

児童虐待防止法の法的効果に関する比較分析¹

要旨

本稿では、児童虐待防止法の法的効果に関する分析を行う。特に、2000年の制定と大きな改正が施行された2004年・2008年に注目する。分析にあたっては、法内容の総合的な比較と計量分析を行った。分析の結果、早期発見・早期対応に主眼を置いた2004年改正と児童相談所の権限を強化した2008年改正に効果があることが分かった。その理由として、2004年改正は児童虐待の通告範囲が拡大した点、2008年改正は保護者からの妨害への対応が充実した点が挙げられる。特に、2008年改正には早期発見の持続的な効果が見られた。

キーワード

児童虐待防止法、法改正、児童相談所、早期発見、計量分析

執筆者氏名

法学部 国際公共政策学科 四年 板谷 俊亨

同 二年 秋田 あゆみ

¹ 謝辞

本稿の作成にあたり、小原美紀准教授(大阪大学)をはじめ、多くの方々から有益な助言を頂いた。この場を借りて、感謝の意を表したい。また、的確な批判をして頂いた学友にも感謝したい。しかしながら、本稿に存在し得る過誤等の一切の責任は筆者らに帰属する。

代表者連絡先

第1章 はじめに

「児童虐待の防止等に関する法律」(以下、児童虐待防止法とする)の制定から十年以上が経過したが、児童虐待事件の報道は止まない。2013年7月26日の厚生労働省の発表によると、2011年度中の心中以外の児童虐待による死亡人数は58人に及んだ。このような児童虐待の犠牲者を出さないためにも、児童相談所による早期発見・早期対応を求める声は大きい。その上で、児童虐待問題への対応の基本法である児童虐待防止法の存在は非常に重要となる。

本稿では、児童虐待防止法の制定・改正内容を総合的にまとめ、比較する。それにより、児童虐待防止法が制定後10年間でどのような役割を求められ変化したかを俯瞰的に鑑みることが可能となる。また、児童虐待防止法が虐待の早期発見に資する法律であるかを都道府県別パネルデータの計量分析により検証する。児童虐待は家庭の繊細な問題であり、定量的な分析は難しい。また、児童虐待の早期発見には地域の風土や失業率など複雑な要因が影響すると考えられる。しかし、都道府県別パネルデータの計量分析により、そのような複雑な要因を排除しつつ、マクロな視点から法律が与えた真の効果を計測することができる。

法制定・法改正の総合的な比較の結果、2000年の法制定が基本的事項の制定、2004年法改正が早期発見・早期対応の促進、2008年法改正が児童相談所の権限強化に主眼を置いていることが分かった。そして計量分析からは、2004年法改正と2008年法改正が児童虐待の早期発見に効果があると分かった。特に、2008年法改正には児童虐待の早期発見の上で持続的な効果があるという結果が得られた。

本稿の構成は以下の通りである。本章に続く第2章では先行研究を明示し、本稿の位置付けを示したい。第3章では児童虐待防止法の制定・改正内容を整理し比較することで、それぞれの制定・改正の主目的を詳らかにする。第4章では計量分析に用いたモデルを、第5章では分析に用いたデータを説明する。そして、第6章で計量分析の結果を提示し、2004年・2008年の法改正が児童虐待の早期発見に効果がある改正であったことを示す。また、なぜそのような結果に至ったのかを法改正の内容を鑑みながら考察したい。

第2章 先行研究

児童虐待防止法の制定・改正の中で、多くの研究が児童虐待の対応の在り方について論じてきた。その中には、警察や刑事法の観点や民法の見地から法学的な対応を述べたものもある。たとえば、児童虐待防止法制定、改正内容における児童虐待対応の問題点や今後の展望を法制度の観点や児童相談所の在り方などを通して議論しているものとして、以下の先行研究が存在している。

はじめに、三枝（2003）は2000年の児童虐待防止法制定について刑事法の視点から見解を述べた。法制定後に児童虐待の認知件数や検挙件数が増加したことから、法制定の効果自体は評価している。しかし、2000年の制定法は既存の児童福祉法の児童虐待に関する適用箇所と内容が変わらないと指摘した。そして、特別法として刑罰により児童虐待を排除しようとする姿勢は見受けられないと述べている。その原因として、「法は家庭に入らず」という伝統的な原則が障壁となっているとする。そのうえで、潜在化している虐待を悪として認識する規範意識の形成や、積極的予防策として虐待行為への刑事罰を設けるべきと進言した。

次に、佐柳（2007）は児童虐待の実態から現行法制の問題点と今後の法の在り方を説いた。特に、虐待の具体的案件を照らし合わせて、行政による家庭支援の重要性を訴えている。それによれば、虐待の要因として親の不適切な成育歴や子の問題行動等の環境要因が考えられるため親子支援が有効であるという。さらに、児童相談所の職能の多様化についても言及している。児童相談所は、一時保護などの裁判所的側面、立入調査等の警察的職分、ソーシャルワーク機関という三者の役割を担っている。そして、これらの役割が児童相談所の対応能力を超えていると指摘した上で、ソーシャルワーク機関として特化すべきであるとした。

最後に、石田（2012）は総務省による児童虐待防止法の政策評価や虐待の具体的事例から今後の児童虐待対応の在り方を考察した。それによれば、児童虐待防止法は虐待の発生予防、早期発見・早期対応、児童相談所の権限強化や在宅支援等、多様な制度が整備されたとする。そして、児童虐待対応の在り方はこのような多数の段階が有機的に機能し、結びついている必要があると指摘する。しかし実際には、総務省の行った政策評価や具体的な虐待事例から見ても、それが実現しているとは言い難いとしている。そして、実現のために児童相談所、医療、司法等の関係機関が今後改善すべき課題を具体的に提示した。

このように、児童虐待防止法を制定・改正期ごとに内容をまとめ、法的運用状況を研究したものは多い。しかし、児童虐待防止法の制定・改正内容を総合的に比較し、法的効果を定量的に検証した研究は少ない。そこで、本稿は次の二点を主眼として分析する。

一点目は、児童虐待防止法の法制定・法改正の内容を総合的にまとめ、比較することである。総合的に比較することにより、法律が制定・改正段階の実情の中でどのような役割を求められ、変化したかを俯瞰的に鑑みることが可能となる。

二点目は、都道府県別パネルデータを用いて、児童虐待防止法の法的効果について定量的に検証する点である。三枝(2003)が指摘するように、児童虐待の問題は家庭に埋没するミクロな問題である。そのため、データを用いて定量的な検証を行うことは難しい。本稿では、都道府県別のパネルデータを用いることにより、マクロな視点から児童虐待防止法の効果を捉える。また、計量的手法を用いることにより、児童虐待に関係が深いとされる失業率などの影響を取り除いた真の法的効果を計測する。これらにより、児童虐待防止法が、児童虐待の早期発見を促す法律であるかを検証し、先行研究を補完したい。

第3章 児童虐待防止法の内容比較

本章では、児童虐待防止法が制定・改正を経てどのように内容が変化したのかを整理し、比較する。具体的には、2000年の制定と2004年・2008年のそれぞれの改正概要を紹介する。法律の詳細な内容については表1を参照されたい。また、児童相談所における児童虐待相談対応件数に関しては、以後相談対応件数と呼称し、その増減については図1を参照して頂きたい。

第1節 2000年の制定内容について……

戦後、日本における児童虐待の問題は児童に関する問題の一つとして児童福祉法で賄われていた。しかし、1990年代になり児童虐待問題を児童福祉法で賄うことに限界が訪れた。1994年の子どもの権利条約への批准により、児童虐待問題に関する立法的措置が国際的に求められるようになったのである。²また一方で、1990年代前半から増加していた相談対

² 子どもの権利条約第19条1項

「締約国は、(中略)児童を保護するためすべての適当な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置をとる。」

応件数が 1995 年頃に急激に増加し始めていた(図 2 参照)。これは、1995 年に千葉県で起きた恩寵園事件などの児童虐待死亡事件を受けて社会の関心が高まったことによる。しかし、児童福祉法は児童虐待に対応するにあたり適切に運用されていなかった。³そこで、政府は児童虐待対応の指針を示したが、相談対応件数の増加は止まらなかった。その結果、社会の要請を受ける形で 2000 年 5 月に超党派の議員立法として児童虐待防止法が成立する。2000 年に成立した児童虐待防止法の要点は以下の三点に集約される。

一点目は、児童虐待の定義である。法制定以前も児童福祉法第 28 条 1 項により、児童虐待を受けた児童を保護する必要性が定められていた。しかし、児童虐待の定義は明確でなかった。そこで、児童虐待防止法では明確に児童虐待の定義を行った。それによれば、児童虐待とは保護者が児童に対して行う身体的虐待・性的虐待・育児放棄・心理的虐待の四種である。ここでの児童とは、児童福祉法第 4 条で定める満十八歳に満たない者である。また、保護者については親権者だけでなく、現実に児童を監護する者も含まれた。こうして、児童虐待の加害者・被害者・内容が明確に定義された。

二点目は、児童虐待の通告義務である。児童虐待を受けた児童を発見した市民の通告義務は児童福祉法第 25 条でも定められていた。しかし、通告義務をより国民に明確に示すために、内容は変わらないものの改めて児童虐待防止法第 6 条で通告義務が定められた。そして、第 5 条では特に児童の福祉に関する業務に携わる者には、児童虐待の早期発見に努めるよう努力義務が課された。このように、市民の通告義務が明確に定められた。

三点目は、児童相談所の権限である。児童相談所の権限としては、児童福祉法において児童の一時保護や強制入所が認められていた。しかし、これについても適切な運用が図られなかった経緯から、児童虐待防止法第 8 条において改めて定められた。⁴また、児童虐待に関する通告を受けた場合に児童の安全確認を行う努力義務も同条で定められた。そして、一時保護や安全確認の際に警察官への援助を要請できることが定められた。このように、児童虐待問題に対する児童相談所の権限が明確化された。

以上三点のように、制定法では児童虐待に対応する上での基本的事項が定められた。ただしこの法律には、附則として施行後 3 年以内に施行状況を鑑みたくえで改正を検討することが掲げられた。

³ 厚生省(1997)「児童虐待等に関する児童福祉法の適正な運用について」p74

「児童虐待等への対応については、現行の児童福祉法において、(中略)所要の規定が設けられているが、これまで必ずしもその適切な運用が図られてこなかったきらいがある。」

⁴ 同上

第2節 2004年に改正施行された内容について……

2000年に施行された児童虐待防止法が3年の時限立法であったことを受け、2004年に改正が検討された。改正にあたっては、改正時期であっただけでなく同年1月に起こった岸和田中学生虐待事件の影響も大きかった。国会内でも当該事件についての質疑が行われ、児童虐待防止策の関係予算が前年比3.5倍で見積もられた。⁵そのような高い注目の中、改正された主な内容は以下の三点である。

一点目は、児童虐待の定義が拡大された点である。法制定段階では、身体的虐待・性的虐待・育児放棄・心理的虐待の四種が児童虐待とされた。改正法ではこれらに加え、同居人による虐待の放置と配偶者間での家庭内暴力が追加されている。これは、2001年のDV防止法制定や岸和田中学生虐待事件における内縁の同居人による虐待が影響した改正である。このように、児童に対して直接的な害を及ぼす行為に限らず、間接的に児童へ心的外傷を及ぼす行為にまで児童虐待の範囲が拡大された。

二点目は、市民の通告義務が拡大された点である。法制定段階では、市民の通告義務は「児童虐待を受けた児童を発見した」場合であった。しかし、三枝(2003)など多くの研究者が指摘しているが、儒教道徳観の強い日本では虐待と家庭のしつけの弁別がつきにくい。そのため、「児童虐待を受けた児童」という確証を持ち、通告することには相応のリスクがあったとされる。そのため、法改正では「児童虐待を受けたと思われる児童」に通告対象が拡大された。また、通告先に市町村が追加され、市町村の対応の在り方も明確化された。このように、市民のリスクを軽減し通告をより増加させることを狙う改正が行われた。

三点目は、児童相談所と警察の連携が明確化された点である。法制定段階では、安全確認や一時保護の際に警察官に協力を要請できることが示されていた。しかし、協力の詳細な手続等については明記されていなかった。そこで、改正法では安全確認や一時保護の際に最寄りの警察署長に協力を要請できることが明記された。そして、協力を要請された警察署長には、管轄の警察官に児童相談所への協力措置を取らせる努力義務が課せられた。このように、児童相談所と警察の連携の手続きが明確化された。

以上三点のように、2004年法改正では通告範囲の拡大や手続きの迅速化による早期発見・早期対応を促進する改正が行われた。実際、第1条の目的にも「児童虐待の予防及び早期発見」が追加された。また、この改正法についても3年を目途に改正を検討すること

⁵ 2004年2月27日「青少年問題に関する特別委員会」西沢哲政府参考人の発言より

が盛り込まれた。

第3節 2008年に改正施行された内容について……

2004年改正の際も3年の時限立法とされたため、2007年に法改正がなされ、2008年4月より施行された。2006年には秋田園児殺害事件や長岡京市幼児殺害事件など多くの児童虐待死亡事件が起こった。そして、2000年から2004年までの間で児童虐待により死亡した児童は202名に及び、その中で児童相談所が関与したにも関わらず死亡した児童は59名であった。⁶このような児童相談所の対応の問題から、2008年の施行内容は児童相談所の権限強化を図るものが多い。改正の主な内容は以下の三点である。

一点目は、児童相談所による立入調査等の権限が強化された点である。まず、知事の権限で虐待の疑いがある保護者の出頭を要求できるようになった。そして、出頭要求に応じない場合には、裁判所の許可の上で児童相談所職員らが住居の強制解錠を行って良いとした。これは、立入調査を保護者によって拒否される事例があったことに基づく。⁷また、努力義務であった安全確認についても、安全確認を行うことが義務化された。このように、児童の安全を確保する上での児童相談所の役割が強化された。

二点目は、一時保護児童への保護者の面会・通信制限ができるようになった点である。これまで保護者の面会・通信制限は、児童福祉法第27条で定める緊急性が非常に高い強制入所児童の場合のみであった。しかし、改正法では児童福祉法第33条で定める一時保護児童にも面会・通信の制限が可能となった。また、保護者による強制的な連れ戻しが懸念される場合は、保護児童の居所さえも通達しないこととされている。これは、秋田園児殺害事件のように要保護児童が保護者に連れ戻され、再び虐待の被害に合う事件が多いことに起因している。このように、保護児童に対する虐待者の介入阻止が強化された。

三点目は、刑事罰が強化された点である。以前まで児童虐待に関する特別な刑事罰は児童相談所の職務を妨害した際などに適用される児童福祉法第61条5の罰金刑のみであった。しかし、三枝(2003)も指摘するように、児童虐待防止法に罰則規定を設けることを求める者は多い。そのため、改正法では強制入所や一時保護に応じない、もしくは保護後も児童に付きまとうなどの行為をした者に刑事罰を科すことを明文化した。さらに、その刑事罰は罰金刑だけでなく、一年以下の懲役に処することとしている。このように、刑事罰

⁶ 2007年4月26日「青少年問題に関する特別委員会」自民党中森ふくよ議員の発言より
⁷厚生労働省(2006)「児童虐待防止法等に基づく立入調査等の状況について」

の強化による児童相談所職務の支援が図られた。

以上三点のように、2008年法改正では児童相談所の職務権限や刑事罰の強化がなされ、より児童相談所の対応力を向上させる改正が行われた。

第4節 制定・改正概要のまとめ

第1節から第3節において、児童虐待防止法の制定・改正の概要を述べた。本節では、簡単に三つの法制定・改正の内容を比較し、まとめておきたい。詳しい比較については、表1を参照して頂きたい。

まず、2000年の児童虐待防止法の制定は、戦後初の児童虐待に関する特別法の創設とあって基本的な内容の整備が行われた。そのため、児童福祉法や施行規則に沿って、児童虐待の定義・市民の通告義務・児童相談所の職務権限など幅広い内容が整備された。

次に、2004年の法改正は、児童虐待の早期発見・早期対応を促す改正が行われた。そのため、児童虐待の定義拡大、通告義務の拡大による市民からの通告の増加が図られた。また、警察との連携手続きを明確化することにより、一時保護などの対応を迅速化する改正も行われた。

最後に、2008年の法改正は、児童相談所の対応権限を強化する改正が行われた。そのため、立入調査の権限強化や一時保護児童への通信・面会制限など、児童相談所に強い権限を付与している。また、刑罰規定の整備により法的側面から児童相談所の対応を補佐する改正も行われた。

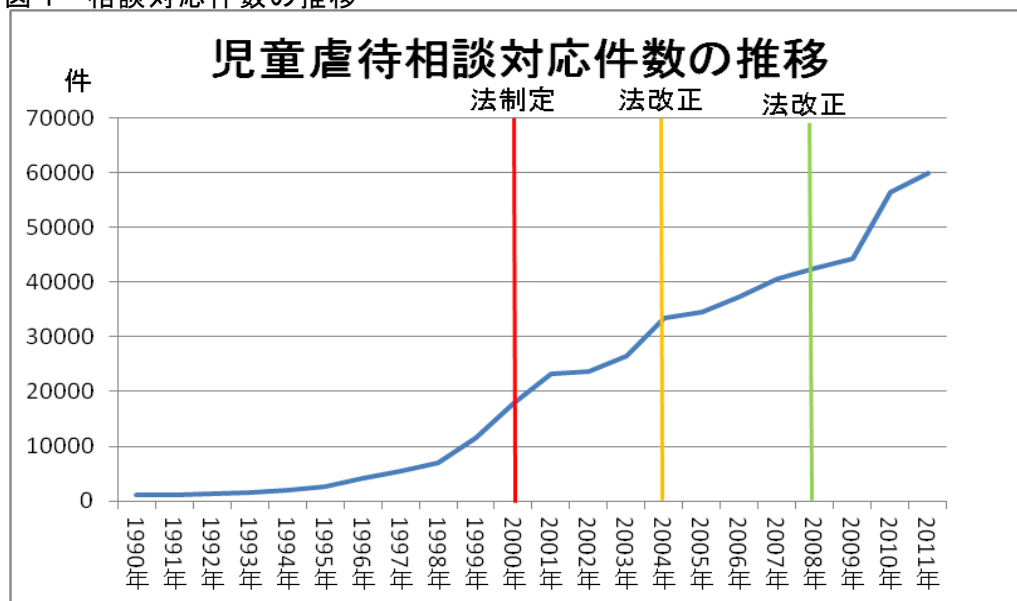
表 1 児童虐待防止法の制定・改正内容

内容	2000年法制定	2004年法改正	2008年 法改正
法の目的 (第1条)	児童虐待の禁止及び防止	児童虐待の予防及び早期発見を追加	児童の権利利益擁護を追加
児童虐待の定義 (第2条)	・身体的虐待 ・性的虐待 ・心理的虐待 ・育児放棄	・同居人による虐待の放置 ・配偶者間の家庭内暴力を追加	
児童虐待の通告 (第6条)	虐待を受けた児童	虐待を受けたと思われる児童	
児童虐待の通告先 (第6条)	児童相談所	市町村 を追加	
児童の安全確認 (第8条)	安全確認に努める	関係者と協力の上、安全確認に努める	安全確認の措置を講ずる
出頭要求 (第8条)	なし	なし	知事が必要と認めた場合。
臨検・捜索 (第9条)	なし	なし	出頭要求に応じない場合。裁判所の許可のうえで強制解錠も可能。
警察への援助要請 (第10条)	警察官への援助要請	警察署所長への援助要請	
面会・通信の制限 (第12条)	強制入所児童への面会・通信制限		一時保護児童にも面会・通信制限が可能
刑事罰(第17条)	なし(児童福祉法に準拠)		児童福祉司の質問等を拒否した場合、一年以下の懲役または百万円以下の罰金。

※1 各年度は施行年度に統一している。

※2 空欄部は大きな変更がなく、前回の法制度と同内容であることを示す。

図 1 相談対応件数の推移



第4章 検証仮説と推定モデル

第1節 検証仮説

児童虐待防止法は2000年に制定され、その後2004年、2008年に改正法が施行された。では、実際に児童虐待防止法の制定・改正は児童虐待問題に対し効果があったのだろうか。児童虐待防止法では、制定時からの国の責務として「児童虐待の早期発見」を掲げている。そこで、児童虐待の早期発見の可能性を高めているかの点から児童虐待防止法の効果を検証したい。特に、児童虐待の早期発見の上で、児童相談所が虐待相談に対応した件数を示す相談対応件数が重要であると考えた。実際、厚生労働省は「子ども虐待は、様々なリスク要因が絡み合って起こるものであるため、リスク要因を有する家庭をできるだけ早期に把握することが重要である」としている。⁸しかし、児童虐待防止法の制定・改正が相談対応件数を増加させているかを定量的に検証した研究はほとんど無い。そこで、本稿では以下の二点を計量分析により明らかにしたい。

仮説① 児童虐待防止法は相談対応件数を増加させるのか

一点目は、児童虐待防止法が相談対応件数を増加させているかという点である。上述したように、相談対応件数は児童相談所が早期的に虐待のリスクがある家庭を把握していることを示す指標となる。つまり、この検証により児童虐待防止法が児童虐待の早期発見に資する法律であるかを示すことができる。

仮説② 最も相談対応件数の増加に効果がある制定、改正はいずれか

二点目は、児童虐待防止法の制定・改正のうち、いずれが最も早期発見に効果的であるかという点である。内容の異なる三度の制定・改正による効果の違いを比較することで、児童虐待の早期発見においていかなる内容が重要かを示すことができる。

第2節 推定モデル

本稿では、仮説を検証するために都道府県別パネルデータによる固定効果モデルの分析を行う。15歳以下人口1000人あたりの相談対応件数を Y_{it} とする。これを、2000年、2004

⁸ 厚生労働省(2007)「子ども虐待対応の手引き改正について」第2章より抜粋

年、2008年の法ダミーとその他の影響を与える要因 W 及び年非線形トレンドに回帰する。仮説を検証するためのモデル式は以下の通りである。

$$\text{モデル式 } Y_{it} = \alpha + \beta_1 2000Law + \beta_2 2004Law + \beta_3 2008Law + \gamma W_{it} + \theta Z_{it} + u_{it}$$

ここで、 i は都道府県を表す。ただし、2010年度における福島県の相談対応件数のデータが欠損しているため、福島県を除いた46都道府県を用いた($i=1,2,\dots,46$)。また、 t はデータの対象年を表す($t=1997,1998,\dots,2010$)。誤差項は都道府県別の効果 μ とホワイトノイズ ε_{it} からなる。 $(u_{it} = \mu + \varepsilon_{it})$

ここで、 $\varepsilon_{it} \sim iid(0, \delta^2)$ 、 $E(\varepsilon_{it} | Law) = 0$ を仮定する。パネルデータを利用して μ を捉えることは、観察し得ない都道府県別の効果を考慮するという意味で重要である。例えば、積極的に近隣住民と交流しやすいという県民性は児童虐待の通告を容易にし、相談対応件数を増加させると考えられる。この県民性は観察し得ないが時間を通じて大きな変化は生じにくい。そこで、この県民性を非確率変数としてコントロールすることにより、脱落変数の存在により推定量にバイアスがかかるという問題を回避できる。なお、仮説②の分析においては、前年度比増加率を分析するために、 Y_{it} 及び W_{it} について、前年度からの階差を求めた数値も用いた。簡便化のため、階差を取らないモデルを推定モデル①、階差を取るモデルを推定モデル②とする。

第3節 被説明変数

我々は児童虐待の早期発見を示す指標として、 Y_{it} に15歳以下人口1000人あたりの相談対応件数を取り上げた。相談対応件数を被説明変数に用いた理由は以下の二点である。

一点目は、相談対応件数が児童虐待に対する市民からの通告件数の増加を捉える点である。児童虐待は、三枝(2003)が指摘したように「家庭という密室空間で発生する問題」であり発見が難しい。しかし、法制定に伴い、虐待行為の定義や市民の通告義務が明示された。これにより市民の児童虐待に対する認識が高まり、通告が増加すると考えられる。相談対応件数は通告に基づき児童相談所が対応した件数であるため、相談対応件数を用いることでその効果を測ることができる。

二点目は、相談対応件数が児童相談所の対応力の上昇を捉える点である。第3章で述べた通り、法制定以前は児童虐待問題に対して適切な対応がされていなかった。しかし、法制定・法改正に伴い児童相談所の対応の在り方が定義され、強化された。相談対応件数は児童相談所が対応した件数を示す。そのため、相談対応件数を用いることでその効果を測

ることができる。

以上の両側面は、それぞれ二度の法改正の主な内容と対応している。具体的には、2004年法改正が通告件数の増加について、2008年法改正が児童相談所の対応力についてである。そこで、両側面の効果を含む相談対応件数から法的効果を検証し比較することで、どちらの側面がより効果的かを検証することも可能となる。

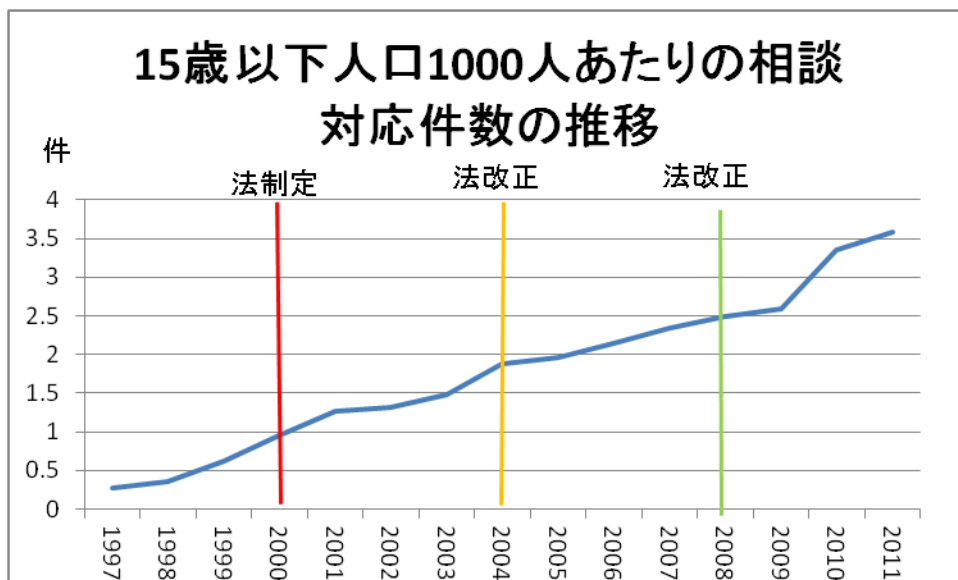
第4節 説明変数

説明変数としては、2000年法制定・2004年法改正・2008年法改正の三つの法ダミーを取り入れた。これらは法制定・法改正による効果を分析する変数であり、その推定量が0となることを帰無仮説とする検定を行う。帰無仮説が棄却された場合、法制定・法改正は相談対応件数に影響を与えていることになる。法制定・法改正によって相談対応件数は増加することが予想されるので、影響を与えているならば正の符号になると考えられる。分析モデル②では、法制定・法改正が相談対応件数の前年度比増加率に影響を与えるかを分析することになる。

コントロール変数としては、その他の影響を与える要因 W と年非線形トレンド Z を考慮する。その他の影響を与える要因としては、完全失業率、人口密度、一人あたり所得が考えられる。まず完全失業率は、家庭のリスク要因を考慮している。「リスク要因を抱える家庭」を把握することが児童虐待を把握する一歩である。⁹そのため、家計における最大のリスク要因である失業は相談対応件数を増加させることに繋がる。次に人口密度は、人口の密集地域ほど児童虐待を発見しやすい環境にあることを考慮する。最後に一人あたり所得は、家計の所得水準を考慮している。佐柳(2007)によると、虐待相談の家庭は家計的な問題を抱えているケースが多い。よって、家計状況の悪い地域では相談対応件数が増加することが予想される。以上の要因以外に、社会の関心の高まりによる年ごとの通告件数の増加を考慮するために年非線形トレンドを採用する(図2参照)。

⁹厚生労働省(2007)「子ども虐待対応の手引き改正について」同上

図 2 15歳以下人口 1000 人あたりの相談対応件数



第 5 章 データ

本章では、分析に使用する変数の基本的な統計データを示す。我々の分析に用いた変数の種類及び出典は表 2 のとおりである。

表 2 分析に用いた変数とその出典

変数	出典及び引用元
15歳以下人口1000人あたりの相談対応件数	厚生労働省福祉行政報告例及び厚生労働省人口動態統計より執筆者らが作成
2000年法改正施行ダミー	執筆者らが作成
2004年法改正施行ダミー	執筆者らが作成
2008年法改正施行ダミー	執筆者らが作成
完全失業率	総務省統計局労働力調査
人口密度	厚生労働省人口動態統計及び総務省統計局日本統計年鑑より執筆者らが作成
一人当たり所得	内閣府国民経済計算
非線形トレンド	執筆者らが作成

まず、被説明変数である「15歳以下人口 1000 人あたりの相談対応件数」について説明する。児童虐待の早期発見に繋がる指標として厚生労働省福祉行政報告例の児童相談所における児童虐待相談対応件数を採用した。ただし、都道府県ごとの人口差による相談対応件数の差を考慮するため、厚生労働省人口動態統計を利用し各都道府県の 15 歳以下人口で除した。児童虐待防止法の児童の定義は 18 歳以下であるが、保護者からの影響を大きく受けると考えられる義務教育課程修了までの児童数に限定した。また、分析モデル②では前年度からの階差を取っている。

次に説明変数について説明する。法ダミーについては以下のように作成した。法制定については、1999年までを0、2000年以降を1とする「2000年法制定ダミー」を置いた。また、2度の改正については、2003年までを0、2004年以降を1とする「2004年法改正ダミー」と2007年までを0、2008年以降を1とする「2008年法改正ダミー」を置いた。次に完全失業率については、総務省統計局が発表している労働力調査のデータを用いた。人口密度については、厚生労働省人口動態統計の都道府県別人口を総務省統計局日本統計年鑑の都道府県別面積で除した値を用いた。一人あたり所得については、内閣府国民経済計算のデータを用いた。年非線形トレンドについては、1997年を1、1998年を2、……、2010年を14とする数値を取り、その値に自然数eを底とする自然対数を取った。

分析に用いた変数は以上の8点である。なお法ダミー及び年非線形トレンド以外の変数については、分析モデル②の分析をする上で前年度からの階差を取った値も使用した。表3が分析に用いた変数の基本統計量である。

表3 分析に用いた変数の基本統計量

変数	観測数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
15歳以下人口1000人あたりの相談対応件数 (件)	644	1.309141	0.9180719	0.30303	5.83871
2000年法改正ダミー	644	0.785714	0.410645	0	1
2004年法改正ダミー	644	0.5	0.500389	0	1
2008年法改正ダミー	644	0.214286	0.410645	0	1
完全失業率 (%)	644	4.235248	1.109572	1.7	8.4
人口密度 (人/km ²)	644	665.1331	1152.573	65.97404	6254.367
一人あたり所得 (千円)	644	2797.627	442.8908	2009.093	3.741657
非線形トレンド	644	2.614015	0.81729	1	3.741657

第6章 分析結果と考察

第1節 推定結果

推定結果の詳細な内容は、表4で分析モデル①について、表5で分析モデル②について記載する。以下では推定結果の主要な内容について述べる。

まず、分析モデル①の分析結果について見る。表4によると、2000年法制定ダミー

は少なくとも 10%の有意水準で有意でなく、推計値は限りなく 0 に近い値となった。つまり、2000 年の法制定は相談対応件数に影響を与えないといえる。一方、2004 年法改正ダミーは 5%の有意水準で有意であり、推計値は正の符号であった。即ち、2004 年の法改正は相談対応件数を増加させるといえる。また、2008 年法改正ダミーは 10%の有意水準で有意であり、推計値は正の符号となった。つまり、2008 年の法改正は相談対応件数を増加させるといえる。推計値の値を比べれば、2004 年法改正が 2008 年法改正に比べ若干相談対応件数を多く増やすことが分かる。コントロール変数である W については、いずれの変数についても 10%の有意水準で有意でない結果となった。年非線形トレンドについては、1%の有意水準で有意な結果となった。推計値については、正の値で非常に大きい。よって、相談対応件数には非線形の上昇トレンドがあるといえる。

次に、分析モデル②の分析結果について見る。表 5 によると、2000 年法制定ダミーは少なくとも 10%の有意水準で有意でなく、推計値については正の符号であるが 0 に近い値となった。つまり、2000 年の法改正は相談対応件数の前年度比増加率に影響を与えないといえる。また、2004 年法改正ダミーも少なくとも 10%の有意水準で有意でなく、推計値は負の符号ではあるが 0 に近い値となった。よって、2004 年法改正は相談対応件数の前年度比増加率に影響を与えないといえる。一方で、2008 年法改正ダミーについては、1%の有意水準で有意であり、推計値は正の符号となった。即ち、2008 年の法改正は相談対応件数の前年度比増加率を上昇させるといえる。コントロール変数である W については、完全失業率と人口密度が有意であるが、推計値が限りなく 0 に近いいため大きな影響はないと考えられる。年非線形トレンドについても少なくとも 10%の有意水準で有意でなく、係数も 0 に近い値となった。よって、年非線形トレンドは相談対応件数の前年度比増加率には影響を与えないといえる。

表 4 分析モデル①の推定結果 被説明変数：相談対応件数

分析モデル①			
説明変数	推計値	標準誤差	有意性
2000年法改正ダミー	0.0581	0.0903	
2004年法改正ダミー	0.195	0.0895	**
2008年法改正ダミー	0.136	0.0706	*
完全失業率	-0.00502	0.0408	
人口密度	-2.89E-05	0.000504	
一人当たり所得	8.16E-05	0.000196	
非線形トレンド	0.647	0.0852	***
定数項	-0.7432	-0.7094	
観測数			
	644		
自由度修正済み決定係数			
	0.5197		
F検定 $F(45, 591) = 16.87$ Prob > F = 0.0000			

※注 1：分析モデルでは都道府県ダミーを使用しているが省略している。

※注 2：***、**、*はそれぞれ 1%有意、5%有意、10%有意を表す。

表 5 分析モデル②の推定結果 被説明変数：相談対応件数の前年度比増加率

分析モデル②(階差を取ったモデル)			
説明変数	推計値	標準誤差	有意性
2000年法改正ダミー	0.0171	0.065	
2004年法改正ダミー	-0.011	0.0581	
2008年法改正ダミー	0.166	0.0539	***
完全失業率	-0.0766	0.0348	**
人口密度	0.00093	0.00318	
一人当たり所得	0.000703	0.000143	***
非線形トレンド	-0.06059	0.0589	
定数項	0.302	0.0822	***
観測数			
	598		
自由度修正済み決定係数			
	0.0545		
F検定 $F(45, 545) = 1.23$ Prob > F = 0.1500			

※注 1：分析モデルでは都道府県ダミーを使用しているが表では省略している。

※注 2：***、**、*はそれぞれ 1%有意、5%有意、10%有意を表す。

第2節 分析結果の考察

本節では、計量分析の結果から考えられる児童虐待防止法の法的効果に関する考察を行う。

第1項 2004年・2008年の法改正は相談対応件数を増加させる

表4から2004年と2008年の法改正は相談対応件数を増加させることが分かった。その点で、二度の改正法は児童虐待の早期発見に資する法律であることが定量的に検証された。しかし、一方で2000年の児童虐待防止法の制定には早期発見の効果は見られない。では、これらの違いはなぜ生じたのだろうか。法律の内容に着眼して以下に考察を三点挙げる。

一点目は、2000年の制定内容が「児童虐待に関する児童福祉法の適切な運用について」(1997)と大差ない点である。法制定以前の1997年に厚生省は、「児童虐待に関する児童福祉法の適切な運用について」という児童福祉法の運用規則を示した。しかし、両者の内容は後藤(2000)が指摘する通り何ら変わりが無い。つまり、2000年に制定された児童虐待防止法は1997年の運用規則を法制化したものに過ぎない。よって、児童虐待防止法が制定されても従来の内容と変化が無く、人々の通告意識も児童相談所の対応の在り方も大きく変化しなかった。その結果、相談対応件数の増加に繋がらなかったと考えられる。

二点目は、2004年の法改正では児童虐待に関する市民の通告範囲が拡大された点である。2004年改正法から通告義務が「児童虐待を受けたと思われる児童」に拡大された。また、児童虐待の定義も拡張され、同居人による虐待の放置なども児童虐待に含まれるようになった。このように、市民が児童相談所に通告する範囲が拡大している。その結果として、通告に基づく相談対応件数が増加することは至極当然のことである。また、通告義務が「と思われる」に拡大されたことは、三枝(2003)が指摘する「虐待としつけの弁別がつかない」という問題を回避し、市民に通告のインセンティブを与えた可能性もある。

三点目は、2008年の法改正では児童相談所の対応の在り方が向上された点である。安全確認や一時保護など児童相談所の権限は2008年以前に存在した。しかし、佐柳(2007)が指摘するように、保護者が拒否した際の強制は民法・刑法上の観点から困難であった。その改善として、2008年の改正法で児童相談所の権限強化や刑事罰規定の創設がなされた。その結果、これまで保護者の拒否や法的な限界から対応しきれなかった児童相談所が、より円滑に虐待問題に対応できるようになり相談対応件数が増加したと考えられる。

以上の三点から、児童虐待防止法の2004年・2008年改正が相談対応件数を増加させたと考える。その点で、2004年・2008年法改正は児童虐待の早期発見に資する法改正であ

ったと結論付ける。

第 2 項 2008 年法改正の内容が早期発見の上で重要である

表 4 から、2004 年と 2008 年の法改正が相談対応件数を増加させることが分かった。しかし表 5 を見ると、2008 年法改正のみが相談対応件数の前年度比増加率を高めることが分かる。つまり、2004 年法改正の増加効果は一時的なもので、持続的に相談対応件数を増加させるのは 2008 年法改正だといえる。この推定結果から、児童虐待の早期発見の上では、2008 年法改正のような児童相談所の権限を強化する内容が特に重要だと考えた。その理由を以下に示す。

その理由は、児童相談所の権限や役割の強化により、継続的な対応が徐々にできるようになったことである。前節でも述べたように、2004 年法改正は市民の通告義務や虐待の定義が拡大して通告件数が増加した。しかし、たとえ通告が増加したとしても、児童相談所がその全てに継続的に対応できるわけではない。対応にあたって保護者からの激しい妨害があるからだ。才村ら(2001)の調査によれば、児童虐待防止法制定前後の 3 年間でも保護者による妨害が多くあったと分かっている。通告件数が増加した 2004 年法改正後であれば、なおさら妨害の数は多いだろう。その結果、2004 年法改正による効果は一時的な増加に留まったと考えられる。しかし、2008 年法改正では保護者の妨害に対抗できる児童相談所の権限強化や刑事罰の整備が行われた。その結果、これまで保護者の妨害により困難であった継続的な対応ができるようになったと考えられる。その結果、一時的ではなく持続的な相談対応件数の増加に繋がったと考えられる。

よって、保護者の妨害に対抗し、持続的な相談対応が可能となる児童相談所の権限強化が早期発見の上で重要だと考える。

第 7 章 おわりに

本稿では児童虐待防止法の制定・改正内容をまとめ、比較した。その比較により、2000 年制定が基本的事項の整備、2004 年改正が早期発見・早期対応の強化、2008 年改正が児童相談所の権限強化に主眼を置いていることが分かった。その上で、児童相談所の虐待相談対応件数に着目し、児童虐待防止法が児童虐待の早期発見に効果があるかを定量的に分析した。その結果、2004 年法改正、2008 年法改正には早期発見の効果があることが分か

った。その理由として、2004年法改正では通告義務の範囲が拡大していること、2008年法改正では保護者からの対応拒否などに対抗できるようになったことを考えた。そして、持続的に相談対応件数を増加させている2008年法改正のような児童相談所の権限強化に関わる内容が重要なのではないかという結論に至った。実際、2012年に行われた最新の児童福祉法及び民法の改正では、虐待者への親権一時停止制度が創設された。このように、現在も児童虐待の問題に対する強権的な法制度の整備が行われつつある。しかし、平部(2012)が指摘するように虐待家庭の家族再統合も児童相談所の重要な役割の一つである。強権的な改正が児童虐待問題の真の解決に繋がるかは、今後の行政の対応の中でさらなる検討が必要となるだろう。

《参考文献と出典》

厚生省(1997)「児童虐待等に関する児童福祉法の適正な運用について」

田代高章(1997)「わが国における児童虐待についての権利的考察」『日本保育学会大会研究論文集』50巻 p126-127

後藤弘子(2000)「児童虐待防止法の成立とその課題」『現代刑事法』2巻 p48-54

才村純ら(2001)「児童虐待対応に伴う児童相談所への保護者のリアクション等に関する調査研究」『日本子ども家庭総合研究所紀要』38巻 p253-295

三枝有(2003)「児童虐待における刑事法のあり方」『中京法学』37巻 p265-292

佐柳忠晴(2007)「児童虐待の実態と現行法制の問題点」『法政論叢』44巻 p44-65

佐柳忠晴(2011)「親権及び未成年後見制度の沿革と課題：児童虐待防止法制確立の視点から」『法制論叢』48巻 p31-59

田村正博(2011)「児童相談所における警察経験者配置の意義：アンケート調査の結果から」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』4巻 p223-232

石田雅弘(2012)「児童虐待の現状について【概要】」『奈良文化女子短期大学紀要』43巻 p25-40

平部康子(2012)「児童虐待防止法制の課題」『九州法学会会報』p54-58

総務省(2012)『児童虐待の防止等に関する政策評価書』

以下、厚生労働省児童虐待に関する法令・指針等一覧より使用

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/dv/hourei.htm

1

「児童虐待等に関する児童福祉法の適正な運用について」（1997）

「児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律 新旧対照表」（2004）

「こども虐待対応の手引きの改正について」（2005）

「こども虐待対応の手引きの改正について」（2007）

「こども虐待対応の手引きの改正について」（2009）

「児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律 新旧対照表」（2007）

「児童虐待を受けた児童の安全確認及び安全確保の徹底について」（2010）

「虐待通告のあった児童の安全確認の手引きについて」（2010）