

### 3 児童虐待の早期対応から保護・支援

#### (1) 児童相談所及び市町村における対応体制等

##### ア 虐待対応件数等の報告

###### (要旨)

厚生労働省は、社会福祉行政の実態を数量的に把握し、その運用上の基礎資料を得ることを目的として、都道府県等に対し、児童相談所及び市町村における虐待対応件数等に係る各種データの報告を求めており、この結果を福祉行政報告例として公表している。

また、厚生労働省は、同報告を求めるに当たり、福祉行政報告例記入要領及び審査要領（以下「記入要領等」という。）を示している。

当省が、児童相談所及び市町村における虐待対応件数等の報告状況について、10 都道府県等に確認したところ、以下のとおり、適切な報告を行っている都道府県等はみられなかった。

- ① 児童虐待相談を受理した場合に1件と計上する「虐待対応件数」と、指導や措置等複数の対応をした場合はその合計数を計上する「対応件数のうち児童虐待相談の件数」（以下「対応の種類別件数」という。）の2種類の報告の違いを認識せず、いずれかの方法で双方を計上し、それぞれ同一の件数を報告しているもの（10 都道府県等）
- ② 報告の対象外である過年度からの継続事例を含めて報告しているもの（児童相談所分は2 都道府県等、市町村分は3 都道府県等）
- ③ 報告の対象外である児童虐待事例以外の件数を含めて報告しているもの（児童相談所分は5 都道府県等、市町村分は7 都道府県等）

このように、虐待対応件数等に係る各種データが的確に報告されていないのは、上記①については、都道府県等が記入要領等を十分に理解していないことによるものと考えられる。また、②及び③については、記入要領等に十分な記載がないことにより、都道府県等の誤解を招いているものと考えられる。

#### (7) 制度の概要

厚生労働省は、社会福祉行政の実態を数量的に把握し、その運用上の基礎資料を得ることを目的として、都道府県等に対し、児童相談所及び市町村における虐待対応件数等に係る各種データの報告を求めており、この結果を福祉行政報告例として公表している。

また、厚生労働省は、同報告を求めるに当たり、記入要領等を示している。

虐待対応件数は、1件につき複数の計上は行わず、児童虐待相談を受理後、当該事例に対する対応方針が決定した段階で1件と計上することを基本とし、通告を受けて児童の安全を確認した結果、児童虐待事例ではなかったものは除くこととされている。

対応の種類別件数は、例えば、継続指導と施設入所措置等、複数の対応をした場合は、その合計数を報告することとされている。

#### (イ) 把握する内容及び手法

児童虐待の発生状況を的確に把握することは、児童虐待防止に関する各種施策を講ずる上での前提である。そこで、本政策評価では、都道府県等が虐待対応件数等についてどのような件数を計上・報告しているのかについて、実地調査により、把握・分析した。

#### (ウ) 把握結果

児童相談所及び市町村における虐待対応件数及び対応の種類別件数の推移は、図表3-(3)-ア-①のとおりである。

図表3-(3)-ア-① 児童相談所及び市町村における虐待対応件数及び対応の種類別件数の推移（直近5年度分）

(単位：件)

区 分		平成18年度	19年度	20年度	21年度	22年度
児童相談所	虐待対応件数	37,323	40,639	42,664	44,211	55,154
	対応の種類別件数	37,656	41,310	43,291	44,877	—
市町村	虐待対応件数	未集計	49,895	52,282	56,606	—
	対応の種類別件数	48,457	51,618	53,020	57,299	—

(注) 1 福祉行政報告例（厚生労働省）に基づき当省が作成した。

2 平成22年度の虐待対応件数は、児童相談所については、宮城県、福島県及び仙台市の件数を除いたものである。

当省が10都道府県等の児童相談所及び市町村における虐待対応件数等の報告状況を調査した結果、以下のとおり、適切な報告を行っている都道府県等はみられなかった。

① 「虐待対応件数」と「対応の種類別件数」の2種類の報告の違いを認識せず、いずれかの方法で双方を計上し、それぞれ同一の件数を報告しているもの。このうち、「虐待対応件数」の方法で双方を計上しているものが児童相談所分は3都道府県等、市町村分は2都道府県等、「対応の種類別件数」の

方法で双方を計上しているものが児童相談所分、市町村分いずれも7都道府県等となっており、10都道府県等全てが、双方のいずれかに誤った報告をしていた。

- ② 過年度からの継続事例を除いた件数の報告が求められているにもかかわらず、これを含めて報告しているもの（児童相談所分は2都道府県等、市町村分は3都道府県等）
- ③ 通告を受けて児童の安全を確認した結果、児童虐待事例ではなかったものを除いた件数の報告が求められているにもかかわらず、これを含めて報告しているもの（児童相談所分は5都道府県等、市町村分は7都道府県等）

このように、虐待対応件数等に係る各種データが的確に報告されていないのは、上記①については、都道府県等が記入要領等を十分に理解していないことによるものと考えられる。また、②及び③については、記入要領等に十分な記載がないことにより、都道府県等の誤解を招いているものと考えられる。

## イ 児童相談所及び市町村における対応体制

### (要旨)

#### (7) 児童相談所及び市町村における児童虐待対応担当者の配置

- ① 児童虐待防止法第6条第1項により、児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は、速やかにこれを市町村、児童相談所等に通告しなければならないとされており、同法第8条第1項及び第2項により、通告を受けた市町村や児童相談所は、児童の安全の確認やその他必要な措置を採ることとされている。

児童相談所で主に通告への対応を行う児童福祉司の配置について、厚生労働省は、平成16年度に児童福祉法施行令（昭和23年政令第74号）を改正し、それまで「人口おおむね10万から13万までを標準」に1人としていた基準を「人口おおむね5万から8万までを標準」に1人とする見直しを行っている。また、その人件費は地方交付税の算定基準に組み込まれており、標準団体（人口170万人）ベースでの措置人員は、平成19年度28人から21年度30人に増加しており、当省の政策評価の途上においても、22年度の30人から23年度には32人に増加している。

一方、市町村の担当者についての配置基準はないものの、市町村児童家庭相談援助指針（平成17年2月14日雇児発第0214002号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）では、通告に的確に対応できるよう必要な職員を確保することが重要とされている。

- ② 全国の児童福祉司数及び虐待対応件数を平成11年度と22年度で比較すると、児童福祉司数が1,230人から2,400人と約2倍になっている一方で、虐待対応件数は1万1,631件から5万5,154件（注）と約4.7倍になっている。

（注）平成22年度の児童福祉司数及び虐待対応件数は、東日本大震災の影響で虐待対応件数を集計できなかった宮城県、福島県及び仙台市を除いたものである。

- ③ また、全国の市町村の担当者数及び虐待対応件数について、虐待対応件数が把握され始めた平成19年度と21年度で比較すると、担当者数は5,880人から6,842人と約1.2倍に、虐待対応件数が4万9,895件から5万6,606件と約1.1倍になっている。

- ④ 調査した児童相談所及び市町村における平成21年度末現在のケース担当者一人当たりの受持ち件数（注）の平均は、児童福祉司が30.8件、市

町村担当者が 17.0 件となっていた。

当省の意識等調査結果では、妥当と考える受持ち件数について、児童福祉司は「10 件以上 20 件未満」と回答した者が 32.4%で最も多く、市町村担当者では「10 件未満」と回答した者が 52.3%で最も多くなっていた。

(注)「受持ち件数」とは、児童虐待相談に限定したものであり、援助指針等を策定し継続して援助を行っているもの、又は援助指針等が未策定で、今後援助が必要なものをいう。

#### (イ) 児童福祉司及び市町村担当者の資質向上のための対策等

##### a 研修の実施状況

児童相談所運営指針(平成 2 年 3 月 5 日児発第 133 号厚生省児童家庭局長通知)では、i) 各職員は内部の職員又は外部の専門家による教育・訓練・指導を受ける機会を積極的に活用すること等により資質向上に努めること、ii) 児童相談所は、都道府県等の児童福祉主管課と連携しながら、職員に対する研修の実施、充実に努めること等とされている。

また、市町村児童家庭相談援助指針では、「相談援助活動に携わる職員は、相談援助活動に必要な専門的態度、知識技術を獲得していることが必要であり、少なくとも、相談機関は研修のほか児童相談所や外部の専門家からの助言・指導を受けることなどにより職員の専門性の向上に努めなければならない。」とされている。

調査した 40 児童相談所及び 39 市町村の全てにおいて研修は実施されていたものの、当省の意識等調査結果では、児童福祉司の 60.4%及び市町村担当者の 44.4%が研修は「不十分」又は「どちらかといえば不十分」と回答しており、その理由としては、研修の実施回数が少なく参加機会に恵まれないことが最も多く、次いで、職場内の日常の業務を通じて研修を行う仕組みが確立されていないことが挙げられている。

##### b 児童福祉司及び市町村担当者の経験年数等

調査した児童相談所における平成 19 年度から 21 年度までの虐待対応事例の中から、児童相談所ごとに各年度 100 件(100 件に満たない場合は全件)の事例を抽出し、i) 当該事例を担当した児童福祉司の通算経験年数(児童虐待防止法が施行された平成 12 年 11 月以降における児童虐待相談対応に係る通算経験年数)と、ii) 初期アセスメント(調査)段階と各年度末現在での児童虐待の程度の変化の関係をみたところ、児童福祉司の経験年数が増えるに従って、児童虐待の程度が悪化した事例の割合が低下している状況がみられた。

また、当省の意識等調査結果では、児童虐待対応において的確な判断ができるために必要な経験年数について「3年以上」と回答した者が児童福祉司で41.6%、市町村担当者で49.6%と最も多くなっていた。

しかし、調査した40児童相談所及び39市町村における平成21年度の職員経験年数をみると、児童福祉司の56.7%、市町村担当者の64.7%が経験年数3年未満の者で占められていた。

### c バーンアウト対策の実施状況

調査した40児童相談所におけるバーンアウト対策の実施状況を見ると、33児童相談所(82.5%)においてメンタルヘルスカウンセリング等のバーンアウト対策が講じられているが、未実施も7児童相談所(17.5%)みられた。

また、調査した39市町村のうち、バーンアウト対策の実施状況が把握できた37市町村においては、20市町村(54.1%)において何らかの対策が講じられているが、未実施も17市町村(45.9%)みられた。

一方、当省の意識等調査結果では、児童福祉司の67.3%、市町村担当者の52.5%が、バーンアウト対策は「不十分」又は「どちらかといえば不十分」と回答しており、その理由としては、i) 新任者が十分な知識やスキルを持たないまま、事例を担当せざるを得ないこと、ii) メンタルヘルスカウンセリングが実施されていないこと等が挙げられている。

## (7) 制度の概要

### a 児童相談所及び市町村における児童虐待対応担当者の配置

児童虐待防止法第6条第1項により、児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は、速やかにこれを市町村、児童相談所等に通告しなければならないとされており、同法第8条第1項及び第2項により、通告を受けた市町村や児童相談所は、児童の安全の確認やその他必要な措置を採ることとされている。

児童相談所は、児童福祉法第12条第2項により、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等の業務を行うこととされており、同法第13条第1項により、児童相談所に児童福祉司を置かなければならない。児童福祉司の主な職務内容は、児童相談所運営指針により、「i) 子ども、保護者等から子どもの福祉に関する相談に応じること、ii) 必要な調査、社会診断を行うこと、iii)

子ども、保護者、関係者等に必要な支援・指導を行うこと、iv) 子ども、保護者等の関係調整（家族療法など）を行うこと」とされている。

児童福祉司の配置基準については、平成 16 年度の児童福祉法施行令の改正により、それまで「人口おおむね 10 万から 13 万までを標準」に 1 人とされていたものを「人口おおむね 5 万から 8 万までを標準」に 1 人とする見直しが行われており、児童相談所運営指針では、「地域の実情を考慮して必要に応じ、この標準を超えて配置することが望ましい。」とされている。また、その人件費は地方交付税の算定基準に組み込まれている。

一方、虐待対応件数の急増等により、緊急かつ高度に専門的な対応が求められる中で、育児不安を背景に、身近な子育て相談に関するニーズも増大してきたことから、平成 16 年に児童福祉法が改正され、17 年 4 月から市町村が児童家庭相談に応じることが法律上明確化された。同改正では、市町村は、児童福祉法による事務を適切に行うために必要な体制の整備に努めるとともに、当該事務に従事する職員の人材の確保及び資質の向上のために必要な措置を講じなければならないとされた。

なお、これらの改正に併せて、児童虐待防止法も改正され、新たに、児童虐待の通告先に市町村が加えられた。

また、市町村担当者に関しては、その配置に関する基準は設けられていないものの、市町村児童家庭相談援助指針では、児童家庭相談に的確に対応できるよう、必要な職員を確保するとともに、児童家庭相談を担当する職員及び組織としての責任者を明確にしておくことが重要であるとされている。

## **b 児童福祉司及び市町村担当者の資質向上のための対策等**

### **(a) 研修の実施**

児童相談所運営指針では、i) 各職員は内部の職員又は外部の専門家による教育・訓練・指導を受ける機会を積極的に活用し、また相互の指導・訓練・教育、密接な連携・協力により資質向上に努めること、ii) 児童相談所は、都道府県等の児童福祉主管課と連携しながら、職員に対する研修の実施、充実に努めること、iii) 職員は内部の研修のほか、各種研修会・研究会・学会等への積極的参加、施設等における研修等により、新しい援助技法の獲得等に努めること等とされている。

また、市町村児童家庭相談援助指針では、「相談援助活動に携わる職員は、相談援助活動に必要な専門的態度、知識技術を獲得していることが必要であり、少なくとも、相談機関は研修のほか児童相談所や外部の

専門家からの助言・指導を受けることなどにより職員の専門性の向上に努めなければならない。」とされていることに加え、「職員自身も自己研鑽をし、専門性の向上に努めなければならない。」とされている。

#### (b) 児童福祉司及び市町村担当者の経験年数等

児童福祉司及び市町村担当者の経験年数に関し、児童相談所運営指針等における記載は特にない。

地域における児童家庭相談体制の強化・充実に向けた在り方を展望するために、平成 17 年 2 月から厚生労働省雇用均等・児童家庭局長の主宰により開催されていた「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会」が 18 年 4 月に取りまとめた報告書では、児童相談所職員の人事配置・人事異動に関し、「現場においては、児童福祉司に必要な専門性を確保するためには、5 年から 10 年程度の経験が必要であり、さらに、指導的立場に立てる職員を育成するためには、より多くの経験が必要との声も多くある。」とし、併せて「人事配置・人事異動のあり方についても、各自治体において、積極的な検討がなされることが望まれる。」としている。

#### (c) バーンアウト対策の実施

児童福祉司及び市町村担当者のバーンアウト対策に関し、児童相談所運営指針等における記載は特にない。

当省が開催した有識者研究会では、児童福祉司等が受け持つ児童虐待事例等の件数が多いことや、児童虐待事例では保護者への援助等が難しい事例が少なくないことから、すぐに異動を希望する者も少なくないとして、メンタルヘルスカウンセリング等の重要性が指摘されたところである。

#### (1) 把握する内容及び手法

虐待対応件数が増加している中で、児童相談所及び市町村の対応体制を整備することは、児童虐待への対応に関する業務を的確に実施することに寄与すると考えられる。

そこで、本政策評価では、児童相談所の児童福祉司及び市町村の児童虐待対応担当者について、件数の増加に見合った量と質の確保がなされているかとの観点から、実地調査及び意識等調査により把握・分析した。

(ウ) 把握結果

a 児童相談所及び市町村における児童虐待対応担当者の配置

- ① 全国の児童相談所の児童福祉司数は、図表3-(3)-ア-②のとおり、平成11年度の1,230人から22年度には2,400人（東日本大震災の影響で虐待対応件数を集計できなかった宮城県、福島県及び仙台市を除いたもの）と約2倍の増加となっている一方で、虐待対応件数は、1万1,631件から5万5,154件と約4.7倍に増加している。

図表3-(3)-ア-② 全国の児童相談所における虐待対応件数等の推移  
(単位：件、人)

年度 区分	平成11	17	18	19	20	21	22
虐待対応件数	11,631 (100)	34,472 (296.4)	37,323 (320.9)	40,639 (349.4)	42,664 (366.8)	44,211 (380.1)	55,154 (474.2)
児童福祉司数	1,230 (100)	1,989 (161.7)	2,139 (173.9)	2,263 (184.0)	2,358 (191.7)	2,428 (197.4)	2,400 (195.1)

- (注) 1 虐待対応件数は福祉行政報告例（厚生労働省）、児童福祉司数は厚生労働省の資料に基づき当省が作成した。  
2 ( )内は平成11年度を100とした指数である。

また、児童福祉司一人当たりの管轄人口は、平成23年度の平均が4万9,139人であり、児童相談所を設置している69都道府県等のうち、5万人未満が40都道府県等、5万人以上8万人未満が29都道府県等で、全ての都道府県等で配置基準を満たしていた。

さらに、児童福祉司の person 費については、地方交付税の算定基準に組み込まれており、標準団体（人口170万人）ベースでの措置人員は、図表3-(3)-ア-③のとおり、平成19年度28人から21年度30人に増加しており、当省の政策評価の途上においても、22年度の30人から23年度は32人に増加している。

図表3-(3)-ア-③ 児童福祉司の措置人員（人口170万人ベース）の推移

(単位：人)

年度	平成19	20	21	22	23
措置人員	28	29	30	30	32

(注) 当省自治財政局の算定結果による。

- ② 全国の市町村における担当者数は、図表3-(3)-ア-④のとおり、平成19年度の5,880人から21年度は6,842人と約1.2倍の増加となっており、虐待対応件数は、統計数値が把握され始めた19年度の4万9,895件から21年度には5万6,606件と約1.1倍に増加している。

図表3-(3)-ア-④ 全国の市町村における虐待対応件数等の推移  
(単位：件、人、%)

年 度 区 分	平成 19	20	21
虐待対応件数	49,895(100)	52,282(104.8)	56,606(113.5)
市町村担当者数	5,880(100)	6,830(116.2)	6,842(116.4)

- (注) 1 虐待対応件数は、福祉行政報告例（厚生労働省）、担当者数は厚生労働省の資料に基づき当省で作成した。  
2 ( ) 内は平成19年度を100とした指数である。

- ③ 調査した児童相談所及び市町村のうち、平成21年度末におけるケース担当者一人当たりの児童虐待事例の受持ち件数を把握できた21児童相談所及び25市町村の状況をみると、図表3-(3)-ア-⑤のとおり、児童福祉司では30.8件、市町村担当者では17.0件となっている。

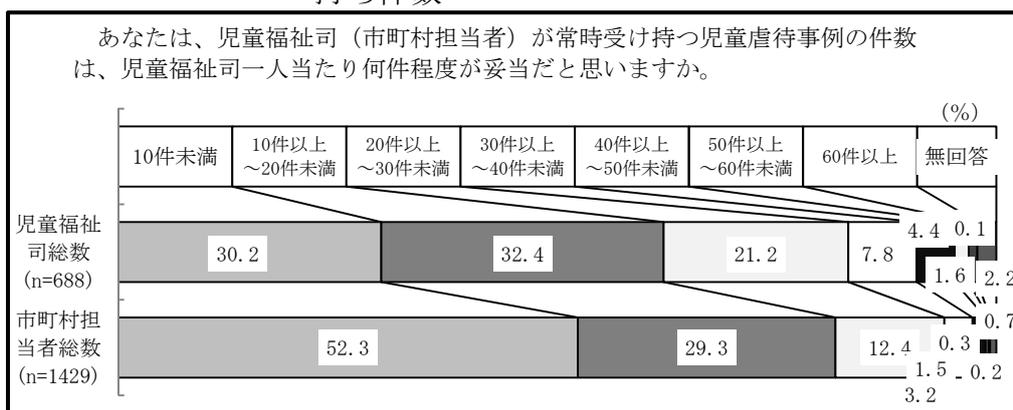
図表3-(3)-ア-⑤ ケース担当の児童福祉司及び市町村担当者一人当たりの受持ち件数（平成21年度）  
(単位：所、人、件)

区 分	対象数	ケース担当の児童福祉司等数 (a)	年度末における受持ち件数 (b)	一人当たりの受持ち件数 (b/a)
児童相談所	21	262	8,066	30.8
市町村	25	142	2,407	17.0

- (注) 1 当省の調査結果による。  
2 「受持ち件数」とは、児童虐待相談に限定したものであり、援助指針等を策定し継続して援助を行っているもの、又は援助指針等が未策定で、今後援助が必要なものをいう。  
なお、「児童虐待防止制度改正後の運用実態の把握・課題整理及び制度のあり方に関する調査研究」（平成18年、日本子ども家庭総合研究所）によれば、児童虐待以外を含めた児童福祉司一人当たりの受持ち件数は平均107件である。

当省の意識等調査結果では、図表3-(3)-ア-⑥のとおり、児童福祉司及び市町村担当者が妥当と考える受持ち件数について、児童福祉司は「10件以上から20件未満」と回答した者が32.4%で最も多く、市町村担当者では「10件未満」と回答した者が52.3%で最も多く、担当者が妥当と考える件数と実際の受持ち件数には差がみられた。

図表 3 - (3) - ア - ⑥ 児童福祉司及び市町村担当者が妥当と考える受け持ち件数



(注) 1 当省の意識等調査結果による。  
 2 割合については、四捨五入による表記のため、合計が 100 にならない場合がある。

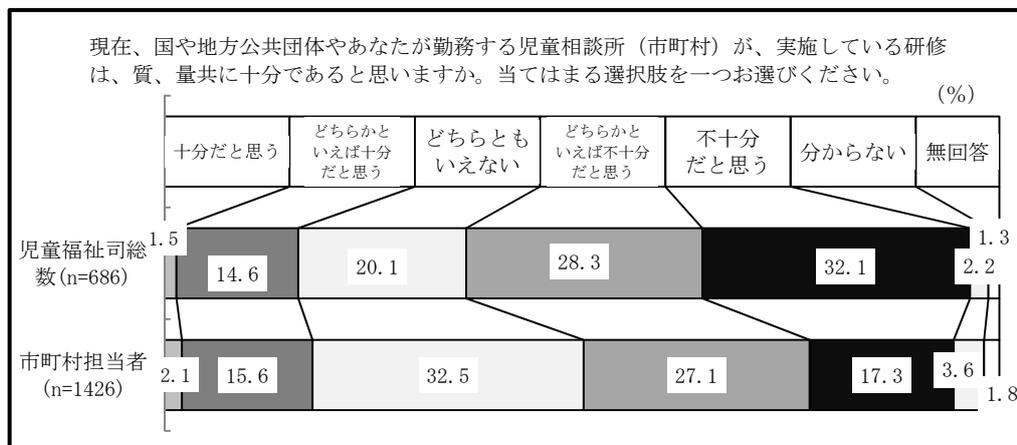
b 児童福祉司及び市町村担当者の資質向上のための対策等

(a) 研修の実施状況

調査した 40 児童相談所及び 39 市町村における研修の実施状況をみると、全ての児童相談所又は市町村において、自ら研修を実施し、又は他機関が行う研修に職員を派遣している。

一方、当省の意識等調査結果では、図表 3 - (3) - ア - ⑦のとおり、児童虐待に関する研修について、「不十分」又は「どちらかといえば不十分」とする児童福祉司が 60.4%、市町村担当者が 44.4%となっている。

図表 3 - (3) - ア - ⑦ 児童虐待に関する研修は十分と思うか

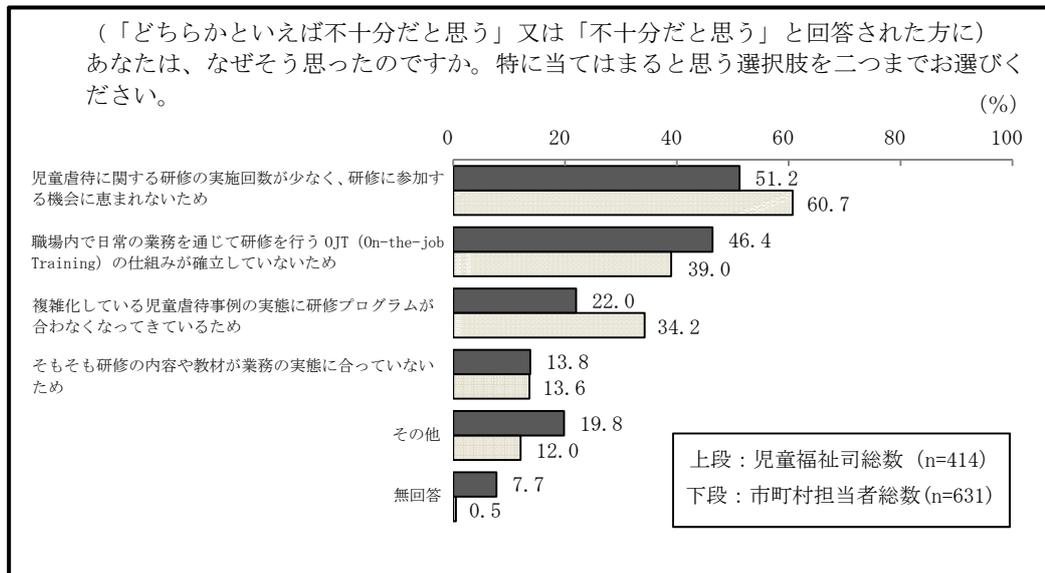


(注) 当省の意識等調査結果による。

また、その理由は、図表3-(3)-ア-⑧のとおり、「研修の実施回数が少なく、研修に参加する機会に恵まれないため」が児童福祉司で51.2%、市町村担当者で60.7%と最も多く、次いで「職場内で日常の業務を通じて研修を行うOJT（On-the-Job Training（注））の仕組みが確立していないため」が児童福祉司で46.4%、市町村担当者で39.0%となっている。

（注）実際の職場において、職場の上司や先輩等が、具体的な業務を通じて、仕事に必要な知識や技術等を計画的かつ継続的に指導し、指導を受ける者に対して知識や技術等を習得させる一連の行為のこと。

図表3-(3)-ア-⑧ 児童虐待に関する研修が不十分だと思う理由



（注）当省の意識等調査結果による。

さらに、調査した40児童相談所のうち、32児童相談所（80.0%）では、児童福祉司等職員への研修について何らかの課題があるとしており、その内容は、図表3-(3)-ア-⑨のとおり、「業務多忙のため、研修参加が困難」（26児童相談所、81.3%）が最も多く、次いで「予算的制約があり、十分な研修が困難」（15児童相談所、46.9%）となっている。

図表 3 - (3) - ア - ⑨ 児童相談所の指摘する研修についての課題

(単位:所、%)

区 分	児童相談所数(%)
課題ありとした児童相談所数	32
業務多忙のため、研修参加が困難	26 (81.3)
予算的制約があり、十分な研修が困難	15 (46.9)
専任の研修担当職員が未配置のため、十分な実施が困難	8 (25.0)
研修体系が未確立のため、適切なプログラムの実施が困難	8 (25.0)
その他	1 ( 3.1)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 複数回答のため、課題ごとの児童相談所数の合計は、回答した児童相談所数と一致しない。

(b) 児童福祉司及び市町村担当者の経験年数等

- ① 調査した児童相談所における平成 19 年度から 21 年度までの虐待対応事例の中から、児童相談所ごとに、各年度 100 件（100 件に満たない場合は全件）抽出し、i) 当該事例を担当した児童福祉司の通算経験年数（児童虐待防止法が施行された平成 12 年 11 月以降における児童虐待相談対応に係る通算経験年数）と、ii) 初期アセスメント（調査）段階と各年度末現在での児童虐待の程度の変化の関係をみたところ、図表 3 - (3) - ア - ⑩のとおり、児童福祉司の経験年数が増えるに従って、児童虐待の程度が悪化した事例の割合が低下している状況がみられた。

図表 3 - (3) - ア - ⑩ 児童福祉司の通算経験年数と受持ち事例の状況の変化

(単位:件、%)

通算経験年数 \ 区 分	悪化		変化なし		改善		合計	
	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
1 年未満	32	1.8	547	31.4	1,161	66.7	1,740	100
1 年以上 3 年未満	64	1.8	1,068	29.8	2,452	68.4	3,584	100
3 年以上 5 年未満	18	1.3	440	31.4	942	67.3	1,400	100
5 年以上	9	0.8	316	28.1	800	71.1	1,125	100
総計	123	1.6	2,371	30.2	5,355	68.2	7,849	100

(注) 1 当省の調査結果による。

2 児童虐待の程度の変化が把握できたのは、平成 19 年度 33 児童相談所、20 年度 34 児童相談所、21 年度 37 児童相談所である。

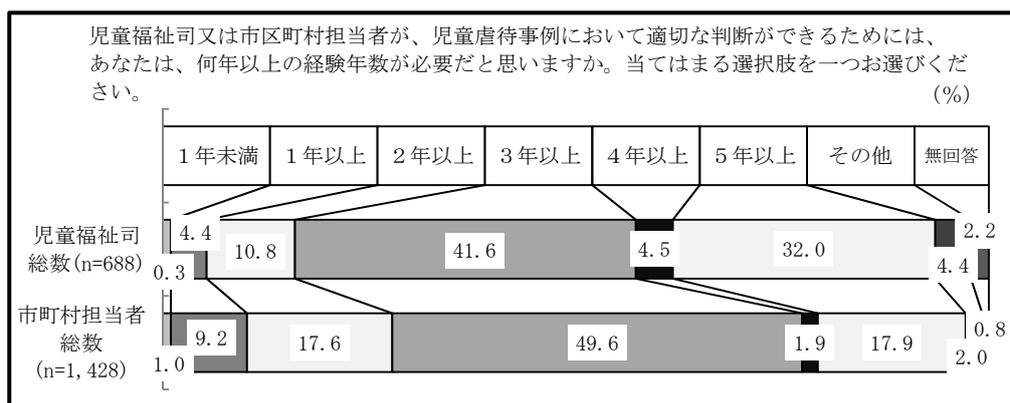
3 事例として抽出したもののうち、状況の変化が不明のものは除いている。

4 割合については、四捨五入による表記のため、合計が 100 にならない場合がある。

なお、市町村については、平成 17 年度から児童虐待相談対応を開始しているため、経験の長い担当者が少なく、児童相談所と比較して、児童虐待相談対応のノウハウが十分蓄積されていないと考えられることから、経験年数と児童虐待の程度の変化との関係について分析は行わなかった。

- ② また、当省の意識等調査結果では、児童虐待相談対応における的確な判断ができるために必要な経験年数について、図表 3-(3)-ア-⑪のとおり、i) 児童福祉司は、「3年以上」と回答した者が 41.6%と最も多く、次いで「5年以上」が 32.0%となっており、ii) 市町村担当者は、「3年以上」と回答した者が 49.6%と最も多く、次いで「5年以上」が 17.9%となっていた。

図表 3-(3)-ア-⑪ 児童虐待対応における的確な判断ができるために必要な経験年数



(注) 当省の意識等調査結果による。

- ③ しかし、調査した 40 児童相談所及び 39 市町村における児童福祉司及び市町村担当者の通算経験年数別の配置状況をみると、図表 3-(3)-ア-⑫及び 3-(3)-ア-⑬のとおり、各年度において 1 年以上 3 年未満の経験の者が最も多く、また、経験年数 3 年未満の者の割合は、児童福祉司で 6 割近く、市町村担当で 6 割以上を占めていた。

図表 3 - (3) - ア - ⑫ 児童福祉司の通算経験年数別配置状況

(単位:人、%)

区分 通算経験年数	平成 19 年度		20 年度		21 年度	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
3 年未満	407	59.2	412	59.1	397	56.7
1 年未満	147	21.4	158	22.7	131	18.7
1 年以上 3 年未満	260	37.8	254	36.4	266	38.0
3 年以上 5 年未満	145	21.1	134	19.2	147	21.0
5 年以上	136	19.8	151	21.7	156	22.3
総計	688	100	697	100	700	100

(注) 1 当省の調査結果による。

2 割合については、四捨五入による表記のため、合計が 100 にならない場合がある。

図表 3 - (3) - ア - ⑬ 市町村担当者の通算経験年数別配置状況

(単位:人、%)

区分 通算経験年数	平成 19 年度		20 年度		21 年度	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
3 年未満	156	65.3	178	66.9	174	64.7
1 年未満	56	23.4	68	25.6	61	22.7
1 年以上 3 年未満	100	41.8	110	41.4	113	42.0
3 年以上 5 年未満	44	18.4	51	19.2	53	19.7
5 年以上	39	16.3	37	13.9	42	15.6
総計	239	100	266	100	269	100

(注) 当省の調査結果による。

なお、調査した 40 児童相談所における児童福祉司の通算経験年数について採用職種別にみると、図表 3 - (3) - ア - ⑭のとおり、専門職として採用された者の方が通算経験年数が長い状況がみられた。

図表 3 - (3) - ア - ⑭ 採用職種別の児童福祉司の通算経験年数

(単位：人、%)

区 分		通算経験年数			合計	
		1年未満	1年以上 3年未満	3年以上		
平成 19年度	行政職	人数	71	140	125	336
		割合	21.1	41.7	37.2	100
	専門職	人数	73	119	156	348
		割合	21.0	34.2	44.8	100
20年度	行政職	人数	83	133	119	335
		割合	24.8	39.7	35.5	100
	専門職	人数	71	121	165	357
		割合	19.9	33.9	46.2	100
21年度	行政職	人数	68	130	124	322
		割合	21.1	40.4	38.5	100
	専門職	人数	62	133	177	372
		割合	16.7	35.8	47.6	100

- (注) 1 当省の調査結果による。  
 2 「専門職」とは、社会福祉司、臨床心理士等、保健・福祉の職域で任用された者をいう。  
 3 他機関からの派遣職員等については除外している。  
 4 割合については、四捨五入による表記のため、合計が 100 にならない場合がある。

(c) バーンアウト対策の実施状況

- ① 財団法人こども未来財団が、平成 18 年に全国の児童相談所を対象に実施した「児童虐待防止制度改正後の運用実態の把握・課題整理及び制度のあり方に関する調査研究」によると、平成 14 年 4 月以降、児童虐待への対応に伴うストレス等が原因と考えられる事由により配置転換や休職に至った職員のいる児童相談所は、図表 3 - (3) - ア - ⑮のとおり、調査した 137 児童相談所の 34.3%に当たる 47 児童相談所であったとされている。

図表 3 - (3) - ア - ⑮ バーンアウト発生状況

(単位：所、%)

区 分	該当者あり	該当者なし	わからない	答えたくない	有効回答数
児童 相談所数	47 (34.3)	61 (44.5)	28 (20.4)	1 (0.7)	137 (100)

- (注) 1 「児童虐待防止制度改正後の運用実態の把握・課題整理及び制度のあり方に関する調査研究」(財団法人こども未来財団)に基づき当省が作成した。  
 2 「該当者」とは児童虐待対応に伴うストレス等が原因と考えられる事由により配置転換や休職に至った者のことである。  
 3 ( ) 内は、有効回答数に占める割合である。  
 4 割合については、四捨五入による表記のため、合計が 100 にならない場合がある。

また、同調査研究では、「今回の調査は、該当（バーンアウト者が発生している）する児童相談所数を尋ねたものであり、該当職員数は聞いていないが、「各児童相談所に1～2割の割合で休職又は休職寸前の職員がいる」という実地調査での発言を踏まえると、該当する職員数はかなりの数に上るのではないかと推測される」として、児童相談所職員のバーンアウトの状況は深刻であると指摘されている。バーンアウトの要因として、i) 多忙を極め、十分なスーパービジョンやOJTが受けられない中で自信喪失に陥り、ケースに対しても先の見通しが持てず主体的な取組が困難となること、ii) 前述のような状況にもかかわらず対応を誤るとたちまち痛烈な社会的批判にさらされかねないジレンマ、iii) 激務であるにもかかわらず社会的に評価されない不達成感等を挙げている。

- ② 調査した40児童相談所において、平成19年度から21年度までに児童虐待相談対応が原因でバーンアウトし、休職等に至った者の数は図表3-(3)-ア-⑯のとおりであり、バーンアウト者の発生率は1.4%ないし2.1%となっている。

図表3-(3)-ア-⑯ 児童相談所職員におけるバーンアウトの発生状況

(単位：所、人、%)

区 分	平成19年度	20年度	21年度
バーンアウト者発生児童相談所数	8	8	9
バーンアウト者数 (a)	11	8	12
うち 退職者	1	0	0
休職者	4	1	5
配置換者	4	6	4
配慮が必要な者	2	1	3
40児童相談所の職員数 (b)	586	587	581
発生率(a/b)	1.9	1.4	2.1

(注) 1 当省の調査結果による。

2 バーンアウト者のうち「配慮が必要な者」とは、現に勤務しているが、何らかの精神的不調や不安を抱えているなど配慮が必要な状態にある者をいう。

3 児童相談所の職員数は、調査対象40児童相談所の職員のうち、児童虐待相談対応担当者数を計上した。

調査した40児童相談所におけるバーンアウト対策の実施状況をみると、33か所(82.5%)の児童相談所においてメンタルヘルスカウンセリング等のバーンアウト対策が講じられている(注)が、未実施の

児童相談所も7か所(17.5%)みられた。

(注) バーンアウト対策が講じられている33児童相談所の中には、都道府県等が全職員を対象として実施しているメンタルヘルスカウンセリング等を活用しているとしているものも含む。

バーンアウト発症後の配置転換、休職者発生時の臨時職員補充体制等、事後的な対策のみを講じている児童相談所は、対策なしとして整理した。

バーンアウト対策を講じていない7児童相談所について、その理由をみると、図表3-(3)-ア-⑰のとおりとなっている。

図表3-(3)-ア-⑰ バーンアウト対策を実施していない理由

(単位：所、%)

理 由	児童相談所数
具体的な対策は講じていないが、職員の負担に一定の配慮	2( 28.6)
その他(バーンアウト者が発生していない等)	3( 42.8)
不明	2( 28.6)
合計	7( 100 )

(注) 当省の調査結果による。

調査した39市町村のうち、バーンアウト者数を把握できた38市町村において、平成19年度から21年度までに児童虐待相談対応が原因でバーンアウトし、休職等に至った者の数は、図表3-(3)-ア-⑱のとおりであり、バーンアウト者の発生率は0.4%ないし0.8%と児童相談所に比べ低いものとなっている。

図表3-(3)-ア-⑱ 市町村職員におけるバーンアウトの発生状況

(単位：市町村、人、%)

区 分	平成19年度	20年度	21年度
バーンアウト者発生市町村数	1	1	2
バーンアウト者数 (a)	1	1	2
うち 退職者	0	1	1
休職者	1	0	1
38市町村の職員数 (b)	234	260	260
発生率(a/b)	0.4	0.4	0.8

(注) 1 当省の調査結果による。

2 市町村の職員数は、調査対象38市町村の職員のうち、児童虐待相談対応担当者数を計上した。

また、調査した39市町村のうち、メンタルヘルスカウンセリング等のバーンアウト対策の実施状況が把握できた37市町村における、バーンアウト対策の実施状況をみると、約半数の20市町村(54.1%)

において何らかの対策が講じられているが、未実施も 17 市町村 (45.9%) みられた。

バーンアウト対策を講じていないとしている 17 市町村における未実施理由は、図表 3-(3)-ア-⑱のとおりである。

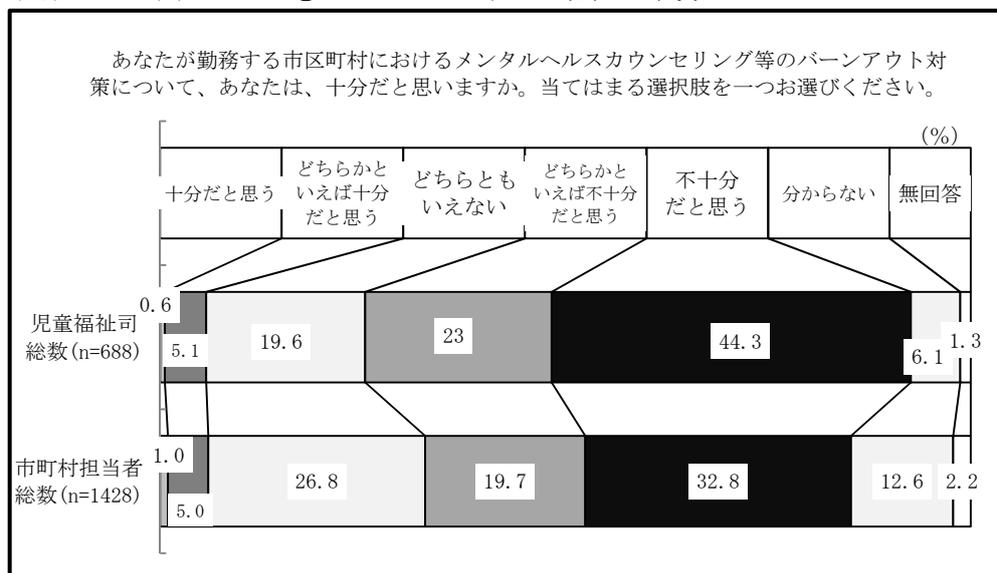
図表 3-(3)-ア-⑱ バーンアウト対策を実施していない理由  
(単位：市町村、%)

理 由	市町村数
現にバーンアウト者が発生していないなど、対策の必要性を感じていない	10 (58.8)
具体的な対策は講じていないが、職員の負担に一定の配慮	3 (17.6)
必要性は認識しており、実施に向け検討中	2 (11.8)
本人のメンタルヘルスケアに任せているため	1 ( 5.9)
不明	1 ( 5.9)
合計	17 ( 100 )

(注) 当省の調査結果による。

- ③ 当省の意識等調査結果では、図表 3-(3)-ア-⑳のとおり、児童福祉司の 67.3%、市町村担当者の 52.5%が、バーンアウト対策は、「不十分」又は「どちらかといえば不十分」と回答している。

図表 3-(3)-ア-⑳ バーンアウト対策は十分か

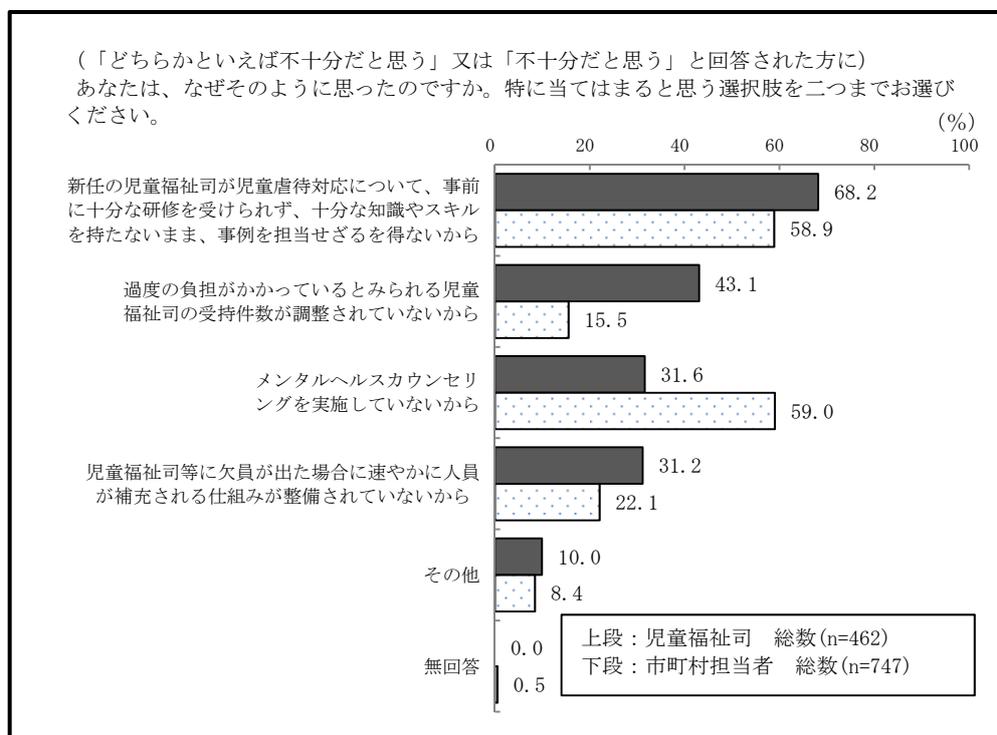


(注) 当省の意識等調査結果による。

バーンアウト対策が不十分だと思う理由については、図表 3-(3)-ア-㉑のとおり、i) 児童福祉司は、「新任の児童福祉司が児童虐待対応について、事前に十分な研修を受けられず、十分な知識やスキ

ルを持たないまま、事例を担当せざるを得ないから」が 68.2%で最も多く、ii) 市町村担当者は、「メンタルヘルスカウンセリングを実施していないから」が 59.0%、次いで「新任の児童虐待相談対応担当者が児童虐待対応について、事前に十分な研修を受けられず、十分な知識やスキルを持たないまま、事例を担当せざるを得ないから」が 58.9%となっており、児童福祉司及び市町村担当者はいずれも、バーンアウト対策には、事前に十分な知識やスキルを涵養<sup>かんよう</sup>するための研修を受けることが重要であると認識していることがうかがえる。

図表 3 - (3) - ア - ㉑ バーンアウト対策が不十分と考える理由



(注) 当省の意識等調査結果による。

## ウ 児童相談所と市町村の役割分担

### (要旨)

厚生労働省は、児童虐待対応に係る児童相談所と市町村の役割分担について、i) 児童相談所は専門的な知識及び技術を必要とするケースへの対応や市町村の後方支援をすること、ii) 市町村は自ら対応可能と考えられる比較的軽微なケースへの対応を実施することを基本に、児童相談所と市町村の役割分担・連携の具体的な在り方について十分調整を図ることを都道府県等及び市町村に対して要請している。

厚生労働省の調査では、1,750市町村（平成22年4月現在）のうち、児童相談所との役割分担の取決めはないものが1,253市町村（71.6%）となっており、残りの取決めがある市町村においても文書での取決めがあるものは154市町村（8.8%）に過ぎない。

また、調査した40児童相談所、39市町村及び9医療機関における平成20年度及び21年度の児童虐待対応事例の中には、児童相談所と市町村の役割分担が明確になっていないことも原因となって児童相談所の対応が遅れたと考えられるもの（1児童相談所で1件）がみられた。

さらに、当省の意識等調査結果では、児童相談所と市町村の役割分担について、「うまくいっている」又は「どちらかといえばうまくいっている」と回答している児童福祉司（28.2%）に比べ、「うまくいっていない」又は「どちらかといえばうまくいっていない」と回答している児童福祉司が多く（47.2%）、その理由をi)「市町村職員の意識統一が図られていないから」（64.6%）、ii)「役割分担について明文化されているが、記述があいまいで判断に迷うことがあるから」（33.2%）、iii)「役割分担について明文化されていないから」（13.8%）等と回答している。

### (7) 制度の概要

都道府県等（児童相談所）と市町村の役割分担については、市町村児童家庭相談援助指針において、次のように基本的な考えが示されている。

i) 都道府県等（児童相談所）は、市町村の対応について技術的援助や助言を行うとともに、一般の国民等から直接通告や相談を受け、あるいは市町村では対応が困難なケースの送致を受け、立入調査や一時保護、児童福祉施設への入所等の手段も活用しつつ、子どもやその保護者に対する専門的な支援を実施する。

ii) 市町村は、自ら対応可能と考えられる比較的軽微なケースへの対応や、自

ら対応してきたケースについて行政権限の発動を伴うような対応が必要となった場合の児童相談所への連絡等の進行管理を実施する。

また、同指針においては「「軽微」あるいは「専門的」と判断する具体的な基準については、市町村や都道府県等の児童家庭相談体制にもよることから、当面は、自ら対応することが困難であると市町村が判断したケースについては、都道府県等（児童相談所）が中心となって対応することを基本に、都道府県等（児童相談所）と市町村の役割分担・連携の具体的なあり方について十分調整を図り、児童家庭相談への対応に万全を期すことが必要である。」とされており、子ども虐待対応の手引きにおいても児童相談所と市町村がそれぞれの役割を自覚して協力していかなければならないとされている。

#### (イ) 把握する内容及び手法

児童相談所と市町村の役割分担を明確化することは、児童虐待相談対応業務を的確に実施することに寄与すると考えられる。

そこで、本政策評価では、児童相談所と市町村の役割分担の適切な明確化が図られ、児童虐待事例について円滑な対応がなされているかとの観点から、児童相談所及び市町村における役割分担の状況について実地調査及び意識等調査により把握・分析した。

#### (ウ) 把握結果

事例検証委員会の「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」（第5次報告）（平成21年7月）によれば、いまだ児童相談所と市町村の役割分担が明確になっていない地方公共団体があるとして、「それぞれの機関が対応すべき事例の程度、市町村から児童相談所に送致する基準、児童相談所から市町村への移管の基準等を明確にすべきである」と指摘されている。

また、地方公共団体における死亡事例検証の中においても、児童相談所と区役所の役割分担が不十分で、それぞれの専門性を十分に生かした支援（例えば、区役所は家族に寄り添う役割、児童相談所は一時保護を視野に入れた強制的な介入を行う役割等）ができなかったことも課題の一つであると指摘している例もみられた（「平成22年度児童虐待死亡事例検証報告書」（平成23年2月横浜市児童虐待による重篤事例等検証委員会））。

厚生労働省が実施した調査「市区町村の児童家庭相談業務等の実施状況等について（平成22年4月現在）」によれば、図表3-(3)-ア-②のとおり、児童相談所と市町村との役割分担について、役割分担の取決めはないものが1,253

市町村（71.6%）となっており、残りの取決めがある市町村においても文書での取決めがあるものは154市町村（8.8%）となっている。

図表3-(3)-ア-② 児童相談所と市町村の役割分担についての取決めの状況

(単位：市町村、%)

市町村における取決めの状況	市町村数
文書での取決めがある	154 ( 8.8)
文書はないが役割分担が決められている	343 ( 19.6)
取決めはなく、個々の事例ごとに異なる対応となっている	1,253 ( 71.6)
計	1,750 (100)

(注)「市区町村の児童家庭相談業務等の実施状況等について(平成22年4月現在)」に基づき当省が作成した。

また、調査した40児童相談所、39市町村及び9医療機関における平成20年度及び21年度の児童虐待対応事例の中には、図表3-(3)-ア-③のとおり、児童相談所と市町村との間の役割分担が明確になっていないことも原因となって児童相談所の対応が遅れたと考えられるものがみられた。

図表3-(3)-ア-③ 児童相談所と市町村の連携不十分と考えられる事例

事 例
<p>市の母子保健担当課では、出生当時から要注意家庭と認識していたが、4月に生活保護申請のため来所した際の母子の様子から児童虐待と認識した。その後、市の母子保健担当課、児童虐待担当課がそれぞれ家庭訪問し、母親から「子どもを叩きたくなる」との話を聞き、翌5月に児童相談所へ相談。</p> <p>その後、同月に市が家庭訪問し、翌6月に市は本件を要保護児童対策地域協議会個別ケース検討会議に付議。その2日後に市が家庭訪問し、母親から「子どもを叩いたりする」との話を聞いたことから、さらに2日後に児童相談所及び市が家庭訪問し、その翌日に一時保護されている。</p> <p>しかし、市では、児童相談所との役割分担について取決めを行っていないことなどから、5月に市から児童相談所へ相談してから、翌6月に児童相談所が家庭訪問するまでの間、児童相談所による訪問等、児童相談所から母子に対する具体的な働き掛けが行われなかった。</p>

(注) 当省の調査結果による。

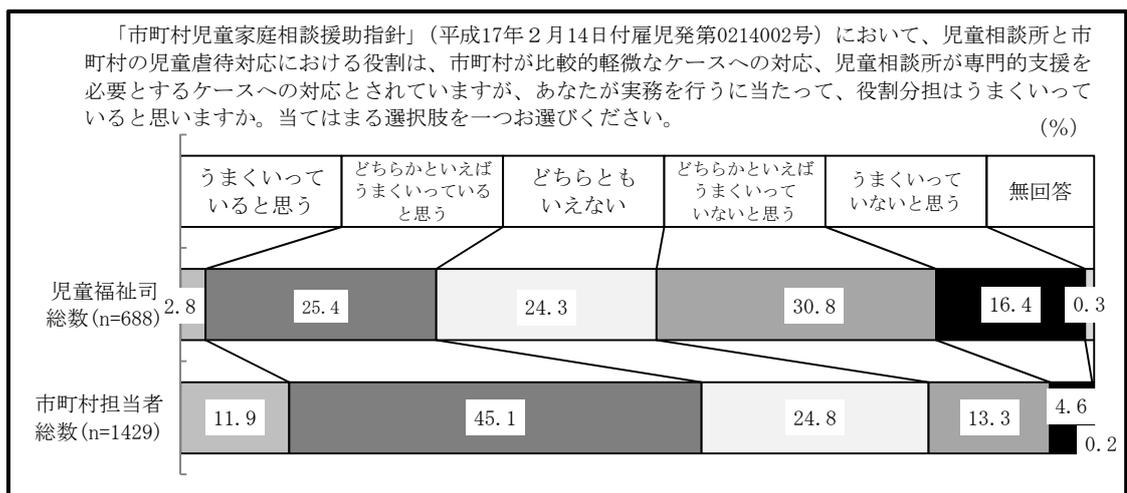
当省が開催した有識者研究会では、本事例に関し、市町村は比較的軽微な事例等への対応を行い、児童相談所は市町村で対応困難な事例等の対応を行うという本来の役割分担について、現場が承知していないと考えられることから、児童相談所と市町村の役割分担の明確化を推進するためには、具体的な事例に基づいた事例集等を作成する必要があるとの指摘がなされている。

当省の意識等調査結果では、図表3-(3)-ア-④のとおり、児童相談所と

市町村の児童虐待対応における役割分担がうまくいっているかとの間に対し、児童福祉司では「うまくいっていない」又は「どちらかといえばうまくいっていない」と回答している者（47.2%）の方が多いのに対し、市町村担当者では「うまくいっている」又は「どちらかといえばうまくいっている」と回答している者の方（57.0%）が多く、児童福祉司と市町村担当者間で、役割分担の現状に対する認識が相反している。

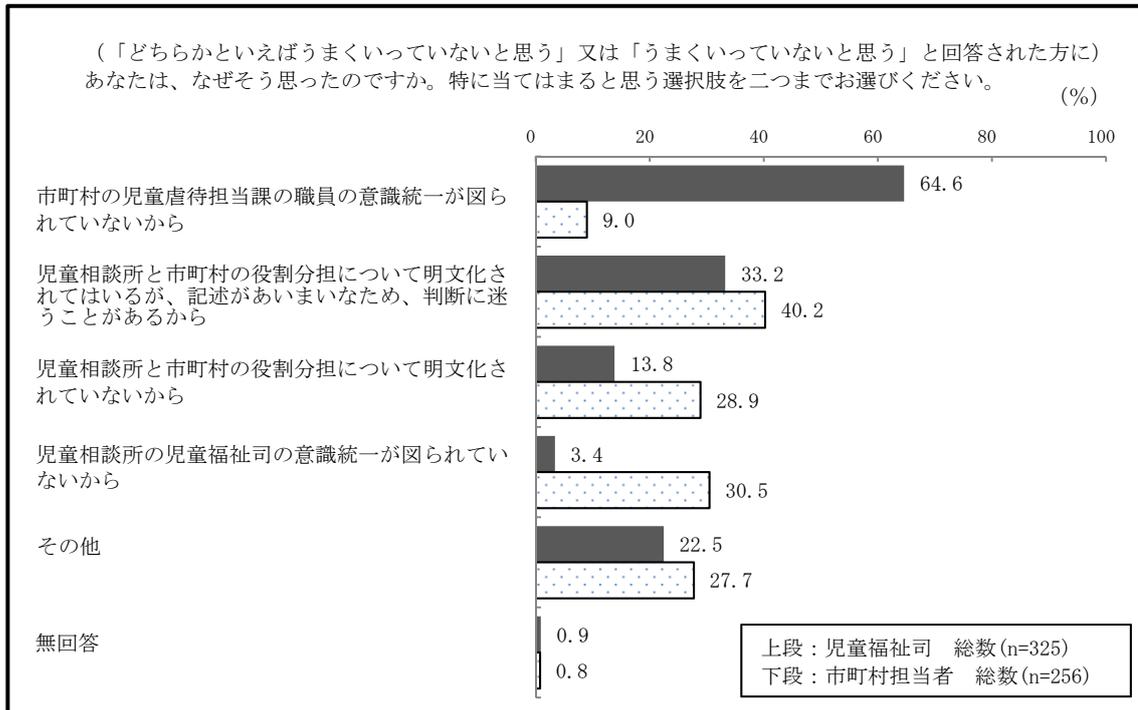
また、「うまくいっていない」又は「どちらかといえばうまくいっていない」と回答した児童福祉司は、図表3-(3)-ア-②⑤のとおり、その理由について、i)「市町村職員の意識統一が図られていないから」（64.6%）、ii)「役割分担について明文化されているが、記述があいまいで判断に迷うことがあるから」（33.2%）、iii)「役割分担について明文化されていないから」（13.8%）等と回答している。

図表3-(3)-ア-②④ 児童相談所と市町村の役割分担がうまくいっているか



- (注) 1 当省の意識等調査結果による。  
 2 割合については、四捨五入による表記のため、合計が100にならない場合がある。

図表 3 - (3) - ア - ㉔ 児童相談所と市町村の児童虐待対応における役割分担がうまくいっていない理由



(注) 当省の意識等調査結果による。

## (2) 小・中学校における対応体制

### (要旨)

文部科学省は、学校だけでは解決が困難な児童生徒の問題に対処するため、平成 20 年度から、児童相談所等の関係機関との連絡等を行うスクールソーシャルワーカー（以下「SSW」という。）を配置するためのスクールソーシャルワーカー活用事業を実施している。

調査した 42 小・中学校のうち 4 小・中学校において、児童虐待事例に対し SSW が対応を行った事例（12 件）がみられたが、活動の詳細が把握できなかったため、SSW が関係機関との連携等の場面において有効に機能しているか分析することはできず、SSW の配置による効果は把握できなかった。

文部科学省の調査では、平成 21 年度に SSW が対応した児童虐待事例のうち問題解決したものが 13.0%、好転したものが 23.9% みられたとされている。

当省の意識等調査結果においても、児童虐待の防止等のための SSW の配置について、小・中学校担当者の 65.5% は「有効」又は「どちらかといえば有効」、18.1% は「配置されていないので分からない」と回答しており、また、当省が開催した有識者研究会においても、SSW の活動は学校における児童虐待対応に寄与すると考えられるとの意見があった。

しかし、学校への SSW の配置（派遣）人数は事業開始初年度の平成 20 年度 944 人であったが、21 年度は 552 人、22 年度は 614 人といずれも 20 年度に比べ減少している。調査した都道府県等教育委員会では、平成 20 年度は委託事業（国が全額負担）であったが、21 年度から補助事業（費用負担の割合は国が 3 分の 1、都道府県等が 3 分の 2）となり、財政上の理由から事業の実施を見合わせたとしているところもみられた。

当省の政策評価の途上で、文部科学省では、SSW の活用の在り方について、教育委員会や学校の理解と認識を深めるため、SSW の活動により効果的に支援できた事例等を把握した上で、平成 22 年 9 月及び 23 年 9 月に、SSW の活動による成果等を事例集として取りまとめ、都道府県等教育委員会に配布している。

### ア 制度の概要

文部科学省は、平成 20 年度から、「スクールソーシャルワーカー活用事業」を開始し、学校だけでは解決が困難な児童生徒の問題に対処するため、児童相談所等の関係機関との連絡等を行い、児童生徒の置かれた様々な環境に働き掛けて支援を行うための SSW の配置を進めている。

## イ 把握する内容及び手法

小・中学校にSSWを配置することで、児童虐待対応における学校と児童相談所等の連携が緊密化することは、被虐待児童等に対する的確な指導・援助を行うことに寄与すると考えられる。

そこで、本政策評価では、SSWは学校での児童虐待対応の際、児童相談所等の関係機関との連携において有効に機能しているかとの観点から、SSWの配置状況、小・中学校における活動状況について実地調査及び意識等調査により把握・分析した。

## ウ 把握結果

- ① 調査した42小・中学校のうち、SSWが配置されていた13小・中学校中4小・中学校において、児童虐待に対しSSWが対応を行った事例（12件）がみられたが、これらの事例におけるSSWの活動の詳細が把握できなかったため、SSWが関係機関との連携等の場面において有効に機能しているか分析することはできず、SSWの配置による効果は把握できなかった。
- ② 文部科学省が毎年度実施しているSSWの支援状況に係る調査によれば、図表3-(3)-イ-①のとおり、平成21年度にSSWが対応した児童虐待事例1,186件の中には、SSWの活動により問題解決したものが154件（13.0%）、支援中であるが好転したものが284件（23.9%）みられたとされている。

図表3-(3)-イ-① 児童虐待事例に対するSSWによる支援状況

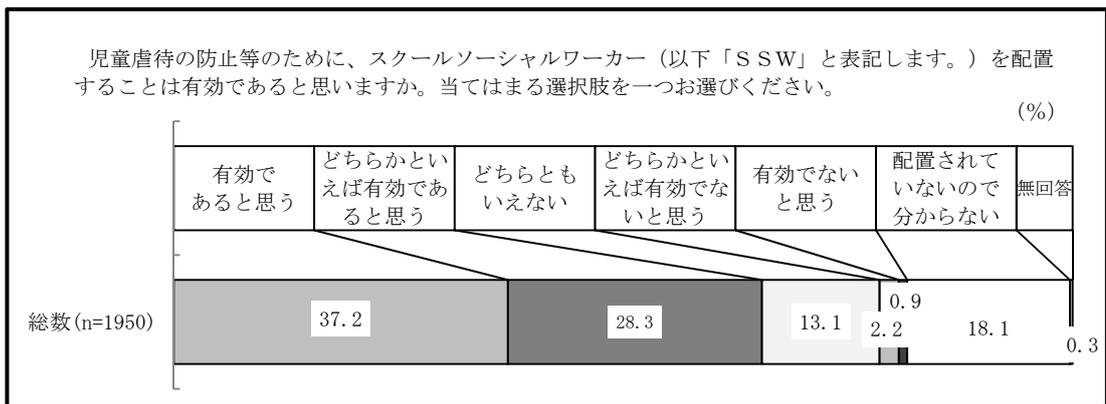
(単位:件、%)

区 分	平成20年度	21年度
問題解決	124(11.1)	154(13.0)
支援中だが好転	294(26.3)	284(23.9)
支援中	620(55.5)	634(53.5)
その他	79(7.1)	114(9.6)
計	1,117(100)	1,186(100)

(注) 文部科学省のSSW活用事業の実施状況等調査結果に基づき当省が作成した。

- ③ 当省の意識等調査結果では、図表3-(3)-イ-②のとおり、児童虐待の防止等のためのSSWの配置について、小・中学校担当者の65.5%は、「有効」又は「どちらかといえば有効」と回答し、18.1%は「配置されていないので分からない」と回答している。

図表 3 - (3) - イ - ② S S Wの有効性について



(注) 当省の意識等調査結果による。

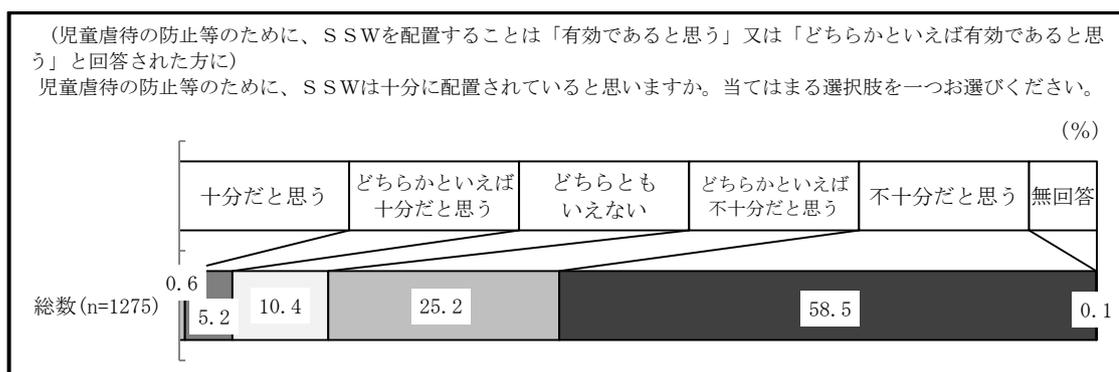
また、当省が開催した有識者研究会においても、S S Wの活動は学校における児童虐待対応に寄与すると考えられるとの意見があった。

- ④ 学校へのS S Wの配置（派遣）人数は事業開始初年度の平成 20 年度は 944 人であったが、21 年度は 552 人に減少し、22 年度は 614 人となっており、S S Wが配置されている都道府県等及び市町村数についても、20 年度の 391 か所から、21 年度には 250 か所へと減少している。

S S Wの配置（派遣）人数が減少している理由については、調査した都道府県等教育委員会の中には、平成 20 年度は委託事業（国が人件費等を全額負担）であったが、21 年度からは補助事業（費用負担の割合は国が 3 分の 1、都道府県等が 3 分の 2）となり、財政上の理由から事業実施を見合わせたところが見られた。

また、当省の意識等調査結果では、図表 3 - (3) - イ - ③のとおり、児童虐待の防止等のためのS S Wの配置について「有効」又は「どちらかといえば有効」と回答した小・中学校担当者（65.5%）のうち 83.7%が配置の充足度について「不十分」又は「どちらかといえば不十分」と回答している。

図表 3 - (3) - イ - ③ S S Wの配置について



(注) 当省の意識等調査結果による。

- ⑤ 文部科学省では、平成 20 年 12 月に S S Wの活用方法等をまとめた活動事例集を作成し、教育委員会等に配布した上でホームページで公表している。

また、当省の政策評価の途上で、文部科学省は、S S Wの活用の在り方について、教育委員会や学校の理解と認識を深めるため、平成 22 年 9 月には 21 年度の学校現場における S S Wの活動事例 (51 都道府県等 112 事例) を、23 年 9 月にも同様に 22 年度の S S Wの活動事例 (50 都道府県等 97 事例) を把握して、活動事例集を作成し、教育委員会等に配布している。その中には、児童虐待対応に係る S S Wの効果的な活動事例が平成 21 年度に 22 事例、22 年度に 19 事例みられ、その一例として図表 3 - (3) - イ - ④のような活動の例がみられた。

図表 3 - (3) - イ - ④ S S Wによる効果的な活動の例

母親のネグレクトにより欠席、遅刻が多く、服装の乱れや教師への反抗的な態度のあった生徒について、児童相談所が学校からの通告を受けて介入したが、母親が拒否したため支援がなされない状況にあった。そこで、S S Wが働きかけ、学校と関係機関の担当者によるケース会議の実施、学校による当該生徒への学習支援、当該生徒が通う児童館との情報共有などを行うとともに、母親を市町村の福祉部局のワーカーにつないだ。こうした支援が継続的になされた結果、当該生徒は欠席、遅刻がなくなり、無事高校に合格することができた。

(注) 文部科学省の資料に基づき当省が作成した。

### (3) 安全確認の実施

#### (要旨)

児童虐待防止法第8条第1項及び第2項により、児童相談所及び市町村は、児童虐待に係る通告を受けたときは、当該児童の安全の確認を行うための措置を講ずることとされている。子ども虐待対応の手引きにおいても、「通告・相談を受理した児童相談所や市町村等は、虐待を受けた子どもの生命を守り、安全を確保することを最優先として対応することが必要である。」とされている。

児童相談所における安全確認について、厚生労働省は、従来は時間的目安を設けていなかったが、児童相談所における迅速かつ的確な対応を確保する観点から、平成19年1月に児童相談所運営指針の見直しを行い、通告受理後48時間以内に実施することが望ましいとするとともに、そのための休日等における体制の確保も求めている。

また、市町村における安全確認については、市町村児童家庭相談援助指針において、速やかに、緊急性など個々の事例の状況に応じて、安全確認の実施時期、方法、児童相談所への送致の要否等の対応方針を決定し、実施するとされている。

① 調査した40児童相談所及び39市町村において、平成19年度から21年度までに受け付けた児童虐待事例を各年度それぞれ100件（100件に満たない場合は全件）抽出し、このうち、通告受付日から安全確認までに要した日数を把握することができた4,924件（児童相談所）及び2,899件（市町村）をみると、児童相談所では4,442件（90.2%）、市町村では2,651件（91.4%）は2日以内に安全確認が実施されていた。

しかし、安全確認までに3日以上要したものも一部みられ、その理由として、児童相談所及び市町村は、家庭を訪問しても不在であることや面会を拒否されることを挙げている。また、当省の調査結果では、児童相談所における安全確認件数に占める3日以上要したものの割合が、受付日が月曜日から木曜日までの場合はいずれも10%未満であったのに対し、金曜日は13.9%、土曜日は18.1%、日曜日は11.8%と高くなっていたことから、土日の体制が十分ではないと考えられる。

② 当省の政策評価の途上で、厚生労働省は、虐待の通告のあった児童に対する安全確認の徹底を図るため、平成22年8月、通知（注）を都道府県等に対して発出し、児童虐待への対応に徹底を期するよう要請している。また、平成22年9月、児童虐待の通告のあった児童に対する安全確認の徹底を図る

ため、「虐待通告のあった児童の安全確認の手引き」（平成 22 年 9 月 30 日雇児総発 0930 第 2 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知）を作成して都道府県等に対して通知している。その中で、児童相談所が実施する安全確認は原則 48 時間以内に実施することとされ、家庭を訪問しても不在の場合や面会を拒否される場合への対応における着眼点や工夫例等を示すとともに、土日祝日などの閉庁日においても体制を確保することが必要であるとしている。

しかし、平成 22 年 8 月の通知及び同年 9 月の手引きは市町村を対象にしておらず、また、厚生労働省は、児童相談所におけるその後の安全確認の実施状況について、点検・確認を行っていない。

(注)「児童の安全確認の徹底について」（平成 22 年 8 月 2 日雇児総発 0802 第 1 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知）、「居住者が特定できない事案における出頭要求等について」（平成 22 年 8 月 26 日雇児総発 0826 第 1 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知）

## ア 制度の概要

### (7) 安全確認

児童虐待防止法第 8 条第 1 項及び第 2 項により、児童相談所及び市町村は、児童虐待に係る通告を受けたときは、必要に応じ近隣住民、学校の教職員、児童福祉施設の職員その他の者の協力を得つつ、当該児童の安全の確認を行うための措置を講ずることとされている。

子ども虐待対応の手引きにおいても、「通告・相談を受理した児童相談所や市町村等は、虐待を受けた子どもの生命を守り、安全を確保することを最優先として対応することが必要である。」とされている。

児童相談所における安全確認について、厚生労働省は、従来は時間的目標を設けていなかったが、児童相談所における迅速かつ的確な対応を確保する観点から、平成 19 年 1 月に児童相談所運営指針の見直しを行い、安全確認は通告受理後 48 時間以内に実施することが望ましいとするとともに、そのための休日等における体制の確保も求めている。

また、市町村における安全確認については、市町村児童家庭相談援助指針において、児童虐待の通告を受けた場合であって、安全確認が必要と判断される事例については、速やかに、緊急性など個々の事例の状況に応じて、安全確認の実施時期、方法、児童相談所への送致の要否等の対応方針を決定し、実施するとされている。

## (イ) 出頭要求等

立入調査については、児童福祉法第 29 条において、必要があると認めるときは、都道府県知事（権限が委任されている場合は児童相談所長）がその職員等に児童の居所等への立入調査をさせることができると規定されており、児童虐待防止法第 9 条第 1 項においても、児童虐待が行われているおそれがあると認めるときは立入調査が規定されている。さらに、平成 19 年に児童虐待防止法が改正され、同法第 8 条の 2 に「出頭要求」、第 9 条の 2 に「再出頭要求」、第 9 条の 3 に「臨検、搜索」が追加され、安全確認に向けて、段階的な措置が規定された。また、これらの執行に際しては、児童虐待防止法第 10 条により、必要に応じ、警察署長に対し援助を求めることができるとされている。

それぞれの措置の内容は以下のとおり。

### i) 出頭要求

都道府県知事（権限が委任されている場合は児童相談所長）は、児童虐待が行われているおそれがあると認めるときは、当該児童の保護者に対し、当該児童を同伴して出頭することを求め、児童相談所の職員等に必要な調査又は質問をさせることができる（児童虐待防止法第 8 条の 2）。

### ii) 立入調査

都道府県知事（権限が委任されている場合は児童相談所長）は、必要があると認めるときは、児童相談所の職員等をして、児童の住所若しくは居所又は児童の従業する場所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせることができる（児童福祉法第 29 条）。

また、都道府県知事（権限が委任されている場合は児童相談所長）は、児童虐待が行われているおそれがあると認めるときは、児童相談所の職員等をして、児童の住所又は居所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせることができる（児童虐待防止法第 9 条）。立入調査は、出頭要求を経ることなく実施することも可能である。

### iii) 再出頭要求

都道府県知事（権限が委任されている場合は児童相談所長）は、保護者が正当な理由なく i) の出頭要求又は ii) の立入調査を拒否した場合において、児童虐待が行われているおそれがあると認めるときは、当該保護者に対し、当該児童を同伴して出頭することを求め、児童相談所の職員等に必要な調査又は質問をさせることができる（児童虐待防止法第 9 条の 2）。

iv) 臨検、捜索

都道府県知事（権限が委任されている場合は児童相談所長）は、保護者がiii)の再出頭要求の求めに応じない場合において、児童虐待が行われている疑いがあるときは、当該児童の安全の確認を行い、又はその安全を確保するため、当該児童の住所又は居所の所在地を管轄する地方裁判所等の裁判官があらかじめ発する許可状により、児童相談所の職員等に児童の住所若しくは居所に臨検させ、又は当該児童の捜索をさせることができる（児童虐待防止法第9条の3）。

v) 警察への援助要請

児童相談所長は、児童の安全の確認等を行おうとする場合において、必要があると認めるときは、警察署長に対し援助を求めることができる（児童虐待防止法第10条）。

## イ 把握する内容及び手法

通告を受けた児童相談所等が迅速に安全確認を行うことは、虐待を受けた児童や保護者に対する指導・援助を行う上で重要な対応と考えられる。そこで、本政策評価では、全国の児童相談所及び市町村における安全確認、出頭要求等の実施状況を把握・分析するとともに、調査した40児童相談所及び39市町村において、平成19年度から21年度までに受け付けた児童虐待事例を各年度それぞれ100件（100件に満たない場合は全件）抽出し、通告受付日から安全確認までに要した日数を把握・分析した。

## ウ 把握結果

### (7) 安全確認

- ① 全国の児童相談所における安全確認の実施件数は、図表3-(3)-ウ-①のとおり、平成17年度3万859件から21年度3万8,759件と増加し続けている。

図表3-(3)-ウ-① 全国の児童相談所における安全確認の実施件数等  
(単位：件)

区分	平成17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
安全確認件数	30,859 (100)	32,818 (106.3)	35,476 (115.0)	36,255 (117.5)	38,759 (125.6)

- (注) 1 福祉行政報告例（厚生労働省）に基づき当省が作成した。  
2 ( )内は、平成17年度を100とした指数である。

調査した 40 児童相談所で平成 19 年度から 21 年度までに受け付けた児童虐待事例の中から、児童相談所ごとに各年度 100 件（100 件に満たない場合は全件）抽出し、このうち、通告受付日から安全確認までに要した日数を把握することができた 4,924 件をみると、図表 3 - (3) - ウ - ②のとおり、3,579 件（72.7%）は通告を受け付けた当日に安全確認が実施されており、2 日以内に安全確認が実施されたものが 4,442 件（90.2%）となっていた。

一方で、安全確認までに 3 日以上を要したものが、482 件（9.8%）みられ、その中には、30 日以上要したものも 26 件（0.5%）みられた。

図表 3 - (3) - ウ - ② 受付から安全確認までの所要日数（児童相談所）  
（単位：件、%）

区 分	0 日	1 日	2 日	3～9 日	10～19 日	20～29 日	30 日以上	計
件数 (割合)	3,579 (72.7)	611 (12.4)	252 (5.1)	337 (6.8)	82 (1.7)	37 (0.8)	26 (0.5)	4,924 (100)
	4,442 (90.2)				482 (9.8)			

（注）当省の調査結果による。

② 全国の市町村における安全確認の実施件数は、平成 20 年度 3 万 1,591 件から 21 年度 3 万 5,866 件と増加している。なお、平成 19 年度以前の件数については、福祉行政報告例では集計されておらず、不明である。

調査した 39 市町村で平成 19 年度から 21 年度までに受け付けた児童虐待事例の中から、市町村ごとに各年度 100 件（100 件に満たない場合は全件）抽出し、このうち、通告受付日から安全確認までに要した日数を把握することができた 2,899 件をみると、図表 3 - (3) - ウ - ③のとおり、2,224 件（76.7%）は通告を受け付けた当日に安全確認が実施されており、2 日以内に安全確認が実施されたものが 2,651 件（91.4%）となっていた。

一方で、安全確認までに 3 日以上を要したものが 248 件（8.6%）みられ、その中には、30 日以上を要したものも 7 件（0.2%）みられた。

図表 3 - (3) - ウ - ③ 受付から安全確認までの所要日数 (市町村)

(単位：件、%)

区 分	0日	1日	2日	3～9日	10～19日	20～29日	30日以上	計
件数 (割合)	2,224 (76.7)	324 (11.2)	103 (3.6)	164 (5.7)	59 (2.0)	18 (0.6)	7 (0.2)	2,899 (100)
	2,651 (91.4)				248 (8.6)			

(注) 当省の調査結果による。

なお、厚生労働省は、市町村における安全確認について、通告受理後の時間的目安を示してはいないが、調査した 39 市町村のうち、安全確認の実施に係る時間の設定状況を明確に把握することができた 24 市町村をみると、18 市町村 (75.0%) で時間設定があった。

- ③ このように、安全確認までに時間を要した理由として、児童相談所及び市町村は、家庭を訪問しても不在であることや面会を拒否されること等を挙げている。また、調査した 40 児童相談所における 4,924 件について、児童相談所における受付日の曜日別に、安全確認までに要した日数を確認したところ、いずれの児童相談所も、曜日に関わりなく安全確認は 48 時間以内に行うとしているものの、図表 3 - (3) - ウ - ④のとおり、受付日が金曜日、土曜日又は日曜日の場合は、2 日以内に休日を含むため、月曜日から木曜日までの場合に比べて、安全確認までに 3 日以上要した件数の割合が高かったことから、土日の体制が十分ではないと考えられる。

図表 3 - (3) - ウ - ④ 児童相談所における受付日の曜日と安全確認までに要した日数

(単位：件、%)

区 分	0 日	1 日	2 日	3 日以上	計
月曜日	638 (71.4)	126 (14.1)	46 (5.1)	84 (9.4)	894 (100)
火曜日	608 (69.0)	118 (13.4)	88 (10.0)	67 (7.6)	881 (100)
水曜日	652 (70.0)	153 (16.4)	53 (5.7)	73 (7.8)	931 (100)
木曜日	721 (74.3)	160 (16.5)	9 (0.9)	80 (8.2)	970 (100)
金曜日	764 (82.7)	22 (2.4)	10 (1.1)	128 (13.9)	924 (100)
土曜日	106 (56.4)	12 (6.4)	36 (19.1)	34 (18.1)	188 (100)
日曜日	90 (66.2)	20 (14.7)	10 (7.4)	16 (11.8)	136 (100)
計	3,579 (72.7)	611 (12.4)	252 (5.1)	482 (9.8)	4,924 (100)

- (注) 1 当省の調査結果による。  
 2 上段は件数、下段 ( ) 内は全体に占める割合である。  
 3 割合については、四捨五入による表記のため、合計が 100 にならない場合がある。

なお、市町村における休日等の体制については、市町村児童家庭相談援助指針において、担当区域の児童相談所に自動転送して児童相談所において対応するなど、必ずしも市町村自らが通告を受けなくても、児童相談所と緊密に連携して適切な対応が執れるよう所要の体制を整備することが必要であるとされている。

- ④ 当省の政策評価の途上で、厚生労働省は、平成 22 年 7 月に安全確認が行えないまま 2 幼児が虐待死した事例が大阪市で発生したことを受け、平成 22 年 8 月、「児童の安全確認の徹底について」及び「居住者が特定できない事案における出頭要求等について」を都道府県等に対して発出し、安全確認に徹底を期するよう要請している。また、同省は、平成 22 年 4 月から 6 月までの間の児童相談所への児童虐待通告に対する安全確認の実施状況等を調査し、同年 8 月 30 日現在で 1 万 2,920 件中 261 件 (2.0%) について安全確認ができていないこと等を踏まえ、同年 9 月、子ども虐待対応の手引きに規定する「通告・相談への対応」及び「調査及び保護者・子どもへのアプローチ」を基に、対応における着眼点や工夫例等を盛り込んだ「虐待通告のあった児童の安全確認の手引き」

を作成し、都道府県等に対して通知している。同手引きにおいては、通告を受理した児童相談所が実施する安全確認は、原則として 48 時間以内とするとともに、i) 家庭訪問時に不在である場合や長期にわたり接触を拒んだ場合など安全確認ができない事例への対応における着眼点や工夫例の紹介、ii) 土日祝日などの閉庁日においても体制を確保することが必要であるとの内容が盛り込まれている。

しかし、平成 22 年 8 月の通知及び同年 9 月の手引きは市町村を対象にしておらず、また、厚生労働省は、児童相談所におけるその後の安全確認の実施状況について、点検・確認を行っていない。

#### (イ) 出頭要求等

全国の都道府県等における出頭要求等の件数をみると、図表 3 - (3) - ウー⑤のとおり、i) 立入調査については、平成 17 年度 243 件であったものが 21 年度には 148 件、ii) 警察への援助要請については、17 年度 320 件であったものが 21 年度には 230 件と減少している。また、平成 19 年に児童虐待防止法が改正されて 20 年度から権限が付与された出頭要求については、20 年度 44 件、21 年度 29 件、臨検、捜索については、20 年度 1 件、21 年度に 4 件となっている。

図表 3 - (3) - ウー⑤ 出頭要求等の件数の推移

(単位：件)

区 分	平成 17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度	22 年度
出頭要求				44	29	72
立入調査	243	238	199	148	148	
再出頭要求				2	4	7
臨検、捜索				1	4	2
援助要請	320	340	342	255	230	—

(注) 1 平成 17 年度から 21 年度までの件数は、福祉行政報告例（厚生労働省）に基づき当省が作成した。

2 平成 22 年度の件数については、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課調べの速報値である。

また、全国 67 都道府県等別に、平成 21 年度におけるそれぞれの措置の実績をみると、出頭要求の実績がないものが 50 都道府県等 (74.6%)、立入調査の実績がないものが 41 都道府県等 (61.2%)、臨検、捜索の実績がないものが 65 都道府県等 (97.0%)、警察への援助要請の実績がないもの

が20都道府県等（29.9%）となっている。

これら出頭要求等については、個々の事例において出頭要求等の必要性についての検証が行えなかったことから、施策の効果を把握することはできなかった。

#### (4) 児童及び保護者に対する援助等

##### ア 一時保護所の整備

(要旨)

児童福祉法第 33 条により、児童相談所長は、児童虐待等により児童を家庭から一時的に引き離す必要がある場合、児童相談所等において児童を一時的に保護することができることとされており、同法第 12 条の 4 により、児童相談所に一時保護所を設けなければならないとされている。また、児童相談所運営指針では、一時保護が必要な児童については、その年齢や一時保護を要する背景も様々であることから、個別のケアが必要であり、混合処遇（注）の改善が課題として指摘されているほか、一時保護期間が長期化する児童については、特に就学機会の確保に努めることとされている。

（注）一時保護が必要な児童については、非行や児童虐待など様々な背景等を有する児童がいるが、それらの児童を同一の空間で処遇すること。

- ① 全国の一時保護所数は、平成 17 年 4 月 1 日現在の 112 か所から 23 年 7 月 1 日現在では 127 か所に増加しており、一時保護者数も、17 年度の 1 万 8,195 人から 21 年度には 1 万 9,396 人に増加し、うち児童虐待を理由としたものも 6,442 人から 7,562 人に増加している。

また、調査した 61 一時保護所の平成 21 年度における年間の平均入所率をみると、90%未満のところは 51 か所（83.6%）と概して高くない状況がみられた。

しかし、残りの 90%以上の 10 か所（16.4%）の中には 100%以上のところも 4 か所（6.6%）みられた。

調査した 40 児童相談所における、平成 21 年度の一時保護の実施状況をみると、38 児童相談所（95.0%）においては、定員不足等を理由として一時保護ができなかった状況はみられなかったが、残る 2 児童相談所においては、一時保護所に余裕があれば一時保護したかったが実際にできなかった又は遅れたもの（14 件、22 人）がみられた。

当省の意識等調査結果でも、一時保護所に関する必要な取組について、児童福祉司の 51.5%が「一時保護所の増設」と回答している。

- ② 厚生労働省の調査結果では、平成 23 年 4 月 1 日現在の全国 69 都道府県等に設置された一時保護所（126 か所）のうち、43 都道府県等の 61 一時保護所（48.4%）において居室の改善等が行われたとされている。

当省の調査において、混合処遇の状況が把握できた 37 児童相談所の 39 一

時保護所のうち、過去一年間に虐待を受けた児童と非行児童等との混合処遇を実施したことがあるとした一時保護所は、35 か所みられた。これらの児童相談所では、一時保護を要する児童がいる一方で、混合処遇を避けようとするれば一時保護することができないため、混合処遇をせざるを得ないとしている。

当省の意識等調査結果では、一時保護所における必要な取組について、児童福祉司の 56.5%が「被虐待児童とその他の児童との居室の区分け等による混合処遇の改善」と回答している。

- ③ 原則 2 か月以内とされている一時保護期間を超えて、児童虐待を理由として一時保護された児童は、調査した 36 都道府県等の一時保護所 61 か所のうち、34 か所で 399 人みられた。一時保護している児童の中には、通学の際の保護者の強引な引取り等によって再び児童虐待が行われるおそれがある等、学校に通うことが難しい児童もいると考えられる。全国の一時的保護児童のうち、学齢期の児童の割合は 66.4%となっていることから、仮に、上記 399 人の 66.4%が学齢期の児童であるとする、約 265 人の児童が、長期にわたって通学できなかったと推測される。

厚生労働省は、都道府県等に対し、平成 21 年 4 月に一時保護所の学習指導員等に教員OB等を活用するなど、一時保護所の学習環境に配慮することを要請している。しかし、同省の調査では、児童相談所に児童指導員として配置された教員OB等の人数は、平成 20 年 60 人、21 年 59 人、22 年 45 人、23 年 32 人と減少しており、23 年 7 月 1 日現在における全国 69 都道府県等の一時保護所 127 か所のうち、児童指導員として教員OB等が全く配置されていないところが 51 都道府県等（23 年 4 月 1 日現在）の 95 か所（74.8%）みられた。

## (7) 制度の概要

児童福祉法第 33 条により、児童相談所長は、虐待等により児童を家庭から一時的に引き離す必要がある場合、児童相談所において、あるいは児童福祉施設等に委託して児童を一時的に保護することができるとされており、同法第 12 条の 4 により、児童相談所に一時保護所を設けなければならないとされている。一時保護の期間は、原則として 2 か月を超えてはならないが、児童相談所長等が必要と認めれば、引き続き一時保護を行うことができるとされている。

また、児童福祉法施行規則（昭和 23 年厚生省令第 11 号）第 35 条により、一時保護所の設備及び運営については児童養護施設について定める児童福祉施設最低基準（昭和 23 年厚生省令第 63 号）を準用することとされている。

児童相談所運営指針においては、一時保護が必要な児童は、その年齢も乳幼児から思春期まで、また一時保護を要する背景も非行、児童虐待あるいは発達障害など様々であり、個別のケアが必要であるものの、依然として混合処遇をする事態がみられることから、その改善が課題として指摘されている。また、一時保護中の児童の学習機会の確保については、学習をするだけの精神状況にない、あるいは学業を十分に受けていないために基礎的な学力が身につけていない児童もいることから、児童在籍校と緊密な連携を図り、取り組むべき学習内容や教材などを送付してもらうなど、創意工夫した学習を展開するとともに、一時保護期間が長期化する児童については、特に都道府県又は市町村の教育委員会等と連携協力を図り、就学機会の確保に努めることとされている。

さらに、厚生労働省は、文部科学省と協議した上で都道府県等に対し「一時保護施設における学習環境の充実について」（平成 21 年 4 月 1 日雇児総第 0401003 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知）を発出し、一時保護所の児童指導員等については、都道府県等の教育委員会と連携を図り、人事交流等により、現職教員からの人材の受入れを進めることや、教員OBを活用するなど、極力、児童の学習環境に配慮した対応を行うよう要請している。

## (イ) 把握する内容及び手法

一時保護される児童数が増える中、虐待を理由に一時保護される児童も増えていることから、一時保護所の増設や環境改善等は、被虐待児童を適切に援助することに寄与すると考えられる。

そこで、本政策評価では、一時保護所数や定員は足りているか、混合処遇の改善や入所児童の教育機会の確保など、一時保護所の環境改善は進んでいるかとの観点から、一時保護所における児童の入所状況、混合処遇の改善状況等について実地調査及び意識等調査により把握・分析した。

## (ウ) 把握結果

### a 一時保護所の入所率の状況

平成 17 年度以降の一時保護所数、一時保護児童数及びそのうち児童虐待を理由とする児童数の推移をみると、図表 3 - (3) - エ - ①のとおり一時保

護所数は増加してきており、一定の整備は進められているが、一時保護者数も、17年度1万8,195人から21年度1万9,396人に増加しており、うち児童虐待を理由としたものも6,442人から7,562人に増加している。

図表3-(3)-エ-① 一時保護所数、一時保護児童数及びそのうち児童虐待を理由とする児童数

(単位：か所、人)

年度 区分	平成17	18	19	20	21	22	23
一時保護所数	112	113	117	120	125	125	127
一時保護者数	18,195	18,720	19,218	19,278	19,396	—	—
児童虐待を理由としたもの	6,442	7,139	7,503	7,682	7,562	—	—

- (注) 1 当省の調査結果及び福祉行政報告例(厚生労働省)に基づき当省が作成した。  
 2 一時保護所数については、平成17年度、18年度及び20年度は4月現在、19年度及び23年度は7月現在、21年度及び22年度は5月現在の数値である。  
 3 一時保護者数とは、児童相談所における所内一時保護児童の受付件数のことである。

また、当省が開催した有識者研究会において、入所率が90%以上になると、性別や年齢、兄弟であること等、児童の状況に応じた入所をさせるのに苦慮するといった意見があった。調査した36都道府県等における一時保護所の年間平均入所率を確認したところ、図表3-(3)-エ-②のとおり、90%以上の一時保護所数の割合は平成18年度以降増加していたものの、21年度は減少し、16.4%と概して高くない状況がみられた。

しかし、平成21年度における年間平均入所率が90%以上の10か所(16.4%)の中には100%以上のところも4か所(6.6%)みられた。

図表3-(3)-エ-② 一時保護所における年間平均入所率

(単位：か所、%)

年度 区分	平均入所率 を把握できた一時保護 所数(a)	100%以上の 一時保護所 数(b)	90%以上 100%未満の 一時保護所 数(c)	90%以上の 一時保護所 数(d=b+c)	90%を上回 る一時保 護所の割 合(d/a)
平成17	52	5	4	9	17.3
18	53	7	2	9	17.0
19	57	7	4	11	19.3
20	60	4	9	13	21.7
21	61	4	6	10	16.4

(注) 当省の調査結果による。

調査した 40 児童相談所において、平成 21 年度の一時保護の状況を確認したところ、38 か所においては適切に一時保護が行われていると考えられるが、残りの 2 児童相談所において、一時保護所に余裕があれば一時保護したかったができなかった又は遅れた事例が 14 事例（22 人）みられた。

なお、上記の 2 児童相談所の一時保護所の平成 21 年度の年間平均入所率は、96%及び 94%といずれも 90%を上回っており、児童の状況に応じた入所に苦慮しているものと考えられる。

当省の意識等調査結果では、児童福祉司に対し、一時保護所に関して必要な取組を聞いたところ、「一時保護所の増設」と回答した者が 51.5%と 2 番目に多く、一時保護所の増設は児童福祉司にとって改善の優先度が高い項目となっている。

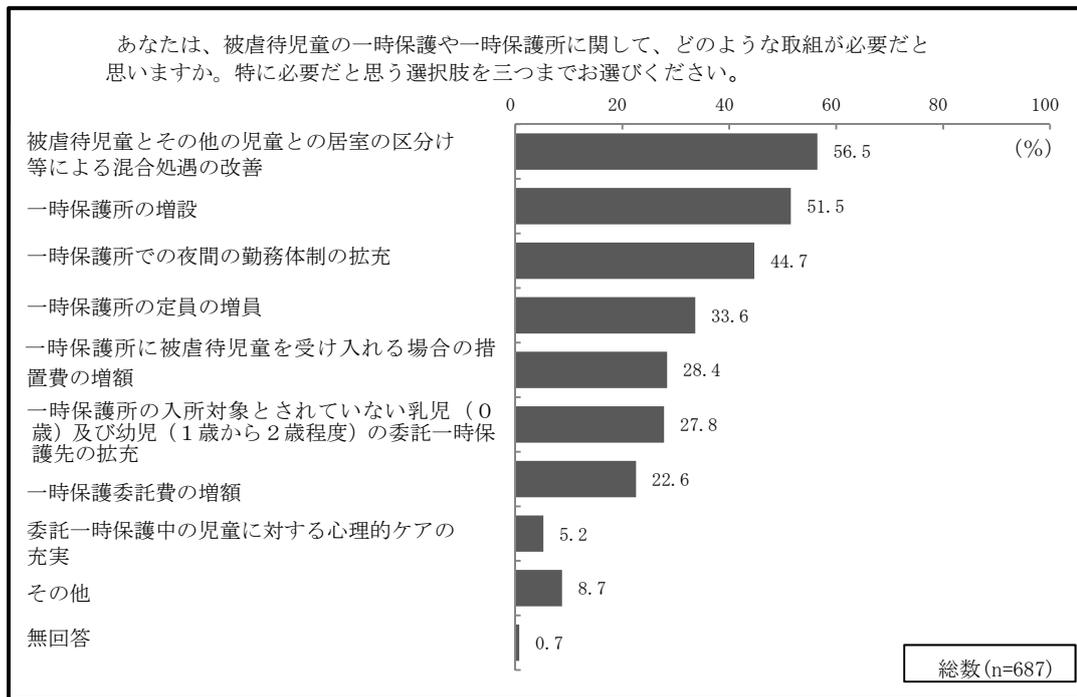
#### **b 一時保護所における混合処遇の状況**

子ども・子育て応援プランにおいては、個別対応できる一時保護所の環境改善として、全都道府県・指定都市で虐待を受けた児童と非行児童との混合処遇の状況等を改善することとされており、子ども・子育てビジョンにおいても全都道府県等で同様の改善を行うこととされている。これらの改善について、厚生労働省の調査結果では、平成 23 年 4 月 1 日現在で全国 69 都道府県等に設置された一時保護所（126 か所）のうち、43 都道府県等の 61 か所（48.4%）において対応済みとしている。

当省が調査した 40 児童相談所のうち、一時保護所を設置しており、かつ、虐待を受けた児童と非行児童等との居室の区分け状況について把握できた 37 児童相談所の 39 一時保護所において、過去一年間に、混合処遇を避けようとするれば保護することができないため混合処遇を行ったことがあるものが 35 一時保護所みられた。

当省の意識等調査結果でも、図表 3 - (3) - エ - ③のとおり、児童福祉司に対して、一時保護所における必要な取組を聞いたところ「被虐待児童とその他の児童との居室の区分け等による混合処遇の改善」と回答した者が 56.5%と最も多く、児童福祉司にとっても改善の優先度が高い項目となっている。

図表 3 - (3) - エ - ③ 一時保護所における必要な取組



(注) 当省の意識等調査結果による。

### c 長期入所児童への就学機会の確保状況

平成 21 年度において児童虐待を理由に 2 か月以上一時保護所に保護された児童数は、調査した 36 都道府県等の一時保護所 61 か所のうち、34 か所で 399 人となっている。一時保護している児童の中には、通学の際の保護者の強引な引取り等によって再び児童虐待が行われるおそれがある等、学校に通うことが難しい児童もいると考えられる。全国の一時保護児童のうち学齢期の児童の割合は 64.4% (注) となっていることから、仮に、これらの児童の 66.4% が学齢期の児童であるとすると、約 265 人の児童が、長期にわたり通学できなかったと推測される。

(注) 平成 21 年度福祉行政報告例によると、21 年度の児童相談所における一時保護児童の受付件数 (19,396 件) に占める 6 歳から 14 歳までの児童の件数は 12,886 件 (66.4%) となっている。

また、当省が開催した有識者研究会においても、特に一時保護が長期化している児童に対する就学機会の確保は、課題の一つであるとの意見があった。

全国の児童相談所における教員 O B 等の配置人数については、厚生労働省の調査によると各年 4 月 1 日現在で、平成 20 年 201 人、21 年 214 人、22 年 246 人、23 年 268 人と増加しているが、うち、児童指導員として配置された人数は 20 年 60 人、21 年 59 人、22 年 45 人、23 年 32 人と減少している。さらに、23 年 7 月 1 日現在における全国 69 都道府県等の一時保護所 127 か所

のうち、児童指導員として教員OB等が全く配置されていないところが 51 都道府県等（23 年 4 月 1 日現在）の 95 か所（74.8%）みられた。

#### d 特定非営利活動法人による一時保護の実施

① 調査した特定非営利活動法人 7 法人のうち、平成 21 年度において児童の保護に係る取組を実施しているところは 1 法人みられた。

平成 21 年度において当該法人が実施した児童等の保護のうち把握できた 5 事例の状況をみると、4 事例が児童相談所からの委託一時保護であり、1 事例が法人独自で保護を行ったものであった。

同法人は、児童相談所の一時保護所においては年齢制限や受入人数の問題など限界があること等から、児童等が緊急に泊ることができるシェルターを確保し、独自に児童の保護を行っている。同法人では児童相談所からの委託一時保護の受託と法人独自で児童等の保護を実施し、保護対象者は 10 歳から 19 歳までの女性としている。

また、同法人は、定員が 2 人と少ないため、職員によるきめ細かな対応が可能であること等を児童相談所等が行う一時保護との違いとして挙げている。

② 調査した児童養護施設 18 施設における平成 21 年の一時保護の受託状況については、把握できた委託一時保護 95 事例のうち、児童相談所の一時保護所が満所であることを理由の一つとして委託一時保護されたと思われる事例が 28 事例（29.5%）みられた。また、調査した児童養護施設 18 施設の中には、児童養護施設における場所や支援体制の確保が困難であることを理由に委託一時保護を断った事例もみられた。

年々虐待対応件数は増加していることを踏まえると、児童相談所の一時保護所が満所で、児童養護施設においても委託一時保護ができない場合などにおいて、今後も特定非営利活動法人の活用が期待される。

## イ 保護者に対する援助

### (要旨)

児童虐待防止法第4条により、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を行うため、国及び地方公共団体は、必要な体制の整備に努めなければならないとされている。同法における「指導」及び「支援」について、「児童虐待を行った保護者に対する援助ガイドライン」（平成20年3月14日雇児総発第0314001号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知）では、「指導」とは児童相談所長又は都道府県知事が行う児童福祉司指導等の行政処分（児童福祉法第26条第1項第2号及び第27条第1項第2号）を、「支援」とは保護者のニーズに応じて行う指導（児童福祉法第11条第1項第2号ニ）を指すとされ、これらを総称して援助ということとされている。

また、児童虐待防止法第11条第3項により、上記指導に従わない場合には都道府県知事は保護者に対する勧告を行うことができるとされ、児童福祉法第28条第6項により、家庭裁判所は同法に基づく強制入所に際し、保護者に対し、指導措置を採るべき旨を都道府県に勧告することができることとされている。

さらに、市町村は、児童福祉法第10条第1項第3号により、児童の福祉等に関する相談に応じ、必要な調査等を行うこととされている。

児童相談所が行う援助に関しては、児童相談所運営指針により、受理した相談について専門職員の関与によるアセスメント（調査）等を行い、援助指針を作成することとされている。また、市町村が行う援助に関しては、市町村児童家庭相談援助指針において同様に援助方針を作成することとされており、これらは定期的に検証し、見直すこととされている（以下、援助指針と援助方針を総称して「援助指針等」という。）。

- ① 調査した40児童相談所及び39市町村では、いずれも援助方針会議等を経て援助指針等を決定し、これに基づく援助を行っているとしている。これらの援助による効果を把握するため、児童相談所・市町村ごとに、平成19年度から21年度までに受け付けた児童虐待事例を各年度100件（100件に満たない場合は全件）抽出し、初期アセスメント（調査）段階と年度末現在の児童虐待の程度の変化の状況及び援助終了後等における再発状況（注）を把握したところ、21年度に児童虐待相談として受け付けたものが、同年度中に悪化した割合は児童相談所で1.4%、市町村で2.6%であり、同年度末

までに再発した割合は児童相談所で 5.0%、市町村で 3.7%となっている。

(注) 再発とは、同一の被害者、加害者で、i) 援助方針会議等で一旦は対応終了と判断した後に、又は ii) 直近の援助から 1 年以上経過した後に、児童虐待が再び起こったものをいう。

- ② 調査した 40 児童相談所及び 39 市町村ごとに、悪化事例及び再発事例を平成 21 年度末から遡って原則直近の 5 事例抽出し、その原因を分析すると、以下のとおり、i) 保護者援助を行ったものの養育態度が改善されなかった(改善されていない)こと、ii) 虐待者や被虐待児童へのアセスメント及びそれに基づく援助が不十分であったことが挙げられる。

i) 悪化した 174 事例(児童相談所 111 事例、市町村 63 事例)のうち 120 事例(69.0%)、再発した 71 事例(児童相談所 49 事例、市町村 22 事例)のうち 49 事例(69.0%)は、児童相談所や市町村が援助を行ったものの養育態度が改善されなかったケースである。このようなケースが発生する理由としては、当省が開催した有識者研究会等において、㊦児童虐待を認識しない保護者が多いこと、㊧特に児童相談所については、保護者に対する援助機能を有している一方で、一時保護等の行政権限を有していることから、児童相談所が行う援助に対する保護者の反発が生じている場合も少なくないことが指摘されている。

㊦に関しては、当省の意識等調査結果では、児童福祉司の 97.4%、市町村担当者の 83.3%が保護者に対する援助について困難を感じることもあるとしており、その理由として、児童福祉司の 48.4%、市町村担当者の 54.2%が「保護者に対する指導プログラムが確立されていないから」を理由として挙げている。保護者指導プログラムに関しては、民間団体等を中心に欧米の例などを参考として開発されてきているが、これらの情報共有がなされていない等の指摘があり、このようなことが意識等調査の結果に表れているものと考えられる。

㊧に関しては、保護者の養育態度が改善されなかったものは、悪化した事例においては、児童相談所は 70.3% (111 事例中 78 事例) であるのに対し市町村は 66.7% (63 事例中 42 事例)、再発した事例においては、児童相談所は 73.5% (49 事例中 36 事例) であるのに対し市町村は 59.1% (22 事例中 13 事例) といずれも児童相談所の方がその割合は高いものとなっている。また、調査した児童相談所の中には、ケースを担当する児童福祉司以外の者が児童虐待を行った保護者に第三者的に関わることにより保護者の反感を和らげ、有効な支援を行っている事例がみられた。

ii) 悪化した 174 事例のうち 29 事例 (16.7%)、再発した 71 事例のうち 15 事例 (21.1%) は、児童虐待を行った保護者や虐待を受けた児童へのアセスメントやそれに基づく援助が不十分であったものである。具体的には、援助指針等の見直しが行われず月 1 回予定していた家庭訪問が半年以上滞っていた結果悪化したものや、学校関係者からの情報に頼って調査を行い、対応終了の判断をした結果再発したものなどがみられた。

援助指針等決定時や対応終了時に児童や保護者の状態、生活状況などを客観的に判断するための独自のアセスメントシートを利用している児童相談所における悪化率 (0.9%)、再発率 (3.3%) は、利用していない児童相談所における悪化率 (2.1%)、再発率 (5.8%) に比べて低く、援助指針等を定期的に見直すこととしている児童相談所は、そうでない児童相談所に比べて悪化率が低くなっている。市町村においても同様の結果となっている。

③ 上記のほか、児童虐待防止法及び児童福祉法に基づく援助等の実施状況を見ると、

i) 児童虐待相談に関し、児童福祉司指導等を行った実績は、平成 21 年度で 1,792 件となっており、1 児童相談所当たりで見ると 8.9 件で多くはない。調査した 36 都道府県等における平成 21 年度の児童福祉司指導等の実施状況を見ると、「法令に基づく指導は、保護者との信頼関係を築きにくい」こと等を理由として、その実績が無いところが 4 都道府県等みられた。

ii) 都道府県知事等から保護者への勧告の実績は、平成 21 年度には 2 都道府県で 9 件ある。勧告が未実施の都道府県等では、「勧告には強制力も罰則もなくその効果が期待しづらい」、「保護者が指導に従わない場合は職権で被虐待児童の一時保護を行う」等の理由を挙げている。

iii) 家庭裁判所から都道府県等への保護者に対する指導措置の勧奨勧告の実績は、平成 21 年度には 34 件ある。当省が把握した勧奨勧告事例 14 件について、その後の状況を見ると、保護者が児童相談所による指導措置を受け入れているものが 6 件、保護者が指導措置に従わず状況が改善していないものが 8 件であった。

当省が開催した有識者研究会では、保護者が指導措置に従わない場合に罰則を課すこととした場合は、形式的に指導だけには従うことはあるかもしれないが、実質的な改善にはつながらないのではないかとの意見があった。

④ 当省の政策評価の途上で、「社会保障審議会児童部会児童虐待防止のための親権の在り方に関する専門委員会」において、児童相談所の指導に応じず、養育態度を改善しようとする態度がみられない保護者に対する指導の在り方等に関する検討が行われ、平成 23 年 1 月に、i) 家庭裁判所から都道府県知事に保護者指導の勧告を行う際に勧告の内容を保護者に伝達できるような対応を図ることについて検討すること、ii) 児童相談所が行う保護者指導の好事例を取りまとめるとともに、保護者指導の担い手となる民間団体の支援を進めること等が提言されているところである。

## (7) 制度の概要

児童虐待防止法第 4 条により、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を行うため、国及び地方公共団体は、必要な体制の整備に努めなければならないとされている。同法における「指導」及び「支援」について、児童相談所が受けた児童虐待に関する相談に対し援助を行う場合の基本的ルールを定めた「児童虐待を行った保護者に対する援助ガイドライン」では、「指導」とは児童相談所長又は都道府県知事が行う児童福祉司指導等の行政処分（児童福祉法第 26 条第 1 項第 2 号及び第 27 条第 1 項第 2 号）を、「支援」とは保護者のニーズに応じて行う指導（児童福祉法第 11 条第 1 項第 2 号ニ）を指すとされ、これらを総称して援助ということとされている。

また、児童虐待防止法第 11 条第 2 項により、保護者は指導を受けなければならないとされ、この指導に従わない場合には、同条第 3 項により都道府県知事は保護者に対する勧告を行うことができるとされている。さらに、児童福祉法第 28 条第 6 項により、家庭裁判所は同法に基づく強制入所に際し、保護者に対し、指導措置を採るべき旨を都道府県に勧告することができるとされている。

さらに、市町村については、児童福祉法第 10 条第 1 項第 3 号により、児童の福祉等に関する相談に応じ、必要な調査等を行うこととされている。

児童相談所が行う援助に関しては、児童相談所運営指針により、児童虐待に関する相談を受理したときは、専門職員の関与によるアセスメント（調査）等を行い、それに基づき援助方針会議を行い、その結果に基づき援助指針を作成し、援助を行うとされている。市町村でも、市町村児童家庭相談援助指針により、ケース検討会議において援助方針の作成をすることとされている。これらの援助指針等は、定期的に検証し、見直すこととされている。

なお、「児童虐待を行った保護者に対するガイドライン」では、児童福祉司

指導措置を採るべき例として、「児童虐待の自覚のない保護者、自己中心的な行動を展開する保護者、周囲の援助を拒否する保護者、入所する子どもに無関心な保護者等保護者の自主性を尊重するだけでは児童の福祉が図れないため、児童相談所が行動の枠組みを示す必要がある事例」が挙げられており、また、当該指導に従わない場合には積極的に勧告を行うことにより効果的に援助を実施することが期待されるとされている。

#### (イ) 把握する内容及び手法

保護者に対する援助は、親子が良好な家庭環境で生活すること等を目的としており、援助が適時的確に実施されることにより、児童虐待の程度が改善され、児童虐待の防止等に寄与すると考えられる。

そこで、本政策評価では、保護者に対する援助は適切に実施され、児童虐待の程度の改善に結び付いているかとの観点から、実地調査及び意識等調査により把握・分析した。

#### (ウ) 把握結果

① 調査した 40 児童相談所及び 39 市町村では、いずれも援助方針会議等を経て援助指針等を決定し、これに基づく援助を行っているとしている。これらの援助による効果を把握するため、児童相談所・市町村ごとに、平成 19 年度から 21 年度までに受け付けた児童虐待事例を各年度 100 件(100 件に満たない場合は全件)抽出し、初期アセスメント(調査)段階と年度末現在での児童虐待の程度の変化の状況及び援助終了後等における再発状況を把握することとした。

まず、調査した 40 児童相談所では、図表 3-(3)-エ-④及び 3-(3)-エ-⑤のとおり、例えば、21 年度の悪化の割合は 1.4%、再発の割合は 5.0%となっている。

図表 3 - (3) - エー④ 児童相談所における児童虐待事例の初期アセスメント段階と年度末現在での児童虐待の程度の比較  
(単位: か所、件、%)

区 分	児童相談所数	初期アセスメント段階と年度末現在での比較			総件数
		改善	変化なし	悪化	
平成 19 年度	31	1,746 (66.5)	835 (31.8)	45 (1.7)	2,626 (100)
20 年度	32	1,793 (66.8)	850 (31.7)	41 (1.5)	2,684 (100)
21 年度	33	2,171 (70.9)	847 (27.7)	44 (1.4)	3,062 (100)

- (注) 1 当省の調査結果による。  
 2 児童相談所数は、調査対象 40 児童相談所のうち、児童虐待の程度の比較ができた児童相談所数である。  
 3 総件数については、調査した児童相談所で平成 19 年度から 21 年度までに受け付けた児童虐待事例の中から、児童相談所ごとに各年度 100 件 (100 件に満たない場合は全件) 抽出した件数である。  
 4 事例として抽出したもののうち、改善状況が不明なものは除いている。

図表 3 - (3) - エー⑤ 児童相談所における児童虐待事例の再発状況  
(単位: か所、件、%)

区 分	児童相談所数	総件数	再発件数 (再発率)
平成 19 年度	31	2,823 (100)	269 (9.5)
20 年度	31	2,974 (100)	272 (9.1)
21 年度	36	3,322 (100)	166 (5.0)

- (注) 1 当省の調査結果による。  
 2 児童相談所数は、調査対象 40 児童相談所のうち再発状況が把握できた児童相談所数である。  
 3 総件数については、調査した児童相談所で平成 19 年度から 21 年度までに受け付けた児童虐待事例の中から、児童相談所ごとに各年度 100 件 (100 件に満たない場合は全件) 抽出した件数である。  
 4 再発件数は、当該年度に児童虐待相談を受け付け、平成 21 年度末までに再発したものの件数である。また、事例として抽出したもののうち、再発状況が不明なものは除いている。

次に、調査した 39 市町村では、図表 3 - (3) - エー⑥及び 3 - (3) - エー⑦のとおり、例えば、21 年度の悪化の割合は 2.6%、再発の割合は 3.7%となっている。

図表 3 - (3) - エー⑥ 市町村における児童虐待事例の初期アセスメント段階と年度末時現在での児童虐待の程度の比較

(単位：市町村、件、%)

区 分	市町村数	初期アセスメント段階と年度末現在での比較			総件数
		改善	変化なし	悪化	
平成 19 年度	28	711(53.3)	602(45.1)	22(1.6)	1,335(100)
20 年度	30	818(49.5)	793(47.9)	43(2.6)	1,654(100)
21 年度	34	810(44.0)	983(53.4)	48(2.6)	1,841(100)

- (注) 1 当省の調査結果による。  
 2 市町村数は、調査対象 39 市町村のうち、児童虐待の程度の比較ができた市町村数である。  
 3 総件数については、調査した市町村で平成 19 年度から 21 年度までに受け付けた児童虐待事例の中から、市町村ごとに各年度 100 件（100 件に満たない場合は全件）抽出した数である。  
 4 事例として抽出したもののうち、改善状況が不明なものは除いている。

図表 3 - (3) - エー⑦ 市町村における児童虐待事例の再発状況

(単位：市町村、件、%)

区 分	市町村数	総件数	再発件数（再発率）
平成 19 年度	30	1,678(100)	70(4.2)
20 年度	31	2,015(100)	82(4.1)
21 年度	35	2,165(100)	80(3.7)

- (注) 1 当省の調査結果による。  
 2 市町村数は、調査対象 39 市町村のうち再発状況が把握できた数である。  
 3 総件数については、調査した市町村で平成 19 年度から 21 年度までに受け付けた児童虐待事例の中から、市町村ごとに各年度 100 件（100 件に満たない場合は全件）抽出した数である。  
 4 再発件数は、当該年度に児童虐待相談を受け付け、平成 21 年度末までに再発したものの件数である。また、事例として抽出したもののうち、再発状況が不明なものは除いている。

- ② 調査した 40 児童相談所及び 39 市町村において、悪化事例を平成 21 年度末から遡って原則直近の 5 事例抽出し、その原因を把握した結果は図表 3 - (3) - エー⑧のとおりであり、保護者が援助に拒否的である等保護者の養育態度が改善されなかったものが 69.0%、アセスメントやそれに基づく援助が不十分であったものが 16.7%となっている。

図表 3 - (3) - エ - ⑧ 悪化事例の主な原因

(単位：件、%)

区 分	児童相談所	市町村	計
保護者が援助に拒否的である等保護者の養育態度が改善されなかった	78 (70.3)	42 (66.7)	120 (69.0)
アセスメントやそれに基づく援助が不十分	16 (14.4)	13 (20.6)	29 (16.7)
その他 (児童の非行の悪化、宗教上の考えの違いなど)	17 (15.3)	8 (12.7)	25 (14.4)
計	111 (100)	63 (100)	174 (100)

(注) 1 当省の調査結果による (悪化事例件数は、平成 21 年度末から遡って原則直近の 5 事例を児童相談所及び市町村ごとに抽出)。

2 割合については、四捨五入による表記のため、合計が 100 にならない場合がある。

また、再発事例について同様に抽出し、そのうち対応終了後 1 年以内に再発したのものについてその原因を把握した結果は図表 3 - (3) - エ - ⑨のとおり、状況が改善されたとして対応終了等の判断をしたものの、養育態度が改善されていなかったものが 69.0%、アセスメントやそれに基づく援助が不十分であったものが 21.1%となっている。

図表 3 - (3) - エ - ⑨ 再発事例の主な原因

(単位：件、%)

区 分	児童相談所	市町村	計
状況が改善されたとして対応終了等の判断をしたものの、養育態度が改善されていなかった	36 (73.5)	13 (59.1)	49 (69.0)
アセスメントやそれに基づく援助が不十分	7 (14.3)	8 (36.4)	15 (21.1)
その他 (児童の非行の悪化、宗教上の考えの違いなど)	6 (12.2)	1 (4.5)	7 (9.9)
計	49 (100)	22 (100)	71 (100)

(注) 1 当省の調査結果による (再発事例件数は、平成 21 年度末から遡って原則直近の 5 事例を児童相談所及び市町村ごとに抽出)。

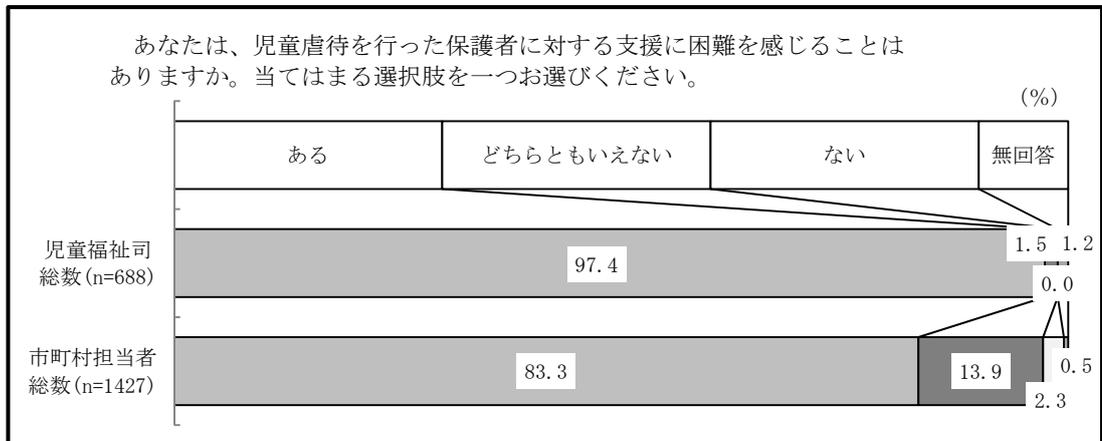
2 割合については、四捨五入による表記のため、合計が 100 にならない場合がある。

- ③ 悪化又は再発の原因として最も多い原因は、「保護者が児童相談所の援助に拒否的である等保護者援助を行ったものの養育態度が改善されなかった (改善されていなかった)」である。このようなケースが多い理由としては、当省が開催した有識者研究会等においては、i) 児童虐待を認識しない保護者が多いこと、ii) 特に児童相談所については、保護者に対する援助機能を持ちながら一時保護等の行政権限を持っていることもあり、児童相談所が行う援助に対して保護者の反発が生じている場合も少なくないことが指摘さ

れている。

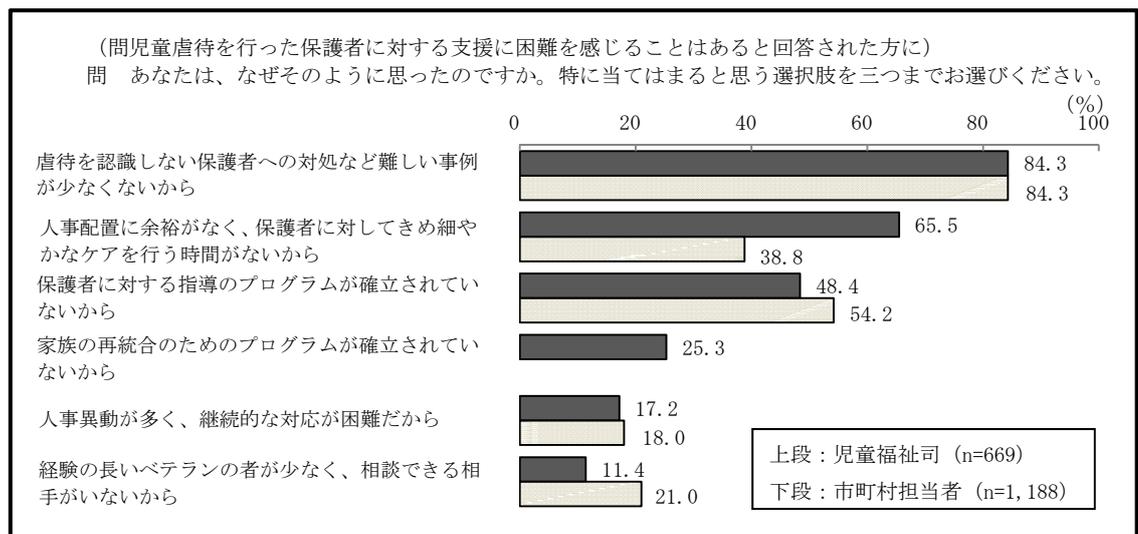
i) に関しては、当省の意識等調査結果では、図表3-(3)-エ-⑩のとおり、保護者に対する援助について児童福祉司の97.4%及び市町村担当者の83.3%が「困難を感じることもある」と回答している。その理由として、図表3-(3)-エ-⑪のとおり、児童福祉司の48.4%及び市町村担当者の54.2%が「保護者に対する指導プログラムが確立されていないから」と回答している。

図表3-(3)-エ-⑩ 保護者に対する支援に困難を感じることはあるか



- (注) 1 当省の意識等調査結果による。  
 2 割合については、四捨五入による表記のため、合計が100にならない場合がある。

図表3-(3)-エ-⑪ 保護者に対する援助が困難と感じる理由(複数回答、主なもの)



- (注) 当省の意識等調査結果による。

保護者に対する指導プログラムに関しては、図表 3 - (3) - エー⑫のとおり、民間団体等を中心に欧米の例などを参考として開発されており、児童相談所がその方法を取り入れている例もある。一方、厚生労働省では、「児童虐待を行った保護者に対する援助ガイドライン」において、民間団体等が行う保護者に対する指導プログラムについて、「有用性を勘案して、積極的に活用することにより、効果的かつ効率的な保護者援助に努めることが重要である。」としているものの、これらのプログラムに関し、当省が開催した有識者研究会において、情報の共有がなされていない、児童相談所においてプログラムを実践できる人材が少ない等の指摘もあり、このようなことが意識等調査の結果に表れているものと考えられる。

図表 3 - (3) - エー⑫ 保護者指導プログラムの例

プログラム名	内 容
Nobody Perfect	カナダで開発された子育て中の親に対する支援プログラム。乳幼児をもつ親を対象にし、参加者がそれぞれに抱えている悩みなどをグループで話し合いながら自分に合った子育ての仕方を学ぶ。
Common Sense Parenting	アメリカで開発された「被虐待児の保護者支援」のペアレンティングトレーニングのプログラム。暴力や暴言を使わずに児童を育てる技術を親に伝えることで、児童虐待の予防や回復を目指すもの。
My Tree	児童虐待・体罰をしている親の回復支援プログラム。10 人程度の完全にクローズドのグループで行い、半年から 1 年かけてプログラムを受講する。

(注) 各プログラムに関するホームページ等による。

ii) に関しては、保護者の養育態度が改善されなかったものは、悪化事例においては、前述の図表 3 - (3) - エー⑧のとおり、児童相談所は 70.3% (111 事例中 78 事例) であるのに対し市町村は 66.7% (63 事例中 42 事例)、再発事例においては、前述の図表 3 - (3) - エー⑨のとおり、児童相談所は 73.5% (49 事例中 36 事例) であるのに対し市町村は 59.1% (22 事例中 13 事例) といずれも児童相談所の方がその割合は高いものとなっている。

当省の意識等調査結果では、前述の図表 3 - (3) - エー⑩及び 3 - (3) - エー⑪のとおり、保護者に対する援助について児童福祉司の 97.4% が「困難を感じることもある」と回答し、その理由として、「虐待を認識しない保護者への対処など難しい事例が少なくないから」と回答した者が 84.3% と最も多かった。

また、神奈川県では、原則として一時保護又は施設入所となった児童の保護者を対象に、担当の児童福祉司等と役割分担しながら観察、評価、面接等を行う「親子支援チーム」を平成 17 年度から各児童相談所に設置している

(平成 21 年度は 5 児童相談所全てに児童福祉司各 2 名を配置)。親子支援チームは、児童相談所が一時保護等強制介入を行うと、これに反発する保護者と対立関係になるため、強制介入した児童福祉司とは異なる立場で同チームが関与し、家族の支援を行うものであり、神奈川県では、「保護者と協働して安心・安全な家族を作る枠組みへ移行することが可能となった」としている。

- ④ 悪化した 174 事例のうち 29 事例 (16.7%)、再発した 71 事例のうち 15 事例 (21.1%) は、児童虐待を行った保護者や虐待を受けた児童へのアセスメントやそれに基づく援助が不十分であったものである。具体的には、悪化事例では、i) 家族関係の調査が不十分であったことにより母による身体的虐待のみに目を奪われ、養父による性的虐待の発見が遅れたもの、ii) 援助指針等で月 1 回の家庭訪問を決定しながら当該訪問が滞っていたもの、iii) 保護者からの説明を信じてそれ以上の調査を行わなかった結果、児童が重傷を負ったものなどが、再発事例では、虐待者の配偶者からの情報や学校関係者からの情報に頼って調査を行い、対応終了の判断をしたものなどがみられた。

一方、援助指針等決定時や対応終了時のアセスメントシートの利用状況と悪化・再発の状況をみると、図表 3 - (3) - エー⑬及び 3 - (3) - エー⑭のとおり、援助指針等の決定時や対応終了時にアセスメントシートを利用している児童相談所又は市町村では、利用していないところに比べ、悪化率・再発率共に低くなっていた。

図表 3 - (3) - エー⑬ 援助指針等決定時のアセスメントシートの利用状況と悪化率 (平成 21 年度)

(単位: か所、市町村、%)

アセスメントシートの利用状況	児童相談所		市町村	
	児童相談所数	悪化率	市町村数	悪化率
利 用	19	0.9	14	2.1
未利用	14	2.1	20	3.0

(注) 1 当省の調査結果による。

2 児童相談所数及び市町村数は、アセスメントシートの利用状況及び悪化率の両方が把握できた機関の数である。

図表 3 - (3) - エー⑭ 対応終了時のアセスメントシートの利用状況と再発率（平成 21 年度）

（単位：か所、市町村、％）

アセスメントシートの利用状況	児童相談所		市町村	
	児童相談所数	再発率	市町村数	再発率
利 用	12	3.3	3	0.0
未利用	24	5.8	32	4.2

（注） 1 当省の調査結果による。

2 児童相談所数及び市町村数は、アセスメントシートの利用状況及び再発率の両方が把握できた機関の数である。

さらに、援助指針等の定期的な見直しに関する取決め（援助指針等見直し時期の目安が示されているか否か）の有無と悪化の状況をみると、図表 3 - (3) - エー⑮のとおり、取決め「有」の児童相談所又は市町村の方が「無」のところに比べ悪化率が低くなっていた。

図表 3 - (3) - エー⑮ 援助指針等の定期的な見直しの取決めの有無と悪化率（平成 21 年度）

（単位：所、市町村、％）

援助指針等の定期的な見直しに関する取決めの有無	児童相談所		市町村	
	児童相談所数	悪化率	市町村数	悪化率
有	22	0.6	20	2.5
無	12	3.3	14	2.7

（注） 1 当省の調査結果による。

2 児童相談所数及び市町村数は、援助指針等の定期的な見直しに関する取決めの有無及び悪化率の両方が把握できた機関の数である。

⑤ 上記のほか、児童虐待防止法及び児童福祉法に基づく援助等の実施状況を見ると以下のとおりとなっている。

i) 児童虐待相談への対応に関し、児童福祉法に基づく児童福祉司指導等の実績をみると、図表 3 - (3) - エー⑯のとおり、平成 21 年度は 17 年度に比べ 400 件程度増加しているものの、1 児童相談所当たりで見ると 8.9 件で多くはない。

図表 3 - (3) - エ - ⑯ 児童福祉法に基づく児童福祉司指導等の対応状況  
(単位：件)

区 分 \ 年 度	平成 17	18	19	20	21
児童福祉司指導	1,360	1,465	1,574	1,843	1,760
児童委員指導	9	8	4	6	6
児童家庭支援センター指導（委託）	19	17	17	17	26
計（1 児童相談所当たりの件数）	1,388 (7.4)	1,490 (7.8)	1,595 (8.2)	1,866 (9.5)	1,792 (8.9)

(注) 福祉行政報告例（厚生労働省）に基づき当省が作成した。

調査した 36 都道府県等における平成 21 年度の児童福祉司指導等の実施状況をみると、「法令に基づく指導は、保護者との信頼関係を築きにくい」こと等を理由として、その実績が無いところが 4 都道府県等みられた。一方、「児童虐待を理由にした施設入所の場合は、原則として児童福祉司指導の措置をとる」として同指導が積極的に行われている都道府県等もみられるなど児童福祉司指導に関する考え方が各都道府県等によって異なるものとなっていた。

ii) 都道府県知事の保護者に対する勧告については、児童虐待防止法の改正により、平成 20 年 4 月から当該勧告に従わなかった場合には一時保護、施設入所措置その他の必要な措置を講ずるものとされ、当該勧告の位置付けの明確化が図られている。

しかし、平成 17 年度から 21 年度までの児童虐待防止法に基づく勧告の実績は、図表 3 - (3) - エ - ⑰のとおり、21 年度に若干増加しているものの、虐待対応件数からみてもごく僅かとなっている。

図表 3 - (3) - エ - ⑰ 児童虐待防止法に基づく都道府県知事の勧告の実績  
(単位：件、都道府県等)

区 分 \ 年 度	平成 17	18	19	20	21
勧告件数	0	1	2	2	9
勧告の実績のある都道府県等数	0	1	1	2	2

(注) 福祉行政報告例（厚生労働省）に基づき当省が作成した。

調査した 36 都道府県等のうち、平成 17 年度から 21 年度までに児童虐待防止法第 11 条第 3 項に基づく都道府県知事の勧告の実績があるのは 2

都道府県等（2件）となっている。また、勧告の実績がない34都道府県等のうち11都道府県等は、「勧告には強制力も罰則もなくその効果が期待しづらい」、「保護者が指導に従わない場合には職権で被虐待児童の一時保護を行う」等勧告の効果を疑問視する理由を挙げている。

- iii) 平成17年度から21年度の家裁裁判所から都道府県等への保護者に対する指導措置の勧奨勧告の実績は図表3-(3)-エ-⑱のとおり、微増傾向にあるものの、虐待対応件数からみるとその実績は少ない。

図表3-(3)-エ-⑱ 家庭裁判所から都道府県等への保護者に対する指導措置の勧奨勧告の実績

(単位：件、都道府県等)

区 分 \ 年 度	平成17	18	19	20	21
勧奨勧告件数	9	16	31	35	34
勧奨勧告を受けた実績のある都道府県等数	7	11	9	9	8

(注) 福祉行政報告例（厚生労働省）に基づき当省が作成した。

また、調査した36都道府県等のうち、平成17年度から21年度までに家庭裁判所から勧奨勧告を受けて保護者への指導措置を採ったことがあるのは17都道府県等である。このうち13都道府県等の13児童相談所14件について保護者の対応状況を調査したところ、保護者が児童相談所による指導措置を受け入れているものが6件、保護者が指導措置に従わず状況が改善していないものが8件であった。

当省が開催した有識者研究会では、保護者が指導措置に従わない場合に罰則を課すこととした場合は、形式的に指導だけには従うことはあるかもしれないが、実質的な改善にはつながらないのではないかとの意見があった。

- ⑥ 当省の政策評価の途上で、平成23年5月、親権を最長2年停止できること等を内容とする民法の一部を改正する法律と、児童福祉施設の施設長が児童の福祉のために行う措置が親権者の主張に優先すること等を内容とする児童福祉法の一部を改正する法律が成立した。

これら児童虐待防止のための制度の見直しに当たり、厚生労働省において、「社会保障審議会児童部会児童虐待防止のための親権の在り方に関する専

門委員会」が設置され、同専門委員会では、保護者への指導に関し、児童相談所の指導に応じず養育態度を改善しようとする姿勢がみられない者も少なくないとして、保護者に対する指導の在り方に関する検討が行われたところである。同専門委員会報告書（平成 23 年 1 月 28 日）では、今後考えられる対応策として次のこと等が提言されている。

- i) 児童福祉法第 28 条の審判において家庭裁判所から都道府県知事に保護者指導の勧告を行う際に、必要に応じて児童相談所から家庭裁判所に対して、勧告の内容を保護者に伝達するよう上申するなどの運用面での対応を図ることについて検討すべきである。
- ii) 児童福祉法第 28 条のケースに限らず、児童相談所が行う保護者指導一般の実効性を高める観点から、児童相談所が行う保護者指導の好事例等についてまとめるとともに、全国の児童相談所に示す等の取組により、保護者指導の内容を改善するための取組を進めるとともに保護者指導の担い手となる民間団体の支援を進めるべきである。

## ウ 児童相談所と児童養護施設等との連携

### (要旨)

児童相談所運営指針により、児童養護施設等への入所の措置は児童相談所の主要業務の一つであり、その効果的実施のため、児童相談所は、児童養護施設等と十分に連携を図ることとされており、措置中も、児童養護施設等と十分連携を図りつつ、児童及びその家庭環境の状況等を継続して把握するとともに、必要な援助を行うこととされている。

調査した 40 児童相談所における、児童養護施設等との連携状況を把握したところ、その全てで、連絡会議の開催や定期訪問、施設が行う個別のケース検討会議への参画等により、児童養護施設等との間で児童及びその家庭環境に関する情報交換等を実施していた。また、児童養護施設等が自立支援計画を策定するに当たっては、全ての児童相談所が施設に対する助言等を行っており、自立支援計画の見直しの際にも 37 児童相談所で助言等を行っていた。

しかし、調査した 38 児童養護施設等において、児童相談所による支援の実施状況を把握したところ、入所児童について児童相談所が作成する援助指針が児童養護施設等に提供されていないものが 21.9% (1,021 事例中 224 事例)、提供されていても児童の入所から長期間 (30 日以上) を要しているものが 11.3% (771 事例中 87 事例) みられ、児童養護施設等からは児童の生育歴などが分からず自立支援計画の策定に支障が生じているとして、援助指針の早期の提供を望む意見があった。

また、当省の意識等調査結果では、児童養護施設等の担当者の 66.4%が児童相談所による施設入所児童やその保護者への対応について、「不十分」又は「どちらかといえば不十分」と回答しており、その理由としては、「施設入所後の継続的なアセスメントが行われていないから」が 60.1%、次いで「保護者を交えた家族再統合の取組が十分に行われていないと感じるから」が 54.9%、「養育環境の調査等のアセスメントが十分に行われていないと感じるから」が 54.5%となっている。

### (7) 制度の概要

児童相談所運営指針により、児童養護施設等への入所の措置は児童相談所の主要業務の一つであり、その効果的実施のため、児童相談所は、児童養護施設等と十分に連携を図ることとされており、措置中も、児童養護施設等と十分連携を図りつつ、児童及びその家庭環境の状況等を継続して把握するとともに、必要な援助を行うこととされている。

また、施設への入所時には、措置決定通知書に添えて、児童の援助の参考となる情報や援助指針などの資料を児童養護施設等の長に送付することとされており、児童養護施設等では、措置が行われてから児童等の実態把握・評価に基づき自立支援計画を策定するまでの数か月間は、児童相談所の策定した援助指針を自立支援計画として活用し、支援することも差し支えないとされている。

#### (イ) 把握する内容及び手法

児童相談所と児童養護施設等が緊密に連携することは、児童の生育環境や発達状況等に応じた適切な支援を行うことに寄与すると考えられる。

そこで、本政策評価では、児童相談所から児童養護施設等への援助指針の提供などその連携は適時的確に行われているかとの観点から、実地調査及び意識等調査により把握・分析した。

#### (ウ) 把握結果

調査した 40 児童相談所全てで、連絡会議の開催や定期訪問、施設が行う個別のケース検討会議への参画等により、児童養護施設等との間で児童及びその家庭環境に関する情報交換等を実施していた。また、児童養護施設等の自立支援計画の策定に当たっては全ての児童相談所で施設に対する助言等が行われており、自立支援計画の見直しの際にも 37 児童相談所で助言等を行っているなど、児童相談所と児童養護施設等との連携についてはおおむね適切に行われていると考えられる。

しかし、調査した児童養護施設等の入所児童について、児童相談所からの援助指針の提供状況をみると、図表 3 - (3) - エ - ⑱のとおり、調査対象 38 施設の入所児童のうち、21.9% (1,021 事例中 224 事例) の児童について援助指針の提供がなされていない状況がみられ、特に児童養護施設及び乳児院で援助指針が提供されていない割合が高くなっている。

図表 3 - (3) - エ - ⑱ 児童相談所から施設に対する援助指針の提供状況  
(単位:施設、人、件、%)

区 分	調査対象 施設数	入所児童数	援助指針の提供なし	
			施設数	件 数
児童養護施設	18	713(100)	8	183(25.7)
情緒障害児短期治療施設	8	168(100)	3	18(10.7)
乳児院	7	93(100)	5	21(22.6)
児童自立支援施設	5	47(100)	1	2(4.3)
計	38	1,021(100)	17	224(21.9)

(注) 当省の調査結果による。

また、援助指針が提供されたものについて、児童の入所から援助指針の提供までの期間を把握したところ、図表 3 - (3) - エ - ㉑のとおり、入所から援助指針の提供まで 30 日以上を要しているものが 11.3% (771 事例中 87 事例) あり、特に乳児院で長期間を要している状況となっている。

図表 3 - (3) - エ - ㉑ 施設入所から援助指針提供までの期間  
(単位:件、%)

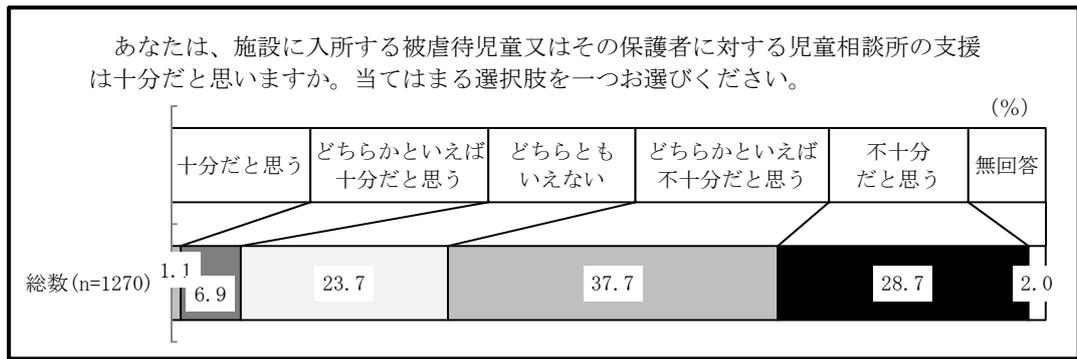
区 分	援助指針の提供時期が分かる事例の総件数	
		入所から援助指針提供までに 30 日以上を要しているもの
児童養護施設	502	63(12.5)
情緒障害児短期治療施設	150	2(1.3)
乳児院	72	22(30.6)
児童自立支援施設	47	0(0.0)
計	771	87(11.3)

(注) 当省の調査結果による。

さらに、調査した児童養護施設等からは、i) 援助指針の提供が遅いこと等から児童の家庭環境や生育歴などが分からず自立支援計画の策定に支障が生じているとの意見や、ii) 児童が入所する際には、児童相談所は、全ての児童に係る援助指針を提供し、児童ごとの課題や支援方法を明確に示してもらいたいとの意見などがあった。

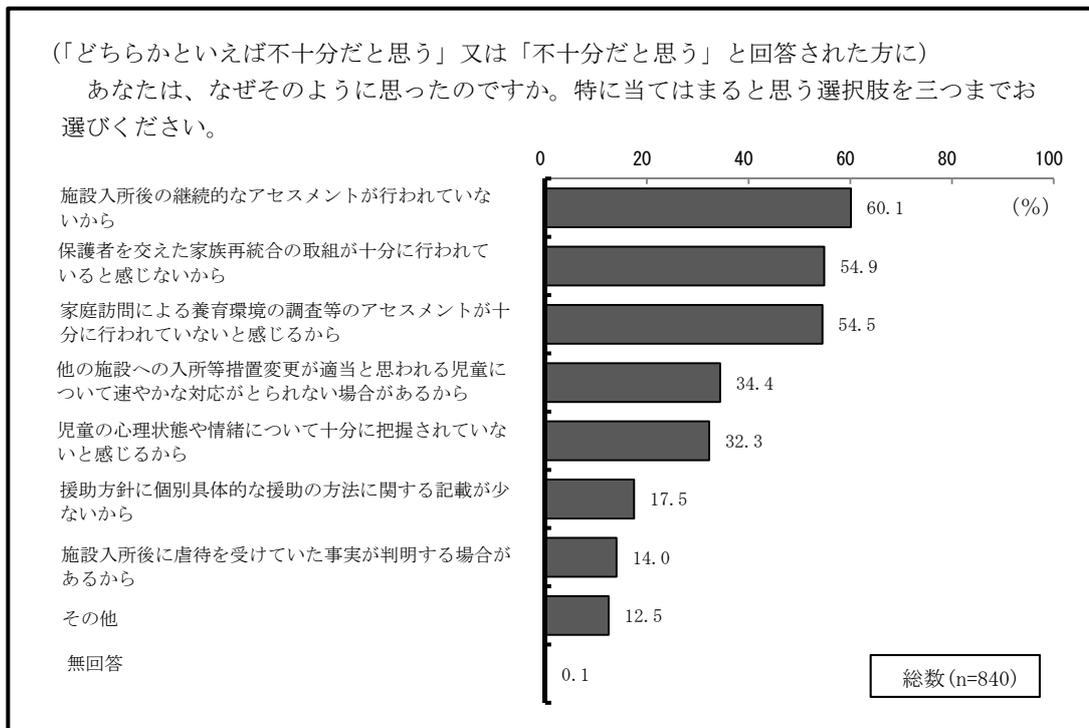
加えて、当省の意識等調査結果では、図表 3 - (3) - エ - ㉑のとおり、児童養護施設等の担当者の 66.4%が児童相談所の入所児童やその保護者への対応について、「不十分」又は「どちらかといえば不十分」と回答しており、その理由としては、図表 3 - (3) - エ - ㉑のとおり、「施設入所後の継続的なアセスメントが行われていないから」が 60.1%と最も多い。

図表 3 - (3) - エー⑳ 児童相談所の支援は十分だと思うか



(注) 1 当省の意識等調査結果による。  
2 割合については、四捨五入による表記のため、合計が 100 にならない。

図表 3 - (3) - エー㉑ 児童相談所の対応が不十分だと思う理由



(注) 当省の意識等調査結果による。

## エ 死亡事例等の検証

### (要旨)

児童虐待防止法第4条第5項により、国及び地方公共団体は、児童虐待による死亡事例等の分析等を行うこととされている。厚生労働省は、社会保障審議会児童部会の下に設置されている事例検証委員会において、死亡事例等の検証を実施し、その結果を公表するとともに、都道府県等に対して都道府県又は市町村が関与していた死亡事例等の検証を行い、その結果を公表することを要請している。

- ① 調査した36都道府県等のうち、平成20年度及び21年度に、都道府県等又は市町村が関与していた死亡事例が、12都道府県等で19事例（検証中又は検証予定としている2都道府県等の8事例を除く。）みられた。このうち、検証を行っていないものが3都道府県等で5事例あり、検証を行っている9都道府県等の14事例のうち、その結果をホームページで公表していないものが5都道府県等で6事例みられた。

当省の政策評価の途上で、厚生労働省は、平成23年7月に都道府県等に対し、「「地方公共団体における児童虐待による死亡事例等の検証について」の一部改正について」（平成23年7月27日雇児総発0727第7号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知）を発出し、死亡事例等の検証の実施及び公表等について、遺漏なく実施するよう要請している。

- ② 調査した36都道府県等において、平成21年度に発生した児童虐待による死亡事例について検証を実施し、ホームページで公表している5事例を確認したところ、過去に事例検証委員会の検証結果で指摘された課題等と同様の指摘が都道府県等の検証結果でも指摘されているなど、過去の検証結果を活用できていないと考えられる状況がみられた。

また、調査した40児童相談所のうち、事例検証委員会の検証結果を活用していないとしているものが2児童相談所みられ、うち1児童相談所については、管轄下で死亡事例が発生している。

### (7) 制度の概要

平成19年の児童虐待防止法の改正により、20年度から、国及び地方公共団体は、児童虐待を受けた児童がその心身に著しく重大な被害を受けた事例の分析を行うとともに、児童虐待の防止等のため、必要な事項についての調査研究及び検証を行うこととされた。

厚生労働省は、平成 17 年度から毎年度、社会保障審議会児童部会の下に設置されている事例検証委員会において、児童虐待による死亡事例の検証を行い、その結果を公表している。

また、厚生労働省は、都道府県等に対して、「地方公共団体における児童虐待による死亡事例等の検証について」（平成 20 年 3 月 14 日 雇児総発第 0314002 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知）を発出し、都道府県又は市町村が関与していた児童虐待による死亡事例や死亡に至らなくとも児童虐待を受けた児童がその心身に著しく重大な被害を受けた事例等について検証を行い、その結果について公表することを要請している。

#### (イ) 把握する内容及び手法

国及び地方公共団体が死亡事例等の検証を行い、その結果を今後の対応にいかしていくことは、児童虐待の防止等に寄与すると考えられる。

そこで、児童虐待による死亡事例等について、地方公共団体で検証が行われ、その結果の公表がされているか、事例検証委員会の検証結果が活用されているか、との観点から、これらの状況を把握・分析した。

#### (ウ) 把握結果

- ① 虐待を受け死亡した児童数について、厚生労働省は、死亡事例等の検証の中で、新聞報道等を基に地方公共団体に対する調査により把握し、公表している。これによると、図表 3 - (3) - エ - ㉓のとおり、死亡児童数は年間 50 人ないし 60 人前後(虐待死)で推移している。

図表 3 - (3) - エ - ㉓ 児童虐待による死亡事例検証における死亡児童数

区 分	第 1 次報告	第 2 次報告	第 3 次報告	第 4 次報告
対象期間	平 15. 7. 1 ～12. 31 (6 か月)	平 16. 1. 1 ～12. 31 (12 か月)	平 17. 1. 1 ～12. 31 (12 か月)	平 18. 1. 1 ～12. 31 (12 か月)
対象死亡事例	25 人 (24 事例)	58 人 (53 事例)	86 人 (70 事例)	126 人 (100 事例)
虐待死	25 人 (24 事例)	50 人 (48 事例)	56 人 (51 事例)	61 人 (52 事例)
心 中	—	8 人 (5 事例)	30 人 (19 事例)	65 人 (48 事例)
区 分	第 5 次報告		第 6 次報告	第 7 次報告
対象期間	平 19. 1. 1 ～20. 3. 31 (15 か月)	平 19. 1. 1 ～3. 31 (3 か月)	平 20. 4. 1 ～21. 3. 31 (12 か月)	平 21. 4. 1 ～22. 3. 31 (12 か月)
対象死亡事例	142 人 (115 事例)	28 人 (25 事例)	128 人 (107 事例)	88 人 (77 事例)
虐待死	78 人 (73 事例)	17 人 (17 事例)	67 人 (64 事例)	49 人 (47 事例)
心 中	64 人 (42 事例)	11 人 (8 事例)	61 人 (43 事例)	39 人 (30 事例)

(注) 1 事例検証委員会報告(第1次から第7次)に基づき当省が作成した。  
 2 表中の「虐待死」については、第1次報告から第6次報告においては「心中以外」と表記されていた。

調査した 36 都道府県等のうち、平成 20 年度及び 21 年度に、都道府県等又は市町村が関与していた児童虐待による死亡事例が、12 都道府県等で 19 事例(検証中又は検証予定としている 2 都道府県等の 8 事例を除く。)みられた。このうち、検証を行っていないものが 3 都道府県等で 5 事例みられ、この 5 事例については、都道府県及び市町村が関与していたものが 1 事例、市町村のみが関与していたものが 4 事例であった。また、検証を行っている 9 都道府県等 14 事例のうち、その結果をホームページで公表していないとしているものが 5 都道府県等で 6 事例みられた。

当省の政策評価の途上で、厚生労働省は、平成 23 年 7 月に都道府県等に対し、死亡事例等の検証を行う検証組織が、検証の中で示した提言に対する都道府県等の取組状況を評価することなどを新たに盛り込んだ、「地方公共団体における児童虐待による死亡事例等の検証について」の一部改正について」を発出し、改めて死亡事例等の検証の実施及び公表等について、遺漏なく実施するよう要請している。

- ② 調査した 36 都道府県等のうち、平成 21 年度に発生した児童虐待による死亡事例について検証を実施し、ホームページで公表している 4 都道府県等の 5 事例を確認したところ、図表 3 - (3) - エ - ㉔及び 3 - (3) - エ - ㉕

のとおり、過去に事例検証委員会の検証結果で指摘された課題等と同様の指摘が都道府県等の検証結果でも指摘されているなど、過去の検証結果を活用できていないと考えられる状況がみられた。

図表 3 - (3) - エ - ㉔ 都道府県等の検証結果と事例検証委員会の検証結果における課題等の重複状況

区分	都道府県等の検証結果において指摘された課題数	左記のうち、過去の事例検証委員会の検証結果と重複していると考えられるもの
事例 1	23	16
事例 2	12	7
事例 3	4	1
事例 4	4	3
事例 5	2	2

(注) 1 当省の調査結果による。

2 「過去の事例検証委員会の検証結果」とは、当該死亡事例の発生以前に行われた事例検証委員会の検証結果のことである（以下同様）。

図表 3 - (3) - エ - ㉕ 都道府県等の検証結果と事例検証委員会の検証結果における課題等の重複の例

都道府県等の死亡事例の検証結果で指摘された課題等	過去の事例検証委員会の検証結果において指摘された課題等と重複していると考えられるもの
医療機関からの情報のとらえ方・アセスメントのあり方	○
要支援事例に係る要保護児童対策地域協議会でのアセスメントのあり方	○
「虐待の疑い」のある事例の進行管理	○
要支援事例に係る保健師の訪問の目的と方法	—
要保護児童対策地域協議会における事案の進行管理	○
要保護児童対策地域協議会の構成メンバー	—
生活保護担当課との連携	○
こんにちは赤ちゃん訪問事業との連携	○
保健所との連携	○
市家庭児童相談室（要保護児童対策地域協議会調整機関）の体制	—
通告がなかったこと	—
養育を支援する地域の関係団体や民間団体等との連携	—

(注) 当省の調査結果による。

調査した 40 児童相談所のうち、2 児童相談所においては、事例検証委員会の検証結果について、活用していないとしている。

また、上記 2 児童相談所のうち 1 か所については、当該児童相談所の管轄下で死亡事例が発生しており、その死亡事例について都道府県等が実施した検証の中で指摘された課題等の中には、過去の事例検証委員会の検証結果で指摘された課題等が含まれている状況がみられた。

## オ 社会的養護体制の整備

### (7) 児童養護施設等の整備

#### (要旨)

児童福祉法第27条第1項第3号により、虐待を受けた児童を保護する必要があると認める場合、都道府県等は、児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設等への入所措置、里親等への委託措置を行うこととされている。

#### a 児童養護施設等の整備等の状況

- ① 児童養護施設等の整備状況について、平成17年度と21年度の状況を比較すると、児童養護施設が558施設、定員3万3,983人から575施設(3.0%増)、定員3万4,569人(1.7%増)に、乳児院が119施設、定員3,690人から124施設(4.2%増)、定員3,794人(2.8%増)に、情緒障害児短期治療施設が27施設、定員1,323人から33施設(22.2%増)、定員1,539人(16.3%増)にそれぞれ増加している。

しかし、調査した40児童相談所において、平成21年度に、一時保護所に入所する児童が、一時保護終了後の受入れ施設がなかったために、同所の原則入所期間である2か月を超えて同所に入所していた例が、15児童相談所(37.5%)で86人みられた。このうち、11児童相談所ではこのような児童は年間5人以下であり、年間6人以上のところは4児童相談所(10.0%)となっている。

- ② 一方、厚生労働省では、虐待を受けた児童が児童養護施設等において、より家庭的な環境で個別的な対応を受けられるようにするための取組(小規模グループケア等)を進めている。平成17年度と21年度の整備状況をみると、小規模グループケア(ユニットケア)は、286か所から458か所(60.1%増)に、地域小規模児童養護施設(グループホーム)は89か所から190か所(113.5%増)に増加しているものの、子ども・子育て応援プランの整備目標(両施設合わせて21年度に845か所)は達成されていない。また、厚生労働省ではこれまで1施設当たりのグループ数の上限の拡大など整備要件の見直しを行っているが、関係団体からは、職員配置の充実や施設の賃借料の補助など制度の拡充を求める意見があった。

#### b 児童養護施設等における職員体制の整備状況

児童養護施設等の職員の配置については、児童福祉施設最低基準により規定されている。例えば、児童養護施設の場合、児童の養護に直接携わる

こととなる児童指導員及び保育士について、i) 満3歳に満たない幼児2人につき1人以上、ii) 満3歳以上の幼児4人につき1人以上、iii) 少年6人につき1人以上とされている。

また、厚生労働省は、入所児童に占める被虐待児童の割合の増加を踏まえ、従前から措置費（入所児童に係る経費）による加算職員の配置を進めており、児童養護施設については、平成11年度から心理療法担当職員及び家庭支援専門相談員が、13年度から個別対応職員（児童指導員等への助言指導や被虐待児童への対応等を行う者）が、それぞれ措置費の対象とされており、これらの職員については、順次対象施設が拡大されてきている。

さらに、これらの職員については、平成23年6月に児童福祉施設最低基準が改正され、一部の施設を除きその配置が義務化されている。

児童養護施設における平成17年度と21年度の各職員の配置状況をみると、心理療法担当職員は329人から469人（42.6%増）に、家庭支援専門相談員は518人から564人（8.9%増）に、個別対応職員は514人から558人（8.6%増）に、それぞれ増加している。

一方、調査した16児童養護施設における入所児童に占める被虐待児童の割合をみると、平成19年度には52.2%（入所児童数1,066人中556人）であったものが、22年度には58.1%（同1,089人中633人）に増加している。また、調査した8情緒障害児短期治療施設では平成19年度には78.1%（同237人中185人）であったものが、22年度には77.6%（同223人中173人）と高い割合で推移している。

このような中、平成23年6月に児童福祉施設最低基準が改正され、個別対応職員等の配置が義務化された。同年7月には児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会が「社会的養護の課題と将来像」を取りまとめ、同基準における児童養護施設の児童指導員等の配置を将来的に少年4人につき1人以上にすること等を提言している。

#### c 情緒障害児短期治療施設の整備等

調査した8情緒障害児短期治療施設における入所児童の状況をみると、施設によって、入所児童に占める被虐待児童の割合、入所児童の平均年齢及び平均入所日数に差がみられるものとなっていた。

また、厚生労働省が情緒障害児短期治療施設の在り方に対する考えを示していないこともあって、中学生以上を受け入れていない施設や小規模グループケアを活用して年齢の高い児童の自活を促すような取組を実施して

いる施設がみられる等入所の対象となる児童や、児童に対するケアへの考え方などが施設によって異なる状況がみられた。

なお、調査した都道府県等の中には、情緒的な問題を抱える被虐待児童の児童養護施設への入所が増加していることへの対応として、情緒障害児短期治療施設の整備ではなく、児童養護施設において軽度の情緒障害児への対応ができるよう、精神科の非常勤医師の配置等による同施設の機能の強化を行っているところがみられた。

#### a 制度の概要

児童福祉法第 27 条第 1 項第 3 号により、虐待を受けた児童を保護する必要があると認める場合、都道府県等は、児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設等への入所措置、里親等への委託措置を行うこととされている。

##### (a) 児童養護施設等の整備等

虐待等を理由に児童を保護する必要があると認める場合に、児童が都道府県等により入所措置される主な施設の種類の種類は、図表 3 - (3) - エー ㉔のとおりである。

図表 3 - (3) - エー ㉔ 主な入所措置施設の種類

施設の名称	入所の対象となる児童
児童養護施設	保護者のない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童（安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、乳児を含む。）
乳児院	乳児（保健上、安定した生活環境の確保その他の理由により特に必要のある場合には、幼児を含む。）
情緒障害児短期治療施設	軽度の情緒障害を有する児童
児童自立支援施設	不良行為をなし、又はなすおそれのある児童及び家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童

(注) 厚生労働省の資料に基づき当省が作成した。

また、母子家庭の自立を促進するために生活を支援する施設として、母子生活支援施設があるが、この施設には、配偶者からの暴力や児童虐待により入所している母子がいる。

厚生労働省では、虐待を受けた児童がより家庭的な環境で個別的な対応を受けやすくなるよう、少人数の地域小規模児童養護施設（注1）の整備（平成12年度から）や、児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設等における小規模グループケア（注2）の実施（平成16年度から）を推進している。

（注1）地域小規模児童養護施設とは、少人数の児童養護施設（定員6人、専任の職員を2人以上配置）であり、児童養護施設に入所している児童のうち、実親の死亡や行方不明等により長期にわたり家庭復帰が見込めない児童を対象に、家庭的な環境の中で生活体験を積むことにより、入所している児童の社会的自立を促進することを目的とした施設である。

（注2）小規模グループケアとは、児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設及び児童自立支援施設において、虐待を受けた児童等に対し、家庭的な環境の中できめ細かなケアを提供するために小規模なグループによるケアを行うものである。児童養護施設の場合、定員は原則6人ないし8人で専任職員が1人加配される（1本体施設につき3か所以上の小規模グループケアの指定を受けている施設では、更に管理宿直等職員を1人加配できる。）。

#### **(b) 児童養護施設等における職員体制**

児童養護施設等の職員の配置については、児童福祉施設最低基準により規定されている。例えば、児童養護施設の場合、児童の養護に直接携わることとなる児童指導員及び保育士については、i) 満3歳に満たない幼児2人につき1人以上、ii) 満3歳以上の幼児4人につき1人以上、iii) 少年6人につき1人以上とされている。

また、厚生労働省では、入所児童に占める被虐待児童の割合の増加を踏まえ、従前から措置費による加算職員の配置を行ってきており、児童養護施設については、平成11年度から心理療法担当職員及び家庭支援専門相談員が、13年度から個別対応職員（児童指導員等への助言指導や被虐待児童への対応等を行う者）が、それぞれ措置費の対象とされており、これらの職員については、順次対象施設が拡大されてきている。

さらに、これらの職員については、平成23年6月に児童福祉施設最低基準が改正され、図表3-(3)-エ-⑳のとおり、一部を除きその配置が義務化されている。

図表 3 - (3) - エ - ㉔ 個別対応職員等の配置基準

区 分	心理療法担当職員	家庭支援専門相談員	個別対応職員
児童養護施設	必置(対象 10 人以上)	必置	必置
乳児院	必置(対象 10 人以上)	必置	必置
情緒障害児短期治療施設	必置(おおむね児童 10 人につき一人以上)	必置	必置
児童自立支援施設	必置(対象 10 人以上)	必置	必置
母子生活支援施設	必置(対象 10 人以上)	—	—

(注) 厚生労働省の資料に基づき当省が作成した。

このような中、平成 23 年 7 月には児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会が「社会的養護の課題と将来像」を取りまとめ、同基準における児童養護施設の児童指導員等の配置を将来的に i) 満 3 歳以上の幼児 3 人につき 1 人以上、ii) 少年 4 人につき 1 人以上にすること等を提言している。

### (c) 情緒障害児短期治療施設の整備等

情緒障害児短期治療施設は、児童福祉法第 43 条の 5 により、軽度の情緒障害を有する児童を、短期間、入所させること等により援助を行う施設とされている。施設には児童精神科等の医師が配置されているほか、心理療法担当職員が他施設よりも手厚く配置され、医療的な観点から生活支援を基盤とした心理治療や援助が行われている。

### b 把握する内容及び手法

虐待を理由に児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設に入所する児童が増えていること、配偶者からの暴力や児童虐待により母子生活支援施設に入所しているケースが多いことから、施設の小規模化の促進や職員体制の整備等によるきめ細かなケアの実施は、児童の心の安定や健全な愛着関係の形成に寄与すると考えられる。

そこで、本政策評価では、被虐待児童の増加に応じた施設の小規模化や職員体制の整備が図られているかとの観点から、実地調査及び意識等調査により把握・分析した。

## c 把握結果

### (a) 児童養護施設等の整備等の状況

- ① 児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設及び母子生活支援施設における施設数及び定員等の推移は、図表3-1(3)-エ-⑳のとおり、児童養護施設、乳児院及び情緒障害児短期治療施設は増加傾向にあるが、児童自立支援施設及び母子生活支援施設は横ばい又は減少傾向にある。

児童養護施設については、子ども・子育てビジョンにおいて、平成26年度までに610か所とする整備目標が掲げられている。

また、情緒障害児短期治療施設については、子ども・子育て応援プランで平成21年度までに全都道府県に整備するとしていた目標は達成されていないものの、施設数は17年度の27施設から21年度には33施設と増加してきている。同施設については、子ども・子育てビジョンにおいて、平成26年度までに47か所とする整備目標が掲げられている。

図表3-(3)-エ-⑳ 児童養護施設等の整備状況と入所率の推移  
(単位：施設、人、%)

区 分		平成17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
児童養護施設	施設数	558 (100)	560 (100.4)	568 (101.8)	567 (101.6)	575 (103.0)
	定員	33,983 (100)	33,878 (99.7)	34,132 (100.4)	34,295 (100.9)	34,569 (101.7)
	年度末 在籍人員	29,850 (100)	29,889 (100.1)	30,199 (101.2)	30,476 (102.1)	30,600 (102.5)
	入所率	87.8	88.2	88.5	88.9	88.5
乳児院	施設数	119 (100)	121 (101.7)	120 (100.8)	123 (103.4)	124 (104.2)
	定員	3,690 (100)	3,742 (101.4)	3,717 (100.7)	3,810 (103.3)	3,794 (102.8)
	年度末 在籍人員	3,008 (100)	3,013 (100.2)	3,004 (99.9)	3,003 (99.8)	2,972 (98.8)
	入所率	81.5	80.5	80.8	78.8	78.3
情緒障害児短期治療施設	施設数	27 (100)	31 (114.8)	32 (118.5)	32 (118.5)	33 (122.2)
	定員	1,323 (100)	1,473 (111.3)	1,501 (113.5)	1,509 (114.1)	1,539 (116.3)
	年度末 在籍人員	892 (100)	1,053 (118.0)	1,092 (122.4)	1,091 (122.3)	1,111 (124.6)
	入所率	67.4	71.5	72.8	72.3	72.2
児童自立支援施設(入所)	施設数	56 (100)	56 (100.0)	56 (100.0)	56 (100.0)	56 (100.0)
	定員	3,931 (100)	3,943 (100.3)	3,798 (96.6)	3,832 (97.5)	3,793 (96.5)
	年度末 在籍人員	1,517 (100)	1,593 (105.0)	1,544 (101.8)	1,546 (101.9)	1,467 (96.7)
	入所率	38.6	40.4	40.7	40.3	38.7
母子生活支援施設	施設数	285 (100)	297 (104.2)	278 (97.5)	278 (97.5)	272 (95.4)
	定員 (世帯数)	5,660 (100)	5,795 (102.4)	5,521 (97.5)	5,543 (97.9)	5,430 (95.9)
	年度末 在籍世帯	4,108 (100)	3,949 (96.1)	4,075 (99.2)	4,031 (98.1)	4,007 (97.5)
	入所率	72.6	68.1	73.8	72.7	73.8
	年度末 在籍人員	10,673 (100)	10,293 (96.4)	10,221 (95.8)	10,036 (94.0)	9,913 (92.9)

(注) 1 福祉行政報告例(厚生労働省)に基づき当省が作成した。  
2 ( )内は、平成17年度を100とした場合の指数である。

しかし、調査した40児童相談所において、平成21年度に、一時保護所に入所する児童が、一時保護終了後の受入れ施設がなかったために、同所の原則入所期間である2か月を超えて同所に入所していた例が、15児童相談所(37.5%)で86人みられた。これらの児童相談所における年間のこのような児童の数をみると、図表3-(3)-エ-㉑のとおり、11児童相談所では5人以下であり、6人以上のところは4児童相談所

(10.0%) となっている。

図表 3 - (3) - エ - ㉨ 年間の入所待ち人数別児童相談所数  
(平成 21 年度) (単位：所)

年間の入所待ち人数	児童相談所数
1 人以上 5 人以下	11
6 人以上 10 人以下	2
11 人以上 20 人以下	1
20 人以上 30 人以下	0
30 人以上	1
計	15

(注) 当省の調査結果による。

なお、児童養護施設等の受入れ先がなかったもののうち、事例の内容が把握できた 61 件について、i) 施設の種類の別に見ると、図表 3 - (3) - エ - ㉩のとおり、児童養護施設が 37 件 (60.7%) と最も多く、ii) 年齢別の別に見ると、図表 3 - (3) - エ - ㉪のとおり、12 歳以上 15 歳未満が 19 件 (31.1%) と最も多い。

図表 3 - (3) - エ - ㉩ 受入れ先がなかった事例 (受入れ先として探した施設の種類の別)  
(単位：件、%)

施設の種類の別	件数
児童養護施設	37 ( 60.7)
情緒障害児短期治療施設	9 ( 14.8)
児童自立支援施設	9 ( 14.8)
知的障害児施設	3 ( 4.9)
里親	2 ( 3.3)
乳児院	1 ( 1.6)
計	61 (100)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 割合については、四捨五入による表記のため、合計が 100 にならない。

図表 3 - (3) - エ - ㉪ 受入れ先がなかった事例  
(年齢階層別の別) (単位：件、%)

施設の種類の別	件数
0 歳以上 3 歳未満	1 ( 1.6)
3 歳以上 6 歳未満	5 ( 8.2)
6 歳以上 9 歳未満	10 ( 16.4)
9 歳以上 12 歳未満	17 ( 27.9)
12 歳以上 15 歳未満	19 ( 31.1)
15 歳以上	9 ( 14.8)
計	61 (100)

(注) 当省の調査結果による。

② 次に、小規模グループケアと地域小規模児童養護施設の整備状況を見ると、図表 3 - (3) - エ - ㉔のとおり、その数は増加しているものの、子ども・子育て応援プランの平成 21 年度までの目標（小規模グループケアと地域小規模児童養護施設合わせて 845 か所）は達成されていない。

なお、子ども・子育てビジョンでは、平成 26 年度までに小規模グループケア 800 か所及び地域小規模児童養護施設 300 か所を整備するとの目標が掲げられている。

図表 3 - (3) - エ - ㉔ 小規模グループケア及び地域小規模児童養護施設の整備状況の推移

(単位：か所、%)

区 分	平成 17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度	目標値 (21 年度)
小規模 グループケア	286	322	357	446	458	845
地域小規模 児童養護施設	89	118	146	171	190	
計	375 (44.4)	440 (52.1)	503 (59.5)	617 (73.0)	648 (76.7)	

(注) 1 厚生労働省の資料に基づき当省が作成した。

2 「目標値」とは、子ども・子育て応援プランにおける 21 年度の目標値である。

3 ( ) 内は、目標値に対する割合である。

また、厚生労働省では、小規模グループケア等の促進に関し、平成 20 年度以降、主に、以下のような整備要件の見直しを図っている。

- i) 平成 20 年 6 月、小規模グループケアについて従来 1 施設 1 グループまでを国庫補助対象としていたものを 2 グループまで拡大
- ii) 平成 22 年 4 月、夜間の管理体制の充実を目的とした管理宿直職員（非常勤）を配置及び一定の要件（小規模グループケアを 5 年以上実施等）の下に 1 施設当たり 3 グループまで補助対象を拡大
- iii) 平成 23 年 4 月、定員要件を従来の「原則 6 人」から「原則 6 人から 8 人」に弾力化を行うとともに、補助対象となるグループ数について一定の要件（施設の小規模化・地域分散化を推進する計画の策定、里親の普及や委託促進に関する支援の実施）の下に 1 施設当たり 6 グループまでに拡大
- iv) 同月、地域小規模児童養護施設における施設本体の入所率の要件（90%を下回らないこと）を廃止

このような整備要件の見直しについて、関係団体からは、職員の配置の充実や小規模グループケアを行う家屋を賃貸する場合の賃借料の補助など制度の拡充を求める意見があった。

### (b) 児童養護施設等における職員体制の整備状況

児童養護施設等における個別対応職員数等の推移は、図表3-(3)-エ-③のとおり、例えば、児童養護施設における平成17年度と21年度の各職員の配置状況をみると、心理療法担当職員は329人から469人(42.6%増)に、家庭支援専門相談員は518人から564人(8.9%増)に、個別対応職員は514人から558人(8.6%増)に、それぞれ増加している。特に児童養護施設の個別対応職員や家庭支援専門相談員については、おおむね各施設に一人ずつ配置されている状況となっている。

図表3-(3)-エ-③ 個別対応職員数等の推移

(単位：施設、人)

区 分		年 度				
		平成17	18	19	20	21
児童養護施設	施設数	558	560	568	567	575
	心理療法担当職員	329	372	411	443	469
	家庭支援専門相談員	518	520	551	563	564
	個別対応職員	514	510	542	551	558
乳児院	施設数	119	121	120	123	124
	心理療法担当職員	17	39	40	48	47
	家庭支援専門相談員	114	115	114	117	123
	個別対応職員	-	-	-	-	53
情緒障害児 短期治療施設	施設数	27	31	32	32	33
	家庭支援専門相談員	21	26	27	28	30
	個別対応職員	23	27	26	27	29
児童自立 支援施設	施設数	56	56	56	56	56
	心理療法担当職員	-	15	17	20	49
	家庭支援専門相談員	35	37	38	38	39
	個別対応職員	35	35	38	36	37
母子生活 支援施設	施設数	285	297	278	278	272
	心理療法担当職員	53	62	70	63	20
	個別対応職員	105	111	93	103	117

(注) 厚生労働省の資料に基づき、本省が作成した。

一方、調査した児童養護施設等における入所児童(世帯)に占める虐待児童(世帯)は、図表3-(3)-エ-④のとおり、特に児童養護施設、乳児院及び母子生活支援施設において増加傾向にあり、情緒障害児短期治療施設では、80%前後と高い割合で推移している。

図表 3 - (3) - エ - ㉔ 虐待経験のある児童の割合の推移

(単位：人、%)

区 分		年 度			
		平成 19	20	21	22
児童養護施設 (16 施設)	入所児童数	1,066	1,102	1,088	1,089
	虐待経験者数	556 (52.2)	607 (55.1)	627 (57.6)	633 (58.1)
乳児院 (7 施設)	入所児童数	214	218	222	213
	虐待経験者数	77 (36.0)	80 (36.7)	86 (38.7)	93 (43.7)
情緒障害児 短期治療施設 (8 施設)	入所児童数	237	235	223	223
	虐待経験者数	185 (78.1)	187 (79.6)	179 (80.3)	173 (77.6)
児童自立支援 施設 (5 施設)	入所児童数	216	185	216	154
	虐待経験者数	90 (41.7)	86 (46.5)	97 (44.9)	54 (35.1)
母子生活支援 施設 (6 施設)	入所世帯数	117	114	124	132
	虐待経験世帯数	25 (21.4)	37 (32.5)	39 (31.5)	56 (42.4)

(注) 1 当省の調査結果による。いずれも各年度当初の状況である。

2 ( ) 内は構成比である。

### (c) 情緒障害児短期治療施設の整備等

情緒障害児短期治療施設に入所する被虐待児童の割合は、全国情緒障害児短期治療施設協議会資料によると、平成8年には35.4%であったものが18年度には68.3%と増加している。

調査した8情緒障害児短期治療施設における入所児童の状況をみると、図表3-(3)-エ-㉕のとおり、施設によって、入所児童に占める被虐待児童の割合、入所児童の平均年齢及び平均入所日数に差がみられるものとなっていた。

図表 3 - (3) - エ - ㉕ 情緒障害児短期治療施設の現状

区 分	平均	最高値	最低値
入所児童に占める被虐待児童の割合	75.0%	95.8%	38.5%
入所児童の平均年齢	12.0 歳	13.4 歳	9.1 歳
入所児童の平均入所日数	688.7 日	1,096.4 日	481.8 日
5年以上入所している児童の割合	6.7%	18.8%	0%
最長入所日数 (施設別)	2,289 日	3,564 日	1,500 日

(注) 当省の調査結果による。いずれも平成22年度の調査日現在の状況である。

また、厚生労働省が情緒障害児短期治療施設の在り方に対する考えを示していないこともあって、依然として中学生以上を受け入れていない施設(注)がある一方で、小規模グループケアを活用して年齢の高い児

童の自活を促すような取組を実施している施設もみられる等入所の対象となる児童や、児童に対するケアへの考え方などが施設によって異なる状況がみられた。

さらに、「子どもの権利を擁護し養育条件を高めるためには」（平成 22 年 10 月社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国児童養護施設協議会）において、各情緒障害児短期治療施設の特徴は様々で、画一的ではなく、例えば、精神科病院等に併設され医療が中心の施設（病院（医療）型）や、不登校児童を中心に特別支援学校等を併設して寄宿舎のような役割を果たしている施設（学校型）などがみられるとされている。

このようなことから、情緒障害児短期治療施設の在り方が明確になっているとは言い難いものと考えられる。

（注）情緒障害児短期治療施設は、昭和 37 年に児童福祉法において制度化されており、当初は、軽度の非行児童等を主たる対象とし、対象の年齢も「おおむね 12 歳まで」とされていた。しかし、中学生の不登校の急激な増加により、平成 10 年度には法改正により年齢制限が見直され、18 歳未満が入所の対象とされた。

なお、調査した児童養護施設 18 施設のうち、本来、情緒障害児短期治療施設に入所した方がよいと考えられる児童がいる又はいたとする施設が 8 施設みられた。この 8 施設で把握できた 24 事例について、医療的な対応の状況、その他対応に苦慮している状況等について把握したところ、12 事例において投薬、通院等の対応が行われていたものの、その他の事例においては、パニック時のケアや自傷防止のための見守りの強化等様々な対応が求められている状況となっていた。

調査した都道府県等の中には、情緒的な問題を抱える被虐待児童の児童養護施設への入所が増加していることへの対応として、情緒障害児短期治療施設の整備ではなく、児童養護施設において軽度の情緒障害児童への対応ができるよう、精神科の非常勤医師の配置等による同施設の機能の強化を行っているところがみられた。

#### 【参考事例—東京都—】

東京都では、近年、児童養護施設に虐待を受けた児童の入所が増加している（平成 20 年度で 56.0%）ことに加え、虐待を受けた児童は、情緒的な問題（パニック、対人関係不調等）や精神・発達的問題（精神の病気、発達障害等）を有している場合が多いことから、これらの状態の悪化・重篤化を防ぐことを目的として、平成 19 年度より「専門機能強

化型児童養護施設」事業を実施している（平成 22 年度予算 5 億 7 千万円、同年 12 月 1 日現在で 52 施設中 37 施設が同事業を実施）。

本事業では、児童養護施設に精神科医等の非常勤医師及び心理療法等を行う治療指導担当職員を配置（各 1 人）し、治療的・専門的なケアを実施するほか、個別ケア職員を手厚く配置（8 人以下のユニットの場合、個別ケア職員 1 人を加配）し、児童に対する支援体制の充実を図っている。この結果、調査した専門機能強化型児童養護施設（定員 52 人、ユニット数 5）における児童指導員・保育士と児童の割合は 2.6 人：1 人（定員 96 名ユニット数 14 の他県施設では 4 人：1 人）となっている。

## (イ) 里親委託の推進

### (要旨)

里親は、虐待を受けた児童を受け入れる措置先の一つであり、i) 養子縁組を目的とせずに養育する養育里親、ii) 専門的ケアが必要な児童を養育する専門里親、iii) 養子縁組を目的とした養子縁組里親などがある。

子ども・子育て応援プランにおいては、施設整備等と並んで、里親登録の促進及び里親委託率の向上に関する目標値が設定されている。厚生労働省は、里親の普及と委託の促進を目的とした里親支援機関事業を実施しているほか、「里親委託ガイドライン」(平成23年3月30日雇児発0330第9号雇用均等・児童家庭局長通知)を策定し、保護者による養育が不十分であることなどにより家庭での養育が困難な児童の養護について、里親委託を優先して検討することを原則とすべきとの方針を示している。

児童が委託されている里親(以下「委託里親」という。)の数及び里親に委託されている児童(以下「委託児童」という。)の数を平成17年度と21年度で比較すると、委託里親数は2,370世帯から2,837世帯に、委託児童数は3,293人から3,836人にそれぞれ増加している。また、専門的なケアを必要とする児童を受託する専門里親は、平成17年度の322世帯から21年度には548世帯に増加し、子ども・子育て応援プランにおける目標(21年度までに500世帯)も達成されている。

しかし、認定及び登録された里親の約6割が未委託となっており、その理由については、従来、里親の登録には有効期限が設けられていなかったため、里親が高齢化していることが一因であるとの指摘がみられたが、厚生労働省は未委託里親の実態を把握していない。

また、里親等委託率(注)は、平成21年度で10.8%と子ども・子育て応援プランの目標(15.0%)を下回っている状況がみられた。これを都道府県別にみると、最も高いところは32.5%、最も低いところは4.6%と較差がみられた。

(注) 里親等委託率=里親・ファミリーホーム委託÷(児童養護施設・乳児院入所+里親・ファミリーホーム委託)×100

なお、ファミリーホームとは、児童5人又は6人に対し3人以上の養育者を置いて児童の養育を行う施設。平成21年度から制度化されている。

さらに、里親の普及、里親委託の促進のために厚生労働省が実施している里親支援機関事業について、都道府県等別に同事業の実施の前後での認定及び登録里親数と里親等委託率を比較したところ、事業実施後にいずれも必ずしも伸びていない状況となっている。

## a 制度の概要

里親は、虐待を受けた児童を受け入れる措置先の一つであり、養育里親、専門里親、親族里親及び養子縁組里親の4種類がある。概要は図表3-(3)-エ-③⑥のとおりである。

図表3-(3)-エ-③⑥ 里親の種類とその概要

種類	概要
養育里親	保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童（以下「要保護児童」という。）を養育することを希望する者
専門里親	被虐待経験などから心理的外傷を受け又は問題行動があり、保護者に監護させることが不相当で、専門的ケアが必要であると診断された児童を養育する者。養育里親として3年以上の委託児童の養育の経験等が必要であり、原則として2年以内の期間で委託する。
親族里親	要保護児童の扶養義務者及びその配偶者である親族であって、現に監護する保護者が行方不明・死亡・疾病・拘禁等の状態になったことにより、当該児童の養育を希望する者
養子縁組里親	養子縁組によって養親となることを希望する者

(注) 厚生労働省の資料に基づき当省が作成した。

里親を希望する者は、都道府県に申し込み、研修の受講や訪問調査、都道府県の児童福祉審議会による審査等を経て、都道府県知事による認定を受ける。養育里親及び専門里親については、その後、都道府県に登録申請し、登録されることとなる。

また、都道府県等は里親の普及に関する広報や研修、里親登録及び里親委託等を行っており、厚生労働省は、里親の普及及び里親委託の推進を図るため、平成20年度から里親支援機関事業（里親制度の普及啓発、里親に対する研修、里親委託推進員の配置等）を実施している（国が2分の1、都道府県等が2分の1を負担）。

さらに、厚生労働省は、平成23年3月に、「里親委託ガイドライン」を策定し、保護者による養育が不十分であることなどにより家庭での養育が困難な児童の養護について、里親委託を優先して検討することを原則とすべきの方針を示している。

## b 把握する内容及び手法

虐待を受けたことなどにより、家庭での養育が困難又は受けられなくなった児童が里親委託により家庭での生活を通じて養育が行われることは、児童

の心の安定や健全な愛着関係の形成に寄与すると考えられる。また、虐待対応件数の増加に伴い、社会的養護体制の基盤整備を進めるために、既存の児童養護施設等の小規模化を進める一方で、里親による家庭的養護の受け皿を充実させることが重要となっている。

そこで、本政策評価では、里親の普及や委託の促進が進んでいるかとの観点から、実地調査により把握・分析した。

### c 把握結果

#### (a) 委託里親数、委託児童数等の推移

- ① 委託里親数及び委託児童数を平成 17 年度と 21 年度で比較すると、図表 3-(3)-エ-⑳ のとおり、委託里親数は 2,370 世帯から 2,837 世帯に、委託児童数は 3,293 人から 3,836 人にそれぞれ増加している。

図表 3-(3)-エ-㉑ 委託里親数及び委託児童数の推移

(単位:世帯、人)

区 分	平成 17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度
委託里親数	2,370	2,453	2,582	2,727	2,837
委託児童数	3,293	3,424	3,633	3,870	3,836

(注) 福祉行政報告例(厚生労働省)に基づき当省が作成した。

また、専門的なケアを必要とする児童を受託する専門里親は、図表 3-(3)-エ-㉒ のとおり、平成 17 年度の 322 世帯から 21 年度には 548 世帯に増加し、子ども・子育て応援プランにおける目標(21 年度までに 500 世帯)も達成されている。

図表 3-(3)-エ-㉓ 専門里親登録者数の推移

(単位:世帯)

区 分	平成 17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度
専門里親登録者数	322	384	428	495	548

(注) 福祉行政報告例(厚生労働省)に基づき当省が作成した。

しかし、図表 3-(3)-エ-㉔ のとおり、認定及び登録された里親のうち、実際に児童が委託されている里親は約 4 割で、約 6 割が未委託となっている。

図表 3 - (3) - エ - ㉞ 里親の認定及び登録と委託の状況

(単位:世帯、%)

区 分	平成 17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度
認定及び登録里親数(A)	7,737	7,882	7,934	7,808	7,180
委託里親数(B)	2,370	2,453	2,582	2,727	2,837
委託里親の割合(B÷A)	30.6	31.1	32.5	34.9	39.5

(注) 1 福祉行政報告例(厚生労働省)に基づき当省が作成した。

2 「認定及び登録里親数」には、養育里親及び専門里親については登録里親数が、親族里親及び養子縁組里親については認定里親数が計上されている。

委託里親の割合が低いことについて、調査した児童相談所の中には、認定及び登録された里親に占める委託里親の割合は 36%程度であるが、週末など一時的に児童を委託されたものを含めると、認定及び登録里親全体の 6 割程度は何らかの活動を行っているとしているところもみられた。

また、「児童養護施設入所児童等調査」(厚生労働省)による委託里親の年齢をみると、図表 3 - (3) - エ - ㉟のとおり、例えば里母では、平成 9 年度には 40 歳以上 49 歳以下が 48.1%で最も多く、次いで 50 歳以上 59 歳以下が 29.3%であったのに対し、19 年度には 40 歳以上 49 歳以下が 31.5%と減少し、50 歳以上 59 歳以下が 38.0%と上昇している。さらに 60 歳以上も平成 9 年度の 8.5%から 19 年度には 20.5%に上昇している状況がみられた。調査対象機関からは、従来、里親の登録には有効期限が設けられていなかったため、里親が高齢化しており、そのことが、委託里親の割合が低い一因であるとの指摘がみられた。

しかし、厚生労働省は、委託されていない里親に関する未委託の原因を分析するための調査を行っていない。

図表 3 - (3) - エ - ④ 委託里親の年齢の推移

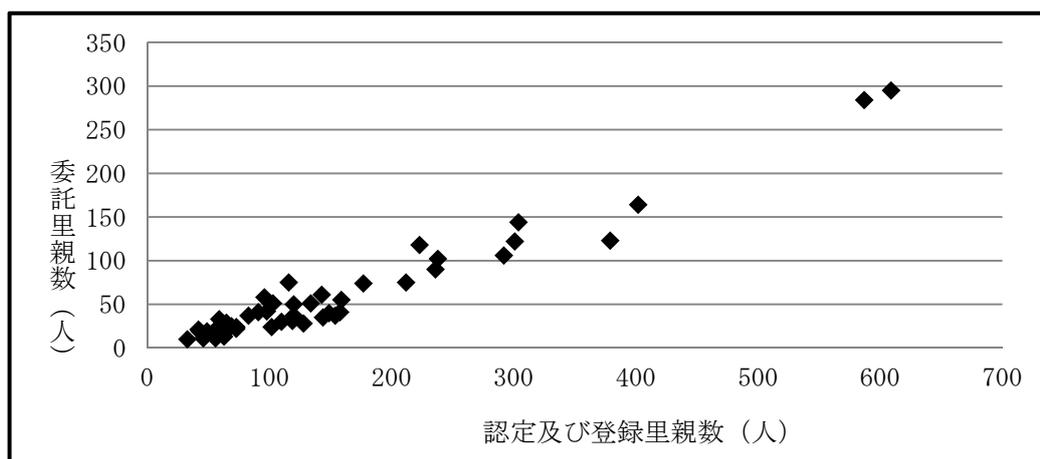
(単位: 人、%)

区分	調査年度	30歳未満	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60歳以上	その他(不詳等)	計
里父	平成9年度	0 (0)	130 (7.5)	656 (37.9)	684 (39.5)	213 (12.3)	48 (2.8)	1,731 (100)
	14年度	3 (0.2)	107 (5.5)	617 (31.5)	827 (42.2)	316 (16.1)	88 (4.5)	1,958 (100)
	19年度	12 (0.5)	148 (5.6)	599 (22.8)	1,024 (39.0)	621 (23.6)	222 (8.5)	2,626 (100)
里母	平成9年度	10 (0.6)	214 (12.4)	833 (48.1)	507 (29.3)	147 (8.5)	20 (1.2)	1,731 (100)
	14年度	5 (0.3)	196 (10.0)	780 (39.8)	733 (37.4)	226 (11.5)	18 (0.9)	1,958 (100)
	19年度	26 (1.0)	195 (7.4)	828 (31.5)	999 (38.0)	538 (20.5)	40 (1.5)	2,626 (100)

(注) 1 児童養護施設入所児童等調査(厚生労働省)に基づき当省が作成した。  
2 割合については、四捨五入による表記のため、合計が100にならない場合がある。

都道府県別の「認定及び登録里親数」と「委託里親数」の相関をみると、相関係数は、平成20年度0.95、21年度0.97と高い相関がみられ、里親制度の積極的な普及・促進策を講じて認定及び登録里親数を増やすことは、委託里親数を増やすことにもつながるものと考えられる。

図表 3 - (3) - エ - ④ 都道府県別の「認定及び登録里親数」と「委託里親数」との相関(平成21年度)



(注) 当省の調査結果による。

なお、子ども・子育てビジョンでは、平成26年度までに、専門里親登録者数を800世帯とするほか、養育里親登録者数を8,000世帯とすることを目標としている。

- ② 社会的養護の下にある児童に占める里親等委託の割合（里親等委託率）は、図表3-(3)-エ-⑫のとおり、平成21年度は10.8%であり、子ども・子育て応援プランの目標（同年度15.0%）を下回っている状況がみられた。

図表3-(3)-エ-⑫ 児童の里親等への委託状況

(単位:人、%)

区 分	年 度				
	平成17	18	19	20	21
社会的養護を受ける児童の人数（児童養護施設、乳児院、里親委託、ファミリーホーム委託の合計数）(A)	36,151	36,326	36,836	37,349	37,627
里親に委託されている児童数(B)	3,293	3,424	3,633	3,870	3,836
ファミリーホームに委託されている児童数(C)	-	-	-	-	219
社会的養護の下にある児童に占める里親等委託の割合（里親等委託率） {(B+C)÷(A)}	9.1	9.4	9.9	10.4	10.8

(注) 福祉行政報告例（厚生労働省）に基づき当省が作成した。

里親等委託率を都道府県別にみると、図表3-(3)-エ-⑬のとおり、最も高いところは32.5%（新潟県）、最も低いところは4.6%（愛媛県）と都道府県によって較差がみられた。

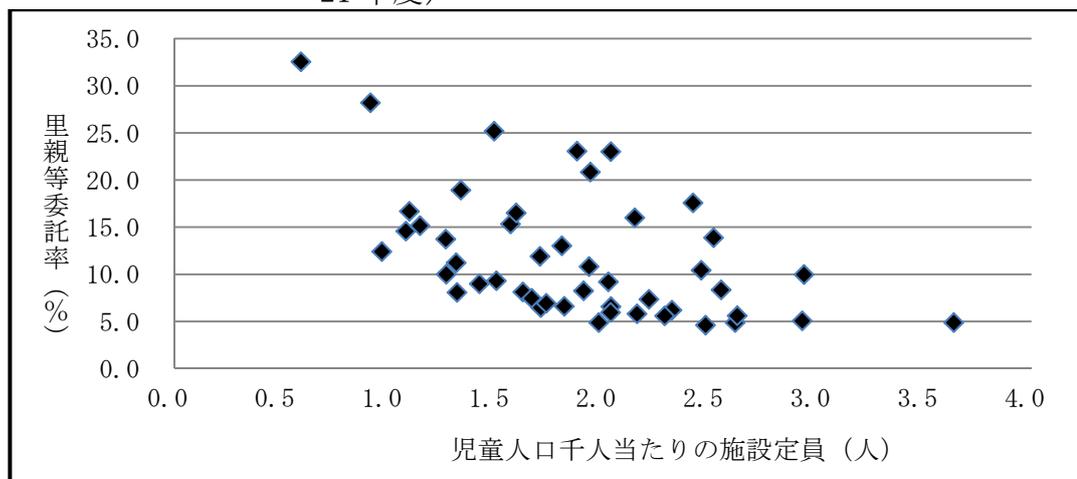
図表3-(3)-エ-⑬ 都道府県別の里親等委託率（平成21年度）

No.	里親等委託率の高い都道府県		里親等委託率の低い都道府県	
1	新潟県	32.53%	愛媛県	4.60%
2	滋賀県	28.20%	高知県	4.87%
3	沖縄県	25.18%	京都府	4.87%
4	山梨県	23.05%	長崎県	4.88%
5	北海道	20.84%	鹿児島県	5.06%

(注) 福祉行政報告例（厚生労働省）に基づき当省が作成した。

都道府県における「児童人口千人当たりの児童養護施設及び乳児院の定員」と「里親等委託率」の相関関係をみると、相関係数は、平成20年度-0.56、21年度-0.55であり、施設の定員が少ないほど里親等委託率が高くなる傾向がみられた。

図表 3 - (3) - エ - ④ 都道府県別の「児童人口千人当たりの児童養護施設及び乳児院の定員」と「里親等委託率」との相関(平成 21 年度)



(注) 当省の調査結果による。

なお、子ども・子育てビジョンでは、平成 26 年度までに、里親等委託率を 16%とすることを目標としている。

ちなみに、諸外国の里親への委託率をみると、オーストラリア 91.5%、アメリカ 76.7%、イタリア 62.1%、イギリス 60.0%、カナダ 58.5%、フランス 53.0%、デンマーク 42.4%、ドイツ 28.7%等となっている。(注)

(注) 本数値は厚生労働省の資料に基づく 2000 年前後の状況である。また、里親委託の概念は諸外国によって範囲が異なる（例えば、親族が児童を預かる場合や短期間児童を預かる場合、小規模なグループ形態で児童を養育する場合を里親に含むか否かが国により異なる等）。

#### (b) 里親支援機関事業の実施状況と里親等委託率の関係

平成 20 年度から開始された里親支援機関事業（里親制度普及促進事業及び里親委託推進・支援等事業の 2 事業）及び前身事業（経過措置として 22 年度まで実施された里親支援事業及び里親委託推進事業の 2 事業）の実施状況をみると、21 年度では、67 都道府県等のうち 66 都道府県等でいずれかの事業が実施されている。

このうち、平成 21 年度から里親制度普及促進事業又は里親委託推進・支援等事業を実施した都道府県等（各 2 都道府県等）について、事業の実施前後の状況をみると、図表 3 - (3) - エ - ④⑤及び 3 - (3) - エ - ④⑥のとおり、事業実施後の認定及び登録里親数と里親等委託率は必ずしも伸びていない状況となっている。

図表 3 - (3) - エ - ④⑤ 平成 21 年度から里親制度普及促進事業を実施した都道府県等における認定及び登録里親数（20 年度と 21 年度を比較）

区 分	認定及び登録里親数	
	平成 20 年度	21 年度
山口県	133 世帯	119 世帯
千葉市	37 世帯	44 世帯

（注）福祉行政報告例（厚生労働省）に基づき当省が作成した。

図表 3 - (3) - エ - ④⑥ 平成 21 年度から里親委託推進・支援等事業を実施した都道府県等における里親等委託率（20 年度と 21 年度を比較）

区 分	里親等委託率	
	平成 20 年度	21 年度
川崎市	23.9%	21.8%
広島県	7.1%	7.6%

（注）福祉行政報告例（厚生労働省）に基づき当省が作成した。

### (c) 地方公共団体における里親の普及及び委託の促進の取組

福岡市では、認定及び登録里親数が平成 16 年度の 43 人から 21 年度は 73 人に、委託里親数が 20 人から 38 人に、里親等委託率が 6.9%から 20.9%に、それぞれ大幅に増加している。

この背景について、福岡市では、平成 16 年度頃から県内の児童養護施設に全く空きがなく、他の九州各県の空いている施設に児童を措置する状況となっていたことから、これを打開するために里親を増やすこととしたとしている。

また、里親の開拓に当たっては、児童相談所だけの取組では限界があると考えて、NPO法人に業務を委託し、フォーラムや講演会の開催などの里親制度の普及促進やフォーラム等の参加者を中心にアンケートを行うほか、里親と里親希望者との交流の場である里親サロンを開催するなど里親登録を促進するための積極的な取組が行われている。

さらに、福岡市では、児童相談所における里親支援の体制整備も積極的に行っており、里親担当の部署に平成 17 年度から里親に対する養育相談などを行う里親対応専門員（嘱託）を 1 人、18 年度に係員を 1 人、さらに 22 年度には里親対応専門員（嘱託）を 1 人増員している。