

児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等改正案

— 主な内容と論点 —

鈴木 亜由美

(厚生労働委員会調査室)

1. はじめに
2. 改正案提出の背景
3. 改正案提出の経緯
4. 改正案の内容
5. 主な論点
6. おわりに

1. はじめに

政府は、平成31年3月19日、「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律案」（以下「改正案」という。）を国会に提出した。改正案は、児童相談所における児童虐待相談対応件数の増加等を受けて、児童虐待防止対策を一層強化するため、親権を持つ者等による体罰の禁止、児童相談所の体制強化及び設置促進、関係機関間の連携強化等の措置を講じようとするものである。

本稿では、改正案提出の背景と経緯について触れた上で、改正案の主な内容及び論点について紹介することとしたい。

2. 改正案提出の背景

(1) 児童虐待をめぐる状況

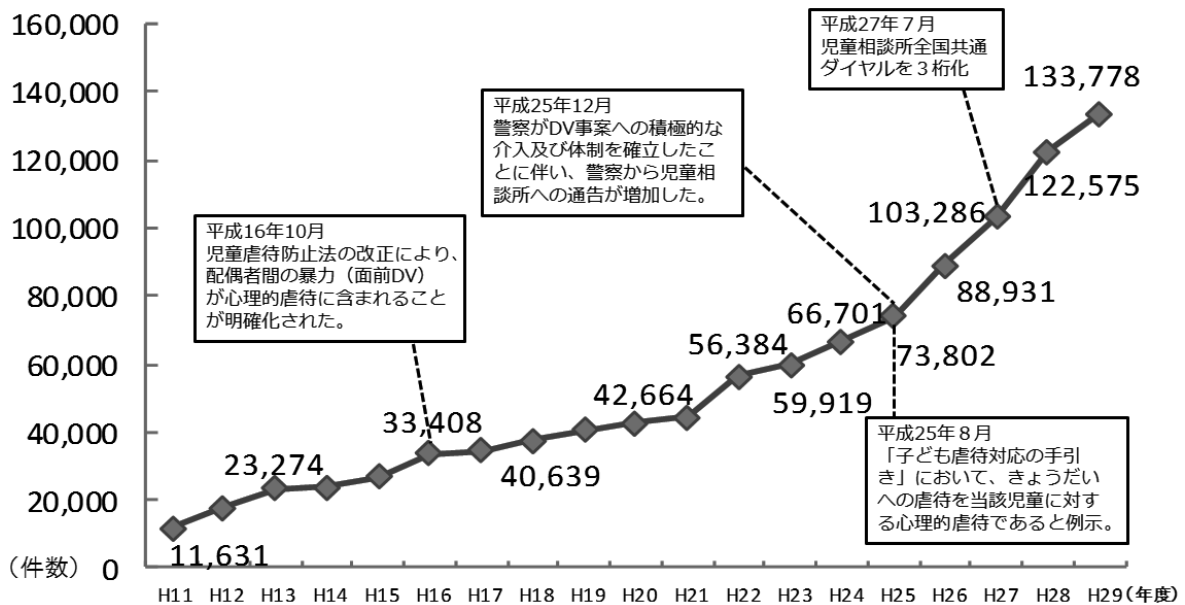
我が国における児童虐待防止対策は、「児童福祉法」（昭和22年法律第164号）及び平成12年に超党派の議員立法で成立した「児童虐待の防止等に関する法律」（平成12年法律第82号。以下「児童虐待防止法」という。）の累次の改正を中心に進められてきた。近年では、第190回国会で成立した「児童福祉法等の一部を改正する法律」（平成28年法律第63号。以下「平成28年改正法」という。）が5年ぶりとなる大きな改正であり、第193回国会で成立した「児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律」（平成29年法律第69

号。以下「平成29年改正法」という。)及び改正案につながっている。

このように法改正による対応が行われてきたにもかかわらず、平成29年度の児童相談所における児童虐待相談対応件数は13万件を超え、過去最高となった(図表1参照)¹。児童虐待防止法施行前の平成11年度と比較すると約11.5倍となっており、一貫して増加を続けている。相談対応件数増加の主な要因となっているのは、心理的虐待が増加したこと及び警察からの通報が増えたことである。そのほかには、児童相談所全国共通ダイヤルを10桁の番号から3桁の「189」にする等の相談体制や広報活動の充実のほか、痛ましい虐待死事件が報道等で大きく取り上げられたことにより社会全体の意識が高まり、初期段階の相談増加につながっていることが考えられる。しかし、「189」の接続率は平成30年10月現在24.2%である²ため、通告に至らなかったケースがあることも想定され、潜在的な児童虐待件数を含めると更に多いという見方も可能である。

また、深刻な虐待を受けて児童が死亡する事例も毎年報告されており³、厚生労働省が把握した平成28年度の児童虐待による死亡事例は、心中による虐待死を含めて67例(77人)に上っている⁴。

図表1 児童相談所における児童虐待相談対応件数の推移



(出所) 第25回厚生労働省社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会(平31.1.16)資料より抜粋

¹ 市町村における児童虐待に関する相談対応件数も106,615件に上り、過去最高となっている。(厚生労働省「平成29年度福祉行政報告例」)
² 第25回厚生労働省社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会(平31.1.16)資料。接続率(%)=正常接続数/総入電数。
³ 児童虐待防止法第4条第5項に基づき社会保障審議会児童部会の下に設置された「児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会」が、虐待による死亡事例等を分析・検証して対応策の提言を行うために報告を取りまとめている。
⁴ 厚生労働省「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次報告)」(平30.8)

(2) 近年の主な改正の概要

ア 平成28年改正法

平成28年改正法においては、昭和22年の制定以来見直されていなかった児童福祉法第1条を改め、児童が権利の主体であることを同法の理念等として明確化した。また、希望する特別区は児童相談所を設置できるとした上で、附則第3条において、政府は中核市及び特別区が児童相談所を設置できるよう、施行後5年を目途として必要な支援を実施することとした。

さらに、児童虐待防止法における懲戒権の規定に、親権者は児童のしつけに際して監護及び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を明記したほか、児童相談所に、児童心理司、医師又は保健師、指導及び教育担当の児童福祉司（スーパーバイザー）を置くとともに弁護士配置又はこれに準ずる措置を行うものとした（4.（2）イ参照）。

そのほかには、子育て世代包括支援センターの全国展開、市区町村子ども家庭総合支援拠点の整備、里親委託の推進等被虐待児童の自立支援等の措置が講じられた。

イ 平成29年改正法

平成28年改正法の附則第2条第2項において、施行後速やかに裁判所の関与の在り方について検討を加え必要な措置を講ずるものとされたことを受け、平成29年改正法では、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、家庭裁判所による一時保護の審査の導入、接近禁止命令を行うことができる場合の拡大等の措置が講じられた。

3. 改正案提出の経緯

(1) 厚生労働省の審議会等における議論

ア 新しい社会的養育ビジョン

平成28年改正法に基づき、その後の社会的養育の在り方を提示するため、厚生労働省に「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」が設置された。同検討会が平成29年8月2日に取りまとめた「新しい社会的養育ビジョン」では、子供の最善の利益を念頭にした社会的養育の全体像が示され、市区町村における子ども家庭支援体制の構築、里親への包括的支援体制の構築、特別養子縁組の推進、養親や子供への支援等、平成28年改正法の理念等が具体化されるとともに、実現に向けた改革の工程と具体的な数値目標が示された。

イ 市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループとりまとめ

平成28年改正法附則第2条第3項⁵に基づく検討のため、社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会の下に「市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループ」が設置された。同ワーキンググループでは、今後の児童

⁵ 「政府は、法律の施行後2年以内に、児童相談所の業務の在り方、要保護児童の通告の在り方、児童及び妊産婦の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について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」

相談所の業務の在り方等を含めた市町村及び都道府県の取組について、目指すべき方向性及び取り組むべき事項について整理された。

平成30年9月に始まり、7回の議論を経て同年12月27日に公表された「市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループとりまとめ」（以下「WGとりまとめ」という。）において、児童相談所が適切な対応を採るための方策として、保護機能と支援マネジメント機能の分化、日常的に弁護士及び医師と共に対応できるような体制整備等が提言された。そのほかには、児童福祉司等の任用要件の厳格化、児童福祉分野を担う人材の資格化の検討、子供の意見表明権を保障する仕組みの創設等が盛り込まれた。

「WGとりまとめ」は、平成31年1月16日に第25回社会的養育専門委員会に報告され、同年3月4日に第47回児童部会に報告された。

（2）児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議等

ア 児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策

平成30年3月に東京都目黒区で発生した児童虐待事案⁶（以下「目黒区の事案」という。）等、深刻な児童虐待事件が後を絶たないことなどから、児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議が設置され、同年7月20日、「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」（以下「緊急総合対策」という。）が決定された。

この中で、「緊急に実施する重点対策」として、転居した場合の児童相談所間の情報共有の徹底等が盛り込まれ、あわせて、児童相談所及び市町村の体制強化、関係機関間の連携強化、適切な司法関与の実施等が総合対策として盛り込まれた。

イ 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、児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議において「児童虐待防止対策体制総合強化プラン（新プラン）」が決定された。新プランは、「児童相談所強化プラン⁷」における児童福祉司の増員目標を前倒しして見直すとともに、新たに市町村の体制強化を盛り込んでいる。対象期間は2019年度から2022年度とされ、期間中に児童福祉司を2,020人程度増員することが目標とされているほか、児童心理司及び保健師についても、それぞれ増員目標が定められた（図表2参照）。

ウ 「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」の更なる徹底・強化について

平成31年1月に千葉県野田市で発生した児童虐待事案⁸（以下「野田市の事案」という。）

⁶ 平成30年3月、東京都目黒区において当時5歳の女兒が両親から虐待を受けた末に死亡した事件。家族の転居に伴う関係機関間の引継ぎの不備が事態の深刻化を招いた一因ではないかという指摘がある。なお、同年10月、前掲脚注3の死亡事例検証において、新たな試みとして本事案のみを検証した個別事例報告が出された。

⁷ 平成28年4月25日厚生労働省児童虐待防止対策推進本部決定。2016年度から2019年度までを対象期間とし、児童福祉司を550人程度増員することが目標とされていた。

⁸ 平成31年1月、千葉県野田市において当時10歳の女兒が父親から虐待を受けた末に死亡した事件。目黒区の事案同様、転居における引継ぎが不十分であった可能性が指摘されているほか、父親の恫喝を受けた同市教育委員会が、女兒が虐待を訴えたアンケートの写しを父親に渡してしまったことが問題となった。また、本事案においては、女兒の母親が夫から家庭内暴力を受けていたとされていることから、DVのある家庭における児童虐待防止対策の在り方が改めて注目された。

において、児童相談所や教育委員会の対応の不備が指摘されたこと等を受け、平成31年2月8日、児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議において『児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策』の更なる徹底・強化について（以下「更なる徹底・強化」という。）が決定された。

この中では、「児童相談所及び学校における子どもの緊急安全確認等」として、児童相談所において在宅指導している全ての虐待ケースについて1か月以内に緊急的に安全確認をする⁹とともに、全国の公立小中学校等に対しても、虐待が疑われるケースについて1か月で緊急点検する¹⁰ことが求められた。

また、要保護児童等の情報の取扱いについて、「子どもの安全が確保されない限り、子どもからの虐待の申し出等の情報元を保護者に伝えないこと」、「保護者による威圧的な要求や暴力の行使等が予想される場合、学校、教育委員会等は児童相談所や警察等の関係機関と速やかに情報共有し、連携して対応すること」、「要保護児童等について、学校の欠席が続く場合等には、速やかに児童相談所等へ情報提供等を行うこと」等の新たなルールを設定することとした（4.（4）ア参照）。

さらに、児童相談所等が支援を行っている家庭が転居した際の引継ぎの徹底、警察職員等の児童相談所への配置推進等が盛り込まれた。

図表2 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

児童相談所の体制強化				
	2017年度実績		2022年度目標	増員数
児童福祉司	3,240人	→	5,260人	+ 2,020人程度
児童心理司	1,360人	→	2,150人※1	+ 790人程度
保健師	100人※3	→	各児童相談所※2	+ 110人程度
合計	4,690人	→	7,620人	+ 2,930人程度

※1 2024年度までに2,500人 ※2 2020年度まで ※3 複数人配置している児童相談所の人数を含めると、140人

市町村の体制強化				
子ども家庭総合支援拠点	106市町村※	→	全市町村	—
要対調整機関調整担当者	988市町村※	→	全市町村	—

※2018年2月実績

（注）児童相談所数：212箇所（2018年10月時点） 市町村数：1,741箇所（2018年4月時点）
 （出所）平成30年12月18日児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議決定
<https://www.mhlw.go.jp/content/11900000/000468584.pdf>（平31.4.18最終アクセス）

⁹ 平成31年2月14日現在、各児童相談所において在宅で指導しているケースの児童を対象に実施した。対象児童37,806人中、児童相談所の面接等により安全確認ができた児童は35,180人であり、対象期間中に安全確認ができず継続して対応することが必要とされた児童は2,626人（約7%）であった。

¹⁰ 平成31年2月14日時点において2月1日以降一度も登校していない児童等を対象に実施した。対象の児童等187,462人中、面会の結果学校等が虐待のおそれがあると判断し児童相談所等に情報共有した児童等は2,656人（約1.4%）であった。

エ 児童虐待防止対策の抜本的強化について

平成31年3月19日、改正案の閣議決定に先立ち、児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議が「児童虐待防止対策の抜本的強化について」（以下「抜本的強化」という。）を決定した。この中では、改正案に盛り込まれた事項のほか、体罰の範囲や考え方等に係るガイドラインを策定すること、児童福祉司等への処遇改善、保護者支援プログラムの推進等が抜本的強化策として打ち出された。また、DV対応と児童虐待対応との連携強化策として、配偶者暴力相談支援センター及び民間シェルターと児童相談所との連携を強化し、児童虐待の早期発見に向けた取組を進めるとされた。

（3）改正案の提出

上記の経緯を踏まえ、政府は平成31年3月19日、改正案を閣議決定し、同日、第198回国会に提出した（閣法第55号）。

4. 改正案の内容

（1）児童の権利擁護

ア 親権者等による体罰の禁止

（ア）現状

親権者による体罰の禁止については、社会保障審議会児童部会の下に設置された「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」において議論され、同委員会が公表した「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」（平成28年3月10日）には、明確にすべき課題の一つとして「体罰など子どもの心身への侵害のある罰を禁止する。」という項目が盛り込まれた。同報告を踏まえた平成28年改正法では体罰禁止の明文化は見送られたが、国会審議においても論点の一つとなった¹¹。

しかし、その後も、しつけを口実とする児童虐待が後を絶たないことから、超党派の議員連盟等からも改正案に体罰禁止規定を盛り込むこと等を求める提言が出されたほか、最近の世論調査において、親から子供への体罰禁止の法制化について、59%が「賛成」と回答している¹²。

さらに、日本も批准している「児童の権利に関する条約」では、保護者による「あらゆる形態の身体的若しくは精神的暴力」から子供を保護するための立法等を締約国に求めている（第19条）。平成28年改正法において、児童福祉法第1条には「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」という文言が盛り込まれており、国連子どもの権利委員会も、体罰禁止規定の創設を日本に勧告している。

なお、教育現場における体罰については、「学校教育法」（昭和22年法律第26号）第11条において、「校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学大臣の定め

¹¹ 政府は、親の養育に関して法律上どこまで規定できるかという問題等を考慮し、体罰の全面的禁止を見送ったとしている（第190回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号10頁）。なお、平成28年改正法の参議院厚生労働委員会における附帯決議（平28.5.26）には、「（政府は）体罰によらない子育てを啓発すること」とする項目が盛り込まれた。

¹² 『読売新聞』（平31.3.25）

るところにより、児童、生徒及び学生に懲戒を加えることができる。ただし、体罰を加えることはできない。」と規定されている。同法を受けた「体罰の禁止及び児童生徒理解に基づく指導の徹底について（通知）¹³」の別紙¹⁴においては、「体罰（通常、体罰と判断されると考えられる行為）」として、「身体に対する侵害を内容とするもの¹⁵」及び「被罰者に肉体的苦痛を与えるようなもの¹⁶」の参考事例が示されている。

（イ）改正案の内容

児童の親権を行う者は、児童のしつけに際して、体罰を加えることその他「民法」（明治29年法律第89号）第820条¹⁷の規定による監護及び教育に必要な範囲を超える行為により当該児童を懲戒してはならないこととする。

さらに、児童相談所長、児童福祉施設の長等についても、監護、教育及び懲戒に関し必要な措置を採ることができる児童に対し、体罰を加えることはできないこととする。

また、改正案の施行後2年を目途として、民法第822条¹⁸の懲戒権の在り方について検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

イ 児童が意見を述べる場合における配慮及び児童の意見表明権

（ア）現状

子供の意見表明権は「児童の権利に関する条約」で認められている。しかし、同条約の批准国である我が国では、一時保護等の措置に関して、親は争う手段を持つ一方で子供はその手段をほとんど持たないとの指摘がある¹⁹。このため、平成28年改正法において、児童福祉審議会を活用して児童等の意見を聴く仕組みが定められ、我が国における子供の意見表明の仕組みの第一歩となった。

しかし、これは飽くまで既存の仕組みの活用にすぎず、平成29年8月の「新しい社会的養育ビジョン」（3.（1）ア参照）では「子どもの意見表明権の保障」が取り上げられる中で、それに関わる新制度の構築を求めている。また、「WGとりまとめ」においても、児童福祉審議会の活用と併せて、全ての子供の意見表明権を保障する「アドボケイト制度」の構築を目指し、海外事例を含む先行事例を検討する等した上で速やかに全国展開を図ることが提言されている。さらに、「更なる徹底・強化」及び「抜本的強化」においても同趣旨の内容が踏襲されている。

（イ）改正案の内容

児童福祉審議会が児童等の意見を聴く場合においては、意見を述べる者の心身の状況、その者の置かれている環境その他の状況に配慮しなければならないこととする。

¹³ 24文科初第1269号（平25.3.13）

¹⁴ 「学校教育法第11条に規定する児童生徒の懲戒・体罰等に関する参考事例」

¹⁵ 「体育の授業中、危険な行為をした児童の背中を足で踏みつける。」等が例示されている。

¹⁶ 「放課後に児童を教室に残留させ、児童がトイレに行きたいと訴えたが、一切、室外に出ることを許さない。」等が例示されている。

¹⁷ 民法第820条（監護及び教育の権利義務）「親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。」

¹⁸ 民法第822条（懲戒）「親権を行う者は、第820条の規定による監護及び教育に必要な範囲内でその子を懲戒することができる。」

¹⁹ 「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」（平28.3.10）

また、政府は、改正案の施行後2年を目途として、児童の保護及び支援に当たって、児童が意見を述べることのできる機会の確保、当該機会における児童を支援する仕組みの構築その他の児童の意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための措置の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

ウ 児童の安全確保業務の明文化

改正案では、児童相談所の業務として、児童の権利保護の観点から、一時保護の解除後の家庭その他の環境の調整、当該児童の状況の把握その他の措置により当該児童の安全を確保することとしている。

(2) 児童相談所の体制強化

ア 介入的対応を行う職員と保護者支援を行う職員を分ける等の措置（機能分化）

(ア) 現状

厚生労働省の調査²⁰によると、全国の児童相談所のうちアンケート調査に回答した195か所の約35%が介入等の初期対応と支援の機能を分化している。機能を分化している児童相談所は、その理由として「緊急的な措置が必要な相談に対して迅速な対応が可能である」、「それぞれの業務を効率的に遂行できる」等を挙げているが、「引き継ぐタイミングが難しい」、「職員それぞれの精神的負担が大きい」等を課題として挙げている。

他方、機能を分化していない児童相談所は、その理由として「一貫した支援が可能である」、「職員の総合的な相談対応力がつく」等を挙げているが、「業務量が増える」、「保護者と対立関係になりやすい」等が課題であるとしている。

現在、児童相談所の職員の業務分担の在り方に係る指針等はなく、原則として自治体又は各児童相談所の判断で行っているが、職員が家族との関係性を重視する余り一時保護等の介入をちゅうちょする事態が想定される。このため、「WGとりまとめ」においても介入機能と支援マネジメント機能を分けること等について、国において方向性を示すよう提言されている。

(イ) 改正案の内容

都道府県は、保護者への指導を効果的に行うため、児童の一時保護等を行った児童福祉司等以外の者に当該児童に係る保護者への指導を行わせることとする。

イ 児童相談所への弁護士の配置等

(ア) 現状

平成28年改正法により、都道府県は児童相談所における弁護士の配置又はこれに準ずる措置を行うものとする規定が新設された²¹。「これに準ずる措置」とは、弁護士の配置と実質的に同等であると客観的に認められる必要があり、例えば区域内の人口等を勘案

²⁰ 平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「児童相談所における調査・保護・アセスメント機能と支援マネージメントの分化に関する実態把握のための調査研究 調査結果概要」（平30.4.10）

²¹ 児童福祉法第12条第3項（平28.10.1施行）

して中央児童相談所²²等に適切な数の弁護士を配置し、弁護士が配置されていない児童相談所との連携を図ること等が考えられるとされている²³。

平成28年改正法施行後、児童相談所に配置されている弁護士数は常勤、非常勤ともに増加しているが、依然として半数以上の児童相談所が弁護士事務所との顧問契約等による連携にとどまっている（図表3参照）。しかし、常勤弁護士を配置していない児童相談所であっても、複数の弁護士との契約により日常的に連携できる体制が採られている例もあり²⁴、自治体により連携方法は様々である。

図表3 児童相談所における弁護士の活用状況等（平成30年4月現在）

児童相談所数	常勤職員 ※注2 (配置割合(÷児童相談所数))		非常勤職員 (配置割合(÷児童相談所数))		弁護士事務所との契約等箇所数 (配置割合(÷児童相談所数))
	箇所数	人数	箇所数	人数	
211箇所 ※注1	7箇所 (3.3%)	9人	85箇所 (40.3%)	136人	119箇所 (56.4%)

<参考> これまでの配置状況

調査時点	児童相談所数	常勤職員 (配置割合(÷児童相談所数))		非常勤職員 (配置割合(÷児童相談所数))		弁護士事務所との契約等箇所数 (配置割合(÷児童相談所数))
		箇所数	人数	箇所数	人数	
平成29年4月1日	210箇所	6箇所 (2.9%)	6人	82箇所 (39.0%)	105人	122箇所 (58.1%)
平成28年4月1日	209箇所	4箇所 (1.9%)	4人	31箇所 (14.8%)	47人	174箇所 (83.3%)

(注1) 名古屋市は平成30年5月に児童相談所を1箇所増設したため、平成30年5月より211箇所となった。

(注2) 常勤弁護士を配置している自治体は、和歌山県(1箇所、1人)、福岡県(1箇所、1人)、新潟市(1箇所、3人(本庁と兼任))、名古屋市(3箇所(平成30年5月以降)、3人)、福岡市(1箇所、1人)

(出所) 第25回厚生労働省社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会(平31.1.16)資料より抜粋

同様に、平成28年改正法において、児童相談所には児童の健康及び心身の発達に関する専門的な知識及び技術を必要とする指導をつかさどる所員として医師又は保健師を配置するとされた²⁵。厚生労働省の調査によると、平成30年4月現在、全国の児童相談所のうち91.9%には医師が配置されており、保健師が配置されている児童相談所は50.0%である。

(イ) 改正案の内容

都道府県は、児童相談所がその業務のうち法律に関する専門的な知識経験を必要とす

²² 児童福祉法施行規則第4条に基づき設置される児童相談所。当該都道府県内の児童相談所を援助し、その連絡を図るものとされている。

²³ 「児童相談所運営指針」第2章第3節2.(8)。なお、単に法令事務の経験を有する行政職員等の配置は「準ずる措置」に含まれないとされている。

²⁴ 大阪府の児童相談所では、登録している90名程度の弁護士の中から案件の内容に応じて様々な専門分野の弁護士に相談可能なチーム体制が採られている。(第5回市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループ(平30.12.7)構成員提出資料)

²⁵ 児童福祉法第12条の3第6項第2号

るもの等について、常時弁護士による助言又は指導の下で適切かつ円滑に行うため、児童相談所における弁護士の配置又はこれに準ずる措置を行うこととする。

また、児童の健康及び心身の発達に関する専門的な知識及び技術を必要とする指導をつかさどる所員の中には、医師及び保健師が、それぞれ一人以上含まれなければならないこととする。

ウ 児童福祉司の任用要件の見直し等

(ア) 現状

児童福祉司には独自の資格はなく、特定の要件を満たした場合の任用要件があるのみであるため、一般行政職で採用された職員が人事異動により就任することも多い。そのため、定期人事異動による数年での異動や、過大な心理的負担による退職により、結果的に経験の浅い職員が多くなっている。厚生労働省の調査では、児童福祉司の約45%は児童相談所での勤務経験が3年未満であることが分かっており²⁶、専門性向上は喫緊の課題である。

こうした現状を踏まえ、児童福祉司等の児童の福祉に従事する者については、国家資格化することによって専門性を高めるべきであるとする意見もあり、「WGとりまとめ」には、子供家庭相談分野における人材の資質向上に向けて一定の年限を区切って検討を進めることとする提言が盛り込まれている。また、児童福祉司及び指導教育担当児童福祉司（スーパーバイザー）の任用要件を厳格化することによる専門性の強化についても求められている。

(イ) 改正案の内容

児童福祉司の任用要件の一部について、社会福祉主事として2年以上相談援助業務（児童その他の者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導その他の援助を行う業務）に従事した者であって、厚生労働大臣が定める講習会の課程を修了したものとする。

また、児童相談所長及び児童福祉司として任用することができる者としての例示に、精神保健福祉士及び公認心理師を追加することとする。

また、政府は、改正案の施行後1年を目途として、改正案の施行の状況等を勘案し、児童の福祉に関し専門的な知識及び技術を必要とする支援を行う者についての資格の在り方その他当該者についての必要な資質の向上を図るための方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとする。

エ 指導及び教育担当児童福祉司（スーパーバイザー）の任用要件の見直し等

(ア) 現状

児童福祉司は、児童相談所長の命を受けて児童の相談に応じ、専門的技術に基づいて必要な指導等を行う²⁷。その業務を行うために必要な専門的技術に関して、他の児童福祉司に指導及び教育を行う児童福祉司（スーパーバイザー）²⁸は、児童福祉司としておおむ

²⁶ 前掲脚注2

²⁷ 児童福祉法第13条第4項

²⁸ 「児童相談所運営指針」第2章第3節2.（2）では「児童福祉司及びその他相談担当職員の職務遂行能力の向上を目的として指導及び教育に当たる児童福祉司」とされている。

ね5年以上勤務した者でなければならない²⁹。スーパーバイザーの数は政令で定める基準を参酌して都道府県が定めるとされており³⁰、児童福祉法施行令に基準が定められている³¹が、自治体ごとにばらつきがある³²。

また、スーパーバイザーは厚生労働大臣が定める基準に適合する研修を受けなければならない³³が、これはスーパーバイザーとして任用された後に受講するものであり、研修課程の修了は任用要件とはなっていない。

(イ) 改正案の内容

児童福祉司の中には、他の児童福祉司が職務を行うため必要な専門的技術に関する指導及び教育を行う児童福祉司が含まなければならないこととする。

また、都道府県は、他の児童福祉司に指導及び教育を行う児童福祉司に、児童福祉司がその職務を行うため必要な専門的技術に関する指導及び教育のほか保護者への指導を行う者に対する専門的技術に関する指導及び教育を行わせることとする。

さらに、指導及び教育を行う児童福祉司は、厚生労働大臣が定める基準に適合する研修の課程を修了したものでなければならないこととする。

オ 児童心理司の配置基準設定

改正案では、心理に関する専門的な知識及び技術を必要とする指導をつかさどる所員（児童心理司）の数は、政令で定める基準を標準として都道府県が定めることとしている。

カ 児童相談所の業務の質の評価

改正案では、都道府県知事は、児童相談所が行う業務の質の評価を行うことその他必要な措置を講ずることにより、当該業務の質の向上に努めなければならないこととしている。

(3) 児童相談所の設置促進

ア 現状

児童相談所の管轄区域については、児童福祉法施行規則において、居住する児童数その他社会的環境を考慮して定めなければならないとされており³⁴、明確な基準はない。そのため、児童相談所ごとに管轄区域面積や居住児童数にはばらつきがあり、一人の職員の担当件数にも影響すると考えられる。

現在、児童相談所の設置が義務付けられているのは都道府県及び政令市である³⁵が、平

²⁹ 児童福祉法第13条第5項

³⁰ 児童福祉法第13条第6項

³¹ 児童福祉法施行令第3条第2項「法第13条第6項の政令で定める基準は、各児童相談所につき、同条第5項の指導及び教育を行う児童福祉司の数が児童福祉司の数を6で除して得た数（その数に1に満たない端数があるときは、これを四捨五入する。）であることとする。」

³² 前掲脚注2

³³ 児童福祉法第13条第8項

³⁴ 児童福祉法施行規則第5条の2。また、「児童相談所運営指針」第1章第2説3.（2）では、「管轄区域は、その区域内に居住する子どもの数その他社会的環境等を考慮して定めなければならない。」とされている。

³⁵ 児童福祉法第12条第1項、同法第59条の4

成18年4月からは中核市も児童相談所を設置することができることとされ³⁶、平成28年改正法により、平成29年4月からは特別区も同様に児童相談所を設置できることとされた³⁷。さらに平成28年改正法附則第3条において、中核市及び特別区における児童相談所の設置については、法律の施行後5年を目途として設置に係る支援等の必要な措置を講ずるとされたが、平成31年4月1日現在、全国で58市ある中核市のうち児童相談所を設置しているのは3市（横須賀市、金沢市、明石市）である（図表4参照）。

図表4 中核市の児童相談所の設置に向けた検討状況（平成31年2月現在）

中核市（対象：54市）	
・「設置済」（3か所）	:横須賀市、金沢市、明石市（平成31年4月設置）
・「設置する方向」（1か所）	:奈良市
・「設置の方向で検討中」（5か所）	:旭川市、船橋市、柏市、豊橋市、鹿児島市
・「設置の有無を含めて検討中」（26か所）	:盛岡市、秋田市、郡山市、いわき市、宇都宮市、前橋市、高崎市、川越市、八王子市、長野市、岐阜市、豊中市、高槻市、枚方市、東大阪市、姫路市、和歌山市、松江市、呉市、福山市、松山市、久留米市、長崎市、佐世保市、大分市、宮崎市

（注1）平成31年4月1日に設置した明石市については「設置済」としている。なお、平成31年4月1日現在、中核市は58市となっている。

（注2）記載のない市については、調査時点において「設置しない」又は「未検討」と回答。

（出所）平成30年度厚生労働省全国児童福祉主管課長会議（平31.3.1）資料を基に作成

イ 改正案の内容

児童相談所の管轄区域は、地理的条件、人口、交通事情その他の社会的条件について政令で定める基準を参酌して都道府県が定めるものとする。

なお、政府は、改正案の施行後5年間を目途として、児童相談所及び児童を一時保護する施設の整備の状況、児童福祉司その他の児童相談所の職員の確保の状況等を勘案し、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、児童相談所等の整備並びに職員の確保及び育成の支援その他必要な措置を講ずることとする。

また、政府は、改正案の施行後5年を目途として、上記の支援その他必要な措置の実施状況、児童相談所の設置状況及び児童虐待をめぐる状況等を勘案し、児童相談所等の整備並びに職員の確保及び育成の支援の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとする。

（4）関係機関間の連携強化

ア 関係機関の職員等の守秘義務

（ア）現状

野田市の事案において、女兒が書いたアンケートの写しを教育委員会が父親に渡して

³⁶ 平成16年改正児童福祉法による。

³⁷ 児童福祉法第59条の4

しまったことが批判されている。現行法上、関係機関の職員等を対象に包括的に守秘義務を課す規定は存在せず、「地方公務員法」(昭和25年法律第261号)等、個別の属性に応じた守秘義務規定がある場合は、その規定が適用されることになる³⁸。

なお、「更なる徹底・強化」において、虐待等に関する情報の非開示等について新たなルールを設定することとされ、これを受けて平成31年2月28日、厚生労働省、内閣府及び文部科学省から地方自治体及び学校等に対し、新たなルールを定めた通知が発出された³⁹(3.(2)ウ参照)。

(イ) 改正案の内容

学校の教職員、児童福祉施設の職員等児童の福祉に職務上関係のある者は、正当な理由がなく、その職務に関して知り得た児童虐待を受けたと思われる児童に関する秘密を漏らしてはならないこととする。

なお、当該規定の次項において、「前項の規定その他の守秘義務に関する法律の規定は、第二項の規定⁴⁰による国及び地方公共団体の施策に協力するように努める義務の遵守を妨げるものと解釈してはならない。」とされている。

イ 配偶者暴力相談支援センター等関係機関間の連携協力

(ア) 現状

児童虐待事案に関わる関係機関間の連携については、児童福祉法及び児童虐待防止法において、学校の教職員、児童福祉施設の職員、医師、弁護士等が例示されているほか、政府による各強化策においても並行して対策が講じられている。「緊急総合対策」では、児童相談所と警察の連携の強化、学校と市町村との連携の推進等が掲げられ、「緊急に実施する重点対策」の中で、虐待による外傷等がある場合には児童相談所と警察が必ず情報共有することを全国ルールとして徹底するとされている。さらに、「更なる徹底・強化」においては、「関係機関が連携して対応する好事例の全国展開を図ること」とされており、「抜本的強化」においては、関係機関間の連携強化策として、児童相談所と警察との連携強化や、威圧的な保護者について関係機関が組織的に対応すること等が挙げられている。

また、配偶者間に暴力のある家庭の約2割では子供への暴力もあるという調査結果もあり⁴¹、配偶者間の暴力と児童虐待への対応について連携した協力体制の更なる充実が

³⁸ 例えば、地方公務員法第34条第1項において「職員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。」と規定されている。

³⁹ 「子発0228第1号」(平31.2.28)及び「府子本第189号、30文科初第1616号、子発0228第2号、障発0228第2号」(平31.2.28)。「子どもからの虐待の申し出等の情報元を保護者に伝えないこと」、「保護者による威圧的な要求や暴力の行使等が予想される場合、学校・保育所等は児童相談所や警察等の関係機関や弁護士等の専門家と速やかに情報共有し、連携して対応する」こと、「要保護児童等について、(中略)引き続き7日以上欠席した場合(中略)には、市町村又は児童相談所に情報提供等を行うこと」等のほか、一時保護解除後の留意点、転校した場合の情報共有の徹底及び配偶者暴力相談支援センターと児童相談所との連携強化等の新たなルールが設定された。

⁴⁰ 児童虐待防止法第5条第2項「前項に規定する者は、児童虐待の予防その他の児童虐待の防止並びに児童虐待を受けた児童の保護及び自立の支援に関する国及び地方公共団体の施策に協力するよう努めなければならない。」

⁴¹ 内閣府「平成29年度男女間における暴力に関する調査報告書」(平30.3)

求められている。

(イ) 改正案の内容

児童虐待を発見しやすい立場にあることを自覚し、児童虐待の早期発見に努めなければならない団体に都道府県警察、婦人相談所、教育委員会及び配偶者暴力相談支援センターが含まれること等を明確化する。

また、「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」（平成13年法律第31号）を改正し、被害者の保護を行うに当たって、その適切な保護が行われるよう、相互に連携を図りながら協力するよう努めるべき関係機関に児童相談所が含まれることを明確化する。

(5) 検討規定

ア 一時保護等に係る手続の在り方⁴²

政府は、改正案の施行後1年を目途として、児童福祉法第6条の3第8項に規定する要保護児童を適切に保護するために都道府県及び児童相談所が採る一時保護その他の措置に係る手続の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

イ 児童福祉司の資格の在り方等の資質向上策（4.（2）ウ参照）

政府は、改正案の施行後1年を目途として、改正案の施行の状況等を勘案し、児童の福祉に関し専門的な知識及び技術を必要とする支援を行う者についての資格の在り方その他当該者についての必要な資質の向上を図るための方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

ウ 児童の意見表明を支援する仕組みの創設（4.（1）イ参照）

政府は、改正案の施行後2年を目途として、児童の保護及び支援に当たって、児童が意見を述べるができる機会の確保、当該機会における児童を支援する仕組みの構築その他の児童の意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための措置の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

エ 民法第822条の懲戒権の規定の在り方（4.（1）ア参照）

⁴² 平成28年改正法附則第2条第2項において「政府は、この法律の施行後速やかに、児童福祉法第6条の3第8項に規定する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ものとする。」とされ、また、「ニッポン一億総活躍プラン」（平28.6.2閣議決定）において、「児童保護手続における裁判所の関与の在り方について検討し、必要な措置を講ずる」とされた。これらを受けて、平成28年7月、厚生労働省に「児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会」が設置され、意見交換や児童相談所への調査を経て、「児童虐待対応における司法関与の在り方について（これまでの議論の整理）」（平29.1.16）が取りまとめられた。この内容の一部は平成29年改正法に盛り込まれたが、残された課題への対応について、平成29年改正法附則第4条において「政府は、この法律の施行後3年を目途として、児童相談所の体制の整備の状況、家庭裁判所の関与の下での児童福祉法第6条の3第8項に規定する要保護児童を適切に保護するために都道府県及び児童相談所が採る措置の実施状況その他のこの法律による改正後のそれぞれの法律の施行の状況等を勘案し、この法律による改正後のそれぞれの法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされている。

政府は、改正案の施行後2年を目途として、民法第822条の懲戒権の規定の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

オ 中核市及び特別区の児童相談所設置に係る支援（4.（3）参照）

政府は、改正案の施行後5年間を目途として、児童相談所等の整備の状況、児童福祉司その他の児童相談所の職員の確保の状況等を勘案し、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、児童相談所等の整備並びに職員の確保及び育成の支援その他必要な措置を講ずるものとする。

また、政府は、上記の支援を講ずるに当たっては、関係地方公共団体その他の関係団体との連携を図るものとする。

カ 児童相談所の整備及び職員の育成支援等（4.（3）参照）

政府は、改正案の施行後5年を目途として、オの支援その他必要な措置の実施状況、児童相談所の設置状況及び児童虐待をめぐる状況等を勘案し、児童相談所等の整備並びに職員の確保及び育成の支援の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

（6）施行期日

施行期日は、2020年4月1日とされている。ただし、弁護士の配置に関する事項、医師及び保健師の配置に関する事項並びに児童福祉司及びスーパーバイザーの任用要件の見直しに関する事項については2022年4月1日、児童相談所の管轄区域に関する事項については2023年4月1日が施行期日とされている。

5. 主な論点

（1）児童の権利擁護

平成28年改正法において、児童が権利の主体であることが児童福祉法の理念として位置付けられた。また、児童福祉審議会を活用して児童の意見を聴く仕組みが明記されて同年10月1日に施行されており、その後の運用状況が注目される。

改正案では、平成28年改正法により作られたこの仕組みを更に強化するため、児童の意見を聴く際には、その者の置かれた環境等に配慮することとされている。目黒区の事案及び野田市の事案はいずれも、被虐待児の記したメッセージが残っていた。子供を権利の主体と捉え、こうしたSOSを拾い上げて届ける仕組みの検討が急がれる。

また、親権者等による体罰については、現在、法律上の定義は存在しない⁴³ことから、政府は、「抜本的強化」において、体罰の範囲や体罰禁止に関する考え方等についてのガイドライン等を作成することを示した。体罰に当たるかどうかの判断には、体罰をした者と体罰を受けた者の関係性や背景事情が大きく影響すると考えられる⁴⁴。今後、文部科学省の参

⁴³ 第193回国会衆議院厚生労働委員会議録第23号20頁（平29.5.26）

⁴⁴ 前掲脚注14の文部科学省の通知（別紙）においても、前文において「本紙は飽くまで参考」とした上で「個別の事案が体罰に該当するか等を判断するに当たっては、（中略）個々の事案ごとに判断する必要がある。」

考事例及び判例等を参考にガイドラインが作成される見込みである⁴⁵が、ガイドライン作成後の不断の見直しを含めた適切なフォローアップも必要である。あわせて、国に先行して東京都で成立した全国初の体罰禁止条例⁴⁶の運用状況も注目される。

また、民法第822条に規定された懲戒権については、削除すべきという意見がある一方で、削除することで必要なしつけもできなくなるという誤解を生むおそれがあるという意見もある。施行後2年以内という限られた検討期間の中で、今後の議論が注目される。

（２）児童相談所の体制強化

児童虐待相談対応件数が増加を続けている中、政府は、新プラン（３．（２）イ参照）により児童福祉司等を大幅に増員するとしており、児童相談所の人手不足解消が期待される。急激な人員増加は質の低下を招くという懸念もあるところ、どのように対策を機能させるかが課題となる。

ポイントの一つとなるのは、スーパーバイザーの活躍であろう。新プランによって一時的に経験の浅い児童福祉司等が増えることになるため、スーパーバイザーによる指導及び教育が不可欠となる。改正案は、各児童相談所にスーパーバイザーを置くこととし、都道府県はスーパーバイザーに他の児童福祉司への指導及び教育を行わせるとしている。これらを明文化することにより指導及び教育の仕組みが上手く機能し、5年の経験を経た新たなスーパーバイザーが活躍するようになるという好循環を生むことが求められる。

政府は、平成31年度予算において自治体の採用活動を支援するとしているが、この新たなサイクルが軌道に乗るまで、必要に応じて追加の措置を講ずることを含めた実効性のある支援が求められる。

また、児童心理司の配置基準は、現在は通知で定められているのみであり⁴⁷配置人数にばらつきが見られる⁴⁸ところ、改正案では政令で定める基準を標準として都道府県が基準を定めるとされている（４．（２）オ参照）。新プランによる増員目標の達成状況に加え、どのような基準が設けられるかが今後の課題となる。医師や保健師については改正案において1人以上の配置を義務付けるとされている。それぞれの職員が専門性を高めることで、児童相談所全体の体制強化につながるよう、制度面及び財政面での充実した支援が必要である。

また、児童相談所への弁護士の配置について、改正案では、「常時」弁護士の助言又は指導を受ける体制が求められている。今後、児童相談所運営指針において、弁護士の配置に準

と記載されているほか、挙げられている参考事例は前段で背景事情を説明した上で体罰とされる行為が書かれている。

⁴⁵ 厚生労働省は学校教育法の体罰と「基本的には同様の範囲とすることを想定して」と答弁している（第198回国会参議院予算委員会会議録第13号（平31.3.25））。

⁴⁶ 平成31年3月28日、全国で初めて、親による体罰の禁止が盛り込まれた「東京都子供への虐待の防止等に関する条例」が成立し、同年4月1日に施行された。同条例では「体罰その他の子供の品位を傷つける罰を与えてはならない。」とされており、暴言も禁止対象に含まれる。（東京都福祉保健局「東京都子供への虐待の防止等に関する条例概要」（平31.4）〈<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/osekkai/laws/pdf/summary.pdf>〉（平31.4.18最終アクセス））

⁴⁷ 「児童相談所運営指針」第2章第3節2.（6）

⁴⁸ 前掲脚注2

ずる措置の適切な例示がなされることが必要である。

もともと、配置される弁護士側の側にも、子供や親にどの機関がどのように関わるかという福祉分野ならではの視点や専門性が求められる。十分な経験のない弁護士が配置されることでかえって福祉や支援の視点が弱まることのないようにしなければならない⁴⁹。

改正案において、都道府県は、児童福祉に係る事務に従事する職員の人材の確保及び資質の向上のために必要な措置を講じなければならないとされ、国は、その措置に関し必要な支援を行うよう努めなければならないとされている。自治体と国の連携の下、実効性のある施策による早急な対応が求められている。

(3) 児童相談所の設置促進

現在、児童相談所について明確な管轄基準はなく、児童相談所ごとの事務負担のばらつきの原因になっていると言える。一人の職員が抱える案件が多いことは対応の不備にもつながりかねない。改正案では、児童相談所の管轄区域について、政府は地理的条件、人口、交通事情その他の社会的条件を考慮して基準を定めるとされており、どのような基準とすべきかが課題となる。

あわせて、平成18年から設置が可能となっている中核市において児童相談所の設置が進んでいない原因を分析し、有効な支援策を実施する必要がある。「抜本的強化」に示された「国と中核市及び都道府県等の関係団体が参画する協議の場」における有効な協議が求められるほか、改正案附則において示されているように、政府による有効なフォローアップを充実させるべきである。

(4) 関係機関間の連携強化

改正案では、関係機関の包括的な守秘義務の法定化及び連携機関の明記により関係機関間の連携強化を図るとされている。あわせて、「緊急総合対策」、「更なる徹底・強化」及び「抜本的強化」において、警察、学校等の関係機関と児童相談所との連携強化策が打ち出されており、政府には、これらを有効に機能させるための徹底した対応が求められる(4.

(4) 参照)。

また、平成28年改正法において強化された市町村の体制整備についても、更に進める必要がある。虐待による死亡児童の年齢は0歳が最も多く、半数近くに上っている⁵⁰。その背景には、母親が一人で悩みを抱えていることや、産前産後の心身の不調等があると考えられており、平成28年改正法においては医療機関や学校等に市町村への情報提供が努力義務として定められた。また、若年者の子育て支援のためには、同じく平成28年改正法において定められた子育て世代包括支援センターや市区町村子ども家庭総合支援拠点設置の早急な実施等、家庭の生活にとって身近である市区町村における相談支援体制の強化に向けた取組を更に進めるべきである。

⁴⁹ 岩佐嘉彦「『児童相談所の体制・専門性の強化』について—弁護士の立場から」『月刊福祉』(平31.2) 34頁

⁵⁰ 前掲脚注2。前掲脚注3「児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会」による「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」における第14次報告までの累計。

そのほかにも、身近な相談体制の中で課題となるのは、児童相談所全国共通ダイヤル「189」の運用である。24時間対応化や一部コールセンター化により改善されてきているものの、接続率は20%台で推移している⁵¹。政府は「抜本的強化」において、虐待通告とそれ以外の相談との番号を分けるよう見直し、虐待通告への迅速な対応ができるようにしている。また、平成30年度第2次補正予算において、「189」の通話料の無料化が措置された。今後、利便性が向上することで、児童虐待防止対策の有効なツールとするためにも、更なる周知が求められる。

また、児童虐待の発生予防や早期発見と併せて、社会的養育の充実に向けた環境整備が重要となる。平成28年改正法で示された家庭養育優先原則の下、里親養育支援、特別養子縁組の推進等を進める必要がある。さらに、政府は平成31年度予算において児童養護施設等の多機能化等を推進するとしており、地域の実情に配慮しつつも、社会的養育の充実に向けた更なる環境整備が必要である。

6. おわりに

改正案には、平成28年改正法からの流れを受けて児童の権利擁護や児童相談所の体制強化を更に進めることに加え、深刻な虐待事案への対策を強化するための体罰の禁止や関係機関間の連携強化等の内容が盛り込まれている。また、検討規定では残された課題が示されており、これらの課題への対応を含め、今後もきめ細かな対応による対策の強化が求められる。

あわせて、政府が定めた各強化策に基づき、関係省庁の連携の下、政府全体で不断の取組をしていくことが必要である。後を絶たない深刻な児童虐待事案への対応のためには、都道府県及び市区町村を含め、社会全体の意識を高めていく必要がある。

(すずき あゆみ)

⁵¹ 前掲脚注2