

視 点

児童虐待に関する法律とその改正

奥 山 眞紀子

I. 児童福祉法と児童虐待防止法

1. 児童福祉法

児童福祉法は社会福祉六法の一つで、昭和22（1947）年12月12日に制定された、子どもの福祉の根幹をなす法律である。

昭和20（1945）年8月第二次世界大戦が終戦となって、多くの孤児、浮浪児が、家がなく食べるものもない中で、世間にあふれていた。当時の「全国孤児一斉調査」ではその数は12万3,504人とされているが、暗数も多かったと考えられ、それ以上だったのかもしれない。政府は終戦後1か月余りで「戦災孤児等保護対策要綱」を策定し、翌年の昭和21（1946）年には「浮浪児その他の保護児童等の応急措置」等の対策をとり、その保護にあたった。そのような中、昭和21（1946）年11月に日本国憲法が制定され、昭和22（1947）年5月に施行された。新憲法制定直後の昭和21（1946）年12月には厚生大臣が中央社会事業委員会に児童保護事業に関する意見を諮問した。中央社会事業委員会は政府が考えている戦災孤児等の特殊な子どもたちへの対策だけではなく、全ての児童の福祉の増進を図る「児童福祉法」の制定を進言した。それに基づき、翌年8月に新憲法下での国会に児童福祉法案が提出され、11月に策定された。

このように、児童福祉法は多数の戦災孤児への対策に迫られる現実と、新憲法理念の下での理想とが交錯する中で成立した法律と考えてよいと思われる。つま

り、理想は高いものの、現実的には子どもたちを収容保護するための施設の量的充実が図られることが必要であった。戦後の混乱や物資の不足の中、何とか法の下に条件を整え、昭和23（1948）年には「児童福祉施設最低基準」が整えられたが生活に関する物理的基準であった。その後、同じく戦争孤児を抱えたイギリスをはじめとするヨーロッパから「ホスピタリズム」や「愛情剥奪」という問題意識が導入されてはきたものの、養育論より物理的生活保障が主たる考えであったと言っても過言ではない。

なお、児童福祉法の理想に比べて社会の子ども感はず変わらず、そのギャップを埋めるため、内閣総理大臣が招集した「児童憲章相談準備会」により作成された児童憲章（表）が昭和26（1951）年宣言された。内容的には画期的な宣言であった。その後、子どもの福祉のため、保育、障害者福祉、保健、慢性疾患対策なども児童福祉法の中で充実してきたが、理念は変わらずに過ぎてきたと言ってよい。

一方、児童福祉法は子どもの福祉すべてに関わる法律であり、多岐にわたっており、ただでさえ改正の繰り返しで、非常にわかりにくい法律となっている。また、「児童」を対象とした法律であることから、家族や親への対応が困難であった面もある。そのような中、昭和40（1965）年には母子保健法が成立した。それまで児童福祉の対象であった乳幼児の健康は母性保健と合わせて一貫した体系として整備された。その目的は「母性並びに乳児及び幼児の健康の保持及び増進を図

"Child Welfare Act" and "Act on the Prevention, etc. of Child Abuse" and Their Revision

Makiko OKUYAMA

国立成育医療研究センター

別刷請求先：奥山眞紀子 国立成育医療研究センター 〒157-8535 東京都世田谷区大蔵2-10-1

Tel : 03-3416-0181 Fax : 03-3416-0610

表 児童憲章

われらは、日本国憲法の精神にしたがい、児童に対する正しい観念を確立し、すべての児童の幸福をはかるために、この憲章を定める。

児童は、人として尊ばれる。

児童は、社会の一員として重んぜられる。

児童は、よい環境の中で育てられる。

- 一、 すべての児童は、心身ともに健やかに生まれ、育てられ、その生活を保証される。
- 二、 すべての児童は、家庭で、正しい愛情と知識と技術をもって育てられ、家庭に恵まれない児童には、これにかわる環境が与えられる。
- 三、 すべての児童は、適当な栄養と住居と被服が与えられ、また、疾病と災害からまもられる。
- 四、 すべての児童は、個性と能力に応じて教育され、社会の一員としての責任を自主的に果たすように、みちびかれる。
- 五、 すべての児童は、自然を愛し、科学と芸術を尊ぶように、みちびかれ、また、道徳的心情がうちかわれる。
- 六、 すべての児童は、就学のみちを確保され、また、十分に整った教育の施設を用意される。
- 七、 すべての児童は、職業指導を受ける機会が与えられる。
- 八、 すべての児童は、その労働において、心身の発育が阻害されず、教育を受ける機会が失われず、また、児童としての生活がさまたげられないように、十分に保護される。
- 九、 すべての児童は、よい遊び場と文化財を用意され、悪い環境からまもられる。
- 十、 すべての児童は、虐待・酷使・放任その他不当な取扱からまもられる。あやまちをおかした児童は、適切に保護指導される。
- 十一、 すべての児童は、身体が不自由な場合、または精神の機能が不十分な場合に、適切な治療と教育と保護が与えられる。
- 十二、 すべての児童は、愛とまことによって結ばれ、よい国民として人類の平和と文化に貢献するように、みちびかれる。

るため、母子保健に関する原理を明らかにするとともに、母性並びに乳児及び幼児に対する保健指導、健康診査、医療その他の措置を講じ、もって国民保健の向上に寄与することを目的とする」とされ、公衆衛生的な視点が強く打ち出されている。母子保健法が整備されたおかげで、母子健康手帳をはじめとする母子保健施策の充実が図られたことは言うまでもない。

その後も児童福祉法は状況に応じた改正が繰り返されてきた。最近では小児慢性特定疾患に関する法改正が記憶に新しいところである。

2. 児童虐待の防止等に関する法律

1) 法律の制定

児童虐待の存在が世間で知られるようになってきたのは1990年代に入った頃の民間団体の活動による。それまでも先駆的に児童虐待問題に取り組んでいた人は

おり、また、児童相談所も虐待に対応はしていたものの、民間団体の社会的発信があって初めて、社会が認知するようになり、通告数が増加していった。社会認知が高まった結果、行政も1990年代の半ばになって初めて「マネージメントモデル事業」を始め、民間団体の手法である多職種連携を取り入れるようになった。厚生省は児童福祉法の解釈を次々に通知として発信し、急速に増加する虐待通告にできるだけ適切に対応するモデルを作っていた。

また、厚生省は児童相談所が関わっていて虐待で死亡した事例の調査を行い、14例を発表。それにより、虐待対応を進めるべきという世論が高まった。それを受けて、平成12（2000）年に青少年問題特別委員会における議員立法として「児童虐待の防止に関する法律」（以下、防止法）が成立した。

その内容はそれまでの厚生省の通知を纏めたものの域を出ているとはいいがたいものであったが、児童福祉法の中から虐待の部分が取り出されて纏められ、児童福祉法第二十五条の「通告」という国民の義務に加えて、医師をはじめとする専門的職種は早期発見の義務が課されると同時に、通告が守秘義務違反にならないことが明文化されるなど、虐待対応だけに纏まった法律ができることで、虐待対応の方向性が示された。また、立法がメディアに取り上げられたことから、社会の関心がさらに高まり、通告が飛躍的に増加した。

2) 第1回改正

その結果、児童相談所が全てを抱えることの矛盾が明らかになり、平成16（2004）年の改正では、市町村の福祉事務所も通告先となり、専門性を必要とする対応は児童相談所が、その他は市町村が中心となって形成される多職種ネットワークである要保護児童対策地域協議会（以下、協議会）が対応することとなった。協議会は児童福祉法に定められており、協議会のメンバーが協議会で知り得たことを外部に漏らすことが禁じられる規定となっているので、守秘義務のある職種も協議会に情報提供できる仕組みとなっている。これにより、協議会は法律的に守秘義務がかかっていない民間団体も参加できる仕組みとなった。また、平成16（2004）年改正では、第一条（目的）に児童虐待が児童の権利を著しく侵害するものという文言が入れられ防止法成立時にはなかなか入れられなかった「人権」という言葉が入った。さらに、DV 目撃が虐待である

ことが明記され、保護者以外の同居人からの性的虐待も保護者のネグレクトという形ではあるが、虐待として定義に入れられた。また、虐待の早期発見から児童の自立支援まで各段階が国、地方公共団体の責務として位置づけられ、そのための関係者への研修、必要な調査研究や検証も責務として明記された。

3) 第2回改正

平成19(2007)年の第2回改正は、第1回改正で積み残しとなっていた立ち入り調査に関しての法整備が一番の目的であり、立ち入り調査が親に拒否された場合に裁判所の許可を得て解錠できる「臨検」が定められた。加えて、第一条(目的)に「児童の権利利益の擁護に資する」ことが明記され、国および地方公共団体の責務に医療体制整備が加えられ、さらに、都道府県における重大事例検証が義務付けられた。また通告後速やかな(運営指針では48時間以内とされている)安全確認も義務付けられた。児童福祉法も同時に改訂され、出産後の育児の問題が予想されるために支援を必要とする妊婦を「特定妊婦」として要保護児童対策地域協議会で対応できることとした。これらの多くは第1回改正で国・地方公共団体の責務とされた検証の一つとして開始された死亡事例検証の結果、妊娠期の問題や安全確認の問題が多いこと、医療の問題も少なくないことなどから法律に位置付けられた。またその検証が意味深いものであったことから都道府県に義務付けられたものである。

II. 平成28年の抜本的改正

平成27(2015)年9月、厚生労働省社会福祉審議会児童部会のもとに「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」が組織され、精力的な議論がなされ、平成28(2016)年3月10日に報告(提言)書が提出され(http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000116161.pdf)、それに基づいて児童福祉法、母子保健法、児童虐待防止等に関する法律等の改正案が国会に提出され、5月27日に法案が成立し、6月3日に公布された。その改正の概要は以下のとおりである。

1. 児童福祉法の理念の明確化、養育の原則

1) 子どもの権利に基づく福祉という原理の明確化

第一条に「全て児童は、児童の権利に関する条約の

精神にのっとり、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を等しく保障される権利を有する」と規定され、子どもが権利の主体であることが明らかとされた。日本は平成6(1994)年に国連の「児童の権利に関する条約」を批准しており、本来であればその時点で、児童福祉法の理念も「保護を受ける子ども」から「権利の主体としての子ども」に切り替わらなければならなかったのだが、それから22年たって、やっと本年、児童福祉法が改正され、その理念が明確になった。また、本来であれば、条約を批准した段階でそれを担保する法律ができてよいのだが、子どもの権利に関する法律がないこと自体が問題とも考えられる。

第二条第1項では「全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努める」とされた。つまり子どもの権利を守るために、国民が子どもの意見を尊重しなければならないこと(意見表明権)、子どもの最善の利益が優先して考慮されることなどが規定された。また、「良好な環境において生まれ」とされて、妊娠期からのケアの必要性も含んだ理念になっている。

2) 児童の養育に関する原則

第二条第2項および第3項では、児童の保護者は児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負うとされ、養育は保護者の権利だけではなく責任であることが明記された。加えて第3項では「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」とされ、子どもの養育は社会の責任でもあることが明記されている。なお、第三条では、上記第一条および第二条は「児童の福祉を保障するための原理」であり、常に尊重されるべきものであるとその重さを規定している。

そして、第三条第2項では「国及び地方公共団体は、児童が「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こととする」と規定され、子どものために保護者を支援すべきであることが明記された。臨床的には支援の対象は保護者も含め、家庭全体への支援と考えるべきである。

このように、家庭に支援がなされるべきであるとい

うことが明記され、そのうえで、第三条第2項において、「ただし、児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合は、児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう、また、児童を家庭及び当該養育環境において養育することが適当でない場合は、児童ができる限り良好な家庭的環境において養育されるよう、必要な措置を講ずることとする」とされた。つまり、子どもの養育の場として家庭がその機能を果たせない場合には、「家庭と同様の養育環境」、つまり里親、里親ファミリーホーム、養子縁組家庭などの「家庭」が与えられるべきという国連の「児童の代替的養護に関する指針」（平成21（2009）年12月国連総会決議）に則した考え方となっている。しかしながら、わが国では里親になる家庭が少ない。子どもを預かることが一般的になり、その支援も充実させて、子どもに「家庭」がある社会になることが求められているのである。ただ、子どもの問題によっては一時的にでも「家庭」ではない養育環境が必要になる場合もある。そのような場合でも、「子どもの最善の利益」を考えて、できるだけ家庭的（家庭に近い）環境が与えられるべきという方向性が示された。つまり大型の施設での集団養育が続くことは認められない方向性であるといえる。さらに、養育の「継続性」も明記され、養育者が交代するような施設養護はできるだけ避けることが必要となっている。

2. 市町村・都道府県・国の責務の明確化

改正児童福祉法第三条では、市町村、都道府県、国の責務の原則を明確化した。市町村は基礎自治体として支援を担い、都道府県はより専門的な対処が必要となる場合や広域的な対応を行い、国は体制整備、標準化等を行って助言することに加えて、必要な統計整備などの調査研究を推進することが盛り込まれた。なお、国会の議論において、すべての子どもの死亡事例検証（Child Death Review）がモデル事業としてなされることも明言された。

3. 体罰の禁止

体罰の禁止を法的に明文化することで虐待を減らせたり、養育の質の向上につながっている国が増加しており、日本でも体罰禁止の法定化の希望は多く聞かれる。専門委員会でも体罰禁止を法文に盛り込むことが提言されたが、民法の親権の一部の懲戒権との関係で、

今回は児童虐待の防止等に関する法律第十四条に「監護及び教育に必要な範囲を超えて当該児童を懲戒してはならない」という法文が入ったのみとなった。日本は国連に対して、「民法における懲戒権は体罰を許していない」と発言しており、今後のさらなる議論が求められる。

4. 子どもの権利擁護に関する児童福祉審議会の役割拡大

児童相談所が適切に一時保護できなかったことを子ども本人が訴訟を起こした事件や、そのために自殺した子どもの事例も記憶に新しい。このようなことを防ぐために、児童相談所等関係機関が子どもの権利擁護を適切に果たしていないと考えられる時には、子ども本人や代理人や関係機関等が児童福祉審議会に審議を行うように要請することができるようにするため、児童福祉法第八条で、児童福祉審議会が関係行政機関に資料提出を求めることができるとし、第九条で委員が公平な判断ができる立場の人間であることが必須と規定された。

5. 基礎自治体（市区町村）の支援

1) 母子保健における虐待防止の明確化

これまで、母子保健法には母子保健の目的としての「虐待防止」が含まれていなかった。今回の改正では、母子保健法第五条第2項において、「国及び地方公共団体は、母子保健施策を講ずるに当たっては、当該施策が乳幼児の虐待の予防及び早期発見に資するものであることに留意することとする」とされ、母子保健が虐待予防や早期発見に関わるものであることが明記された。

2) 子育て世代包括支援センター

妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援を行うため、母子保健法第二十二条において、その設置が市町村の努力義務として法定化された。

3) 子ども家庭支援の拠点の整備

児童福祉法第十条では、「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」と規定された。東京都等ではすでに、子ども家庭支援センターなどの名称で基礎自治体に拠点が置かれている。上記、子育て世代包括支援センターは母子保健を基盤としたすべての妊婦から子育て期までの支援、つまりポピュレーションアプローチであるが、こちらは、支援を必要とする子どもや家

庭への支援拠点である。市町村の事情に合わせた形で連携して対応することが望まれる。

4) 要保護児童対策地域協議会調整機関の専門職配置

要保護児童対策地域協議会調整機関としての機能は基礎自治体が実施しているが、上記の「拠点」が整備されれば、そこが調整機関としての機能を果たすことになると考えられる。その調整機関には専門の人材が必要であるため児童福祉法第二十五条において、専門職を置くことが規定され、その専門職は厚生労働大臣が定める基準に適合する研修を受けることが義務となった。

5) 要支援児童等の情報提供

児童福祉法第二十一条には、「要支援児童等（支援を要する妊婦、児童及びその保護者）と思われる者を把握した病院、診療所、児童福祉施設、学校その他児童又は妊産婦の医療、福祉又は教育に関する機関及び医師、看護師、児童福祉施設の職員、学校の教職員その他児童又は妊産婦の医療、福祉又は教育に関連する職務に従事する者は、その旨を市町村に情報提供するよう努めることとする」という規定が盛り込まれ、虐待を受けていると思われる子どもの通告に加えて、支援を必要としている子どもやその家庭および妊婦に関する情報提供を市町村に行うことが義務付けられた。できるだけ、当人の同意があるとよいし、その場合、医療機関では診療情報提供書を出すことができる。しかし、今回の改正では、本人家族から市町村の支援を拒否された場合でも、市町村に情報提供ができるよう、同条2項において、「刑法の秘密漏示罪の規定その他の守秘義務に関する法律の規定は、こうした情報提供を妨げるものと解釈してはならない」との規定が明記された。

6) 通所・在宅指導措置

虐待通告の90%以上が保護の措置は取られずに在宅での支援となっている。その中には、虐待ではあるが、身体の危険が大きいために在宅支援になっている事例が非常に多い。にもかかわらず、殆どが、いわゆる「見守り」として、適切な支援がなされていない実態がある。児童相談所が福祉司指導としていても、多忙で「指導」とはならず、時折の状況確認がせいぜいであることも多く見受けられる。また市区町村で支援しようとしても強制力がないために支援が拒否されることも少なくない。今回の児童福祉法改正により、在宅支援を有効に行えるように、第二十六条で、「児童

相談所長は、通告等を受けた児童・保護者に対し、通所又は在宅において指導し、又は市町村等に委託して指導させることができることとする」と規定され、児童相談所の責任の下、市区町村が支援に入ることができる仕組みとなった。

7) 児童相談所から市町村への事案送致

近年、警察からのDV目撃に関する通告が急増しており、児童相談所業務を圧迫している。DV目撃に関しては、DVへの対応が主として市区町村であることから、市区町村が家庭全体の支援を行うことが望ましいケースが少なくない。そこで、児童福祉法第二十六条で、児童相談所から市区町村への送致、通知ができる規定ができた。厚生労働省は公布通知の中で、児童相談所と市区町村が共通に使用できるアセスメントツールを作り、地域ごとの実情に応じた分担を決めることを謳っており、また一方的な事案の送致がないように、留意してほしい旨を付け加えている。

6. 児童相談所の強化

1) 児童相談所の設置自治体の拡大

児童相談所もできるだけ身近な自治体にあり、市区町村の支援との狭間で子どもの利益が損なわれることがないように制度が望ましい。改正前の児童福祉法でも中核市に児童相談所が設置できることは規定されていたが、今回、特別区も設置できることとなり、加えて、附則第三条に、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、中核市及び特別区が児童相談所を設置することができるよう、その設置に係る支援その他の必要な措置を講ずることとする」とされた。

2) 児童相談所の専門性の強化

児童相談所の専門性を強化するため、児童福祉法第十二～十三条に以下の規定が設けられた。配置の数は政令で定める基準をもとに都道府県が定めることとなる。

(1) 児童心理司の配置

(2) 医師または保健師の配置

(3) 弁護士の配置

(4) 基準に適合する研修を受けた指導・教育を行う

児童福祉司（スーパーバイザー）の配置

(5) 児童福祉司の要件である「社会福祉主事として2年以上児童福祉事業に従事したもの」は講習会の課程を修了することを義務付け

3) 一時保護の目的の明文化

これまで、指針においては示されていたものの、法

的には明確になってこなかった一時保護の目的が、児童福祉法第三十三条において児童の安全確保のための保護と児童の状況を把握するためのものであることが明記された。第一条でその精神に則るとされた児童の権利に関する条約では、児童を家庭から分離するには司法の関与が必要であるとされているが、日本ではその制度は整っていない。また整えるためには一時保護を法的に明確なものにする必要がある。附則第二条において、「政府は、この法律の施行後速やかに、要保護児童を適切に保護するための措置に係る手続における裁判所の関与の在り方について、児童虐待の実態を勘案しつつ検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとする」とされており、一時保護の目的規定は司法関与への布石でもある。

なお、一時保護所の第三者評価も政令で規定されることになっている。

4) 通告窓口、児童相談機能分化

現在、通告は児童相談所もしくは市町村福祉事務所にされることになっている。初期には通告先が多い方が通告しやすいというメリットが強調されたが、現状では通告者にどちらに通告するかを判断を強いることになっており、迷いが生じている。また、「相談電話189」が開始された。それらのことを考慮すると、通告窓口は一つにしてトリアージを行うべきだという意見がある。また児童相談所の機能を子ども保護機能と支援機能に分化させるべきという声も多い。これらに関しては、附則第二条において施行後2年以内に検討して必要な措置を講ずることとなっている。

5) 関係機関の調査協力

これまで守秘義務などが懸念されて児童相談所に情報提供を行わない医療機関等があったが、今回の改正でそれが行えることが明記され、守秘義務違反にはならないことが明らかとなった。ただし、「できる」規定であり、子どもの最善の利益にならないと考えられる時には、情報提供を断ることも可能である。

7. 社会的養護に関する改正

1) 家庭養護の推進

理念として掲げられた家庭養護に関して、具体的に以下の規定が盛り込まれた。

(1) 里親支援

児童福祉法第十一条で、里親の普及啓発から里親の選定および里親と児童との間の調整並びに児童の養育

に関する計画の作成までの一貫した里親支援を都道府県（児童相談所）の業務として位置付けることとし、NPO法人等に委託もできることになった。Fostering agencyとしての機能の必要性が位置付けられたものである。

(2) 養子縁組里親の法定化

これまで、養子縁組を希望する里親に関しての研修や支援がなされていなかった。児童福祉法第六条で、研修を修了したものが養子縁組里親になることが明記され、都道府県は養子縁組里親名簿を作成し、養子縁組里親の欠格要件を設けることが第三十四条に明記された。

(3) 養子縁組に関する相談・支援

児童福祉法第十一条で、養子縁組を行った家族や子どもへの支援が都道府県の業務として位置付けられた。

(4) 特別養子縁組

現在の民法の規定では、虐待等によって親から分離された子どもの特別養子縁組が難しい状況にある。子どもの養育の継続性を考えると特別養子縁組の利用促進が必要であり、児童福祉法の附則第二条において、施行後速やかに特別養子縁組制度の利用促進の在り方を検討することが規定された。

2) 社会的養護からの自立支援

18歳未満で保護された子どもが18歳を過ぎても20歳まで一時保護や施設入所が行えること、面会制限も行えることが明記された。22歳の年度末まで里親や施設での生活ができるような事業も創設される予定である。また、自立援助ホームでは大学に就学中の者は22歳の年度末まで入所できることが児童福祉法第六条および第三十三条で明記された。

Ⅲ. 新たな児童福祉の今後

今回の児童福祉法改正は重要な理念が含まれ、具体的には非常に多岐にわたる改正となっている。本改正の方向性が根付いていくには年余がかかるものである。その間、本改正の理念を目標に現場で創意工夫のもとに子どもの権利が守られていくことが望まれる。

参考文献

- ・高橋重弘監修. 児童福祉法制定60周年記念全国子ども家庭福祉社会議実行委員会編. 日本の子ども家庭福祉～児童福祉法制定60年の歩み～. 東京：明石書店, 2007.