2019年4月1日人口10万人以上の自治体は80%を平均で75.6%
- ・ 2018年12月の「児童虐待防止対策防止対策体制総合強化プラン」（新プラン）において「市区町村子ども家庭総合支援拠点」については2022年度までに全市町村に設置、また要保護児童対策地域協議会の調整機関についても2022年度までに全市町村に常勤の調整担当者を配置することが目標とされた。
- ・ 経験年数は正職員の場合、3年未満が7割近く 5年以上が16.2%
非正規職員は3年未満53.3% 5年以上は29.7% 正規職員が経験年数が少ない

第2章アンケート調査とその結果

<現在支援に役立っているもの> ①ショートステイ、トワイライトステイ
②家事援助（養育支援訪問事業）
③児童発達支援等の通所グループ

<必要と思われる支援> ①登校支援（48.8%）
②夜間保育所
③ショートステイ・トワイライトステイ

*家事援助（養育支援訪問事業）の利用できる年齢の上限を拡大する要望も

3. 結果からみた分析

・夜間放置事例に対し、親から「生活のため夜に働くのは仕方がないこと」→保護者の夜間就労を支援する体制がない

第3章困難事例への支援について

1. 市町村における子ども虐待防止の基本的な考え方

- 1) 子ども虐待とは何か
- 2) 私たち子ども家庭相談が行う支援とは何か
- 3) 保護者と協働して子どもを支援する
- 4) 家族の構造的問題として把握すること
ジェノグラムを用いて家族の状況を共有する
- 5) 子ども虐待への対応

①虐待の未然防止

・子育てに不安を抱えている保護者に対して、子育て支援サービスなどで地域や関係機関がきめ細かな支援を行う

②虐待の早期発見・早期対応

・児童福祉法や児童虐待の防止等に関する法律には、通告義務が規定されている。

③虐待の再発防止

・新たな家族関係の構築

2. 支援が困難に感じる事例の分類

1) 保護者自身の性格や育ちに起因するもの

・支援の拒否

2) 家庭環境が起因するもの

・慢性化、常態化…保護者の精神疾患、知的障がい、アルコール依存症などによるネグレクト

3) 社会的環境に起因するもの

・ひとり親世帯、ステップファミリー、内縁関係、核家族化、離婚・死別
不定的就労、経済的不安定、支配的な夫婦・パートナー間、外国籍

4) 制度や法のシステムの問題に起因するもの

・夜間や週末の就労が必要だが、子どもの預け先がない

- ・夜間放置や子どもの放置について、明確な定義が定まっていない
 - ・言葉が通じない保護者への支援
- 5) 関係機関との連携の困難さによるもの
- ・保護者との関係悪化を怖れて通告しない
 - ・一時保護についてのリスクの認識の差

■国が示す市町村における家庭支援の考え方

厚労省「市町村子ども家庭支援指針」(ガイドライン) 平成29年3.31

- ・子どもと家庭への支援を行うにあたっては、子どもと家庭に最も身近な基礎自治体である市町村がその責務を負うことが望ましい
- ・市町村に求められる機能として
 - ①拠点（市子ども家庭総合支援拠点）づくりとコミュニティを基盤としたソーシャルワークの展開
 - ②子ども家庭支援員等及び組織としてのレベルアップ
 - ③資源をつなぐ役割
 - ④地域づくり
 - ⑤常に生活の場であること
- ・支援に求められる専門性（略）

■親への暴力防止のアプローチ

「家族参加型支援会議」

- ・暴力を振るった親や家族、被害に遭った子どもと身近な支援者が集まり「なぜ今回の事象が起こったのか」「今後同じことが起こらないようするにはどうしたらいいか」「そのためにできること（解決策）は何か」を話し合う。
- ・ある話し合い

父親は子どもが学校に行けなくなっていることを怠惰によるものと思っていたが、子どもの発達課題に起因することもあることを知り、その対応についても話し合われ、父親自身も困っていたことや心配していたこともわかり、支援機関と話をしていく最初の一步になった。

■様々な支援へのつなぎ

子ども虐待を防ぐ養育者支援

黒田公美 編著

- ・保護者でなく「養育者」…「保護者」子の保護責任者
「養育者」生物学的な関係（血縁）や法的な関係（親権等）にとらわれず、子を主に世話する人。支援の専門職であっても「養育者」

第1章 子ども虐待を防ぐ養育者支援－生物学的・社会的要因の相互作用

<児童虐待防止対策の経緯>

平成12年（2000）児童虐待の防止等に関する法律（児童虐待防止法）の成立

- ・児童虐待の定義 ・住民の通告義務

平成16年（2004）児童虐待防止法、児童福祉法の改正

- ・児童虐待の定義見直し（同居人による虐待を放置することも対象）
- ・通告義務の範囲の拡大（虐待を受けたと思われる場合も対象）
- ・市町村の役割の明確化（相談対応を明確化し虐待通告先に追加）
- ・要保護児童対策地域協議会の法定化

平成19年（2007）児童虐待防止法、児童福祉法の改正

- ・児童の安全確認等のための立ち入り調査の強化、保護者に対する面会・通信等の制限強化
保護者に対する指導に従わない場合の措置の明確化

平成20年（2008）児童福祉法の改正

- ・乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業等子育て支援事業の決定化、努力義務化
- ・要保護児童対策地域協議会の機能強化
- ・里親制度の改正等家庭的擁護の拡充

平成23年（2011）児童福祉法の改正

- ・親権停止、管理権喪失の審判について児童相談所長の請求権付与
- ・施設長が児童監護に対しその福祉のために必要な措置をとる場合には、親権者はその措置を不当に妨げてはならないことを規定
- ・里親委託中、一時保護中の児童に親権者がいない場合の児童相談所長の親権代行を規定

平成28年（2016）児童福祉法、虐待防止法の改正

- ・児童福祉法の理念（子どもが権利主体）の明確化
- ・家庭養育優先の原則、里親委託や特別養子縁組の活用
- ・母子健康包括支援センターの全国展開
- ・市町村及び児童相談所の体制の強化

平成29年（2017）児童福祉法、虐待防止法の改正

- ・家庭裁判所は都道府県に保護者指導を勧告でき、勧告した旨を保護者に通知できると規定
- ・家庭裁判所による一時保護の審査の導入

令和元年（2019）児童福祉法、虐待防止法の改正

- ・親権者による体罰の禁止
- ・児童相談所の設置促進と体制強化（介入と保護者支援を行う職員分離、弁護士・医師・保健師の配置、児童福祉司、心理士の配置基準）
- ・学校、教育委員会、福祉事務所、配偶者暴力相談支援センター等関係機関の連携強化

虐待通告件数、対応件数は右肩あがり

子ども虐待による死亡事例数は少子化にもかかわらず横ばい

養育環境が変わっていなければ家庭復帰は難しい

養育者支援プログラム（14章で詳述）

- ・保護者支援プログラムの受講に至ったのは2017年で3.3%（政策基礎研究所2018）
プログラム受講が任意であるため

4. 日本の子育てには公的支援が少なく、養育世帯の負担が大きい

- ・「家族依存型福祉国家」
- ・江戸時代以前に安全弁として機能していた親族や地域社会による子育て協力が明治以降に減少する一方、それを補うべき社会の支援・介入制度の導入が追いついていない
- ・そのため子育ての労働としての負担、経済的負担の両方が核家族、特に母親に大きくかかり、外部からの援助が得られにくい状況になっている。

第2章 子育て行動の進化的基盤と脳内機構－子育てと虐待の生物学的メカニズム

6. 哺乳動物が養育放棄・子への攻撃行動を行う生物学的要因

①発達の要因：不適切な生育環境による社会性やストレス耐性の発達の問題

生後早期から母親から隔離されて育てられると、特に霊長類ではうつ状態を呈し、成長後も性行動や子育て行動ができないなど、悪影響が大きい

愛着に関する問題：社会的分離や愛着対象が拒絶的であるなど関係が不安定な場合、子は不安のために年齢相応に自立できず他者を過剰に怖れたり、長期にわたり他者を避けたりするようになり、適切な社会行動を疎外する

・現代社会はあらゆる状況において親に子の養育責任を全うするように要請する。しかし、生物である親にはそれが一人では成し遂げられない場合がある。ならば現代社会は同時に困難な状況におかれた親たちを支援すべきではないか。

親のためだけでなく、子どもの最善の利益のためにも大切

第3章 重度の子ども虐待Ⅰ – 受刑中の養育者の調査から

- ・孤立子育てが重度虐待のリスク要因として特に重要
- ・受刑者の過半数が幼児期に被虐待や不安定な家庭環境を経験し、それに低学歴、うつ傾向、貧困や複雑な家庭環境など、多数の要因が重複することで生活困難になっていた
- ・生活困難の重複を防ぐことで、虐待の連鎖を止めることができる
- ・個人責任ではなく、困難にさらされた親子を社会が守り支援するシステムの問題として理解し対策すべき

子どもの就学支援、要因重複を防ぐ予防的支援、親子の社会的孤立を防ぐ子育て支援

日本での子ども虐待による死亡事例は年間平均48.9例（厚労省2008～2018）

第4章 重度の子ども虐待Ⅱ – 攻撃性の行動神経科学と事例紹介

<事件当時ほしかった支援>

- ・兄弟がたくさんいると預ける場所がなく、ずっと家にいるしかなかった。
- ・子どもを連れて家を出る方法を教えてほしかった
- ・障がいがあっても健常者と同様のサービスを受けられるようにしてほしい
- ・相談してもたらい回しにされる
- ・どのような支援があるか教えてほしかった
- ・保健師が家に来る回数を増やしてほしかった
- ・カウンセリングを受けたい
- ・養育者支援パンフをみて、「求めていたのはこれ」
- ・俺が子どもの頃は体罰なんてあたりまえだったし、そういうふうにしかな対応してもらえなかった。いまの子育て、体罰なしでの言い聞かせてるのが難しい。どう言えばわかってもらえるのかわからないし、親としてどのように振る舞えばいいのかもわからない。

第5章 保育所で – 養育困難に寄り添うサポートによる虐待リスク低減

- ・夜間保育に取り組む保育所でのコホートデータから、サポートがあることで虐待リスクを低減することが示された。
- ・保育所利用は保育士と養育者との日常的な関係を育み、養育者の子どもとの関わりを改善する効果がある。そのためには保育士への学ぶ機会などの支援が求められる。
- ・親への継続的サポートが必要

<保育コホートデータの中から直近10年分のデータを切り出し、全国33箇所の認可保育所に在籍していた子どもと養育者10,912組を対象に「子どもをたたく」行動と関係する要因を分析>

- ・養育者が育児の自信がない、と回答→子どもをたたくリスクが1.67倍高く示された。

- ・本研究に参加しているある保育所では、毎日の送迎の機会に加え、懇談会、親子遠足、保護者

会、給食試食会、親子交流会などを通して、保育士と養育者の関係性の構築や養育者同士の仲間作りを支える支援を続けてきた。保育所の中に「養育者が集う場所」をつくってきた。その結果「子どもをたたく」養育者は徐々に減少し、現在はほとんどみられなくなったという。

6. 子どもと親の困り感に寄り添う 科学的に有効な支援とは

<5つの支援ツール> (保育パワーアップ講座)

- ・発達評価ツール
- ・社会的スキル尺度
- ・気になる子ども支援ツール
- ・育児環境評価ツール
- ・保育環境評価ツール

さらに5つの支援ツールを電子化し「より活用しやすい形」「成果を視覚的にとらえやすい形」「柔軟性および汎用性の高い形」で提供するWEB支援の仕組み

第6章 小中学校で ー貧困・ひとり親・外国ルーツ・孤立の影響

- ・母親の育児孤立と社会的孤立は、貧困やひとり親等の他の要因と比較しても、母親の心身の健康、子どもの健康に対するネガティブな影響が大きい
- ・孤立を防ぐ育児支援が必要

第11章 要保護児童対策地域協議会 ー機能を高める職員配置

* 市町村に子ども虐待の予防や初期対応への役割が強く求められるようになり、情報共有と対応検討の目的で関係機関のネットワークをつくり、3層のカンファレンスを実施する「要対協」が設置された。

* しかし、児童相談所との役割分担、参加メンバー選定、会議の開催回数、事務局の人員配置など具体的な運営は自治体にまかされており、また市町村の虐待対応の専門性や財源にも制限があることから、実効性は自治体による差が大きい。

・2017年児童福祉法の改正

要対協の調整機関について、努力義務であった専門職の配置が義務化された。また、調整機関に配置される専門職は、国が定める基準に適合する研修を受けるものと規定された。

・児童相談所という単一機関への機能集約には限界がある。そこで国はその要を児童相談所から市町村へシフトチェンジした。

・要対協は関係機関の連携、情報共有、協議などにより子ども虐待の発生を予防するネットワークである。

2. 三層のカンファレンス機能

- ・要対協は代表者会議、実務者会議、個別支援会議の三層で構成

代表者会議：関係機関の代表者で構成されることが望ましい。所属職員が参加する環境整備

実務者会議：児童相談所、児童福祉課、保健所、市町村保健センター、教育委員会などで構成

受理ケースの進行管理、ハイリスク世帯の検討、事例の共有

個別ケース検討会議：必要に応じて開催。一時保護等児童相談所につなげる

* 個別ケース会議が活発に開催され、子ども虐待ケース管理ができている要対協は活動度が高い

3. 要対協の課題整理

・中核となる事務局の職員配置

有資格者の配置、正規雇用とその継続性

・福祉専門職が専従で対応できる安定した体制（常時対応できるか）

・充て職ではなく当事者観を持った対応

・地域が関心を持ち、児童福祉機関以外の多様な領域においても継続的な研修、広報などを実施して認識共有を広げる重要性（見過ごされたケースの発見）

第14章 養育者支援プログラム

・児童相談所や児童福祉を担う公的機関では、子どもの安全確認や保護が優先され、支援プログラムを担う人材の不足が課題となっている。

・試験的なプログラム提供を行った結果、体罰の減少、子どもの問題行動の減少などの効果があった。

・虐待ケースでも、児童相談所による専門的なプログラムの提供は5%以下（政策基礎研究所2018）

その要因：人員不足

・大阪市家族回復支援事業 東京都の家族再統合のための援助事業

・プログラムを実施できる専門職が不足している、支援プログラムの資格者養成には費用がかかる、日本に導入されているエビデンスに基づくプログラムはそれほど多くない

・支援プログラムを実施することにより、虐待の発生を予防し（一次予防）、生じていた虐待を軽減することで子どもが家族から分離されることを防ぐことができ（二次予防）、たとえいったんは分離が必要であったとしても支援プログラムを実施して養育機能が改善されればもう一度家族と一緒に暮らすことができる（三次予防）。

<養育者を対象とした7つのプログラム>

①PCIT（親子相互交流療法）

- ②CARE (子どもと大人の絆を深めるプログラム)
- ③Triple P (前向き子育てプログラム)
- ④AF-CBT (家族のための代替案：認知行動療法)
- ⑤MY TREE (ペアレンツプログラム)

など

<参加者の感想>

「プログラムが終わった後に映像を観て、本当に自分の子どもがかわいいんだって思えたんですね。言葉もたくさん出てくるようになったし、私自身が子どもに寄り添うコミュニケーション方法を学ぶことで、子どもと私とか他の人との間で言葉がコミュニケーションがより円滑になったんですね」

人はなぜ、愛するわが子を虐待するのか

大岡啓二

・児童虐待研究の草分けともいわれた著名な大学教授の家庭においてさえ、涙を禁じ得ないような衝撃的な虐待事件が起きた。児童虐待はどここの家庭でも起こりえる

- ・人間の赤ん坊は未熟なまま生まれてくるので何一つ自分ではできない。
- ・なぜ未熟なまま生まれるのか→頭が肥大化した人間の特殊事情として、胎児が育ちすぎると骨盤の穴をくぐり抜けて産道から外へ出られなくなるから

・人間が直立二足歩行を獲得して脳が発達したその日から人間の赤ん坊は泣き叫ぶ動物であり、手に負えなくなった母親が赤ん坊の口を塞ぐのは防衛本能によるものであり、進化の歴史上人間はさが子を虐待することを宿命づけられた動物である。

しかし、人間が絶滅どころか繁栄を謳歌しているのは何らかの対策を講じてきたから

原始共産制から村落共同体へ

戦後の農地改革 村落共同体の消滅

生産力が向上すればするほど家族の規模は小さくなる。

原始共同体の解体→大家族→核家族→単身世帯

生産力が向上して豊かになればなるほど人間関係が希薄になるというジレンマ

第3章 核家族化の進行と地域社会の変容

核家族化の進行と地域コミュニティの消滅

ワンオペ育児

家には母親と子どもだけ。育児はもちろん、その他の家事も含めて家の中のことはすべて母親が一人で切り盛り。いつ終わるともしれない闘いが24時間365日昼夜問わず果てしなく続く。

こんな子育てが、これまでの歴史の中にあっただろうか。

子どもの社会性が育ちにくくなる…不登校やいじめ、ひきこもりなどの問題の根底に

親子の距離が近すぎる…親の過干渉

子育てが周囲からの批判や評価にさらされる

家庭という他人の目の届かない密室空間が悲劇を生む

子育ては親の責任というドグマ

旧児童福祉法（昭和22年制定）

- ・区に及び地方公共団体は、児童の保護者と共に、児童を心身共にすこやかに育成する責任を負う。

それが平成15年には親の「第一義的責任」

- ・子どもの教育は親以外に責任を分担してくれる人がいるのに、子育ては親だけにS帰任を追わせているといういまの社会の現状
- ・教育と同じことが子育てでできないのか

「家庭の子育て」ではなく「社会の子育て力」を

- ・いたずら小僧を叱りつけてくれた近所のおじさん 一方では親には「子どものしたことだから」と寛容さ
いまでは「子どもの声がうるさい」と保育園に苦情

児童虐待の社会福祉学

篠原拓也

児童相談所と親の対立関係は四つの観点から問題である。

- ①児童福祉の理念である「児童の最善の利益」のために検討される家族再統合の可能性という観点
- ②一人の人間としての尊厳を持つ親の支援するという社会福祉一般の観点
- ③一人の市民としての親と政府＝統治権力としての児童相談所の関係という市民的政治的観点
- ④「介入」に疲弊する児童相談所を解放し、本来の業務である「支援」の態度と技術を回復させるという観点

- ・親の権利と子どもの権利を対立的に捉えなければならない場面もあるが、連続的に捉える視点も放棄してはいけない
- ・児童虐待防止法第6条「児童虐待を受けたと思われる児童を発見したものは、速やかに、これを市町村、都道府県の設置する福祉事務所もしくは児童相談所または児童委員を介して市町村、都道府県の設置する福祉事務所もしくは児童相談所に通告しなければならない」

<児相問題> 児童相談所のあり方について疑問視し、批判的な言説

- ・全国児童相談所長会「全国児童相談所における家庭支援への取組状況調査」（平成21）
児童相談所が「児童虐待」とみなしたケースのうち、何らかの形で児童虐待の事実を避妊しているケースが35%（認めているケース31%、不明・無回答34%）

<児童相談所>

児童福祉法だい12条に基づき設置された児童福祉の専門機関

市町村と適切な役割分担・連携を図りつつ、子どもに関する家庭その他からの相談に応じ、子どもが有する問題または子どもの真のニーズ、子どものおかれた環境の状況等を的確に捉え、個々の子どもや家庭に最も効果的な援助を行い、もって子どもの福祉を図ると共に、その権利を擁護すること（児童相談所運営方針）

<親の支援者の必要性>

- ・虐待と体罰もしくは躾の相違

実際の事例（P.123～）

懐疑の終着点からどう進むか

- ・児相サイドではなく親の側に何らかの支援者を設置

- ・親には児相との関係を調整してくれる支援者が必要
- ・児童相談所の機能分化（措置と支援）介入機能と支援機能

- ・強制力を伴う親子分離はむしろ児相以外の機関で行うべき
現状では警察

「支援って感じたのは児童心理士さんが面接に同席した時で、そのときは、ああ支援しているって思いました」（児童相談所職員）

市町村と児相の関係はのび太とジャイアンの関係

子どもは十中八九家に「帰りたい」（一時保護所職員）