

[原 著]

## わが国における児童虐待防止体制の現状と課題

### 裁判例を通して

梶原和子<sup>1</sup>

**【要旨】**本研究の目的は、近年わが国において急増している児童虐待の現状と課題を明らかにし、より有効な虐待防止対策の枠組みや方法について提案することにある。具体的には児童相談所や子ども家庭センター、および、警察などの関係機関が関わっているが、被虐待児が死に至った裁判例を素材として、わが国の児童虐待防止体制における問題点を抽出した。そして、それらの問題点について、イギリスのガイドラインとの比較を通して検討した。その結果、わが国にもガイドラインとして厚生省の手引きがあるが、虐待防止についての具体的な手続が定められていない。被虐待児に対する包括的、かつ継続的なフォローアップの仕組みが機能していない。児童相談所が行う立入調査、被虐待児の保護に際しては、司法の介入が前提とされていない。親子分離では、親権が大きな阻害要因となっている等が明らかになった。被虐待児を安全に保護するためには、法的拘束性を含めて関係機関の役割や権限について、国による統一した基準が示されることが必要であり、また実行状況を評価、検証していくとともに、責任の所在を明確にしていくことが重要と考える。そこで本研究では、より有効な虐待防止システムの構築に向けて、TQC (total quality control)<sup>\*1)</sup>における品質保証の理論を導入することを提案した。

**キーワード：** 児童虐待、子どもの権利、虐待防止、通告義務、親権

### 【緒言】

わが国においては、合計特殊出生率が 2003 年には 1.29 となるなど、少子化が進行するなか、児童虐待が急増し、深刻な社会問題となっている。

子どもの権利は、憲法下で保障されている基本的人権である生存権(第 25 条)、及び幸福追求権(第 13 条)を基軸とするが、児童虐待はその生存権さえ奪ってしまう最大の権利侵害である。例えば死に至らないまでも、子どもの心身の発達や人格形成等に与える影響は計り知れない。そして子どもは自ら権利を主張することができない存在であるため、虐待の状況が見えにくいことが多い<sup>1)</sup>。

児童虐待の要因としては、社会的、心理的、経済的な、さまざまな要因が複雑に絡んでいるとさ

れるが、特に児童や家庭を取り巻く環境の変化があげられよう。なかでも核家族化の進行や、家庭や地域における子育て能力の低下が、その根底にあると考えられる。このように今問題となっている児童虐待は、極めて現代的な都市社会における病理的現象のひとつであるとされ、防止に向けての取り組みが行われているが、まだまだ十分とはいえず、解決すべき課題は多い。

そこで本研究では、子どもの立場に立った権利の保障、そして、最善の利益確保という視点から、平成 11 年に起きた傷害致死被告事件の裁判例を素材として、被虐待児が死に至ってしまった経緯と、法や制度および関係機関の対応について考察するとともに、望ましい虐待防止体制のあり方について検討した。

<sup>1</sup>九州看護福祉大学 看護福祉学部看護学科

## 【方法】

1. わが国における児童虐待防止体制をイギリスの制度と比較し、検討した。
2. 裁判例を素材として、問題点を抽出し、関係機関の対応や、責任と権限のあり方について考察した。
3. 児童虐待防止に向けた有効なシステム構築の方策として、TQC<sup>\*1)</sup>による品質保証の理論を導入することについて検討した。

## 【結果】

### 1. わが国における児童虐待防止体制について

#### 1) 児童虐待防止法の制定・改正の経緯

わが国では昭和8年に児童虐待防止法が公布されたが、昭和22年制定の児童福祉法に吸収され、現在の児童福祉法に引き継がれている。

平成12年には、第147回通常国会において児童虐待<sup>\*2)</sup>の防止等に関する法律(以下「児童虐待防止法」という。)が可決され、同年11月20日から施行された。その後、見直し、検討期間を経て、平成16年10月1日に、改正された児童虐待防止法が施行となった。

改正児童虐待防止法の骨子は次のとおりである。

保護者以外の同居人による身体的虐待、性的虐待、又は精神的虐待の行為を保護者が放置すること、及び児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力も児童虐待に含まれることを明確にした。

国及び地方自治体は、児童虐待防止等のために必要な体制の整備、研修、啓発活動、調査研究及び検証の実施を行うこととした。

国民の通告義務の対象を、現行の「児童虐待を受けた児童」から「児童虐待を受けたと思われる児童」に範囲を拡大した。

児童相談所長又は都道府県知事は、児童の安全の確認及び安全の確保に万全を期する観点から、必要に応じ適切に、警察署長に対し援助を求めなければならないこととした。

#### 2) 児童虐待の実態について

児童虐待の実態調査については、平成12年・13年に厚生労働省の厚生科学研究として初めて全

国の福祉、保健、医療、教育、司法、警察、民間の関係機関88,000を対象として行われた。この調査によると、社会的介入を要する虐待を受けた子どもは5,000人(0~17歳の子ども1,000人に対して約1.45人の子どもが虐待されている)という結果が得られた<sup>2)</sup>。

厚生労働省の資料によると、児童虐待防止法が施行される直前の、平成11年度の児童虐待相談処理件数は11,631件であったが、平成15年度は26,569件と2倍以上となっている【表1】。

また、親の意に反して施設入所を児童相談所が家庭裁判所に申し立てる、児童福祉法第28条事件が平成11年度の88件に比べ、平成14年度は117件と大幅に増加している【表2】。

#### (1) 虐待の動機。

昭和58年度に日本児童問題調査会が全国の児童相談所を対象として実施した調査(被虐待児416ケース)では、加害者の84%は虐待の自覚がないことを特徴として指摘している。そして、動機としては、子どもが気に入らない、子どもの躾のため、あるいは子どものことを考える余裕がない、不満の捌け口としている等をあげている<sup>3)</sup>。

#### (2) 児童虐待死亡事例の検証

平成12年11月20日から平成15年6月末までに、厚生労働省が把握している125件(127人)の児童虐待死亡事例の検証結果、虐待者の続柄は、実母が53.8%、次いで実父が18.2%、内縁関係にあるものが15.4%となっている【表3】。

125件のうち、児童相談所が関わっていた事例が24件(19.2%)あり、関係機関が虐待やその疑いを認識しながらも、児童相談所へ通告されないなど関係機関の連携が不十分であった事例が6件(4.8%)となっている<sup>4)</sup>。

(3) 平成15年度全国の児童相談所における児童虐待相談処理件数の主な内訳は次のようになっている。

#### 内容別相談件数【表4】

身体的虐待が45.2%で最も多く、次いでネグレクトが38.2%、心理的虐待13.3%、性的虐待は3.3%となっている。

#### 主たる虐待者【表5】

実母が62.9%と最も多く、次いで実父の20.8%である。実父以外の父が行う虐待は6.2%であり、

【表1】虐待に関する相談処理件数の推移

年度	平成 6年度	平成 7年度	平成 8年度	平成 9年度	平成 10年度	平成 11年度	平成 12年度	平成 13年度	平成 14年度	平成 15年度
件数	1,961	2,722	4,102	5,352	6,932	11,631	17,725	23,274	23,738	26,569

資料 「第3回子ども虐待予防対策交流会資料」 日本看護協会 平成16年。

【表2】児童福祉法28条に基づく施設入所措置の請求・承認件数の推移

年度	平成 10年度	平成 11年度	平成 12年度	平成 13年度	平成 14年度
請求件数	39	88	127	134	117
承認件数	22	48	87	99	87

資料 「平成14年度児童相談所における児童虐待相談の処理状況報告」厚生労働省雇用均等・児童家庭局

【表3】児童虐待死亡事例の検証（虐待者の続柄）

虐待者	実母	実父	養母	養父	内縁関係	その他
人数	77	26	2	7	22	9
割合(%)	53.8	18.2	1.4	4.9	15.4	6.3

資料 「第3回子ども虐待予防対策交流会資料」 日本看護協会 平成16年。

&lt;平成15年度全国の児童相談所における児童相談処理件数の内訳

【表4】虐待の内容別相談件数

	総数	身体的虐待	保護の怠慢ないし 拒否(ネグレクト)	性的虐待	心理的虐待
平成15年度	26,569 (100%)	12,022 (45.2%)	10,140 (38.2%)	876 (3.3%)	3,531 (13.3%)

資料 「第3回子ども虐待予防対策交流会資料」 日本看護協会 平成16年。

【表5】主たる虐待者

	総数	父		母		その他
		実父	実父以外	実母	実母以外	
平成15年度	26,569 (100%)	5,527 (20.8%)	1,645 (6.2%)	16,702 (62.9%)	471 (1.8%)	2,224 (8.4%)

資料 「第3回子ども虐待予防対策交流会資料」 日本看護協会 平成16年。

【表6】被虐待児の年齢構成

	総数	0～3歳 未満	3～学 前児童	小学生	中学生	高校生・ その他
平成15年度	26,569 (100%)	5,346 (20.1%)	7,238 (27.2%)	9,708 (36.5%)	3,116 (11.7%)	1,161 (4.4%)

資料 「第3回子ども虐待予防対策交流会資料」 日本看護協会 平成16年。

【表7】立入調査件数の推移（平成10年度から調査開始）

年度	平成 10年度	平成 11年度	平成 12年度	平成 13年度	平成 14年度
件数	13	42	96	194	167

資料 「平成14年度児童相談所における児童虐待相談の処理状況報告」厚生労働省雇用均等・児童家庭局

実母以外の母が行う虐待の1.8%の約3.5倍となっている。

#### 被虐待児の年齢構成【表6】

3才未満が20.1%、3才から学齢前児童が27.2%、小学生が36.5%となっている。被虐待児のうち、小学校に入学する前の児童が虐待を受ける割合は約50%に及んでいる。

#### (4)立入調査【表7】

立入調査件数は年々増加しているものの、平成14年度は167件で、相談処理件数23,738件中のわずか0.7%にとどまっている。

### 3) 児童虐待防止の取り組み状況と課題について (1) 児童虐待防止の取り組みについての経緯

わが国において、児童虐待防止に向けた公的な取り組みが展開され始めたのは、平成8年度に厚生省が8道府県市(北海道、栃木県、神奈川県、愛知県、大阪府、山口県、香川県、北九州市)において実施した「児童虐待ケースマネジメントモデル事業」の推進からである。

平成9年度には、児童福祉法が制定後50年ぶりに大幅改正され、虐待等複雑・多様化する子ども家庭問題に的確に対応できるように、児童相談所が専門的にバックアップする仕組みが講じられた<sup>5)</sup>。そして、平成12年11月20日の児童虐待防止法の施行に併せて、児童虐待対応の具体的なガイドラインとして、厚生省は「子ども虐待対応の手引き(改定版)」を作成した。これを受けて地方の各自治体では、虐待防止のための機関連携を目的とする地域ネットワーク<sup>6)</sup>作りが拡大し、ようやく児童虐待防止に向けた本格的な取り組みが全国的に展開されてきた。

その後、平成16年には改正児童虐待防止法により、国民の通告義務の対象範囲が拡大された。しかし、わが国においてはまだまだ児童虐待は犯罪であるという認識が低く、また、重大な児童虐待事件も後を絶たない。児童虐待防止に向けた取り組みについては、関係機関の対応や、人的体制、連携体制、ガイドライン等の具体的手続の整備等、課題は山積しているといえよう。

一方、イギリスの児童虐待防止制度は、過去の様々な事件や実証的な調査を通じて、試行錯誤を繰り返しながら、確実に発展してきている。児童

虐待防止制度の基礎をなす法的枠組み(機関の法的権限や責任等)は、1989年児童法(Children Act 1989)を中心とする法令に定められている。しかし、これらの法令には、それ以上に、制度の具体的な手続については定めていない。イギリスの児童虐待防止体制の具体的な手続は、法律ではなく、政府によって発行されているガイドラインに定められている。現在のガイドラインは、1999年に改訂された「Working Together to Safeguard Children, 1999, HMSO」(以下「政府ガイドライン」という。)である。この政府ガイドラインは、1970年に地方当局<sup>3)</sup>・社会サービス法に基づいて作成されたもので、同法によって、異なる対応を正当化するだけの地域的な特別事情がない限り、全ての地方当局が従うべき義務を負っている<sup>7)</sup>。

わが国とイギリスとの児童虐待防止体制の比較は【表8】に示す。

#### (2) 虐待の発見、相談・通告、対応等の体制

地方毎の地域ネットワーク作りが進んではいいるが、虐待防止対策の具体的な手続は、各地方自治体に委ねられているため、各機関の役割、連携方法、実施内容等の決定に苦慮している現状がある。また、実際問題として急増する相談・通告を受ける人的体制が整っているとはいない。例えば、厚生省の手引きでは、事例検討会(以下ケース会議という。)を開催するのは、当該事例に主として関わっている機関が望ましいとしているが、各機関における役割や、組織体制については、ケースに応じてそれぞれの機関で取りまざるを得ない状況にある。

#### (3) 緊急保護と親子分離

わが国における緊急保護の法的手段は一時保護のみである。これについては司法の介入を経ることなく、児童相談所長等の判断で必要な期間、強制的に親子分離を行うことができる。しかし、親からの強引な引き取り要求に対しては、司法が介入していないために法的強制力が及ばないという問題がある。

#### (4) ケース会議の運営

厚生省の手引きでは、ケース会議の開催時期については、「対応が困難な時や多機関の連携が必要なとき」に開催すること、開催主催機関は、前

述したように「当該事例に主として関わっている機関が望ましい」としているため、各自治体が判断して対応している。また、会議の議事内容については具体的な定めがなく、ケース会議の運営や

決定事項は、各ケース会議の主催者に委ねられ、統一的な基準も存在しない。従って、内容の適正さについてのレビューは困難である。

【表8】イギリスと日本との児童虐待防止体制の比較

項目	イギリス	日本
児童虐待に対する国民の認識	犯罪であるという認識が定着している。	嫉の延長や家庭内の問題という風土がり、社会的認識が低い。
早期発見	規定はない。	児童福祉にかかわる専門職に対し、早期発見の努力義務。
国民の通告義務	努力義務（罰則はない）。	努力義務（罰則はない）。
通告の受理期間	社会サービス局、警察(24時間体制で通告を受理)、全国児童虐待防止協会。	児童相談所又は福祉事務所。
ソーシャルワーカーの役割分担	社会サービス局のなかで虐待専門のチームを編成。	児童相談所における児童の虐待、その他福祉に関する相談を含めて兼任。
ソーシャルワーカーの配置状況	・配置割合：人口約6000人に1人。 ・1人が抱えている事件数：約20件前後。	・配置基準：人口10万人～13万人に1人。 ・1人が抱えている事件数：約200～300件。
最初のアセスメント	通告を受理してから7日以内に実施。	期限は規定されていない。
緊急保護の法的手段	裁判所による家庭からの虐待者の排除命令 ポリスプロテクション(3日間) 裁判所による緊急保護命令(8日間)	裁判所の司法的チェックを経ることなく、児童相談所長の判断による一時保護のみである。
一時保護中の子どもの監督権限	裁判所の命令の中に、要件、効果等の指示を含めることができる。	監督権限等についての規定がない。
虐待ケースの立入調査	社会サービス局と警察との合同調査・捜査が原則。	児童相談所長等が必要により、警察へ援助要請。
虐待事例検討会（ケース会議）	「子ども保護会議」 ・虐待の疑義があれば、15日以内に開催義務 ・再検討の定期開催の義務化（第1回目は3ヶ月以内、それ以降は6ヶ月以内）	「ケース会議」 ・児童相談所長の判断により任意に開催される
子ども保護登録制度	社会サービス局の管轄地域ごとに登録される。（他地域に引っ越しても、登録を引継ぐ）	日本にはこのような制度は存在しない。
親子分離	裁判所によるケア命令 ・裁判手続きにおいては、親子の再統合に向けた「ケアプラン」の提出が義務付けられ、その承認が必要。 ・ケア命令の中に、「ケアプラン」に基づく様々な指示や指導を含めることができ、裁判所が後見的役割を担っている。	家庭裁判所の承認による施設入所等(児童福祉法28条) ・承認後は家裁の関与がないため、単なる親子分離の制度となっている。 ・親権を楯に引取りを強要されれば、実務的に拒むことは困難。 親権喪失宣言(民法834条、児童福祉法33条の6)。
機関連携のためのマネジメント機能の設置	「地域子ども保護委員会(ACPC)」 各機関の上級職が代表者となり ・地域ガイドラインの作成。 ・トレーニングの実施。 ・関係機関の連携の監視。	「地域ネットワーク」 マネジメントの機能を有しておらず、関係機関との連絡会の域を出てない。
ガイドラインの法的拘束性	地方当局・社会サービス法によって全ての地方当局が従うべき義務を負っている。対策を進めるうえでの統一的、具体的な手続きを定めている。	厚生省から都道府県に通知として送付されており、法的拘束性はない、また、内容も対策を進めるうえでの具体的な手続きを定めてない。

資料 津崎哲郎「子どもの虐待」 朱鷺書房 2000年。および峯本耕治「子どもを虐待から守る制度と介入手法」  
- イギリス児童虐待防止制度から見た日本の課題 - 明石書店 2001年。を参考に作成

(5)国連子どもの権利委員会による見解

わが国は1994年4月22日に、「子どもの権利条約」の158番目の批准国になったが<sup>8)</sup>、その取り組み状況については、国際的に立ち遅れている観は否めない。国連子どもの権利委員会が2004年2月26日に採択した、「子どもの権利条約に関する第2回日本政府報告書」に基づく最終見解では、わが国の現状について次のように述べられており<sup>9)</sup>、真摯に受け止める必要があると考える。

- a) 児童虐待を防止するための包括的かつ学際的戦略が存在しないこと。
- b) 刑事訴追されたケースの数が、いまだ極めて少ないこと。
- c) 被害者に対する回復及びカウンセリングサービスが不十分であり、増加している需要に応じられないこと。(日本弁護士連合会子どもの権利委員会仮訳)

このような状況について、次に裁判例を素材として、実際の過程に基づきながら、わが国の児童虐待防止システムがいかに機能していないかを明らかにする。

## 2. 裁判例

ここで取り上げるのは、児童虐待の最たる例として社会に大きな衝撃を与えた犯行であり、本件の量刑を考えるにあたっては、同種犯行の再発を防ぐという一般予防の観点にも十分配慮すべきとされた事例である。

【事件名】傷害致死被告事件

【事件番号】平成11年(わ)第166号

【裁判日付】平成12年2月18日

【裁判所】水戸地方裁判所土浦支部判決 確定

【判示事項】養父が当時5歳の男児を虐待して死亡させた傷害致死の事案につき懲役6年の刑が言い渡された事例

【出典】判例タイムズ1072号263頁

<事実の概要>

被告人は、平成9年1月頃から、丙野冬子(以下、「冬子」という。)とその長男の一郎(平成5年10月8日生。以下、「一郎」という。)及び被告人の長女花子(以下、「花子」という。)とともに0市で暮らすようになった。同年12月には冬子との婚姻届をするとともに、一郎と養子縁組を行っ

た。しかし、その後一郎が寝小便をしたり、言いつけを守らない等の理由により、しつけと称して厳しい体罰を加え、また、冬子に対しても度々暴力をふるっていた。耐えかねた冬子は、T子ども家庭センターのケースワーカーに相談し、Y母子ホームに退避したが、10日後に被告人が迎えに来たため帰宅した。

平成10年夏頃、被告人はサラ金からの借金が200万円位になり、返済に窮したため、夜逃げ同然に関東方面に移った。同年9月中旬頃、被告人は言うことを聞かない一郎を水風呂に入れた後正座させ、殴打し失神させた。その後ポットのお湯を頭部にかけるなどの暴行を加え、同人に急性硬膜下血腫等の傷害を負わせたため、同市内の病院に9日間の入院となった。親による虐待の疑いを持った医師らの通報により、M市児童相談所が被告人に対して一郎を虐待していたとして一時保護を申し出たが、被告人はそのような事実はないと拒否した。

同年11月頃より、被告人による虐待行為は更に激しさを増し、ことに食事に関しては、残り物を1人で食べさせたり、時には一日中何も与えないという状態であった。そのため一郎は、一時20キロあった体重が14.5キロにまで減少していた。

平成11年4月5日午前9時15分頃、一郎及び被告人と冬子の間にもうけた生後3ヶ月の子を自宅に残して朝から外出していた被告人らが帰宅したところ、一郎が空腹のあまり冷蔵庫のレトルトカレーを食べていたことに立腹して、同人に暴行を加えた。顔面を平手で数回殴打し、その後一郎を抱え上げ空の浴槽に投げつけ、その頭部等を浴槽内の壁面に打ちつけた上、浴槽内に正座させ頭からシャワーをかけた。また、全裸にしてその肩まで水を溜めるなどの暴行を加え、同人に硬膜下血腫等の傷害を負わせた。そのため同人は同日午前11時37分頃、同市のT病院において、硬膜下血腫を伴う脳腫張により死亡するに至った。

## 【考察】

### 1. 裁判例を通して

著者が特に注目するのは、児童相談所や警察が

関わっていないが、被虐待児が死に至ってしまった経緯であり、また、それぞれの関係機関の対応の適切性についてである。判決では、被害者に対する虐待を察知していながら本件を未然に防止できなかった警察や児童福祉関係機関等にも手落ちがあった旨の弁護人の主張に対して、本件の全容が明らかになった時点から振り返れば、関係機関の対応如何によっては、本件はあるいは、未然に防ぐことができたのではないかと考える余地があるとしても、関係機関は被告人らとの対応にあたった当時においては、先に犯行に至る経緯として判示したような事情を、全部知りえた訳ではない。関係機関が被害者を救出できなかった主な原因は、被告人が事実を糊塗して、関係機関の介入を拒んだ点にある。幼児虐待に関する行政機関の対応等に、改善すべき点はあるとしても、格別の落ち度があったとまでは認められないとして、その主張を退けている。これをふまえて以下の事項について検討した。

第一に、警察や児童福祉関係機関が関与しながら、当該児童の虐待死を防げなかったという「児の緊急保護」のあり方が問題と考える。

第二に、一時保護中の母子に対する被告からの引き取り要求を、児童福祉機関が拒否できなかったことについては、「親権の問題」がネックと考えられる。

第三としては、被虐待児が死亡するという重大な結果に対して、関係機関の責任の所在が不明確であり、また、それを検証する仕組みがないということである。次にそれぞれの事項について述べる。

<緊急保護(一時保護)の問題について>

虐待を疑った医師からの通告により、児童相談所が一時保護を申し出たにもかかわらず、被告人から拒否されている。現行の制度では児童相談所の判断のみで、強制的な保護措置を行うことには限界があると考えられる。

一方、イギリスでは緊急保護に関して、家庭からの虐待者の排除命令、警察のポリスプロテクション(警察の判断により3日間を限度)、

裁判所の緊急保護命令(有効期間8日間)という3種類の法的手段があり、裁判所は、親子の面談や子どもの医学診察等に関する指示を含めたり、

命令の執行に際し警察に一定の権限を付与する令状を発することができることとなっている<sup>7)</sup>。

このように、通告を受けた早期の段階から司法や警察が介入することで、重大事件を防止できると考えられる。また、児童虐待の早期発見に対して「通告」の果たす役割は大きい。わが国では、虐待を「躰の延長」あるいは「家庭の問題」として、関与をためらう傾向がある。児童虐待は犯罪であるという認識を一般市民に浸透させていくことも重要である。

<親権の問題について>

Y母子ホームに保護されていた実母と被虐待児への、被告人からの親権行使による引き取り要求に対して拒否できず、また関係機関が虐待の危険を認知できないまま帰宅させたことが、結果として虐待死につながったと考えられる。虐待問題においては、子どもの権利と親権を対峙させる時、親権の効力には自ずから制限がある<sup>3)</sup>。児童福祉法(28条)と民法(834条)を適用する場合の問題点について述べる。

1) 児童福祉法第28条について

「保護者がその児童を虐待し、著しくその監護を怠り、その他保護者に監護させることが著しく、当該児童の福祉を害する場合において、第27条第1項第3号の措置(里親委託や児童擁護施設入所など)を採ることが、児童の親権を行う者又は後見人の意に反するときは、都道府県知事は、(中省略)家庭裁判所の承認を得て、第27条第1項第3号の措置を採ることができる」とされている。実際には、親と対立関係になるとその後のケースワークが困難になる、虐待を裏付ける事実確認が困難、審判までの時間がかかる(2~3カ月)

措置後の引き取り要求を拒否できるのかという問題があり、【表2】に示すように適用される例は著しく少ない。これらを考えると、第28条の実効性については、はなはだ疑問があるといえよう。

2) 民法第834条について

「父又は母が親権を著しく濫用し、又は著しく不行跡であるときは、家庭裁判所は、子どもの親族、検察官の請求によって、親権の喪失を宣言することができる」とあるが、虐待が一方の親であった場合、夫婦が同居していると、親権喪失は

意味を持たないこと、親権喪失後の未成年後見人の確保が困難などの問題がある。

このような理由から、【表7】に示すように、立入調査も含めてどちらも適用されることは極めて少なく、本件もその例のひとつと考えられる。

また、児童福祉法第28条における措置については、家庭裁判所の承認後は家裁の関与がないということも、子どもの安全保護の困難要因となっている。この点イギリスでは、裁判手続きにおいて、親子の再統合に向けた「ケアプラン」の提出が義務づけられている。また、承認後のケア命令の中に、「ケアプラン」に基づいた様々な指示や指導を含めることができるなど、裁判所が後見的な役割を果たしている<sup>7)</sup>。

わが国においても、親子分離に際しては、イギリスのように初期の段階から司法が介入し、「子どものケアプラン」などの提出を義務づけ、裁判所のチェック、命令に基づいた手続きを行う制度の導入が必要と考える。

< 関係機関の責任と権限について >

例えば、「通告」を受けた場合の措置を例にとってみると、児童虐待防止法第8条により、通告を受けた児童相談所長は「速やかに当該児童の安全の確認を行うよう努める」と定められているが、調査権限、義務、手続き等について定めた規定はない。このように、わが国の制度では具体的な責任と権限、そして法的拘束性について明確に示されていない。本件の場合、虐待の事実を把握できなかったため、裁判所は行政機関の責任を問うことはできないとしている。しかし、虐待の事実、立入調査や被虐待児に対する専門医の診察がなされていれば、あるいは実証されたとも考えられる。

イギリスの政府ガイドラインは、全ての地方当局が従う義務を負っており、児童虐待防止対策を進めるうえで統一的、具体的な手続きが定められている<sup>7)</sup>。「通告」を受けた場合は、速やかに警察等の専門機関と調査内容の事前協議を行い、虐待の疑いがあれば15日以内に最初の子ども保護会議(わが国でいうケース会議)を開催し、また、再検討のための定期的な開催が義務づけている。議事内容についても、検討されるべき情報、評価・決定すべき事項等が明確に定められている。そし

て、特徴的なものとして、「子ども保護登録制度」があり、関係機関や専門職が登録の有無の確認や照会をしたり、また、児童が他の地域に転居しても登録を引き継ぐことによって、継続してケアを提供していくことが可能となっている<sup>7)</sup>。

わが国においても今後、児童虐待防止の具体的な手続きを定めた、国による統一したガイドラインの策定により、地方自治体の主管部局、児童相談所および福祉事務所等、関係機関の基本的な役割や責任を明確にするとともに、その過程を評価・検証していくことが必要である。また、ソーシャルワーカー(日本でいう児童福祉司)等の人員配置や法的拘束性、組織体制等についても、中・長期的な計画のもとに整備していくことが求められる<sup>10)</sup>。

## 2. 効果的な児童虐待防止システムの構築について

本研究では、通告の受理や調査の実施、およびケース会議の開催、そして子ども保護プランの作成と実施状況の評価など、一連の過程は、統一した判断と基準に基づいて行われるべきであること、そして警察や司法の介入も含めて、各関係機関のそれぞれが果たすべき役割や、責任を明確にするためのシステムの構築が必要であることを明らかにした。

そこで筆者は、効果的なシステムを構築する方策として、1960年代から産業界で、積極的に取り組まれてきた、わが国独自のTQC(総合的品質管理)における品質保証の考えを導入することを提案する。

TQCにおける品質保証とは、製品の品質はもちろんのこと、customer(顧客)が要求する品質を保証するために行う、体系的活動である。

TQCの基本的な考え方は、関連する全ての組織で、全ての段階で、全員が方針を共有して活動を実施する。個々の活動にあたっては、目標の設定と実施計画の策定(Plan)、計画の実施(Do)、実行状況のチェック(Check)、対策の実施(Action)のPDCAのサイクルをまわす。具体的活動の展開にあたっては、5W1H(When, Where, Who, What, Why, How)で展開し、責任と権限を明確にする。

以上の実行状況を監視、評価するというもので

ある。

児童虐待問題は対象が人であり、そして要求される品質とは「子どもの安全と最善の利益」である。この要求を達成するためには、前述したように、具体的な手続きを定めた、国による統一したガイドラインに基づいて関係機関が活動し、また、その過程を総合的に管理し、評価、検証していくことが必要であり、その方策としてTQCを導入することが有効と考える。

**【結論】**本研究では、裁判例を素材として児童虐待防止体制の問題点を明らかにするとともに、イギリスの制度と比較した。その結果、より有効な児童虐待防止システムの構築にあたっては、以下のような要件が必要であるとの示唆を得た。

1. 児童虐待防止の具体的な手続きを定めた、国による統一したガイドラインが不可欠である。
2. 警察や司法の適切な介入により、子どもの安全が確保されなければならない。
3. 保護プラン対象児童の明確な特定や、継続的なケアをしていくための、子ども保護登録制の導入が必要である。
4. 関係機関の対応や連携、実施状況等について評価、検証を行なう権限を持ったマネジメント機関の設置が必要である。
5. ソーシャルワーカー等の専門職の十分な配置と、国による教育・研修等を基盤とした人材育成が急務である。
6. 実効性ある児童虐待防止対策のシステム構築に向けて、TQC理論を導入することが有効である。

## 【文献】

- 1) 看護職による子どもの虐待予防と早期発見・支援に関する指針．日本看護協会；2002．p.14．
  - 2) 看護職のための子どもの虐待予防&ケアハンドブック．日本看護協会；2003．p.3．
  - 3) 津崎哲郎．子どもの虐待．朱鷺書房；2000．p.90, p.225, p.232．
  - 4) 第3回子ども虐待予防対策交流会資料．日本看護協会；平成16年．p.19．
  - 5) 子ども虐待対応の手引き．日本子ども家庭総合研究所；2001．p.11, p.12．
  - 6) 子ども虐待対応マニュアル．熊本県；2003．p.3．
  - 7) 峯本耕治．子どもを虐待から守る制度と介入手法 - イギリス児童虐待防止制度から見た日本の課題 - ．明石書店；2001．p.12, p.13, p.118, p.119, p.226, p.257．
  - 8) 浅井春夫．子ども虐待と性教育．大修館書店；1995．p.113．
  - 9) 児童虐待対策の抜本的な充実改正「児童虐待の防止等に関する法律」施行にあたって．全国児童相談研究会 代表委員会；2004．p.5．
  - 10) Carl B. Hammond, Kenneth V. Lanning, Wayne Promisei, Jack R. Shepherd, Bill Walsh. Law Enforcement Response to Child Abuse. 1997. p.2.
- [注釈]**
- \*1) TQC：日本では総合的品質管理（total quality control, 略してTQCという。）という。1950年にアメリカのデミング博士により品質管理の統計的な手法が紹介され、これを基礎として1960年代から石川馨氏等により日本独自の品質管理として発展したものである。
  - \*2) 児童虐待：児童虐待防止法第2条の児童虐待の定義では、この法律において、「児童虐待」とは、保護者（親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護するものいう。以下同じ。）がその監護する児童（18歳に満たない者をいう。以下同じ。）に対し、次に掲げる行為をすることをいう。
    - 1 児童の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること。
    - 2 児童にわいせつな行為をすること又は児童をしてわいせつな行為をさせること。
    - 3 児童の心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置その他の保護者としての監護を著しく怠ること。
    - 4 児童に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。
  - \*3) 地方当局：わが国の地方自治体のようなもので、県に該当するような機関。

[ Original Article ]

## **The Current System of Child Abuse Prevention in Japan and its Challenges –through Court Cases –**

**Kazuko Kajihara**<sup>1</sup>

*Kyushu University of Nursing and Social Welfare, 888 Tomio, Tamana-shi,  
Kumamoto 865-0062, Japan*

### **【Abstract】**

In recent years, Japan has witnessed soaring rates of child abuse. This paper elucidates the current state and the critical issues of child abuse in an attempt to propose a more effective framework and methods for child abuse prevention. Methodology: a case study of a court case of fatal child abuse, despite the involvement of official organizations (e.g., child consultation office, mental support center for children and young people, and police), was analyzed to expose the problems in the anti-abuse system in Japan. These problems were then examined through comparison with the guidelines in the UK. The following aspects were revealed through the above study. First, the existing manual employed by the Ministry of Health, Labour and Welfare as a guideline lacked stipulation for specific procedure for child abuse prevention. Second, a comprehensive and continuous follow-up mechanism for abused children failed to function. Third, the on-site inspection and custody of abused children by the child consultation office did not premise legal intervention. Fourth, parental custody stood as the major impediment to the child-parent separation. Safe protective custody for abused children requires a unified national standard concerning the role and authority of the organizations in charge (including their legal binding force). Evaluation and validation of the standard's implementation, as well as accountability, was also necessary. Based on the above findings, this paper proposes adoption of the quality assurance theory in Total Quality Control (TQC) toward establishing a more effective abuse prevention system.

**Key word:** child abuse , rights of the child , abuse prevention , reporting requirement

---

<sup>1</sup>FAX : +81 - 968 - 75 - 1807 , E-mail : kajihara@kyushu-ns.ac.jp