

児童虐待防止推進の動向2019

～「子どもの虐待防止推進全国フォーラムinとっとり」から～

藤原伸夫

Movement 2019 to push forward prevention of the child abuse

～"Forum in Tottori to push forward prevention by abuse of the child of the whole country"～

Nobuo FUJIWARA

要 旨

2018年から2019年にかけて児童虐待による死亡事件が続いた。児童相談所、警察、市区町村、学校等関係機関の連携・情報共有不足が指摘され、これまでの児童虐待防止対策へのあり方が問われている。そして2019年6月の児童福祉法等の改正をみたが、なおも検討課題を抱えての改正である。児童相談所を中心とする体制強化が求められているが、特に注意すべきは児童虐待として児童相談所が関わったことがあるケースの転居についてである。最近の死亡事案からも示唆されるように、児童相談所が関わったケースについては転居する場合、ハイリスクの可能性が高い。虐待ケースは、転居することで支援の継続性を断ち切って逃れようとするのが怖い。とりわけ就学前の乳幼児のケースでは学校との関りがないため、住民票を変えずに転居されることが一番怖い。関係機関はこのような点を十分認識して、ケースの正確な情報把握と、迅速な情報提供と的確な情報共有が求められる。

キーワード：児童虐待、一時保護、子育て世代包括支援センター

はじめに

厚生労働省では、11月を「児童虐待防止推進月間」と定め、2004（平成16）年から児童虐待防止に向けて広報・啓発活動に取り組んでいる。しかし、子ども家庭福祉領域に携わる関係者の懸念にたがわず、児童虐待に関する相談対応件数は毎年右肩上がりの数値を示しその増加傾向は止まらない。特に、子どもの命が奪われる重大事件が後を絶たない。最近の児童虐待による死亡事例を概観し、児童虐待関連法改正の動きについて触れ、更には2019（令和元）年11月16日から17日にかけて鳥取県倉吉市で開催された令和元年度「子どもの虐待防止推進全国フォーラム」に筆者は参加の機会を得たので、最近の児童虐待防止への国及び市町村の動向についてまとめるものである。

（1）最近の児童虐待による死亡事例から

2018（平成30）年3月、香川県善通寺市から東京都目黒区に転居した当時5歳児の女児が死亡した「目黒事件」、2019（平成31）年1月、当時10歳の女児が死亡した「野田事件」、さらには2019（令和元）年6月、当時2歳6か月の女児が死亡した「札幌事件」と立て続けに悲惨な死亡事件がマスコミ報道されたことは記憶に新しい。2016（平成28）年の児童の権利に関する条約の理念に基づいた児童福祉法の改正

やしつけを名目とした虐待を禁止した児童虐待の防止等に関する法律の改正は何だったのか。法改正の意義が、子育て中の親を含めた家族・親族や地域、そして社会全体にまだまだ理解されていない証ではないだろうか。法の改正だけでは子どもの虐待をなくすことはできない。法改正を受けて、子ども家庭支援体制の強化がより身近な市区町村で図られなければ実効性が担保できない。

尊い子どもの命が奪われた悲しい事件が、国や政府を動かし今般の「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和元年6月19日成立・6月26日公布）に至った。これらの3件の死亡事例から学ぶべきものは多くあると考えるが、筆者が強調しておきたい点を述べたい。

1) 「目黒事件」からの警鐘

事件の問題点と改善策は2018（平成30）年11月に出された東京都の「平成30年度児童福祉審議会児童虐待死亡事例等検証部会報告書（平成30年3月発生事例）」ⁱに詳しいが、特に香川県から東京都への転居ケースであることから、各々の検証に加え香川県と東京都と合同で検証している。本ケースの経緯であるが、2016（平成28）年8月の近隣住民からの泣き声通告を受けて香川県の児童相談所（西部子ども相談センター）と善通寺市とが関わり、2016（平成28）年12月と2017（平成29）年3月、2度にわたる一時保護を行っているが、2018（平成30）年1月転居先の目黒区子ども家庭支援センターと品川児童相談所は虐待ケースとして受理したものの本児の安全確認ができないまま同年3月養父からの119番通報で救急搬送され、その後死亡が確認された。児童相談所間での引継ぎが不十分であった、情報提供されたものの緊急性が伝わらなかった、市区町村レベルでは子ども家庭支援センターと保健機関との情報共有もできていなかったなど指摘されている。しかし、過去に児童虐待として児童相談所が関わったことがあるケースの転居については、転勤等合理的な理由があったとしても、児童相談所が関わったケースについては転居する場合、関係機関から「逃げる」ハイリスクの可能性が高いケースと捉えて、子どもを守る必要があるのではないか。虐待ケースは、転居することで支援の継続性を断ち切って逃れようとするのが怖い。特に就学前の乳幼児のケースでは学校との関りがないため、住民票を変えずに転居されることが一番怖い。住居を変え地域社会から孤立し、転居先でも虐待は続くとして最悪の事態を招くことになる。

「目黒事件」の検証部会は、虐待防止に向けて国に対し①児童相談所運営指針など全国統一ルールの周知徹底を図ること。②児童福祉司、児童心理司の実践力・専門性向上に取り組み、特にアセスメントの研修カリキュラムの構築を図ること。③市区町村の子ども家庭総合支援拠点についてその制度の充実を図ることなどを提言している。

2) 「野田事件」からの警鐘

事件の検証報告は2019（令和元）年11月に出された千葉県社会福祉審議会の60ページにわたる「児童虐待死亡事例検証報告書（第5次答申）」ⁱⁱに詳しい。本ケースは2017（平成29）年11月、10歳の女兒が通う小学校が実施したいじめアンケートで父親からの暴力を訴え、身体的虐待の疑いで野田市に通告があ

ⁱ東京都児童福祉審議会「児童虐待死亡ゼロを目指した支援のあり方について－平成30年度東京都児童福祉審議会児童虐待死亡事例等検証部会報告書－（平成30年3月発生例）」
<http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/11/15/01.html>
(2019年12月27日閲覧)

ⁱⁱ千葉県社会福祉審議会「児童虐待死亡事例検証報告書（第5次答申）」
https://www.pref.chiba.lg.jp/jika/press/2019/shiboujireidai_5_ji.html
(2019年12月27日閲覧)

り同日柏児童相談所へ送致、一時保護となっている。本ケースの背景は非常に複雑で、沖縄県糸満市からの転居で、野田市への転入に際して父親の配偶者暴力の情報が伝達されており児童虐待のハイリスクケースと判断されるべきであった。2017（平成29）年12月に本児を父方の実家に引き取ることで一時保護解除となるが、その際児童相談所は、本児の精神状態が落ち着くまで父親は本児と会わないことを確認しているが、父方の実家への引き取りでは何ら抑止力とはならない。児童相談所は24時間父親の行動を監視できないからである。報告書でも一時保護中に女兒から得た性的虐待を疑わせる情報の軽視や、児童精神科医の家族との同居は困難との医学診断が援助方針に生かされなかった点を指摘している。一般的に子どもからの、親等大人への性的虐待を疑わせる発言は、余程のことがない限り出てこない。子どもからの発出は極めて深刻なSOSの発信であることを十分認識すべきである。この時点で児童心理治療施設への入所も検討すべきではなかったか。父親の意向に反することが想定され、場合によっては児童福祉法第28条措置ⁱⁱⁱも視野に入れてである。

2018（平成30）年1月、父親は教育委員会に本児の書いたアンケートを見せるよう要求し、結局のところそのコピーを渡している。同月本児は別の小学校に転校している。「目黒事件」のところでも述べたが、児童相談所が関わったケースの転居・転校は、ハイリスクケースと捉えるべきであることを再度強調しておきたい。

この1年後に死亡事件は起こるのだが、この間本児が冷水を浴びせられるなど受けていた虐待行為は、筆舌に尽くし難い。2019（平成31）年1月7日冬休み明け、小学校に父親から本児の欠席連絡が入り、それ以降登校せず1月24日死亡事件発生となる。報告書では本ケースの問題点を課題として整理し提言を行っている。一時保護解除以降の児童相談所、野田市、小学校、教育委員会等関係機関の本ケースへの関わりを読むと決定打に欠き、ただずるずると日々が過ぎてしまったとの印象を受ける。そのなかでも、女兒を救う機会は何度かあったと思うが、そして結果論であるといわれても、筆者は一時保護解除が早計であったと考える。最初の時点で児童相談所が組織一丸となって父親と対峙していれば最悪の事態が避けられたのではないか。

3) 「札幌事件」からの警鐘

2019（令和元）年6月5日、2歳女兒の実母からの119番通報により救急隊が出動したが、そこで110番通報となり搬送先で死亡が確認されたケースである。同日、母親の交際者逮捕、翌6月6日母親逮捕、女兒死因は衰弱死である。この死亡事件については、2019（令和元）年6月に検証組織を立ち上げ、札幌市子ども子育て会議の児童福祉部会で検証を行うとして現在進行中であり^{iv}、不明な部分も多い。今後この死亡事案の詳細については明らかにされるであろうし、部会の今後の動向に注視したいが、現時点での筆者の意見を一点だけ触れておきたい。それは、札幌市の保健センターの関わりである。乳幼児健診の未受診が報告されている。若年出産のためハイリスクケースだと思うがポイントは、2018（平成30）年6月の「1歳6か月児検診」であった。4か月児検診で2か月後体格の経過観察の来所指示するも来所せず。このような経歴があるなかで、「1歳6か月児検診」での低身長・低体重による3か月後の体格経過

ⁱⁱⁱ28条措置は、保護者が児童虐待を認めず児童福祉施設等への入所を拒否し、児童の安全が確保できない場合、都道府県が家庭裁判所の承認を得て入所措置を採ること。併せて、児童福祉司等による保護者への指導・援助が必要とされる。

^{iv}札幌市HP「児童虐待による死亡事例に係る検証」

<https://www.city.sapporo.jp/kodomo/jisedai/kosodatekaigi/jidofukushi/kensyo.html>

(2019年12月27日閲覧)

観察のための来所指示をしても未来所の時点で、積極的に介入すべきではなかったか。2019（平成31）年2月、理由は不明だが札幌市中央区に転居している。そして2019（平成31）年4月5日、児童相談所が虐待通告受理している。その後、警察と児相のやりとりはあるものの、6月の死亡事件発生を迎えてしまう。なお、母親が認可外保育施設を2019（平成31）年4月末頃まで不定期に利用しており、約束の時間に迎えに来ないこともあり、その養育態度の問題に職員が気づかなかったのか、保育施設の対応についても気にかかるところである。

（2）児童虐待による死亡事例を受けて児童福祉法等の改正

2016（平成28）年児童福祉法等改正にも関わらず、相次ぐ死亡事件等を通して国や政府は、児童虐待防止に向けて更なる対策を打つことを迫られて2019（令和元）年6月の「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」¹に至った。

現在検証中のものもあるが3つの死亡事件から改善すべき点を反映させた対策が背景にあるので、今般の改正のポイントを整理しておきたい。

改正の趣旨は、更なる虐待防止対策の強化を図るため、①児童の権利擁護、②児童相談所の体制強化、③関係機関間の連携強化を主として所要の措置を講ずるものとしている。①については、親権者は児童のしつけに際して「民法第820条の規定による監護及び教育に必要な範囲を超えて当該児童を懲戒してはならず」から「体罰を加えることその他民法第820条の規定による監護及び教育に必要な範囲を超える行為により当該児童を懲戒してはならず」（改正部分筆者下線加筆）と児童虐待の防止等に関する法律（以下児童虐待防止法と記す）の第14条の第1項の改正を行っている。しかし、民法の第820条の親権を行う者の監護及び教育の権利義務を受けて第822条の監護及び教育に必要な範囲内でその子を懲戒することができると、民法上は懲戒権が残ったままであり、懲戒権の在り方について2020（令和2）年4月1日施行後2年を目途に検討を加えるとしている。

②については、児童虐待防止法の第11条の児童虐待を行った保護者に対する指導等について大きく改正している。ポイントは児童相談所の一時保護等の介入的対応を行った職員以外の職員が保護者支援を行うよう必要な措置を講ずることとした点である。これは以前から指摘されていたことであるが、介入的対応した児童福祉司と保護者とは対立関係になりやすく、同じ職員が関わるとなると保護者支援が円滑に行えない実態があり改善が求められていた。また、保護者指導については、児童虐待の再発を防止するため、医学的又は心理学的知見に基づく指導を行うよう努めるものとしている。

③については、児童虐待防止法第4条の国及び地方公共団体の責務等において、配偶者暴力と児童虐待は一体のことが多いので、婦人相談所や配偶者暴力相談支援センターとの連携強化を求めている。特に第4条第6項において児童虐待を受けた児童が住所又は居所を移転する場合、移転前の住所等を管轄する児童相談所長は移転先の児童相談所長に支援が途切れないうる速やかに情報提供を行うとともに、情報提供を受けた児童相談所長は要保護児童対策地域協議会が速やかに情報交換を行うことができるための措置等を講ずるものとしている。

以上最近の児童虐待死亡事例を受けた改正の要点について触れたが、法改正を受けてこれからの地方公共団体、児童相談所の体制作りが急務である。

¹厚生労働省「令和元年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料（令和元年8月1日）」https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/000019801_00006.html
(2019年12月27日閲覧)

(3) 「子どもの虐待防止推進全国フォーラムinとっとり」から

「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」が2019（令和元）年6月に成立した同年11月に鳥取県倉吉市倉吉パークスクエアで開催された「子どもの虐待防止推進全国フォーラムinとっとり」から国の動向を探りたい。

特に児童虐待の発生予防、発生を受けての迅速かつ確かな対応、被虐待児童と保護者への支援はどのように議論されたのか、2日目第4分科会「地域支援（拠点と他機関連携）～子どもを守るしくみづくり～」^{vi}を中心に述べる。

第4分科会の設定趣旨は、国は2020（令和2）年度までに市区町村に、子ども家庭への総合支援の拠点となる「子育て世代包括支援センター」（母子保健法上の名称は「母子健康包括支援センター」）の設置を求めており、先進自治体の取り組み事例を通して議論・検討を図ることにあった。死亡事件の度に、関係機関の連携不足、情報共有の欠如が繰り返し指摘されている。この課題を解決する手立ては本当はないのか。児童虐待に関わる現場はどうすればよいのか、具体論を明らかにすることであった。

1) 市町村の子ども家庭福祉の業務

① 児童福祉法上の業務

第10条で、児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な実情の把握に努めることと、必要な情報の提供を行うことと定めている。さらに家庭その他からの相談に応じること、必要な調査、指導を行うこととしている。また、専門的な知識及び技術を必要とする場合は児童相談所の援助及び助言を求めるよう定めている。第10条の2では、前条の業務を行うに当たり必要な支援を行うための拠点の整備に努めることとしている。

② 母子保健法上の業務

第22条で市町村は母子健康包括支援センターを設置するよう努めなければならないとしている。市町村は保健指導を行うに当たって情報の収集及び提供、相談並びに助言等一体的に行うことを求めている。ここでは、児童虐待という文言はないが、すでに第5条の地方公共団体の責務において、母性並びに乳児及び幼児の健康の保持・増進の施策を講ずるに当たり、当該施策が乳幼児に対する虐待の予防及び早期発見に資するものであることに留意するよう規定している。

法律に盛り込まれた内容を見ると、子ども家庭福祉に関係する部署のほとんどは、既に行っている業務であり、関係機関の連携、情報共有の必要性は、今日新たに出てきたものではない。新たな組織を作る必要すらないといえる内容である。事実、2019（平成31）年4月時点における厚生労働省母子保健課の子育て世代包括支援センター実施状況調査によると、全国の1,724の市区町村のうち設置済が983市区町村1,717カ所と体制はほぼ整いつつある。要するに既存の機関がどのように有機的に動けるのか、その実効性が問われているのである。

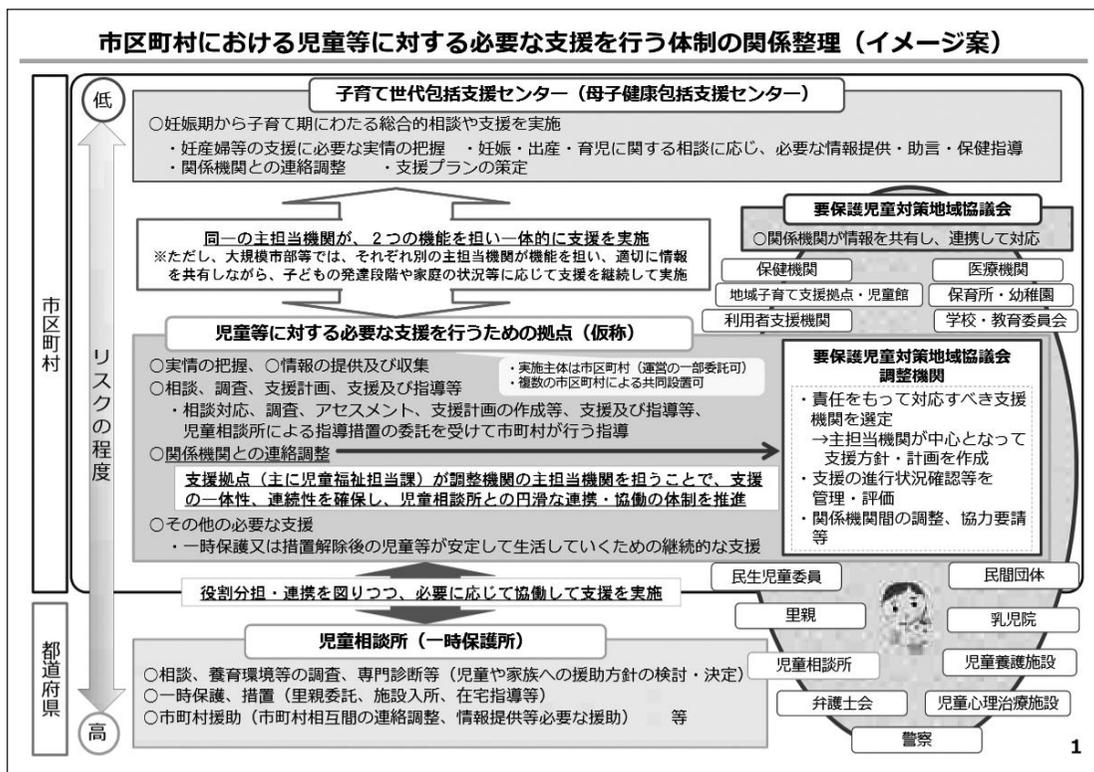
第4分科会では市区町村における児童等に対する支援機関（支援拠点）は、児童相談所の下部組織ではない、役割が異なる対等機関であることを強調するが、「連携」「情報共有」の部分においては確かにそう

^{vi}コーディネーター／日本大学危機管理学部准教授：鈴木秀洋氏、パネリスト／中津市役所子育て支援課主査（保健師）：高橋絵美氏、南房総市教育委員会教育相談センター長：鈴木 智氏、山口市こども未来部やまぐち子育て福祉総合センター所長：林 和子氏、鳥取市健康こども部子ども家庭相談センター所長：三谷裕之氏

であろう。さらには児童相談所の判断にノーといえる姿勢を問うているが、一時保護や措置委託等については最終的に、都道府県知事・政令指定都市長等より権限委任された児童相談所長の判断による。児童相談所の判断は重視しなければならないし、また逆に児童相談所はそれだけ市区町村をはじめ関係機関に対して重責を担っていることを十分認識して判断する必要がある。特に、在宅における子ども家庭支援では、市区町村、子育て世代包括支援センター、保育所、幼稚園等、子どもにとってより身近な関係機関の協力が得られなければ成り立たない。在宅での支援の場合、児童相談所と市区町村との見解が食い違った場合、一方的な押し付けではなく、双方の合意点を見出す必要がある。それには、ケースの「児童の最善の利益」は何かというキーワードに立ち返ることである。

図1は、社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会の市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループの資料である。第4分科会では、まずこのイメージ案が提示され「①保健部門との連携、②教育部門との連携、③要保護児童対策地域協議会の活用、④児童相談所との連携、⑤各部門との壁の壊し方」を論点として進められた。このイメージ案は各関係機関の立ち位置と役割を分かりやすく整理している。

図1 市町村・都道府県における子ども家庭総合支援体制の整備に関する取組状況について



出典：厚生労働省子ども家庭局

<https://www.mhlw.go.jp/content/11920000/000365204.pdf> (2019年12月27日閲覧)

2) 「連携」と「情報共有」に求められるもの

図1のイメージ案が、まさに絵に描いた餅にならないためには何が必要なのか。第4分科会の4名のバ

ネリストの発言を聴き、結論として改めて①自身の組織の役割をよく知ること、そうすることで②自身の組織の限界を知ることになる。何ができて、何ができないのか。組織の役割を知るということは、組織としての責任を知ることである。そして、③相手の組織の役割と限界を知ることである。基本的な事であるが、この相互理解ができていないために、他機関への過度な期待を寄せたり、あるいは批判したり、齟齬が生じたりする。教育委員会の関係者は、教師が保健師の仕事を知らない、教育の分野と他の分野とはかなり温度差がある。ただ心配だから「見守りしてください」だけでは学校として何を見るのか分からないということ指摘されていた。「野田事件」の事案から学ぶべき点は多いだろう。

子どもは地域で暮らしている。子ども家庭支援において要保護児童対策地域協議会への期待が大きい。しかしただ単に顔合わせするだけでなく、図1にもあるように、実務者レベルで主担当機関が中心となって情報共有し、要保護児童とその家庭への支援方針・計画を作成し、それに沿った関係機関の協力が求められる。要保護児童とその家庭への支援は、関係機関がお互い手を携えて連動することで、はじめて切れ目のない、隙間のない支援が実現するといえる。

おわりに

令和元年度の「子どもの虐待防止推進全国フォーラム」は、子どもたちの未来のためにつなぐ確かな絆をテーマとして開催された。国を動かした三大虐待死亡事件後である。全国から参集した誰もがそれぞれが関係する機関と、「連携」と「情報共有」に対して上手くいっているとは認識していなかった。それは子ども家庭福祉に関わる者が、一歩間違えば虐待死亡事件が起こりかねない危機的状況に置かれているからである。「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」は、完全施行は2023（令和5）年4月1日であるが、多くは2020（令和2）年4月1日施行となる。

また今後、逮捕された親への裁判のなかで新しい事実も出てくるであろう。児童虐待防止推進に向けて終わりはない。不断の努力が必要であり、筆者も国等の動向をさらに注視したい。

参考文献

- 加藤尚子（2017）『虐待から子どもを守る！ 教師・保育者が必ず知っておきたいこと』小学館
- 厚生労働省（2019）『子どもの虐待防止推進全国フォーラムinとっとり プログラム』
- 子どもと福祉編集委員会（2019）『子どもと福祉Vol.12 特集 児童相談所の未来』明石書店
- 川崎二三彦（2019）『虐待死 なぜ起きるのか、どう防ぐか』岩波新書
- 川松 亮編著（2019）『市区町村子ども家庭相談の挑戦 子ども虐待対応と地域ネットワークの構築』明石書店
- 杉山 春（2017）『児童虐待から考える 社会は家族に何を強いてきたか』朝日新書
- 鈴木秀洋編著（2019）『子を、親を、児童虐待から救う 先達32人現場の知恵』公職研