

児童相談所における一時保護の手続等の在り方  
に関する検討会  
第6回 議事録

厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課

## 児童相談所における一時保護の手續等の在り方に関する検討会（第6回）

### 議事次第

日 時：令和3年2月8日（月）18：00～20：00

場 所：オンライン

1. 開 会

2. 議 事

更なる議論を行う事項について

3. 閉 会

2021-2-8 第6回児童相談所における一時保護の手続等の在り方に関する検討会

○金子虐待防止対策推進室長補佐 それでは、定刻となりましたので、ただいまから、第6回「児童相談所における一時保護の手続等の在り方に関する検討会」を開催いたします。

構成員の皆様、お忙しい中、お集まりいただき、ありがとうございます。

本日は、ウェブ会議にて開催しております。

また、法務省より平田参事官、最高裁判所より木村課長にも引き続き御出席いただいております。

構成員の出欠ですが、欠席はございません。

杉山構成員、中村構成員からは遅れて参加されるとの御連絡をいただいております。

また、子ども家庭局長の渡辺は、公務の都合につき、欠席とさせていただきます。お許しただければと思います。

今回の検討会は、傍聴希望者向けにYouTubeでライブ配信をしております。本検討会の録音・録画は禁止としておりますので、傍聴されている方はくれぐれも御注意ください。

それでは、これより先は吉田座長に進行をお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

○吉田座長 皆さん、こんばんは。座長の吉田でございます。本日も、リモートではございますけれども、会議のほうをどうぞよろしくお願いいたします。

それでは、事務局から資料の確認等をお願いいたします。

○金子虐待防止対策推進室長補佐 資料を確認いたします。

資料1、司法関与の在り方等について。

資料2、第2回から第4回検討会での主な意見。

構成員提出資料として、茂木構成員提出資料。

そのほか、参考資料が1から4までございます。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

それでは、議事に入ってまいりたいと思います。本日の議題は「更なる議論を行う事項について」となっておりますので、事務局からの資料及び参考資料の説明の後、記載された論点等に関し、項目ごとに御議論いただきたいと思います。

なお、本日御議論いただく内容は多うございますので、構成員提出資料につきましては、個別に時間を設けず、議論の時間の中で適宜挙手の上、御説明いただきたいと思いますと考えておりますが、よろしいでしょうか。

ありがとうございます。

それでは、事務局より、資料及び参考資料について御説明いただきます。お願いいたします。

○野村大臣官房総務課企画官 企画官の野村でございます。よろしくお願いいたします。

私から資料1、資料2、参考資料③について御説明させていただければと思います。

本日「更なる議論を行う事項について」ということでございまして、資料1「司法関与の在り方等について」を事務局で御用意させていただきました。

1枚おめくりいただきまして、目次がついておりますけれども、3ページ目でございます。「一時保護に関する家庭裁判所の審査（司法関与）の在り方について」でございますが、先般、論点として「一時保護に関して、司法審査の在り方をどう考えるか」ということで設定させていただいておりました。

「備考」にございますけれども、現行法上、一時保護に関する司法審査は、2か月を超える親権者等の意に反する一時保護について、児童相談所の申立てに基づいて、家庭裁判所が親権者等に与える不利益を考慮し、2か月を超えて引き続き一時保護を行うことが適正かどうかを審査するというものでございますけれども、これについて、意見として、司法審査の必要性に関する御意見、司法審査の留意点に関する御意見、その他の意見ということで、大きく3つに分けて整理させていただきました。

司法審査の必要性に関する意見として、子供の権利制限に対して、それが本当に妥当なのかどうかを中立な第三者性を持った裁判所がチェックをするのが司法関与の趣旨であるという御意見をいただき、また、2か月は結構長い、そもそも2か月でいいのかという御示唆もいただいたところでございます。

一方、司法審査の留意点に関する御意見としては、司法関与の現状評価が非常に大切だと。また、先ほど2か月は結構長いという御意見があったと御紹介いたしましたけれども、その2か月について、無駄に時間が使われているわけではなく、時々において必要なことはされていると感じているといった御意見。それから、そういった観点とは少し違いますが、改正が矢継ぎ早に行われて、児相自身が疲弊しているというところで、今、何かを導入できる状況なのかという御意見もいただきました。また、権利擁護の基本的なところで児童相談所ができることはまだまだあるといったところも御意見としていただいております。

一方で、子どもの権利委員会総括所見において、子供を家族から分離すべきか否かの決定に関し、義務的司法審査を導入することの指摘があることも踏まえて議論すべきだという御示唆もいただいたところでございます。

その後、資料としては、4ページ目に参照条文をつけさせていただき、5ページとして、児童の権利に関する条約、それから総括所見についても資料として御用意しております。

6～9ページにつきましては、資料再掲として、今までお出した資料について御用意しております。

10ページ目でございますけれども「面会通信制限、接近禁止命令の在り方について」でございます。論点として「接近禁止命令、面会通信制限の対象の拡大についてどう考えるか」「面会通信制限・接近禁止命令について、家庭裁判所の審査の導入についてどう考えるか」というところで2つ設定しておりました。これに対して、対象拡大に関する御意見

と家庭裁判所の審査の導入に関する御意見の2つで資料を整理させていただきました。

対象拡大に関する御意見としては、法改正で接近禁止命令は28条措置のケース以外にも拡大され、そのおかげで、実際に命令を出したケースがある。例えば親族宅に預けられているケースについても、積極的に対象の拡大を考えてもいいのではないか。また、接近禁止命令の対象の拡大ですけれども、条文上「児童虐待を受けた児童」に限定されているので、虐待を認定する前の一時保護したばかりの段階では使えないのだという御指摘。それから、接近禁止命令が「児童虐待を行った保護者」に対してしか出せないといった御意見もいただきました。

一方で、家庭裁判所の審査の導入に関する御意見ですけれども、子供の基本的な権利である面会通信を制限するのであれば、司法審査を経るべきといったところ。それから、司法審査をする場合、命令の迅速性が担保できるのかという問題もある。それから、司法審査を入れたとしても、運用で面会交流などを制限する実務が残るのであれば、結局、司法審査は活用されないことになるのではないか。まずは現行制度を維持した上で、事後の司法関与として不服申立て等の機会を十分に与える方向で検討すべきといった御意見をいただいております。また、児童の意見聴取について、家裁では十分に時間を取ることができなくなり、児相等がまとめた書面が提出され、児相が申し立てた審判の基礎とされる場合、中立性の点で問題があるといった御示唆もいただいたところでございます。

11ページに参照条文を御用意し、12～14ページは今まで出させていただいた資料の再掲として御用意しております。

15ページは「保護者指導における司法関与の在り方について」でございますけれども、論点としては「保護者指導における司法関与の在り方についてどう考えるか」「現状の保護者指導勧告制度の活用促進のための方策についてどう考えるか」として設定させていただきました。これに対して、保護者の指導勧告の利用件数が少ない理由に関する御意見、保護者の指導勧告制度の課題に関する御意見、保護者指導は行政において行われるべきだとする御意見と大きく3つで整理させていただきました。

利用件数が少ない理由といった部分については、勧告は、一般的には、児童相談所側からの勧告を求める上申を受けてその内容を検討し、妥当性等があれば勧告を行っていると思われる。この制度について周知がされていないため、上申書が出されていないのか、それとも指導内容まで求められるような形で上申書を書くのが負担になっているのかなどを分析する必要があると。それから、28条という分離を前提とした申立てをしているので、非常に難しいといったところの御示唆がありました。

一方で、現在の保護者指導勧告制度の課題といったところでは、28条の審理を利用した制度は、親子分離を求めながら在宅指導を求めるものであるもので、非常に使いにくい。28条の制度は少し重過ぎるといった切り口のお話。あと、それとは少し別で、勧告が児童相談所に対して出ていて、保護者に出ていないというところが問題といった御示唆もございました。

一方、保護者指導は行政において行われるべきとする御意見については、具体的な指導内容について、裁判所が独自に判断を出すことについては限界があるといった御示唆をいただいたところでございます。

以下、16～21ページは、今まで事務局から御準備させていただいた資料についての再掲を御用意しております。

続いて、資料2でございますけれども「第2回から第4回検討会での主な意見」というところでまとめた資料でございます。今までは、各回別に整理をしたものでございましたけれども、今回、さらなる議論ということもございましたので、論点別に御意見を整理しております。

例えば開始に当たってのアセスメントやカンファレンスの在り方については、2ページのような形で議論をまとめさせていただいております。

3ページ目、一時保護委託の在り方についても御議論いただきました。

4ページ目は、児童相談所の調査権の在り方といったところでいただいた御意見を整理しております。

5ページ目は、家庭裁判所の審査の在り方ということで、本日、さらに深めていただければというところがございます。

6ページが、一時保護所の処遇の在り方で、ここは非常に多く御意見をいただいております。6ページ、7ページ、8ページといただいております。

9ページは、本日、さらなる御意見をいただければというところで、面会通信制限、接近禁止命令の在り方といったところの御意見で、10ページまでそういった中身になっております。

11ページ以降は、解除に当たっての検討事項ということで、解除に当たってのアセスメントやカンファレンスの在り方、一時保護解除後の処遇の決定手続における課題ということで、12ページまで。

それから、13ページ、14ページは、保護者指導・支援の在り方ということで、いただいた御意見を整理してございます。

加えて、参考資料③でございます。令和2年度子ども・子育て支援推進調査研究事業ということで、先般、中間報告として御用意したものを少し御紹介させていただければと思います。

今まで厚労省から資料として御提出させていただいておりますのは、制度見直し等々の機会を捉まえまして、厚生労働省が全ての児童相談所、一時保護所において調査をさせていただいたものをデータとして御準備させていただいたものでございますけれども、今回は調査研究事業「一時保護所の実態と在り方及び一時保護等の手続の在り方に関する調査研究」ということで、サンプル調査で調べたものという形になります。

2ページ目でございますが「2ヶ月を超えて一時保護した子どもについて」ということで、一時保護が長期化した理由と所内一時保護退所後の行き先についての結果でございま

す。例えば一時保護が長期化した理由として「保護者が引き取るための環境整備に時間を要した」が30%と最も高いといった結果などが出ております。

3 ページ目は「一時保護所における一時保護開始時のプロセスについて」でございますけれども、一時保護する際に、一時保護所か委託一時保護先かを定めるのは「緊急時」「あらかじめ予定されている場合」とともに最も高くなっているというところがございます。

4 ページ目でございますけれども「一時保護中の子どもの処遇の決定について」で、援助方針会議の開催状況、一時保護所での観察会議の頻度などについての御回答を掲載しております。

それから「児童相談所と一時保護所の関わり」ということで、例えばオンラインでの共有の有無についても調査をしております。「児童相談所の職員はだれでも閲覧できる」が5割程度といった結果になってございます。

5 ページ目が「一時保護期間中の面会通信について」でございますが、例えば一時保護中の子供の面会？に関するルールということで「個別の判断で行っている」といった結果が79.2%となっております。

また、例えば通信機器の利用についてということで、9割近いところが「認めていない」という結果となっております。

6 ページ目でございますが「一時保護所で保護された子どもの学習について」ということで、通学について「通学はしない」が52.9%「必要に応じて通学・原籍校の授業を受けることを検討する」が44.7%といった結果でございます。

通学・原籍校の授業を受けられた子供が「0人」が74.1%「1～2人」が14.1%「3人以上」が4.7%となっております。

7 ページ目ですけれども「一時保護委託された子どもの通学について」でございますが、一時保護委託の場合であっても、委託先において、過半数の児童は通学できていないといった結果となっております。

8 ページ目は「一時保護所に対する人員について」を御用意しております。一時保護所の日中夜間の職員体制は、日中の職員は平均で約8人、夜間の職員は平均で約3人であり、昼夜の職員体制の差が大きいといった形で書いております。

9 ページ目は「一時保護所職員の専門性について」でございます。異動者、新任者への研修がどういった状況であるかといいますと「児童相談所が行う児童相談所職員との合同研修」が9割近くとなっております。

「専門性向上のための体系的なカリキュラムの有無」ということで「ある」が8.2%「ない」が90.6%。「外部のスーパーバイザー（児童相談所の職員は除く）の活用について」は「活用している」が11%程度「活用していない」が約9割といった結果となっております。

10 ページ目は「一時保護所中の子どもの権利擁護について」でございますが、幾つかデータを載せさせていただいておりますが、例えば「一時保護されている子どもの権利擁護

に関する取組」について、児福審など子どもの権利擁護部会があるのは9.4%といった形になっております。

11ページ目は、一時保護解除のプロセスでございますけれども「解除及び解除後の行き先の判断を行う際に意見をきく人」として「児相内の職員」「一時保護所職員」が9割を超えて、多いという形になっております。

説明は以上になります。

○吉田座長 ありがとうございます。

それでは、議論に移りたいと思います。

まず、資料1の「1. 一時保護に関する家庭裁判所の審査（司法関与）の在り方について」御議論をお願いいたします。

御発言いただく前には「手を挙げる」機能を御利用ください。

なお、本日は議論すべき内容が大変多うございますので、取りまとめに向けまして、これまで議論してこなかった点、また十分でなかった点を中心に御意見をいただければと思います。改めての御質問はできれば御遠慮いただきたいと思います。

それでは、最初の「一時保護に関する家庭裁判所の審査（司法関与）の在り方について」、御意見のある方は「手を挙げる」機能をお願いいたします。

いかがでしょう。

ただいま御説明がありましたけれども、司法審査の必要性ということで、審査すべき事案をどうするかとか、審査すべき期間の問題とか、保護者にとってのメリット・デメリット等々ありますが、特にこれらに限らず、一時保護に関する家庭裁判所の審査全般について御意見をいただければと思います。よろしくお願いします。

高橋構成員、お願いいたします。

○高橋構成員 高橋です。

ここにも書いていただいているのですが、司法審査は、今まで必要性でずっとやってきているのですけれども、子供なのか、保護者なのか、そもそも誰の何を保障しようとしているのか。それによって、例えば子供は納得しているけれども、保護者が反対していたら対象になるのかとか、本来、議論すべきことの土台があるはずなのですから、そういうことがあまり丁寧にやられないまま、必要に応じて制度ができているというのが私の正直な理解になっています。ですので、この先新しく何かを考えていくのであれば、根本的な議論はきちんとやっていただいた上で制度設計をしていくことが一番大事ではないかと思っています。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。基本的なところの御議論はもちろん大切ですね。ありがとうございます。

ほかにいかがでしょう。

橋本和明構成員、お願いいたします。

○橋本和明構成員 よろしく申し上げます。

今、高橋委員が言われたのと同じように、保護か、権利なのか。誰の権利かというのは子供の権利もあるし、保護者の権利もあるのですけれども、今、大きな議論になっているのは、そのバランスの問題だと思うのです。どうバランスを取っていくかというところが一番の考えどころではないかと思うのですが、そのバランスを司法が取っていくのか、あるいはもっと違う方法があるのか、ここら辺ももう少し考えていく必要があるのではないかと。何かバランスが悪いから、全部司法にお願いするというのも違うような感じに思っているところです。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

ちなみに、橋本構成員がお考えの司法以外のというのは、何か具体的にアイデアをお持ちですか。

○橋本和明構成員 これは現実的かどうかは分かりませんが、これまでも議論になったように、一時保護をして、その事実はどこを見て取っているのかというところがまだ保護者にも伝わっていないとか、どうもその前提となる手続が非常に曖昧なまま、では、司法にという議論になっているような感じがして、もっと前提となる手続とかの実務的なところをもっと考えていく必要があるのではないかと思っているところです。

○吉田座長 ありがとうございます。

久保野構成員、お願いいたします。

○久保野構成員 久保野でございます。ありがとうございます。

今のお二方の委員に基本的に賛成でございますけれども、性質としてお墨つきとか、家庭裁判所が児童相談所と一緒に保護していくというよりは、私の整理としましては、児童及び保護者の権利または利益に対して、児童の保護のために国家が介入することの適正性をどう図るかということなのだとすることを踏まえて考えることが大事だと思っております。

なお、今、御指摘がありましたとおり、児童の権利利益と保護者の権利利益が対立し得ることもありますけれども、そのような見方と同時に、児童と保護者が家庭で共にあるということについて、そのこと自体の利益といったものについても、例えばヨーロッパの人権裁判所などで問題になったりしておりますので、児童の権利利益、保護者の権利利益、そして児童と保護者がつながりを持つというか、家庭的な生活そのものの利益といった視点で見ていくということではないかと思っております。

そのような重大な権利利益の介入などで適正な手続、基準で行われることが大事であるということが今議論されていると思っておりますけれども、それとの関係で、話題になっております、5ページに載っている権利条約の総括所見でございますけれども、ここで義務的な司法関与だけではなくて、基準が明らかであるとか、補充的な最後の手段としてのみ行われるかといったことが同時に指摘されておまして、これは以前にも同じ趣旨のこ

とを申しあげましたけれども、それらを明確にしていく努力といたしますか、その試みは家庭裁判所が入るか、入らないかということと同じぐらい、あるいはそれ以上に大事なのではないかと思います。

以前も家庭裁判所が適切かどうかということについて疑問があると発言しましたけれども、他方で、ヒアリングなどを通しましても、中立的な第三者の目が入って監督といいますか、適正性の確保を図るということは重要だと感じたところではありまして、例えば私が少し勉強したことのある分野でいいますと、精神医療における強制入院で、精神医療審査会といった場所で専門家と法律家が合議体で多くの案件を検討するといったものを行っているという例もありまして、そのようなものなども参考にしながら考えていけるとよいのかなと思います。

長くなりましたが、以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょう。

では、藤林構成員、お願いします。

○藤林構成員 私も過去5回の検討と前回のヒアリングで考えることがたくさんありまして、今、それぞれの構成員の方とはある部分は一致しています。お墨つきということではなくて、手続保障。どういう事実に基づいて、どのように評価して一時保護になったのか、ということが保護者にも子供にもなかなか分かりにくい。児童相談所が説明しても、それは保護を行った当事者が説明するわけですから、なかなか納得のいかないものがあると思っています。

一時保護が誰にとっての権利制限なのかというのは、両方なのです。特に予告なしで親子が突然分離されることは、保護者にとっても非常にショックなことでもあり、トラウマになることでもあるけれども、子供にとっても、自ら望んでいないのに保護になる事態はたくさんあるわけなので、児相が学校にやってきて子供を保護していくとか、警察が連れていくなんていうことがあるわけですが、当然、これは子どもにとってもショックなことであり、中にはトラウマになって、その後、絶対に一時保護は嫌だとなる子供さんもいれば、大人になったときに、子供時代の一時保護経験を基に、絶対に子供を預けないという方もいらっしゃると思います。

そういった突然の親子の分離、子供が保護されるということがトラウマ経験になるだけでなく、その後の支援関係に非常に影響を与えてしまうわけなのです。そうならないために、親にとっても、子供にとっても、トラウマ経験になったり、その後の支援関係に影響を与えないためにどうしたいのかということはずっと考えていきますと、できれば事前になぜ分離が必要なのかといった説明の場を持つこととか、または不満や不服を表明して、それが第三者、中立的な立場で聴かれることが本来は必要なのです。事前が無理であれば、事後、速やかに説明の場とか不満や不服を表明する場が必要ではないかと思えます。つまり、丁寧な手続保障が求められていると私は主張したいと思えます。

それは現在、行政審査があるのではないかとされるわけですが、現在の行政不服審査の場合はどうしても時間がかかる、行う場合は行政機関であるということで、純粋な意味での中立、第三者性はないということを考えると、やはり裁判所ではないかと思えます。

ただ、私が今日、この検討会で主張したいのは、今日の資料の6ページには、保護開始時に「同意なし」が8,577とありまして、これら全部に事前審査・事後審査を速やかに行うのは、確かに現状ではなかなか難しいと思うのです。けれども、もう一方で、必要性という点では丁寧な手続保障を行うべきである。それは子供にも保護者にも必要なことであり、その後の支援関係をつくっていく上でも欠かせないことでもあると考え、9ページには行政不服審査の件数が書いてあるわけですが、先ほど言ったように、行政不服審査では中立性、第三者性または迅速性という観点では劣るということを考えますと、将来的には保護時点で同意が得られない方全員に司法審査が必要と思うのですが、現状ではそれが難しければ、子供や親が一時保護に不服がある場合に、せめて家庭裁判所に一時保護の異議申立てを行えるような仕組みもあるといいのかなと思っています。

その場合に、親も子供も意見がうまく言えないといった場合も当然あるわけですから、そのような場合には子供にしっかりとアドボケートをつくっていくような制度が当然必要ではないかと思っています。

取りあえず、私の意見は以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

藤林構成員が最後におっしゃったのは、子供と親の意見を聴く機関は家庭裁判所という御意見として受け止めてよろしいですか。

○藤林構成員 先ほど久保野委員から、精神医療審査会のような場という意見もありましたけれども、子供にとって重要な権利制限であり、より第三者性、中立的な立場という観点からいくと、本来は家庭裁判所がやるべきではないかと思っています。

精神医療の分野でも、精神医療審査会でいいのかといった議論が過去にあったわけなので、それと同じことにならないほうがいいのではないかと思います。

○吉田座長 ありがとうございます。

それでは、ほかにいかがでしょうか。

土居構成員、お願いします。

○土居構成員 土居です。

私も藤林構成員と同様に、家庭裁判所が入るのがふさわしいのだろうと考えている一人です。

先ほど藤林構成員も言われましたけれども、一時保護への司法審査の目的は、児童相談所長が行うすごく大きな権限行使をチェックする機能であったり、あるいは先ほど来出ている児童とか保護者の手続保障、あるいはそこにさらに児童や保護者の手続参加といったところを保障していく役割を持たせなければいけないと思っておるのですが、従来それを

担ってきたのはどこかという、やはり裁判所がそういう面では優れていると考えております。

行政が行うことに対して行政が審査を行うのは、保護者側からとってみると何の意味があるのだと我々も何回言われておりますけれども、今の行政不服審査法もそうですが、行政がやったことに行政がそんな悪い判断をするわけないでしょうというのが保護者側から聞かれる意見ですので、そこは行政とは違う分野が関与していかなければならないのだらうと私自身は考えております。

その中で、先ほど久保野構成員が言われたような、第三者性を持った審査会を設置するのか、あるいは以前に出ていたかもしれませんが、児童福祉審議会を活用するという案も出されているように聞いておりますが、児童福祉審議会は行政がやっていることで、保護者側からとってみると、第三者性、中立性という意味では全く足りなくて、保護者の手続保障を満足させることもないのだらうと考えております。

長くなりましたが、取りあえず、以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

続いて、高橋構成員、お願いします。

○高橋構成員 何度も発言して申し訳ないのですが、せっかく議論になってきたので、ぜひ言いたくて手を挙げました。

例えば事件か事故かが争いになるようなことであれば、土居さんや藤林さんがおっしゃるように、裁判所が判断すべきだというのは私もすごく分かります。

一方で、ここの検討会でもいろいろなパターンのことが問題になっていると思うのですが、前回の保護者の方が御発言いただいたようなことは、児童相談所の説明内容とかりードの仕方の問題も結構大きいとっていて、先ほど藤林構成員もおっしゃっていたのですけれども、要は説明の問題も一つ大きく問題になるケースもいっぱいあるとっているのです。

ただ、説明が問題になるケースは、裁判所に持ち込めばいいのかというと、裁判所は中立に判断する機関なので、説明はむしろしてくれなくて、意見があれば言ってくださいという話になってしまうので、どういうものを想定して、それに対してどういう効果を期待するのかというのは丁寧に議論していくべきだろうなという気はします。

○吉田座長 ありがとうございます。

それでは、杉山構成員、お願いします。

○杉山構成員 これまでの様々な構成員の意見を聞いて少し思ったのは、司法審査ばかりに目が行きがちであるのですが、義務的な司法審査を提供すること以外にも、保護者及び児童の利益を図るために、事前に両者の意見をきちんと聴く、その機会を確保するのも同等に重要であるということは意識しなければならないように思います。

私自身は、条約との関係も気になっているところでありまして、そちらでは父母の意思に反する場合に司法審査を求めているわけなのですけれども、もともとは司法審査につい

ては、現在、審査請求とか行政訴訟があり、最終的には行政訴訟で争う機会が与えられているので、それで条約の対応については説明がつくのではないかと思っていました。ただ、それで足りないのであれば、恐らく、以前のヒアリングでも指摘があったように、手続に時間がかかって実際に救済につながらないというところが問題なのかもしれません。

そもそも当事者がこのような救済制度をよく知っていないこともあるかもしれませんので、手続を迅速化するとか、あるいは事後的な救済制度について十分に周知を図るという方法を、そのような形で救済を促していくことも重要なのではないかと思います。

それ以外も、家庭裁判所などに簡易で迅速な不服申立てルートをつくることもあり得るかなと考えたこともあるのですけれども、現行の行政訴訟での救済ルートとの制度的な整理が必要になると思います。また、家庭裁判所が本当に判断するのに適切な機関であるかどうかということも慎重に考えなければならないと思います。

少なくとも、一時保護に際して、十分に当事者の意見を聴く機会が保障されない、また、不服の機会についても周知されないために、実際に児童及び保護者の間に不満が残る形で保護が行われているのであれば、もう少し保護の基準を明確にするとか、あるいは先ほど来、様々な委員からも指摘されたように、必ずしも裁判所でなくても、第三者的な目によるチェックが入るということであっても十分に当事者の保護につながるのではないかと考えております。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

続きまして、宮口構成員、お願いします。

○宮口構成員 宮口です。よろしくお願いします。

私も皆さんの御意見とはほぼ一緒なのですけれども、私自身の立場から言えると思ったのは、藤林委員が言っていっちゃったように、今、子供と保護者のアドボケート機能が本当に不足しているなということを私自身のこの活動の中で感じています。

前回のお話にもありましたように、保護者が子供に面会させてもらうために入所に同意するとかそういう形で、何のための一時保護かということとかを理解できないまま今の指導に乗っかる、児相のコントロールの中にいるという状況は、子供の予後にとってよくないと考えています。なので、一時保護においては、皆さんは手続のことでおっしゃってくださっていたと思うのですけれども、もちろん、児相として手続の説明ということで課題はあったのかもしれないのですが、児相の立場でいくと、保護者が児相に対して本当のことを言えるかといったらそうではないと思うので、そこは第三者機関が必要だと考えています。

その中で、一時保護され、何が起きているか分からないということを保護者と一緒に整理し、一時保護の見通しとか目的、その間、親は何ができるのかということをお母さんは切望していちゃいます。実際、施設に入所する子は3割で、7割は家に帰るという状況の中で、その予後、子供の安心・安全を親とやっていくことになるので、その時点で

親と対立してでも、目的も共有するみたいなことをしていくためには、対児相だけでは厳しいかなと思っています。それが裁判所になるのかどうかということで、今の時点では裁判所しか思いつかないのですけれども、私もどんな機関があるのかなということとかが分からないまま言っております。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

続いて、川瀬構成員、お願いします。

○川瀬構成員 先ほどの藤林構成員と宮口構成員の話にも少し重なるところなのですが、けれども、6ページで「親権者の同意なし」の割合が下がっていくところがあるのですが、前回の菅家さんのお話を伺っていると、同意せざるを得ない状況といたしますか、消極的に同意せざるを得ない状況が見えてきています。

それから、一時保護は、自由権的にも、社会権的にも様々な制限がかかるわけですので、子供自身も一時保護に納得しているのかどうかをきちんと明確化していく必要があると思います。できれば一時保護開始のときに、なぜその権利を制限しなければいけないのかという説明をすることも含めて、手続の見直しが必要と思います。

以上です。

○吉田座長 それでは、鈴木構成員、お願いします。

○鈴木構成員 鈴木でございます。よろしくお願いいたします。

皆様方が言われた手続保障とか、親や子供の権利をきちんと扱うことはすごく大事だと思えます。

三重県では警察OBや現役警察官の方が児童相談所に出向等で来られるようになって大分になってくるのですけれども、いろいろとお話をしていると、警察の方から見て、児童相談所の権限が非常に幅広いということで、最初は驚かれるぐらいの感じがあるのです。つまり、裁量権が非常に幅広いということだと思えるのですけれども、それだけ幅広いのを児童相談所長の個人的な判断だけに依存させるのは過剰介入のおそれがあると思います。

それは児童相談所もしんどさを感じながらやっているところでもありますので、司法等が入る中で、社会的に認められるレベルというのでしょうか、警察なんかはきちんとその辺が歴史の中でつくられてきているようではございますけれども、そのようなことを司法の力を借りながらやっていかなければいけないのではないかと私は思います。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

この点につきまして、ほかにいかがでしょうか。よろしいですか。

では、私のほうで、今までで気がついたことなのですが、家庭裁判所が入るかどうかが、司法関与をどう進めるかというときに、前の検討会でアクセル・ブレーキ論がありました。児童相談所の業務を後押しするという機能を司法に期待する、もう一方は、今の鈴木構成員の言葉を借りれば、児童相談所による過剰介入を防ぐ、権利侵害を防ぐという

役割を家庭裁判所に期待するのがブレーキ論だと思うのですけれども、これをどう調整するかというのが一つ大きな課題になっている。

ところが、もう一つあるのは、この間の菅家氏の言葉にあるように、親への説明、親への納得、または親と児童相談所の関係調整も大事になってくるだろうと。そこでの良好な関係がつくられることによって、ソーシャルワークが有効に働いてくるだろうと思う。そうすると、関係調整のための機関は、家庭裁判所が行うことも十分考えられますけれども、それ以外の第三者的な機関が行うこともあろうかと思うのです。

私は専門外で分からないのですけれども、例えばADRというのでしょうか、裁判外紛争解決も考えてよろしいのではないかと思いますし、児童福祉審議会を使うということもあるかと思えます。ただ、そこは親が中立性、公正性に納得してくれる、それから適正な調整活動をしてくれるだけの専門性を持った第三者機関でなければ駄目だろうと。そういうところに委ねるのも一つの方法ではないか。

ですので、あまり正面からぶつかって、そのための解決手段をどのように持っていくかというよりも、やはりソーシャルワーク的に考えて一番有効な方法は何かというときにどの機関が介入したらいいのかという考え方の道筋もあるのではないかと思います。まだ体験はないのですけれども、漠然とした私の印象です。

以上です。

皆さんのほうでいかがでしょうか。

今までの御議論ですと、どこが介入するのかというのはありました。

土居構成員、お願いします。

○土居構成員 土居です。

今、座長のお話を聞いていてふと思い出したことがあって発言させていただこうと思いましたが。

私も以前に裁判所の調停手続みたいな形で保護者と話合いができればいいなど。その中で、第三者的立場の人もいて、その人が児童相談所なり保護者の意見を酌み取りながら、最終解決に向けていくといった動きができるのではないかと考えたことがありました。

もう一つ、これは恐らく藤林構成員も同じだとは思っているのですけれども、私が家庭裁判所にこだわっていた理由の一つとしては、一時保護された以上、法律上、親権や後見が制限されるかどうかは置いておいて、事実上、親権や後見が制限されているのは明らかですので、そういった重要な権利制限を行う効果を持たせる場面では、第三者機関にもそれにふさわしいところが関与すべきなのだろうと考えております。それを言い忘れていましたので、発言させてもらいました。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

それでは、橋本和明構成員、お願いします。

○橋本和明構成員 今、座長が言われたのは、本当にそうだと思います。

家庭裁判所には家庭裁判所調査官がいるわけなのですけれども、私も家庭裁判所調査官でしたのでよく分かるのですが、家裁の調査官は、以前と比べてケースワーク機能はどうも弱くなっている感じがします。調整機能とか、子供の意見を反映するような動きだとかは今もやっていますけれども、今の状態で家裁に審査を受けても、なかなか思うような機能になっていかないのではないかなという懸念があります。ですから、家裁の司法関与があった場合に、いいか悪いかという判断だけをして、本当に児相と保護者とか、児相と子供のケースワーク機能がもっといいふうに展開するだろうかというのが心配なわけです。

僕は児相のことははっきりと言えないですけれども、司法関与があるからこそ児相のケースワーク機能が向上するのか、あるいはそれに任せきりになって、今までのようなケースワーク機能が停滞するのか、そこがすごく分かれ道だと思うのです。

また、司法関与の在り方は、家裁だけではなくて、第三者機関とかそんなところをもっと検討する必要があるのではないかということも考えました。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

それでは、藤林構成員、お願いします。

○藤林構成員 私は、土居構成員と同じ意見で、橋本構成員とは意見が異なるのですけれども、家裁は専門集団と思っているのです。橋本構成員は調査官は心配だとまだ言われるかもしれませんがけれども、今までの蓄積があって、家庭の問題において、適切にそれぞれの意見を聴いて、その中で判断を行ったり、または調整を行っていくという機能は、ほかの新たな機関をつくっていくよりもずっといいのではないかと。反対に、家裁であってはいけない理由はほかにあるのだろうかと思ったりします。

ただ、実際に家庭裁判所で司法をめぐる手続保障が実現するまで、そんなに来年、再来年で、できるわけではないので、その間、例えば完全に中立、第三者ではないけれども、行政内部の精神医療審査会のような機関を置いて、それぞれにアドボケートをつけながら審査を行っていくのは過渡的にはあるかもしれないけれども、本来行うべき機関は家庭裁判所ではないかと思えます。

もう一つ、そのような司法の審査を裁判所が行ったときに、児童相談所のケースワークの力が落ちるのではないかというのは、私は反対だと思います。高橋構成員が言われた児童相談所の説明力の問題は確かにあるかもしれませんが、児童相談所も一時保護のプロセスを家庭裁判所で一生懸命説明しないといけないとなれば、その分説明力は高まっていくのではないかと。または何を事実として認定していくのかということも、児童相談所の常勤弁護士とともに、そういった力もついていくのではないかと考えています。現在の児童相談所の説明力は低いからするべきではない、ということではないのではないかと考えています。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

では、久保野構成員、お願いします。

○久保野構成員 今の家庭裁判所に調整的な機能を期待するという点について1点気になったことがあります、発言させていただきます。

といいますのは、調停に典型的に見られるような家庭の中での問題の調整に家庭裁判所が専門性を有するというのは、家庭内で私人と私人の間で調整が必要なときに機能していることが中心ではないかという気がいたしまして、児童相談所が児童の保護のために介入していくときには、一見、児相と保護者が例えば対立して、本当は分かり合って、ケースワークをしていけばよいという意味では、話し合っただけというところを目指すという意味では、調整に見えつつも、行政が家庭に介入していくという作用なので、そのこの区別は注意したほうがよいような気がして伺っておりました。

ただ、その点でいいましたときに、語弊のないようにというか、変な意味で重ねて申し上げたいわけではないのですが、家庭裁判所でいいますと、どちらかというと少年事件における家裁の機能も参照しながら考えていく場面なのかなという気がいたしました。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょう。

高橋構成員、お願いします。

○高橋構成員 度々すみません。

私も長期的には家裁がそういう後見的に家庭に関わってくれる制度が一番いいと思っています。

ただ、それは児童福祉法の改正だけでできる話ではなくて、民法も含めた上で、かなりがっちりとした枠組みを組まないといけないだろうと思っているので、最初の発言につながっているという感じです。

○吉田座長 よろしいでしょうか。

それでは、川瀬構成員、お願いします。

○川瀬構成員 今の久保野構成員のお話を聞いて少し思ったことがあるのですけれども、子供の意向聴取をきちんとやっていこうとなった場合、例えば児童相談所と保護者と子供の三者が利害関係で対立する可能性があるわけですね。家庭裁判所で三者間の調整はどのようにされているのかなというのが少し気になりました。家裁関係の方でどなたか教えていただけたらと。

○吉田座長 いかがでしょうか。

今井構成員、お願いできますか。

○今井構成員 東京家庭裁判所の今井です。

今承っていて、調整という言葉に関してなのですが、お子さんの意向という場合になってきますと、例えばお子さんの意向と親御さんの意向が仮に反する場合になったとしても、それを調整することは、基本的には、本件で想定されるような手続の中で出てくる場面が

家庭裁判所にあるのかどうかというのは、ちょっと疑問があるかと思っています。

家庭裁判所調査官がお子さんの意向を聴取するということであっても、お子さんがその手続の中でそのような意向を持っているということを踏まえて判断の材料にするということにつながっていくものであって、本件で想定されている手続の中で、何か調整とかが出てくる場面があるのかは慎重に考える必要があるのかなと思っています。

家庭裁判所のスタンスとしては、一定の客観的な資料なり、必要な資料を基に判断するところが基本のスタンスであろうと思っています。ですので、そうした前提の下にお聞きする必要があるのかなと思っています。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

川瀬構成員、よろしいでしょうか。

○川瀬構成員 はい。ありがとうございます。

○吉田座長 それでは、ほかに。

高田構成員、お願いします。

○高田構成員 まず、皆さんの話を伺っていて、現在、一時保護の延長の承認については、家庭裁判所が関与しているということで、理念的に、なぜそれが正当化できるのかと考えますと、先ほどからの御意見の中でも出ているように、一時保護が、保護者の利益や子の安全に関わってくるということで、ある意味、保護者や子の重大な権利・利益の侵害に関わってくることが理由で、裁判所が関与しているのだらうと考えているところです。

そういったことを前提にしたときに、なぜ延長の承認だけを家庭裁判所が行うのかがうまく説明できないのではないかと考えるわけで、そうした点から見ますと、一時保護の最初の処分自体も司法審査にかけるというのは、それなりに説得力があるといえますか、筋が通っていると考えます。

ただ、一方で、先ほど異議申立てを審査するとか調整を行うなど、いろいろな形での家庭裁判所の関与が提案されておりましたが、家庭裁判所がそういったものに対応する場合に、どれくらいの時間をかけてこれを進めていくのかといったところがよく分からない。現在の延長の承認の手続といいますか、それに近い手続を実施していくことを考えればよいのかどうか。かりにそうであるとすると、最長2か月に及ぶ最初の一時保護処分の間に、できるだけ早い段階で適切な処理をすることが現実に家庭裁判所で可能か否かといった実効性のところが、私が気になるところです。

また、そうした手続をはめる込むことになった場合は、当然ながら、児童相談所の組織体制も強化されなければいけない。さもないと、そうした手続に対応できない面もありますので、そのあたりの実効性といいますか、効果的に手続を進めていくことが可能かどうかについて、今後、家庭裁判所のサイドにも、ご意見を伺いたいと考えています。

○吉田座長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

大分意見をいただきましたけれども、一つは…。

失礼いたしました。土居構成員、お願いします。

○土居構成員 何度も申し訳ありません。

今の高田構成員の意見に大賛成です。最初の一時保護の段階では、第三者機関が関与するとなった場合に、では、2か月を超える場合に司法が関与するというそのバランスの取れなさをどうするのかというところは一つ気にかかっています。

もう一つ、今、高田構成員もおっしゃっていましたが、とはいえ、日本の一時保護制度に合った司法審査の在り方がすぐに入ってくるとは全く思っていないのですが、そこをビジョンとして明確にする必要はあるのだろうなど。少なくとも何年後までに何をし、次の段階でどうするのかというところを取りまとめることができれば、それはとても有意義なことだろうなど思っておりまして、今日、こうして意見を聞かせていただく中で、児童相談所だけがやっていくのではなくて、少なくとも第三者機関あるいは家裁がここの審査に入っていきべきなのではないかというところは多くの方々が言われていたことだと思いますので、それを新しい養育ビジョンのように、こういう段階でこうしていきましようというふうに取りまとめるべきかなと思いました。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。今後の取りまとめの方向までお示しいただきまして、ありがとうございました。

では、鈴木構成員、お願いします。

○鈴木構成員 鈴木でございます。

児童相談所の現場におりますと、分からないことが起こってくるのです。例えば子供がけがをしている、保護者の方は否定される、子供は何も言わない。そういうときに、児童相談所は例えば一時保護を継続するのか、分からないから帰すのか、どうしたらいいのかというところを非常に悩むことが結構あります。それは赤ちゃんの場合でも一緒です。

ということで、そのようなときに、児童相談所の恣意的な判断だけではなくて、社会的に許される範囲内でどのように対応していくのかというところは、児童相談所が自分たちだけで決めるのではなくて、なるべくきちんと家庭裁判所等の力を借りてやっていくということ、分からないときにどうするのかということはすごく大事な一つの考え方かなと思っています。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

それでは、今井構成員、お願いします。

○今井構成員 東京家裁の今井です。

お話をお聞きしておりまして、以前に私からもお話し申し上げたと思うのですが、2か月の期間をどう考えるかというところはおありになるうとは思いますが、この担当をしておりまして、前にお話を申し上げましたとおり、2か月は無駄に使われているもの

では当然ないと記録を拝見して思っています。そういたしますと、2か月の間に一時保護開始当初から、児童相談所で親御さんとの関係とかお子さんとの関係をいろいろと築かれたりということに時間を割かれているということは、その記録を拝見して実感します。

そのような状況の中で、家庭裁判所の審査がどの段階かに関わってくるということになりますと、そのための時間、あるいはその間の手続はどのようなものになるのかという観点からの考察というか、そうした観点の見方も一つあってもいいのかなと思っております。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

よろしいでしょうか。

私のほうで一つ言い忘れましたが、第三者機関を置いて、そこで親の主張を聞きなり、子供の意見を聴くなりということは一つの選択肢としてあろうかとは思いますが、大事なのは、第三者機関に対して、例えば児福審がそれに当たるとしたら、そこに児童相談所長の諮問をするという形ではなくて、親や子供もそこに異議申立てができるというパイプをつくっておかないと、何のための機関か分からない、単なる諮問機関に終わってしまう。それだったら今の制度と同じですので、一步踏み出すとすると、その辺の当事者の申立て権のようなものも重要になってくるかなと思っておりますので、付け加えさせていただきました。

それでは、1つ目の論点につきましては、大方御意見をいただいたかと思っておりますので、次の論点に移りたいと思っております。資料1の「2. 面会通信制限、接近禁止命令の在り方について」の御議論をお願いしたいと思います。

審査の対象とか、その対象を拡大するとすれば、その前提条件とか、様々な論すべき点があろうかと思っておりますので、お願いいたします。

それでは、茂木構成員、お願いいたします。

○茂木構成員 一時保護中に子供と親御さんの面会をさせることについては、親御さんの側に見れば、我が子はどうしているのだろうかということで、生の姿を実際に見ていきたいという大きな意味はありますけれども、一方、かなりつらい体験をしてきた子供にとっては、非常に恐怖感を持っていたりとか、あるいはもっとさらに言えば、児童相談所は親のほうの子供をコントロールしてしまうという危険を非常に懸念しているわけです。そんなことから、かなり指導的な立場で、要するに処分ではなくて、指導という形で面会通信制限をしているという現実があるのだと思うのです。

ですから、この辺の手続をどうするかについては、子供の側にとって、親に会うことはどういう意味があるのか、どんな恐怖感があるのか、あるいはどんな癒やしがあるのか、プラス・マイナス両方の面から子供中心の視点をまず一点持っておかなければいけないだろうと感じます。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

ほかにかがでしょうか。

先ほどの資料説明の中で、親族宅に預けている子供に対する面会通信制限、接近禁止という御意見も前にありましたし、接近禁止命令の対象を「児童虐待を受けた児童」に限っているというのも狭いのではないかという議論などもありましたけれども、これらの点も含めて御議論いただければと思います。

では、高橋構成員、お願いします。

○高橋構成員 高橋です。

対象の拡大について、必要なケースがあるというのはとてもよく分かりますが、児福法でやるのか、もともと裁判所がDV法で判断しているところもあるので、DV法でやるのかというのは、本当は考えてもいいのではないかと個人的には思っています。

家庭内で配偶者に暴力があれば、裁判所が面会も制限してくれるし、むしろ退去命令まで出してくれるので、配偶者だったらおうちにいられるのですけれども、配偶者が殴られていなくて、子供が殴られていたら、子供のほうが逃げなければいけないという制度で本当にいいのかという気にはなっています。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。その辺の両方の谷間みたいなところがありますね。

では、橋本佳子構成員、お願いします。

○橋本佳子構成員 接近禁止命令に関しては、接近禁止命令を出しているときは、現に対象に結構危険が差し迫っているというか、かなり具体的な危険があって、かつできれば配暴法とかで保護命令を出してもらえるケースであれば、それを出してほしいということで、DV被害の保護者のほうにお願いすることもあるのですけれども、なかなかその対象にもなっていないとか、今の虐待防止法では「児童虐待を行った保護者」に限定されていますが、実際は接近してくる人が必ずしも保護者だけに限っていない現状もありますので、対象拡大は積極的に検討していただきたいと個人的には思っております。

また、接近禁止命令には刑事罰がありますので、児童相談所が持っている権限で刑事罰が予定されているのはこれだけなのに、司法審査が国賠とか刑事裁判にならない限りは全く司法審査にのってこないというのもほかの制度とのバランスとの関係でどうなのかなと思っています。

○吉田座長 ありがとうございます。今、御指摘のあったとおりかと思えます。

それでは、ほかにございますか。

藤林構成員、お願いします。

○藤林構成員 面会通信制限については、この間、いろいろと調べてみたのですけれども、例えば「子ども虐待対応の手引き」の面会通信制限のところを見ると、先ほど茂木委員が言われたように、子供にとっては面会通信制限がとても必要なのだという書き方になっていて、基本的には、子供にとって、面会交流は子供の権利であるという基本的な考え方が抜けているという印象を持っています。

ところが「一時保護ガイドライン」を読みますと、書き方が大分変わってしまっていて、今、本文をパソコン上で出しているのですけれども、子供の面会通信に関する制限を行う場合には、安全確保のために必要である旨を十分に説明をすとか、基本的には「子供の安全の確保が図られて、一時保護の目的が達成できる範囲で必要最小限とする」と書かれています。現状、ひょっとするとそもそも面会通信制限はしないことが基本だ、という考え方が浸透していないのかなと。

そもそも「子ども虐待対応の手引き」は、たしか平成25年が最終版で、その後、7～8年は改訂されていないので、この間の法律の改正が反映されていないことを考えると、面会通信制限の考え方、在り方、子供の権利という観点からどうあるべきなのかというのを国としてしっかりと出してほしいと思います。

その上で、実務においては、例えば本当に面会通信を2週間でも、1か月でも絶対に制限しないといけないというような、子供の心身にとってマイナスの影響があるとか、またはアセスメント上、保護者と会うことによって、正確なアセスメントができないといったケースもあるわけですから、そういった場合にはしっかりとした面会制限を行っていくべきですけれども、一方で、親の子供と会う権利という観点からすると、なぜ会えないのかというのは当然思うわけなので、ここについても不服請求ができるということをしっかりと保障していく手続保障が必要である。これも先ほどと同じで、行政不服審査では時間がかかる、行政には中立性、第三者性がないということを考えると、不服がある場合には家庭裁判所に申し立てるという制度も考えていいのではないかと思います。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

それでは、川瀬構成員、お願いします。

○川瀬構成員 ありがとうございます。

私も子供の安全を守るために制限をかけることはもちろん必要なことだとは思いますが、一方で、子供にとっては、家族との関係性が大きく変化することでもあると思っています。特に、制限をかけられていないほうの親との関係が緊密になることや、子供にとっての家族観や家族の意味に将来にわたる深刻なダメージを与え得る行為でもあると思っています。子供にとってどのような影響を与えるのかということももう一度慎重に検討される必要があるかとも思います（音声中断）。子供の家族観に対して深刻な影響を及ぼすような、ある種スティグマになるようなものでもありますので、慎重な検討が必要なのではないかと思っています。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。

対象の拡大という御意見、面会交流を原則認めた上で制限、また、子供の視点からすれば慎重にということ、両方の意見があるようですけれども、必ずしも矛盾するものでは

ないと思います。

あと、それに対して家庭裁判所の審査を導入するかどうかということで、藤林構成員からそれは家庭裁判所ということがありましたけれども、この点について、時間の問題であったり、負担の問題という意見があるようですが、この点はいかがでしょうか。資料の10ページの右側の家庭裁判所の審査の導入についてということです。

では、土居構成員、お願いします。

○土居構成員 私も同じように、ここにも家庭裁判所の審査を導入すべきではないかと考えている一人です。

形としては、先ほどの一時保護の司法審査と同じような形で、要は面会交流を制限する場面はどういう場面かという、児童相談所側としては会わせるべきではないと考えているのだけでも、保護者あるいは子供の側は会わせるべきだといった対立が起こっている場面で制限するか否かの問題が出てくるかと思うのですけれども、その場合に、結局、児童相談所が判断するということでは保護者は納得しないでしょうし、その判断権者は分けたほうがいいのだろうなど。権限を行使する側と、それを判断するチェック機関とは分けたほうがいいのだろうというのが1点と、もう一つは、先ほどの一時保護の司法審査のときにも申し上げましたけれども、この場面でも親権なり後見なりが制限される、あるいは親としての権限が制限されている、子としての権利が制限されている場面ですので、そこに権利制限をするのは、従来考えられている家庭裁判所が関わるべきなのではないかと考えております。

それから、対象拡大の観点なのですけれども、橋本構成員と同じで、私も対象は拡大すべきではないかと考えています。というのは、接近禁止命令、面会通信制限は、この制度がなければ制限するのはなかなか難しいところがありますので、制度としてはきちんと確保しておいて、その利用件数が多いか、少ないかではなくて、制限しなければいけないときにきちんと制限できるための制度があるところが大事なのではないかと考えております。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

続きまして、鈴木構成員、お願いします。

○鈴木構成員 よろしくお願いします。

皆さんがおっしゃっているように、手続保障と子供にとっての親との交流を絶たれない権利を制限することになれば、家庭裁判所だということになるだろうと思います。

対象拡大についてなのですけれども、例えば新ビジョンなんかでも、親族宅というのは家庭に位置づけされています。順番からすると、親族のところへ預けるというのは順位が結構高いわけです。そのようなことがこれから増えていくということを考えた場合には、対象を拡大していくのは大事なかなと思います。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

ほかはいかがでしょうか。

先ほど来の議論の続きになりますけれども、接近禁止・面会通信の家庭裁判所の審査という点も、家庭裁判所に限らず、第三者機関も選択肢としてあり得る。同列に考えて議論してもよろしいのではないかと思います。

ほかはございませんでしょうか。よろしいですか。

久保野構成員、お願いします。

○久保野構成員 まとめかかりましたときに失礼いたします。

面会を行うのが誰のどういう権利かということで、一方で子供が出て、他方で保護者側が出たと思うのですけれども、以前の発言と重なるかもしれませんが、外国などを見ると、会って様子を知るのは、最後に制限されるべき中核的な親の権利だという見方もあるところでありまして、そういう意味では、理念論といいますか、本来は親権の制限といったものの、あと、先ほど高橋構成員からありましたように、本来は民法において定められている親権の制限等と並べて、関係を整序しながら、そもそもその権利義務の在り方がどうなのかということも考える。あれこれしゃべっていますが、子供の利益に反する、子供が害されるような面会であれば、そもそも面会権がないかもしれないという考え方もできると思いますし、その辺りのここで制限される権利は何なのかということも整序しながら、親権との関係を見ていく必要があるかと思います。

その先といいますか、将来ビジョンという意味では、親権制限と並べて家庭裁判所の関与を考えていくこともビジョンとしてはあり得ると私も思っておりますし、ちょっと戻りますが、その点は第1論点についても、ビジョンとしてはあり得ると思っております。

ただ、現実的にそれがどのような効果をもたらすかということ考えたときには、慎重にということが意見でございます。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

それでは、今井構成員、お願いします。

○今井構成員 東京家裁の今井です。

これまでに申し上げた内容と重複してしまう内容になるかもしれませんが、接近禁止命令等に関しても、裁判所としてはその必要性を適切に審査・判断するための、いわゆる適切な主張・立証というものが需要だと思っております。そうした主張・立証を御準備いただくためには、もちろん相応のお時間も必要になりますし、裁判所のほうでもその適否を判断するための時間も必要になってまいります。

そうした問題点、あるいは緊急に保護すべきものについての保護がそれで十分に賄えるのかどうかという観点からも考えていく必要があるだろうと。もちろん、児童虐待が疑われる事案等については、そうしたこともより切実な問題だろうと思っております。

そうした問題からしますと、接近禁止命令等の強制命令で発令するという一方で、適法性を争うために訴訟が準備されているというのは、相応の合理性を有するものではないか

とも思っております。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

それでは、杉山構成員、お願いします。

○杉山構成員 これもかつての検討会で発言した内容と重複しますが、現在の裁判所の体制で実際に判断することができるのかという問題は別として、理念論としては、親と子供の基本的な権利を制限するものであって、司法審査の導入を検討していくのは将来的にはあり得るのではないかと思います。その過程で第三者的機関に判断させるという方法を入れることもありうると思います。

他方で、これもかつて申し上げたことかもしれませんが、本来であれば、現在の制度を使いまして、行政命令を出して、不服があれば司法審査するという手続にのるのが望ましいところ、実際には命令を発令することなく、事実上の運用のみで対処しているほうが問題なのではないかと思われまます。命令を出していくべき場面を明らかにして、事実上の運用で対処するのではなく、現行の制度を活用していくことがまずは大切なのではないかと考えています。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

ほかにございますか。よろしいでしょうか。

それでは、なければ、第3番目の論点に移りたいと思います。資料1の「3. 保護者指導における司法関与の在り方について」の御議論をお願いいたします。資料の15ページです。利用件数が少ない理由に関する御意見、勧告制度の課題に関する御意見、行政が保護者指導を行うべきという御意見とまとめられておりますけれども、これらの点についてお願いいたします。

いかがでしょうか。

幾つかの御意見の中で共通している点として、28条による分離を前提として指導勧告申立てをするということになっているので、この点が少し使いにくいという御意見なども出ています。それから、そのために弁護士とソーシャルワーカーとの協働が必要なのに少なくなっているのではないかということとか、在宅指導と分離という相入れないものをここで一つにしているのが使いにくいという点なども論点として上がってこようかと思います。

では、橋本佳子構成員、お願いいたします。

○橋本佳子構成員 この間、ちょうど28条で審判をした保護者の方とお話しする機会があったのですが、28条で児相の求めたものが承認されたときに、保護者の方の率直な気持ちを実際に聞いてみたところ、自分自身の主張が全く認めてもらえなかった中で、児相の主張していることを前提として、指導だったりそういったものに従うことはやはり納得できませんということを保護者の方が言われていて、そこに勧告制度の使いにくさがあるのかなと個人的には思ったのです。

今、実際に審判をすると、対立当事者として基本的に争いながら審判が進んでいくというのが基本的な形かなと思うのですが、先ほど調停だったり、ADRという話もあったかと思うのですが、28条審判の中でもある程度調停的な話し合いができれば、この勧告制度はもうちょっとそれなりに機能していくのではないかなと個人的には考えています。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。そういう運用もという御意見ですね。

ほかはどうですか。

では、藤林構成員、お願いします。

○藤林構成員 15ページ中段の、「勧告が児童相談所に対して出ていて、保護者に出ない」ところが問題というのが大きいのかなと思ってまして、吉田座長も御存じの早稲田大学の岩志先生のドイツの論文なんかを見ますと、裁判所が調停的に、でもしっかりと保護者に対して指導を行っていくというのが多分理想的なものではないかと思っています。けれども、ここの部分はずっと議論があって、日本でできるのかどうかというのがあると思うのですが、大分先かもしれませんが、ビジョンとして持ちつつ、児相の現場における者としてはこういう姿を目指していきたいなど。

ただ、現実的にはその上の○に書いてあるように、28条は非常に重いというか、隙間のところでやっているような感じが非常にあって、28条ではなくて、28条を前提としない別の申立て制度を考えていくこともあるのではないかと思っています。

○吉田座長 ありがとうございます。

ほかはどうでしょう。

私のほうから児童相談所関係の方にお伺いしたいのですが、この制度をつくるとき、保護者に対する直接の勧告という制度にはならなくて、裁判所から保護者への通知という制度ができましたね。要はこれが家庭裁判所が親に対して勧告するのと同じように機能し得るのではないかということで制度化されたと思うのですが、この通知という制度の効果、実際の有用性などはいかがでしょう。

件数が少ないので、あまりお分かりにならないかもしれませんが、この制度が有効に使われれば、また話は違うかと思うのですが、いかがでしょうか。

藤林構成員、お願いします。

○藤林構成員 確かに通知制度で一定の効果はあったと思いますし、28条を使った勧告制度も一定の効果はあったと思います。

ただ、逆に言えば、一定の効果がありそうなケースにしか使えなかったというところがあるので、もっと幅広く使うとどうなのか、というのはやっていないので分からないかなというところはあります。

○吉田座長 ありがとうございます。そういう事情ですね。

指導勧告制度利用促進ということで、そのほかの点はいかがでしょう。

では、高橋構成員、お願いします。

○高橋構成員 論点1、論点2とも共通するのですけれども、今日の議論を聞いて一番思うのは、児相の現場が裁判所に期待している説明とか調整と、裁判所が今の枠組みの中で判断権者として出されたものを前提に判断するところにどうしてもずれがあるのだろうと思っています。

その原因は、また同じ話になってしまうのですけれども、親権の問題と児童福祉法の問題をばらばらに議論しようとするのが難しいのではないかと思うので、先々どのようにやっていくかということを考えるのであれば、厚労省でやっている児童福祉法の議論だけではなくて、最高裁とか法務省に入っていただく民法の議論と一緒にやらないと難しいのではないかというのが私の意見です。

○吉田座長 ありがとうございます。非常に本質的なところですね。

では、久保野構成員、お願いします。

○久保野構成員 全く同じ意見ですという意見ですけれども、先ほどのドイツの例も大変にすばらしいと思って、私も岩志先生の本から学んでおりますが、それは親権制限、親権喪失から始まった制度が様々に発展して、具体的に親権者が子供の利益のためにどうあるべきかということを経験者が一定の判断をするという枠組みが取られたものだと思っております。

ただ、その形成過程にも憲法違反ではないかといったこととか、家庭裁判所がどこまで立ち入ることができるのかがあって、私の理解ですと、裁判所が親権者に児童福祉行政からの支援をちゃんと受けなさいと言うのですか、とにかく、具体的にこうしなさいと言うよりは、しっかりと支援を受けるように持っていくという機能を果たしているのではないかと、細かいことは存じませんが、どこまで家庭裁判所が立ち入ってよいのか、行政との分担はどこまでなのかといったことをかなり議論してきたのだと思っております。

翻って、そのようなものを日本で考えていくときには、今御指摘がありましたように、28条審判の延長で考えるのか、そもそも28条審判と親権の喪失・停止が分裂してしまっていることをどう考えるのかというところを乗り越えることを考えたほうが近道といたしますか、それが必要なのではないかという感じは持っております。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。なかなか大きなテーマになってきました。

ほかはどうでしょうか。

では、橋本和明構成員、お願いします。

○橋本和明構成員 先ほども言いましたように、家裁のケースワーク機能のところでも今と同じような議論になると思うのです。面会交流の事件は家裁の調査官がいろいろと動いて、調整をして、例えば月に1回会うとか、あるいは虐待をしているケースについては会わせないというふうなところがあるのですけれども、さっきの面会の通信のものでも同じような議論はできるところなのですが、さっき私が言ったのは、一時保護とか面会通信の

司法関与は、さっきの議論と面会交流とかの動き方とどうも違うところを感じます。

また、今井裁判官だったか、どなたかがおっしゃったように、児相から出されたものに対して審査をするというところが大前提で、その間に行政との間、保護者との間を調整するところはなかなかしにくいとおっしゃっていたのは、こういうところにも現れているのではないかと考えました。

ですから、さっき高橋構成員が言われたように、そこを見福法だけでやっていくというところに非常に難しさがあるのではないかと私も考えているところです。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。共通の議論の土俵が必要という御意見ですね。

杉山構成員、お願いします。

○杉山構成員 そここまで大きな話ではないのですけれども、この保護者指導勧告制度についてですが、以前の検討会に出された資料を見ますと、本来であれば、具体的な指導の内容を判断するのは行政側の役割であると思えますけれども、裁判所がケース・バイ・ケースで児童相談所から出された上申書を基に、実際にどれほど審査ができていくのか分からないのですが、それを個別に判断して、具体的な勧告を出すということになっているようでした。それは、本来あるべき役割分担からはやや乖離しているように思われますし、裁判所にとっても児童相談所にとってもかなり負担にもなっているのではないかと思います。

求める指導勧告をその都度細かく上申書に記して裁判所に提出するというよりは、ある程度定型化された勧告案を準備して、裁判所も定型化・類型化された上申の内容を審査をして、指導勧告を出す方向で運用していくことで、もう少し現行の制度の活用を図ることはできないのかなと思っております。

裁判所による保護者への直接の指導勧告となるとなかなか難しいと思いますが現状の制度で使いにくいところをもう少し直していく余地は大いにあるのではないかと思います。

以上です。

○吉田座長 ありがとうございます。

ほかはよろしいでしょうか。どうでしょう。

宮口構成員、お願いします。

○宮口構成員 宮口です。

今、杉山構成員がおっしゃっていた指導勧告の定型化みたいな話を聞いてなるほどと思ったのですけれども、実際に一時保護からとか、施設から帰る前に、ある程度強制力のある指導の枠組みみたいな形が必要な方はいらっしゃると思うのです。だから、その中で、枠組みがあることで守られる方を想定しました。それがあつて、児相の指導やプログラムを受講することになるというのは大事ではないかと思つた。

私は保護者指導の立場からしか言えないので、そこで考えますと、実際に家に引き取られた後、在宅になるときが一番リスクが高まる時です。子供は、一時保護や施設から帰

るときには、その時点では親御さんにとっても未知の子供になっていて、自分の思っている子供ではなく、未知の子供と再び出会うというハイリスクな状態です。具体的な見通しを持てたり、子どもへの理解のための支援やプログラムというか、そういう理解なく帰っていくと、再虐待が起こるといことが実際に起こっています。子供も、親御さんが未知の親御さんになっているということで、両方ともがトリガーにもなるし、恐怖にもなるしという状態になります。そういうリスクについて、子どもが帰る前に短期のプログラムなどの指導の枠組みの中で親が理解できる機会が必要です。帰るということでもうオーケーということではなくて、その後、子供はこんなリスクがあるから、子供の安心・安全のためにもう少し一緒にやっていくのだと協働作業のための枠組みが親御さんにあるといいなど、保護者支援をしている立場から考えています。

私が実際にカナダで保護者支援プログラムを見てきたときには、保護者支援プログラムA、B、C、Dというものがあり、裁判所から、Aをこの人に出す、Bをこの人に出すみたいな形で、定型というか、幾つかの親子に合わせたバージョンがあって、それを出されてきました。

保護者支援の枠組みだけの話で、法制度とは関係ないのかもしれませんが、勧告ではそういうものがあるとありがたいなと思っております。

○吉田座長 ありがとうございます。

ほかはよろしいでしょうか。

本日は、今までのところで、小平構成員、中村構成員はまだ御発言がないようですけれども、論点の3点目に限らず、言い落としていることがあれば、ぜひお願いしたいと思います。

よろしいでしょうか。

中村構成員、いかがでしょうか。大丈夫ですか。特にないと。

茂木構成員、お願いします。

○茂木構成員 指名いただいてないですけども、恐縮です。

資料を提出しましたので、それも含めて発言申し上げたいと思いますが、一時保護をされたときに、子供のいろいろな権利制限はどんな場合に一番極端なのかというと、現場としては長期化なのだろうと感じるのです。

例えば3日とか1週間程度で帰れるのであれば、実際に帰っているのであれば、それほど深刻な権利侵害でもない。ところが、長期化してくると、子供は不安定になる、あるいは教育を受ける権利は保障されない、あるいは地域で生活する権利も保障されないということで、長期化が子供の権利侵害につながっているという論点から、私は長期化についていろいろと調べてみました。

いろいろな統計的な資料を調べてみたところ、分かったのは、2か月を超えて一時保護される子供と児童養護施設の入所の定員の充足率との間に明らかな相関関係があることが分かっているのです。保護者の意に反して一時保護をした場合とその件数、2か月を超え

て一時保護をする比率の間には相関関係はないのです。だから、2か月超えというのは受皿の問題だということが分かってきているのかなと思うのです。

もう一つ上げた資料は、筑波大学の森田先生が2年前の子ども・子育ての調査研究事業で明らかにしたものですけれども、長期化するものは、保護者の同意が得られない、あるいは子供の同意が得られないというところを指摘しているのです。ですから、子供の権利を守るための一時保護中の支援の在り方としては、受皿の問題と長期化させないためのいろいろな取組に集約されるのかなという点を1点申し上げたいなど。

もう一つは、定員超過の件についてもいろいろと資料を用意し、私自体の考え方を提供しましたので、御一読いただければと思います。

以上でございます。

○吉田座長 ありがとうございます。

少し時間に余裕があるようですので、5分程度であれば、ぜひ続けて御説明いただきたいのですけれども、お願いします。

○茂木構成員 子供が一時保護所の中で生活する上では、やはり定員超過とか大規模化は決して適切ではないということを申し上げたいと思うのです。

例えば定員超過にしろ、単に何%の超過率かということよりも、大本の集団の規模がどのくらい大きいのかということが大きな問題であって、子供が一時保護所なり施設で生活する中で、子供同士のトラブルがしょっちゅう起きるわけですが、子供同士のトラブルを規定するのは子供同士の人間関係の数だと思っているのです。子供同士の人間関係の数は、子供の集団の大きさに二次関数的に比例しているということを考えると、大規模なところほど子供同士のトラブルが起きて、職員は管理的にならざるを得ない。やはり目指すべきは小規模の、数人程度の一時保護環境であるということが言えるのかなと思うのです。

そういう意味で「一時保護ガイドライン」の子供のニーズに応じた一時保護先の選定は非常に正しい方向だと思っておりますけれども、残念ながら、子供のニーズに応じた一時保護先の確保ができない、要するに社会的なリソースが確実に不足している。ですから、一時保護を受け入れる社会的リソースや、あるいは一時保護から退所先の児童養護施設あるいは里親等のリソースを充実していかない限り、一時保護中の子供の権利保障は十分に進まないのではないかと、どうしても強調しておきたいと考えております。

以上でございます。

○吉田座長 ありがとうございます。

それでは、論点1～3までについて、皆さん方の御意見はおおよそ伺えたかと思っておりますけれども、まだ御発言いただく時間は残っておりますので、御意見がごありの方は挙手をお願いいたします。よろしいでしょうか。

それでは、ないようですので、事務局からお願いいたします。

○金子虐待防止対策推進室長補佐 本日はありがとうございます。

次回の日程につきましては、調整の上、後日御連絡いたします。

次回の議題としましては、とりまとめ案の議論を予定しております。資料等について、御意見がございましたら、事務局にお寄せください。

以上でございます。

○吉田座長 どうもありがとうございます。

それでは、構成員の皆様方、本日の検討に続きまして、追加の御意見等がございましたら、後ほど事務局にもお伝えいただければと思います。

それでは、本日の検討会は予定した時間よりも若干早めの閉会となりますけれども、御出席の皆様、どうもありがとうございました。

これにて閉会とさせていただきます。