

IV 個別ヒアリングの調査結果

1 事例について

次の4事例について5箇所^{注4)}の都道府県・市町村及びその関係機関等を対象に個別ヒアリング調査を行い、更に詳細な事実確認を行った。

事例の選定については、都道府県等により検証が実施され比較的詳細な情報が得られている事例のうち、「妊娠期からの関与」、「市町村を中心とした関与」、「居住実態が不明」、「心中」といった特徴的な事例を対象とした。5箇所全てで検証が行われており、うち2箇所が市町村単位での検証であった。

(1) 妊娠期からの関与のある事例

生後1か月の子どもを実父が殴打し、死亡させた事例。妊娠期から若い夫婦を関係機関で支援する中で発生した。

(2) 市町村を中心とした関与のある事例

実母が、子ども(5歳)の体を縛り付けた上、重い荷物を負わせるなどして死亡に至らしめた事例。事件以前に通告があったことで市町村が関わり、要保護児童対策地域協議会のケースとして扱っていた。

(3) 居住実態が不明の事例

実母が2人の子ども(3歳、1歳)を自宅に長期間放置し、餓死させた事例。死亡時の居住地や前居住地において、近隣住民や警察から通告があったが、住民登録もなく、親子を確認できないまま発生に至った。

(4) 心中事例

実母が、子ども(1歳)の首を絞め、自らもビルの屋上から飛び降り、死亡した事例。子どもには発達上の課題があり、市町村が支援をしていた。実母自身は、精神科を受診していた。

^{注4)} (3)の事例については、転居前、転居後の両方の自治体で検証がなされたため、2箇所として数えている。

2. 虐待対応の問題点と対応のポイント

個別ヒアリング調査の結果に基づき、虐待対応の問題点や組織の課題等を整理し、虐待対応や関係機関の連携における重要なポイントについてまとめた。

1) 妊娠期から支援が必要な妊婦への多機関による関与

事例

妊娠の届出の際に、「若年妊婦」「未婚」であること等を把握し、市町村が支援を開始。市町村の母子保健担当部署の保健師が主に対応し、家庭訪問では、市町村の児童福祉担当部署の相談員等が数回一緒に訪問した。主として実母に対する支援を行っていたが、その内容は、入籍や転居、健康保険等の手続に関する支援が中心となってしまう、また、要保護児童対策地域協議会ではケースとして取り上げておらず、出産後に必要な支援について具体的な方針が立てられていなかった。

ポイント

- 出産後の養育について出産前から支援が必要な妊婦は、「特定妊婦」として要保護児童対策地域協議会において情報共有し、アセスメントのうえ支援の内容を協議することが必要である。
- 特定妊婦に対しては、妊娠・出産に必要な物品の準備、母体の管理、養育技術の獲得等の通常行う支援に関しても、支援が必要と判断されたリスク要因を考慮して支援を行うことが必要である。
- 妊婦の生活状況や養育力の評価だけでなく、妊婦の家族や周囲の環境を含め、出産後の養育環境の評価を行い、家族全体への支援を行うことが必要である。

【解説】

出産後の養育について出産前から支援が必要な妊婦に対しては、妊娠期は市町村の母子保健担当部署が中心となって支援することが多いが、出産後も継続して長期的に支援を行うためには、妊娠期から市町村の児童福祉担当部署を含めた関係機関で情報共有し、アセスメントのうえ支援の内容を協議することが重要である。そのために、要保護児童対策地域協議会において特定妊婦として位置づけ、支援対象とする必要がある。

特定妊婦の場合は、若年、未婚などにより経済的基盤が弱いことが多く、公的な経済的支援を受けるために必要な手続を行う場合のサポートが必要となることが多い。このようなサポートは、関係する機関に対応を依頼するなど、各機関で役割を分担し、市町村や児童相談所は本来行うべき保健・福祉の観点からの支援を行うことが必要である。

特定妊婦への支援は、妊娠期の支援として通常行う支援（妊娠・出産に必要

な物品の準備、母体の管理、養育技術の獲得など）に関しても、特別な支援が必要と判断されたリスク要因（若年、疾患、ひとり親、家族のサポートがないなど）を考慮して行う必要がある。

妊娠期は、通常は実母の身体面に対する支援に重点が置かれるが、出産後の養育支援という視点から、精神面でのサポートや実父など実母以外に養育を担う者に対する支援にも同時に目を向けるべきである。出産後に適切な養育環境を確保するために、転居や家族の形態・状況の変化などにより生活環境が変化する可能性もあることを考慮に入れながら、実母を中心に周囲の家族を含めた支援を、関係機関と役割分担しつつ進めていくことが重要である。

2) 養育者の成育歴、家族関係を考慮したアセスメントと支援

事例

- 子どもの世話を実質的に担っていた実父は、養育力の乏しい家庭で育ち、学生時代は、何度注意されても同じことを繰り返したり、人との関係がうまく築けなかったという成育歴を有していた。
- 実母は、母方祖母との関係が悪く、自ら希望して父方祖父母と同居したが、同居を始めると父方祖父母とも折り合いが悪くなっていった。同居した住宅は、父方祖父母の居住空間から実父母の生活状況が容易に把握できないような構造であった。
- 離婚したため、実母は子どものことで実父には相談できず、他の相談相手もない状況にあり、虐待行為をしつくと主張する知人に子育ての悩みを相談していた。市町村の相談員は、実母が接触を嫌がる祖父母に連絡をとった。

ポイント

- 虐待のリスクを評価し、支援の方針を検討するに当たっては、夫婦・家族の関係や、実母のみならず、実際に養育を担う実父などの成育歴（子どもの頃の養育環境など）も踏まえ、評価・検討する必要がある。
- 祖父母や親族が同居していたとしても、必ずしも支援者になるとは限らない。養育者と家族・親族との関係を把握した上で、家族・親族が養育者にとって支援者となり得るかを個別に判断する必要がある。
- 家族形態の変化は、援助者が想定する以上に早いことに留意する必要がある。

【解説】

養育者への支援に当たっては、子どもの世話を誰が担っているのか、家族・親族などが子どもや養育者にとってどのような立場にあるのかなど、家族や夫婦間の関係を把握し、支援の方針を判断することが必要である。

例えば、祖父母などが同居していても、養育者との関係が悪かったり、祖父母との同居自体が養育者にとってストレスとなっており、養育者が家庭の中で孤立し、本音を言ったり、助けを求めることができない状況にある場合もある。祖父母など支援者となり得る者が養育者の身近にいたとしても、実際には養育者にとって支援者とならない場合もあるため、同居や近隣に所在しているという事実のみで支援者だと判断せず、具体的な支援の状況を確認する必要がある。養育者の家族は、関係機関にとって重要な情報をもたらしたり、キーパーソンとして助力を期待できる支援者となりうるが、養育者にとっては、望ましい支援者とはならない場合もあることを認識する必要がある。

家族の別居や離婚、同居や再婚、妊娠など、家族の変化は援助者が考える以上に早いので、家族形態・状況の変化などに関する情報は、要保護児童対策地域協議会において集約することが有効であり、また、変化があるごとにアセスメントをしないことが必要である。

また、養育者への支援は、養育者の成育歴を考慮に入れて行う必要がある。例えば、養育技術を教授する場合、養育者自身に適切に養育された経験がなければ、子どもを大切に扱うことがイメージできない可能性があることから、集団指導よりも個別での支援のほうが適する場合もある。

3) リスク情報を客観的に認識するための組織体制

事例

- 児童相談所では、通告件数が多い中、担当者が、居住実態を確認できなかったためリスクが低いと判断し、緊急受理会議で扱われていなかった。
- 担当の保健師は、養育者から「ミルクを飲まないと子どもの頬を叩く。」などの危険な情報を得たため、その場で養育者に対し指導したものの、この情報が関係者の間で共有されず、その後も担当者一人で対応していた。
- 児童相談所は、警察から要保護児童として通告のあったケースを、子どもの状況を直接確認することなく実母との電話連絡のみで要支援児童ケースと判断した。夜間に働く母子世帯が多い地域であったことや他に重大なケースを多数抱えていたことから、他のケースへの対応が優先された。
- 市町村の担当相談員は、部署内の会議の度にケースについて進展がないと周囲から指摘されるものの、支援方法に関する具体的な指示はなされなかった。相談員は、実母への支援に不安と焦りを感じ、実母の状況を十分理解することなく対応したため、実母にとっては相談員の動きがストレスとなっていた。相談員の対応に危機感を抱く同僚もいたが、担当相談員が年長であったことなどから指摘しづらい状況であった。

ポイント

- 担当者一人で対応方針を判断せず、組織的に判断する体制をとる必要がある。
- 担当者の得た情報やその際の対応について、その後に関係者の間で情報を共有することが必要である。
- 職員が個人で問題を抱え込まず、組織として適切な指示・指導ができる体制をとるとともに、組織的に判断するという意識を持ち、そのような組織風土を培う必要がある。

【解説】

担当者がリスク要因となる情報を得ていても、担当者にはその情報がリスク要因として感知されないことがある。このような場合でも、その情報が組織として共有され、漏れなく適切な評価、対応につながるようなシステムや体制をつくる必要がある。

警察からの通告や、生後間もない子どもに対する乱暴な扱いに関する情報などは、重大なリスク要因として捉えるべき情報であり、再アセスメントが必要となる情報である。しかしながら、このような情報が普段からリスクとして認識されていなかったり、取扱件数が多いことにより、リスクに対する感性が鈍くなっていたり、他のケースとの比較でリスクを低く捉えてしまうことがあり得る。担当者がリスクが低いと判断した場合でも、複数の職員や関係者で協議することにより、他の情報が得られたり、異なる観点からの指摘により評価の結果が変わる可能性がある。たとえ担当者が重要でないと考える情報であっても、組織的に共有し、適切な判断に活かせる仕組みとするとともに、組織的に判断することを重視する意識を持ち、また、これを組織風土としていく必要がある。あわせて、組織として適切な判断を行うためには、業務量に見合った人員配置と職員のアセスメント能力の向上が必要である。

一方で、ケースの進行管理の会議の場が担当者を追いつめる場合もあることを認識する必要がある。担当者の対応へのアドバイスや評価については、抽象的な内容ではなく、具体的にどう対応すべきか助言することが重要である。互いの批判ではなく、組織として支援をどうしていくかということ協定するという意識で会議を進めることも重要である。市町村において、専門性が確保しにくく、具体的なアドバイスが難しい場合には、児童相談所の助言を求めるほか、外部専門家などのスーパーバイズを活用することも必要である。

また、一人一人の担当者が、虐待のリスク要因などの児童虐待に関する基本的な理解を深め、面接技法などの援助技術の向上について不断の努力を続けることは言うまでもないが、担当者の資質の向上を個人に任せるのではなく、機関が組織として担当者の資質の向上に取り組まなければならない。

4) 要保護児童対策地域協議会を軸とした市町村と児童相談所の役割分担と連携

事例

- 市町村と児童相談所の間では、通告を受けた機関が初期対応を行い、重度の事例は児童相談所が扱うという暗黙のルールはあったが、ケースの取扱いについて明確に取り決めたものはなかった。児童相談所は、「首を絞める」などの危険な情報を得ても市町村には家庭訪問を指示するのみであった。また、児童相談所は、要保護児童対策地域協議会の実務者会議にも参加していたが、個別ケース検討会議を開催して支援方針が話し合われることもなかった。
- 児童相談所に通告のあった親子については、子どもの名前で要保護児童対策地域協議会に登録されていた。その後、市町村窓口に実母から相談の電話があったが、実母の姓が子どもと異なっていたため同じ親子であると関係者に認識されなかった。

ポイント

- 児童相談所は、基本的な機能として市町村援助機能があることを自覚し、市町村に対する助言や、積極的な介入などを行う必要がある。
- 市町村が主となって対応している事例であっても、児童相談所は、実務者会議や個別ケース検討会議において状況を適切に把握し、自ら対応すべきか否かについて常に留意する必要がある。
- 要保護児童対策地域協議会でのケース登録は、親子の名前で登録するなど、他機関の関与の見落としを防げるような工夫をする必要がある。

【解説】

児童相談所は、専門的な知識と技術を有する機関として市町村の後方支援をする役割があることを自覚し、市町村が抱えるケースであっても、状況の変化を要保護児童対策地域協議会などを通じて把握し、見極め、必要に応じ積極的な対応に乗り出すことが必要である。要保護児童対策地域協議会は、互いの事例の動きや情報を共有する機会であり、集約された情報を基に多方面からアセスメントをした上で役割分担を見直し、責任もって対応する主な機関（以下「主担機関」という。）を明確にする場として活用すべきである。

市町村と児童相談所の役割分担・連携については、「市町村児童家庭相談援助指針」（平成17年2月14日付け雇児発第0214002号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）において、「「軽微」あるいは「専門的」と判断する具体的な基準については、市町村や都道府県の児童家庭相談体制にもよる」ため、「自ら対応することが困難であると市町村が判断したケースについては、都道府県（児

童相談所)が中心となって対応することを基本に、都道府県(児童相談所)と市町村の役割分担・連携の具体的な在り方について十分調整を図り、児童家庭相談への対応に万全を期すことが必要である。」としている。

しかしながら、困難な状況に至っており、本来児童相談所が対応すべきケースであるにもかかわらず、そのまま市町村が抱えている事態も想定される。児童相談所は、市町村の抱えるケースが重度に転じていないかを見極める必要がある、要保護児童対策地域協議会などにおいては、児童相談所としてそのケースにどう関わるべきか、児童相談所が直接対応すべきではないかという視点を常に持ち、対応を検討すべきである。特に、「首を絞める」といった行為は、緊急の保護を含めた対応を念頭に置き、児童相談所が直接子ども・家族の状況を確認し、必要な対応をとるべきである。

市町村と児童相談所の間での役割分担については、明確な取り決めがない場合には、互いに対応を依頼することを遠慮したり、押しつけ合ったりするなど、実際の事例の対応に支障や漏れが生じるおそれもあるため、地域の体制や社会資源に応じ、役割分担の目安を取り決めておくことが望ましい。

また、要保護児童対策地域協議会は、ケースの進捗管理を行う場であり、同一のケースの情報やそれぞれの対応を知る貴重な機会である。ケースによっては、離婚・再婚などにより家族の状況が変化している場合もあるので、ケースの登録を親子の氏名で行うなど、他の関係機関の関与や過去の記録が一致するよう工夫する必要がある。

5) 居住実態を確認できない家庭へのアプローチ

事例

- 乳児を自宅に残したまま出かけている家庭について、児童相談所は警察から通告を受けたが、通告時の状況から要支援児童のケースとして取り扱うこととした。その後、実母からの連絡もなく、訪問しても居住実態がつかめなため相談終結とした。
- 「夜に仕事をしているので、子どもを預かって欲しい」という電話が時間外に市町村窓口に入り、児童相談所を紹介した。翌日以降、市町村から実母へ数回連絡するも、反応がないので実母の状況が改善したと判断していた。
- 泣き声通報に対し、その度に該当の集合住宅へ訪問したが、住民登録もなく、居住実態も確認できず、親子を特定できなかった。

ポイント

- 乳児を抱え、住民登録なく生活している家庭について通告があった場合は、虐待のリスクが高いものとして扱う必要がある。
- 居住者が不明であっても、虐待のリスクが高いと考えられる場合には、立入調査、出頭要求、臨検・捜索等を視野に入れて対応する必要がある。

【解説】

乳幼児がいる家庭で住民登録がなされておらず、居住実態が把握できない家庭について通告があった場合には、虐待のリスクが高いと考えるべきである。住民登録がない場合、健康診査を受診していない、健康保険がなく医療を受けていないことなどが考えられ、ネグレクトのおそれがあるうえ、生命の危険に直結しやすいため、緊急の対応を要するものとするべきである。

また、保護者から「預かってほしい。」などと支援の求めがあった後、訴えがなくなった場合には、状況が改善したと捉えるのではなく、助けを求めることができなくなったものと捉え、対応すべきである。

住民登録がされていない家庭であっても、氏名が判明していれば、戸籍情報に基づき、前居住地での知人や親族に行方を確認することも可能である。

また、氏名が判明しない場合には、氏名不詳として児童虐待防止法第8条の2の出頭要求等を行うことも考えられる。

このように、居住実態が明らかでないことをもって、明確な根拠なく、親子が転居等によりいなくなったと捉え、安全確認を終結させるようなことがあってはならない。居住実態が不明であっても子どもの安全を最優先に考え、安全確認に努める必要がある。

なお、居住者が特定できない場合の出頭要求等の対応については、「居住者が特定できない事案における出頭要求等について」(平成22年8月26日付け雇児総発0826第1号厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知)に示されている。

6) 子どもの発達を心配する家庭への支援

事例

- 保護者が子どもの発達の状況が気になるなどの理由で、市町村が乳児期から親支援講座や療育教室などを通してフォローしていたが、子どもの発達について子どもを児童精神科に受診させた後に心中事件が発生した。実母は、精神疾患を抱えていたが、事件直前に就労形態が変わっており、保育所の送迎時の身なりが乱れてきていた。
- 実父母が離婚した頃に、乳幼児健康診査において発達障害の疑いを指摘されたが、保健機関のフォローはなかった。その後、実母は、子どもの発達について医療機関や教育委員会などに相談したものの、どこの機関でも経過観察を助言され、実母の不安を受け止められなかった。

ポイント

- 将来の不安や子育ての悩みを受け止めてくれる人の存在を確認し、どのような支援が必要か検討する必要がある。
- 子どもの発達診断を受ける養育者には、心理的に大きな負担がかかることから、養育者の不安を受容し適切な養育をしていくための支援が必要である。特に、養育者がストレス負荷に弱い場合や他に悩みを抱えている場合には注意を要する。

【解説】

健康診査等で発達に関する問題やその疑いを指摘された親子に対しては、その後も、丁寧にフォローし、支援を検討するべきである。特に、何年も経過観察を要する場合には、養育者は診断が確定しない不安や将来の子育ての不安を長期にわたって抱え続けやすい。また、診断が確定した後も、関係機関は、子どものフォローだけでなく、養育者への支援を忘れてはならず、そして、発達障害のある子どもの養育者への支援は、子育て支援に他ならないことを認識しておくことが大切である。そうした子育て支援のためには、家族や夫婦の関係を踏まえ、不安や葛藤を抱える養育者を支援する体制を整え、子どもの成長とともに養育者に生じる不安を受け止めていくことが重要である。

また、離婚などにより養育者を支える身近な人がいない場合や、養育者自身が疾患や他の悩みを抱えている場合などは、通常よりも心身への負担が大きくなる可能性が高いので、負担を軽減するための支援が特に必要である。

子どもと養育者の両方への支援が必要な場合には、支援に携わる関係機関が多くなることから、要保護児童対策地域協議会において情報を集約し、関係機関で支援内容を協議し、役割分担を明確にしながら地域全体で支援していくことも必要である。

7) 医療機関との積極的な連携

事例

○市町村の保健師は、支援している妊婦の産科医療機関の選択に関与していたものの、入院後に医療機関と情報共有するなどの連携はなく、出生届が出されて支援中の妊婦が出産したことを把握した。

○市町村は、実母が精神疾患のため精神科医療機関を受診していることは把握していたものの、支援に当たって精神科医療機関と情報共有するなどの連携はしていなかった。実母の就労の開始や子どもの発達に関する診断など実母の病状に影響し得る出来事が起きていたにもかかわらず、市町村では実母の精神面への影響に関する再評価を行わなかった。

ポイント

○支援中の妊婦が出産で入院する際は、家族の関係や親の子への思いを知る重要な機会であるため、入院中から産科医療機関と連携し、退院後の支援について関係機関と検討する必要がある。

○養育者が精神疾患を有する場合などには、実母の疾患の状況と養育能力が互いに影響することを念頭に置き、保健機関が中心となり医療機関と連携して支援方針について検討する必要がある。

【解説】

医療機関は、養育者を心身の面から支援できる機関であり、心身の弱っている養育者にとって自身の状況や悩みについて表出しやすい機関であると考えられる。このため、医療機関の情報は、支援の糸口を見つけるために有効であると考えられる。市町村は、養育者が精神科や産科などの医療機関を受診した場合にも、子どもの養育という観点から積極的に医療機関と連携し、養育者の支援を行うべきである。

出産時の入院では、養育者の生活・育児の状況を24時間観察することができ、短時間の面談や家庭訪問では分からない実母や家族の状況を捉えることができる。特に、特定妊婦の場合には、産科医療機関への入院中に今後の養育支援について関係機関と協議し、退院後の支援体制を整えるべきである。

精神疾患を抱える養育者の場合には、病状の変化によって養育者の養育能力が低下したり、また、子どもの養育自体が負担となり、病状に影響することも想定される。市町村は、養育者が医療機関を受診していることを把握するだけにとどまらず、養育者の病状を評価できる保健機関、養育者が受診する医療機関と連携・協力し、実際の養育状況を踏まえ、養育者の負担軽減のための支援を検討することが必要である。

医療機関側が躊躇する個人情報の保護や守秘義務については、当該ケースを要保護対策地域協議会の要支援のケースとすることで解決される問題であるので、個別ケース検討会議の構成機関の一つとして位置づけ、積極的な情報共有や協議が望まれる。

また、事案が発生した際の円滑な連携のためには、日頃からの交流が重要であり、そのために要保護児童対策地域協議会を利用するなど地域での研修や勉強会などを通じて、互いに関わった事例の進捗状況などの情報交換や情報共有を図っていくことも必要である。

8) 市町村が行う検証の在り方

事例

- 要保護児童対策地域協議会のメンバー及び外部有識者を合わせた約30名が構成員となり検証を行っていた。
- 心中による虐待死事例について、市町村では検証が行われたが、都道府県等では検証が行われなかった。
- 心中事例の検証では、市町村が直接関与していなかった事例について、心中直前の状況に関する調査が十分になされておらず、心中のきっかけとなる出来事や背景がつかめていなかった。

ポイント

- 心中による虐待死事例であっても、市町村においても可能な限り検証を行う。
- 市町村が実施する検証では、児童相談所や都道府県等の担当部署など、ノウハウのある部署が技術的なサポートをする必要がある。

【解説】

検証組織の構成員の人数が多い場合には、踏み込んだ議論ができない、当事者である機関側にとって発言しにくいなどの問題がある。また、関係者を中心とした構成員のみの場合には、振り返りの作業は効率よくできても、問題点の指摘など検証結果の客観性が乏しくなる可能性がある。このため、地方公共団体が検証を行うに当たっては、検証組織の適切な規模と構成員について検討した上で検証を行う必要がある。

検証を行った経験のない市町村が検証を行う場合には、情報収集の仕方や会議の運営方法など、検証のノウハウを有する都道府県等が技術的にサポートを行うことが望ましい。

心中による虐待死事例については、特に心中が完遂された場合には、親子に関する情報が得られない場合が多く、検証することも難しいと考えられる。し

かしながら、心中による虐待死事例は、子ども虐待による死亡事例総数の半分程度を占めており、検証の必要性は心中以外の虐待死事例の場合と変わらない。今後、地域における心中の防止策を検討するためにも都道府県等において積極的に検証を行うことが必要である。