

東京都子供への虐待の防止等に関する条例

平成31年3月に可決成立、同年4月より施行。保護者による体罰等の禁止や、虐待事案で対象者の転居時に児童相談所間での確な引継ぎを行うことなどが盛り込まれており、保護者による体罰禁止を規定するのは都道府県では初となる。

1 東京都の児童相談体制・虐待相談対応件数

(1) 児童相談体制

東京都の区域内には、62の区市町村があり、18歳未満の児童人口は約190万人（総人口は約1380万人）となっています。こうした児童人口その他の社会的環境等を配慮して、東京都では、児童に関する家庭その他の相談のうち、専門的な知識・技術を必要とする相談に応じるため、都内を11の管轄区域に分け、各区域に児童相談所を設置しています。また、そのうち1か所は都内の児童相談所を援助し、その連絡を図る中央児童相談所の機能も合わせ持っています。

区市町村の児童相談体制については、平成16年の児童福祉法改正により、区市町村が業務として児童相談に応じることが明確化されました。東京都では、平成7年度から独自に、子供家庭支援センター事業として、区市町村が子供家庭の総合相談等を行う体制づくりを支援してきており、ほぼ全ての区市町村が「子供家庭支援センター」を設置しています。これは、平成28年の児童福祉法改正により規定された「市町村子ども家庭総合支援拠点」とも、軌を一にするものとなっています。

東京都の児童相談所と区市町村の子供家庭

支援センターは、児童虐待相談等の連絡・調整に関する基本ルール（いわゆる「東京ルール」）や、情報共有のガイドラインを共に検討・策定（平成26年・27年）し、東京都内の児童相談体制における車の両輪として、連携・協働しながら、虐待防止に取り組んできました。

(2) 児童虐待相談対応とこれまでの体制強化

東京都の児童相談所における児童虐待相談受案件数は、平成19年度3216件、平成24年度4792件、平成29年度1万4207件と、10年間で4倍以上に増加しています（平成27年7月に全国児童相談所共通ダイヤル3桁化（189）が開始されています）。

東京都では、平成14年度から、児童相談所の機能を強化し組織・人事・業務運営を改革するために、情報共有化を図る情報管理システムの稼働、虐待対策班の設置、（虐待により施設入所等した児童の）家庭復帰促進事業の開始、養育家庭（養育里親）支援体制の変更等を実施してきました。

児童福祉司定数は平成14年度128人から

東京都福祉保健局 少子社会対策部
計画課 統括課長 代理

柿澤 博之

平成30年度286人に、児童心理司定数は同じく41人から123人に、それぞれ増加しました。

また、平成20年度から順次、人材育成等や各児童相談所のスーパーバイザーの役割を担う児童福祉や児童心理の専門課長、医療連携専門員（保健師）、警察官OB、児童相談所業務事務員（司クラーク）の配置など、体制強化を進めてきました。

さらに、平成20年度から、児童福祉審議会に新たな部会を設置し、児童虐待による死亡など重大事例の検証を重ねてきました。

2 条例制定の背景・検討プロセス

(1) 背景

前述のとおり、都内の児童虐待相談対応件数は年々増加するとともに、平成30年3月には、5歳女児が虐待により死亡するという大変痛ましい事件が発生しました。虐待を受けていた女児が、亡くなる前に、「おねがいゆるして」とノートに書きつづっていたことも報道され、大きな社会的反響を呼びました。また、「しつけ」と称して、虐待が行われていたことも報道されました。都では、本死亡事例発生後、速やかに、関係県とも連携しながら、事例検証を開始しました。

また、小池知事から、早急に対策を検討す

るよう指示が発せられ、子供をしつかり守る観点から、全庁一丸となってスピード感を持って、体制強化を進めることとしました。

具体的には、①児童相談所の体制強化（平成30年度緊急対策及び平成31年度）、②LINE相談の実施、③警視庁との情報共有範囲の拡大、④安全確認行動指針の策定、⑤区市町村の子供家庭支援センターへの支援の充実、⑥母子保健施策及び社会的養護施策の充実、⑦全庁一丸となった虐待防止対策の推進、⑧児童虐待防止に関する条例の制定などです。

このように、児童虐待防止に関する条例の制定は、児童虐待防止のために、様々な観点から一層の体制強化を図る方策の一環として位置付けられました。

(2) 条例案検討のプロセス

条例案の検討に当たっては、平成30年4月時点で、既に9の府県や複数の基礎自治体において、児童虐待防止に関する条例が制定・施行されており、それらも参考にしつつ、都の児童相談体制の状況や、死亡事例の検証結果等を踏まえ、幅広く意見を聴きながら、進めていくこととしました。

平成30年7月から東京都児童福祉審議会での審議を開始し、同年8月から学識経験者（児童福祉、心理）、弁護士、小児科医で構成す

る条例案検討の専門部会を設置し、各分野の専門家の意見を聴きながら、条例骨子案の検討を進めていきました。平成31年1月までに、全体会議と部会を合わせて5回の審議を行いました。部会では、児童虐待を受けた方の支援を行うNPO法人などのヒアリングも実施しています。

都民の皆様から幅広く意見を頂くため、パブリックコメントを2回実施しました。条例や計画をつくる際、パブリックコメントを1回実施することが都の通常の手続となっていますが、条例案の検討プロセスそのものも、児童虐待防止に関する社会の理解を深める契機となるとの考えによるものです。具体的には、平成30年9月に、四つの視点（虐待の未然防止、早期発見・早期対応、子供とその保護者への支援、人材育成）について、都の基本的な考え方を公表し、意見を募りました。そして、その結果を、児童福祉審議会に報告した上で検討を進め、同年11月末に条例骨子案を作成・公表し、2回目の意見募集を行ったという流れです。

身近な地域で子供と家庭へのサービス提供や見守り、虐待対応等を行う区市町村の意見も非常に重要と考えました。そのため、児童福祉所管部署及び母子保健所管部署に、都の審議会の検討情報を随時提供するとともに、

それぞれのパブリックコメント実施と並行して、書面や意見交換会の開催を通じて、意見を伺いました。

また、民生・児童委員の会議や、児童施設運営事業者、教育、医療、警察など様々な関係機関で構成する東京都要保護児童対策地域協議会においても、意見を伺いました。

さらに、条例骨子案を公表した後の12月の都議会厚生委員会において、条例骨子案及び死亡事例の検証結果の報告質疑を行いました。

こうした様々な関係者等の意見も踏まえ条例案を作成の上、平成31年第1回都議会定例会（2月開会）に提出、可決・成立し、平成31年4月1日に施行しました。

3 条例のポイント・考え方

児童虐待防止等については、これまでも児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」という）、児童福祉法等に基づいて対応し、前記1のとおり、児童相談所や区市町村の児童相談体制の整備を進めてきました。

そうした中、子供を虐待から断固として守るため、虐待防止の取組を一層強化するには、都、区市町村及び関係機関の、より一層の連携をはじめ、社会全体で虐待の防止に関する理解を深め、その防止に関する取組を推進していくことが重要となります。この「社会全

体で」を、条例の重要な考え方として、前文及び基本理念において規定しています。

続いて、条例のポイントと規定の考え方を紹介します。

1点目として、子供は権利の主体であることと、そして虐待は重大な権利侵害であることとを明記しています。児童虐待防止法にも、同趣旨の規定がありますが、非常に重要な考え方であり、条例でも改めて規定しています。

2点目は、保護者による体罰その他の子供の品位を傷つける罰を禁止したことと、しつけに際して、体罰を加え、暴言を浴びせることは、恐怖により子供をコントロールしているだけで、子供は意味を理解できていないこともあります。また、体罰等は、虐待にエスカレートする可能性がある行為であり、ときに虐待そのものでもあります（前述のとおり、平成30年3月の死亡事例も、しつけとして虐待が行われていたとされています）。さらに、医学的に、体罰・暴言は子供の脳や心身の発達に深刻な影響を及ぼすとも言われています。厚生労働省が「愛の鞭ゼロ作戦」と銘打ったリーフレットを配布し周知を図ってきておりましたが、都は、条例で体罰等の禁止を明記するとともに、体罰等によらない子育ての推進を図ることを規定しています。

この体罰等の禁止については、パブリック

コメントにおいて、7件の賛成意見の一方で、21件の反対意見が寄せられました。一方、区市町村との意見交換会や児童相談所の現場からは、禁止を盛り込むべきとの意見が強く、児童福祉審議会において、多くの時間を充てて審議を行いました。

なお、民法の懲戒権との関係もあり、規定の文言については、審議会委員以外の法律家の意見も聴き、条文化しました。

3点目は、妊産婦健康診査や乳幼児健康診査を受けていない場合に、妊婦・保護者が、区市町村の行う受診勧奨に応じる努力義務を規定したことと、健診は、健康を確保するために必要であるとともに、妊産婦の出産や育児に関する不安や不適切養育、虐待のサインを把握し、必要な助言や支援を行うために重要な機会であることを踏まえ、規定しました。なお、健診未受診の場合に、区市町村は、電話や書面に加え、状況に応じて家庭訪問により、保護者に受診勧奨を行っていますが、これは、家庭にアプローチすることで保護者の育児不安や課題を早期に発見し、支援につなげるものです。こうした取組は、保護者の理解と協力を得ながら進めることが重要であるため、現場の取組を後押しする観点から、義務ではなく、努力義務規定としました。

4点目は、警察との一層の連携強化です。

児童相談所と警察はこれまでも、連携を進めてきましたが、「児童虐待対応の連携強化に関する協定書」（平成30年9月締結）により、リスクの高いケースについては全て情報共有することとしました。こうしたことを含め、連携・協力して児童虐待防止の取組を進めることとしています。

5点目は、児童相談所からの情報提供の依頼です。児童虐待防止法は、児童相談所長等から資料・情報の提供を求める機関等として、地方公共団体の機関や、子供の医療、福祉又は教育に係る機関等を列挙しています。しかし、子供や保護者等に関する情報は、それ以外の事業者も有しているため、情報提供を求めることができることを条例で規定しました。これにより、関係機関ではない一般事業者は、個人情報保護法第23条第1号「法令に基づく場合」を適用することができるという考え方です（従来も同条第2号等に基づいて、情報提供を受けることができる場合がありますが、事業者が明確に判断できるように条例に規定しました）。

6点目は、児童相談所間の確かな引継ぎです。転居は、それまでの社会資源とのつながりが切れ、家族が地域で孤立し、家族関係が悪化する可能性があります。死亡事例検証結果も踏まえ、家庭の転居に当たって、児童相

談所間の事案の確かな引継ぎを徹底すること
を改めて規定しました。

7点目は、児童相談所と区市町村の子供家庭支援センターの連携です。前述1（1）のとおり、車の両輪として東京都の児童相談体制を構築している両者の、一層の連携・協働を進めていくことを明記しています。

4 今後の取組・課題

条例施行を踏まえ、新たに進める事業等を紹介します。

1点目は、児童相談所の更なる体制強化です。深刻化する児童虐待に的確に対応するため、今年度、児童福祉司、児童心理司、一時保護所職員等を合計65人増員するとともに、虐待ケースへの法的対応力を強化するため、非常勤弁護士の勤務日数を拡大しました。

2点目は、区市町村の体制強化や連携強化に関する取組です。区市町村の子供家庭支援センターへの経験豊富な主任虐待対策ワーカーの配置や、要保護児童対策地域協議会開催等のための事務を行う事務クラークの配置について、区市町村への財政支援を行います。

また、東京都と区市町村の情報共有をはじめとした効果的な連携方策等を検討するため、合同検討会を立ち上げ、一層緊密な連携を進めることとしています。

3点目は、「児童虐待を防止するためのSNSを活用した相談事業」です。虐待を防止するため、フリーダイヤルなどによる従来の電話相談に加えて、新たに、LINEを活用し、子供本人及びその保護者がアクセスしやすい相談環境を提供するものです。本年8月から本格実施します。

また、条例趣旨の周知や体罰等によらない子育てを推進するため、毎年11月の児童虐待防止月間に限らず、多様な媒体や場を通じて普及啓発を行っていきます。

児童虐待の防止等に関しては、未然防止、早期発見・早期対応、里親制度など社会的養護の充実、虐待を受けた子供の自立支援、児童相談に対応する人材の確保・育成及び専門性の向上など様々な課題について、不断の取組を進める必要があります。

東京都は、虐待から子供を断固として守るため、一層の関係機関連携及び施策の推進を図ってまいります。