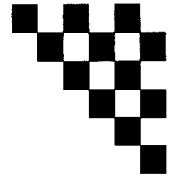


児童虐待防止法・ 児童福祉法改正への提言と意見



日本子どもの虐待防止研究会
平成 15 年 1 月

平成 12 年に施行された児童虐待防止法（以下、防止法と略す）は、保護者による虐待を明示的に禁止した法律として画期的なものであり、これにより行政施策も進んだが、様々な問題状況も明らかとなってきた。

法律の内容についていえば、子どもの「保護」特に初期対応に偏り、発生予防から親への援助に至る全体的課題は十分示されていない。例えば 4 条の国等の責務の規定においては、課題としては保護と啓発しか明記されておらず、施策としても「連携の強化」と「研修」が例示されているに過ぎない。

また急増する虐待通告を受けて「保護」にあたる児童相談所（一時保護所を含む）職員の不足や子どもの生活の場となる児童養護施設の不足が顕著となり、児童福祉法（政令、規則を含む）の改正の必要性も明らかとなってきた。

本提言と意見は、いずれも早期の対応が求められているものであるが、関連する検討が必要なものについては、できるだけ具体的に検討事項を付記しており、当研究会（JaSPCAN）としても、検討を尽くして具体的な提言を追加する予定である。

- 1 防止法第 1 条に、虐待が児童の人権の侵害であることを明記するとともに、目的として、「家族への支援」を加えること。
- 2 防止法第 4 条（国等の責務）を拡充し、様々な課題と施策が国等の責務であることを明確にすること。
- (1) まず第 1 項に発生予防、被虐待児童の保護と回復、虐待親への援助、啓発等の課題が国等の責務であることを規定し、第 2 項以下で各

課題ごとに項目をたてること。

- (2) 発生予防の課題においては、医療機関、母子保健等の充実を規定すること。また学校等における人権教育の強化を規定すること。
- (3) 被虐待児童の保護と回復の課題においては、「児童相談所等関係機関の職員の人材の確保及び資質の向上のための研修等の措置」に追加して「施設、職員、里親等の配置の充実」を加えること。
- (4) 虐待親への援助の課題においては、経済的支援、福祉的支援、心理ないし医療的支援、在宅育児支援など、多方面の支援が必要である旨を規定すること。
- (5) 発生予防、被虐待児童の保護と回復、虐待親への援助を含む全ての課題において、「関係機関及び民間団体の連携」の継続的実質的「強化」が重要であることを強調し、あわせて「民間団体の充実」の課題を明記すること。
- (6) これらの課題は子どもの人権を保障するうえで、地域間格差があってはならないものであることに鑑み、各分野各機関において格差是正と水準向上に努めるべきことを明記すること。

- 3 児童相談所（一時保護所を含む）と児童福祉施設の直面する事態を解消するために、次の措置をとること。

なお当項については、関連する課題として児童相談所の機能の見直しや児童福祉施設の再編成を検討する必要があるが、以下の提言は現行制度のもとでも緊急に実現されるべきものであることを特に付記する。

- (1) 児童福祉司の配置基準についての児童福祉法施行令第 7 条の「人口おおむね 10 万から 13

- 万までを標準」とあるのを「人口5万を最低限」と改正すること。
- (2) 児童福祉司以外の児童相談所の職員の充実をはかること。
 - (3) 一時保護所において、被虐待児童の義務教育を受ける権利を含む子どもとしての権利を保障するとともに、緊急かつ安全な保護に資するよう、一時保護所を含む子どもの緊急受け皿（シェルター）の整備増設をはかること。
 - (4) 一時保護委託先の負担を軽減するため、委託費を大幅に増額すること。
 - (5) 児童福祉施設最低基準を改正し、施設での子どもの処遇と職員の負担を軽減すること。特に児童養護施設の人的基準を子ども2人に対して職員1人とすること。少なくとも処遇困難児加算を増やすこと。また夜間における配置基準を別枠で確保すること。設備基準については1人当たり居室面積を少なくとも老人福祉施設なみにすること。
 - (6) 児童福祉施設の不足を解消するための施策（小規模養護施設やグループホームを含む）を強化するとともに、情緒障害児短期治療施設を充実増設し、また児童養護施設の治療的機能を拡充すること。
 - (7) 児童相談所や児童福祉施設の職員に対する支援態勢（スーパーバイザーの配置や健康管理等）の充実を図ること。
- 4 防止法に、新たに連携に関する条を設け、児童相談所のほか学校、医療機関、警察等の具体的機関を明示したうえ、情報交換のための連携にとどまらず、具体的事例に関する連携（実務者会議等）が重要であること、連携にかかわる関係者相互間に情報提供（守秘義務の解除）と提供された情報の秘密保持等の協力義務があることを規定すること。
 - 5 児童福祉法、母子保健法、地域保健法を改正し、児童虐待の発生予防と援助に関する保健所の役割を明記すること。

- 6 通告に関する規定の整備として、防止法第6条の「虐待を受けている児童」を「虐待を受けているおそれがあると認められる児童」と改めること。

なお通告先に警察も加えるべしとの意見もあるが、通告後の警察の任務をどこまで規定するか、福祉事務所と同様に児童相談所への情報集中をどう扱うか等の検討が必要である。

- 7 児童相談所等の関係行政機関の機能を見直すこと。

子どもの保護と親への援助の両方を児童相談所が担うのは無理であり、後者の多くを児童相談所以外が担う必要がある、との意見が多い。しかし、具体的にどこがどのように担うべきか、検討が必要であり、さらにDV対応との連携等を考慮して児童相談所を家族問題相談所に改組すべしとの意見もあり、検討が必要である。

また市区町村段階における児童虐待問題対応の機能を明確にし（例えば福祉事務所の対応の明確化、家庭児童相談室の位置付けの明確化など）、それによって市区町村段階における関係機関の実質的連携を進める必要がある。

- 8 被虐待児童の保護について。

立入り調査において安全確認の必要が高い場合には、裁判所の許可を得て解錠が可能とすべし、との意見も強いが、具体的に誰が執行すべきか、等の検討課題がある。

- 9 親権の柔軟で多様な制約方法について。

現在、親権の制約としては28条審判のほかには親権喪失宣告しかないが、医療拒否への対応等を考えると、親子関係の修復可能性を前提とする柔軟で多様な制約方法が必要であることは明らかである。具体的には、裁判所の決定による親権の一部停止、および一時停止や親権を個別具体的に制限する裁判所の命令（保護命令）の新設が考えられ、少なく

とも 28 条申立にともなう保全処分は必要である。

それらは子どもの保護のためだけでなく、後述 10 の親の治療への動機付けシステムとしても必要であるが、停止の要件や代行者の権限など具体的な内容についてはさらに検討を要する。なおこれらの制限の戸籍記載についても再検討すべきである。

10 親への心理的医療的援助（治療）ないし教育的援助について。

- (1) 援助プログラムの開発と援助者の育成が最重要であり、必要な措置を急ぐ必要がある。援助者としては民間団体とその構成員の活用が望ましく、そのための援助者の資格化等を検討すべきである。
- (2) 民間団体とその構成員の活用の方式として、当面児童相談所からの委託が可能なようにする（児童福祉法第 27 条 1 項 2 号に追加することも考えられる）とともに、必要な委託費を国等から民間団体へ支払うものとする。なお(3)のように裁判所の関与が実現した時には裁判所からの委託も考えられる。
- (3) また援助を受けることは、親にとっての権利であるとともに、援助を受ける意欲のない親への動機付けシステムも不可欠である。現行法では児童相談所のケアプランに基づく福祉司指導としてのカウンセリング受講等が考えられるが、それを実現するために知事の勧告では無力である。現行法の運用によって動機付けることも不可能ではないが、より効果的なものとして、裁判所の関与する実効性あるシステムが必要である。但し、その具体的な内容については以下の内容が考えられるところだが、検討がさらに必要である。
 - ・家裁の親権制限（あらたに一時停止や 28 条審判の再審査を設けて）手続とカウンセリング命令等を組み合わせる方法
 - ・刑事捜査・裁判手続と組み合わせる方法（起訴猶予や執行猶予の条件）
 - ・虐待親のための保護手続（少年保護手続と類

似）を新設し、刑事裁判手続と選択、乗換ができるようにする方法（韓国では検察官が先ず選択する）

- (4) 在宅援助の制度を充実させること。特に保育所の利用を保障し、費用も無償とすること。

11 親子分離の適正を保障するための制度について。

現在、一旦 28 条審判で親子分離がされると（審判への即時抗告は別として）、その後親の事情が改善された場合でも、児童相談所が職権で措置を解除しない限り入所は続くことになり、適正手続としても問題がある。従って 28 条審判後も裁判所の関与が必要となり、以下の具体的方法が考えられるが、さらに検討が必要である。

- ・ 28 条審判を期限付きとし児童相談所の更新請求をさせる方法。
- ・ 一定期間毎に裁判所が職務として再審査する方法（精神保健福祉法に類似）。
- ・ 親からの変更（取消）申立を認める方法。（民法 766 条を活用する、という考えもある。）
- ・ なお、親について弁護士代理人を付けられるような制度も検討すべきである。

12 親子分離にともなう施設（里親）等と親との対立調整について。

現在、施設長の監護の権限が児童福祉法第 47 条 2 項に規定されているが、28 条入所か否かを区別せず、他方で虐待防止法第 12 条は 28 条入所の場合のみ通信面会の制限を規定している。また親からは通信面会要求以外に、施設のする医療行為へのクレームもある。なお一時保護中の一時保護所や一時保護委託先との間にも同様の問題が生じうる。

このため虐待防止法 12 条を一時保護および同意入所の場合にも拡大すべしとの意見があり、また親と施設等との意見調整の制度が必要（例えば家裁による民法 766 条調停等を利用できるようにする）あるとの意見、さら

に児童福祉法第47条自体を見直して施設の権限を具体的に明記すべしとの意見もあって、検討を要する。

13 児童福祉施設の充実および里親制度の充実。

子どもの個別ケアや家庭的養育環境の確保のため、児童養護施設の役割の見直し、小規模施設化の促進、里親制度の充実などの様々な提言や議論があるので、引き続き検討しつつ実行していく必要がある。

14 施設内虐待、体罰の防止のための児童福祉法の見直し。

児童福祉施設最低基準に懲戒権の濫用禁止規定が置かれ、また社会福祉法で一定の第三者(的)機関が置かれたが、施設内の体罰、虐待は後を絶たず、関係者への啓発も十分ではない。従って体罰禁止を児童福祉法に明記するとともに、調査権限など実効性ある第三者機関の設置、通告職員の身分保障、施設長資格の法定化と解職規定などを検討する必要がある。(これとともに3(5)の施設の物的人的充実是不可欠である。)

15 懲戒権の廃止を含む親権内容の見直し。

民法の親権(特に身上監護権)については子どもの権利条約に適合するよう見直すべしとの意見があり、特に懲戒権規定については虐待防止法制定過程においても廃止が検討された経過もあり、さらに実質的な検討を進めるべきである。

16 刑罰規定の整備について。

虐待は現行法でおおむね犯罪とされているが、13歳以上の子どもに対する性的虐待への処罰が欠けているので、児童福祉法第34条の「淫行させる行為」を「子どもと淫行する行為」も含むよう明記すること。

17 年長児童の保護について

18歳・19歳の子どもは、民法上親権に服す

る反面で児童福祉法等の保護を受けることが原則として不可能である。児童福祉法等の対象年齢または民法の成人年齢を検討するとともに、少なくとも一定年齢の子どもに親権喪失宣告の申立権を認め、親との利害相反行為の場合の特別代理人選任申立権(現行でも解釈としては認められている)を明記し、また就職、居住、社会保険等における社会的支援を実施することが必要である。

これに関連して、青年層まで対象としている自立援助ホームについても、児童福祉施設として位置づけ、充実強化する必要がある。

18 全省庁にかかわる常設公開の中央専門家会議の設置について。

虐待防止を適切に推進するために、基礎的な調査研究や重要事案の調査分析とこれに基づくガイドラインや施策の策定が重要であることに鑑み、内閣府に常設公開の中央専門家会議を設置することが必要である。

19 虐待に関する情報の集約と管理の問題。

各児童相談所相互間の情報利用はある程度進んでいるが、児童相談所と他の機関との間の情報利用は進んでおらず、児童相談所の機能、権限の問題とあわせて検討される必要がある。また情報開示、情報公開との関係で、児童相談所等の有する情報を親などにどこまで開示してよいか、検討を要する。

20 5年毎の定期的な見直し規定を(附則でなく)本則に設けること。