

第2 政策の概要

1 法制定の経緯等

我が国では、昭和8年、経済恐慌や凶作の中、児童が家計を助けるための道具として扱われたことなどを背景として旧児童虐待防止法が制定されており、軽業、見せもの、曲芸、物売り、乞食などに保護者や親が児童を使うことを禁止していたが、同法は昭和22年に制定された児童福祉法(昭和22年法律第164号)に内容が引き継がれ廃止された。

児童福祉法には、児童虐待に関する児童相談所の権限として、立入調査権限、家庭裁判所の承認を得て行う児童の施設入所措置権限等が盛り込まれていたが、児童相談所は、立入調査に消極的であり、家庭裁判所への申立て手続も十分承知しておらず、また、承認が出るまでに長期間を要しているとの指摘があった。一方で、児童相談所における児童虐待相談の対応件数(以下「虐待対応件数」という。)が増加し、児童虐待による死亡事例も後を絶たず、児童虐待がますます社会問題化していたことを背景に、平成12年に、何人も児童を虐待してはならないこと、国及び地方公共団体の責務、虐待を受けた児童の保護のための措置等を定めた児童虐待防止法が超党派の議員立法により制定・施行された。

しかし、その後も深刻な児童虐待事例が頻発している状況を踏まえ、平成16年に児童虐待防止法及び児童福祉法が改正され、児童虐待の定義の明確化、国及び地方公共団体の責務等の強化、児童虐待の通告義務の範囲の拡大、児童の安全確認及び安全確保に万全を期すための規定の整備等が図られた。

さらに、平成19年にも児童虐待防止法及び児童福祉法が改正され、児童の安全確認等のための立入調査等の強化、保護者に対する施設入所等の措置の採られた児童との面会及び通信等の制限の強化等が図られた。

なお、児童虐待の防止等を図り、児童の権利利益を擁護する観点から、親権の停止制度を新設し、法人又は複数の未成年後見人を選任することができるようにする等の民法(明治29年法律第89号)の改正と、里親委託中等の親権者等がない児童の親権を児童相談所長が行うこととする等の児童福祉法の改正等を内容とする民法等の一部を改正する法律案が、平成23年5月に可決成立し、同年6月に公布(施行は24年4月1日)されている。

2 政策の体系等

(1) 政策の体系と評価の対象

児童虐待の防止等に関する政策については、児童虐待防止法等に各種規定が定められているものの、政府全体としての閣議決定等による基本方針・基本計画等はなく、児童虐待の防止等に特化した明確な政策体系はない状況にあるが、

国及び地方公共団体は、児童虐待防止法等に基づき「児童虐待の予防及び早期発見、迅速かつ適切な児童虐待を受けた児童の保護及び自立の支援並びに児童虐待を行った保護者に対する親子の再統合の促進への配慮その他の児童虐待を受けた児童が良好な家庭的環境で生活するために必要な配慮をした適切な指導及び支援」（児童虐待防止法第4条第1項）という発生予防、早期発見、早期対応から保護・支援の各段階において、それぞれ児童虐待の防止等に関する事務・事業を実施するとともに、関係機関等により構成される要保護児童対策地域協議会を通じて関係機関の連携に努めている。

そこで、当省は、関係府省からのヒアリング等に基づき図表2-①のとおり、国及び地方公共団体が行う児童虐待の防止等に関する政策について、「発生予防」、「早期発見」及び「早期対応から保護・支援」並びに、これらの段階のいずれにも共通する「関係機関の連携」の四つの施策に整理し、評価の対象とした。

関係府省からは、本図表に掲げた事務・事業の他にも関係する事務・事業として挙げられたものがあるが、児童虐待の防止等にはほとんど関連していないと考えられるため、今回の政策評価に当たっては、そのような事務・事業は対象外とした。

図表 2-①

児童虐待の防止等に関する政策の体系

児童虐待の防止等



(2) 施策の目標等

前述(1)のとおり、児童虐待の防止等に関する政策については、それに特化した明確な政策体系はなく、政策目標及び指標がない状況にある。一方で、少子化社会対策基本法（平成 15 年法律第 133 号）に基づく少子化社会対策大綱（平成 16 年 6 月 4 日閣議決定）に基づき策定された子ども・子育て応援プラン（平成 16 年 12 月 24 日少子化社会対策会議決定。おおむね 10 年後（26 年度）を展望した「目指すべき社会の姿」を掲げ、それに向けて今後 5 年間に講ずる施策と 21 年度の目標等が定められていた。）において、児童虐待の防止等に関し、「目指すべき社会の姿」として「児童虐待で子どもが命を落とすことがない社会になる[児童虐待死の撲滅を目指す]」とされ、具体的施策として、図表 2-②のような施策とその数値目標が掲げられていた。

図表 2-② 子ども・子育て応援プランにおける具体的施策と数値目標

具体的施策	数値目標	
	平成 16 年度	平成 21 年度
○ 虐待防止ネットワークの設置	1,243 市町村	全市町村
○ 乳児健診未受診児など生後 4 か月までに全乳児の状況の把握	—	全市町村
○ 育児支援家庭訪問事業の推進	—	全市町村
○ 地域における子育て支援の拠点の整備	2,954 か所	6,000 か所
○ 児童相談所の夜間対応等の体制整備	—	全都道府県・指定都市
○ 虐待対応のための協力医療機関の充実	—	全都道府県・指定都市
○ 個別対応できる一時保護所の環境改善	—	全都道府県・指定都市
○ 児童家庭支援センターの整備	51 か所	100 か所
○ 情緒障害児短期治療施設の整備	—	全都道府県
○ 施設の小規模化の推進	299 か所	845 か所
○ 里親の拡充		
・ 入所等措置された児童の里親への委託率	8.1% (15 年度)	15%
・ 専門里親登録者総数	146 人 (15 年度)	500 人
○ 自立援助ホームの整備	26 か所	60 か所 (都道府県・指定都市に1か所程度)

(注) 子ども・子育て応援プランに基づき当省が作成した。

その後、少子化社会対策大綱の後継の大綱として子ども・子育てビジョン（平成 22 年 1 月 29 日閣議決定）が策定された（同日の閣議決定によって、少子化社会対策大綱は廃止された。）。同ビジョンにおける児童虐待の防止等に関する施策と 26 年度の数値目標は図表 2-③のとおりであり、目指すべき社会への政策 4 本柱と 12 の主要施策の 1 つである「特に支援が必要な子どもが健やかに育つように」の中で、「児童虐待を防止するとともに、里親やファミリーホームの促進、施設のケア単位の小規模化など家庭的養護の拡充、虐待を受けた

子どもへのきめ細やかな対応等により社会的養護の充実を図ります。」とされている。

図表 2-③ 子ども・子育てビジョンにおける具体的施策と数値目標

項 目	現状 (平成 20 年)	目標 (平成 26 年度)
社会的養護の充実		
里親の拡充		
里親等委託率	10.4%	16%
専門里親登録者数	495 世帯	800 世帯
養育里親登録者数 (専門里親登録者数を除く)	5,805 世帯 (H21.10)	8,000 世帯
小規模住居型児童養育事業 (ファミリーホーム)	—	140 か所
児童養護施設	567 か所	610 か所
小規模グループケア	446 か所	800 か所
地域小規模児童養護施設	171 か所	300 か所
児童自立生活援助事業 (自立援助ホーム)	54 か所	160 か所
ショートステイ事業	613 か所	870 か所
児童家庭支援センター	71 か所	120 か所
情緒障害児短期治療施設	32 か所	47 か所
子どもを守る地域ネットワーク (要保護児童対策地域協議会) の調整機関に専門職員を配置している市町村の割合	58.3%	80% (市はすべて配置)
個別対応できる児童相談所一時保護所の環境改善	35 か所 (H21.4)	全都道府県・指定都市・児童相談所設置市
乳児家庭全戸訪問事業	1,512 市町村 (H21.7)	全市町村
養育支援訪問事業	996 市町村 (H21.7)	全市町村での実施を目指す
地域子育て支援拠点	7,100 か所 (H21年度見込み) (市町村単独分含む)	10,000 か所

(注) 子ども・子育てビジョンに基づき当省が作成した。

3 施策推進のための国の行政のコストの概要

国の児童虐待の防止等に関する各種施策に関連する予算をみると、図表 2-④ のとおり、平成 23 年度は合計約 912 億円となっている (文部科学省及び厚生労働省の予算については、関連する予算の中から児童虐待の防止等に関する事業費のみを抜き出すことができないため、関連する予算額を計上した。)

図表 2-④ 児童虐待関係予算の推移

(単位：億円)

年度 区分	平成 19	20	21	22	23
警 察 庁	1.1	1.1	1.1	1.3	1.2
法 務 省	1.7	1.9	2.3	2.2	1.9
文部科学省	83.8	73.7	(注2) 158.7	(注2) 137.2	(注2) 98.1
厚生労働省	(注3) 761.8	(注3) 807.1	(注3) 771.3	(注3) 674.1	(注3) 811.3
合 計	848.4	883.8	933.4	814.8	912.5

(注) 1 各府省の資料に基づき当省が作成した。

2 文部科学省の平成21年度以降の予算額については、複数の事業を一括して学校・家庭・地域の連携協力推進事業等として交付しており、その中から児童虐待関係の予算額を抜き出せないため、同事業の総額を計上した。

3 厚生労働省では、児童虐待防止対策関係予算として、例えば、平成 23 年度予算額を 182 億 5,700 万円と公表しているが、この中には、乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業、一時保護所の環境改善、要保護児童対策地域協議会の機能強化等に係る予算が含まれていないため、当省がこれらを含めて算出した予算額を計上した。

ただし、この予算額の中には、例えば、平成 23 年度であれば、子育て支援対策交付金、次世代育成支援対策施設整備交付金及び母子保健医療対策等総合支援事業費が含まれているが、これらについては全て複数の事業費を一括して交付しているものであり、そのうちの児童虐待の防止等に関連する事業費のみを抜き出すことができないため、各予算の全額を算入した。

4 関係 5 府省のうち、内閣府は特段の予算措置を講じていない。

(効率性の検討)

児童虐待の防止等に関する政策の効率性については、児童虐待の防止等に関する予算を正確に把握することができなかったことや、本政策に係る便益を金銭換算することが極めて困難なことから、評価を行うことはできなかった。