

【共生社会に関する調査会】

(1) 活動概観

〔調査の経過〕

本調査会は、第152回国会の平成13年8月7日に設置され、調査テーマを「共生社会の構築に向けて」と決定し、当面の具体的調査事項として「児童虐待防止に関する件」を取り上げ、鋭意調査を行っている。

今国会においては、平成14年2月13日には、駿河台大学法学部教授吉田恒雄君、筑波大学心身障害学系教授宮本信也君及びエンパワメント・センター主宰森田ゆり君を、4月3日には東京大学大学院教育学研究科教授汐見稔幸君、徳永家族問題相談室室長・保健師徳永雅子君及び日本弁護士連合会子どもの権利委員会委員・東京弁護士会子ども的人権と少年法に関する委員会委員・弁護士坪井節子君を参考人として招き、それぞれ意見を聴取した後、質疑を行った。

平成14年4月10日には、これら参考人からの意見聴取及び質疑を通じて得られた児童虐待防止に向けての諸課題についての政府等の取組状況や採るべき諸施策について、狩野厚生労働副大臣、岸田文部科学副大臣、横内法務副大臣、内閣府、警察庁及び最高裁判所に對し質疑を行った。

このような児童虐待防止に関しての参考人からの意見聴取や政府等の取組状況についての説明を踏まえ、平成14年5月8日、本件に対する調査会委員の認識の共有化を図るとともに、今後の取組の方向性を見いだすために委員間の自由討議を行った。

以上のような議論を踏まえ、理事懇談会で協議を行った結果、児童虐待についての当面する課題について意見を集約し、5項目から成る「児童虐待防止についての提言」を取りまとめ、平成14年6月12日、提言を含む中間報告書を議長に提出することを決定した。

なお、平成14年2月18日から20日までの3日間、共生社会に関する実情調査のため、香川県及び岡山県において現地調査を行った。

また、平成14年2月27日に、本調査会が第1期に提出し成立している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のフォローアップ調査を行い、同法施行後の状況に関する件について松下内閣府副大臣、横内法務副大臣、狩野厚生労働副大臣、警察庁及び最高裁判所から説明を聴取した後、質疑を行った。

〔調査の概要〕

平成14年2月13日の調査会では、参考人から、児童虐待の防止等に関する法律は実効性や関連法との整合性の点で不十分な面があるが、現行法改正の前提として、児童虐待に対応するための人的・物的資源の質的・量的な充実が必要である、子ども虐待への対応についての緊急検討課題は、子どもの心のケア、親への対応及び予防である、「子ども的人権を擁護する」という文言を法律に明記し、子ども的人権を守るというビジョンを明確にする必要がある等の意見が述べられた。これら参考人に対し、①児童虐待問題における家庭裁判所の関与の在り方、②親権と懲戒権の相違を理解できない親への対応策、③児童虐待に限定した親権制限の法制度整備の在り方等について質疑を行った。

平成14年4月3日の調査会では、参考人から、児童虐待防止のためには、虐待が起こり

得る過程における防止のための教育プログラムの充実が必要である、虐待を有効に早期発見できる体制として母子保健システムを整備することが急務である、性的虐待に関しては、その深刻さを調査の上、立法等に反映する必要がある等の意見が述べられた。これら参考人に対し、①被虐待児を養育する非養子型里親制度の拡充の必要性、②乳幼児健診における未受診者の把握方法、③性的虐待に関する訴訟における被害者保護のために講ずべき施策等について質疑を行った。

平成14年4月10日の調査会では、政府等に対し、①母子保健施策の視点を母親の育児ケアをも含んだものへと変えていく必要性、②学校教育における育児体験教育の重要性、③児童福祉司が保護者から暴行等を受けた場合の対応策の必要性、④親子分離時の面接の制限・許可の場面において家庭裁判所が関与する機会を増やす必要性等について質疑を行った。

平成14年5月8日の調査会では、①虐待親への児童福祉司指導の実効性を担保するような制度を工夫する必要がある、②児童虐待への対応における市町村ネットワークを全国的に充実させる努力が一層必要である、③在宅支援体制の整備、里親制度の充実等地域における相談支援体制を強化する必要がある、④子どもの安全確認のため、裁判所の令状による住居への立入り、一時保護などが可能となるよう児童相談所の権限を強化する必要がある、⑤親が安心して子育てができるよう社会全体で支援する体制を整備する必要がある等の意見が述べられた。

以上のような議論を踏まえ、理事懇談会で協議を行った結果、児童虐待防止に関する件について意見を集約し、「児童虐待の発生予防対策の充実」を始めとする5項目の提言を取りまとめた。

また、平成14年2月27日の調査会では、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施行後の状況に関する件について、政府等に対し、①公証人面前宣誓供述書による保護命令の申立てをより利用しやすいものとする必要性、②保護命令発出後の被害者の安全対策、③民間シェルターに対する財政的援助の必要性、④身体的暴力だけでなく精神的暴力も法律の対象とする必要性、⑤DV加害者から婦人相談員への加害行為について婦人相談員へのカウンセリング等の対応策を講じる必要性等について質疑を行った。

○ 児童虐待防止についての提言

平成12年11月の児童虐待の防止等に関する法律の施行に伴い、相談件数の急激な増大などに見られるように児童虐待に対する国民の関心が高まる一方で、虐待に伴う悲惨な事件は後を絶たず、児童相談所の体制も相談件数の増大に十分対応できないなど、児童虐待を取り巻く環境は極めて深刻な状況にあるといえる。

このような中で、本調査会は、21世紀の日本を担う子どもの人権が侵害され、生命の危機にもつながりかねない児童への虐待を防止し、その対応を図っていくことは、児童の権利に関する条約の趣旨に照らしても喫緊の課題であるとの認識の下、虐待の発生原因・予防、虐待の早期発見・早期対応、被虐待児の保護や虐待者への指導、さらにはケア対策などについて広範な論議を行い、その課題を明らかにするとともに、解決のために採り得る諸施策について鋭意検討を進めてきた。

このような取組を経て、本調査会として当面する課題について、次のとおり提言する。

1 児童虐待の発生予防対策の充実

- (1) 虐待を防止するための予防的な教育の一環として、総合学習の中で育児体験活動を行うなど、学校教育における異年齢交流の場の確保に努めるとともに、子ども自らが自分自身の身を守るような教育の推進に努力していく必要がある。
- (2) 育児における親の孤立化が虐待を招く例も多いことから、地域子育て支援センターの拡充や子育て支援ネットワークの充実等により、子育て中の親同士が交流・情報交換ができるような場の確保に努めるとともに、父親も子育てに対する責任を果たし、特に子育て世代の親がゆとりを持って育児にいそしめるよう、労働時間の短縮等の労働環境の整備を図っていく必要がある。
- (3) 母子保健施策の視点を子どもの成育を中心とした育児指導から親の育児に対するケアを含んだものへと変えていくとともに、重要な役割を担う保健師に対する教育・研修等の実施による資質の向上を図り、併せてその人員の確保に努めるべきである。
- (4) 虐待の予防には早期にハイリスク群の把握や対応を行うことが重要であり、そのためには妊産婦健診、周産期診療や乳幼児健診の場を通じて、個人のプライバシーに配慮しつつ望まない妊娠等ハイリスク妊産婦及び養育者を把握する体制の構築を図るべきである。
- (5) 児童虐待対策予算の増額に引き続き努めるとともに、育児支援を始めとする虐待予防対策へのより一層の配分が必要である。

2 児童虐待を早期発見・早期対応できる体制の確立

- (1) 乳幼児健診の場は虐待の早期発見に有効であるが、特に健診を受けに来ない家庭への対応が重要であり、保健師等が積極的に訪問するなど当該家庭の育児状況の把握に努める必要がある。
- (2) 学校教育、保育及び医療関係者など職務上、虐待を受けている子どもを発見しやすい立場にある者が、虐待発見時に適切に対応できるよう通告義務の周知徹底を図るとともに、各機関において対応要領を作成するなど早期発見・早期対応のための体制の整備に引き続き努めていく必要がある。
- (3) 虐待を受けている子どもが相談しやすい環境をつくるための体制の整備を図り、相談先の周知など広報活動にも力を入れる必要がある。
- (4) 虐待への早期対応を行うため、虐待の通告を受けた場合における児童相談所の速やかな安全確認について、通告から安全確認までの期間を明確にすることを検討すべきである。また、児童虐待に迅速かつ的確に対応するためには、福祉事務所が通告受理機関として機能するよう人員・予算を増加し、相談体制の充実・強化を図る必要がある。
- (5) 児童虐待相談件数の増加等により、児童福祉司、児童相談所職員等の心身への負担が増加しており、その軽減を図るため、児童福祉司の配置基準の見直し等関係職員の増員について検討を行うべきである。また、関係職員の専門性向上のため各種研修を充実させるほか、保護者から職員への加害行為への対応についても検討すべきである。
- (6) 児童虐待のおそれのある家庭への児童相談所職員の立入りについては、子どもの安全確認を優先できるよう児童相談所の立入権限の強化に向け、司法手続上の整備を含

めて検討していく必要がある。

- (7) 児童相談所を中心とした広域的なネットワークに加えて、市町村における虐待防止ネットワークの構築をより一層推進するとともに、早期発見・早期対応のノウハウの共有等各ネットワーク間における連携強化を図る必要がある。

3 被虐待児への支援体制の確立等

- (1) 子どもの心の健全な発育には通常の集団生活、学校生活を送ることが極めて有効であり、そのためには保育所、幼稚園、小学校等において被虐待児への適切な対応ができるようその方策を検討する必要がある。
- (2) 被虐待児のケアのため、ケア担当職員の質的・量的な確保に努め、情緒障害児短期治療施設等の治療機関の整備・充実を図るとともに、治療機関と養育機関の役割分担の在り方について検討していく必要がある。
- (3) 子どもの安全を守るため、施設からの一時帰宅や入所措置解除に際しての客観的な基準と手続に関するガイドラインの策定を促進するとともに、再発防止に向けた地域の見守り体制を更に整備していく必要がある。
- (4) 児童養護施設等の職員・予算の一層の充実を図るとともに、居住環境を整備していく必要がある。
- (5) 被虐待児の養護については、家庭的養護の比率を高めていくべきであり、期間に弾力性を持たせた里親や心理ケアを行う里親等非養子型里親制度の拡充・多様化を更に進めていく必要がある。
- (6) 虐待する親に対しては、治療的なアプローチが不可欠であり、親の養育能力を回復させるための治療・指導プログラムを早期に確立する必要がある。

4 性的虐待への適切な対応

性的虐待を受けた子どもについては、その心身のケアを特に充実させる必要がある。また、刑事司法手続については、子どもからの事情聴取が困難であることを配慮したものとなるよう検討するとともに、被害者の二次的被害防止に向けた関係職員の教育・研修の充実に努める必要がある。

5 児童虐待の防止等に関する法律等の見直し

児童虐待の防止等に関する法律の見直しに当たっては、子どもの人権尊重の理念の明文化を始め、児童虐待の発生予防、早期発見・早期対応、被虐待児への支援等が適切に図られるよう十分検討がなされる必要がある。

なお、子どもに対する性的虐待への適切な対応については、児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の見直しに際しても十分な検討がなされる必要がある。

(2) 調査会経過

○平成14年2月13日（水）（第1回）

- 理事の選任及び補欠選任を行った。
- 共生社会に関する調査のため必要に応じ参考人の出席を求めることを決定した。
- 共生社会の構築に向けてのうち、児童虐待防止に関する件について参考人駿河台大学法学部教授吉田恒雄君、筑波大学心身障害学系教授宮本信也君及びエンパワメント・センター主宰森田ゆり君から意見を聴いた後、各参考人に対し質疑を行った。
- 政府参考人の出席を求めることを決定した。
- 委員派遣を行うことを決定した。

○平成14年2月27日（水）（第2回）

- 共生社会の構築に向けてのうち、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施行後の状況に関する件について松下内閣府副大臣、横内法務副大臣、狩野厚生労働副大臣、政府参考人及び最高裁判所当局から説明を聴いた後、横内法務副大臣、狩野厚生労働副大臣、政府参考人及び最高裁判所当局に対し質疑を行った。

○平成14年4月3日（水）（第3回）

- 派遣委員から報告を聴いた。
- 共生社会の構築に向けてのうち、児童虐待防止に関する件について参考人東京大学大学院教育学研究科教授汐見稔幸君、徳永家族問題相談室室長・保健師徳永雅子君及び日本弁護士連合会子どもの権利委員会委員・東京弁護士会子どもの人権と少年法に関する委員会委員・弁護士坪井節子君から意見を聴いた後、各参考人に対し質疑を行った。

○平成14年4月10日（水）（第4回）

- 共生社会の構築に向けてのうち、児童虐待防止に関する件について狩野厚生労働副大臣、岸田文部科学副大臣、横内法務副大臣、政府参考人及び最高裁判所当局に対し質疑を行った。

○平成14年5月8日（水）（第5回）

- 理事の補欠選任を行った。
- 共生社会の構築に向けてのうち、児童虐待防止に関する件について意見の交換を行った。

○平成14年6月12日（水）（第6回）

- 共生社会に関する調査報告書（中間報告）を提出することを決定した。
- 共生社会に関する調査の中間報告を申し出ることを決定した。

○平成14年7月24日（水）（第7回）

- 共生社会に関する調査の継続調査要求書を提出することを決定した。
- 閉会中における委員派遣については会長に一任することに決定した。

(3) 調査会報告要旨

共生社会に関する調査報告（中間報告）

【要旨】

本調査会は、共生社会に関して長期的かつ総合的な調査を行うため、第152回国会の平成13年8月に設置された。

本調査会は、「共生社会の構築に向けて」をテーマと定め、委員間の自由討議を経て、「児童虐待防止に関する件」を当面の調査事項とした。

政府等からの説明聴取及び参考人からの意見聴取並びに委員間の自由討議等を通じて調査を進めてきた結果、「児童虐待防止についての提言」を含めた調査報告書（中間報告）を取りまとめ、去る12日、議長に提出した。

本調査会として取りまとめた提言の主な内容は、次のとおりである。

1 児童虐待の発生予防対策の充実

- (1) 学校教育における異年齢交流の場の確保に努めるとともに、子ども自らが自分自身の身を守るような教育の推進に努力していく必要がある。
- (2) 地域子育て支援センターの拡充等により、子育て中の親同士が交流・情報交換ができる場の確保に努めるとともに、父親も子育てに対する責任を果たせるよう、労働時間の短縮等の労働環境の整備を図っていく必要がある。
- (3) 母子保健施策の視点を親の育児に対するケアを含んだものへと変えていくとともに、保健師に対する教育・研修等の実施による資質の向上を図り、併せてその人員の確保に努めるべきである。
- (4) 妊産婦健診、周産期診療や乳幼児健診の場を通じて、個人のプライバシーに配慮しつつハイリスク妊産婦を把握する体制の構築を図るべきである。

2 児童虐待を早期発見・早期対応できる体制の確立

- (1) 乳幼児健診を受けに来ない家庭への対応が重要であり、保健師等が積極的に訪問するなど当該家庭の育児状況の把握に努める必要がある。
- (2) 職務上、虐待を受けている子どもを発見しやすい立場にある者に対し通告義務の周知徹底を図るとともに、各機関において早期発見・早期対応のための体制の整備に引き続き努めていく必要がある。
- (3) 虐待を受けている子どもが相談しやすい環境をつくるための体制の整備を図り、相談先の周知など広報活動にも力を入れる必要がある。
- (4) 児童福祉司等の心身への負担の軽減を図るため、児童福祉司の配置基準の見直し等関係職員の増員について検討を行うべきである。また、関係職員の各種研修を充実させるほか、保護者から職員への加害行為への対応についても検討すべきである。
- (5) 児童虐待のおそれのある家庭への児童相談所職員の立入りについては、子どもの安全確認を優先できるように児童相談所の立入権限の強化に向け、司法手続上の整備を含めて検討していく必要がある。
- (6) 児童相談所を中心とした広域的なネットワークに加えて、市町村における虐待防止ネットワークの構築をより一層推進するとともに、各ネットワーク間における連携強化を図る必要がある。

3 被虐待児への支援体制の確立等

- (1) 子どもの心の健全な発育のために保育所、幼稚園、小学校等において被虐待児への適切な対応ができるようその方策を検討する必要がある。
- (2) 被虐待児のケア担当職員の質的・量的な確保に努め、治療機関の整備・充実を図るとともに、治療機関と養育機関の役割分担の在り方について検討していく必要がある。
- (3) 施設からの一時帰宅や入所措置解除に際しての客観的な基準と手続に関するガイドラインの策定を促進するとともに、再発防止に向けた地域の見守り体制を更に整備していく必要がある。
- (4) 被虐待児の養護については、家庭的養護の比率を高めていくべきであり、非養子型里親制度の拡充・多様化を更に進めていく必要がある。
- (5) 虐待する親の養育能力を回復させるための治療・指導プログラムを早期に確立する必要がある。

4 性的虐待への適切な対応

性的虐待を受けた子どもの心身のケアを特に充実させる必要がある。また、刑事司法手続については、子どもからの事情聴取が困難であることを配慮したものとなるよう検討するとともに、被害者の二次的被害防止に向けた関係職員の教育・研修の充実に努める必要がある。

5 児童虐待の防止等に関する法律等の見直し

児童虐待の防止等に関する法律の見直しに当たっては、子どもの人権尊重の理念の明文化等を始め、児童虐待の発生予防、早期発見・早期対応、被虐待児への支援等が適切に図られるよう十分検討がなされる必要がある。