保健医療科学　2021　Vol.70 No.4 p.338－351

特集：子どもへの虐待のない社会の実現に向けて
—児童虐待予防に向けた課題と戦略—

＜総説＞

児童虐待防止に関連した法律の改正にともなう新たな児童虐待防止の対策

久保健二[1)]，湯川慶子[2)]

[1)] 福岡市こども総合相談センター
[2)] 国立保健医療科学院政策技術評価研究部

New child abuse prevention policy and amendments to child abuse prevention laws

KUBO Kenji, YUKAWA Keiko

[1)] Children's ADVisory Center in Fukuoka City
[2)] Department of Health Policy and Technology Assessment, National Institute of Public Health

抄録

児童虐待の通告件数はここ数年右肩上がりであり，死亡事例も減少がみられない．児童虐待防止対策に関しては，平成12（2000）年に児童虐待防止法が成立して以来，児童福祉法や母子保健法も合わせ，多くの改正がなされてきた．令和元（2019）6月の最新の児童福祉法の改正では，子どもへの体罰禁止が法定化され，今後，児童虐待防止対策がすすむことが期待されている．本稿では，最新の児童福祉法改正の経緯を紹介し，地域における児童虐待予防のしくみ，児童虐待防止に関わる専門職の在り方，児童虐待防止に向けた多職種・多機関連携についてとりあげる．特に，令和元（2019）年の最新の児童福祉法の改正を中心に，児童虐待防止に関連する法律の現在までの主な改正点も触れながら，法改正からみる日本の児童虐待防止対策の経緯を説明する．今後も児童を地域全体で虐待から守るための，地域の資源の連携を通じた体制作りが喫緊の課題であり，それに向けた提言を行った．

キーワード：児童虐待防止法，児童福祉法，配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律，児童虐待，児童相談所

Abstract

The number of reports of child abuse has increased in recent years, while the number of deaths has held steady. Since 2000, when the Child Abuse Prevention Law was enacted, many amendments to the Child Abuse Prevention Measures, including the Child Welfare Law and the Maternal and Child Health Law, have been made. The most recent amendment to the Child Welfare Act, enacted in June 2019, prohibited corporal punishment of children, and measures to prevent child abuse are expected to be promoted in the future. This paper discusses the history of the most recent revision of the Child Welfare Act and the mechanism of child abuse prevention in the region. It also discusses the ideal way for professionals involved in child abuse

連絡先：久保健二
〒810-0065　福岡県福岡市中央区地行浜２丁目1-28
2-1-28 Jigyohama, Chuo-ku, Fukuoka, Fukuoka 810-0065, Japan.
Tel: 092-832-7116
Fax: 092-832-7830
E-mail: kubo.k06@city.fukuoka.lg.jp
[令和３年10月６日受理]

prevention to collaborate, as well as multidisciplinary and multi-institutional cooperation for child abuse prevention. I will explain the history of Japan's child abuse prevention measures from the perspective of the revision of the legislation, touching on the major revisions of the law linked to child abuse prevention to date, with an emphasis on the most recent revision of the Child Welfare Act in 2019. In the future, creating a system that protects children from abuse in the entire region through the collaboration of local resources will be a pressing concern.

keywords: Child Abuse Prevention Law, Child Welfare Law, law concerning prevention of violence from spouses and protection of victims, child abuse, Child Guidance Center

(accepted for publication, October 6, 2021)

I. 緒言

全国児童相談所における児童虐待相談対応件数は，平成２(1990）年度の統計開始から令和元（2019）年度まで一度も減少することなく，平成24（2012）年度以降は毎年10%から20%程度の割合で増加し続けている．また，毎年虐待による死亡事例が起きている．この要因については，これまでも様々な視点から検討が加えられ，法改正等がなされたが（表１），児童虐待相談対応件数が減少したり虐待死亡事例がなくなったりすることはなかった．本稿では，わが国における児童虐待防止対策にかかる法令改正及びその運用面も含めて概観し，児童虐待対応の現場の現状を踏まえて，課題を指摘して将来の児童虐待防止の対策の展望を示す．

II. 児童虐待防止対策の動向

１．過去の児童虐待にかかる法令等の推移

我が国における児童虐待防止対策の主要な経過がわかるように法令別ではなく時系列で表した（表２）．

⑴戦前

子どもに関わる法令は明治期から存在していたが，明確に児童虐待対策を掲げた法律が現れるのは，昭和８(1933）年の児童虐待防止法（旧法）である．しかし，同法の対象は14歳未満の子どもであった．

⑵児童福祉法制定

戦後，昭和22（1947）年に日本国憲法が制定されるとともに，児童福祉法が制定され，その後の児童福祉行政の基本法的位置づけとなっている．同法では，児童福祉の理念として子どもの健全育成，生活保障が定められているが，子どもは大人が保護すべき対象との位置づけだった．同法は，18歳未満の子どもを対象とし，児童虐待防止法（旧法）の内容も一部（児童福祉法34条（禁止事項）等）取り込み，その後，大小の改正（児童虐待にかかる改正は後述）を経て現在に至っている．後述する児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」）が制定されるまで児童福祉法に基づいて児童虐待対応が行われていた[1].

表１　児童福祉法等の制定・改正

年	法の制定・改正・時間等
1933（昭８）	児童虐待防止法（旧法. 14歳未満が対象）
1947（昭22）	児童福祉法制定　翌年１月施行（旧法廃止）
1994（平６）	子どもの権利条約　日本批准
2000（平12）	児童虐待の防止等に関する法律制定
2004（平16）	岸和田事件（中３男児が餓死寸前）
2004（平16）	児童虐待の防止等に関する法律改正 児童虐待の子どもの人権侵害性，面前DVを心理的虐待に，親子再統合促進 児童福祉法改正 市町村が第一義的子ども相談窓口，児相は高度に専門的な相談対応
2006（平18）	福島県泉崎村事件（３歳男児死亡. 4 回の立入調査の不奏功） 長岡京事件（３歳男児餓死）
2007（平19）	児童虐待の防止等に関する法律・児童福祉法改正 虐待通告後の安全確認義務化，臨検・捜索の新設，要対協の設置努力義務化
2011（平23）	民法・児童福祉法等改正 親権停止制度新設，２か月を超える一時保護の児福審の意見聴取
2016（平28）	児童福祉法等改正 子どもの権利の明記，家庭養育原則，子育て世代包括支援センター全国展開
2017（平29）	児童福祉法改正 ２か月を超える一時保護の家庭裁判所の承認，審判前の指導勧告制度
2018（平30）	目黒区事件（５歳女児虐待死）
2019（令元）	野田市事件（小４女児虐待死）
2019（令元）	児童虐待の防止等に関する法律等の改正 親権者の体罰禁止，介入と支援各機能の分離（児相），DV対策との連携強化

表２　過去の児童虐待にかかる法令等の推移

	条約，法律等	児童福祉法（福）●・児童虐待防止法（虐）■　指針等▲　事件★・その他
1924	ジュネーブ宣言	
1933		■旧児童虐待防止法
1947		●児童福祉法（福）制定
1948	世界人権宣言	
1951	児童憲章	
1959	児童権利宣言	
1977		▲児童相談所執務提要
1989	子ども権利条約採択	
1990		▲児童相談所運営指針策定
1994	子ども権利条約日本批准	
1997		●児童福祉法改正（閣法）140回国会 ①児童自立生活援助事業等 ②児童家庭支援センター ③名称変更（児童養護施設，母子生活支援施設，児童自立支援施設，肢体不自由児施設）
1999		▲子ども虐待対応の手引き策定
2000		■児童虐待防止法制定（衆法）147回国会 法案審議の際の児童相談所長会の要望事項 ①児童虐待の定義の明確化 ②児童虐待の禁止及び罰則 ③関係機関の通告義務及び誤認通告の免責規定の法整備 ④介入機能と相談・支援機能の役割分担 ⑤立入調査の具体的権限の付与 ⑥後見人の機関及び団体後見に変更 ⑦親権の一部の一時停止 ⑧懲戒権の廃止
2004		■児童虐待防止法改正（衆法）159回国会 ①虐待が子どもの人権侵害にあたること ②放任虐待に同居人による虐待の放置，心理的虐待に面前DV ③国や自治体に，子どもの保護・自立支援，保護者への親子再統合促進の責務 ④虐待通告の対象を虐待を受けた「と思われる」児童に拡大 ⑤虐待防止のために必要な調査研究検証 ●児童福祉法改正（閣法）161回国会 １　児童相談体制の強化 ①市町村の役割明確化・児相の後方支援 ②要対協の法定化 ③政令市の児相設置 ２　施設・里親制度の見直し ①乳児院・養護施設の入所児童の年齢見直　②里親の監護教育懲戒権限明確化， ③施設・自立援助ホームの退所後の援助 ３　司法関与の見直し ①28条の期限（２年）化，指導勧告　②児相長の親権喪失請求権18歳超も ★岸和田事件（中３男児餓死寸前）
2005		▲市町村児童家庭相談援助指針策定 ▲要保護児童対策地域協議会設置・運営指針策定 ★福島泉崎村事件 （３歳児死亡．４回の立入調査の不奏功） ★長岡京事件（３歳男児餓死）
2007		▲児童相談所運営指針改定 ①48時間ルール ②通告受理の徹底 ③在宅ケースの定期的フォロー ④関係機関相互の情報共有徹底
2008		●児童福祉法改正（衆法）166回国会　要対協設置努力義務化 ■児童虐待防止法改正（衆法）166回国会 ①虐待による心身に重大な被害を受けた事例の分析の責務明確化 ②通告後の安全確認の義務化　③保護者が指導に従わない場合の措置の明確化 ④臨検捜索の新設　⑤立入調査拒否の罰金50万円以下に引上　⑥接近禁止命令の新設 ⑦自治体の資料・情報の提供 ●児童福祉法改正（閣法）170回国会 ①乳幼児家庭全戸訪問事業，養育支援訪問事業の法定化 ②要対協対象の拡大（要支援児童，保護者，特定妊婦） ③被措置児童等虐待対応の明確化 ★兵庫事件（４歳児監禁死・死体遺棄） ▲厚労省通知「児童虐待を受けた児童の安全確認及び安全確保の徹底について」平成20年３月17日雇児総発第317001号
2009	子ども・若者育成支援推進法制定171回国会	
2010		▲文科省，厚労省「学校及び保育所から市町村又は児童相談所への定期的な情報提供に関する指針」平成22年３月24日雇児発0324第１号 ★東京江戸川区事件（７歳男児暴行死） ★大阪事件（幼児二人遺棄死）

表２　過去の児童虐待にかかる法令等の推移（続き）

	条約，法律等	児童福祉法（福）●・児童虐待防止法（虐）■　指針等▲　事件★・その他
2011	民法改正（閣法）177回国会：①親権停止新設　②複数・法人後見人 ※懲戒場廃止するも懲戒権は残る.	●改児童福祉法正（閣法）　177回国会 ①里親委託・一時保護中の児童相談所長の親権行使 ②親権者による施設長等の措置を不当に妨げる行為の禁止等 ③一時保護の２か月毎の児福審意見聴取 ★岡山事件（16歳女児監禁死） ★大阪市事件（７歳男児暴行死）
2012	子ども・子育て支援法制定（閣法）180回国会	▲児童相談所運営指針改定 ①里親委託優先原則・里親支援等 ▲厚労省通知「児童虐待への対応における警察との連携の推進について」平成24年４月12日
2013	子どもの貧困対策の推進に関する法律制定（衆法）・いじめ防止対策推進法（衆法）183回国会	▲子ども虐待対応の手引き改定（R3.5時点で最新） ▲児童相談所運営指針改定 ①転居ケースのケース移管について整理 ②虐待を受けた子ども等の保護のための住民基本台帳の閲覧等における支援措置
2016	母子保健法改正（閣法）190回国会：子育て世代包括支援センター（母子健康包括支援センター）設置努力義務	●児童福祉法改正（閣法）　190回国会 ①子どもの権利の明確化，②家庭養育原則，③国，都道府県，市町村の役割明確化，④こども家庭支援拠点の整備努力義務，⑤特別区の児相設置 ⑥児相に，心理司，医師又は保健師，指導担当福祉司の配置，弁護士配置 ⑦要支援児童等の情報提供努力義務 ⑧親子関係再構築支援は関係機関が連携して行うべきことの明確化 ⑨都道府県の業務として里親支援，養子縁組里親の法定化 ⑩自立援助ホームの入所期限を22歳年度末まで拡大 ⑪一時保護の目的の法文化，⑫名称変更（児童心理治療施設） ■児童虐待防止法改正（閣法）190回国会 ①監護教育の範囲を超える懲戒の禁止 ②児童虐待に関する情報提供機関・団体の拡大 ③18歳以上の未成年者の措置等拡大 ▲厚労省「児童虐待への対応における警察との情報共有等の徹底について」平成28年４月１日
2017		●児童福祉法改正（閣法）193回国会 ①家庭裁判所による２か月ごとの一時保護審査 ②28条審判前の指導勧告（却下後の指導勧告） ■児童虐待防止法改正（閣法）193回国会　接近禁止命令の場面の拡大 ▲新たな社会的養育の在り方に関する検討会「新しい社会的養育ビジョン」平成29年８月２日
2018	民法改正（閣法）196回国会：成人年齢18歳	▲児童相談所運営指針改定 ▲養子縁組民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律制定に基づく改訂 ★目黒区事件（５歳女児暴行死） ★福岡県田川市事件（1歳児が衰弱死）
	成育過程にある者及びその保護者並びに妊産婦に対し必要な成育医療等を切れ目なく提供するための施策の総合的な推進に関する法律	▲一時保護ガイドライン策定 ▲児童相談所運営指針改定 ①移管時の切れ目のない引継ぎ，②通告後48時間以内の安全確認ができない場合の立入調査実施，③家庭復帰後の支援等，④警察との情報共有 ▲「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策について」平成30年７月20日
		▲児童相談所運営指針改定 移管先へのアセスメントシートに基づく判断結果の伝達 ▲児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議決定「児童虐待防止対策体制 総合強化プラン」（新プラン）平成30年12月18日 児童福祉司の増員（管轄人口３万人に１人）等
2019	民法改正（閣法）198回国会：特別養子縁組制度に関する改正	●児童福祉法改正（閣法）198回国会 児相長の特別養子の適格の確認審判申立権 ★野田市事件（小４女児暴行死）
	配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律改正（閣法）198回国会：連携協力機関に児相を明記 母子保健法改正（衆法）200回国会：産後ケア事業	●児童福祉法改正（閣法）198回国会 ①懲戒権の検討（改正附則），②児童相談所の体制強化（福祉司・SVの要件見直し・弁護士・医師・保健師の配置，心理司の配置基準法定化等），③児相設置促進（参酌基準），④要対協への情報提供努力義務，⑤子どもの意見表明権を保障する制度の検討（改正附則） ■児童虐待防止法改正（閣法）198回国会 ①親権者による体罰禁止，②介入機能と支援機能の分離，③早期発見努力義務の対象者の拡大（警察，婦人相談所，配偶者暴力相談支援センター等），④教職員等の守秘義務 ⑤被虐待児童の転居の場合の切れ目のない指導等のための移転先への情報提供等 ▲厚労省「児童虐待防止対策におけるルールの徹底について」令和元年６月７日 ★札幌市事件（２歳女児衰弱死）
2020		児童相談所数（支所含む）（7/1）241か所 児童福祉司数（4/1）4,234人 児童心理司数（〃）1,800人 弁護士（常勤）（〃）16人 児相配置警察官（〃）69人，OB225人 ---------- 警察署数（本部含む）（〃）　1,200か所 交番・駐在所（〃）12,505か所 警察官（〃）259,999人

⑶児童相談所運営指針策定

平成２(1990）年には，当時の児童問題の複雑化，多様化等に伴い，その一層効率的な運営が求められていたことから，それまで児童相談所の運営及び活動の要領を示していた児童相談所執務提要を廃止して，児童相談所における相談援助の方法を掲載し関係書類の様式等を参考資料として添付した児童相談所運営指針が定められた．同指針は，現在，法的には技術的助言という位置づけ（地方自治法245条の４第１項）になっており，自治体がこれに従わなければならない法的義務はないものの，児童相談所の現場においては，同指針に基づいて業務が行われているところが多い．

なお，平成６(1994）年には，平成元（1989）年に国連で採択されていた子ども権利条約（児童の権利に関する条約）に日本が批准している．大正14(1924）年のジュネーブ宣言や昭和34（1959）年の児童権利宣言など子どもの権利を取り上げた国際的宣言はあったが，同条約は，子どもを権利の主体として明確にしただけではなく，「参加する権利」としての意見表明権（同条約12条）が明文化された点で画期的な意義を有する．

平成10（1998）年，国連子どもの権利委員会から日本政府の児童虐待対応が不十分だと指摘され，適切な対策をとるべく勧告を受けた[2].

⑷子ども虐待対応の手引き策定

平成11（1999）年３月には，児童虐待相談対応件数が急増する中（平成10（1998）年度：6,932件から平成11（1999）年度：11,631件へ67.8％増となり，統計開始以降現在に至るまでの中で最大の増加率となった），児童相談所などの専門機関が虐待事例に適切に対処するため，支援段階や事例の特徴別に支援のあり方等を示した「子ども虐待対応の手引き」が策定された[3].

現場では，基本的に同手引きにそった児童虐待対応を行っている．ただし，一時保護の要否を判断するための「一時保護に向けてのアセスメントシート」は[4]，20年以上前から若干の修正のみで現在も使用されており，記入者の専門性の程度等によって判断に相当の差が生じる可能性があるものとなっている．例えば，同シート中，「③すでに虐待により重大な結果が生じている？」で掲げられている「外傷」の詳細として「外傷の種類と箇所」の記入が求められている．外傷の部位・程度によって重大性の判断に著しい差を生じるにもかかわらず，単に「外傷」とのみ，重大な結果の項目に掲げている問題などがある．

⑸児童虐待防止法制定

平成12（2000）年には，児童虐待相談対応件数のさらなる増加（平成11（1999）年度：11,631件から平成12（2000）年度：17,725件（52.4％増．史上２番目の増加率）を背景に，議員立法により児童虐待防止法が制定された．なお，同法案の審議をしていた衆議院青少年の問題に関する特別委員会（同年３月23日）において当時の全国児童相談所長会の要望項目として次の８点が挙げられた[5]．①児童虐待の定義の明確化，②児童虐待の禁止及び罰則，③関係機関の通告義務及び誤認通告の免責規定の法整備，④介入機能と相談・支援機能の役割分担，⑤立入調査の具体的権限の付与，⑥後見人の機関及び団体後見に変更，⑦親権の一部の一時停止，⑧懲戒権の廃止である．このうち，①②のうち一般的な子どもに対する虐待の禁止，③のうち一般的な通告義務と教職員等の子どもの福祉に職務上関係のある者の早期発見努力義務及び⑤は，制定時に盛り込まれた．

⑹平成16（2004）年児童虐待防止法改正

平成16（2004）年４月には，同法制定時の附則に施行後３年を目途とした検討規定があり，同年１月に大阪岸和田事件（中学３年生が十分な食事を与えられず，餓死寸前になった）や児童虐待相談対応件数の増加（同年度33,408件）を背景に，児童虐待防止法が改正された．

主な改正点は次の４点である．①児童虐待の定義中，放任虐待に，同居人による虐待の放置を，心理的虐待に，子どもが同居する家庭における配偶者間暴力（DV）等をそれぞれ加えた．②虐待通告の対象を「児童虐待を受けた児童」から「児童虐待を受けたと思われる児童」に修正した．③子どもの保護・自立支援，保護者への親子再統合の促進等を国や自治体の責務とした．④国や自治体は児童虐待防止のために必要な調査研究・検証を行うとした．

なお，④に基づき，平成17（2005）年以降，国の専門委員会による虐待での死亡事例の検証が開始された．この報告では，実際の死亡事例の検証から，児童相談所や関係機関の組織的対応の体制構築の不十分さ，対応方法等についての教育・訓練・指導（スーパーバイズ）の不十分さ，関係機関の連携の必要性，市町村の虐待防止ネットワークの構築・活用等が指摘された[6-8].

⑺平成16（2004）年児童福祉法改正

平成16（2004）年11月には児童福祉法も改正された．

主な改正点は次の２点である．①児童相談体制の強化（・市町村の役割明確化，児童相談所の後方支援，・要保護児童対策地域協議会（要対協）の法定化，・政令市の児童相談所設置），②司法関与の見直し（・児童福祉法28条審判に基づく措置の期限化（２年），指導勧告制度の導入，・18歳超の子どもに関する児童相談所長の親権喪失請求権）．改正に伴い，翌年２月に市町村児童家庭相談援助指針及び要保護児童対策地域協議会設置・運営指針が策定され，同年３月には児童相談所運営指針及び子ども虐待対応の手引きに所要の改正がなされた．

この法改正は，これまで児童相談所が担ってきた児童虐待対応について，第一義的な子ども家庭相談の窓口として市町村を位置づけ，高度に専門的な相談への対応は児相に担わせ，後方支援機関として位置づけた．また，児童虐待対応では，関係機関間における情報共有が重要であり，一部の地域で構築されていた虐待対応ネットワークを「要対協」として法定化して位置づけを明確にした．要対協は，関係機関が情報共有して要保護児童を

早期に把握することで迅速に必要な支援を開始できる点がその意義のひとつである．ただし，本改正では，要対協を設置することができるとするにとどまり，要対協の設置義務までは定められなかった．要対協は，現在では要保護児童の適切な保護又は要支援児童若しくは特定妊婦への適切な支援を図るため，関係機関，関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者その他関係者により構成され，その設置が市町村の努力義務とされている（児童福祉法第25条の２）．

さらに，家庭裁判所の承認（児童福祉法28条審判）に基づく子どもの里親委託等の措置期間について，期限なしを２年に制限し，保護者への指導の効果等を考慮して，必要な場合は措置期間を２年間更新することにつき家庭裁判所の承認を要することとした．加えて，児童虐待を行った保護者等への指導の実効性を高めるため，承認審判の際，都道府県（児童相談所）に対して保護者への指導措置を勧告できる「指導勧告制度」を新設した．措置の期間制限により，児童虐待等によって子どもを家庭から分離したままにするのではなく，児童相談所が，期間内に積極的に保護者指導を行うことで子どもが家庭に復帰できるようにし，また指導勧告制度により保護者指導をより実効性のあるものにした．

今回の改正では，⑹の改正と合わせて，児童虐待対応体制を充実させるだけではなく，家庭支援による児童虐待予防と児童虐待発生後でも家庭支援の方向性を示したものと考える．

⑻児童相談所運営指針改定

平成19（2007）年１月には，前年の長岡京事件（３歳男児がしつけと称して食事を与えられず餓死）の影響もあり，児童相談所運営指針が改定され，①48時間ルール（当時の児童虐待防止法８条２項で，安全確認等を「速やかに」行うよう努めるとの規定については，48時間以内に行うことが望ましいとした），②虐待通告受理の徹底，③在宅ケースの定期的フォロー，④関係機関相互の情報共有の徹底が追加された．

⑼平成19（2007）年児童虐待防止法及び児童福祉法改正

平成19（2007）年５月，児童相談所運営指針改定に引き続き，虐待死亡事例の発生等を背景として，議員からの提案により児童虐待防止法及び児童福祉法が改正された．

主な改正点は次のとおりである（①～⑦：児童虐待防止法関係，⑧：児童福祉法関係）．

①虐待によって子どもが心身に重大な被害を受けた事例分析の責務の明確化，②虐待通告後の安全確認の義務化，③保護者が指導に従わない場合の措置の明確化，④臨検・捜索制度の新設，⑤立入調査拒否の罰金の上限引上げ（30万円を50万円に），⑥接近禁止命令の新設，⑦地方公共団体の機関の，児童相談所等に対する資料・情報の提供，⑧要対協の設置努力義務である．

上記の改正点について補足すると，虐待による子どもの死亡事例において，虐待通告を受けた後の子どもの安全確認の重要性が認識され，子どもの安全確認をそれまでの努力義務から義務化し（②），また，保護者の拒否や抵抗等により立入調査をできなかった例（福島県泉崎村事件／４回の立入調査が不奏功で，平成18（2006）年５月，３歳児が死亡）から[9]，裁判官の許可を受けて，必要であれば当該住居の施錠を物理的に破壊してでも，強制的に住居に立ち入ることのできる「臨検・捜索制度」を新設した（④）．

また，子どもを在宅のまま又は一時保護若しくは里親委託等の措置後に家庭に戻す際には，保護者指導が十分機能する必要があるが，保護者が指導に従わなかった場合の手続を明確化した（③）．児童相談所の指導に従わない場合，都道府県知事が勧告をすることができるが，依然として従わない場合，必要がある時には一時保護，里親委託等の措置，親権制限審判申立等をすることとされた．

このほか，平成15（2003）年の全国児童相談所の調査では，個人情報保護，法律の根拠等を理由に情報提供を拒否されたケースが報告された．そのため，児童相談所に具体的な調査権を付与すべきとの声が現場にあった．児童相談所の調査権（公務所や公私の団体に照会できる権限；刑事訴訟法197条２項や弁護士法23条の２など）は，現在でも一般抽象的な規定（児童福祉法12条２項，11条１項２号ハの「必要な調査を行うことができる」）に止まる．

⑦情報提供に関しては，地方公共団体の機関が，市町村や児童相談所から児童虐待防止にかかる資料又は情報の提供を求められたときは，一定の要件のもと，当該資料又は情報を提供できるとされた．しかし，情報等を提供するかはあくまで提供側が判断する点，対象が地方公共団体の機関に限られている点，児童虐待の場合に限られている点で十分な調査権ではなかった．

なお，同改正法の施行に合わせて，厚生労働省から「児童虐待を受けた児童の安全確認及び安全確保の徹底について」が発出されている[10]．

⑽平成20（2008）年児童福祉法改正

平成20（2008）年，地域における子育て支援の充実，要保護児童等に対する支援の強化等の措置を講ずることにより，総合的な次世代育成支援対策を推進することを目的として，①乳幼児家庭全戸訪問事業，養育支援訪問事業の法定化，②要対協対象の拡大（要支援児童，特定妊婦等），③被措置児童等虐待対応の明確化等の児童福祉法改正が行われた．

なお，平成22（2010）年１月には東京都江戸川区事件（７歳男児が継父と実母から暴行を受けて死亡）が起き，学校と市町村，児童相談所等の関係機関の連携が十分に機能しなかったことが問題点の一つとして指摘されたことなどを踏まえて，文部科学省・厚生労働省が「学校及び保育所から市町村又は児童相談所への定期的な情報提供に関する指針」を策定している[11]．

⑾平成23（2011）年民法・児童福祉法改正

平成23（2011）年，親権が児童虐待防止の障害になる

と指摘され，必要に応じて適切に親権を制限する必要性があるとして，民法に「親権停止制度」が新設され，親権喪失，管理権喪失の要件も整理された．合わせて未成年後見人についても複数後見や法人後見も可能となった．なお，児童虐待がしつけとしてなされることがあったため，懲戒権規定の削除も議論されていたものの，「必要な範囲内でのしつけすらできなくなるといった誤った受けとめ方がされないかなどといったことが問題視され」，「国民的理解が現時点で得られるのかどうか」などの指摘のため懲戒権規定の削除は見送られ，当時，空文化していた「懲戒場」の規定が削除されるにとどまった．

この改正では，それまであいまいだった一時保護中・里親等委託中及び施設入所中の子どもについての児童相談所長・施設長の権限を整理し，一時保護の長期化を可及的に防止することなどを目的として，児童福祉法も改正された．具体的には，①里親等委託中又は一時保護中の子どもに親権者がいないときは児童相談所長が親権を行使できる．②親権者が施設長等の採る措置を不当に妨げる行為を禁止し，緊急事態時に施設長等が必要な措置を採ることができる．③一時保護が2か月を超えることに親権者が反対しているときは，都道府県知事又は児童相談所長が児童福祉審議会から意見聴取することを義務化した．

なお，この改正に合わせて，平成24（2012）年3月，児童相談所運営指針の改定とともに，里親委託優先原則や里親支援が明記された．

また，同年4月には，子どもの安全確保を最優先に対応するため，児童相談所と警察との情報共有等の連携強化を図る必要があるとして，厚生労働省が「児童虐待への対応における警察との連携の推進について」を発出し（警察庁からも同趣旨の通達が出されている．），情報共有や人事交流など児童相談所と警察の連携が政策的に推し進められるようになった．

⑿平成28（2016）年児童福祉法等・児童虐待防止法・母子保健法改正

平成28（2016）年，児童福祉法の制定以来の抜本的改正が行われた．主な改正点は次のとおりである．①子どもの権利の明確化，②家庭養育原則，③国，都道府県，市町村それぞれの役割・責務の明確化，④子ども家庭支援拠点の整備努力義務，⑤特別区の児童相談所設置，⑥児相への，児童心理司，医師又は保健師，指導・教育担当児童福祉司及び弁護士配置，⑦医療機関等から市町村に対する要支援児童等の情報提供努力義務，⑧親子関係再構築支援は関係機関が連携して行うべきことの明確化，⑨養子縁組里親の法定化，養子縁組に関する相談支援を都道府県（児童相談所）の業務とする，⑩自立援助ホームの対象者に22歳の年度末までの間にある大学等就学中の者を追加した．

わが国の法律上初めて子どもの権利を正面から規定し，子どもが権利の主体であることを明確にし，又わが国では子どもの権利条約の国内担保法がないところ，「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」として子どもの権利条約を基礎とした条文となっている点でも画期的な改正となっている（①）．そのほか，子どもが家庭において心身ともに健やかに養育されるよう，児童の保護者を支援する責務を国や自治体に課した家庭養育原則（なお，必要な支援がなされても，家庭における養育が困難・不適当な場合は，家庭と同様の環境（養子縁組，里親等）における養育，それも不適当ならば，できる限り良好な家庭的環境（小規模施設）における養育がなされるよう必要な措置を講じる）を明記し（②），市民に最も身近な存在である市町村を子ども家庭支援の実践機関として位置づけ（③），子ども家庭支援のための拠点の設置（④）や要支援児童等の情報提供（⑦）など家庭支援の方向性を打ち出した内容になっている．

児童虐待防止法も改正され，①監護・教育に必要な範囲を超えた懲戒の禁止と，②児童相談所等に対して児童虐待に関する資料又は情報の提供ができる機関等を病院や学校，医師や教職員等に拡大した．

また，母子保健法改正では，妊娠期から子育て期まで切れ目のない支援のため，市町村が必要に応じて母子保健包括支援センター（子育て世代包括支援センター）を設置するよう努めなければならないこととされた[12,13]．この点，すでに平成18（2006）年の「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第2次報告）」でも切れ目のない支援の必要性が指摘されていた．この改正では，子どもの権利擁護を中核とし，子ども家庭支援，子どもの社会的養護の充実と自立支援を行うとともに，家庭支援等による虐待予防を図り，合わせて，児童相談所の体制整備等により迅速・的確な虐待対応を目指している．

なお，厚生労働省は4月に「児童虐待への対応における警察との情報共有等の徹底について」の中で[14]，警察が児童虐待の疑われる情報を覚知して児童相談所や市町村に過去の対応状況等を照会した場合に児童相談所等が応じることなどを定め，児童相談所等と警察との連携強化を図った．

⒀平成29（2017）年児童福祉法等改正

平成29（2017）年には，児童福祉法・児童虐待防止法が改正された．この改正は，⑿の改正附則において，改正後速やかに，司法関与及び特別養子縁組の利用促進の在り方について検討を加えるとされていたことから，厚生労働省が検討会を開催し，その議論を踏まえて改正されたものである．

主な改正点は，①親権者の意に反して2か月を超えて一時保護を行うときは，家庭裁判所の承認を要することとした．②児童福祉法28条審判をする前に家庭裁判所が指導勧告を行えるようにするとともに，審判前の指導勧告に基づく児童相談所の保護者指導を経て，家庭裁判所が申立を却下するときにも指導勧告を行うことができることとした．

この改正では，諸外国と比較して，児童福祉分野の司

法の関与が少ないわが国において，親子分離という強力な権利制限について司法によるチェックを導入し，又虐待をした保護者が児童相談所の指導に応じない場合も少なくないところ，できる限り子どもを在宅させたままで保護者指導を実効性あるものにするために審判前の指導勧告制度を導入した．

なお，同年８月には，（12）の改正において，子どもが権利の主体であることが明確にされ，家庭養育原則が示されたことを受けてその理念を具現化するために，「新しい社会的養育ビジョン」が策定された[15]．同ビジョンでは，前記法改正の原則を実現するための改革項目として，①市区町村を中心とした支援体制の構築，②児童相談所の機能強化と一時保護改革，③代替養育における「家庭と同様の養育環境」原則に関して乳幼児から段階を追っての徹底，家庭養育が困難な子どもへの施設養育の小規模化・地域分散化・高機能化，④永続的解決（パーマネンシー保障）の徹底，⑤代替養育や集中的在宅ケアを受けた子どもの自立支援の徹底などを挙げている．

⑭児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策等

平成30（2018）年３月，東京都目黒区事件（５歳女児がしつけを名目とした虐待行為により死亡）が起きた．この事件では，被害女児が生前に書いた手紙が公開され，社会に大きな衝撃を与え，児童虐待防止を強力に進めるべきとの声が高まった．この事件を契機に，政府は同年７月の関係閣僚会議で，児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策（①転居した場合の児童相談所間における情報共有の徹底，②子どもの安全確認ができない場合の対応の徹底，③児童相談所と警察の情報共有の強化，④子どもの安全確保を最優先とした適切な一時保護や施設入所等の措置の実施，解除，⑤乳幼児健診未受診者等の緊急把握など）を打ち出し，これに基づき，児童相談所運営指針が改訂され，厚生労働省等から通知が発出された[16]．さらに，同年12月には，厚生労働省が「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」（新プラン）を打ち出し，児童福祉司の大幅増員（平成29（2017）年度約3,240人を，平成31（2019）年度から令和４（2022）年度までに2,020人程度増員）等の児童相談所の体制強化を図ることとした[17]．

⑮児童福祉法等改正

令和元（2019）年には，平成30（2018）年３月の目黒区事件，及び平成31（2019）年１月の千葉県野田市事件（10歳女児がしつけを名目とした虐待行為により死亡）を契機に，児童福祉法，児童虐待防止法，配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律等が改正された．

まず，児童虐待防止法の改正では，２事件がしつけを名目とする虐待行為があったことを考慮して，①親権者による体罰禁止が明記されるとともに，改正附則において懲戒権の在り方について検討することが定められ，野田市事件では，被害女児が虐待を訴える内容が書かれた文書を教育委員会が虐待保護者に渡していたため，②教職員等の児童虐待早期発見努力義務を有する者に，児童虐待を受けたと思われる子どもに関する秘密を漏らしてはならないとの規定が追加された．また，児童相談所が児童虐待に対して積極的な介入を図れるよう，介入機能（部署）と支援機能（部署）を分離することも定められた．

そして，２事件をはじめとして児童虐待の背景に配偶者間暴力（DV）があったことから，DV対策との連携強化のために，③DVに関わる婦人相談所，配偶者暴力相談支援センター又は婦人相談員等が児童虐待の早期発見努力義務の課される団体，職種として追加されるとともに，配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律の改正によって，連携協力機関に児童相談所が追加された．

次に，児童福祉法の改正では，児童虐待対応強化のために，①児童相談所の体制強化（児童福祉司及び指導・教育担当児童福祉司の任用要件の見直し，児童心理司の配置基準の法定化，弁護士，医師及び保健師の配置等）や②児童相談所の設置促進などが定められた．

なお，令和元（2019）年６月に札幌市事件（2歳児が衰弱死）が起き，児童相談所，警察等の介入後に子どもが死亡した．事件の検証報告では，子ども虐待において重要な役割を担っている母子保健施策として，本事件では十分な保健師支援活動がなかったとされている．この事件を受けて，同月７日，厚生労働省が「児童虐待防止対策におけるルールの徹底について」を発出し，リスクが高い場合の躊躇ない一時保護や虐待通告後48時間以内の安全確認などのルールの徹底が示された．

また，同月には，特別養子縁組制度の利用促進のために，民法等の改正が行われ，養子の年齢要件の引き上げ（原則６歳未満が15歳未満に），同縁組にかかる手続の見直しが図られた．

２．これまでの児童虐待にかかる法令等の推移のまとめ

戦後，児童福祉法が制定されて以降，同法に基づき児童虐待対応が行われていたが，平成12（2000）年，相談対応件数の増加を受けて，児童虐待対応に特化した法令として児童虐待防止法が制定された．その後は両法に基づき児童虐待への対応が行われることになった．実務の運用面では，児童相談所運営指針，子ども虐待対応の手引きが策定され，児童虐待防止対策は整備されたようにも思われた．

しかし，その後も相談対応件数は増加の一途をたどっている．平成16（2004）年以降は，社会的に大きな衝撃を与えるような虐待死亡事例が起きると法改正等の児童虐待防止対策に反映された．しかし，相談対応件数は増加し続け，死亡事例（心中以外の虐待死）も平成30（2019）年まで，毎年50件前後を記録し続けている[18]．平成19（2007）年の法改正では，児童相談所に臨検捜索の権限を与え，実務の運用として虐待通告後48時間以内の安全確認を当初は「望ましい」としていたが，平成30（2018）年から翌年にかけて，大々的に報道される虐待死亡事例が起きると，虐待通告後48時間以内の安全確

認を徹底し（現在も児童相談所運営指針では「望ましい」のままである），健診未受診，未就園等のすべての子どもの把握など家庭への監視を強化した対策がとられるようになった．また，児童虐待にかかる警察との情報共有や人事交流による連携強化を政策的に推進し，強権的な児童虐待対応の傾向となった．これらの改正にもかかわらず，児童虐待対応における司法の関与はいまだに少ない（例えば，場合によっては強制的な親子分離となる一時保護の開始に関する司法審査も現時点では未実施である）．

その一方で，平成28（2016）年の児童福祉法改正では，市町村に家庭支援の役割を担わせ，子ども家庭支援拠点の設置や子育て世代包括支援センターの全国展開など妊娠期から切れ目のない家庭支援を積極的に行う虐待予防政策も始まった．それまでも指摘されていた家庭支援による虐待予防が法律で明確にされたといえる．

しかし，令和２(2020）年の「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第16次報告）」では，妊娠期から支援を必要とする養育者への支援強化，関係機関の連携及び役割分担による切れ目のない支援，乳幼児健康診査未受診等の子ども・家庭に対する虐待予防の視点をもった支援の実施等の支援を中心とした課題がいまだに指摘されている[19]．なお，平成28年（2016）年の改正児童福祉法の理念，子どもの権利擁護，家庭養育原則等を具現化するために策定された「新しい社会的養育ビジョン」がその後の子ども福祉施策の方向性の基礎となっている．

III．児童虐待対応の現状と児童虐待対応の現場

１．児童相談所の体制等

⑴設備・人員

児童相談所数（支所を含む）241か所（令和２(2020）年７月１日現在），児童福祉司数4,234人（同年４月１日現在．厚生労働省は，令和４(2022）年度までに5,260人程度に増やす目標である．），弁護士（常勤）16人（同）である．なお，警察の体制（同年４月１日現在）は，警察署（警察本部を含む）1,200か所，駐在所・交番12,505か所，警察官259,999人である[20,21]．警察が取り扱う事案のうち児童虐待対応はごく一部にすぎず，全警察官が児童虐待対応に充てられるわけではないが，児童相談所の受付件数の約36％が児童虐待相談対応であり，全児童福祉司が児童虐待に対応しているわけでもない．

⑵全国児童相談所の児童虐待相談対応件数

令和元（2019）年度の児童虐待相談対応件数が193,780件であった．ただし，平成26（2014）年頃より警察からの通告（特に，いわゆる面前DVが心理的虐待として通告される件数）が増加し，令和元（2019）年度は児童虐待相談対応件数のおよそ半数（49.8％．警察の統計資料では，令和元年中の警察からの通告件数全体に占める心理的虐待（面前DV）の割合は約72％（約43％））であった．しかも，面前DVの通告事例の中にはDV相談のために被害者が警察を訪れて，その家庭に子どもがいるケースや，夫婦間の口喧嘩で一方が勢いで110番をしたケースなどと，本来の面前DVではないケースも含まれている．また，虐待による死亡事例の報道の影響もあり，近隣知人からの通告も増えている（13.0％）[22]．そして，乳幼児の泣き声でも虐待を心配した通告も多く，その多くが虐待を疑わせる事情のない事例である．かかる状況をみるに，単純に児童虐待が増加しているとみることには疑問がある．

２．一般的な児童虐待対応のフロー

具体的な児童虐待対応例をもとに，児童虐待対応のフローを説明する（図１）．

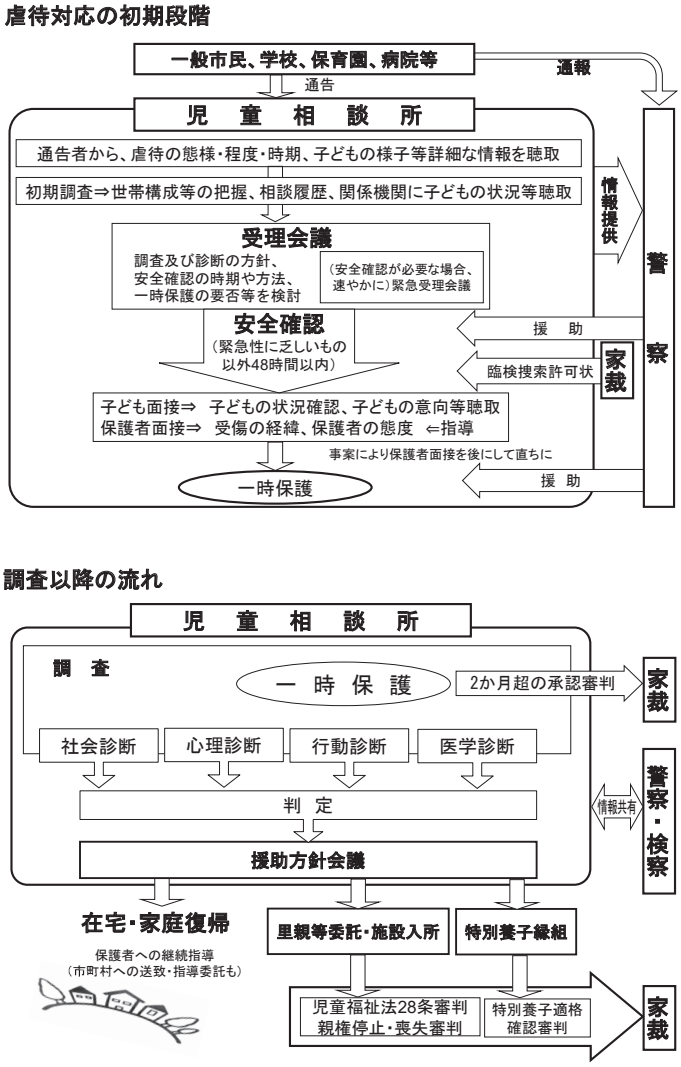
学校から「小学４年生男児の腕にあざがあり，どうしたのか尋ねたところ，母親から叩かれたと話した．」ということで児童相談所に虐待通告が入った．児童相談所職員は，通告者である学校から，子どもが話した詳細な内容や子どもの意向（家に帰りたくない等）を聴取するとともに，可能であれば子どものあざの状況を写真等で確認する．また，初期調査として，世帯構成等を把握し，過去の相談履歴の確認，学校以外の関係機関があれば子どもや家庭の状況の聴取等可能な限りで調査する．場合によっては，児童福祉司が直接子どもと面接してその状況等を確認する．

そして，本事例では，緊急受理会議を開催し（特に緊急を要しないと思われる事例では，さらに詳細な調査や指導を先行させて，週１回開催される受理会議においてそれまでの調査や指導状況を報告して方針を決める），あざの状況，受傷の経緯，これまでの生活状況又子どもの意向等を総合して対応を判断する（警察に児童虐待情報を全件提供している児童相談所では虐待の種別・内容（子どもの泣き声がするというだけの通告であっても）に関係なく警察に情報提供する）．例えば，あざの状況が軽度で，子どもの話では金を家から持ち出して，嘘を言ったことで，初めて１回叩かれたというもので，学校によれば特段問題のある家庭ではなく，子どもも特に家に帰ることに不安を訴えることもないという場合，一時保護することなく，まず，保護者に指導することが考えられる．逆に，あざが複数認められ，明らかに重度とわかる傷害とか，子どもが怖がって家に帰りたくないと訴えているなどの事実があれば，緊急に一時保護を行うことが考えられる．

児童相談所は，子どもを一時保護したか否かにかかわらず，基本的には，受理した後，子どもや保護者の状況，家庭環境等に関する調査を実施し，これをもとに各診断（児童福祉司が行う社会診断，児童心理司が行う心理診断，児童精神科医による医学診断，一時保護の際，児童指導員等が行う行動診断）を総合した判定を経て，子どもの処遇について援助方針を決定する．

子どもの処遇に関しては，家庭養育原則に基づき，基

図１　虐待対応の初期段階と調査以降の流れ



本的には，子どもが家庭（親族を含む）に戻り安全に生活できるように支援をしていく．この際，保護者に対して児童福祉司等が継続指導することがある．また，事案に応じて，児童相談所から市町村に対して指導委託や送致をして，市町村による家庭支援をすることが考えられる．仮に，児童相談所等による家庭支援によっても子どもの安全を確保して家庭に子どもを戻すことができないときは，家庭以外の子どもの生活場所を探すことになる．その場合，家庭養育原則にしたがって，子どもを長期間にわたって家庭に戻すことができない場合は永続的な解決としての特別養子縁組を検討し，それが難しいようであれば，代替的養育としての里親やファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業者）に委託することを，子どもの状況に適合する里親等がいなければ，小規模施設に入所させることを検討していくことになる．

３．現場における問題

⑴複数の通告（通報）先

児童虐待防止法では，虐待通告先として，市町村，都道府県の福祉事務所，児童相談所を規定している．また，児童虐待は犯罪であるとの認識が広がり，警察への通報も一般化している．そうすると，場合によっては，通告（通報）が複数の機関になされることがあり，それぞれの機関で別個に虐待対応することになる．そうすると，限られた人員を有効に活用することができなかったり，情報が錯綜したりする．このような状態は迅速・的確な虐待対応のために相当とはいえない．

また，通告（通報）する者が，どこに通告すべきか迷い，通告をためらう可能性もあり，結果的に児童虐待が見過ごされてしまいかねない．

さらに，虐待内容と通告先とのミスマッチも懸念される．例えば，軽度の虐待が児童相談所に多数通告されると，本来児童相談所が対応すべき事例に対応できなくな

り，重度の虐待が，主に支援を行うべき市町村に通告されると，迅速な対応に欠けることになり，より重篤な結果を引き起こしかねない．このように，ミスマッチは，適切な虐待対応につながらない可能性がある．

⑵司法の関与

児童虐待対応において，司法（主に家庭裁判所）が関与する場面は相当限られている．里親委託等の措置に親権者が反対するときの児童福祉法28条審判，親権者の親権行使の不適当等による親権制限審判，2か月を超える一時保護に親権者が反対するときの承認審判及び臨検捜索においてようやく司法の関与がある程度である．

児童虐待対応の過程では，一時保護の開始，立入調査，面会通信制限等の子どもや保護者の権利を制限する処分が日常的に実施されているが，現在では，行政（児童相談所）の判断のみで実施されている．不当な権利制限につながりかねない状態であるのに，司法がこれをチェックし，不当な権利制限を可及的に防止することは人権擁護の観点から重要である．

なお，厚生労働省の児童相談所における一時保護の手続等の在り方に関する検討会において，一時保護開始の判断について新たな司法審査の導入を実現すべきとの指摘がされている[23,24].

⑶警察との連携

平成24（2012）年頃から，厚生労働省の通知で，児童相談所と警察との連携が強化され，児童虐待による死亡事例の発生のたびに警察との連携強化が推進されてきた[25].

しかし，児童虐待対応において警察が関与し捜査が優先された結果，児童相談所等の活動が制限されることもある．例えば，性的虐待の事例では，保護者に児童相談所が接触しても（一時保護の旨を告げるため，保護者と面接をしなくても電話等で連絡をとる），捜査への支障回避のため（又は警察からの要請で）具体的な虐待内容を話せず，ケースワークが進められないことがある．

また，児童相談所はあくまで相談機関であり子どもの福祉を目的に活動するが，警察は捜査機関であり犯罪検挙を目的とするため，児童虐待対応の考え方に違いが生じる．児童相談所と警察が連携する場合，多角的視点に基づく対応といえる一方で，円滑な児童虐待対応に支障も生じうる．

警察の設備や人員体制は児童相談所より充実しており，機動的な児童虐待対応には警察の協力は欠かせない．児童虐待防止対策の一環で，児童相談所に警察官を配置する自治体が増えているが，警察官を児童相談所に複数配置している自治体でも死亡事例は発生しているし，相談機関に警察官を配置することで，子どもの養育に悩んだ保護者が子どもを叩いたことを相談した場合に，相談者の意図に反し（相談機関の重要な守秘に反し）警察に伝わってしまう可能性がある．警察への情報提供を恐れて相談を避け，逆に虐待を助長してしまう恐れがある[26,27].

このほか，警察は，少年警察活動規則38条2項に基づき，児童相談所に対していわゆる面前DVを通告するが，DV事例は市民に身近な市町村による支援になじむ反面，その通告の多さが児童相談所の業務圧迫につながる[28].

IV．今後の課題と提言

1．体系的な児童虐待防止対策

死亡事例等が発生すると，その事例における虐待対応で不十分だった点について，法律改正が施されたり，厚生労働省が通知を出したりするという状況は，対策が後手に回っていることの表れであると言わざるをえない．特に近年はその傾向が強く，その都度法律改正をするため，法律のつぎはぎ感が否めない．しかも，法律改正等がなされても児童虐待相談対応件数は増加し，虐待による死亡事例も続発している現状をみるに，前記のような後追いの法律改正等では児童虐待防止対策に必ずしも効果的ではないことを表していると考える．

児童虐待防止法制定当時から，全国児童相談所長会からの要望では，懲戒権の廃止，親権の一部の一時停止などが挙げられ，そのときは法制化されなかったものの，その後の虐待死亡事例の発生等を契機として，法改正に取り入れられたり，検討対象になったりするなど10～20年が経過して現実化している．また，同要望として掲げられていた介入機能と相談・支援機能の役割分担も，本来，前者を警察等他の機関に，後者の，介入後の家庭環境改善を児童相談所に担わせるというものだったが，法改正によって児童相談所内とはいえようやく介入部門と支援部門を分離した．また，過去の虐待による死亡事例の検証においてすでに指摘されていた，スーパーバイズの重要性や妊娠期からの切れ目のない支援などを制度化するのにも10年以上がかかっている．

このように，現在の児童虐待対応に必要とされる対策は以前から認識されていた．そして，このような対策が遅くとも児童虐待防止法制定時に体系的に法律に組み込まれていたら，子どもが虐待によって命を落とすことを防ぐことができた事案もあったのではないかと思える．そのため，これまでのような，死亡事例が起きてから新たに児童虐待防止対策をとるのではなく，現在でもすでに指摘されている問題点を考慮した，しかも，体系的な法律改正とこれに基づく実務の運用方針の改定を速やかに行うべきであると考える．

なお，以下，虐待が起きた後の対応について提言をするが，家庭支援による虐待予防が重要である．その点は一定の法律等改正が行われており，死亡事例検証報告でも指摘されているとおり，各関係機関・関係者が各々の役割や業務を実践すること（例：通常の保健師の支援活動等）が重要である．

2．具体的な改正の提言

⑴虐待通告窓口の一元化

子どもの権利擁護を中核とした子どもにかかわる施策

の方向性を表した「新しい社会的養育ビジョン」を基礎とした施策，例えば，市町村の子ども家庭支援拠点の設置，特別養子縁組利用促進のための法改正などが実現されている．しかし，虐待通告窓口の一元化について，現行の虐待通告体制には問題がある．そこで，児童相談所虐待対応ダイヤルとして運用中の189の仕組みを活用し[29]，通告先を一本化した上で通告内容に応じた適切な機関に直ちに振り分け，振分先の機関が速やかに対応する必要がある．

⑵虐待対応過程における司法関与

同ビジョンの中の司法の関与についても，わが国では児童虐待対応に司法が関わる場面が限られている．特に，児童相談所の一時保護は，子どもを家庭から分離する処分であり，子どもの人権侵害になりうるが，現行法上は，2カ月を超え，親権者の反対がある場合に限り家庭裁判所の承認が求められるだけである．そこで，少なくとも一時保護の開始時点から司法がその適正性をチェックすべきである．

さらに，一時保護の場面だけではなく，子どもや保護者の人権制限に関わることの多い児童虐待対応過程（一時保護，保護者指導等）には一貫して司法が関与すべきである．具体的には，一時保護決定時点から家庭裁判所が関与しその適否を審査し，一時保護後の子どもの処遇については児童相談所からの報告・意見を受けて家庭裁判所が判断する．また，子どもを家庭から分離せずに家庭養育を実現するために，保護者に対する実効性のある指導が必要であれば，児童相談所の申立を受けて（一時保護後の処遇判断は家庭裁判所が職権で）家庭裁判所が直接保護者に指導命令をなし，その結果によっては子どもの家庭からの長期的分離，親権制限，さらには特別養子縁組の手続に進めるものとする．そうすることで，保護者に当該指導にしたがった家庭環境改善などの動機づけになり，積極的な家庭環境改善につながれば，ひいては子どもの家庭養育の継続の実現が期待できる．

⑶警察の虐待対応機関としての法定化

同ビジョンには掲げられていないが，現在，警察との連携強化が推進されている．児童相談所長会の要望項目にある，介入機能と支援機能の分離について，要望にもあるとおり介入（一時保護等の強制的権限行使）は，警察に担わせることが相当である．警察は児童相談所と比較して非常に十分な設備，人員を有しており，現在でも相当数の児童虐待に関わる通報を受けて対応している．しかし，警察は，児童虐待防止法上，主たる対応機関ではなく，児童相談所等の援助機関として扱われている．そこで，警察を通告先機関として法律上明確に虐待対応機関として位置づけ，通告を受けた後の安全確認，一時保護にかかる権限を付与する．

ただし，児童虐待の中には，必ずしも警察による強権的な対応に適しない事案もある．警察に多くの強制的権限を与えた場合の不当な人権侵害のおそれもある．そこで，前記⑴の虐待通告窓口一元化により，一元化された窓口が緊急を要する事案など警察による強権的対応が相当なものを警察に振り分け，児童相談所，市町村による対応が相当な事案をそれぞれに振り分ける方法が考えられる．また，警察の強制的権限行使については司法関与により可及的に不当な人権侵害を防止することが考えられる．

このように，警察を児童虐待対応機関として法定化し，通告窓口一元化や司法関与制度と組み合わせることによって，事案の内容に適合した機関が対応でき，現在，警察から児童相談所に通告されて業務を圧迫している，いわゆる面前DV通告については，警察から市町村に対して情報提供してDV防止施策につなぐことで迅速なDV被害者保護にも資する．

V. 結語―提言の実現に向けて―

以上のように，新しい社会的養育ビジョンには，子どもの権利擁護を中核とした様々な改革が提示されている．前記の3つの提言もあくまで子どもの権利擁護としての虐待防止対策であり，これだけが個別単体で実現されるべきではない．従来の子どもの命が失われるたびの後追いの虐待防止対策ではなく，同ビジョンのその他の子どもの権利擁護のための改革と一体として実現されなければならない．

提言の実現には，解決すべき問題が多い．例えば，虐待通告窓口一元化については，現行の189の体制を活用することで良いが，ここで最も重要なのは，適切な機関に振り分ける体制の整備である．ある程度の振分基準の作成ももちろん，通告を受ける者の専門性を担保しなければならない．また，司法関与については，外形的な制度構築は，法律改正によるが，実質的な制度構築については，家庭裁判所の児童虐待に関する専門性を担保しなければならない．さらに，警察の虐待対応機関とする場合は，現状を考えると，まずは，警察を通告先機関とすることから始め，近い将来，前二者と一体となった制度構築が必要である．

引用文献

[1] 磯谷文明，町野朔，水野紀子．実務コンメンタール児童福祉法・児童虐待防止法．東京：有斐閣；2020.
Isogae F, Machino S, Mizuno N. Jitsumu kommentar jido fukushi law and jido gyakutai boshi law. Tokyo: Yuhikaku; 2020.

[2] 町野朔．児童虐待防止システムの展開と展望．町野朔，岩瀬徹，編．児童虐待の防止―児童と家庭，児童相談所と家庭裁判所―．東京：有斐閣；2012．p.7.
Machino S. Jido gyakutai boshi system no tenkai to tenbo. In: Machino S, Iwase T, edited. Jido gyakutai no boshi: Jido to katei, jido sodansyo to Katei saibansyo. Tokyo: Yuhikaku; 2020.

[3] 厚生労働省．子ども虐待対応の手引き．https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv12/00.html (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Kodomo gyakutai taio no tebiki.] https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv12/00.html (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[4] 厚生労働省．一時保護決定に向けてのアセスメントシート．https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv34/dl/03_0003.pdf (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Ichiji hogo kettei ni mukete no assessment sheet.] https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv12/00.html (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[5] 全国児童相談所長会．児童虐待に関する全国児童相談所アンケート結果．http://www.zenjiso.org/wp-content/uploads/2015/03/ZENJISO069_7.pdf (accessed 2020-09-01)
Zenkoku jido sodanshocho kai. [Jido gyakutai ni kansuru zenkoku jido sodansho enquete kekka.] http://www.zenjiso.org/wp-content/uploads/2015/03/ZENJISO069_7.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[6] 子どもの虹情報研修センター．子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第1次報告）．http://www.crc-japan.net/wp-content/uploads/2021/03/report01.pdf (accessed 2020-09-01)
Kodomo no niji joho kenshu center. [Kodomo gyakutai ni yoru shibo jirei to no kensho kekka to ni tsuite (dai 1 ji hokoku).] http://www.crc-japan.net/wp-content/uploads/2021/03/report01.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[7] 子どもの虹情報研修センター．子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第2次報告）．https://www.crc-japan.net/wp-content/uploads/2021/03/report02.pdf (accessed 2020-09-01)
Kodomo no niji joho kenshu center. [Kodomo gyakutai ni yoru shibo jirei to no kensho kekka to ni tsuite (dai 2 ji hokoku).] https://www.crc-japan.net/wp-content/uploads/2021/03/report02.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[8] 地方公共団体における児童虐待による死亡事例等の検証について（H20.3.14雇児総発第314002号）．https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv28/dl/01.pdf (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Chiho kokyo dantai ni okeru jido gyakutai ni yoru shibo jirei to no kensho ni tsuite (Heisei 20.3.14 Kojisouhatsu-3140002).] https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv12/00.html (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[9] 川崎二三彦，増沢高．日本の児童虐待重大事件2000～2010．東京：福村出版；2014.
Kawasaki F, Masuzawa T. Nihon no jido gyakutai judai jiken 2000-2010. Tokyo: Fukumura Shuppan Inc; 2014.

[10] 厚生労働省．児童虐待を受けた児童の安全確認及び安全確保の徹底について．https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv23/index.html (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Jido gyakutai o uketa jido no anzen kakunin oyobi anzen kakuho no tettei ni tsuite.] https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv23/index.html (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[11] 文部科学省，厚生労働省．学校及び保育所から市町村又は児童相談所への定期的な情報提供に関する指針．平成22.3.24．雇児発0324第1号．https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/DV40/ (accessed 2020-09-01)
Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology & Ministry of Health, Labour and Welfare. [Gakko oyobi hokenjo kara shichoson matawa jido sodansho e no teikiteki na joho teikyo ni kansuru shishin (Heisei 22.3.24 Kojihatsu-0324-1).] https://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/DV40/ (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[12] 小林秀幸．近年の母子保健に関わる政策動向．保健師ジャーナル. 2020;76(4):260-267.
Kobayashi H. [Kinnen no boshi hoken ni kakawaru seisakudoko.] The Japanese Journal for Public Health Nurse. 2020;76(4):260-267.

[13] 小林秀幸．改正母子保健法―産後ケアの法制化．厚生福祉. 2020;6548:2-7.
Kobayashi H. [Kaisei boshi hokenho: sango care no hoseika.] Kosei Fukushi. 2020;6548:2-7.

[14] 厚生労働省．児童虐待への対応における警察との情報共有等の徹底について．https://www.mhlw.go.jp/content/000468711.pdf (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Jido gyakutai eno taio ni okeru keisatsu tono joho kyoyu to no tettei ni tsuite.] https://www.mhlw.go.jp/content/000468711.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[15] 厚生労働省．新たな社会的養育の在り方に関する検討会．新しい社会的養育ビジョン．https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11905000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Kateifukushika/0000173865.pdf (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Aratana shakaiteki yoiku no arikata ni kansuru kento kai. Atarashi syakaiteki yoiku vision.] https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11905000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Kateifukushika/0000173865.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[16] 厚生労働省．児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策．https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000336046.pdf (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Jido gyakutai boshi taisaku no kyoka ni muketa kinkyu sogo taisaku.] https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11905000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Kateifukushika/0000173865.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[17] 厚生労働省．児童虐待防止対策体制総合強化プラン（新プラン）のポイント．https://www.mhlw.go.jp/

content/11900000/000676854.pdf (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Jido gyakutai boshi taisaku taisei sogo kyoka plan (shin plan) no point.] https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000676854.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[18] e-Stat. 児童相談所受付件数. 福祉行政報告例令和元年度児童福祉3. https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450046&tstat=000001034573&cycle=8&tclass1=000001149061&tclass2=000001149069&tclass3val=0 (accessed 2020-09-01)
e-Stat. [Jido sodansho uketsuke kensu. Fukushi gyosei hokokurei Reiwa gannendo jido fukushi 3.] https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450046&tstat=000001034573&cycle=8&tclass1=000001149061&tclass2=000001149069&tclass3val=0 (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[19] 子どもの虹情報研修センター. 子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第16次報告）. 2020. https://www.crc-japan.net/wp-content/uploads/2021/03/report16.pdf (accessed 2020-09-01)
Kodomo no niji joho kensyu center. [Kodomo gyakutai ni yoru shibo jirei to no kenshokekka to ni tsuite (dai 16 ji hokoku).] https://www.crc-japan.net/wp-content/uploads/2021/03/report16.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[20] 警察庁. 令和元年都道府県別統計資料. 令和2年版警察白書. https://www.npa.go.jp/hakusyo/r02/honbun/index.html (accessed 2020-09-01)
National Police Agency. [Heisei 1 nen todofuken betsu tokei shiryo. Reiwa 2 nen ban Keisatsu Hakusho.] https://www.npa.go.jp/hakusyo/r02/honbun/index.html (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[21] 警察庁. 令和2年警察白書. https://www.npa.go.jp/hakusyo/r02/pdf/pdfindex.html (accessed 2020-09-01)
National Police Agency. [Heisei 2 nen keisatsu hakusho.] https://www.npa.go.jp/hakusyo/r02/pdf/pdfindex.html (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[22] 厚生労働省. 令和2年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料. 2019. https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000676853.pdf (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Reiwa 2 nendo zenkoku jido fukushi shukan kacho / jido sodansho kaigi siryo 2019.] https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000676853.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[23] 厚生労働省. 児童相談所における一時保護の手続等の在り方に関する検討会. https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-kodomo_554389_00020.html (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Reiwa jido sodansho ni okeru ichiji hogo no tetsuzuki to no arikata nikansuru kentokai. 2021.] https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-kodomo_554389_00020.html (in Japanese) (accessed 2020-09-01)

[24] 厚生労働省.「児童相談所における一時保護の手続等の在り方に関する検討会」とりまとめ. 令和3年4月22日. https://www.mhlw.go.jp/content/000771368.pdf (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Jido sodansho ni okeru ichiji hogo no tetsuzuki to no arikata ni kansuru kentokai. Torimatome.] 2021. https://www.mhlw.go.jp/content/000771368.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[25] 厚生労働省. 児童虐待への対応における警察との連携の推進について. 平成24年4月12日. 雇児総発0412第1号. https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/dv/dl/120502_12.pdf (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Jido gyakutai eno taio ni okeru keisatsu tono renkei ni tsuite. (Heisei 24.4.12 Kojisohatsu-0412-1).] https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/dv/dl/120502_12.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[26] 産経新聞. 虐待早期発見へ新システム：児相と警察署がリアルタイムで情報共有. 埼玉県, 全国初の本格稼働. 2020.1.28. https://www.sankei.com/region/news/200128/rgn2001280008-n1.html (accessed 2020-09-01)
Sankei Shimbun Co., Ltd. [Gyakutai soki hakkenn e shin system; Jiso to keisatsusho ga real time de joho kyoyu, Saitama ken, zenkoku hatsu no honkaku kado.] https://www.sankei.com/region/news/200128/rgn2001280008-n1.html (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[27] 日本弁護士連合会. 児童相談所から警察への情報提供に関する意見書. 2019（令和元）年11月21日. https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2019/opinion_191121_4.pdf (accessed 2020-09-01)
The Japan Federation of Bar Associations. [Jido sodansho kara keisatsu eno joho teikyo ni kansuru ikensho.] 2019-11-21. https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2019/opinion_191121_4.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[28] 警察庁. 令和2年における少年非行, 児童虐待及び子供の性被害の状況. https://www.npa.go.jp/publications/statistics/safetylife/R2.pdf (accessed 2020-09-01)
National Police Agency. [Heisei 2 nen ni okeru shonen hiko, jido gyakutai oyobi kodomo no seihigai no jokyo.] https://www.npa.go.jp/publications/statistics/safetylife/R2.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)

[29] 厚生労働省. 児童相談所虐待対応ダイヤル「189」について. https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/dial_189.html (accessed 2020-09-01)
Ministry of Health, Labour and Welfare. [Jido sodansho gyakutai taio dial 189 ni tsuite.] https://www.mhlw.go.jp/content/000771368.pdf (in Japanese)(accessed 2020-09-01)