

報告 「児童虐待の現場から」 児童相談所・一時保護所の現状について

自治労連社会福祉部会 事務局長 二見 清一

■ 児童虐待をめぐる状況

159,850 件。

2018 年度における、全国 210 か所の児童相談所が 2018 年度に受けた児童虐待相談対応件数です。一義的な児童虐待通報機関となっている市町村の数字を含めれば、30 万件近いと推測され、全国でおおよそ 2 分に 1 件の児童虐待相談があったということになります。このうち警察からの通告が 79,150 件（前年から 13,095 件の増）あり、相談件数の半数が警察からの通告です。

それでも痛ましい事件がなくなりません。

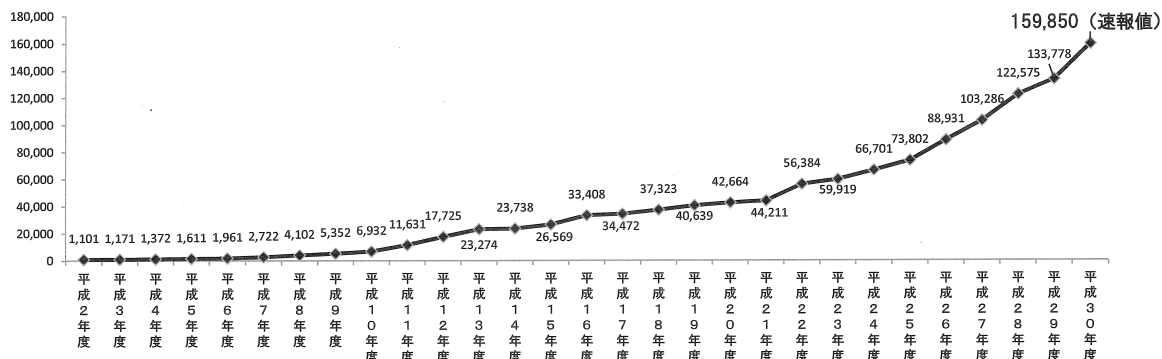
児童相談所での児童虐待相談対応件数とその推移

1. 平成30年度の児童相談所での児童虐待相談対応件数

平成30年度中に、全国212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159,850件（速報値）で、過去最多。

- ※ 対前年度比119.5%（26,072件の増加）
- ※ 相談対応件数とは、平成30年度中に児童相談所が相談を受け、援助方針会議の結果により指導や措置等を行った件数。
- ※ 平成30年度の件数は、速報値のため今後変更があり得る

2. 児童虐待相談対応件数の推移



年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度 (速報値)
件数	42,664	44,211	注) 56,384	59,919	66,701	73,802	88,931	103,286	122,575	133,778	159,850
対前年度比	105.0%	103.6%	-	-	111.3%	110.6%	120.5%	116.1%	118.7%	109.1%	119.5%

注) 平成22年度の件数は、東日本大震災の影響により、福島県を除いて集計した数値。

3. 主な増加要因

- 心理的虐待に係る相談対応件数の増加（平成29年度：72,197件→平成30年度：88,389件（+16,192件））
- 警察等からの通告の増加（平成29年度：66,055件→平成30年度：79,150件（+13,095件））

（平成29年度と比して児童虐待相談対応件数が大幅に増加した自治体からの聞き取り）

- 心理的虐待が増加した要因として、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力がある事案（面前DV）について、警察からの通告が増加。

2019 年 8 月に公表された、「児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会」がまとめた第 15 次報告によれば、2017 年度に発生（または表面化）した児童虐待による死亡事例は 58 例 65 人。このうち 6 例は児童相談所と市町村両方の関与があり、29 例は何らかの機関の関与があったにもかかわらず、防ぐことができなかったこととなります。死亡事案の検証によって、児童相談所等の対応に問題があったと指摘されれば、それを真摯に反省し、再発防止にとりくまなければいけません。

一方で、児童相談所や市町村の対応によって「救われた命」があります。数多くの命が、関連機関の連携等によって救われていますが、それを示す統計はありません。それが仕事と云ってしまえばそのとおりですが、日々の

努力が評価されることなく、「救えなかった命」だけがクローズアップされ、児童相談所の対応や関係機関の連携のあり方が論じられることに、強く違和感を感じます。

「救われた命」の検証、すなわち子ども家庭相談の現場で日々奮闘している職員の活動に、もっと光があてられなければならないはずです。

■ 児童相談所の現状

児童虐待件数は前頁図のとおり、28年連続の増加となっていますが、体制の強化が追いついていません。相談件数がこの20年間で13.7倍になっているにも関わらず、それに対応する児童福祉司数は2.8倍に留まっています。

児童虐待件数が増えるだけでなく、死亡に至る深刻な虐待事案も後を絶ちません。

救うことができたかもしれない命を救えなかった時、担当者は心を痛み、それが原因で心身に不調をきたし、仕事が続けられなくなることもさえます。マスコミ報道の影響もあると思いますが、死亡事件がおきると市民からクレームの電話が児童相談所に殺到し、業務に支障をきたす状況も報告されています。しかし、児童相談所職員の日々の業務の過酷さを報じ、体制強化を訴える報道は極めて少ないのが現状です。

国会でも児童相談所の体制強化を議論してきており、それを時系列で整理したものが次の表です。

2016年1月		羽月ちゃん事件(狭山)
2016年4月	児童相談所強化プラン／厚生労働省児童虐待防止対策推進本部	
2016年5月	児童福祉法等の一部を改正する法律	
2017年6月	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	
2018年3月		結愛ちゃん事件(目黒)
2018年7月	児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策／児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議	
2018年12月	児童虐待防止対策体制総合強化プラン「新プラン」 ／児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議	
2019年1月		心愛さん事件(野田)
2019年2月	「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 「新プラン前倒し」／児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議	
2019年3月	児童虐待防止対策の抜本的強化について／児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議	
2019年5月	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	
2019年6月		詩梨ちゃん事件(札幌)
2019年6月	全国児童相談所長緊急会議	

2018年12月の「新プラン」では、2022年までに児童福祉司を200名増員して、2017年実績の62.3%増の5260人にするとしていましたが、野田市の事件を踏まえ開催された2019年2月の閣僚会議では、これを前倒して2019年度中に1070人程度の増にとりくむとしました。

児童相談所の体制強化は喫緊の課題です。しかし、未経験の職員が急激に増えることで、全体の6割以上が1～3年目の職員という職場もあり、職員の育成が大きな課題になっています。一定の経験年数がある職員

は、中核として困難ケースを担当しながら新人の育成にあたるため、自分の仕事は残業や土日出勤で処理しなければならず、新人はそんな先輩の姿に相談しづらさを感じてしまうのが状況です。異動で配属された行政職だけではなく、専門職採用の職員も、業務の過酷さから心身に不調をきたしています。また、スーパーバイザーとして配属される係長級の職員には未経験者が多く、一定の経験を積んでも短期間で別の部署に異動してしまうという実態も聞きます。

厚生労働省は児童相談所の人材確保策について、「経験者の再配置やOBの再任用採用を」と云っていますが、それではとても追いつかない状況です。実際に児童相談所開設に向けとりくんでいる特別区で、職員募集数に応募者が満たなかったり、職員の育成が間に合わないからと開設計画の3年先延ばしを余儀なくされるなどしており、全国的にも職員の確保と育成が深刻な課題です。

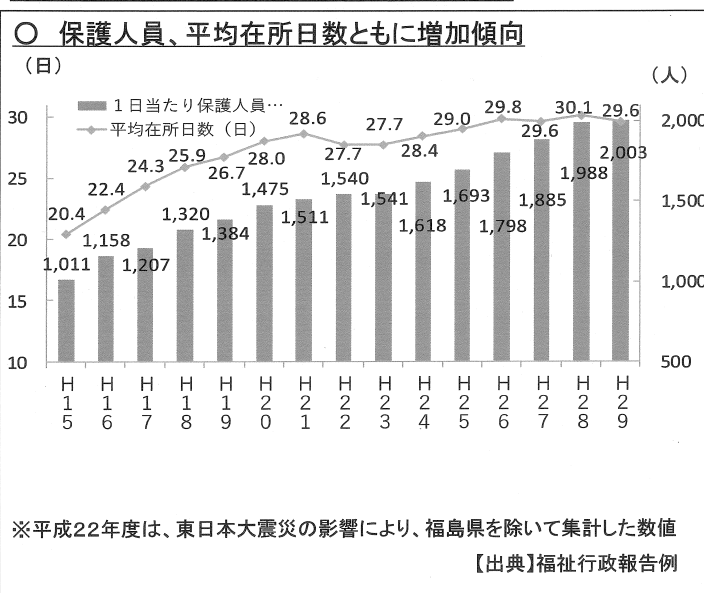
■ 一時保護所の現状

児童相談所の相談件数増にあわせて一時保護される児童も増加しています。特に都市部の一時保護所は常に定員一杯で、全国に136か所ある保護所のうち、13か所が年間入所率100%以上(2018年1月～12月、厚生労働省調べ)となっています。年間入所率が80%以上の一時保護所を加えると3割近くが年間を通じてほぼ満員で、圧倒的な不足状態にあり、定員を超えて受け入れている一時保護所では、会議室・静養室はもとより、廊下や浴室の脱衣所などに布団を敷いているという状況です。

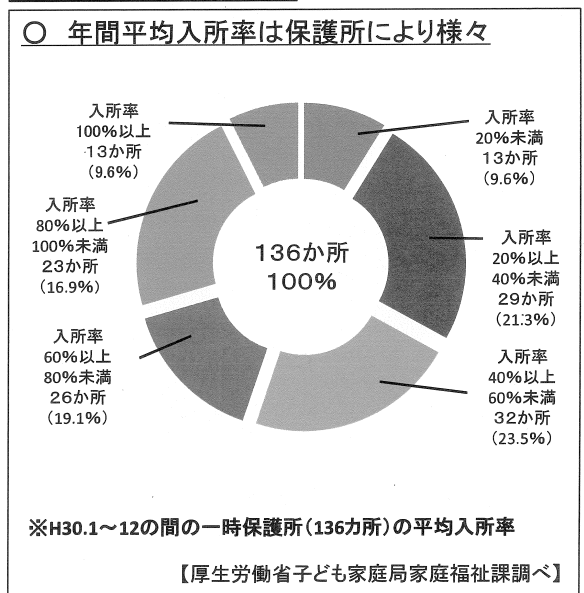
一時保護期間の長期化も深刻な課題です。2017年度の一時保護所の平均所在日数は29.6日(福祉行政報告例)で、都市部ほど長くなる傾向にあり、法で定められた2か月に近い都道府県市も複数あります。家に帰すことができない子ども達の受け皿となるべき施設や、里親・ファミリーホームが満員のため、次の受け入れ先が見つからないことが保護の長期化に影響しているものと思われます。

一時保護所の現状について

1日当たり保護人員及び平均在所要日数



年間平均入所率



また一時保護所では、スマートフォン等の通信機器など私物の持ち込みや外出が制限され、学校に登校する権利を保障することも困難です。加えて非行・虐待・障害など様々な課題を抱えた児童が混在した生活を余儀なくされ、日常的にトラブルが発生してしまうなど、本来子ども達を守るべき一時保護所で、安全安心を確保することが難しくなっている状況にあります。虐待を受けた子どもが他の子どもから暴力を受けるなど、保護されたが故に二次被害を受ける事態も発生しています。

2019年3月には、東京都の一時保護所第三者委員から、子どもを管理するルールが「過剰な規制で人権侵害にあたる」として、改善を求める意見書が都へ提出されました。意見書には、私語禁止や会話を制約する、子ども同士が目を合わせることで禁じる指導などが、「管理思考で、子どもの人権擁護の視点に欠ける」とあり、保護所にいる子どもたちからは、皆の前で職員に怒鳴られたり、暴言を受けたとの訴えがあったとも書かれています。意見書ではこうした対応の背景に、職員不足と施設の定員超過があるとして、職員増が必要と指摘、「職員の意識改革を早急に実現し、一日も早く子どもたちに対する権利侵害が減ること」を求めている、東京都の対応が注目されます。

一時保護中の教育権の保障も深刻な問題です。通学中の安全確保や、学校側の体制の課題もあり、通学を認められない(実現できない)ケースがほとんどです。一時保護中は欠席扱いにこそなりませんが、高齢児の学習保障はより深刻です。前述の都第三者委員意見書でも学習指導が不十分と指摘がありました。

厚生労働省は2018年7月に「一時保護ガイドライン」を定め、全国に通知しました。それまで一時保護は「児童相談所運営指針」の中に位置付けられていましたが、一時保護に関する問題解決のために独立させたものです。このガイドラインでは「個別的な対応ができること」や、閉鎖的環境での保護継続については2週間以内ごとに再検討し、速やかに開放的環境に移すよう定め、外出や通学等の制限も必要最小限にするとしており、そのための環境整備や体制整備を進めるとしています。この考え方を否定するものではありませんが、一時保護所の現状とはかけ離れていて、実効性があるとは思えません。実際、ガイドラインが定められてから1年以上経過しましたが、この間児童福祉司等の増員は一定進んだものの、一時保護所の環境整備や体制整備は進んでおらず、逆に保護児童の増加により運営状況はますます厳しくなっており、開放的環境など絵に描いた餅としか言いようがありません。

一時保護所の運営は常勤職員だけではまかなえず、非常勤職員やアルバイトで成り立っていて、土日の日中や夜間は常勤職員がいないことが常態化しているともいわれます。夜間も業務があり仮眠などとれないのに、夜勤ではなく宿直体制の一時保護所も多くあります。職員体制が手薄な時間や、職員の力量を見計らった保護児の集団脱走も多く発生し、幸い大きな事故になっていないことで表面化していませんが、深刻な問題です。人員体制の整備や環境整備にかかる予算確保のみならず、一時保護委託の引き受け先にもなっている児童福祉施設や里親・ファミリーホームなど、社会的養護の充実が求められます。

■ 自治体職場という視点で考える児童虐待

現在児童相談所では、弁護士・警察官・里親担当・医療連携支援コーディネーター等の多職種が配置され、ケースワーク自体が分割・分業化されつつあります。これは児童相談所に限らず、生活保護や障害福祉職場にもその傾向が顕著で、介護保険に至っては、自治体は保険者機能を担うことのみ矮小化されています。また三重県では2019年5月から、一時保護の必要性を判断するためにAI(人工知能)が試験的に導入さ

れています。増加する相談件数に対応するため、また児童相談所の体制強化のためとはいえ、児童相談所のケースワークが分割されてしまうことで、家族全体の状況を把握しにくくなることが懸念されます。

今年の児童福祉法等一部改正で、児童相談所の体制強化として「児童相談所の一時保護と保護者支援の担当を分ける等の措置を講じる」ことが盛り込まれました。

この機能分化については、厚生労働省が設置した「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おけたワーキンググループ」で、「保護者との関係を考慮するあまり、必要な保護が躊躇されることのないよう機関分化・部署分化を進める」という意見と、「危機介入を含む保護機能と支援マネジメント機能は、子どもの権利擁護を図る基盤として、連続性を持って平行して行う必要があることから、同じ機関内での意思決定という枠組みが必要」という両論併記の上、「その方向性を国が示し、実施するための計画を都道府県が策定する」と提言されたのに、十分な議論のないままの機能分化が法に盛り込まれた形です。

児童相談所運営指針にある、児童相談所の設置目的と相談援助活動の理念には、「子どもが有する問題または子どもの真のニーズ、子どもの置かれた環境の状況等を的確に捉え、個々の子どもや家庭に最も効果的な援助を行い、もって子どもの福祉を図るとともに、その権利を擁護すること」とあり、その実践を行えるのかどうか常に問題意識を持つことが必要です。

機能分化に対する現場の考えは必ずしも一致しておらず、同じ児童相談所の中であれば分化もひとつの選択肢という意見や、介入だけする業務では職員のモチベーション確保が難しいという意見もあり、また児童相談所の規模や地域性にも大きく左右されるところです。引き続き児童相談所職員の意見を集約し、「最も効果的な援助」を実施する方法について議論するだけではなく、現場からの声で政策提言できればと考えます

現行法体系では、「一時保護、立入調査、臨検または捜索、家庭裁判所の承認による施設入所・里親委託、家庭裁判所による親権停止の請求」について、児童相談所だけがその権限を行使できるようになっています。2016年の児童福祉法改正により、中核市だけでなく、特別区も児童相談所を設置できるようになりましたが、その展開には課題も多く、まだまだ時間がかかると考えられます。

課題の深刻さから、全国の自治体で児童相談所は「例外的に」職員が増えている現状にあり、その育成だけでなく、執務スペースの確保まで課題になるくらいです。今後は会計年度任用職員も導入されると思いますが、高い専門性を必要とすることから、他の職場とは一線を画したものとなるでしょう。一時保護所の体制強化も含め、現時点では児童相談所機能の外部化（民間委託等）は検討されていません。

一部で試行が始まっているとはいえ、2040戦略にある「AIを活用した自治体職員の半減化」とは対極にある職場であると思いますが、児童虐待の問題は、親の貧困とも密接に関わっているとも云われ、家族の再構築支援には保育や教育との連携は不可欠であり、様々な福祉部門との「ONE TEAM」で対応することが不可欠です。他の分野で自治体職員の削減が進んでしまうと、住民と子どもの安全、安心を守るための共同が困難になりかねません。一方で政府は、「我が事、丸ごと」に集約されるように、自治体の公的責任を後退させ、民間営利企業やボランティアに福祉を委ねようとしており、児童虐待問題も、その俎上にのらないという保証はありません。そうした動きに歯止めをかける意味でも、福祉職場における専門性の構築に必要な研修機会の保障、他職種連携のエンジンになるための経験の蓄積、それらを可能とする安定雇用といった要件を整理し、児童相談所や一時保護所、今日は触れることのできなかった市町村の子ども家庭相談のあるべき姿について、現場からの声に耳を傾けながら、政策要求をしていくことが求められていると考えます。