

# 児童虐待問題にみる児童福祉施策の変容と展望

所 貞 之

## 【要旨】

わが国において、児童虐待は「増加」し続け、「深刻な」社会問題と化している。児童虐待問題は今や児童相談所をはじめ児童福祉が取り組むべき最優先課題と化しており、その対応の不手際は世論からの厳しい非難の的となる。このことは、児童虐待への社会的取り組みが十分でなく「社会的ネグレクト」の状態に陥っているともいえるが、実際、児童福祉施策における児童虐待問題への対応は、「リスク」回避という新たな展開として既存の施策「枠組み」の変容を迫るものであった。それは、児童虐待の責任を個人（家族あるいは母親）に帰して、ニーズではなく「リスク」の有無を支援の対象基準とするものであったが、これは児童福祉の本懐ではない。本論は、児童虐待問題が児童福祉に与えた影響を、これまでの取り組みを整理し、特徴を明らかにすることで説明し、児童福祉の本懐とする「子育て環境の福祉的保障」を実現できる新たな施策「枠組み」の構築に向けた実証的研究の基礎とするものである。

キーワード：児童虐待、児童福祉、ニーズのリスク化、予防、切れ目のない支援

## 1. はじめに

児童相談所における児童虐待相談対応件数が増え続けている。図1からも分かるように統計を開始した平成2年以降、減少に転じたことはなく、児童虐待は「増加」し続け、わが国の「深刻な」社会問題と化している。

こうした状況に今日、児童福祉分野をはじめ、教育、医療、司法等関係領域における児童虐待への取り組みが広く展開されている。しかし一方で、虐待死等のケースがメディアにより報道されると、児童相談所等による対応への批判的視線が強く注がれる。児童虐待問題は今や児童相談所をはじめ児童福祉が取り組むべき最優先課題と化しており、その対応の不手際は世論からの厳しい非難の的となる。

このことが、児童虐待問題に対する児童福祉施策の限界を表すものだとすれば、既存の児童福祉施策の「枠組み」が児童虐待問題に必ずしも対応できていないことを明らかにするとともに、今後の新たな「枠組み」づくりへの方向性を示すことが求められるのではないだろうか。

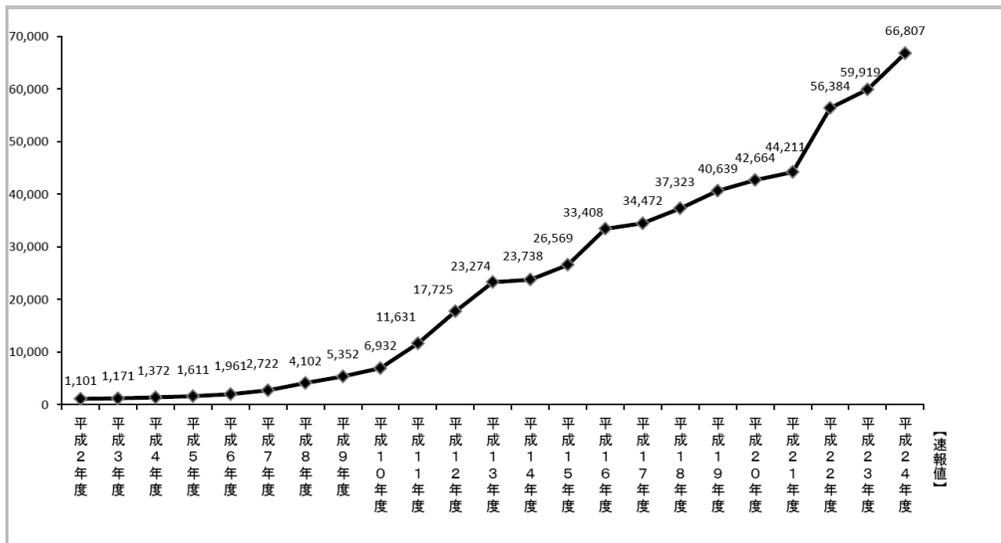


図1 児童相談所での児童虐待相談対応件数（厚生労働省資料より抜粋）

\*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

以上のような問題関心から、本論は、児童虐待問題の出現が児童福祉施策の「枠組み」にいかなる変化をもたらしたのかを明らかにすることを目的とする。そこから、児童福祉施策の限界と課題を浮き彫りにし、今後の「枠組み」のあり様を試論的に提示してみたい。

## 2. 児童虐待問題の出現とその特徴

### 2. 1. 虐待の「再発見」と社会問題化

児童虐待が社会的な関心事となり社会問題化した時期は欧米とわが国で異なる。欧米では、児童虐待は19世紀末に「発見」され、1960年代から70年代に「再発見」されたといわれる。この「再発見」には小児科医のケンブ博士らによる論文「被虐待児症候群（The Battered Child Syndrome）」の発表が大きな影響を与えたといわれている。

わが国では欧米に遅れること30年ほど後の1990年代に入って「再発見」され、「その後わずか10年ほどの間に急速に社会問題化したという意味で、興味深い社会現象」（鈴木2007：250）であったとされる。山野は、阪神・淡路大震災以降、「共依存、アディクション、虐待連鎖といった、それまで隆盛を極めていた精神医学的な病理概念もまた、90年代のわが国に紹介され始め『児童虐待時代』の土台ができた」（山野2006：21）と指摘している。

また、子どもの権利条約の国連採択までの子どもの福祉や権利への国内外の関心の高まりと相俟って、「それまでは問題視されなかった子どもに対する攻撃・放置が、『虐待』という禁止された行為としての意味を与えられ」（内田2009：86）たことの意義は大きく、このことが児童虐待の「増加」をもたらしている一因ともいわれている。

## 2. 2. 「モラル・パニック」としての児童虐待問題

今般の児童虐待に関する報道からすると、児童虐待は「増加」し、「深刻化」しているときも当然に伝えられている。しかし、果たしてその言説に疑いの余地はないのだろうか。

上野は、1990年代の日本における児童虐待問題の立ち上げは、「まさしく『モラル・パニック』の典型というべき事態」（上野 2013：26）だと指摘している。「モラル・パニック」とは、短期間のうちにある事態が社会の道徳的価値にとって脅威である人々に受け止められ、社会的な関心不安あるいは憤怒が高揚する状態をいう。児童虐待の「深刻化」はいわばメディアが作り上げた「モラル・パニック」のなかの幻想に過ぎないとの見解もある。

田中が指摘するように「われわれが知ることができる児童虐待の内容は、児童虐待事件のなかでも特に悲惨でセリエントケースであることが多い」（田中 2011：120）ことからすると、「どこか特殊な出来事として考えられていた児童虐待を、もしかしたら身近で起こりうる社会問題へと変えてきた」（田中 2011：125）のかもしれない。そのことは、必ずしも虐待の「深刻化」が真実であるということも必ずしも裏付けてはいないのではないだろうか。

一方で、児童虐待が「増加」しているという伝えられ方も日常化されているが、実際、図1にみるような児童相談所における虐待相談対応件数がすなわち実際の虐待件数でないことは容易に考え及ぶことである。都道府県別にこの対応件数をみると、児童相談所を設置している69の都道府県・市のうち20の自治体において対前年度比較で件数が減少していることからしても、対応件数の「増加」イコール虐待の実数増加に安易に結びつけてしまうことは危険なことといえよう。

このような中で、「児童虐待と関連づけられない育児不安の研究や語りも困難になっている」（上野 2013：26）ことから、児童虐待問題は特定の特別な問題ではなく、すべての子育て家庭において生じ得る「リスク」だとも考えられるようになっていく。それぞれの「家族の抱える問題に焦点を当てながら育児力を高めることが、多くの親にとって必要な援助であることには変わりはない」（田中 2011：132）ものの、育児不安は『虐待の前段階』や『虐待のリスク』とされ、国・地方自治体の保健や福祉の虐待予防施策において対応すべきことがらとして位置づけられ」（上野 2013：26）ようになっていったことも受け止めておかななくてはならないだろう。

## 3. 児童虐待対策の沿革

### 3. 1. 児童虐待防止法以前

これまでの社会問題化した児童虐待問題への対応は、既存の児童福祉法に基づく児童福祉施策の限界を露呈した。それでは「増加」し「深刻化」する児童虐待問題に対していかなる施策が展開されていったのか図を参照しつつ概観していこう。

平成の時代が明けたとき児童虐待は既に社会問題化していた。その中であって平成9年、児童福祉法は制定50年を経て大幅な改正がなされている。この改正では、保護を要する子どもを施設に入所させて保護、養育するだけでなく、「一人ひとりの子どもが個性豊かにたくましく、自立した社会人とし

て生きていくことができるよう支援（＝「自立支援」）していくことを基本理念として、児童福祉施設の機能や名称の見直し行われた。これに先立って、日本子どもの虐待防止研究会や日本弁護士連合会等関係団体からは、児童虐待問題により適切かつ円滑に対応できるよう児童虐待の明文化や通告義務の強化、児童虐待の禁止規定の創設等を求める意見や要望が相次いで厚生省（当時）に提出された。しかし、それらは「いずれも法改正に反映されることはなかった」（才村 2007：217）のである。

それでも、平成 2 年度から厚生省（当時）が児童相談所における虐待の年度相談対応件数を集計し公表始めたことが、国民への児童虐待に対する社会的関心を高める契機となったことは否めない。また、厚生省は児童虐待に関する児童福祉法の適切な運用を全国の児童相談所等の関係機関に通知・指導し、児童虐待の対応マニュアルを監修し、この問題への対応を全国に徹底させている。

一方で、平成 11 年度より児童養護施設に心理職が配置されるようになったことは、それが「自立支援という理念を具体化する初めての取り組み」（才村 2007：219）であり、平成 9 年の改正を経て叫ばれはじめた「自立支援」の展開の第一歩としての意義は大きい。

### 3. 2. 児童虐待防止法の制定と平成 16 年改正

こうしたなかで、平成 11 年に児童虐待に関する基本的な対応のあり方を示す手引きとして厚生労働省は『子ども虐待対応の手引き』を作成した。翌 12 年、児童虐待の定義、禁止や虐待防止の為の国及び地方公共団体の責務、虐待を受けた児童の保護の為の措置を規定した「児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」）」が、議員立法により成立した。

その後、子どもに関連した組織・団体が児童虐待対応へのガイダンスやマニュアル、指針等を出している。平成 14 年の日本医師会による『児童虐待の早期発見と防止マニュアル ―医師のために』の刊行がその一例である。

一方で、家庭支援専門相談員（ファミリー・ソーシャルワーカー）の配置が、平成 11 年度の乳児院から開始されている。これは、早期の家庭復帰等を支援する体制を強化するとともに、被虐待児童等に対する適切な援助体制の確保をねらいとするものである。また、平成 14 年度からは定員 50 人以上の児童養護施設に被虐待児個別対応職員が配置（平成 19 年に常勤化）されている。

さらに、同じ 14 年度には、地域の子育て支援機能の充実を図り、虐待の未然予防に資するため、市町村における「つどいの広場事業」が開始された。さらに、子育て支援に関して、平成 15 年に次世代育成支援対策推進法と同時に成立した改正児童福祉法のなかで子育て支援事業を市町村の事務として法的に位置づけている。

平成 16 年には、児童虐待問題対応策が徐々に整備されるなかで、児童虐待防止法と児童福祉法の 2 つの法律が改正されている。

改正児童虐待防止法においては、①児童虐待の定義の見直し、②国及び地方公共団体の責務の改正、③児童虐待に係る通告義務の拡大（「虐待を受けた児童」から「虐待を受けたと思われる児童」へ）、④警察署長に対する援助要請等、⑤面会・通信制限規定の整備、⑥児童虐待を受けた子ども等に対する学業の遅れに対する支援、進学・就職の際の支援等に関する規定の整備が行われた。

改正児童福祉法においては、①児童相談に関する体制の充実、②児童福祉施設、里親等の在り方の見直し、③要保護児童に関する司法関与の見直しが図られた。特に、①の児童相談に関する体制の充実については、児童相談に応じることを市町村の業務として法律上明確にした児童福祉法制定以来の抜本的な改正内容となっている。つまり、身近な市町村において虐待の未然防止・早期発見を中心に積極的な取組を求めつつ、都道府県や児童相談所の役割を専門的な知識及び技術を必要とする事例への対応や市町村の後方支援に重点化することによって、児童相談に関わる主体を増やし、全体として地域における児童相談体制の充実を図るというものである。これは「戦後 60 年にわたって続いた児童家庭相談における児童相談所一極集中体制が改められ、市町村が相談の一義的窓口として位置づけられるとともに、虐待の通告先として位置づけられた」（才村 2007：219）ことを意味する。あわせて、平成 12 年度に創設された「児童虐待防止市町村ネットワーク」を「要保護児童対策地域協議会」として法定化している。

これら改正の全面施行に向けて、①市町村児童家庭相談援助指針の策定、②児童相談所運営指針の改正、③要保護児童対策地域協議会の設置、運営指針の策定、④『子ども虐待対応の手引き』の改訂が行われている。

平成 17 年には、要保護児童とその家庭に対するよりよい支援のためのアセスメントと自立支援計画の策定指針をまとめた「子ども自立支援計画ガイドライン」が作成され、要保護児童に関わる援助関係者による積極的な活用を促した。さらに、「児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会」が社会保障審議会児童部会のもとに設置され、以後、虐待による死亡例などの重大事案に関する検証が行われるようになった。その他、夜間休日を問わず児童相談所が虐待相談等に対応できるための「24 時間・365 日体制整備事業」が創設されている。

また、栃木県で起きた虐待事件をきっかけに民間団体が「オレンジリボン・キャンペーン」を開始するとともに、国は毎年 11 月を「児童虐待防止推進月間」と定め、児童虐待問題に対する社会的関心を喚起するための官民一体の広報・啓発活動を始めた。

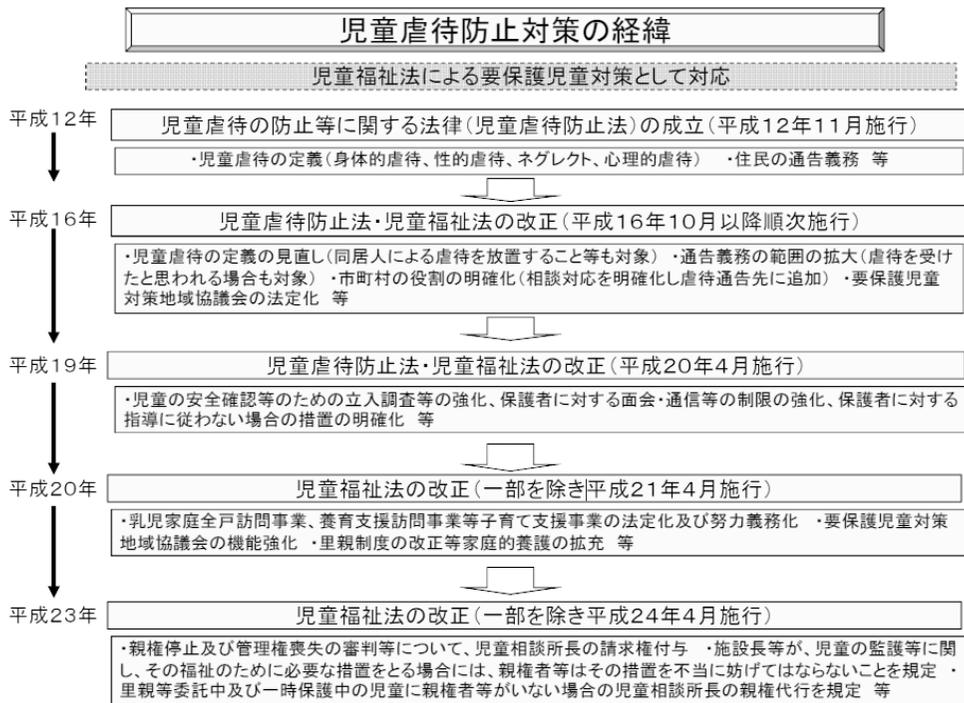


図2 児童虐待防止対策の経緯(厚生労働省資料より抜粋)

### 3. 3. 平成19年改正とそれ以降

平成19年にも、児童虐待防止法及び児童福祉法の改正がなされている。この改正は、平成16年の改正児童虐待防止法附則の見直し規定を踏まえ、議員提案により国会に提出され成立したものである。改正の主な項目は、①児童の安全確認等のため、裁判官の許可状を得た上で、解錠等を伴う立入を可能とする立入調査等の強化、②保護者に対する面会・通信等の制限の強化、都道府県知事が保護者に対し児童へのつきまといや児童の住居等付近での徘徊を禁止できる制度の創設等、③保護者に対する指導に従わない場合の措置の明確化である。

改正項目のうち②は、都道府県知事や児童相談所長の権限強化を図るもので、一時保護や保護者の同意による施設入所中においても、児童相談所長等は保護者に対して面会・通信を制限することが可能となったこと等を示している。③は指導に従わない保護者に対して、都道府県知事が出頭要求できる制度を新設、また面会・通信を制限できる対象を拡大(強制措置からの同意入所及び一時保護も可能に)するものである。

また、児童相談所運営指針等の改正によって、虐待に関する情報についてはすべてを虐待通告として受理し、緊急受理会議を開催することの徹底が図られた。また、児童相談所は通告受理から48時間以内に子どもの安全確認を行うことが望ましい旨のルールが明文化された。

翌20年の児童福祉法の改正では、児童虐待の予防、健やかな子どもの育成を保障するため、「家庭的保育事業」、「地域子育て支援拠点事業」、「一時預かり事業」、「養育支援訪問事業」を子育て支援事

業として位置づけるとともに、生後4か月未満の子どもがいるすべての家庭を対象に保健師等が訪問する「こんにちは赤ちゃん事業」が「乳児家庭全戸訪問事業」として法定化された。これら子育て支援事業は平成24年に成立した子ども・子育て支援法の地域子ども・子育て支援事業として引き継がれている。

#### 4. 児童虐待対策の特徴

これまでにみた児童虐待問題の対策は児童福祉施策にいかなる影響を与えたのだろうか。わが国の児童虐待対策の特徴を、①家族への介入及び支援の拡大と強化、②ニーズのリスク化、③リスクアセスメント手法の導入の3点に整理し、それぞれについて解説を加えることにより、児童福祉施策の既存の「枠組み」の限界と課題を考察し、そこから「児童虐待時代」の児童福祉施策の展望を探っていく。

##### 4. 1. 家族への介入と支援の拡大と強化

まず、①の家族への介入及び支援の拡大と強化である。松本が指摘するように児童虐待問題に対する取り組みは「家族への介入という契機と、家族・子どもへの支援という契機を同時的に、必要不可欠なものとして含むことにその特徴」（松本 2007：13）がある。このことは、児童相談所の権限強化や、児童虐待の定義拡大、子育て支援の充実化にみてとれよう。

平成12年の児童虐待防止法の制定当時に「想定していた主な対象は、親から離す必要があるような重度虐待であり、それ以外についてほとんどふれられていない」（小林 2007：38）状況にあったが、関連法の改正に伴い児童虐待の「定義の抽象度が上がることで、その対象となる子どもの範囲は拡大」（田中 2011：122）していった。これは「児童虐待という事象が固定的状態を示す用語ではなく、操作可能な概念である」（田中 2011：122）ことを示すものである。その手法も『目に見える虐待』から、統計的相関のリスクへと転換されたことで、行政などの介入の増大がもたら（上野 2013：33）されていった。

さらに、『子どもの生命を守る』という名目の陰で、行政主導で日本の家族全体に対する監視・管理の強化が急速に進行している」（田中 2011：121）との指摘も意義深い。児童相談所の権限強化やすべての子ども・子育て家庭を対象化した子育て支援の拡充から『家族を見るまなざしの変化』、子どもと家族に対する理念的な姿勢の変化」（山野 2006：32-33）が見てとれる。

換言すれば、児童虐待問題の出現は児童福祉施策に対して「問題を抱える家族に寄り添う支援体制から管理・介入する権限を持つ支援体制へと転換」（田中 2011：129）を迫るものといえよう。

##### 4. 2. ニーズのリスク化

次に、②のニーズのリスク化である。これは、従来、児童福祉ひいては社会福祉の「枠組み」で捉えられてきた解決・緩和すべき対象としてのニーズが、児童虐待対策においては「リスクに読み替え

られ、その責任を個人や家族が取られる仕組み」(上野 2013 : 35) になっている。そういった意味で『児童虐待時代』後の児童相談所における援助では、家族からの分離の必要性があるのかないのかをまず判断することから入る」(山野 2006 : 33) ののである。このことは「母親の、近代家族的な家族形成の失敗、家族生活へのコミットメントの欠如や母子の絆の形成の失敗に関連づけられて」(上野 2013 : 34) おり、ケリー・ハナーモファットはこれを「充足されないニーズのリスク化」と呼んでいる。

つまり、児童虐待を発見するとは、「専門家が理想とする家族と対極にあるような親子関係を取り出し、その関係にある子どもに『被虐待児』というレッテルを貼ること」(上野 2013 : 39) であって、同時に児童虐待を発見する過程でなされていることは、「専門家が考える標準家庭像からの逸脱視」(上野 2013 : 39) を意味するのである。

#### 4. 3 リスクアセスメント手法の導入

最後に、③のリスクアセスメント手法の導入である。これは①の家族介入の手法でもある「介入ソーシャルワーク」の一過程でもある。

米国やわが国では、リスク化したニーズへの対応として、「子どもが親から致命的な打撃を受ける前に、虐待をする可能性が高い親や家族状況を突き止めようとするリスクアセスメントの開発が重視」(上野 2013 : 32) してきた。リスクアセスメントは、「リスク」を抱える存在としての母親に「照準されて」(上野 2013 : 34) いる。これらは厚生労働省の『子ども虐待対応の手引き』をはじめ、各自治体、民間団体で用いられているアセスメントシートをみても明らかである。

田中はこの見解が「2つの方向へわれわれを導く」(田中 2011 : 127) と指摘している。1つは「ハイリスク・アプローチ」と呼ばれる、「虐待を起こしやすい親の特徴を示して、そこから児童虐待の予防を図る」(田中 2011 : 127) という方向であり、もう1つは「ポピュレーション・アプローチ」という「どの家族で起きてても不思議ではない問題である以上、また子どもの生命を守ることが最優先課題である以上、例外を設けずにすべての家族を調査対象にすべきである」(田中 2011 : 127) という方向である。

リスクアセスメントの導入とその積極的活用は、児童福祉施策の方向やあり方に変化をもたらした。それは『親を支援することで子どもの問題を解決する』という従来のパラダイムを転換し、『親と対立してでも子どもを守る』といったソーシャルワークが求められることになった」(西澤 2013 : 263) ということであり、親子分離後も「親や家族に積極的に関わるソーシャルワーク」(西澤 2013 : 264) が求められるようになったということである。これは「介入的ソーシャルワーク」とよばれるもので、「国や行政の強権力を背景とした介入性を強化することに重点が置かれ、対象家族と国や行政との平等な関係性は志向されていないし、少なくとも保護者の権利や情報公開は制限する方向で対策は進められてきた」(山野 2006 : 40) という背景がある。

#### 4. 4 子ども・子育て家庭への「社会的」支援の不足

わが国の児童虐待対策は、家族への介入・支援の拡大、家族(個人)責任としての児童虐待問題の

認識、リスクとしてのニーズ把握、それに基づく施策、援助の展開が特徴となっていることをこれまでに述べた。

このことは西澤が指摘するように「家族関係の調整や家族再統合の重視は、わが国の子ども家庭福祉にその基本姿勢、いわばパラダイムの転換を求めること」（西澤 2013：263）であり、一方で家族の自律性と「介入的ソーシャルワーク」の対立を生じ兼ねないものである。

しかし、わが国では、児童虐待についての自己責任を「親に問うことができるほど、子育ての社会的条件が整えられているわけではなく」（上野 2013：40）、児童虐待が「どの家族に生じても不思議ではない問題であるならば、それは個々の家族や親のリスクではなく社会全体のシステムエラーであって、その病因は社会的問題である」（田中 2011：133）との指摘は大変興味深い。

上野は「社会保障で確実に対処するのが遠回りにみえても児童虐待対策として确实」（上野 2013：40）であると指摘しているが、それは同時に「現在の社会福祉の理念に対して、ある挑戦を投げかけているのかもしれない」（山野 2006：40）し、「その本質に家族への行政機関の介入性というイデオロジカルで倫理的な論点を含んでいるがゆえに、社会福祉という存在自体が抱える理念的なあいまいさやあやうさの課題に僕らが直面することを余儀なくさせるのかもしれない」（山野 2006：42）側面を持っているともいえよう。

松本の以下のような指摘は現在の児童福祉施策の悲鳴を代弁しているのかもしれない。

私たちは、相互に監視しあう社会を作りたいのではなく、相互に助け合う社会を作りたいと思う。子ども虐待問題は、この試金石である（松本 2007：9）。

## 5. 「予防」的児童福祉施策としての「切れ目のない支援」

### 5. 1. 「切れ目のない支援」

児童虐待問題が児童福祉の喫緊の課題である今日、施策体系の「枠組み」はいかにあるべきなのか。社会問題化した 1990 年代から 20 年以上の年月を経ても、未だ児童虐待問題が「増加」し、「深刻化」するなかにあつて、児童福祉の果たす役割は一層おおきなものとなっている。そのなかにあつて施策展開において重視すべきこととして、「切れ目のない支援」というあり方が叫ばれつつある。

「切れ目のない支援」は 3 つの視点から捉えることができる。

1 つ目は、子どもの発達段階に応じて連続的、体系的に施策展開を行うことである。

2 つ目は、柏女（柏女 2008：4）が述べているように、「社会」の変容を踏まえて、「制度」（施策）、「方法」、「理念」の円環によりウェルビーイングを目指すというものである。

3 つ目は、「予防」的視点に立った際の施策展開を意味する。つまり、「予防」概念にある「未然防止－早期発見・対応－再発防止」の流れを重視したもので、児童福祉の主な施策である社会的養護から子育て支援・健全育成までの一連の施策展開を指す。またこれは児童虐待問題の出現により必要とされ展開されつつある考え方でもある。障害のある子どもへの支援でも類似の施策展開が期待できる

ものである。

これらの「切れ目のない支援」の性格を踏まえた上で、児童虐待対策を中心とした展開が多かれ少なかれ今日の児童福祉の施策に与えてきた影響を鑑みて、「予防」的視点を入れた、これからの児童福祉施策の「枠組み」について検討していくことにする。

## 5. 2. ハイリスク・アプローチとポピュレーション・アプローチ

先述したように、児童虐待問題への対策としては2つの方向性があるが、それらは図3のような関係にある。

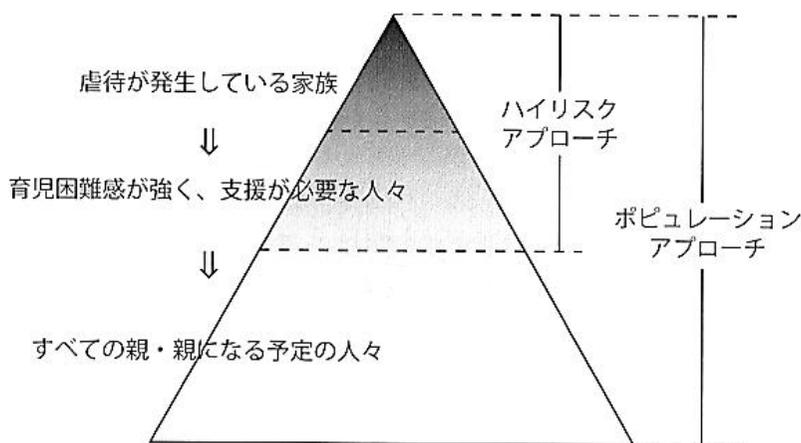


図3 虐待の発生予防から発見、支援、再統合まで（中板 2011：98）

「ハイリスク・アプローチ」は、いわゆる「リスク」を抱えているもしくは生じてしまっている子ども、家族への支援を意味する。児童虐待対策でいえば、養育支援訪問事業や要保護児童対策地域協議会、児童相談所での諸対応、社会的養護（家族再統合）がそれに該当する。「予防」的な視点からいえば、「早期発見・対応」から「悪化・再発防止」に当たる。

「ポピュレーション・アプローチ」は、すべての子ども・子育て家庭に対して広く展開する支援を意味する。児童虐待対策でいえば、オレンジリボン・キャンペーンや様々な子育て支援・健全育成が該当する。「予防」的視点でいうところの「未然防止」あるいは「早期発見」に当たる。

## 5. 3. 児童福祉施策の機能と「予防」化とこれからの課題

これまでみてきたように、児童虐待対策の展開から新たな児童福祉の「枠組み」づくりが求められている。それは、児童福祉の理念たる「子育て環境の社会的保障」を真に実現し、「切れ目のない支援」を提供できる「枠組み」づくりである。そのために必要な前提条件や課題を、理念、育成責任、施策範疇、対象、援助の観点から整理していくことにしよう。

「枠組み」づくりのための土台となる考え方として、子どもの権利保障がある。これは、子どもの

権利に関する国内外の議論や認識がかなり高まった時代をむかえ、子どもの権利条約にある「子どもの最善の利益」を具体的に実現していくことをいう。重要なことは、子どもを“ひとり”にしないこと、子どもは権利の受権者でもあり行使者でもあること、それらを「子育て環境の福祉的保障」を図ることで実現していくことである。

理念は理想ではない。「高邁な理念」といわれてきた児童福祉のそれを単なるお飾りにしてはならない。現実を生起している子どもの生活問題に真摯に取り組み、援助し、予防できるものでなければならないのである。

ただし、子育て環境の特質から、児童福祉法の理念にもあるように第一義的な養育責任を負う親（保護者）のニーズが子どものそれに優先もしくは“代弁”されてしまうこともあることを忘れてはならない。子どもの抱える「生活問題」は、家族の抱えるそれでもあり、実際の施策対象として子どもを中心に据えながら、家族支援、援助の視点はずすことは「子育て環境の社会的保障」ということからすると本末転倒である。これは児童福祉の対象を単純に「子ども、子育て家庭」に拡大するという意味ではなく、あくまでも子育て環境を保障するための具体的援助レベルの対象者、そして子どもにとって最も身近な環境としての親（保護者）、家族を最大限支えていくということである。

古川は、児童養育については、「保護者の責任を第一義的なものとし、国および地方自治体による公的責任を第二義的なものとする二分法的な見解がとられてきた」（古川 1994：56）が、地域福祉の展開により子育て支援策の整備拡充が変化をもたらしていると指摘している。そのうえで、「これからの児童福祉サービスにとって肝要なことは、保護者の自助努力を鼓舞し、その限界が露呈された段階においてはじめて国（および地方公共団体）が保護者にかかわって養育機能を代替するというのではなく、保護者の養育困難が表面化する以前の段階から保護者の育児責任の遂行を援助することに重点をおくような予防的な施策を重視した施策体系に児童福祉サービスの体系を組み換えていくこと」（古川 1994：73）であると主張している。

それは、公的責任および社会的責任において子どもの育ちを社会全体で支えていくことを確認した児童福祉の「枠組み」の構築が求められているということであろう。そういった意味でこれまで述べてきたように、「すべての子どもと家庭のための子育て支援施策として充実を図るためには、社会的養護の対象となる子どもたちだけを切り離して考えるのではなく、一般の子育て支援施策とそれらが一連の連続性と関連性を維持した密接な連携のもとでの取り組みが必要となる」のである（橋本 2012:7）。

また、援助の視点としては、児童福祉分野のソーシャルワークに関して、「健全育成」については従来の地域に根ざした保育、子育て支援の取り組み等において、ポピュレーション・アプローチの視点による相談・援助の実践における「専門性化（ソーシャルワーク化）」を進めていく必要がある。「社会的養護」については、これまでのケースワーク（ケアワーク）中心の援助から、ハイリスク・アプローチの視点に加え、エンパワメントやアドボカシー、相談技術等の技術の導入および専門性の地域への積極的活用（「地域化」）が確実に必要となる。これにより、「子育て環境の社会的保障」としての社会問題への「切れ目のない支援」が可能となり、児童福祉の「枠組み」の基本体系をなすものと考えられる。わが国の児童福祉法やその他施策体系が「子どもの権利行使主体性を認識すれば、ソーシャ

ルワーカーの活動は法律に合わせて変化する。しかし、児童福祉法がこれまで保護の体系を保ってきたためにソーシャルワーカー自身もすぐには援助を変更できないと考えられる。そして、従来の保護される子ども観のみで対応してしまう可能性がある」（柴留 2009:155）という指摘は見過すことができない点であろう。

次に、子どもの年齢にみた施策の対象範囲についてふれておくと、こんにちの子どもの抱える生活問題およびその解決（自立）のための対応を確実に保障しようとすれば、児童福祉法上の対象年齢を原則 18 歳未満としていることには無理が生じる。たとえば、家庭環境に恵まれない子どもが「社会的養護」を受け、児童養護施設で生活し 18 歳になったとき、18 歳であるがゆえに「自立」の度合いが図 1 でいう“a”に達したとみなされ、「自立」することを強いられる。「18 歳まで国家がとにかく保護（衣食住と学校教育の提供）すれば、あとは『自立』と銘打って放置するだけだ」（津崎 2012:307-308）との指摘にもあるように、現代において 18 歳＝「自立」状態とみなすことは困難なのである。その点で「自立支援」のあり方が重要な課題となってくる。実際、いわゆる 18 歳以降の「若者支援」や施設退所後のアフターケアなど、児童福祉法の年齢対象に必ずしも捕らわれない子どもへの援助が求められている。

図 4 は、既存の児童福祉の「枠組み」が子どもの「自立」をどのように捉え、施策提供したかを示したものである。子どもが出生し、成長・発達するのに伴い、児童福祉のかかわりは少なくなっていく。子どもが 18 歳になると「自立」とみなされ、児童福祉のかかわりは半ば強制的に終了する。また子どもの出生までは母子保健施策を中心に妊婦に向けて施策提供してきたが、出生前後の児童福祉との継続的連続的な関係性は薄かった。

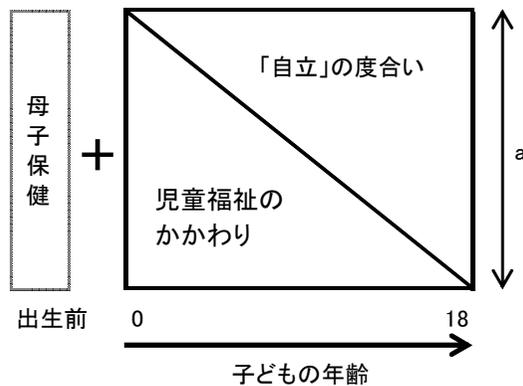


図 4 既存の児童福祉における子どもの「自立」の度合いと児童福祉のかかわり（著者作成）

図 5 は、これからの児童福祉の「枠組み」のなかで期待する、子どもの「自立」の度合いと児童福祉のかかわりを示したものである。図 4 のように 18 歳＝「自立」とするのではなく、たとえ 18 歳で「自立」の状態にあったとしてもその後の生活上のフォロー的支援を保障していく意味で、18 歳以降も個々人の「自立」の度合いに対応した（「自立」そのものへの支援も含めて）継続的なかかわりを重視する。

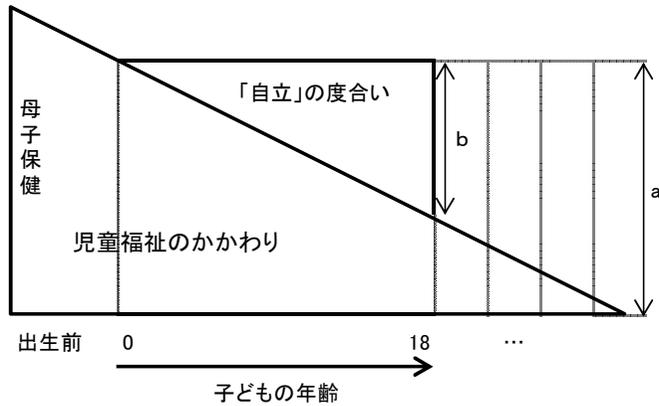


図5 これからの子どもの「自立」の度合いと児童福祉のかかわり（著者作成）

また、子どもの出生前から母子保健施策と連携し継続的連続的な「切れ目のない支援」としての児童福祉のかかわりができるような体制をつくる。そのことで、妊婦や出産後間もない親（母親）への子育て支援施策などを提供することにより、“ひとりにしない”ための配慮や、児童虐待の「予防」策の一環として小・中・高校生を対象とした赤ちゃんふれあい事業など妊娠期よりはるか以前から行うことが、これからの児童福祉のかかわりだと思われる。それは、現代の子どもが将来、社会に出て家庭を持つような世代になったときまで見据えた施策展開であり、時代、世代を超えて、子どもの「子育て環境」を保障するという意味もある。

## 5. おわりに

本論では、児童虐待の社会問題化とその対策の展開がもたらした児童福祉の「変容」について言及した。児童虐待が「増加」し「深刻化」するなかで、その社会的取り組みは十分ではなく「社会的ネグレクト」の状態に陥っているとみえる。児童福祉施策においては、児童虐待問題への対応が進められるなかで、「リスク」回避という新たな展開を求められていった。これは、児童虐待の責任を個人（家族あるいは母親）に帰して、ニーズではなく「リスク」の有無を支援の対象基準とするものであった。しかしそれは、児童福祉の本懐でないはずである。現状、家族再統合を含む親子支援の未熟さや、心の傷を負った子どもへの治療的ケアの遅れなども指摘されている児童福祉施策だが、児童虐待問題が児童福祉に与えた影響をさらに実証的に検討しつつ、「子育て環境の福祉的保障」を実現できる新たな施策「枠組み」の構築に向けた研究を今後も進めていきたい。

## 【参考文献】

- 才村純（2007）「子ども虐待への社会的対応の課題と展望」高橋重宏監修『日本の子ども家庭福祉 児童福祉法制定 60年の歩み』明石書店、215-229
- 山野良一（2006）「第1章 児童相談所のディレンマ」上野加代子編著『児童虐待のポリティクス』明石書店、15-52
- 内田良（2009）『「児童虐待」へのまなざし 社会現象はどう語られるのか』世界思想社
- 川崎二三彦（2011）「1章 子ども虐待とは何か」庄司順一・鈴木力・宮島清編『社会的養護シリーズ3 子ども虐待の理解・対応・ケア』福村出版、12-26
- 中板育美（2011）「7章 子ども虐待の予防」庄司順一・鈴木力・宮島清編『社会的養護シリーズ3 子ども虐待の理解・対応・ケア』福村出版、90-100
- 鈴木力（2011）「虐待を受けた子どものケア（2）親子分離をした場合—児童養護施設の現状と課題」庄司順一・鈴木力・宮島清編『社会的養護シリーズ3 子ども虐待の理解・対応・ケア』福村出版、141-153
- 名須川知子・清水憲志「第1章 子育て支援の理念」（2013）子育て支援プロジェクト研究会編『子育て支援の理論と実践』ミネルヴァ書房、1-14
- 松本伊智朗（2013）「序章 本書の視点」松本伊智朗編著『子ども虐待と家族 「重なり合う不利」と社会的支援』明石書店、6-17
- 柏女霊峰（2009）「第1章 子ども家庭福祉を考える視点」『子ども家庭福祉論 第2版』誠信書房、1-7
- 小林美智子（2007）「第1章 子どもをケアし親を支援する社会の構築に向けて」小林美智子・松本伊智朗編著『子ども虐待 介入と支援のはざままで 「ケアする社会」の構築に向けて』明石書店、25-63
- 上野加代子（2013）「2章 児童虐待という問題の構築」庄司洋子編『シリーズ福祉社会学4 親密性の福祉社会学 ケアが織りなす関係』東京大学出版会、23-41
- 所貞之（2011）「児童福祉施策における『予防』概念の諸相 児童福祉の枠組みの再構築に向けた一考察」『城西国際大学紀要』
- 田中理絵（2011）「社会問題としての児童虐待 子ども家族への監視・管理の強化」『教育社会学研究』88集、119-138
- 横山美江（2011）「こども虐待と人権擁護：虐待予防の方略」『大阪市立看護学雑誌』7巻、94-97
- 鈴木玉緒（2007）「児童虐待と現代の家族（一）」『広島法学』30巻4号、231-250
- 西澤哲（2013）「親支援と家族再統合の現状と課題」『子どもの虐待とネグレクト』15巻3号、262-267
- 根岸弓（2013）「児童虐待対応制度の基本構造とその意味」『社会福祉学』54巻2号、32-43
- 古川孝順（1994）『児童福祉改革 —その方向と課題』誠信書房、73
- 津崎哲雄（2012）「ふたつの『ゆりかご』と国連子どもの代替養育指針 —子ども・家族・国家の関係を問う—」『子どもの虐待とネグレクト』（日本子ども虐待防止学会）14-3、302-308
- 橋本好市（2012）「社会的養護の考え方と枠組み」『シリーズ・新しい時代の保育者養成 社会的養護』

あいり出版、7

堀正嗣・栄留里美（2009）『子どもソーシャルワークとアドボカシー実践』明石書店・E・クラーク他  
編著、小野善郎他監修『詳解 子ども虐待事典』福村出版、155

# Aspects of Child Welfare Policies against Child Abuse

Sadayuki Tokoro

## Abstract

The purpose of this paper is to examine the impact of “child abuse problem” on child welfare system and highlight limitations and problems of current child welfare policies.

The number of child abuse keeps rising, it becomes a serious social problem in Japan.

The Child Welfare law and the Child Abuse Prevention law have amended to improve the rights of children many times before.

I revealed three characteristics of the child welfare measures and policies against child abuse in Japan. First, expanding and reinforcing the family intervention and support. It is characterized by expanding an “intervention-oriented social work”. Second, altering child welfare needs to “risks”. Third, using a risk assessment method actively. Especially, it has a pronounced tendency to place emphasis on measures to prevent child abuse like a “High-Risk Approach” and a “Population Approach”.

Recently, “contiguous support” is needed in future child welfare system. It can be seen in three perspectives. First, we should implement a variety of measures according to children's stage of development. Second, we aim for the realization of “Well-Being” society to reflect social change by the circumflex model, “System”-“Method”-“Principle”.

Third, we should carry out measures against child abuse from the viewpoint of "Prevention".

As I've discussed, the change to “Risk-Adverse” policies and measures are needed with the advent of an appearance of “child abuse problem” and carrying out many measures against in child welfare. A further direction of this study will be to look at the effect of the child abuse problem on child welfare and research towards the construction of a framework of “the child welfare which can save truly children”.

Key words : child abuse, child welfare, risk, prevention, contiguous support