

第35回 議員提出条例に係る検証検討会 事項書

平成22年9月6日(月)14:00
議事堂601特別委員会室

1 子どもを虐待から守る条例(平成16年三重県条例第39号)について

(1) これまでの検証を踏まえ、当該条例について各委員意見表明

(2) 当該条例の改正の是非について採決

(3) その他

2 その他

添付資料

資料1 議員提出条例に係る検証検討会における子どもを虐待から守る条例(平成16年三重県条例第39号)についての考え方(座長案)

資料2 子どもを虐待から守るための決議案(座長案)

議員提出条例に係る検証検討会における子どもを虐待から守る条例(平成 16 年三重県条例第 39 号)
 についての考え方(座長案)

※ 表中◆は、各委員の意見等を踏まえ、当該条例の検証結果として議会が取るべき対応について、座長及び副座長で検討した上で座長が提案するもの

◎ 委員の問題意識	◎ 参考人等の説明又は意見
<p>(1) 県と市町との役割分担及び連携、又は市町の職員の研修などを含めて市町への支援について</p> <ul style="list-style-type: none"> 虐待を受けた児童の一時保護施設への入所の判断やその保護者等への対応のアドバイスなどにおいて、児童相談所の認識と市町のそれとの格差など両者の連携で不十分な面があるとみられる。 児童虐待の個々のケースにおいて、児童相談所と一次的に対応する市町との間で、役割分担が不明瞭であるため、両者の狭間に落ちてしまう児童がいるのではないか。 児童相談センターにおける保健師等を対象とした研修や、人員不足などによって十分な対応が行えない市町に対する児童相談所からの支援という面では、さらなる充実が必要ではないか。 児童虐待の防止のため、今後さらに市町等関係機関との連携の深化が必要と思われる。(6/29 今井委員) 児童虐待問題について、市町の関係機関や児童相談所のみ問題の解決を負担させるのではなく、問題を抱えた家庭を社会全体で支えていくよう、我々議員も訴えていきたい。 	<ul style="list-style-type: none"> 児童虐待に関する相談へは一次的に市町が対応する一方、一時保護施設への入所などについては児童相談所(県)が決定する。このため、市町においては児童相談所との間で、事案の判断に当たって温度差がある、あるいは認識が共有されていないなどといった意見がある。市町の側からは、児童相談所が介入する段階について客観的な指標がほしいという意見がとりわけ強い。(5/11 亀山市、明和町) しかし、他方、児童虐待の問題は当該家庭ごとに様々であり、一律の基準や指標を策定することは極めて困難。(5/11 小宮山衆院議員) 本年 4 月鈴鹿市で発生した重篤事案を例に挙げると、市と児童相談所とが緊密に連携して、当該親子の関係や生活史を丁寧に吟味し、対応すべき案件だったと考える。すなわち、個々のケースにおいて、アセスメントを十分に行い、それぞれに即した見立てを行うべき。(5/11 亀山市) 児童虐待問題に関しては、国においても省庁の垣根を越えて取り組むという趨勢である。都道府県や市町村でも、役割分担ではなく、より連携の深化が必要とみられる。(5/11 池坊衆院議員) 各市町を超えた連携としては、既に要保護児童対策協議会の設置など制度は整ったが、今後、この制度を適切に活用していく専門的な人材の育成が求められる。(5/11 小宮山衆院議員、馳衆院議員) 市町と児童相談所との間の事案の判断に当たって温度差は、研修等を通じて埋めることが必要。(5/11 亀山市) 児童相談所と市町の担当部とに限らず、学校や病院、警察等とも含め関係機関相互の連携は、単なる言葉や掛け声だけで終わるものではなく、現場における細かな遣り取りや認識の共有などを通じて作り上げていくもの。(6/29 児童相談所) また、児童虐待について社会全体で問題意識が共有されるよう、児童相談所をはじめとする関係機関がさらなる情報発信に努めるべきと考えている。(6/29 児童相談所)

○ 検討会としてどのように考え、いかにすべきか?
 (座長案)

- H17 年児童福祉法等の一部改正の施行に伴い、児童虐待に関する相談に一次的に対応することとなった市町は、その負担が増し、一定の混乱があったと推察される。
 しかし、児童相談所(県)の支援等も受けて、市町において十分ではないものの対応する体制を整備しつつあるとみられる。
 市町によっては、児童福祉に一元的に対応する部署である子ども総合センターの設置(亀山市)や、CAP 制度といった相談体制の整備(明和町)など、市町独自の取り組みも行われている。
- 児童相談所が介入する段階等についての客観的な指標の設定については、市町からの要請は強いものの、現実的に極めて困難との指摘もある。また、市町からも児童虐待に対する対応は、各児童の生い立ち等を検証し、当該児童及びその家庭に即した対応(ケース・バイ・ケース)が必要との指摘がある。
 なお、この検証会の議論を踏まえ、H22.5.11 定例記者会見において、知事から「事案に対する温度差があるということであれば、県と市町との役割分担について仕分けできるルールを作っていくべき」との発言もあったところである。
 そのため、今後の知事の取り組みを注視した上で、さらに議会としての対応が必要な場合には、改めて検討することとするべき。
- 児童虐待への対応は、警察や保育所、小学校など県や市町の内部も含めて、各関係機関の役割分担の明確化よりもむしろ、相互の連携の一層の深化が求められるものである。
 さらに、児童虐待の問題は、関係機関のみならず社会全体で包摂することで解決が図られるよう、我々議員も訴えていきたい。
- ◆座長提案 1 条例第 25 条の規定に基づく人材の養成等に関し、県は、市町の職員等を対象とする研修を、一層積極的かつ市町からのニーズに即して実施するとともに、自らの専門性を向上させるため人材の養成に努めるべきとの趣旨を、三重県議会として意思表示。

(2) 児童相談所の職員の人材育成について

- 児童相談所の職務は過酷であり、適切な異動サイクルが必要と思われる。
- また、その職務の過酷さのために燃え尽き症候群も懸念される。
- 例えば一時保護された児童などは、ケースワークに心理的に依存する傾向にあると聞いている。児童相談所の職員は、児童とのこのような信頼関係の構築にやりがいを感じると思われるが、同時に、このような事情を踏まえ、児童相談所の職員の異動は、長期的なサイクルであることが望ましいと思われる。
- 児童相談所の職員も、県全体の現行の人事政策の下に異動するため、専門性が培われにくいとみられる。児童虐待問題に的確に対応できる体制の整備について、検討する必要がある。

(3) 虐待の顕在化に向けた取組について

- 児童虐待は、主に家庭という閉じられた空間で発生するケースや被害者が年少であるケースが多いことから、その事実が周囲に認知されず潜在化することもある。従って、例えば児童の体の痣や児童の態度、児童からの相談など、虐待の兆候を見逃さずに感知し、問題を顕在化させる取組が必要なのではないか。

- 児童相談所は、概してオーバーワークである。前年度以上の予算を確保することにより、人材育成のための研修の実施やそのための人員の確保、また、社会的養護施設の充実などを図るべき。(5/11 小宮山衆院議員)
- 児童相談所の職員が燃え尽き症候群となるという例は、多いものではない。県の人事サイクルの下での異動によってキャリアがリセットされることが多い。(6/29 児童相談所)
- 児童相談所の所長をはじめとする職員は、例えば博士号を有するなど専門性を有する者が望ましい。(5/11 馳衆院議員)
- 児童福祉司の専門性は、講義や研修を受講するだけでなく、OJTなどを通じた現場での経験を蓄積することにより、養われるものである。そのためには、人事異動のサイクルの長期化や専門職の採用が望まれる。(6/29 児童相談所)
- また、児童虐待に関する熱意又は様々な経験を有する人材が求められる。児童相談所の各職員を組織として支持するとともに、児童相談所の職務のやりがいや魅力が理解されるよう図るべき。(6/29 児童相談所)
- 児童相談センターにおける児童福祉司への研修は、虐待事案への対症的な手法についてだけでなく、当該事案が発生することとなった原因を把握しつつ対応できる人材を育成するよう進めるべき。(5/11 亀山市)

- 平成 17 年の児童福祉法一部改正により、市町が児童虐待に関する一次的な相談窓口となったこともあり、児童相談所が受理する児童虐待相談は、市町の機関、警察等、学校等、近隣・知人からの順が多い。(平成 20 年度年次報告)
- 市町においては、こんにちは赤ちゃん事業を通じてのみならず、母子保健の段階から保育園、幼稚園、学校まで、さらに医療機関などと連携して、児童虐待やその前段階の育児困難等の発見に努めるなど、途切れのない支援の仕組みを構築中。(5/11 亀山市、明和町)
- 児童虐待の増加が指摘される場所であるが、その中でも、心理的虐待及び初見外が急増している。これらの防止のためには、継続的な指導や見守り、あるいは親子分離の後の家族再統合などを、優先度に応じて適切に行うことが重要。(6/29 児童相談所)
- 児童虐待という問題が、まだ社会の中で十分に認識されていないと感じられる場面があるところであり、児童虐待に関わる者がさらに強力な情報発信に努めるべき。(6/29 児童相談所)

.....
● 検討会としてどのように考え、いかにすべきか？ ●
● (座長案) ●
.....

県の人事異動の在り方については、児童相談所だけでなく、その他の部署も含めて適切な異動サイクルとする必要がある。とはいえ、児童相談所の職務には専門性や経験、児童との継続的な信頼関係の構築などが求められることにかんがみ、専門職の児童福祉司の増員などについて、将来的に検討する必要があると考えられる。また、児童虐待の問題が社会の中で注目され、意識が高まることにより、児童相談所の職務のやりがいや魅力が理解されるよう、我々議員も訴えていきたい。

児童虐待は、主に家庭内で起こり、被害者が年少であるケースが多いことから潜在化しやすい。また、子どもは、自身が虐待を受けていることに気付かなかったり、たとえ虐待を受けていても親との分離は望まなかったりするものである。従って、子どもの周囲が虐待を発見するという顕在化に向けた取り組みが重要である。児童虐待について一次的に対応する市町では、こんにちは赤ちゃん事業を通じてだけでなく、母子保健の段階から保育園、幼稚園、学校まで、さらに医療機関などと連携して、児童虐待やその前段階の育児困難等の発見に努めるなど、途切れのない支援の仕組みを構築中とのことである。これらの一層の充実が期待される所であり、今後も注視していきたい。座長提案 2 市町が児童虐待問題について一次的に対応すべき役割を担っており、その機能の一層の充実等を期待している旨などを三重県議会として意思表示。これにより、児童虐待についてすべての市町の自覚を深めるとともに、後進的な市町の取組の促進を図りたい。また、その際には、前提として、児童虐待の問題については未然防止のための取組が最も重要であると認識していることを確認的に宣言。

<ul style="list-style-type: none"> その一方法として、子ども自身から相談しやすい体制を充実させる必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 本県でも子ども相談センターが子ども 110 番による電話相談対応を行っている。また、チャイルドライン事業を実施している NPO との協働事業の実施など連携を図っているところ。(その他) しかし、子どもにとって、児童相談所などは怖いところであり、そこへ相談することは親と引き離されることに繋がるなどと考えられるものである。(4/7 柏女参考人) 子ども自身は、特にその子どもが低年齢の場合は、自分が虐待されているということに気付かないケースが多い。(その他) 	<p style="text-align: center;">○ 検討会としてどのように考え、いかにすべきか？ (座長案)</p> <p>○ 子ども自身が直接相談するというケースは少ないということであるが、それでもなお、子ども自身が相談しやすい環境の整備は必要である。 本県では、子ども相談センターが子ども 110 番による電話相談対応を行っており、また、チャイルドライン事業を実施している NPO との協働事業の実施など連携を図っているところである。これらの取り組みの一層の充実及びさらなる広報が期待される。</p>
<p>(4) NPO 等民間の団体や地域の住民との連携又は民間の団体への支援について</p> <ul style="list-style-type: none"> NPO 等民間の団体による電話相談対応や暴力を受けた子どもへのメンタルケア、里親支援などの児童虐待に対応する様々な取組、あるいは地域の住民による虐待家庭の見守りなど、行政だけでは対応しきれない部分を中心に、民間の団体と連携した取組が必要とみられる。 	<ul style="list-style-type: none"> 公的機関だけでは支援しきれず、民生委員、主任児童委員、ファミリーサポートセンターなどに協力を求めた前例がある。きめ細やかなサービスを提供できることが民間や NPO などの強みであり、これらとの連携が今後の課題。(5/11 亀山市、明和町) 民間の団体は、安定的な資金確保の手段を持たないものが多いので、行政による活動の場の提供や財政面での支援などが求められる。(5/11 池坊衆院議員) 	<p>○ 他県においては、児童虐待に取り組む NPO に対して支援を行ったり(埼玉県)、それらと連携したり(愛知県)している例もある。支援の例としては、活動の場の提供を行ったり財政的に援助したりすることなどがある。</p> <p>○ 本県のものとしては、チャイルドライン事業を実施している NPO との協働事業の実施などは承知しているが、今後、先駆的な事例の調査などさらなる連携に向けた取り組みが望まれるところである。</p> <p>○ また、民間や NPO との連携が今後の課題と認識する市町もあるところであり、これらに対する県の支援も望まれる。</p>
<p>(5) 子どもを虐待から守る家など本条例に基づく取組について</p> <ul style="list-style-type: none"> 本条例第 21 条の規定に基づく子どもを虐待から守る家は、本県独自の取組である。この取組は、児童虐待の予防や防止に、何らかの効果があるのか評価する必要があるとみられる。(5/11 中森委員) また、この家について市町へ情報提供を行い市町の施策との連携も図るなど、この取組のさらなる活用が必要ではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> 子どもを虐待から守る家については、かつては市町でも認識が薄くその存在が知られていないこともあった。しかし、近年では、県から市町に対して情報が提供され、市町の施策に協力を求めたりするなど、漸次浸透している。(5/11 亀山市、明和町) 実際、この子どもを虐待から守る家に子どもが駆け込むといった直接的な効果はないと思われる。しかし、これに登録する家は児童の問題に関する関心が高く、県や市町による児童虐待問題に対する施策に積極的又は協力的であったり、地域において児童虐待について啓発を行ったりといった役割を果たしている。(5/11 亀山市、明和町) 	<p>○ 子どもを虐待から守る家は、本条例第 21 条に基づく取り組みであるが、実際この子どもを虐待から守る家に子どもが駆け込むといった直接的な効果は少ないと思われる。 しかし、これに登録する家は児童の問題に関する関心が高く、県がこの家を通じて地域に対して啓発を行ったり、県の施策に対して協力を求めたりなど、この家は重要な役割を果たしている。</p> <p>○ また、近年は、この家に対して市町がその施策への協力を求めたりなど、制度が確実に定着又は浸透しつつあるとみられる。</p> <p>◆座長提案3 子どもを虐待から守る家について、市町に対して情報提供を行ったり、県民に対して理解を求めたりするなどして引き続き制度の定着又は浸透を図るとともに、児童虐待について県民に対する啓発が充実すべき旨を三重県議会として意思表示。</p>

(6) 児童相談所等による措置について

- 児童虐待が行われているおそれのある児童について、事実の確認や保護者等に対する出頭要求、その児童の住所等への立入調査、臨検、搜索、児童の一時保護等の児童相談所による措置が、適切に行われていない可能性がある。そこで、不作為に対して罰則を設けるなどして実効性を確保することも考えられる。
- また、これらの措置を行うための権限が、極めて限定的であるので、親権の停止などのさらに強力な権限が必要なのではないか。
- 家族再統合のためのプログラムが不十分、あるいはその他の理由などから、児童相談所が一時保護のなどの措置をためらう傾向があるのではないか。

- 条例で「直ちに」児童の安否を確認しなければならない旨が規定されることにより、その趣旨が知らしめられたことに意味があって、罰則の創設は無意味と思われる。条例の規定は、罰則の有無に関わらず遵守されなければならないもので、仮に違反があれば、議会の意思としてその遵守を求め、世論を喚起すべき。(5/11 馳衆院議員)
- なお、仮に罰則を設けるのであれば、その緊要性、実効性、効果、手続き、法律を含めて他の法令との重複やバランスなどを十分に検討した上で行うべき。この過程が重要である。(5/11 小宮山衆院議員)
- 国においても児童虐待に関心の深い国会議員を中心に、親権の一部停止や一時停止などを行えるように法律改正に向けた働きかけが続けられてきた。現在、法務省の法制審議会等で検討されており、本年中に答申が出される見通し、来年の通常国会へ改正法案を提出するとの動きもあるとのこと。(5/11 小宮山衆院議員、馳衆院議員)
- 児童福祉法及び児童虐待防止法は、近年厳罰化の方向で改正が重ねられてきた。しかし、現場の児童相談所としては、これだけで問題の解決につながるわけではなく、家族病理を抱えるものを、継続的に支援し社会的に包摂していくことが必要と認識している。(6/29 児童相談所長)
- 児童相談所による一時保護などの各措置は、当該児童の身体的危険が懸念される場合にはその安全の確保を優先し、その他の場合には、当該児童の年齢や能力、適性など様々な要素を多面的に考慮して講ずるもの。特定のプログラムが不十分など一義的な理由で措置を決定するものではない。(6/29 児童相談所長)

(7) 社会的養護について

- 虐待を受けた児童の受け皿である一時保護施設や児童養護施設などの社会的養護施設の設備や人員等を充実させる必要があるのではないか。
また、里親への支援を拡充させる必要がある。

- 児童養護施設は、従来型の施設(大舎制)と最近の小規模型(小舎制)との両方の機能を兼ね備えた、いわゆるエッセンス化された施設が理想である。(4/7 柏女参考人)
- 今後の里親支援としては、財政的支援及び里親と子どもとの関係に行き詰まった時のショートステイなど具体的なサービス支援が望まれる。(4/7 柏女参考人)

検討会としてどのように考え、いかにすべきか？
(座長案)

厚生労働省の通知(平成19年子ども虐待対応の手引きの一部改正)により、児童相談所の虐待対応の時間ルールとして48時間以内が明記されている(48時間ルール)。

さらに、本条例12条において、児童相談所長は直ちに子どもの安全を確認しなければならないとされており、これは、24時間以内を想定しているものである。

本県において、48時間ルールは十分に認識されているとみられるが、本条例に基づいて「直ちに」すなわち24時間以内に子どもの安全を確認しなければならないことは、まだ十分に認識されていない懸念がある。

座長提案4 改めて、児童虐待への取組の重要性を三重県議会として意思表示。

同時に、これによって、県民等に協力を求めるとともに、世論を喚起し、県と県民等とが一体となって児童虐待を防止するという気運を盛り上げることができる。

なお、児童の安全確認の不作為に対する罰則の創設も含めた条例の改正は、現行の規定の下での実態を調査した上で、慎重な検討が必要なものであり、現在、拙速に結論を出すべきものではない。

本条例の検証、議会としての意思表示、あるいは三重県児童虐待重篤事例検証委員会(鈴鹿の児童虐待事件関係)の検証結果など現状の推移を注視した後、本条例の改正を含めた何らかの措置が必要と認識された場合に、改めて検討することとすべき。

里親への支援の拡充を含めて社会的養護の充実は、すなわち予算面及び人的面を充実することで実現するものである。

代表質問や一般質問などといった本会議での質疑、あるいは常任委員会での審議など、あらゆる機会を通じて議員が訴えていくべきと考える。

子どもを虐待から守るための決議案（座長案）

平成 12 年の児童虐待の防止等に関する法律の成立や平成 16 年及び平成 20 年の児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の改正、さらに本県においては、平成 16 年の子どもを虐待から守る条例の成立などを契機として、県及び各市町における体制の整備や取組の充実、県と市町のみならず民間の団体も含めた連携など、子どもを虐待から守るための取組に一定の前進がみられるものの、悲惨な事件は後を絶たない。

子どもに対する虐待が発生する背景としては、都市化に伴う核家族化や景気の悪化による家族の経済的困窮、家庭内外における人間関係の希薄化、育児の孤立化など社会的及び経済的要因も指摘されるところである。これらは現代の家族の在り方や地域社会の在り方とも密接に関係する問題であり、子どもに対する虐待の根本的解決のため、世代間の暴力の連鎖を断ち切るとともに、次世代を担う子どもを、社会全体としてどのように育成していくかという観点に立った幅広い検討が求められるところである。

同時に、子どもに対する虐待が子どもの人権を侵害する行為であることを深く認識し、子どもが人権の享有主体として尊重され、その心身の健全な成長が図られるような社会環境の実現を目指しつつ、虐待のあらゆる段階でその防止に向けた取組を推進することは、急務である。

よって、本県議会は、次代の社会を担う子どもが心身共に健全に発達するための社会環境の整備は、未来への投資であるとの認識の下に、県は、県民、民間の団体及び市町と一体となって子どもを虐待から守るための取組を強化し、その施策の財政面及び人的面において万全の措置を講ずるべきと決意するとともに、特に以下の事項について強調するものである。

記

- 一 子どもに対する虐待については、その未然防止のための取組が極めて効果的かつ重要である。

児童福祉法に基づいて、主に市町がこの役割を担っていることから、市町におけるこの機能の充実が望まれるとともに、県は、市町に対して、専門的な知識又は技術を生かした支援を一層充実して行うべきである。

- 二 子どもを虐待から守る条例第 21 条の規定に基づく子どもを虐待から守る家をはじめとして、子どもを虐待から守るための取組は、県民に一定程度理解及び協力いただいているところである。

しかし、潜在している虐待から子どもを守るためには、子どもの住む地域の協力が不可欠であることから、さらに多くの県民に協力いただくよう一層の啓発が求められる。また、NPOなど子どもを虐待から守るための取組を行う民間の団体とも必要に応じて連携し、又は協働することが求められる。

- 三 子どもに対する虐待への対応に当たっては、当該子どもの生活の歴史を踏まえつつ当該子どもに即したケアを行うとともに、当該子どもを虐待する保護者等に対して適切な指導を行うことにより、再発の防止を図る必要がある。

これらの対応を担う人材について、市町の職員等を対象とする研修の充実とともに、県の職員の専門性の一層の向上が求められる。

以上、決議する。

平成 年 月 日

三重県議会