

平成 27 年 3 月 25 日

内閣総理大臣 安倍 晋三 殿
文部科学大臣 下村 博文 殿
厚生労働大臣 塩崎 恭久 殿
国家公安委員会委員長 山谷 えり子 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

全国犯罪被害者の会 代表幹事 松村 恒夫

子どもを守るための情報共有と連携しての活動の法整備を求める緊急要望書

1 私どもは、昨年来、児童相談所・市町村・学校・警察が、虐待を受けあるいは所在不明となっている子どもたちを守るため、情報を共有し連携して活動することなどを法律で整備することを求める「子ども虐待死ゼロを目指す法改正を求める署名活動」を実施し、昨年 12 月に第一陣として約 2 万 7 千人の署名を安倍総理大臣宛に提出しておりますところ(別添資料 1)、先月川崎市で不登校であった 13 歳の上村遼太くんが殺害されるという事件が発生しました。

本事件が私どもに突き付けた課題は、明るく誰からも好かれていた子どもが、昨年秋から急に深夜はいかい、不登校となり、非行少年から暴行を受け、それを周りも知りながら、なぜ殺されることを防ぐことができなかったのか、家庭や地域社会、あるいは学校、警察、児童相談所という行政はこの事案にどうかかわってきたのか、特にこれらの機関はどういう情報共有や連携の仕組みを構築してきたのかということです。

安倍総理大臣も、2 月 27 日の衆議院予算委員会で「子どもたちを守るのは私たち大人の責任だ」と強調、「学校、教育委員会、警察、児童相談所との連携が十分だったのかも含めて検証する。二度と起こさない決意で取り組む」と答弁されておられます。

上村くん事件は、私どもの求める上記「児童相談所、市町村・学校、警察が連携して子どもを守る」ための法改正を一刻も早く実現し、児童相談所、市町村・学校、警察が情報を共有し、連携して活動する態勢を整備することが急務であることを明らかにしました。

2 子どもたちは、家庭では親からの虐待やネグレクト、放任や過干渉、親以外

の異性を家庭に連れ込むなどの子どもに有害な生活態度、学校ではいじめや体罰、地域では非行少年や大人からの暴力や性犯罪など、家庭、学校、地域社会で様々な危険にさらされています。

不登校事案の中には2004年の岸和田市中学生餓死寸前事件、2005年の福岡市女兒18年間監禁事件など親が虐待・監禁していた事案も少なくなく、また、子どもたちが不登校や深夜はいかい、家出、非行少年との交友等に至る原因が、虐待その他親の子どもに有害な生活態度から家から逃げ出したい、家に居づらくなったことにあることが少なくありません。

したがって、子どもたちについて家庭、学校、地域での細切れの情報をそれぞれの機関が抱え込み、連携もせず対応することでは到底子どもたちを守ることではできません。各機関が家庭での虐待等の情報、学校でのいじめや不登校の情報、地域での深夜はいかい、非行少年グループの情報など保護が必要と思われる子どもに関わる情報を共有した上で、人員を出し合って共同で家庭訪問や立直り支援等実質的に連携した活動を行わなければ、子どもを様々な危険から守ることはできないことは明らかです。

しかし、残念ながら、これらの機関は、強固な縦割り意識、行き過ぎた個人情報保護の意識により、虐待やいじめ、不登校等の情報共有も十分にはせず、連携しての活動もせず、案件を抱え込むだけで、何ら有効な対策を講じず、救うことができた子どもの命を救えなかったという事件を長年にわたり引き起こしてきました。

3 したがって、上村くん事件や多くの虐待事件を受け、我々が取り組むべきことは、学校、児童相談所、警察等関係機関が必要な情報を共有し、連携して子どもを守る機能を最大限に高めることであり、そのためには、

1 学校は、不登校事案のうち、虐待・ネグレクト、親の有害な生活態度、深夜はいかい、非行少年との交友、犯罪被害に逢うおそれ等子どもに危険が生じるおそれがある事案については、速やかに警察、児童相談所に通報する。

2 児童相談所・市町村虐待対応部局は、虐待情報については、速やかに警察、学校(幼稚園、保育所を含む)に通報する(ただし、学校に対しては通園・通学している者に限る。)。

3 警察は、家出、深夜はいかい、非行少年グループとの交友等が認められる子どもに関しては、児童相談所、学校に通報する。

4 学校、児童相談所・市町村虐待対応部局、警察は、上記により情報を共有し、これらの子どもについて、共同での家庭訪問、立直り支援等子どもを守るため連携して活動する。

5 上記の情報共有と連携しての活動を効果的に行うため、学校、児童相談所・市町村虐待対応部局、警察は、

- (1) 他機関の業務の内容、特性を理解するための研修の実施
 - (2) 共有する情報の範囲の確定
 - (3) 連携して活動する手順、業務フローの策定
 - (4) 人事交流その他連携して子どもを守るための活動が効果的に行われるための措置
- を講じ、信頼関係・協力関係の一層の構築に努める。

ことが必要です。

これらのうち、上記 2. 4. については、私どもが既に安倍総理大臣宛に提出した法改正案に含まれておりますが、上村くん事件や他の不登校事案でも親の虐待やネグレクトであったという事件が少なくないことを踏まえ、法改正すべき事項として上記 1. を追加し、より一層の連携を図るため、さらに、上記 3. 5. を追加するものです。これらの内容の法律の条項案及びそれに基づく規則等の案につきまして、別添資料 2 のとおりとりまとめましたので、既に提出している法改正案と併せて、政府における法整備のご検討の際にご参考にいただければ幸いです。

そして、是非ともご理解いただきたいのは、これらの機関にかかる措置を確実に講じさせるためには、法律で義務付けすることが必要不可欠だということです。

なぜなら、これらの機関は長年にわたり、縦割りで、かつ、行き過ぎた個人情報保護の意識にとらわれたまま、情報共有も連携しての活動もなされなかったことに加え、地方分権制度の進展により、仮に国がかかる方針をガイドラインの形で自治体に示したとしても、法律でない限り自治体は国の作成したガイドラインに従う義務はないことから、それが遵守されるとは法制度上もこれまでの経験からも全く期待できないからです。

前記のとおり、私どもは昨年末に安倍総理大臣あてに、約 2 万 7 千人の署名を提出したところですが、本年に入り集まった署名を近々提出させていただく予定です。

上村くんと同じような境遇にいる子どもたちは極めて多数に上ります。上村くん事件のような悲劇を二度と起こしてはなりません。何卒、家庭、学校、地域で様々な危険にさらされている子どもたちの命を守るため、上記のとおり情報共有と連携しての活動を義務付ける法改正を速やかに実現していただくようお願い申し上げます。

なお、神奈川県警察本部長、川崎市長、川崎市教育委員会委員長あてに別添資料3のとおり要望書を提出しておりますことを付言いたします。

学校、児童相談所、市町村、警察による情報の共有と連携しての活動を義務付ける法律の条項(案)

(不登校事案の情報共有)

A 条 学校は、児童の不登校事案のうち、保護者(同居人や当該家庭に頻繁に出入りする者を含む)の虐待・ネグレクトの疑い、子どもに対する有害な生活態度が認められるもの、家出、深夜はいかい、非行少年との交友、犯罪被害を受けるおそれがあるものなど子どもに危険が生じるおそれがある事案について、速やかに警察、児童相談所に通報するものとする。

(虐待・ネグレクト事案の情報共有)

B 条 児童相談所・市町村は、虐待・ネグレクトを受けている子どもに関する事案について、速やかに警察、学校(幼稚園、保育所を含む)に通報するものとする(ただし、学校に対しては通園・通学している者に限る。)

2 学校、警察は、虐待・ネグレクトの疑いありと認められる事案については、児童相談所に通告するものとする。

(家出・深夜はいかい等事案の情報共有)

C 条 警察は、家出、深夜はいかい、いじめ、非行少年・暴力団員その他犯罪的傾向を有すると認められる者との交友その他の関係が認められる子どもに関する事案について、速やかに児童相談所、学校に通報するものとする。

(各機関が連携しての活動)

D 条 学校、児童相談所、市町村及び警察は、A 条から C 条までの規定に基づき情報を共有し、これらの事案について、連携して家庭訪問による子どもの安否確認、不登校の解消その他の立直り支援(交友のある非行少年等の補導・立直り支援等も含む)、親への指導、子育て困難な事情の解決に向けた支援その他の子どもを守るために必要な活動を行うものとする。

2 家庭訪問その他の活動については、可能な場合には民生委員の協力を得て実施するなど地域社会との連携にも配慮するものとする。

(情報共有の場の設定)

E 条 学校、児童相談所、市町村及び警察は、A 条から D 条までの規定に基づく通報、情報共有、連携しての活動のための協議を行う場として、要保護児童地域対

策協議会、学校警察連絡協議会その他の協議の場を適宜活用するとともに、緊急な対応が必要な場合には担当者による電話その他の協議により迅速に対応することができるよう態勢の整備を行うものとする。

(研修・人事交流等の実施)

F 条 関係機関の情報共有と連携しての活動を効果的に行うため、学校、児童相談所、市町村及び警察は、他の機関の業務の内容、特性を理解し、連携しての活動を適切に行うための研修を実施するとともに、人事交流その他の各機関が連携しての活動が効果的に行われるための措置を講じ、信頼関係及び協力関係の一層の構築に努めるものとする。

(細則)

G 条 関係機関が行う情報共有及び連携しての活動に関して必要な事項は関係機関が協議して定める。

関係機関が行う情報共有及び連携しての活動に関する規則(案)

第1条 法律A条に定める学校から児童相談所、警察に対して通報する事案の基準は次のとおりとし、一月ごとにまとめたものを一か月に一度通報する。ただし、児童の安全を目視で確認できない期間が7日を超える事案、保護者が学校の教職員と子どもとの面会を拒否する事案その他子どもに何らかの異状が生じているおそれがあると認められるものなど関係機関による緊急の対応が必要と認められる場合には把握した時点で直ちに通報する。

(1)不登校事案のうち、保護者による虐待・ネグレクトのおそれ又は親以外の異性との同居、家庭への頻繁な出入りその他の保護者の子どもに対する有害な生活態度が認められ、子どもが家にいたくない、居づらいと感じることが無理からぬと認められるもの

(2)不登校事案のうち、家出、深夜はいかい、非行少年・暴力団員その他犯罪的傾向を有すると認められる者との交友、犯罪被害を受けるおそれが認められるもの

(3)その他不登校事案のうち、保護者が学校と協力して不登校の解消に努めないなど関係機関が連携して対応する必要があると認められるもの

第2条 法律B条に定める児童相談所・市町村(以下本項で「児童相談所」という)から学校、警察に対して通報する事案及び通報時期の基準は次のとおりとする。

(1)児童相談所が把握した事案のうち、児童相談所が調査し、虐待・ネグレクトでないことを確認できた事案を除いたもの

(通報時期)一月ごとにまとめたものを一か月に一度

(2)児童相談所が把握した事案のうち、警察に対してのみ通報するものとして

①厚生労働省と国家公安委員会が協議して定める「重大虐待疑い事案」に該当するもの

②保護者に面会拒否されたもの

③把握した家庭が引っ越し等により所在不明となったもの

④通報を受けた家庭の所在が調査しても分からないもの

(通報時期)把握した時点で直ちに通報する

第3条 法律C条に定める警察から児童相談所、学校に対して通報する事案の基準は次のとおりとし、一月ごとにまとめたものを一か月に一度通報する。ただし、関係機関による緊急の対応が必要と認められる場合には把握した時点で直ちに通報する。

(1)警察が認知した家出・深夜はいかい、いじめ、非行少年・暴力団員その他犯罪的傾向を有すると認められる者との交友が認められる子どもに関する事案(以下「家出・深夜はいかい等事案」という。)のうち、学校、児童相談所による対応が必要と認められるもの

(2)その他児童相談所、学校による子どものケアその他の対応が必要と認められるもの

第4条 法律D条に定める学校、児童相談所、市町村、警察が連携して行う活動の連携の手順は次のとおりとする。

(1)原則として、不登校事案については学校を、虐待・ネグレクト事案については児童相談所・市虐待対応部局を、家出・深夜はいかい等事案については警察を、それぞれ主担当機関とする。ただし、必要がある場合には、協議の上、他の機関を主担当とし又は主担当機関を変更することができる。

(2)対応方針には次の事項を含むものとする。

①子どもがさらされている危険度の設定

②上記①に応じて、子どもの安否確認と保護者への指導・支援のための家庭訪問の頻度及び各機関が家庭訪問する当面の期日の決定

③事案に応じた家庭訪問に際し配慮すべき事項

④子どもの不登校の解消、立直り支援等が必要な場合には当面の取組の方針

⑤交友している非行少年グループ等がある場合には彼らに対する補導・立直り支援等に向けた当面の取組の方針

(3)虐待・ネグレクト事案に関する子どもがさらされている危険度及び家庭訪問の頻度の基準については関係機関が協議して定める

(4)対応方針に従い、各機関の職員が家庭訪問する場合には、必ず子どもの安否を目視で確認するものとする。確認の際には、必要がないと認められる場合を除き、子どもの衣服の下にあざ、傷等がないかについても行うものとする。

また、保護者に対しては、最初の訪問時に、法律で関係機関が情報共有の上連携して家庭訪問することとされている旨を説明した上、虐待・ネグレクト、子どもに対する有害な生活態度がある場合にはそれを止めるよう説得・指導するとともに、困りごとについて聞き出すよう努め、それが判明した場合には関係機関の紹介を含め困りごとの解決に資する活動を行い、子育て困難な事情の解消と信頼関係の醸成に努めるものとする。

(5)家庭訪問の結果については、速やかに他の機関に別途定める様式で報告するものとする。ただし、保護者による虐待・ネグレクト、子どもに対する有害な生活態度の継続・エスカレート、面会や虐待の有無の確認拒否、精神疾患のおそれ、

新たな同居人や家庭に頻繁に出入りする者の出現、DV 事案の認知など子どもへの危険が高まっていると認められる場合には直ちに通報し、児童相談所による一時保護、警察による捜査、対応方針の変更を含め、各機関が協議の上適切な措置を講ずるものとする。

(6) 保護者の虐待・ネグレクト事案、あるいは親の子どもに対する有害な生活態度等が原因での子どもの不登校事案、家出・深夜はいかい等事案については、保護者の虐待・ネグレクト、子どもに対する有害な生活態度が解消したと認められ、子どもの安全が確保されたと判断できる場合には、各機関は協議の上、対応を終了するものとする。

その他の事案については、子どもの安全が確保されたと判断できる場合には、各機関は協議の上、対応を終了するものとする。

(7) 学校、市町村、警察は、児童相談所が一時保護することが妥当と判断した場合には、児童相談所にその旨意見を述べるものとする。

(8) 児童相談所が一時保護又は施設入所措置を解除しようとする場合には、事前に、他の機関の意見を聴取するものとする

(9) 児童相談所が一時保護を解除する場合には、事前に、他の機関と協議の上、保護者と同居することとされる子どもの安全を確保するための計画を策定するものとし、各機関は安全確保計画に従い、連携して家庭訪問による子どもの安全確認、保護者への指導・支援を行う。実施に当たっては上記(1)から(5)の規定を準用する。

(10) 警察は、他の機関から通報された事案、自ら認知した事案について、警察本部通信司令室及び所轄の警察署のデータベースに登録する等適切に管理し、110番通報等があった場合に、当該事案が虐待・ネグレクト事案、不登校事案あるいは家出・深夜はいかい等事案として各機関が連携して対応すべきとされている事案かどうかを現場に臨場する警察官が把握し、適切に子どもの保護を行うことができるよう措置するものとする。

規則第2条(2)に定める児童相談所から警察に直ちに通報する重大虐待疑い事案について

1 通報する重大虐待疑い事案

児童相談所は、認知した虐待・ネグレクト事案のうち、次に掲げるものについては、その重大性に鑑み、「重大虐待疑い事案」として警察に直ちに通報するものとする。

- (1) 子どもが死亡、又は骨折若しくは概ね加療1月以上の重大な傷害を負わされた疑いがあると認められるもの。ただし、乳幼児についてはこれより軽度な傷害を負わされた場合も含む。
- (2) 子どもに十分な食事を与えられていない疑い、必要な治療が受けられていない疑いがあると認められるもの
- (3) 子どもに性的な行為(児童ポルノの撮影等を含む)が行われた疑いがあると認められるもの
- (4) 保護者に対する指導を行っているにもかかわらず、暴行その他の犯罪に該当する行為が継続、あるいはその疑いがあると認められるもの
- (5) その他過去に他の子どもに対する虐待行為が認められた場合、精神疾患の疑いがあると判明した場合、あるいは新たに暴力的な同居人、家庭に頻繁に出入りする者が現れた場合など子どもの生命・身体に対する重大な侵害が生じるおそれがあると認められるもの

2 対応に当たっての留意事項

- (1) あくまで本通報は、重大な虐待・ネグレクトの「疑い」、あるいは子どもの生命・身体に対する重大な侵害の「おそれ」のある事案について通報するものであることから、保護者が暴行等の行為を否定している場合も通報するものとする。
- (2) 本通報に基づき警察が捜査を行う場合には、捜査の秘匿性に配慮しつつ児童相談所の対応に支障をきたすことのないよう配慮するものとし、捜査を遂げた場合にはその結果を児童相談所に説明する。また、刑事事件化せず、あるいは起訴に至らなかった事案については、捜査機関の立証の観点からの判断に過ぎず、虐待・ネグレクトがない、あるいは子どもに対する危険がないことを意味するものでないことを十分に説明する。
- (3) なお、2014年7月に発生した佐世保市高校1年女子生徒同級生殺害事件の際の児童相談所の対応に鑑み、重大な非行事案についても警察に通報すること。

規則第4条(3)に定める虐待・ネグレクト事案に関する子どもがさらされている危険度及び家庭訪問の頻度に関する基準(案)

1 子どもに対する虐待・ネグレクトの継続のおそれが高くと判断される事案は直ちに児童相談所が一時保護することとなるが、それに至らない事案については、子どもは在宅で虐待・ネグレクトを継続、あるいはエスカレートさせるおそれのある保護者と一緒に暮らすことになることから、在宅で暮らす子どもこそ生命・身体に危険にさらされているものである。

そこで、在宅の子どもがさらされている危険度及び家庭訪問の頻度に関しては次の考え方を基本として対応することにより、在宅の子どもに対する虐待・ネグレクトの継続、エスカレートの防止を図ることとする。ただし、家庭訪問の頻度については他の業務の都合、対応可能な人員等によりこれによりがたい場合にはこの限りではない。

○危険度 A 虐待・ネグレクトが継続するおそれが高いと判断され、過去における、あるいは兄弟に対する虐待歴、DV 家庭、精神疾患の疑い、暴力的な同居するあるいは頻繁に家庭に出入りする異性の存在、面会拒否、支援する親族等の不在など子育て困難な事情が認められるなど、いずれ一時保護が必要と判断される蓋然性が高いと認められる事案 3 日ごと

○危険度 B 虐待・ネグレクトが継続するおそれがあると判断される事案で、危険度 A に準ずるもの 1 週間ごと

○危険度 C 虐待・ネグレクトが継続するおそれは少ないと判断されるものの、危険性はそれなりにあると認められる事案 1 ヶ月ごと

○危険度 D 虐待・ネグレクトが継続するおそれはかなり少ないと判断される事案 3 ヶ月ごと

2 各機関は、協議の上、事案ごとに危険度及び家庭訪問の頻度を決定する。協議が整わない場合には事案の主担当機関が決定する。

3 各機関は、協議の上、保護者の虐待・ネグレクト、子どもに対する有害な生活態度等の変化その他の事情の変化に応じ、危険度及び家庭訪問の頻度を変更するものとし、各機関は他機関に変更を申し入れることができる。