

第2章 大阪市の児童虐待防止体制に係る新たな強化策について

強化会議では、これまでの取組を踏まえつつ、二度と悲惨な虐待事件を発生させないために、現状において何が不足しているのか、緊急に実施すべきことは何かについて、外部委員の方々の意見もいただきながら集中的に議論しました。

児童虐待の防止は喫緊の課題であることから、実現可能なものは平成31年度予算に反映できるようスピード感をもって検討を進め、このたび新たな強化策としてとりまとめました。

1 課題の整理

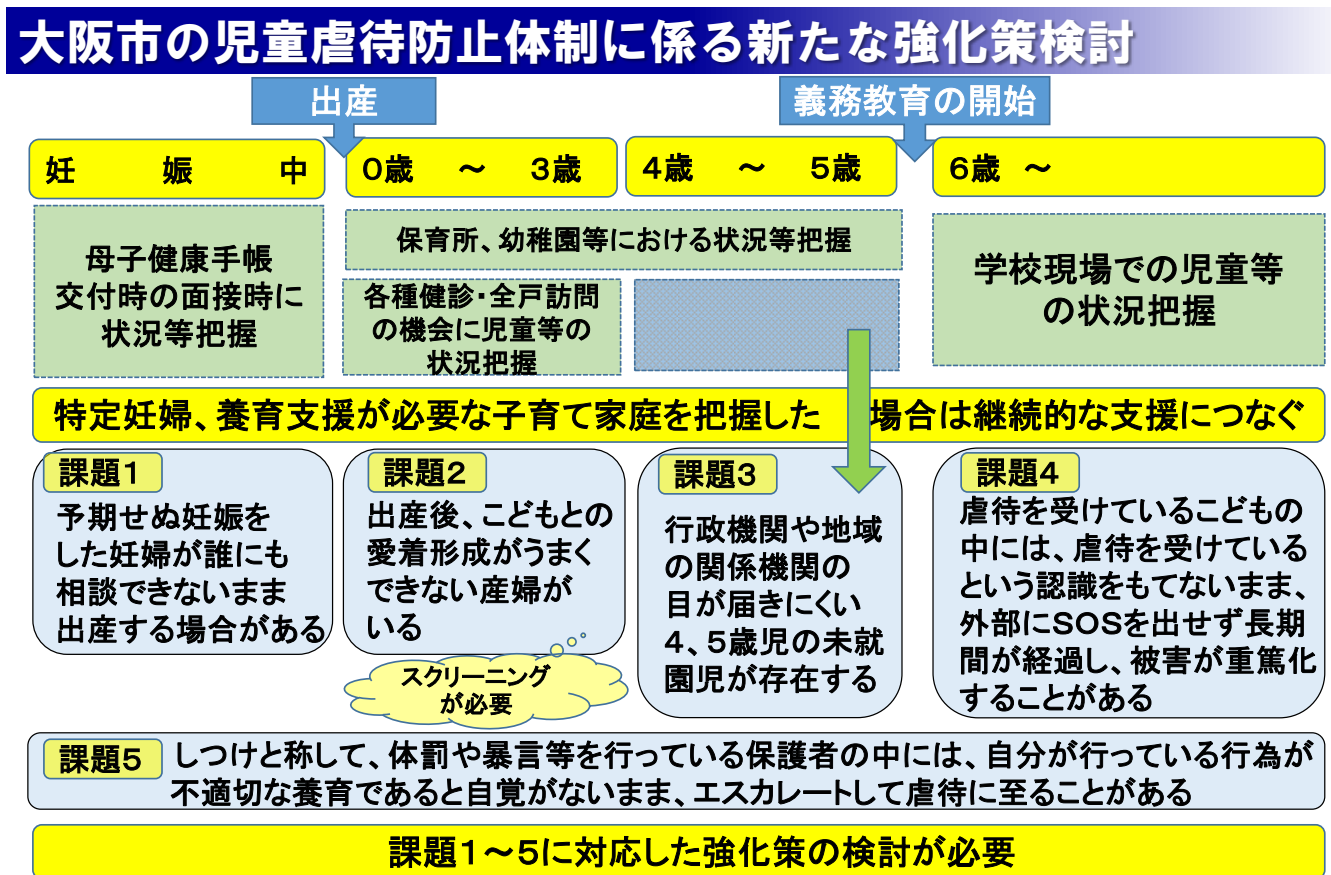
第1回強化会議において次のとおり課題を整理し、児童虐待防止体制を更に強化するには何が必要かを検討しました。

大阪市の児童虐待防止における検討課題	
1	児童虐待の早期発見・早期対応 ・妊娠期からの適切なケアについて ・未就園児・未就学児の把握、必要な支援について ・児童虐待の未然防止に資する保護者支援について ・児童本人への児童虐待の未然防止に資する取り組みについて 等
2	関係機関（警察・学校園等）との連携強化 ・こども相談センターにおける警察への情報提供のあり方について ・学校園とこども相談センター（区役所）との連携強化について ・地域における要保護児童等の見守りについて 等
3	こども相談センター・区役所の機能強化 ・こども相談センターの機能強化 （職員体制・専門性強化、IT活用による業務効率化、施設整備等） ・区役所の機能強化（職員体制・専門性強化等） ・こども相談センターと区役所の役割分担について 等

2 児童虐待を未然防止・早期発見・早期対応するための課題に応じた新たな取組

(1) こどもの成長段階別の課題等

現在大阪市がこどもの出生前から出生後の成長段階別に行っている取組と現状を照らし合わせた結果、浮き彫りになった課題5点を下の図にまとめています。



(2) 課題解消のための取組

ア 課題1への対応

予期せぬ妊娠をした妊婦が誰にも相談できないまま出産する場合があります

日齢0日児問題(予期せぬ妊娠をした妊婦が、周囲に知られたくないとの思いから、医療機関・行政機関等に相談できないまま出産し、出産直後のこどもを遺棄すること)に対する取組として「養子縁組民間あっせん機関育成事業」を実施します。

妊娠を知られたくないと考えている妊婦は、行政機関に相談すると親など周囲に知られるのではないかとその思いから、行政機関を避ける傾向があります。まずは、周囲や行政機関に妊娠を知られたくないという妊婦の方を孤立させずに民間も含め相談機関につなぐこと、そして様々な支援についての適切な情報を正しく伝えることが重要と考えています。

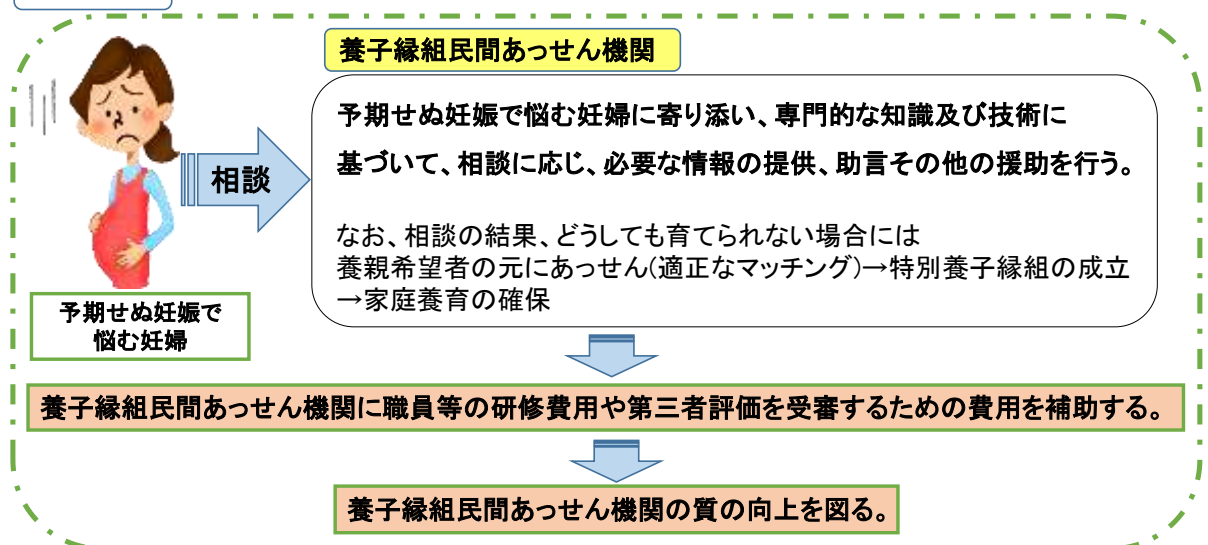
養子縁組民間あっせん機関には、予期せぬ妊娠で悩む妊婦に寄り添い、専門的な知識や技術に基づいて相談に応じ、必要な情報の提供、助言その他の援助を行うことが期待されています。その役割を果たすには高い専門性が必要なことから、本事業では養子縁組民間あっせん機関の職員等の研修費用や第三者評価を受審するための費用を補助し、養子縁組民間あっせん機関の質の向上を図ります。

養子縁組民間あっせん機関育成事業

日齢0日児問題

予期せぬ妊娠をした妊婦が、周囲に知られたくないとの思いから、医療機関や行政機関等に相談できないまま、出産し、出産直後の実子を遺棄すること。虐待死亡事例(心中以外)の約2割を占める。

取組内容



「こうのとりのゆりかご」について

日齢0日児問題の解決に向けた取組として、熊本市の慈恵病院の「こうのとりのゆりかご」が議題に挙がりました。熊本市のこうのとりのゆりかご専門部会による「こうのとりのゆりかご」第4期検証報告書を踏まえて、強化会議の部会で検討した結果は次のとおりです。

「こうのとりのゆりかご」（以下「ゆりかご」といいます。）とは

妊娠に悩む女性が新生児遺棄や人工妊娠中絶を行い、失われていく命を救いたいとの思いから、平成19年に開始した匿名でこどもを預かる施設です。ドイツのベビークラッペ（ゆりかご）等を参考にしており、病院施設内の保育器にこどもを置くとブザーが鳴り、すぐにスタッフが駆けつけ、医師が健康状態を確認します。また、相談部門と預け入れ部門が一体的に運用されています。

功績

国全体の特別養子縁組成立件数のうち、ゆりかごの相談部門で成立した件数が5%を占めており、特別養子縁組の推進においてゆりかごが果たしている役割は極めて大きいと言えます。

問題点

- ゆりかご設置後も国全体の虐待死亡件数に大きな変化はなく、虐待被害死亡件数の減少につながっているとは言えません。
- 出産直前の妊婦がゆりかごを目指して自ら運転する、生後間もないこどもを遠くから長時間かけて自動車等を使い連れてくる事例が増加しており、ゆりかごの存在が結果として危険な自宅出産等を招いている可能性があります。
- 障がいのあるこどもが預け入れられた事例があります。また、預け入れることへの不安や葛藤が見られず、同一人物による複数回の預け入れや国外からの預け入れ等、自己都合による安易な預け入れが行われています。

強化会議の結論

ゆりかごは必ずしも日齢0日児問題の解決にはつながらないので、児童虐待を防止するための予防教育（性教育・いのちの大切さを伝える教育）が重要です。

強化会議での意見

望まない妊娠をした女性は行政機関を避ける傾向にあるので、相談につなげるためには、匿名性を確保できるインターネットを活用する等の工夫が必要との意見がありました。

イ 課題2への対応

出産後、こどもとの愛着形成がうまくできない産婦がいる

母親の赤ちゃんに対する愛着の欠如は将来的に児童虐待に発展するおそれがあるといわれています。出産後早期に母親の赤ちゃんへの愛着に着目したメンタルヘルスの状態を客観的に把握・評価し、必要に応じて母子関係に焦点をあてた早期支援につなげるための取組を実施します。

現在、出産後から概ね3か月にかけて、全ての母親に対して、助産師又は保健師が家庭訪問を行っており、その際、自己記入式「赤ちゃんへの気持ち質問票」を活用して全ての母親の赤ちゃんに対する愛着を確認することで、個別に支援を必要とする母親をスクリーニングします。支援の必要性を把握した場合は、保健師が中心となって支援します。

強化会議においては、母子に焦点を当てるということに異論はないが、父親が子育てに協力的かという点が母子に大きな影響を与えるので、父親の状況を確認するという視点も取り入れるべきとの意見がありました。また、母親の赤ちゃんに対する愛着の欠如は、こどもの成長にとっても悪影響を及ぼすという意見もありました。

赤ちゃんへの気持ち質問事業

課題

- ・母親の赤ちゃんに対する愛着の欠如は将来的に児童虐待に発展するおそれがあるといわれています。
- ・児童虐待予防の観点から、出産後早期に母親の赤ちゃんへの愛着に着目したメンタルヘルスの状態を客観的に把握・評価し、必要に応じて母子関係に焦点を当てた早期支援につなげる。

現状

出産後から概ね3か月にかけて、全ての母親に対して、助産師、保健師の家庭訪問を行っている。

取組み

- ・スクリーニングの手法
家庭訪問時に自己記入式「赤ちゃんへの気持ち質問票」を活用して、支援が必要な産婦を把握
- ・支援が必要な産婦を把握→保健師がフォロー
※必要に応じて子育て支援室と連携
- ・産後ケア事業
- ・エンゼルサポーター
- ・医療機関への受診 等へのつなぎ
- ・専門的家庭訪問支援事業
- ・地域の子育て支援事業



ウ 課題3への対応

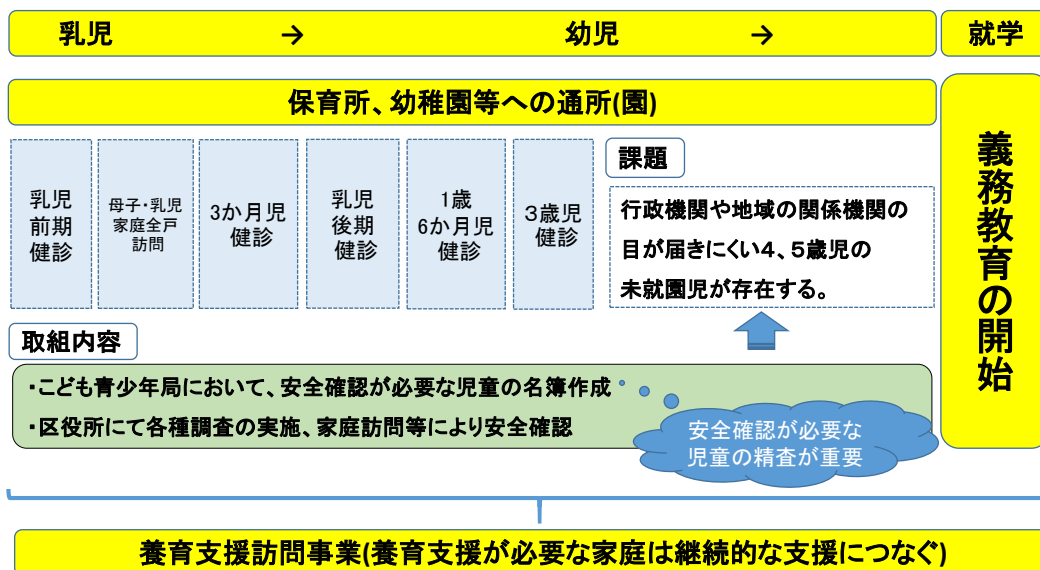
行政機関や地域の関係機関の目が届きにくい4、5歳児の未就園児が存在する

これまで、乳幼児健康診査が未受診等のこどもや、福祉サービス受給中で、電話や家庭訪問等による連絡が取れないこどもについては区役所で調査を行っていましたが、3歳児健康診査から義務教育の開始までの間は、幼稚園や保育所等に在籍

していない、あるいは福祉サービス等を利用していないこどもについて状況を把握しにくいのが実情です。行政機関や地域の関係機関の目が届きにくい4、5歳児の未就園児等の中から、安全確認が必要なこどもを精査し、区役所において家庭訪問等を実施します。その結果、養育支援が必要な家庭については、継続的な支援につなげていきます。

強化会議においては、事業を実施する際には、認可外の施設に通うこどもについて行政機関等の目が届きにくいので、特に留意してほしいという意見がありました。

未就園児等全戸訪問事業



エ 課題4への対応

虐待を受けているこどもの中には、虐待を受けているという認識をもてないまま、外部にSOSを出せず長期間が経過し、被害が重篤化することがある

虐待を受けているこどもの中には、虐待を受けているという認識をもてないまま、外部にSOSを出せず長期間が経過し、被害が重篤化することがあります。虐待は、こどもに対して、身体的な影響を与えるだけではありません。対人関係の障がいが生じる、自己に対する評価が低下し自己肯定感をもてない、行動コントロールもできなくなる等の心理的にも深い影響をもたらし、回復には時間がかかります。こども自身が児童虐待について知り、児童虐待の被害から自らを守る力をつけるため、児童虐待防止啓発授業等の実施に向けて、こどもの成長段階に応じた内容の教材を作成します。

強化会議においては、先進的な取組であり期待するとの意見がありました。そのうえで、授業を受けたこどもにPTSD等の被害が発生しないように、教材を作成

するにあたっては慎重に内容を検討してほしいとの意見がありました。また、市立の小・中学校のみならず私立の学校においても、児童虐待防止啓発授業等を実施するように働きかけてほしいという意見もありました。

教育現場における児童虐待防止啓発の実施

現状

教育委員会事務局・市民局との連携

- ・教職員向けに、児童虐待の早期発見・防止のための手引きを作成し、研修を実施している。
- ・学校現場で児童虐待の相談窓口を周知している。
- ・虐待を受けている子どもの中には、虐待を受けているという認識をもてないまま、外部にSOSを出せず長期間が経過し、被害が重篤化することがある。

課題

子ども自ら気づく力を培うことが必要

- ・児童虐待の早期発見・早期対応のため、子ども自身がSOSを出せるようにする必要がある。

- ・子どもの成長段階に応じた内容の教材を使用
- ・DVD等の教材の内容に大阪市の児童虐待事例やデートDV(恋人間の暴力)を含む

取組み

全学校において、「暴力を認めない」「自分のことを大切に」といった意識を根付かせるため、特定の学年の子どもに対して年に1回児童虐待防止啓発授業を行う。



オ 課題5への対応

しつけと称して、体罰や暴言等を行っている保護者の中には、自分が行っている行為が不適切な養育であると自覚がないまま、エスカレートして虐待に至ることがある

しつけと称して、体罰や暴言等を行っている保護者の中には、自分が行っている行為が不適切な養育であるとの自覚がないまま、エスカレートして虐待に至ることがあります。

保護者に対して、体罰によらない育児の重要性について適切な助言や指導を行うために、区役所職員等への研修を実施します。

加えて、国が作成した体罰によらない育児を推進するための啓発リーフレット(愛の鞭ゼロ作戦)を積極的に活用し、子育て層等に対する啓発を実施し、児童虐待の発生そのものを防ぎたいと考えています。

体罰によらない育児の推進

平成30年6月28日付け厚生労働省の通知

児童虐待の発生予防・早期対応を図るため→体罰によらない育児の推進が必要

課題

しつけと称して、体罰や暴言等を行っている保護者の中には、自分が行っている行為が不適切な養育であると自覚がないまま、エスカレートして虐待に至ることがある

取組み

- ・体罰によらない育児の重要性について区役所職員向けに研修
- ・区役所において、体罰によらない育児の重要性について理解した職員が子育て相談に対応
- ・区役所窓口にて、リーフレット(愛の鞭ゼロ作戦)を配布

保護者等に対する意識啓発



3 関係機関との連携強化

(1) 警察との更なる情報共有

児童虐待の防止には関係機関との連携が大変重要ですが、その中でも警察との連携として、近年、児童相談所と警察の児童虐待事案に関する全件情報共有を実施する自治体が増えてきました。

また、平成30年3月に東京都目黒区で発生した児童虐待事案を受けて、同年7月20日に発表された「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」において、「児童相談所と警察の情報共有の強化」が緊急的に講ずる対策に挙げられました。

第1回強化会議における「全件共有をとするした場合に、その情報の活用の仕方、情報の取得の目的等という情報共有を実施するのかについて実務的に詰めること」「警察との情報共有は重要とっており、強化会議で議題として取り上げ、議論を詰めた結果を踏まえたうえで判断する」という市長の発言を受けて、3回にわたって警察と部会を開催し議論を重ねてきました。

ア これまでの情報共有の取組と経過

警察から児童相談所に対しては、児童福祉法第25条に基づき虐待等の要保護児童通告が行われています。この通告を受けて児童相談所が対応した結果を「援助結果通知」という形で文書により警察に報告しており、通告が行われた児童については情報共有が行われています。また、要保護児童通告の要否を判断するため、警察から児童相談所での取扱いが照会されるようになり、実質的な情報共有になっています。

これに加えて、平成22年3月には、警察から大阪府、大阪市、堺市に対して、迅速、適正な捜査をするため、乳幼児の頭蓋骨骨折等については速やかに警察に通報するよう文書による依頼があり、該当する事案についての情報提供を行っています。また、全国的に児童虐待事件が続発していることや、大阪市や堺市で住民登録のある所在不明児童が遺体で発見された事件が発生したことから、平成28年12月には、所在不明児童等についての情報提供についても文書で警察から依頼がありました。

これらの取組や国の通知を踏まえて、警察と大阪府、大阪市、堺市の児童相談所のあいだで協議を重ね、平成29年2月28日に、警察と各自治体の間で協定書を締結し、平成29年度から運用しています。

イ 協定書に基づく情報共有の現状

上記協定書に基づき、次のとおり情報共有を行っています。共有された情報を活用して、警察とこども相談センターは、迅速かつ的確な児童の安全確認と安全確保、児童虐待の早期発見と被害の未然防止に努めています。

○ こども相談センター⇒警察

- 警察から受理した児童虐待通告にかかる児童の援助結果
- 警察から児童虐待にかかる照会を受けた児童の取扱い情報
- 負傷事案情報(乳幼児の頭部外傷、内臓損傷、骨折等)
- 居住実態が把握できない児童に関する情報
- 警察から虐待で身柄付通告を受けた児童等の一時保護・施設入所等の解除情報

○ 警察⇒こども相談センター

- こども相談センターから照会した保護者等の行状に関する情報
※DV・ストーカー・保護等の生活安全情報

ウ 警察との更なる情報共有の考え方

いくつかの自治体で児童虐待相談の全件情報共有の取組が始まっていますが、全件情報共有については「相談・通告控えにつながるのではないか」「多くのケースの情報を共有して真に活用できるのか、かえって見落としにならないか」などの懸念が示されています。強化会議の中でも、更なる情報共有が必要との意見とともに、これらの懸念についても様々な観点からの意見がありました。今回情報共有の範囲を広げるに当たっては、これらの懸念を踏まえつつ、目的を明確にし、児童虐待防止に効果的な共有方法を検討するという観点で、警察と3回にわたり部会を開催しました。

警察との更なる情報共有の目的を、虐待リスクの高いケースに関する「支援の充実」と、虐待と認定した全ケースについて「虐待の見逃し防止」の2点に設定し、①虐待リスクの高いケースについては援助方針等に活用できるよう速やかな情報共有が必要、②「見逃し防止」の効果が期待できる範囲で着実に実施する、③自ら虐待に悩み相談したいこども本人や保護者が相談を躊躇しない枠組みにする、の3つの観点から共有範囲の拡大を検討しました。

これまで警察に速やかに情報提供していたケースは、基本的に事件捜査を前提とし、乳幼児の頭部外傷や内臓損傷等生命に関わるような非常に重篤な事案に限られていました。しかしながら、個々の通告について適切にアセスメントし援助方針をたてなければ、今後重篤な事案に発展するおそれもあり、警察が有する生活安全情報をアセスメントや援助方針の判断に活用するとともに、警察の視点からのチェックにより見逃しを防ぐことが有効と考えられます。最重度、重度と判断されるケースや、中度であっても調査等のために職権で一時保護したケースは、虐待リスクが高いケースであり、速やかな情報共有が必要です。

一方、通告の中には、調査の結果「虐待」と認定されないようなケース(例:体調不良やきょうだいげんかで泣いていた)が多数あることから、大阪市としては、このよう

な通告まで警察に情報提供するとチェック機能が働かなくなるおそれがあると考えています。また、「間違っても構わないので通告してください」と広報している中で、通告全てを警察と情報共有するとなると通告を控える可能性があるほか、自ら相談して問題を解決したいと願っていることも本人や保護者の相談についても相談を控えることが心配されます。したがって、情報共有する範囲は、「こども相談センターの調査の結果『虐待』と認定した全ケース(こども・保護者からの相談を除く)」としました。

上述のような虐待リスクの高いケースについては、早急なアセスメントが必要なため電話により随時警察に照会、それ以外の虐待認定したケース(こども・保護者からの相談を除く)については、事務の効率化の観点から1か月分をまとめてデータで授受することとします。前者については試行のうへ平成31年度から、後者については、現行システムでは対応できないので新しい児童相談等システムがリリースされる2021年度から実施する予定です。

警察との更なる情報共有については、段階を踏まえつつ、このような形で行う事を今後の大阪市の方針としますが、これにより当事者が相談を躊躇しないように配慮しつつ、虐待認定した全件について警察と情報共有することで、虐待が見逃されることのないようチェックが働く有効な仕組みになると考えています。

なお、今後、具体的な実施方法については警察と協議していくとともに、強化会議で意見のあった大阪市個人情報保護条例との整合性についても精査します。

	時 期	対 象	方 法	こども相談センター ⇒警察	警察 ⇒こども相談センター
第一段階	試行のうへ 2019年度から 本格実施	共通アセスメントツールの最重度、重度のケース + 中度で職権一時保護したケース	電話等により随時こども相談センターから警察に照会し警察から回答	○児童・保護者等の人定事項(住所・氏名・生年月日等) ○事案概要(受理日・内容・安全確認状況等)	保護者等の行状に関する情報(DV・ストーカー・保護事案等9項目)
第二段階	2021年度から ※新システムのリリース・3箇所体制の構築に合わせて	虐待認定した全ケース ※相談控えを防ぐため、児童・保護者からの相談は除く	月1回こども相談センターが警察に前月分のデータを渡し、翌月警察から回答	同 上	同 上

(2) 学校園・保育施設との連携強化

ア 学校園との連携強化

学校園に勤務する職員は日々児童等と接しており、児童等の健康状態や行動等を観察し、児童等の変化に関するサインを見逃さず、児童虐待の早期発見に努めています。

平成31年1月、千葉県野田市において、虐待によって女児が死亡しました。現在検証が進められている最中ですが、教育委員会、学校、児童相談所の対応に問題があったとして、平成31年2月8日の児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議において「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」の更なる徹底・強化に取り組むことが決定されました。強化会議においては、国が示した更なる対策について説明のうえ大阪市の対応を報告しました。

教育委員会事務局では、学校園に対して、児童虐待に係る対応について示したフローチャート（「児童虐待のサインを発見したとき」）や教職員の手引き（「子どもの『安心』への支援」）を作成し、周知しています。各学校園においては、登校している児童等について日々の観察を行い、児童虐待が疑われる場合には区役所やこども相談センターに通告しています。欠席児童等への対応としては、3日連続して欠席した際の家庭訪問を実施することを徹底しており、7日連続して欠席し児童等の安否確認ができない時は、「被害のおそれのある」児童等として、各学校園から教育委員会事務局へ報告し、こども相談センターをはじめ関係機関と連携して対応することとしています。教育委員会事務局内に各学校園からの児童虐待等相談窓口を設置するとともに、学校だけでは解決が困難な事案については、弁護士や臨床心理士等の専門家を各学校園に派遣し、指導助言を行っています。

今後は、スクールロイヤーの設置等により、組織的な対応、保護者が威圧的な対応を行う時の学校に対する支援等をより一層充実させていきます。また、フローチャート、手引き等について、警察と情報共有を図っていきます。

イ 保育施設との連携強化

保育施設に勤務する職員は、こどもや保護者との日々の関わりを通して、日常の様子を常に把握でき虐待の危険度や緊急度をキャッチできる立場にあることから、日々こどもの健康状態や行動等と保護者の様子を観察し、こどもの変化に関するサインを見逃さず、児童虐待の早期発見に努めています。具体には、施設ごとに作成しているマニュアル等に基づき対応しております。今後も、虐待されているこども又は虐待が疑われるこどもを発見した場合には、速やかに通告する等の適切な対応を行い、こども相談センター、区役所との連携強化に努めます。

(3) 医療機関との連携強化

医療機関の現場では、日々の診察において子どもや保護者の心身の健康状態を確認し、児童虐待のサインを発見した場合には、必要な支援につないでいます。大阪府医師会の小児科医研修においても、児童虐待の兆候を発見した際の対応について周知されています。産婦人科医が妊婦の精神状態が不安定になっていることに気づいた場合には、精神科医につなぐ等の対応をしています。産後母親が精神的に不安定になった場合には、児童虐待につながる可能性があります。大阪市においても、産後2週間、産後1か月など出産後間もない時期の産婦に対する健康診査の費用を公費負担しています。強化会議では、精神的に不安定である、精神疾患が認められるあるいは疑われる保護者への支援において、精神科医と支援を行う行政機関との連携をより密にするように検討してほしいとの意見がありました。医療機関における気づきを児童虐待防止に活かすことができるように、小児科、産婦人科、精神科等の医療機関との連携を強化したいと考えています。