



## 児童相談所の役割

中央児童・障害者相談センター センター長 前田 清

### 概要

児童相談所は児童福祉法第12条に基づいて、都道府県、政令指定都市、一部の中核市に設置されている行政機関です。昭和22（1947）年の児童福祉法制定後に設置が始まりました。愛知県では昭和23（1948）年に中央、一宮、岡崎、豊橋児童相談所が置かれ、その後管轄地域を分割することによって平成20（2008）年度から現在の10児童相談所となっています。なお愛知県では児童・障害者相談センターという名称で7カ所、児童相談センターという名称で3カ所ありますが、いずれも法に基づく児童相談所としての機能を持っています。各児童相談所の管轄地域はP.11の通りです。

全国では平成31（2019）年4月現在、215の児童相談所と22の支所が配置されています。

児童相談所は、児童福祉のための専門機関として、児童福祉法及び児童虐待防止法に基づいて、以下の業務を行っています。

1. 市町村の業務（児童等の福祉に関し、必要な情報の把握に努めたり、家庭その他からの相談に応じ必要な調査及び指導を行うこと等）の実施に関し、市町村相互間の連絡調整、市町村に対する情報の提供その他必要な援助を行うこと
2. 児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応ずること
3. 児童及びその家庭について、必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を行い、必要な指導を行うこと
4. 児童を児童福祉施設等に入所させ、または里親等に委託して、その福祉を図ること
5. 児童の一時保護を行い、また適当な者に一時保護を委託すること
6. 家庭裁判所に対し、親権喪失等、後見人の選任・解

任の請求を行うこと

7. 児童虐待が行われているおそれがあると認められるとき、出頭要求をし、必要な調査または質問を行うこと
8. 児童の住所又は居所に立ち入り、必要な調査または質問を行うこと

施設の方々になじみがあるのは2～5番あたりの業務だと思います。どんな業務であれ、基本的にケースの始まりはほとんどが当事者もしくは関係者・機関からの相談、通告あるいは情報提供等です。相談業務の内訳について詳しくはP.13の相談実績に記されていますが、近年は虐待相談の増加が著しく、また虐待相談は1件にかかる時間も他の相談に比べて圧倒的に長く、さらに内容的にもストレスフルな相談が多いことは否めません。

### 歴史

最近では児童相談所が対応するのは虐待事例だという認識が社会一般に広がってきました。しかし創設以来の変遷をみると、その時々で児童相談所の主たる対象にも変化が見られます。

#### ●戦後～1950年代

もともと児童相談所が創設された時期は戦後の混乱期でした。この頃の最重要課題は戦災孤児、浮浪児対策です。児童相談所の設立に先立って、昭和22年には名古屋駅の駅裏に「愛知県児童鑑別所愛知縣鷹羽寮」という施設が建てられました。いわゆる「浮浪児狩り」によって集められた浮浪児を一時保護する施設で、全国の六大都市に同様の施設が設立されました。また集められた孤児や浮浪児を措置するため、この時期に全国的に児童養護施設等が新たに設立されています。



愛知県でも多くの養護施設が昭和20年代に建てられました。その後日本は経済的に目覚ましい発展期に入り、昭和34（1959）年を境に、児童福祉施設は激減、里親への委託数は急減していきます。

### ● 1960年代～1970年代前半

高度経済成長期を迎え女性の社会進出が急激に低下した時代に入ります。衛生環境や栄養状態の向上あるいは医療技術の進歩や国民皆保険の浸透等から、乳児死亡率はこの時期急速に低下し、子どもは死なない時代となっていきます。しかし一方でコインロッカーベイビー、母子心中、捨て子等、社会の繁栄の陰で子ども虐待が社会問題化しつつある時期でもありました。

アメリカでKempeが“The battered Child Syndrome”を紹介したのが昭和36（1961）年、これは10年後に「被殴打症候群」（のちに「被虐待児症候群」）として日本にも紹介されました。ただこの時期のムーブメントは次第に沈静化し、新たな次の問題がクローズアップされるようになっていきます。子ども虐待や子どもの人権に対する社会の意識がまだまだ熟していなかったからかもしれません。この問題に対して、児童相談所も全く介入的な動きが示せなかった時代です。

### ● 1970年代後半～80年代

この時期新たな児童の問題として浮上してきたのが登校拒否（現在は不登校と呼称）です。これに加え、子どもの非行が戦後第2のピークを迎えるとともに、いわゆる“荒れる学校”、“荒れる中学”の時代となります。校内暴力が大きな問題となり、不良（ツッパリ）文化が世間に浸透していきます。校内暴力はその後沈静化はするものの、近年ではその中心が中学校から小学校に移行してきたことが危惧されています。派手な暴力が減ってくる半面、いじめが社会問題化し、これも今に続いています。この時代、児童虐待がなくなったわけではありませんが、虐待はやはり一部の特殊な家族のみの問題と言う認識からか、世間の関心を呼ぶことには至っていません。

### ● 1990年代

90年代に入るとこれまでと違って、子ども虐待が大きな社会問題として認識されるようになり、虐待に対する対応が始まってきました。その理由として1つは子どもの権利擁護の高まりがあげられます。平成元（1989）年に国際連合で採択された「子どもの権利条約」が、日本でも遅ればせながら平成6（1994）年に批准されました。これによって、日本の子どもの人権は有史以来初めて認められるようになってきたと言えるかも知れません。

もう1つの理由はさまざまな分野における民間機関の台頭です。児童虐待に関しては平成2（1990）年に大阪で「児童虐待防止協会」が、翌年には東京で「子どもの虐待防止センター」が設立されています。愛知ではこれらに続いて平成7（1995）年にCAPNA（子どもの虐待防止ネットワーク・あいち）が設立されました。その後もこの動きは全国に広がりを見せ、多くの地域で虐待防止の民間ネットワークが誕生していきます。これらのネットワークを担っていたのは、福祉分野のみならず医療、法律、心理等々他分野の専門家であり、虐待対応で求められる他分野の横断的協働の先駆けと言えるものでした。平成9（1997）年には全国規模の組織として「日本子どもの虐待防止研究会」が発足しています。これは平成16（2004）年から「日本子ども虐待防止学会（JaSPCAN）」となっています。

行政的には平成2年から国が虐待統計を取り始めました。虐待はそれまで養護相談に含まれていましたが、この年から養護（虐待）と養護（その他）という分類に変わったのです。平成2年の虐待の全国統計は1,101件とあります。

民間団体の活動に加えてその後の児童虐待対応に大きな影響を与えたものとして、椎名篤子の「凍り付いた瞳」があげられます。平成6年から平成8（1996）年にかけて雑誌に連載されていた漫画で、子ども虐待を社会に周知させる上で大きな役割を果たしました。またこの作品により原作者の椎名篤子氏自身も、平成12（2000）年に施行される「児童虐待防止法」の制定に深く関わることになりました。



## 児童虐待防止対策に関する法改正の経緯（詳細）（厚生労働省） ※改正内容の抜粋

平成  
12

2000年

### ◇ 児童虐待の防止等に関する法律の制定（児童虐待防止法制定）（平成12年11月20日施行）

- ◇ 児童虐待の定義
  - 身体的虐待、性的虐待、ネグレスト、心的虐待
- ◇ 住民の通告義務
- ◇ 立入調査
- ◇ 児童虐待の早期発見
- ◇ 警察官の援助について明記

平成  
16

2004年

### ◇ 児童虐待防止法の改正（平成16年10月1日施行）

#### ○ 児童福祉法の改正（平成17年1月1日施行）※●印を除く

- ◇ 児童虐待の定義の見直し（同居人による虐待を放置することをネグレクトと定義。児童がDVを目撃することを心理的虐待と定義）
- ◇ 通告義務の範囲の拡大（虐待を受けたと思われる場合も対象）
- ◇ 面会又は通信の制限
- ◇ 市町村の役割の明確化（相談対応を明確化し虐待通告先に追加）
- 要保護児童対策地域協議会の法定化（H17年4月施行）
- 司法関与の強化
  - 家庭裁判所の承認を経て行う強制入所措置の有期限化（入所措置の期間は2年間、家庭の承認を経て更新可能）

平成  
19

2007年

### ◇ 児童虐待防止法の改正・○児童福祉法の改正（平成20年4月1日施行）

- ◇ 児童の安全確認義務
  - 児童の安全確認のために必要な措置を講ずることが義務化
- ◇ 出頭要求・再出頭要求、立入調査等の強化
  - 解錠を伴う立入調査を可能とする新制度の創設（簡検・捜索）
- ◇ 保護者に対する面会・通信等の制限の強化
- ◇ 保護者に対する指導に従わない場合の措置の明確化
- 要保護児童対策地域協議会設置の努力義務化

平成  
20

2008年

### ○ 児童福祉法の改正（平成21年4月1日施行）※●印を除く

- 乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業等子育て支援事業の法定化及び努力義務化
- 要保護児童対策地域協議会の機能強化
  - 協議対象を要支援児童、その保護者、特定妊婦に拡大
- 里親制度の改正等家庭的養護の拡充（H21年1月施行）
- 被措置児童等に対する虐待の対応の明確化

平成  
23

2011年

### □ 民法の改正・○児童福祉法の改正（平成24年4月1日施行）※一部を除く

- 親権の停止制度の新設
- 親権の喪失等の家庭裁判所への請求権者の見直し
- 施設長等の権限と親権との関係の明確化
- 法人又は複数の未成年後見人の許容
- 里親等委託中及び一時保護中の児童に親権者がいない場合の児童相談所長の親権代行について規定

平成  
28

2016年

### ◇ 児童虐待防止法の改正・○児童福祉法の改正（平成29年4月1日施行）※一部を除く

- 児童福祉法の理念、国・都道府県・市町村の役割の明確化
- 市町村・児童相談所の体制強化
  - 子育て世代包括支援センターの法定化（母子保健法の改正）
  - 市町村における支援拠点の整備（努力義務）
  - 要保護児童対策地域協議会の機能強化（専門職の配置等）
  - 児童相談所設置自治体の拡大（特別区を追加）
  - 児童相談所への①児童心理司 ②医師又は保健師 ③指導・教育担当児童福祉司の配置、弁護士配置又はこれに準ずる措置
- 都道府県（児童相談所）の業務として、里親支援、養子縁組に関する相談・支援を位置づけ
- 満二十歳未満の者への措置等の対象拡大



### ● 2000年以降

90年代の虐待に対する社会環境の変化に後押しされるようにして、児童虐待防止法が制定・施行されました。不十分とはいえ、ここから新しい虐待対応のステージが始まったと言えるでしょう。平成14（2002）年には主に関係職員、援助者向けの研修機関として「子どもの虹情報研修センター（日本虐待・思春期問題情報研修センター）」が開設されました。平成16（2004）年には虐待防止市町村ネットワークが法制化され、これは現在全国ほとんどの市町村で、要保護児童対策地域協議会として機能しています。平成19（2007）年には子どもの安全確認に関する基本ルールの設定（いわゆる48時間ルール）やきょうだい事例への対応の明確化が示されました。これらを含めた法改正についてはP7の図に示した通りです。またこの後、令和元（2019）年6月には児童福祉法の一部改正によって、児童の権利擁護、児童相談所の体制強化及び関係機関の連携強化等に関して様々な改正点がありました。この中で児童相談所の職員は一時保護等の介入の対応を行うものと、保護者支援を行うものを分けることや、児童相談所は常時弁護士 の助言・指導の下に業務を行える体制をとること、あるいは児童相談所には医師及び保健師を配置すること等となっています。

これらの頻回な法改正が行われる背景には、児童虐待防止法が施行されてから約20年、いまだに虐待件数は右肩上がり続けているとともに、毎年悲惨な虐待死が後を絶たない現状によるものと考えられます。しかしながらあまりに短期間に多くの改正が示され、現場での対応が実際追いついていないという実情も否定できません。

### 愛知県 の虐待対応

児童虐待防止法以前にも愛知県ではいくつかの虐待対応の記録が残されています。平成6年には半田児童相談所管内で実父の性的・身体的虐待で親権喪失申し立てが行われました。平成8年は稲沢で2歳児の虐待死が生じ、このころマスコミでは「せっかん死」と大きく報道されました。平成10（1998）年には豊田でネグ

レクトによる死亡事件が起こり、これは「親も地域もネグレクト」として、児童相談所や地域の対応が厳しく批判されました。さらに児童虐待防止法の施行直前、平成12年の10月には豊田管内で発達障害と診断された子のせっかん死事件が、また同法施行直後の12月には、全国的に知られるようになった武豊町での幼児餓死事件と続きました。法律の施行と、同時期の2件の虐待事件の発生を受けて、平成12年の仕事納めの日に、県内の児童相談所長と保健所長が集められ緊急の対策会議が開かれたりもしました。この年以降、県行政として本格的な虐待対応への取り組みが始まったといえるでしょう。県の主な対応は時間順に以下の通りです。

平成8年度	厚生労働省の「児童虐待ケースマネージメントモデル事業」の実施（2年間） ①中央児童相談所管内の児童虐待対応ネットワークづくり ②各分野の専門家からなる児童虐待検討委員会の設置
平成10年度	児童虐待防止マニュアルの作成
平成11年度	あいち子どもの権利ノートの作成
平成12年度	児童虐待対応協力員の配置 ○児童虐待対応弁護士 の配置（平成16年度からキャプナ弁護士団（現子どもサポート弁護士団）に委託） ○関係機関向け虐待対応マニュアルの作成開始 （詳細は■以下参照）
平成13年度	児童虐待対応精神科医師の配置▽児童専門監の配置▽危機児童・家庭サポートチームの取り組み
平成14年度	児童虐待対応法医学専門医師の配置



平成22年度	被措置児童等虐待防止のためのハンドブック作成。あいち子どもの権利ノートの改訂（ピヨちゃんノート、ココさんノート）
平成23年度	警察官OBの配置
平成29年度	保健師の配置（保健師資格を有する者は平成14年から配属されたが、この年までは福祉司としての配置）

■関係機関向けの各種虐待対応マニュアルの作成は次の通り（マニュアルはMと略）

\*印は児童相談所職員向け

平成12年度	医療機関用子どもの虐待対応M
平成13年度	教育・保育関係機関用子どもの虐待対応M
平成14年度	*被虐待児家庭復帰のための保護者指導M
平成15年度	家族再生のための地域型家族支援M
平成16年度	市町村向けあいち子どもの虐待対応M
平成17年度	愛知県版 市町村児童相談の手引き
平成18年度	改訂版医療機関用子どもの虐待対応M 改訂版 教育・保育関係機関用子どもの虐待対応M
平成19年度	*家族再統合M暫定版
平成20年度	*家族再統合M



ピヨちゃんノート、ココさんノート

この間に児童相談所職員の増員も順次行われました。児童虐待防止法が施行された平成12年度は、愛知県全

県で児童福祉司40人、心理判定員25人でしたが、令和元年度はそれぞれ116人、59人となっています。また従来一時保護所は全県で1カ所だけでしたが、平成27（2015）年度に県で2カ所目の一時保護所が新設されました。

愛知県では上記のごとく、漸次虐待対応機能の向上がはかられているものの、残念ながらほぼ毎年児童の虐待死（疑い含む）が続いており、このうち何件かは事前に児童相談所もしくは市町村との関係を有しているものがありました。虐待定義の拡大等もあって、児童虐待を0にすることはできなくても、虐待死は0を目指して、今後も児童相談所は虐待対応を充実させることが重要と考えています。

#### 親指導（虐待防止プログラム）について

児童虐待防止法の施行前後は、指導プログラムに関して体系だったものは何もなかったのではないかと思います。それどころか職権による一時保護も現在ほどには実施されてなかったようです。平成9年に厚生労働省から「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」という通知が出され、これによって従来からある職権の一時保護がやりやすくなったという話もあります。従来から児童相談所は保護者に対して受容的なスタンスで対応しており、介入的なケースワークになかなか馴染めなかった節があったかもしれませんが、しかも保護者への支援体制と方法の整備はほとんど手つかずの状況にありました。

そんな中で平成14年度に児童相談所がまとめた「被虐待児家庭復帰のための保護者指導マニュアル」は画期的なマニュアルとなります。平成15（2003）年3月に愛知県内で大規模に参加者を募り、本マニュアルの紹介イベントが行われました。また全国的にも注目され、平成15年には全国児童相談所長会議での紹介や、岡山県からの講師依頼等もありました。ただしこのマニュアルの考え方や実践方法は理解されても、全面的に日常業務にいかされたかと言うと、まだまだ道半ばの感はありました。次に平成20（2008）年度に「家族再統合マニュアル」が出ています。この中で平成16



年以降、新規採用の職員が年々増加してきている現状を踏まえ、経験の乏しい職員にも理解されやすい対応方法について、より具体的なスキルとしてまとめてあります。

この後、経験のない新人職員の増加と、一定経験を積んだベテラン職員の退職がさらに加速する中で、平成24（2012）年度には通告から職務一時保護、その後の保護者の呼び出しや面会に際して、一言一句をシナリオで示し、さらに日常的に使いやすい形（ラミネート仕上げでA4、3枚両面印刷）に仕上げたマニュアルが作成されました。併せて実際の運用について、児相職員の演技によって、物語仕立てのDVDも作成しました。このマニュアルでは主に身体的虐待の事例に対して、①理由を問わず、子どもに暴力や体罰を加えることは「虐待」であることを徹底、②体罰を用いない養育方法を教え、子育て上での「問題」に対し暴力を行使せずに済む方法を身につけること、を2本の柱としています。このプログラムの実施に際しては、あくまで児童相談所担当者がさまざまな面で保護者に妥協しないこと、またプログラム実施者が一定の専門的スキルを有することが必要とされます。そのため受容的な対応を主として実施してきたベテラン職員からはかなり批判的な意見も出され、プログラム実施者も誰でもよいと言うわけにはいきませんでした。しかし多くの職員が経験を共有してきた中で、またそれぞれにプログラムを修正することで、現在ではこの時に作られた

シナリオやプログラムが保護者指導の基本となっています。

その後身体的虐待以外の虐待ケースについても、子どもの安全確保を第1とし、それぞれのケースごとに問題点を示し、保護者の認識・態度の変容、子どもを取り巻く家庭環境の具体的な改善、また子どもが生活する社会環境との協働体制を作ることを目標に保護者指導が行われています。

### 参考文献：

- 加藤俊二、児童相談所70年の歴史と児童相談、明石書店、2016。  
 小林登他、いっしょに考える子ども虐待、明石書店、2008。  
 佐々木大樹、田中清美、愛知県児童相談所における虐待再発防止プログラムの実践報告、子どもの虐待とネグレクト、2013。  
 愛知県、愛知県における児童虐待の取り組みと歩み（平成元年度～平成17年度）、2006（非売品）

### 見逃さないで！虐待のサイン

子どもについて	保護者について
<ul style="list-style-type: none"> <li>●いつも子どもの顔が泣き顔や保護者の顔を見つめる</li> <li>●不自然な聲で言葉を発する</li> <li>●言葉が通じないかのように振る舞っている</li> <li>●身体が冷たい</li> <li>●言葉が通じない、泣き顔が多い</li> <li>●保護者が一人である</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●毎朝怒り声で目を覚ましていたり</li> <li>●小さい子どもや車に乗らせない</li> <li>●外出している</li> <li>●子どもの服装に異変を感じている</li> <li>●子どものけがについて不自然な説明をする</li> </ul>

189 児童虐待かも？と思ったら、  
ためらわずお電話ください。

虐待は悪化する恐れがあります。  
虐待者や被害者に関する相談は無料です。

※児童相談所（児童福祉センター）に電話しても構いません。虐待相談は匿名で相談することも可能です。電話していただく場合は必ずお名前を教えてください。

みんなで気づきあって、子どもたちが笑顔でいられる地域へ。