

# 児童虐待対応について

## ～児童福祉法改正2016年以後～



流通科学大学人間社会学部 教授  
加藤 曜子

### はじめに

2016年に児童福祉法が70年ぶりに改正され、「子どもの権利」の尊重が明記された。その後発生した複数の虐待死事例が社会的な注目を浴び、児童相談所や市区町村への体制強化が提示されている。

市区町村に求められる姿勢は親子への支援を優先する点にある。虐待ありきではなく、子どもの安全な状態を確認しつつ、安心、安定して暮らせるためには、保護者や家庭がどのような点で、子育てに困り、あるいは生活の困難さを抱えているのかを把握し、支援を提供することに焦点を当てる。市区町村にあっては、「親を悪者にしない、追い詰めない」姿勢で臨むことが必要となる。

## 1 児童福祉法改正と虐待対応の基本的な姿勢

### 1) 児童福祉法の基本理念

2016年の児童福祉法改正は、「子どもは権利の主体である」こと、また「国民は子どもの最善の利益を優先させる」ことを規定した。保護者は第一養育責任者であり、自治体は子どもが家庭において健やかに養育されるよう保護者を支援しなければならないとした。

具体的には、妊娠から切れ目のない支援、自立までを保障する方策を提示した。基礎自治体である市区町村の責務として、2016年の児童福祉法改正では、第10条において「児童及び妊産婦に関し、実情把握、情報の提供、必要な調査と指導を行うこと」に加え、「児童及び妊産婦の福祉に関し、家庭その他につき、必要な支援を行うこと」とし、それらを実現するための整備が提案されている<sup>\*1</sup>。

### 2) 子育て支援の充実の重要性

現在の子育ての実態として、児童虐待件数

の増加、特に夫婦不和による家庭内暴力（配偶者間暴力）による子どもへの心理的虐待の増加や、一人親、多子家庭の貧困が未解決として横たわっている。多様な家族形態（ステップファミリー、里親家庭、養子縁組家庭）の中で子どもが育っていることの配慮や理解を高める必要性も出てきている。そのため生活困窮家庭、ステップファミリーへの理解を啓発する方策など都道府県や市区町村で工夫されつつある。

子育てに必要なサービスは、子ども・子育て支援制度として13事業が定められている。利用者支援事業では当事者である親からのニーズに対応することになっている。

## 2 児童虐待予防—子育て世代包括支援センター

2016年以降、図1に示すように、虐待予防体制は、すべての子どもへの支援を対象とした子育て世代包括支援センター、利用者支援事業、虐待防止のための子ども家庭相談を実施する子ども家庭総合支援拠点、リスクの高い事例についての保護機能をもつ児童相談所から成り立つ。

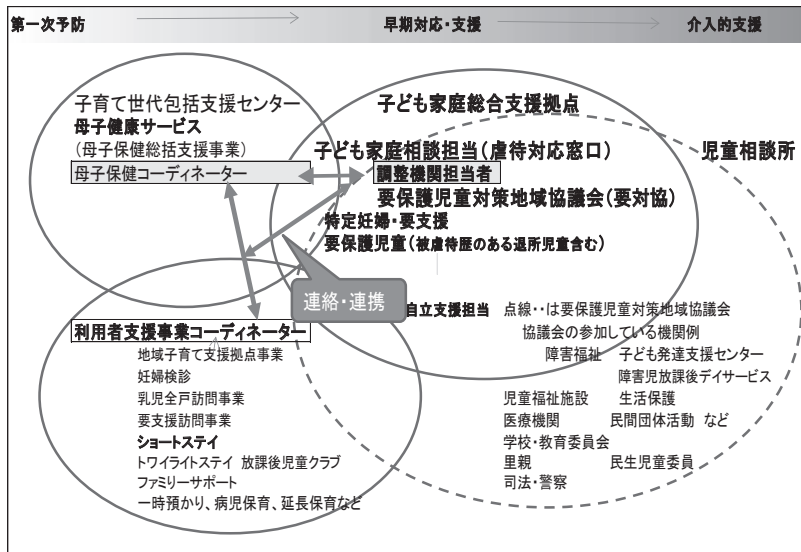
子育て世代包括支援センターは「現状様々な機関が個々に行っている妊娠期から子育て期にいたるまでの支援について、ワンストップ拠点（子育て世代包括支援センター）を立ち上げ、切れ目のない支援を実施し、ワンストップ拠点には、保健師、ソーシャルワーカー等を配置してきめ細やかな支援を行うことにより、地域における子育て世帯の「安心感」を醸成する」とされている。

2017年のガイドラインでは①妊産婦・乳幼児等の実情を把握する、②妊娠・出産・子育てに関する各種の相談に応じ、必要な情報提

児童虐待対応について  
児童福祉法改正2016年以後

特集／研修紹介

図1 市区町村における児童等に対する関係整理



加藤作図【2019年8月】

供・助言・保健指導を行う、③支援プランを作成する、④保健医療又は福祉の関係機関との連絡調整を行うことが必須であるとしている。

子育て世代包括支援センターは、母子保健型が主流であるが、利用者支援事業（基本型）との組み合わせによる5タイプの分担例がガイドラインで提示されている。

市区町村にあっては、母子保健コーディネーターと保育や子育て支援を担う利用者支援事業のコーディネーター、及び要対協調整機関（子ども家庭相談担当者）の連携が円滑に行われることが基本となる。

子育て世代包括支援センター設置により、以下の効果が期待される。

- ①産科と保健、福祉の結びつきの強化
- ②母子手帳後把握を意識し、妊婦検診を促進
- ③特定妊婦の要対協事例としての対応の促進

0日死亡を防ぐためには妊娠SOS設置などがなされているが、なお未受診妊婦の課題がある。

### 3 子ども家庭総合支援拠点と通告・相談

在宅事例を担うのは主に市区町村の担当部署である子ども家庭相談担当課で、「子ども家庭総合支援拠点」にある。子ども家庭総合支援拠点は、子ども家庭相談体制を強化するための仕組みである。小さな町村では十分な相談体制がなかったため、その状況を整備する

必要から生まれた。子どもの権利を守るためには、子ども家庭にかかわる相談は重要である。

市区町村の虐待対応は、通告・相談受理後、子ども家庭相談担当者がそれらの事例をソーシャルワークすることになる。また、多職種多機関と連携をとり支援ネットワークの一員としてもマネジメントに加わる。

子ども家庭総合支援拠点は、そのために新しく建物を造るのではない。子どもの安全、安心、安定した生活を保障するための適切な相談体制と支援が必ず保護者、子どもに届く点が重要と

なる。そのため関係機関の連絡調整、連携がスムーズになされること、また、適切な子育てサービスが必要に応じて供給されることを意図する。

### 4 子ども家庭総合支援拠点における要保護児童対策地域協議会

#### 1) 要対協の構造：多職種多機関間連携の意味

要対協は、2004年に児童福祉法第25条の2に定められた虐待予防・防止のための支援ネットワークを意味する。従来の関係機関連携の壁であった個人情報保護については、要対協の協議内に限り情報共有ができる。要対協以外で個人情報を漏らすと罰せられる。

虐待発生には、親の要因（生育歴、養育力、心身の状況、親子関係等）、子どもの要因（心身の発達状況、年齢からくる育てにくさ等）、家族要因（夫婦不和、暴力、薬物、経済苦等）、孤立・支援なしなどが互いに影響しあい、子どもへの間違った取扱いとして発生する。そのため、日頃から親子にかかわる機関と情報共有をしつつ協働し、支援にあたる必要があるため要対協の存在意義がある。

要対協には基本的な連携・調整・協働のための3種類の会議から構成される。それぞれの開催目的、意義や、開催頻度、会議の構成員は異なる。

- 代表者会議・・・市区町村の代表者、都道府県でかかわる機関担当者から構成される。

福祉、保健、教育、司法、民間団体からなる。市区町村全体で子どもを守るための方策について情報共有する場である。

- 実務者会議・直接ケースを担当する管理職が中心となり、構成される。

市区町村全体の支援状況の把握（進行管理会議と表される）をする。

実務者会議には、別途、研修を兼ねた困難事例の検討、調査や、市区町村の運営の検討などを行う場合もある。

- 個別ケース検討会議・直接子ども家庭に関係する担当者から構成される。

行政行為として報告をする事例会議を指す。必要に応じて開催される。

## 2) 要対協・調整機関（調整担当者とする）の役割と相談担当との関係

調整担当者は、虐待を扱う子ども家庭相談担当に設置されている場合が多い。また、両方の役割を一人で担う場合も多いため、仕事量の負担が大きいのが現状である。

図2に示しているように要対協調整担当者の役割は相談とは異なるので、大規模の市区では、調整機関は主に正規職、管理職で専門研修を受けたものが担当をしている。

リスクマネジメントやケースマネジメントは関係する各機関にも備わるが、全体を見渡せるのは、調整担当者である。

例) 協議会活動での具体的な内容

「4人家族。子（0歳、2歳）。父は遠方で働き週末のみ帰宅する。母には養育スキ

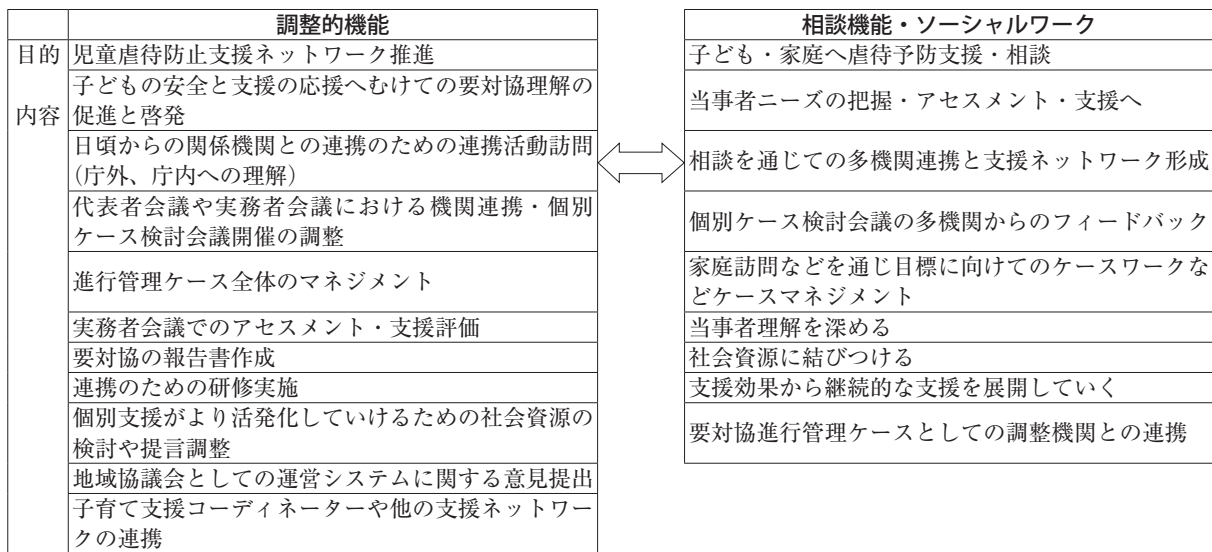
ルも乏しく、第2子出産後は産後の肥立ちが悪化し、通院をしているが、身体に倦怠感がありいらいらすることが増えている。2歳の子に手をあげてしまう回数が増えていると保健師に訴えた」。このような例では、日頃かわる母子保健、医療機関、要対協調整担当者（子ども家庭相談者）が個別ケース検討会議を開催する。母の訴えを始め、各機関からの情報を共有しつつ、子の安全を第一に家庭全体のアセスメント（見立て）をする。その上で支援方針を決定していく。保育所利用や母に寄り添える相談相手となるキーパーソン、養育支援訪問事業利用、ショートステイ利用などの社会資源の内容を親に伝え、利用していける環境を整えるための段取りや担当者を協議していく。子どもが安全・安心に暮らせるめどがつくまで、個別ケース検討会議開催や関係機関と連絡調整しながら、実務者会議でその状況を報告・協議する。

## 3) 要対協の対象：特定妊婦・要支援児童・要保護児童

### ①特定妊婦

特定妊婦は支援が必要な状態にある妊婦を意味する。例えば出産準備まで支援者が不在、孤立的な生活を過ごし住居が定まらない、心身の健康状態が安定せず治療を必要とする、金銭的に安定した経済生活が送れない等母体共に今後不安定な状況が危惧される状態をさす。

図2 調整機能と調査機能の相互に関連する役割





出産入院前、入院中、入院後の母子や家族の状況も変化する場合に備え、要対協調整担当者は、子ども家庭相談担当と保健、医療と連携する。また、退院後の里親利用、乳児院利用が必要な場合、児童相談所も参加する。

②要支援児童

親の心身の状況、養育力、養育意欲、経済力、支援者の有無などを考慮しつつ、養育を支援する必要がある場合をさす。特定妊婦から出産後、乳児は、要支援児童として登録される場合も多い。

③要保護児童

虐待は発生しているが、支援が入れば、保護をするまでにない場合をさす。ただし、リスクが高く、社会的養護や一時保護が予測される場合、児童相談所が主たる担当機関となる。

5 要対協・個別ケース検討会議の重要性と支援ネットワークの視点

1) 個別ケース検討会議開催の重要性と関わっておくべき関係機関

すべてのケースに個別ケース検討会議を開催するわけではない。

個別ケース検討会議開催は、「手間暇かけないといけない」、「敬遠しがち」、「司会ができない」、「時間だけが長くかかる」とためらうことも多い。

しかし、死亡事例検証報告で、「要対協の検討事例になっていなかった」<sup>\*5</sup>ことのないよう、個別ケース検討会議開催の必要性は、実務者会議においても検討する必要がある。

個別ケース検討会議開催は、転居事例、情報が錯綜している、妊娠、再婚などでストレスが高まる状況にいる事例、子どもの様子の変化など、子どもの安全な生活が支障をきたす、あるいは家族が安定しないと予測される事例などに一旦みなおし整理するために開催される。

個別ケース検討会議を開催後

は、「話し合いの重要性」を認識し合い、「顔がみえる関係」ができ、「情報を共有することで、ケースを多面的にみることができる。共有することで、連帯間や協力関係が生まれる。筋道が共有できる」と聞かれる。

特に訪問拒否事例においては、早期に個別ケース検討会議を開催することが必要となる。

2) 退所事例における児童相談所と市区町村の協働

2016年の児童福祉法改正により、施設退所から、家庭に復帰する場合、児童相談所から市区町村に指導措置委託する扱いとなった(児童福祉法第26条第1項第2号)。

退所時に連絡をうけ、必ず児童相談所とアセスメントをしたうえで、その支援方針をたてることが重要となる。家庭復帰のための支援は、一時保護の場合も同様、子どもも家族も新しい関係を構築していくため、関係する機関からの応援が必要である。

3) 個別ケース検討会議に参加する機関あるいは協議連携する機関例

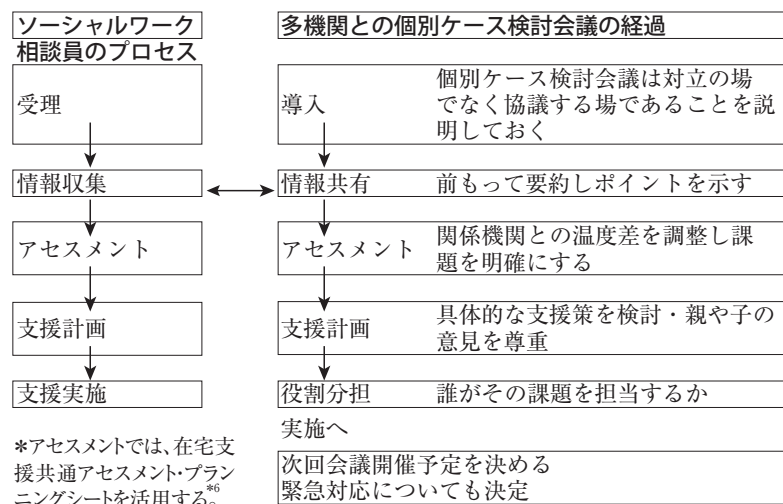
図4は、それぞれ関係する関係機関やサービスを示し、利用機関や社会資源例をあげた。必要に応じて、関わる機関と連携をとり個別ケース会議開催をする<sup>\*7</sup>。

なお、里親は社会資源でもあり親でもあるため、本図に含めていないが、重要な社会資源である。

①乳児期

乳児においては養育者の状態(うつ状態

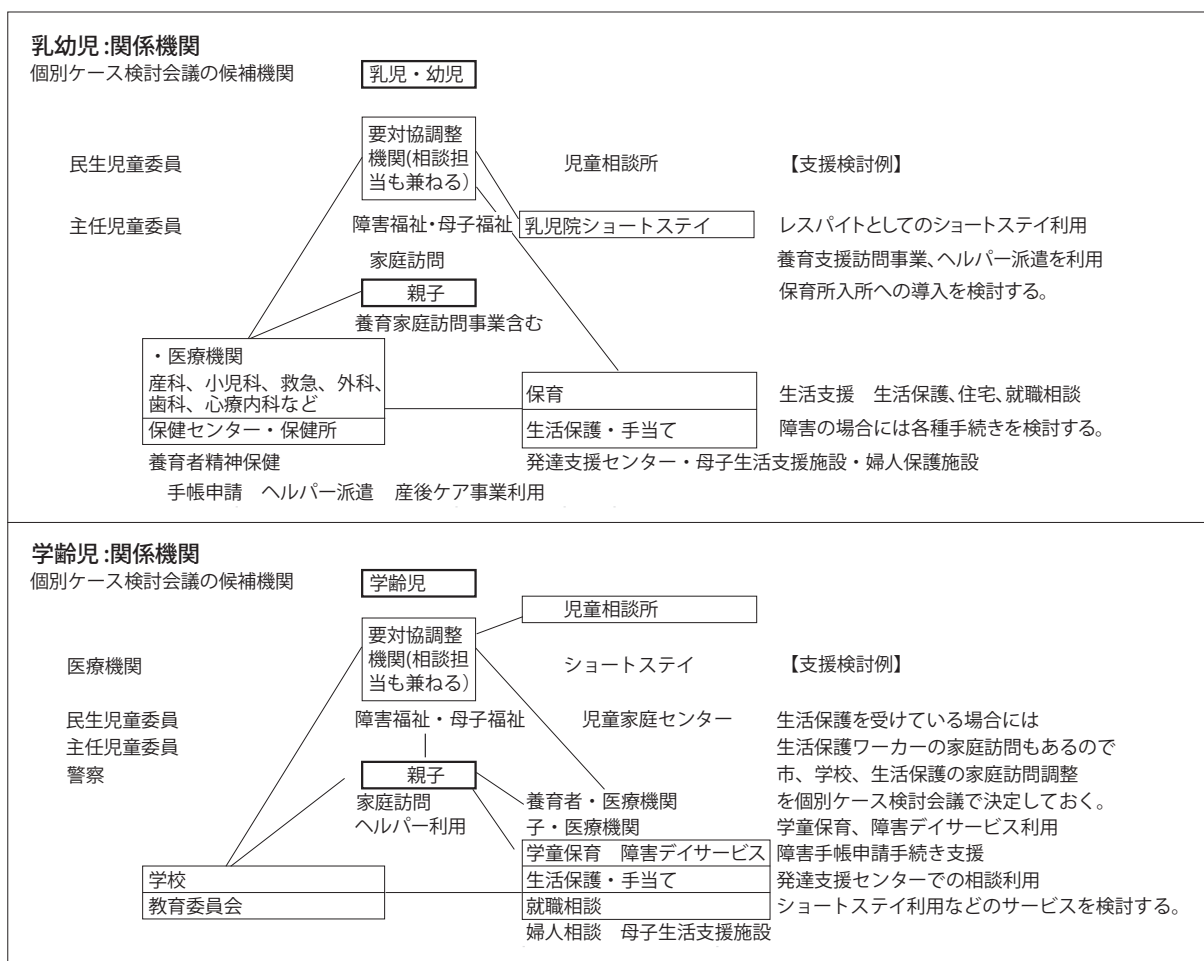
図3 多機関間で構成される個別ケース検討会議の運営プロセス



\*アセスメントでは、在宅支援共通アセスメント・プランニングシートを活用する。<sup>\*6</sup>

厚労平成19年度児童関連サービス調査研究事業「多機関間連携の実態 個別ケース検討会議の在り方—地域で子どもと家庭を支えていくために」(主任加藤曜子)から作図

図4 個別ケース検討会議候補機関



など心身の状態悪化で支援者がいない)と子どもの状況により、複数機関の対応が必要とされる。

② 幼児期

重要な点は、未就園児童の把握である。健診状態も把握し、必要に応じて、関係機関との連携を図る。

③ 学齢児

学齢児の場合、子どもの問題行動として表れる場合もある。またネグレクトの場合には、不登校児としての捉え方もある。いずれにせよ、関係する機関とともに、何故子どもがそのような行動をとったのかを理解していくことから始めたい。

④ 中・高校生及び無所属少年についても、学齢児以後の就職支援や中退後の学習支援、自立のための福祉施設(自立援助ホーム)などもかかわる。子ども若者支援事業と関連させることになる。

4) 実務者会議の実際

① 個別ケース検討会議開催の必要性などを検討する。

② 実務者会議は小学校区別、中学校区別などで開催し、きめ細かく地域の子どもたちを把握している。運営方法については、参加者間でその運営の工夫を検討する。

5) 代表者会議の実際

要対協は、2008年度より自治体による設置が努力義務化されその後急速に設置が進んだ。2017年度は全国市区町村1,735カ所に設置されている。努力義務化から10年が経過している現在、要対協に参加する関係機関の不十分さが認識されてきている。今後、各自治体で、子どもに関わる機関で、未加入の機関を見直す必要がある。

6 市区町村の今後の課題

1) 名称の不明確さの課題

「市区町村の役割として他機関間連携を強める」ことが強調されている。ただ、「市区町村」

という総称は、時にどこをさすのか担当者により異なる。

医療からみた「市区町村」は母子保健である。しかし虐待対応での「市区町村」は「子ども家庭相談担当部署」をさす。児童相談所と役所と言っているようなものであり、今後連携という場合には、やはり児童相談所と、子ども家庭総合支援拠点とか、子育て包括支援センターなど具体的な部署を示せるようにならないと、役所内の子ども家庭相談担当や要対協調整機関は、関与が不明瞭なままで置かれる可能性がある。

## 2) 子ども家庭相談担当者の面接や支援のための継続研修やスーパーバイザーの必要性

虐待対応の9割以上は在宅事例であることから、その担う仕事量は膨大である。

要対協調整機関及び相談担当者として両方を兼ねる場合、その仕事量は増加の一途を辿る。専門性を高めるためにも増員及び継続研修やスーパーバイザーが必要となる。

## 3) 個別ケース検討会議開催の推進

地域によっては、児童相談所から個別ケース検討会議を要望する機会が少ないため、働きかけていくことが必要である。

## 4) 社会資源の見直しと創出の必要性

市区町村内での児童福祉、母子保健、障害福祉等の子どもに関連する担当者が協働し、子育て支援として期待される諸事業の点検見直し（ショートステイや養育支援訪問事業、ヘルパー制度がうまく機能しているのか）、足りない社会資源は何かを把握し、保護者や子どもの声を拾いあげつつ自己点検することが必要である。この作業には、都道府県の協力も必要となる。そのためには都道府県の要対協会議を開催する必要もある。

- \*1 法改正の具体策として、社会的養育ビジョン、子ども家庭相談マニュアルや子ども家庭総合支援拠点マニュアルが提出され、付帯決議として期限付きで実現に向けての努力規定が示されている。
- \*2 柏女霊峰（2017）『これからの子ども・子育て支援を考える』、ミネルヴァ書房
- \*3 子育て包括支援センターガイドライン（平成29年3月）<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/kosodatesedaigaidorain.pdf>
- \*4 厚生労働省のパンフレットでは、「思いがけない妊娠にとまどうあなたへ」と題し、「特別養子縁組制度」

のあることを呼び掛けている。

- \*5 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」（第14次）平成30年8月
- \*6 平成29年度子ども・子育て支援推進研究事業「児童相談所と市町村の共通アセスメントツール作成に関する調査研究」（主任加藤曜子）所収の「在宅支援共通アセスメント・プランニングシート利用解説書—子どもが家族とともに地域で暮らし続けるための共通アセスメント～支援が共有・協働できる枠組み」2018年3月
- \*7 文部科研補助金事業「要保護児童・ネグレクト家族における支援類型化の試み」平成21年～23年総括報告書（基盤C）（主任加藤曜子）2012年3月
- \*8 目黒事件も野田事件も個別ケース検討会議開催は後手にまわり、市区町村との機関連携が意識されていなかった。
- \*9 例えば、滋賀県は県としての要対協を毎年開催しており、関係機関の周知を図っている。

### 【参考文献】

- 1) 伊藤正次編（2019）『多機関連携の行政学』有斐閣
- 2) 松宮透高（2018）『メンタルヘルス問題にある親の子育てと暮らしへの支援』福村出版

### 著者略歴

加藤 曜子（かとう・ようこ）

流通科学大学教授。家庭裁判所調査官を経て、渡米し児童・青少年問題に接し、予防の大事さを実感。1990年より認定NPO法人児童虐待防止協会に関わる。自治体の社会福祉審議会や児童虐待問題関連委員を務める。家族・親支援、在宅支援のアセスメント、要保護児童対策地域協議会が研究テーマ。編著に『市町村虐待防止ネットワーク—要保護児童対策地域協議会へ』（日本加除出版、2005）。共著に『ネグレクトされた子どもへの支援』（明石書店、2016）など