

埼玉県虐待禁止条例

埼玉県議会自由民主党議員団埼玉県虐待禁止条例プロジェクトチーム

会 長
事務局長

田村
立石

琢実
泰広

埼玉県は、「埼玉県虐待禁止条例」を制定した（条例第26号として、平成29年7月11日公布、平成30年4月1日施行）。

児童虐待、高齢者虐待及び障害者虐待に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、施設職員らに虐待防止研修を義務付ける全国初の条例である。

1 はじめに

「埼玉県虐待禁止条例（以下「本条例」という。）」は、平成29年6月定例会において全会一致で可決・成立しました。本条例の施行日は、平成30年4月1日です。

議員提案政策条例である本条例案の作成に当たり、埼玉県議会自由民主党議員団では平成29年5月にプロジェクトチームを立ち上げました。このプロジェクトチームにおいて、虐待対応窓口の視察や関係団体のヒアリングを行うとともに、児童、高齢者及び障害者に対する虐待をなくすためにはどう取り組んでいくべきか検討し、パブリックコメントを経て本条例案を作成しました。

2 条例制定に至った背景と経緯

（1）背景

本稿では、議員提案により本条例を制定する経緯を含めて、本条例の概要について紹介します。

埼玉県では、平成28年1月に、狭山市で3歳の女の子が母親及び同棲していた男性に暴行を加えられた結果、死に至るという大変痛ましい事件が起きました。平成29年4月にも、鶴ヶ島市で父親が1歳の子供を殴り、重体にさせた事件が起きています。このように、埼玉県において深刻な虐待が次々と発生している状況にあります。また、児童、高齢者及び障害者に対する虐待は家庭や施設などの閉鎖的空間で行われているため、周囲が虐待に気

付きにくく、深刻化していくケースが数多く見受けられます。

以前から、虐待の防止を目的として、「児童虐待の防止等に関する法律」「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」のいわゆる虐待防止三法が制定・施行されていますが、それにもかかわらず県内の虐待件数はいずれも増加する傾向にありました。そして、この増加傾向にある虐待件数も、把握されているのは、氷山の一角であると考えられています。そこで、虐待をなくすためには、虐待はいかなる理由があっても禁止されるものであるという認識を県民全体で共有する必要があります。

り、そのためには、虐待予防の啓発と、虐待を絶対に許してはならないという強い姿勢を県と県民とが率先して示していく必要があると考えました。

(2) 経緯

埼玉県議会自由民主党議員団では、虐待をなくすためにどうすればよいかを検討する必要があると考え、平成28年5月に会派内でプロジェクトチーム（以下「PT」という。）を立ち上げました。

まず、実際に虐待に対応している児童相談所や市町村の窓口への視察、県の虐待担当課からのヒアリングなどを行い、行政の実情の把握に努めました。

そして、PT内に児童虐待、高齢者虐待及び障害者虐待の3つの小委員会を設けて、8月から9月にかけて、それぞれの福祉に携わる25団体の方々との意見交換をさせていただき、課題を洗い出し、その対応策の検討を行いました。その中で、

- ・施設内虐待について、施設内での研修の義務付けは効果的だと思う
- ・家庭内虐待について、よい介護をしようと考えて疲弊してしまい虐待につながる人が多く、養護者支援の視点が必要である
- ・どのような行為が虐待に当たるのか親の認

識が低いことが問題であり、分かりやすいガイドライン・チラシなどの充実により行きたらせる必要がある

など様々な御意見をいただきました。

頂いた御意見を踏まえて小委員会ごとに考えをまとめて、PTで各小委員長が報告を行いました。この報告を踏まえ、10月から条例の内容について、再度PT全体で論点を整理しながらPTのメンバーで意見を戦わせ、条例の骨子案の検討を行っていきました。

以上のような検討を行い、PTの立上げから概ね1年をかけて、本条例の骨子案を練り上げ、平成29年4月から5月にかけてホームページにおいてパブリックコメントを行い、御意見を募集しました。このパブリックコメントで様々な貴重な御意見をいただきましたので、それを反映して再度PTで練り直した。それを反映して再度PTで練り直し、条例案を完成させました。そして、PTで作成した条例案について、会派内での報告・了承を経て、平成29年6月定例会に上程しました。

3 「虐待禁止条例」とは

(1) 題名

虐待は絶対にあつてはならないものであるという認識を県民に徹底するためには「防止」より「禁止」という言葉の方がふさわしいと考え、「虐待禁止条例」という題名を付けました。

(2) 構成

児童虐待、高齢者虐待及び障害者虐待の区分を問わず、虐待はいかなる理由があつても禁止されるものであるという強い意志を県民全体で共有するため、あえて法律では三本に分かれているものを一本化しました。

児童虐待、高齢者虐待及び障害者虐待に共通する形で、

- ① 虐待の防止
 - ② 虐待の早期発見・早期対応
 - ③ 児童等への援助
 - ④ 人材育成
- などについて規定しました。

(3) 定義

条例として一本化するために、虐待防止三法における「児童虐待」「高齢者虐待」「障害者虐待」では、虐待の行為者と行為類型がそれぞれ異なっているとを、本条例においては、児童、高齢者及び障害者によって虐待の類型を分けず、対象者も行為の類型も同じ枠組みで定義を行いました。このため、児童に対する虐待、高齢者に対する虐待、障害者に対する虐待のいずれも虐待防止三法の対象よりも虐待の定義を広く取っています。

(4) 基本理念

児童、高齢者及び障害者の権利利益を擁護するため、本条例の根底をなす基本理念として次の4点を掲げました。

- ① 児童、高齢者及び障害者に対する虐待の禁止を深く認識し、その防止等に取り組みむこと
 - ② 地域社会全体が連携して取り組むこと
 - ③ 児童等の生命保護を最優先すること
 - ④ 養護者への支援が切れ目なく行われること
- そして、これらの基本理念に基づいて、次の4に記載した事項を定めました。

4 本条例の特長

(1) 安全配慮義務(第6条)

(養護者の安全配慮義務)

第6条 養護者(施設等養護者及び使用者である養護者を除く。)は、その養護する児童等の生命、身体等が危険な状況に置かれなければならない。その安全の確保について配慮しなければならない。

2 養護者(施設等養護者及び使用者である養護者に限る。)は、その養護する児童等の生命、身体等が危険な状況に置かれなければならない。その安全の確保について専門的な配慮をしなければならない。

3 児童を現に養護する者は、その養護する児童の安全を確保するため、深夜(午

後11時から翌日の午前4時までの間をいう。)に児童を外出させないよう努めなければならない。

養護者が児童、高齢者及び障害者の安全の確保に配慮すべきこと(安全配慮義務)を明確に文化しました。

養護されるべき児童、高齢者及び障害者は、危険を予測・回避する判断力が低いことから、家族などの養護者はこれらの者の生命、身体、心身の健康等について、危険から保護するよう配慮する必要があるため、その旨を明記しました。

(2) 県による通告等をしやすい環境整備(第13条)

13条

(通告、通報、届出及び相談の環境の整備等)

第13条 県は、早期に虐待を発見するこ

とができるよう、市町村と連携し、虐待を受けた児童等(虐待を受けたと思われる児童等を含む。以下この条及び第15条において同じ。)を発見した者にとって

通告又は通報を行いやすい環境、虐待を受けた児童等にとって届出を行いやすい環境及び虐待を受けた児童等の家族その他の関係者にとって相談を行いやすい環境の整備に努めなければならない。

2 県は、市町村と連携し、虐待を受けた児童等に係る通告、通報及び届出を常

時受けることができる環境の整備に努めなければならない。

3 県は、虐待を受けた児童等に係る通告、通報、届出又は相談を行った者に不利益が生ずることがないよう、その保護について必要な配慮をしなければならない。

虐待の通告等の窓口が市町村や児童相談所などに分かれているため、県が市町村と連携して誰もが分かりやすい通告等の連絡先を一元的に整備する必要があると考えました。

例えば、埼玉県で行っている#7000や#8000の小児・大人の救急医療電話相談のような、全ての虐待について連絡ができる共通電話ダイヤルの導入などができないかと考えています。

(3) 虐待防止研修の義務付け(第19条) 21条

(虐待の防止等に関する研修)

第19条 県は、児童に対する虐待の防止等が専門的知識に基づき適切に行われるよう、これらの職務に携わる専門的な人材の資質の向上を図るため、児童の福祉に関する事務に従事する者に対する研修を実施するものとする。

2 児童福祉施設等の設置者若しくは事業を行う者又は学校の設置者は、その業

務に従事する者又は教職員に対し、児童に対する虐待の防止等に関する研修を実施するものとする。

3 児童福祉施設等に係る業務に従事する者及び学校の教職員は、前項の規定による研修を受けるものとする。

第20条 県は、高齢者に対する虐待の防止等が専門的知識に基づき適切に行われるよう、これらの職務に携わる専門的な人材の資質の向上を図るため、高齢者の福祉に関する事務に従事する者に対する研修を実施するものとする。

2 養介護施設設置者又は高齢者虐待防止法第2条第5項第2号の養介護事業を行う者は、その養介護施設従事者等に対し、高齢者に対する虐待の防止等に関する研修を実施するものとする。

3 養介護施設従事者等は、前項の規定による研修を受けるものとする。

第21条 県は、障害者に対する虐待の防止等が専門的知識に基づき適切に行われるよう、これらの職務に携わる専門的な人材の資質の向上を図るため、障害者の福祉に関する事務に従事する者に対する研修を実施するものとする。

2 障害者福祉施設設置者又は障害者虐待防止法第2条第4項の障害福祉サービ

ス事業等を行う者は、その障害者福祉施設従事者等に対し、障害者に対する虐待の防止等に関する研修を実施するものとする。

3 障害者福祉施設従事者等は、前項の規定による研修を受けるものとする。

児童福祉施設や老人福祉施設などの施設従事者等は、家庭内虐待を早期発見できる第三者として非常に重要性が高いことから、施設従事者等が虐待に関する専門的知識を習得することが虐待の予防や早期発見に資するものであると考へ、虐待防止研修の義務付けを行いました。

また、一方で、障害者福祉施設や老人福祉施設などの施設従事者等については、利用者と接する機会が多く、施設等従事者等による施設内での虐待につながるおそれもあることから、そうした側面からも虐待防止研修を義務付ける必要があると考へました。

県が施設の管理者等に対して研修を行い、その研修を受講した者が施設内でフィードバック研修をし、全ての施設職員等に行きわたるようなスキームを想定した条文としました。

(4) 情報共有の強化(第14条)

(情報の共有)

第14条 県は、虐待の早期発見及び虐待への早期対応を図るため、個人情報保護に留意しつつ、児童相談所、警察署、

市町村、関係団体その他の虐待の防止等に関係するもの間における虐待に関する情報の共有の促進その他の緊密な連携の確保を図るための措置を講ずるものとする。

2 知事及び警察本部長は、虐待を防止するため、相互に虐待に関する情報又は資料を提供することができる。

3 知事及び警察本部長は、相互に情報又は資料を提供したときは、緊密な情報の共有を図るため、その後も引き続き相互に必要な情報又は資料の提供を行うものとする。

例えば、児童虐待の死亡事例の検証報告書を見ると、関係機関がお互いに相手方の支援を期待してしまい、対応が後手に回ってしまうなど、連携不足によりそれぞれの役割を十分に果たせなかったために、重大な事態を招いてしまった事例が散見されます。

見落としや初期対応の遅れをなくすためにも、児童相談所、警察署、市町村、関係団体などの関係機関が情報を共有し、虐待防止に当たっていくことができるよう、連携の強化を進めていく必要があることを条文中明記しました。

一方、個人情報保護や守秘義務などが障壁となり、虐待防止のために必要な情報の共有が十分に図られない可能性があります。現行法では、児童虐待防止法において、福祉等の

関係機関が他機関に情報提供を求める規定はありませんが、逆ベクトルの情報提供を定める規定はなく、また、高齢者虐待防止法や障害者虐待防止法においては情報提供の規定がそもそもありません。

このため、「知事及び警察本部長は、相互に虐待関係情報を提供できる」とした条文を設けて、児童、高齢者及び障害者の虐待に関しては、それらの者の生命そのものが脅かされる可能性も高いことから、県の虐待対応の担当部局と県警においては、連絡を密に取れるよう双方向に情報を提供できるようにしました。

(5) 乳児家庭全戸訪問事業等の促進による児童虐待予防の取組の促進（第11条）

（乳児家庭全戸訪問事業等による児童虐待予防の取組）

第11条 県は、児童に対する虐待の予防に資するため、市町村に対し、児童福祉法第6条の3第4項の乳児家庭全戸訪問事業及び同条第5項の養育支援訪問事業（以下この条において「乳児家庭全戸訪問事業等」という。）の実施に関し、家庭への支援が適切に実施されるよう、情報の提供その他の必要な援助を行うものとする。

2 県は、市町村が乳児家庭全戸訪問事業等の対象となる全ての児童の状況を把

握することができるよう、必要な措置を講ずるものとする。

3 県は、市町村に対し、乳児家庭全戸訪問事業等の実施状況について、必要と認める事項の報告を求めることができる。

虐待による死亡事例については、乳児期の児童がその多くを占めています。養育支援を必要とする家庭を早期に把握する意味においても、乳児家庭全戸訪問事業の徹底は必要であり、また、居住実態が把握できていない状況下での虐待死亡事例も多数起きていることから、乳児の居所の確認及びその状況把握が不可欠であると考えました。

このため、市町村が乳児家庭全戸訪問事業等を実施するに当たっては、全ての児童の状況を目視による現認などにより把握できるように、県が積極的にバックアップを図り、児童虐待予防の取組が促進されるよう規定しました。

(6) 県による虐待の検証の義務付け（第22条） （虐待に係る検証）

第22条 県は、市町村と連携し、県内で発生した児童等の心身に著しく重大な被害を及ぼした虐待について検証を行うものとする。ただし、県が行う検証と同等の検証を市町村が行う場合は、この限りでない。

県内において発生した虐待による死亡事例

等については再発防止策を検討する必要があるためには、市町村と連携し、県が検証を行うこととしました。

なお、児童相談所を独自に設置している指定都市が法に基づいて児童虐待の検証を行う場合など県と同等の検証を行うものについては、県が再度検証を行うこととすると屋上屋を架すことになってしまうため、ただし書において適用除外の規定を設けています。

5 今後の展望

PTで検討をしている際にも、「虐待」の線引きはどこでされるのか、また、その周辺にある不適切な養育や介護などのグレーゾーンはどうなるのが議論になりました。しかし、虐待だと決めかねるときも、児童、高齢者及び障害者の安全が確保されるべきであると考え、安全配慮義務について規定したところです。

県民の方にお聞きしても、「虐待」とはどのような行為なのかについて三者三様の考えをお持ちです。そこで、まずはこういった行為が「虐待」に当たるのかについて分かりやすく啓発を行い、虐待防止を徹底していかなければと考えています。

本条例により、県と県民とで虐待に対する認識を共有して、虐待のない地域づくりを進めていきたいと考えています。