

日本の子ども虐待問題をめぐる 政府の対応と市民社会の可能性 －大阪フィールド調査とその考察－

吉 井 美知子

Government's measures taken against the problem of child abuse in Japan and civil society's possibility － Field research in Osaka and reflections on it －

YOSHII Michiko

〈Abstract〉

In Japan, child abuse problem is considered as one of the most serious children related social problems.

In this study, I aim to highlight government's measures against the problem and consider the possibility for Japanese civil society to contribute to its resolution.

The research field is fixed at Osaka. Both states run organizations and civil society organizations specialized in care and prevention of child abuse are visited and investigated. Interview to ex-civil officer also is realized.

Both in states run organizations and those of civil society, there is serious shortage in manpower, due to lack of running budget. The civil society activists are intensely engaged to run after the children needs and very few of them try to advocate government policy for child abuse.

Japanese civil society should take more political power in order to improve government policy on the problem of child abuse.

キーワード：子ども、虐待、政府、市民社会、大阪

はじめに

子どもをめぐる問題、すなわち児童問題と一般に呼ばれている社会問題には、児童労働、児童の人身売買、児童ポルノ、児童虐待、非行、待機児童、ストリートチルドレン、孤児、児童兵士等々、さまざまなものがある。筆者はこれまでストリートチルドレン問題に焦点を当て、ベトナムでの実情を研究してきた。視点を転じて 2011 年の日本を見ると、日々の新聞紙上に頻繁に登場するのが、子ども虐待問題である。年々増え続ける虐待ケースの増加により、子ども虐待問題は現在の日本で、子どもをめぐる種々の問題のうち、その深刻さやマスコミの注目度においてトップを占めるもののひとつであるように見うけられる。

本研究では、この子ども虐待問題を取り上げ、日本において政府および市民社会がそれぞれどのようにこの問題に対応しているのかを明らかにする。政府によるケア体制の不備により問題が深刻化していると考えられるなかで、市民社会がこれまでどのように問題解決や発生防止に貢献してきたか、さらに今後どのように貢献していく可能性があるかについて考察を加える。

調査のフィールドとしては、大阪を選んだ。先行研究に、大阪は児童問題に関する市民社会の活動が最も古くから活発であったと述べられていること、筆者の拠点である三重より交通の便がよく日帰り調査が可能であること、過去に1年間の勤務・居住経験があり、ある程度の土地勘が備わっているという理由による。

調査は2011年7月から12月の間に実施し、その間に入手したデータを基にしている。大阪以外に全国規模の学術集会にも赴いて調査している。

Iにおいて先行研究、IIでは調査方法、IIIでは調査結果について述べた後、IVで考察を行う。

子ども虐待問題を扱う研究が数多く発表されているなか、本研究の特徴は、これまで途上国で子どもの問題を研究してきた専門家による「外部者の視点」が生かされていること、市民社会による問題解決への可能性を中心に述べたものであることが挙げられるであろう。本研究が虐待問題の解決にわずかでも役立つことを願っている。

I 先行研究の検討

1. 日本の子ども虐待問題

日本の子ども虐待問題に関しては、膨大な数の先行研究が存在する。学術雑誌の分類を参照してそのアプローチを列挙すると、医学、家庭学、法学、精神医学、小児医学、心理学、保健学、社会学、社会福祉学、公衆衛生学、警察学など考えられる限りのあらゆる専門分野からの研究が行われ、実際の発生後の対応方法や防止に向けた方策が提案されている（保坂 2011：544-569）。

本研究が主眼とする市民社会による対応については、個々の市民団体やNPOが実施する子育て支援プログラム等の活動についての報告や評価の文献は数々あるが、そもそも日本で市民社会による問題解決への貢献にどのような発展の可能性があるかという問題について包括的に述べた研究はほとんど見当たらない。また海外における市民社会の関与について、アメリカ、イギリス、ドイツ等欧米先進国における個々の団体の個々の特別な支援方法について紹介し、日本に導入したケースはあっても、子ども虐待問題における各国の市民社会のあり方そのものを問題とした論文はほとんどない。

本研究では、個々の虐待ケースやその防止のための支援技術にはこだわらず、政府や市民社会の対応が現状でどのようなものであり、今後はどのように発展する可能性があるかということを考えていきたいと考える。

なお「子ども虐待」の定義としては、2004年改定の児童虐待防止法第2条に従い、「18歳未満の児童に対し身体的虐待、性的虐待、ネグレクト（養育の怠慢）、心理的虐待のいずれか1つまたは複数を加えること」を使用する。

公的文書では「児童虐待」という表現が用いられるが、「児童」の語が18歳未満の子すべてという意味と、小学校に通う「児童」という意味の両者に使用されて紛らわしいことから、本研究では18歳未満の子どもすべてを含んだ概念として「子ども虐待」の表現を用いることとする。

2. 政 府

本研究では、社会のなかで財やサービス等の資源分配のアクターとして「政府」「市場」「市民社会」の3つが存在するという考えに基づき、「国家」に当たるアクターを「政府」と呼び換えて使用する。すなわち本研究における「政府」はいわゆる「日本政府」や「国」を指すのではなく、地方自治体も含んだ概念である。大阪を例にとれば、国、府、市町村のすべてを「政府」と呼んでいる。

大阪の場合、府や市が運営する児童相談所は「政府」、国や府の予算で運営される児童養護施設もたとえ市民社会に端を発した社会福祉法人であっても「政府」とであるととらえる。

このような「政府」の定義は、公的に採用された官吏や選挙によって代表者となった政治家からは独立した、自発的な運動体である市民社会をこれに対比させるために定めている。

3. 市民社会

市民社会の定義としては、「国家、市場とは独立した、特定の価値実現のために市民により自発的に組織化された多様な政治的・社会的活動の領域」（吉井 2009：24）を使用する。実際に市民社会を体現する団体としては、Lester M. Salamon の定義に従い、組織化されていること（organized）、民間の団体であること（private）、利益を分配しないこと（not profit-distributing）、自律していること（self-governing）、自発的であること（voluntary）の5つを満たすものがそれに当たるとする（Salamon et al.2004:9-10）。

たとえば戦前に仏教寺院が始めた孤児院が発展して児童養護施設となっているケースでは、施設の運営にかかわる予算や人員配置などすべて政府の管理下にあることから、市民社会組織としては「自律していること（self-governing）」の定義に外れると見なし、本研究では「政府」の分類に入れる。

逆に活動内容の一部に大阪市の予算を組み込んで活動している NPO の場合、この活動

を中止する自由があり、また中止しても公的資金なしに団体の存続が可能であることから、「市民社会」と見なすこととする。

Ⅱ フィールド調査の概要

「はじめに」で述べたように、フィールドの策定に当たっては先行研究を参照し、最も市民社会による虐待防止の取り組みが進んでいるということから大阪を選定した。以下、先行研究より引用する。

「児童虐待防止という視点から、民間の取り組みをみると、（・・・）大阪は古くから児童虐待問題に関心の高い地域であった。そして 80 年代後半に民間団体と大阪府行政が手を組み、児童相談所、保健所、警察などがネットワークを作って家庭内児童虐待防止に取り組む動きが始まり、1990 年 3 月に『児童虐待防止協会』が設立される。」（保坂 2011：179）

フィールドを策定するとさっそく文献中の「児童虐待防止協会」（APCA）に入会、事務局を訪問し、団体の活動や問題点等について聞き取りを行うとともに、情報源となるキーパーソン神田氏への紹介を受け、さらに神田氏から現場訪問へとつないでもらった。筆者自身でホームページを参照し、直接連絡を取って訪問した民間施設もある。

その後「児童虐待防止協会」が実施する研究会に参加、その内容や参加状況について観察を行った。

さらに大阪という地域の枠を離れ、日本全体の子ども虐待問題の研究者の団体である「日本子ども虐待防止学会」（JaSPCAN）に入会、学術集会に参加してその現状を観察するとともに、筆者自身も研究発表を行った。

これまでの訪問先や参加イベントを表 1 に示す。

表 1 子ども虐待にかかる調査訪問先（筆者作成）

	訪問先・イベント	概要・テーマ	調査の日付	場所
1	大阪府中央子ども家庭センター	府下最大の児童相談所	2011 年 9 月 2 日	大阪府寝屋川市
2	慶徳会 子供の家	児童養護施設	2011 年 9 月 5 日	大阪府茨木市
3	神田真知子氏	もと児童相談所長	2011 年 7 月 25 日	大阪市天王寺区のホテルにてヒヤリング
4	児童虐待防止協会 (APCA)	児童虐待防止活動を行う NPO 法人	2011 年 7 月 1 日	大阪市中心区

5	APCA 第 145 回 Child Abuse 研究会	「性虐待についての対応～ガイドラインから読み取る～」	2011 年 9 月 24 日	大阪市中央区
6	APCA 特別セミナー	「虐待をしてしまう親の心理～理解と その対応～」	2011 年 10 月 29 日	同上
7	APCA 第 146 回 Child Abuse 研究会	「ボランティアによる訪問型子育て支 援の実際について」	2011 年 12 月 10 日	同上
8	こどもの里	民間の施設。小規模養護施設、一時 宿泊所を兼ねる	2011 年 7 月 1 日 9 月 5 日	大阪市西成区
9	山王 こども セン ター	民間の児童館	2011 年 7 月 25 日	大阪市西成区
10	日本子ども虐待防 止学会 (JaSPCAN) 第 17 回 学術集会 いばらき大会	メインテーマ「子ども虐待の予防を 考える」	2011 年 12 月 2 日 —3 日	茨城県つくば 市つくば国際 会議場

各機関や各施設には筆者が単独で訪問、責任者から聞き取りを行い施設内部の見学を行った。質問事項は特に定めていないが、概ね次のような内容を網羅している。

- (1) 機関・施設の概要、目的、沿革、活動内容、人員、予算、ケア対象人数
- (2) 聞き取り相手の地位、業務、履歴
- (3) 業務、活動上の問題点
- (4) 市民社会との協働状況（「政府」機関の場合）
- (5) 政府との協働状況（「市民社会」組織の場合）
- (6) 虐待防止のための政策提言
- (7) その他

また各研究会、セミナー、学術集会等の場では以下のようなポイントに留意しつつ観察を行った。

- (1) テーマの内容
- (2) 参加者の数と特徴
- (3) 議論、質疑応答の内容
- (4) 虐待防止のための政策提言の有無

また聞き取りに当たっては、調査の目的以外に、筆者が社会福祉の専門家ではないこと、ベトナムでの児童福祉関連の実践や調査研究の経験はあっても日本では初の調査であること、20 年以上に渡り海外在住を続けて 2008 年に帰国したばかりで、国内の過去の経緯についての経験が欠落していることなどを事前に説明し、相手からの理解を得た上で行っている。

Ⅲ 調査結果

1. 大阪における子ども虐待と対応の現状

聞き取りと訪問先で入手した資料を基に、大阪における子ども虐待に関する現状を概観する。

大阪府は人口 888 万人、うち 18 歳未満の児童人口は 143 万人で児童人口割合は 16% である（2011 年 4 月現在。大阪府 2011:63）。

まず「政府」による対応として、児童相談所や市町村に寄せられた児童虐待相談対応件数では、2010 年度の全国総数が 5 万件を超えて話題になっているが、そのうち 7,646 件が大阪府であり、都道府県別で全国 1 位、人口 10 万人当たりの比率でも 86.88 件と全国 1 位であり、全国平均の 43.25 件の 2 倍になっている（厚生労働省 2011）。

児童相談所は府立が 4 ケ所と大阪市立、堺市立が各 1 ケ所の全 6 ケ所を数える。この 6 ケ所で年間 7,646 件の相談を受けたことになる。

児童相談所では虐待通告を受けると 24 時間以内に安全確認を行い、必要に応じて指導、保護を行っている。大阪中央子ども家庭センター（府立の児童相談所）の場合、通告の 15% - 20% が一時保護の対象となり、2 歳以上は一時保護所へ、2 歳未満は乳児院に 2 ヶ月以内の期間保護される。さらに解決しない場合には、児童養護施設、乳児院、情緒障害時短期治療施設のいずれかに入所することになるが、これが一時保護児童の半数を占める。施設入所に親の同意が得られない場合は、家庭裁判所に持ち込み、ここからの指示で入所するという形を取るがケース数としては少ない。

このような通告後の対応以外に、児童相談所では防止活動にも取り組んでいる。リスクを抱える家庭への在宅指導や、各ケースの関係者を一同に会した「要保護児童対策地域協議会」の開催などが挙げられる。

次に「市民社会」による対応としては、虐待予防活動を中心に、母親グループを作った指導や個別指導、父親教室、予防教室などが実施されている。「政府」の側からの委託事業として予算が出ているケースが多い。また虐待予防に関して実務関係者や研究者を集めたセミナーや研修会、さらには全国規模の学会活動が行われていて、大阪からも関係者が参加している。

2. 訪問調査の結果

(1) 「政府」

① 児童相談所

機関名：大阪府中央子ども家庭センター

所在地：〒 572-0838 大阪府寝屋川市八坂町 28 番 5 号

面会者：江口氏（企画情報室長）

以下は江口室長からの聞き取り、現場見学とともに、もと所長の神田氏からの聞き取りから得たデータをもとに記述する。

大阪府中央子ども家庭センターは全国に 206 ヶ所、大阪に 8 ヶ所ある児童相談所のうちの 1 つで、寝屋川、枚方、大東、四条畷、交野、門真、守口の各市に住む人口 120 万人弱、児童 20 万人を担当する。運営主体は大阪府福祉部である。センターでは平成 13 年(2001)より虐待専任課を設置しているが、平成 23 年度(2011)の虐待専任課の職員数は 23 名、その他の課は 27 名である。職員の内訳は、児童福祉ケースワーカー、児童心理士、保健師、医師。そのほか、2011 年より警察官 OB2 名が非常勤で配置されている。専任職員は 4 年ごとに府の他のセンターへ異動がある。

虐待の相談は二交代制および自宅待機により 24 時間で受け付ける。

またセンター内に一時保護所があり、スタッフ 40 名、24 時間体制、児童定員 50 名で運営している。

近年の虐待相談数の急増に伴い、職員数が不足している。中央子ども家庭センターでは 2010 年度に 1,158 件の虐待相談を 18 名のケースワーカーが担当、ひとり年間 64 件の規模で、過重負担となっている。通告は増えても、実際の虐待がないケースも多いため、深刻なケースに集中できず労力が分散してしまっている。それでも国の基準のケースワーカー数はクリアしており、全国でも手厚い方である。橋下知事のはたらきかけにより 2011 年 4 月に 3 名の追加があり画期的であった。ただしその 3 名は新卒で経験がなく、即戦力にはなっていない。

2010 年 3 月の大阪市内での兄弟餓死事件のような死亡事件が起こるたびに、行政と研究者が検討会議を開き、府や国へ提言を行う。府議会が政治的に動いてスタッフ数が増えることもあるが、大抵の場合、新たな予算がついてもその多くはハード面での整備や委託事業に回されて人件費が出ない。

保護を決定した後の施設が不足していることも大問題である。一時保護所、児童養護施設ともに不足しているため、児童相談所が子どもの行き先を捜すという無意味な調整に時間と手間を取られている。

市民社会との協働としては、通告した市民にその後の見守りを任せたいところだが、虐待家族のプライバシーが優先されるため地域住民に状況を説明できず、協働が阻まれてしまっている。特に虐待予防と施設に入った子どもの親への支援、指導という面で民間からの協力を期待したい。

親にとって児童相談所は子どもを引き離した敵という位置づけであることが多く、ケー

スワーカーが信頼関係を維持することは難しい。一方、第三者としての NPO からの介入は素直に受け入れる親が多く、グループケアを行う NPO 等に期待がかかる。府から業務委託することは可能であるので、NPO 側から積極的に営業活動をしてきてほしい。

センターは京阪電車寝屋川駅から徒歩5分、住宅街に囲まれた3階建てビル1軒の全体を使用している。1階は所長室、会議室、2階は事務所、面接室と待合所、3階にプレイルームがある。全体に昭和を感じさせる古い建物で、いかにもお役所風で殺風景、大部屋の事務所も手狭な印象を受けた。隣接した寝屋川市立こどもセンターが真新しく、明るくて子連れで入りやすそうな雰囲気であるのと対照的だった。

② 児童養護施設

施設名：慶徳会子供の家

所在地：〒567-0048 大阪府茨木市北春日丘1-3-38 TEL (072) 622-5030

面会者：輪木恵子氏（所長）



写真1 慶徳会 子供の家
（慶徳会 子供の家ホームページより）

全国に576ヶ所、そのうち大阪府に37ヶ所、またそのうち茨木市に3ヶ所ある児童養護施設のうちの1つで、浄土真宗系の社会福祉法人「慶徳会」が運営している。場所はJR 茨木駅から西へ1kmの緑の多い住宅街に立地する。1931年、西本願寺系の慶徳寺が農村託児所を開設したのが始まりで、1948年の児童福祉法施行と同時に、戦災孤児のケアを目的とした児童養護施設となった。

施設の定員は45名、大阪府では小規模な部類に入る。入所児童の年齢は2歳から18歳までである。

年間の運営予算は7,400万円、半額が国の予算、残りの半額が府の予算で賄われるが、府の予算も元はといえば国からの地方交付金である。

専属ケアスタッフは14名（保育士、社会福祉主事、児童指導員）。その他に事務職1名、調理師4名、栄養士1名、施設長1名で、フルタイムの全職員数は21名を数える。

2011年3月時点で、原因別の入所児童数は被虐待30名、保護者の病気5名、保護者の

収監 4 名、養育放棄（虐待のネグレクトに相当）2 名、保護者行方不明 1 名、経済的事由 3 名で、全体の約 7 割が虐待ケースに当たる。

2 - 3 歳児は終日施設で保育、4 歳児以上は地区の幼稚園、公立小中学校や地区内外の高校に通う。高卒後に看護師やコンピューターの専門学校や大学に進学するケースもある。

運営上の最大の問題は職員不足である。国の基準が、学童 6 名に職員 1 名、幼稚園児 4 名に 1 名、2 - 3 歳児 3 名に 1 名と決まっていますが、長年にわたり増員を要望している。やっと 2012 年より見直して学童 6 名に職員 1 名を学童 4 名に 1 名にしようという動きが出ている。特に人手の足りない放課後の時間帯はパートでカバーしている。

市民社会との協働としては、大学生や退職教員による個別学習指導、地域住民による繕い物、美容学校生による散髪など各種のボランティアが活躍している。そのほか、各種イベントへの招待やランドセル、玩具、図書券等の寄付もある。

職員増員等の要望は、府下の児童養護施設が集まった「大阪府児童施設部会」、さらにはその上部団体の「全国児童養護施設連絡会」を通じて国へ上げている。また大阪の弁護士会内の少年問題を専門とするグループが虐待問題について協力し、養護施設の人員についても提言している。マスコミが養護施設職員の疲弊について報道したことから、大阪府に人員の追加があった実績もある。しかし児童養護施設入所児童の親には一般に政治力がなく、選挙にも行かないため、なかなか政策につながらない。老人施設や障害者施設では選挙で票につながるため政治力があり、児童養護施設より後からできた老人施設の方が整備されている。

施設は 1990 年に新築された鉄筋 3 階建て、緑の庭に囲まれて環境は良好に見えた。1 階に事務所、応接室、食堂、調理場、2 階に幼児室と女児室、3 階に男児室がある。建物や各種設備、調度等のハード面は非常によく整っている反面、ソフト面では人員不足で問題があるとの印象を受けた。特に、ケア専門のスタッフが幼児を横目で追いながら洗濯物を干していたり、洗濯物を分類してきちんと積み上げている状況や、調理室は衛生上の問題から子どもの立ち入りが禁止されているなど、せっかくのスタッフの専門性が生かせないまま、雑用に追われている様子が見て取れた。一般家庭と同様の環境を維持するために入所児童に家事を強要しないとの説明であったが、これでは人員がいくらでも不足、子どもたちの生活面での自立も覚束ない。ベトナムの NGO 施設で、年上の子が年下の子のケアをしながら掃除、洗濯、配膳等をこなしている風景とは対照的であった。

せっかく市民社会から発した施設であるのに自律性が小さく、予算面でも人員面でも、また運営面においても国の規則に縛られ、現場のニーズに則した活動ができていないという印象である。

③ もと児童相談所長

面会場所：シェラトン都ホテル（大阪上本町）2F ラウンジ

面会者：神田真知子氏

神田氏は38年間に渡り大阪府職員を勤め、その間大阪の児童相談所のうち4ヶ所で勤務した経験を持つ。最後は大阪中央子ども家庭センター所長を勤めて2011年3月末に引退したばかりである。現役ではないが最近まで現場にいた経歴から、児童相談所の現状（本項①に記述）、子ども虐待をめぐる一般状況（Ⅲ、1. に記述）、課題と提言について聞き取りを行った。ここでは神田氏の提示する課題と提言に絞って記述する。

神田氏は虐待予防に関し、まず保健所の介入が必要だと主張する。以前は虐待相談の窓口が保健所にも設けられていたが、2000年より児童相談所に絞られ、2004年以降は市町村が窓口に加わった。将来虐待をするリスクの高い女性が増えており、妊婦健診やゼロ歳児健診の機会を利用して保健師が指導や対応をすることが望ましい。

また虐待対応や予防に関連する地方自治体の予算が乏しく、これを増額する必要がある。この点は児童相談所、児童養護施設においても「職員不足」という表現で聞き取られた内容と一致する。

市民社会との協働に関しては、米国やカナダに進んだグループケアの技術が見られるため、NPOがこれらを積極的に取り入れてほしいとの提言がなされた。

(2) 「市民社会」

① 子ども虐待防止活動を行う NPO

団体名：特別非営利活動法人 児童虐待防止協会（APCA）

所在地：〒542-0012 大阪市中央区谷町7丁目4番15号 大阪府社会福祉会館内

面会者：中塚恒子氏（副理事長）、川本典子氏（理事）

1990年設立、日本で初の児童虐待防止を目的とするNPOである。会員数574名、専従スタッフ3名、年間予算5,000万円で、大人および子どもの電話相談、母親グループケアのコーディネーション、市町村へのアドバイザー派遣、虐待防止の広報、研修会開催、調査研究等の活動を行っている。電話相談は臨床心理士、保健師、保育士、大学教員、看護師等の専門性を有するボランティアが担当する。理事長はもと児童相談所長が就いている。

活動上の最大の問題点は、不適切な子育てがなされていて虐待ケースが増え続けているという現実である。虐待がその他の貧困や非行等の社会問題の原因になっている。たとえば非行少年の6－9割が虐待を受けた経験を持っている。

虐待の防止には、親を含む大人全員、すなわちコミュニティーや社会の理解が必要である。他人に助けを求めてはいけないという親の思い込みを直さなければならない。

政府との協働としては、府の委託事業として年間 1,000 万円の予算で、母親グループケアを行う団体と自治体との間のコーディネーションを行っている。また、2004 年より虐待相談の第一窓口となった市町村に対応のノウハウが不足しているため、APCA より大阪市や大阪府にスーパーバイザーを派遣している。

そのほかにも、電話相談で受けた虐待ケースを見童相談所につないだり、子ども用の電話相談窓口の広報を教育委員会経由で公立小中学校に行くなど、密接な協力関係がある。

政策提言の場としては、大阪府・児童相談所・保健所の三者を集めた「関係機関懇話会」が年 1 回開かれており、APCA も出席、そこで意見を述べるができる。マスコミを通じた市民の意見も有効である。また APCA から参加している日本子ども虐待防止学会（JaSPCAN）内に政策検討委員会があり、ここから政府へ申し入れがなされている。外圧としては、1994 年に日本が国連子どもの権利条約を批准したことにより生じた義務が大きい。

APCA は深刻化する虐待問題に、政府だけに任せておけないと立ち上がったもと公務員、専門家、研究者、マスコミ関係者からなる市民の集まりであり、その地道だが専門性を生かした継続的な活動には市民社会のパワーを感じさせるものがある。大阪から始まった団体だが、現在では全国の同様の団体とのネットワークが進み、虐待防止に向けた将来の可能性を感じさせる。

その後 3 回に渡り、APCA 主催の研究会やセミナーに参加した。事務局の入るビル内の研修室で 100 - 300 名が出席する大規模なもので、研究者向けというよりはむしろ現場の実務者向けにケア技術を紹介するものが主流である。政府の政策への批判や提言を述べる講師もあったが、実際の提言方法や政策を変えさせる方策について質問すると、それは別の場でというような返答で、自身が参加して政策提言をするような姿勢は見られなかった。

② 民間の児童施設 - 1

施設名：カトリック大阪大司教区 こどもの里

所在地：〒 557-0004 大阪市西成区萩之茶屋 2-3-24

面会者：莊保共子（しょうほ・ともこ）氏（館長）

（1）小規模住居型養護施設、（2）大阪市子どもの家、（3）緊急一時宿泊所、という 3 つの機能を持つ児童施設で、日雇い労働者の街として有名な釜ヶ崎に立地する。

専属スタッフ 5 名、年間予算 2,400 万円で約 30 人の子どもをケアする。（1）小規模住居方養護施設（ファミリーホーム）としては、市からの委託事業として 6 名までの子どもを里親として預かる。（2）大阪市子どもの家としては、放課後、週末、学休期間中に学童を預かる。（3）緊急一時宿泊所としては、（1）以外の緊急のケースに常時 2 - 3 名を一

時預かりしている。

大阪市西成区に位置する釜ヶ崎は日本最大の寄せ場であったが、現在は失業者の福祉の町に変わりつつある。人口2万5000人、うち小学生は67名しかいない。住民の97%が単身者で、残り3%に父子家庭、母子家庭が含まれる。母子家庭には内縁の夫が同居している場合もある。親が早朝に仕事に出ると子どもは放置され、学校に行かないケースもある。

地域では学校教員、児童相談所や児童施設のスタッフ等が集まって「あいりん子ども連絡会」を結成、虐待への対応を行っている。大阪二十四区内で西成区だけにこれがあり、取り組みが進んだ地域であるといえる。

一番の問題点は、人材不足。現在常勤職員5名と非常勤2名で回しているが、あと4名を雇って事業を拡大したい。しかし専門性を備えた人材が集まらない状況である。一時のボランティア活動ではなく、ライフワークとして成り立つような条件整備が必要であると考ええる。

政府との協働としては、(1)に挙げた小規模住宅型養護施設として市からの委託を受けて、年間予算800万円を獲得している。行政への働きかけは、会議のなかでの発言や要望書の提出、さらに実績を示すことで行う。たとえば(1)の事業のヘルパーでは規則上、親が同行しなければ保育所送迎ができなかった制度を改善させて認めさせたというような実績がある。

政府の虐待対応での大問題は、精神障害のある親への回復支援がないこと。麻薬中毒、アルコール中毒、ギャンブル依存症等の親が多く、子どもを保護しても親の方への支援が抜け落ちている。

こどもの里は1階が事務所とプレイルーム、2階が台所、食堂と図書室、3階が寝室という小さな木造家屋で、「政府」の立派な施設とは大きく雰囲気異なり、まるで先進国と途上国を対比させたかのようである。

館長をはじめとするスタッフの献身的努力によって成り立っていて、行政の規則まで変更を持ち込む市民パワーには感服させられる。他方で私生活を犠牲にしてまでやろうという意志と専門性の両方を備えた人材が出ない限り続かないと思われ、持続発展性には問題があるように見受けられた。



写真 2 (左) 子どもの里外観

写真 3 (上) 子どもの里図書室

2011 年 9 月 Tho Mai 撮影

③ 民間の児童施設 - 2

施設名：社会福祉法人 ストローム福祉会 エリザベスストローム記念 山王こどもセンター

所在地：〒 557-0001 大阪市西成区山王 2-5-4

面会者：前島麻実（施設長）

山王こどもセンターは、釜ヶ崎に隣接した山王地区に位置する民間の学童保育施設である。1964 年にルター教会のドイツ人宣教師が父子家庭の子ども預かり施設として開設、その後家庭保育、ミニ児童館、児童養護施設と変遷して現在に至る。

職員 3 名で、障害児を含む約 13 名の学童保育を平日放課後から夜間、週末および学休期間中に行う。児童の 4 名に 1 名は生活保護家庭の子である。施設の年間予算は 1,300 万円。うち 900 万円はこどもの家事業ほかの大阪市からの補助金である。残り 400 万円は寄付金やバザー、古紙回収等の収益で賄う。

大阪市こどもの家事業では 20 名以上で保育士 1 名を雇えるという規則だが、センターでは子どもの数が年々減ってきていてこれに達していない。常勤スタッフ以外に、センターの OB や OG がボランティアで活動を手伝う。

最大の問題は、親が集団での遊びによる育ちよりも子どもの宿題を重視するため、参加児童が減っていること。学童を出た後の社会適応も問題で、例えば被虐待児が結婚して四児の母となって今度は自分の子に虐待をしているというケースや、15 歳で結婚、16 歳で出産して離婚するというケースもあった。

OB、OG のニーズに対応するため 2011 年 4 月より新たに大人センター事業を開始、施

設の近くに小規模作業所を開いて封筒作りやリサイクル品の販売を行っている。

政府との協働では、大阪市子どもの家事業ほかの年間900万円の補助金を得ていることがある。特に政策提言は行っていない。

こどもセンターは住宅街の細い路地にあり、大正時代に建てられた老朽木造2階建て1棟で、1階はプレイルーム、2階は事務所と10畳くらいの和室、物置となっている。②に記述したこどもの里よりさらに質素で途上国を思わせる。

本施設も②のこどもの里と同じく、施設長個人の献身的な努力によって運営が成り立っている様子である。社会適応が進まない障害者を含むOB、OGを抱えて、事業を広げたくても運営する人材がいなというジレンマに陥っている。政府との関係では、活動資金のための補助金を得ることに主眼が置かれ、子どもの後を追いかけることに手を取られて、客観的な視点で提言を行うという余裕は見られない。

④ 日本子ども虐待防止学会（JaSPCAN）

1996年に設立された学会で、会員数2,632名、年1回の学術集会を開催、年3号の研究誌「子どもの虐待とネグレクト」を発行している。また部会のひとつである政策検討部会からは政府に対して政策提言を行っている。

2011年12月、つくば国際会議場での学術集会に参加したところ、その規模の大きさに圧倒された。1,500名は優に超えると思われる参加者があり、同時進行で13本ものプログラムや分科会が盛況のうちに進行していた。参加者の多くが現場の実務者であるようで、研究発表も現場の事例報告的なものが多く、口頭発表に慣れない報告者が用意してきたテキストを棒読みするようなものがよく見られた。「学会」というより「実務者報告会」という趣である。

学術集会ごとに宣言が公表され、提言を含んでいるが、学会内に設けられた制度検討部会からの提言を含めてこれらの提言がどこまで政府に聞き入れられているのかは不明で、今後の調査課題である。

IV 考 察

Ⅲに詳述した調査結果から、以下の5点が考察できる。

1. 虐待に関わる人々の問題解決への熱意

調査訪問先で出会った関係者は、公務員であれ市民であれ、一様に日本の子ども虐待の現状に強い問題意識を持ち、何とかこれを解決したいと心から願う方々ばかりであった。だからこそ筆者のような門外漢の研究者を多忙な業務中に快く受け入れ、長時間に渡り自身の業務、活動、政策に対する意見や思いを熱く語ってくれたものとする。

本研究では虐待の加害者としての子どもの保護者や被害者としての子ども本人に直接話を聞くことはできなかったが、少なくとも子どもを取り巻く児童相談所、児童養護施設関係者から市民社会の児童施設運営者、虐待防止活動家から虐待問題の研究者に至るまで、問題解決への熱意は大変に強く感じられた。

問題はその意志をどのように行動につなげ、さらに結果を出すかということにかかっている。

2. 政府機関におけるソフト面の不備

政府機関関係者が非常な熱意と堅固なる意志を持って取り組む子ども虐待問題であるが、児童相談所においても児童養護施設においても、一様に人員不足の問題が述べられた。ハード面に比してソフト面での不備が目立つ。

児童相談所では、増え続ける虐待相談窓口としてケースワーカーがひとり年間 64 件を担当するという、異常な事態になっている。夜勤を含む二交代制で、さらに輪番で自宅待機をして 24 時間対応を行っているという。全国規模の所長会議から国へと職員増員の要望を行っているが、死亡事件が起こればマスコミが騒ぎ立ててやっとなぜかな増員があり、しかもその増員分が新卒で即戦力にならないというありさまである。

児童養護施設では、訪問先が市民社会組織の運営する施設であったにもかかわらず、予算においても、子どもの人数に対する人員数においても、業務内容についても、国の規則に厳しく縛られて自律性は見られない。こちらも全国の児童養護施設所長会議を通じて国への増員要望を出しているが、長期に渡って定員増は行われていない。市民社会が自律的に運営する児童施設に比べて、ハード面では非常に整っている様子であるが、人員数をはじめとしてソフト面での不備が指摘できる。

また制度面では、虐待を受けた子を保護する制度はあっても、その子が家庭に戻る環境を整えるための親への支援が抜け落ちている。市民社会がこれを補完しようとグループケア等の活動を立ち上げつつあるが、これを制度化する方向にソフト面の整備が必要である。

3. 市民社会組織における委託事業・補助金獲得のジレンマ

一方、市民社会組織においても同様に人員不足の状況は深刻である。そもそも団体活動のための予算自体をどのように調達し、団体を存続させるかという、児童福祉分野に限らないあらゆる NPO に共通の課題を抱えている。

そこに大きな助けとなるのが公的機関からの委託事業や補助金獲得であろう。日本では市民社会による児童福祉活動が認められ、法的にも NPO や社会福祉法人の活動が公認されているため、政府との協働がしやすい。訪問した 2 ケ所の民間児童施設では市の委託事

業を実施していた。APCAにおいても、アドバイザー派遣等を通じて府や市との協働が行われている。これらの協働を通じて「政府」の虐待関係者と意見交換をする場ができやすいという利点がある反面、資金を出す側と貰う側という上下関係により、ひたすら政府資金を得るために政策に従うという欠点が生じないだろうか。

特に毎年の予算をどのように獲得して施設を存続させるかと悩む組織にとっては、補助金獲得に奔走するあまり、政策や制度自体に疑問を持ち、それを改善しようという余裕が生じないジレンマに陥っているように見受けられる。

4. 子ども虐待問題の政治力不足

子ども虐待問題の当事者は、虐待をする保護者やそれを受ける子どもたちである。彼ら彼女らが自分たちで問題を解決するためにできることといえば、せいぜい周囲の誰かに相談すること、あるいはホットラインに電話すること程度であろう。政治に対して「もっと自分たちの問題解決に努力せよ」と声をあげるようなパワーも組織力も持ち合わせてはいない社会的弱者である。

たとえば老人福祉問題に関しては、現職の政治家も含め、あらゆる市民に将来降りかかってくる、あるいはすでに降りかかっている「自分の問題」である。このためパワーをそなえた市民が組織化され、選挙で票につながるために老人福祉問題解決を公約に掲げる政治家が当選する。当事者が動いているのである。

これに対して児童虐待問題は、当事者が社会的弱者であり、有権者である保護者も精神疾患を抱えていたり、貧困のため生活に余裕がなく、組織化されることもなく政治的に動くこともない。児童養護施設所長から聞き取れたように、選挙で票につながることもないため、児童福祉は老人福祉ほどに整備されない現状がある。政治力の不足が子ども虐待問題への対策の停滞を招いているといえる。

5. 市民社会によるアドボカシー活動の可能性

当事者が動かない、または動けないのであれば、それに代わって当事者ではない市民が自発的に動くことが必要である。現在のところ、行政で子ども虐待問題に関わる人々が、本業を離れ、あるいは本業の傍らで市民として防止活動に立ち上がり、行政以外の民間の関係者や研究者、マスコミも一緒になってAPCAのような子ども虐待防止を目的とする組織が全国で動いている。

これらの団体は政府からの補助金を取るために政策に迎合するのではなく、時には政府と強くぶつかることも必要であろう。そして虐待当事者に代わって政治力をつけ、団体のなかから議員を輩出していくくらいの意気込みで政治的に動いていく必要がある。「私は一介のXXX（ソーシャルワーカー、研究者、法律家、等々）ですから政治はしません」

というのではものごとは動かない。ロビーを形成して政治を動かすアドボカシー活動の中に、子ども虐待問題解決への可能性が見出せるはずである。

おわりに

日本は世界のなかで先進国と呼ばれており、外国から見た日本は「とても金持ちの国」のイメージである。その日本を筆者が離れていた1984年から2008年までの間に、子ども虐待問題がどんどん進行していた。虐待相談件数はこの間に年間1,101件（1990年、1984年はデータ不詳）から42,664件（2008年）に増えている（厚生労働省^{b)}。2010年には5万件を超えて、マスコミで騒がれた。

なぜ「金持ちの国」で防止ができないのか。防止しようという意志のある人々はある。財政逼迫の折とはいえ、他の予算を減額すれば虐待防止のための国家予算を増やすことも可能であろう。政策決定権者がその気になれば、制度の改善もできるはずである。あるいは政府にできないことを、市民社会が資金調達をし、代わって活動することもできる。

どれもなされている。聞き取り調査から明らかになったように、児童相談所のケースワーカー数はわずかではあるが増やされ、児童福祉施設のケアスタッフ増員も検討中であるという。市民社会は動き、公的機関でカバーされない支援のニーズに応え、研究会を開き、政府への提言を行っているという。しかし社会や経済の変化がそれより早く、危機的な状況にある子どもたちへの対応が追いついていない。

さらに根本的な改革が必要である。それには政治から変えていくしかないというのが、本研究における筆者の結論である。

筆者が日本を離れていた1984年から2008年、老人福祉は見違えるように進歩していた。聞き取りによると、やはりそれは問題解決を望む人々に政治力がついて、選挙の票につなげたからだという。同じことを児童福祉でも実現できるはずである。

そしてその政治を変えていくのは、有権者であり、市民であり、その組織化された市民によって構成される市民社会である。本研究の最後に市民社会によるアドボカシー機能の強化を提言したい。

もうひとつ、一国内の児童福祉を進める上で有効な手立てに「外圧」がある。途上国の場合、外国からの支援とセットで要求される社会福祉の整備が大きな成果をもたらしている。これについてはベトナムでの事例を研究することを今後の課題としたい。また途上国ではない日本において、途上国ベトナムの事例から明らかになった「外圧」をどう適用していくのかも今後の課題である。

謝 辞

調査にご協力いただいた各機関、各施設のご担当者、また個人的に尽力いただいた神田真知子氏に心よりお礼申し上げます。

本研究は日本学術振興会科学研究費、基盤研究（C）（23610004）「市民社会は児童問題の解決にいかに関与できるか」を基に実施した。ここに記してお礼申し上げます。

引用文献

日本語文献

大阪府（2011）「大阪子ども家庭白書」大阪府子ども家庭センター

保坂 亨（2011）「日本の子ども虐待－戦後日本の『子どもの危機的状況』に関する心理社会的分析」第 2 版、福村出版、東京

吉井美知子（2009）「立ち上がるベトナムの市民と NGO－ストリートチルドレンのケア活動から－」明石書店、東京

英語文献

Salomon, Lester M. & Sokolowski, S. Wojciech. 2004, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two*, Kumarian Press, Inc., New York

日本語ホームページ

慶徳会 子供の家

<http://www.keitokukai.or.jp/kodomoioie.htm>（2012/01/11）

厚生労働省 a（児童虐待の防止等に関する法律）

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv22/01.htm>（2012/01/07）

厚生労働省 b（子ども虐待による死亡事例等の検証結果（第 7 次報告概要）及び児童虐待相談対応件数等）

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001j1q1.html>（2012/01/08）