

第1章 子ども虐待の援助に関する基本事項

1. 子ども虐待とは何か

(1) 子ども虐待のとらえ方

子ども虐待は、子どもの心身の成長及び人格の形成に重大な影響を与えるとともに、次の世代に引き継がれるおそれもあるものであり、子どもに対する最も重大な権利侵害である。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。）は、同法の目的として、「子ども虐待が子どもの人権を著しく侵害し、その心身の成長及び人格の形成に重大な影響を与えるとともに、我が国における将来の世代の育成にも懸念を及ぼすことに鑑み、子ども虐待の防止等に関する施策を推進する」旨を明記している。子ども虐待への対応に際しては、常にこうした認識に立ち、「子どもの権利擁護」を図るよう努めることが求められる。また、もとより、子ども虐待は、家庭内におけるしつけとは明確に異なり、懲戒権などの親権によって正当化されないことは言うまでもない。

(2) 子ども虐待の定義

子ども虐待については様々な定義が試みられてきたが、児童虐待防止法においては、「児童虐待」を殴る、蹴るなどの身体的暴行や、性的暴行によるものだけでなく、心理的虐待やネグレクトも含むものであることを明確に定義している。

具体的には、児童虐待防止法第2条において、「この法律において、『児童虐待』とは、保護者（親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護するものをいう。以下同じ。）がその監護する児童（18歳に満たない者をいう。以下同じ。）について行う次に掲げる行為をいう。」と規定され、

- 一 児童の身体に外傷が生じ、又は生じるおそれのある暴行を加えること。
- 二 児童にわいせつな行為をすること又は児童をしてわいせつな行為をさせること。
- 三 児童の心身の正常な発達を妨げるような著しい減食又は長時間の放置、保護者以外の同居人による前2号又は次号に掲げる行為と同様の行為の放置その他の保護者としての監護を著しく怠ること。
- 四 児童に対する著しい暴言又は著しく拒絶的な対応、児童が同居する家庭における配偶者に対する暴力（配偶者（婚姻の届出をしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む。）の身体に対する不法な攻撃であって生命又は身体に危害を及ぼすもの及びこれに準ずる心身に有害な影響を及ぼす言動をいう。）その他の児童に著しい心理的外傷を与える言動を行うこと。

以上の4つの行為類型が規定された。

上記の一から四を具体的に例示すると以下のものが該当する。

- 一 身体的虐待
 - ・ 打撲傷、あざ（内出血）、骨折、頭蓋内出血などの頭部外傷、内臓損傷、刺傷、たばこなどによる火傷などの外傷を生じるような行為。

- ・ 首を絞める、殴る、蹴る、叩く、投げ落とす、激しく揺さぶる、熱湯をかける、布団蒸しにする、溺れさせる、逆さ吊りにする、異物をのませる、食事を与えない、戸外にしめだす、縄などにより一室に拘束するなどの行為。
- ・ 意図的に子どもを病気にさせる。 など

二 性的虐待

- ・ 子どもへの性交、性的行為（教唆を含む）。
- ・ 子どもの性器を触る又は子どもに性器を触らせるなどの性的行為（教唆を含む）。
- ・ 子どもに性器や性交を見せる。
- ・ 子どもをポルノグラフィーの被写体などにする。 など

三 ネグレクト

- ・ 子どもの健康・安全への配慮を怠っているなど。
例えば、
(1)重大な病気になっても病院に連れて行かない、
(2)乳幼児を家に残したまま外出する、
なお、親がパチンコに熱中したり、買い物をしたりするなどの間、乳幼児等の低年齢の子どもを自動車の中に放置し、熱中症で子どもが死亡したり、誘拐されたり、乳幼児等の低年齢の子どもだけを家に残したために火災で子どもが焼死したりする事件も、ネグレクトという虐待の結果であることに留意すべきである。
- ・ 子どもの意思に反して学校等に登校させない。子どもが学校等に登校するように促すなどの子どもに教育を保障する努力をしない。
- ・ 子どもにとって必要な情緒的欲求に応えていない（愛情遮断など）。
- ・ 食事、衣服、住居などが極端に不適切で、健康状態を損なうほどの無関心・怠慢、など

例えば、

- (1)適切な食事を与えない、
- (2)下着など長期間ひどく不潔なままにする、
- (3)極端に不潔な環境の中で生活をさせる、など。

- ・ 子どもを遺棄したり、置き去りにする。
- ・ 祖父母、きょうだい、保護者の恋人などの同居人や自宅に出入りする第三者が一、二又は四に掲げる行為を行っているにもかかわらず、それを放置する。 など

四 心理的虐待

- ・ ことばによる脅かし、脅迫など。
- ・ 子どもを無視したり、拒否的な態度を示すことなど。
- ・ 子どもの心を傷つけることを繰り返す言う。
- ・ 子どもの自尊心を傷つけるような言動など。
- ・ 他のきょうだいとは著しく差別的な扱いをする。
- ・ 配偶者やその他の家族などに対する暴力や暴言。
- ・ 子どものきょうだいに、一～四の行為を行う。 など

(3) 「保護者」及び「監護する」の解釈

「保護者」とは、親権を行う者、未成年後見人その他の者で、子どもを現に監護、保護している場合の者をいう。そのため、親権者や未成年後見人であっても、子どもの養育を他人に委ねている場合は保護者ではない。他方で、親権者や未成年後見人でなくても、例えば、子どもの母親と内縁関係にある者も、子どもを現実に監護、保護している場合には保護者に該当する。

「現に監護する」とは、必ずしも、子どもと同居して監督、保護しなくともよいが、少なくともその子どもの所在、動静を知り、客観的にその監護の状態が継続していると認められ、また、保護者たるべき者が監護を行う意思があると認められるものでなければならない。

また、子どもが入所している児童福祉施設の長又は子どもの委託を受けた里親は、子どもを現に監護している者であり、「保護者」に該当する。このため、児童福祉施設の長による虐待は児童虐待防止法第2条に規定する「児童虐待」に該当し、同居している施設職員が行う虐待を放置した場合は、ネグレクトと評価されることとなる。

なお、施設長や職員による虐待は、児童福祉法第33条の10に規定する「被措置児童等虐待」として許されるものではなく、また、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和23年厚生省令第63号）（以下、「設備運営基準」という。）で禁止されている「懲戒に係る権限の濫用」に該当するものである。

(4) 虐待の判断に当たっての留意点

個別事例において虐待であるかどうかの判断は、児童虐待防止法の定義に基づき行われるのは当然であるが、子どもの状況、保護者の状況、生活環境等から総合的に判断すべきである。その際留意すべきは子どもの側に立って判断すべきであるということである。

虐待を判断するに当たっては、以下のような考え方が有効であろう。

「虐待の定義はあくまで子ども側の定義であり、親の意図とは無関係です。その子が嫌いだから、憎いから、意図的にするから、虐待と言うものではありません。親はいくら一生懸命であっても、その子をかわいいと思っていても、子ども側にとって有害な行為であれば虐待なのです。我々がその行為を親の意図で判断するのではなく、子どもにとって有害かどうかで判断するように視点を変えなければなりません。」（小林美智子、1994）

保護者の意図の如何によらず、子どもの立場から、子どもの安全と健全な育成が図られているかどうかに着目して判断すべきである。保護者の中には、自らの暴行や体罰などの行為をしつけであると主張する場合があるが、これらの行為は子どもにとって効果がないばかりか悪影響をもたらすものであり、不適切な行為であることを認識すべきである。

また、平成23年に改正された民法において、「親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。」と規定されていることに留意することが必要である。

(5) 子どもに対する虐待の禁止

児童虐待防止法第3条は、「何人も、児童に対し、虐待をしてはならない」としているが、これは、保護者による虐待のみならず、そもそも本来保護すべき子どもに対して何人も「虐待」をすることは許されないことを規定したものである。

本条でいう「虐待」とは、第2条で規定されている保護者による子ども虐待のみならず、幅広く子どもの福祉を害する行為や不作為を含むものである。何人も子どもに対する様々な虐待行為（児童福祉法第34条や児童買春・ポルノ禁止法に掲げる禁止事項や、暴行罪、傷害罪、保護責任者遺棄罪、強制わいせつ罪等は当然に含まれる。）をしてはならないことが規定されているものである。

なお、保護者以外の者から虐待を受けている子どもについても、保護者によるネグレクトとして児童虐待防止法にいう児童虐待に該当し、同法に基づく通告および保護の対象になるものである。

(6) 虐待の子どもへの影響

子ども虐待は、子どもに対するもっとも重大な権利侵害である。

前述のように、子ども虐待はいくつかのタイプに分けられ、それぞれのタイプによる心身への影響には異なる面があるが、いずれにおいても子どもの心身に深刻な影響をもたらすものである。また、多くの事例においては、いくつかのタイプの虐待が複合していることに注意しなければならない。

虐待の影響は、虐待を受けていた期間、虐待の態様、子どもの年齢や性格等によりさまざまであるが、身体的影響、知的発達面への影響、心理的影響について、いくつかの共通した特徴が見られる。

① 身体的影響

打撲、切創、熱傷など外から見てわかる傷、骨折、鼓膜穿孔、頭蓋内出血などの外から見えない傷、栄養障害や体重増加不良、低身長などが見られる。愛情不足により成長ホルモンが抑えられた結果、成長不全を呈することもある。こうした子どもは、一時保護された後の短時間で大幅な身長伸びや体重増加を示すことがある。

身体的虐待が重篤な場合には、死に至ったり重い障害が残る可能性がある。

② 知的発達面への影響

安心できない環境で生活することにより、落ち着いて学習に向かうことができなかつたり、またネグレクトの状態で養育されることで、学校への登校もままならない場合がある。そのために、もともとの能力に比しても知的な発達が十分に得られないことがある。

また、虐待する養育者は子どもの知的発達にとって必要なやりとりを行わなかつたり、逆に年齢や発達レベルにそぐわない過大な要求をする場合があり、その結果として子どもの知的発達を阻害してしまうことがある。

③ 心理的影響

ア. 対人関係の障害

子どもにとって最も安心を与えられる存在であるはずの保護者から虐待を受けることにより、子どもは欲求を適切に満たされることのない状態となる。そのために子どもは、愛着対象（保護者）との基本的な信頼関係を構築することができなくなり、結果として他人を信頼し愛着関係を形成することが困難となり、対人関係における問題を生じることがある。例えば、対人的に不安定な愛着関係となって両価

的な矛盾した態度をとったり、無差別的に薄い愛着行動を示す場合がある。また、保護者以外の大人との間に、虐待的な人間関係を反復する傾向を示すこともある。

イ. 低い自己評価

子どもは、自分が悪いから虐待されるのだと思ったり、自分は愛情を受けるに値する存在ではないと感じたりすることがあり、そのため自己に対する評価が低下し、自己肯定感を持ってない状態となることがある。

ウ. 行動コントロールの問題

保護者からの暴力を受けた子どもは、暴力で問題を解決することを学習し、学校や地域で粗暴な行動をとるようになることがある。そのために攻撃的・衝動的な行動をとったり、欲求のままに行動する場合がある。

エ. 多動

虐待的な環境で養育されることは、子どもを刺激に対して過敏にさせることがあり、そのために落ち着きのない行動をとるようになる。ADHD に似た症状を示すため、その鑑別が必要となる場合がある。

オ. 心的外傷後ストレス障害

受けた心の傷（トラウマ）は適切な治療を受けないまま放置されると将来にわたって心的外傷後ストレス障害（PTSD）として残り、思春期等に至って問題行動として出現する場合がある。

カ. 偽成熟性

大人の顔色を見ながら生活することから、大人の欲求にしたがって先取りした行動をとるような場合がある。さらには精神的に不安定な保護者に代わって、大人としての役割分担を果たさなければならないようなこともあり、ある面では大人びた行動をとることがある。一見よくできた子どもに思える一方で、思春期等に問題を表出してくることもある。

キ. 精神的症状

反復性のトラウマにより、精神的に病的な症状を呈することがある。例えば、記憶障害や意識がもうろうとした状態、離人感等が見られることがあり、さらには強い防衛機制としての解離が発現し、まれには解離性同一性障害に発展する場合もある。

以上のように、虐待は子どもの心身に深い影響を残し、その回復のためには長期間の治療やケアが必要となる。

(参考) 【マルトリートメント】

諸外国では、「マルトリートメント」（不適切な養育）という概念が一般化している。諸外国における「マルトリートメント」とは、身体的・性的・心理的虐待及びネグレクトであり、日本の児童虐待に相当する。

2. 子ども虐待対応の基本的考え方

(1) 虐待が起こっている家庭の特質

子ども虐待は、家族の構造的な問題を背景として生じてくる。そのため、家族の歴史や家族間の関係、また経済的背景などを含めて総合的な見立てをすることが必要である。

保護者がこれまでどのような家庭で育ってきたか、就労や家計の状態はどうか、どのような居住状況か、友人や近隣とどのような人間関係にあるのか、なにがストレスであるのか、また心身の問題はないかなど、親側の背景要因と、子どもの障害や疾病等の育児負担の問題、また望んだ妊娠であったのかどうかという受容の問題など、多様な要因により起こるという認識が重要である。虐待が起こるまでには保護者の幼少期からの家族歴があるため、十分な聴き取りのもとにリスクをアセスメントし、関係機関と連携して支援を行う必要がある。また、家族関係や経済状況は支援者の予想を超えて変化することがしばしばであり、家族を固定的に捉えるのではなく、適時のアセスメントや支援計画の見直しを行う必要がある。

さらに、保護者自身も心身の問題を抱えていて治療が必要であったり、生育歴の問題に苦しんだりしている。一見援助を拒否しているような場合でも、虐待をしている保護者には支援が必要であるという認識を持ち、保護者との相談関係を構築して支援につなげることが重要である。

(2) 子どもの特質

子どもは小さな大人ではない。保護者から関心を寄せられ要求に応じてもらうことで子どもの心は成長する。すなわち、安全・安心な場で、子どもに十分な関心と配慮がなされるような支援を行うことが重要である。また、たとえ虐待されていても自分に関心を寄せてもらえるかけがえのない大人として、保護者の言動をかばう子どもがいる。子どもが保護者に対して抱く感情を受け止めつつ、同時に子どもに起こっていることを見誤らずに対応しなければならない。

(3) 対応上の留意点

虐待は子どもの生命を危険にさらしかねず、保護者の意に反しても子どもの保護などの介入が必要な場合がある。子どもの状況を速やかに確認し、アセスメントをきちんと行い、組織内で検討して子どもの安全確保を優先した決定を行い、そのことを関係機関が共有し、連携して対応することが基本である。そのうえで、以下の点に留意した対応を行う。

① 発生予防から虐待を受けた子どもの自立に至るまでの切れ目のない支援

子ども虐待防止対策の目標は、虐待という重大な権利侵害から子どもを守り、子どもが心身ともに健全に成長し、ひいては社会的自立に至るまでを支援することにある。早期発見・早期対応のみならず、発生予防から虐待を受けた子どもの自立に至るまでの各段階において、子どもの権利擁護という理念に立脚した多様な関係機関による切れ目のない支援が必要である。

② 親子の再統合に向けた支援など子どものみならず保護者を含めた家庭への支援

子どもが虐待を受けた場合、必要に応じて保護者から一時的に引き離すことがあるが、保護者が虐待の事実と真摯に向き合い、再び子どもとともに生活できるようになるのであれば、

それは子どもの福祉にとって望ましいことである。しかしながら、深刻な虐待事例の中には、子どもが再び保護者と生活をともにすることが子どもの福祉にとって、必ずしも望ましいとは考えられない事例もある。したがって、家庭復帰できるかどうかの慎重なアセスメントが重要である。また、たとえ家庭復帰できなくても、親子であることを確認し合い、親子関係を再構築するための支援も必要である。

在宅で支援する場合を含め、子どもの健全な育成のためには良好な家庭的環境で生活することが必要である。このため、良好な家庭的環境での生活を実現するために、幅広い関係機関が連携を図りつつ、子どもに対する支援はもとより保護者を含めた家族を支援していくことが必要である。

3. 子ども虐待対応の原則

(1) 迅速な対応

子ども虐待への対応においては、猶予を許さない緊急な対応が必要であることが少なくない。児童虐待防止法第8条第3項では、「児童の安全の確認、児童相談所への送致又は一時保護を行う者は、速やかにこれを行うよう努めなければならない。」と規定されていることに十分に留意し、初期の対応が遅れたことで重大な事態に至ることは避けなければならない。

また、夜間や休日に虐待が発生することもあり得るので、市町村や児童相談所は夜間や休日における通告の受理や緊急対応の体制を整備し、関係機関や住民に周知するように努めなければならない。

(2) 子どもの安全確保の優先

子ども虐待対応においては、安全確保こそが最優先事項である。根拠のない楽観論や保護者との関係性に配慮しすぎることで介入や保護の判断が遅れ、重大な事態に至ってしまう事例が生じていることに十分留意すべきである。機関連携や要保護児童対策地域協議会における協議では、子どもの安全について最も危機意識を持っている機関の意見に真摯に耳を傾けて判断する必要がある。

市区町村や児童相談所は虐待を行った保護者を責めるのではなく、支援関係につなげるように努力することが基本であるが、一方で、子どもの安全を確保するためには、毅然として保護者に対することが求められる。養育において不適切な点があれば、保護者に対してきちんと伝えて改善を求めることが必要である。

(3) 家族の構造的問題としての把握

子ども虐待が生じる家族には、保護者の性格、経済状態、就労、夫婦関係、住居環境、近隣関係、親族との関係、医療的問題、子どもの特性など、実に多様な問題が存在し、それらが複合、連鎖的に作用して、構造的背景を伴って虐待にいたっている。したがって、一時的な助言や注意、あるいは経過観察のみではなかなか改善が望みにくいということを認識する必要がある。放置す

れば循環的に事態が悪化・膠着化するのが通常であり、積極的介入型の援助を展開していくことが重要である。

以上のことから、支援を検討する上では家族を総合的・構造的に把握するように努める必要がある。また一方では、家族が抱えている生活上の困難やつらさを理解し、保護者の心情をくみとって、これまで努力してきたことを認めることなども大切である。市区町村や児童相談所は、家族の構造的問題の理解の上で、養育状況を改善するために必要なことを提示して、支援につなげなければならない。

(4) 十分な情報収集と正確なアセスメント

虐待の状況や背景を理解するためには、情報の十分な収集が肝要である。伝聞情報かそれとも直接聞いた情報か、誰から聞いた情報か、目撃した事実かどうかなどに注意して、正確に聞き取る必要がある。また家族にとって適切な支援を検討するためには、家族の生活歴についての十分な聴き取りが必要となる。これまでの家族の歩みや心情を受け止めながら、丁寧に聴き取りを行うことが大切である。

こうして収集した情報を元に、組織として正確なアセスメントを実施することが、的確な判断につながる。アセスメントにおいては、ケースワーク進行上の各ポイントで使えるアセスメントシート等を活用する必要がある。また、アセスメントを市区町村と児童相談所とで共有したり、地域の関係機関と共同でアセスメントを実施することも重要である。(アセスメントについては、第2章2.(2)を参照。)

(5) 組織的な対応

子ども虐待対応を適切に行うためには、担当者ひとりの判断でケースワークを行うことを避けなければならない。通告があれば速やかに緊急受理会議を開催して、組織として対応方針の判断を行うとともに、その後の情報収集や機関連携、援助方針決定なども組織的な協議に則って進めていくことが肝要である。また、困難な保護者への対応や、機関間協議などは、複数の職員で対応することを心がけねばならない。そのことで、個人的な判断の偏りを正し、また正確な記録を残すこともできる。

組織的に対応することは、担当者ひとりに負担を負わず、組織としてサポートすることにもつながることとなる。

(6) 十分な説明と見通しを示す

市区町村や児童相談所は親子に対して、なぜ係わる必要があるのか、どういう支援ができるのかを丁寧に説明し、改善に向けての見通しを示すことが大切である。

特に子どもが一時保護された場合には、保護者は保護されたことに反発し、その後の見通しを持たないことなどから不安を募らせ、かえって自らの虐待行為や養育態度についてふりかえることができなくなることが多い。また、保護された子どもも虐待環境から逃れられるという安心感がある一方で、保護の期間やその後の見通しが持てず不安を強めることがある。したがって、子どもと保護者の双方に対して、児童相談所の考え方を十分に伝え、また子どもや家族の意見を聞

き取った上で、子どもや家族と一緒に考えながら、今後の展望や子どもと保護者がすべきことを提示することが必要である。

(7) 法的対応などの確な手法の選択

児童相談所は児童福祉法において様々な法的権限を与えられており、一時保護の実施など他の機関では代替できない権限を有する機関であることを認識し、権限を行使する社会的使命を担っているという自覚を持つ必要がある。

子ども虐待対応においては、与えられている法的権限を適切に行使できるように、児童相談所は状況を的確に分析する必要がある。その上で、行政権限や司法的な介入手法の選択を可能な限り早期に決定すべきである。

法的権限を行使する際には、保護者に仕組みを丁寧に伝えることが必要である。裁判所へ審判を申し立てることが事態の打開につながり、子どもにとって望ましい支援につながる場合があることや、後の相談関係回復にも良い結果をもたらす場合があることも認識すべきである。

(8) 多機関の連携による支援

子ども虐待の予防や虐待の問題を解消するための支援は、一つの機関や職種のみではなしえない。したがって、地域の関係者が協働して、予防や支援に取り組むことが何よりも大切である。連携を効果的に行うためには、それぞれの機関が互いに持っている機能や限界を理解し合い、役割分担をし、補い合いながらネットワークを構築していくことが必要である。支援のためには地域の資源を十分に活用することが必要であり、また各機関の支援をコーディネートする役割を明確にすることも大切である。

虐待により家族から分離した子どもが施設入所中や里親委託中には、施設や里親との連携の下、子どもと保護者を支援して、親子関係の再構築支援を行う。その際にも、家族の居住する地域との関係をつなぐことを意識しなければならない。

現在ほとんどの自治体に要保護児童対策地域協議会が設置されており、同協議会を活用して関係機関が情報や援助方針を共有し、支援につなげることが基本となる。(第1章の5. 参照)

4. 子どもに対する支援の基本

(1) 子どもの権利擁護

我が国では、平成6年に「児童の権利に関する条約」が批准され、子どもは保護・養育の客体ではなく、権利行使の主体としてその人格と主体性を尊重され、調和のとれた成長発達が保障されるべきであるとの認識により、子どもの権利擁護のための取組が展開されてきた。

子どもが心身共に成長していくには親をはじめとする大人の愛情や保護を受けることが必要であるが、子どもの年齢が低ければ低いほど、子どもは自らの意向を表明することができず、周囲の大人の意向や態度に大きく左右される。

とりわけ、保護者からの虐待や不適切な養育を不当な権利侵害と認知したり、子ども自身の力

で避けることはきわめて困難である。保護者から受ける虐待や不適切な養育が子どもの心身の成長発達過程や成人に達した後の生活にまで多大な影響を及ぼすことから、これらは最も深刻な子どもの権利侵害と言える。

したがって、子どもの成長過程を周囲の大人が見守っていくこと、虐待について理解しておくこと、できるだけ早く虐待に気づき早期対応に繋げることなどについて、より多くの人に理解を求めることが子どもの権利擁護の重要な基盤づくりとなる。また、虐待を受けた子どもの保護やケアを行うプロセスにおいても、一人ひとりの「子どもの最善の利益」とは何かを意識しながら必要な支援を行うことが重要である。

子どもの権利擁護を推進するには、より多くの関係者が子どもの権利擁護の視点を持ちながら子どもや家庭に関わるとともに、子どもの権利侵害を見逃さず適切な対応を行うため権利擁護システムを構築していくことが必要である。

(2) 子どもの発達支援、自立支援

子どもを支援する上での基本的な視点として、子どもの発達と自立があげられる。

子どもの発達は、生命のはじまりから成人期に達するまで多くの段階がある。一般的には胎生期、新生児期、乳児期、幼児期、学童期、思春期、青年期に区分され、どの子どももこの段階を経て大人に向かう。即ち、子どもの発達過程には一定の方向性と連続性がある。また、それぞれの段階には発達課題や特徴があり、子どもの側のニーズに応え、子どもの自主性を尊重しながら成長発達が豊かに保障される必要がある。特に、子どもの発達の基盤となる身近な大人（親）との情緒的な信頼関係は乳幼児期に確立するとされていることから、乳幼児期の大人との関係をしっかりと確立できるような支援を行うことや信頼関係の確立を妨げる環境を改善することは、子どもの発達支援の観点からたいへん重要である。

また、子どもの自立を実現するためには、学力や生活力を涵養するとともに、子どもが困ったときに適切な援助を求めることができるような、子どもが受け入れられていると感じられる養育環境を整え、必要な助言を求めてかなえられるという体験をすることを通じて支援される必要がある。

(3) パーマネンシーへの配慮

子どものパーマネンシーとは、永続的な人間関係や生活の場を保障することであり、子どもの発達支援、自立支援における基本的な視点である。大人との情緒的・心理的關係や生活環境の安定性と継続性は子どもの健全な発達に不可欠である。とりわけ家庭から離れて暮らす子どもについては、施設においても里親家庭においてもパーマネンシーに配慮した対応を行う必要があり、長期にわたる社会的養護が必要な場合は子どもの自立を見通した上でのパーマネンシープランニングが必要となる。

また、在宅における場合でも、保護者や家庭が子どものパーマネンシーを保障できるよう、側面的な支援を行う視点をもつことが必要である。子どものケアを行う場合も連続性のある支援が行えるような配慮を行い、相談機関の体制及び連携等の充実を図ることが求められる。

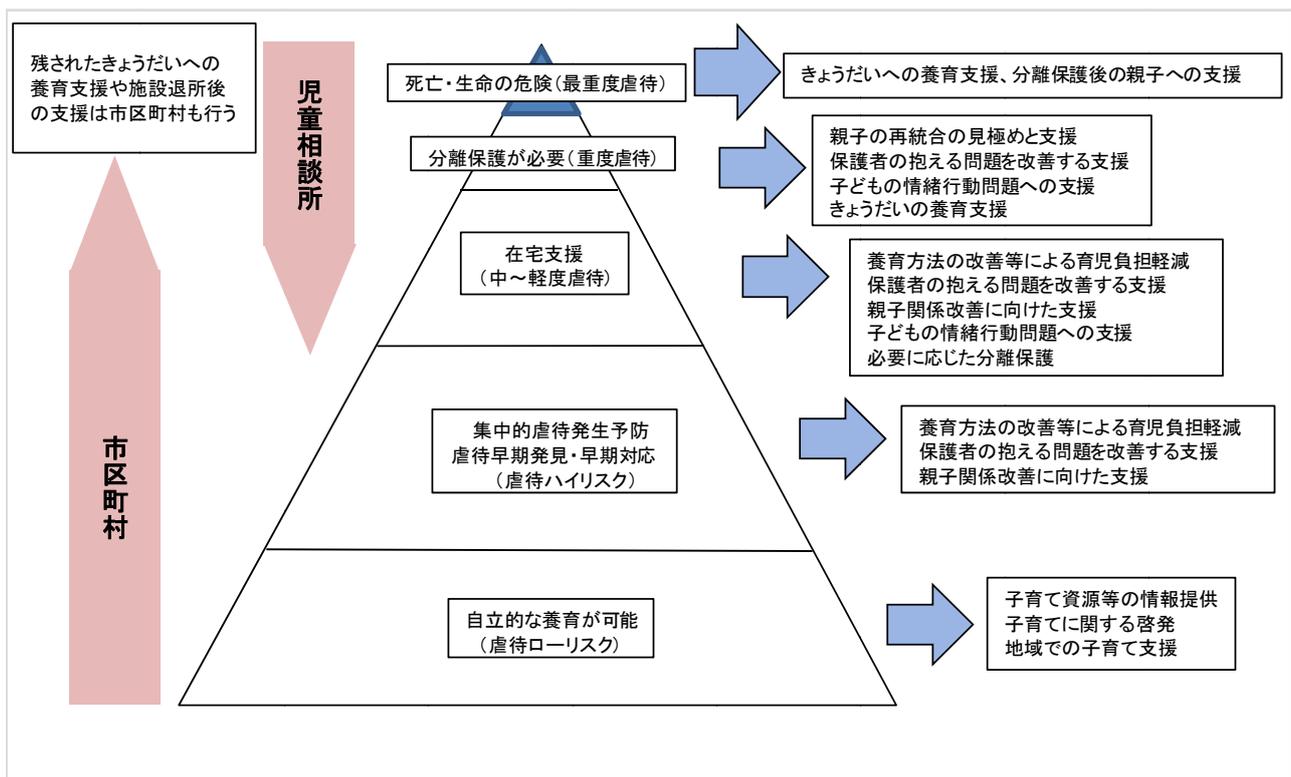
5. 子ども虐待対応の枠組み

(1) 虐待の重症度と市区町村・児童相談所の対応

児童福祉法により児童相談所は、専門的な知識及び技術が必要な相談に応じ、立入調査や一時保護、児童福祉施設への入所等の措置を行い、また市区町村に対し必要な援助を行うこととされている。一方、市区町村は業務として子育て家庭の相談に応じ、要保護児童の通告先となることとされている。また、市区町村は専門的な知識や技術を必要とする相談は、児童相談所の援助・助言を求めることとされている。(児童福祉法第10条、第11条及び第12条)

子ども虐待の対応は、自立した育児が可能な虐待リスクから生命の危険等の最重度虐待までのレベルの異なる事例への対応が含まれ、これらに対する児童相談所と市区町村の役割は、図1(注1:佐藤, 2008より一部改変)のように整理できる。これにより、虐待に至っていないが虐待のリスクが高い子育てへの支援、市区町村が自ら行っている事業や保護者からの相談の中に虐待事例を発見した場合の対応、虐待通告がなされた事例への対応と、支援については虐待のレベルとステージを分けて考えることができる。

図1: 虐待の重症度等と対応内容及び児童相談所と市区町村の役割



死亡や生命の危険等の最重度虐待では、虐待者が逮捕されている場合もあり、残された非虐待者である保護者やきょうだいの養育支援を児童相談所と市区町村が連携して行う必要がある。

保護者からの分離による保護が必要な場合は、権限のある児童相談所が主に対応し、保護者と子どもが再び一緒に生活できるかどうかの見極めを行う。家庭復帰が可能と判断された場合は、保護者へのペアレンティング等の養育行動を変容する支援を行うとともに、養育状況を改善するための支援を児童相談所と市区町村が連携して実施する。また、分離後の家庭にきょうだいがい

る場合は、ターゲットがきょうだいに向かわないように、残されたきょうだいに対する支援を行う。

子どもが施設から退所する際には市区町村も連携して対応する必要があり、退所する前にケース会議を開催して関係する機関が十分に情報を共有し、再発防止の支援体制を構築しておくことが重要である。

中度の虐待以上では子どもも行動情緒の問題を抱えていることが多く、安全・安心な環境を確保した上で心理的治療が行えるよう体制を整えることが望ましい。

中度から軽度の虐待で在宅援助を行う場合は、社会資源を駆使して地域のネットワークによる支援をすることが重要であり、市区町村の役割が大きくなる。家庭訪問を駆使して家庭での親子の様子を具体的にアセスメントしつつ、保護者ができることから養育方法を改善する支援を行う。保護者は、経済的問題や心身の問題、孤立や支援者不足、そして虐待されて育ったあるいは親から関心を向けてもらえなかった等の生育歴の問題を抱えていることも多く、長期に支援が必要となることが多い。

虐待が起こってから養育環境の改善を図ることは容易でないため、虐待を予防することが重要である。特に、虐待に至る可能性のある要因を抱えているときには、家庭訪問による支援や社会資源の活用など、市区町村を中心とした支援を行う。妊娠期や出産早期からの支援は虐待の予防効果が高いといわれているが（注2：Olds（アメリカ、コロラド大学）.1986）、当初はお互いの信頼関係づくりとアセスメントのために訪問回数を重ねる必要がある。この場合の訪問者は、母子保健事業を行う保健師や養育支援訪問事業の訪問員が考えられる。これらの親子に出会う機関が虐待リスクを見抜く“眼”を持ち、市区町村の児童福祉担当部門にきちんとつなぐシステムの強化が必要である。

また、虐待のリスクが低く自立して子育てを行っている保護者でも、育児負担などさまざまな要因が重なることで虐待に至らないとは限らない。子育て支援のための社会資源の充実と虐待についての市民への啓発が必要である。

(2) 特定妊婦・要支援児童・要保護児童への対応

児童福祉法第25条の2に、地方公共団体は要保護児童の適切な保護又は要支援児童若しくは特定妊婦への適切な支援を図るため、要保護児童対策地域協議会を置くよう努めるとされている。

要保護児童は保護者のない児童または保護者に監護させることが不相当と認められる児童であり（児童福祉法第6条の3第8項）、要支援児童は保護者の養育を支援することが特に必要と認められる児童、特定妊婦は出産後の養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦である（児童福祉法第6条の3第5項）。すなわち、要保護児童、要支援児童及び、特定妊婦の三者が要保護児童対策地域協議会で支援する対象者である。

親子や妊婦と関わる機関が要支援児童と特定妊婦に関する留意点について共通の認識を持ち、要保護児童対策地域協議会のケースとしてとりあげ、情報を共有して支援することが重要である。特に特定妊婦では、医療機関との連携強化を行う必要がある。

この三者を図1にあてはめれば、要支援児童及び特定妊婦が虐待ハイリスクにあたり、虐待の重症度が軽度以上の場合が要保護児童となる。特定妊婦に関しては、未だ子どもに虐待が起こっ

ていない状況でも保護者の養育に困難がある場合には保護が必要になることがあり、その場合は虐待ハイリスクから一挙に重度虐待に準じた対応が必要となる。児童相談所と市区町村が連携して効果的な支援を行うためには、特定妊婦、要支援児童、要保護児童の把握と重症度判定及び子育て状況のアセスメントを、多機関連携のもとで正確に行うことが重要である。

【注】

1. 佐藤拓代「虐待予防と親支援—保健所からのレポート」（津崎哲郎、橋本和明編『児童虐待はいま—連携システムの構築に向けて』ミネルヴァ書房 2008）
2. OLD s DL et al :Prevention child abuse and neglect :a randomized trial of nurse home visitation. Pediatrics. Jul;78(1)65-78. 1986.

(3) 市区町村と児童相談所の役割と連携・協働の留意点

平成16年の児童福祉法改正により、児童家庭相談に応じることが市区町村の業務として規定され、市区町村は、虐待の通告を行うそれまでの立場から、通告を受けて対応する機関へと、その役割を大きく変えることとなった。こうした法改正を受け、それぞれの市区町村では、地域の実情に応じた形で実践が積み重ねられてきたが、他方、虐待の通告は、市区町村だけでなく児童相談所へも行われることから、市区町村と児童相談所の役割の明確化、連携が従来にも増して重要かつ不可欠となった。

ただし、2つの機関がともに通告を受け、協力しながら子どもの虐待に対応することは、予想以上に難しさもあるため、具体的な事例に即して常に連携の状況を把握・点検し、改善もして、効果的な対応が可能となるよう不断の努力をすることが求められている。以下では、この間の取組の実情もふまえ、児童相談所と市区町村との連携・協働における留意点について述べる。

① 通告への対応

子どもの虐待通告を受けた場合、児童相談所も市区町村も、児童虐待防止法の規定により、「必要に応じ近隣住民、学校の教職員、児童福祉施設の職員その他の者の協力を得つつ、当該児童との面会その他の当該児童の安全の確認を行うための措置を講ずる」（児童虐待防止法第8条第1項）点では変わらないが、その後の措置は、市区町村と児童相談所とで違いがある。

すなわち、市区町村はケースの緊急度や困難度等を判断するための情報収集を行った上で、立入調査や一時保護、専門的な判定、あるいは児童福祉施設への入所等の行政権限の発動を伴うような対応が必要と判断されるケースについては児童相談所に送致することとされている。一方で、児童相談所は、必要に応じて一時保護をしなければならない。なお、こうした送致や一時保護は、速やかに行うこととされているので、その点についても留意が必要である。（児童虐待防止法第8条第3項）

また、市区町村において対応や判断に迷うことがあった場合、市区町村だけで抱え込まず、初期段階から児童相談所の支援を要請し、連携を深めていく必要がある。

なお、児童相談所に送致したことをもって自らのかわりは終わったと考え、その後はすべて児童相談所に任せるような対応が一部の市区町村で見られるが、そのために重大な事態を招いた例もある。例えば、子どもの保護が必要と判断して児童相談所に送致したが一時保

護が行われず、市区町村として気かけながらも、専門性を有する児童相談所の判断だからとしてそのままにしているうちに死亡したような事例がそれである。

市区町村は、児童相談所に送致した後であっても、その後の状況から判断して立入調査や一時保護の必要性があると考えられる場合には、児童虐待防止法第8条第1項第2号による通知を活用することが必要である。

一方、児童相談所は、立入調査や一時保護をなし得る唯一の機関であることを自覚し、最終的な判断は児童相談所が行うこととしても、市区町村からの送致等に対しては、その意見に十分耳を傾け、決定の内容や根拠を市区町村にも伝えて、その後の連携を深めるための努力をしなければならない。

以下では、具体的な事例に即して説明する。子どもの虐待通告を受けて、それまで児童相談所や市の家庭児童相談室、市保健センターなどが協力して援助を進めていた事例である。

子どもの保護が必要となったとして児童相談所が立入調査と一時保護を実施したところ、保護者は強く反発したが、その後すぐに、市から家庭相談員が家庭訪問して保護者と面接した。そこでは、児童相談所に対する怒りや反発が出されると同時に、経済的に困窮していることや養育上の悩みも訴えたことから、就労支援や住居の確保に向けた取組その他、市としてできる支援を行うことを約束した。こうした対応の中で保護者も施設入所に同意し、その後は児童相談所、市、児童福祉施設等が一体となって家族再統合に向けた努力を続けて家庭復帰を実現させ、その後も援助を続けることとした。

立入調査や一時保護が行われると、以後は児童相談所が対応すればいいと考えがちだが、児童虐待の多くは構造的な問題を抱えているため、子どもの安全を確保するだけでなく、さまざまな形の支援が必要となる。したがって、必然的に一機関だけでは対応できないため、本事例のように、児童相談所と市区町村が互いの立場を理解しながら、双方が協働して援助を行うことが重要である。

② 支援における市区町村の役割

児童相談所と市区町村が連携して支援を行うためには、事例に即して主担当機関を定め、それぞれが役割分担をすることが必要である。その中で、市区町村の果たすべき役割を例示すると、通告を受けた際の情報収集や安全確認などの他、例えば次のようなものを挙げることができる。

- ア. 発生予防と早期対応：子どもと家庭に身近な行政機関であるという利点を生かして、発生予防、未然防止、早期発見、早期対応に努めること。
- イ. 子育て支援：比較的軽微なケースについては、一般の子育て支援サービス等の身近な各種の資源を活用するなど、市区町村が中心となって対応すること。
- ウ. 施設入所事例への支援：重篤な事例として里親委託や施設入所をさせた事例に関しても、退所した後、子どもが地域に戻って安定した生活を継続できるよう、受け入れ体制を整えておくこと。そのため、場合によっては児童相談所や児童福祉施設

等とも連携して定期的な訪問等を行い子どもを支え見守るとともに、地域に残っている家族が抱えている問題を軽減するためにできる限りの取り組みを行うこと。

なお、退所が近づいた段階では、市区町村も加わった協議（要保護児童対策地域協議会の個別ケース検討会議として開催することが望ましい）を行うことが重要である。

エ. 保護が必要な事例への支援：自ら対応していたが、行政権限の発動を伴うような対応が必要となった事例や、通告を受けた重篤な事例に関しては、すでに述べたように児童相談所への送致や通知を時宜にかなった形で行い、また、必要に応じて援助を求め、児童相談所との円滑な連携を図ることは、市区町村の責務であると認識すること。そのため、こうした判断が適切に行えるよう、市区町村自体の力量を高める不断の努力をすること。

オ. 他部門との連携：住民の生活状況を把握できる行政部門によって、家庭内が著しく乱れている等の養育環境に問題のある世帯が把握された場合には、福祉部局の積極的関与が必要となるので、日頃からそれらの部門と密接に連携を図る必要がある。

③ 市区町村との関係で児童相談所が果たすべき役割

子ども虐待対応において、児童相談所が果たすべき役割にはさまざまなものがあるが、ここでは、市区町村との関係にしばって記載する。

ア. 行政権限の発動：立入調査や一時保護、専門的な判定、あるいは児童福祉施設への入所等の行政権限の発動を伴うような対応が必要と判断されて、市区町村から送致や援助の求め、通知を受けた場合には、児童相談所は正面から受けとめ、適切に対応しなければならない。

イ. なお、児童相談所は、児童虐待防止法第8条第1項第2号の通知があった場合には、当該通知に係る措置の実施状況について、都道府県児童福祉審議会に報告しなければならないとされている点にも留意する必要がある。

ウ. 市区町村からの情報提供への対応：市区町村として対応や判断に迷うことがあるなどの理由から児童相談所に連絡してきたり、一時保護等が必要とまでは考えていないが、今後の連携を目的として、市区町村が事例の概要を連絡してこることがある。このような場合、児童相談所の一部には、多忙その他の理由で十分な検討を行わないまま市区町村の判断を鵜呑みにしたり、市区町村が対応するのであるから任せればよいとしたため、結果として重大な問題が見過ごされるような事例もあった。児童相談所は、市区町村からの連絡内容を十分吟味し、常に主体的に判断するよう心がける必要がある。

エ. 保育の実施の通知：児童虐待防止法第13条の2により、市区町村は、保育所に入所する子どもを選考する場合には、子どもの虐待防止に寄与するため、特別の支援を要する家庭の福祉に配慮をしなければならないとされていることに留意し、保育の実施が必要な子どもについては、これを市区町村に通知すること。

オ. 養育支援訪問事業の実施の通知：子どもを養育している家庭が、要支援家庭（例えば、出産後間もない時期の養育者が、育児ストレス等の問題によって子育てに対

して不安や孤立感等を抱える家庭、又は虐待のおそれや、そのリスクを抱える家庭等)として養育支援の必要性が認められる場合には、養育支援訪問事業の活用について、市区町村に通知すること。

(4) 要保護児童対策地域協議会の運営

平成 16 年の児童福祉法改正により、虐待を受けた児童などに対する市区町村の体制強化を促進するため、関係機関が連携を図り児童虐待等への対応を行う「要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）」（以下、(4)において「協議会」という。）を設置することができるとされ、その後の法改正で、「協議会を置くよう努めなければならない」と改められた。こうした改正を背景に、現在では全国ほぼ全ての市区町村で協議会が設置されており、我が国における児童虐待への対応は、協議会の活用を基本として行われることとなっている。したがって、協議会の運営の如何が、児童虐待への適切な対応を左右すると言っても過言ではない。そのため、協議会の調整機関となる市区町村の当該部署や、協議会で重要な役割を果たす児童相談所等は、協議会が円滑に運営されるよう、特に注意し、力を注がなければならない。以下では、この間の取組なども踏まえ、児童虐待対応における協議会の運営における留意点を述べる。

なお、協議会全般の運営については、「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針について」（平成 17 年 2 月 25 日雇児発第 0225001 号 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）を参考にされたい。

① 協議会が対象とする範囲

協議会は、虐待を受けている子どもをはじめとする要保護児童の早期発見や適切な保護や支援を図るため、関係機関がその子どもや保護者に関する情報や考え方を共有し、適切な連携の下で対応していくことを目的に設置・運営されているが、平成 20 年児童福祉法改正で、協議の対象を、特定妊婦（出産後の養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦）や、要支援児童（保護者の養育を支援することが特に必要と認められる児童）及びその保護者にまで拡大されることとなった。

「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」が行っている「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」の各報告（第 1 次～第 9 次）で明らかとなったのは、0 歳児、特に生後 0 か月児や日齢 0 日児が死亡事例の多数を占めていることであり、妊娠期からの妊娠・出産・子育て等に係る相談の充実がますます重要になっている。また、死亡事例に対する関係機関の関与状況を見ると、「関係機関との接点があったが、虐待や虐待の可能性を認識していなかった事例」が、(心中以外の虐待死だけでみても) 第 3 次報告以降 3 割から 4 割を占め、虐待通告があった事例は 2 割以下にとどまっている。

これらを踏まえると、明らかな虐待通告事例だけでなく、特定妊婦や要支援児童についても、法改正を踏まえ、協議会において、適切な支援を図るために必要な情報の交換を行うとともに、支援の内容について協議を行う必要がある。

② 個別ケース検討会議の適切な開催

個別ケース検討会議は、その招集、運営、記録等を協議会の調整機関において実施し、個別の要保護児童等について、直接関わりを有している関係機関等の担当者や今後関わりを有

する可能性がある関係機関等の担当者により、当該要保護児童等に対する具体的な支援の内容等を検討するために適時開催することとされている。

ところが、こうした個別ケース検討会議が開かれない又は一度開催されただけでその後は開かれない状態の中で、虐待によって死亡した事例があった。会議が適切に開催されなければ大きな支障が生まれる可能性があることを、関係機関、特に会議の開催を主導する調整機関は自覚する必要がある。

個別ケース検討会議の対象は、虐待を受けた子どもに限られるものではなく、すでに述べたように、要支援児童や特定妊婦も含まれる点にも留意する必要がある。また協議会は、施設から一時的に帰宅した子どもや、施設を退所した子ども等に対する支援に積極的に取り組むことも期待されているところであり、こうした事例についても、適宜個別ケース検討会議で協議することが求められている。

なお、実務者会議等での進行管理において議論が長引くような事例や、膠着状態が続いて進展がないとされるような事例についても、個別ケース検討会議を開催して協議すべきである。

③ 個別ケース検討会議の進め方

個別ケース検討会議の構成員は、協議会の構成員であるため守秘義務が課せられているので、関係機関等の中で積極的な情報提供を行い、要保護児童等に対する具体的な支援の内容等を検討することが期待される。

なお、協議では以下の事項を確認する。

- ア. 関係機関が現に対応している虐待事例についての虐待の種類、重症度、及び危険性や緊急度の判断
- イ. 要保護児童等の状況の把握や問題点の確認
- ウ. 支援の経過報告及びその評価、新たな情報の共有
- エ. 援助方針の確立と役割分担の決定及びその認識の共有
- オ. ケースの主担当機関とキーパーソン（家族それぞれに対する主たる援助者）の決定
- カ. 実際の援助、支援方法、支援スケジュール（支援計画）の検討
（いつまでに、誰が、何をするのか等）
- キ. 調整機関への報告の頻度や情報の集約先
- ク. 状況が悪化した場合の対応
- ケ. 次回会議日程（評価及び検討）の確認

上記により、各関係機関の役割分担や次回会議の日程等、個別ケース検討会議で決定した事項については、必ず記録し、その内容を関係機関等で共有することが重要である。情報共有に当たっては、子どもの安全について最もリスクを感じている機関の意見をよく勘案する必要がある。

④ 実務者会議における進行管理の留意点

市区町村の規模や体制によって運営の実情も異なるため、実務者会議における進行管理は、

その進め方にも各自治体の実情に沿った工夫が必要となる。件数が多すぎる場合には、部会を設けるなどして事例の適切な管理が行えるような対応も検討しなければならない。

また、多数の事例の進捗状況を短時間で点検し、適切に把握して援助方針の見直し等を行うためには、高い専門性が要求されるので、特に調整機関を置く市区町村の担当部署では、適切な人材配置と不断の研修などに努めることが求められている。

なお、進行管理に際しては、市区町村が受理し、児童相談所に送致しない事例に関しても実務者会議において確認作業を行う必要があり、全ての虐待ケースについて進行管理台帳を作成し、事例の漏れがないようにしなければならない。児童相談所は施設入所中の事例についても、外泊や引き取りがあることを考えて、市区町村に情報を提供すべきである。

⑤ 児童相談所の果たす役割

児童相談所は協議会の重要な構成員であり、会議の進行に際しては助言者としての役割を求められることも多い。児童相談所は、こうした要請を正面から受けとめ、協議会の各会議の運営が適切に行われ、支援が円滑に進むよう努力することが求められている。

ところで、児童相談所が助言者としての役割に特化してしまうと、協議会全体が適切に機能しないことがあるので注意する必要がある。

その一つは、「児童相談所は市区町村が行う援助にアドバイスすればよい」という考えに拘泥し、児童相談所自らが行うべき立入調査や一時保護の是非についての判断を避けるような傾向、もしくは市区町村が「こちらで対応する」と言うことで、それに依存してしまい、児童相談所が自ら十分に吟味することなく、援助活動を行わなくてよいとするような態度がそれに当たる。

一方、市区町村側も、「児童相談所が判断したのだから」ということを理由に、その後の状況から一時保護や立入調査等の必要性を感じていても、児童相談所に対して具体的な協議を求めたり、児童虐待防止法第8条第1項第2号による通知を怠るような姿勢である。

このような対応が、結果として重大な事態を招いた例がいくつか見られたが、これらは、市区町村と児童相談所の双方が依存し合い、それぞれの役割を適切に発揮しなかった結果であると考えられる。

協議会があるからといって、個々の事例における連携が自動的に進むわけではない。関係する機関それぞれが果たすべき役割を具体的な状況に即して常に明確にし、確実に取り組むことによってこそ機関連携は功を奏するということを、肝に銘じておく必要がある。

特に児童相談所は、協議会において、助言者としての役割と協議会の一構成員としての役割の両方を担っていることを自覚し、いずれをも適切に果たすよう留意しなければならない。児童相談所は主担当機関が市区町村の事例であっても、支援状況を把握して必要な場合には対応をとるようにすることが必要である。

各関係機関はお互いに持っている機能を重ね合い、一步ずつでも歩み寄った対応をする「のりしろ型」の支援を心がけることが大切である。

6. 守秘義務と情報提供について

(1) 児童相談所職員及び市区町村職員の守秘義務について

児童相談所職員の守秘義務についての規定をみると、児童福祉法第 61 条に「児童相談所において、相談、調査および判定に従事した者が、正当の理由なく、その職務上取り扱ったことについて知得した人の秘密を漏らし」てはならないとあり、また地方公務員法第 34 条に「職員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない」という規定がある。

したがって、児童相談所職員又は市区町村職員が職務上知り得た情報を第三者に提供することは、正当な理由がないかぎり（地方公務員法にはこの言葉はないが同様に解されている）、守秘義務に違反し、刑事処罰の対象になる。

そこで「正当な理由」の意味が問題となるが、[1]他の法律で（提供することが）定められている場合、[2]本人の承諾がある場合、[3]他人の正当な利益を保護することとの比較において、秘密を提供する方が重要である場合、と解されている。

他の法律で（提供することが）定められていない場合に児童相談所職員又は市町村職員が第三者へ情報を提供することについては、[3]の要件を満たせば、違反とはならない。例えば、施設入所措置に伴い子どもの養育に必要な情報を施設に提供する場合や家庭裁判所へ児童福祉法第 28 条による承認の申立て等をするための資料とする場合がその典型であるが、虐待事例の解決のため、民間団体を含む関係機関へ情報を提供する場合も含まれる。

関係機関への情報提供の延長として、例えば（児童相談所でなく）親族が親権喪失申立てや親権者変更申立てをする場合でも、児童相談所として問題解決のために相当と判断できる時には、家庭裁判所への資料提供に協力することも許されるであろう。

以上のとおり、虐待の防止や解決のために必要な範囲で情報を第三者に提供することは守秘義務違反に当たらず、刑事処罰の対象になることはない。

なお、守秘義務違反は刑事処罰の問題にだけでなく、民事責任の問題にもなり得る。すなわち、その情報が保護者の名誉やプライバシーに関する事項であれば、保護者から民事の損害賠償請求を起こされる可能性もあり得るが、虐待またはその疑いが十分にあった時は、「正当な理由」がある場合として、賠償義務を負うことはないと考えられる。

また、児童虐待防止法第 7 条においては、「・・・市町村、都道府県の設置する福祉事務所又は児童相談所の所長、所員その他の職員及び当該通告を仲介した児童委員は、その職務上知り得た事項であって当該通告をした者を特定させるものを漏らしてはならない。」と規定されている。

これは、虐待を行っている親等に対して通告をしたことが漏れることにより、近隣住民などが通告を躊躇することがあってはならないとの趣旨から設けられたものである。

(2) 関係機関及び関係者の守秘義務と情報提供について

医療関係者や公務員が、職務上知った虐待の事実を市区町村や児童相談所へ通告しても守秘義務違反にならないのは、[1]の理由、すなわち児童福祉法第 25 条の通告義務を果たすことになるからである。

しかし、現実には守秘義務違反に当たるとはならないかと通告者が躊躇することがあり得たこと

から、児童虐待防止法第 6 条において児童虐待を発見した者が児童相談所に通告することは守秘義務違反に当たらないことを法律上明記し、躊躇なく通告を行うことを促進している。

また児童虐待防止法 13 条の 3 では、地方公共団体の機関は、市区町村や児童相談所から虐待に関する資料や情報の提供を求められた場合、子どもや保護者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるとき以外は提供することができると規定された。関係機関が情報を共有し、円滑な連携が行われることを意図したものである。

民間団体の場合は、一般的に守秘義務違反を処罰する規定はない。

(3) 要保護児童対策地域協議会の構成員の守秘義務と情報提供について

要保護児童の適切な保護を図るためには、市区町村において取組が進められてきた虐待防止ネットワークのように、関係機関がその子ども等に関する情報や認識を共有し、適切な連携の下で対応していくことが重要である。

しかしながら、個人情報保護の要請が高まる中、関係機関における情報の共有と個人情報保護の関係が明確ではないため、関係機関から子どもの保護に必要な情報が円滑に提供されず、子どもの適切な保護を図る上で支障をきたしているとの指摘もあった。また、民間団体による活動は子ども虐待防止対策において重要な役割を果たしているにもかかわらず、守秘義務を負わないことから虐待防止ネットワークへの参加を懸念する指摘もあった。

このため、要保護児童対策地域協議会が規定され（児童福祉法第 25 条の 2）、関係機関が個人情報保護に関する懸念を抱くことなく情報の共有ができるよう、要保護児童等に関する情報の交換等を行う構成員に守秘義務が課せられた。

また、要保護児童対策地域協議会は、保護を要する子ども等に関する情報の交換や支援の内容に関する協議を行うために必要があると認めるときは、関係機関等に対し、資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求めることができることとされている。

この協力要請は、要保護児童対策地域協議会の構成員以外の関係機関等に対して行うことも可能であるが、この要請に基づき当該関係機関等から協議会に対し一方的に情報の提供等が行われる場合はともかく、今後の支援の内容に関する協議など、当該関係機関等と協議会の構成員の間で双方向の情報の交換等を行うことが見込まれる場合には、協力要請時に守秘義務が課せられる要保護児童対策地域協議会の構成員となることについても要請することが適当である。

なお、医師や地方公務員等については、他の法令により守秘義務が課せられているが、保護を要する子どもの適切な保護を図るために、この規定に基づき情報を提供する場合には、基本的にはこれらの法令による守秘義務に反することとはならないものと考えられる。

また、個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号）においては、本人の同意を得ない限り、[1]あらかじめ特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を取り扱ってはならないとともに、[2]第三者に個人データを提供してはならないこととされている。（個人情報の保護に関する法律第 16 条及び第 23 条）

しかしながら、「法令に基づく場合」は、これらの規定は適用されないこととされており、児童福祉法第 25 条の 3 に基づく協力要請に応じる場合は、この「法令に基づく場合」に該当するものであり、個人情報保護法に違反することにならないものと考えられる。

7. 転居した事例への対応

(1) 児童相談所の対応

児童相談所間のケース移管に関しては「児童相談所運営指針」において「支援を行っている家庭が他の自治体に転出する際には、児童福祉法第25条等に基づき、転出先の児童相談所に通告し、ケースを移管するとともに、当該家庭の転出先の児童相談所と十分に連携を図ること」とされている。

しかし、実際には児童相談所間の引継ぎが不十分であったことからかわりが希薄となり、援助過程に空白が生じ、虐待が再発して死亡等の重大な事態を招いた事例が少なくない。

これらのことを踏まえ、全国児童相談所長会は被虐待等のケースを対象として、「被虐待児童の転居及び一時帰宅等に伴う相談ケースの移管及び情報提供に関する申し合わせ（平成19年7月12日付け19全児相第7号）」（以下、「申し合わせ」という。）を策定し、運用している。

以下は、「申し合わせ」の基本的な部分を抜粋したものである。実際に移管等を行う際には、具体的な手続き方法、様式等を「申し合わせ」で確認すること。

① 転居に伴うケース移管及び情報提供について

ア. ケース移管について

ケース移管とは、居住地を管轄する児童相談所が援助を実施している間に、ケースが当該児童相談所の管轄区域外に転居した場合、援助方針が決定していない「継続調査」中のケースや「児童福祉司指導」及び「継続指導」中のケースに関する児童相談所間の公式な引継事務のことである。

(7) 移管の事前協議について

移管を行う場合、移管元の児童相談所は援助方針会議等で、組織として方針を確認し、速やかに移管先の児童相談所と事前協議を行うこと。

(4) ケース移管の期限

速やかに地域関係機関のネットワークによる援助体制を確保し、援助の隙間が生じないようにするため、転居が確認された時から遅くとも1か月以内にケース移管を完了すること。

(5) 移管前後の温度差のない対応

ケース移管後の当面の援助方針は、児童相談所間の認識の差をなくす観点から、移管先の児童相談所は、移管手続き完了後、少なくとも1か月間は移管元の児童相談所の援助方針を継続すること。1か月を経た時点で、移管先の児童相談所は新たな環境下の家族状況等をアセスメントし、援助方針を継続するかどうか判断すること。

(6) 移管の取扱い

「移管」を受けた児童相談所は、児童福祉法第25条の「通告」に代わるものとして取り扱うこと。

イ. 情報提供について

情報提供とは、当該児童相談所の援助により状況の改善が図られ終結したが、ケースが管轄区域外に転居したことに伴い、今後虐待が再発する可能性等から転居先の児童相談所への情報の引き継ぎを行うことである。

(7) 情報提供の事前協議について

情報提供を行う場合も、援助方針会議等で組織方針を確認した後、速やかに移管先の児童相談所と事前協議を行うこと。

(4) 情報提供を行う児童相談所の留意点

情報提供する場合には、なぜ移管ではなく、情報提供として申し送るのかについて、過去の情報だけでなく、直近の家族状況等の情報も含めた資料を作成する。

(5) 情報提供を受ける児童相談所の留意点

情報提供を受け付けた場合、当該家庭についての相談・通告等があった場合に、直ちに情報提供書類等を活用できるように情報管理を行うこと。

また、受け付ける際には必ず「緊急受理会議」を開催し、情報提供の内容から「通告」として取り扱う必要があるかどうかを組織的に協議し、判断すること。

② 移管及び情報提供の判断の目安について

児童相談所間の移管ルールでは、移管及び情報提供の判断の目安については、第5章に記した「一時保護決定に向けてのアセスメントシート(以下、「アセスメントシート」という。)」の基準に準拠して以下のように実施することとしている。

ア. アセスメントシートの①から⑤に該当する場合

①から⑤に該当する場合は、緊急性が高いことから移管元の児童相談所職員が直接出向いて事前説明・協議を行い、双方の児童相談所職員が当該家庭に同行訪問を実施するなどの方法により、引継ぎを行うこと。

イ. アセスメントシートの⑥から⑦に該当する場合

⑥から⑦に該当する場合は、虐待が潜在化している可能性があり、文書による移管を行うこととする。ただし、ケースの特性や児童相談所間の距離等を勘案して、可能な限り丁寧な引継ぎを行うこと。

ウ. アセスメントシートの⑧に該当する場合

⑧に該当する場合は、虐待予防のために、必要に応じて当該家族への援助につなげるように文書により「情報提供」を行う。ただし、転居先の住所地を管轄する児童相談所の直接的な援助が必要な場合には「移管」としての手続きを行うこと。

アセスメントシートに準拠した「移管」「情報提供」の判断は目安であり、移管元の児童相談所は、「移管」とするか、「情報提供」とするかについて、個別ケースの援助経過等の実態を踏まえて判断すること。

③ 一時帰宅等の取り扱いに関するルールについて

「申し合わせ」には、他の自治体に跨る一時帰宅、家庭引取り(以下、「一時帰宅等」という。)に関して、取り扱いや調査依頼について示している。

他の自治体への一時帰宅等が行われる場合に、虐待の再発を防止するために、双方の児童

相談所が事前協議を行い、相互に協力し合うことを確認し、文書による調査依頼や同行訪問依頼の手続きを具体的に示している。

調査依頼においては、帰宅先を管轄する児童相談所が調査に入ることを、依頼を行う児童相談所は必ず保護者に伝えて了承を得る。また、依頼を行う児童相談所は、家庭引き取りの方針決定にあたり転居先の児童相談所の意見を求めること。

④ 「申し合わせ」の実施に伴う個人情報の取り扱い

児童相談所間の個人情報の取り扱いについては、第1章の6「守秘義務と情報提供について」に記載したとおりであり、児童福祉法第61条に規定される「正当な理由」に該当することから、これを適用する。また、移管元児童相談所は「移管」や「情報提供」にあたり、移管先児童相談所が、今後継続的に関わることを保護者に伝えることが重要である。

(2) 市区町村における転居ケースの取り扱いについて

① 市区町村間の情報提供の意義

市区町村の児童家庭相談担当部署が対応していたケースが他の市区町村に転居する場合も多い。市区町村の児童家庭相談担当部署間においては転居した場合の情報提供を確実にを行い、引き続き転居先の自治体で支援を受けられるようにする。要保護児童対策地域協議会のメンバーである児童相談所や警察とも十分な連携を図り、確実に転居先の市区町村に情報が提供されるようにすること。

転居した後に情報共有が図られないまま、重篤な児童虐待事案となった事例が数多くあることを十分に認識し、確実に次の援助に結びつける必要がある。

その際に、転出元の自治体は支援に当たり重視していた情報を明確に伝えること、転居先の自治体は、転居に伴い家族構成や家庭環境に変化が生じていることに留意し、リスクが増していないかを注意深く調査すること、また、転居の理由、転居の時期などを勘案して支援方針を適切に見直し、切れ目のない支援を行うこと、さらに、転居先の市区町村においては、要保護児童対策地域協議会において関係機関で情報を共有し、支援の方針・内容を検討することが必要である。

② 市区町村間での情報提供の方法

市区町村が支援してきた要保護家庭や要支援家庭または特定妊婦について、他の市区町村へ転出した旨の情報を得た場合には、転出先と考えられる市区町村に連絡して当該家庭の居住実態の確認を依頼すること。

依頼を受けた市区町村は、管轄の児童相談所の関与について確認するとともに、当該家庭の住民基本台帳や戸籍の記載事項、生活保護、児童手当、児童扶養手当等の受給状況などについての関係機関への調査、居住状況や児童の所属について調査し、その結果を依頼のあった市区町村に連絡する。

転出先と考えられた市区町村で居住実態が確認できなかった場合には、引き続き依頼元の市区町村において実態把握に努めること。その際、虐待のおそれがあり児童相談所の対応が必要と思われる場合には、児童相談所に対応を求めること。

転居先が確認された場合には、当該家庭が引き続き支援を受けられるように、転出元の市

区町村は転居先の市区町村に対して、支援に必要な情報を提供するなど引き継ぎを行う。

③ 自治体職員の守秘義務と個人情報保護に係わる規定との関係

自治体間での情報提供が自治体職員の守秘義務と個人情報保護に係わる規定に反するかどうかに関しては、児童虐待防止法第4条第1項において「関係機関及び民間団体の間の連携の強化」が明記されているほか、同法第13条の3においては、地方公共団体の機関は他の市町村の長等からの求めに応じ、児童虐待の防止等に係わる児童、保護者その他の関係者に関する資料又は情報を提供できることが規定されており、児童虐待防止等のための自治体間の情報提供は法令に基づく行為であるため守秘義務違反とはならない。

また各自治体の個人情報保護条例においては、個人情報の目的外使用または第三者提供禁止の除外規定として、法令に定めがあるとき等が定められていることが一般的であり、児童虐待防止法第13条の4に基づく行為であるため法令に定めがあるときに該当し、条例にこのような除外規定がある場合には条例違反とはならない。(第1章の6. 参照)

なお、転居を繰り返す事例への対応については第13章を参照のこと。

【第1章に関連する参考通知】

- 「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針について」(平成22年3月31日付雇児発0331第6号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)
- 「養育支援を特に必要とする家庭の把握及び支援について」(平成24年11月30日付雇児総発1130第1号雇児母発1130第1号厚生労働省雇用均等・児童家庭局 総務課長母子保健課長通知)