

子ども家庭福祉人材の専門性確保
ワーキンググループ
第10回議事録

厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課

第10回子ども家庭福祉人材の専門性確保ワーキンググループ 議事次第

日 時：平成29年12月 8 日（金） 10:00～12:07

場 所：中央合同庁舎 5 号館共用第 8 会議室（20階）

1. 開 会

2. 議 事

- (1) 新しい社会的養育ビジョンを受けた児童相談所及び一時保護の見直しについて
 - ・一時保護ガイドライン
- (2) その他

3. 閉 会

○結城課長補佐 それでは、定刻となりましたので、ただいまから第10回「子ども家庭福祉人材の専門性確保ワーキンググループ」を開催いたします。

構成員の皆様には、お忙しい中お集まりいただきまして誠にありがとうございます。

なお、本日、衣斐構成員、増沢構成員、山本構成員から御欠席の御連絡をいただいております。

それでは、これより先の議事は山縣座長にお願いしたいと思っております。よろしくお願いたします。

○山縣座長 おはようございます。

年末のお忙しいところ、お集まりいただきましてありがとうございます。

3回目になりますでしょうか。特に一時保護のガイドラインをめぐる意見交換をしていますけれども、本日もできるだけ自由な形で御意見をいただけたらと思います。

ただ、これまで何度も資料提出とか、今回もたくさんありますが、そういうものもありますので、同じ部分についてどこまでやるかについては、私のほうで判断させていただきたいと思っております。

では、早速ですけれども、資料の確認からお願いをしたいと思います。

○結城課長補佐 それでは、資料の確認をさせていただきます。

配付資料は右上に番号を付しておりますが、資料1～3、それから構成員提出資料、全国児童相談所長会意見書となっておりますので、御確認いただければと思います。

資料の欠落等がございましたら、事務局までお申しつけください。

また、カメラの撮影はここまでとさせていただきます。

(カメラ撮影終了)

○結城課長補佐 以上でございます。

○山縣座長 もし欠落等ありましたら、その都度手を挙げていただけたらありがたいと思います。

では、早速ですけれども、前回の議論に基づいてさらに修正をしました「一時保護ガイドライン（案）」について、事務局から簡単に説明をお願いしたいと思います。

○結城課長補佐 簡単に説明させていただきます。

「一時保護ガイドライン」につきましては、前回のワーキンググループで事務局から素案をお示しさせていただきました。その後、事務局において、ワーキングでの構成員の皆様の御意見を踏まえた修正、内容が重複している箇所であったり、文章が長い箇所は可能な限りまとめたり、削除するなどの修正、それから構成がおかしかった箇所について場所を移すなどの項目整理、それから日本語がわかりにくいといった御指摘もございましたので、こういった箇所を整理しまして、修正したものを事前に各構成員の皆様に御確認いただきました。その修正案に対していただいた御意見を資料の「構成員提出資料」のほうに掲載してございます。

この事前確認でいただいた御意見を踏まえまして、さらに修正したものが資料1で2分

冊になっております。

資料1-1が、前回ワーキンググループの配付資料をベースに修正箇所を赤字で見え消しにしたものになってございます。

資料1-2が、この修正箇所を溶け込ませたものになってございます。

なお、構成員の皆様には、これらの配付資料とは別に、事前に御確認いただいた修正案からさらに修正した箇所がわかるように、資料の右側に追加修正などのコメントをしたものを参考配付させていただいております。

以上でございます。

○山縣座長 中身的には、最初が同じになっているものが3段階あることになります。本日は特定箇所で議論をいただく場合は、どの資料の何ページかと言っていたほうが、場合によってはありがたいかもわかりません。よろしくお願ひしたいと思ひます。

それでは、これから意見交換に入っていきますが、いつものように、欠席の方々から意見がある場合は、最初に事務局あるいは代行の方から説明をいただくことにしておりますので、今回もそういう進進にさせていただきます。

本日欠席の増沢構成員と山本構成員のほうから意見が出ているようです。これは事務局のほうで代読をお願いします。

○宮腰虐待防止対策推進室長 そうしましたら、事務局のほうから増沢構成員、山本構成員の御意見の御紹介をさせていただきたいと思ひます。

最初に、増沢構成員の御意見でございます。配付資料の「構成員提出資料」の126ページをお開きいただければと思ひます。

1. 一時保護の目的（p. 6）

一時保護は、それまでの家庭環境等での生活に大きな支障が生じて、安全を目的に保護が行われ、今後の生活について、居所、養育者、養育のあり方等の生活の方針を定めていく、子どもにとっては、人生の大きな進路方針を定めていく重要な期間となります。子どもは逆境的環境から離れたことの安堵の一方で、寂しさ、無念さ、不安、孤独、これらに対する不安、恐怖で複雑な状態におかれます。支援者に複雑な気持ちを支えてもらいながら、話し合いを繰り返して、定めていかななくてはなりません。

こうした決定はすぐにできるものではなく、一定の時間が必要です。子どもにとってこの期間は、重要な人生進路の決定を行うための保留期間といった意味を持ちます。この間に自分自身や家族のことを振り返り、この決定過程に、主体的に参画していけるよう子どもを支える必要があります。

一時保護が子どもにとっての人生進路の保留期間であり、方針設定に主体的に参画し、自己決定していけるよう支えるといった文脈を、一時保護の目的やあり方で示すべきと思ひます。

保護期間に通学等これまでの生活を継続できるよう配慮することの重要性が提示されています。そのことは非常に重要であると賛同します。しかし、この保留期間で、通

常の子どもと違う立場に立たされた子どもにとって、通常の子どもの生活や時間の流れの中にいることが、余計につらく、焦りや不安を高めてしまう場合も少なくないと思います。そうした子どもも含めて、子どもの気持ちや願い、アセスメントに基づいて、生活の場を慎重に定めることも重要であるとの内容も加えてほしいと思います。さらに保留期間としてどのような環境が適切かについて、研究レベルで議論を深めていくべきだと思います。

2. 閉鎖的環境と開放的環境について

児童相談所の一時保護所は、閉鎖的環境と開放的環境の二重構造を原則とすると書き込めないでしょうか。閉鎖的環境が必要な場合としては、家族の側の要因と子ども自身の側の要因と2つあります。前者は保護者が子どもを連れ戻しにくる場合や加害親が接触を求めることで子どもに著しい恐怖や不安を与える場合などです。後者は、フラッシュバックや解離症状によって危険な状態で外に飛び出してしまう場合、自殺を図る危険がある場合、衝動コントロールが効かずに興奮状態で飛び出してしまう場合、加害親の精神的な呪縛があって保護者の下に帰ってしまうなどです。いずれにしても危険な状態に子どもをさらすことになるため、それを防ぎ、子どもの安全を保障するために閉鎖的環境が必要となります。こうした子どもを安全に保護する場が他にあればいいのですが、現状では児童相談所の一時保護所がその機能を担うべきだと思います。

緊急保護の必要性が低減、消失した場合は、速やかに開放的環境に移行すべきです。この開放的環境も、アセスメントや子どもの自己決定を支えるといった重要な機能を担うためには、職員体制等を踏まえてみても、現状では児童相談所に設定することが妥当だと思います。

また、前回の委員会で保護期間の定め必要性について意見がありましたが、これについては、子どもの状態によって、その期間がどの程度必要かが異なるように思います。

そのために子どもの状態像を丁寧に観察することが重要です。

閉鎖環境への保護期間について、原則この期間を超えないといった規定を設定することは、無意味に保護が継続されることを防ぐためには重要とも思います。

しかし保護期間としてどの程度が妥当かについて、日本における知見はありません。一時保護所を利用する子どもの状態、危機的状況、それらへの対応の状況、危機的状況が低下する経過などを調査し、さらには開放的環境に移行した場合のリスク、及びリスクへの対応の手立てを十分に議論し、妥当な期間を見出す取り組みを研究レベルで始めるべきだと思います。

3. 権利保障について (p. 7)

子どもの意見表明についてですが、大人の都合に動かされ、主体性を阻害されることの多かった子ども達にとって、意見が言いにくいのは当然です。面接等で話を聴く機会を定期的に定め、会話を通じて、日々の状況、気持ち、意見等を聴いていくという対応を丁寧に進めることが重要となります。話を聴いてもらう体験を繰り返すことで、徐々

に話せるようになり、受け止められている実感を得ていきます。

一時保護の初期段階から意識して取り組むべき重要な支援内容と思います。このガイドでは、こうした子どもへの対応として意見箱の設置が例示されていますが、意見箱は確かに必要ですが、その前にこの点をガイドに書き込んでほしいと思いました。

4. 権利権限について (p. 8)

子どもの安全や治療的支援において、行動制限が必要なときがあります。例えば、自傷を繰り返す子どもが所持しているカッターなどの刃物を預かるなどが該当します。この場合は、子どもの最善の利益を考慮した上での行動制限であり、権利制限とは異なるものと考えます。一方、建物の都合や他児への影響などから制限をせざるを得ない場合があります。外出が自由にできないなどです。この場合は、権利の制限に当たると思います。一方、子どもの精神的な状態などが理由で、外出を制限する場合もあると思います。本ガイド (p. 8) では、これらが全て権利制限となっているように読み取れ、違和感を抱きます。

5. 被措置児童虐待の防止について

子どもに対して、通告できる仕組みを説明することとしていますが、まずもってすべきは「一時保護所は暴力を認めない。一時保護所は暴力を受けない場所である」と子どもに説明することだと思います。そして「もしそのようなことがあったら伝えてほしいし、それができなければ通告の仕組みもある」と順序だてて伝えるべきだと思います。

保護されたこの環境では、暴力は認めない、受けてはならない環境だと、大人がしっかり伝えることは、子どもに安心と信頼をもたらす第一歩と思います。

このことは(2) 子ども同士の暴力等の防止にも同様で、まず暴力やいじめ、性暴力を受けない、守られた環境であることを伝えることから始めるべきです。

「6. 一時保護時のケア・アセスメントの原則 (p. 30)」は、修正案をいただいているのですが、お手元にある資料がカラーになっておりませんので、追加されている部分を御説明させていただきます。

かぎ括弧の上から2行目になるのですが、「また今後の支援の方針を決めていくためには」というところから、その次の「それらを十分に考慮しながら」というところまでが追記をいただいております。

その次の行になりますが、「学習した不適切な認知や行動パターンの理解」というところから「総合的にアセスメントしていく」までの追記をいただいているところがございます。

7. 背景情報の収集の内容に関して

情報の把握は、「関わりながらの行動観察」による子どもの全体像の把握があり、そうした状態像に至った背景を理解するための情報として、家族の状況、子どもと家族の生育歴や生活歴、身体的成長の状況、医学的所見などの情報が必須となります。関わりながらの行動観察は、一時保護を担う支援者にとって、高めていくべき重要な専門性となります。

増沢構成員の御意見については以上でございます。

続きまして、山本構成員の御意見の御紹介になります。

○西澤座長代理 ちょっといいですか。

今ので10分かかっているのです。ポイントの修文だけでいいのではないですか。思いはみんな同じようなものを持っていて、それをどうやって文章に落とし込むかで苦労しているので、修文の箇所かポイントだけ紹介してもらったほうがいいと思います。

○宮腰虐待防止対策推進室長 申し訳ありません。

そうしましたら、山本構成員の御意見は134ページになります。

山本構成員からは、具体的な修文をいただいているわけではございません。

まず、最初に「1. ガイドラインの検討をWGで行うことについて」で、そもそもこのワーキングで行うことは適切ではないのではないかという形で御意見をいただいております。ガイドラインの検討を行う場には、現時点で一時保護所の業務・運営に当たっているが、数年以内に一時保護所の業務にかかわったことのある複数の地域から現場の職員、経験者の参画が必須ではないかという御指摘をいただいております。

「2. 検討のための作業手順について」ということで、まず、一時保護所のあり方・業務の検討を行うのであれば、一時保護所の最低基準の見直しをすべきではないか。また、実態調査に基づく具体的なデータに基づいて、各地、各所の課題を整理して、その優先順位、具体的な作業工程を検討できる状況を用意・提供することが前提ではないかという御指摘をいただいております。

「3. 実態把握の必要性」も、先ほど申し上げたような実態把握をきちんとすべきではないかということをお意見としていただいております。

山本構成員の御意見の御紹介は以上でございます。

○山縣座長 ありがとうございます。

では、お二方の意見も頭に置いていただいて、これからの意見交換に入ります。

もう一つありましたね。ごめんなさい。

○宮腰虐待防止対策推進室長 時間をとって恐縮なのですが、前回、座長より事務局において現場の意見を聞いてみるよという御指示をいただきましたので、全国児童相談所長会に御協力をいただきまして、調査をしていただきました。その調査結果をまとめたものが、お手元にあります資料の「全国児童相談所長会意見書」としてございます。

○奥山構成員 前回の座長の質問の「現場」というのは、ケアする側だけの現場でしょうか。それとも、子どもの声も含めての現場でしょうか。

○山縣座長 とりあえずは、期間的なこともあって、ケアをする仕組みというか、そちらを中心に聞いていただいたらどうかというイメージでした。子どもの声まで聞くには、誰がどう聞くかを丁寧にしないと、場合によっては子ども自身が混乱する可能性もある。

○奥山構成員 ただ、すごく片手落ちな感じがしました。

○宮腰虐待防止対策推進室長 そうしましたら、簡単に御紹介させていただきます。

まず『一時保護ガイドライン素案』に関する意見書」ということで、ワーキングにおいて構成員から児童相談所の実態を聞きたいとの意見があったということですが「本来であれば、日々、子どもと向き合っている全国の児童相談所の職員と意見交換をしていただきたい」というお話がございました。「子どもの権利保障を重視して、ガイドラインを策定することに異論はないところですが、今回のワーキングを含めたビジョンに関連した会議が、現場の実態把握を経ずに、スケジュールありきで議論が進んでいる印象を受けます」「今回の意見の中には児童相談所長の懸念や憂慮の声が多く上がっています。こうした現場の意見一つ一つを十分受け止めていただき、丁寧な議論と検討をもって、ガイドラインの作成をお願いいたします」ということでございます。

次のページをおめくりいただきまして、「1 一時保護を行う環境について」の「(1) 閉鎖的環境と開放的環境について」ということです。

開放的環境を整備することで、子どもの権利保障を推進するという考え方は理解しますが、子どもの安全と安心を確保し、適切な支援を行うためには、閉鎖的環境における保護が必要との意見が多くありました。

閉鎖的環境を子どもの権利制限として一律に否定的に捉えるのではなく、丁寧なアセスメントやケアを行うために必要な環境であることをご理解いただきますようお願いいたします。

一方、開放的環境における外出の自由や通学の保障は、無断外出や逸脱行為、親の連れ戻しなど子どもの安全・安心を脅かすリスクが拡大するとともに、結果として内省や気持ちの整理にも影響を与えることがあります。

一時保護の環境は子どもの個々の状況を踏まえて選択するものとして、並列的に捉えるべきです。

こうしたことを踏まえて、全国の一時保護所の整備に関する予算といったものを配慮いただきたいということでございます。

次のページをごらんいただきまして「2 閉鎖的環境における緊急保護の保護期間を具体的に定める必要性について」でございます。こちらは、ワーキングで議論になってございましたので、個別にこうした項目を聞いていただきました。

ガイドラインに「保護期間を明示すべきではない」という意見が大半を占めました。その下に数字が出てございますが、「保護期間を明示すべき」が13カ所、「保護期間を明示すべきでない」が75カ所、「その他」が19カ所ということになってございます。

その理由として「個々のケースの状況により保護期間は大きく異なるため、一律に定めることはできない」「時間的制約が優先されて子どもの安全に焦点を置いた対応が困難になる」というもの。

『保護期間を明示すべき』を選んだ意見では、目安として示すべきとの意見や例外的対応・弾力的運用が必要との意見が多くを占めました。

「一時保護期間を最小限にすることに異論はありませんが、そもそも様々な背景を抱え

ている子ども達の保護期間や保護環境を一律に論じることはできません」という御意見でございます。

そのほか、ガイドライン全般について、必要な人員配置、財源の裏づけがなければ、こうしたことを実現することは難しいといったような御意見をいただいております。

私からの紹介は以上でございます。

○山縣座長 ありがとうございます。

本日御出席の構成員の方からもたくさんの御意見をいただいております、それが冊子になっております。そのことも含めて、構成員は当然、重ねて御意見をいただいておりますので、残った時間で自由に議論をしていきたいと思っております。

奥山構成員、どうぞ。

○奥山構成員 昨日の夜に来て、とても全部を読み込む余裕はなかったのですが、児童相談所からの意見をざっと見せていただきました。かなり誤解されていると思っております。

まず、閉鎖的期間を決めるのではなくて、一定の期間を定め、それ以上必要だと思っただらきちんと議論をしましょうということですね。例えば、絶対に1週間以上はだめと言っているのではなくて、1週間なら1週間に1度は少なくともこの子は閉鎖的な環境でなければいけないのかどうかをみんなで考えて、根拠をちゃんとしましょうということですね。そこが全くひどい形で伝わっているのは、もとの素案がよくないからだと思います。もとの素案できちんとそういうところが書かれていないので、そういう形になるのだと思います。

当然、子どもによって閉鎖的空間が必要な期間は違うのです。だから、最低このぐらいになったら、もう一度、本当に必要かどうかを議論しましょう。その期間の目安がないと危ないのです。これを見ていると「やっぱり」と思いました。この意見の中に、短期間を2カ月と考えている人もいます。だから、ここの短期間だけでは、2カ月が短期間と考えてしまい、程度がわからなくなるのです。

だから、例えば、おおむね1週間をめどに必ず見直して、保護の必要性を検討するなどということは最低限入れなければ、だらだらと行ってしまうのが現状ではないかと思っております。

それから、先ほど、私が言ったのは、ケアをされている方々と子どもたちの意見はかなり違うと思っております。私も子どもたちからの意見を聞いてみると、相当大変だ、あそこにはもう二度と行きたくないという子どもたちが結構いる。私が働いているところがそういう地域なのかもしれません。だけれども、多分、そういう保護所があるのが事実で、そうでないところとの差が大きいのはそのとおりだと思います。だから、そういう意味でも、今、ちゃんとできているところはそれでいいと思うのですが、権利侵害があるからこそ、そこを正すようなことをきちんとこのガイドラインに入れていかなければならないと考えるべきではないかと思っております。

ですから、期間というのは、その期間を最初に決めて、その間は出てはいけな

くて、少なくとも1週間に1度は見直しなさい。それだけはきちんと書き込んだほうがいいのではないかと考えています。

今、期間のことだけ先に言いましたが、もう一つだけ。私はこれの御意見をくださいというものをいただいたときに、手帳を見ても予定が詰まっていた、その後に時間をとることは絶対に私は無理だと思って、その日のうちに1～2時間で意見を出したので、すごく誤字があるのです。6ページの1、2、3、4とあるところの「開放」が違っているのと、4番の「自傷」の後は「他を害する」なのですけれども、これが「互いの」になってしまったので、ここの誤字だけ訂正させていただきます。

○山縣座長 笹川構成員、どうぞ。

○笹川構成員 前回の最後に、児童相談所長会という組織があって、そこから意見を聞いてほしいと事務局へ、それから座長にお願いしました。

今、奥山先生の話は、基本は何かというと、どれだけ丁寧にしなければいけないか、あなたたちはわかっているのかというメッセージであると受け取りました。というのは、ずるずる一時保護を行っているところもある、ちゃんとしているところもある、それはわかっている。でも、そこがばらばらであってはいけないのではないかと。一人一人の子どもを丁寧にしなさいというメッセージで、そのために期間を決める。それがその趣旨なのだということになってくると、例えば、定期的、先ほど先生は1週間とおっしゃいましたが、1週間ごと、または10日ごとに保護の必要性を再検討し、必要最小限の期間を行うべきであるというのが、誤解を招かない表現だと思います。まだ子どもたちの意見を聞いていないというのは、それは保護する側と保護される側ということが必要かと思います。

ただ、聞くという部分が、先ほどおっしゃいましたように、もう二度と行きたくないという保護所と、戻りたいという子もいるのです。ご飯を食べさせてもらって、先生が話を聞いてくれてよかったと。聞く子どもによっても違いますし、聞く時期でも違います。そのときは混乱しているかもしれないけれども、振り返って、施設に行っても半年後に、あのときにあのようなことで話してもらって、嫌だったけれどもよかったということもあります。そのように子どもは揺れ動くものである。だからこそ、しっかりと我々相談所職員がかかわっていくべきである。それを定期的きちんと必要性を検討するのはもっともで、そのような形のガイドラインの表記にしていきたい。

身近に接していますと、子どもがいらいらして、しんどい思いをして、学校に行きたい、修学旅行などの特別行事に参加したいという思いを、職員は肌で感じるのです。28条が決まったら、またその方針が出たら、いかに地域のほうに、里親への委託、施設への委託というような、苦勞するのは我々の仕事ですから当たり前ですがけれども、そこでその学校に通わせることを苦勞しながらやっている児童相談所も非常に多いことを理解していただきたいと同時に、先ほど言った、丁寧にいかかわっていく、それは当たり前のことです。だから、その期間をしっかりと定期的に継続の必要性について議論し、というような文言が必要かと思います。先生、そういうことですよ。

○奥山構成員 多分、本当はこれに司法などがかわるのであれば、本来、司法が何日と決めて、そこが来たときにもっと延ばさなければならなかったら、それに必要な手続きは、司法なども含めた議論が必要なのでしょうけれども、今の段階では、少なくとも1週間たつたらば、本当にこの先も、この子にはいらいらしているのに、あとどのぐらい閉鎖空間が必要なのだろうというところをきちんと議論しなければいけないという書き方でも私はいいかなと、最低限それは入れてほしいと思います。

○笹川構成員 ありがとうございます。

○山縣座長 影山構成員、どうぞ。

○影山構成員 今、閉鎖的環境の話が出ているので、お話をさせていただきますけれども、まず、前々から言っていますが児童相談所の一時保護は全国でとにかく規模が違い過ぎる。28年度の行政報告例が先日出ましたけれども、一番多いところは年間2,900人を保護して、一番少ない自治体は92人です。

また、平均の保護日数についても、一番多いところは54日を超えて一番少ないところは8日間ということで、全国的にこれだけ差がある。そういう中で、そもそも一律にこの辺が語れるのかというところは非常に疑問に思っているところです。

非常に厳しい保護所ということで、よく例を挙げられることがありますけれども、実際に東京の保護所において、後で時間がたったときに子どものほうから、自分はあそこについてよかったのだ、あの時期にあそこに行ったことが今の自分にとってはプラスになっている。そのときは嫌だ、厳しいと言った子どもたちも、時間がたったところで、自分にとってはあの時期が必要だったという話をしている子どもがいるのは事実です。

その辺のところをお話しさせていただいた上で、閉鎖的環境の期間についてでございますけれども、まず、基本的に期間を明示することは適当ではないだろうと思っています。

それから、定期的にチェックをしていく。例えば、今、お話があったように、1週間に1回チェックを行うということですが、例えば東京のとある児童相談所は、現在40何人を保護しています。その40何人の保護について、毎週1回、本当に必要性について丁寧にチェックができるのかということになると、これは現実的ではない。機械的にチェックしていくということであればできるでしょうが。子どもの非行の話などはいろいろしてきましたのでもうしませんけれども、虐待に特化しても、短期間の中で本当に必要な調査ができるとは思えない。私たちは子どもを保護した中で、子どもの様子はきちんと観察しなければいけない、子どもからも話を聞かなければいけない。

一方、保護者からも話を聞かなければいけない。保護者が素直に面接に応じるわけでは決してないわけです。保護者と面接するためにどれだけの時間をかけて、どれだけのアプローチをしているか。そういう中でも家庭訪問もしなければならぬ。保護者と言っても仮に父母がいれば、片方だけとの面接ではだめで、父母同時に面接することも必要だし、時には父親、母親と別々にも面接しなければいけない。こういったことが常にある中で、具体的に短い期間を明示するのは現実的ではない。ケースによってさまざまであり、その

中で本当に子どもを守るために保護が必要だというところで「必要最小限」と書かれているので、私はそれで結構だろうと考えます。

○山縣座長 新しい方で、藤林構成員、安部構成員、奥山構成員の順でお願いします。

○藤林構成員 ちなみに福岡市の児童相談所では、毎週1回、一時保護中の子どもと委託保護中の子どもの見直しを私も含めて全員でやっています。

そういう児童相談所もあるということなのですけれども、この全児相の意見書を見ましても、奥山先生が言ったように、閉鎖的環境のことをここでしっかり取り上げる意味が十分伝わっていないと思っています。全児相の意見書の2ページに「閉鎖的環境を子どもの権利制限として一律に否定的に捉えるのではなく」という1文があります。新しい社会的養育ビジョンには、そのように書いていないと思うのですけれども、そのように読み取ってしまう「素案」になっているのであれば、書きぶりを変えることが重要なのかなと思っています。閉鎖的環境は私も必要と思っていますし、1週間、1カ月、2カ月、閉鎖的環境で過ごしている子どもさんも年に何人もいるのは事実です。それを否定的に捉えているのではなくて、子どものニーズに応じて閉鎖的環境を使ったり、開放的環境を使っていくことが重要である。必要のない子どもまで閉鎖的環境に置いていることが問題であることは先ほど申し上げました。

ただし、閉鎖的環境が子どもの権利制限であることは事実ですから、このことをどのように権利保障していくのかという視点で捉えていくべきではないかと思います。

私の提出資料の122ページを見ていただきたいのですが、これは「児童相談所運営指針」で、皆さんも既に読んでいらっしゃると思うのですが、ここに「(1) 行動自由の制限」というところに、「入所した子どもを自由な環境の中で落ち着かせるため」と書いていますから、基本的には自由な環境なのです。「無断外出が頻繁である等の理由により例外的に」と書いてありますから例外的なのです。それで、「できるだけ短期間」と書いてあるので短期間なのです。

この運営指針は、いつも「(4) その他」のところに、24年通知と25年通知があるわけなので、多分この考え方の発端は昭和25年の通知文がずっと生きているわけなのです。

109ページの25年通知を見ていただきますと、今の運営指針と同じことが書かれていて、「強制力を行使することは極めて例外的な場合に限られるべきであって、本来は、児童に自由な環境を与え」と書いているわけですから、本来は開放的な環境なのです。「やむを得ず強制力を用いる場合」となるので、やはり「やむを得ず」なのです。「強制力の行使は能う限り短期間にとどめ速やかに開放的な保護に移行させるよう絶えず努力すること」と、昭和25年の文章はしっかり書いてあるわけなのです。

110ページの(2)を見ていただきますと、要するに、繰り返し逃走するような事情のために「逃走を防止することが出来ないと認められるような場合」には、25年当時ですが、「窓に格子を用い、扉に鍵をかけることの出来る特別な一時保護室に於いて」と書いています。これは、25年当時の文章の「一時保護室」というのは、今の一時保護所と読み替え

て、(イ)から(ホ)においてもこれは個室ではなくて一時保護所と考えていいと思います。

要するに、昭和25年から綿々として、「短期間」と書かれているわけですがけれども、実際は短期間ではない。何を短期間かとする、普通、短期間というのは1週間とか2週間で、1カ月は短期間とは言わない。しかし、実際は、1カ月や2カ月はやっているわけなので、短期間はどれくらいの期間のことかを明確にするべきです。短期間とは何かを数字であらわさなければ、みんな守らないのではないか。目安が必要なのです。

私が言いたいのは、短期間を超えてはいけないということではなくて、短期間を超える場合には、きちんとした手続の保障をしましょう、短期間を超えて1カ月や2カ月になる時は手続をちゃんと踏みましょう。その場合に、子どもにちゃんと説明しましょう、子どもに対しては、それが不平である場合には、不服に対する手続保障もちゃんと子どもには提供しましょう。子ども自身が児童相談所以外の第三者に、不服請求ができるようにしましょうということが今回の重要なところかなと思っています。

以上です。

○山縣座長 安部構成員、どうぞ。

○安部構成員 議論があちこちに行っているようで申し訳ないのですが、私は10年ぐらい前に、一時保護所の研究を3年間続けたことがあって、その中で2年間にわたって、一時保護所の子どもにアンケートをとりました。10年たっているのですけれども、その意見は今でも有効だと思って、もしくは必要があれば提出してもいいと思いますけれども、その中で、子どもの満足度がすごく高い子どもと、すごく低い子どもと両極端あったのです。笹川先生が言われるように、確かに高い子もいるのですけれども、とても低い子どももいっぱいいるということです。傾向とすれば、最初の2週間ぐらいは満足度が高いのです。ただ、それは年齢が高くなるほど、満足度は低くなるということと、2週間を超えて長期になってくると満足度は下がってくる。1カ月を超えると随分下がるのです。

ということで、笹川先生も言われましたけれども、いつそれをとるかによっても違うというのは、長くなればなるほど子どもの満足度が下がることは明らかだろう。それは全国でとりましたので、規模の大きいところの分析まではしていませんけれども、そういう傾向がありました。

もう一つ、藤林先生も言われたところなのですけれども、厚生労働省が出している一時保護所の現状というところで、前回の資料にあったみたいですが、一時保護の期間です。平成15年は20日なのです。今は27年で29.6日ですから、平均そのものが上がってきている。多分、2週間を超えると子どもの満足度が下がることは、経験値として一時保護所の職員は知っているから、できるだけ2週間以内に出したいというのが一時保護所職員の多くの意見なのですけれども、現実的なケースワーク的なことで、虐待が増えてきて、親との関係が難しいということで延びている。それが29日になった。10年間で10日も一時保護期間が延びた理由かもしれないと思いました。

あと2つのことを言いたいのです。

一つは、先ほどの122ページ、藤林先生が示したところですが、(1)の1行目です。「一時保護中は、入所した子どもを自由な環境の中で落ち着かせるため」ということで、一時保護中は自由な空間であることが前提の話なのです。ところが、今、話しているのは、現状の一時保護そのものが行動制限しているから、それは閉鎖的環境なのだという発想です。だから、前提の意識が違うのかもしれないと思いました。

一時保護所そのものは行動の自由を制限しているものなのですが、何を言いたいかというと、次の話になるのですが、現状の一時保護所を自由な空間で、それとは違うところで閉鎖的なものをつくるのか、一時保護所そのものを閉鎖空間と認識するかという前提を確認しておかないと、議論が違ってくるのではないかと思います。

以上です。

○山縣座長 ありがとうございます。

では、その後に坂入構成員で。

○奥山構成員 まず、児童相談所の方々の御意見、先ほどの、児童相談所の職員は1週間に1度なんてそんな暇はないという御意見を聞いても、こうやりたいけれども、児相の意見としては、今の人員とか時間では無理なのだ、お金がないのだという意見がものすごく多いのです。その人がいないという問題、それから、今のでき上がってしまった保護所の構造がそんなのだという意見がものすごく多い。変えようとしていないのはよくわかるのですけれども、変えていかなければならない。例えば、私がいる地域の児童相談所は、人口120万ぐらいのところに1カ所の児童相談所しかなくて、働いている人の数も決して2.5の児童相談所分の人が配置されているわけではないのです。それ自体が国が出している指標から遠ざかっているわけです。

そういう現状をもとに、そんな暇はありませんという言い方は許されないと思います。きちんとやるだけのことを都道府県がやった上で、本当に大変なのです。だから、最低基準も変えましょう、もうちょっとお金を入れましょうということだと思ふのです。そこをきちんとやっていただくことは、本当に重要なことなのではないか。そのために子どもの権利を侵害していいですなどという意見はあり得ないと思います。

もう一つ。本当にきちんとした、専門性を持った一時保護をしなくてはいけない。一番子どもたちにとって大変なとき、そのときに、先ほど藤林先生がおっしゃったように、子どもたちが自分たちにどんな権利があるのかということが、まず入所時に教えられていなければならない。権利とは何かという権利教育がきちんとしていないといけない。

それから、もう一つは、あなたのような体験をしてしまった人たちは、こういう気持ちになることもある、自分が悪いと思うこともあるという心理教育は欠かせないものなのに、そこを全然書いていない。これは非常に大きな問題だと思います。

○山縣座長 坂入構成員のところ一旦、口を挟ませてください。

○坂入構成員 奥山先生のおっしゃっておられることは本当にそのとおりだと思います。

そういう意味では、現状のハード・ソフトの中でできることは何なのかということと、

中期的・長期的なところでお金を入れて、ソフト・ハードを備えていかなければいけないことの両方なのかと思います。現在のハード・ソフトの中でハードルをぼんと上げて、現実にはそのしわ寄せが職員であり、子どもに行くのかなと思います。

意見のほうを出させていただいておりますけれども、60ページ、61ページのほうをごらんください。

一時保護について議論になっているのですけれども、私は保護かアセスメントかと法律では書かれてはいるのですが、アセスメント自体は在宅でもできるわけですよ。保護という行為そのものがソーシャルワークの一環として行われるわけでありますので、保護かアセスメントかという議論はどうかと思います。保護はソーシャルワークの中では、心理ケアや家族支援、親子関係調整といったことを行うために保護しているわけです。保護の期間は、一時保護の期間を1週間ごとに見直すべきという話はありませんけれども、必要性についてはどこの保護所もいっぱい、だらだらだらだら長く保護していることは逆に少ないと思います。地域のほうからすると、もう帰したのですか、必要な調査は行われているのですが、ケースワークは行われているのですか、と思うような場合もございます。

そういう意味では、保護の期間が問題なのではなくて、ケースワークを行う人員であり、体制などが不十分なのだと思います。

そういう意味から、一時保護の期間がどうなのかというのは、ソーシャルワークがきちんと進行しているのかについてのチェックが必要なのだと思います。

図のほうで示させていただいているのですけれども、この一時保護期間の間というのは、一時保護がアセスメントだけではなくて、ここはソーシャルワークの全体性なのだ、全体の中での話なのだということをもとにまずきちんと確認する必要があると思います。一時保護と児童相談所のソーシャルワークは別々のものではなく、そこに保護されている子どものやりとり、親はこのように言っていたけれども、君はどう考える。そういったやりとりがあつての一時保護だと思います。これを物理的に離れた場所で行うことによって、子どもとの接触に時間がかかるようになってしまったり、結果として保護の期間が長くなってしまふようなことは本末転倒だと考えます。

以上です。

○山縣座長 ありがとうございます。

少し、議論を一点に絞ってやりたいのです。

それは何かというと、今、たくさん構成員から出ている、前回からずっと続いているのですが、一時保護の期間です。そのことについて、きっと同じ意見がずっと繰り返されていて、立場は基本的に変わっていない、それぞれの考え方は変わっていないという状況で、その落としどころといいますか、それを少し探してみたいというのが一点です。

もう一点は、これは2回前ぐらいのところでは私は確認したつもりだったのですけれども、私も若干誤解をしておまして、今回のビジョンの考え方あるいは社会的教育の新しいビジョンで共通していると理解したのは、現在の一時保護所のほとんどが閉鎖的空間である。

子どもが自由に外に出ることができないことそのものを閉鎖的空間と位置づけるという考え方になったと思います。閉鎖的空間の中にさらに強い閉鎖性を持っている空間がある。行動自由の制限に伴う上での個室的な要素のところがある。そういう２段階で閉鎖性があるというのが一時保護所の考え方だという形で、前のときに理解したのですけれども、そこはよろしいでしょうか。

私は、一時保護所そのものは、一部は開放的ではないかと思っていたのです。

○奥山構成員 いや、そうではないと思います。機能として考えたのであって、ビジョンの中の考え方は、一時保護機能として、その機能を果たすためにこういう空間が必要だけれども、そういう空間が権利制限に当たるときはこうだと言っているのもであって、今の一時保護所が全て閉鎖空間であるという認識を全員でしたわけでは全くありません。

○山縣座長 全員ではない。では、そういう意見があったということで、それははっきりさせておいたほうがいいのではないか。人によっては、この書きぶりを読んだときに、一時保護所自体が閉鎖的空間であると読み込んでいる人がいることは間違いない。それを今の一時保護所においても開放的な生活ができる部分があるというところはきちり示したほうがいい。ただ、そうするかどうかは皆さん方の意見になります。

この２件を先にある程度考えておかないと、またずっと同じ議論を続けることになると思うのです。

○西澤座長代理 その前にちょっとだけいいですか。

○山縣座長 どうぞ。

○西澤座長代理 私は基本的な考え方というのは、今の話を聞いていて、私は皆さんと違う気がしています。というのは、子どもを閉鎖空間に入れるということは、基本的に子どもの権利制限になることは間違いないわけですね。これは、子どもの権利条約でも何度も言っているように、司法が関与しないとできないわけですね。でも、日本はいろいろな事情から司法は関与しないと決めたのだったら、権利制限はできないのが当然の前提になると思うのです。本当に権利制限をしたいのだったら、司法関与をちゃんとやりましょう。最高裁や法務省が幾ら文句を言っても、それをやらないと無理ですとやっていかないと、私たちは基本的には権利制限ができないのです。そうだと私は認識してこの会議に臨んできたので、その考え方が間違っているのかについては、また御指摘いただければと思っています。

開放でどれだけできるのかについて、この前のJaSPCANの学会でも、某埼玉の施設で一時保護委託を受けるための６人の定員のグループホームをつくって、当然開放だし、そこには手厚いケアがあるし、みんなが楽しく過ごしているというのが明確に表現されている。だから、これは奥山先生が質問したかと思うのですけれども、そのときの企画者のほうに非常に経験豊かな一時保護にも関連されたソーシャルワーカーですけれども、年間でどれぐらい閉鎖が必要なのかといたら、10%ぐらいという答えだったのです。地域によると思うのですけれども、10%の閉鎖が必要な子どもたちのことを考えるのであって、その子

たちがいるからといって90%の子どもたちを犠牲にしているのかというのはあると思います。

さっき、アセスメントは在宅でもできるとおっしゃったのですけれども、できるケースもあると思うのですが、子どもが守られないと、ちゃんと子どものほうから何が起きているとも言えない。安心感がベースでアセスメントがある部分もあるので、全ての子どもが在宅でアセスメントが可能だとは私は考えていないということと、藤林先生が言われた、25年通知のころは、たしか私の知るところではいわゆる戦災浮浪児ですよね。いわゆる刈り込みと言って、強制収容した子どもたちが逃げ出して、またその子を保護するというので、その当時の資料を見ると、児童相談所の機能がとにかく戦災孤児対策に大わらわなので、閉じ込めておこうという発想になった経過があると思います。だから、時代背景が今とかなり違うのです。

だから、私たちは本当にどれぐらいの子どもが親から守るために閉鎖しなければいけないのか。これはできないということに我々は国として同意したわけですから、子どもが逃げ出すから閉鎖しなければいけないというのは論外だと思うのです。

だから、どれだけの子どもを親の強制引き取りから守らなければいけないのかというところをしっかりとベースにしながら、例外的な閉鎖、それこそ本当に子どもを守るための閉鎖なのです。子どもが逃げ出すとか、そういうものに対しては閉鎖できないわけですから。そう私は思っています。

これも今までのとおり、現実がこうだからその方向に整えましょうというのは、絶対あってはならない論外で、これまで現実がこうだったのは私たちがサボってきたからで、子どもたちに非常に不利益を押しつけてきたのだということなので、それはちゃんと調整して、自分たちの態度を改めるべきだと思います。

○山縣座長 では、影山構成員と鈴木構成員だったと思います。

○影山構成員 今のというか、先ほどの座長の話も含めてなのですけれども、この閉鎖的環境で、今回のガイドライン素案に書かれている「一定の建物において、外部との自由な出入りを制限する一時保護所の環境をいう」。基本的にここの「外部との自由な出入り」についての制限は、現状としては多分どこの一時保護所でもやっています。これは必要だと思うのです。自由にどうぞ出ていってください、どうぞ入ってきてくださいということはありません。

一時保護自体が権利制限、権利条約の関係でどうなのだという議論は当然あるとは思いますが、現状において、一時保護については2カ月ということがきちんと児童福祉法上も記載されているわけですよね。そういった中で、それをあえて閉鎖的環境なのだ、だからだめなのだというのはどうなのかと思いますけれども、その辺の整理はいかがなのでしょう。

○山縣座長 先に鈴木構成員の意見を。こう行きます。

○鈴木構成員 今さら意見というのも申し訳ないのですけれども、資料のほうで102ページ

から、夜間に冊子をいただいたので、説明だけ加えさせていただきます。

5点ありますけれども、1点目にガイドラインの構成ということで少し出しましたが、時期的には恐らく難しいだろうということで「一時保護のガイドライン」と「一時保護所（一時保護委託）に関するガイドライン」は、私の感想ですけれども、同じことを言っているのだろうと思うのですが、併存しているという思いがあります。したがって、一時保護における子どもの権利保障が主軸であるとすれば、「一時保護に関するガイドライン」をまずきっちり前提としては立てるべきだろうと思っています。その上で、一時保護所というところは、という構成立てのほうがいいと感じたということです。

2点目ですけれども、これは単に語句の問題なのかもしれないのですが「権利擁護」と「権利保障」という言葉があって、使い分けているのかと思ったのですけれども、使い分けがよくわからなかったのも、もしわかれば教えていただきたいと思っています。

3点目は、物品がどうのとかいう、手続論的なところが非常に多かったのも、大切なことだとは思いますが、事務的な部分もある程度削除してもいいように感じました。

4点目ですけれども、一時保護や一時保護委託の責任の所在というところなのですが、拝見させていただいた先生方の意見の中や、全国児相長会の意見書の中でも散見されたのですけれども、いわゆる法的な部分では簡単なことかもしれないのですが、法33条の2の第2項において、一時保護を行った場合に児童の監護権に基づく福祉的な措置は、物品の管理なども含めて児相長はできるとは法律に規定されているのですけれども、今回はそういう点ではなくて、一時保護をされた子どもが、例えば第三者とか里親宅であるとか施設といったところでけがをさせたりとか、細かい話かもしれませんが、損害を与えた場合に、誰がどのような責任をとるのかは、この場合は損害賠償責任と言うのかもしれないのですけれども、そういうものは誰が負うのかが見えていて疑問で、これが決まっているのだしたら教えていただきたいし、決めていないのだしたら今後、そういった保護の可能性が広がっていくとすれば、決める必要があるとは思っています。

5点目は、先ほど来出ている一時保護の期間の問題なのですけれども、一応、今、影山構成員が言われたようなのですが、2カ月という今の法的な枠組みの中でやっているのが現実ですし、だからといって2カ月全てを使おうと思っはやっていないと思います。これとは別に、地方の場合、多くは一時保護所ということになると思うのですけれども、一時保護を行うことで安全の確保をする。安全の確保が必要な期間はどれだけかというのはまた別の要素が加味されていると思うので、一律にというのはなかなか決めづらいのかなというところでは。

ただ、緊急一時保護での集中的なアセスメント、短期間でのアセスメントというのは当然、必要だと思っいて、先ほど奥山先生が言われたように、それをある一定の期間を決めて、繰り返し検討していくこと。それが是なのか非なのかというのは当然、必要かと思っいます。

ただ、そのときに必要な一時保護所の集中的なアセスメントを行えるだけの診断機能が

現状で有るのかというところを思うと、それは児童相談所が行うというより、一時保護所の機能としてやれるようにして、それを児童相談所がフィードバックしてもらって一緒に検討するという拡充というか、そういうところをあわせての議論が必要なのかと思います。それがあって、一定の期間で回していけるかどうか検討を重ねて行くことが実現するのではないかと感じています。

長くなりましたが、以上の5点です。

○山縣座長 ありがとうございます。

では、手が挙がっていたのは安部構成員、山田構成員だったと思いますので、お願いします。

○安部構成員 先ほど来、行動制限、権利制限の話が出ているのですがけれども、児童自立支援施設は開放施設と言われていて、児童自立支援施設で、強制措置と言うのですがけれども、子どもの行動制限をしてというのには、裁判所の許可を得て、なおかつ年間60日ぐらいを制限されていて、なおかつそれがあるのは国立だけなのです。そういうことを考えると、児童自立支援施設というのは、子どもが無害で生きる場所として、子どもにむちゃしろと言っているわけではなくて、むちゃしないようにと言いながら、でも実質的には簡単に無害に生きる場所になっています。

一時保護所は、そういう児童自立支援施設よりもはるかに厳しい行動制限をかけているという自覚が必要なのだと思います。学校にも行けない、友達にも会えない、携帯も持てない、集団生活である。そういう子どもに対して権利制限をしているのだという自覚があったの議論だったらいいですし、それがなくはないと思うのですが、そういう自覚が、現状で仕方がないと思っているのか、現状でいいと思っているのかは随分違う気がします。

話を戻しますが、今の一時保護、それは一時保護であっても、一時保護所であっても行動制限をしている。それは子どものために必要な制限、親とも接触させないとか、アセスメントのために頻繁に面接があるので学校にも行かせないということがあったとしても、行動制限、権利制限はしているのだという自覚が必要なのだらうと思っています。

以上です。

○山縣座長 ありがとうございます。

では、山田構成員、どうぞ。

○山田構成員 司法関与の検討会に行った立場で、本日の資料には書かなかったですが、先ほど、西澤先生がおっしゃった、司法の関与については、このワーキンググループとはまた別ですがけれども、もう一回ちゃんと検討してほしいということです。

一時保護は、児童の権利条約の9条第1項で、親子は司法の関与なくして引き離されてはいけないことになっているわけで、引き離される場合には司法の関与が必要である。条約の書きぶりは後者のほうですけれども、第9条第1項に抵触していると言ってはいけないと司法介入の検討会で言われたのですが、日本は抵触していると思うのです。

ですので、そこのところもそうですし、今、安部構成員がおっしゃったとおり、言葉は

悪いですけれども、いわゆる戦後の浮浪児さんたちがたくさんいて、どうしてもその子たちの安全を確保しなければいけないということでできたのが一時保護所であったという歴史の中で、その翌年にできた児童相談所に強い権限として、司法介入なくとも権利制限できる、子どもを保護できるという枠組みをつくったのは、ものすごく例外的な措置としてつくったのだということになります。その例外が70年続いてしまったから何だか当たり前になってしまったのかもしれないですけれども、そこは本当にちゃんと押さえなければいけない点でして、一時保護は基本的に親子の関係を、親から子どもを引き離しているわけですから、その行為自体が権利侵害だということをもう一度、きちんと着目してほしいです。

今、自分なりにすごく崇高なことを言ったつもりなのですけれども、次にものすごく具体的な話をさせていただきたいのですが、閉鎖的空間は機能の問題だという観点で、機能の違いとして定義が今回、明文化されたのですけれども、現実には一時保護所という場所があるわけで、そうすると、一体どこを閉鎖的空間と言い、何を開放的空間と言っているのかという点において、現場の受けとめはさまざまなのではないかと思います。基本的に出ることが自由であって、これはそうだと思うのです。だけれども、防犯との関係がみんなごちゃごちゃになるのではないかと思います。

自分の家を考えると、出るときは内鍵をあけて勝手に出られるわけですがけれども、入るときには鍵がないと入れないわけではないですか。だけれども、一時保護所の入所児たちみんなに鍵を持たせるかといったら、それは非常に非合理的なので、入るときには何らかのセキュリティーがかかるはずですよ。一時保護所の入所児ではない人が犯罪目的で入ってきてしまうのはシャットアウトしなければいけないわけだから、どうしても入り口にはバリアがかかるわけで、入り口にかかっているバリアがあることが開放的環境に入るのか、入らないのかということあたりから、もう混乱のもとになっているのではないかと思います。そこをもうちょっと明確にしてあげると、例えば、私は幾つかの児相を視察させていただきましたけれども、横浜中央児相の一時保護所に入ったときも、入るときにピンポンして、内側からあけてもらえなければ入れないわけではないですか。出るときはあそこは内鍵をあければ出られるのでしたか。

○田崎構成員　こういう鍵をあけないと出られないです。

○山田構成員　手であけられるのですか。それとも、鍵がないといけないのですか。

○田崎構成員　鍵がないと出られません。

○山田構成員　だから、一体どの範囲を閉鎖的空間と言うのかがもうちょっと具体的でないと、みんな自分のところの一時保護所をイメージして、我が一時保護所は閉鎖的空間なのか、開放的空間なのか、そこからわからないみたいな議論になってしまっているのではないかと、このところをもっと整理してあげたほうがいいのではないかと、という提案です。

○山縣座長　それがさっきのところのつもりだったのですけれどもね。

では、田崎構成員、それから藤林構成員。

○田崎構成員 まず、期間を明示する、しないという話ですが、私は前は、虐待などによりトラウマを受けた子どもとか、親を怖がっている子どもなどの場合に、一時保護ガイドラインに期間を明示することで、読んだ人がその期間に引っ張られて、閉鎖的環境での保護が必要な子どもが無用に早く出されることがないかが心配だという意見を出しました。

ただ、そのときに申し上げたかもしれないですけども、児相は本当に今、通告が非常に増えて、職権保護も増えている中で、必要以上に期間が延びていることもあると思います。私は12年ほど前から児相に勤めていますが、最初に比べると、あまりに通告が増え、一時保護も増えている中で、1人のケースワーカーさんが子どもにかけられる時間が減って、もっと早く、アセスメントもしなければいけないのに、その期間は少しずつ長くなって、もっと早くすべきなのだと思うことがあります。ですから、期間を明示することもあったほうがいい気がします。

ただ、先ほどおっしゃったみたいに、1週間に1回というと、1週間に1回、どこでそれをやるのか。1週間に1回、援助方針会議で、例えば横浜市だったら、45人とか60人の一時保護児童の検討を全部行うとなると、形だけの検討になってしまわないかが心配です。横浜市児相では、1カ月に1回、援助方針会議の中で今保護しているお子さんの保護の期間などを検討しています。ただ、その検討の仕方も前に比べると、ものすごく時間がないので浅くなっている気がします。それと、一時保護所の会議で1カ月に1回、保護所職員が同じように検討しています。

なので、月に2回はやっている形なのです。ですから例えば、最初の1週間目には必ずやる。その後は2週間ごとぐらいに検討する感じだったら、十分な内容が検討できると思うのです。1週間に1度よりは、最初の1週間目にはやるけれども、その後は2週間ごとぐらいが現実的かと私は考えます。

また、横浜には、学校に通えたりする一時保護所が一つあります。そこは先ほど、山田先生からも言われましたけれども、出るときは職員さんに鍵をあけてもらわないと出られません。学校に行くとか、就職活動をするとか、そういう理由で出かける。帰ってくるときはピンポンと押して、「ただいま」などと言ってあけてもらう形になっています。

私は、開放の一時保護所は出るのも自由な一時保護所を指しているのかと聞いていて思っていて、そういうところもあってもいいのかなとも思いつつ、一時保護された子は、どんなにひどい虐待を受けていても、一部の子は本当に怖くて帰りたくないという子もいますが、鍵があいていたら家に帰ってしまいたいと出ていってしまう子もいると思うので、私は、出るのに鍵が必要だけれども、学校に行けたりとか、無用の制限がない形がいいのかなと考えます。

以上です。

○山縣座長 では、藤林構成員からどうぞ。

○藤林構成員 先ほどの山田先生の子どもの権利条約の件で一つ言っておきたいのは、親権者、保護者の意に反して保護する場合には9条なのですけれども、今、問題になってい

るのは、子どもの意に反して保護する点については、子どもの権利条約の37条だと思えますので、つけ加えておきます。

言いたいことは、閉鎖的環境とは何かという定義の問題で、事務局の素案を見ますと「一定の建物において、外部との自由な出入りを制限する」と書いてありますから、これでもいいと思うのですけれども、要するに、外部の人が出入りできるという意味ではなくて、子どもが自由に出入りできない環境を閉鎖的環境と言うので大体いいと思うのです。

福岡市の一時保護所は40人の定員でして、30人が閉鎖的環境です。カードキーがないと子どもは自由に出入りできません。一方、10人は出られる環境です。ただし、夜は施錠していますから出られませんけれども、昼間の9時から18時までは出られる環境です。ですから、これは開放的環境です。そういうところもあるわけです。

では、そこにいる子どもは勝手に出ていくのかというと、勝手に出ないでねと言っていますから、勝手に出ません。高校に行く子どもは高校に通っています。

自治体が設置する一時保護所の中には、このような開放的な一時保護所が多分、福岡市以外にもあるのではないかと思います。

もっと言うと、委託一時保護は基本的には開放的環境なので、里親家庭にいる子どもが出ないように鍵をかけているとは思えません。そう考えれば、定義は非常にシンプルな、子どもが自由に外に出られるところでいいのではないかと思います。

以上です。

○山縣座長 では笹川構成員、影山構成員で、相澤構成員です。

○笹川構成員 子どもが自由に外出するのは、各児童相談所、一時保護所の状況で違います。里親さんに委託すること、施設に委託することによって学校に通うようなこともできます。施設にはほかの子もいますので、鍵を閉めてその子だけ出たはいけないというわけには現実的にはいきません。そのようなことが私自身の捉える開放的環境です。

私のところの児童相談所は閉鎖的環境だと思います。勝手に子どもたちが外に出ていくことはできない。学校も行っていない。その期間を明示するというよりも、最初の議論がありましたように、継続する場合、先ほどのデータに基づいて、安部構成員が言われた、2週間たったら子どもはいらいらしてくるということが、実際のデータとして上がっているならば、2週間をめどにして、一時保護、閉鎖的環境において、継続性を必要とするかどうかは十分議論すべきであるということが、何日間しか置いていたらいけない。そんな問題ではなく、そのことが丁寧にされているか、子どもの権利が守られているかどうかということ。子どもが学校に行くことよりも、外に出てご飯が食べられなくて、寝るところがなくて、風呂も入れなくて着替えがなかったら、そちらのほうがよほど子どもにとっては生きていくための権利侵害が大きいと思います。だから、そのような期間明示ではなくて、またきちんと見直すことを、2週間に1回なり、何週間に1回ということを示していったらどうかと思いました。

ただ、そのことに関しては、先ほど言いましたように、安部構成員の2週間たったら子

どもはいらいらしてくるというデータがあることはすごく説得力があり、なるほどと思います。だから、経験値ではなくて、そういうデータに基づいたことをしていくことです。ガイドラインでも先ほど、非常に細かいところの部分と、どう子どもを守るのか、子どもの権利を尊重するのかのところは大きな差があります。ガイドラインとしては、子どもの権利条約をどう考えているのか、みんなわかっているのかというところにとどめておく。それで、見直すべきである細かいことについては、ガイドラインとは分けて作成していくべきかと思いました。

○山縣座長 ありがとうございます。

では、影山構成員、相澤構成員で、そこでもう一回挟ませてもらっていいですか。坂入構成員はその後です。

○影山構成員 いろいろと、横浜市やあるいは福岡市のお話も伺って、結局、全国の児童相談所の一時保護所があまりにも違い過ぎる。東京の保護所はある意味で、鍵の施錠をしていない。基本的には家庭と一緒に、中からは誰でも自由にロックはあけられる施錠です。

というのは、前もお話ししたけれども、実際にその鍵を奪うために、非行の子どもたちが職員を襲う事件、不幸な事件も全国的に起きているわけで、もう本当に最後に出ようとした時には出られる環境を設定しています。

そんなことも含めて、今回は全国の児童相談所が来ているわけではないので、そういう意味では、そこはきちんと、前々からお話しさせていただいているように、今の一時保護所はどうなっているのか、あるいは一時保護の現状はどうなっているのかというのを私はもう少し精査をした上で議論していく必要があるのだろうと思っています。

もう一つ、期間の問題で、私は1週間では無理だというか、とてもではないけれども40何人保護している保護所でどれだけできるかというのは、全国的にもあまりにも差があるのだという意味で言わせていただいたので、本当に年間90件程度保護している場合と、2,900人保護している自治体では、進行管理にしても何にしても全然違うわけです。

東京だって何もしていないかということそんなことはない。援助方針会議あるいはその前の判定会議等で常に進行管理をして、どれだけ置いておくのか。107%という、本当に100%を超えているような現状ですから、実際にはどれだけ早く帰そう、あるいは一時保護所から退所させようということによって常に進行管理をやっています。

また、現実には東京の保護所であっても学校に通ったり、場合によっては一時保護委託先を利用して通学させたりということはやっているんで、その辺はそれぞれの自治体が努力をしてやっているところも含めて、きちんと見ていった上で、本当に何が必要なのだというところを検討していかないと、頭の上だけで開放的環境、閉鎖的環境みたいところが先行している気がして、私は事実、現実には根差したところで変えていかないと、これが出たけれども誰もできませんよでは、何も意味がないわけですよ。きちんとガイドラインを使って、一時保護所あるいは一時保護を変えていっていただきたいとみんなが思っているから、これを提言していこうと言っているのです。そういう意味では、きちんと現実

を踏まえた上で、どのように変えていくのだ、どのようにあるべきなのだというところを私はきちんと議論していくべきだろうと考えます。

○山縣座長 ありがとうございます。

では、相澤構成員、どうぞ。

○相澤構成員 私は強制的措置をとる施設の施設長をやっておりましたけれども、強制的措置を使うというのは、子どもの最善の利益を優先して考慮した場合に、守る権利を優先することが子どもの最善の利益を優先して考慮することにつながるという判断に基づいている。したがって、「権利制限」という言葉を使っていいのかわかりませんが、守る権利を使うことが子どもの最善の利益なのだということなので、私は「権利制限」という言葉に違和感を覚えるところはあるのです。

閉鎖的な空間の中で子どもを守るときに、施設の中でそれが適切に運用されているのかどうかは、定期的いきちんと会議を開いて協議する。これは当たり前のことだと私は思います。その期間が例えば1週間、2週間の場合もあるでしょう。そういう期間設定も必要ですし、また閉鎖空間にいるときは、子どもの状態像をきちんと観察した上で、必要に応じて1週間もたたずに検討することはあるべき姿であって、当然のことです。

そういう細心の配慮をしながら、閉鎖的空間は使うべき場所だと考えておりますので、期間もきちんと定めながら、かつ必要に応じて、子どもの状態に応じて協議をすることが必要なのではないかと考えています。

以上です。

○山縣座長 ありがとうございます。

ここで一旦、口を挟ませてください。

笹川構成員が先ほど言われたような文章を一回、提案して議論してもらおうかと思っていたのですが、これは私がこうしてくださいということだけしておりますよね。皆さんの意見を聞いていて、かなり具体的に期間を明示したほうがいいのではないかという意見と、そこは非常に難しいのではないかという意見が今は両方あるという前提で、私はこういう形の案で検討し始めたかどうかと思ったのが、閉鎖的空間での生活については、原則2カ月の一時保護期間においても、継続の必要性については、「定期的」と書くか「必要に応じて」と書くかで今は迷っているところなのですけれども、検討すること、もしくは検討することが望ましいとやわらかくする。笹川構成員とほぼ同じような文章ですが、原則2カ月の一時保護期間の中でも定期的に見直せということだから、2カ月ではないです。2カ月は法律上の2カ月であって、その中で定期的に見直すときに、私の感覚でいうと、1回というのはあまり定期的とは言わないだろう。そうすると、1カ月よりも短目のところのイメージが出てくるというニュアンスです。今ある幾つかの意見は、1週間と2週間のところなんです。最初は1週間で、2回目は2週間でいいとか、もっと具体的に書けという意見が出ている、両方のところの要素を取り込んだイメージなのです。

それをベースに、もし意見がいただけるならばという部分と、どう見ても制御不能なの

で、発言が自由な部分とを含めながら、坂入構成員から奥山構成員にお願いします。

○坂入構成員 私が閉鎖的、開放的と考えた場合に、物理的な部分だけではないと思うのです。ガイドラインの6ページに「(2) 外出、通信、面会、行動等に関する制限」というものがあるのですけれども、幼児さんや小学校低学年のお子さんが自由に近くのコンビニに行って買い物をしたがるのか。行きたいのかもしれませんが、そのことよりも、お子さんが情報遮断された環境にあることのほうが私は問題なのだと思います。誰も知らないところにいきなり連れて来られて、誰とも接触できない。先ほどの自分の権利について知ることでもそうですけれども、そういったことを例えば弁護士さんから話を聞いて、それが理解できるのか。この通信、人との交流というところでは、子どもが親に自由に会うことはなかなかできないかもしれませんが、全然知らない弁護士さんに説明を受けるより、学校の先生に会いたいとか、保育園の先生に会いたいとか、お兄ちゃんに会いたいとか、そういった子どもが安心できる人や、あるいは自分がこれまでの人間関係の中で培ってきた人と会いたいとか、そういったことの交流や通信について、確実に担保していくことが、今、できることなのではないかと思います。

前にお話があったと思うのですけれども、スマホは持ち込めるのかというところで話があったと思います。私はスマホはSNSで出会い系を使ったりというお子さんもいらっしゃるのですが、なかなか難しいと思うのですけれども、今、子どもの当たり前の生活の中でスマホは入ってきますし、ゲームもあるわけです。その全てをオーケーというわけにはいかないと思うのですけれども、子どもが社会と通信したり、あるいは自分の置かれている状況を知るために、ネットを使うのは全て自由にやってくださいという話ではないのですけれども、子ども自身が自分の置かれている状況を知ったりするためには、通信、交流ができるようにすることが今、やらなければならないことの一つなのではないかと考えます。

○山縣座長 ありがとうございます。

では、奥山構成員、どうぞ。

○奥山構成員 先ほど来、現場がこうだからということをおっしゃっている方がかなり多いと思うのですけれども、等しく子どもには権利があることがまず大前提ですから、国内でこんなに違うこと自体が、つまり、ほぼ放置してきたこと自体が子どもに対して失礼だということではないかと思うのです。だからこそ、このガイドラインでなるべく一定のケアがきちんとできるようにしましょうということなのであって、差があるのだからこういうガイドラインを出せないというのでは、問題が逆だと私は思います。

このガイドラインでできるだけ一定のことができるようにしようというのが本来の目的だろうと思いますし、これから差が大きいという意味であまりにひどいということもあり、第三者評価も今回はやられることになって、不十分だとは思いますが、その基準をつくらなければならないわけで、その基準をつくる上でもきちんと何が必要なのかはこのガイドラインに書かれるべきだと思うのです。

私は、一定期間に定期的になどと言ったら、本当に何もしない気がします。どちらかと

いうと、きちんと最低1週間に1回とか、もしどうしても難しいならば、最初は2週間なら2週間、その後は逆に期間を短くしていくべきだと思います。最初はある程度必要だからということで期間が長かったとしても、それから延びるときには短くしていかないと、どんどん子どもはいらいらしてくることを考えれば、というか、いらいらしてくるからではなく、権利制限が大きくなっていくわけですから、だんだん短くなっていくぐらいでなければまずいだろうと思いますし、一番重要なことは、それをきちんとそのたびごとに子どもに説明することだろうと思います。子どもに、あなたがこんなに危ないから、守るために少し不自由な生活になるのだけれども、納得してねということを中心にきちんと子どもに説明していく。その部分が抜けると危険な気がしています。

ですので、そこをしっかりとっていくべきだろうと思います。もう一つは、確かに鍵があるかないかというよりも、自由に出入りができるかどうかなのだと思うのです。鍵がなくても、建物を出ていくことにものすごく強い罰が与えられる形になっていたら、これは自由な出入りとは言えないと思います。

○山縣座長 西澤座長代理、どうぞ。

○西澤座長代理 権利保障と権利擁護の違いという、誰もが無視したものですけれども、多分、福祉的に言うと、「権利保障」とは言わずに「権利擁護」と言う。それは、サイレントマイノリティーの問題です。だから、結局はアドボケートの問題とかなので「権利擁護」という言葉がある。

「権利保障」というのは、どちらかというと政治学的な、行政学的なもので、基本的な人権は国が保障するというスタンスで使われる言葉なので、この文脈であれば「権利擁護」のほうが合っているのかという非常にマイルドな話題でした。

いろいろ思っていたのですけれども、出ていけることが大事なのだとということと、どうぞどうぞ、出ていってくださいではなくて、例えば、精神病院の閉鎖病棟と開放病棟を見ても、開放病棟のところも出入口のところにはナースステーションがあって、みんなそこでかかわれるようにして、かかわりでできるだけ外に出さない方向に誘導してはいますが、閉鎖病棟も鍵はやめていこうみたいな方針も出ていると聞いたことがありますし、そういうことなのではないですか。子どもが出ていこうとしたら、それは説得してとどまってもらおうとか、そういうところに手をかけていく構造と、子どもの安全を守るためにといいながら、強制引き取りに対しては外から入れないというのは、別に閉鎖も開放も関係ないのかと思います。確かに、自分の家でも、どうぞどうぞ、自由に皆さん入ってくださいというのはないと思うので、そういう観点で閉鎖というものを整理することが必要なのかと思いました。

東京が2,900人の一時保護だからというのは、東京が特殊なのであって、東京を基準に全部考えるのではおかしくなっていないですか。だからこそ、23区特別区全部に児童相談所が配置できるように提案したら、東京都を中心とした所長会は反対するみたいな、自分たちはそれに反対しておいて、東京はこれだけ大変な状況にあるのだから、このようなこと

を決めてはいけないというのは、もう何が言いたいのかさっぱりわからないと思います。

現実に立脚する部分は当然必要だと思いますけれども、例えば、社会福祉では価値があって、基本的に社会正義の実現、権利擁護の2つが最大の価値とされているもので、現にそれは社会的正義が実現されていない、もしくは権利の侵害が起こっているとしたら、現実に立脚するのではなくて、それをちゃんと正すのが社会福祉の専門性だと思います。

○山縣座長 では、笹川構成員、どうぞ。

○笹川構成員 先ほど、座長のほうから具体的な提案があったと思います。それについて、繰り返しになりますが、一時保護期間を明示すべきではないと思います。閉鎖的空間での一時保護でも明示すべきではないと思います。

ただ、その必要性については、丁寧に保護する側が議論すべきであり、先ほど奥山構成員がおっしゃったけれども、議論するだけはいけない。子どもにどのようにして伝えるかが一番重要だということ。子ども自身に納得、説得、それがあなたのことを守ることになるのだということ、実際に子どもに説明することを強く求めていく。そういうガイドラインをつくる、期間については、先ほど、2週間という1つの例を出しましたが、いろいろな子があります。すぐ落ち着く子もいれば、全然落ち着かない、3週間たってようやく落ち着いてくれる子もいます。その辺については、実際はわかりませんが、できるだけ短い期間とか、そういう曖昧なものではなくて、目安は必要だと思います。

○西澤座長代理 1個だけ忘れていました。いいですか。

○山縣座長 どうぞ。

○西澤座長代理 一時保護の期間を2カ月にするのがどういう経過であらわれてきたのかが、私は今は思い出せないのですけれども、もともと一時保護の期間は法的には何も定めがなかったのです。でも、それが2カ月となったのは、多分、弁護士会か何かから学習権の侵害か何かを言われた経過の中で、これはまずいなということで2カ月で切ったはずなのです。

だとしたら、閉鎖処遇というのは、それよりももっときつい制限なので、そもそもが一時保護の期間には法的な規定があるのだから、それよりももっと強い権利制限である部分について明示することは、何ら矛盾しないというか、すべきだと私は思います。

○山縣座長 では、影山構成員、どうぞ。

○影山構成員 まず、はっきりさせておかなければいけないのは、別に東京に2,900件だったからどうこうと言っているのではなくて、大阪についても2,100件、愛知についても1,760件ということで、全国的にもとにかく差があるのだと言っているのです。

もう一つは、別に特別区の児相設置について、児相長会で反対をしたことは全くありませんので、そこは訂正させていただきます。

○西澤座長代理 いや、していましたよ。意見書が出ていましたよ。

○影山構成員 反対はしてありません。

○西澤座長代理 そうなのですか。

○影山構成員 はい。

○西澤座長代理 そう読めますけれどもね。

○山縣座長 そこはこの課題ではないので。

○影山構成員 それは言っておかないといけない、全然違う話です。

本来のもともとの話に戻しますけれども、先ほど座長が、定期的いきちんとチェックをしろとお話しされた。ここは全然異論はありません。

ただ、私のはっきりわからないのが、閉鎖的環境というものが、どの程度皆さんの中でイメージを共有できているのか。先ほど、外部との自由な通信を制限するとか、あるいは物理的なことも含めて自由に子どもが出ていく、出ていかない。その辺のところを全て含めて、とにかくだめと言うことが閉鎖的環境なのかどうか。

児童相談所の一時保護をしている中でも、出ていった子どもを連れ戻すとか、例えば、無断外出した子どもをもう一回連れ戻すとか。この連れ戻す根拠は何かといたら、ある意味で行動自由の制限として連れ戻してくるわけですね。一時保護していることが全て行動制限なわけではないので、その辺のところをどのように考えるかを整理しておかないと、この閉鎖的環境において、先ほど座長がおっしゃったような、定期的にチェックするところを、では、一時保護所にいる子どもを全部チェックするのか。それとも、その中である程度、何か制限をしている子どもをチェックするのか。

例えば、高校に保護所から通っている子どもは、高校に自由に通っているのだから、これは対象外だということになるのか。その辺のところは、この言葉だけだと多分、全国的に混乱をするだろうということで、ここのところはもうちょっと整理をする必要があるだろうと思います。

○山縣座長 今、先ほどの提案に対する影山構成員からの質問がありましたので、それを実は最初に言った、そことその2つは最低でもやっておきたいというのが、なかなかそこにたどり着いていない。一番最初に、できたらこの2つを中心に議論してくださいの2つ目が実はそこだったのです。閉鎖性とは一体何なのか。

坂入構成員が言われたことになるほどという部分が1つありまして、いわゆる空間とか、物理的な閉鎖と、精神的というか、情報なども含めた閉鎖と、物理的な部分でも出るほうと入るほうと、そういうところを実はもう一度整理したかったのですが、なかなかそこにたどり着いていないというところです。

藤林構成員、どうぞ。

○藤林構成員 定期的な見直しという考え方は私も賛成なのですが、「定期的」というのがここでは1カ月であり、ここでは1週間というのはまずいのではないか。子どもにどのように説明していくのかという場合に、例えば、今回はあなたは自由に出入りできない環境にいるけれども、不満があるかもしれないが、また1週間後、みんなでそれが本当に必要かどうかを話し合いますと言いたいわけですね。それが「定期的に」というのでは、子どもにとって納得感がいかないわけなのです。そこは1週間とか2週間程度の目安

をガイドラインに示しておく。あくまでこれはガイドラインですから、自治体によってはそれを4週間にするところもあるかもしれませんが、最低限、定期的な見直しの期間は明示する必要があるのではないかと思います。

もう一つは、では、それを子ども全員にするのかどうかも議論すべき課題です。しかし、少なくとも意に反して閉鎖的な環境にいる子ども、主には非行系の子どもになると思うのですけれども、この子どもたちには、私は毎週1回は定期的に見直して、子どもに説明していくことが必要であり、それに対して不服があれば、不服請求の申し立てという権利を保障していくのは当然ではないかと思います。

閉鎖的空間、例えば鑑別所においても、少年院においても、精神病院においても、閉鎖的環境において不服請求申し立て権はどこでも保障されているのに、一時保護所だけないのはおかしいわけなのです。

先ほど、坂入構成員は、弁護士が来ても、初めて会う人なので全然話にならない。それはそうだと思います。弁護士の方もちゃんと子どもの意見を聞くトレーニングを受けてほしいのですけれども、「あなたには弁護士と会って、自分の不服を伝える権利があります」ということを伝えることがとても重要な意味があると思います。

ちなみに、私の資料の123ページに、今年8月につくった、福岡市の「一時保護された子ども等の弁護士相談に関する処理要領」を参考に添付していますので、このような権利擁護、アドボケートを各児童相談所に配置されている弁護士と一緒にやっていくイメージとして、参考までに載せています。

以上です。

○山縣座長 安部構成員、どうぞ。

○安部構成員 ちょっと寄り道ですけれども、鑑別所は当然、一時保護所よりも強い行動制限をしているのですが、鑑別所のいいところは期限がはっきりしている。28日たったら必ず出られることで、そういう意味で鑑別所と一時保護所の違いもありませんでした。これは余談です。

見直しの話なのですけれども、このガイドラインそのものが「一時保護所」のガイドラインではなくて「一時保護」のガイドラインなのですが、一時保護というのは、親から離れたところで生活をする。それが委託であっても、一時保護所であっても、親から離れた状態であること、それから進行管理を考えると、当然、定期的な見直しは必要なのだろうと思います。

その上で、子どもに説明をしていく。それは、親が希望し、本人も納得していたとしても、親元に戻るなり、施設に行くなり。里親さんに行くなり、どうであったとしても、今、この状態はこうなっているという説明を定期的にしていくのが子どもにとって必要なことで、それを考えると、閉鎖空間か開放空間かにかかわらず、一時保護所か委託かにかかわらず、定期的に見直しをし、つまり、子どもの状態、家族の状態を含めて、引き続き一時保護が必要な状態なのかどうか。それを定期的に説明することを保障していくことが必要

で、子どもに説明していくことが一時保護した権限を持っている人の責任なのだろう。そういう意味で、私は2週間に1回見直しをし、そのことを子どもに伝えていくことを明確に書いたほうが良いと思いました。

もう一つなのですけれども、そもそも社会的養育ビジョンには、できるだけ子どもを開放的な空間で一時保護しましょう、行動制限を伴うような一時保護は最低限にしましょうと書かれていた気がするのですけれども、ガイドラインにそのことはあまり書かれていない気がするのです。ガイドラインだけを読むと、今までと変わらなくていいとどうしても読めてしまうので、今までの一時保護所は、法制度だったり予算制度だったりで仕方がなかった。でも、これからはこうやっていきましょうという方向性が全然見えてこなくて、今までのやり方でいいのだというふうにはしか見えない気がしました。

以上です。

○山縣座長 ありがとうございます。

では、田中構成員、どうぞ。

○田中構成員 さっきからお話の中で2～3つ、精神科の病院の話が出てきたので発言しておきます。

今、議論を伺っていると興味深い議論で、なかなか話として収れんしていかないのは、例えば、見直すといったときに、見直しのためのそれをどういう仕組みをやっていくかがイメージとして共有されていないのではないかと思います。

精神科の病院の場合はどうなっているかということ、多分、保護所とか福祉的なところでやるよりも、子どもに対して一番強い行動制限とか権利の制限がかかると思うので、それが一つのモデルになるかもしれないと思うのですけれども、病棟と別立てで行動制限の最小化の委員会をつくらなければいけないです。委員会そのものは月1回の開催なのですけれども、精神科そのものに入院することでも制限がかかりますし、その中でさらに隔離する、拘束するといふかなり強い制限がかかりますので、それが適正にされているかをその委員会でチェックしていく。ほとんど毎日のように、主治医は、今日もこの子に関しては行動制限が必要だということをカルテに書いていかなければいけないのです。

例えば、これは精神科の入院に関してなのですけれども、ある程度、具体的なところに踏み込んだ。では、どうやって見直すのか。その見直しをどう処遇に反映していくのかのやり方の提案が必要な気が少ししました。

○山縣座長 ありがとうございます。

では、坂入構成員、どうぞ。

○坂入構成員 見直しをするというのが、保護が継続的に必要なのかというよりは、ソーシャルワークがきちんとなされているのかというチェックだと思うのです。保護が必要かどうかの資料をつくるために、そこでまた児童福祉の時間がとられるのは本末転倒だと思いますし、保護を継続せざるを得ない、ソーシャルワークがきちんとなされているのかということについてサポートしていかなければならないし、そうでなければ、子どもはずっ

と閉鎖空間の中に置かれたままだと思います。

週に1回と考えるのだとしたら、今は児童相談所に必ず一時保護所を設置しなければならないとはなっていないかと思うのですけれども、遠隔地に一時保護所があったりする児童相談所もあるわけですよね。では、子どもに何回会いに行けるのか。子どもにとって自分のそばにいてくれる、相談に乗ってくれる人は一体誰なのだろうか。そういう意味では、児童福祉司が第一だと思いますし、児童福祉司がきちんと子どもに会って、現状はどうか、これからの見通しがどうか。そのことをきちんと定期的に説明していくことが必要なのではないかと思います。

○山縣座長 安部構成員、どうぞ。

○安部構成員 坂入さんの今の発言にちょっとだけなのですけれども、確かに、会議を定期的に開くことで仕事が増えるということはあるのですが、権利擁護はシステムというか、制度で保障していくことが必要なだろうと思うのです。だから、善意とかではなくて、制度的に保障していかないと、どうしてもずるずるになってしまう気がします。

もう一つは、先ほどの一時保護所の子どものお話なのですけれども、担当ケースワーカーはどれぐらい来てくれますかというのも聞いているのですが、毎日という人もいれば、会ったことがないという子もいるのです。全然来てくれないという子もいるので、例えば、2週間に1回検討するとなれば、子どもの意見を聞くでしようし、説明しにも行くでしよう。だから、そういう意味で子どもに会うことも、期限を切って見直す。そして、それを子どもに説明することを手続として保障することで、いろいろな権利が保障されていく。ソーシャルワークの質も保障されていくのではないかと思います。

○山縣座長 八木構成員、どうぞ。

○八木構成員 前回欠席したため議事録を見せていただいたのですが、ペーパーだけで見ると、期間を限定するみたいな形に読めていたのですけれども、そうではなくて、子どもたちの権利のために検討していくのだということがよくわかりました。一方で、実際に市町村から見ていて、地域にどういったことで帰すことになったかがなかなか見えにくい現実があることがあります。先ほどお話がありましたけれども、児童相談所の児童福祉司が、とにかく親と会うことがなかなかできない。親が会おうともしなくて、話し合いもしないという場合もあるし、会うことになっても、児童福祉司がケースをいっぱい持ち過ぎて、なかなか親と面接の調整ができなくて、親との丁寧な対話が十分にできない現状もあると思います。もちろん子どもの権利保障を踏まえて児童福祉司がやっていく必要があるのだろうと思うのですが、現実的に対応件数が多い中でどれだけできるのだろうかと思うのです。

ガイドラインでは、本当に大切なところを入れていかないといけないと思いますが、それらを保障できるような形にさせていただきたいと思うのです。例えば1カ所の一時保護所に50人いた場合に1人ずつ週1回可能なのかと考えると、児童福祉司がちゃんと面接に行ける人員の配置を整える、一時保護所で終わるのではなくてそこからまた地域に帰ってき

て生活するところも踏まえての体制のところまで考えていかなければと思います。

以上です。

○山縣座長 では、時間のこともあって最後にお二方、奥山構成員と藤林構成員、お願いします。

○奥山構成員 私は先ほどの藤林先生の、不服申し立ての権利をきちんとしておくというのは非常に重要だと思うのです。それは、坂入構成員がおっしゃっていたみたいに、今も八木さんもおっしゃっていましたが、とにかく福祉司さんが、子どもの親にも自分の都合で会えなくて、だからまた1週間延ばしますみたいな話をされても、子どもは納得できるはずがないわけです。要は、「親に会ったの?」「いや、私は忙しくて会えなかったの。だから1週間延ばしてね」はないでしょうと思うのです。そういうところで、きちんと子どもが不服申し立てをできる制度をきちんとしていくことが非常に重要なことだろうと思います。ただ、これが弁護士でなければいけないかというのも考えなければいけないところかとは思っています。

先ほど、田中先生がおっしゃったような委員会、それから、そこをきちんと毎回毎回、委員会で全部議論して期間を延ばすことができれば一番いいでしょうけれども、そんなことができないとすれば、例えば、1週間あるいは2週間、最初は2週間で、あとは1週間ずつかもしれませんが、最低でも2週間の後は絶対に1週間ずつは必要だと思うのですけれども、そこで議論したことがきちんと書かれていて、本当に子どもにとっていいことがなされていて、そのために本当に保護が必要なのだということが外部から見て納得できるかどうかを、後づけでもいいから検討することは最低限必要なのではないかと思います。

○山縣座長 わかりました。

○藤林構成員 この閉鎖的環境における保護の議論は、虐待ケースを念頭に話されている気がするのですが、一番せっぱ詰まっているのは非行相談または家庭内暴力で、子どもが意に反して連れてこられるケースが中心ではないかと思えます。

そうすると、前々回言いましたように、そういったケースは大体うちでは1割ぐらいなので、現在保護している子どもの中での10%と考えると、その子どもたちを毎週1回見直すことはそんなに大変なことではないと思います。

もう一点は、この素案の4ページのところに「ア 緊急保護の在り方」が4つ書いてありますけれども、これは前回から言っておりますが、3つ目の「子どもの行動が自己又は他人の生命、身体、財産に危害を及ぼし若しくはそのおそれがある場合」だけですと、拡大解釈して、無条件に連れてこられる。しかも子どもの意に反してです。ここはその上の2つ目と同じように、かつ「その子どもを家庭から一時引き離す必要がある場合」と、どうしても安全確保の意味を持っていないと、3番目と4番目が乱用されてしまうところもありますので、これも意見として言っておきたいと思えます。

以上です。

○山縣座長 では、まだ別の議案が残っておりますので、そちらをやらせていただいて、

残りはまた影山構成員に御意見をいただこうと思います。

次の資料2と資料3です。それについて事務局から説明をお願いしたいと思います。

○結城課長補佐 資料2と3についてまとめて簡単に説明いたします。

まず、資料2「都道府県推進計画の見直し事項」ですが、1つ目の「○中核市・特別区の児童相談所設置支援に関する事項」については、影山構成員から意見書が出ております。構成員提出資料の58ページになります。

内容としては、各自治体の意向や地域の実情、個別の協議状況などを踏まえ、最良を持った計画を立てるような項目とすべきといった趣旨でございまして、こういったことを踏まえた修正を行わせていただいております。

2つ目の「○都道府県（児童相談所）における人材確保・育成に関する事項」については、具体的な項目の一つとして、弁護士の配置時期を計画に記載していただく案としてございましたけれども、28年の児童福祉法改正では、弁護士以外の専門職の配置についても規定されてございますので、こういったことを踏まえると、もっと児相全体について記載したほうがよろしいのではないかという趣旨から、このような修正をさせていただいております。

資料3ですが、前回のワーキングの議論で、「家庭復帰プラン」という書き方をすることによって、基本的に全て家庭復帰させると読めるのではないかといった御指摘がございましたので、その辺は個別に判断することがわかるように記載を変更させていただいております。

以上でございます。

○山縣座長 ありがとうございます。

この資料2、3についての意見はありますか。どうぞ。

○奥山構成員 細かいところですが、資料3なのですが、資料3なのですが、「家庭復帰プラン」という名前をなくしたのはともかくとしても、「親子関係再構築支援等の状況等を踏まえ」というのは、その親子関係再構築支援がどうあったかですが、本来は結果としてどうなったかの判断が必要だと思います。親子関係再構築の結果として、本当に再構築できる状態なのかどうかという判断をすることが必要なので、支援の状況の判断ではなくて、結果の判断であることを明確にしたほうが良いと思います。

○山縣座長 ありがとうございます。

ほかは。藤林構成員、どうぞ。

○藤林構成員 突然この資料を見て、どうコメントしたらいいのかよくわからないのですが、弁護士の配置というのは、法改正の中でも一つの大きな目玉であり、29年法改正に伴う一時保護審査であるとか、28条の活用を考えると、大きな項目だと思うのです。そうすると、「児童相談所における弁護士の配置」という文言を消してしまうというのはちょっとどうかと思っております。せめて「弁護士等の配置」というふうに例示としては大きく取り上げたいと思います。【具体的な項目】の中の1つ目を消してしまうのもどうかな

という気がするのですが、少なくともこの〇の下のところの「弁護士の配置」は消さずにおいてほしいと思います。

○山縣座長 どうぞ。

○奥山構成員 追加すれば、推進計画なのに、何でいいかげんに「等」にしてしまうのか。「弁護士」「保健師」と全部書けばいいではないかと思うのですけれども、いかがでしょうか。

○西澤座長代理 あわせていいですか。

突然これを見たので、どう反応していいかわからないというのは、みんな面を食らっているのではないかと思うのですけれども、今の弁護士の配置については言われているとおりだと思うのですが、「中核市・特別区の児童相談所設置」に関することも、記述が後退していますよね。「設置に向けて」という文章を「設置に関して」とか、極めて後退した書き方に変更する。特別区は置くことができるのだけれども、中核市はたしか設置を支援する形ではないですか。

○奥山構成員 両方とも同じで、両方置けるのです。

○西澤座長代理 でも、附則に入っているわけでしょう。

○奥山構成員 附則には、5年以内に全ての中核市と特別区が持てるように支援をすることが規定されています。

○西澤座長代理 特別区は東京しかないから「全ての」と言わなくてもいいと思うけれども、そのように方向性としては積極的な部分があるのに、この記述が後退した理由を知りたいということです。

○山縣座長 今回の辺に関して、事務局は何かお答えはありますか。

○宮腰虐待防止対策推進室長 修正の趣旨としては、これまでの書きぶりで内容が分かりにくかった部分を、自治体のほうにおいても明確にわかりやすくするという趣旨と、前の記載では方法を限定して書いておりましたので、自治体が行う方法としてはいろいろな方法があると思いますので、そういったものも読めるようにという趣旨でやったものでして、御指摘のような意図はこちらとしては持っていないものです。

○西澤座長代理 だとしたら日本語がわかっていないということになると思います。「設置に向けて」と「設置に関して」は全然違いますよね。「市区合同の協議体の設置などの児童相談所設置に向けた」という部分をばさっと消してしまっていますよね。ここは具体的なものをより抽象的にしていませんか。

だから、もとの文章が何で、何を消して、何をどう修正されたのかがよくわからないので、私はこれは明らかに日本語としては後退していると思います。

○山縣座長 どうぞ。

○奥山構成員 先ほどお話ししたように、附則には、全ての中核市と特別区が持てるように国が支援することが5年以内と書かれているわけですよね。

○山本内閣官房内閣審議官 附則にどう書いてあるかということですがけれども、28年改正

法附則第3条で「政府は、この法律の施行後5年を目途として、中核市及び特別区が児童相談所を設置することができるよう、その設置に係る支援その他の必要な措置を講ずることとする」。政府が支援をするという書き方になっているのです。政府としてはこれらの自治体の全てが作りたいたいということであれば、きちんと応援しなければいけないことを書いたものです。

そういう解釈のもとに、この計画の項目の書き方についても、条文に則して書いたほうがよからうという修正をさせていただいております。

○奥山構成員 できるだけつくってくださいという話ですよ。つまり、ただただ手をこまねいて待っていて、やりたいと言うから、それだったら支援するというのではなくて、できるだけつくってくれるような支援をするということですよ。

○山本内閣官房内閣審議官 まず、都道府県において、きちんと管下の自治体の意向を確認してくださいということです。国としては、支援はできるだけ御希望に沿いたいと思っております。

一方で、きちんと条件を整えてもらわないと、つくれば良いというものではありません。そこを見ながら判断させていただくことになるかと思えます。

○坂入構成員 本日の一時保護の議論の中にもありましたけれども、一時保護の件数が東京都は非常に多く、それに係る職員についても非常に厳しい状況にあると伺っております。

国においては、こういった厳しい状況がある。ハード・ソフトを含めて、これから特別区の中に設置するという事は、こういった問題を解決していく一つの方策だと思えます。そういう意味では、ぜひ積極的な文言で、設置を促進することについて強調していただきたいと考えます。

○山縣座長 ありがとうございます。

もう予定の時間の12時になっていますけれども、先ほど影山構成員の手が挙がっていたので、今、笹川構成員とここのお二方をお願いします。どのパートでも結構です。

○影山構成員 時間がない中、ありがとうございます。

とにかく、閉鎖的環境における先ほどの進行管理、子どもからの意見表明も含めてですけれども、その部分で先ほど、藤林構成員のほうから、非行の子あるいは家庭内暴力の子だけであって、基本的にはそこが対象だということで、1割という言い方があったのですけれども、実際には虐待の子どもであっても、その時々で子どもの気持ちが動いて、保護のときには保護してほしい。家に帰りたくないということで来ても、実際に生活する中で家に帰りたくなったり、いろいろなことで気持ちが揺れることもある。あるいは、子どもが希望しなくても、本当に重い虐待であれば、児童相談所が何とか説得に説得を重ねて、半ば強引な形であっても、子どもを守るためには保護せざるを得ない。そうやって一時保護して、子どもたちを守っていくという現状があるので、1割という見方は若干いかななものかなと思えますので、虐待も含めてその辺のところはきちんと定期的に見直しをしていくことだろうということで発言させていただきました。

○山縣座長 ありがとうございます。

では、笹川構成員。これで最後にさせていただきます。

○笹川構成員 今までずっと議論してきたわけなのですけれども、ガイドラインはこのように頑張りましょうということだけではないと思うのです。我々が具体的に提案しているからには、例えば、一時保護所が児童養護施設に準じた設置・運営というものでいいのか。一時保護所独自の設置・運営基準をしっかりと定める。このことをこのワーキンググループの総意として、設置運営基準の策定を求めていくということを共通理解としたいと思います。そうでないと、言いつ放しであり、あとは皆さんが頑張るといって問題ではないと思います。一時保護所独自の設置・運営基準の策定ということについても、ワーキングのメンバーは非常にそれを求めているという共通の理解をしたいと思います。

座長、それでどうでしょうか。

○山縣座長 決して一時保護所とか一時保護そのものを軽視している人はいらっしやなくて、皆重要だと思っている。ただ、そのあり方について言っておられまして、今、笹川構成員が言われたような気持ちはきっと皆さんが共有できているのではないか、その方法についてそれぞれの考え方が違うというところではないかと思えます。

○西澤座長代理 さっきのあれですけれども、ビジョンのほうには、「政府」ではなくて「国は」となっているのです。「平成28年改正法附則において、国は施行後5年を目途に中核市及び特別区が児童相談所を設置することができるよう、必要な支援を行うことが求められている」となっているので、これは積極的に設置しようということで、ここには希望があるかどうかをまずベースにするというのはない。これはビジョンです。

○山本内閣官房内閣審議官 基本は法律に従って判断していくべきだと考えております。法律は「政府は」と書いてある。この「政府は」というのは「行政府は」という意味です。

○西澤座長代理 わかりました。

それはいいのですけれども、だから、法律にどう書いてあるかというのは法律の趣旨なので、あのときの議論の経過は、私が記憶しているのは、中核市は設置できるにもかかわらず、2カ所しか設置されていない。それがずっと今まで放置されてきたではないかと、なのであの文言が入ったのだと認識していますので、言葉がどう書いてあるかも大事ですけれども、それがどういうコンテキストで出てきたかというのは立法の趣旨ということになると思いますので、それも酌んでいただかないと、言葉がこうだからそれでというのはおかしいと思います。

○奥山構成員 そこに関してはちゃんと見ていただきたいと思うのです。国会の議論の経過なんかもきちんと見て、これは国会で言ったことは立法者の意思なので、そこが法律を定めるとき、法律を解釈するときに非常に重要になってくるので、そこはもう一回精査したほうがいいのではないかと思います。

○山縣座長 ありがとうございます。

既に予定の時間はオーバーしてしまいますけれども、特に一時保護のガイドラインについて

は3回、皆様方が直接集まって議論をし、なおかつ途中で多様な御意見をいただきました。本日も非常にたくさんの御意見をいただいております。

感覚としては、少し意見が調整できた部分より、正直まだ分かれたままの部分のほうが多いというのが実感です。このまま何度も繰り返しても、きっと同じ形でずるずる延ばすだけになってしまう可能性があり、現場に届くのが遅くなる可能性もあると思っています。強引に締めるわけではないのですけれども、2回ほど前のところでも確認しましたが、このガイドライン等については、最終の発出責任は国のほうにあるということで、そこに対して我々委員会が、できるだけ積極的に意見を言って、適切なものに修正していただくことになっているというのは確認したとおりです。

その段階で、並行した意見が非常にたくさんあるけれども、私の理解では、先ほどと一緒ですが、全ての意見が、子どもの利益を図るときの、子どもの利益を守るための手段のずれであって、子どもの権利、利益を軽視していいのだということはないのではないかと思います。これは現場とか児童相談所、自治体も含めてですけれども、若干性悪説的な要素で発言されている方もいらっしゃいましたが、基本的には我々はある程度、性善説に立たないと物事が進まない。疑い始めたら切りがない感じもします。

その辺で、今までの議論を事務局のほうできっちり切っていただいて、なおかつ本日の重要なポイントであるところの期間の問題と、閉鎖空間をどのように現段階で枠組みをつくっておくか。このあたりについて、少し案をつくっていただいて、それを構成員のほうに流していただく形で、その意見を集約したものについて、事務局と私と西澤座長代理で預からせていただけたらと今は思っているのです。

どうぞ。

○奥山構成員 一番最初の会議で、このガイドラインは今のことなのか将来目標なのかという話をしたときに、相澤構成員のほうから、今、こうすべきというのと、将来的にはこうすべきであるというのを両方併記するという案が出ていて、それで結構みんなは納得したのだと思いますけれども、ほとんどが、今こうすべきとしか書いていなくて、将来的にはこういう方向にあるべきであるということは、どこかできちんと入れていく方向で書き直していただきたいと思います。

○山縣座長 では、その辺も含めて頭に少しだけ、長期的な理念といいますか、そういうものを扉的要素で入れる形もあり得るかもしれません。そこも含めて少し事務局と議論させてください。

進行が非常にまずくて申し訳ありませんでした。

とりあえず、予定時間は既に7分オーバーしておりますので、事務局のほうからその他事項等、残ったところで説明すべきものがあればよろしくお願ひします。

○宮腰虐待防止対策推進室長 座長から御説明いただいたとおりなのですが、まず、長時間にわたり、また、一時保護ガイドラインなどの作成について、年内に取りまとめるという厳しい日程の中、御協力いただいて、改めて感謝を申し上げたいと思います。

座長、座長代理とも相談をさせていただいて修正をした上で、ガイドライン、児童相談所の運営指針については、平成29年改正法の内容も含めて、まとめて年内に自治体にお示ししたいと考えております。

都道府県推進計画に関しては、社会的養育専門委員会のほうで御議論をいただいておりますので、そちらのほうに内容を盛り込んでいく予定にしております。

以上でございます。

○山縣座長 ありがとうございました。

それでは、本日の会議はこれで終了したいと思います。

長い時間、お疲れさまでした。ありがとうございました。