

## 児童虐待防止対策に関する副大臣等会議（第2回） 議事概要

日 時：平成26年9月30日（火）10:50～11:50

場 所：官邸3階南会議室

出席者：世耕内閣官房副長官、赤澤内閣府副大臣、二之湯総務副大臣、葉梨法務副大臣、丹羽文部科学副大臣、山本厚生労働副大臣、金高警察庁次長

有識者：柏崎誠氏（横浜市副市長）

後藤啓二氏（弁護士・NPO法人シンクキッズー子ども虐待・性犯罪をなくす会代表理事）

増沢高氏（子どもの虹情報研修センター研修部長）

### ○世耕内閣官房副長官より挨拶

- ・ 本日はお忙しい中お集まり頂き感謝申し上げます。
- ・ 先日、警察庁により、全国の警察から虐待の恐れがあるとして児童相談所に通告された子どもが今年6月までの半年間で1万3037人となり統計で過去最多であることが公表された。極めて深刻な状況であり、この副大臣等会議を通じ、対策の強化・充実を図っていく必要がある。
- ・ 前回の第1回会議を踏まえ、厚生労働省においては、社会保障審議会に「児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会」を設置するなどの御対応をされていると承知しているが、山本厚生労働副大臣より、施策の検討状況について御説明いただきたい。
- ・ また、第1回の会議では妊娠期からの支援や初期対応の迅速化、緊急時における児童の安全確保の重要性についても議論されたが、こうした課題について、お集まりの皆様より、忌憚のない御意見を頂戴し、有意義な意見交換をさせていただくとともに、年内のとりまとめに活かしていきたいと考えている。本日はどうぞよろしくお願いしたい。

### ○山本厚生労働副大臣より児童虐待防止対策に関する現在の検討状況について説明

- ・ 厚生労働省では、第1回副大臣等会議において、「厚生労働省を中心に、実効的な児童虐待防止対策の構築に向けた検討に着手するとともに、児童虐待防止対策について関係省庁が連携して対策を強化すること」等の取組方針が確認されたことなどを踏まえ、厚生労働省社会保障審議会児童部会の下に、「児童虐待防止対策のあり方に関する専門委員会」を設置し、今月19日に、第1回専門委員会を開催。

- ・ 第1回専門委員会では、日本子ども家庭福祉学会の会長でいらっしゃる松原先生が座長に選任され、厚生労働省からは①児童虐待の現状、②第1回副大臣等会議の概要及び取組方針、③児童虐待による死亡事例等の検証結果に関する第10次報告等についてご説明。また、第1回副大臣等会議において、「当面の課題・施策の方向」として厚生労働省から提示した「妊娠期からの切れ目のない支援」や「初期対応の迅速化や的確な対応のための関係機関の連携強化」等といった5つの課題を中心に、今後議論を進めていただくよう併せてお願いしたところ。
- ・ なお、専門委員会では、副大臣等会議の構成員でもいらっしゃる内閣府、総務省、法務省、文部科学省、警察庁にもオブザーバーとして御出席いただいているところであり、引き続き関係府省庁の御協力もいただきながら、実効的な児童虐待防止対策の構築に向けた検討を進めていきたいと考えている。
- ・ 児童虐待による死亡事例等の検証結果に関する第10次報告について、厚生労働省では、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において、毎年、児童虐待による死亡事例等の検証を実施しており、この度、第10次報告を取りまとめた。
- ・ 心中以外の虐待死事例では、0歳児の割合が全体の4割を超えて最も多いことといった状況を踏まえ、専門委員会からは、過去の検証結果も踏まつつ、今後取り組むべき課題として①虐待の発生及び深刻化の予防、②虐待の早期発見・早期対応と支援の充実、③職員の専門性の確保と資質の向上、④虐待対応における関係機関の効果的な連携、⑤虐待防止を目的とした検証の積極的な実施と検証結果の活用という5つの柱立てで提言がなされた。
- ・ この5つの柱については、先の厚生労働省から提示した5つの課題と多くは共通しており、児童虐待による重篤な事例を防ぎ、実効的な児童虐待防止対策の構築に向けて、引き続き議論を進めていきたい。

#### ○柏崎横浜市副市長より現行の取組及び御提言について説明（資料1）

- ・ 家庭での養育の状態や緊急度をランク付けした「児童虐待及び不適切養育の共有ランク表」を策定し、区と児童相談所が共通の認識を持つためのツールとして活用するとともに、台帳システムとして一元管理して支援の見落としがないようにしている。さらに区役所と児童相談所の職員がそれぞれの業務を理解するため、双方向の実地研修を実施し具体的な業務を経験し連携がスムーズになる効果を挙げている。
- ・ 平成22年度と平成24年度において児童虐待対策に関する市長プロジ

エクトを行い、区と児童相談所の役割の明確化や具体的な連携のあり方等について規定した連携強化指針を策定している。この指針を基に区役所の職員が活用する実務マニュアルを作成し、切れ目のない支援を行うために業務担当ごとに具体的に示している。

- ・ 妊娠届の受理と母子保健手帳交付は、妊娠を行政が把握し、妊娠から乳幼児までの母子保健サービスを実施するための出発点として、児童虐待の発生予防の観点から大変重要。リスクの高い特定妊婦の早期把握と相談支援が重要で、妊娠届出時に全数面談を行うため区役所に看護師を配置して平成25年度は91%の妊婦と面接を行っている（残りの9%は電話でフォロー）。様々なニーズに対応するため保健師、助産師、社会福祉士を配置して多く専門職が連携して相談にあたっている。他の自治体では助産師、社会福祉士を配置している例は珍しい。
- ・ 看護師による一次面接では妊娠届出書のほか過去の出産経歴等12項目について把握し、リスクの高い妊婦をスクリーニングして保健師等による二次面接につなげている。妊娠期から継続的な支援を開始し必要に応じて特定妊婦登録を行い進行管理をしている。要支援家庭を早期に把握し、妊娠期から切れ目なく必要な支援に結びつけることが虐待の発生予防につながる。
- ・ 平成23年度において臨検・捜索した事例から、①準備の点においては、正確な事務手続きの理解と定期的な研修が重要であると認識。後者については神奈川県警本部の協力を得て警察学校の模擬家屋を使用した研修を開始し毎年実施している。②判断の点においては、関係機関から情報を集め組織的な判断を迅速に行うことが重要、③協力の点においては、多くの関係機関と日ごろからの連携が重要。
- ・ 居所不明児童対策としては、庁内プロジェクトを設置し、乳幼児から学齢期の居所不明児童を早期に把握するための庁内連携のあり方について検討し、今年4月から新たな取組を開始している。平成25年4月に女児が児童虐待により死亡する事件が発覚し住民票を移さず転居を繰り返すことや未就学であるという情報が共有されなかったことを背景として、学校、区戸籍課、区子ども家庭支援課、要保護児童対策地域協議会、児童相談所、警察が相互に連携、情報共有、調査することとした。区戸籍課と区子ども家庭支援課の連携をとったことが特徴。また要保護児童対策地域協議会では居住実態が把握できない児童を児童虐待のリスクが高いと認識して進行管理を行うこととしている。
- ・ 居住実態が把握できず、かつ転出先が不明な子どもの情報について全国レベルの仕組みが必要。①全国的な仕組みの創設、②「情報共有のルール化」

- に向けた支援、③入国管理へ出入国記録を照会する際の項目の改善の3点。
- ・ 今後の課題としては、①児童相談所の体制を強化すること、②市町村（虐待対応担当部署・母子保健担当部署）の体制を強化すること、③虐待に対応する者として行政機関に関わらず専門性を向上させていくこと、④介入を行うだけでなく、虐待を発生させず一時的に虐待が発生しても子どもが在宅で安心して生活できるよう親を支援するプログラムという予防・在宅支援施策が重要であることという点が挙げられる。

#### ○後藤啓二氏より御提言について説明（資料2）

- ・ 本年9月から子ども虐待死ゼロを目指す法改正を求める署名活動を行っている。昨年、児童虐待防止のための要望を関係省庁あてに行っているが、これまですべての省庁からまったく返答がなく無視されてきた。このため多くの方々の賛同を得るべく本署名活動を行っている。署名活動については日本医師会等の賛同を得ている。
- ・ 法改正の目的は、虐待死させられる子どもをゼロ、虐待される子どもをできる限り少なくし、できる限り多くの子どもが前向きに生きることができると目指すものである。結果として子ども虐待の社会的コスト（年間1.6兆円の研究あり）の削減と少子化の歯止めが期待できる。
- ・ 現状は、虐待死させられる児童は年間約100人、0歳児が多く所在不明児童は約2900人おり、児童相談所等が関与しながら虐待死を防げなかった事例が多い。これらの機関の無関心、消極的姿勢と情報共有・連携のなさが目に余る。
- ・ 関係機関の取組の問題点としては、
  - ①児童相談所・市町村・警察が虐待情報を共有せず、連携して対応しない（児童相談所が家庭訪問しない。家庭訪問の間隔が広すぎてその間に殺されてしまう。児童相談所が案件を抱え込み警察に情報提供しないため、警察が110番で急行しても親に騙されて子どもを救えない。警察も児童相談所に通告するのみで自ら保護しないで対応を児童相談所に丸投げしている。警察は、ストーカー事案では被害者宅への家庭訪問やパトロール等の被害者保護対策を行っているが、児童虐待ではこのような保護活動をしていない。また全国的な情報システムがなく虐待や未就学の家庭が転居すれば対応が不可能になってしまう。）
  - ②所在不明児童を真剣に探さない（個人情報保護や守秘義務を理由にして連携ができず、また探そうとしても全国的なシステムがないため調査と把握が困難である。）
  - ③危険な状態にある子供を一時保護しない、危険な親に安易に戻ってしまう

う（児童相談所は子どもの安全よりも親の言いなりになり、医師が虐待の危険があるとしてもその見解に従わない。その結果虐待死につなげるケースもある。）

④子育て困難な妊産婦を支援する取組み（養子縁組あっせんを含め）が不十分（妊娠届を出さない妊産婦の場合には行政が把握できず、その場合は医師しか行政につなぐしかないが、この仕組みが未だ確立していない。）

⑤虐待を受けた子どもに対する精神的な治療・ケアが行われていない（生き延びた子どもがフラッシュバックやリストカット等の精神的・心理的に様々な困難に直面してしまうことが多い）。

ということが挙げられる。

- ・ これらの問題点を踏まえると、子どもが必要と考える法改正の概要としては、

①児童相談所・市町村・警察が情報共有し人員を出し合って子どもを守ること（児童相談所等が虐待情報を共有し、人員を出し合って可能な限り頻繁に家庭訪問し、子どもの安否確認と親への指導・支援を行うことが柱。）

②市町村・警察・児童相談所が所在不明児童の発見・保護活動を真剣に行うこと（市町村は所在調査と目視の安全確認を行う。確認ができなければ警察に発見保護を要請し、警察は直ちに発見保護活動を行う。）

③児童相談所は子どもの命を最優先に一時保護及びその解除を行うこと（非常に多くの事例で、危険な状況にあるのに保護しない、危険な親に引き渡してしまうことが見受けられる。法律に保護の基準がないことが原因であるから、それを明記すること。特に虐待の判断は医師の専門的判断に原則的に従い、通告主体の意見を尊重する規定を設ける必要がある。）

④子育て困難な妊産婦を妊娠中・出産直後から支援すること（望まぬ妊娠等子育て困難な妊産婦について医師が把握した場合に、市町村に連絡し、市町村の支援につなげること）

⑤虐待を受けた子どもへの精神的な治療・カウンセリングを無償で実施すること

が考えられる。

- ・ 現行では6ヶ月か1年に1回程度しか家庭訪問できていないが、児童相談所、市町村、警察が虐待情報を共有し可能な限り頻繁に家庭訪問すれば虐待死・虐待のエスカレートは抑止されることは明らかである。児童相談所が家庭訪問して何回指導しても親が応じないことが多いが警察が対応すればそのようなことは減少する。縦割り意識や個人情報保護、守秘義務等の法律上の制約に対応するために法で情報共有を義務付ける必要がある。
- ・ 本改正案は国民の権利を何ら制限するものではなく直ちに可能である。ま

た、これまで厚労省や文科省は自治体宛の通知や「手引き」を出しているが強制力がないため遵守されておらず、また子ども虐待に関する事務は自治事務であるため、関係機関の実効性を確保するためには法により義務付けるしかない。

- ・ 今回の署名活動でとりあげているのは、緊急に対応が必要なものであり、ネグレクト家庭の食事・学習支援、養子縁組あっせんなど、他にも様々な問題が山ほどある。また、虐待以外にも子どもに対する性犯罪、児童ポルノ、子どもの性の商品化など、数多くの子どもを取り巻く問題点があり、こうした取組について官邸が省庁横断的に強力なリーダーシップの下で対応していただきたい。

#### ○増沢高氏より御提言について説明（資料3）

- ・ 経済情勢等の各国の概況と日本を比較すると、子どもの貧困率は米国は20.6%と深刻で、日本は13.7%である。合計特殊出生率は日本は1.4だが本日紹介する国は高く、北欧はかつて貧困率が低い中を克服していったという歴史がある。社会保障制度は米国では自己責任、英国・北欧では厚生、高福祉である。また教育や医療は米国では全額自己負担だが北欧ではすべて無料であるという構図がある。こうした前提を元に説明する。
- ・ 虐待に対応する国では一般的に、まず予防、次に早期に見つけて介入、最後は家族と子どもへの治療を含めた支援という段階を取るようになる。日本と世界の大きな違いとして、児童虐待を日本では保護者からの行為と法律上定義しているが、国際的にはあらゆる人からの人権侵害行為とされている。したがってそういう差を踏まえて統計を見ていく必要がある。概すれば米国は早期介入・保護に非常に力を入れていたが、10年ほど前から舵をきり、予防的支援の重要性に気づき民間団体を中心に対策を厚くしている。またイギリス、特に北欧については予防的支援・発生予防にかつてから力を入れていた。

#### [1]米国について

- ・ 日本の児童相談所に相当するCPS（Child Protective Services）が対応した児童数が316万5572人、うち虐待が認められた子どもの数は約68万6000人。この数字は日本での児童虐待対応件数7万3765件と一番比較しやすい概念であるが、数は約10倍である。米国の児童人口は約7500万人であり、日本の児童人口は約2050万人で人口比が約3倍なので、約3倍の対応件数として比較してみると米国は圧倒的に多いが、日本の場合はまだまだ発見されていないという可能性に留意する必要がある。米国の虐待による死亡児童数は1640人であり日本は80~100人で推移しているので、

定義の違いもあるがかなり多いと言える。

- ・ 介入のシステムとしては、通報があると CPS が対応し、CPS は各種情報調査等から子どもの保護が必要だと判断すると司法に委ねる。このように司法が関与する例は英国も同様である。
- ・ 米国の CPS では、日本よりソーシャルワーカーの数が圧倒的に多い。これは英国と北欧も同様。夜間シフト制を行っているものも多い。ロサンゼルス郡と横浜市を比較すると日本の児童相談所はいかに少ない人数で広いエリアをカバーしているかがわかる。
- ・ 米国は生活の中に警察が入り込んでおり、たとえば子どもが許可なく通学しない場合は通報され、虐待を受けていることが理由であれば親に対して警告し、非行をしていることが理由であれば少年裁判所へ行かせ、心の問題が理由であれば警察の中にあるカウンセリングルームやセラピールームに通わせて派遣された治療者が治療するという対応を行っている。また児童虐待ケースに対して警察と CPS は同じ内容の書類を色違いで保有している（クロスレポート）。また性的虐待と重度な身体的虐待は警察が、軽度な身体的虐待とネグレクト、心理的虐待は CPS という役割分担を取っている。ただこれらについては州によってかなり異なることを踏まえておきたい。
- ・ また米国は司法面接を開発した国である。性虐待・身体的虐待は司法に委ねられれば証拠が大事であり、司法面接という技法を開発して立証性の高い面接技法を作った国である。
- ・ 虐待が認められた子ども約 68 万 6000 人のうち、分離が必要な子どもはほとんど里親であるが在宅支援のみのケースもあり、近年は力を入れている。在宅支援で民間が中心となって取り組んでいるものとして、ハーレムチルドレンゾーンという欧州の貧困地域に実際に行っている例などがある。
- ・ 米国の特徴をまとめると、把握される虐待が多いこと、通告と介入を重視した対応を歴史的に行っていること、CPS の体制が非常に充実していること、警察と司法が強く関与していること、証拠主義に基づく対応を行っていること、近年は予防的支援が重視されてきていること、また裏付けとなる疫学的調査や研究が活発である。

## [2] 英国について

- ・ イギリスの子ども虐待対応は、全ての子ども、傷つきやすい子ども、支援を必要とする子ども、Children Looked After（社会的養護）を必要とする子ども、より支援を濃厚に行っていく児童保護計画ケースに該当する子どもという順に絞り込まれて行われていく。絞りきって集中して支援をし

ていくという発想。

- ・ 児童の人口比較をすると英国は日本の半数強であるが、通報受理件数、初期アセスメント、コアアセスメント（重大なケースに対応するもの）は日本より多く、コアアセスメントは児童の人口比を考えれば3～4倍ある。したがって日本はまだ事例が見露呈していない部分が多いと考えられる。CPP（児童保護ケース）は2011年で約4万2700件であり、日本の児童虐待対応件数が7万2000件であるが、これのどれだけが濃厚な支援をできているかと考えると英国は手厚いと言える。
- ・ ロンドンでは各区に必ず1つ児童相談所があり、動きやすい体制と言える。職員のアセスメント力をいかにあげていくかに力点を入れており、このアセスメントのためのフレームワークを各支援機関・児童相談所が必ず保有している。各機関が共通した視点で子どもを見ていこうという発想の下取り組まれている。
- ・ 各地域のチルドレンセンターでシュアスタートを展開しており、予防に向けた支援を行っている。全国で3600箇所あり充実している。

### [3] 北欧について

- ・ 北欧は児童虐待対応に特化して考えるよりも、全ての子どもの人権・権利養護という観点から予防的支援を、小さなエリアで行っている。
- ・ ソーシャルサービス（日本の児童相談所にあたる）は小さいエリアで展開されており、ソーシャルワーカーの数も日本の3倍から4倍である。
- ・ 予防的支援として、一般の妊婦や母子が任意に相談できる体制が充実している。フィンランドのネウボラやスウェーデンのファミリーセンターはその代表例である。フィンランドのタンペレ市では人口が約20万人に対してネウボラを30か所に配置して妊婦に対応している。スウェーデンでは1つの区（3万～10万）にファミリーセンターを設置し、マタニティケア、チャイルドヘルスケア、オープン保育、家族相談という妊娠から子育て支援まで統合されて支援活動をしている。
- ・ 北欧の特徴をまとめると、通報よりも相談を重視し気軽に相談しやすい体制を取っていること、妊娠期から予防的支援を充実していること、小さなエリアで展開していることで、サービス提供者と受給者が身近で、関係がとりやすいこと、子育て支援を充実させ安心できる子育て環境を整備するための福祉雇用の拡大は、女性の社会進出を後押しし（女性の福祉従事者は非常に多い）、安定した雇用・税収の安定・少子化の改善につなげることが挙げられる。

## ○質疑・意見交換

(葉梨法務副大臣)

- ・ すでに入管への照会には積極的に対応しているが、具体的に改善してほしい、ということがあれば是非教えてほしい。

(横浜市)

- ・ 現在は二重国籍の子どもの照会が困難。こちらで日本名しかわからない場合、パスポート名と住民票が違う場合に、照会ができなくて、わからないという返事が返ってくる。

(葉梨法務副大臣)

- ・ 後で具体的な事例を教えてほしい。

(金高警察庁次長)

- ・ 児童相談所と警察等関係機関の連携については、警察によって職権で保護しているケースがある。昨年は1064人、今年の上半期で514人。ただし、警察が警察力を強制的に行使する場合なので、児童相談所と連絡がつかないなどの緊急な必要がある場合に行われている実態である。また、夜間、児童相談所の対応が難しい場合については児童相談所長の委託を受けて警察官が保護するケースがその他にある。昨年が791人、今年の上半期は453人で、増加している。現場的に緊急やむを得ないケースになるが、更に連携して対応していきたい。

(赤澤内閣府副大臣)

- ・ 社会保障のモデルは色々あるがその中で日本が目指すべき方向はどのようなものか。

(増沢高氏)

- ・ 2006年にWHOとISPCAN（国際子ども虐待防止学会）が共同で発刊した児童虐待対応の指針（日本語訳「エビデンスに基づく子ども虐待の発生予防と防止介入」2011年）では、予防に力を入れることが強調されている。全体的な方向としては虐待が起きる前の支援をどれだけ厚くするのかということが取り組まなければならない課題である。特にそのときに大事になるのが妊婦からの支援である。虐待の連鎖を止めるというのが究

極の目的であり、虐待を受けた子どもが親になる直前の最後の砦が妊娠期であり、かつ支援が効果的に展開しやすい時期でもある。虐待が起きてからの支援は関係の構築の難しさなど困難が伴うケースが非常に多い、子どもにとって健康的な人生のスタートをきる上でも産前から支援をしていくことは非常に重要。

(山本厚生労働副大臣)

- ・ 予防について、横浜市にお伺いしたい。民間の力を使った支援も大事だと思っている。横浜市で今度スタートするホームスタートは、子育てが終わった後の方々がボランティアで、傾聴でちょっと心配だなという家庭に訪問する事業の効果はどのように見込んでいらっしゃるのか。
- ・ 情報共有の仕組みについて、今日ご提案いただいた中で一番いいなと思ったのが、関係の担当の部署と住民の戸籍の担当部署が、がっちりやっていたのが情報共有のルール的前提であり、是非またやり方は工夫して考えさせていただきたいが、居所不明児童の対応についても一緒に考えてやっていきたい。

(柏崎誠氏)

- ・ 私どもは大区役所主義で権限を集中させるということはやっていながら、他の自治体で場合によっては昔の保健所は別の所にあったりするが、横浜市は福祉部門もずっと同じ場所にある。その中であつてもなかなかできなかったが、職員レベルがきちっと理解して、マニュアルを読んでやる。それから色々な地域の方々の力を、最初の発見でもあるし、色々訪問していただくマンパワーとしてもご活躍いただく、そういう取組をしっかりとやる。特に子育ての分野では、お母さんたちの力は非常に大きな部分があると思うので、色々な形で、行政だけでなく連携してやっているし、これからもやっていきたい。

○世耕副長官より挨拶

- ・ 本日は貴重な勉強をさせていただいた。本日様々のご提案をいただいた中で、例えばシステムの構築など法改正をやらなくてもできること、あるいは法改正をしなければできないこと、そして予算や人員がそもそも確保できないと対応できないこと、などが浮彫りになってきたと思う。これらを、すぐ対応可能なもの、法改正が必要なもの、予算を確保しなければならぬものに整理し、年内にはとりまとめ、次期通常国会に向けてしっかり対応していかなければならない。これからも有識者の皆様には是非色々ご

指導いただきたい。

以上