

第33回小児保健セミナー 子どもの虐待—防止と早期発見・対応をめざして—

児童虐待防止対策を巡る最近の動き —「居住実態が把握できない児童」に関する調査を含めて—

宮 腰 奏 子 (厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課虐待防止対策推進室長)

I. 児童虐待防止対策を巡る最近の動き

1. 児童虐待相談対応件数の増加

児童虐待相談対応件数は、児童虐待防止法施行（平成12年）以降、増加を続けており、平成28年度も122,578件と過去最多となっています。虐待には、身体的虐待、ネグレクト、性的虐待、心理的虐待がありますが、近年の特徴として心理的虐待の増加が著しいということが挙げられます。DVの目撃による心理的虐待が多く、主に警察および近隣、知人からの通報により発見されます（図1）。

2. 児童福祉法等の一部を改正する法律（平成28年法律第63号）

平成28年に「児童福祉法等の一部を改正する法律」（以下、28年改正法）が成立しました。28年改正法では、児童虐待について、発生予防から自立支援まで一連の対策のさらなる強化を図るため、家庭的養育の推進などの理念を明確化するとともに、妊娠期から子

育て期までの切れ目ない支援を行う母子健康包括支援センターの設置や、市町村、児童相談所の体制の強化などを規定しています。以下にポイントを概説します（図2）。

i. 児童福祉法の理念の明確化

児童が心身ともに健やかに養育されるためには、より家庭に近い環境での養育を図ることが必要ですが、社会的養護を必要とする児童の約9割が施設に入所しているのが現実です。このため、児童相談所が要保護児童の養育環境を決定する際の考え方を法律において明確化することが必要であると考えられました。そこで28年改正法では、その理念として、(1) 児童は、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障されること等の権利を有することを明確化する、(2) 国・地方公共団体（都道府県・市町村）の責務として、保護者を支援するとともに、家庭と同様の環境における児童の養育を推進することが明確化されています。具体的な対応としては、①まずは児童が家庭において健やかに養育されるよう、保護者を支援する、②家庭

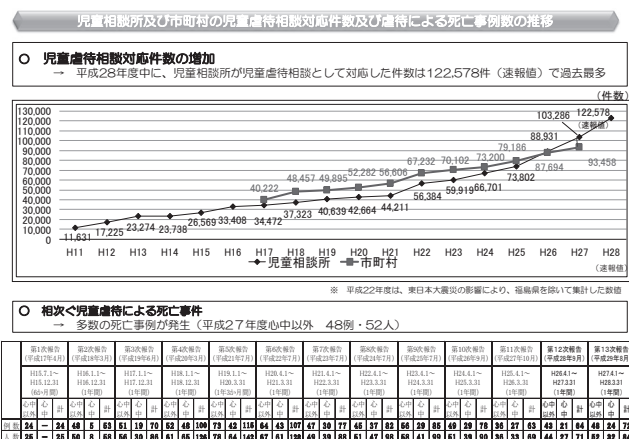


図1

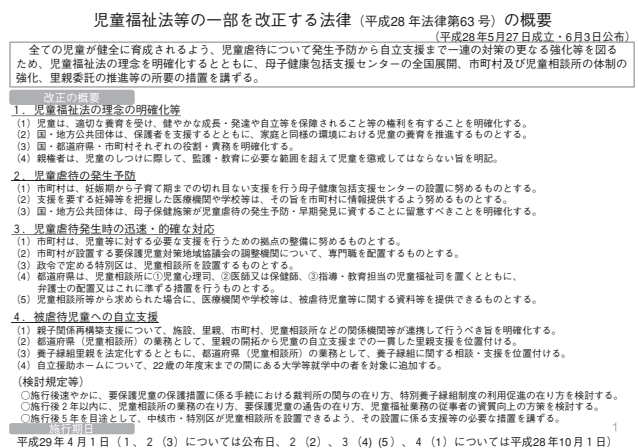


図2

家庭と同様の環境における養育の推進 **新規** 【公布日施行・児童福祉法】

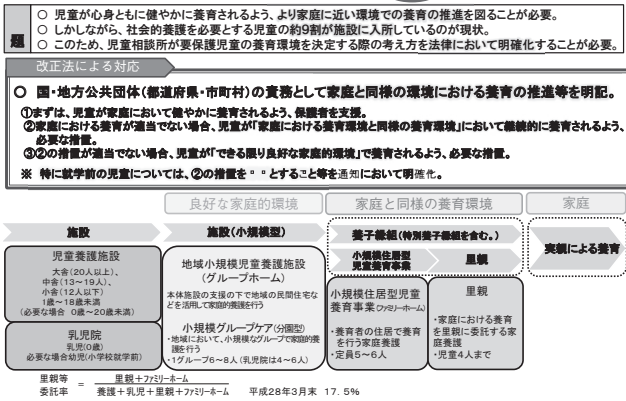


図3

市町村の体制強化

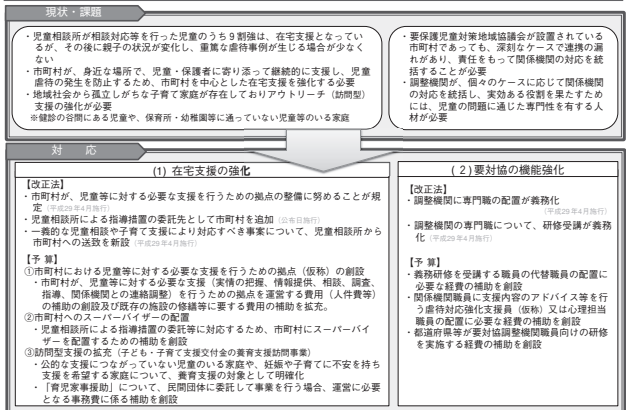


図4

市区町村における児童等に対する必要な支援を行う体制の関係整理(イメージ案)

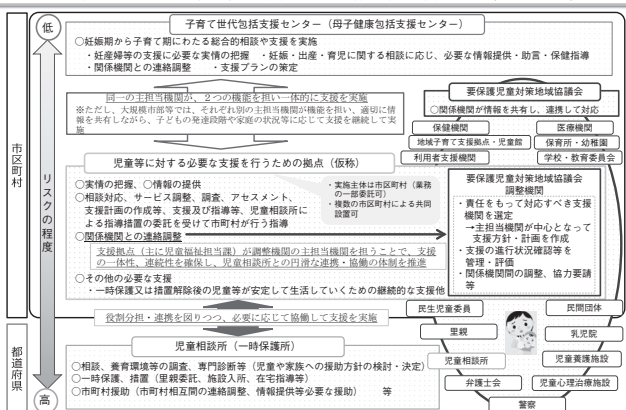


図5

で養育されるよう、必要な措置をとることが示されています。また、親権者は、児童のしつけに際して、監護・教育に必要な範囲を超えて児童を懲戒してはならない旨も明記されています(図3)。

ii. 児童虐待の発生予防・発生時の迅速的確な対応・被虐待児への自立支援

a. 市町村の体制強化

子育て世帯包括支援センター(母子健康包括支援センター)を含めた市区町村における児童等に対する必要な支援を行うための体制整備については、①子育て世帯包括支援センターにおいて、妊娠期から子育て期にわたる総合的な相談や支援を実施し、すべての家庭を把握できるようにし、②児童等に対する必要な支援を行うための拠点では、子育て世帯包括支援センターで把握された支援が必要な児童に関して支援を行ったりします。①と②の機能については、一体的に実施するなどにより、子どもの発達段階や家庭の状況に応じて支援を継続して実施できるようにしていきます。こうした枠組みにより、母子保健施策と子育て支援施策を連携しながら、すべての家庭から支援が必要な家庭への支援まで幅広く市町村が対応できる体制整備を進めていきます。要保護児童対策地域協議会の調整機関においても、専門職の配置等により専門性を強化していきます(図4, 5)。

b. 児童相談所の体制強化

児童相談所についても、虐待件数の増加等に対応するため、制度面の強化としては、児童福祉法等の改正に基づき、児童心理司、医師または保健師、他の児童福祉司の指導・教育を行う児童福祉司(スーパーバイザー)などの専門職の配置を新たに義務付け、また弁護士士の配置またはこれに順ずる措置を実施するよう、専門職配置の増強が図られています。また児童福祉司(スーパーバイザーを含む)について、国の基準に適合する研修の受講の義務付けも行われています。実態面の拡充としては、「児童相談所強化プラン」で、専門職の配置について、平成31年度までに全国で配置する人数の目標に向けて、計画的な人員増を進めています(図6)。

c. 関係機関等による調査協力

虐待等の事案について安全確保、対応方針の判断を

における養育が適当でない場合、児童が「家庭における養育環境と同様の養育環境」すなわち、養子縁組、里親、小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)において継続的に養育されるよう、必要な措置をとる、③②の措置が適当でない場合、児童が「できる限り良好な家庭的施設」、すなわち地域小規模児童養護施設(グループホーム)や小規模グループケア(分園型)

児童相談所の体制強化

- 児童虐待への迅速・的確な対応のため、児童相談所の体制強化・専門性向上が重要。
- 児童福祉法改正により制度面で強化するとともに、「児童相談所強化プラン」を策定し、実体面においても、各自治体の積極的取組を推進。
- ※ 併せて、児童福祉に関する業務に従事する者の資質の向上を図るための方策を検討。

児童福祉法等の改正（制度面の強化）

- <専門職配置の増強>
- 児童心理司、医師又は保健師、他の児童福祉司の指導・教育を行う児童福祉司（スーパーバイザー）などの専門職の配置を新たに義務付け。（法律）
- 弁護士配置又はこれに準ずる措置を実施。（法律）

- <児童福祉司の配置標準・任用要件見直し>
- 児童福祉司の配置標準を、区域内の人口等に加え、児童虐待相対対応件数を考慮したものに見直し。（法律・政令）
- ※ 現在は、人口概ね4万から7万までを標準として担当区域を設定。

- 児童福祉司（スーパーバイザーを含む。）について、国の基準に適合する研修の受講を義務付け。（法律）
- ・ 社会福祉士等の基礎資格に応じて、必要な研修を受講。
- ・ 社会福祉士（2年以上児童福祉事業に従事）を任用する場合には、任用前の指定講習会受講を義務付け。

「児童相談所強化プラン」（実体面の拡充）

- <プランの位置付け>
- 「すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト」（平成27年12月子どもの貧困対策会議決定）に基づき、厚生労働省において、「児童相談所強化プラン」を策定（平成28年4月）。

- <プランの主な内容>
- 改正児童福祉法に基づく専門職の配置について、平成31年度までに全国で配置する人数の目標を設定。

	平成27年度実績	平成28年度目標	差
児童福祉司	2,930人	5,480人	+2,550人
スーパーバイザー	470人	580人	+110人
児童心理司	1,280人	1,740人	+460人
保健師	90人	210人	+120人
合計	4,310人	5,430人	+1,120人

※プランの目標達成に向けた職員配置の充実について、必要な交付税措置が講じられる。
 ※平成28年度は、児童福祉司の職員に対して、この10年で最も手厚い水準の地方交付税措置（標準額1億1,000万円、当たり3人増員）が講じられる。（児童心理司、保健師についても、拡充予定。）
 ※弁護士配置についても積極的に推進。

- 児童福祉司の資質の向上
- 関係機関との連携強化等

図 6

児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律（平成29年法律第69号）の概要

- 改正の趣旨
 虐待を受けている児童等の保護を図るため、里親委託・施設入所等の措置の承認の申立てがあった場合に、家庭裁判所が都道府県に対して保護者指導を勧告することができることとする等、児童等の保護についての司法関与を強化する等の措置を講ずる。

改正の概要
 ① 虐待を受けている児童等の保護者に対する指導への司法関与（児童福祉法）
 ② 里親委託・施設入所等の措置の承認（児童福祉法第28条）の申立てがあった場合に、家庭裁判所が都道府県に対して保護者指導を勧告することができることとする。都道府県は、当該保護者指導の結果を家庭裁判所に報告することとする。
 ③ ①及び②の場合において、家庭裁判所は、勧告した旨を保護者に通知することとする。

2. 家庭裁判所による一時保護の審査の導入（児童福祉法）
 ○ 児童相談所長等が行う一時保護について、親権者等の意に反して2ヶ月を超えて行う場合には、家庭裁判所の承認を得なければならないこととする。
3. 接近禁止命令を行うことができる場合の拡大（児童虐待の防止等に関する法律）
 ○ 接近禁止命令について、現行では、親権者等の意に反して施設入所等の措置が採られている場合にのみ行うことができるが、一時保護や同意のもとでの施設入所等の措置の場合にも行うことができることとする。
4. その他所要の規定の整備

施行期日
 公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日

図 8

関係機関等による調査協力（拡充）【平成28年10月施行・児童虐待防止法】

- 児童虐待に係る情報は、児童相談所・市町村における児童の安全確保、虐待への対応方針の判断等に必要不可欠である一方、個人情報保護等の観点から、民間の医療機関、児童福祉施設、学校等関係機関から提供を受けられない場合がある。

改正法による対応

- 児童相談所等から求められた場合に、医療機関や学校等は、被虐待児童等に関する資料等を提供できるものとする。

※ 現行法上は、地方公共団体の機関のみ、資料等を提供できることとされている。
 ※ 併せて、一般の民間事業者が、個人情報保護法を乗り越えて、児童虐待に係る資料等を提供できるケースについて、通知において明確化する。

<調査協力のイメージ>

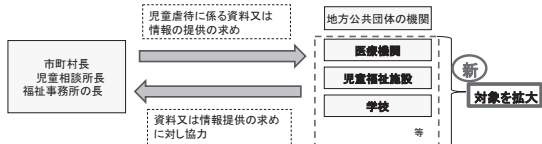


図 7

児童虐待対応の基本的な流れ（改正後イメージ）

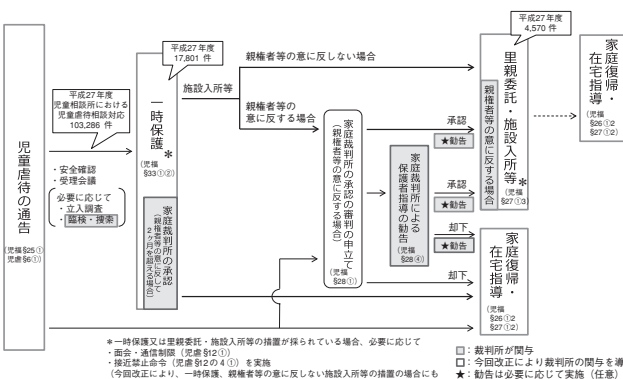


図 9

行うにあたっては、関係機関からの情報提供を含めた的確な情報把握が重要であることから、医療機関や学校等について、児童相談所等から求められた場合に、被虐待児童等に関する資料等を提供できるよう、規定を整備しています。これにより、個人情報保護法では、本人の了解を取らずに情報提供できる場合として、「法令の定めがあるとき」等が規定されており、この「法令の定めがあるとき」に該当するため、本人の同意を得ないで情報提供又は個人情報保護法違反となりません。

このほか、養子縁組に関する相談・支援の法定化や自立援助ホームの対象者の拡大などを行っています（図7）。

d. 司法関与の強化

28年改正法の附則において、「要保護児童の保護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検討を進めること」とされており、これを受け、平成29年には、「児童福祉法及び児童虐待防止等に関する法律の一部を改正する法律」（以下、29年改正法）が

成立しました。

29年改正法では、児童相談所長等が行う一時保護について、親権者等の意に反して2ヶ月を超えて行う場合には、家庭裁判所の承認を得なければならないことと司法関与の強化に関連する内容を改正しています（図8, 9）。

e. 新しい社会的養育ビジョン

28年改正法に規定された実親による養育が困難である場合に、里親などで養育されるよう、家庭養育優先の理念を具体化するため、本年8月に「新しい社会的養育ビジョン」が策定されました。これについては特に子どもの権利保障のために最大限のスピードをもって実現する必要があるものとして位置づけられ、具体的事業の目標年限なども示されています。具体的には、就学前の子どもは、家庭養育原則を実現するため原則として施設への新規措置入所を停止し、このため、遅くとも平成32年度までに全国で行われるフォスタリング機関連業の整備を確実に完了すること、愛着形成に最も重要な時期である3歳未満については概ね5年以

内に、それ以外の就学前の子どもについては概ね7年以内に里親委託率75%以上を実現し、学童期以降は概ね10年以内を目途に里親委託率50%以上を実現すること、施設での滞在期間は原則として乳幼児は数か月以内、学童期以降は1年以内にするなどが示されています。また、概ね5年以内に現状の約2倍である年

間1,000人以上の特別養子縁組成立を目指しています(図10)。

II. 「居住実態が把握できない児童」に関する調査

「居住実態が把握できない児童」については、特に支援を必要としている場合があることから、乳幼児健診が未受診等で電話や家庭訪問等による連絡が取れない状況にある児童については、早急に所在および安全確認を行うことが必要であることから、平成26年から調査を実施しています。

平成28年6月1日時点で市町村が所在等の確認が必要と判断した調査対象児童数は、全国で1,630人。このうち、平成29年5月31日までに所在が確認できた児童数は1,602人(98.3%)であり、同年6月1日時点で居住実態が把握できない児童数は28人となっています。所在地が確認できた児童については、目視により確認できた児童が最多ですが、出国が確認できた児童もほぼ同程度の割合となっています。

新しい社会的養育ビジョン
(「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」平成29年8月2日とりまとめ公表)

経緯
平成28年児童福祉法改正により、子どもが権利の主体であること、実親による養育が困難であれば、里親や特別養子縁組などで養育されるよう、家庭養育優先の理念等が規定された。この改正法の理念を具現化するため、厚生労働大臣が参集し開催された有識者による検討会(※)で「新しい社会的養育ビジョン」がとりまとめられた。
※「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」(座長：国立成育医療研究センター奥山真紀子こころ診療部長)

ポイント
①市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(パーマナンスケア)の徹底、⑤代替養育や集中的なケアを受けた子どもの自立支援の徹底などをはじめとする改革項目について、速やかに平成29年度から着手し、目標年数を目指し計画的に進める。
これらは子どもの権利保障のために最大限のスピードをもって実現する必要があり、その工程において、子どもが不利益を被ることがないよう、十分な配慮を行う。

＜工程で示された目標年数の例＞
・特に就学前の子どもは、家庭養育原則を実現するため、原則として施設への新規措置入所を停止。このため、遅くとも平成32年度までに全国で行われるフォスティング機関事業の整備を確実に完了する。
・愛着形成に最も重要な時期である3歳未満については概ね5年以内に、それ以外の就学前の子どもについては概ね7年以内に里親委託率75%以上を実現し、学童期以降は概ね10年以内を目途に里親委託率50%以上を実現する(平成27年度末の里親委託率(全年齢)17.5%)。
・施設での滞在期間は、原則として乳幼児は数か月以内、学童期以降は1年以内。(特別なケアが必要な学童期以降の子どもであっても3年以内を原則とする。)
・概ね5年以内に、現状の約2倍である年間1,000人以上の特別養子縁組成立を目指し、その後も増加を図る。

図10

平成28年度「居住実態が把握できない児童」に関する調査結果【概要】

調査の概要

＜調査の経緯・目的＞
○居住実態が把握できない児童(※1)やその家庭は特に支援を必要としている場合があり、平成26年11月、関係府庁(内閣府、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省、警察庁)による「児童虐待防止対策に関する副大臣等会議」において、児童の所在確認のための市町村間の連携強化と連携のあり方について申し合わせがなされた。
○更に、今後の対応策の検討の参考とするため、児童の所在及び安全確認のための市町村における取組状況等について、平成26年度、27年度(※2)に引き続き、調査を実施。

(※1)当該市町村に住居はあるが、乳幼児健診が未受診等で、電話や家庭訪問等による連絡が取れない児童(以下の①～③のいずれかに該当)であった。市町村が引き続き所在及び安全の確認を行ったにもかかわらず、所在が確認できない児童。
①乳幼児健診実施、予防接種、新生児訪問、乳児健診実施等の乳幼児を対象とする保健・福祉サービスを受けておらず、電話、文書、家庭訪問等を実施しても、連絡・接触ができていない児童
②市町村の児童家庭相談、保育の実施事務、児童手当、児童扶養手当等の児童を対象とした手当の実施事務、その他児童福祉行政の実施事務の過程で把握されている児童のうち、電話、文書、家庭訪問等を実施しても連絡・接触ができず、必要な届出や手続が行われていない児童
③市町村教育委員会が、学校への訪問・就学に係る事務(注)の過程で把握した児童のうち、市町村教育委員会が学校と連携しても、電話、文書、家庭訪問等により連絡・接触ができない児童
(注)児童説明会等の就園・就学前の該手続に係る事務も含む。

(※2)平成26年度調査：平成26年5月1日時点で市町村が所在等の確認が必要と判断した児童について、同年10月20日時点の状況を調査。
平成27年度調査：平成27年6月1日時点で市町村が所在等の確認が必要と判断した児童について、平成28年4月1日時点の状況を調査。

＜調査の対象＞
全国の市町村(1,741市町村、特別区を含む。)

＜主な調査内容＞
平成28年6月1日時点で市町村が所在等の確認が必要と判断した児童(以下「調査対象児童」という。)について、平成28年6月2日から平成29年5月31日までの間に所在等が確認できた児童(※1)と、平成29年6月1日時点で居住実態が把握できない児童(※2)の詳細な状況を把握し、各市町村の取組状況を把握するもの。
(※1)「所在が確認できた児童」に関する主な調査項目 (※2)「居住実態が把握できない児童」に関する主な調査項目
・所在等が確認できた方法
・調査対象児童居住地への訪問調査回数、所在等確認のための調査先
・要保護児童対策地域協議会へのケース登録の状況、児童相談所との情報共有・連携に係る今後の状況、警察への通報(相談)の状況 等

図11

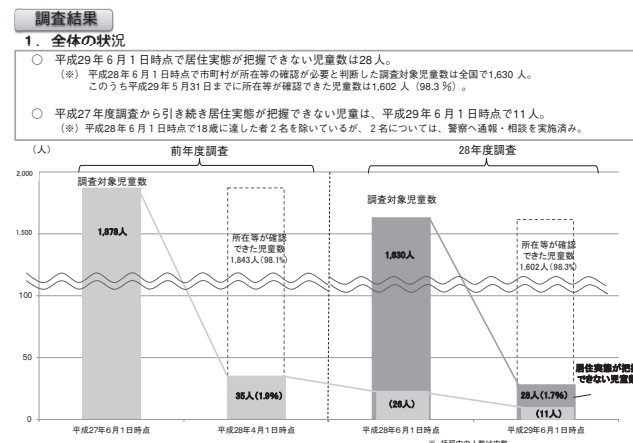


図12

所在等の確認の取組事例

取組事例①

- 所在等の確認が必要な児童として判断した経緯等
 - 実父、実母、本児(3歳)の世帯。 ※年齢は平成28年6月1日時点
 - 住所地市町村では、前住所地市町村からの連絡により、本世帯が転居を繰り返しており、実父の経済的DV、支援者不在による実母の孤立状況があることを転入時から把握。
 - 住所地市町村において、児童家庭相談を行ったところ、本世帯が転居し、両親ともに携帯電話番号滞りにより連絡がつかなくなったことから、所在等の確認が必要と判断。
- 所在等の確認のための取組
 - アバト管理会社への退去状況の照会、児童相談所への調査対象児童としての報告を実施。
 - 住所地市町村の児童福祉部から国民健康保険課へ記録を照会したところ、母方実家のある市町村における医療の受診歴が判明。
 - 住所地市町村から母方実家のある市町村に対し、母方実家への訪問調査について協力を依頼し、訪問調査の結果、実母と本児は母方実家に居住していたことが判明。
- 所在等の確認後の児童への支援
 - 実母は実父との離別を決意し、実家へ戻っていたことから、母方実家のある市町村へ母子に関する情報を提供し、ケース移管を実施。
 - 行政に対してSOSを発しない実母の特性を踏まえ、母方実家のある市町村に対し、住民登録手続、各種手当の受給、健康保険等の母子生活全額における見守り支援を依頼し、実母も支援の受け入れを了解。
 - 児童相談所も母方実家のある市町村を管轄する児童相談所へ情報提供を実施。
- 本事例から得られた取組のポイント
 - ☆ 国民健康保険等の各種情報を確認したことが所在判明の手がかりとなった。
 - ☆ 住所地市町村から前住所地市町村に対して訪問調査を依頼した際、虐待要因を踏まえて迅速な調査・対応が行われ、児童の安全が確認された。
 - ☆ 自治体間の情報共有により、転居を繰り返す経緯を踏まえ、再び居住実態が不明とならないよう実母と連絡を密に取り合う関係づくり・支援が行われるようになった。

図13

取組事例②

- 所在等の確認が必要な児童として判断した経緯等
 - 実父、実母、長男、本児(6歳)の世帯。 ※年齢は平成28年6月1日時点
 - 本児が入学予定の小学校から入学に向けた連絡等をするも応答なく、住所地には別の世帯が居住していることが判明したことから、住所地市町村において所在等の確認が必要と判断。
- 所在等の確認のための取組
 - 長男が住所地市町村外の私立中学校へ進学していることが判明したことから、住所地市町村では、教育委員会と連携し、小規模から実父へ連絡を行い、転居等の手続及び本児の就学等について働きかけを行うも対応がなかった。小学校から児童相談所へ情報提供するとともに、経過確認を実施。
 - 住所地市町村に協力を求め、父から聴取した居住地をも応答がないことから、合わせて、母方実家のある市町村へも協力を求め、教育委員会からの母方実家への連絡や児童福祉部による家庭訪問を行うも、世帯の所在は把握できなかった。
 - 住所地を管轄する児童相談所から居所を管轄する児童相談所へ協力を求め、長男の通っていた中学校が把握していた居住地を訪問すると、児童相談所による訪問と知った父が対応しなくなったため、危険度が高いと判断し、居住地を管轄する警察にも情報提供。並行して、住所地市町村において児童相談所を通じて住所地を管轄する警察へ連絡し、警察においても母方実家と居住地を管轄する各都道府県警察へ連絡。
 - 母方実家を管轄する警察が母の親族に働きかけて母へ連絡し、世帯で滞在していたビジネスホテルにおいて、居住地を管轄する警察が本児の安全確認を行った。
- 所在等の確認後の児童への支援
 - 母方実家のある市町村に世帯で転入手続きを行い、本児も小学校へ登校を開始しており、母方実家のある市町村において、本児の通学状況等の見守り支援を実施。
- 本事例から得られた取組のポイント
 - ☆ 住所地市町村、居住地市町村及び母方実家のある市町村において、市町村、児童相談所、教育委員会、警察等の関係機関が連携して児童の安全確認が行われた。
 - ☆ 市町村間の連携により、児童の所在確認後の支援につなげられた。

図14

所在確認の取り組み事例としては、国民健康保険等の市町村内の各種情報を確認したことや、転居している場合にも住所市町村から居所市町村への訪問調査依頼や教育委員会、警察等との関係機関との連携などにより安全確認ができており、関係機関と的確に連携を

図りながら対応を進めることが重要です。また、所在等が確認できた場合にも、支援が必要と認められる場合には、要保護児童対策地域協議会へのケース登録を始め、サービスの活用等必要な支援を行うことが必要です（図11～14）。