

# 刑事政策の課題としての児童虐待 —警察の関与の観点から

研究代表者

東海大学大学院、実務法学研究科

柑本美和

共同研究者

上智大学名誉教授

町野朔

上智大学名誉教授

岩瀬徹

東北大学、法学研究科

水野紀子

十文字学園大学、人間生活学部

栗原直樹

東京経済大学、現代法学部

橋爪幸代

武蔵野大学、人間科学部

小西聖子

帝京科学大学医療科学部医療福祉学科

和田一郎

藤田・戸田法律事務所

藤田香織

## 1. はじめに—日本の課題

日本の児童虐待対策は、1947（昭和22）年に成立した「児童福祉法」によって行われてきた。その仕組みは、都道府県の設置する児童相談所が被虐待児童の保護と保護者の指導を行い、親の意思に反して児童を保護（児童福祉法28条）する場合には家庭裁判所の承認を必要とするという、行政的措置中心で、例外的に司法の側面援助的機能に期待するというものである。2000（平成12）年に「児童虐待の防止等に関する法律」（以下、児童虐待防止法という）が成立し、その後、同法及び児童福祉法の数次の改正によって、児童保護のため

の介入の強化、親の支援、臨検・捜索の制度導入、地域ネットワークの整備等の措置がとられてきたが、児童相談所が児童保護を実行し、司法関与・警察関与をミニマムなものとして認める体制には大きな変更はない。

しかし、増え続ける虐待の通告件数を前に、我が国では、児童保護に関する児相相談所の広範な裁量権に対して、刑事司法関与の必要性が強く求められ、児童の保護のためには、より一層、警察が積極的に関与すべきであるという主張が見られるようになってきた。平成22年6月に発生した「大阪ネグレクト死」事件では、児童相談所が虐待通報を受けていながら適時に児童を保護す

ることができなかったが、児童保護の場面において、警察も通告先とする必要性、児相と警察との情報共有のあり方、警察の立入権の必要性などが議論されるようになったのである。

また、2016年3月に日本小児科学会によって、虐待死の可能性のある15歳未満の子どもが、厚生労働省集計の3倍超の可能性があると指摘されたことにより、専門の検視制度を整備する等して、死因究明をより一層図り、虐待・虐待死の発見を促進する必要性が指摘されている。

その上で、虐待者に対しては、再虐待を防ぐための指導の義務付け、適正な処罰が求められることになる。

つまり、現在の我が国では、虐待の発見、被虐待児の保護、虐待者への処罰に、刑事司法が積極的な役割を果たすべきことを期待されているのである。

以上のような問題意識から、本研究は、特に以下の4点について重点的に検討を行った。

(1) 児童虐待に対する初動態勢の重要性に鑑み、児童の安全確認・保護のために、法律上、あるいは運用上、警察がどのような役割を果たすべきかを明らかにする。

(2) わが国では、児童虐待を専門とする医療関係者によれば、数多くの虐待死が、事故死等として処理されると言われる。医師による異状死体の届出（医師法21条）、検察官・警察官による（代行）検視（刑事訴訟法229条）に加え、児童死亡審査を制度として組み込むべきか否かを明らかにする。

(3) 児童保護手続きの過程において、虐待親に対し、裁判所の命令として、行動変容プログラムを受講させるべきか、その際の仕組みはどうすべきか、他方、刑事手続の俎上に上った加害者について、どのような処遇を講じるべきかを明らかに

する。

#### (4) 虐待の事後検証のあり方

現行制度の問題点を洗い出すための虐待による死亡事例、重症事例の事後的検証について、何が十分で何が不十分であるのかを明らかにする。

## 2. 研究会の開催

本研究では、重点的に検討を行う項目に関しては、各問題に最も精通した外部講師を招いて研究会を開催し、現状の正確な把握、問題点の抽出に努めた。研究会の記録は次の通りである。

2015年10月4日『警察における児童虐待への取り組みの現状』警察庁生活安全局少年課課長補佐 田中敏雄氏

2016年4月16日『養育行動の脳科学と虐待者への治療的支援』理化学研究所 脳科学総合研究センター 親和性社会行動研究チーム チームリーダー 黒田公美先生

2016年6月11日『児童虐待対応の現状—児童相談所常勤弁護士の立場から』名古屋市中央児童相談所 常勤弁護士 橋本佳子先生

2016年8月6日『病院と児相・警察との連携および子供の死亡検証について』総合病院国保旭中央病院小児科部長 仙田昌義先生

上記の他、日本弁護士会子どもの権利委員会に所属し、厚生労働省社会保障審議会児童部会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」の委員を務められた弁護士の方々に、国会で審議されていた児童福祉法改正案・児童虐待防止法改正案についてお話を伺い、現行の児童福祉法、児童虐待防止法の問題点についての検討を行っ

た。

### 3. 国内実地調査の実施

児童虐待分野において刑事司法関与が積極的に行われている香川県高松市、高知県高知市を訪問し、その取り組みについて話を伺った。聞き取り調査にご協力くださった方々には、お忙しい中、こちらの質問に真摯にお答えくださり、本研究に有益な示唆を多く頂いた。ここに記して感謝申し上げる次第である。

(高松市 2015年10月20-21日)

香川大学法学部	平野美紀教授
広島高等検察庁〈現在〉	酒井邦彦検事長
香川県子ども女性相談センター	岡悦子所長
香川県子ども女性相談センター	増本一浩次長
香川県西部子ども相談センター	合田真知子 所長

(高知市 2016年7月28-29日)

高知大学 副理事	藤本富一教育学部教授
高知県中央児童相談所	福留利也所長
高知県中央児童相談所	川西高志市町村支援専門監
高知県立希望が丘学園	國藤尚也学園長
高知聖園天使園	谷本恭子園長
高知聖園天使園	畠山和香家庭支援専門相談員

### 4. 海外実地調査の実施

2016年8月22日から26日まで、2014年に「児童虐待犯罪の処罰等に関する特例法」を制定し児童虐待に対する刑事的対応の強化を行った韓国を訪問し、インタビュー調査を行った。本調査に関しては、視察先への依頼など全てに

わたり、李好均 (Ho Kyoon Lee) 前中央児童保護専門機関長のお力をお借りした。李先生のご人脈とご尽力がなければ、この視察は実現不可能であった。ここに記して感謝の念を表したい。また、趙晟容 (Sung-Yong Cho) 韓日法律問題研究所所長には、翻訳等の労をとっていただいた。さらに、法務省大臣官房審議官(刑事局担当)加藤俊治氏、那覇地検次席検事兼福岡高検那覇支部検事 白井智之氏、在大韓民国日本国大使館一等書記官 小池忠太氏にも韓国法務部への仲介の労をとっていただいた。ここに感謝申し上げる次第である。

以下、本視察から得られた情報を元に研究者らがまとめた「韓国の児童虐待対応の現状」を報告する。なお、多くの貴重な情報を得られたのは、朴貞韶氏(梨花女子大学通訳翻訳大学院講師)の正確かつ的確な通訳のお陰でもあったことを申し添える。

(視察日程)

8月22日	保健福祉部児童権利課 韓国保健社会研究院
8月23日	中央児童保護専門機関 城北児童保護専門機関
8月24日	ソウル家庭法院 ソウル大学付属病院
8月25日	警察庁 地域児童センター中央支援団
8月26日	女性家族部家族政策課 法務部女性児童人権課

#### (1) 韓国の児童保護専門機関と日本の児童相談所との比較から (栗原直樹)

児童虐待に対応する第一線の児童福祉機関は

日本では児童相談所であるが、韓国では全国に57ヶ所設置されている児童保護専門機関である。ソウル市内の機関へのヒアリングから日本の児童相談所（以下、児相）との差異を比較したい。

韓国の児童相談所はかつて6~7か所設置されていたが、現在は公立が2か所である。ここは「相談指導」のみで、日本の児相のような一時保護、措置機能はない。他に民間の児童相談機関は多数存在するが、最終的な施設入所、里親委託等は各自治体による行政措置である。この業務は行政機関から委託を受けた民間機関が運営する家庭委託支援センターが行う（全国16か所）。

#### ア. 法的根拠と児童虐待への取り組み

韓国においては、1981年制定の児童福祉法（以下、児童法）において、児童虐待への対応を強化するために、2000年改正で児童保護専門機関が設置された。しかし、悲惨な事例が後を絶たないため、2014年に「児童虐待犯罪の処罰等に関する特例法」（以下、本視察報告においては特例法という）が制定された。この特例法により児童虐待は犯罪であると国内に周知された。

全国に1か所ある中央児童保護専門機関は、シェルター（虐待のみに対応。一時保護と長期タイプがある。他に虐待以外の児童保護をする民間シェルターもある）の設置運営、広報、職員の養成研修、治療プログラム作成、全国の情報収集等を行っている。各地域を管轄している児童保護専門機関は警察（専門担当課）と常に連絡を取り合う関係になっている。

日本の虐待通告、相談を韓国では虐待申告というが、法制定後、虐待申告先は統合され、「112番」（日本の110番に当たる）で警察が虐待申告窓口になっている。児童虐待は犯罪であるので、警察に申告をすることに関係者、住民の理解は進みつ

つあるという。

#### イ. 設置主体と職員

児童保護専門機関は、児相の「虐待対応専門機能」に特化した機関といえる。申告後の調査、保護の要否の判断、一時保護、及び虐待加害者、被害者の相談、治療を行う。大きな特徴はすべて民間の団体が、国の委託により運営していることである。

訪問した城北（ソング）児童保護専門機関は館長以下14名（内非常勤2名）の職員がおり、事例専門員（1名）、調査（3名）、事例管理（5名）、心理治療（4名）となっている。管轄は地元のソング区、トボング区で、児童人口は約15万2000人である。

心理職員は大学で心理士の資格を取得した者、ソーシャルワーカーは社会福祉士国家試験1級取得者で国の養成講習を受講した者である。社会福祉士1級国家試験は年1回実施され、合格率30%前後である。2年制、4年制の社会福祉系大学を卒業すると社会福祉士2級が取得できる。

#### ウ. 機能と実際の状況

##### （ア）申告受理、調査

112番申告を受けると、警察本部の受理センターは所轄署に通報する。児童保護専門機関の調査は所轄署から連絡をうけ、所轄警察の専門担当者で行うことが多い。緊急性が高い判断された場合は、交番、パトカー対応がなされるが、いずれにしても警察の児童虐待担当課に通告される。

児童保護専門機関内では虐待か否か、緊急性の程度はどうかについて、現場、事例専門員（館長の補佐）、機関内会議の3段階で判断される。

##### （イ）保護、その後の相談、教育

児童保護専門機関職員と警察の担当者が訪問調査を行い、緊急性があれば児童の応急保護を行う。これは日本の職権保護に相当する。

この児童の応急保護（初期の72時間保護）は自治体に通告し、警察に報告する。この間必要があれば検察官による臨時保護申請が裁判所に対して行われる。

保護事件を受理した判事は虐待行為者に対する臨時措置のうち、相談及び教育委託を児童保護機関に行うことができる。

同様に判事は、審理の結果、保護処分が必要と認められる場合、相談及び教育委託について児童保護機関に行うことができるとされている。

このように保護、相談及び教育指導の実施は司法機関の決定によって行われることが、児童保護専門機関と日本の児相と決定的に異なる点である。

ちなみに城北児童保護機関が受け付けた事例は、2014年度197件、2015年度264件、2016年は8月段階で前年比40%増である。

#### (ウ) 家庭支援サービス事業について

##### 【虐待行為者、児童への相談、及び治療内容】

・家族間調整に「家族話し合い治療」を実施している。週1回8回行う。まだ、2ケースだが、改善に向かった。

- ・家族キャンプ（1泊2日）
- ・非加害の母親への集団治療プログラム
- ・ネグレクトケースへの住居改善

##### 【心理職員の支援内容】

2015年度においては、次の支援を行っている。

- ・心理検査 194件
- ・個別心理治療 148件
- ・集団治療 18回

- ・キャンプ 4回
- ・精神科診察 48件

##### 【その他の事業】

- ・ハイリスクケースの子ども自身への集団教育ネットワーク事業（自治体ごとの事例管理、会議等）
- ・児童保護専門機関同士の会議
- ・申告義務者や一般向けの教育活動
- ・子どもの日のイベント活動
- ・警察との定期的懇談会

#### (エ) 施設、里親について

家庭委託支援センターが行っているが、子どもを委託する場合、「親戚」「里親」「グループホーム」「施設」の順で判断している。しかし、実際には里親委託が非常に少ないという。被虐待児童への対応が難しく、里親が消極的になっている傾向とのことである。

また、里親への費用（手当、生活費）は、子ども1人あたり月約1万円と医療費だけで、厳しい状況であることも伸びない背景であろうといわれている。

#### エ. まとめ

以上のように、韓国の児童虐待対応と日本のそれとの差異は大きい。

第一に、虐待申告の警察への窓口統合化、それに伴う警察との直接的な連携関係の強化である。

第二に、児童保護専門機関が国から委託を受けた専門の民間機関であることである。

第三に、応急児童保護以後の教育、治療、相談といった児童保護専門機関の業務が司法手続きによって決定されることである。これは児童の権利条約19条に謳われている司法関与の手続きに沿った内容である。

顧みると、日本における家裁、地裁の関与（児童福祉法 28 条申請の審査、臨検、捜索の許可）は、現場における実効性について相当の問題があり、韓国の短期間のうちに保護、教育、相談について効果的な体制がとられていることは評価すべきであると思われる。

## （2）韓国の児童虐待対応の概観（和田一郎）

### ア. 児童虐待防止システムの改善

韓国の児童虐待対応は、2000 年に改正された児童福祉法をもとに 2014 年まで強化されてきたが<sup>10)</sup>、その間、大きな 2 つの事件が発生した<sup>11)</sup>。

- ・夫の連れ子が嘘をつくという理由で暴行し、熱湯をかけて子どもを死亡させた事件（2011 年 5 月）
- ・継母が 11 歳の女兒を暴行して肋骨 16 本を骨折して死亡した事件（2013 年 10 月）。

このような事件などによって、児童虐待が社会問題として認識され特例法が 2014 年 1 月 28 日に公布され、同年 9 月 29 日に施行された。大きなシステムの改善は、虐待の通告を「112」による警察通報に統合し、虐待対応に刑事司法が関与できるようにした。これらにより、以下の 3 点において韓国のシステムは改善された。

### （ア）特例法における虐待の通告窓口

特例法により、通告窓口はこれまでの複数の通告窓口から、警察の犯罪受付 112 に統一された。112 では、すべての犯罪を扱う指令センターがあり、そのセンターで虐待を受け付け、リスクアセスメントをおこなって、適切な部署へつなぐ。このシステムの導入時においては、警察はすでに多くの事件を扱っており、また、通告窓口業務については指令センターもあった。虐待の情報等のシステムの追加変更以外に、それほど大きな変更や

業務量の増加はなかった。

### （イ）虐待に対応する機関

112 の受付時に、虐待の重症度においてリスクアセスメントを実施し、

- ・緊急ケースについては派出所が緊急出動
- ・通常ケースは指針では女性青少年捜査チームが訪問
- ・相談事業（育児不安など）は児童保護専門機関に対応を依頼

などの区分対応化を行っている。本来はすべてのケースについて児童保護専門機関職員の同行が望まれているが、人員不足により実現していない。女性青少年捜査チームの訪問後、子どもの保護、親子分離、再統合、親へのプログラムの受講等が行われることがあるが、これには司法（家庭裁判所）が関与している。それらの実際の対応については、各地方の児童保護専門機関により実施されている。韓国でも特例法施行以前は、行政機関で子どもの保護をしていたため、親が拒否した場合は保護がしにくい、できない、という状況であった。しかし今は司法が命令を出すため、そのような問題はなくなったとのことである。

### （ウ）データ検証システム

中央児童保護専門機関において、全国の地方の児童保護専門機関 57 か所（公営 2 か所、民間 55 か所）の虐待データを収集している。それには虐待の通告時からの時系列な流れ（訪問時間から、各機関のかかわり、子どもや親の変化、プログラムの受講日時等）を測定し、その分析や検証から、さらなる職員の研修や、子どもや親への教育プログラム、虐待対応のシステムのさらなる向上を検討している。

イ. 韓国の虐待防止システムの課題とわが国への示唆

(ア) 児童保護手続への司法関与について

韓国は、1991年11月20日に児童の権利条約を批准した。また、大きな虐待死の事件が起こり、特例法ができた。これにより、子どもの権利についての改革が図られ、権利条約にあるように、子どもの一時保護や家庭分離について司法が関与することになった。わが国も1994年4月22日に条約を批准している。しかしながら、一時保護や措置の決定には司法関与はなく、行政によりその決定が行われている。そのため司法(例:警察官による警察官職務執行法による立入等)に比べ、行政はそのスピードが遅く(虐待における臨検のシステム等)、また、児童相談所の職員は法的な根拠が薄い中、ソーシャルワークの一環としてその決定を実施している。子どもの福祉の向上に司法が関与しないというのは子どもの権利条約の趣旨ではない。しかしながら司法(特に家庭裁判所)は高齢者の成年後見等の業務が多忙なため、おそらく子ども分野のこれら業務に対応できる人員数を含めたシステムは整っていない。今後は家庭裁判所で行うべき業務の検討、また職員の採用を含めて検討する必要があると思われる。

(イ) データによるアセスメントの実施

韓国も、わが国のように大きな事件を契機として法制度の改革が行われ、特例法の制定などが行われた。しかし、韓国はその改革で終わらずだけでなく、さらなるシステムの向上を検討していた。それは、児童虐待データの収集・分析、研修の充実(オンライン、オフライン)、研修の効果測定、プログラムなどの効果測定である。わが国で児童虐待に特化した国立の研究機関はなく(一部、国立成育医療センター、国立保健医療科学院、国立

武蔵野学院等で研究や研修を実施している)、これら機関のそれら部門の拡大等によるデータ管理部門の研究所が必要であると考えられる。

(ウ) 子どもを守る視点での警察の役割の重要性

児童虐待に対応する児童保護専門機関は、ほとんど民間団体への委託である。行政と異なり長く勤められ専門性が高まる一方、給与は同様の施設職員より低く、職員数も十分ではなく、公設であるべきという意見もある。そのような中、社会の大きな要請により、警察が通告窓口となった。警察はもともと広域に対応できる24時間体制の指令センターがあり、児童虐待部分のシステム(通告システムや研修・研修の費用等)の増加や、対応職員(APOなど)の増加は、児童福祉分野で莫大な予算をかけるよりもより効率的で安全なシステムを構築できる。また警察独自でも児童虐待への対応を分析することにより、よりよい研修制度を充実されている。

わが国においても児童相談所が通告から対応、フォローまですべて実施する体制と、韓国のように通告を警察にした場合について、子どもの福祉がどのように向上するのか検討する必要があると考えられる。また、警察官に児童相談(家庭相談)の対応・援助方法システムを導入すること(APOなど)と、児童相談所職員に犯罪レベルの司法対応をおこなうことについて、検討する必要があるだろう。

(エ) まとめ

韓国では警察が通告窓口となり訪問も行う一方、その訪問についての児童保護機関との連携については情報共有が進み、年々関係性が向上しているようである。わが国でもそれら関係性の向上は最も重要であり、今後の政策進展を期待したい。

### (3) 韓国の児童虐待に対する警察の対応 (柑本美和)

ア 2014 年特例法制定前後での児童虐待対応の違い

特例法制定以前も、児童虐待行為は児童福祉法上の「禁止行為」であり、違反に対しては罰則も科されていた。しかし、警察は、それらは家庭内の問題であるとして、犯罪として事件化させる取り組みを行ってこなかった。その意味で、2014 年の特例法で児童虐待行為が犯罪化されたことの意義は大きい。さらに、特例法で、児童虐待に関する警察の業務領域が被害者の保護、支援、再発予防にまで拡大され法的根拠も与えられたことにより、子どもの保護も積極的に行うようになった。現在、警察は、児童虐待に対して児童保護専門機関と似たような認識を持てるようになった。

#### イ 警察における虐待対応組織

2016 年 3 月現在、警察庁の下に 17 地方警察庁が置かれ、全国 248 の警察署を管轄している。各警察署には、性暴力犯罪、DV、児童虐待、高齢者虐待、学校内暴力を担当する「女性青少年捜査課」が創設され、捜査だけでなく、被害者を保護し、被害者の人権を守り、事後管理を行うといった業務も行っている（全国で 2,600 名）。「女性青少年捜査課」の創設は、虐待等の問題への対応には、1 つの部署で保護も捜査も担当するという、捜査課を超える機能が必要と考えられたためである。女性青少年捜査課の中には、さらに「女性青少年係」（女性や青少年問題を管理し政策的な部分を担当する課）が、その下に「女性青少年捜査チーム」（捜査を担当する課）が置かれている。これらの部署に配属されているのは、虐待分野を専門に

担当する「虐待専門担当警察官」であり、固定的にこの業務だけを担当できるようにしている。虐待専門担当警察官は、家庭内で起こりうる全ての虐待（高齢者虐待も）に対応可能である。さらに、女性青少年係には、2016 年 2 月から、現場への出動、子供の保護（事後管理）、児童保護専門機関との連携などを担当する APO(Anti abuse Police Officer 虐待捜査官)が配置されている（全国で 350 名）。

#### ウ 警察の児童虐待への対応

一本化された通告番号である「112」に通告電話をかけると、警察犯罪申告センターがそれを受け、担当部署に連絡を行う。警察庁の指針は、児童虐待通告があった場合には、できる限り女性青少年捜査チームが現場に出動するよう求めている。ただ、実際には、まずは交番に出動の指令が行き、同時に、女性青少年捜査チームにも指令がいくことになる。先に現場に到着する交番警官が、虐待行為を制止したり（特例法 12 条 1 項 1 号～2 号）、虐待者を逮捕するなどし、続いて到着する青少年捜査チームが事後措置（子供の保護など、特例法 12 条 1 項 3～4 号）を行うなどの応急措置を講じる。それでも、児童虐待犯罪が再発するおそれがあり、かつ緊急を要する場合には、警察は、裁判所の決定を待たずに、職権で、虐待者の退去措置、接近禁止措置、電話・メール等による接近禁止措置を講じることが可能である（緊急臨時措置 特例法 13 条 1 項、19 条 1 項 1～3 号）。

児童保護専門機関と協力する場合、関係機関との連携が必要な場合には、APO も捜査官と共に出動するよう要請されているが、APO は、24 時間体制ではないので日中しか対応できない。但し、APO は、前夜に発生した虐待についても、翌日には全て把握することとされている。そして、交番

警官への教育は APO が行っている（初動捜査のときに漏らしてはいけない項目を記載した児童虐待確認リストの配布とその研修等）。

なお、警察が虐待通告を受けたら、原則として、全てのケースを児童保護専門機関に連絡しているが、全ケースでの児童保護専門機関の現場同行は人数不足のため難しいとのことであった。

#### エ 子どもの保護への主体的な関与について

通告窓口を警察に一本化することや保護への積極的な介入については、「児童虐待犯罪」への対応を活性化させるために必要だという認識の方が警察内部では強かったので、業務量が増えることへの拒否感はなかったそうである。その背景には、特例法で、児童虐待が犯罪として明確化されたことが大きく影響し、犯罪であれば警察が動くのが当然との意識改革がなされたからだという。

#### （４）韓国における刑事司法上の指導・治療義務付け制度（柑本美和）

##### ア はじめに

韓国では、特例法の制定により、軽微な事件から重大な事件に至るまで、刑事司法手続きのあらゆる段階で教育・治療が行為者に対して義務付けられるようになった。

特例法の対象となる「児童虐待犯罪」とは保護者による児童虐待を指し（特例法 2 条 1 項 4 号）、保護者とは「親権者、後見人、児童を保護、養育及び教育する者若しくはその義務を負う者又は業務若しくは雇用等の関係により、事実上児童を保護及び監督する者」をいう（特例法 2 条 2 号、児童福祉法 3 条 3 号）。「保護者」には、親のみならず施設の先生やスポーツセンターの先生等も含まれるが、中央児童保護専門機関の調査によれ

ば児童虐待加害者の約 81.8%は両親であり、指導や治療等の対象の殆どは父母になるようである。

##### イ 臨時措置による相談・教育委託、治療委託

警察から児童虐待犯罪の送致を受けた検察官は、児童虐待が再発するおそれがあると認める場合、臨時措置として、裁判所に、児童虐待行為者の児童保護専門機関等への相談・教育委託、医療機関等への委託を請求することができ（特例法 14 条 1 項）、刑事手続き開始直後から、虐待行為者を指導や治療につなげることが可能である。なお、児童保護専門機関等への相談・教育委託、医療機関等への委託の期間は 2 月を上限とするが、判事が被害児童の保護のためその期間を延長する必要があると認める場合には、1 回に限り延長が認められる（特例法 19 条 4 項）。ソウル家庭法院（日本の家庭裁判所にあたる）で伺ったところ、家庭法院の非公式な統計によれば法施行後の 2014 年 9 月末から 2015 年 11 月までに、検察官の請求に基づき、治療委託決定がなされたものが 5 件、相談委託決定がなされたものが 7 件であるとのことであった（この統計には、裁判所の職権で治療相談委託決定を出した数は含まれていないが、それも含めるともう少し数は増加するそうである）。臨時措置による治療相談委託は、子どもの保護に資することが明らかになってきており、ソウル家庭法院では、裁判所の職権で、できるだけ臨時措置による相談委託決定を出すようにしているそうである。なお、虐待行為者が決定を履行しない、又は執行に従わない場合、判事は、職権により、又は検察官、委託された機関の長の請求等により、臨時措置を変更することができる（特例法 22 条 2 項）。

これと並行して、検察官は、当該事件を条件付き起訴猶予処分とするか、裁判所に保護事件とし

て送致するか、公訴提起するか判断を行わなければならない(犯罪の嫌疑が全くないような場合には、単純な不起訴処分にすることもありうる)。検察官は、この処分決定のために、必要と認める場合には、保護観察所の長に、児童虐待行為者の経歴、生活環境及び養育能力その他必要な事項に関する調査を要求することができる(特例法 25 条 1 項)。検察官としては、その調査結果を参考にして、被害児童の保護、虐待加害者の強化改善に適した決定をするようにしているとのことであるが、どの程度まで調査結果を参考にするのかといった明確な規定は定められていない。

#### ウ 条件付き起訴猶予処分による相談、治療、教育の義務付け

検察官は、条件付き起訴猶予処分制度により、訴追に至らない事件についても教育・治療を義務付けられるようになっている(特例法 26 条。条件付き起訴猶予制度の系譜については、今出報告を参照のこと)。法務部で伺ったところによれば、条件付き起訴猶予処分とされるのは、検事の裁量で、再発の可能性が高くないと判断される場合、又は、児童虐待問題は家族機能を回復させることも重要なので、元の家族機能をとりもどせると判断した場合に限られ、重大な犯罪は、起訴猶予にはしないとのことであった。中央児童保護専門機関で伺ったところによれば、条件としては、児童保護専門機関で 20 時間の教育プログラム・指導を受けることが一般的だそうである。教育・治療条件の賦課に際し、検察官の段階で虐待行為者の同意を必要とするわけではないようであるが、教育指導を委託された機関においては、欠席 3 回すると法的措置を講じる旨が記載された同意書に署名してもらうとのことであった。(詳しくは、森田報告を参照のこと)。

法務部で伺ったところによれば、教育・治療機関の長が、対象者が所在不明、出席に応じない、不誠実に臨んでいるなどの理由で教育等の実施は困難と判断すれば、管轄の検察庁に連絡し、連絡を受けた担当検事は、特別な事情がない限り、公訴を提起し、あるいは児童保護事件として家裁に送致しなければならないとのことである。統計については、まだ集計がなされていないようで把握できていないとのことだった。

#### エ 保護処分による相談、治療委宅

検察官は、児童虐待犯罪について、公訴を提起せず、児童保護事件として保護処分を求めて裁判所に送致することも可能であり(特例法 27 条、28 条 1 項)、裁判所は、保護処分として、医療機関への治療委託、児童保護専門機関又は相談所等への相談の委託処分を命じうる(特例法 36 条 1 項 7 号、8 号)。保護処分の期間は 1 年を限度とするが(特例法 37 条)、裁判所の職権で、あるいは検察官、受託機関の長等の請求により、1 年を限度に延長することができる(特例法 40 条)。

ソウル家庭法院の非公式な統計によれば法施行後の 2014 年 9 月末から 2015 年 11 月までに、保護処分として相談委託決定がなされ件数は 40 件、治療委託決定は 11 件であった。そして、相談委託先の 95%を児童保護専門機関が占めるとのことであった。家庭裁判所で伺ったところによれば、相談・治療命令が家庭裁判所で言い渡されるのは、これまで児童保護専門機関が働きかけても受け入れてこなかったような人が多いとのことであった。

送致を受けた裁判所は、保護処分の決定を行うか、あるいは、

1 保護処分をすることができず、又はする必要がないと認める場合

2 事件の性質・動機及び結果、家庭暴力行為者の性行、習癖等に照らし、家庭保護事件として処理することが適当でないとする場合には、処分をしない旨の決定をしなければならない（特例法 44 条による家庭暴力犯罪処罰特例法 37 条の準用）。そして、保護処分をすることができず、又はする必要がないとして不処分の決定が行われた場合、それが確定すれば、その児童虐待行為者に対して同一の犯罪事実により再び公訴を提起することはできなくなる（特例法 33 条。法務部での説明によれば、「保護処分が確定した場合」には不処分決定の確定も含まれるとのことであった。他方、家庭裁判所が、家庭保護事件として処理することが適当でないとして認め処分なしの決定を行った場合には、検察官が送致した事件である場合は、管轄裁判所に対応する検察庁の検察官に送致し、裁判所が送致した事件であれば裁判所に送致することになる（特例法 44 条による家庭暴力犯罪処罰特例法 37 条の準用）。

保護処分の執行は、受託機関が執行調査を行い、履行状況の報告書を裁判所に提出し（特例法 39 条）、それを家庭裁判所の調査官がまとめ判事に提出することによって行われる。

保護処分の決定を履行しない又は執行に従わない者については、裁判所は、職権または検察官等の請求により、その保護処分を取り消し、検察官から送致された事件である場合には検察官に送致しなければならない（特例法 41 条 1 号）。法務部で伺ったところによれば、検察官に送致された場合には、特別な事由が無い限り起訴されることになる。さらに、正当な事由なく、これらの処分から従わない場合には、過料も課されうる（特例法 63 条 1 項 4 号。法務部で伺ったところによれば、相談・治療命令違反への制裁が、罰金ではなく過料という行政罰の賦課にとどまっているの

は、受講命令に違反したことによって被害児童に直接的な危害が発生するわけではないと考えられたためだという）。なお、公訴が提起された事件であっても、審理の結果、裁判所が保護処分を命ぜることが適当と思えば、決定により、管轄裁判所に事件を送致することができる（特例法 29 条）。

オ 有罪判決への教育・治療プログラムの併科

事件が起訴された場合、裁判所は、有罪判決の言い渡しの際に、次のようにして 200 時間の範囲内で再犯予防に必要な受講命令又は児童虐待治療プログラムの履修命令（以下、履修命令という）を併科することができる（特例法 8 条 1 項）。なお、具体的なプログラムの内容については、森田ゆり報告を参照されたい。

裁判所は、児童虐待行為者に対して執行猶予付有罪判決を言い渡す場合には、再犯予防に必要な受講命令を併科し、罰金刑又は実刑を言い渡す場合には履修命令を併科する（特例法 8 条 2 項）。執行猶予付有罪判決を言い渡す場合には、受講命令以外に、保護観察又は社会奉仕のうちいずれか 1 以上の処分を併科することができる（特例法 8 条 3 項）。

受講命令・履修命令の執行は、執行猶予付有罪判決、罰金刑と併科された場合には保護観察所の長が、懲役刑と併科された場合には矯正施設の長が行う（特例法 8 条 5 項）。履修命令を科された行為者が、保護観察所の長、矯正施設の長などによる履行命令の指示に応じず、警告を受けたにもかかわらず、再度、正当な理由なくして、履修命令の履行に関する指示に応じなかった場合、行為者が、罰金刑と併科されていれば 500 万ウォン以下の罰金、行為者が、懲役刑の実刑と併科されていれば、1 年以下の懲役、または 500 万ウォン以下の罰金刑に処されうる（特例法 59 条 3 項）。

**(5) 韓国・児童虐待処罰特例法における児童虐待行為者に対する保護処分とその実効性確保の方法 (研究協力者 今出和利 國學院大學栃木短期大学非常勤講師)**

児童虐待への対応として、虐待を受けた子を親から引き離し保護することに加え、虐待を行った親に対して、子への接し方や生活環境の改善等の教育・指導を行うことは、「親子の再統合」の促進の観点からも非常に重要であるといえる。

日本と同様に、深刻な児童虐待事案の増加に悩む韓国では、2014年9月、従来まで児童虐待に対応してきた「児童福祉法」(1981年制定)に加えて、児童虐待を「犯罪」として捉える特例法が施行された<sup>10) 12) 13) 15)</sup>。

虐待行為者に対する罰則強化及び被害児童の積極的な保護がこの法律の眼目であるが、もう一つの特色が、虐待対応手続の各段階で、虐待行為者に対する相談(カウンセリング)や教育等の措置を用意した点である。例えば、裁判官が調査・審理等のため必要と認める場合及び検察官、司法警察官等が児童虐待犯罪の再発のおそれありとして裁判所に請求した場合、裁判官は虐待行為者に対する臨時措置として、児童保護専門機関等への相談及び教育委託、医療機関等への委託ができる(19条1項柱書・5号・6号、14条1項)とし、さらに虐待行為者に対する「刑事処分」とは別に「保護処分」を設けることで、虐待行為者に対しては、保護処分を通じて相談や教育・治療等を、強制力をもって受けさせることができるようになった。そして、どちらの処分を求め手続を採るかの裁量は、検察官に委ねられたことも大きな特徴といえる。

このように韓国では、虐待行為者に対する刑事処分を用意した上で保護処分をも設けることで、

後者の実効性を確保しているのである。

これらの仕組みは、韓国において今回新たに発想されたものではなく、配偶者間暴力を含むあらゆる家庭内での暴力に対処することを目的とした「家庭暴力犯罪の処罰等に関する特例法」(以下、本報告書においては、家庭暴力処罰特例法という)においても、検察官先議、条件付起訴猶予、加害者に対する保護処分とそれを通じた相談や教育・治療等の措置、そして加害者が措置に従わない場合には刑事手続へ移行する、といった同様の仕組みが既に構築されている<sup>1) 2) 3)</sup>。

さらに、こういった仕組みの系譜をたどるならば、日本統治下の「朝鮮少年令」(1942年)を前身とし、1958年に制定された「少年法」まで遡ることとなる。

すなわち、非行少年を刑事手続又は保護手続のどちらに付すかの先議権を検察官に委ね、後者を選択した場合には、当該少年は、家庭法院にて調査・審理の後、保護者等への監護委託、受講命令、社会奉仕命令、保護観察、児童福祉施設等への監護委託、病院等への委託、少年院送致といった保護処分が科せられる(韓国少年法32条1項)と定められている。さらに、検察官には、当該少年及びその親権者等の同意を得たうえで、犯罪予防自願奉仕委員の善導又は少年の善導・教育と関連する団体・施設での相談・教育・活動等を受けさせることを条件に、公訴を提起しないことができる「条件付起訴猶予」(同法49条の3)の裁量が委ねられている。この制度は、1978年に光州の地方検察庁において考案され、1981年からは全検察庁で運用として実施されてきた「善導条件付起訴猶予制度」につき、2007年の法改正によって法制度化されたものである<sup>4) 6)</sup>。

以上、概観してきた様に、特例法における「児童虐待行為者に対する保護処分」は、既に、「少年

法」及び「家庭暴力処罰特例法」で施行されてきた検察官先議を始めとした諸手続の特色を採り入れて成立したものである。もっとも、特例法における保護処分は、施行から未だ2年程度しか経過しておらず、その効果の検証にはもう少し月日を要することになる。

ただ、虐待行為者への教育・指導の実効性を求め、例えば、裁判所が直接行為者に対して行政機関の指導に従うことを義務付ける「裁判所命令」<sup>14)</sup>や、検察官による行為者の「立ち直りの可能性」をも考慮した起訴判断等が提案されている日本において、上記の韓国における取組みには、参考とすべきものが多く含まれているものと考えられる。

#### (6) 韓国における児童虐待の受講命令制度の実際と日本法制度への提言（研究協力者 森田ゆり エンパワーメントセンター主宰）

日本には、虐待行為者へ回復更生プログラムの受講を命令する法制度は、児童虐待においても配偶者への暴力においても存在していない。そのため特に児童虐待においては、虐待する親から子どもを保護しても、親が回復更生しないため家族再統合が困難で、親との関係修復がないまま成人してしまう被虐待児が後を絶たない。このことが保護された子どもの人格形成、精神的安定、成人後の社会への適応に及ぼす多大な影響が懸念されている。子どもの最善の福利を保障することが児童福祉の目的であることを鑑みると、親の回復プログラム受講命令制度がない日本の法整備の重大な欠陥を改めて検証してほしい。

韓国では1997年制定の家庭暴力犯罪処罰特例法における保護処分の中に裁判所による更生プログラム受講命令が定められているが、2000年の改正児童

福祉法では、虐待加害者に対する教育や治療プログラムを義務付ける条項はなかった。しかし、2014年9月に施行された特例法によって、刑事司法手続きの各段階で対し、これらの処分を可能にする条項が新設された。

日本における親の回復教育プログラム受講を裁判所が直接に命令する制度を作る論議に資するために、韓国の特例法におけるプログラム受講命令制度の実際を概観した。法制度の詳細については、『韓国における刑事司法上の指導・治療義務付け制度』を参照されたい。

#### ア 回復更生プログラムの内容

児童虐待者治療プログラムは、法務部女性児童人権課が外注研究を行うことで2015年に教育コンテンツを開発した。この児童虐待治療プログラムを活用している。保護観察所では教育担当者が独自に開発したプログラムを2016年から活用している。これと共に、女性児童人権課のプログラムも使用している。

#### <法務部女性児童人権課の児童虐待治療プログラムの具体的な内容>

- ・中央児童保護専門機関がプログラムを作成した。
- ・プログラム実施は、各地の児童保護専門機関が担っている。
- ・教育時間100時間
- ・内容は、意思疎通、ストレス管理、怒りのコントロール、家族関係問題、子育てスキル、対人関係の回復、美術・音楽治療など
- ・履修命令100時間以上の対象者の場合には、個別相談など、追加の繰り返し教育を行う。
- ・このプログラムは、条件付き起訴猶予者、有罪判決を言い渡された者に対して用いられている。

<保護観察所が独自に開発したプログラム>

- ・児童虐待犯罪者受講命令会期別のプログラム
- ・マニュアルは似たようなテーマの4つのモジュールで構成されている。
- ・モジュール別の細部のテーマを、順番を問わず担当者の必要によって様々な教育ができるよう組み合わせている。

モジュール1から4

- 1 外観：法令の理解なども含めた8つのテーマ
- 2 児童虐待の診断及び相談：家族関係を理解する6つのテーマ
- 3 健康な保護者の役割についての勉強：子どもの発達状態の理解を含めた6つのテーマ
- 4 再発防止計画をたてる：暴力の周期、一時的な中断法など6つのテーマ

・家庭裁判所での説明によると、保護処分決定のための審判においては、虐待した親に、家庭裁判所内の法院行政所登録された200~300時間の回復プログラムを受講することが提案される。

- ・グループではなく1対1で相談指導を実施。
- ・臨時措置の場合には、1回50分で、週1-2回、1-2か月間受講する。
- ・条件付き執行猶予の場合には20時間の相談。なお、条件付き起訴猶予では、相談プログラムは児童保護専門機関の長、教育プログラムは保護観察所長、治療プログラムは治療機関の長が執行を担当している。
- ・保護処分の場合には、60-80時間の教育裁判所が受講同意書を書かせる。3回以上の欠席は認めない。報告書の提出を求める。

・韓国では2014年の特例法制定以前から法的強制力はないものの、政府が虐待行為者の回復プログラムを開発し提供してきた。

「保健福祉部は2003年に『児童虐待行為者の治療プログラム』を開発。その内容は、児童発達に対する理解、虐待行為者としての私の理解、児童略体に対する理解、虐待行為者としての責任感の認識、私を取り扱う技術、子女を取り扱う技術などの主題で構成されている。

さらに2009年に『児童虐待行為者の特性別の治療プログラム』を開発し、中央児童保護専門機関で全国の相談員を対象としてプログラムの研修を実施してきた。その内容は、多様な虐待行為者の特性に合わせて介入するため『アルコール・薬物の乱用行為者の治療プログラム』『児童性的虐待行為者プログラム』及び『父母集団相談プログラム』がある。」<sup>9)</sup>

#### イ 性暴力関連2法と家庭暴力関連2法の影響

韓国の児童虐待に対応する法整備は、2000年の児童福祉法改正によって始まった。しかしそれ以前の1990年代に女性の人権運動の高まりとその成果によって性暴力特別法と家庭暴力関連2法が成立していることは日本の児童虐待対応の法制度化の流れとは大きく異なる点である。

1994年に成立した性暴力犯罪の処罰及び被害者保護などに関する法律（以下、「性暴力特別法」という）は後に、性暴力関連2法すなわち、性暴力犯罪の処罰等に関する特例法と性暴力防止及び被害者保護等に関する法律に発展的に解消した。1997年に成立した家庭暴力関連2法、すなわち家庭暴力犯罪処罰特例法と家庭暴力防止及び被害者保護に関する法律（以下、「家庭暴力被害者保護法」という）がすでに児童虐待ケースの一部に適応されていた。

性的虐待被害児童は、性暴力被害者保護法が定める性暴力統合支援センターと性暴力専門担当医療機関による保護支援を1990年代から受けてきた。このような性的被害に特化した保護支援策は、日本では今日でも法制化に至らず、高度な専門性を必要と

する性虐待被害児童とその家族への回復支援は限られた民間活動に頼らざるを得ない状況が続いている<sup>6)</sup>。

家庭暴力犯罪処罰特例法では保護処分として接近禁止等のほかに、児童虐待に適用できるものとして「家庭暴力行為者が親権者である場合の被害者に対する親権行使の制限」条項や「加害者更生プログラムの受講命令」条項が定められている。特例法の制定以前は教育プログラム受講には強制力がなかったが、家庭暴力犯罪処罰特例法のもとでは、DVを伴う児童虐待行為者には、更生プログラムの受講を刑事司法手続きによって強制提供することが可能であった。

親権行使制限に関しても、「家庭暴力犯罪処罰特例法の被害者保護命令等において親権行使の制限が認められている。また児童・青少年性保護特別法では、親権者等による児童に対する性犯罪事件の担当検事は親権喪失宣告等の請求をしなければならないと規定されている」<sup>8)</sup>。

2014年制定の特例法では児童虐待行為者への臨時措置（第19条）及び保護処分（第36条）が規定され、その中で検察、裁判所による回復更生プログラムの受講命令が制度化された。その背景には、家庭暴力犯罪処罰特例法の裁判所受講命令制度が児童虐待ケースにおいて補完適役割を果たしてきた歴史があることは特筆に値する。

#### ウ 虐待予防・啓発のための親教育プログラム

- ・啓発としての学校での教育

児童福祉法のもと、2004年から以下の5大教育を毎年実施することが義務付けられている

- ・性暴力及び児童虐待予防教育
- ・失踪誘拐防止教育
- ・薬物乱用防止教育
- ・災害退避教育

- ・交通安全教育

・虐待予防としての親教育は2005年の健康家庭支援法に基づいて、全国151か所に設置されている健康家庭支援センターで実施されており、受講は強制ではないが年間50万人が教育を受けている。

・2016年5月に親教育活性化対策が出され、女性家族部がその統括を担っている。ライフサイクルに見合う親教育を生涯にわたって受講できるようにする。すなわち、結婚前（中学、高校、大学、兵役中を含む）妊娠・主産期、乳幼児育て期、学齢の子育て期とそれぞれの時期に受講する。受講は強制するものではないが、利用者の統計は出している。

・ソウル家庭法院は2016年5月から離婚を控えた親を対象に、児童虐待予防教育受講の義務化を実施し始めた。協議離婚、訴訟を経た離婚どちらも対象になる。この教育を受講していないと離婚が受け付けてもらえない。

#### エ 日本の法制度への提言

日本では児童福祉法26条、27条において虐待行為者に対して児童福祉司による指導が定められている。指導を受けない者に対しては、都道府県知事の名で指導を受けるよう勧告できるほか、指導勧告に従わない場合は一時保護や強制入所等の必要措置をとることもできる。しかしそれでも指導に従わず、回復プログラム受講を勧められても受けようとしないう者が少なくない。ケースワーカーがひとりひとり丁寧にプログラム受講へとつなげる努力をしているが、法的制約のない中では、最終的には本人の意志にゆだねられる。本人に参加したい気持ちがあってもそれを最優先するには至らない場合がしばしばである。虐待の介入執行機関である児童相談所への反感や敵意が強い親の場合は、面接することすらできない。裁判所が直接親に対面してプログラム受講を義務付ける法的整備が不可欠である。

(ア) 家族再統合のための裁判所関与 3 点セット

「現行法では、児童福祉法 28 条によって親子分離を親の同意なしにできるが、分離以降に裁判所が直接関わる法はない。親の回復プログラム受講命令、親子再統合にいたるまでを、裁判所が直接親に審判を下す法制化の必要性を 2000 年の児童虐待防止法制定前の国会論議の時から主張してきたが、2004 年、2007 年の改正においても実現せず、3 年後の見直し条項にも登っていないことを極めて残念に思う。

**<親による重篤な虐待を受けている子どもの一部  
監護権を一時的に国または地方自治体があずかる・  
すなわち親子分離措置>+**

**<虐待している親に回復ケア受講命令を出す・すな  
わち親子の関係修復>+**

**<家族再統合の基準を設定し判断する・すなわち措  
置解除の基準と判定>**

筆者はこれを家族再統合に不可欠な司法関与の 3 点セットと呼んでいるが、この 3 つがバラバラではなく、一連のシステムとして制度化される必要がある。家庭裁判所の迅速な審判で行うこのシステムは、被虐待児の救出のみならず、その後の被虐待児へのケア、親の回復更生を実現するために不可欠である。こうした判定は一行政機関である児童相談所がしても効力を持ち得ず、裁判所が迅速に判断しなければならない事柄で、児童相談所はその判断結果をコーディネート、モニター、フォローする役割を果たす。

裁判所の関与によるこのシステムがないということは、現場でのさまざまな試みと努力を積み重ねていく土台と柱がないことに等しい。虐待している親への回復更生支援がないことが指摘されて久しいが、その理由のひとつは、司法が関与する法的枠組みがないため援助に拒否的な虐待をする親にケアを受け

ることを義務付けられないことである。

法律という柱がしっかり立っていない家の部屋の中で行われている現場の懸命な努力は、10 年後、20 年後に引き継いでいかれる経験の積み上げにならない。当然司法が判断を下すべき親権に関わる重大要件を、一行政機関である児童相談所が判断し執行することを押し付けているのが日本の児童福祉の法制度ではないのだろうか。(中略) しわよせは子どもに來ている。なぜいつまでも家庭から離れて暮らさなければならぬのか。保護者はいつ迎えに来るのか。全く分からない宙ぶらりん状態が続く。この見捨てられ感と不安定感は深く子どもの心を蝕み、大人・社会への不信感を強め、ときにはためし行動や攻撃的行動をもたらし、彼らの自立を妨げている。」<sup>5)</sup>

韓国の児童虐待処罰法は刑法の特例法として設計されたが、日本では児童福祉法の改正で受講命令を出すことは十分可能なのではないか。社会保障審議会の「保護者指導に対する家庭裁判所の関与の在り方」の平成 23 年 1 月報告概要には、「裁判所が保護者に直接勧告することは、行政作用を裁判所が行うことになり司法の役割を超え、法制的に難しい」との意見が記載されている。しかし、裁判所は児童福祉法 28 条をもって親権者の意向に反して子の施設入所を決定してきたのであるから、同じように回復支援プログラム受講命令の発令をし、その執行は児童相談所が担うという法制度設計は難しくはないのではないか。論議のさらなる展開を期待する。

#### 【参考文献】

- 1) 太田達也「韓国における『家庭暴力犯罪処罰特例法』の概要—家庭内暴力事犯における保護観察の役割にも言及して—」更生保護と犯罪予防 133 号 8-40 頁 (1999 年)
- 2) 姉尾栄一「韓国における加害者更生に向けた取

組」内閣府男女共同企画参画局『配偶者からの暴力の加害者更生に関する調査研究』（2003年）23-30・115-142頁

3) 町野朔「台湾家庭暴力防治法と加害者更生プログラム」内閣府男女共同企画参画局『配偶者からの暴力の加害者更生に関する調査研究』（2003年）31-38・143-258頁

4) 姜景來「韓国における少年犯罪者に対するダイバーションー善導条件付起訴猶予制度を中心にー」JCCD 95号 65-75頁（2004年）

5) 森田ゆり「虐待する親の回復と法改正：MY TREE ペアレンツ・プログラムの実践から」アデクションと家族24巻4号 306-312頁（2008年）

6) 森田ゆり『子どもへの性的虐待』（岩波書店、2008年）

7) 船所寛生＝二本柳朋子「韓国における少年保護事件の実情（上）ー2007年改正少年法の運用状況を中心にー」家庭裁判月報64巻11号 1-47頁（2012年）

8) 横内豪「韓国における児童虐待防止システム」町野朔＝岩瀬徹＝柑本美和（編）『児童虐待と児童保護ー国際的視点で考えるー』（有斐閣、2012年）177-202頁

9) 李好均「韓国における被虐待児の治療とケア」町野朔＝岩瀬徹＝柑本美和（編）『児童虐待と児童保護ー国際的視点で考えるー』（有斐閣、2012年）203-225頁

10) 藤原夏人＝菊池勇次「韓国の児童虐待処罰法」外国の立法260号 115-139頁（2014年）

11) 金亮完「韓国における児童虐待防止のための最近の立法（1）親権法改正および児童虐待処罰特例法の制定」戸籍時報716号 12-17頁（2014年）

12) 金亮完「韓国における児童虐待防止のための最近の立法（2）親権法改正および児童虐待処罰特例法の制定」戸籍時報717号 6-15頁（2014年）

13) 丁泰熙「韓国の児童福祉について」子どもの虹情報研修センター紀要13号 130-160頁（2015年）

14) 厚生労働省社会保障審議会児童部会 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会『報告（提言）』（2016年）18-19頁

15) Kyung-Soon Koh, Introduction to Laws Concerning Child Abuse in Korea, Recent Trends of Laws & Regulation in Korea, vol.23, pp.10-13(2016)

## 5. 重点検討項目に対する考察

以下では、文献調査、国内調査、韓国調査などから得られた知見をもとに、冒頭に掲げた4つの重点検討項目について考察を行う。

### （1）望ましい児童虐待通告制度のあり方ー警察関与の観点から（柑本美和）

ア はじめに

我が国の「児童虐待の防止等に関する法律」（以下、児童虐待防止法という）は、「児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者」に、速やかに市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所に通告しなければならない義務を課している（6条）。「児童福祉法の一部を改正する法律」（平成16年法律第153号）により、市町村が通告先とされたことで現在の体制となった。国民は、いずれの機関に通告してもよく、児童委員を介して通告行うことも可能である。福祉事務所は、児童相談所と比べてより住民に身近な機関と考えられ、住民の円滑な通告を期したために通告先となり、より一層の通告を促すために住民に身近な存在としての市町村も通告先とされた。

我が国では、児童福祉法上、通告の対象となるのは、18歳に満たない「保護者のない児童又は保

護者に監護させることが不適當であると認められる児童」(以下、要保護児童という)であり(6条の3第8項)、児童虐待の通告先は、そのまま「要保護児童」の通告先でもある。したがって、現行法上の通告先は、純粹に福祉の受け皿である機関であり、子どもの命に関わる不測の事態への緊急対応も求められる児童虐待についても、そのまま通告先とすべきかについては、きちんとした議論がなされていないように思われる。

この点、比較法的にみれば、児童虐待の通告先として、児童福祉機関とあわせ、警察などの法執行機関も規定され、法執行機関に通告がなされた場合には児童福祉機関への相互通告(cross report)が義務付けられているところもある。

本稿では、そのような問題意識から、比較法的視点を交えつつ、望ましい児童虐待通告に関して警察関与の観点から検討を加えることにする。

## イ アメリカにおける通報法

アメリカでは、1961年に、小児科医であるケンプ(Henry Kempe)らが、アメリカ小児科学会(American Academy of Pediatrics)において被虐待児童候群(Battered Child Syndrome)の存在を浮き彫りにし、翌1962年に論文を発表したことで、児童虐待が大きな社会問題としてとり上げられることになった<sup>2)</sup>。ケンプらは、その論文の中で、両親、子どもの世話をする人らによる身体的虐待を最も問題視していたため、それら一番発見できる立場にある医師こそが通報義務を課されるべきであり、警察とその地域で稼働している特別な児童福祉機関に通報を行うべきだと主張した<sup>2)</sup>。同年、連邦児童局はケンプらも集め、連邦政府による州の児童虐待対策への効果的な支援のあり方について検討を行ったが、この会議において、まさに合衆国レベルで、児童虐待通報法という概

念が広まったのである<sup>7)</sup>。

その後、幾つかの団体がモデル通報法や通報法ガイドラインを発表したが、中でも各州に影響を与えたのは連邦児童局<sup>2)</sup>とアメリカ人道協会子ども課<sup>3)</sup>のものであった<sup>8)</sup>。

これらを受け、1963年のカリフォルニア州を皮切りとして各州で義務的通報法が制定されるようになったが、「通報先」に限って分析を行うと3段階の変遷が見られる<sup>9)</sup>。なお、我が国では、全ての国民が児童虐待の通告を義務付けられているが(児童虐待防止法6条)、義務の懈怠に罰則はない。他方、アメリカでは、虐待を発見しやすい立場にある一定の人々に通報が義務付けられ、義務の懈怠に罰則が科せられる。この点は、同じ「義務的通報」でも、我が国とは大きく異なっている。

まず、1963年に発表された連邦児童局のモデル法は、最も相応しい児童虐待の通報先と調査機関は警察(法執行機関)だとしていた<sup>5)</sup>。警察は24時間365日、常に子どもの保護への対応が可能で、暴力対応に慣れており、何より差し迫った危険な状態にある子どもを保護するために令状無しで家屋に立入る権限を有していたからである<sup>8)</sup>。この連邦児童局のモデル法が、当初は各州法に最も影響を及ぼしていた<sup>5)</sup>。

しかし、その後、1963年にアメリカ人道協会子ども課の諮問委員会が発表した通報法ガイドラインが社会サービス機関への通報を推奨し<sup>8)</sup>、連邦児童局ですら、福祉機関がその地域に整備されていれば、警察より福祉機関の方が通告先として適当だと考えるようになったため<sup>5)</sup>、1981年までに49州とコロンビア特別区が通報先を社会サービス機関とするようになり、通報後の調査と子どもへの保護サービス提供の責任も負わせるようになった<sup>8)</sup>。

ところが1980年代に性的虐待の問題が顕在化

するにつれ、虐待・虐待者の種類により、社会サービス機関が通報を受けた方がいいケースと、警察等の法執行機関が通報を受け緊急対応すべきケースが別々に存在することが明らかになった。その結果、約半数の州は社会サービス機関や児童保護機関のみを通報先とし続けたが、残りの約半数の州では社会サービス機関と法執行機関の双方を通報先とするようになった<sup>8)</sup>。そして、2つ以上の機関を通報先とした州では、それら機関間による情報の錯綜と連携の欠如を防止するために、通報を受けた機関ともう一つの機関が相互通報することを義務付けるようになった<sup>8)</sup>。さらに、進んだ下位行政区では、社会サービス機関、法執行機関、その他医療機関などが1か所に常駐し、全ての虐待の通報、調査、その後のサービス提供などに多機関で対応する child advocacy center が設立されるようになっている<sup>8)</sup>。

このように、アメリカでは、通報先に関し、虐待の種類によって最適な対応機関が異なるという知見を踏まえ、法執行機関と社会サービス機関の双方を通報先としつつ、通報受理後の機関同士での相互通報を必須とするか、あるいは法執行機関も含む多機関連携の下で通報先を一元化するという方向に進みつつあるが、いずれにしても、法執行機関が通報先であるべきとの共通認識がある。さらに、それら通報先には、通報の受理にとどまらず、通報受理後の子どもの安否確認、それに続く緊急保護までも行うことが求められているのである。

#### ウ 我が国の通告に関する現状

平成27年4月から平成28年3月までの1年間に、全国の児童相談所が把握した児童虐待の件数は約10万3000件であったが<sup>10)</sup>、児童相談所への通告経路を見ると、警察からの通告が37,020人

(前年比28%増)で全体の37%と圧倒的多数を占めている<sup>10)</sup>。警察からの通告の内訳は、心理的虐待が24,159人と最も多く、身体的虐待が8,259人、育児の怠慢・拒否が4,431人、性的虐待が171人と続く。なお、心理的虐待の約7割の16,807人は、子どもの前で配偶者らへの暴力が行われるなどの「面前ドメスティック・バイオレンス(DV)」であり<sup>12)</sup>、これは、DV被害自体が6万件以上と増加したこともその要因と考えられている。さらに、生命に危険がある緊急時や夜間などに警察が保護した子供は3年連続で増加し、過去最多の2,624人に上ったとのことでもあった<sup>12)</sup>。

こうしてみると、警察から児童相談所への通告は児童相談所全虐待相談件数の37%を占めるなど、現行法上の通告機関以上に、警察が虐待の第一次的発見機関となっていることが分かる。その上、生命に危険がある緊急時や夜間などに児童を保護する役割も果たしている。逆に、児童相談所以外の通告先である市町村、福祉事務所は、身近にあるとはいえ、通告を受けても安全確認のための立入もできなければ保護もできず、立入や保護が必要な場合には児童相談所に送致しなければならない。さらに、市町村、福祉事務所は24時間365日対応可能な組織でもない。

このような実情に鑑みれば、110番という国民に周知されている通報番号と24時間対応のコールセンターを持ち、日本全国どこにでも存在する警察こそが通告先の一つとなるべきではないかと考える<sup>13)</sup>。現在でも、警察は110番通報等で児童虐待の情報を得た場合には、現場臨場し安全確認を行い、児童相談所に確実に通告するよう徹底しているが<sup>14)</sup>、一歩進んで警察も通告先となることで、より一層の通告が期待でき、今まで以上に迅速に子どもの保護が行われ、児童相談所と確実な情報共有が図られるものと思われる。

もちろん、警察も通告先となることに対しては、①虐待者本人は、犯罪捜査機関である警察には通告できず助けを求められない、②一般市民は、虐待者を犯罪者扱いすることに抵抗を感じる、③児童相談所より先に警察に情報がいくことで、全てのケースが犯罪扱いされ、福祉的対応が出来なくなる、などの批判が向けられ可能性は存在する。

しかしながら、これらの批判に対しては、①②については、警察だけが通告先ではないので、本人は従来通り、児童相談所へ通告し、援助を求めることが可能であるし、警察に通告することに抵抗を感じる一般市民も同様であるとの反論が可能である。また、③については、次のように説明できる。「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」(以下、配偶者暴力防止法という)では、身体に対する暴力に限られてはいるものの、配偶者からの暴力を受けている者を発見した者は、その旨を配偶者暴力相談支援センター又は警察官に通報するよう努めなければならぬとされているし(6条1項)、被害者自ら警察に相談することも可能である。そして、警察に届いたケースは刑法上、暴行罪、傷害罪等に該当しうると考えられるが、これらがすべて検挙されているわけではない。警察庁の統計によれば、平成27年に配偶者からの身体に対する暴力又は生命等に対する脅迫を受けた被害者の相談等を受理した件数は63,141件であったが、検挙件数は8,006件にとどまっている<sup>11)</sup>。警察への通報・相談が捜査、検挙に直結するわけではないことは、この統計からも明らかである。

エ 警察を通告先とするためには

アメリカで、なぜ警察など法執行機関が通報先とされてきたかといえば、24時間365日業務を行っている身近な組織であることに加え、緊急時に

子どもの保護のために令状なしで立入が可能な点にあった。実は、韓国でもこれら2点は重要視され、2014年に制定された「児童虐待犯罪の処罰等に関する特例法」(以下、特例法という)では、警察も申告先(日本の通告先にあたる)とすると同時に、警察に「児童虐待犯罪が行われていると通報された現場に立ち入」ることのできる権限(警察庁では、これを現場調査権と呼んでいた)を与えたのである(特例法11条2項)。韓国警察庁での説明によれば、韓国の警察官職務執行法の立入の規定では、児童虐待通告を受けて子どもの安否確認をしたくても「人の生命身体又は財産に対する危害が臨迫した」と言えなければ家屋に立ち入って調査することができず、そのような事態への対応のために本規定を設けたとのことであった(当初は、警察官職務執行法改正による対応を考えていたが実現しなかったようである)。同様の規定は、「家庭暴力犯罪の処罰等に関する特例法」(以下、家庭暴力犯罪処罰特例法という)にも置かれている。

児童虐待の通告先であるということは、通告を受けるだけでなく、その後直ちに子供の安否確認、保護までをも行う組織であることが求められる。我が国では、児童相談所は都道府県によっては数カ所しかないため、警察から通告を受けても、直ちに安否確認が行えるわけではない。それより、通告を受けた警察が直ちに安否確認に動けばどれほど子供の安全に資するか分からない(現状でも既にそのように対応されているとは思うが)。しかし、警察には、警察官職務執行法(以下、警職法という)の立入権限しかなく、「前二条に規定する危険な事態が発生し、人の生命、身体又は財産に対し危害が切迫した場合」にしか他人の建物、土地などの立ち入ることはできず(6条)、大阪ネグレクト事件で明らかになったように、通報を受

けただけで、中に人がいるか否かも分からない状況では、安否確認のために立ち入ることはできないのである<sup>9)</sup>。他方、韓国の特例法上の現場調査権のもとでは、通告を受けて現場に臨場した場合、中に人がいるか否かにかかわらず立ち入ることが可能であり安否確認を行うことができる。そして、この現場調査権は児童保護専門機関にも与えられている。さらに、韓国では、警察が通告を受けた場合には、原則として、児童保護専門機関に現場への同行を求めなければならず、通告内容は必ず児童保護専門機関と共有すべきと考えられており（特例法 11 条 1 項）、警察の権限濫用が抑止される仕組みとなっている。

もちろん、我が国でも、かつての警職法改正案への反対議論を踏まえれば<sup>1)</sup>、無限定に警察官の立入権限を認めるような規定を警職法上に設けることは妥当ではない。しかし、例えば、虐待防止法上で、通告受理後の緊急の子どもへの安否確認のために、通告を受けた警察官の特別の立入権限を認めることを検討してもいいのではないだろうか。その際には、その後の子どもの保護のことも考慮し、警察と児童相談所の間での相互通告が求められるし、緊急事態以外では、児相とともに安否確認の現場に向かうことも求められることになるだろう。現在でも、警察は、児童相談所の立入などの際に援助を行うといった協力を行っているが、それを超えて、「個人の生命、身体及び財産の保護に任」ずる組織として主体的に、児童虐待対応を行うことが求められる時期に来ているのではないかと思われる。

#### 【参考文献】

- 1) 宮沢俊義 他「警察官職務執行法の改正(座談会)」ジュリスト 166 号 2-24 頁(1958 年)
- 2) C.Henry Kempe et al., The Battered-Child Syndrome,

JAMA vol.181(1) pp.17-24(1962)

- 3) Children's Bureau, U.S. Dept. of Health, Education and Welfare, The Abused Child-Principles and Suggested Language for Legislation on Reporting of the Physically Abused Child (1963)
- 4) Children's Division, American Humane Association, Guidelines for Legislation to Protect the Battered Child (1963)
- 5) Monrad G. Paulsen, Child Abuse Reporting Laws: The Shape of the Legislation, Columbia Law Review vol. 67(1), pp.1-49 (1967)
- 6) Brian G. Fraser, A Glance at the Past, A Gaze at the Present, A Glimpse at the Future: A Critical Analysis of the Development of Child Abuse Reporting Statutes, Chicago-Kent Law Review vol.54, pp.641-686(1978)
- 7) Margaret H. Meriwether, Child Abuse Reporting Laws: Time for Change, Family Law Quarterly vol.20, pp.141-171(1986)
- 8) Thomas L. Hafemeister, Castle Made of Sand? Rediscovering Child Abuse and Society's Response, 36 Ohio Northern University Law Review, vol.36, pp.819-913 (2010)
- 9) 藤田香織「「大阪ネグレクト死事件」にみる児童福祉法の問題点」刑事法ジャーナル 30 号(2011 年) 84-91 頁
- 10) 厚生労働省「平成 27 年度 児童相談所での児童虐待相談対応件数 (速報値)」  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000132381.html>
- 11) 警察庁「平成 27 年におけるストーカー事案及び配偶者からの暴力事案等の対応状況について」  
<https://www.npa.go.jp/safetylife/seianki/stalker/seianki27STDV.pdf>
- 12) 日本経済新聞 2016 年 3 月 24 日
- 13) 後藤啓二『子ども虐待死ゼロを目指す法改正の実現に向けて』(エピック、2016 年)

14)「児童虐待への対応における関係機関との情報共有等の徹底について（通達）」（平成28年4月1日付け警察庁丁少発第47号ほか）

## （2）虐待親への指導・治療の義務付け制度 （柑本美和）

### ア 諸外国の状況

我が国には、児童の保護手続き上、児童虐待を行う保護者に対し裁判所が指導や治療を命じる制度は存在しない。しかし、比較法的に見れば、虐待を行う保護者に対して、プログラム等の受講を強制する法制度が整備されている国は少なくない。

例えば、アメリカの多くの州には、少年裁判所（juvenile court）が、長期にわたる親子分離が必要と判断した場合、児童保護機関が作成したケースプランに明記されているプログラム受講、カウンセリング受診、精神科治療受診などを命じる制度が存在する。そして、親子を分離せず在宅で保護を行う場合にも、適切な親子関係形成のために、少年裁判所はプログラム受講や治療を命じうる。裁判所は、プログラムの不受講、成績不良、治療未受診といった事実を、子どもを戻すことが害であるという一応の証拠とし、親子分離の実施、継続、親権を終了し養子縁組するか否かの判断材料とする。

また、DVと虐待の併発率は5割に上り<sup>2)</sup>、児童虐待問題への対応は配偶者間暴力へのそれとともに考えられる必要から、法律上又は解釈上、DVの目撃が児童虐待の一類型である「ネグレクト」とされている州では、DVの保護命令言い渡しの際に、DV親に対して児童虐待防止プログラム受講や治療が命じられることもある<sup>7)</sup>。これは、児童虐待を家庭内暴力（family violence）という範疇

でDVと有機的に関連付けた画期的な制度である。この場合、受講命令に従わなければ、民事裁判所侮辱に問われるか、保護命令違反を犯罪化している州では刑事罰に問われうる。

さらに、児童虐待行為の多くは犯罪と評価されるため、刑事手続きの中で虐待を行う保護者に対して指導や治療が義務付けられることもある。例えば、韓国は2014年に「児童虐待犯罪の処罰等に関する特例法」（以下、特例法という）を制定し、児童虐待行為を「児童虐待犯罪」と位置づけ、常習犯を加重重罰するなど児童虐待の厳罰化を図ると同時に、刑事司法手続きの各段階で、虐待行為者に対して指導や治療等を命じる制度を構築している<sup>11)12)</sup>。

虐待された児童は、可能であるならば、保護者の元に戻って親子の再統合が図られるのが望ましいが、適切な指導・治療が行われないうまま、児童を保護者の元に返せば児童が死亡する事態へと至りかねない。NHKが全国205か所の児童相談所を対象に行ったアンケート調査の結果によれば、虐待被害で保護された児童の約2割が再虐待を受けており<sup>13)</sup>、虐待の原因である「保護者の抱える問題」への働きかけが不可欠となっている。

### イ 我が国の状況と展望—児童保護手続きと指導・治療義務付け制度

我が国では、「児童虐待の防止等に関する法律（以下、児虐法という）」上、児童虐待を行った保護者に対して児童福祉司らによる指導措置（児童福祉法27条1項2号）がとられた場合、保護者は、指導を受けなければならず（児虐法11条2項）、保護者がその指導を受けないときは、都道府県知事が、保護者に対し指導を受けるよう勧告することができる（児虐法11条3項）。さらに、保護者が勧告に従わず、なお指導を受け

ない場合には、都道府県知事は、当該保護者の児童に対して一時保護、施設への強制入所等の措置を講じることができる（児童法 11 条 4 項）。そして、児童相談所長は、保護者が勧告に従わず、監護する児童に対し親権を行わせることが著しく児童の福祉を害する場合には、必要に応じ、適切に親権喪失、親権停止若しくは管理権喪失の審判の請求を行うものともされた（児童法 11 条 5 項）。勧告に従わなければ子どもを返さないという心理的強制をかけ、指導受講命令と同様の効果を持たせようとしているのである。

さらに、親が施設入所等に同意せず、児童福祉法 28 条の審判が行われる場合、家庭裁判所は、保護者に対して指導を行うことが相当と認めれば、保護者に対し指導を行うべき旨を都道府県に勧告することができる（児童福祉法 28 条 5 項）。児童福祉法 28 条による措置は 2 年毎に更新されるため（児童福祉法 28 条 2 項）、保護者が指導を受けたか否かは、家庭裁判所の更新判断の材料となる。したがって、保護者も更新審査時に自らが家庭裁判所にどう判断されるかに無関心ではいられず、それが指導受講のインセンティブとなる。

ただ、いずれの場合も、児童福祉司らによる指導は、指導を受けなければ子どもを施設に強制入所させる、親権を停止・喪失させる、子どもを施設から戻さないという心理的威嚇によって行われているにすぎず、それを意に介さず指導を拒否する保護者に強制する仕組みはない。そこで、保護者に対する指導の実効性を確保するために、家庭裁判所が保護者に直接指導受講を勧告する又は命じる制度の必要性が主張され<sup>9)</sup>、現在、厚生労働省で検討が行われているところである<sup>14)</sup>。そして、こうした主張に対しては、行政と司法の役割分担を越える、また、家庭裁判所は保護者が指導や勧告に従わない場合でも強制力を行使する

ことはできないといった批判が向けられることになる。

だが、28 条審判が行われるケースでは、親子分離の際の判断では、保護者の監護状況および保護者に対する指導措置の効果等も一体として考慮されており、保護者に対する指導措置勧告は、その実施の相手方当事者である保護者に対しても直接行われるべきで、そのような制度構築は不可能ではないとされている<sup>8)</sup>。そして、強制力の問題については、現行法上も、家庭裁判所が保護者の指導受講状況次第で親子分離措置を更新することに加え、児童相談所長には親権喪失に加え、親権停止、管理権喪失宣告の請求権まで認められているのであり（児童福祉法 33 条の 7）、指導受講拒否に対して児童相談所長が確実な権限行使を行えば、家庭裁判所による命令と同様の効果が見込めるのではないかと思われる。しかし、アメリカで少年裁判所による親への指導受講命令等が効果を持っているのは、児童保護機関の請求を待つことなく、保護者の指導受講状況に応じて裁判所が職権で親権喪失＋養子縁組の措置までも講じられる強大な権限を与えられているからである。立法論ではあるが、家庭裁判所の指導勧告に従わない場合には、家庭裁判所が、職権で親権喪失の決定までも行うことができるとする規定を明示的に設ける必要があるだろう。

#### ウ 我が国の状況と展望—DV 保護命令と指導・治療義務付け制度

しかしながら、子どもの保護手続き上で、家庭裁判所関与のもと指導等を義務付けても、子どもの家庭復帰に関心のない保護者は受講等を拒否し続け、そうした保護者に対して家庭裁判所の指導勧告・指導命令は意味を持たない。さらに、現行法上、家庭裁判所が関与するのは 28 条審判を

経て施設入所措置が承認されたケースのみであり、同意による施設入所ケース・在宅ケースへの関与はない。だが、指導等を頑なに拒否し続ける保護者こそ、本人の問題性は大きく再虐待の可能性や新たな被害者を生み出す可能性も高い。そのような保護者にこそ、一層の強制力を背景に指導等を義務付ける必要があると言える。そこで参考になるのが、先述した、アメリカでDV保護命令の一つとして出されている指導受講命令や治療命令である。

我が国で、平成 27 年度に児童相談所が対応した児童虐待対応件数は 103,260 件であったが、その約半数 (47.2%) を心理的虐待が占め<sup>15)</sup>、そのうち、少なくとも 16,807 人は、警察が「面前DV」を認めて児童相談所に通告したケースである<sup>16)</sup>。DV と虐待の併発率が 5 割に上ることに鑑みれば<sup>2)</sup>、子どものいる家庭でDV が起きた場合に、虐待する保護者に、刑事罰を背景とするDV 保護命令として指導受講等が命じられることには大きな意味があると思われる。もちろん、児童相談所による指導に全く従わず、かつDV も行っている保護者がどれほど存在するのかは明らかではない。しかし、DV と虐待は法の手の届きにくい家庭内で起きている密接に関連した行為で、配偶者や子どもへの悪影響は極めて高く<sup>9)</sup>、どちらかだけではなく、どちらにも働きかける制度が必要なことは言を待たないのである。

我が国では 2001 年 4 月に成立した「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」が、第 25 条で、「国及び地方公共団体は、加害者の更生のための指導の方法について、その調査研究の推進に努めるものとする」と規定したこともあり、過去に何度か議論がなされ検討課題も明らかにされている<sup>4)</sup>。これを出発点として、児童虐待防止の観点から導入の可能性を再検討するこ

とに、それほど困難は伴わないものと思われる。

ただ、わが国の保護命令は、アメリカや台湾における一時保護命令に相当するものと考えられるため、プログラム受講を保護命令に組み込むとするならば、立法論としては、プログラム受講の必要性和適格性の検討を慎重に行う、現在の保護命令発令に必要とされる証明の程度よりも高い、「明白で説得的な証拠」を要求する等といったもう一段階厳格な手続きを要する保護命令制度の創設を考える必要があるだろう<sup>6)</sup>。

エ 我が国の状況と展望—刑事手続きと指導・治療義務付け制度

さらに、参考になるのが、韓国で制度化された刑事司法手続きの各段階における指導受講義務付け制度である。

既に述べたように、現在、我が国でも、検察庁によって、送検された保護者を処分保留で釈放し、児童相談所による指導受講等を条件に今後の処分を検討するという事実上の受講命令といえるものが導入されている。しかし、指導受講という積極的な介入を伴うということは、対象者の権利や自由を制約するわけであり、それが不合理なものとならないよう法的根拠を与えることが必要ではないかと思われる<sup>7)</sup>。

韓国の特例法には、教育・治療等の受講を条件とする起訴猶予制度があるが (特例法 26 条)、韓国法務部女性児童人権課で伺ったところによれば、韓国では、2007 年の少年法改正で、法的根拠が弱いとの指摘を受け、これまで少年犯罪者に対して運用で行われていた「善導条件付起訴猶予制度」を明文化した経緯を踏まえ、児童虐待犯罪についても法定化したそうである。同様の規定は、「家庭暴力犯罪の処罰等に関する特例法」にも置かれている (9 条の 2)。

我が国で平成 27 年に警察が検挙した児童事件は過去最多の 785 件に上り、このうち身体的虐待が 643 件と約 8 割を占め（うち、344 件が傷害、235 件が暴行である）、性的虐待が 117 件、心理的虐待が 18 件、育児の怠慢・拒否が 7 件であり、検挙人員は合計 811 人に上った。しかし、我が国では、DV の典型である傷害事件でも加害者の約 3 割が不起訴処分(33.3%)、約 4.5 割が略式罰金(44.2%) で終結しているとの報告にもあるように<sup>3)</sup>、傷害事件として検察官送致された殆どの事件が、指導を義務付ける余地のある執行猶予付有罪判決や実刑判決に結びつくわけではない。暴行となればなおさらである。このような現状を踏まえれば、検察段階で指導等を義務付けることによって、児童保護手続で指導等に結びつかず、従来であれば刑事手続においても何らの働きかけも行われてこなかった保護者をも教育等に結びつけることのできる検察庁の運用は、極めて意義のあるものと考えることができるだろう。

しかし、これはあくまでも検察の裁量による処分であり、処分保留にして指導するにしても、起訴猶予にして指導するにしても、いずれもそれに従わなければ起訴され、処罰されるという心理的威嚇の下で行われるものである以上、その運用が恣意的なものとならないための法的措置が必要となろう。以下、幾つかの点について言及する。

まず、検察段階での処分は本来の意味での「刑罰」ではないが、指導受講の義務付けは、刑罰類似の介入を伴う処分である点を踏まえ、適正手続きの観点から、処分決定に際しては児童相談所の関与も求めるなどし、それが検察の恣意による処分ではなく合理的な処分であることを担保する必要があろう<sup>4)</sup>。韓国でも、条件付き起訴猶予も含む処分決定にあたっては、検察官は保護観察所の長に対して、児童虐待行為者の経歴、生活環境

及び養育能力その他必要な事項に関する調査を要求でき(特例法 130 条 1 項)、さらに必要であれば、児童保護専門機関の長に対して必要な資料の提出を要求できることとなっている(特例法 25 条 4 項)。そして、検察官は、これらの調査結果等を参考にした上で、被害児童の保護及び児童虐待行為者の教化及び改善に最も適合する決定をしなければならないと明文で規定されている(特例法 25 条 5 項)。

次に、「刑罰」ではない以上、処分の不利益性も含めた本人の理解・納得も必要となるだろう。処分に応じなければ訴追されるとの心理的強制を背景になされた同意は真の同意ではないとは言え、本人の問題性、処分の趣旨、違反した場合の訴追の可能性など、本人にきちんと説明がなされなければならない<sup>5)</sup>。

この点について韓国では、条件付き起訴猶予処分の決定にあたって本人の同意までは必要としていないようであるが、韓国法務部女性児童人権課での話によれば、教育指導が委託された機関において、3 回欠席すると法的措置を講じる旨が記載された同意書に署名してもらうとのことであった。

さらに、処分保留にしても、起訴猶予にしても、対象となる者は、いつでも起訴されうるという不安定な地位に置かれることになる。従って、賦課される条件は期限のあるものとし、条件の違反が訴追に結びつくこと、条件期間を満了すれば訴追は放棄されることを明文化する必要があるだろう<sup>6)</sup>。

韓国では、条件付き起訴猶予処分によって行われる指導は 20 時間とされ、教育・治療等の受講・受診が義務付けられた保護者については、教育・治療機関の長が、その者が所在不明、出席に応じない、不誠実に臨んでいるなどの理由で教育等の

実施が困難と判断すれば、管轄の検察庁に連絡し、連絡を受けた担当検事は、特別な事情がない限り、公訴を提起し、あるいは児童保護事件として家裁に送致しなければならないこととなっている。そして、条件違反が訴追に結びつくことは、前述の同意書に明示されている。

オ 最後に

児童虐待を行う保護者が抱える問題は、未熟な子育て能力にとどまるものではない。最近、特に指摘されるようになってきているのが、保護者のメンタルヘルスの問題である<sup>10)</sup>。本研究の国内調査でも、保護者が精神疾患を抱えている場合の支援の困難さが複数の人から語られた。韓国でも同様の問題が指摘され、そのために、刑事司法制度の各段階で、指導やプログラム受講だけではなく、治療も義務付けられるようになってきている。特筆すべきは、我が国同様、韓国にも精神保健法が存在するが、特例法上の治療義務付けは、精神保健法上の強制入院、強制通院とは全く別の枠組みで行われているとのことである。特に、家庭法院（日本の家庭裁判所にあたる）により保護処分として治療命委託が行われた場合には（特例法 36 条 1 項 7 号）、強制入院だけでなく強制治療も施せるとのことであり、いかに、児童虐待における保護者の精神疾患問題が重要視されているかが分かる。そして、アメリカにおいても、少年裁判所による保護者への命令は、指導受講にとどまらず、精神科治療にも及んでいるのである。

我が国においても、メンタルヘルスの問題を抱えた虐待者は、通常、措置入院の要件には該当せず、家族等の同意が得られず医療保護入院もできずというように、入院制度の狭間に追いやられている。さらに、通院・服薬の必要がある程度に留まっても、本人に病識がない場合には、家族

の積極的な介入がなければ精神科医療へアクセスすることすらできない。しかし、虐待する保護者の家族もメンタルヘルスの問題を抱えていることが多く、家族からの支援は期待できないことが多いのである。このような保護者に対して、児童相談所は全く無力である。

現在、精神保健福祉法における医療保護入院制度、措置入院制度の見直しが行われているが、このようなメンタルヘルスの問題を抱えた虐待を行う保護者の精神科医療へのアクセスのあり方についても検討する必要があると思われる。

#### 【参考文献】

- 1) 井上正仁「犯罪の非刑罰的処理—「ディバージョン」の観念を手懸りにして—」芦部信喜他編『岩波講座基本法学 8「紛争」』（岩波書店、1983 年）
- 2) Murray A. Straus, *Physical Violence in American Families: Risk Factors and Adaptions to Violence in 8,145 Families* (1990)
- 3) 法務総合研究所『研究部報告 24 ドメスティック・バイオレンス(DV)の加害者に関する研究』（2003 年）
- 4) 内閣府男女共同参画局『配偶者からの暴力の加害者更生に関する調査研究』（2003 年）
- 5) 森田ゆり「虐待する親の回復と法改正：MY TREE ペアレンツ・プログラムの実践から」アデクションと家族 24 巻 4 号 306-312 頁(2008 年)
- 6) 柑本美和「DV 加害者更生プログラム」中谷陽二編集代表、丸山雅夫・山本輝之・五十嵐禎人・柑本美和編『精神医療と法』（弘文堂、2008 年）279-311 頁
- 7) 柑本美和「保護命令・親子分離とプログラム受講—アメリカ合衆国の実践」町野朔＝岩瀬徹＝柑本美和（編）『児童虐待と児童保護—国際的視点で考える—』（有斐閣、2012 年）32 頁-42 頁

8) 野崎薫子「家庭裁判所の指導措置勧告と保護者の援助プログラム受講」町野朔＝岩瀬徹

(編)『児童虐待の防止 児童と家庭、児童相談所と家庭相談所』(有斐閣、2012年) 223-233頁

9) 柑本美和「配偶者間暴力と児童虐待—DVを目撃した子どもたち」町野朔＝岩瀬徹(編)『児童虐待の防止 児童と家庭、児童相談所と家庭相談所』(有斐閣、2012年) 159-173頁

10) 松宮透高「児童虐待と親のメンタルヘルス問題との接点—先行研究にみるその実態」人間と科学 県立広島大学保健福祉学部誌 12巻1号 103-115頁(2012年)

11) 藤原夏人＝菊池勇次「韓国の児童虐待処罰法」外国の立法 260号 115-139頁(2014年)

12) 金亮完「韓国における児童虐待防止のための最近の立法(2)親権法改正および児童虐待処罰特例法の制定」戸籍時報 717号 6-15頁(2014年)

13) NHK クローズアップ現代「“再虐待”子どもたちを守れるか」2010年12月9日(木)放送 <http://www.nhk.or.jp/gendai/articles/2978/>

14) 厚生労働省「児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会」  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-koyou.html?tid=368216>

15) 厚生労働省「平成27年度 児童相談所での児童虐待相談対応件数(速報値)」  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000132381.html>

16) 警察庁「平成27年におけるストーカー事案及び配偶者からの暴力事案等の対応状況について」  
<https://www.npa.go.jp/safetylife/seianki/stalker/seianki27STDV.pdf>

### (3) 死因の究明と虐待死の発見(町野朔)

#### ア 隠れた虐待死

児童虐待の相談対応件数、虐待死数の衝撃的な増加が報じられているが<sup>24)25)</sup>、日本では児童虐待は諸外国に比してはるかに少ないといわれていたところから、実は虐待死が見過ごされている可能性が高いのではないかとされていた。

#### イ CPTによる児童虐待への対応

被虐待児童は、児童福祉法における「要保護児童」である(児福6条の3第8項は、後者を、「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」と定義している)。平成12(2000)年に成立、翌年に施行された「児童虐待の防止等に関する法律」(児童虐待防止法)は、被虐待児童の保護に特化した児童福祉法の特別法としての性格を有するが、初めて明示的に「児童虐待」を定義・禁止し(児童虐待防止法2条・3条)、児童虐待の早期発見・通告の励行(同5~7条)などを規定することによって、国民の間に児童虐待が忌むべき行為であり、その蔓延は疫病にも比すべきものである<sup>13)</sup>という国民の意識を強化し、児童の医療を行う病院スタッフの意識を変革することにもなった。学校医、かかりつけ医などとして子どもを診る医師たちは、虐待の早期発見に努めるようになった<sup>2)</sup>。病院ではCPT(Child Protection Team)が作られ、来院した児童に虐待が疑われるときの対応—児童相談所、警察などと連絡を取りながらの児童の保護、虐待者の支援—をチームで行うようになった<sup>8)9)20)21)</sup>。さらに平成21(2009)年に改正された「臓器の移植に関する法律」(臓器移植法)が、虐待によって死亡した児童から臓器が提供されることのないよう、虐待の有無を「確認」すべき義務を臓器移植に関与

する者に課したこと—この改正の妥当性については問題はあがあるが<sup>12)</sup>—によって(附則5項、「臓器の移植に関する法律」の運用に関する指針(ガイドライン)第5)、小児臓器提供に対応したCPTの設置<sup>8)9)</sup>が加速された。

虐待が疑われる児童が来院したときには、担当医は保護者が連れて帰らえないよう説得して児童を入院させ、CPTが対応する。必要と判断したときには児相等に通告する。CPTのある施設では児童虐待が隠されたまま終わるとうことは少なくなつたと考えられる。

児童が救急車で搬送されてきた場合には、医学的検査が行われるため、虐待を看過することはまず考えられないという。

虐待児童が死亡したときには、医師は異状死としての届け出を行う(医師21条)。CPTの虐待対応が開始された児童においては、虐待死であることが看過されることはない。

#### ウ CDRによる死因の究明

しかし、すべての医師、看護師、医療スタッフが児童虐待の診断について習熟しているわけではない。CPTが存在しない医療機関も多い。児童が死亡したときに、それが虐待の結果であることを認識することは、医師としてもかなり困難である<sup>10)</sup>。1978年にアメリカ・ロスアンゼルス始まり、全米、さらに、イギリス、カナダ、オーストラリアへと英米法圏に広がって行ったCDR(Child Death Review)は、子どもの死亡登録を行い、その死因の検証を行うことによって、見過ごされていた虐待死を発見するものであった。虐待が発見された結果、刑事訴追に至るケースもある。その後、CDRは、虐待死を含めて予防可能であった(preventable)子どもの死亡事例を把握し、子どもの死を防止するための施策を提言するプログラ

ムとなつていった<sup>4)6)7)14)19)22)</sup>。

日本でも、2011年末に、日本小児科学会に「小児の死亡登録・検証委員会」が設置され、その提言に基づいたパイロット・スタディが行われた<sup>18)19)20)23)</sup>。個人情報保護との関係を明確にし、効果的にプログラムを推進するためには、アメリカのように、何らかの形で立法することが望ましいと思われる<sup>16)19)</sup>。

#### エ 異状死体の届け出

「医師は、死体を検案して異状があると認めたときは、24時間以内に所轄警察署に届け出なければならない」(医師法21条)。この異状死体届出義務の不履行には、50万円以下の罰金が課される(同法33条の2第1号)。

最高裁判決(最判平成16年4月13日刑集58巻4号247頁〔都立広尾病院事件〕)によると、この「届出義務は警察官が犯罪捜査の端緒を得ることを容易にするほか、場合によっては、警察官が緊急に被害の拡大防止措置を講ずるなどして社会防衛を図ることを可能にする」ものである。児童虐待防止法(2条)の定義する「児童虐待」によって児童が死亡したとすれば、それは犯罪による死であり(若干の問題は2条4号の心理的虐待による死亡である)、「異状死」である。また、同じ最高裁判決によると、「医師法21条にいう死体の「検案」とは、医師が死因等を判定するために死体の外表を検査することをいい、当該死体が自己の診療していた患者のものであるか否かを問わない」から、自分が診察していた児童の死が虐待死である可能性を認識した医師には、異状死届出義務があることになる。

死亡診断書、死体検案書を書くのは医師の義務であるが(医師法19条2項・20条)、異状死

体を診察した医師はこれを書くのではなく、警察署に届出をしなければならない。

#### オ 異状死体の解剖

虐待死に限らず、死因が犯罪によるものであることを確定するためには解剖が行われることが必要である<sup>3)10)11)</sup>。しかし、医師が、子どもの死が虐待によるものでないかと疑い、異状死の届出をしたとしても、必ずしも死体解剖が行われるわけではない。

異状死体の届出を受けた警察は、「変死者又は変死の疑のある死体」であると認めるときには「検視」を行う（これは、検察官の指示により司法警察員が行う「代行検死」である。刑事訴訟法 229 条 2 項）。検視によって、解剖が必要となるときには、裁判所の鑑定許可状を得て解剖が行われる（刑事訴訟法 129 条 1 項・222 条 1 項・168 条 1 項・225 条 1 項）。これは「司法解剖」と呼ばれる。しかし、警察が犯罪に関係ないと判断した「非犯罪主体」は犯罪捜査の対象から外れ、死体解剖保存法による解剖（「行政解剖」と呼ばれることもある）が行われることがあるだけである。そのうち、監察医制度のある地域（東京 23 区、大阪市、神戸市、横浜市、名古屋市）においては、「監察医解剖」（死体解剖保存法 8 条 1 項）がかなりの割合で行われているが、それ以外の地域では、異状死体の解剖は、死体解剖保存法 7 条を根拠として行われる「承諾解剖」によるしかない。法医学専門の医師が少ないこともあり、これによる解剖率は低い<sup>1)3)5)11)</sup>。

異状死体として警察に届けられたものがすべて解剖されるという誤解が生じてはならない。虐待死の見逃しは、異状死体の届出にもかかわらず起こりうることである。

#### カ 死因・身元調査法

時津風部屋事件（2007 年）が一つのきっかけとなって、警察等が取り扱う死体の死因又は身元の調査等に関する法律（死因・身元調査法）が 2012 年に成立した。この事件では、死亡力士について病死という死体検案書が書かれ、異状死の届出がされていなかったが、大学病院で遺族の要請によって解剖が行われた（承諾解剖。死体解剖保存法 7 条 1 項）結果、初めて相撲部屋での暴行が死因であることが明らかになったという。

警察が死体を犯罪死体・変死体として扱うことにすれば、刑事訴訟法に基づいて犯罪捜査が始まり、必要な解剖等が行われるので、犯罪死が見逃されることは小さくなる。しかし、警察が死体を「非犯罪死体」として処理してしまったあとでは、犯罪死であることを発見することは困難になる。実際に、過去の犯罪死見逃し事例の多くは、死体を、誤って非犯罪死体としてしまった例だという<sup>11)</sup>。そのようなことから、死因・身元調査法は、刑事訴訟法の捜査の対象から外れる非犯罪死体について規定した<sup>17)</sup>。その大要は次のとおりである。

時津風部屋事件の場合のように死体を認知した警察官は、警察署長に報告しなければならない。警察署長は、この報告による死体と異状死体など法令に基づいて届出があった死体（死因・身元調査法 5 条 1 項はこれらを「取扱死体」と呼んでいる）について、死因等を明らかにするため、「外表の調査、死体の発見された場所の調査、関係者に対する質問等の必要な調査」をしなければならない。その調査にあたっては、医師、歯科医師の協力を求めることができる（以上は 4 条）。このようにして、犯罪死体・変死体と非犯罪死体のスクリーニングは警察署長の責任において行われるべきことが、法律によって規定されたのである。

警察署長は「取扱死体」について、その死因を

明らかにするために体内の状況を調査する必要があると認めるときは、体内からの体液の採取、死亡時画像診断等を、医師に行わせることができる(5条)。また、警察署長は、「死因を明らかにするため特に必要があると認めるときは」、都道府県公安委員会の認定した大学等の機関に委託して、解剖を実施することができる(6条)。この解剖は、その必要性について遺族に説明する必要があるが、その承諾を得る必要はないのであり、従来の「承諾解剖」(死体解剖保存法7条)とは別の、「死因調査解剖」ともいふべきものを新たに認められたものである。改正された死体解剖保存法はそのことを明示した(同2条7号)。

以上の調査・解剖の結果、死体が犯罪死・変死体であることが判明すれば、刑事訴訟法の犯罪捜査が開始されることになる。

警察による児童の虐待死の発見が満足に行くように行われるためには、死体発見時の調査(4条)、体内の検査(5条)を行う警察官、医師等が、人数的にも、知識・経験的にも充実していることが必要である。また、死因調査解剖においては、現在の監察医務院と同等の法医解剖の専門機関を整備していくことが必要である<sup>16)17)</sup>。

#### 【参考文献】

- 1) 馬場美年子＝村井達哉「異状死体と法医解剖」慶應医学78巻2号47-52頁(2001年)
- 2) 日本医師会(監修)『児童虐待の早期発見と防止マニュアル 医師のために』(明石書店、2002年)
- 3) 長村敏生＝安原正博「京都府における小児(15歳未満)の異状死の実態」日本SIDS・乳幼児突然死予防学会雑誌4巻1号19-24頁(2004年)
- 4) National Center for Child Death Review, Program Manual for Child Death Review (2005)  
<https://www.childdeathreview.org/wp-content/uploads/NCRPCD-Docs/ProgramManual.pdf>
- 5) 栗原克由「異状死体と剖検システム—承諾解剖と剖検システム—」日本法医学雑誌59巻2号105-110頁(2005年)
- 6) American Academy of Pediatrics, Policy Statement—Child Fatality Review (2010)  
[pediatrics.aappublications.org/content/pediatrics/126/3/592.full.pdf](http://pediatrics.aappublications.org/content/pediatrics/126/3/592.full.pdf)
- 7) Rebecca Newton et al., Legislation and Child Death Review Processes in Australia: Understanding Our Failure to Prevent Child Death, UNSW Law Journal Vol.33, pp.987-1012 (2010)
- 8) 『日本子ども虐待医学研究会公認マニュアル 子ども虐待対応院内組織運営マニュアル(CPTマニュアル)』  
[jamscan.jp/dl/download.cgi?name=CPT\\_manual.pdf](http://jamscan.jp/dl/download.cgi?name=CPT_manual.pdf)
- 9) 『医療機関ならびに行政機関のための病院内子ども虐待対応組織(CPT: Child Protection Team)構築・機能評価・連携ガイド～子ども虐待の医療的対応の核として機能するために～』  
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002kahn-att/2r9852000002kb4d.pdf>
- 10) 高木徹也＝佐藤喜宣「死に至る児童虐待」小児科51号2号125-133頁(2010年)
- 11) 犯罪死の見逃し防止に資する死因究明制度の在り方に関する研究会「犯罪死の見逃し防止に資する死因究明制度の在り方について」(2011年)
- 12) 町野朔「改正臓器移植法と今後の課題」町野朔＝山本輝之＝辰井聡子(編)『移植医療のこれから』(信山社、2011年)3-15頁。
- 13) 森田ゆり「公衆衛生の視点に立つ虐待防止プログラムの実践から—法改正への提言」町野朔

＝岩瀬徹（編）『児童虐待の防止 児童と家庭、児童相談所と家庭相談所』（有斐閣、2012年）38-60頁

14) 柑本美和「サンフランシスコ郡・市における児童虐待への対応」町野朔＝岩瀬徹＝柑本美和（編）『児童虐待と児童保護－国際的視点で考える－』（有斐閣、2012年）43-60頁

15) 日本小児科学会小児死亡登録・検証委員会『子どもの死に関する我が国の情報収集システムの確立に向けた提言書』（2012年）  
[https://www.jpeds.or.jp/modules/guidelines/index.php?content\\_id=43](https://www.jpeds.or.jp/modules/guidelines/index.php?content_id=43)

16) 久保真一「新しい死因究明制度における医師の役割」日本警察医会雑誌7巻2号49-52頁（2012年）

17) 死因・身元調査法制研究会『注解 警察等が取り扱う死体の死因又は身元の調査等に関する法律』（立花書房、2013年）

18) 溝口史剛「小児の死亡登録・検証システムの構築に向けて」日本SIDS・乳幼児突然死予防学会雑誌12巻35-45頁（2013年）

19) 山中龍宏「チャイルド・デス・レビュー：Child Death Review (CDR)」日本セーフティープロモーション学会誌7巻33-37頁（2014年）

20) 仙田昌義「小児科医の立場からみた虐待の予防と早期発見」小児看護38巻593-599頁（2015年）

21) 仙田昌義「被虐待児への支援のあり方「FAST」(Family Support Team)の活動から「支援」の視点と他職種連携の方策を考える」こどもケア10巻3号83-86頁（2015年）

22) 飯島奈津子＝藤田香織「我が国におけるチャイルド・デス・レビューに関する研究」町野朔『児童虐待防止システムの総合的検討－児童虐待の防止と児童の保護（文部科学省科学研究費基

盤B 2010年～2013年度)』（2014年）101-104頁

23) 溝口史剛ほか「子どもの死亡登録・検証委員会報告 パイロット4地域における、2011年の小児死亡登録検証報告－検証から見えてきた、本邦における小児死亡の死因究明における課題」日本小児科学会雑誌120巻3号662-672頁（2016年）

24) 厚生労働省「児童虐待相談の対応件数及び虐待による死亡事例数の推移」

[http://www.crc-japan.net/contents/situation/pdf/situation\\_graph01.pdf](http://www.crc-japan.net/contents/situation/pdf/situation_graph01.pdf)

25) 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第12次報告）』（2016年）<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000137030.pdf>

#### （4）児童虐待死亡事例等の検証のあり方（橋爪幸代）

ア 日本における児童虐待による死亡事例等の検証の変遷

2004年における児童虐待の防止等に関する法律（以下、「児童虐待防止法」という。）の改正により、4条5項が新設され、「児童虐待の防止等のために必要な事項についての調査研究及び検証を行う」ことが国及び地方公共団体の責務とされた。これを受けて、児童虐待による死亡を防ぐ方法がなかったのか、どのような対応をとるべきであったのかを分析し、今後、強化・推進すべき対策を検証するために、社会保障審議会児童部会の下に、「児童虐待等要保護事例の検証に関する専

門委員会」(以下、「専門委員会」という。)が設置された。

専門委員会では、厚生労働省が児童虐待による死亡として把握している事例について、関係都道府県・指定都市の児童福祉主管課に対し回答を求め、それを基に検証が行うという方法で開始された。以下、各報告において、どのような特徴があるかを概観する。

まず、第1次報告(2005年3月)の際には、調査項目が示され、特に、児童相談所が長い期間、関与した事例については、個別のヒアリングが実施されている。

次に、第2次報告(2006年3月)では、個別ヒアリングケースについての調査項目が示された。事前に質問票を関係都道府県に送付し回答を得た上で、専門委員及び厚生労働省担当者がチームを組んで訪問調査が行われた。また、死亡には至っていないものの、児童虐待防止対策を講ずる上で、新たな課題や制度上の問題が抽出されると思われる重大事例についても、1件検討されている。しかし、第2次報告において、「特に児童相談所等の関与がなかった事例について 調査票の未記入項目が多かった。関与の有無にかかわらず、死亡事例を把握した場合には、関係機関からの情報収集に努め、再発防止のために各地方公共団体等において検証する必要がある、そのためには検証のガイドラインを作成し、普及する必要がある。」され、地方公共団体による調査自体の問題点が指摘された。

そこで、第3次報告(2007年6月)では、地方公共団体における検証が不十分である現状を受け、検証作業の参考となるよう、その基本的な考え方や検証の進め方が提示された。この中で、検証組織や検証委員の構成、検証の対象、検証方法が示された。また、死亡事例から明らかとなった問

題点・課題から具体的改善策が提示されたが、これを受けて、厚生労働省は、児童福祉法を改正し、生後4か月までの全戸訪問事業及び育児支援家庭訪問事業を規定するとともに、必要な場合は妊婦も要保護児童対策地域協議会の対象ケースとするなど、地域ネットワークの対象範囲を拡大する等の政策が採られた。

第4次報告(2008年3月)では、死亡後の検証の実態も報告されているが、心中以外の事例では19例(36.5%)、心中事例では11例(23.4%)とされており、検証割合は低い。さらに、その内容についても、「事実関係の詳細が調査されていないもの、本質的な問題点が指摘されず表面的な検証にとどまっているもの、検証結果が公表されていないもの、要保護児童対策地域協議会や児童相談所内での内部検証により、事実確認と反省で終わっているものがあつた」と指摘され、検証に基づく提言の実現を点検する作業が必要であるとされた。2008年6月には、この第1次報告から第4次報告を受けて、専門委員会で把握された全事例の総括的分析が行われ、国の採った措置や今後の課題等がまとめられた。

第5次報告(2009年7月)からは、検証報告の検証が開始された。その上で、依然として、地方公共団体における事例の検証が十分でないことが指摘され、国としても、より精度の高い資料の収集を行い、これらのデータベースを構築するためにも、その方法や児童虐待による死亡事例の全数把握のための方法を研究すべきとされた。また、第5次報告では参考資料として、「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機関等の設置状況等について」が付されており、地方公共団体のうち25.8%しか、検証機関を設置していないことが示された。以降の報告では、地方公共団体における検証の状況についての参考資料

が付されている。なお、第10次報告（2014年9月）において、検証機関の設置率は100%となった。

2008年4月に施行された改正児童虐待防止法では、心身に著しく重大な被害を受けた事例の分析を行うことが国及び地方公共団体の責務とされた。2008年4月以降の事例を検証している第6次報告（2010年7月）以降では、この改正法が適用される。

第6次報告では、特に日齢0日で死亡した事案の分析が行われ、それに基づく提言が行われた。さらに、第7次報告（2011年7月）では、第1次から第7次までの対象期間の0日・0か月児の死亡事例すべてについての分析が行われ、第6次報告において都道府県等の検証が実施され、情報が蓄積されている事例を選定しヒアリングがなされた。以降、継続して検証が実施されている。

第10次報告では、これまでの事例検証において、精神疾患のある養育者によって虐待がなされ死亡に至った事例が一定数（心中以外の虐待死事例1割程度、心中による虐待死事例2割程度）あったことを受け、「精神疾患のある養育者における事例について」の検証が追加された（ただし、統計項目上まとめることが可能であった第5次から第10次までのデータを基にしている）。これは、第11次報告でも継続して実施されている。

第11次報告では、これまでの報告が、主に児童虐待による死亡事例を対象に分析・検証を実施されてきたのに対し、要保護事例として重要な、死亡には至らなかったが重症の受傷等を負った事例（心中未遂事例を除く）についても、調査・分析及び現地ヒアリングを実施し、重篤な虐待事例の実態についてより幅広く把握し、発生を予防するための方策が模索された。

## イ 児童虐待事例の検証の課題

このように、児童虐待による死亡事例の検証は、国の組織に設置された専門委員会から開始された。その過程で、現場での課題や検証それ自体における課題を踏まえた提言がなされ、国の施策や地方公共団体による検証に影響を与える形で変遷している。

当初、事例の検証を主導する形で開始した専門委員会であるが、今後は、全国の検証制度の監督や検証によって得られた示唆を具体化し、政策に反映させる提言をすることに重心を置き、中央と地方の組織の役割分担を図っていくことが求められよう。しかし、死亡事例は減少傾向にはなく、検証事例の発見も十分とはいえない。そのような中で、重要となるのは、各地域における検証制度が充実することである。地方公共団体における検証機関の設置は、第10次報告の時点で、ようやく100%に達した。しかし、検証状況をみると、行政機関内部の検証は、心中以外の死亡事例で41.7%、心中事例で18.5%と実施率は、まだ低く、重症事例に至っては、実施されていないというのが現状である（第11次報告）。また、第三者による検証は、心中以外の死亡事例で27.8%、心中事例で18.5%とさらに実施率が低い。ただし、重症事例については、1件実施中のものがあった。

事例検証は、事態の把握や原因の究明だけでなく、検証それ自体が、現場へのフィードバック効果が期待される。その意味でも、各地域における検証の実施率の向上や検証内容の充実を図ることは重要といえよう。