

児童虐待対応システムの検討

——児童福祉法等の改正と今後の課題——

山 田 容

はじめに

平成 28（2016）年 6 月、児童福祉法は大きく改正された。これまで抽象的、限定的であった児童福祉の理念にはじめて「権利」がうたわれ「適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉」など子どもの現在と未来を展望する保障が掲げられた。さらに市町村の責務として保護者支援を行うことが明示されるなど、従来の保護的かつ社会的責任を抽象化した児童福祉観を大きく見直し、限界を見せる家族の養育機能をふまえ、より協働的な社会的養育の方途を切り開くものとなっている。同時にこの改正の契機になっているのは、児童虐待相談件数の増加であり、発生予防となる子育て支援から社会的養護を受けた児童の自立までを視野に入れ、平成 16（2004）年の児童福祉法改正で構築された現行の児童虐待対応システムを再構築していくねらいがある。

虐待問題の背景には、母子世帯においてより深刻化している子育て世帯の経済的困難、親子ともにみられる各種の障害、地域社会からの孤立など多様な要因があり、多くの場合それらは複合し連鎖しつつ状況を悪化させていく。虐待は子どもに対する重大な権利侵害であると同時に、子育てを巡るさまざまな困難の表れでもある。したがって虐待への対応において求められるのは、虐待状況から子どもを守る強い介入の制度を整えるとともに、背景要因を総合的にとらえ、必要な支援を組み立てて提供できる体制の構築である。

本論文は、現行の児童虐待対応システムについて、

基盤となる児童相談所と市町村の支援体制、および関係機関の連携に焦点を当てながら課題の整理を行うとともに、今般の児童福祉法等の改正を検証して、今後の児童虐待対応システムのあり方についても検討する。

1. 児童虐待対応システムの構築の経緯と概要

我が国の児童虐待対応は 1990 年代に本格化する。厚生省（当時）は、平成 2（1990）年に児童相談所統計に「児童虐待」をはじめて加え、平成 8（1996）年には、対応マニュアルである「子ども虐待対応の手引き」を発行している。その後も相談対応件数は増加し、より明確な法体系にもとづく対応が必要となり、平成 12（2000）年に「児童虐待の防止等に関する法律」（以下、虐待防止法）が議員立法により制定された。この法律により児童虐待がはじめて定義され、関係者には通告の義務が課せられ、通告後の対応が確立された。さらに平成 16（2004）年の児童福祉法改正（以下、16 年改正、以降、この表記にしたがい児童福祉法の改正年次を示す）によって、児童相談所のみであった児童家庭問題の相談機関に市町村を加え、市町村は虐待の通告先にもなり、ここから児童相談所と市町村の二元的対応がはじまる。

16 年改正では、多様な背景をもつ虐待問題への支援の必要性から、児童相談所と市町村、そして教育、医療・保健、福祉等関係機関をつなぐ連携の仕組みとして要保護児童対策地域協議会（以下、要対協）が法定化され、各市町村に置くことができるようになった。同じく平成 16（2004）年の児童虐待防止法改正により、DV を心理的虐

待に加えるなど児童虐待の定義が広がり、通告範囲も「虐待を受けた」から「受けたと思われる」へと拡大した。平成19（2007）年の同法改正では、児童相談所の立入調査を拒否した場合に、一定の手続きを経て解錠を伴う臨検、搜索ができるまで強い権限が児童相談所に付与された。また20年改正により、要対協は機能強化され、要保護児童（保護者のない児童または保護者に監護させることが不相当であると認められる児童）だけでなく、要支援児童（保護者の養育を支援することが特に必要と認められる児童）や特定妊産婦（出産後の養育について 出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦）まで広げられた。

このような改正や見直しを経て、児童相談所と市町村、そしてその他の機関をつなぐ要対協からなる現行の児童虐待対応システム（以下、現対応システム）が構築され、要対協はほぼすべての自治体に設置されている。現対応システムのもとで、平成27（2015）年度の児童相談所では103,260件、重複計上されているケースも多いが、市町村もほぼ同数の相談件数を受けるに至っている（表1参照）。児童相談所によせられる相談件数のうちで施設入所、里親委託に至るのは5.3%にすぎず（所長会資料）、他は在宅ケースとなり、機関連携における対応が図られている。

2. 児童虐待対応システムの特性と現状

（1）児童虐待対応システムの制度設計

現対応システムは、急増する児童虐待への専門的対応とその背景にある育児不安等の子育て相談ニーズを一連の問題系として認識し、そのすべてに児童相談所だけで対応することは効率的ではないため、市町村をはじめ多様な機関によるきめ細やかな対応が意図されている（「市町村児童家庭相談指針」1章2節1（1）参照）。

そこで市町村は、①一般の子育て支援サービス等の身近な各種の資源を活用することで対応可能と判断される比較的軽微なケースを担当し、ケースの緊急度や困難度等を判断するための情報収集を行い、②立入調査や一時保護、専門的な判定、あるいは児童福祉施設への入所等の行政権限の発

動を伴うような対応が必要と判断される困難なケースについては児童相談所に直ちに連絡することとなっている。

これに対して児童相談所は、①市町村相互間の連絡調整や情報提供や児童家庭相談への市町村の対応について技術的援助や助言を行うとともに、②直接通告や相談を受け、あるいは市町村では対応が困難なケースの送致を受け、立入調査や一時保護、児童福祉施設への入所等の都道府県にのみ行使が可能な手段も活用しつつ、子どもやその保護者に対する専門的な支援を行うことが主たる役割と定められている（市町村児童家庭相談運営指針2章2（2）：参照、下線は筆者）。

児童相談所と市町村、関係機関の機関連携を図る要対協は、多職種間での情報共有を可能とすべく守秘義務がかけられ、各ケースの具体的な支援に関する協議や、支援実施状況の進行管理、地域の支援システム全体についての検討を行うが、これらの機関連携が効果的かつ責任を持って運営できるように市町村には要体協調整機関が置かれ専門職の配置が促されている。

このシステムが構築された直後、才村（2005）は、以下の点を課題とした。

- ・市町村における相談体制が不明確なこと
- ・「専門的な知識・技術を必要とする相談」の基準が曖昧なこと
- ・都道府県（児童相談所）と市町村の役割分担が不明確なこと

才村の指摘にあるように、この対応システムが機能するためには、新たに相談と機関調整を担うこととなった市町村の専門的支援体制の整備が重要となるはずである。ところが対応システムの設計においては、市町村に専門性を求めず、市町村相談の質は児童相談所による技術的援助や助言など「後方支援」により担保しようとした。したがって市町村の専門性は総じて高いとはいえないが、認識の差などにより市町村間の体制の差は広がっているといえよう。また市町村が担当する「軽微」なケース、児童相談所に委ねる「困難」なケースの判断基準があいまいであり、必然的にその判断は協議によることとなったため、客観的基準よりも主観的認識が入り込む余地が多くなる

とともに、児童相談所と市町村の人員体制が反映されることとなり、連携に人的要素が大きく絡むこととなった。

これらの課題を内包していた対応システムの現状を、システムの根幹をなす市町村そして児童相談所、そして要対協の現状からみていくこととする。

(2) 対応システムの現状

①市町村

市町村は相談対応と要対協の調整機関を担っているが、平成 25 (2013) 年度における要対協調整機関がおかれた部署は、約 9 割が児童福祉主管課等支援担当部署でもあり (厚労省：平成 27 年「子どもを守る地域ネットワーク等調査」)、ほとんどの市町村で同じ部署が支援機能と調整機能を担っている。平成 25 年度の市町村の要対協調整機関担当職員の資格に関する状況は、児童福祉司 (社会福祉士、精神保健福祉士、医師を除く) 12.3%、保健師・助産師・看護師 13.5%、教員免許を有する者 9.3%、保育士 8.9%、社会福祉士 6.0%、精神保健福祉士 0.9%、医師 0.1%、上記に該当しない社会福祉主事 5.9% である。ちなみに児童福祉司は大学で心理、教育、社会学に関する学部を卒業した者や講習の受講などでも取得できる資格であり、社会福祉主事も児童福祉司と同様の学部卒業で取得できる専門性が高いとは言えない資格である。何より担当者の中で最も多くを占めるのは「専門資格を有しない者」43.2% であり、その大半が一般事務職である (厚労省：前掲調査)。

この調整に当たる職員が支援も担っているのであるが、要対協調整機関の職員の 89.6% が児童家庭相談及び他の課内職務に従事しており専従体制も取れていない (加藤、2016)。さらに市に置かれる家庭児童相談室の児童家庭相談員も大半が嘱託職員であり、総じて市町村の体制は高いレベルの専門的支援、調整ができる条件にない。市町村が調整している生活保護や手当等支給など行政事務などを担う機関、学校・園、保健センターなど教育、支援、指導などを担う機関には、それぞれに業務の論理や関与の方法論に個性があり、

それぞれが別途にケースへの認識、対応をしがちで、連携において相互に相容れない場合も少なくない。市町村の要対協調整機関は、地域の関係機関との「インフォーマルな調整を非常に大切にしている」 (高岡、2013)、バランスを取っているのが現状と言え、山野 (2009) が「針のむしろ状態」と表現したように、調整担当者はさまざまな思いや要求の板挟みに苦悩している。

②児童相談所

児童相談所は、平成 27 (2015) 年度時点で全国 69 自治体 (都道府県、政令指定都市、政令市) に 208 カ所設置されており、虐待対応業務の中核を担う児童福祉司は 2,934 人である。

児童福祉司に必要な専門性を確保するには 5 年から 10 年程度の経験が必要とされているが (厚労省：平成 18 年「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究報告書」)、実際の児童相談所児童福祉司通算経験年数別配置状況は、3 年未満が 56.7% であり (総務省：平成 22 年「児童虐待に関わる実務者への意識調査」)、平均経験年数は 2.9 年という調査結果もある (日本自治体労働組合総連合 2012「全国児童相談所実施体制実態調査の結果」)。

児童福祉司に受け持つ児童虐待事例の妥当な件数について尋ねたところ、「10 件以上～20 件未満」が 32.4% と最も多く、次いで「10 件未満」が 30.2%、「20 件以上～30 件未満」が 21.2% となったが、実際はひとりあたり 30 件を越える担当をもっており (総務省：前掲調査)、別の調査では虐待以外を含めた児童福祉司一人あたりの受け持ち件数は 100 件を超えるとの報告もある (才村純他「児童相談所における児童虐待防止制度改正後の運用実態の把握・課題整理及びあり方に関する調査研究」、『平成 18 年度児童関連サービス調査研究等事業報告書』、財団法人こども未来財団)。平成 11 (1999) 年度から 26 (2014) 年度にかけて虐待相談対応件数は 7.6 倍に増加したにもかかわらず、児童相談所児童福祉司の数は同時期に 2.4 倍にしか増加していない。児童福祉司の配置は、すべての自治体で児童福祉法施行令に定める配置基準、管轄人口 (4～7 万人) を満たしているが (厚労省：平成 28 年「児童相談所所長

研修 児童家庭福祉の動向と課題」；以下、所長会議資料）、相談対応件数増に比して質量とも足りず、対応における安定的基盤があるとはいえない。

③要対協

総務省は平成 22（2010）年の「児童虐待に関わる実務者への意識調査」をもとに児童虐待施策の評価を行い平成 24（2012）年に「児童虐待の防止等に関する政策評価書」をまとめ、関係機関の連携、要対協についても評価をしている。評価の調査対象となった 264 市町村のうち、88 市町村（33.3%）において、児童虐待が発生しているにもかかわらず、個別のケース検討を行う個別ケース検討会議及びケースの進行管理等を行う実務者会議のいずれも開催されていないところが 13 市町村、個別ケース検討会議又は実務者会議が開催されていないところが 75 市町村みられた。同評価によれば、このような状況の背景には、要対協の調整機関（市町村）において会議運営方法を熟知していないことや人員体制が不十分であることがあるとされているが、市町村の項で述べた調整機関の専門の人員配置の課題が反映されているといえよう。

また平成 25（2013）年度に把握した心中以外の虐待死事例が発生した市町村の要保護児童対策地域協議会の進行管理会議における 1 回あたりの平均検討事例数は 100 例を超えており、会議の平均時間（2.9 時間）で割ると 1 件につき約 1.7 分の検討時間であって、事例の検討にはあまりにも短い時間である（社会保障審議会児童部会児童虐待等幼保事例の検証に関する専門会委員会：平成 27 年「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」第 11 次報告）。市町村が抱える相談件数を考慮すれば、ていねいな機関連携、進行管理ができていないのは死亡事例が生じた市町村に限ったことではないといえよう。

このような機関体制で進められている現対応システムは、構築から 10 数年を経た現段階においてどう評価されるのであろうか。

3. 現対応システムの評価

（1）件数増加の要因と影響

さて、先にあげた総務省の政策評価報告は、「発生予防」、「早期発見」、「早期対応から保護・支援」、「関係機関の連携」の 4 点から児童虐待に関する政策の評価を行っている。その結果、以下の 3 点を指摘し、政策の発現は不十分としている。

①虐待対応件数は増加の一途であること

②虐待死亡児童数は減少していないこと

③各施策における効果の発現状況をみても、「早期対応」から「保護・支援」については一定の効果がみられたものの、残りの施策（「発生予防」と「関係機関の連携」）についてはいずれも不十分なものとなっていること
以下、この評価をふまえつつ対応システムについての見解を述べていく。

まず②の死亡事例数は、ここ数年は心中をいれても年間 100 件以下と一定水準で推移しており、最新結果では減少しているため、むしろ対応システムが一定機能している可能性を伺わせる。ただし統計に出ない虐待死、広義の不適切な養育による死亡はこの何倍もあると考えられるため、公表された死亡事例数だけで何らかの判断を下すのはさけることとする。

①の相談件数増加の背景には、貧困等子育てに影響する社会的要因の悪化も影響しているだろうが、制度変更の影響も大いに考えられる。平成 12（2000）年の虐待防止法の制定に始まり、平成 16（2004）年に市町村が通告先とされ、平成 19（2007）年の児童相談所運営指針の改正（児童記録票が世帯単位ではなく「きょうだい」がいる場合などは子どもごとに作成されるようになるなど）、早期発見につながりやすい平成 20（2008）年の「乳児家庭全戸訪問事業」の開始、平成 24（2012）年からは警察との連携が強化され（面前 DV など警察が認知した虐待案件が児童相談所に通告されるなど）、さらに平成 21（2009）年から始まった全国共通ダイヤル（平成 27（2015）年に 3 桁簡素化）などは、件数を増加させる要因になっているだろう（表 1 参照）。

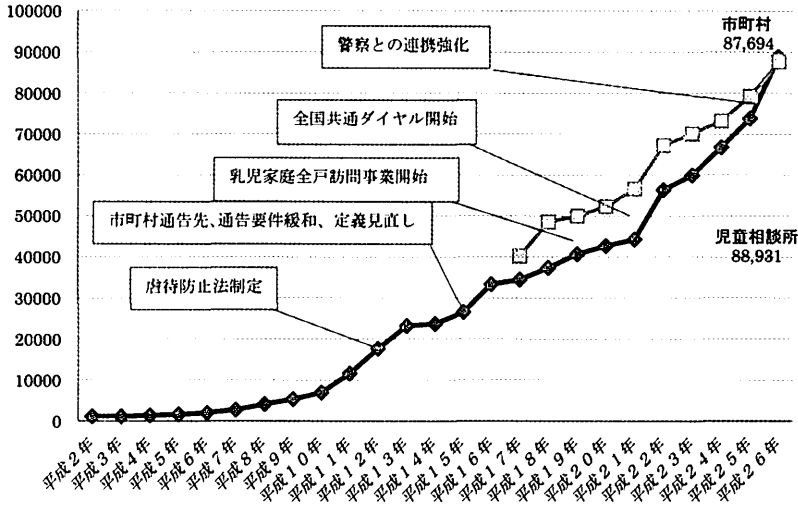


表1 児童相談所と市町村における児童虐待対応件数と制度改変

出典：厚生労働省「福祉行政報告例」各年版および平成28年度児童相談所所長会議資料より筆者作成

この政策評価では、生後4ヶ月を迎える乳児宅を支援者が訪問する「乳幼児全戸訪問事業」等を「発生予防」の検証対象として、これら事業が相談件数の抑制につながっていないことを評価根拠としている。しかし訪問によって虐待状況が見いだされ、相談事例としてあげられることで早期対応できている場合もあると考えられる。

このように政策的に促進された相談件数の増加に関して、むしろ問題にすべきなのは、件数の急増への対応に追われる現場に対して人的保障や支援体制に対する積極的な改善策が講じられなかったことである。

しかしながら、この状況下で「早期・発見」と「保護・支援」の成果が認められている点は注目すべきであろう。総務省評価では、通告から48時間以内とされている安全確認は9割以上実施されており、平成21（2009）年度に受け付けた児童虐待事例が同年度中に悪化した割合は、児童相談所1.4%（抽出した3,062事例中44事例）、市町村2.6%（同1,841事例中48事例）、同年度末までに再発した割合は、児童相談所5.0%（同3,322事例中166事例）、市町村3.7%（同2,165事例中80事例）となっており、悪化・再発はおおむね抑制されているのである。

児童養護施設や里親など社会的養護体制、経済的支援や保育対策など子育てを巡る社会資源は不

十分であり、しかも機関連携が不調でありながら、数多くの相談に対して早期発見から保護・支援までおおむね適切に対応されているのは、ひとえに実践現場の支援者たちの真摯な取り組みがなされている証左でもあり、それは正当に評価されるべきである。しかし、換言すればこのシステムは支援者の尽力によって維持されているともいえ、システムとしての脆弱さもまた垣間みえる。

（2）機関連携不調の影響

虐待が生じる家庭では、医療、福祉、経済、教育など多数の支援を必要とすることが多い。ところが機関連携の不調は限られた機関での関わりを意味し、提供できるサービスは限定され、例え複数のサービスが使われていても、適切なマネジメントがないまま、連動性なくばらばらに提供されていれば相乗的な成果は得にくい。問題構造を形成する諸要因への総合的なアプローチができていなければ、仮に虐待現象が沈静化したとしても、子どもにとって不適切な生育条件、関わりが持続される懸念もあり、現象が見えにくくなることで新たな発見が遅れることも考えられる。

しかも機関連携の不調による単独機関での関わりの増加と、各機関の件数増により、結果として支援者がひとりで判断や対応をしなければならぬ状況がうまれている。重大な結果を招きかねな

いケースを抱え、保護者との関係形成の難しさなどもあり、支援者が心身ともに疲弊していても何ら不思議ではない。市町村では相談担当者が嘱託など不安定な身分であることも多く、これらの理由による貴重な人材の流出もめずらしくない。志と力量を持った人材が離れていく現状は、システムとして極めて重大な損失である。

(3) 現対応システムの問題

現対応システムは外形的には構造や役割分担を整えながら、システムを機能させるための人的整備が質量ともに不十分なままであり、対応システムが目指した市町村への児童相談所による後方支援は難しく、ネットワーク対応によるニーズへの総合的な支援もまた十分にできる状況にはない。すなわち制度設計において支援者の存在および支援方法の検討が十分に考慮されていなかったことが根本的な問題といえる。こうして生じたシステムの現実、職場としては極めてストレスフルな環境であり、人材の定着もままならず、現行の対応システムは支援者を次々に消費しながらろうじて成立しているといえよう。

現対応システムにより総体としての支援体制は強化されたといえるが、上記の問題をかかえ限界も露呈していた。では、今般の法改正はどのようにこれらの課題に応えたのだろうか。

4. 28年改正の概要と評価

(1) 改正のポイント

28年改正は、現状の矛盾を踏まえ、理念をふくめて長期的に児童福祉体制を再構築しようとする意図が感じられる大きな改正であり、評価すべき点は大いにあるものの児童虐待対応システムの根幹に関わる重要な変更と懸念も見受けられる。

改正内容は、大きく①児童福祉法の理念の明確化等、②児童虐待の発生予防、③児童虐待発生時の迅速・的確な対応、④被虐待児への自立支援の4点に整理でき、各改正事項の施行時期は異なり平成28年4月まで段階的に設定されているが、この中で、対応システムおよび特に機関連携に関わる点を整理していく。

①構造と役割

28年改正においても、児童相談所、市町村、そして要対協からなるシステム構造、児童相談所と市町村の役割分担も変わることなく、これまで指針でのみ示されていた市町村の「児童の身近な場所における児童の福祉に関する支援に係る業務」、都道府県の「市町村の行うこの法律に基づく児童の福祉に関する業務が適正かつ円滑に行われるよう、市町村に対する必要な助言及び適切な援助を行うとともに、児童が心身ともに健やかに育成されるよう、専門的な知識及び技術並びに各市町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務」（児童福祉法第3条）が法として規定された。

②児童相談所と市町村の関係

ただ両者の関係には変更があり、これまで市町村から児童相談所に対してのみできることとなっていた送致が、この改正では児童相談所から市町村に対してもできることとなった。現状においても、平成26（2014）年度に市町村に寄せられた相談の経路は「児童相談所」からが最も多く20.3%を占めるが（所長会議資料）、今回それを送致という正式な手続きとして可能にしたことは、市町村から児童相談所への一方向的だったケース移管を双方向的にするというシステムデザインの明らかな変更である。注視すべきは、その判断基準は児童相談所所長が「専門的な知識等を要しない支援を行うことを要すると認める者」（児福法第26条第1項第3号）となっていることであり、公的機関が行う児童家庭相談において専門的な知識等が必要ない場合があるのかなどの疑問とともに児童相談所の判断の適否が問われることとなる。

加えて児童相談所は、市町村に対して児童又はその保護者を居住地において「委託して指導させる」（同法第26条第1項2号）ことができることとされた。これらはいずれも在宅ケースを市町村に委ねやすくする方策だと考えられるが、主担当が児童相談所でありながら、実際は市町村が担当するといった現状においても混乱しがちなケース対応のパターンを増加させる可能性があるうえに、文言のトーンも含めて児童相談所の専門的優位性をさらに強化、強調しているといえる。

③機能と人材

人材および支援方法についてもはかなり大きな改正があった。まず国は、「市町村及び都道府県が行う業務が適正かつ円滑に行われるよう、児童が適切に養育される体制の確保に関する施策、市町村及び都道府県に対する助言及び情報提供等の必要な各般の措置を講ずること」（同法第3条の3第3項）が責務とされ、児童相談所は児童心理司、医師・保健師、弁護士などの配置がされることとなり、すでに心理職、医療関係者等の配置は行われており、近年は警察官の常駐も徐々に図られているが、ここに弁護士も加わり、児童相談所は多職種から構成される専門家集団となりつつある。児童福祉司の配置基準の見直し（管轄人口等に加え、虐待対応件数を考慮できるようになる）、スーパーバイザーの配置も行われ、質量ともに人材の確保を図ろうとしている。さらに児童相談所が行う臨検・搜索（強制立入調査）手続きが簡素化され、これまでほとんど活用されていなかったこの制度の活用を図っている。市町村に対しては、要対協の調整機関にこれまでは努力義務であった専門職の配置と研修を義務づけたことが大きな改正点（同法25条の2第8項）であり、市町村の機関連携機能を高めようとしている。

(2) 新対応システムの評価

28年改正による新たな対応システムの大きな特色のひとつは、児童相談所の体制強化が進み、市町村への専門的優位性がむしろ強まったことである。市町村は、これまでと同様に虐待対応および児童相談への専門性と主体性を制度構造上もまた動機においても持つことが困難ではないかと懸念される。法改正とは別に厚労省によって平成28（2016）年に「児童相談所強化プラン」が策定にされ、児童福祉司の計画的増員が図られることとなっている。スーパーバイザーの配置も含めて、児童相談所の人材強化方策は望ましいといえるが、即時的な成果が期待できるわけではない。例え児童福祉司が増えたとしても、経験の浅い人材であれば専門性の習得には相当の時間を要するだろうし、今後も件数増加が続くとなれば市町村への後方支援、すなわち市町村の支援的専門性の

担保までができる体制にはならないだろう。

加えて、児童相談所の判断で市町村への送致、通知、委託指導ができることとなり、ひとつのケースを巡って両者が送致を繰り返すという自体も想定でき、ますます児童相談所と市町村のケースを巡る判断基準が問われる。これについては、28年度改正についての厚労省通知で、児童相談所から市町村に一方的に送致がなされることないよう留意をよびかけているとともに、厚生労働省としてケースの共通認識を図るためのアセスメントシートを作成することが示されており、支援方法についても国家的な整備が進められようとしている。国家基準としてアセスメントシートが作成されることは、判断基準が水準化され、問題認識や支援方法の検討にも有効であって、大きな期待が寄せられる。

しかしアセスメントは相当の専門的力量を要する支援過程であり、市町村にその力が確保されないままであれば、ますます児童相談所の市町村に対する優位性は高まり、送致、委託指導も含めて、「後方支援」ではなく「後方指示」的な機関関係となる。それは市町村のケースに対する主体的関与を損ねるだけでなく、多くのケースで児童相談所の判断を委ねることとなり、その対応への負担あるいは対応できない不満が双方の連携をさらに阻むこととなろう。

市町村には要対協調整機関に専門職配置と研修が義務づけられたが、あくまで支援担当ではなく調整機関への専門職配置であることは留意すべきである。市町村の機関連携の調整は重要であるが、ネットワークはソーシャルワークのひとつの実践形態であり、調整にのみ重点をおいた専門職の配置は、実践の円滑な展開において疑問が残る方策である。

(3) 今後の課題

虐待対応システムは、今後少なくとも数年間はこの体制で展開されることとなるが、来たるべき再度のシステム直しに向けての検討の要点をあげるとともに、当面の課題を述べる。まず児童相談所と市町村の関係と機能だが、小池（2012）は地方分権の観点から措置権も含めて市町村への権

限委譲を主張する。確かに高齢者虐待と障害者虐待の対応は市町村のみが担っており、福祉政策の多くが市町村に委譲されつつある。一方で才村(2013)は「虐待通告はすべて児童相談所が一旦受理し、安全確認等の調査を経てリスクアセスメントを行う。アセスメントの結果、子育て支援サービスや母子保健サービスの活用、地域での見守りなど市町村による対応が適切であると判断されれば、児童相談所は市町村にケースを移管する」というあり方を主張する。相談件数の多さや児童福祉施設の数など、児童虐待対応の特性を考えると市町村が担える範囲は限界があるといえ、才村の述べる方向が望ましいと考えるが、そのためには児童相談所の数を大きく増やさなければならずそれもまた実現は容易ではない。

したがって当面の課題は、市町村の調整にとどまらない支援の専門性を有することが重要だと考える。そのためにも、国は各種指針を通して市町村の支援的専門性を明示し、福祉の見識をもつ支援者の確保の推進を促進すべきであろう。28年改正にかかる通知では、今後の国が果たすべき役割の例として「市町村及び都道府県における体制等について、あるべき水準を明確にし、これを達成するための方策を具体化するなどにより、児童の福祉に関する支援の質の均てん化を図る」とあり、法では明記されなかった市町村における支援の具体的内容、あり方などは市町村児童家庭相談運営指針等に示されていくと考えられるが、市町村における専門的力の形成は急務と言えよう。

おわりに

小林(2007)は、国際子ども虐待防止学会の会長であったリチャード・D・クルーグマンが平成6(1994)年の第1回日本子ども虐待防止研究会において述べた「日本は米国型のシステムを作るのか欧州型を作るのかを慎重に考えて欲しい」との言葉を紹介している。米国型とは対応システムにアメリカのように司法の関与を組み込みいわば事後対応に重点を置く方式である。日本の現状は、児童相談所業務に家庭裁判所の関与があるが極めて限定的であり、親子分離の判断や家庭復帰などの家族再統合のタイミングなど難しい判断を

児童相談所がすべてになっている。原田(2008)は、司法関与が少なく、各種の判断が支援現場に任される日本の問題を指摘しつつ、司法手続きなど虐待対応に大きなコストがかかり、予防的なサービスをカットせざるをえず、それによって虐待ケースがさらに増大していくという悪循環が生じているアメリカの問題も指摘している。

これに対して欧州型とは、保護と支援のバランスを図るシステムであって予防を重視するあり方である。今般の改正は、その両側面を有しているようにも見え、解釈や実践の力点の置き方によっていかようにも展開可能である。かつて家族や地域社会など福祉的機能を果たしてきた集団が急速にその力を減衰させ、子育てニーズの拡大とその延長線上にある虐待問題の広がっていくとともに、社会制度と支援ネットワークの責務は大きくなっている。したがって、より政策的に力を注ぐべきは保護者を支える予防的政策と支援体制づくり、対応システムの再構築にも重要となる方向性といえよう。

参考・引用文献

- 小林美智子(2007)「子どもをケアし親を支援する社会の構築に向けて」小林美智子、松本伊智朗編著「子ども虐待 介入と支援のはざままで「ケアする社会」の構築に向けて」明石書店、p 27
- 加藤曜子(2016)「市町村児童家庭相談と要保護児童対策地域協議会の運営」流通科学大学論集－人間・社会・自然編－ 第28巻第2号、p 36
- 小池秀幸(2012)分権型社会における児童相談行政のあり方－児童虐待への対応強化に向けた体制の再構築－自治総研通巻403号、p 64
- 才村純(2005)「制度と実践への考察 児童虐待ソーシャルワーク論」有斐閣、p 81-84
- 才村純(2013)「市町村の児童家庭相談体制の現状と課題、方向性」マッセ大阪おおさか市町村職員研修研究センター、p 22
- 高岡品太(2013)「子ども虐待へのアウトリーチ 他機関連携による困難事例の対応」東京大学出版会、p 325
- 原田綾子(2008)「「虐待大国」アメリカの苦闘 児童虐待防止への取組みと家族福祉政策」ミネルヴァ書房、p 268

山野則子（2009）「子ども虐待を防ぐ資料村ネットワークとソーシャルワーク グラウンデッド・セオ

リー・アプローチによるマネージメントと実践理論の構築」明石書店, p 154