

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	資料1
令和3年2月8日	

司法関与の在り方等について

目次

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 P 3
2. 面会通信制限、接近禁止命令の在り方について P 10
3. 保護者指導における司法関与の在り方について P 15

- （参考）H29改正に向けた検討会における議論（再掲） P 21

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

論点

○ 一時保護に関して、司法審査の在り方をどう考えるか。

【備考】

・現行法上は、一時保護に関する司法審査は、2ヶ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き、家庭裁判所が、一時保護が親権者等に与える不利益を考慮し、一時保護の目的に照らして、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ものである。

これまでの検討会での主な意見

司法審査の必要性に関する意見

- 子供が家族から分離されるという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するのが司法関与の趣旨。2ヶ月を超える一時保護を審査するのではなくて、一時保護そのものに対して司法審査を行うのが本来の在り方ではないか。
- 子供にとって2か月というのは結構長い。そもそも2か月でいいのか。
- 保護者と（児童相談所が）早い段階で同じ土俵に立つという意味で、早期の司法審査には意味がある。
- 司法関与は子供の権利を保障するためにも必要であり、同時に、保護者の権利をきちんと裁判所が見るので、保護者にとってもメリットがあるのではないか。

司法審査の留意点に関する意見

- 司法関与の現状評価が非常に大切。それを基礎に、より強化するのか、これ以上必要ないのかを検討すべき。
- 2か月が子どもにとっては長いことは認識しているが、家庭裁判所の記録を見る限りは無駄に時間が使われているわけではなく、その時々において必要なことはされていると感じている。
- 矢継ぎ早に改正が続き、児童相談所が疲弊をしているところで、また何かを今導入できる状況なのか。
- 子供の声を聴いて言葉を記録するなど、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。まずはやるべきことをやり、それでも司法関与が必要なかどうかを丁寧に議論すべき。

その他の意見

- 子どもの権利委員会、第4回、第5回の総括所見において、日本政府に対して、子供を家族から分離すべきか否かの決定に関して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、この点についてはもっと深い議論をするべきではないか。
- 性的虐待など児童相談所側が非開示にしたいと思っている情報について、延長審判の段階で裁判所から事実認定の根拠として扱ってもらえない傾向があり課題である。

参照条文

○児童福祉法(昭和22年法律第164号)(抄)

【第33条】(一時保護)

児童相談所長は、必要があると認めるときは、第二十六条第一項の措置を採るに至るまで、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、児童の一時保護を行い、又は適当な者に委託して、当該一時保護を行わせることができる。(中略)

- ③ 前二項の規定による一時保護の期間は、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。
- ④ 前項の規定にかかわらず、児童相談所長又は都道府県知事は、必要があると認めるときは、引き続き第一項又は第二項の規定による一時保護を行うことができる。
- ⑤ 前項の規定により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おいては、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超えて引き続き一時保護を行おうとするときごとに、児童相談所長又は都道府県知事は、家庭裁判所の承認を得なければならない。ただし、当該児童に係る第二十八条第一項第一号若しくは第二号ただし書の承認の申立て又は当該児童の親権者に係る第三十三条の七の規定による親権喪失若しくは親権停止の審判の請求若しくは当該児童の未成年後見人に係る第三十三条の九の規定による未成年後見人の解任の請求がされている場合は、この限りでない。
- ⑥ 児童相談所長又は都道府県知事は、前項本文の規定による引き続いての一時保護に係る承認の申立てをした場合において、やむを得ない事情があるときは、一時保護を開始した日から二月を経過した後又は同項の規定により引き続き一時保護を行つた後二月を経過した後も、当該申立てに対する審判が確定するまでの間、引き続き一時保護を行うことができる。ただし、当該申立てを却下する審判があつた場合は、当該審判の結果を考慮してもなお引き続き一時保護を行う必要があると認めるときに限る。(後略)

児童の権利に関する条約(1990年署名、1994年発行) (抄)

第9条

- 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の規定に基づく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。
- 3～4 (略)

児童の権利委員会 日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見(仮訳) (抄)

家庭環境を奪われた児童

28. 委員会は、家庭を基盤とする養育の原則を導入した2016年の児童福祉法改正、また、6歳未満の児童は施設に措置されるべきではないとする「新しい社会的養育ビジョン」(2017年)の承認に留意する。しかしながら、委員会は以下を深刻に懸念する。
 - (a) 家族から分離される児童が多数にのぼるとの報告がなされていること、また、児童が裁判所の命令なくして家族から分離される場合があり、かつ最長で2か月間児童相談所に措置され得ること。
 - (b) ～ (f) (略)
29. 児童の代替的監護に関する指針に対する締約国の注意を喚起しつつ、委員会は、締約国に対し以下を要請する。
 - (a) 児童を家族から分離すべきか否かの決定に関して義務的司法審査を導入すること、児童の分離に関する明確な基準を定めること及び親からの子の分離が最後の手段としてのみ、それが児童の保護のために必要かつ子どもの最善の利益に合致する場合に、子及びその親の意見を聴取した後に行なわれるよう確保すること。
 - (b) ～ (f) (略)

一時保護開始後の各時点における一時保護件数と、当該時点における親権者の同意の有無 (実態把握調査より抜粋)

【平成30年4月1日から令和元年7月末までの4ヶ月間に一時保護が終了したケースを対象に調査した結果を年の件数に換算
(ローデータを3倍)したもの】

	開始時	3日経過時	7日経過時	14日経過時	21日経過時	28日経過時	35日経過時	40日経過時	45日経過時	50日経過時	55日経過時	2ヶ月経過時
総数	39330	33261	27867	21942	17814	14637	12135	10626	9324	8226	7173	6027
同意あり	30753	28731	24537	19518	15900	13146	10884	9597	8394	7455	6510	5520
同意なし	8577	4530	3330	2424	1914	1491	1251	1029	930	771	663	507

↑ 5.8倍
↑ 2.9倍

(参考) 平成28年の同種調査

	開始時	3日経過時	7日経過時	14日経過時	21日経過時	28日経過時	35日経過時	40日経過時	45日経過時	50日経過時	55日経過時	2ヶ月経過時
総数	30297	25206	20853	15933	(集計なし)	10314	(集計なし)	(集計なし)	(集計なし)	(集計なし)	(集計なし)	3612
同意あり	23811	22146	18591	14253	(集計なし)	9222	(集計なし)	(集計なし)	(集計なし)	(集計なし)	(集計なし)	3144
同意なし	6486	3060	2262	1680	(集計なし)	1092	(集計なし)	(集計なし)	(集計なし)	(集計なし)	(集計なし)	468

一時保護に関する家庭裁判所の審査の在り方に関する
 児童相談所の意識調査①（実態把握調査より抜粋）

- 児童相談所が行う一時保護について、親権者等の提起する行政訴訟や児童福祉法第33条第5項の審判に加えて、司法審査(注)の**手続を強化**することが必要と思うか

(注)「司法審査」とは家庭裁判所の許可・承認を受ける手続を指すが、「手続の強化」については新たに司法審査を行う手続の追加、既存の司法審査の頻度の増加の双方が含まれる。

選択肢	回答数	回答割合
必要である	34	15%
必要でない	155	71%
その他	30	14%

(参考) H28年の実態把握調査の結果

児童相談所が行う一時保護について、保護者が提起する行政訴訟の他に司法手続を強化することが必要か

必要である	74	35%
必要でない	76	36%
その他	59	28%

- 児童相談所が行う一時保護について、児童福祉法第33条第5項の審判に加えて、仮に司法審査の手続を強化する場合に、どの場合を対象とすることが望ましいか。

- 一時保護の延長の審判の頻度について

選択肢	回答数	回答割合
児童相談所の負担にも配慮した手続についても検討の上であれば児童福祉法第33条第5項の審判が必要となる期間を短縮(注)すべき	10	5%
現行制度のまま児童福祉法第33条第5項の審判が必要となる期間を短縮(注)すべき	0	0%
現行の2ヶ月のままでよい	209	95%

(注)例えば現行の2ヶ月を短縮して1ヶ月とする

一時保護に関する家庭裁判所の審査の在り方に関する 児童相談所の意識調査②（実態把握調査より抜粋）

○（続き）児童相談所が行う一時保護について、児童福祉法第33条第5項の審判に加えて、仮に司法審査の手続を強化する場合に、どの場合を対象とすることが望ましいか

・ 一時保護の開始決定について

選択肢	回答数	回答割合	H28 調査 比較
司法による 事前審査（注1）を導 入 すべき（注3）	14	7%	41 (20%)
司法による 事後審査（注2）を導 入 すべき（注3）	27	12%	69 (33%)
現行 制度を ままでよい	167	76%	99 (47%)
その他	11	5%	—

※「司法審査導入は不要」と回答した数

（注1）一時保護の開始前に家庭裁判所の承認を必要とすること

（注2）一時保護の開始後一定期間以内に家庭裁判所の承認を必要とすること

（注3）例えば、児福法第33条第5項の家事審判とは異なる形式での義務的司法審査の導入や裁判所による不服審査制度など、児童相談所の負担にも配慮した手続の在り方の検討を併せて行うことを前提として回答を求めた。

・ 児福祉第33条5項の審判を導入した効果(主なもの)

効果	<ul style="list-style-type: none"> ・ 司法のお墨付きをもらえることで、親権者等に指導しやすく、納得も得られやすい ・ 一時保護期間を意識して計画的なケースワークをするようになった ・ 一時保護期間を短縮する意識が高まったり、実際に短くなった ・ 第三者の判断により一時保護の客観性・適法性が担保される ・ 親権者等との対立を避けられ、児童の役割が明確になる ・ 親権者等や児童の過度の権利制限を抑止できる ・ 親権者等に対する説明をより丁寧に行うようになった ・ 申立前の段階においても親権者等から一時保護の納得感が得られやすい ・ 28条措置の手続を円滑に進めることができるようになった
----	---

児童福祉法第33条第5項の規定による家庭裁判所の審判の件数及び結果の内訳

(件)

	既済総数	認容	却下	取り下げ	その他
平成30年(※)	38	276	11	4	0
令和元年	54	47	5	90	2

【出典：司法統計】

- それぞれ各年の1月1日から12月31日までの件数を計上。
- 終局区分の「その他」は、移送、当然終了等である。
- 28条1項事件とは児童福祉法第28条第1項の規定による都道府県の措置についての承認の審判事件、28条2項事件とは児童福祉法第28条第2項ただし書きの規定による都道府県の措置の期間の更新についての承認の審判事件、33条5項事件とは、児童福祉法第33条5項の規定による児童相談所長又は都道府県知事の引き続いての一時保護についての承認の審判事件をいう。
- (※) 「児童福祉法及び児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律」(平成29年法律第69号)の施行日(平成30年4月2日)から平成30年12月31日までの件数

児福法第33条1項又は第2項に基づく一時保護決定について、行政不服審査、取消訴訟、賠償請求訴訟の件数及びその結果(実態把握調査より抜粋)

(件)

	児童福祉法第33条第1項又は第2項に基づく一時保護決定に関する行政不服審査					児童福祉法第33条第1項又は第2項に基づく一時保護決定に関する訴訟									
						取消訴訟					賠償請求訴訟				
	事件数	認容	棄却	却下	取り下げ	事件数	認容	棄却	却下	取り下げ	事件数	認容	棄却	却下	取り下げ
平成0年度	105	0	21	51	33	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0
令和元年度	137	0	14	61	62	8	0	0	2	6	0	0	0	0	0

- 平成30年度及び令和元年度に決定若しくは判決が確定した事例

2. 面会通信制限、接近禁止命令の在り方について

論点

○ 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。

※ 例えば、親権を有しない保護者と同居している場合や親族宅に預けられている場合など在宅ケースに対象を拡大すること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、家庭裁判所の審査を導入についてどう考えるか。

これまでの検討会での主な意見

接近禁止命令・面会通信制限の対象拡大に関する意見

○ 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と。

○ 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に関する意見

- 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と。
- 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からなので、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。
- 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。
- 児童の意見聴取について、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。事前の司法審査を入れるならば、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と。

参照条文

○児童虐待の防止等に関する法律(平成12年法律第82号)(抄)

【第12条】(面会等の制限等)

児童虐待を受けた児童について児童福祉法第二十七条第一項第三号の措置(以下「施設入所等の措置」という。)が採られ、又は同法第三十三条第一項若しくは第二項の規定による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、児童相談所長及び当該児童について施設入所等の措置が採られている場合における当該施設入所等の措置に係る同号に規定する施設の長は、厚生労働省令で定めるところにより、当該児童虐待を行った保護者について、次に掲げる行為の全部又は一部を制限することができる。

- 一 当該児童との面会
- 二 当該児童との通信

2 前項の施設の長は、同項の規定による制限を行った場合又は行わなくなった場合は、その旨を児童相談所長に通知するものとする。

3 児童虐待を受けた児童について施設入所等の措置(児童福祉法第二十八条の規定によるものに限る。)が採られ、又は同法第三十三条第一項若しくは第二項の規定による一時保護が行われた場合において、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。

【第12条の4】(接近禁止命令)

都道府県知事又は児童相談所長は、児童虐待を受けた児童について施設入所等の措置が採られ、又は児童福祉法第三十三条第一項若しくは第二項の規定による一時保護が行われ、かつ、第十二条第一項の規定により、当該児童虐待を行った保護者について、同項各号に掲げる行為の全部が制限されている場合において、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特に必要があると認めるときは、厚生労働省令で定めるところにより、六月を超えない期間を定めて、当該保護者に対し、当該児童の住所若しくは居所、就学する学校その他の場所において当該児童の身辺につきまとい、又は当該児童の住所若しくは居所、就学する学校その他その通常所在する場所(通学路その他の当該児童が日常生活又は社会生活を営むために通常移動する経路を含む。)の付近をはいかいしてはならないことを命ずることができる。

2 都道府県知事又は児童相談所長は、前項に規定する場合において、引き続き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特に必要があると認めるときは、六月を超えない期間を定めて、同項の規定による命令に係る期間を更新することができる。(後略)

面会・通信制限及び接近禁止命令の件数の推移

平成19年の児童虐待防止法改正により以下のとおり改正（平成20年4月施行）

- ◆児童相談所等による保護者に対する面会・通信制限の対象の拡大
 - ⇒ 強制的な施設入所等の措置以外に、一時保護及び保護者の同意による施設入所等の措置の場合も制限可能に。
- ◆都道府県知事による保護者に対する接近禁止命令制度の創設
 - ⇒ 強制的な施設入所等の措置が採られ、かつ、面会及び通信の両方が制限されている場合で特に必要があるとき、都道府県知事による保護者に対する、児童へのつきまといや児童の所在する場所付近でのはいかいについての禁止命令を創設。

直近では平成29年の児童虐待防止法等の改正により以下のとおり改正（平成30年4月施行）

- ◆接近禁止命令を行うことができる場合の拡大
 - ⇒ 一時保護及び親権者等の同意による施設入所等の措置の場合にも行うことができるように。

面会・通信制限及び接近禁止命令の実施状況について以下のとおり。

	20年度	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度	計
面会制限	27	27	37	38	18	30	4	7	8	70	14	280
通信制限	15	23	20	25	12	16	4	6	9	57	7	194
面会+通信制限	74	28	61	43	76	45	57	27	31	84	36	562
接近禁止命令	0	0	1	2	1	1	1	1	1	0	0	8

【出典：福祉行政報告例】

○ 現行の面会通信制限や接近禁止命令の制度について課題(主なもの)(実態把握調査より抜粋)

経過日数	回答数	主な 回答内容
未回答・特になし	169 (77%)	
課題あり	50 (23%)	<ul style="list-style-type: none"> ・罰則がない 又は軽く 実効性の 擦ら に疑問がある ・手続が煩雑で時間 がかかる ・施設名を不開示する こと併せて行 ない は効果がない ・処分として行 なくとも、運用 などで対応できる ・虐待事例以外にも適用できる ようにす べき ・精神疾患等 の 影響で 突発的に行 動してしま 保護者に効力がない ・在宅ケースにも接近禁止命令が 出せる ようにす べき ・保 護者以外にも対象を拡大す べき ・禁止期間 が最大でも6 ヶ月と短い

○ 現行法に規定される以外の場面で面会通信制限や接近禁止命令が必要と考えられる場合があるか。ある場合は具体的な場面(実態把握調査より抜粋)

経過日数	回答数	主な 回答内容
未回答	2	
ある	59 (27%)	<ul style="list-style-type: none"> ・親権 がない 親が面会交流を求め 在宅ケース ・性的虐待を理由に片親や親戚と暮ら 在宅ケース ・親以外にその パートナーや親族等に面会制限等が必要 ケース ・DV を理由に片親や親戚と暮ら 在宅ケース ・児童が所 属 する 機関や社会資源への 接近禁止 ・「児童虐待を受けた」かの 状況鑑 の ため児童への 面会制限等が必要 ケース
ない	158 (72%)	

第3回資料再掲

○ 面会通信制限について、司法審査の手続を導入することが必要だと思うか。理由や意見(主なもの)(実態把握調査の抜粋)

経過日数	回答数	主な 回答内容
必要である	97 (44%)	<ul style="list-style-type: none"> ・裁判所 が関与 することで円滑に面会通信制限を課 ことが可能 ・司法の 関与により面会通信制限の 実効性が 高 ・親権等) 重要な 権利制約である ため ・権限行 使が司法) 判断に基 づくとい う形をつくる ことで保 護者に 対し 意義を明 示する ことが できる ・裁判所 のい うことで あれば保 護者も 従い やすい ・権限行 使) 根拠や対象が 明確化 される
必要でない	87 (40%)	<ul style="list-style-type: none"> ・現状で 不都合が ない ・司法審 査) により 迅速な 対応が できな なる おそれ ・司法審 査) 導入 すると 事務負 担が増 える ・事務量 の 増大) 割に 効力に 疑問が ある ため ・審 査) 請求や 行政不服 審 査) の 仕組みが ある ため
その他	35 (6%)	<ul style="list-style-type: none"> ・事例が ない ため 判断が つかない ・ケース や 事案) の 類型に より 判断す る 必要が ある ・司法関 与は 望ましい が 現在の 体制で は 対応で きない ・罰則も ある の で 司法審 査) の 必要性は 高い が 裁判所 が 判断に 慎重に な り 時間) が かかる ことを 懸念

○ 接近禁止命令について、司法審査の手続を導入することが必要だと思うか。理由や意見(主なもの)(実態把握調査の抜粋)

経過日数	回答数	主な 回答内容
未回答	2	
必要である	107 (49%)	<ul style="list-style-type: none"> ・裁判所 が関与 することで円滑に接近禁止命令を出すことが可能 ・司法の 関与により接近禁止命令の実効性が増す ・裁判所 のい うことで あれば保 護者も 従い やすい ・親権等) の 重要な 権利制約 である ため
必要でない	79 (36%)	<ul style="list-style-type: none"> ・現状で 不都合が ない ・司法審 査) を 導入す ると 事務負 担が増 える ・司法審 査) により 迅速な 対応が できな くなる おそれ ・困難 ケース が ない ため 必要性を 感じない
その他	31 (4%)	<ul style="list-style-type: none"> ・事例が ない ため 判断が つかない ・ケース や 事案) の 類型に より 判断す る 必要が ある ・司法関 与は 望ましい が 現在の 体制で は 対応で きない ・罰則も ある の で 司法審 査) の 必要性は 高い が 裁判所 が 判断に 慎重に な り 時間) が かかる ことを 懸念

3. 保護者指導における司法関与の在り方について

論点

- 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。

これまでの検討会での主な意見

保護者指導勧告の利用件数が少ない理由に関する意見

- 28条事件の審判前の勧告は、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。件数は少ないが、その原因は上申の提出自体が少ないからと考えられる。
- そもそもなぜ上申がないのか、この制度について周知がされていないために上申書が出されていないのか、具体的な指導内容まで求め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した上で、今ある障害を取り払うことを検討して、現行の制度をもう少し活用できるような方向で考えてみるべき。
- 28条という分離を前提とした申立てをしているため、弁護士等とともにソーシャルワークと一緒に考えないと難しいところが件数の少なさに関係しているのではないかと。
- 多分地域の偏りがあり、関わっている弁護士によってもこの制度の評価が随分ずれているのが実態か。

現在の保護者指導勧告制度の課題に関する意見

- 現行の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ため非常に使いにくい。
- 指導勧告を求めたい事例はあるが、28条の制度は少し重過ぎるので、別の申立制度なりをつくらばいいのではないかと。
- 勧告が児童相談所に対して出ている保護者に出ていないというところが問題。ただ、今の裁判所の関わり方は、児童相談所がやろうとしたことを承認するかどうかという形になっており、裁判所が保護者に勧告することが枠組の問題として本当にできるのかという本質的な議論も出発点としてはある。その辺を司法の側がきちんと整理をしておかないと、どの程度裁判所が積極的にできるかという問題があると思われる。

保護者指導は行政において行われるべきとする意見

- 条文上は上申がなくても裁判所は勧告を出せるが、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は限界があり、そこは行政の役割なのではないかと。
- 指導措置がどのような根拠に基づいてどのようになされるのかということについては、基本的には行政側がより専門性を発揮できる分野なのではないかと考える。

参照条文

○児童福祉法(昭和22年法律第164号)(抄)

【第28条】(入所等措置、保護者指導勧告)

保護者が、その児童を虐待し、著しくその監護を怠り、その他保護者に監護させることが著しく当該児童の福祉を害する場合において、第二十七条第一項第三号の措置を採ることが児童の親権を行う者又は未成年後見人の意に反するときは、都道府県は、次の各号の措置を採ることができる。

- 一 保護者が親権を行う者又は未成年後見人であるときは、家庭裁判所の承認を得て、第二十七条第一項第三号の措置を採ること。
- 二 保護者が親権を行う者又は未成年後見人でないときは、その児童を親権を行う者又は未成年後見人に引き渡すこと。ただし、その児童を親権を行う者又は未成年後見人に引き渡すことが児童の福祉のため不相当であると認めるときは、家庭裁判所の承認を得て、第二十七条第一項第三号の措置を採ること。

- ② 前項第一号及び第二号ただし書の規定による措置の期間は、当該措置を開始した日から二年を超えてはならない。ただし、当該措置に係る保護者に対する指導措置(第二十七条第一項第二号の措置をいう。以下この条並びに第三十三条第二項及び第九項において同じ。)の効果等に照らし、当該措置を継続しなければ保護者がその児童を虐待し、著しくその監護を怠り、その他著しく当該児童の福祉を害するおそれがあると認めるときは、都道府県は、家庭裁判所の承認を得て、当該期間を更新することができる。(中略)
- ④ 家庭裁判所は、第一項第一号若しくは第二号ただし書又は第二項ただし書の承認(以下「措置に関する承認」という。)の申立てがあつた場合は、都道府県に対し、期限を定めて、当該申立てに係る保護者に対する指導措置を採るよう勧告すること、当該申立てに係る保護者に対する指導措置に関し報告及び意見を求めること、又は当該申立てに係る児童及びその保護者に関する必要な資料の提出を求めることができる。
- ⑤ 家庭裁判所は、前項の規定による勧告を行つたときは、その旨を当該保護者に通知するものとする。
- ⑥ 家庭裁判所は、措置に関する承認の申立てに対する承認の審判をする場合において、当該措置の終了後の家庭その他の環境の調整を行うため当該保護者に対する指導措置を採ることが相当であると認めるときは、都道府県に対し、当該指導措置を採るよう勧告することができる。
- ⑦ 家庭裁判所は、第四項の規定による勧告を行つた場合において、措置に関する承認の申立てを却下する審判をするときであつて、家庭その他の環境の調整を行うため当該勧告に係る当該保護者に対する指導措置を採ることが相当であると認めるときは、都道府県に対し、当該指導措置を採るよう勧告することができる。
- ⑧ 第五項の規定は、前二項の規定による勧告について準用する。

児童福祉法第28条に規定する家庭裁判所から都道府県への保護者指導勧告の件数

(件)

	平成29年		平成30年(※)						令和元年					
	認容 件数	うち28条 6項に基 づく勧告 (承認の審 判時の勧 告)	既済 件数	うち28条 4項に基 づく勧告 (審判前 の勧告)	認容 件数	うち28条 6項に基 づく勧告 (承認の審 判時の勧 告)	却下 件数	うち28条 7項に基 づく勧告 (却下の審 判時の勧 告)	既済 件数	うち28条 4項に基 づく勧告 (審判前 の勧告)	認容 件数	うち28条 6項に基 づく勧告 (承認の審 判時の勧 告)	却下 件数	うち28条 7項に基 づく勧告 (却下の審 判時の勧 告)
児童 福祉 法28 条1項 事件	207	30	347 (246)	(1)	266	26	7 (2)	(0)	434	12	338	23	23	7
児童 福祉 法28 条2項 事件	145	6	156 (126)	(1)	139	11	2 (0)	(0)	112	0	100	6	1	0

【出典：司法統計・最高裁判所事務総局家庭局による実情調査】

○ それぞれ各年の1月1日から12月31日の件数を 註。

○ 28条1項事件とは児童福祉 法第8条 第 項の規定による都道府県の措置につ いての承認の審判事件、28条2項事件とは児童福
祉 法第8条 第 項 だ し 書 きの規定による都道府県の措 置 期間の更新につ いての承認の審判事件を い う。

(※) 児童福祉 法第8条 第 項及び同条 第 項に基づく 保 護 者 指 導 勧 告 は、「児童福祉 法 及び児童虐待の防止等に関する法律の
一部を改正する法律」(平成29年法律第69号)の施行日(平成30年4月2日)から平成30年12月31日までの件数。括弧内は、
4月2日から12月31日までの件数。

裁判所の保護者指導勧告による保護者の態度や
指導後の行動変化等について（実態把握調査より抜粋）

- ◇ 家庭裁判所の保護者指導勧告は、例は少ないものの、効果が見られた児相と見られなかった児相が同数程度だった。
- ◇ 効果が見られた例としては、保護者の納得感が増す等の意見があった。

○ 平成30年度及び令和元年度に裁判所から保護者指導勧告が出されたケースについて、具体的な指導に対する保護者の態度や指導後の行動変化等

回答種別	回答数	主な 回答内容
勧告が出された事例なし	199	
勧告を経て効果が見られた例	11 児童相談	<ul style="list-style-type: none"> ・28条申立をしてい たが 保 護者との 話し合 いで理解が進み 児童相談 の 擁護 の下家庭復帰に向けたプログラムを受 ける よう勧告が出され た。 保 護者も児童福祉士も指導 方針が明確になる ことで、保 護者は納得しやす なる し 児童福祉司にとっては擁護 が やりやす なる 。 ・28条措置の 施設入所 承認審判時に 保 護者指導 勧告が出され た。勧告に基 づく擁護 に従い 保 護者の 改善 べき点を 明確にした の で 保 護者も児童を家庭引取り するために擁護 1の ってきた。 ・実母は強い 拒否感から区役所、 児相 学校等社会資源との 繋がりも断っており、 児童の 社会生活が脅かされて いたため28条申立にて児童養護施設入所 となる が 審判後勧告として 児童相談 との 話し合 いに応じる こと 児童相談 所 導のもと面会交流に応じる こと等) 勧告が示され た。実母は児童相談 からの 提案に応じる 姿勢を見せ、 面会交流プログラムに則り 子ども達との 面会に臨んでいる 。 ・擁護 後 行動変容には至らな い が 児童相談 の 意見に耳を傾ける ことができている 。 ・当初の 指示によりプログラムを受講し、 親子の 面会交流に向けて擁護 中である 。 ・審判前 の 擁護 勧告に関して 裁判所 からの 勧告が出たとい うことで 保 護者は、 事実を一部争い な がらも児童相談 所の 擁護 に従おうとす る 姿勢が見られ た。
勧告を経て効果が見られなかつた例	9 児童相談	<ul style="list-style-type: none"> ・大きな 変化はな く 断 から話し合 いの 呼びかけをしたが保 護者が応じず 家族再統合に向けた話し合 い は進んでい ない 。 ・す でに擁護 している 内容と大差な かった の で 保 護者は内容につい ては理解した。擁護 を受け の 行動変化はあま りな い 。 ・勧告の 中で 保 護者は児童相談 の 評価や事実認識に耳を傾ける よう促され たが、 行動変化はな い 。 ・擁護 勧告自体が 保 護者に何かをさせる (命令する) 形ではなく 児童相談 が保 護者に擁護 するとい う内容) た め 保 護者に特に変化は無かった。 ・28条の 審判に併せて 児童相談 の 擁護 に臨む ように保 護者指導 勧告が出され たたが 保 護者の 態度や行 動変化 は全く見れな い 。 精 神疾患があり 裁判所 にも反発的 な 態度であった母に勧告が出され たが 勧告に従うことな く勧告が出され た 後も断 らぬ 連絡に応じな いな 対立的関係が継続している 。

裁判所の保護者指導勧告の活用における課題について (実態把握調査より抜粋)

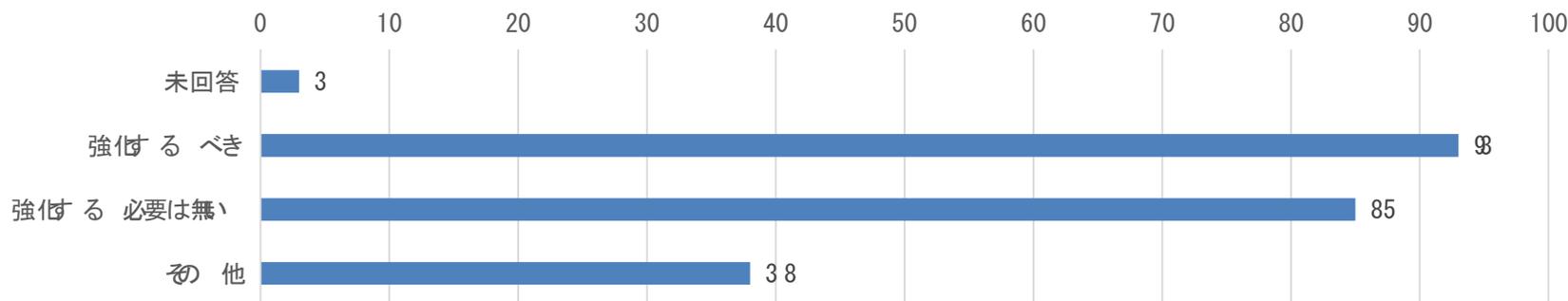
○ 裁判所の勧告の活用における課題等について、具体的な意見(主なもの)

報告事例の有無		主な 回答内容
報告事例があった 児童相談所	勧告を経て効果が見られた例を挙げた 児童相談所	<ul style="list-style-type: none"> ・家庭裁判所の 勧告に対して 保護者が都合の 良い ように理解 する 事例が見れる ・28条 申立てを前提としている ため 施設所 要件が整わない と使えない ・児童相談所 としては 「裁判所 から児相に勧告が出され ている 」と指導するが 保護者に直接勧告されて いる 訳ではないので ケースによっては実効性に欠ける ・虐待を認める の に非常に抵抗感があった保 護者に対し ヶ月以内に面会交流まで進める 等 児童相談所 の 方針とは異なる 内容 の 勧告を出され、 勧告を拒むな ら申立却下を示唆され たため 従わざる を得な かった事案 があった。そい った場合は 家庭引取後も試験観察期間 を設ける 等 家庭裁判所の 関与を続ける べきでは ないか ・審判前 の 指導 勧告について 現在の 運用では指導 期間はか月程度である が 少なくとも か月程度は指導 期間 をとった方が指導 の 効果を的確に見極める ことができ と考える ・現行 の 児福法8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 ため 非常に 使いにくい 制度にな っている
	勧告を経て効果が 見られな かった例 を挙げた児童相談 所	<ul style="list-style-type: none"> ・家庭裁判所 か保 護者に、保 護者自身が改善 べきことを言ってもらえる の であれば意味がある の ではないか ・家庭裁判所 から勧告が出される が 勧告の 説明等については 児童相談所 が保 護者に実施 することになるた め 保護者 の 態度や指導 後の行 動変化に効果がないのではない か ・勧告は児童相談所 と保 護者との 交渉 材料としては使える が そもそも勧告に従うつもりのない保 護者に対しては効果は全く期待できず 審判前 の 勧告は28条措置 の 先延ばしでしかない ・審理中 の 児童相談所 の 勧告により保 護者が指導 を受け入れ たとしても 審判後 の 勧告を受け入れる かどうか疑問が残
報告事例がな かった児童相談所		<ul style="list-style-type: none"> ・家庭裁判所 から直接保 護者に勧告を出す ことにな っていないため効果が期待できない ・効果がよくわかない、勧告の 効果が感じられない ・児童相談所 と保 護者間で決裂し審 理に至っているため 児童相談所 から指導 を行 う は現実的ではない ・勧告時には有効だが その 後 ケースワーク の 中で形骸化してしまう ・勧告に罰則が伴わず 実効性が担保 されない ・家庭裁判所 が保 護者 の 理解を深めたり指導 により関与 する 方策がある とよい

保護者指導への司法関与の強化について (実態把握調査より抜粋)

- ◇ 保護者指導に関する裁判所の関与については、「現行の勧告制度に加えてさらに関与を強化すべき」との意見と、「強化する必要は無い」との意見が同数程度だった。
- ◇ 強化すべき理由として「裁判所の命令の方が保護者が受け入れやすい」等が挙げられた一方で、強化する必要は無い理由として「児相の予期しない命令がなされた場合、その後のケースワークがたちゆかなくなる」等が挙げられた。

○ 保護者への指導に関し、現行の裁判所の勧告制度に加え、さらに裁判所の関与を強化すべきか



○ 上記の各選択肢の具体的な理由

選択肢	回答数	主な回答内容
強化すべき	9 (42%)	<ul style="list-style-type: none"> 保護者として第三者である家庭裁判所からの命令の方が受け入れやすいのではないかと 裁判所から直接保護者に児相の指導を受けるよう勧告してもらいたい 保護者指導勧告に基づく指導は保護者が従わない場合、家庭裁判所から保護者に対して児相対応に応じるよう指導してほしい 家庭裁判所から保護者に直接勧告ができることに加え、保護者に義務を付すなど勧告の実効性の確保がほしい
強化する必要は無い	85 (99%)	<ul style="list-style-type: none"> 児童相談所の予期しない内容の命令がなされた場合、その後ケースワークがたちゆかなくなる 現行の事務で特に不都合が生じていない 家庭裁判所が関与したからといって保護者が従うとは限らない
その他	38 (7%)	<ul style="list-style-type: none"> 経験がなくどちらともいえない 内容によって強化が必要である場合と必要でない場合があり一概に言えない 現在の家庭裁判所が児童福祉に必ずしも精通しているとは言えず適切な関与が可能なのか判断できない 現行のままで良い

(参考) H29改正に向けた検討会における議論

第1回資料再掲

児童虐待対応における司法関与の在り方について（これまでの議論の整理）（児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会第10回資料）（抄）

1. 一時保護について

提案され 対応案

- 一時保護を開始する際に、その必要性を審査するためには、家庭裁判所による一定期間内の速やかな審査や事前審査の導入を目指すことが求められる。
- 児童相談所や家庭裁判所の体制整備と併せて段階的に司法審査を導入することとし、その第一段階として、現行の一時保護の期間（2か月）を考慮し、まずは、一時保護が一定期間を超える場合に司法審査を導入することが考えられる。
- この場合、制度の実施後相当期間内に、その実態や効果を検証し、必要な見直しを行う。

指摘され 事項

- 緊急時の対応に支障が生じたり、児童相談所が必要な一時保護をためらうことがないようにすべき。
- 児童相談所や家庭裁判所の体制整備を計画的に行う必要がある。

2. 裁判所命令について

提案され 対応案

- 指導が、親権行使の態様への介入に該当するような場合には、親権の在り方について後見的な役割を担う家庭裁判所が関与する仕組みを導入し、児童相談所長等の申立てにより、家庭裁判所が、児童虐待を行った保護者が従うべき事項を定めた養育環境の改善計画を作成し、保護者に対してそれに従うよう命じることが考えられる。
- 保護者指導の実効性を高めるための司法関与の在り方としては、親権の一部制限という考え方が法的に整理されていない現状においては、まずは、児童福祉法第28条における家庭裁判所の審査の前段階として、家庭裁判所が関与する仕組みとすることが考えられる。

指摘され 事項

- 司法に行政（福祉機関）の役割を代替させる結果となり、司法の中立性・公正性を損なうことがないようにする必要がある。
- 保護者に対する裁判所命令については、裁判所による家庭への過度の介入となる危険を防ぐ方法がなく、憲法上の制約がある。

3. 面会通信制限、接近禁止命令について

提案され 対応案

- 面会通信制限、接近禁止命令については、親権者等の行動の自由の制限を伴うことから、手続の適正性を一層確保するため、司法関与を強化することが考えられる。
- 対象範囲の拡大については、接近禁止命令について、一時保護や同意入所の場合に拡大することが考えられる。

指摘され 事項

- 現在の児童相談所等の体制を前提とすると、これらの命令主体を裁判所とした場合、実務上の負荷が課題となり、柔軟な運用ができなくなるおそれがある。