

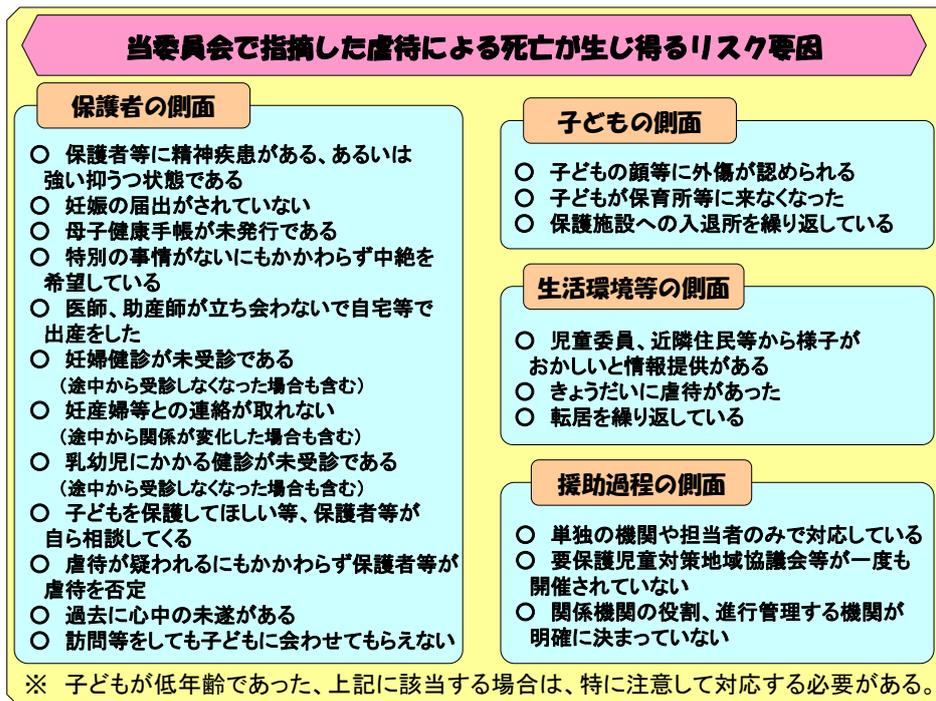
子ども虐待防止・社会的養護の課題
淑徳大学総合福祉学部教授／日本子ども家庭総合研究所
子ども家庭政策研究担当部長 柏女 霊峰

1. 子ども虐待防止の背景とその対応

- (1)親の権利と子どもの生命・権利という谷の間の狭い尾根を歩く登山家、この両側の谷に揺れ動く政策と援助者
- (2)この尾根をどう整備するか(マクロ)、どこまで登山家を増やしその連携を図るか(メゾ)、登山技術を開発し磨くか(ミクロ)が課題。そのためには世論が納得すること(民法等法改正、財源の確保)が必要
- (3)つながり(ソーシャル・キャピタル)の弱体化を制度として補うこと、仕組みの導入によるつながりの再生を意図することが必要
- (4)法改正のメッセージ性を意識した改正が必要

2. 子ども虐待防止：子ども虐待死亡事例検証結果から学ぶこと

表-1 当委員会で指摘した虐待による死亡が生じうるリスク要因



出典：第1次報告から第4次報告までの子ども虐待による死亡事例等の検証結果総括報告の概要，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，2008，p. 17

- (1)妊娠期からの子育て支援:かかりつけ保育園と子育てプラン作成の可能性 cf.いしかわ 子ども総合条例による規定化と実践の成果
- (2)子育て支援サービスの拡充 cf.子ども・子育て新システムの構築に向けての検討
- (3)児童相談所の運営・体制強化
- (4)市町村の体制・運営、要保護児童対策地域協議会の強化。特に要対協の強化

(5)市町村と児童相談所(都道府県)との連携強化 cf.共通アセスメントの活用など

(6)社会的養護サービスの整備

(7)法的介入の強化

3. 現代の親子関係のあり方に関する論議と必要とされる政策的意図

もともと子育ては、親族や地域社会の互助を前提として行われていた。子育てに行き詰りを感じている親に対しては、近所の人が話を聞き、場合によっては必要な注意も与えていた。ちょっとした助け合いも自然に行われていた。また、ガキ大将が子どもに社会のしきたりを教えこむことも普通であった。

戦後にできた児童福祉法はこの互助を前提とし、地域の互助においては対応できない子どもや家庭があった場合に、その子どもを要保護児童と認定し、行政機関が職権でその子どもを保育所(市町村)や児童養護施設(都道府県)等の施設に入所させて福祉を図るという構造をとることとしたのである。

しかし、20世紀の特に後半、わが国の地域社会は、高度経済成長とともに地域社会の互助は崩壊に向かい、その結果、前述した前提そのものが崩れ、子育ては急速に閉塞的な状況を示すようになった。ここに問題の根幹があると考えられる。

子ども虐待対策、社会的養護システムもこれと無縁ではない。前述のとおり、社会的養護は、「要保護児童の保護を、機関委任事務として国家責任のもとに市町村や都道府県を通して保障する」という基礎構造のもとに成立したのである。社会的養護において「子どもの最善の利益」を保障する「公的責任」が強調されるのは、こうした経緯による。しかし、社会が変わり、新しい視点が必要とされる事態に立ち至っているのである。子育て・子育て支援対策の視点は、以下の3点となる。

①親族、地域の互助を前提とした仕組みを改め、在宅サービスやアウトリーチサービスの制度化など社会による支援と介入策を進める。

②仕組みを入れることによって、新たな時代の「つながり」を創造する。

③子ども虐待防止施策、社会的養護システムの社会化、地域化を進める。

(1)子どもを生き育てにくい社会の進展

(2)つながりの喪失と倫理観の欠如

- ・ソーシャルキャピタル(社会関係資産)の喪失
- ・子ども、親子を囲い込む社会

(3)背景

- ・現行体制は、第一義的子育て支援は親族、地域の互助に依存することを前提として構築
- ・しかるに、互助の崩壊、互助では対応できない困難家庭の増加
- ・その結果、子どもが生まれ育ちにくい社会へ

(4)子育て・子育て支援政策の転換

- ・転換の方向:「子育てに対して応援しない代わりに口出ししない」政策から「子育てに対して応援する代わりに口出しする」政策へ:2000年前後が分岐点(新エンゼルプランといわゆる児童虐待防止法の制定)
- ・子育て支援の2つの側面としての「支援」と「介入」

(子育てを応援する主たる国家計画)

子ども・子育てビジョン

(子育て・家庭内の出来事に社会が介入する主たる法律)

児童虐待の防止等に関する法律（平成 16、19 年改正）

配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（平成 16、19 年改正）

平成 20 年改正児童福祉法

親権法制改正の検討もその一環ととらえられる。

(5) 子ども家庭福祉は明治維新前夜： 維新を迎えるために

新しい子ども家庭福祉の維新を迎えるためには、現在の子ども家庭福祉基礎構造を変えていくことが必要とされる。現在の子ども家庭福祉基礎構造の特徴は、①サービスの財源がバラバラであること、②社会的養護は都道府県、保育・子育て支援は市町村と実施主体が不整合であること、③財源不足のためにいずれのサービスも小粒であること、である。これを克服すること、すなわち、①子育て財源の統合を図り、②実施主体を市町村を中心として再構築し、③子育て財源の大幅増加を図ることが、維新にあたって必要とされる。

4. 子ども虐待対策の方向性—親子関係調整支援をめぐって

(1) 家族再統合の概念をめぐって

①同居

②近居

③心の中の再統合

(2) 新たな家族を創る： 特別養子縁組など

(3) 第 28 条審判、期間更新審判の効果—児童福祉審議会における 300 事例の検討から

①メリット

- ・ 審判によって児童相談所と保護者が向き合え、引き取りに向けての協議のテーブルに着くことができる。
- ・ 児童相談所が追跡調査やフォローアップを行う根拠となる。
- ・ 家庭裁判所の審判時の助言や勧告が、保護者を動かす場合がある。
- ・ 児童福祉審議会における審議も含め、虐待の病理、メカニズムの解明に役立つ。
- ・ 事例の積み重ねによりノウハウの集積ができる。

②課題

- ・ 2 年ごとの更新がいたずらに継続し、子どもにとってパーマネンシー保障が困難。
- ・ 措置期限(18 歳)後の成年後見とのリンクがうまくいかないため、解除後の心配がある。
- ・ 引き取りの強要や連れ去りの危険がある。
- ・ 保護者の精神障害にいつまでも引きずられてしまう。保護者を治療のルートに乗せられない。

(4) 親子関係調整支援の可能性

- ・ 家庭裁判所による枠組み(保護者に対する勧告など)が設定されることにより、はじめて保護者が現実に向き合うこととなり、児童相談所との協議のテーブルに着くことができるようになる。： 裁判所による保護者に対する勧告システムがあるとよい。

5. 社会的養護の課題

(1)供給者中心システムからの脱却

(2)小規模化、地域化

- ・里親、小規模住居型児童養育事業(ファミリーホーム)、地域小規模児童養護施設の拡充
- ・ファミリーホーム、里親支援機関の拡充
- ・施設再編成：「年齢や子どもの問題による区分け」から「機能別」養護体系への転換

(3)施設の専門機能強化:小規模化、地域化の補完として。

(4)労働政策等他施策との連携強化

- ・ジョブカフェ相談員(自立支援アドバイザー)による児童養護施設入所児童の就職支援
- ・ファミリーサポートセンターと里親との連携強化
- ・奨学金や学費減免(公立大学・短期大学・専門学校等)制度の導入：身元保証との連動

(5)社会的養護を地域に拓く:市町村と里親、ファミリーホーム、児童福祉施設との結びつきの強化

- ・在宅福祉サービスに対する施設の積極的取り組み
- ・施設入所児童に対する市町村職員の定期的訪問、要保護児童対策地域協議会による一元的進行管理

(6)家庭支援の拡充・強化

- ・特別養子縁組に対する適切な支援
- ・施設における退所児童のレスパイトサービス
- ・市町村職員、要保護児童対策地域協議会メンバーの施設巡回訪問と帰省時の家庭訪問制度の構築
- ・児童自立支援計画に家族関係調整支援も盛り込む。保護者との協働

(7)人材の確保と資質の向上

- ・専門職の再検討(グループホームに対応できる専門性、保育士資格の再編成・養育福祉士の制度化など)
- ・待遇の向上

(8)自立支援

- ・自立支援：フェアスタート、リスタート、デュアルスタート
- ・自立援助ホームの拡充(児童相談所管内に1箇所以上)
- ・高等教育進学時の20歳(22歳)までの延長措置ないしは措置延長制度の導入。特に、高等教育進学の機会の保障を

6. 児童虐待防止・社会的養護の構造的課題の解決を

(1)子ども家庭福祉サービス供給体制の一元化、再構築

成人と児童、障害児とそれ以外の児童、都道府県と市町村、首長部局と教育委員会・公安委員会、それぞれの分断の解決、二元行政の解消

(2)『年金・医療・介護』と『少子化対策』の分断の解消

7. 慈恵病院「こうのとりのゆりかご」の検証に対する国の積極的関与を期待

- ・こうのとりのゆりかご検証会議最終報告の提言に関する積極的検討を。

8. 「児童虐待をめぐる親権制度見直しについての意見書」(日本子ども虐待防止学会, 2009) について

- (1) 親権に関する総論的規定の改正について
- (2) 児童福祉施設入所中の児童に対する措置と親権との関係について
- (3) 一時保護中の児童に対する措置と親権との関係について
- (4) 児童福祉施設退所後の支援と親権との関係について
- (5) 親権喪失宣言及び未成年後見人の選任について
- (6) 親への指導・支援について
- (7) 親族との関係について
- (8) 医療ネグレクトについて
- (9) 系統的な司法関与の必要性

おわりに

親権の一部一時停止制度導入の必要性

【文献】

柏女霊峰[2008] 『子ども家庭福祉サービス供給体制一切れ目のない支援をめざして』 中央法規

柏女霊峰[2009] 『子ども家庭福祉論』 誠信書房

こうのとりのゆりかご検証会議編[2010] 『「こうのとりのゆりかご」が問いかけるもの』 明石書店

日本子ども虐待防止学会[2009] 『児童虐待をめぐる親権制度見直しについての意見書』