

RISK MANAGEMENT STUDIES

危機管理学研究

創刊号

児童福祉行政における危機管理

—子ども命を紡ぐ—

日本危機管理学部 准教授 鈴木 秀洋

2017年3月

日本大学危機管理学部

危機管理学研究所

児童福祉行政における危機管理 ー子どもの命を紡ぐー

日本危機管理学部 准教授 鈴木 秀洋

- I 問題提起
- II 児童虐待の現状
- III 従前の児童福祉法制の改正経緯それぞれの内容と評価
- IV 上記法改正の現在の到達点の課題
- V 具体的制度改善提言
- VI 予想される反論と再反論
- VII まとめ

I 問題提起

危機管理学というとテロ対策や災害対策が主に想定される。しかし、最も身近な親密圏領域である親子等の間で、実は日々児童虐待により子どもの命が脅かされている。児童福祉領域では子どもの命の保障が大前提であるが、実はその根底が日常的に揺るがされていることはあまり知られていない。従前児童福祉は、「愛護」「保護」という視点を大切にしてきた。それゆえ迅速かつ積極的に親密圏の危機に介入し、マネジメントすることには慎重かつ控えめであったといえる。しかし、それでは子どもの命を守れてこなかったことは現実の統計が示している。

本論稿は、児童虐待における「子どもの命の危険＝危機」をマネジメントするという視点から、児童福祉法上児童虐待対応の責任主体となっている児童相談所（都道府県と政令市と2自治体設置。以下「都道府県等児童相談所」という。）と基礎自治体（市町村（東京都における特別区を含む。))の双方の関係に焦点をあてる。法改正の動きを辿りつつ、あるべき役割分担と責任の果たし方について具体的提言を行うことを目的とする。結論としては、都道府県等児童相談所よりも基礎自治体に危機マネジメントの中核を担わせるべきであるとするのが本論稿の主旨である。

II 児童虐待の現状

平成27年度中に全国208か所の児童相談所が児童虐待相談として対応した件数は、実に103,260¹件であり、数字の上でも毎年一貫して増加し続けている（対前年度比116.1%増）。それにもかかわらず、児童虐待に対する世の中の関心は必ずしも高いとはいえない。

死亡や重症ケースが新聞報道されると、特別な親・特殊な事案であるとの分析・コメントがなされることが未だ少なくない²。しかし、果たして、そのような捉え方でよいのであろうか。

重症ケースを除き、専ら、死亡事例のみを取り上げてみても、平成 26 年 4 月から同 27 年 3 月までの 1 年間に厚生労働省が把握した子ども虐待による死亡事例は、71 人である（心中以外 44 人、心中 27 人）。これは、5 日に 1 人の子どもが児童虐待により死亡していることになる³。心中事案を除きこの 10 年の死亡人数の推移は平均 50 人を下らない。そしてこの数値は、警察の捜査が入った確実な虐待死ケースに限って委員会が検証した事例である。また、実際には虐待死の疑いが極めて濃厚でありながらも「自然死」「病死」「突然死」「原因不明死」として処理されたケースも含まれていない。死因が疑わしいケースに遭遇した医師がトラブルに巻き込まれたいくないという動機から養育者の申告を鵜呑みにして安易に死亡診断書や死体検案書を作成した場合や病理解剖や司法解剖ケースでも執刀医の経験と知識の不足から専門家が見れば「虐待死」が強く疑われるケースでありながら、誤った鑑定結果が提出されることも少なくないという⁴。ある NPO の調査⁵によると年間推定虐待死数はほぼ 200 例とされる。この推定値を根拠にすると 1.8 日に 1 人の虐待死という数となる（なお、この調査は 2001 年のデータ分析であるので現在はもっと短い間隔で虐待死が起きていることになる。）。

このような事態が私達の日常である。この日々の目の前の危機発生に対して、どう有効な対策を立てていくべきなのかは、私達の社会が抱えた喫緊の危機管理の課題である。

Ⅲ 従前の児童福祉法制の改正経緯それぞれの内容と評価

この分野の主な法制度としては、児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）及び児童虐待の防止等に関する法律（平成 12 年法律第 82 号。以下児童福祉法と併せて「児童福祉法等」という。）が存在する。児童虐待に対する様々な先行研究⁶が存するが、前述したように基礎自治体と都道府県等児童相談所の関係に焦点を当てて危機をマネジメントする視点から検討を行うものを見ない。本論稿では、まず、児童福祉法等の主な改正経緯のうち、責任主体である両者の権限関係に関する部分を探り上げ、それぞれの内容を検討する。

1 平成 16 年改正の内容と評価

具体的内容を 2 点挙げると、①児童相談所だけでなく虐待通告先に市区町村を追加し市区町村の役割を明確化したこと、②虐待防止ネットワークとなる要保護児童対策地域協議会の設置の法定化を挙げることができる。

この改正の評価は、基礎自治体が法制度上の虐待対応の責任主体として明記された点で基礎自治体の機能強化の方向での改正と評価できる。

2 平成 19 年改正の内容と評価

具体的内容を 3 点挙げると、①児童相談所の安全確認等のための立入調査等の強化、②

保護者に対する面会・通信等の制限の強化、③指導に従わない場合の保護者に対する必要な措置の明確化などを挙げることができる。

この改正の評価は、親権に対抗する具体的権限を付与した点で、児童相談所の機能強化の方向での改正と評価できる。

3 平成 20 年改正の内容と評価

具体的内容を 2 点挙げると、①乳児家庭全戸訪問事業、②要保護児童対策地域協議会の対象拡大による機能強化などを挙げることができる。

この改正の評価は、基礎自治体の地域予防事業やネットワークに期待して虐待を防ごうという点で基礎自治体の機能強化の方向での改正と評価できる。

4 平成 23 年改正の内容と評価（民法改正含む。）

具体的内容を 3 点挙げると、①親権停止制度（2 年以内親権制限）新設（民法改正）、②親権停止等の審判等につき児童相談所長に請求権付与、③施設長等による児童の監護等に関し親権者等の妨害規制明記などを挙げることができる。

この改正の評価は、親権制限という危機介入制度を新設した点で、児童相談所の機能強化の方向での改正と評価できる。

5 平成 28 年改正⁷の内容と評価

具体的内容を 7 点挙げる。基礎自治体に関し、①「児童虐待の発生予防」の観点から、市町村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設置の努力義務、②「児童虐待発生時の迅速・的確な対応」の観点から、市町村に児童等に必要支援拠点整備の努力義務、③市町村設置の要保護児童対策地域協議会の調整機関に専門職の配置義務、④基礎自治体のうち特別区に児童相談所設置権限を付与。一方、児童相談所に関し、⑤児童相談所に弁護士の配置、児童心理司や主任児童福祉司等の配置、⑥臨検・捜索手続等の簡素化、⑦児童相談所から市町村への事案送致制度創設などを挙げることができる。

この改正の評価は、まず、上記①～③は、基礎自治体が地域に密着して切れ目のない支援を包括的になし得る点に注目し、危機マネジメントの責任主体として機能強化に本腰を入れたものといえる。また④は、子どもの命を守るために権限ある責任主体を拡大させる点で大きな制度改正である。これらは、基礎自治体を中核とする虐待危機管理対応の基盤作りと位置付けられる⁸。次に、⑤～⑦は、児童相談所機能強化の方向での改正と評価できる。

このように本改正は、法形式としては一部改正であるが、上記のように大幅に制度内容を改め、かつ、児童福祉法の理念（1 条）も改めており、実質全部改正とも評価できる。

本論稿の危機マネジメントの観点からは、都道府県等児童相談所のマネジメント領域を縮小し、選択と集中⁹により、むしろ基礎自治体のマネジメント領域を拡大した上で、役割分担を明確化した改正といえる。

6 改正経緯全体の分析と評価

以上、危機管理主体の機能強化という視点から検討してきた。都道府県等児童相談所及び基礎自治体の両主体ともに、責任領域を拡大する方向での改正といえる。しかし、両者の権限関係という視点からは、都道府県等児童相談所の機能強化に軸足を置く（19年・23年）改正、基礎自治体の機能強化に軸足を置く（16年・20年）改正というように接ぎ木的な一貫しない改正が重ねられてきている。この点28年改正は、地域拠点の下で継続的に子どもを支える機関として基礎自治体を、専門的介入機関として都道府県等児童相談所を、というように危機管理主体の役割分担を明確にして、それぞれの危機管理を徹底できるようにした点で、危機管理対応としては一定の評価はできる。

しかし、基礎自治体には補完的役割を期待し（一時保護措置権限は付与せず）、児童相談所中心主義というべき思想が残ったままでの役割分担の徹底でよいのか。果たしてこの改正をもって、虐待相談対応件数が過去最高を更新し続け、かつ、虐待死亡事案の高止まり状況を改善できるか、疑問なしとはいえない。28年改正によっても残り続けている課題について次に検討する。

IV 上記法改正の現在の到達点の課題

主に現在の法制度上の問題点を3点挙げる。

(1) まず、一時保護権限が基礎自治体にはないことである。

この点、児童福祉行政に携わってきた者からは当たり前でないかという反論があろう。一時保護権限を有するのは児童相談所だからである。しかし、一時保護権限を有すること、すなわち児童相談所の設置（機能整備）ということは論理必然ではない。どのような制度設計が子どもの命を守る危機マネジメント上適切かという視点で考えるべきである。第一次的責任主体は都道府県か基礎自治体かについて、例えば類似の法制度設計と比較してみることは大切である。

この点、例えば高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（平成17年法律第124号。以下「高齢者虐待防止法」という。）や、障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（平成23年法律第79号。以下「障害者虐待防止法」という。）の法制度設計が参考になる。両法律とも、基礎自治体（正確には市区町村長）に立入調査権や一時保護権限を付与し、現実には基礎自治体が一時保護等の対応を行って高齢者虐待や障害者虐待という危機事案をマネジメントしているのである。

これに対して、児童福祉法等においては、虐待対応等を遂行する上で、基礎自治体が一時保護権限を有しない。この不都合を考えてみることにしよう。

① 一時保護を決定する段階の問題

基礎自治体は、日々地域資源の様々な連絡調整を行い、関係機関をつなぎ、子どもと家庭を支えるための相談・ケースワーク対応を行っている。

こうした中、親子分離をして子どもの一時保護を行うことが直ちに必要であると判断する場合がある。しかし、高齢者虐待や障害者虐待の場合と異なり、基礎自治体の判断で一時保護等を行うことはできない。それゆえ、都道府県等児童相談所に対して、基礎自治体としての見立てを伝え一時保護権限を行使するよう交渉を行っているのが現状実務である。法的には一時保護権限を有しているのは都道府県等児童相談所であるので、事案を送致するなどの法的手続きが必要となるのである。これはどういうことを意味するのか。

基礎自治体は、児童福祉法等上は、地域での虐待対応機関として位置付けられ、地域ネットワークの調整機関とされながら、一時保護が直ちに必要だと考えられる状況下では、手足を縛られている状況なのである。この状況は、基礎自治体の担当職員や虐待に直面している子どもに対して多大な心労と不利益を及ぼしている。

例えば、目の前に保護が必要と考える子どもがいても、都道府県等児童相談所の判断を待たねばならない。都道府県等児童相談所職員が何時に現場に到着するかも不確定な中、一時保護権限を行使できないため、その場に保育園・学校、医療機関等関係者らが集まって一時保護が必要であるとの協議を行っても、その決定権限を行使できる者の到着を待たねばならない。そして、都道府県等児童相談所職員が到着する頃には、子どもの心境や保護者の状況等が大きく変化してしまっていて、一時保護は不可能となる場面は少なくない。また、基礎自治体職員が子ども本人の意思を確認し一時保護に向けて準備を整えた後に、都道府県等児童相談所職員が到着して「親に再度注意喚起を促し様子を見よう」との方針を示し一時保護が取りやめられる場合もある（ある児童相談所の虐待対応の約9割が面接指導すなわち注意喚起であるとのデータ¹⁰からしてもかかる事態は珍しいものではない）。こうした場合、これまで構築してきた基礎自治体職員と子どもとの信頼関係は破たんする。保護所行きを望んだにもかかわらず一時保護が見送られた子どもにとって、「何かあったらまた連絡して」「助けに来るから」との言葉がけは空虚であり、二度と基礎自治体の職員に心を開くことはないだろう。

このような基礎自治体側の不満は、実はマグマのように全国で溜まっている¹¹。筆者が現場で経験し、また様々な自治体職員と交流する中で見聞きするのは次のような発言である。基礎自治体側の職員からは、「本来一時保護が必要であると思われる事案でも都道府県等児童相談所は動いてくれないので、地域でなんとか支え続けているが限界」、「今この状況で子どもの命に何かあったら誰が責任負うのか。」といった怒りを聞く。

一方で、都道府県等児童相談所側の職員にも言い分があるようである。「広域で動いていて直ちに地域の現場に駆けつけられない。」「一時保護所の手配が出来ない。」「電話での伝達だけでは、子どもの危険度が把握できないから明らかな証拠がほしい。」「地域でもっとやれるはず」などといった不満を聞く。

しかし、これらは実は制度的な問題である。ともに子どもの命を守るために走り回っているケースワーカー同士を対立させる制度設計にし続けている点にむしろ問題があると言わざるを得ない。

一時保護は行政処分であり、裁判で争われることを想定し、その処分が正当な根拠をもって行われたのかについて厳しい目で組織上の検証を行うことは、あるべき職務遂行である¹²。他の機関が決定したからといって、それを自らの機関の意思決定とすることはできない。

つまり、一時保護権限が都道府県等児童相談所にしか付与されていないことから生ずる不可避的な摩擦であり、危機管理の視点からは、命の危険の間隙ともなっている事柄である。

② 一時保護を解除する段階の問題

同様の問題が、一時保護措置を解除する場合にも生じている。一時保護決定により一旦地域から離れた場合であっても、多くの場合地域にまた戻ってくる。

しかし、その見通しが地域に伝えられない場合が少なくない。基礎自治体側からすれば、当該児童が小学生であれば、担任教員は「同級生らにどう説明をしようか。」「保護者とはどう向き合えばよいのか。」「クラス行事や学習の遅れはどうしよう。」など様々な悩みを有する。基礎自治体の虐待担当相談員も、都道府県等児童相談所から当該児童の様子を聞き、今後の危機マネジメントを行いたいところである。法的には、基礎自治体が調整機関として地域資源のマネジメントを担うことになっており、関係機関との間で協議・役割分担を定めてから地域に戻していくのがあるべき姿である。しかし、措置解除権は都道府県等児童相談所にあることから、現実には、その体制が十分でないうちに突如措置解除が行われ、明日から地域（家や学校）に戻るようになったと都道府県等児童相談所職員から伝えられることも決して珍しいことではない。

これも、一時保護措置解除の権限を地域的ネットワークや基盤をもたない都道府県等児童相談所が行使する場合に生じがちな事態である。そして地域の受け入れ態勢が十分でない不利益は当該児童にしわ寄せがいく。基礎自治体に一時保護措置解除の決定権がなく、断続的な危機マネジメントをせざるを得ない弊害である。

(2) 次に、虐待通告先が児童相談所と基礎自治体の2箇所併記であることである。

この2箇所併記（16年改正内容（1）①）のまま、役割分担を徹底すると現場でどのようなことが起こるか。

この問題は、前述の基礎自治体に一時保護権限がないとの論点と重なりあっているが、論理的には別の問題である。

相談者・通告者からすれば、通告先2つのうち、どちらに連絡してもよいことになっている。しかし、その受け手である都道府県等児童相談所と基礎自治体とで一時保護権限の有無などの違いがあること、それゆえ、相談・通告した案件が、実は事案の性質により、連絡を受けた後に整理し直されることについてはあまり知られていない。

この点、28年改正（内容（1）⑦）では、児童相談所から市区町村への事案の送致制度が設けられたことにより、整理が徹底されることになる。すなわち、改正法は、地域での継続的支援案件は基礎自治体に、広域・専門的な案件等は都道府県等児童相談所に、とい

う役割分担を徹底する。従前からあった基礎自治体から都道府県等児童相談所への事案の送致という制度に加えて、逆ベクトルの送致制度を新設した。

これにより、相互に事案を送致し合うことができるようになった¹³。都道府県等児童相談所からすれば、基礎自治体からの一方通行だけでなく、基礎自治体案件として安心して手放せるようになり、より専門的かつ複雑な事案に力を注ぐことができるメリットがある。

確かに、子どもの様子や環境の変化によりマネジメント機関を変更する必要がある場合が生じる。その意味で双方向の送致制度は必要である。しかし、当初から、地域の基礎自治体で対応した方が良いと思われる案件が都道府県等児童相談所に相談・通告され、逆に直ちに都道府県等児童相談所が対応すべきと考えられる案件が基礎自治体に相談・通告される場合が多々生じている。

通告を受ければ、当該通告を受けた機関が48時間以内に現認するとのルールを定めている場合¹⁴が多いので、例えば、都道府県等児童相談所職員が広域移動して本来基礎自治体が地域で確認すれば足る案件に向き合い、逆に直ちに保護すべき案件に保護権限がない基礎自治体職員が出向くというミスマッチが全国で生じている。これは人的資源の浪費ともいうべき制度的欠陥ではないのか。

このミスマッチが生ずる原因の多くは、法制度上も、また、実際の住民への案内という点でも、相談・通告先として児童相談所と基礎自治体が並列かつ選択的に紹介されているからである。それゆえ、こうした初動での労力に加え、送致案件を多数抱え合って事案整理・送致手続を行うという無駄な労力を生じさせているのである。

(3) さらに、3つめとして、都道府県等児童相談所の相談支援型ケースワーク領域が縮小していることである。

従前、児童相談所は、福祉の枠組みの中で、対人援助活動を中核とした相談支援型ケースワークを強化してきた。しかし、児童虐待相談対応件数の増大により、もはやその機能を十分果たせなくなり、児童虐待防止法の制定以降、介入型ソーシャルワークの必要性が一層強調され、その役割を果たすための制度強化が改正により行われてきた（19年改正・23年改正参照）。現在では、子どもの命を救うためにいかに迅速かつ強い介入ができるか、養育状態を改善させるために強い働きかけができるか等の介入型に比重が置かれている。

そして、都道府県等児童相談所は、この後者の機能を果たすことで精一杯である。誤解を怖れずにいえば、現場の今の人員体制の下では、後者の機能も中途半端とならざるを得ず、子どもの命を十分守れないという状況に追い込まれている。そのため、これまで児童相談所が担うべきとされた対人援助活動をその中核とした相談支援型ケースワークについては、基礎自治体に補完させるための法改正（16年改正・20年改正）を行い、児童相談所自らの権限を強化することで積極的介入により子どもの命を守るという危機マネジメントが可能な範囲での手法の選択と集中（一部放棄一部特化）にシフトした（28年改正）といえる。漏れてしまった領域のマネジメントを基礎自治体に委ねたのである。

この28年改正の問題点は、一時保護権限等を握ったままで都道府県等児童相談所がよ

り部分的に特化した「点」としての危機マネジメントしか行わなくなることである。都道府県等児童相談所が全体把握・マネジメントを放棄することになる¹⁵と、子どもの命を守る責任をどの機関が果たし得るのか、不安は払拭しきれない。

V 具体的改善提言

上記3つの具体的問題に対し、ではどのような制度改善をすべきなのであろうか。

1 結論

筆者の提言は、28年改正の基礎自治体の機能重視の方向をさらに推し進め、危機管理の司令塔を基礎自治体に変更するというものである。

2 具体論

以下具体論として3点挙げる。

第一に、基礎自治体に一時保護権限を付与するとの制度設計を行うことである。更なる児童福祉法等の改正が必要となるが、高齢者虐待防止法や障害者虐待防止法の制度設計が参考になる。地域で様々な関係機関のハブとなって地域資源をつないでいる基礎自治体として、支援のみでなく、介入権限を法的に有することで、危機発見時から地域で切れ目のない一貫した総合マネジメントを行えるようになるのである。これまで権限外となっていた一時保護から解除までの工程をも、自らデザインし、短期・中期・長期の方針を立てながら支えること・介入することを現場でエビデンスを確かめながら判断し、子どもの生活する地域で寄り添っていけるのである¹⁶。

第二に、通告窓口の一元化の制度設計を行うことである。通告窓口を一元化し、この窓口で初動段階から相談・通告案件のトリアージを行うのである。実際に米国オレゴン州マルトノマー郡では、虐待通告受理ホットラインを設け、通告窓口を一本化している。この制度がどのようにして機能しているのかについて、実際に現地に視察に行くだけでなく、ホットライン・スクリーナーを行っているアイダ・サンダース（I da Sanders）氏を招致して講演会¹⁷や実際のトリアージ研修などを企画してきた山田不二子医師が現在精力的に日本における制度導入を働きかけている。

筆者も山田氏の提言に賛成である。窓口を一本化し、トリアージを行うことで、近年増加の一途の「泣き声通告」や「面前DV通告」等の虐待通告の安全確認・調査業務をマネジメントすること、そしてこれまで多大な労力と時間をかけて消耗し合ってきた都道府県等児童相談所と基礎自治体間の送致にかかる負担を軽減できるものと考ええる。この一本化された通告窓口でのマネジメントが子どもの命を迅速に救うことにつながると考える。

ただし、この窓口で対応する職員は、相談対応・虐待対応の経験を積んだ指導的役割を果たせる人物を配置する旨の定めを設けるなどの制度設計も併せて行っておかねばならない。いわば危機管理専門官としての名称を付するのが適当と思える業務である。そのような資質を持った人物が担当しないことには、窓口の一本化はかえって弊害を生み出すことに

なる。単に情報整理等を行って関係部署につなぐ電話オペレーターのようなイメージとは異なるものである。

なお、一元化という点では、警察の「110」番通報制度が参考になる。厚生労働省は、この「110」制度を参考に3ケタの通告・相談「189」電話制度を導入した。ただし、この電話がかかる先は都道府県等児童相談所の相談員の所であることや委託先であることなど都道府県等児童相談所の制度設計次第であること、また通告窓口をこの電話に一元化したものではないこと、電話の受け手職員の資質を定めないうちの導入であったこと、これらのことからすれば、オレゴン州の一元化された虐待通告受理ホットラインと比べる段階にはなっていないが、制度改善により一元化への道につながり得る可能性はあろう。

筆者は、具体的提言の第一と併せて、基礎自治体が一時保護権限を有するのみでなく、基礎自治体にこのワンストップ窓口を設置することを義務付けることで、危機マネジメントを総合的によくなし得ることになると考える。基礎自治体に相談・通告の一元化した第一次的窓口を設置することを原則とし、例外的に特殊専門的な案件の場合に、高度専門化した都道府県等児童相談所に送致する制度に改編すべきと考える。医療病院に例えるのであれば、都道府県等児童相談所を高度救命救急センターに位置付け、今以上の専門性を有する組織に変えていくことが求められる。

第三に、虐待対応相談員の専門性をより総合的に高めることである。

28年改正により都道府県等児童相談所のマネジメント領域が縮小するとの問題を指摘した。しかし、これは逆に、基礎自治体のマネジメント領域が拡大することを意味する。現状、一時保護権限がなくその意味で断続的危機管理に限定されていた状態を、基礎自治体が一時保護権限を有することで、一貫したマネジメントができるようになるのである。

しかし、このように、基礎自治体が一時保護権限を有し、総合マネジメントを行うということは、虐待に関係する福祉、心理、法律、教育、医療、保健といった領域の知識・対応を今以上に求められるということである。対人援助活動を中核としつつ、介入型ソーシャルワークとしての専門的な力をも要求されるということである。28年改正により、地域では拠点も作られる。この拠点を地域のハブとして、上記対応を繰り返すことで、基礎自治体の虐待担当部署が地域の危機管理全般の司令塔となって行けるものとする。

むろん、個人ですべての分野の専門性を一人で身に付けることは難しい。チームでの職務遂行であり、様々なバックグラウンドと専門性をもったチーム編成を行い、多様な専門性をもつことが、様々な環境下におかれた子どもの理解には必要となろう。

以上のためには、基礎自治体人事当局の意識改革も必要である。新人をいきなり虐待担当部署に配属するようなことは控えるべきである。保健所・保健サービスセンター、保育園、児童館、母子相談その他様々な子どもとかかわる現場（保護者対応も含む。）で、相当の職務経験を積み、一定の研修期間を設け、その後に初めて基礎自治体の子ども虐待担当部署に配属するような育成期間とハードルを設けるべきと考える。イメージとしては、弁護士経験を積んだ後に裁判官の任官という法曹一元化システムが想定される。それほど、人

の人生への支援と介入、そして子どもの命に関わるという仕事は重い仕事である¹⁸。

3 上記改善提言の効果

上記具体的改善提言の効果についてまとめておきたい。

第一に、基礎自治体が一時保護等の権限を有することで、子どもの命を迅速に守るための切れ目のない一貫した危機マネジメントができるようになる。第二に、虐待窓口を一元化し、その窓口に危機管理の司令塔となる資質ある人物を配置することで、迅速かつ的確な初動支援・介入ができるとともにその後のマネジメントがしやすくなる。第三に、専門性を身に付けた多様な職員が配属・育成されるチームにより、様々な局面を想定し、子どもの命の危険に対するアンテナを立て、短期・中期・長期のマネジメントができるようになる。こうして、基礎自治体が、真の意味で地域のネットワークの拠点となり、危機管理の司令塔としての役割を果たすようになっていくのである。

VI 予想される反論と再反論

1 専門性（人材育成にかかる時間と財源の問題）に関して

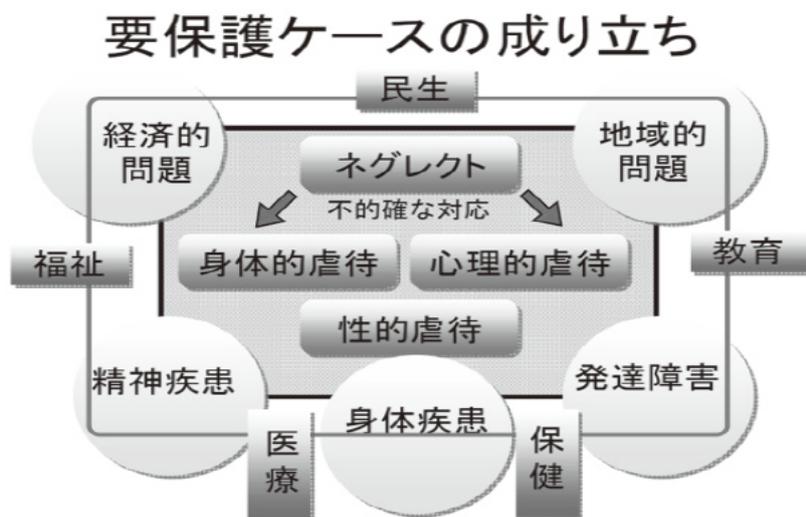
この点、一時保護までを想定した児童虐待対応を行う人材を育てるのは難しいしお金もかかるとの反論が挙げられよう。

しかし、この反論については、逆にこれまで子ども、特に虐待対応ということに対して、あまりに専門性を軽視してきたことと、高齢者対策等に比してこの分野に予算をつぎ込んでこなかったことが問題であり、現在の虐待増加を食い止めきれない要因となったとの再反論が可能である。

前述したオレゴン州子ども虐待通告受理ホットラインでスクリーナーを務めるアイダ・サンダース氏は、第19回子ども虐待防止シンポジウム（平成28年10月22日・23日、東京都医師会館）にて、子ども、特に虐待対応に専門職をおかずに、行政内の子どもと関係ない他部署から異動してきて虐待対応を担当するという日本のシステムについて驚きをもって、かつ、否定的見解を示している。

子どもへの対応は、大人であればできるものではない。図に示されるように地域的問題・経済的課題・精神疾患・身体疾患・発達障害等の問題を、福祉、医療、保健、教育、民生などの知見を習得し、かつ、かかる領域で活動する地域資源（保育園、学校、保健サービスセンター、生活保護、地域の医師会、民間の子育て広場・こども食堂等）を結び付けて行くことで、地域の子どもと保護者を丸ごと支えていくことが必要となる。

図 19 (研修教材「児童虐待防止と学校」文部科学省 HP より抜粋)



現に命の危険に曝されている子どもがいる以上、行政側の人材が十分育っていないなどということは抗弁足りえないのである。人材を集め、日々専門能力をあげるための育成を行い、足りない部分は外の専門家の手を借りて、また地域のネットワークを駆使してでも対応して行かねばならない。アウトリーチが不足し、虐待環境下の子どもの危険が放置されている状況は、まさに社会の不安定化要因そのものであり、危機マネジメントが必要な分野なのである。

むしろ、行政の一虐待担当部署の職員の専門能力を上げて対応すればこと足りる問題ではない。当該部署のチーム全体の専門能力を上げていくためには、そのための人事上の配慮、財政上の配慮が最大限必要となる。実際に 28 年改正においても法文で国の財政援助が謳われているし、基礎自治体の専門能力を底上げするための指針・マニュアル作りは現在進行中²⁰である。このような国を挙げての基礎自治体に対する支援を受け、さらに当該基礎自治体自身でも、首長の意識改革と組織への号令が必要となろう。予算を投入し、子どもの命を守ることは、自治体にとっての第一優先順位として進めねばならない緊急かつ重要案件である。

首長の強いリーダーシップの下、基礎自治体の虐待専門チームが危機マネジメントを行う。危機マネジメントとは、上記基礎自治体が責任主体となって、子どもの命の危険を察知し、地域資源、関係機関をつなぎ、調整し、衣食住の心配なく、暴力に怯えることなく子どもにとって安全・安心な日常生活を保障するということである。このような日々の安全・安心をマネジメントをしていく能力こそが専門性であり、職員がこのような専門能力を身に付け向上させていくための組織上の働きかけと予算の優先的配分が行われる必要がある。

2 行政内の権限委譲の問題にすぎないとの見解に関して

この点、一時保護権限を基礎自治体に付与すべきとの筆者の主張に対し、行政の権限委

譲の是非という行政内の権限争いの問題（コップの中の嵐）に過ぎず、住民へのメリットがないのではないかと反論が想定される。

この議論は、国と地方の関係を縦関係から対等な横関係に変えたとの地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）のときに、対象となる法律条項等について指摘・議論がなされたものである。すなわち、基礎自治体による住民サービスに国や都道府県からの様々な縛りがある状況に対し、基礎自治体に権限を委譲すべきとの論拠として、①近接性の原理（住民に身近で総合行政が可能な基礎自治体に権限を集約すべき）や②補完性の原理（必要があれば広域自治体や国が補完する）が挙げられ、分権改革が進められてきたのであるが、一方でどちらが権限をもっても住民にとっては違いがなく、住民から見れば単なる行政間の権限争いにすぎないと指摘される事項もあったところである。

では、一時保護権限を基礎自治体に付与すべきとの考えは単なる都道府県と基礎自治体の権限争いにすぎない事項なのか。

確かに、これまで、都道府県がもつべきか、基礎自治体がもつべきかとの議論は、児童相談所設置権限についてなされてきたことはある。

しかし、本論稿で論点とし、筆者が主張しているのは、「児童相談所設置権限」の「委譲」の議論ではなく、児童相談所の権限の一内容とされる「一時保護措置権限」を都道府県児童相談所のみならず「基礎自治体も同時に有する」こととすべきとの主張である。

本論稿では、これまで法改正が重ねられたにもかかわらず、児童虐待相談対応件数が増加し続け、子どもの虐待死亡事例数が高止まりしているとの数値を示し、地域と離れた児童相談所中心主義思想からの脱却が必要であり、そのための方策として基礎自治体に一時保護権限を付与すること等が必要であると論じてきた。

児童相談所中心主義の問題点は、児童相談所にとって、ケース対応は広域の中の「点」に過ぎず、「点」での活動を行い、かつ、「事後的対応」になっているということではないだろうか。これに対し、基礎自治体は、そもそも地域に拠点をいくつも有し、「面」での「事前予防」活動が日常である。面で事前予防的にネットワークのハブとなって地域をマネジメントしている基礎自治体は、事後的な虐待の個別ケース対応を迫られても、すでにもっている情報やネットワークを使って対応をよくなし得るのである。これまでは一時保護権限が法制度上なかったから措置活動ができなかったにすぎない。何度も紹介しているが高齢者虐待や障害者虐待の場合には一時保護措置権限まで含めてトータルな危機マネジメントを行っているのである。決して行政内部の権限の争いの問題ではなく、子どもの命を守るための武器となる総合的なマネジメント権を基礎自治体に付与するか否かの重要な提言である。

Ⅶ まとめ

本論稿では、28年改正にとどまらず、その先の制度構築、すなわち基礎自治体が危機の総合マネジメントを目指すということ、その制度再編成にまでかなり踏み込んだ提言を行った。

「子どもの命の危険＝危機」をマネジメントするという視点から、子どもの死亡事例（厚生労働省のHPで公表されている『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について』はすでに第12次報告までアップされている。）を扱う報告書を丹念に読み込むと、必ず組織同士の間隙が生じている。この間隙をどのようにして埋めうるか。

原則として第一次的責任機関をきちんと定めること、その機関が一貫して切れ目のないマネジメントを行う必要があること、それは地域に拠点を設け、関係機関・地域資源を繋ぐ立場にある基礎自治体がよくなし得ることだと主張してきた。基礎自治体こそが包括的な危機マネジメントを責任もって行いうる。

泣き声通報や緊急事態にも、地域であれば直ちに現場に直行できる。状況によっては住民基本台帳その他の情報を追いかけることができる。同じ自治体地域内の保育園や学校等の教職員とは日常的に顔を合せる関係にある。その他町会や民生委員等とのつながりがある。地域の子育て広場やこども食堂などを運営する民間の様々な団体との共助のネットワークもある。

これまでの児童相談所中心主義から脱却することを提言し、根拠を示して基礎自治体中心主義を掲げた（なおその達成の仕方の一つとして児童相談所設置市を目指すという特別区の手法²¹については本論稿では詳述を割愛した。）。

意識改革や人材育成や財源の問題など課題はあるが、地域での危機に対して、地域の様々な機関・資源が手をつなぎ、子どもの命を紡いでいく。そのためには、危機をマネジメントする視点をもって、短期・中期・長期の対策を打っていく司令塔が必要なのである。

むしろ、そのつなぎ方は一様である必要はない。大きな自治体から小さな自治体までその地域ごとのつなぎ方、つむぎ方²²があるはずである。

これまで助けを待ちつつ、組織間の間隙により命を落とした一人ひとりの子どもたちの命に思いを馳せて筆をおく。

¹ 「児童相談所での児童虐待相談対応件数とその推移」厚生労働省、<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000132366.pdf> (2016年10月1日アクセス)。平成2年度1,101件から一貫して増加傾向にあり、ここ3年間の推移は、H24年度66701件、H25年度73802件、H26年度88931件となっている。

² 杉山春(2013)『ルポ虐待大阪二児置き去り死事件』、ちくま新書に詳しい。

³ 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について(第12次報告)』(平成28年9月)5頁参照。朝日新聞2016年10月16日(日)「虐待から救うために」一面参照。

⁴ 坂井聖二・西澤哲編著(2013)『子ども虐待への挑戦』(第1章坂井聖二「子どもの虐待における小児科医の役割」)、誠信書房、1頁参照。

⁵ 子ども虐待防止ネットワーク・愛知編(2000)『防げなかった死ー虐待データブック2001』、キャプナ出版。

⁶ 日本子ども虐待防止学会学術誌である『子どもの虐待とネグレクト』が毎年特集を組んで児童虐待に関する論稿を発表。また、社会福祉法人恩寵財団母子愛育会日本子ども家庭総合研究所が研究所紀要をHPで公表。子どもの虹情報研修センターがHPで研究紀要・研究報告書を発表している。

⁷ 今回の改正は、①公布日施行、②平成28年10月1日施行、③平成29年4月1日施行と段階的に施行される。

⁸ 本論稿では児童相談所と基礎自治体の権限関係に焦点を当てており、児童相談所設置拡大手法については詳細な分析に踏み込んでいないが、その分析については、鈴木秀洋「子どもの安全・安心を守る先端・モデル地域へ向けてー法改正から見た特別区の児童福祉」『都政新報』専門家の視点2016年6月28日及び鈴木秀洋「児相拡充で子どもの命守れ」『読売新聞』論点解説2016年5月25日で論じている。

⁹ 社会保障審議会児童部会『新たな子ども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)2頁は、児童相談所のハードな役割とソフトな役割の二面的役割の併存を再検討し、ソフトな役割については子ども家庭に寄り添った支援・調整機能を市区町村が中心となって担う方向で取り組みを進める必要があると記述。

¹⁰ 「地方自治と子ども施策」全国自治体シンポジウム2016実行委員会編集(2016)『「地方自治と子ども施策」全国自治体シンポジウム2016宝塚報告資料集』99頁。県子ども家庭センター「虐待相談とその対応」の表において面接指導90.6%であり、この中身は注意喚起であるとの説明(第2分科会「子どもの虐待防止」)。

¹¹ 「地方自治と子ども施策」全国自治体シンポジウム2015西東京での発言など。

¹² 研修や協議を重ね一時保護相当と見立てる場合の共通アセスメントツールを備えることは有効であり現にそのような対応は積み重ねられている。

¹³ 事実上はこれまでも児童相談所が案件を終了させて、基礎自治体が案件として受理するなどの手法などで行われていた。

¹⁴ 「児童相談所運営指針について」厚生労働省、平成28年9月29日付け児発第1号参照

¹⁵ 既に従前から行えていないとの厳しい指摘がある。社会保障審議会児童部会・前掲注7の12頁は、児童相談所の現状が、「対応の限界にきて」いること、「必要な保護が躊躇され、場合によっては子どもを死に至らしめるといった事態が生じている」との記述がある。

¹⁶ 筆者は、将来的には、基礎自治体ごとに原則として児童相談所を設置すべきと考える。児童相談所の設置には、一時保護所の問題に加え、里親の開拓・マッチング・支援という制度構築が必要となる。本論稿では、結論にのみ留め他日を期したい。施設作りよりも地域での里親制

度の一層の充実が必要である。

¹⁷ 筆者も同シンポジウムで基礎自治体側の通告受理・初期対応体制について講演している。その他児童相談所の立場、警察の立場、医療機関の立場いずれのパネリストも虐待窓口の一本化構想については目指すべき姿である旨の発言。

¹⁸ なお、筆者の想定する新たな児童相談所は、高度な専門的ノウハウを持つ児童相談所である。現状は、市区町村の新人が経験のために児童相談所に派遣される例も少なくない。支援を求める基礎自治体よりも専門的知見をもち援助する立場にあるはずの児童相談所の職員の方が経験もノウハウもないという事態が現実には起きている。体制の早急な立て直しが必要である。

¹⁹ 教職員用研修教材「児童虐待防止と学校」（平成 21 年 5 月）は、教職員用に児童虐待に関する意識啓発と対応スキルの向上に資することを念頭作成され、文部科学省の HP でも公開されている。http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1280054.htm（2016 年 10 月 1 日アクセス）。

²⁰ 厚生労働省において「市区町村の支援業務のあり方に関する検討ワーキンググループ」が 2016 年 8 月 8 日より開催され、市区町村支援のための指針・マニュアル作りを行っている。

²¹ 東京 23 区（特別区）のそれぞれの区は基礎自治体でありながら児童相談所設置権限が認められた点につき鈴木秀洋（2016 年 6 月 28 日）『都政新報』、鈴木秀洋（2016 年 5 月 25 日）『読売新聞』参照。

²² 本論稿では児童福祉法等上の責任主体としての都道府県等児童相談所と基礎自治体に焦点を当てたためあえて言及しなかったが、警察との役割分担・連携のあり方や民間の地域団体（子育て団体や地域の居場所など）との協力の仕方なども子どもの命をどのように地域で守るかという点で議論していかなければならない重要な論点である。連携の網の目を細かくしていくことが危機への事前・事後の対処策として有効である。