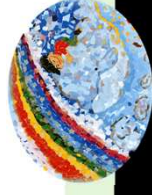


2016/08/31 13:00~15:00
経済産業省別館 共用104号会議室



第2回児童虐待対応における司法関与及び
養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会

司法関与の在り方 特に一時保護をめぐって



子どもの虹情報研修センター
川崎 二三彦

今回用意した参考資料について

(1) 一時保護及び一時保護所について

(未定稿)

本稿は、子どもの虹情報研修センターで行っている研究「今後の児童虐待対策のあり方について」(研究代表者:津崎哲朗)の報告書(第3報)の原稿として執筆したものです。報告書は近く完成する予定ですが、提出したものは未定稿段階のもので、悪しからずご了承ください。

今回は、おもに課題1の部分が関係するものと思います。

(2) 親権制度の見直しに関する意見書 (全国児童相談研究会代表委員会)

この意見書は、親権制度に関して「法制審議会児童虐待防止関連親権制度部会」が検討を行った際に、上記団体が提出したのですが、私もこの会に所属して作成に関与したことから、お示しました。これらの一部は、先の民法等の改正で実現したのもありますが、現在においても課題と思われる内容が含まれていると思います、参考になると考えました次第です。

一時保護にかかると児童相談所長の権限について（推移）

制限等する改正など

強化等する改正など

| | |
|-------|-----------------|
| 昭和23年 | 児童の意思を問うことのできる |
| 昭和24年 | 児童の行動自由の制限ができる |
| 昭和26年 | |
| 昭和36年 | 保護者の意思を問うことのできる |

保護者の意に反してできない（解釈）

児童虐待防止法の制定・施行

| | | |
|---|-------|--------------------------------|
| 2か月を超えてはできない | 平成12年 | ただし、必要とあらば延長できる |
| 保護者の意に反して2か月を超える場合、児童福祉審議会の意見を聴かねばならない。 | 平成19年 | 虐待では、面会・通信を制限でき、支障あれば、居所を知らせない |
| 法に一時保護の目的を明記 | 平成23年 | |
| | 平成28年 | |

現在の一時保護制度の特徴

児童相談所長しか決定できず
児童相談所長が必要と判断すれば
児童相談所長の判断だけで

児童自身の意思を問うことなく行うことができる一時保護

保護者の同意が得られない場合にも行ない得る一時保護

家庭裁判所の決定によらなくても児童に対して強制力を行使することができる一時保護

虐待事例の場合

保護者に対して児童との面会、通信を制限ができる一時保護

保護者に対して児童の居所を明らかにしないこともある一時保護

一時保護制度の課題

(子どもにとって) 児相の立場からしますと、緊急一時保護をした後、行動観察等をしてその後の処遇決定までに時間がかかるといふ御判断がおありのようですけれども、子供の立場からすればそれは逆でありまして、自分がいつまでここに置かれるのかわからないという状況の中で一時保護所に拘束され、しかも通学も制限されるという、この子供の視点から一時保護の制度は考える必要があるのではないかと思えます。

2000年4月20日 衆議院青少年問題特別委員会駿河台大学教授吉田恒雄参考人の発言

(保護者にとって) 現場では、保護者が一時保護所に不法に侵入して子どもを連れ帰ろうとする、展望を失い自暴自棄となって刃物なども用いながら児童相談所職員に直接暴力をふるうなどさまざまトラブルが発生し、一時保護をめぐる問題は児童虐待対応における矛盾の焦点の一つとなっています。

参考資料2/2009 全国児童相談研究会／親権制度の見直しに関する意見書

本来ならば、保護者が自らの虐待行為を内省するために使われるべきエネルギーのすべてが、児童相談所に対する抗議に振り向けられ、結果として家族関係の改善が遠のくことも生じており、現在の児童虐待対策にとって大きな課題となっている。

参考資料1/津崎研究報告書(第3報)未定稿原稿

(児童相談所にとって) 単に防刃チョッキやさすまたを備えたり、複数の職員で対応すれば解決するような性格の問題ではありません。また、児童福祉法制定当時の制度設計においては全く想定していなかった事態であり、現状に即して改善することが必要です。

参考資料2/2009 全国児童相談研究会／親権制度の見直しに関する意見書

司法関与を導入する必要性、意義

(参考資料1 / 津崎研究報告書(第3報)未定稿原稿から引用)

内容

児童虐待対応においては、緊急に子どもの安全を確保する必要があることも多いことから、緊急時においては児童相談所長の判断で一時保護を実施できるしくみを残す必要があるが、こうした一時保護を継続していく場合においては、司法機関がその可否を判断するしくみとすべきであるという内容である。

意義

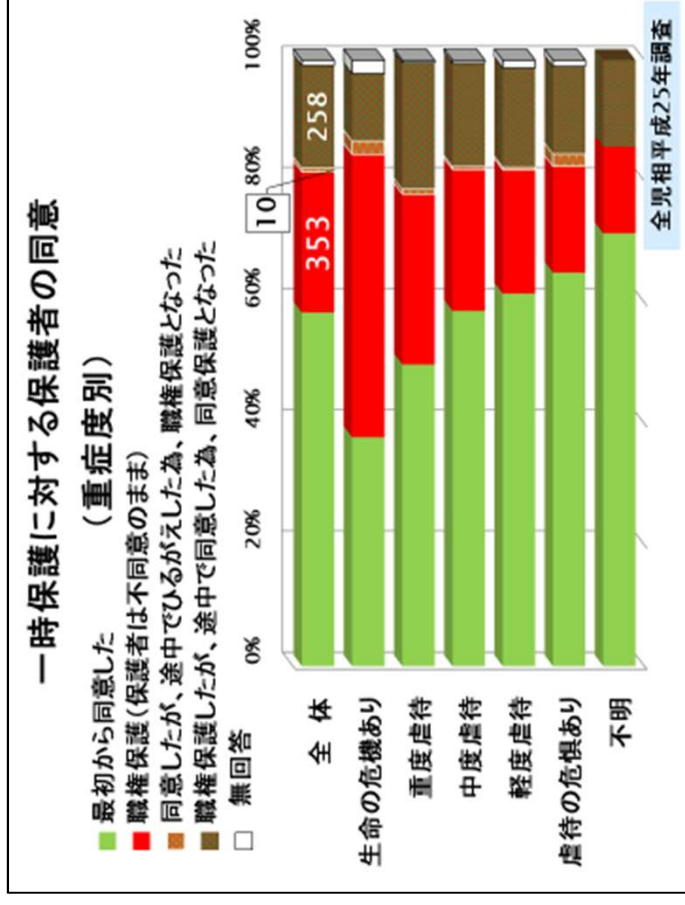
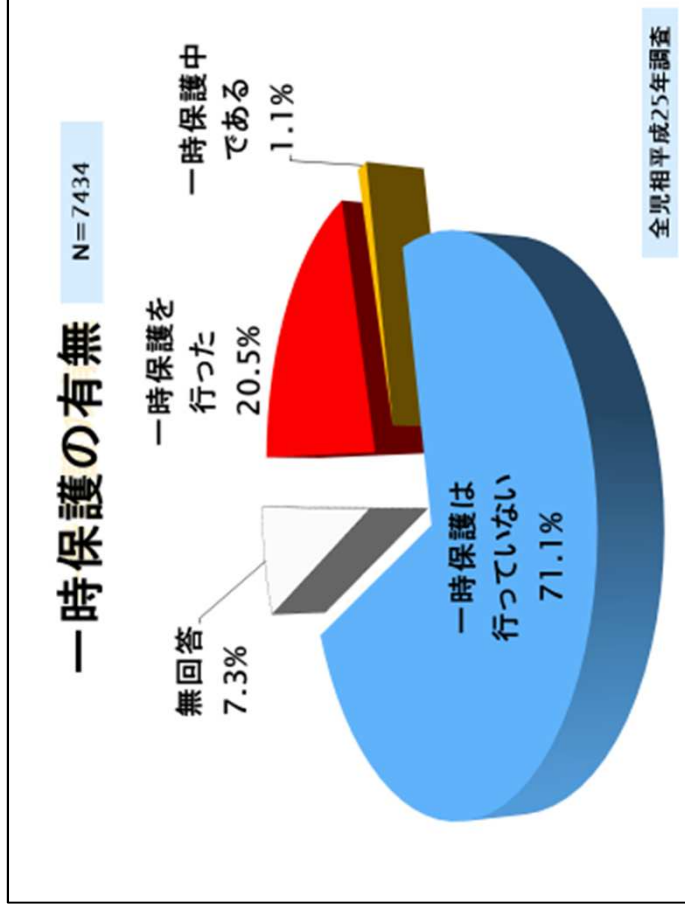
現在の制度においては、児童相談所と保護者の二者が対立する構造とならざるを得ないため、仲裁したり解決策を示す機関がなく、対立は激化せざるを得ないが、司法が関与する仕組みができれば対立構造に変化が生じ、前向きに結論を得ていく可能性が広がると考えられる(保護者にしても、児童相談所に『子どもを返せ』というのでなく、司法の場で自らの考えや子育ての様子を冷静に伝える努力が必要となり、自身の子育てを振り返る契機となり得る)。

また、児童本人にしても、いつまで保護が続くのかといった不安を抱えている場合も多いことから、こうしたしくみができることで、今後の見通しもわかりやすくなるものと思われる。

なお、この案は、改正児童福祉法が求めている「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」という点に沿っており、国際的な水準とも合致する。

さらに、これまでからしばしば問題とされてきた「児童相談所が介入と支援の両方を担わなければならないという矛盾」についても、司法が決定に関与することで一定の役割分担ができ、矛盾の緩和を期待することができる。

司法関与を導入する場合の課題



課題

一時保護への司法関与を行う場合、児童相談所側には書面を作成して裁判所に提出するという新たな実務が発生し、裁判所側もそれを審理する体制が必要となる。現在のそれぞれ業務の多忙さに加え、職権による一時保護の件数やその増加傾向を考えると、この方針を実現するためには体制整備に相当の準備が必要であり、財政面でも、重要な虐待対策であることを自覚し、思い切った支出をする必要がある。

なお、そうした体制が整わないままこうした制度改革を行うと、実務の大変さを嫌って必要な一時保護が行われないうおそれはないとは言えない。

一時保護及び一時保護所について（未定稿）

課題1 児童虐待事例における一時保護をめぐる児童相談所と保護者の対立

課題の現状

一時保護の唯一の要件は、児童相談所長が「必要があると認める」ということだけであり^{*1}、保護者や本人の同意がなくても実行できる。深刻な虐待があっても保護を強く拒否する保護者は多く、他の機関にはない児童相談所長のこうした権限は、現状の虐待対策においては必要不可欠と断言していい。

ただし、職権による一時保護^{*2}の実施は、多くの場合、児童相談所と保護者の激しい対立を呼び、児童虐待が発生した家族の援助に大きな支障をきたすことがしばしば見られる。本来ならば、保護者が自らの虐待行為を反省するために使われるべきエネルギーのすべてが、児童相談所に対する抗議に振り向けられ、結果として家族関係の改善が遠のくことも生じており、現在の児童虐待対策にとって大きな課題となっている。

この間、一時保護の実施に関しては、「当該一時保護を開始した日から二月を超えてはならない」「(二月を超えて)引き続き一時保護を行うことが当該児童の親権を行う者又は未成年後見人の意に反する場合には、児童相談所長又は都道府県知事が引き続き一時保護を行おうとするとき、及び引き続き一時保護を行つた後二月を経過するごとに、都道府県知事は、都道府県児童福祉審議会の意見を聴かなければならない」といった形で、児童相談所長の権限行使に一定の歯止めをかけようとする規定もなされてはいるが、現時点においても、保護に納得しない保護者と児童相談所との対立は先鋭化し、あるいは長期化し、トラブルが続いている現状にある。

ところで、平成28年6月3日に公布された改正児童福祉法は、第1条第1項を「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する」と改めているが、現在の一時保護制度は、日本も批准している児童の権利に関する条約に反する可能性が高く^{*3}、「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」という文言が加えられた今般の改正児童福祉法もふまえるならば、児童相談所長が（司法判断を条件とせず）職権で一時保護を行うことができる構図を早期にあらためることが、一時保護の仕組みにおける大きな課題であろう。

*1 都道府県知事の権限も認められているが、この権限は、児童相談所長に委任されているため、実質的な権限行使は全て児童相談所長が行っているとして差し支えあるまい。

*2 ここでいう「職権による一時保護」とは、保護者の同意が得られないまま、児童相談所長の判断で決定し、実施する一時保護を指す。

*3 子どもの権利条約第9条は、次のように規定している。

「締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する。ただし、権限のある当局が司法の審査に従うことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。このような決定は、父母が児童を虐待し若しくは放置する場合又は父母が別居しており児童の居住地を決定しなければならない場合のような特定の場合において必要となることがある」

解決策に向けた提言

案1

保護者の竟に反して一定期間を超える一時保護については、司法がその可否を判断するしくみをつくる

児童虐待対応においては、緊急に子どもの安全を確保する必要があることも多いことから、緊急時においては児童相談所長の判断で一時保護を実施できるしくみを残す必要があるが、こうした一時保護を継続していく場合においては、司法機関がその可否を判断するしくみとするべきであるという内容である。

意義

現在の制度においては、児童相談所と保護者の二者が対立する構造とならざるを得ないため、仲裁したり解決策を示す機関がなく、対立は激化せざるを得ないが、司法が関与する仕組みができれば対立構造に変化が生じ、前向きに結論を得ていく可能性が広がると考えられる（保護者にしても、児童相談所に『子どもを返せ』というのでなく、司法の場で自らの考えや子育ての様子を冷静に伝える努力が必要となり、自身の子育てを振り返る契機となり得る）。

また、児童本人にしても、いつまで保護が続くのかといった不安を抱えている場合も多いことから、こうしたしくみができることで、今後の見通しもわかりやすくなるものと思われる。

なお、この案は、改正児童福祉法が求めている「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」という点に沿っており、国際的な水準とも合致する。

さらに、これまでからしばしば問題とされてきた「児童相談所が介入と支援の両方を担わなければならないという矛盾」についても、司法が決定に関与することで一定の役割分担ができ、矛盾の緩和を期待することができる。

課題

一時保護への司法関与を行う場合、児童相談所側には書面を作成して裁判所に提出するという新たな実務が発生し、裁判所側もそれらを審理する体制が必要となる。現在のそれぞれの業務の多忙さに加え、職権による一時保護の件数やその増加傾向を考えると、この方針を実現するためには体制整備に相当の準備が必要であり、財政面でも、重要な虐待対策であることを自覚し、思い切った支出をする必要がある。

なお、そうした体制が整わないままこうした制度改革を行うと、実務の大変さを嫌って必要な一時保護が行われないというおそれもないとは言えない。

案2

一時保護を決定、実施した段階で、保護者の主張を代弁する者を選任できる制度を創設する

意義

一時保護をめぐる児童相談所と保護者の対立を抜本的に解決し、児童の権利に関する条

約に沿ったシステムにするには、＜案1＞を採用するのが最もわかりやすく妥当な方法だと思われるが^{*1}、＜案1＞の課題でも述べたように、実現には時間を要すると思われる。とはいえ、こうした対立の激化は、現在も激しさを増しており、＜案1＞が制度化されるまで放置することは許されない。ここで示した本案は、二者関係における対立構造そのものを解消するわけではないが、＜案1＞よりは実施が容易であると考えられ、同時に対立を和らげる効果も期待できる。

というのも、対立が激しくなると、保護者側が児童相談所の説明そのものを聞こうとしなかったり、場合によっては暴力的な出方をする等もあり、話し合いそのものが成立しないことも生じる。こうした中で、弁護士その他、保護者の意向を代弁する役割を担う者がいれば、児童相談所と冷静に話し合うことが可能となり、保護者側の心配や不安、また希望や意向を児童相談所により伝えやすくなることが期待でき、逆に児童相談所の考えを的確に保護者側に伝えることも容易となる。

現に、当該保護者が、かねてより懇意にしている地方議員などに依頼し間に入ってもらうことで、保護者の本音や希望を知るだけでなく、児童相談所側の方針を伝えることができ話し合いが進んだという例も存在する。

課題

保護者側の代理人として冷静に対応し得る人を選任できるとは限らず、かえって火に油を注ぐことになりかねないということも危惧される。また、代理人制度として実施する場合、選ばれた人に対する報酬などをどうするのかといった問題も解決していく必要がある。

案3

児童相談所と保護者の間に入り調停が可能な第三者を置く制度を創設する

意義

本案は、＜案2＞が、保護者の代理人を置くというものであったことと違い、児童相談所及び保護者と等距離に位置して客観的な立場で調整、調停を行う者を選任するというものである。実際にこの業務を行う者は、家庭裁判所の調停委員や法務省の人権擁護委員その他が考えられるが、裁判で決めることと比べ、保護者にとってもより身近なところで話し合えるというメリットがあると思われること、＜案2＞が、二者関係の対立構造を変えるものでないことと比べ、一応は第三者が仲介するという点で、公平さが担保されることが期待される。

課題

あくまでも調停であるため、調停不成立という結果も生じ得ると考えられ、その効果が限定的である可能性が否定できない。また、第三者として選任される者が、児童虐待についてどこまで知識があるのかという点でも、危惧される面がある。

*1 案2以下に示すいくつかの提言は、案1と矛盾するわけではないこと、また案2以下が実現すれば、案1が不要となるわけではなく、抜本的な解決策として案1を提起し、実現までにも種々の取り組みが考えられるとして案2以下を示した。なお、これらの案も、案1実現に向けたプロセスの一つとして実施されることが期待される。

案4

子どもの立場に立って意見を述べる代理人制度を創設する。

意義

一時保護の決定に際しては、(児童相談所が考える)児童の最善の利益と児童の意向とが必ずしも一致しないことがある。また、保護者も児童の意向や利益を考慮するのではなく、保護者の都合等を優先した主張をすることもないとは言えない。本案は、保護者と児童相談所との対立を直接解消するというものではないが、両者の対立が激化する中で、児童本人の意向が置き去りにされないためにも必要な制度と考えられる。非行少年に対する付添人選任などの制度なども参考となろう。代理人の候補としては、子どもの問題に関与した経験のある弁護士や心理の専門家等が考えられるが、こうした制度が実施されれば、仮に児童の意向と児童相談所の方針が食い違う場合であっても、具体的な取り組みに際して、できる限り児童の意向に配慮した援助方針が策定されることが期待されよう。

課題

現状では、保護者に対する代理人などを設ける制度も実現しておらず、子どもの代理人制度実現にはまだ道遠いものがあるかも知れない。また、代理人の費用の件や保護者と別の代理人をつけることに対する当事者を含む社会的な理解を得る努力が必要となろう。

案5

児童相談所に弁護士を配置し、適切な権限行使に努める。

意義

最近の動向として、常勤弁護士を配置している児童相談所が現れ、日常的な相談が行えることなど、その効果が甚大であることが指摘されている。児童相談所は、保護者や児童本人の意向を超えて一時保護を実施しなければならない場合があり、そうした場合には、一時保護実施の判断の妥当性だけでなく、手続き的にも適正であることが要請される。その他、児童相談所は、種々の点で法律問題を抱えることが多くなっており、弁護士を配置することには大きな効果が期待できる。

課題

平成28年改正児童福祉法では、第12条第3項が新設され「都道府県は、児童相談所が前項に規定する業務のうち法律に関する専門的な知識経験を必要とするものを適切かつ円滑に行うことの重要性に鑑み、児童相談所における弁護士の配置又はこれに準ずる措置を行うものとする」との条文が新たに挿入された。したがって、本案は現在すでに改正法として実現している。

ただし、人口規模の大きな自治体等とはともかく、小規模の自治体等では、児童虐待に詳しい弁護士の数がまだ限られている実情もあるようで、児童相談所に配置する弁護士を十分に確保する点で、また新たに配置された弁護士の研修などについても、今後の課題として浮かぶ上がってくるように思われる。

以下に、「社会保障審議会児童部会新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告(提言)」

(平成 28 年 3 月 10 日) から、本提言に関係すると思われる部分を抜粋して掲載します。

*

4. 子どもの権利擁護に関する仕組み

本報告では、子ども家庭福祉に子どもの権利保障を明記することを打ち出しており、自分から声をあげられない子どもの権利が確かに保障されているかを監視するためには、第三者性を有する機関の設置が求められる。子ども家庭福祉の現場において、児童相談所の一時保護や措置に対して親は争う手段を持つが、子どもにとってその手段はほとんどない状態であり、子ども自身もしくはその声を代弁しようとする関係機関の意見が適切に反映されずに危険に陥っている事例も、少なからず存在する。その点は国の死亡事例検証の報告書においても明らかになっている。

7. 新たな子ども家庭福祉体制の整備

2) 新たな子ども家庭福祉に関する見直しの要点

(7) 児童相談所の強化のための機能分化

従来、児童相談所はニードに基づく相談を中心に業務を行ってきたが、虐待通告数が毎年大きく増大している現状において、対応の限界にきており、機能強化が優先課題となっている。保護機能と支援機能を同一機関が担うことによって、保護後の保護者との関係を考慮するあまり必要な保護が躊躇され、場合によっては子どもを死に至らしめるといった事態が生じていることは、国が実施している重大事例検証委員会報告書においても指摘されている。また、親の意向に反する一時保護を行った結果、その後の支援が円滑に進まないといった事態も従来指摘されてきた。児童相談所が有する通告受理、調査、評価、一時保護・アセスメント、措置等の機能に関して、高度に専門的な機関として担うためには、その機能を明確に分離する抜本的な見直しが必要である。その際、「新たな子ども家庭福祉体制の全体像」で述べたように、ニードに基づく相談機能を市民に身近な市区町村が中心となって担うことが望ましい。

(8) 子ども家庭福祉への司法関与の整備

(一時保護について)

一時保護が重大な権利侵害に当たり得ること、また、現実的に親権や子どもの権利に与えている影響及び児童の権利に関する条約の規定・趣旨から考えて、一時保護の場面においても司法が関与する仕組みを検討すべきである。その実現のためには、次に掲げる事項を含め検討、整理が必要である。

- ・ 裁判所の許可を求めるべき対象、時期
- ・ 裁判所が判断する際の要件の明確化
- ・ 裁判所の審査手続の明確化
- ・ 司法関与に関する仕組み全体の前提として、児童相談所における児童福祉司の適正な配置と司法対応のための専門性の確立、弁護士による法的サポート体制の確立なお、緊急時の対応に支障が出ないよう、裁判所の事前審査については慎重に検討すべきとの意見があった。

また、一時保護等への裁判所による審査については、児童相談所の体制が整わない段階で導入すると、かえって児童相談所が必要な一時保護をためらうおそれがあることを指摘する意見もあった。

1 1. 制度・法改正の時期について

③ 速やかに関係省庁・機関等と協議を開始し、一定期間内に結論を得るよう努めるべき事項

- 子どもの権利擁護に関する仕組みを創設する。
- 子ども家庭福祉への司法関与を整備する（一時保護、面会通信制限、接近禁止命令、裁判所命令等）。
- 特別養子縁組制度の利用促進のために必要な措置を講ずる。

課題2 一時保護の判断の違いをめぐって

課題の現状

一時保護の必要性、保護すべきか否かの判断に関して、児童相談所と市区町村でしばしば食い違いが生じるという事象がある。これは一部の自治体にとどまらず、各地で起きているが、多くの場合、市区町村側が一時保護を求め、児童相談所が「今はまだ不要だ」などと主張する傾向があるように感じられる。こうした意見の違いが、要保護児童対策地域協議会等での連携にもマイナスに作用することがあり、見過ごし得ない状況となっている。

ただし、必ずしも一時保護の要否判断に客観的な基準があるわけではなく、一時保護が必要と思われても、在宅による支援が適切かつ濃密に行われるならば、分離を行わなくてもよい場合もあり得よう。たとえば同じような身体的虐待行為であっても、保護者が「しつけである」と強弁して行為を繰り返そうとする場合と、自ら改善を求めて相談を持ちかけている場合とでは判断も違う可能性があるだろうし、ネグレクト事例などで、ホームヘルパー派遣の制度が利用されれば、親子分離を避けることができるといったこともないとは言えない。一時保護の判断は、簡単に白黒つけられるものではなく力動的なものである点を理解し、虐待の内容に加え、当事者の思いや社会資源の充実の度合いなども勘案した総合的な方針を決定する必要がある。

また、児童相談所の事情からすると、一時保護所（及び一時保護を委託する児童福祉施設等）の実情が、保護の是非判断に影響を与えている可能性がある。すなわち、当該事例の保護の要否を判断する際、その時点で一時保護所が定員いっぱいであるとか定員を超えている、適当な委託先がないといった状況があると、保護の必要性について、より厳しく判断する可能性がある。たとえば、緊急的に保護を要請される事例が同時に複数出現すれば、より緊急性の高い事例が優先され、他の事例は在宅での支援を厚くするという選択がなされたり、親戚などの身内での対応に委ねられるなどして、一時保護自体が見合わされるということも生じ得る。

解決策に向けた提言

案1

関係機関が参加する合同研修会を継続的に企画、実施する。また、事例検討の際に共通して用いるアセスメントシートを作成する。

意義

一時保護の判断に食い違いが生じる場合、児童虐待の具体的な状況が共有されていなかったり、家族の見立て（アセスメント）で齟齬が生まれているなど、判断の根拠となる情報の量や質に違いがあるとか、判断基準そのものがまちまちであるなどの背景があることが多い。そこで、関係機関職員が、同じ研修会に参加して討議し、それぞれの機関の役割や考え方などを話し合えば、各機関が何をベースに判断しているのかといった共通理解が深まり、結果として各機関がともに納得できる援助方針を立てやすくなる。

また、個別ケース検討会議など事例検討を行う際、共通して用いるアセスメントシートなどを活用することができれば、見立ての不一致などを最小限に抑えることも可能となる

う。

課題

情報共有や共通アセスメントシートの活用などは、これまでから折に触れて強調されてきたことでもあり、それでもなおこうした不一致が課題となっている現状があるということは、立場の違いを超えて共通の理解に至るのが、実はかなり困難であることを示しているよう。

なお、合同研修の取り組みは大切だが、講演会で講師の話聞くだけでは不十分であり、少人数での討議形式を取り入れるなどの企画内容を工夫することが求められる。ただし、せっかく討議の場を共有しても、担当者が短期間で異動するなど、経験の蓄積がなされないという悩みもあり、こうした研修や共通アセスメントを繰り返し活用することと合わせて、人事異動での配慮や具体的な事例の積み重ねを行うことが課題となろう。

案2

児童相談所及び市町村などで判断が異なる場合、知事又は児童相談所長に対する通知(児童虐待防止法第8条第1項第2号)の制度を活用する。

意義

本条については、児童相談所運営指針において、次のように解説されている。すなわち、「市町村長は、児童虐待防止法第8条の2の出頭要求、同法第9条第1項の立入調査又は法第33条の一時保護の実施が適当であると判断した場合には、その旨を都道府県知事等又は児童相談所長に通知するものとされた」「当該通知があった場合においても、(児童相談所は)適切な対応を講ずる必要がある」「なお、都道府県知事等は、当該通知に係る措置の実施状況について、都道府県児童福祉審議会に報告しなければならないこととされている」というものだ。

これは、一時保護などが必要だとして、市町村長が児童相談所長に「送致」等を行ったものの、児童相談所側がそのような措置を採らなかった場合などを想定して、市町村側が、児童虐待防止法第8条第1項第2号によって「通知」する制度的枠組みと考えられる。これを受けた児童相談所長は、必ずしも市町村の判断のとおり措置を採る必要はないものの、その後の対応については、児童福祉審議会への報告義務を負うという形で、その実施状況が外部の第三者によって問われることになったわけである。

この内容を見ると、児童相談所と市町村とで、一時保護等をめぐって意見が相違する場合があることが想定内であることがわかる。その上で、意見の相違に対する対応策が、あらかじめ用意されたものと考えてよいだろう。市町村等と児童相談所とが要保護児童対策地域協議会などの場で議論した上で、なお意見の隔たりがある場合、市町村側が自らの意見を整理して通知する、児童相談所側も通知をふまえて対応し、その結果は児童相談所内でとどめるのではなく、都道府県児童福祉審議会に報告する義務を負うことで、より適切な援助方針に近づけることが期待されよう。

課題

こうして設けられた「通知」の規定は、児童相談所や市町村において、必ずしも周知されているとは言い難い。制度とその意義を広く周知し、積極的に活用を図ることが課題と

してあげられる。

本通知は、児童相談所と意見が異なる場合に、市町村側が児童相談所に対して意見を述べるという趣旨であると考えられるが、制度が活用されていない背景として、市町村の側の力量がまだ不足しているということも考えられる。すなわち、児童相談所が一時保護等にかかわる判断をしたのだから「きっと理由があるのだろう」とか「やむを得ない」などと矛を納めてしまう（自らの判断を取り下げて何もしない）という受動的傾向である。意見があるのに通知という選択をせず、結果として児童相談所の対応に任せて終わるという姿勢をどのように変えていくかが課題と言えるかも知れない。

案3

児童相談所が市町村に対して行う「技術的援助及び助言」の具体的な内容を明確化し、合わせて、市町村が自ら行う援助に関して必要と思われる専門的な知識及び技術の内容について明確化する。

意義

児童福祉法第10条第2項は、「市町村長は、前項第3号に掲げる業務のうち専門的な知識及び技術を必要とするものについては、児童相談所の技術的援助及び助言を求めなければならない」と規定しており、第11条第1項第2号ロは、「(児童相談所は) 児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応ずること」とされている。

とはいえ、実際上は、子育て支援など市町村が独自に行う援助に関しては、自ら必要な知識や専門性を身につけて対応しなければならず、実務的にも多くの自治体でそうした対応がなされているものと思われる。したがって、「“児童相談所の技術的援助及び助言”を必要とするものは何か」を整理し、国として技術的助言に属する具体的な内容が何かを記した通知を発出するとか、さらに踏み込んで、児童福祉法そのものの表現を見直す改正を行うなどの方策がなされることで、市町村の主体性も明確になり、児童相談所等に援助を依頼するものや送致すべきもの整理もされ、市町村と都道府県の役割もより一層明確化されるものと思われる。また、〈案2〉で指摘した通知も適切に活用される契機となることが期待される。

課題

市町村は歴史や地勢、人口規模、また交通や産業構造その他まちまちであり、それぞれ特徴を持っているが、児童相談所が行う「技術的援助及び助言」の内容を具体化、明確化しようとしても、各自治体によって違いが出てくる可能性が高く、明確化していく作業自体に困難が予想される。

平成28年改正児童福祉法の大きなポイントの一つとして、国と都道府県、市町村の役割分担を明確化することが謳われており、法律案要綱では、「都道府県は、市町村に対する必要な助言及び適切な援助を行うとともに、児童が心身ともに健やかに育成されるよう、専門的な知識及び技術（以下「知識等」という。）並びに各市町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務として、児童福祉法に基づく児童の福祉に関する業務を適切に行うものとする。（第3条の3第2項関係）」と指摘されている。この点については、たとえ

ば「児童相談所長は、通告を受けた児童等のうち、児童及び妊産婦の福祉に関し、専門的な知識等を要しない支援を行うことを要すると認める者（施設入所等の措置を要すると認める者を除く。）を市町村に送致するものとする」といった内容の改正もされており、
＜専門的な知識及び技術を要する業務は都道府県で＞という役割分担は、動かさないものと認識されているように感じられる。

ただし、今回の法改正では、要保護児童対策地域協議会の調整機関に、「専門的な知識及び技術に基づき前項の業務に係る事務を適切に行うことができる者」を置くことを求めており、この者は、「厚生労働大臣が定める基準に適合する研修を受けなければならない」とされている^{*1}。こうした規定もふまえて、市町村の専門性を実質的に高めつつ、それらの経験もふまえながら、市町村における＜専門的な知識及び技術を要する業務＞の有無を見極め、検討、整理していくことが課題となろう。

案4

必要な保護がいつでも可能となるような一時保護所の体制を整備し、充実させる。

意義

いつでも余裕を持って一時保護児童を受け入れる体制が整っていれば、保護の要否判断が一時保護所の実情に左右されることもなくなり、適宜適切な一時保護を実施することが期待できる。

課題

一時保護所の充実に関する課題については、後述の＜課題3 一時保護の活用＞に記載しているので、そちらを参照されたい。

案5

在宅での援助施策を拡充する。

意義

本来、児童虐待の事例であっても、親子不分離での支援が可能であれば、まずはそちらを選択することが望ましい。課題の現状において「一時保護の判断は、簡単に白黒つけられるものではなく力動的なものである点を理解し、虐待の内容に加え、当事者の思いや社会資源の充実の度合いなども勘案した総合的な方針を決定する必要がある」と指摘したが、

*1 第25条の2は、「⑥ 市町村の設置した協議会（市町村が地方公共団体（市町村を除く。）と共同して設置したものを含む。）に係る要保護児童対策調整機関は、厚生労働省令で定めるところにより、専門的な知識及び技術に基づき前項の業務に係る事務を適切に行うことができる者として厚生労働省令で定めるもの（次項及び第8項において「調整担当者」という。）を置くものとする。⑦ 地方公共団体（市町村を除く。）の設置した協議会（当該地方公共団体が市町村と共同して設置したものを除く。）に係る要保護児童対策調整機関は、厚生労働省令で定めるところにより、調整担当者を置くように努めなければならない。⑧ 要保護児童対策調整機関に置かれた調整担当者は、厚生労働大臣が定める基準に適合する研修を受けなければならない」としている。

なお、第6項は、「専門的な知識及び技術に基づき」という表現が追加され、これまで努力義務規定だった調整担当者の設置を義務規定に改めたもので、第7項、第8項は、新設条文である。

一時保護が必要と思われた事例であっても、在宅での支援が充実することで、一時保護が不要となるのであれば、むしろ好ましいと言えよう。

課題

在宅での援助施策は、一つの機関の努力だけで充実させることは難しい。したがって、要保護児童対策地域協議会を活用した支援が求められると言えるが、総務省の政策評価においても、要保護児童対策地域協議会における機関連携について感じる困難として、各種会議の開催が低調であるとか、各種会議が形骸化しているなどの声が見られており、協議会の活動の効果的な運営が課題となっている。

また、こうした在宅支援が、保護者にとって利用しやすいものとなるよう工夫すると同時に、多様なメニューが用意されるよう、各自治体での取り組みの充実が求められる。

以下に、「社会保障審議会児童部会新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」（平成 28 年 3 月 10 日）から、本提言に関係すると思われる部分を抜粋して掲載します。

*

5. 国・都道府県・市区町村の責任と役割

子どもの権利を保障するため、その担い手となる国、都道府県、市区町村の責任と役割を明確にすることは重要である。なかんずく、児童の権利に関する条約を批准している国の責務は重く、その責任と役割を児童福祉法に明確に規定する必要がある。

基本的な考え方としては、以下のとおりである。

- ・市区町村は、子どもや家庭に最も身近な基礎的な地方公共団体として、児童福祉に基づいて包括的・継続的に子どもと家庭への支援を行う。
- ・都道府県は、市区町村に対する助言や援助を行うとともに、入所措置等のより専門的な業務や、市区町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務を行う。
- ・国は、市区町村及び都道府県に対する助言や情報の提供等、全体として子ども・家庭の福祉のために必要な措置を講じる。

（市区町村の責任と役割）

市区町村については、子どもの権利が守られる環境をつくることが重要であり、以下の役割が盛り込まれるべきである。

- ・子どもや家庭への相談・支援等を行う。
- ・子どもの権利侵害を予防する。

（2）市区町村における地域子ども家庭支援拠点の整備

子ども家庭への支援は身近な場所で行われる必要があり、そのためには市区町村に支援の拠点を整備する必要がある。現在、東京都の特別区と市などに設置されている子ども家庭支援センターやその他の市町における類似のセンターが、そのモデルとなり得る。また、一つの方法として、既存の児童家庭支援センターを参考に、市区町村における支援拠点のあり方を検討することが考えられる。この拠点では、前記のとおり、一般の子ども家庭相談支援から子ども虐待事例の在宅支援までを担うとともに、要保護児童対策調整機関となり、子ども子育て支援事業を行うべきである。規模の大きな自治体では、一般の相談と虐待対応のセクションを分けることも有効と考えられる。同自治体内の保健センター等と協力し、分かりやすいワンストップの窓口機能も担うことが求められる。民間との連携や事業委託を積極的に行うことも求められる。

この地域子ども家庭支援拠点が適切に機能するためには、ソーシャルワーカーや保健師の配置が必

要となる。市区町村の規模により実情が異なることから、国及び都道府県は財政的・人的資源の充実に積極的に関与して、その基盤整備を行う。自治体の規模によっては、複数の自治体が合同で拠点を設けることができるような配慮も必要である。

なお、地域子ども家庭支援拠点については、利用者支援事業等既存の子ども子育て支援施策との整理を明確にする必要があるといった意見もあった。

課題3 一時保護所の活用

課題の現状

児童相談所運営指針によれば、児童相談所が行う一時保護が必要とされる場合は、大きく分けて3つあるとされており、「緊急保護」「行動観察」「短期入所指導」がそれである^{*1}。一方、一時保護所における相談種別を見ると、児童虐待相談の割合が年々増大していることがわかっている。虐待通告を受けた場合、「児童の安全の確認を行うための措置、児童相談所への送致又は一時保護を行う者は、速やかにこれを行うものとする」（児童虐待防止法第8条第3項）とされていることが、その背景にあると思われる。とはいえ、一時保護所の定員には限りがあることから、一時保護所が持つ行動観察や短期入所指導などの機能が、緊急保護の増大によって抑制されているのではないかという危惧がある。

解決策に向けた提言

案1

一時保護所の実施体制整備と充実を念頭に、児童福祉法施行規則の改正を行う。

意義

一時保護所は、他の児童福祉施設と違い、入所や退所が頻繁に繰り返され、入所児童の年齢も幼児から高校生年代までの幅があるだけでなく、主訴とされる問題でも、児童虐待はもちろんのこと、虐待以外の養護相談や非行、不登校、障害相談など、さまざまなものがある。加えて、緊急的な保護の場合は、児童や家族に関する事前のアセスメントがなされる暇がないまま、夜間や休日に入所することも珍しくない。このような特徴を持つ一時保護所において、緊急保護に加えて行動観察や短期の指導を適切に行うため、児童養護施設に係る児童福祉施設最低基準の規定を準用するという現行の児童福祉法施行規則^{*2}を抜

*1 今般の法改正で、一時保護の目的について、「児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図るため、又は児童の心身の状況、その置かれている環境その他の状況を把握するため」と明記された。本状を読む限り、児童相談所運営指針が述べる「緊急保護」「行動観察」は認められるが、「短期入所指導」は該当しないようにも読み取れる。ただし、「短期入所指導」は保護者の同意を得て実施している場合も多く、児童相談所の歴史の中でも一定の役割を果たしてきたことから、ここでは、「短期入所指導」も引き続き視野に入れて記載している。

*2 児童福祉法施行規則第35条は、次のように定めている。「法第12条の4の規定による児童を一時保護する施設の設定及び運営については、児童養護施設に係る児童福祉施設最低基準の規定（家庭支援専門相談員に係る部分並びに同令第42条第6項ただし書及び第45条の3を除く。）を準用する。（以下略）」

本的に改正し、一時保護所の特性をふまえた、一時保護所にふさわしい組織、人員体制等が整えられれば、緊急保護への対応だけでなく、計画的な行動観察や短期入所指導、あるいは施設等で不調となった児童の一時保護などを実施しやすくなり、入所した児童に対しても、より丁寧な保護の実施が期待できる。

課題

一時保護所は、すでに述べたように集団の構成が多様かつ頻繁に変化するという特徴があることに加え、必ずしも全ての児童相談所に附設されているわけでもなく、自治体によってその規模や体制、また入所児童の定員もまちまちとなっている。したがって、どこでも同じ体制とするわけにはいかないため、一律の規定を用意することが簡単ではない。

また、体制を充実させるには、規模のメリットを生かして比較的大きな一時保護所を設けることが有利だと考えられるが、その場合は、個々の事例に対する丁寧な取り組み、個別対応という点ではマイナス面も現れやすく、両者が矛盾するという困難さもある。

これらをふまえて、各自治体における一時保護所の充実を図ろうとすれば、予算上の問題が大きな課題となろう。なお、年間を通じて概ね安定して定員を満たしている児童福祉施設（児童養護施設）と違い、入退所が頻繁であるため、特に小規模一時保護所では、必然的に在所児童数が（定員に比して）大きく変動する傾向があり、財政を担当する部局から非効率と捉えられやすい。こうした変動が大きいことが一時保護所の特性の一つであることについて、主管課だけでなく財政当局や行政のトップの理解を得ていくことも重要な課題であろう。

案2

児童に対するアセスメントセンターの役割を担う施設とする。

意義

緊急に保護された児童であっても、というより緊急に保護された児童であるからこそ、一時保護所においては、丁寧な「行動観察」が求められる。児童相談所の一時保護所が、児童に対するアセスメントセンターのような役割を担い、児童の日常生活の特徴や家族背景についてより深く理解することに資することができれば、その後の児童の援助方針にとって有益な情報を提供することが可能となろう。

課題

<案1>でも述べたように、一時保護所は、抜本的な充実を図ることが求められているが、児童に対するアセスメントセンターの役割を担うためには、虐待という過酷な状況をくぐり抜けてきた児童に対して、生活場面等で適切な配慮を行うことができ、なおかつ児童の行動の意味を深く理解できるケアワーカーの配置をはじめ、児童精神科医や心理の専門家などの協力も得られる体制を構築し、行動観察やそれらを総合的にアセスメントする専門性を確保することが不可欠となる。児童に関するこうした専門家を必要十分に確保することが課題となろう。

案3

全ての一時保護所において、教育を保障する体制を確立する。

意義

一時保護所での平均在所日数が次第に伸びてきて、平成 26 年度においては 29.8 日と、ほぼ 1 か月になっているという現状がある。ところが、一時保護所に入所している児童は、ほとんどの場合、種々の事情で登校することが叶わない。しかし、義務教育年齢の児童に対して教育を保障することは重要な課題である。

なお、文部科学省は、平成 27 年 7 月に「一時保護等が行われている児童生徒の指導要録に係る適切な対応及び児童虐待防止対策に係る対応について」と題する通知を発出し、「一時保護が行われている児童生徒が児童相談所の一時保護所において学習を行っている場合」は、いくつかの点^{*1}を満たすことを前提に「校長は指導要録上出席扱いとすることができる」とし、「一時保護等が行われている児童生徒が学習を行っていない場合」は、『非常変災等児童（生徒）又は保護者の責任に帰すことのできない事由で欠席した場合などで、校長が出席しなくてもよいと認めた日数』に含める扱いとすることが適当である」としている。

ここでは、出席扱いにするか否かについての目安が示されているが、目安とされている点について、全ての一時保護所で確実に実施されるなら、一時保護所に入所した児童も安心でき、安定した生活を送る前提が整うこととなり、児童相談所としても、必要な一時保護を必要な時期に実施しやすくなると言えよう。

課題

すでに述べたように、全国各地に存在する一時保護所は、その規模や体制なども多様であり、特に小規模の一時保護所では、これらの目安を全て満たすことが簡単ではないことが予想される。

また、こうした目安を全て満たしたとしても、それで公教育と同等の教育内容が保障さ

*1 目安とされているのは以下のとおりである。すなわち、

(1) 教育指導の方法・内容

- 児童相談所運営指針に沿って、例えば、午前中は学習指導、午後はスポーツ等のプログラムが組まれるなど、一定の教育指導の時間が確保されていること。
- 学校から聴取した状況等も踏まえ、当該児童生徒の学習到達の状況を適切に評価し、当該児童生徒の状況に応じた方針に基づき、教育指導が実施されていること。
- 児童相談所や児童生徒の実状に応じて、個別指導と併せて、集団指導が実施されていること。
- 児童相談所の運営・管理の許す限りにおいて、体験学習が取り入れられていること。

(2) 教育指導の体制

- 教育指導に当たっては、教員経験やそれに準ずる教育指導の経験のある学習指導協力員や職員が中心となるとともに、その他の職員の協力も得て、「不登校への対応の在り方について（通知）」（平成 15 年 5 月 16 日付け 15 文科初第 255 号）の中の「教育支援センター（適応指導教室）整備指針（試案）6. 指導体制等」を参考にしつつ、個に応じたきめ細かな教育指導がなされる体制となっていること。
- 児童生徒の指導方針等については、心理や福祉に関する専門的な資格を有する者の協力を得て定められていること。

(3) 施設・設備等

- 施設・設備は、保健衛生上、安全上及び管理上適切なものであり、集団で活動するための部屋、相談室、職員室などを備えていること。
- 体育館等を備えていたり、体育館等を有しない場合は周辺に代替できる施設や環境が整えられていたりするなど、スポーツ活動や体験活動の実施に関する配慮がなされていること。
- 児童生徒の教育指導に必要な教具を備えていること。

れているとは言い切れない面があり、さらに充実した内容を検討する必要がある。

案4

レスパイトとしての利用など新たな活用を検討する。

意義

一時保護が（保護者や児童の同意によらず）児童相談所長の権限で行われることが多くなっているとしても、従来は、一時保護所を利用した短期入所指導などが、保護者や児童本人の合意のもとで計画的に行われ、相談援助活動において有効に活用されてきた歴史がある。児童虐待相談であっても、その中には、こうして長く続けられてきた実践に学び、保護者や本人の同意も得てレスパイトその他の形での利用を図ることができる事例があると思われるので、援助における新たな展開の可能性が開けると考えられる。

課題

すでに述べてきたように、一時保護所のこうした活用ができにくくなってきた背景には、緊急保護が増加して計画的な一時保護を行う余裕が失われてきたことに大きな要因があると思われる。このような実情をそのままにしていたのでは、レスパイトなどでの活用が不可能となってしまうことが危惧され、＜案1～3＞を実現していくことが本案の成否を握っていると言えよう。また、改正児童福祉法が施行されて、一時保護の目的が明記されたとはいえ、「短期入所指導」の意義は失われておらず、児童相談所運営指針などで、引き続き明記していくことも求められる。

以下に、「社会保障審議会児童部会新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」（平成28年3月10日）から、本提言に関係すると思われる部分を抜粋して掲載します。

＊

2. 基本的な考え方

（6）子どもへの適切なケアの保障

家族から分離され代替的養育を受ける子どもへの適切なケアの保障は、子どもの権利保障の観点から最重要課題の一つであって、公的責任において実現されなければならない。また代替的養育の質の向上は、家庭への公的介入と家族支援の前提でもある。この観点から、里親委託の推進、児童養護施設の小規模化などは喫緊の課題であるが、現在の政策は未だ十分とは言い難く、一時保護所の環境整備も急務である。これらの諸施策を一層強化することに加え、里親制度の充実強化、特別養子縁組制度の子ども福祉の観点からの見直し、施設（一時保護所を含む。）の小規模化と機能強化が必要である。

6. 支援の対象年齢

子どもの自立の保障という観点に立つなら、支援を受ける子どもに対しても、その希望に沿って高等学校以降の専門・職業教育の機会が提供されるべきであり、支援の対象年齢を少なくとも20歳未満に引き上げるのが妥当である。

20歳に達するまでの間、措置延長（新たに18歳到達後の更新も可能とする）を積極的に活用するとともに、次のとおり必要な支援を可能とすべきである。

- ・一時保護中に18歳に達した者等について、新たな里親委託等の措置を可能とする。
- ・里親委託等措置中の18歳以上の者について、一時保護や措置の更新・変更を可能とするとともに、

面会・通信制限等の対象とする。

(エ) 一時保護・アセスメント機能の整備

一時保護には、子どもの心身の安全を確保すること、そして、子どもや家庭への支援計画を導くためのアセスメントを的確に実施することという2つの大きな目的があることを、まず法律に明記する必要がある。

現在の一時保護所には様々な課題がある。例えば、一時保護期間中に子どもが学校教育を受けられていないというのは大きな問題であり、虐待やネグレクトなどの不適切な養育を背景に一時保護されている事例では、その複雑性から、一時保護期間がその制限を超えて長期化する傾向が認められる。

このため、一時保護が、子どもに安心感と安全感を提供する機能を十分に担えるものとすべきである。この安心感や安全感は、先述の子どもや家族のアセスメントにとって極めて重要な意味を持つ。子どもにとって、現在の環境が安全なものであり、安心できるものであると感じられるものでなければ、家庭内で起こったことやそれに対する自身の認知や感情を表出することは困難であり、そのために的確なアセスメントが行えないことになる。子どもや家庭への支援計画は、このアセスメントの内容に立脚したものであることを考えるなら、一時保護が適切に機能するか否かによって、支援の成否が決定されるということが出来る。このように、支援を適切に提供するためにも、子どもが安全・安心を感じることが出来る一時保護が必須となる。

安心感を与えるためには、現行のような集団生活や、様々な背景を持つ子どもが同じ場所で日常を過ごすいわゆる「混合処遇」は極めて不適切であると言える。このため、子どもの年齢等を勘案しつつ、原則として個室対応を基本とし、ケアワーカー等による個別対応を可能とするような職員配置と環境整備を行うべきである。なお、個室は必要であるが、一時保護の対象は2歳から18歳未満まで幅広いので、全室個室が基本ということでは対応が困難な場合もあるとの意見があった。

一時保護委託を行う場合には、子どもの生活が激変しないよう里親家庭やファミリーホームへの一時保護委託や、乳児院、小舎制の児童養護施設や地域小規模施設等への一時保護委託が望ましいと考えられる。その際、心身ともに健やかでいられることが保障される必要があり、また、学習権の保障のため、中学校区単位で一時保護が可能である施設や里親家庭を確保したり、通学時の送迎を保障するなどして、できる限り学校教育を受けることができるよう尽力すべきである。その際には、子どもの学校生活の連続性を保障するため、原籍校への通学の可能性をまず検討すべきである。国及び児童相談所設置自治体は、こうした機能を果たせるようハード及びソフト面の整備をしつつ、里親家庭や児童養護施設等への一時保護委託を可能にすることを目的とした調査や検討を行い、一時保護の重点の移行に向けた計画を立案すべきである。

児童心理司や児童福祉司がアセスメントのための面接を担当する場合には、一時保護所や一時保護委託先は、児童相談所に近接している方が望ましい。

なお、一時保護所等への第三者機関による評価の仕組みを構築するべきである。

9. 社会的養護の充実強化と継続的な自立支援システムの構築

(1) 里親制度の充実強化

・ 家庭養育を優先した措置を行うためには、子どもの状況に応じた里親を確保することが必要である。中でも、一時保護や新生児・乳児の養育が可能ないし里親の育成・開拓を進めるべきであり、専門的な研修を課するとともに、相応の手当や委託費を検討すべきである。

親権制度の見直しに関する意見書

－司法の積極的な関与を求めます－

2009年11月1日

全国児童相談研究会代表委員会

目 次

はじめに

(1) 一時保護制度についての意見

- ア) 一時保護制度の沿革に立ち返って考える
 - ①児童に対して強制力を行使することができる一時保護
 - ②保護者の同意が得られなくとも可能な一時保護
 - ③一時保護における強制力の行使は例外的に認められたもの
- イ) 児童虐待対応における一時保護の実情から考える
 - ①子どもの安全確保のため、速やかに行うことが要請される一時保護
 - ②面会や通信も制限し得る一時保護
 - ③長期間にわたることもある一時保護
- ウ) 矛盾の焦点となっている一時保護
- エ) 子どもの権利条約は司法の審査を要求している
- オ) 不可欠な一時保護への司法の関与
- カ) 求められる児童相談所や家庭裁判所の体制の充実

(2) 施設長や里親等の監護、教育権についての意見

(3) 保護者指導に関する意見

- ア) 保護者指導における現行制度の問題点
- イ) 家庭裁判所は、主体的に保護者への指導に関与すべきである

(4) 保護者に対する面会・通信の制限等についての意見

- ア) 接近やはいかい禁止命令は裁判所で決定すべきである
- イ) 子どもが在宅であっても司法の関与は必要

(5) 懲戒権についての意見

より適切な児童虐待対応のしくみを！

はじめに

2000年に「児童虐待の防止等に関する法律」（以下、児童虐待防止法）が制定されてから、今年で足掛け10年となりました。

この間、児童相談所や市町村において対応した児童虐待件数は急増の一途をたどり、児

児童虐待防止法はすでに2度に渡って改正されています。とはいえ、深刻な児童虐待への適切な対応をはかる上で、現在の児童虐待防止法には限界があることも明らかとなってきました。私たちは、2003年に公表した「児童虐待対策の抜本的な充実を一児童虐待防止法見直しに関する私たちの見解ー」（以下、2003年見解）において、すでに次のように指摘しています。

「児童虐待防止法の成立・施行で、確かに虐待防止の世論は高まり、早期発見及び通告の義務も明確化されましたが、通告を一手に引き受ける児童相談所の業務は、条件整備の不十分さも相俟^{あいま}って、矛盾が頂点に達するほどに激化しています」

「これらは施設や児童相談所職員の不足、職員の専門性の問題というにとどまらず、現行法システムの欠陥にこそ、大きな要因があると言わざるを得ません」

「私たちは児童虐待防止の枠組み自体を見直すことを求めます」

「児童虐待への適切な対応策を確立し児童虐待を防止するには、国民的な取り組みが必要であり、児童福祉法や児童虐待防止法の改正にとどまらず、法律的にもあらゆる分野での検討を排除せず、最善の体系を策定すること」

このような主張をしてきた私たちは、先頃法務省が主導して「児童虐待防止のための親権制度研究会」を発足させたことを大いに歓迎し、積極的な議論が展開されることを期待するものです。同時に、児童虐待対応も念頭におきながら、一時保護制度を中心として親権にかかる問題について、あらためて意見を表明したいと思います。

なお、以下の意見は、児童虐待対応における親権の問題について全面的に触れるものではありません。ここでは、親権の具体的な内容に関して細かく言及するのではなく、それを誰がどのように扱うべきなのかという点、つまり、児童虐待における親権制限等のあり方、枠組み自体についての考え方に重きを置くものであることを、まず最初に述べておきたいと思います。

(1)一時保護制度についての意見

- 緊急的な一時保護の権限は引き続き児童相談所長が保持しつつ、保護者の意に反したまま一定期間を超えて一時保護を行う場合は、司法がその可否を判断するしくみをつくること。
- 一時保護について司法が判断する制度は、可能な限り簡素な手続きとなるよう工夫すること。あわせて、実務が支障なく適正に実施できるよう、児童相談所や家庭裁判所の人員体制を抜本的に充実させること。
- 一時保護中に保護者が制限される親権の内容について整理し、明確にすること。
- 一時保護中に制限される親権は児童相談所長が行使することを、法律上も明確にすること。

理 由

ア) 一時保護制度の沿革に立ち返って考える

まず最初に、問題の所在を明確にし、これからの一時保護のあり方を展望するため、一

時保護制度の沿革について簡単に振り返ることとします。翻って考えると、児童相談所長が判断し、決定し、実行するという一時保護のしくみは、1947年の児童福祉法制定時に遡ります。

①児童に対して強制力を行使することができる一時保護

戦後の混乱期、巷にたむろする戦災孤児、浮浪児等への対策は国の重大な課題となり、誕生間もない児童相談所は、積極的にこれらの子どもを保護しました。こうした実情の中で、1948年12月の厚生省児童局長通知「改正少年法と児童福祉法との関係について」は、浮浪児の一斉保護に関わる項目を立て、「児童相談所長の行う一時保護の権限は、児童の保護のために必要なときは、児童自身の意思を問うことなく、これを行うことができるものと解する」と明記します。

また、児童福祉法の第3次改正で、「都道府県知事又は児童相談所長が、たまたま児童の行動の自由を制限し又はその自由を奪うような強制的措置を必要とするときは、第33条及び第47条の規定により認められる場合を除き、これを家庭裁判所に送致しなければならない」という規定が新たに盛り込まれたこともふまえ、1949年6月に発出された通知「児童福祉法と少年法の関係について」には、「一時保護は終極的(ママ)な保護ではなくて、終極的な保護の措置をとるまでのごく短期間のものであり、……家庭裁判所の決定によらなくても児童に対して強制力を行使することができる」という説明が加えられます。

②保護者の同意が得られなくとも可能な一時保護

ただし、1951年に当時の厚生省児童局長によって執筆され、刊行された「児童福祉法の解説と運用」(時事通信社)には、たとえこのような場合であっても、「児童の親権者または後見人が反対の意思を表示しているときは、一時保護はとれないものと解すべきであろう」と記されていました。この解釈が変更されたのは、1961年6月の「児童福祉法の一部を改正する法律〔第21次改正〕等の施行について」においてでしょう。そこで初めて、「法第33条に規定する一時保護は、児童の親権を行なう者又は後見人の同意が得られない場合にも行ない得るものであるので留意されたいこと」と明記されたのでした。

③一時保護における強制力の行使は例外的に認められたもの

以上をふまえるならば、我が国の一時保護制度は、急務であった浮浪児対策などを念頭に設計されたものであり、保護者や本人の同意、あるいは裁判所の許可なく児童相談所長の判断だけで行い得るのは、また児童に対して強制的措置を行使し得るのは、「一時保護が終局的な援助を行うまでの短期間のものであること等から例外的に認められている」(現行の児童相談所運営指針の規定)ことによるのです。したがって、一時保護するにしても、本来「親権を行う者又は未成年後見人の同意を得るよう十分な調整」(同指針)を行うことが必要です。

イ) 児童虐待対応における一時保護の実情から考える

①子どもの安全確保のため、速やかに行うことが要請される一時保護

ところが児童虐待防止法は、子どもの安全を確保するため、保護者の同意の有無にかかわらず、必要に応じ速やかに一時保護を行うことを要請しました。児童相談所は、法の趣旨を正面から受け止め、毅然として一時保護を行っており、2007年度においては、所内一時保護と委託一時保護を合わせ、児童虐待相談における一時保護件数は1万件を超えています。

②面会や通信も制限し得る一時保護

では、児童相談所長が行う一時保護は、どのように運用されているのでしょうか。

児童虐待防止法は、2007年の第2次改正で「一時保護が行われた場合において、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護のため必要があると認めるときは」「当該児童との面会、当該児童との通信」の全部又は一部を制限することができる」と規定しました。さらに一時保護を行う場所についても、「当該児童虐待を行った保護者に対し当該児童の住所又は居所を明らかにしたとすれば、当該保護者が当該児童を連れ戻すおそれがある等再び児童虐待が行われるおそれがあり、又は当該児童の保護に支障をきたすと認めるときは、児童相談所長は、当該保護者に対し、当該児童の住所又は居所を明らかにしないものとする」と決めました。

もちろん、子どもの安全を守り、権利を擁護していく上で、こうした取扱いが必要となることは珍しくありません。

③長期間にわたることもある一時保護

ところで、一時保護の期間については、児童福祉法で「当該一時保護を開始した日から二月を超えてはならない」とされていますが、「必要があると認めるときは、引き続き」行うことができるとも定められています。

確かに、困難な児童虐待への対応などでは、一時保護した後、適切な援助方針を確立するまでにかかなりの時間を要することがありますし、児童福祉法第28条の申立てにより家庭裁判所から施設入所措置の承認を得られるまでの期間が長引き、その間一時保護を続けなければならない場合もあります。さらに言えば、地域によっては児童福祉施設等の社会資源が不足し、入所させたくても施設が常時満杯で、数ヶ月にわたり一時保護所に待機せざるを得ない実態があることも否定できません。

ウ) 矛盾の焦点となっている一時保護

ただし、いくつかの前提があるとはいえ、保護している場所も教示せず、面会や通信の全部を制限する、つまり親権のほぼ全面的な制限を、実質的に期限をつけずに実施し得るのですから、子どもにとって、それがいかに適切、妥当であったとしても、一行政機関である児童相談所の長が「必要があると認める」という要件だけで、このような一時保護が可能となる現在の制度は、適正手続きの点でやはり問題を含んでいるのではないのでしょうか。

たとえば、保護者にすれば、一時保護及びそれに伴う親権の制限が行われた後に初めて不服申し立てや処分取り消し訴訟といった方法を取り得るだけであり、一方の児童相談所にしても、結果的に自らが強制分離を行い、かつ保護を継続させる権限を持った当事者と

なることから、保護者を治療に結びつけるとか、再統合に向けて働きかける等の援助的な関わりが、しばしば大きな困難に直面せざるを得ない実態があります。

こうして、今現場では、保護者が一時保護所に不法に侵入して子どもを連れ帰ろうとする、展望を失い自暴自棄となって刃物なども用いながら児童相談所職員に直接暴力をふるうなどさまざまなトラブルが発生し、一時保護をめぐる問題は児童虐待対応における矛盾の焦点の一つとなっています。

これは、単に防刃チョッキやさすまたを備えたり、複数の職員で対応すれば解決するような性格の問題ではありません。また、児童福祉法制定当時の制度設計においては全く想定していなかった事態であり、現状に即して改善することが必要です。

エ) 子どもの権利条約は司法の審査を要求している

そもそも、我が国も批准している子どもの権利条約は、その第 9 条で、「1 締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する。ただし、権限のある当局が司法の審査に従うことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。このような決定は、父母が児童を虐待し若しくは放置する場合又は父母が別居しており児童の居住地を決定しなければならない場合のような特定の場合において必要となることがある」「2 すべての関係当事者は、1 の規定に基づきいかなる手続においても、その手続に参加しかつ自己の意見を述べる機会を有する」と規定しています。

とするならば、現在の我が国の一時保護制度は、子どもの権利条約にも反していると言わざるを得ないのではないのでしょうか。

オ) 不可欠な一時保護への司法の関与

もちろん、児童虐待から子どもの安全を確保するためには、緊急に保護をしなければならないことも数多くあります。したがって私たちは、児童相談所長が引き続き自らの判断によって一時保護を行う権限を持ち、適時適切にその権限を行使することが必要であると考えています。

しかし、そのような権限行使は、緊急的な対応としては許されても、保護者の意に反したまま一定期間を超えて一時保護を継続させるのであれば、その前提として司法の関与、家庭裁判所の許可が不可欠だと考えます。

私たちは、すでに「2003 年見解」において、「職権による緊急的な一時保護は短期間に限定し、それを超える場合は司法が判断するしくみをつくること。面会、引き取りの制限等については、保護者にも弁護士その他の信頼できるサポート役を保障した上で、司法が決定する制度を確立すること」と要望しましたが、現在の状況をふまえ、あらためて一時保護にかかる制度の改善を求めるものです。

また、面会や通信の制限に限らず、一時保護中に制限される親権の具体的内容を明確にし、法律上もそれらを児童相談所長が代行するよう規定することが必要です。

カ) 求められる児童相談所や家庭裁判所の体制の充実

ところで、このような手続きを適正かつ速やかに行うことは、児童相談所や家庭裁判所

に新たな実務を求めることとなるため、現在の職員体制では実施に支障をきたすと言わざるを得ません。

実際のところ、「原則はわかるが、現場の超多忙な業務を前にすると、実務的に破綻してしまう」「緊急の場合、本当にこうした手続きで子どもの安全が保障されるのか」といった不安の声には根強いものがあります。私たちもこうした危惧はもつともなことだと考えており、なるべく簡易な手続きで実務を行い得るよう制度設計を工夫すると同時に、適正な手続きを滞りなく進めるため、児童相談所や家庭裁判所の実施体制の抜本的な充実、大幅な人員増を図ることを強く要望するものです。

(2)施設長や里親等の監護、教育権についての意見

- 児童福祉法第 47 条第 2 項において、監護、教育などに関し、児童福祉施設の長や里親等が「必要な措置をとることができる」とされている点について、親権者との関係を整理し、施設長等に日常生活の監護、教育権を委ねることを明確にすること。
- 親権者の意向と施設長等の意向が相反する場合は、児童福祉法第 28 条に基づく入所であるか同意入所であるかを問わず、子どもの最善の利益の観点から、児童相談所長の同意もしくは家庭裁判所の決定により、施設長等が権限を行使し得るようなしくみを工夫すること。

理 由

親権に関わっては、一時保護に限らず、児童福祉施設入所中や里親委託中の子どもの日常生活などをめぐり、整理すべき問題が幅広く存在しています。もちろん、施設長等が児童の監護、教育を行うにあたっては、親権者の意向をできるだけ尊重することが望まれるのですが、その意向が必ずしも適切ではないと判断される場合も見受けられます。

たとえば、「予防接種を受けさせたい」「精神科の医師に受診させる必要がある」「高校を受験させたい」「アルバイトを認めてやりたい」等々のことがあっても、親権者が同意しないために子どもの権利が脅かされるような事態がしばしば生じています。これらは、児童福祉法第 28 条に基づき家庭裁判所が承認して入所した事例だけでなく、保護者の同意による入所の場合においても珍しくありません。

このような場合、児童福祉施設や児童相談所の職員が、保護者に粘り強くその必要性などを説明し、理解を得るよう努力していますが、そのようなケースワーク的手法だけでは限界があることも明らかです。

したがって、子どもの最善の利益を保障するためには、児童福祉法第 47 条第 2 項の規定を整理して、児童福祉施設の長や里親等に日常生活の監護、教育権を委ねるとともに、それを超える問題については、児童相談所長の同意のもとで、また、特に重要な問題については家庭裁判所による（親権の一部一時停止等を含む）決定に基づき、施設長等が適切に監護、教育の権限を行使するようしくみを工夫することが必要だと考えます。

なお、制限をされる親権の具体的な内容については、当然のことながら当該親権者に対して明示する必要があります。

(3)保護者指導に関する意見

○保護者に対する指導に関し、児童福祉法第 28 条第 6 項で述べられている都道府県知事に対する家庭裁判所の勧告制度を改め、家庭裁判所が直接保護者に対し、指導を受けるよう義務づけることができるしくみをつくること。

理 由

ア) 保護者指導における現行制度の問題点

児童虐待防止法は、「児童虐待を行った保護者について児童福祉法第 27 条第 1 項第 2 号の措置が採られた場合においては、当該保護者は、同号の指導を受けなければならない」と定め、保護者が従わなかった場合、「都道府県知事は、当該保護者に対し、同項の指導を受けるよう勧告することができる」としています。そして児童虐待防止法の第 2 次改正で、勧告に従わなかった場合は必要に応じ一時保護を行い、あるいは児童相談所長が適切に親権喪失の請求を行うこととされました。

この点に関し、私たちは「2003 年見解」で、すでに次のように述べています。

「児童相談所には保護者を指導に従わせる権限が何もありません。子どもを保護する（保護者から分離する）ことで、家庭引き取りを願う保護者が指導を受け入れる場合も確かにありますが、だからといって保護者を指導する『手段』として子どもを親から引き離すのは本末転倒でしょう」

児童虐待防止法は、まさに保護者が指導に従わないことを理由として一時保護を求めており、真に子どもの立場に立った方針と言えるのか疑問です。また、保護者が指導に従わないからといって、それが直ちに親権喪失の請求に結びつくとも限りません。

こうした点もふまえて、私たちは、「2003 年見解」で次のように結論づけたのです。

「要は、子どもの人権を侵害する大人の犯罪的行為としての虐待を防止するシステムが欠落しているのです。子どもが在宅であるなしにかかわらず、保護者の虐待行為を抑制し、保護者を指導に動機づける法的強制力のある諸措置など、保護者に対する実効性のある指導・援助に視点を置いた、児童福祉という枠をこえた議論が必要です」

イ) 家庭裁判所は、主体的に保護者への指導に関与すべきである

ところが、保護者指導に関するこうした問題点はそのままに、2004 年の児童福祉法改正では、家庭裁判所が措置に関する承認の審判をする場合において、「保護者に対し、指導措置を採るべき旨を都道府県に勧告することができる」こととなりました。

私たちは、「このような勧告で保護者が指導にのるとは想像し難い」「保護者に（直接）勧告しなければ意味がない」「裁判所主体の関わりが必要」といった現場の声をふまえ、2004 年に公表した「重ねて訴えます 児童虐待対策の抜本的な充実－改正『児童虐待の防止等に関する法律』施行にあたって－」の中で、「家庭裁判所は、児童相談所でなく保護者に勧告を！」と訴えてきました。その後の実情からしても、家庭裁判所による都道府県への勧告では、保護者に対する指導の有効性に限界があることは明らかであり、私たちは、児

童福祉法第 28 条第 6 項に関し、家庭裁判所が直接保護者に対し、指導を受けるよう義務づけることができるしくみとすることを、改めて求めるものです。

(4)保護者に対する面会・通信の制限等についての意見

- 児童虐待防止法第 12 条の 4 によって保護者の児童へのつきまといやはいかいを禁止する場合には、都道府県知事が決定するのでなく裁判所が決定するよう改めること。
- 28 条事例に限らず、児童が在宅であっても司法が関与できるようにし、必要に応じて裁判所が虐待者の退去を命じたり、児童への接近を禁止し、あるいは保護者に指導を受けるよう義務づけることなどができるしくみをつくること。

理 由

ア) 接近やはいかい禁止命令は裁判所で決定すべきである

児童福祉法第 28 条に基づく措置がとられ、かつ面会や通信の全部を制限された保護者に対しては、児童虐待防止法の第 2 次改正により、児童へのつきまといやはいかいを禁止することができるようになりました。子どもの安全を確保し、子どもが安心、安定した生活を送る上で、保護者のこうした接近やはいかいを禁止することが切実に求められる場合も多いことを考えると、この点は重要な改正であると言えます。

ただし、本改正については重大な問題があると言わざるを得ません。それは、こうした禁止等の判断をし、決定するのが、司法機関ではなく行政組織である都道府県の知事だという点です。この点に関しては、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」(以下、DV防止法)が、加害者による被害者の身辺へのつきまといや被害者の住居等の付近へのはいかいの禁止、あるいは加害者に対する退去命令について、地方裁判所の決定によることとしているのとは対照的です。

罰則も伴う親権の重大な制限を都道府県知事の決定に委ねることは、実務的にも原則的にも問題であり、これらは司法が決定するしくみへと改めることが必要です。

イ) 子どもが在宅であっても司法の関与は必要

さて、「保護者が指導に従わなければ子どもを一時保護する」という考え方が問題を含んでいることは、すでに述べたとおりですが、この点は、上述したDV防止法と比較しても明らかでしょう。特に子どもの場合、地域や学校との結びつき、教師や友人との関係などがとりわけ大切であり、子どもが地域から分離・保護されるのではなく、必要に応じて虐待者が退去させられ、また接近を禁じられて然るべきです。

したがって、子どもが在宅であっても司法が関与できるようにし、虐待者に対して退去命令、接近禁止命令などを出せるしくみを創設すると同時に、裁判所や援助機関等の指導に従うよう裁判所が直接保護者に命じることができる制度が必要です。これらは、さまざまな状況にある子どもと家族への適切な援助を行う上で選択肢を広げることにもなり、児童虐待への対応として有効であると考えます。

(5)懲戒権についての意見

○親権に規定されている懲戒権及び懲戒場についての規定を廃止すること。

理 由

親権の一つである「懲戒権」については、これまでからさまざまな議論がありました。私たちが「2003 年見解」において、「親権から懲戒権を廃止し、親権の一部一時停止制度を設け、一定年齢に達した子どもからは親権喪失の申立てができるようにするなど、民法の整備を行うこと」を求めました。

また、全国児童相談所長会も、2000 年 1 月に「児童虐待に関する全国児童相談所アンケート」を実施しており、すでにその当時、全国の児童相談所長の 3 分の 2 が懲戒権の廃止に賛成と回答しています。こうした点もふまえて、児童虐待防止法が成立する直前の 2000 年 3 月、「衆議院青少年問題に関する特別委員会」において、参考人として招致された当時の全国児童相談所長会会長は、次のように発言しています。

『懲戒権の廃止』についてでございます。平成 9 年度に実施いたしました児童虐待に関する全国児童相談所実態調査によりますと、虐待を行った保護者の半数以上は虐待を認めないという調査結果がございます。これらの保護者の大方は、児童に対し殴る、けるなどの行為を行っても、これはしつけであり、それが少し行き過ぎただけで虐待ではないなどと主張し、児童相談所の介入を拒む傾向が強うございます。私どもといたしましても、虐待であるという認識を持ちつつも、児童の心身に重大な影響が認められない限りは、なかなか強制的な介入には踏み切れないというジレンマに悩まされております。このような実情にかんがみ、児童虐待の容認につながりかねない懲戒権は廃止すべきであるという趣旨でございます」

死亡事例など最も深刻な児童虐待においてさえも、保護者がしつけに名を借りて暴行を加えていた例が多いことなどをふまえれば、懲戒権を廃止し、全国のどこにも存在していない「懲戒場」の規定を削除するのは当然のことであると考えます。

より適切な児童虐待対応のしくみを！

以上、児童相談所が実務を行っていく上で課題となっている親権制度のいくつかの問題について、私たちの見解を述べてきました。

とはいえ、冒頭でも述べたように、これらの意見は児童虐待対応における親権の問題について全面的に触れたものではありません。私たちは、親権にまつわるさまざまな問題について引き続き積極的に検討し、児童虐待対応だけでなく、児童福祉業務の全般にわたって、現行制度の改善、よりよい制度の創設をめざし、今後とも真剣に取り組むことを決意しています。

多くの方々が、これらの主張を積極的に検討され、親権にかかるより適切な制度、効果的な児童虐待対応のしくみを確立するため、ともに努力するよう呼びかけ、意見の表明とします。