

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とりまとめ（案）の修正意見

修正案	原文
<p>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 とりまとめ（案）</p> <p style="text-align: right;">令和3年●月●日</p> <p>I はじめに</p> <p>（略）</p> <p>II 基本的な考え方</p> <p>（略）</p> <p>III 一時保護の開始に当たっての手続等の在り方</p> <p>1. 一時保護の開始にあ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</p> <p>（略）</p> <p>2. 児童相談所の調査権の在り方について</p> <p>（略）</p> <p>3. 一時保護に関する司法審査の在り方について</p> <p>（1）基本的な考え方</p> <p>（略）</p> <p>（2）平成29年改正法の評価について</p> <p>○ 検討に当たっては、平成29年改正法で導入された2か月を超える親権者等の意に反する一時保護に関する司法審査の評価が重要である。</p>	<p>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 とりまとめ（案）</p> <p style="text-align: right;">令和3年●月●日</p> <p>I はじめに</p> <p>（略）</p> <p>II 基本的な考え方</p> <p>（略）</p> <p>III 一時保護の開始に当たっての手続等の在り方</p> <p>1. 一時保護の開始にあ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</p> <p>（略）</p> <p>2. 児童相談所の調査権の在り方について</p> <p>（略）</p> <p>3. 一時保護に関する司法審査の在り方について</p> <p>（1）基本的な考え方</p> <p>（略）</p> <p>（2）平成29年改正法の評価について</p> <p>○ 検討に当たっては、平成29年改正法で導入された2か月を超える親権者等の意に反する一時保護に関する司法審査の評価が重要である。</p>

○ 平成 29 年改正法による一時保護に関する司法審査の導入は、平成 28 年度の検討会において、一時保護は暫定的な措置であるとはいえ、強制的に親子を分離する措置であり、また、一時保護が長期化する場合も見られており、一時保護の手続の適正性を一層担保する観点から、司法の関与が必要であるとの指摘があったことを受けて導入されたものである。

○ ここで、福祉行政報告例によれば、

- ・一時保護の件数は、平成 28 年度 40,387 件、平成 29 年 41,728 件、平成 30 年度 46,497 件、令和元年度 52,916 件と増加している。一方、実態把握調査、平成 28 年調査によれば、
- ・一時保護の開始時点の全件に占める親権者等の同意のない一時保護の割合は、前者（平成 31 年）で約 22%（2,859 件／13,110 件）、後者（平成 28 年）で約 21%（2,162 件／10,099 件）
- ・2ヶ月経過時の一時保護の全件に占める親権者等の同意のない一時保護の割合は、前者（平成 31 年）で 8%（169 件／2,009 件）、後者（平成 28 年）で 13%（156 件／1,204 件）となっている。

○ したがって、平成 29 年改正法の施行（平成 30 年 4 月 2 日）の前後で、一時保護件数は年々増加しているものの、2ヶ月経過時の一時保護の全件に占める親権者等の同意のない一時保護の割合は、かえって低下していることが分かる。

○ 他方、一時保護期間は、解除後の養育環境に係るアセスメントや子どもにとって安全な環境を整えるための期間であるが、司法による審査の導入により、却ってその期間内に親権者等の一時保護への同意を取ることが自己目的化していたり、司法審査のための事務負担が大きく増大しているとの指摘が本検討会においてあった。また、しかしながら、実態把握調査によれば、一時保護の延長の承認審判の申立書や証拠書類の作成には、計 2 日以上を要することが明らかになっている。しているものの、常勤弁護士が作成する場合には、5 時間以内に作成できていることが多い。令和元年の法改正における弁護士配置が進むことで、児童相談所の負担が減少することが期待できる。

一方で、実態把握調査によれば、「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」「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」とプラスに捉える意見もあった。

さらに、「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、児相の役割が明確になる」「親権者等や児童へ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」などの意見があった。

○ 平成 29 年改正法による一時保護に関する司法審査の導入は、平成 28 年度の検討会において、一時保護は暫定的な措置であるとはいえ、強制的に親子を分離する措置であり、また、一時保護が長期化する場合も見られており、一時保護の手続の適正性を一層担保する観点から、司法の関与が必要であるとの指摘があったことを受けて導入されたものである。

○ ここで、福祉行政報告例によれば、

- ・一時保護の件数は、平成 28 年度 40,387 件、平成 29 年 41,728 件、平成 30 年度 46,497 件、令和元年度 52,916 件と増加している。一方、実態把握調査、平成 28 年調査によれば、
- ・一時保護の開始時点の全件に占める親権者等の同意のない一時保護の割合は、前者（平成 31 年）で約 22%（2,859 件／13,110 件）、後者（平成 28 年）で約 21%（2,162 件／10,099 件）
- ・2ヶ月経過時の一時保護の全件に占める親権者等の同意のない一時保護の割合は、前者（平成 31 年）で 8%（169 件／2,009 件）、後者（平成 28 年）で 13%（156 件／1,204 件）となっている。

○ したがって、平成 29 年改正法の施行（平成 30 年 4 月 2 日）の前後で、一時保護件数は年々増加しているものの、2ヶ月経過時の一時保護の全件に占める親権者等の同意のない一時保護の割合は、かえって低下していることが分かる。

○ 他方、一時保護期間は、解除後の養育環境に係るアセスメントや子どもにとって安全な環境を整えるための期間であるが、司法による審査の導入により、却ってその期間内に親権者等の一時保護への同意を取ることが自己目的化していたり、司法審査のための事務負担が大きく増大しているとの指摘が本検討会においてあった。また、実態把握調査によれば、一時保護の延長の承認審判の申立書や証拠書類の作成には、計 2 日以上を要することが明らかになっている。

○ このように、司法審査の導入は、一時保護中のケースワークの在り方や児童相談所の事務負担に大きく影響するものであり、常勤弁護士を配置していない児童相談所において事務負担は増大したものの、子どもや親権者の権利擁護、手続き保障の面において、プラスの影響があった。

(3) 平成 29 年改正法の評価を踏まえた司法審査の在り方について

① 延長の承認に係る司法審査が必要な一時保護期間の短縮

○ 現在、2ヶ月を超える親権者等の意に反する一時保護が対象となっている司法審査については、子どもの立場からすると2ヶ月という期間は長く見直すべきとの指摘もあったものの、一時保護期間は、解除後の養育環境に係るアセスメントや調整のための期間である上、審判に係る手続に照らして、現状、保護開始からの2ヶ月が無駄に使われている訳ではないとの指摘があり、単に2ヶ月という期間を短縮することは困難である。そもそも、司法審査導入の検討がなされた当初は、一時保護開始時の司法導入の是非が検討されていたところ、新たな司法審査制度の導入にあたって一時保護開始時の導入ではなく、まずは、2ヶ月をも超えて、親権者の同意なく分離を継続することは、子どもや親の権利制限の重大さに鑑み導入されたものであった。だから、2ヶ月を短縮するという方向での見直しではなく、一時保護開始時の子どもや親の権利制限に対する司法関与の必要性という観点が必要である。

② 一時保護に関する義務的司法審査

○ 親権者等の意に反する一時保護に関する義務的司法審査の導入が望ましいという指摘があったが、仮に親権者等の同意のない一時保護全てに司法審査を導入すると、対象となる手続の件数は現在の家事審判手続の件数を比較し十数倍となり、現行制度下でも2ヶ月の内に審判を行うために、児童相談所、家庭裁判所の双方において、相当の事務負担が生じていることなどにも照らすと、現在の体制や家事審判手続を前提として保護者の意に反する一時保護全てに事前又は事後の司法審査を導入することは、現時点では現実的とはいえない。

○ ただし、令和元年改正法で規定されている、「常時弁護士による助言又は指導の下で適切かつ円滑に行うため、児童相談所における弁護士の配置等」が令和4年4月1日施行以降に進むことによって、児童相談所の体制としては実現可能な体制となる。子どもや保護者の権利擁護の観点及び国連からの度重なる指摘も踏まえれば、将来的には、保護者の意に反する一時保護に関する義務的司法審査を導入するというビジョンを持ち、義務的司法審査自体は必要であるとの前提の下、その仕組みの策定と具体的な導

○ このように、司法審査の導入は、一時保護中のケースワークの在り方や児童相談所の事務負担に大きく影響するものである。

(3) 平成 29 年改正法の評価を踏まえた司法審査の在り方について

① 延長の承認に係る司法審査が必要な一時保護期間の短縮

○ 現在、2ヶ月を超える親権者等の意に反する一時保護が対象となっている司法審査については、子どもの立場からすると2ヶ月という期間は長く見直すべきとの指摘もあったものの、一時保護期間は、解除後の養育環境に係るアセスメントや調整のための期間である上、審判に係る手続に照らして、現状、保護開始からの2ヶ月が無駄に使われている訳ではないとの指摘があり、単に2ヶ月という期間を短縮することは困難である。

② 一時保護に関する義務的司法審査

○ 親権者等の意に反する一時保護に関する義務的司法審査の導入が望ましいという指摘があったが、仮に親権者等の同意のない一時保護全てに司法審査を導入すると、対象となる手続の件数は現在の家事審判手続の件数を比較し十数倍となり、現行制度下でも2ヶ月の内に審判を行うために、児童相談所、家庭裁判所の双方において、相当の事務負担が生じていることなどにも照らすと、現在の体制や家事審判手続を前提として保護者の意に反する一時保護全てに事前又は事後の司法審査を導入することは、現時点では現実的とはいえない。

入時期の確定及びその時期までに整えるべき体制構築のロードマップについて引き続き議論すべきである。

③一時保護の判断等に関する第三者の関与

- 保護者の意に反する一時保護に関する義務的司法審査の導入が将来においてはともかく、あくまで現時点においては現実的とはいえないとしても、一時保護は、一時的とはいえ、子どもを親権者等から引き離すものであり、親権等に対する制限といえる上、保護者による虐待等から子どもを保護するものであるが、子どもにとっても保護者と引き離されるという意味で、重大な影響が生じ得るものであり、こうした点を踏まえると、開始に係る判断も含め、児童相談所による一時保護に関する判断の適正性の担保や手続の透明性の確保を図る必要がある。 そうであれば、少なくとも、子どもや親が一時保護に不服がある場合に、一時保護に対する異議申立てを行えるような仕組みを保障すべきであるが、現状の行政不服審査や取消訴訟では、短期間で一時保護の適否の判断を行うことはできない。
- そこで、児童相談所から独立した、中立的な立場の第三者が、保護者及び子どもからの申立てに基づき、これらの者の意見も聴取した上で、短期間で一時保護の適否の判断を行う仕組みを設けることを検討すべきである。
- 児童相談所から独立した第三者としては、司法機関である家庭裁判所、そのほか児童相談所と異なる行政機関である児童福祉審議会、子どものオンブズマン制度などが考えられるが、家庭裁判所については、行政との関係で独立性や中立性が高いと考えられる一方で、児童相談所の一時保護決定に不服を有する保護者や子どもの手続保障はもちろん、それらの信頼感、納得感は、他の機関より格段に勝る。一方で、保護者や子どもにとっては手続が厳格となり、当事者の負担（児童相談所や保護者による資料の収集・作成の負担）が大きくなるものと考えられる。 なお、当事者の負担の軽減策として弁護士や法テラスの活用が考えられる。他方で、家庭裁判所以外の行政機関であれば、福祉的な専門性を有する上、司法手続と比較すると、手続負担が軽減され、迅速な判断が可能となると考えられるが、児童相談所からの独立性や中立性の観点からは家庭裁判所に劣る上、負担軽減・迅速判断の反面、子どもや保護者の信頼感・納得感も得られにくいと思われるをいかに確保するかという点が課題となる。
- また、第三者が、保護者や子どもに対して、一時保護に至った事情や今後の見通し等について説明したり、児童相談所との関係調整等をしたりすることも重要との指摘もあった。児童福祉法に規定する審判事件の審問期日において当事者への説明がなされることもあるため、この点でも家庭裁

③一時保護の判断等に関する第三者の関与

- 一時保護は、一時的とはいえ、子どもを親権者等から引き離すものであり、親権等に対する制限といえる上、保護者による虐待等から子どもを保護するものであるが、子どもにとっても保護者と引き離されるという意味で、重大な影響が生じ得るものであり、こうした点を踏まえると、開始に係る判断も含め、児童相談所による一時保護に関する判断の適正性の担保や手続の透明性の確保を図る必要がある。
- そこで、児童相談所から独立した第三者が、保護者及び子どもからの申立てに基づき、これらの者の意見も聴取した上で、短期間で一時保護の適否の判断を行う仕組みを設けることを検討すべきである。
- 児童相談所から独立した第三者としては、司法機関である家庭裁判所、そのほか児童相談所と異なる行政機関である児童福祉審議会、子どものオンブズマン制度などが考えられるが、家庭裁判所については、行政との関係で独立性や中立性が高いと考えられる一方で、手続が厳格となり、当事者の負担（児童相談所や保護者による資料の収集・作成の負担）が大きくなるものと考えられる。他方で、家庭裁判所以外の行政機関であれば、福祉的な専門性を有する上、司法手続と比較すると、手続負担が軽減され、迅速な判断が可能となると考えられるが、児童相談所からの独立性や中立性をいかに確保するかという点が課題となる。
- また、第三者が、保護者や子どもに対して、一時保護に至った事情や今後の見通し等について説明したり、児童相談所との関係調整等をしたりすることも重要との指摘もあった。

判所は一時保護の適否を判断する第三者として遜色ない。

- なお、第三者が判断等を行う時期について、一時保護が迅速に行われなければならないこととの均衡から、事前に行うことは困難であり、事後でできるかぎり速やかな判断を行うこととすることが望ましい。
- 一時保護につき第三者が判断等を行う仕組みについては、上記のような課題を踏まえたところ、独立性や中立性の観点等から、当事者（子どもや保護者）がする手続きに弁護士が関与する仕組みを設定することを条件とすれば、家庭裁判所が第三者機関として判断する仕組みが最適であると言える。関与の主体、関与の方法、関与の具体的な時期に関する検討が必要である。

④ 現行制度の運用の改善

- 一時保護の判断等に関する第三者機関が関与する制度を実施するにしても、その準備等には時間がかかる。しかし、その間も、そもそも、一時保護に関しては、矢継ぎ早に制度改正が続き、児童相談所が疲弊しているところであり、新たな制度の導入に懸念を示す指摘もされたことから、できる限り子どもや保護者の権利擁護の基本的なところにおいて、を図るべきであり、現行制度を前提とした改善も必要である。
- このような観点も踏まえ、本検討会においては、運用を含めた現行制度の改善に関して、
 - ・ 一時保護に際して、保護者の権利保障や一時保護に対する保護者の納得を可能な限り得る観点から、一時保護の理由や見通しなどについて丁寧に説明すること、後述の一時保護の説明の際に用いる保護者向けのリーフレットに、既存の救済方法について、相談先等も含め記載すること（後述 **VI 一時保護を通じて共通する事項** 参照）などの指摘がされた。

IV 一時保護中の手続等の在り方

1. 一時保護中の処遇の在り方について

(略)

(2) 一時保護委託先の確保や環境について

(略)

(3) 一時保護所内の処遇の在り方について

- なお、第三者が判断等を行う時期について、一時保護が迅速に行われなければならないこととの均衡から、事前に行うことは困難であり、事後でできるかぎり速やかな判断を行うこととすることが望ましい。
- このように第三者が判断等を行う仕組みについては、上記のような課題を踏まえ、関与の主体、関与の方法、関与の具体的な時期に関する検討が必要である。

④ 現行制度の運用の改善

- そもそも、一時保護に関しては、矢継ぎ早に制度改正が続き、児童相談所が疲弊しているところであり、新たな制度の導入に懸念を示す指摘もされたことから、保護者の権利擁護の基本的なところにおいて、現行制度を前提とした改善も必要である。
- このような観点も踏まえ、本検討会においては、運用を含めた現行制度の改善に関して、
 - ・ 一時保護に際して、保護者の権利保障や一時保護に対する保護者の納得を可能な限り得る観点から、一時保護の理由や見通しなどについて丁寧に説明すること、後述の一時保護の説明の際に用いる保護者向けのリーフレットに、既存の救済方法について、相談先等も含め記載すること（後述 **VI 一時保護を通じて共通する事項** 参照）などの指摘がされた。

IV 一時保護中の手続等の在り方

1. 一時保護中の処遇の在り方について

(略)

(2) 一時保護委託先の確保や環境について

(略)

(3) 一時保護所内の処遇の在り方について

① 一時保護所の体制について

(略)

② 一時保護所の環境面について

(略)

③ 一時保護所の第三者評価について

○ 児童養護施設や乳児院は第三者評価が義務づけられている。他方、一時保護所については、令和元年改正法により第三者評価を含む業務の質の向上が努力義務とされているものの、その実施率は全一時保護所のうち約1/4となっている。一時保護所については、構造的に外部の目が入りにくい形になっているため、その質を高める観点から、第三者評価を現在の努力義務（児童福祉法第12条第6項）ではなく、義務化することを検討すべきである。その際、アドボケイトやアンケートの仕組み（**VI 一時保護を通じて共通する事項** 参照）を活用し、入所している子どもの意見も取り入れながら評価をしていくことも考えられる。

○ また、第三者評価の実効性を担保するためには、国として全国的な評価基準を策定するとともに、評価を実施する機関も重要となることから、例えば、児童福祉審議会等の既存の組織を活用することや、**全国の一時保護所を平準的に評価できる評価機関の創設**も含めその在り方を検討すべきである。

○ さらに、一時保護委託に関しても、環境改善及び委託の促進のために、一時保護専用施設等で第三者評価を実施することも検討すべきである。

2. 面会通信制限、接近禁止命令の在り方について

(1) 基本的な考え方

(略)

(2) 平成29年改正法の評価について

(略)

(3) 平成29年改正法の評価を踏まえた接近禁止命令・面会通信制限の対象の拡大について

① 一時保護所の体制について

(略)

② 一時保護所の環境面について

(略)

③ 一時保護所の第三者評価について

○ 児童養護施設や乳児院は第三者評価が義務づけられている。他方、一時保護所については、令和元年改正法により第三者評価を含む業務の質の向上が努力義務とされているものの、その実施率は全一時保護所のうち約1/4となっている。一時保護所については、構造的に外部の目が入りにくい形になっているため、その質を高める観点から、第三者評価を現在の努力義務（児童福祉法第12条第6項）ではなく、義務化することを検討すべきである。その際、アドボケイトやアンケートの仕組み（**VI 一時保護を通じて共通する事項** 参照）を活用し、入所している子どもの意見も取り入れながら評価をしていくことも考えられる。

○ また、第三者評価の実効性を担保するためには、国として全国的な評価基準を策定するとともに、評価を実施する機関も重要となることから、例えば、児童福祉審議会等の既存の組織を活用することも含めその在り方を検討すべきである。

○ さらに、一時保護委託に関しても、環境改善及び委託の促進のために、一時保護専用施設等で第三者評価を実施することも検討すべきである。

2. 面会通信制限、接近禁止命令の在り方について

(1) 基本的な考え方

(略)

(2) 平成29年改正法の評価について

(略)

(3) 平成29年改正法の評価を踏まえた接近禁止命令・面会通信制限の対象の拡大について

(略)

(4) 接近禁止命令・面会通信制限への司法審査の導入について

- 平成 28 年度の検討会でも議論のあった接近禁止命令・面会通信制限への家庭裁判所の審査の導入については、
 - ・子ども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指摘があった一方で、
 - ・子どもが害されるような面会であればそもそも面会権を行使し得ないという考え方も可能であり、そもそもの権利義務関係について整理が必要との指摘や
 - ・仮に司法審査を入れるとすると、迅速な手続が求められるため、子どもの意見の聴取については、児童相談所等が聴取した意見を児童相談所が書面として家庭裁判所に提出し、それが審判の基礎となるが多くなると思われ、中立性の点で問題
 - ・たとえ司法審査を導入し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など司法審査の導入に係る課題の指摘もあった。
- そこで、(3)と同様に、まずは一時保護、措置中における面会交流がどの程度行われているのかを調査し、「子ども虐待対応の手引き」においては、「法第 12 条によらない、「指導」としての面会・通信制限もあり得ることから、まずは「指導」としての面会・通信制限を行い、それが守られない場合に「行政処分」としての制限を行う」との記載に沿って、全国の児童相談所においては処分として現れていない面会通信制限が事実上強制的性質を帯びて行われている。しかしながら、子どもにとって、親との面会通信（交流）は、子ども権利条約にも掲げられる重要な権利であり、保護者（親）にとっても尊重されるべき権利であり、基本的には、虐待事案に限らない一般的な面会通信制限の手続について、法律に明記して面会通信制限を行うこととすべきところであるが、仮に、当面、「指導」によって面会・通信制限を行うとしても、子どもや保護者に対してその必要性と不同意の意見を表明できることを明確に伝える必要があり、「子ども虐待対応の手引き」にも記載が必要である。の実態を把握した上で、接近禁止命令・面会通信制限に対する司法関与の可否やその態様などについて更に検討すべきである。
- その上で、保護者や子どもから面会通信制限に対する指導であれ、処分であれ、子どもや親が面会通信制限に不服がある場合に、その不服申

(略)

(4) 接近禁止命令・面会通信制限への司法審査の導入について

- 平成 28 年度の検討会でも議論のあった接近禁止命令・面会通信制限への家庭裁判所の審査の導入については、
 - ・子ども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指摘があった一方で、
 - ・子どもが害されるような面会であればそもそも面会権を行使し得ないという考え方も可能であり、そもそもの権利義務関係について整理が必要との指摘や
 - ・仮に司法審査を入れるとすると、迅速な手続が求められるため、子どもの意見の聴取については、児童相談所等が聴取した意見を児童相談所が書面として家庭裁判所に提出し、それが審判の基礎となるが多くなると思われ、中立性の点で問題
 - ・たとえ司法審査を導入し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など司法審査の導入に係る課題の指摘もあった。
- そこで、(3)と同様に、まずは一時保護、措置中における面会交流がどの程度行われているのかを調査し、処分として現れていない面会通信制限の実態を把握した上で、接近禁止命令・面会通信制限に対する司法関与の可否やその態様などについて更に検討すべきである。
- また、現時点では、制限の適正性の担保のため、(1)で述べたように事実上又は指導による面会通信制限を子どもの安全確保のための必要最小

立てを行えるような仕組みを保障するべきであるが、現状の行政不服審査では、短期間で面会通信制限の適否の判断を行うことはできない。一時保護の判断に関する第三者機関が関与する制度と同様に、児童相談所から独立した第三者が、保護者及び子どもからの申立てに基づき、これらの者の意見も聴取した上で、短期間で面会通信制限の適否の判断を行う仕組みを設けることを検討すべきである。その場合は、一時保護を第三者機関が判断する仕組みと同様に家庭裁判所が第三者機関として面会通信制限の適否の判断を行う仕組みが最適である。また、現時点では、制限の適正性の担保のため、(1)で述べたように事実上又は指導による面会通信制限を子どもの安全確保のための必要最小限度のものとした上で、ケースに応じて適切に面会通信制限処分が行われるよう求めていくべきである。

V 一時保護の解除に当たっての手續等の在り方

1. 一時保護の解除にあたってのアセスメントやカンファレンスの在り方等について

(1) 基本的な考え方

(略)

(2) アセスメント・カンファレンスについて

○ 近年、家庭復帰後に重篤な死亡事故が起きた事例が生じているため、解除に当たっては、特に以下の観点から、情報収集やアセスメントを徹底すべきである。

- ・保護者と子どものニーズ
- ・子どもの生活の場におけるサポート体制があるのか
- ・市区町村でその保護者と子どもをどうサポートするのか
- ・再発を防ぐための保護者支援プログラムの必要性、どういったプログラムか、処遇を決定する機関が支援プログラムを実施できるか
- ・万が一再発した場合に子ども自身が助けを求められるか

○ また、上記のアセスメントの際の観点を踏まえ、現状、入所等の措置の解除に際して使用するものを準用して用いている「家庭復帰の適否を判断するためのチェックリスト」を、一時保護解除の際にも活用できるものを別途作成すべきである。その場合、実務に即し、あくまで目安として用いるべきものとして専門性を有する者が活用することを前提とすべきである。

限度のものとした上で、ケースに応じて適切に面会通信制限処分が行われるよう求めていくべきである。

V 一時保護の解除に当たっての手續等の在り方

1. 一時保護の解除にあたってのアセスメントやカンファレンスの在り方等について

(1) 基本的な考え方

(略)

(2) アセスメント・カンファレンスについて

○ 近年、家庭復帰後に重篤な死亡事故が起きた事例が生じているため、解除に当たっては、特に以下の観点から、情報収集やアセスメントを徹底すべきである。

- ・保護者と子どものニーズ
- ・子どもの生活の場におけるサポート体制があるのか
- ・市区町村でその保護者と子どもをどうサポートするのか
- ・再発を防ぐための保護者支援プログラムの必要性、どういったプログラムか、処遇を決定する機関が支援プログラムを実施できるか
- ・万が一再発した場合に子ども自身が助けを求められるか

○ また、上記のアセスメントの際の観点を踏まえ、現状、入所等の措置の解除に際して使用するものを準用して用いている「家庭復帰の適否を判断するためのチェックリスト」を、一時保護解除の際にも活用できるものを別途作成すべきである。

○ なお、解除の際のカンファレンスについて、一時保護解除の判断は慎重に行われるべきものであることから、以下のように、既存の制度を活用して、児童相談所の決定をサポートすべきとの指摘もあり、これについて検討すべきである。

- ・一時保護の解除の場面でも、危険性があるとか、児童相談所の判断だけでは難しい場合には、児童福祉審議会も含め専門家の意見を聴くことができるようにする。その場合、同機関における専門性の質がすべての自治体において確保されることや迅速な会議の開催がなされることが必要である。
- ・一時保護解除をした後の市区町村の対応に関する議論や情報共有のために、市町村に設置される要保護児童対策地域協議会の実務者会議等を児童相談所の援助方針会議に先立ち開催する

(3) 措置に係る保護者の費用負担について

○ 児童福祉法においては、子どもを児童養護施設等に入所させる措置をとった場合、要する費用は都道府県（指定都市、児童相談所設置市を含む。以下同じ。）が支弁するものとされ（児童福祉法第50条）、都道府県が支弁する費用についてその半分を国庫が負担することとなっている（児童福祉法第53条）が、費用を支弁した都道府県の長は、本人又はその扶養義務者から、その負担能力に応じ、その費用の全部又は一部を徴収することができるものとされている（児童福祉法第56条第2項）。

○ こうした保護者の負担能力に応じて措置に係る費用を徴収する仕組みについては、実際の現場において、保護者が負担金に反発することで、措置について同意がとれず、迅速な措置が阻害される事態が生じていることから、本当に保護者から負担金を徴収すべきなのかとの指摘がされた。

○ 実際にも、実態把握調査において、施設入所等の措置の決定において、親権者等の同意を得るうえで課題となる説明事項として、措置にかかる保護者の費用負担を挙げた児童相談所が約68%（130箇所）あった。

○ 今回の調査では明らかにされていないが、28条の申し立てを行うほどの要件はないが、負担金に反発して措置の同意が取れずに措置にならなかった事例、そのために、子どもに不利益が生じている事例を調査する必要がある。

○ これについて、検討会においては、
・保護者に負担金を課すことで、子どもの養育の安定性が害されるようなことがあってはならない
との指摘があった一方、

○ なお、解除の際のカンファレンスについて、一時保護解除の判断は慎重に行われるべきものであることから、以下のように、既存の制度を活用して、児童相談所の決定をサポートすべきとの指摘もあり、これについて検討すべきである。

- ・一時保護の解除の場面でも、危険性があるとか、児童相談所の判断だけでは難しい場合には、児童福祉審議会も含め専門家の意見を聴くことができるようにする
- ・一時保護解除をした後の市区町村の対応に関する議論や情報共有のために、市町村に設置される要保護児童対策地域協議会の実務者会議等を児童相談所の援助方針会議に先立ち開催する

(3) 措置に係る保護者の費用負担について

○ 児童福祉法においては、子どもを児童養護施設等に入所させる措置をとった場合、要する費用は都道府県（指定都市、児童相談所設置市を含む。以下同じ。）が支弁するものとされ（児童福祉法第50条）、都道府県が支弁する費用についてその半分を国庫が負担することとなっている（児童福祉法第53条）が、費用を支弁した都道府県の長は、本人又はその扶養義務者から、その負担能力に応じ、その費用の全部又は一部を徴収することができるものとされている（児童福祉法第56条第2項）。

○ こうした保護者の負担能力に応じて措置に係る費用を徴収する仕組みについては、実際の現場において、保護者が負担金に反発することで、措置について同意がとれず、迅速な措置が阻害される事態が生じていることから、本当に保護者から負担金を徴収すべきなのかとの指摘がされた。

○ 実際にも、実態把握調査において、施設入所等の措置の決定において、親権者等の同意を得るうえで課題となる説明事項として、措置にかかる保護者の費用負担を挙げた児童相談所が約68%（130箇所）あった。

○ これについて、検討会においては、
・保護者に負担金を課すことで、子どもの養育の安定性が害されるようなことがあってはならない
との指摘があった一方、

・保護者の費用負担は、扶養義務者である保護者が本来負うべき扶養料について負担能力のある保護者には一定の負担を負わせる制度とされており安易に廃止すべきでない

との指摘もあった。

- したがって、今後の保護者の費用負担については、虐待を行った保護者を含む本人又は保護者に仮に負担能力がある場合でも費用負担を求めないことについて社会的な合意が得られるか等の観点から慎重に検討すべきであり、早急に結論を得ることは困難であるため、国内^外他制度の動向も踏まえつつ引き続き検討を行う必要がある。
- 他方、保護者から同意がとれずに迅速な施設入所等の措置が妨げられる事態が生じるとの懸念については、むしろ施設入所等の措置について説明や説得を行う児童福祉司等の職員が、併せて費用徴収の事務を行うことで生じる運用上の問題とも考えられることから、現時点で行える工夫として、各自治体内でケースワークと費用徴収とで役割を分担する体制をとることも考えられ、こうした運用を広げていくことを当面行うべきである。

2. 保護者支援・指導の在り方について

(1) 基本的な考え方

(略)

(2) 児童相談所及び市区町村における保護者支援・指導の在り方について

- 保護者支援プログラムは、医療的なものから子育てスキルを教えるものまで多様なレベルのものが存在する。そこで、重篤な虐待事例には専門性の高いプログラムを使いつつ、予防的な観点から行う場合を含め広く行う場合には心理教育的なプログラムやペアレントトレーニングを使うといった複数のレベルを各児童相談所設置自治体の管内で実施できるよう体制を整備すべきである。
- その際、既存のプログラムについては、どのプログラムがどのような人に効果的なのかといったエビデンスについて、今後、既存の研究も含めて確認をしていく必要がある。
- また、専門的なプログラムについては、実施できる児童相談所職員や民間団体が地域により偏在していると考えられることから、その実態を調査するとともに、NPO等の民間団体や児童家庭支援センター等によるプログラムの実施を促進するため研修担当者養成等の支援方策を検討すべきである。なお、地域偏在を解消するために、プログラムの実施方法についてはオンラインの活用を進めることが重要である。

・保護者の費用負担は、扶養義務者である保護者が本来負うべき扶養料について負担能力のある保護者には一定の負担を負わせる制度とされており安易に廃止すべきでない

との指摘もあった。

- したがって、今後の保護者の費用負担については、虐待を行った保護者を含む本人又は保護者に仮に負担能力がある場合でも費用負担を求めないことについて社会的な合意が得られるか等の観点から慎重に検討すべきであり、早急に結論を得ることは困難であるため、国内他制度の動向も踏まえつつ引き続き検討を行う必要がある。
- 他方、保護者から同意がとれずに迅速な施設入所等の措置が妨げられる事態が生じるとの懸念については、むしろ施設入所等の措置について説明や説得を行う児童福祉司等の職員が、併せて費用徴収の事務を行うことで生じる運用上の問題とも考えられることから、現時点で行える工夫として、各自治体内でケースワークと費用徴収とで役割を分担する体制をとることも考えられ、こうした運用を広げていくことを当面行うべきである。

2. 保護者支援・指導の在り方について

(1) 基本的な考え方

(略)

(2) 児童相談所及び市区町村における保護者支援・指導の在り方について

- 保護者支援プログラムは、医療的なものから子育てスキルを教えるものまで多様なレベルのものが存在する。そこで、重篤な虐待事例には専門性の高いプログラムを使いつつ、予防的な観点から行う場合を含め広く行う場合には心理教育的なプログラムやペアレントトレーニングを使うといった複数のレベルを各児童相談所設置自治体の管内で実施できるよう体制を整備すべきである。
- その際、既存のプログラムについては、どのプログラムがどのような人に効果的なのかといったエビデンスについて、今後、既存の研究も含めて確認をしていく必要がある。
- また、専門的なプログラムについては、実施できる児童相談所職員や民間団体が地域により偏在していると考えられることから、その実態を調査するとともに、NPO等の民間団体や児童家庭支援センター等によるプログラムの実施を促進するため研修担当者養成等の支援方策を検討すべきである。なお、地域偏在を解消するために、プログラムの実施方法についてはオンラインの活用を進めることが重要である。

- 他方、前述の通り、重篤でない事例については、一時保護を解除する際に、子どもの欲求を理解するための支援や子どもと安全に暮らすための支援を広く短期で行うことも重要であり、児童相談所職員や市町村などでも取り組めるようなプログラム又はツールが必要となる。
- なお、プログラムを受けること自体がスティグマ化する可能性も考慮し、リスクが高い保護者にプログラムをどう受け止めてもらえるかも含めた検討が必要である。
- また、そうした支援・指導の効果を継続的に把握し、再び虐待や養育不安が生じないようにフォローしていく必要がある。措置や一時保護の解除後の家庭復帰においては、児童相談所は一定期間児童福祉司指導を行う必要があるため、そうした仕組みを利用しながら、市区町村を中心とした地域における継続的な支援に円滑に繋がるよう、両者間で丁寧なケースの受け渡しを行う必要がある。

○ 加害親以外の親と同居しているケースや、親族宅に身を寄せているケースなど社会的養護の外にある在宅措置中のケースへの面会通信制限は法文上は規定がないものの、児童相談所が行う指導措置の内容において、児童相談所の許可なく親権者が子どもに会わないことを含んでいることが実務上ある。これは、親権者の面会権を制限していることになり、本来は司法審査の対象となるべきものである。少なくとも、一時保護中の面会通信制限と同様、異議申し立てがなされた際には、児童相談所から独立した第三者機関において面会通信制限の適否の判断を行う仕組みを設けることを検討すべきである。

(3) 保護者指導に関する司法関与の在り方について

- 平成 29 年改正法による保護者指導勧告の場面の拡大は、平成 28 年度の検討会において、児童虐待を行った保護者に対する指導については、児童相談所と保護者との対立構造が生じ、実効性を上げられないケースがあることから、指導の実効性を高めるために裁判所を関与させるべきとの指摘を受け、保護者に対する指導への司法関与として、里親委託や施設入所等の措置の承認の申立てがあった場合に、家庭裁判所が都道府県等に対して保護者指導を勧告することができることとし、家庭裁判所は勧告の下での指導の結果を踏まえて審判を行うこととしたものである。
- もっとも、最高裁判所事務総局家庭局による実情調査によれば、
 - ・平成 29 年改正法により導入された審判前の勧告がされた件数は、平成 30 年は 2 件、令和元年は 12 件
 - ・同様に平成 29 年改正法により導入された却下後の勧告がされた件数は、平成 30 年は 0 件、令和元年は 7 件

- 他方、前述の通り、重篤でない事例については、一時保護を解除する際に、子どもの欲求を理解するための支援や子どもと安全に暮らすための支援を広く短期で行うことも重要であり、児童相談所職員や市町村などでも取り組めるようなプログラム又はツールが必要となる。
- なお、プログラムを受けること自体がスティグマ化する可能性も考慮し、リスクが高い保護者にプログラムをどう受け止めてもらえるかも含めた検討が必要である。
- また、そうした支援・指導の効果を継続的に把握し、再び虐待や養育不安が生じないようにフォローしていく必要がある。措置や一時保護の解除後の家庭復帰においては、児童相談所は一定期間児童福祉司指導を行う必要があるため、そうした仕組みを利用しながら、市区町村を中心とした地域における継続的な支援に円滑に繋がるよう、両者間で丁寧なケースの受け渡しを行う必要がある。

(3) 保護者指導に関する司法関与の在り方について

- 平成 29 年改正法による保護者指導勧告の場面の拡大は、平成 28 年度の検討会において、児童虐待を行った保護者に対する指導については、児童相談所と保護者との対立構造が生じ、実効性を上げられないケースがあることから、指導の実効性を高めるために裁判所を関与させるべきとの指摘を受け、保護者に対する指導への司法関与として、里親委託や施設入所等の措置の承認の申立てがあった場合に、家庭裁判所が都道府県等に対して保護者指導を勧告することができることとし、家庭裁判所は勧告の下での指導の結果を踏まえて審判を行うこととしたものである。
- もっとも、最高裁判所事務総局家庭局による実情調査によれば、
 - ・平成 29 年改正法により導入された審判前の勧告がされた件数は、平成 30 年は 2 件、令和元年は 12 件
 - ・同様に平成 29 年改正法により導入された却下後の勧告がされた件数は、平成 30 年は 0 件、令和元年は 7 件

となっており、あまり利用されていない。

○ 実務上、家庭裁判所による勧告は、児童相談所側からの勧告を求める上申を受けて行われることが多く、勧告の件数が少ないのは上申の提出自体が少ないことが原因と考えられるが、児童相談所から保護者への指導の実効性を高めるために裁判所を関与させるという平成 29 年改正法の目的に照らし、制度改正も含め、保護者指導勧告の活用の在り方について検討することが重要である。

○ 本検討会では、上申が少ない理由として、
・ 現行の児童福祉法第 28 条に基づく入所等措置に係る家事審判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児童相談所にとって使いづらいことや、同条に基づく措置の法的対応の中で考えねばならず、弁護士等とも協議しながら進めなければならないことなどが考えられる

との指摘があった。また、実態把握調査においても、保護者指導勧告制度の課題について、

・ 児童相談所と保護者との間で決裂し家事審判に至っているため、児童相談所から指導を行うのは現実的ではない

との回答があった。

○ このように平成 29 年改正法により対象場面が拡大された保護者指導勧告制度は、改正目的に照らして、必ずしも現場にとって活用がしやすい制度とはなっていない。

○ そこで、検討会においては、

・ 保護者指導勧告の枠組は維持しながらも、利便性を高めるため、児童福祉法第 28 条手続とは独立した別の申立制度を作るべき

との指摘や、

・ 上申の有無に拘らず勧告を出すべき

・ 保護者に対して直接命令を行うようにすべき

など保護者指導について家庭裁判所の主体性を強化する方向の指摘があった。

○ 他方、

・ 現在の家庭裁判所の関わりは、児童相談所の権限行使を承認するかという形となっており、それ以外の関わり方が枠組としてできるのか

・ 具体的な指導内容について家庭裁判所が独自に判断を出すことには限界があり、行政の役割なのではないか

など、家庭への関与に係る司法と行政の役割の在り方全体にわたる指摘もあった。

○ したがって、保護者指導勧告については、今後、どのような主体が、手

となっており、あまり利用されていない。

○ 実務上、家庭裁判所による勧告は、児童相談所側からの勧告を求める上申を受けて行われることが多く、勧告の件数が少ないのは上申の提出自体が少ないことが原因と考えられるが、児童相談所から保護者への指導の実効性を高めるために裁判所を関与させるという平成 29 年改正法の目的に照らし、制度改正も含め、保護者指導勧告の活用の在り方について検討することが重要である。

○ 本検討会では、上申が少ない理由として、
・ 現行の児童福祉法第 28 条に基づく入所等措置に係る家事審判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児童相談所にとって使いづらいことや、同条に基づく措置の法的対応の中で考えねばならず、弁護士等とも協議しながら進めなければならないことなどが考えられる

との指摘があった。また、実態把握調査においても、保護者指導勧告制度の課題について、

・ 児童相談所と保護者との間で決裂し家事審判に至っているため、児童相談所から指導を行うのは現実的ではない

との回答があった。

○ このように平成 29 年改正法により対象場面が拡大された保護者指導勧告制度は、改正目的に照らして、必ずしも現場にとって活用がしやすい制度とはなっていない。

○ そこで、検討会においては、

・ 保護者指導勧告の枠組は維持しながらも、利便性を高めるため、児童福祉法第 28 条手続とは独立した別の申立制度を作るべき

との指摘や、

・ 上申の有無に拘らず勧告を出すべき

・ 保護者に対して直接命令を行うようにすべき

など保護者指導について家庭裁判所の主体性を強化する方向の指摘があった。

○ 他方、

・ 現在の家庭裁判所の関わりは、児童相談所の権限行使を承認するかという形となっており、それ以外の関わり方が枠組としてできるのか

・ 具体的な指導内容について家庭裁判所が独自に判断を出すことには限界があり、行政の役割なのではないか

など、家庭への関与に係る司法と行政の役割の在り方全体にわたる指摘もあった。

○ したがって、保護者指導勧告については、今後、どのような主体が、手

続過程のどの段階で行うのが実効的かつ適切かについて保護者指導に関する司法関与の在り方について、28条事件とは独立した別の制度とすることも含めて従来の家庭裁判所が児童相談所の権限行使を勧告するような形が望ましいのか、裁判所が直接命令を行うような形（児童相談所からの指導内容の上申（申立）を受けることも含めて）が望ましいのか、仮に後者の場合は、児童福祉法・民法も含めたどのような法手続が必要かについて、更に検討すべきである。また、この検討にあたっては、司法関与に関する先述の議論（Ⅲ 一時保護の開始に当たっての手續等の在り方 3.（3）及びⅣ 一時保護中の手續等の在り方 2.（4）参照）も含め、司法と行政の役割の在り方や親権制限に関する議論と併せ議論すべきである。

- なお、実態把握調査によれば、事例は少ないながら、平成30年度及び令和元年度に家庭裁判所から保護者指導勧告が出されたケースについて、勧告を経て効果が見られた例も回答されており、具体的には
- ・保護者も児童福祉司も指導方針が明確になることで、保護者は納得しやすくなるし、児童福祉司にとっては指導がやりやすくなる
 - ・指示により保護者支援プログラムを受講し、児童相談所が親子の面会交流に向けて指導中である
- などの回答があった。そこで、現時点でできることとして、指導勧告の内容としても用いることが考えられる保護者支援プログラムの活用を促進するとともに、保護者指導勧告がされた事例を収集し、その上申の内容や活用方法について、自治体間で共有を図ることも検討すべきである。

Ⅵ 一時保護を通じて共通する事項

(略)

Ⅶ おわりに

(略)

続過程のどの段階で行うのが実効的かつ適切かについて、更に検討すべきである。また、この検討にあたっては、司法関与に関する先述の議論（Ⅲ 一時保護の開始に当たっての手續等の在り方 3.（3）及びⅣ 一時保護中の手續等の在り方 2.（4）参照）も含め、司法と行政の役割の在り方や親権制限に関する議論と併せ議論すべきである。

- なお、実態把握調査によれば、事例は少ないながら、平成30年度及び令和元年度に家庭裁判所から保護者指導勧告が出されたケースについて、勧告を経て効果が見られた例も回答されており、具体的には
- ・保護者も児童福祉司も指導方針が明確になることで、保護者は納得しやすくなるし、児童福祉司にとっては指導がやりやすくなる
 - ・指示により保護者支援プログラムを受講し、児童相談所が親子の面会交流に向けて指導中である
- などの回答があった。そこで、現時点でできることとして、指導勧告の内容としても用いることが考えられる保護者支援プログラムの活用を促進するとともに、保護者指導勧告がされた事例を収集し、その上申の内容や活用方法について、自治体間で共有を図ることも検討すべきである。

Ⅵ 一時保護を通じて共通する事項

(略)

Ⅶ おわりに

(略)