2022年2月14日

内閣総理大臣 岸田 文雄 殿
内閣府子ども政策担当大臣 野田 聖子 殿
法務大臣 古川 禎久 殿
文部科学大臣 末松 信介 殿
厚生労働大臣 後藤 茂之 殿
国家公安委員会委員長 二之湯 智 殿

特定非営利活動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 後藤啓二(弁護士)

子ども虐待・子どもへの性犯罪ゼロを目指す弁護士フォーラム
共同世話人 白井孝一(弁護士) 寺脇一峰(弁護士) 柴原多(弁護士)

子ども虐待・子どもへの性犯罪対策・子どもの被害回復のより一層の充実のための
法制度の整備及び「こども家庭庁」における関係機関の縦割りの解消、連携態
勢の整備等を求める要望書

私どもは昨年3月3日付けで「子ども虐待・子どもへの性犯罪ゼロを目指す
法改正を求める要望書」を関係大臣あて提出し、子どもを虐待・性犯罪から守る
法制度の整備をお願い申し上げておりますところ、昨年5月には「教員わいせ
つ行為防止法」の制定、9月には法制審議会で性犯罪に関する刑法改正の審議開
始、子どもに接する業務に従事する者の性犯罪歴の確認制度(いわゆる DBS 制
度)の創設の検討など、政府におかれましては、迅速なご対応を賜っております
ことに厚く御礼申し上げます。

また、今後設立予定とされております「こども家庭庁」におかれましては、こ
れまで関係省庁で分散して取り組まれ、縦割りの弊害が指摘されている子ども
虐待・子どもへの性犯罪対策につきまして、縦割りを解消し、ベストの態勢で子
どもを守る活動が取り組まれるための関係機関の連携態勢の整備と有効な法整
備が進められるものと拝察しております。

そこで、子ども虐待・子どもへの性犯罪対策と被害を受けた子どもの被害回復
支援について、下記記載の「子ども性被害保護法(仮)」、「子ども安全基本法(仮)」
の制定等を含む必要な法制度の整備を図っていただくとともに、「こども家庭庁」
主導のもと、関係機関の縦割りの解消、連携態勢の整備を推進していただきたく、
下記のとおり要望いたします。

1 子ども虐待対策について

2020年度に、警察に住民等から寄せられた児童虐待の通報件数は10万3619

件、(警察からの通報を除いた)児童相談所に住民等から寄せられた通報件数は10万1410件と一貫して増加を続け、東京都目黒区結愛ちゃん事件、千葉県野田市心愛さん事件、昨年には滋賀県大津市17歳兄による6歳妹の虐待死事件、大阪府摂津市3歳児熱湯による虐待死事件等児童相談所や市町村が関与しながら、縦割りのまま警察と情報共有も連携もしないまま虐待死させてしまう事件が後を絶ちません。現在の最大の問題は、児童相談所や市町村が把握した虐待案件の一部しか警察に知らせず、連携せず、案件を抱えたまま、救えるはずの子どもを救えない事件を続発させていることにあります(警察は自らに寄せられた虐待案件は全件児童相談所に通報しています)。

子ども虐待は1つの機関だけで対応するより、多くの機関で子どもを見守ることとした方が子どもがより安全であることは自明です。1つの機関だけの情報ではさほど危険とは判断できなくとも、多くの機関が有する情報を総合すればかなり危険な状況にあると分かることは少なくありません。また、多くの機関が子どもを見守ることで、より多くの機会に虐待の兆候に気づくことができますし、連携して家庭訪問することで子どもの安否確認がより頻繁に行えることとなります。イギリス政府の虐待対応の基本理念は「Working Together—関係機関が連携してがんばろう」というもので、イギリスやアメリカでは、児童保護部局と警察との全件共有と連携しての活動は当然のこととされています。

最近ではこのような理解が広まり、大阪府、愛知県、埼玉県、神奈川県、岐阜県、沖縄県等全国半数程度の自治体で、児童相談所、市町村、警察が虐待案件を全件共有し連携して子どもを守る取組が実現しています。埼玉県では県庁と県警本部、各児童相談所と各警察署の間で情報システムが構築され、リアルタイムですべての虐待案件を共有する仕組みを整備し、岐阜県では本年4月から児童相談所と警察、教育委員会が同じ事務所で常駐し、通報も一緒に受け連携して対応する態勢を整備することとするなど、連携が格段に進みつつあります。

しかし、東京都や千葉県、福岡県、兵庫県等の児童相談所はわずかな案件しか警察と共有しないまま児童相談所が関与しながらみすみす虐待死に至らしめる事件を続発させています。また、少なからずの市町村では要保護児童対策地域協議会の実務者会議に警察を参加させない、あるいはその場で一部の案件しか共有しないなど閉鎖的な対応のままです。関係機関の縦割りが顕著で、救えるはずの子どもを救えないという事件を多発させている現状にあります。

(1)縦割りの解消—「Working Together—関係機関が連携して頑張ろう」の実現

そこで、「こども家庭庁」の主導により、全国半数程度の自治体でいまだ根深く残っている縦割りの弊害を解消していただきますよう要望いたします。

具体的には、一部の児童相談所や市町村でみられる、虐待案件の抱え込み、他機関との情報共有に消極的な対応を改め、多くの関係機関の機能、能力を最大限発揮し、ベストの取組で子どもを守る態勢、すなわち、児童相談所、市町村と警

察等関係機関がすべての案件を共有し、協力して活動を行う連携態勢(「全件共有と連携しての活動態勢」)を整備していただきますよう要望いたします。

① 「Working Together—関係機関が連携してがんばろう」の理念の確立

子ども虐待は1つの機関だけで対応するより、多くの機関で子どもを見守ることとした方が子どもがより安全であるという自明の事実に基づき、国及び全国の自治体における子ども虐待に臨む姿勢として「Working Together—関係機関が連携してがんばろう」を理念とし、少なからずの児童相談所が虐待案件を抱え込み、警察と情報共有も連携もしないという「縦割り」の方針・対応を改める。

② 「こども家庭庁」に多くの機関からの多くの職種の職員の配置

上記理念を早期に浸透させ、一刻も早く縦割りを排除するため、「こども家庭庁」の子ども虐待担当部局には多くの機関からの多くの職種の職員を配置する。

③ 全件共有と連携しての活動態勢の整備方針の自治体への指導

一刻も早く縦割りを排除し、子どもをベストの取組で守ることができるよう、全件共有と連携しての活動態勢の整備を自治体に早期に指導することとし、そのための「手引き」を作成し、周知する。

④ 「関係機関の全件情報共有のための情報システム」整備のための予算措置

自治体において、関係機関が全件情報を共有し、連携して活動するためには、情報システムを整備することが効率的であることから、その予算措置を講ずる。

さらに、2022年8月に発生した摂津市3歳児虐待死事件でみられたような住民が虐待を懸念する通報をしたにもかかわらず、自治体、児童相談所等が必要な対応をしない場合等において住民から苦情、是正を求める要望を受けつける窓口も設置していただきますようお願いいたします。

(2)重大虐待事件の検証態勢の見直し—多くの虐待死事件を教訓とする

①2004年1月、大阪府岸和田市で児童相談所が学校から通報を受けながら対応せず、警察に連絡しないまま、男子中学生が食事を与えられず、餓死寸前で救出されるという事件が発覚し、社会に衝撃を与えました。その後も、児童相談所が警察と連携していれば救えたはずの命を救えなかった虐待死事件が毎年のように発生しているにもかかわらず(最近では東京都目黒区結愛ちゃん事件、千葉県野田市心愛さん事件など)、いまだ少なからずの児童相談所は警察に一部しか案件を知らせず、連携も不十分なままです。少なくとも20年近くにわたり、多くの虐待死事件を教訓とせず同じような事件を繰り返しています。

②その大きな理由として、少なからずの児童相談所では、上記「Working Together—関係機関が連携してがんばろう」という理念でなく、児童相談所が、自らが有するわずかな情報だけで虐待リスクを判断し(リスク判断が甘くなる)、子どもの安否確認も警察等の協力を得ることなく自らだけで行う(実際には長期間ほったらかし)という、これまでどおりの閉鎖的な対応を是とし、警察等他機関と連携しないことを問題とせず、児童相談所だけで対応する「縦割り」の対応

を変えようとしなないことがあげられます。

③それに加えて、重大虐待事件のたびに設置される政府・自治体の検証委員会のほとんどにおいて、子どもを救えなかった大きな原因として児童相談所が警察と情報共有も連携もしなかった事実を指摘せず、問題視しないことがあげられます。

結愛ちゃん事件では、東京都の児童相談所が母親から面会拒否された時点で、子どもの安否確認を長期間放棄するのでなく、警察に家庭訪問を依頼していれば、警察が衰弱していた結愛ちゃんを救うことができました。心愛さん事件では、父親から10回殴られたとの訴えを聞いた千葉県の子童相談所が警察に連絡していれば、警察が父親を逮捕ないしは警告することで虐待の抑止が図られ、その後凄惨な虐待の末虐待死させられることは防ぐことができましたし、心愛さんの学校の長期欠席を知った児童相談所が、そのまま放置することなく警察に連絡していれば、警察が直ちに家庭訪問し、衰弱していた心愛さんを救うことができました。しかし、いずれの検証報告書にもそのような分析・指摘はありません。

これまでのほとんどの検証報告書では、児童相談所の警察との情報共有・連携に消極的な閉鎖的体質という虐待事件を防ぐことができなかつた真の原因を指摘せず、有効な関係機関の連携態勢の整備について提言がなされていないのです(例外として平成20年の南国市小学生虐待死事件の高知県の検証報告書があります。同報告書では関係機関の連携態勢の整備が提言され、これを受け高知県では同年から児童相談所と警察の全件共有と連携して活動する態勢が整備され、親が面会拒否する場合は直ちに警察に連絡し一緒に家庭訪問し、子どもの安否を確認するという協力体制が実現しています)。

④虐待死事件の検証は、子どもの命を守るために関係機関はどう対応すべきであったか、子どもの命を最優先とするために、役所の思惑にとらわれることなく、ベストの取組は何かという観点からなされる必要があります。しかし、ほとんどの検証報告書は、児童相談所が警察に一部しか案件を知らせず、連携に消極的という縦割りの対応の問題点に踏み込むことなく、あくまで児童相談所が望むとおりの連携のあり方で対応することを前提とし、警察を含めた多くの関係機関の能力、機能を最大限発揮し、社会のあらゆる資源を活用して子どもを守るという観点が欠如していると言わざるを得ません。

⑤「子どもが10回も殴られたと訴えているのになぜ警察に通報しないのか」、あるいは「面会拒否されたのなら警察に依頼し、警察に子どもの安否確認をしてもらえばよかつたではないか」と一般の方であれば当然に思いつく問題点を、しかも、連携の進んだ自治体では既に実施されている取組でありながら、検証委員会が指摘しないのは、委員会が児童相談所OBや厚労省・児童相談所と密接な関係にある学者・医師等「(福祉の)専門家」と言われる方が多数を占め「部外」による検証でなくいわば「身内」による検証となり、児童相談所が受け入れたくない、警察と連携しないという問題点を指摘しないことが原因と考えられます。

そして、検証報告書で指摘がなされないため、虐待死事件後も児童相談所は漫然とこれまでどおり警察との情報共有・連携に消極的な対応を改めず、長年にわたり多くの虐待死事件を教訓としないという異常な事態が続いているのです。

そこで、「こども家庭庁」におかれては、政府・自治体における検証委員会について、児童相談所 OB や厚労省・児童相談所と密接な関係にある学者・医師等「部外」とはいいがたい構成員は少数にとどめることとするなど、「第三者性」が確保された検証が実施されるようガイドライン定めるなどし、連携に消極的な児童相談所に付度せず、真に子どもを守るために有効な提言が期待できる検証態勢を整備するほか、出された検証報告書をこども家庭庁(ないしは「部外」の方で組織された第三者委員会)でさらに検証、評価、公表し、問題点をフィードバックする仕組みを構築していただきますようお願いいたします。

(3)統計の分析による有効な虐待防止策の提言

現在は、ビッグデータである虐待に関する統計をほとんど活用しておらず、それを分析することで得ることができる有効な虐待防止策が提言されていない実情にあります。そこで、大学等にデータの分析を委託するなどし、虐待防止に関して有効な提言を得るよう努めていただきますよう要望いたします。

2 子どもへの性犯罪防止対策について

教員・保育士、あるいは学童保育施設、児童養護施設職員やシッター、学校ボランティア、学習塾講師、スポーツ指導者らによる子どもへの性犯罪等が後を絶たないところ、教員については「教員わいせつ行為防止法」が制定されましたが、これら学童保育施設等の職員や学校ボランティアなどによる子どもへの性犯罪対策はほとんどとられていません。

子どもへの性虐待者は、子どもと性的な関係に立つことを目的にゲームをしに家に来ないか等と甘言を用い、虐待を受け家庭にいつらい子どもに家に来よう誘う、あるいは、子どもに性行為に応じるよう説得するため子どもが性行為をしている内容の写真・映像・コンピュータ・グラフィックス(CG)・漫画を見せる等の行為を行います(子どもを手なずける行為、グルーミング)。これらの行為は子どもへの性犯罪の前段階の極めて危険な行為で、諸外国では厳しく規制されていますが、わが国では全く規制されていません。さらに、性犯罪で有罪判決を受け出所した者による再犯も大きな問題ですが、出所後に居住地を届ける義務はなく、警察もその所在を知らないケースが多いのが現状です。

次に、着エロなどと呼ばれる幼児から小学生のポルノの販売、JK ビジネスのような子どもを性的に搾取する営業が公然と行われています。諸外国では違法とされている CG・漫画の児童ポルノはいまだ自由とされたまま、被写体の年齢

が確認できないため検挙できない被写体が児童のように見えるポルノも含め、ネット上には児童ポルノが氾濫しています。上記のようにこのようなCG・漫画は子どもに性行為に応じるよう説得するためにも使われ、性犯罪・性的虐待の「道具」としても利用されていますが何ら法律上の規制はありません。諸外国と比べ性交同意年齢が低すぎることも併せると、わが国社会は子どもを性的搾取・性の対象とすることを容認する風潮が強いと言わざるを得ず、海外から厳しい目が向けられています。

政府、法制審議会におかれては、子どもを性犯罪から守るための法制度の整備につき審議され、いわゆるDBS制度の創設についてもご検討していただいておりますが、子どもを性犯罪から守るためには、次のとおり、「子ども性被害保護法(仮)」とでもいべき法律の制定、児童福祉法、児童虐待防止法、児童買春・児童ポルノ禁止法、刑法の改正等の法整備のみならず、子どもを性の対象とすることを容認しない社会風潮を醸成することが必要と考えておりますので、下記のとおり要望いたします。

(1) 学校・保育所・学童保育施設、児童養護施設の職員、シッター、学校ボランティア、スポーツ指導者や性犯罪前歴者から性被害に遭うことの防止—「子ども性被害保護法(仮)」の制定、刑法改正

(子ども性被害保護法(仮)の制定)

① 子どもに日常的に接する業務に性犯罪者を従事させないための制度の創設

性犯罪で有罪の確定判決を受けた者(懲戒免職となった者らを含む)は、犯罪ごとに定める一定期間、学童保育施設・児童養護施設職員、シッター、学校ボランティア、学習塾講師、スポーツ指導者等子どもに日常的に接する業務(法律・政令で範囲を定める)に従事してはならないこととする。これらの業務を営む事業者・スポーツ団体は雇用(有償無償を問わない)、会員、指導者として登録する際には国に性犯罪の前歴等につき確認しなければならない。

② 学校及び子どもに接する事業者による性犯罪防止対策

学校及び子どもに接する業務を営む事業者は、文部科学省、警察庁等関係機関が定める「子どもを性被害から守るための指針」(指針)に従った対策を講じなければならない(指針において、原則として他から見えない場所で子どもと二人きりにならない、グルーミング行為の禁止、子どもの送迎車にはドライブレコーダーを装備、死角となりやすい場所には防犯カメラを設置、子どもとのメールのやりとりは原則禁止、子ども、保護者から性被害の訴えがあったときは部内でうやむやにせず警察に連絡、事実解明は警察に委ねる、などを定める)。

③ スポーツ団体の研修・処分と性犯罪者の排除等

政令で定めるスポーツの全国統括団体(NF)は、会員に対して子どもに対するセクハラ・わいせつ行為防止(暴力・体罰・行き過ぎた指導の禁止、指導におけ

る事故防止、救急救命措置も併せ)のための研修を実施し、政令で定める基準に従い会員の懲戒・処分基準を定め(政令で性犯罪を行った会員は除名と定める)、それに基づき性犯罪者等を排除する。また、これらの対策を行わないNFには助成金を停止するなどの措置を取ることとする。指針に従った対策を講じることについては②と同じ。

④ 性的な行為を行うために子どもを手なずける行為(グルーミング)の禁止

何人も、子どもに対して性的な行為を行うこと、又は児童ポルノの製造・所持等を目的として、金員の提供、ゲームの使用、試合への出場をほのめかすなどの甘言・虚言を用い、あるいは威迫、困惑させ、又は子どもが虐待を受け家にいることが辛いなど急迫した状況にあることに乗じ、次の行為をしてはならない。

(ア)子どもを自宅、車、建物の一室その他外部から見えない場所に来るよう誘い、又はそのような場所に連れて行こうとすること

(イ)子どもの体に触れ、又は自らの体に触れるよう求めること

(ウ)子どもが性的な行為、児童ポルノの製造等に応じるよう説得するため、大人又は子どもが性的な行為を行っている内容の映像・写像・漫画・CG等を見せること

⑤ 性犯罪出所者の警察への届出制度の創設

性犯罪出所者は、出所後の住居について警察に届け出なければならず、出所後10年間は転居の際も同様とする(違反には罰則)。警察署長は、性犯罪出所者が子どもをつけ回す等再び性犯罪を起こす危険があると判断した場合には裁判所に対して申立てを行い、裁判所が特定の行為の禁止等を命ずることができることとする(命令違反には罰則)

⑥ 子どもに対する性被害防止教育

児童・生徒に対して被害に遭わないための対策、被害に遭った場合の対応についてパンフレット・ビデオ等を作成、学校、自治体等へ配布し、研修を支援する

(刑法改正)

⑦ 教師、学童保育施設等の職員、学校ボランティア、スポーツ指導者等を対象とし「地位利用性交等罪」の創設

子どもに対する指導的立場にある者(教師、学童保育施設等の職員、スポーツ指導者等)が、その地位や影響力を利用して子どもに対して性行為を行う事例が後を絶たないことから、2017年刑法改正により設けられた監護者性交等罪と同様、これらの者による子どもへの性行為を処罰する規定を設ける。

(2) 子どもの性的搾取、性の対象として容認することの禁止—児童福祉法、児童虐待防止法、児童買春・児童ポルノ禁止法、刑法の改正等

① 児童福祉法34条の禁止行為として、次の子どもの性的搾取行為を追加

・15歳未満の児童の半裸あるいは水着その他これに類する衣服を着用した姿を被写体とした写真、映像を撮影し、あるいは販売、頒布する行為及びこのような行為をさせ、又は勧誘する行為(いわゆる「着エロ」の禁止)

・児童を名目の如何を問わず撮影、接客、散歩、マッサージ、添い寝、会話その他の性的好奇心に応じたものと認められるサービスを提供する業務に従事させ、又は勧誘する行為(いわゆる「JKビジネス」の禁止)

② 児童虐待防止法の「性的虐待」に子どもへの性的搾取行為を追加

児童に着エロ・JKビジネス・児童買春に従事させる行為、児童ポルノ製造行為、児童に性的な行為を見せることを児童虐待防止法の「性的虐待」の定義に追加する。

③ 児童買春・児童ポルノ禁止法上違法とされるされる対象を追加

違法とされる対象として「映像や写真と同程度に写実的と認められるCG・漫画により描写されたもの」及び「児童のように見えるもの」を含める。ただし、実在する児童を対象とせずCG・漫画を作成する行為は違法化しない。

④ 子どもの性被害防止のための刑法の改正

・性交同意年齢を現行の13歳から16歳に引き上げる。

・性犯罪の時効を撤廃ないしは時効期間を20年とし、時効を存続させる場合には子どもが被害者の場合における時効の起算点を30歳とする。

⑤ 子どもを性の対象とすることを容認しない社会風潮とするための啓発

子どもへの性犯罪、児童ポルノ等がもたらす子どもの心への深刻な影響につき、国、自治体は深刻に受け止め、社会全般、特に性犯罪前歴者等への啓発活動を行い、子どもを性の対象とすることを容認しない社会風潮を醸成する。

3 虐待・性犯罪被害を受けた子どもの被害回復支援について

虐待、性犯罪、児童ポルノ関連犯罪の被害を受けた子どもたちは重大な心の傷を受け、深刻なトラウマに苦しめられています。インターネット上には、性被害を受けている場面の画像や無断であるいは強く求められ拒絶できず自ら撮影したのも含め、多くの子どもたちの裸体、性的な画像が氾濫し、被写体とされた子どもたちは、被害後も、極めて強い精神的ダメージを受け続けています。

しかも、子どもたちは専門的な治療、カウンセリングがほとんど受けることができないほか、警察への相談、インターネット上の画像の削除等を求める訴えその他対処しなければならない問題について、相談できる機関・団体もほとんどありません。また、インターネット上に氾濫する子どもの性的画像を見られなくするための有効な制度もありません。そこで、次の対策を要望いたします。

(1) 性暴力被害ワンストップセンターほか虐待や性被害を受けた子どもが直接相談し支援を受けることができる民間団体を含めた組織の整備、運営支援

- (2) トラウマからの回復のための専門的治療の無償実施制度の創設
- (3) インターネット上の子どもの性的画像を見られなくするための有効な法制度の創設と民間事業者と協力した運用

おわりに

子どもを虐待や性犯罪等から守るためには、多くの分野で多くの関係省庁が総合的かつ計画に必要な法律の整備等を行う必要があります。そこで、「子ども安全基本法」とでも呼ぶべき法律の制定とそれに基づき関係省庁が取り組むべき施策を網羅した「子ども安全基本計画」を政府が策定し、総合的かつ計画的に施策に取り組むことが必要です。同様のものとして、犯罪被害者等基本法とそれに基づく犯罪被害者等基本計画があり、効果を上げています。

是非とも、「こども家庭庁」が司令塔となり、関係機関の縦割りを解消し、必要な法制度を整備し、子ども虐待死ゼロ、子どもの性犯罪ゼロの実現に向け、総合的かつ計画的に施策を推進していただきますようお願いいたします。