

東京都子供への虐待の防止等に関する条例（仮称）に対する意見

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 後藤啓二(弁護士)

1 条例に虐待対応の基本理念あるいは基本方針として、次の事項を規定してください。

(1)児童虐待への対応に当たっては、子どもを守ることを最優先としなければならない、親との信頼関係の確保など他の事情を優先してはならない。

(2)児童虐待は一つの機関が案件を抱え込むことなく、児童相談所、市町村、警察、病院、学校等の関係機関が情報共有の上連携して対応することとする。

(3)関係機関は、相互理解の上信頼関係に基づき効果的な連携活動を行うことができるよう、連携して活動するための指針の策定、定期的な合同研修を行うなど連携確保のために必要な措置を講ずるものとする。

2 条例に児童相談所、市町村と警察等の情報共有と連携して子どもを守る取組として次の事項を規定してください。

(1)児童相談所、市町村と警察はそれぞれが把握した案件につき、漏れなく確実に(全件)情報共有の上、連携して子どもを守る活動を行うものとする。

(2)警察は自ら把握した案件及び児童相談所、市町村から提供を受けた案件につき、

110

番、相談、DV 対応、巡回連絡やパトロール、迷子・深夜徘徊児の保護活動その他の警察活動等に対応した場合には、その状況を児童相談所、市町村、学校、病院等の関係機関に速やかに通報するものとする。

(3)警察は児童相談所または市町村に、把握している虐待家庭に係る DV その他の暴力的な事案に関する情報、被害児童の深夜徘徊、家出、犯罪やいじめ等の被害、非行等の情報について提供するものとする。

(4)児童相談所、市町村は、児童に傷が認められる場合、衰弱していると認められる場合、性被害を受けている疑いがあると認められる場合、保護者から児童の安否確認を拒否された場合、通報先が不明の場合等特に子どもに危険が生じているおそれがあると認められる場合には、直ちに警察に通報するものとする。

3 条例に一時保護の判断基準を明記するとともに、誤った虐待リスクの判断の是正、一時保護(解除を含む)の適正化のために必要な措置として次の事項を規定してください。

(1)児童相談所等の関係機関は、虐待の疑いを把握し家庭訪問等した場合には、通報した住民等の通報した根拠や児童を気遣う思いを真摯に受け止め、1回や2回の保護者との面談で「虐待ではない、あるいは大したことない」などと軽信してはならない

(2)児童相談所等の関係機関は、児童の顔など目に見えるところに傷を確認できる場合において保護者が虐待を否定したことをもって虐待はないと軽信してはならない。また、児童の目に見えるところに傷が確認できない場合も、そのことをもって虐待を受けていないと判断できることはないことから、同様とする。

(3)児童相談所等の関係機関は、専門的な医師から虐待の疑いが高いとの意見を得た場合には、その意見を十分に尊重しなければならない。

(4)児童相談所は、一時保護の判断に当たっては、子どもの安全確保を最優先に判断することとし、市町村、警察、病院、学校等からの情報・意見を幅広く入手し、特に専門的な医師の見解は十分に尊重することとする。

(5)児童相談所は、一時保護等を解除しようとする場合には、あらかじめ警察に連絡の上、必要な場合には警察の協力を得て、保護者と同居し又は親密な関係にある者(以下「同居人」という)の有無、保護者(同居人がいる場合には同居人を含む)の暴力的傾向の有無、生活状況等を調査し、子どもの安全が確保できるかどうか十分に調査しなければならない。

(6)児童相談所は、一時保護等を解除し保護者に対して児童を引き渡す場合には、あらかじめ警察、区市町村、子どもが在籍している保育園、学校、病院等と協議の上、子どもの安全確保計画を策定し、関係機関が連携して適切な頻度で家庭訪問を行うなどして子どもの安全確保を図らなければならない。

4 条例に性的虐待など深刻な虐待を受けた被害児童が、トラウマの軽減のため無償で専門的な治療、カウンセリングを受けることができる制度を規定してください。

5 条例に虐待を繰り返す保護者が、さらなる虐待を行わないよう必要な専門的な治療、

カウンセリングを受けることとする制度を規定してください。

理由

まず最初に、今回の条例は本年3月の目黒区結愛ちゃん虐待死事件をはじめ東京都でこれまで起こった虐待死事件を貴重な教訓として制定されるものでありますことから、条例には、**これまで起こった悲惨な事件を教訓として有効な再発防止策を規定する必要がある**ことは言うまでもありません。

東京都は、目黒区結愛ちゃん事件以前にも、葛飾区愛羅ちゃん虐待死事件(2014年1月)、足立区玲空斗ちゃん虐待死事件(2014年6月発覚)、江戸川区海渡くん虐待死事件(2010年1月)など、児童相談所が知りながら案件を抱え込み警察と情報共有せず、救えたはずの子どもたちの命を救えなかった事件を多数引き起こしています。**これらの事案で警察と情報を共有し連携して活動していれば子どもたちを救うことはできました。**

児童虐待は一つの機関で対応できるほど甘いものではなく、関係機関が連携して対応することが必要不可欠です。イギリスやアメリカでは当然に、日本でも高知県で平成20年、大分県で平成24年から、児童相談所は、そのような考えに立ち、児童相談所が関与しながら虐待死を防げなかった事件を1件起こしたことをもって、直ちに再発防止策として警察と全件共有の上連携した活動を実現しています。**高知、大分に続き、現在では、大阪府、愛知県、神奈川県、埼玉県、茨城県、広島県など多くの自治体で警察との全件情報共有と連携した活動が取り組まれています。**

ところが東京都では10年間に26件も児童相談所(市区を含む)が関与しながら救うことができなかった事件を引き起こしながら、いつまでたっても有効な再発防止策を講じず、依然として児童相談所が案件を抱え込み警察と情報共有すらせず、救うことができた命を救うことができない対応を続けています(本年9月に東京都と警視庁の間で情報共有範囲を拡大した協定が締結されましたがそれでも下記詳述のとおりほとんど変わりません)。結愛ちゃん事件では、母親から面会拒否されたときに警察に電話一本すれば、警察が家庭訪問し結愛ちゃんを救うことができました。高知県をはじめ多くの自治体では、面会拒否された際に警察に連絡し警察と一緒に訪問することで子どもの安否を確認するということは日常的に行われているのです。

東京都及び都議会は、先進的な他府県、先進的な海外の取組にならい、児童虐待は一

つの機関で対応できるほど甘いものではなく関係機関が連携して対応することが必要不可欠であるという謙虚な姿勢に立ち、さらに、東京都の子どもたちは、高知、大分、大阪、愛知、神奈川、埼玉、茨城、群馬、広島などに住む子どもたちのようには関係機関が連携して守られておらず、児童相談所が案件を抱え込んだまま多くの子どもたちが危険な状況に放置され続けているという厳しい事実を認識の上、「Working Together—関係機関が一緒ががんばろう」という理念に基づき、児童相談所だけでなく関係機関が連携して取り組み、ベストを尽くして子どもを守ることができることとなる効果ある条例を制定することを強く望みます。

(1の理由)

大前提として、児童虐待への対応に当たっては子どもを守ることを最優先としなければならぬことは国民の共通した思いですが、結愛ちゃん事件において東京都の児童相談所は、親から面会拒否されながら「親との信頼関係を優先する」として、結愛ちゃんの安否確認を行わずみすみす虐待死に至らしめています。そこで、まずは、児童虐待への対応に当たっては、子どもを守ることを最優先としなければならず、親との信頼関係の確保など他の事情を優先してはならないことを基本的な考えとする必要があります。

次に、児童虐待は一つの機関で対応できるほど甘い問題ではありません。虐待案件を認知した機関が案件を抱え込むことにより、多くの子どもたちが虐待死事件に至らしめています。虐待案件については、認知した機関が案件を抱え込むことなく、また、他の機関が無関心であることなく、幅広く関係機関で情報共有し、それぞれの機関の能力、役割を最大限生かし連携して子どもを虐待から守る活動を行うことが必要不可欠です。そこで、そのことを虐待から子どもを守る機関の共通認識とする必要があります。

そして、関係機関の連携確保のためには、関係機関が他機関の業務の内容、役割、貢献について理解し、敬意を表し、信頼関係を構築することが必要不可欠です。そのためには、具体的に連携した活動が行えるよう、関係機関がそれぞれの機関の能力、役割を最大限に生かして活動するため、「各機関が連携して活動するための方針」について協議して定めるとともに、毎年適切な頻度で合同研修を実施する必要があります。

これらの考え方は、「**Working Together—関係機関が一緒ががんばろう**」というイギリス政府の児童虐待対応の基本理念にもなっているもので、児童虐待は一つの機関ではなく関係機関が連携して取り組まなければならないという理念のことをいいます。東

京都においても、この理念に基づき、児童相談所、市町村、警察、病院、学校・保育所、保健所等子どもを守ることができる立場にある機関が、情報共有の上各機関の能力、役割を最大限に生かし連携して活動することが、子どもを虐待から守るためには不可欠です(これらの活動の在り方については、<http://www.thinkkids.jp/>ご参照。私が代表を務める NPO 法人シンクキッズー子ども虐待・性犯罪をなくす会のホームページ)。

(2の理由)

(1) 「Working Together—関係機関が一緒にがんばろう」という理念で活動しているイ

ギリス、あるいはアメリカでは児童相談所と警察が全件共有して連携して子どもを守る活動を行っています。わが国でも、高知、大分、茨城、愛知、埼玉、岐阜、大阪、群馬、神奈川などで児童相談所と警察との全件共有が実現しています。また、来春児童相談所を設置する明石市を含め全国の多くの市町村では、要保護児童対策地域協議会の実務者会議に警察が参加することで、既に警察との全件共有が行われています。

しかし、東京都の児童相談所は、長い間ほとんどの虐待案件を警察に知らせず、案件を抱え込んだまま対応してきました。東京都の児童相談所(区・市を含む)が関与しなからみすみす虐待死に至らしめた事件は 2016 年末までの 10 年間で 26 件に上り、目黒区結愛ちゃん事件(2018 年 3 月)、足立区玲空斗君事件(2014 年 6 月発覚)、葛飾区愛羅ちゃん事件(2014 年 1 月)、江戸川区海渡君事件(2010 年 1 月)等警察と情報共有の上連携して活動していれば救えた命はかなりの上ります。

そこで、東京都においても、海外の先進国、わが国の先進自治体にならい、児童相談所は把握した案件につき漏れなく確実に(全件)警察と情報共有の上、連携して子どもを守る活動を行うこととする必要があります。併せて、警察が 110 番通報、DV その他の捜査、深夜徘徊児童の保護等の活動に際し虐待家庭、被害児童を把握した場合には、その対応状況を児童相談所に速やかに通報する、あるいは警察の把握する虐待家庭の DV 等暴力的な事案等に関する情報を提供することとすれば、児童相談所だけでは知れない最新の虐待家庭、被害児童の状況を知ることができることから、児童相談所の一時保護等の適正な判断にも資することになります。

(2)目黒区結愛ちゃん事件を機に、本年 9 月 7 日に東京都と警視庁の間で協定が締結さ

れ、児童相談所から警察へ情報提供される対象は「虐待による外傷、ネグレクト、性的虐待があると考えられる事案。ただし、虐待非該当の事案、助言指導とした事案は除く」とされました。これまでより対象は拡大されましたが、依然として情報共有の対象を限定したままで、本年 9 月、10 月、11 月の児童相談所から警察への情報提供件数はいずれも 100 件にも届かず、9 割程度は案件を抱え込んだままです。これではほとんど今までと変わらず、今後もこれまで起こった虐待死事件を防ぐことはできません。

「外傷」がある事案は共有するといっても、腹部や背中などを傷つけるケースは発見できませんし、そもそも「外傷」がなければ子どもが安全であるとの保証はありません。2014 年 1 月の葛飾区愛羅ちゃん虐待死事件では、児童相談所は知りながら警察と情報共有しないまま、警察に 110 番が入り警察官が駆け付けましたが、親から「夫婦喧嘩」と騙され、虐待を見抜くことができず帰ってしまいました。愛羅ちゃんはその 5 日後に虐待死させられましたが、愛羅ちゃんの顔などの見えるところに傷はなく、虐待死させられた後の遺体には 40 ケ所のあざがありました。顔に傷が認められないと、このような悪質極まりない事案でも、「外傷がないから大丈夫」と誤って判断してしまうのです。**この案件で東京都の児童相談所は「父親は子煩悩な面もあり、虐待の可能性は考えなかった」と事件後弁明**していますが(2014 年 12 月 18 日日本経済新聞)、警察と情報共有してれば愛羅ちゃんを救うことはできました。

2014 年 6 月に発覚した足立区玲空斗ちゃん虐待死事件は、東京都の児童相談所が警察に連絡せず子どもの安否も確認せず、その間玲空斗ちゃんはウサギ用ケージに入れられるなどすさまじい虐待を受け続け虐待死させられた事件です。児童相談所は警察と情報共有もせずこのような状況を一切把握することもなく、ようやく警察に通報したのは玲空斗ちゃんが殺された 1 年後で、警察の捜査により玲空斗ちゃんが虐待死させられたのを知ったという始末です。事前に警察と情報共有し連携して活動していれば、児童相談所は 11 回家庭訪問したが 2 回しか会えなかったというのですから、玲空斗ちゃんを救うことができました。**事件後、東京都の足立児童相談所の大浦所長は「虐待との情報はなかった」と弁明**しています(2015 年 5 月 20 日朝日新聞)。

ところが、今回の東京都の協定では、愛羅ちゃん事件や玲空斗ちゃん事件と同様の事案が起こっても、いずれも「虐待による外傷」はないとされ、今後とも警察と情報共有の対象とされないこととなってしまいます。

また「虐待による」という限定が付されていることも非常に大きな問題です。子ども

の顔など目にみえるところに傷があっても、目黒区結愛ちゃん事件をはじめ多くの事案で、児童相談所は、親が虐待を否定すれば、子どもが親から殴られたと証言した場合でさえ、親の言い分をうのみにし「虐待ではない」と判断してしまいます。そこでこのような場合「虐待による外傷」に当たらないとされ、警察の情報共有の対象とされないことと判断されてしまうのです。まさにこのような事案で虐待死が多発しているのですが、東京都の協定では、今までどおり児童相談所は警察とは情報共有されないこととなっています。

「ネグレクト、性的虐待があると考えられる事案」も同様で、下記に記載のとおり、1回や2回の面接で、ネグレクト、性的虐待があると考えられる事案と正しく判断することは不可能で、多くの危険な案件が情報共有の対象から外れてしまいます。

さらに、本協定では「**虐待非該当の事案、助言指導とした事案**」は共有の対象としないとされています。このような限定により警察への情報提供が1割程度にとどまっているものと思われませんが、**このような限定をつけ自らの判断で多くの案件を抱え込むことが、他府県と異なる東京都の児童相談所の最大の問題です。**下記で詳述します。

(3)葛飾区愛羅ちゃん虐待死事件の直後には「**父親は子煩悩な面もあり、虐待の可能性は考えなかった**」、足立区玲空斗ちゃん虐待死事件の直後には「**虐待との情報はなかった**」と東京都の児童相談所はコメントしているとおおり、1回や2回の面接や家庭訪問で「虐待ではない」などと判断することは不可能です。**神ならぬ人間の身で1回や2回の家庭訪問で正確な虐待リスクの判断などできるわけがありません。**足立区玲空斗ちゃん事件では東京都の児童相談所は2年以上かかわっていながら、虐待していたと分らなかったと認めているのです。虐待親は虐待を否定することが通例ですし、最初の家庭訪問時にすべての情報を把握できるわけもなく、その後の親の精神状況・経済状況の悪化や暴力的な同居人の出現などで急激に虐待が激化することも珍しくありません。東京都もこのようなコメントを出しているのですからそれは分かっているはずですが(足立区玲空斗ちゃん事件の際の「虐待との情報はなかった」とのコメントは当時の足立児相の所長のものです)。

ところが、**東京都の児童相談所は、上記の事件を引き起こし、事件直後には弁明のとおり、「虐待とは認識できなかった」と自らの判断ミス認めながら、自らが認めたその判断の誤りを何ら教訓とすることなく、目黒区結愛ちゃん事件を引き起こした後の本**

年9月でも、「虐待非該当の事案、助言指導とした事案」は共有対象としないという方針にしているのです。

これでは、いつまでたっても児童相談所が知りながら案件を抱え込みみすみす虐待死させてしまう事件の再発防止は図れません。上記のとおり、一度や二度の家庭訪問で虐待リスクの正確な判断は不可能です。それにもかかわらず東京都は自ら過ちを何度も起こしているにもかかわらず、**本年9月の協定のとおり、多くの案件で一度や二度の家庭訪問で「この案件は虐待ではない、あるいは大したことない、だから警察とも連携しなくていい」という対応をし続けると言っているのです。**これでは東京都の多くの子どもたちはいつまでも危険な家庭に放置されるままなのです(高知県や大分県、大阪府、愛知県、神奈川県などでは1回や2回の家庭訪問で虐待リスクの正確な判断など不可能だという謙虚な認識に立ち全件警察と情報共有し、子どもたちは守られていることは前述のとおりです)。

東京都のこのような対応は、子どもを気遣う近隣住民や病院からの通報を、1回や2回の家庭訪問で「親が虐待を否定した」、「外傷が認められない」、「親が子どもになついている」「親は子煩悩である」などの根拠のない印象あるいは直感で「この案件は虐待ではない」と却下するものといえ、**せっかく通報してくれた住民や病院関係者の子どもを気遣う思いを無にするものともなっています。**住民の方は、かなりの根拠をもって高い心理的ハードルを乗り越えて通報してくれているのであり、児童相談所が1回や2回の面接で「虐待ではない」と軽信できるものではありません。それにもかかわらず、東京都は今後もほとんどの案件につき「虐待ではなく警察と情報共有する必要はない」と対応するというのは、通報してくれた住民の方の子どもを気遣う思いを軽視するものであるとともに、子どもを危険な状況に放置することになり、現実には、東京都のこのような対応で多くの子どもが虐待死させられているのです。

(4) 1回や2回の家庭訪問で「虐待ではない」等と判断し警察と連携しないままにいたことが多数の虐待死に至ったことを教訓に見相のみの対応を改め漏れなく情報共有の上関係機関が連携して取組む必要があります。**情報共有の範囲を狭くすればするほど関係機関が連携し守られる子どもの範囲は狭くなるのです。いかなる基準を作ろうとその基準から外れる子どもが安全という保証はありません。確実に漏れなく子どもを守ろう**

という考えに立つ限り、情報共有が必要な範囲は「全件」とならざるを得ません。

このような考えに立ち、高知、大分、茨城、愛知、埼玉、岐阜、大阪、群馬、神奈川、明石(来春児童相談所設置)で児童相談所と警察との全件共有が実現しています。東京都もこれらの先進自治体にならう必要があることは明らかです。

(5) 次に、児童に傷が認められる場合、衰弱している場合、性的被害を受けているおそれがあると認められる場合、保護者から児童の安否確認を拒否された場合などは特に子どもに危険が生じているおそれがあると認められ、緊急に警察による保護活動等が必要であることから、このような場合には直ちに警察に連絡して子どもを守る必要があります。

(3の理由)

(1)(2)については、誤った虐待リスクの判断の仕方を是正する必要があることから、規定する必要があります。詳しくは、上記(2の理由)参照。

(3)について。**結愛ちゃん事件では香川県の児相が病院からあざがあるとの通告を受け、虐待の疑いが高いとの意見を得ていたにもかかわらず、虐待ではないとして保護も警察にも連絡しませんでした。他府県でも医師の虐待の疑いが高いとの指摘を受けながら、親が否定したことをもって虐待ではないとして保護も警察に連絡もしないまま虐待死に至らしめる事件が多発しています。そこで、医師などから虐待の疑いが高いとの意見を得た場合には、その意見を十分に尊重しなければならないとする必要があります。**

(4)(5)(6)の一時保護について。一時保護すべき事案につき保護せずみすみ虐待死させる事件が起こっていることから、一時保護についてその基準を条例で定め、その適正化を図る必要があります。また、一時保護の判断に当たっては子どもの安全を最優先とし、関係機関から多くの情報を得なければならないことは言うまでもありません。さらに、一時保護を解除して家庭に戻すこととした場合には、いかに子どもの安全を確保し、親を指導・支援していくかについて関係機関と綿密な計画を策定し、それを実行していかなばなりません。児童相談所は、警察に連絡もせず十分な調査もせず、危険な家庭に戻しては家庭訪問もしないまま、虐待死に至らしめる事件が少なくありません。そこで、一時保護を解除しようとする場合には事前に警察の情報も得たうえで適切に判断するようにし、解除後は警察等関係機関が協力して、適切な頻度で家庭訪問するなど

子どもの安否確認を適切に行って子どもを守っていく必要があります。

(4、5の理由)

性的虐待など深刻な虐待を受けた被害児童の多くはトラウマに苦しみ、前向きに生きていくことが困難であることが多いことに鑑み、トラウマ軽減のため無償で専門的な治療、カウンセリングを受けることができる制度が必要です。また、虐待を繰り返す保護者が多いことから、さらなる虐待から子どもを守るためには、このような保護者が専門的な治療、カウンセリングを受けることとする制度が必要です。