

第6回「児相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

■一時保護に関する家裁の審査（司法関与）の在り方について

- 司法審査は、誰の何を保障しようとしているかにより、例えば子供が納得し、保護者が反対していたら対象になるかなど、議論の土台となるが、それ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く。この先新しく何かを考えるのであれば、根本的な議論はきちんとした上で制度設計をしていくことが一番大事。
- 誰の権利かは子供の権利もあり、保護者の権利もあるが、そのバランスを司法が取っていくのか、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。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
- 一時保護の、判断の元となった事実はどこを見たのかが保護者に伝わっていないとか、司法の判断の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
- お墨つきとか、家裁が児相と一緒に保護していくというより、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踏まえて考えることが大事。
- 児童と保護者の権利利益が対立することもあるが、同時に、児童と保護者が家庭で共にあること自体の利益についても、例えばヨーロッパの人権裁判所などで問題になっているので、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えていくべき。
- 権利条約の総括所見では、義務的な司法関与だけでなく、基準が明らかかや、補充的な最後の手段としてのみ行われるかなども指摘されており、それらを明確にしていく努力は、家裁が入ることと同じかそれ以上に大事なのではないかと。
- 家裁が適切かどうかは疑問があるが、中立的な第三者の目が入って適正性の確保を図ることは重要。例えば、精神医療における強制入院で、精神医療審査会で専門家と法律家が合議体で多くの案件を検討する例もあり、そうしたものも参考にしながら考えるべき。
- 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。児相が説明しても、それは保護を行った当事者が説明するため、なかなか納得を得られない。
- 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。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だが、子供にとっても、ショックであり、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る。
- 突然の親子の分離は子供のトラウマ経験になるだけでなく、その後の支援関係に影響がある。そうならないために、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。事前が無理であれば、事後、速やかにそうした場が必要ではないかと。

- 行政不服審査は時間がかかり、行政機関には純粋な意味での中立、第三者性はない。精神医療審査会のような場という意見もあったが、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、本来は家裁がやるべき。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。
- 保護開始時の親権者等の意に反する一時保護の全部に事前審査・事後審査を速やかに行うのは、現状では難しい。将来的にはそうした方全員に司法審査が必要だが、現状では、子供や親が一時保護に不服がある場合に、家裁に異議申立てを行えるような仕組みもあるといい。その際、親も子供も意見がうまく言えないといった場合には子供にアドボケートをつけるような制度も必要。
- 一時保護への司法審査の目的は、児相長の権限行使をチェックする機能や、児童や保護者の手続保障、手続参加を保障する役割を持たせなければならず、裁判所がそういう面では優れている。行政の権限行使に行政が悪い判断はしないというのが保護者側の意見。審査会や児童福祉審議会では、第三者性、中立性という意味では全く足りない。
- 事件か事故かが争いになるならば裁判所が判断すべきである一方で、児相の説明内容とカリードの仕方の問題であるケースもある。裁判所は中立に判断する機関なので、そうしたケースについて、説明をしてくれるわけではない。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すべき。
- 義務的な司法審査の提供以外にも、保護者及び児童の利益を図るため、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。
- 現在、審査請求や行政訴訟があり、争う機会があるので、条約の対応については説明がつくのではないかと考えていたが、それで足りないならば、手続に時間がかかり実際に救済につながらないことや当事者がこのような救済制度をよく知らないことが問題なのかもしれない。手続の迅速化や事後的な救済制度について十分に周知を図ることも重要。
- 家裁などへの簡易で迅速な不服申立てについては、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。また、家裁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。
- 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、不服申立ての機会についても周知されないために、実際に子供及び保護者の間に不満が残る形で保護が行われているならば、保護の基準を明確にするとか、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も十分に当事者の保護につながるのではないか。
- 子供と保護者のアドボケート機能が不足している。保護者が何のための一時保護かを理解できないまま、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。第三者機関が、何が起きているかを保護者と一緒に整理し、一時保護の見通しや、その間、親は何ができるのかを保護者が知ることができればよい。
- ヒアリングを踏まえると、親が一時保護に消極的に同意せざるを得ない状況がある。一時保護は、様々な制限がかかるため、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する必要がある。一時保護開始のときに、権利を制限しなければいけない理由を説

明することを含め、手続の見直しが必要。

- 児相の裁量権が非常に幅広い中で、児相長の判断だけに依存させると過剰介入のおそれがある。司法等が入る中で、社会的に認められるラインをつくる必要がある。児相も例えば一時保護を継続するか、帰すのか非常に悩むことがある。きちんと家裁等の力を借りるということは大事な一つの考え方。
- 平成29年改正に向けた検討会で司法関与に関するアクセル・ブレーキ論があった。児相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、児相による過剰介入を防ぐという役割を家裁に期待する。これをどう調整するかが大きな課題。
- 親への説明、親の納得、親と児相の関係調整も大事。関係調整のための機関は、家裁も考えられるが、親が中立性、公正性に納得する、適正な調整活動ができる第三者的な機関が行うこともありうる。例えば、裁判外紛争解決や、児童福祉審議会。ソーシャルワーク的に考えてどの機関が介入するのが有効かという考え方の道筋もある。
- 家裁に調整的な機能を期待する点について、家庭の中での問題の調整に家裁が専門性を有するのは、私人と私人の間で調整が必要なときに機能するもの。児相が児童の保護するときは、行政が家庭に介入する作用。その区別は注意したほうがいい。どちらかという少年事件における家裁の機能も参照すべき。
- 子供の意向と親の意向が反し、それを調整する場合、既存の手続の中で家裁が出てくるかは、疑問。家裁調査官が子供の意向を聴取するということはあるが、判断の材料にするものであって、調整することが出てくる場面があるのか。家裁は、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。
- 家裁の調査官は、以前と比べてケースワーク機能は弱い。今の状態で家裁で審査を受けても、思うような機能になっていかない懸念がある。家裁の関与があった場合に、いい悪いのみ判断して、児相と子供のケースワーク機能がもっとよくなるかが心配。司法関与があると児相のケースワーク機能が向上するのか、停滞するのか、そこが分かれ道と思う。
- 司法関与の在り方は、家裁だけではなくて、第三者機関などももっと検討する必要がある。
- 家裁は専門集団。今までの蓄積もあり、家庭の問題で、適切にそれぞれの意見を聴いて、判断、調整を行う機能は、ほかの機関よりも優れているのではないか。家裁であってはいけない理由はあるか。司法をめぐる手続保障が実現するまでの間、完全に中立、第三者ではないが、行政内部の精神医療審査会のような機関で、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。
- 司法の審査を行ったときに、児相のケースワークの力が落ちるのではないかというのは、反対だと思う。一時保護のプロセスを家裁で説明するとなれば、説明力は高まっていくのではないか。児相の常勤弁護士とともに、事実認定の力もついていくのではないか。
- 長期的には家裁が後見的に家庭に関わってくれる制度が一番いい。ただ、児童福祉法の改正だけでできる話ではなく、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。
- 子供の意向聴取をきちんとやっていく場合、例えば児相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。家裁で三者間の調整はどのようにされているのかなというものが少し気になる。

- 一時保護の延長の承認について、家裁の関与が正当化できるのは、一時保護が、保護者や子の重大な権利・利益の侵害に関わることが理由。それを前提にすると、なぜ延長の承認のみ家裁が行うのかうまく説明できず、一時保護の処分自体を司法審査にかけるのは、それなりに筋が通っている。最初の一時保護の段階に、第三者機関が関与する場合、2か月を超える場合に司法が関与することとのバランスの取れなさをどうするのかは気になっている。
- 異議申立の審査、調整などの家裁の関与が提案されたが、家裁が対応する場合に、現在の延長の承認に近い手続を実施すると、最長2か月の間に、適切な処理をすることが現実可能かといった実効性が、気になる。また、そうした手続を入れる場合は、児相の組織体制も強化されなければいけない。
- 日本の一時保護制度に合った司法審査がすぐに入るとは思っていないが、ビジョンとして明確にする必要はある。何年後までに何をして、次の段階でどうするのかをとりまとめることができれば、有意義。少なくとも第三者機関あるいは家裁がこの審査に入るべきことは多くの方々が言われたので、こういう段階でこうするというふうにとりまとめるべき。
- 記録を見る限り、2か月の間に一時保護開始当初から、児相で親との関係とか子供との関係を築くことに時間を割いており、2か月は無駄に使われているものではない。家裁の審査がどの段階かで関わるかは、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も考察したほうがよい。
- 例えば児福審を第三者機関として置く場合、児相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、今の制度と同じで単なる諮問機関に終わってしまう。一歩踏み出すとすると、当事者の申立権も重要。

■面会通信制限、接近禁止命令の在り方について

- 一時保護中の面会は、親の側からは、子供を実際に見るという意味はあるが、子供が恐怖感を持っていたり、親のほうが子供をコントロールすることも懸念されるため、児相は、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。この辺の手続をどうするかは、プラス・マイナス両方の面から子供中心の視点を持っておかなければいけない。
- 対象の拡大について、必要なケースがあるのは分かるが、児福法でやるのか、DV法でやるのかというのは、本当は考えてもいい。家庭内で配偶者に暴力があれば、裁判所が面会制限や退去命令を出してくれる。配偶者だったら家にいられるのに、子供だけ殴られていたら、子供が逃げなければいけないという制度で本当にいいのか。
- 接近禁止命令を出しているときは、かなり具体的な危険があり、配暴法とかで保護命令を出してもらえる対象にもなかなかならない。また、虐待防止法は「児童虐待を行った保護者」に限定されているが、実際は接近してくる人が保護者に限らない現状もある。対象拡大は積極的に検討していただきたい。
- 児相が持っている権限で刑事罰が予定されているのは接近禁止命令だけなのに、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のもほかの制度とのバランスとの関係でどうなのか。

- 例えば「子ども虐待対応の手引き」を見ると、面会交流は子供の権利だという基本的な考え方が抜けている。「手引き」は、7～8年は改訂されておらず、この間の法改正が反映されていない。面会通信制限の在り方について、子供の権利という観点からどうあるべきなのか国としてしっかりと出してほしい。
- 子供の心身にとってマイナスの影響がある、または保護者と会うことで、正確なアセスメントができないケースの場合にはしっかりと面会制限を行うべきだが、権利の観点から、不服申立ができる手続保障が必要。行政不服審査では時間がかかる、行政には中立性、第三者性がないことを考えると、不服がある場合には家裁に申し立てるという制度も考えていい。
- 子供の安全を守るために制限することは必要だが、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ような、ある種スティグマになるものでもあるので、慎重な検討が必要。
- 面会交流を制限するのは、児相側と保護者や子供の側の対立が起こっている場面。その場合に、児相が判断するのでは保護者は納得しないため、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るべき。面会通信制限では、親権、後見、あるいは親としての権限や子としての権利が制限される場面なので、家裁が関わるべき。
- 接近禁止命令、面会通信制限は、制度がなければ制限するのは難しいため、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ことが大事であり、対象拡大はすべき。
- 手続保障と子供にとっての親との交流の権利を制限するならば、家裁だということになるだろう。対象拡大について、例えば新ビジョンでも、親族宅というのは家庭に位置づけられており、親族のところに預けることがこれから増えていくことを考えた場合には、対象を拡大していくのは大事。
- 接近禁止・面会通信の家裁の審査という点も、家裁に限らず、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いのではないか。
- 外国では、会って様子を知るのは、中核的な親の権利だという見方もある。そういう意味では、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という考え方もできるし、ここで制限される権利は何なのかについて、本来は民法に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も考えるべき。
- 将来ビジョンという意味では、親権制限と並べて家裁の関与を考えていくこともあり得ると思っているし、その点は一時保護に関しても同様である。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、慎重に議論したい。
- 裁判所としては接近禁止命令等の必要性を適切に審査・判断するための、適切な主張・立証が必要。そうした主張・立証を準備してもらうには、相応の時間も必要になるし、裁判所でもその適否を判断するための時間が必要。緊急に保護すべきものについてそれで十分に賄えるのかという観点からも考える必要がある。接近禁止命令が強制命令であり、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のではないか。

- 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、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。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。
- 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。命令を出す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。

■保護者指導における司法関与の在り方について

- 先日、28条の申立が承認されたときに、保護者の方に率直な気持ちを聞いてみたが、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、指導に従うことは納得できないと言われていて、そこに勧告制度の使いにくさがあるのかなと思った。
- 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と思うが、28条審判の中で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機能していくのではないか。
- ドイツの制度では、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もので理想的である。大分先かもしれないが、ビジョンとして持ちつつ、こういう姿を目指していきたい。ただ、現実的には、28条は非常に重く、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。
- ドイツの例は、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を裁判所が一定の判断をするという枠組みが取られたものと承知している。ただ、その形成過程にも憲法違反ではないか、家裁がどこまで立ち入ることができるのか、行政との分担はどこまでなのかなどかなり議論してできたのだと思っている。日本で考えていくときには、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・停止が分裂していることをどう考えるのかなどを乗り越えることを考えることが必要ではないか。
- 前の論点とも共通するが、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出されたものを前提に判断するところにずれがある。その原因は、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。今後どうするかは、厚労省の児童福祉法の議論だけでなく、最高裁とか法務省の民法の議論と一緒にやらないと難しいのではないか。
- 本来、具体的な指導の内容を判断するのは行政。上申書を基に、家裁が個別に判断して、具体的な勧告を出すのは、本来あるべき役割分担からはやや乖離しており、家裁に児相にとってかなり負担にもなっているのではないか。求める内容をその都度細かく上申書に記すより、ある程度定型化・類型化された指導勧告を出す方向で運用することで、もう少し現行の

制度の活用を図ることはできないのか。

- 一時保護や施設から帰る前に、ある程度強制力のある指導の枠組があることで、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。家庭復帰するときには、子供と親双方にとってお互いが未知の状態になっており、再発等のトリガーにもなる。そういうリスクについて、帰る前に短期のプログラムなどで親が理解できる機会が必要。カナダのプログラムでは、幾つかの親子に合わせた定型があって、それを裁判所が出していた。

■その他

- 一時保護をされた子供の権利制限が一番極端なのは、一時保護の長期化。長期化してくると、子供は不安定になる、教育を受ける権利は保障されない、地域で生活する権利も保障されない。
- 統計的な資料を調べてみると、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相関関係があることが分かった。保護者の意に反する一時保護と2か月を超える一時保護の比率の間には相関関係はない。長期化というのは受皿の問題。もう一つ、長期化する事例は、保護者あるいは子供の同意が得られないというところ。したがって、子供の権利を守るための一時保護中の支援としては、受皿の問題と長期化させないための取組に集約される。
- 一時保護所の定員超過は、何%の超過率かよりも、大本の集団の規模が大きな問題。大規模なところほどトラブルが起きて、職員は管理的にならざるを得ない。小規模の、数人程度の一時保護環境を目指すべき。子供のニーズに応じた一時保護先の選定は正しい方向だと思うが、社会的なリソースが不足している。一時保護の受け皿や、一時保護から退所先の児童養護施設あるいは里親等を充実しない限り、一時保護中の子供の権利保障は十分に進まない。