

第3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」の主な意見

■一時保護所内の処遇の在り方について

(一時保護所の環境面について)

- 施設の最低基準は平成24年に制定されたが、当時既にあった一時保護所については旧基準でよいこととされたため、多くの一時保護所では非常に劣悪な環境を強いられている。
- 一時保護所は鉄筋コンクリートの大きな建物を造るのが一般的だが、構想から実現まで2～3年かかる。民間の一軒家を借りて、地域小規模のグループホームのような体制がとれる国庫補助が求められる。
- 労働基準監督署からは宿直勤務扱いはできないと言われるが、ほとんどの一時保護所は職員を長く拘束できる宿直体制で対応している。数名の対応協力員を配置しても多様な子供たちに個別対応はできず、人員配置の最低基準を大幅に引き上げなければ処遇は改善できない。
- 一時保護の委託先を拡充することには賛成だが、すぐに全国の自治体が対応するのは難しいため、一時保護所の基準、質の向上は不可欠。一時保護所の基準が児童福祉施設の基準に準じていることは問題。一時保護所には365日24時間子供がいるため、通学や自由に外出したりしている施設とは状況が異なることを考慮に入れるべき。
- 財政がひっ迫している自治体がほとんどであるため、設備や職員の配置基準は定めてもらわないと難しい。加算だけだと県費の持ち出し分がとてつ大きいので改善が進まない。
- 一時保護所の中での事件は特に夜に起こるが、男女をきれいに分けている一時保護所が多いため、職員も男女ペアで宿直できるような体制が必要。そのために人件費に対する配慮も必要。
- 職員の安心安全を確保するため、人的配置や、子供に攻撃性を向けられることに対するメンタル面のサポートが要る。
- 子供にとって、不安や恐れが強まるのは、自分の心身の状態が弱っているとき、新しい環境、今まで関係性があった頼れる人と切れるときなので、一時保護所は子供にとっては安心な場所ではない。夜が最も不安や恐れが強くなるので、宿直でなく夜勤でないといけない。
- 一時保護所ではパニックやかんしゃくを起こして騒ぐ子どもを、ほかの子供に安心感を与えるため別室に連れていかざるを得ないこともある。様々な子供の安全や安心を図るための、私語の禁止、子供同士の接触の制限などが、権利侵害といって一方的に批判されてよいのか。
- 一時保護所では、学習場面などにおいて、何人かの子供たちを壁向きに一人一人座らせて間にパーテーションを置くこともある。非常に多動で注意が散漫な子を集中させるエビデンスのある方法だが、かわいそうだという批判的な報道等も行われている。
- 一時保護中の生活を物理的、人的、社会的の3つの軸で同時に改善していくべき。物理的には、建物の老朽化、個室のなさや、静かになりたいときに場所が提供できるかどうか。人的には、子供の特徴を行動観察してアセスメントする専門性の問題。また、退所後の見通しを子供が持てることによって社会とつながっていく。そうした処遇の在り方が一時保護所の

社会性を高めていくことになる。

- 職員を研修に出したくても、ローテーションが回らないから出せない。ケースワーカーとじっくり語り合うにしても、職員は勤務時間中全て子供に張りついている。まずは人を確保するところから始めないと、専門性も向上できない。厚労省は2対1まで配置を増やせるようにしたというが、思いきって最低1対1は必要。
- 一時保護所の定員超過の問題については、人を増やすことで解消するにしても、財政的な手当をどう計画的にやっていくのかという問題がある。
- 専門性の観点から、夜間対応等について、正規の常勤職員だけではなくて、非常勤職員の採用の面でもきちんと手当しておかないといけない。
- 一時保護所は、情報があまりない中で多様な子に対応しなければならず、場合によっては児童養護施設以上に専門性が必要。一時保護所の職員の能力は極めて高いものが要求されるのだということは認識する必要がある。一時保護所だけではなく、一時保護専用施設、里親委託の場合も同じ。
- 通学をさせたから教育を受ける権利を保障したことには決してならない。一時保護される子供の半分以上は、学校で適切な教育を受けてこなくて、学年相応の学力が身につけていない。むしろ、現在行っている、子供の学力に応じた学習指導のほうが、学力を向上させるという意味でははるかに教育を受ける権利の保障になる。
- 一時保護所はほとんどが都道府県立で、圏域が広く、また、通学させるには当然大人の手が必要であるため、現実に通学はできるのか。むしろ、児童自立支援施設で行われているような施設内学校を制度化すべき。
- 学習権の保障はもちろん大事だが、それ以上に学校での友達や先生との時間も子供たちの成長、発達に与える影響はとても大きく、そこも外せない要素。
- 学校の友達と関係性が途切れてしまうことは、子供にとっては大きな変化の一つで、特に親との関係性が悪かったりすると、友達や学校が重要なつながりだったりすることがある。それまでのつながりをいかに保障し続けられるのかを併せて検討していく必要がある。

(一時保護所における子どもへの対応面について)

- 本来、ケースワーカーと一時保護所と児童心理司と連携して、子供の背景を理解してどう対応していくか検討すべきだが、現状の児童相談所ではできていない。ケースワークと心理教育やトラウマのケアをどう有機的に連携させていくかは大きな課題。
- 多様な子供たちが入所していることを考えると、一時保護所の職員の専門性を高めていく、または専門職をもう少し配置することを改めて考えるべき。また、一時保護委託先の専門性をどう確保していくのかも考えないといけない。
- 一時保護所内で生活する子供たち向けに訪問型のアドボケイトによる聞き取りが必要なのではないか。
- 一時保護所で子供たちに自分は主体的にここにいるのだと思ってもらえるようにするには入り口での納得感が重要であり、そこを相当丁寧にやっていくことが大事。

- 子供が保障してほしい安心安全と、児相が考える子供を外部から守らなければいけないということは異なる。安心安全とは何かが議論され整理されていく必要がある。
- 一時保護所からの家庭復帰後に状況が改善せずにつらい思いをしている子どもがいたり、施設や里親家庭での児童間の暴力など、措置先でも安心安全な環境でないことがある。一時保護所は、嫌なことをされたときには嫌だと言っていいんだとか、権利を侵害されたときにどうすれば、どこに行けば対処してもらえるのかを子どもたちに教育し、意識づけする一つの重要な門であると捉えることができる。
- 子供の問題行動は、その背景に彼らが何を願い、あるいは何をしてほしいのかという思いの表れだと思うので、問題行動が起きてしまっている子供こそ、その行動を通して子どもの感じていることや思いをくみ取る仕組みが必要。
- 例えば意見箱については、子供にとって使いやすいものなのか、投函した後、職員がどう対応してくれたのかが重要。また、例えば退所時に子供自身に一時保護所での経験を評価してもらい、そこから一時保護所の運営を改善していく取組や、退所する前でも子供たちにアンケートやヒアリングをするなど、子供からの評価をオープンにしていくことも非常に大事。
- 名古屋市の児童相談所は年間1,000人ぐらい一時保護をしているが、年間1桁ぐらいしか意見箱に投書がなく、意見表明としてあまり機能はしないのではないかと考えている。
- 今年度から2週間に1回は、一時保護所内での安心安全が守られているか、どういったところに不満があるか、何を感じながら生活しているか等を子どもに個別に聞き取りをしている。実施していなかった昨年度と比べると子供間のトラブルも減った。子どもの意見表明の機会はアウトリーチでやっていく必要があるのではないか。
- 権利擁護ガイドラインについて、今年度モデル事業が行われているが、早く本格実施に移ってほしい。実施するためには調査員や独立型アドボケイトが必要で、自治体の単費では難しいところがあるので、国の予算が必要。独立した機関から派遣される訪問型アドボケイトがいる中で、子供自身が意見を言っているんだということ学びながら意見を言っていく。その中で一時保護の環境の改善も進んでいくのではないか。

(一時保護所の第三者評価について)

- 一時保護所はとても閉鎖性が高いからこそ、第三者評価を努力義務ではなくて義務の形で、入所している子供たちの声も乗せながら評価をしていくべき。
- 色々な事情から一時保護所で生活せざるを得ない子どもがいることを多くの人に知っていただくことが処遇の改善につながるのではないか。
- 児童養護施設や乳児院は第三者評価がほぼ義務づけられているように、一時保護所または一時保護専用施設、里親も第三者評価の対象になるべき。ただ、誰でも第三者評価ができるものではなく、イギリスのオフステッドのような全国的な評価基準を持って、ある程度評価者、インスペクターも標準化された評価機関を創設するべき。
- 県内の第三者評価機関に一時保護所の第三者評価を依頼したところ、調査員が一時保護所の第三者評価の研修を受けていないという理由で断られた。第三者評価機関も養成してもら

わないと、きちんとした一時保護所の評価ができないので考慮してほしい。

- 一時保護委託を受け入れる児童養護施設職員側から、委託された子どもに継続的に責任を持って関わるのが難しいという声も聞く。一時保護委託を受ける側の視点からも、一時保護委託の評価をしていく必要があるのではないか。
- 子供の権利擁護の仕組みについて、ここで議論されているのは児童福祉審議会を使った権利救済の仕組みだが、オンブズマンという形で第三者機関が設けられている自治体もある。こういう制度がある自治体に関してはそれを活用してもよい。

(一時保護委託について)

- 一時保護に来る様々な年齢、性別、多様なニーズを持っている子供を、一時保護所だけでケアするのは絶対に不可能。一時保護所の1か所でなくて、子供のニーズに合わせた様々な一時保護の在り方があっていいのではないかな。
- 一時保護所の増設や職員配置基準の改善も必要だが、どのように委託一時保護の環境の選択肢を増やしていくのか、委託一時保護のケアの質をどう高めていくのかを同時に考えていかなければならない。
- 質の高い一時保護専用施設を運営するためには、職員の配置基準を改善することも必要ではないか。
- 一時保護専用施設から学校に通学するためには、一時保護専用施設がもっと分散しているなど、いろいろなところに置かれるべき。社会福祉法人だけではなく、NPOなど多様な団体が小規模な一時保護専用施設を、県内や政令市内をカバーするように配置していくことも検討すべき。
- 乳幼児は里親、ファミリーホームなど家庭と同様の養育環境で一時保護をしたいが、いつも養育里親が待機しているわけではないので、緊急の乳幼児の一時保護は乳児院にお願いしているケースが多い。いつ緊急一時保護があっても受けもらえるような一時保護専任の養育里親制度を創設することが必要。
- 子供の多様なニーズに対応していくには一時保護所だけでは限界なので、児童自立支援施設、児童心理施設、障害児入所施設といったより専門性の高い施設が一時保護専用施設を持って、より柔軟に対応していくことも進めるべき。
- 一時保護委託の受け皿が多様に、また、地域的にも分散して準備できていくと、一時保護所の数々の問題は解決していくのではないかな。
- 一時保護が長期化したり、非常に困難があるケースは一時保護所だけが原因ではなく、行き場がなければ次のステップにも進まない。児童相談所や施設も含めた全体の力を高めていくことが必要。
- 一時保護専用施設と児童養護施設では仕事が全く異なるため、単に児童養護施設と同じだけ人を配置すればいいという話ではない。例えばリスクアセスメントや一時保護の入退所、虐待の再通告などをデータとして蓄え、分析しながら、児童養護施設とは異なる人員配置を進める必要がある。
- 児相からシェルターに保護を頼まれるケースの中には、妊婦さんやLGBTの問題を抱えてい

るケースが結構あるので、そういうことも含めて、施設を多様化させるのか、小規模でユニット型にしていくのか、何らかの方針はないといけない。

- 一時保護所の定員を増やすことは定員超過の根本的な解決にはならない。その先のパイプが詰まっていることが一番大きな問題。本来あるべき解決策は、措置ができる児童養護施設や児童自立支援施設のキャパや里親をどのように増やしていくのかという問題。または、一時保護委託できるキャパをどのように増やしていくのかという、代替養育の全体像を整備していくことが根本的な解決につながる。

(その他)

- 一時保護所や児童養護施設を体験したある保護者から、一時保護のときに、今から自分はどうなるのかということが全然分からなくて、誰にそれを言ったらいいのかとか、見通しが全然ないことがすごく怖かったと言っていた。
- 一時保護には、緊急保護、行動観察、短期入所指導とあるが、今の一時保護所でこの役割が果たせるのか。この役割を果たすのに必要以上の権利制限になっているのではないか。根本的なところまで立ち返ってもう一回議論していく必要がある。

■面会通信制限、接近禁止命令の在り方について

(平成29年改正の評価・現状について)

- 事実上面会を制限されていることが非常に多く、保護者はそれに文句を言っていないかどうかよく分からない人がほとんど。
- 児童福祉司も忙しい中で、面会をさせていいのかいけないのかのアセスメントができていないケースが非常に多いのではないかと。
- 基本的には子供が親といつでも会える権利は保障されるが、一時保護の目的との関係で、子供の安全安心のために制限されるというアセスメントをきっちりやるのが出発点。
- 行政処分としての面会通信制限ではなく、指導や施設管理上の制約ということで面会通信制限が事実上行われている。子供にとって面会通信は基本的な権利であるため、児童相談所の指導や施設の判断で安易に行われていいのかわかるとは十分議論すべき問題。
- 指導や施設管理上の面会通信制限については、基準が曖昧になってしまっている。一定の明確な要件が必要ではないかと。
- 接近禁止命令は利用件数が少ないが、実際に接近禁止命令を出す場面は限られており、やるべきときにその制度がないと困るといった性質のものなので、対象場面を拡大したことは一定の評価をすべき。
- 聴聞手続などに慣れていない自治体が多いと予想されるため、そのために接近禁止命令の利用につながっていない側面もあるのではないかと。
- 保護されることに同意せず、親と話したいという子供自身が、児童相談所による面会通信の制限に対し、第三者機関に訴えるルートをつくるべきではないかと。その意味でも、子供の権利擁護システムを早急に国として制度化し予算化していく必要がある。
- 入所児童の多様性や職員体制について聞く限り、面会させる・させないの判断もものすごく難しく感じる。
- 一時保護所は、外部・保護者から直接電話を受けることはシャットアウトしているため、面会の窓口は全て児童福祉司が行うところが一般的ではないかと。児童福祉司のほうで特に面会が問題ないということであれば約束をしていくという流れになる。
- 例えば子供が拒む場合はやはり面会はさせられない。子供のイエスも怪しいところがあるため、丁寧に一時保護所で関係を持っていく中で、最後には本音を言ってくれるという実感がある。
- 大きな傷つきがあったり、支配されていたりする子供もいるため、子供にとって面会をすることはどんな意味があるのか、プラスの面、マイナスの面、両方から考えていくべき。
- 面会交流は初回が極めて重要。初回をアセスメントのための面会交流と位置づけて、保護者との面会において、子供の状況や思いをアセスメントし、親子関係がどういうものか見ている。
- 会わせる場合、5分から15分ぐらいの短時間。親に事前に面接し、子供に何を話すのか決めさせ、質問の意図も聞く。実際に子供と会ったとき、そこから外れる質問をしたり、支配関係が現れるような雰囲気になったら止める旨も事前に言う。

- 一時保護を解除して帰す場合には、親子交流も頻繁に行うことになっていき、その分面会交流も増えていく。措置入所した場合には施設とも話し合っ、再統合に向け、どれぐらいのスパンで再統合できそうなのかといったことも考慮して面会の回数を決めている。
- 子供の意向調査は大切だが、言葉にした、態度にした意向が本音ではない場合も少なくないという実態を考慮しなければならない。第三者がいきなり来て意向調査をしたときに、子供が表現したことが本当のニーズ、本当の気持ちなのだろうかということは非常に疑わしい。それは生活を共にしている一時保護所職員が一番よく分かっている。
- 生活を共にしているから子供たちの意見が分かるというのは、そういう側面もあるが、多くの子供たちから身近な大人だからこそ話をしにくいという声も挙がっている。

(接近禁止命令・面会通信制限の対象の拡大)

- 一時保護の目的を達するために必要で合理的な範囲では面会制限できて然るべきであるが、他方、会うかどうかは、親にとっても子にとっても重要な権利であって、不合理な制限は許されない。両方の見方のバランスをしっかりとっていくことが大事。
- 接近禁止命令は法改正で28条措置のケース以外にも拡大されたお陰で、実際に命令を出したケースがあり、子供を早めに一時保護所から委託先に出すことができた。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いいのではないか。
- 接近禁止命令の対象の拡大に賛成だが、条文上「児童虐待を受けた児童」に限定されているため、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。それを解消するために限定は外してほしい。
- 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ため、親権者からの虐待を理由に施設に措置された児童について、親族の言動で児童が迷惑を被ったという事例がある。非加害親や親族に対して命令を出したい場合も考慮してほしい。

(接近禁止命令・面会通信制限への家庭裁判所の審査の導入)

- 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う考え方もあるのではないか。
- 面会通信制限や接近禁止命令について家庭裁判所の審査があってもいい。実際に接近禁止命令を出す場合、行政手続法上の告知・聴聞に時間を要している。むしろ33条の審判のほうが早いぐらいなので、その点でも第三者が入って審査する意味がある。
- 司法審査する場合、それに耐え得る客観的な資料がない限り、思うような内容が認められない。また、命令の迅速性が担保できるのかという問題点もある。
- 接近禁止命令等が実際に活用されていない理由として、事実上の行政指導で対処できるからだという話があるが、要件の不明確さや不服申立の機会が十分に与えられるとは限らないという問題がある。
- たとえ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、まずは現行制度を維持したうえで、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ではないか。

- 仮に家庭裁判所での司法審査を入れるとすると、迅速な手続が求められるが、子供の意見の聴取について、家裁では十分時間を取ることができなくなり、児相等が聴取した子供の意見が書面にまとめられて家裁に提出されて、審判の基礎となることが多くなると思われる。そうすると、審判を申し立てた当事者自身が聞いた意見を裁判所が考慮することになり、中立性の点で問題は出てくる。司法審査を事前に入れるならば、中立的かつ専門的な第三者が子供の意見や意向を聴取するような手続を保障していかないと、司法審査はうまく機能していかない。
- 親子の分離は目的の範囲内で行っているわけであり、面会交流については司法関与というよりも、どこまでが目的との関係で合理的かといった基準等が明らかにされることが重要ではないか。
- 面会のアレンジはどの程度行われているのか、割と頻繁に親に会えるのが当たり前という状態なのかどうか知りたい。司法審査を入れるのが適切かといったことも、そうした実態との兼ね合いがある程度影響するのではないか。
- 性的虐待がはっきり言えない子どもなど長期間保護してやっと落ち着いてきて言えるということがある、親との面会のルールを事前に決めておくといったアセスメントをどこまでできるのかというのは悩ましい。

(その他)

- 面会交流に関しては、今、家庭裁判所で大きなテーマになっており、事案を通じての蓄積もたくさんあると思う。状況が異なるが、一時保護においても参考になる部分が多いのではないか。
- 家裁では、以前はケース・バイ・ケースで対応していたが、例えば虐待がない場合は基本的には会わせるスタンスになってきていると思う。そこに当てはまらない場合は会わせないが、その点も非常に堅苦しくやっていると思う。上手くないかという問題も発生していると思う。
- 家裁ではプレイルームのような面会交流をする部屋があって、そこで試行的な面会交流もかなり行われているので、児相のアセスメントとしての面会交流と似たようなところがあると思う。
- いわゆる監護親と非監護親との間の面会交流の場面と、一時保護の状態にある子どもに親が会いたい場面ではそれなりに違う環境があろうから、違う切り口が必要なのではないか。