

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 とりまとめ

令和3年4月22日

【目次】

I はじめに	3
II 基本的な考え方	6
III 一時保護の開始に当たっての手續等の在り方	7
1. 一時保護の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	7
(1) 基本的な考え方	7
(2) アセスメントについて	7
(3) カンファレンスについて	8
2. 児童相談所の調査権の在り方について	8
3. 一時保護に関する司法審査の在り方について	9
(1) 基本的な考え方	9
(2) 平成29年改正法の評価について	10
(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	11
(4) 一時保護に関するその他の第三者の関与について	14
(5) 現行制度の運用の改善について	15
IV 一時保護中の手續等の在り方	15
1. 一時保護中の処遇の在り方について	15
(1) 基本的な考え方	15
(2) 一時保護委託先の確保や環境について	15
(3) 一時保護所内の処遇の在り方について	16
2. 面会通信制限、接近禁止命令の在り方について	20
(1) 基本的な考え方	20
(2) 平成29年改正法の評価について	20

(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.....	22
(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.....	23
V 一時保護の解除に当たっての手續等の在り方	24
1. 一時保護の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等に ついて.....	24
(1) 基本的な考え方.....	24
(2) アセスメント・カンファレンスについて.....	24
(3) 措置に係る保護者の費用負担について.....	25
2. 保護者支援・指導の在り方について.....	26
(1) 基本的な考え方.....	26
(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	27
(3) 保護者指導に関する司法関与の在り方について.....	28
VI 一時保護を通じて共通する事項	30
1. 子どもの権利擁護について.....	30
(1) 基本的な考え方.....	30
(2) 処遇の決定手続における子どもの意見表明について.....	31
(3) 一時保護中の権利擁護について.....	32
(4) 子どもに関する記録の取扱いと子どもの知る権利について.....	32
2. 保護者との関係について.....	33
VII おわりに	33

I はじめに

(一時保護の手続等の在り方に関するこれまでの議論の経緯)

- 児童相談所の児童虐待相談対応件数の増加や困難を抱えケアが必要な子どもの増加を受け、平成 28 年 3 月の「社会保障審議会児童部会新たな子ども家庭福祉の在り方に関する専門委員会報告（提言）」では、都道府県と市町村との役割と責務の明確化、児童相談所の調査権限の強化、一時保護の目的の明確化、一時保護所の処遇改善や第三者評価、家庭的環境での一時保護委託の推進、一時保護や保護者指導に関する司法関与の強化などが提言された。その結果、「児童福祉法等の一部を改正する法律」（平成 28 年法律第 63 号。以下「平成 28 年改正法」という。）において、それらの一部（都道府県と市町村の役割と責務の明確化や事案送致の導入、関係機関による調査協力、一時保護の目的の明確化、家庭的養育優先原則）や親子関係再構築支援の努力義務などが法定化された。
- 他方、要保護児童の措置に係る手続における裁判所の関与等については、平成 28 年改正法の検討規定を踏まえ、平成 28 年から「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」（以下「平成 28 年度の検討会」という。）において議論が行われた。その結果、「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）」（平成 29 年 1 月）において、一時保護について段階的な司法審査の導入、面会通信制限、接近禁止命令への司法関与の強化や接近禁止命令の一時保護や同意入所の場合への拡大、児童虐待を行った保護者に対する指導に関し裁判所が関与する仕組みの導入などが提案された。
- これを受け、平成 29 年 6 月 14 日に成立した「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。以下「平成 29 年改正法」という。）では、
 - ・児童相談所長等が行う一時保護について、親権者等の意に反して 2 か月を超えて行う場合の家庭裁判所の審査の導入
 - ・接近禁止命令について、一時保護や同意のもとでの施設入所等の措置の場合にも行うことができること
 - ・児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 28 条に基づく里親委託・施設入所の承認の申立てがあつた場合等にも、家庭裁判所が都道府県に対し保護者指導を勧告できることなどが規定され、平成 30 年 4 月 2 日に施行された。
- また、平成 28 年改正法の理念を具体化するために開催された「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」で取りまとめられた「新しい社会的養育ビジョン」（平成 29 年 8 月）において、機能に応じた一時保護の在り方、一時保護

の場の在り方、一時保護中の処遇における権利保障とケア、一時保護の質を確保する方策など、一時保護の見直しの必要性が提示されたことを踏まえ、平成30年には、こうした問題の解決に向けて自治体等が進むべき方針を共有するため「一時保護ガイドラインについて」（平成30年7月6日付け子発0706第4号厚生労働省子ども家庭局長通知）が発出され、自治体に周知されているところである。

- こうした中、
 - ・平成29年改正法附則第4条においては、同法の施行後3年（令和2年度内）を目途として、児童相談所の体制の整備の状況等や同法による改正後の法律の施行の状況等を勘案し、同法による改正後の法の規定について検討を加え必要な措置を講ずること
 - ・令和元年6月19日に成立した「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和元年法律第46号。以下「令和元年改正法」という。）附則第7条第2項においては、同法の施行後1年（令和2年度内）を目途として、要保護児童を適切に保護するために都道府県及び児童相談所が採る一時保護その他の措置に係る手続の在り方について検討を加え、必要な措置を講ずることが求められていたところである。

（本検討会等について）

- 本検討会は、このような経緯を踏まえて、一時保護等に関する司法関与に関する検討に加え、
 - ・一時保護・社会的養護措置その他児童相談所が採る措置
 - ・保護者への指導・支援など一時保護から社会的養護措置及び家庭復帰支援に至る一連の制度全体について、効果的な運用も含めた手続等の在り方を検討するため、厚生労働省子ども家庭局長が、児童福祉分野、民事法分野等の学者、裁判官、弁護士、児童相談所職員、保護者支援の実践者、当事者等の有識者に参集を求めて、令和2年9月に設置されたものである。
- 本検討会の設置に先立ち、平成29年改正法による効果や児童相談所の意識の変化を把握するため、厚生労働省は、令和2年6月に全国の児童相談所を対象に「都道府県及び一時保護所が採る一時保護等の手続の在り方等に関する調査」（以下「実態把握調査」という。）を行った。そこでは、主に次のような結果が見られた。
 - ・平成31年4月から令和元年7月までの一時保護の件数は、平成28年度の検討会の際に行われた同種の調査（以下「平成28年調査」という。）の結

果と比較して、1.3倍に増加している。しかし、一時保護の期間の構成割合には大きな変化が見られない

- ・一時保護件数のうち、家庭復帰に至る事例は7割以上であり、そのうち9割以上が2か月以内に家庭復帰している。また、2か月经過時に親権者等の同意がない一時保護の事例についても、約3割は家庭復帰している
 - ・一時保護の延長審判を導入した効果としては、「親権者等に指導しやすく、納得感も得られやすい」「一時保護期間を短縮する意識が高まった」などが挙げられた
 - ・他方、一時保護に関する司法審査について、現行制度から手続を強化する必要はないとの回答が約7割であった。その理由として、業務負担が大きすぎる、迅速な一時保護が阻害される、一時保護の躊躇につながりかねないなどがあげられた
 - ・児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号。以下「児童虐待防止法」という。）に基づく面会通信制限の実施件数が少ない理由として、「必要となる事例がそもそも多くない」「他の手段で対応している」などが挙げられた
 - ・面会通信制限や接近禁止命令について、対象場面の拡大が必要としたのは約3割だが、その中では「在宅ケースへの拡大」を挙げる意見が多かった
 - ・面会通信制限や接近禁止命令について、司法審査の導入が必要とする回答と不要とする回答は同数程度であった。その理由として、前者の立場からは制限の実効性が高まることや保護者への説得力の向上などが、後者の立場からは事務負担や迅速な対応の阻害などが挙げられた
 - ・保護者指導勧告について、実施数が少ないものの、効果が見られた児童相談所と見られなかった児童相談所が同数程度であり、効果として保護者の納得感が増す等の意見があった
 - ・保護者指導に関する裁判所の関与について、さらに強化すべきとする意見とその必要がないという意見は同数程度であった。前者の立場からは「裁判所の命令の方が保護者が受け入れやすい」などが、後者の立場からは「児童相談所の予期しない命令が出された場合、その後のケースワークが立ち行かなくなる」などが理由として挙げられた
- 本検討会は、こうした実態把握調査の結果も踏まえ、これまで、一時保護の開始に当たっての手続、一時保護期間中の手続、一時保護の解除に当たっての手続などについて計6回議論やヒアリングを行い、とりまとめに向けて更に2回議論を行った。本文書は、ここに、その成果をとりまとめて示すものである。

Ⅱ 基本的な考え方

- 児童相談所等が行う一時保護（児童福祉法第 33 条）は、子どもの最善の利益を守るため、子どもの安全の迅速な確保、適切な保護を行い、子どもの心身の状況、置かれている環境などの状況を把握するために、子どもを一時的にその養育環境から離す制度である。
- こうした目的に照らし、一時保護は、必要な場合に躊躇なく行われなければならない一方、子どもや保護者の権利の制限を伴うことから、必要最小限の期間で行うとともに、手続の透明性が確保されることが重要である。しかしながら、年々増加¹する一時保護件数は、児童相談所の業務量をひっ迫させ、上記の趣旨に照らした適正な一時保護を妨げていることが懸念される。また、一時保護に際して、保護者への説明が不十分だった事例²が報告されている。
- 一時保護した子どもについては、安全・安心な環境で適切なケアが行われることが必要である。特に、一時保護は、多くの子どもにとって初めて社会的養護に触れる機会であることから、子ども自身に納得してもらうことが、社会的養育全体にとって極めて重要である。一方で、管内の一時保護所の平均入所率が 100%を超えた自治体が令和元年において 12 箇所あり、また、一時保護所の管理的な在り方が報道等で度々指摘がされていることなどを踏まえれば、一時保護中の子どもの処遇に関し、あまねく十分な質が担保されているとはいえない状況にあると考えられる。
- さらに、一時保護の解除に際しては、一時保護中に把握した子ども及び家族等の状況等を踏まえ、子どもの安心・安全が再び損なわれることのないよう慎重にアセスメントが行われるとともに、親子再統合に向けた支援や、適切な措置の受け皿の確保など、地域資源を活用した継続的な支援体制を整えることが必要である。近年、一時保護解除後に子どもが死亡した事例が発生したことなどから、毎年公表される「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」においても、一時保護における適切なアセスメントが求められている。
- このように、一時保護については、迅速かつ適切な保護、保護された子どもの適切なケア、解除時の丁寧なアセスメントや家庭への支援が必要である。またこれらに共通して子どもの権利擁護の視点を忘れてはならない。以下、一時保護の開始、一時保護期間中、一時保護の解除の順に手続等の在り方について整理するとともに、最後に共通する問題について論ずる。

¹ 平成 30 年度においては 46,497 件であり、平成 20 年度に比べ約 1.8 倍。

² 「第 5 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」議事録参照。

Ⅲ 一時保護の開始に当たっての手續等の在り方

1. 一時保護の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

(1) 基本的な考え方

- 児童相談所が行う一時保護については、必要な一時保護が行われず、また、不要な一時保護が行われることを防ぐため、アセスメントやカンファレンスが適切に行われることが重要である。アセスメントやカンファレンスの質の担保の為に、個々の職員の資質の向上に加えて、個々の経験に頼ることなく、それらを組織として継続して適切に行えるようなツールや仕組みを整備すべきである。

(2) アセスメントについて

- 具体的には、アセスメントの質を高める観点から、リスクの判断に必要な情報を収集して、段階的にデータベースの構築を進め、将来的にそれらを活用したアセスメントを全国に展開することが考えられるが、まずは、既存のアセスメントツールについて、国内外の研究に基づくエビデンスのある客観的なリスク指標を踏まえた改修を行うべきである。
- それとともに、アセスメントに際しては、客観的かつ専門的な裏付けの確認を徹底すべきであり、例えば、
 - ・法医学医等にけがの機序を確認することや、弁護士等と協力して法的観点からの判断の基礎となる事実を確認するための体制整備を進めることや
 - ・後述の児童相談所の調査権の強化が必要と考えられる。
- この他に、児童相談所により個別事例に係る判断の蓄積が異なることから、児童福祉法第33条第5項に基づく家事審判の申立てが却下された事例、一時保護決定の取消訴訟や審査請求が認容された事例、一時保護をせずに死亡に至った事例等を分析し、児童相談所の間での共有を図ることも考えられる。
- なお、一時保護をする中では、調査を続けても事実関係が明確にならない場合がある。こうした場合に、保護をいたずらに長引かせるのではなくどのようにケースワークを行うべきかについても検討が望まれる。
- また、一時保護の長期化を防ぐ観点から、開始の時点で、安全性の観点のアセスメントにより保護すべきか否かを判断するだけでなく、並行して、解除後の子どもの処遇も含め、家庭の強みに着目したアセスメントの視点に立って今後の見立てを行うことも重要である。その際、面接等の初動が遅れ一時保護

の長期化につながらないように留意すべきである。

(3) カンファレンスについて

- アセスメントの基礎となった客観的な資料がカンファレンスでも活用されることが必要である。
- また、リスク要因等の見落としを防ぎ、ケースワーク能力を高めるため、児童相談所の緊急受理会議や援助方針会議等において、弁護士や医師などの児童相談所内部の専門家や外部有識者が参加し、意見を述べるができる仕組みを作ることが考えられる。このため、児童相談所への常時助言又は指導を受けられる弁護士の配置等に係る支援についても強化すべきである。
- なお、一時保護等の手続件数が増加していることから、判定会議や援助方針会議などのカンファレンスが効率的かつ効果的に行われるようカンファレンスの運営に関する好事例を収集・周知することも考えられる。

2. 児童相談所の調査権の在り方について

- 児童相談所の情報収集の根拠については、現行法上、児童虐待防止法第13条の4に関係機関による調査協力が規定されているが、相手方に応諾義務を課した調査権限はないことから、保護者との関係性を特に重視する機関や公的機関からの情報提供を断られることがある。
- 具体的には、病院にカルテの提出を依頼したが拒否された、保育所に保護者からクレームを言われたときに説明が難しいなどの理由で回答してもらえない、裁判所や捜査機関にも調査をかけたいが応じてもらえない見込みがないなどの事例が報告されている。
- 他方、児童相談所による情報収集が必要となる事例は児童虐待事例に限られない上、前述のように、一時保護の手続等に際して、事実の裏付けを得た適正な判断を担保するためには、児童相談所に判断の基礎となる情報が十分に得られなければならない。
- このため、児童虐待防止法に加え、児童福祉法において、個人情報保護にも配慮しつつ、相手方に応諾義務を課した調査権限を児童相談所等に付与する規定を設けることも検討すべきである。特に、司法関与の前提としても、審査に耐えうる証拠が集められる必要があり、今後、調査権限の強化が必要となる。
- このほか、子どもに関する情報だけでなく、特定妊婦に関する情報も調査権限の対象とすることも併せ検討すべきである。

3. 一時保護に関する司法審査の在り方について

(1) 基本的な考え方

- 一時保護は、緊急に子どもの安全確保を図る必要がある場合が多いため、迅速に行わなければならないが、短期的であれ、児童相談所長等の判断で子どもが家族から分離されることにより、親から養育を受ける権利や行動の自由などの子どもの権利を制限し、また、保護者の権利の行使等の制限を伴うこととなる。そのほか、子どもにとって、学習権が十分には保障されず、また、人的なつながりを継続することができない不利益もある。
- このような児童相談所の権限行使については、その適法性が担保される必要があるが、その方法としては、前述の児童相談所の内部手続の質の向上に加え、当該権限行使の当否について司法などの行政から独立した中立かつ公平な第三者による関与を受けることが重要である。
- また、一時保護により権利制限を受ける子どもや保護者にとって、十分な説明を受ける機会の保障を含めた手続の透明性の確保と、手続への参加機会の保障も重要である。
- 第三者として最も独立性・中立性・公平性が高いと考えられるのは司法である。実際に、平成29年改正法においては、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、家庭裁判所による審査が導入されている。また、こうした手続の中では、親権者等や一定年齢以上の子どもに必要な陳述聴取の機会が付与されている。聴取は書面によることもあるが、このように一定の手続保障も図られている。なお、子どもの手続保障として現行法では不十分ではないかとの指摘もあった。
- しかしながら、一時保護の開始に当たっては同様の手続は設けられていない³。このことについては、児童の権利に関する条約第9条が、父母の意に反して児童をその父母から分離する場合には「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」うことを求めていることや、児童の権利委員会による日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見⁴で「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」を要請されていることを踏まえ、一時保護に関する更なる司法関与について検討する必要がある。

³ 一時保護に不服のある保護者等が行政に行政不服審査の申立てをしたり行政訴訟を提起することは可能。

⁴ 子ども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等を要請。

(2) 平成29年改正法の評価について

- 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。
- 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、一時保護の手續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⁵、平成28年調査⁶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（令和元年）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か月经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（令和元年）で約8%（169件／2,009件）、後者（平成28年）で約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か月经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。
- また、実態把握調査によれば、一時保護の延長に係る家事審判を導入した効果として、
 - ・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
 - ・親権者等との対立を避けられ、児相の役割が明確になる
 - ・親権者等に対する説明をより丁寧に行うようになったなどケースワークの在り方に良い影響があった旨の回答や、
 - ・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など判断の適正性の担保や手續の透明性の確保に関する回答があった。
- 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

⁵ 平成31年4月1日から令和元年7月末までに全国の児童相談所で一時保護が解除された事例の状況を調査。

⁶ 平成28年4月1日から同年7月末までに全国の児童相談所で一時保護が解除された事例の状況を調査。

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。実態把握調査によれば、一時保護の延長に係る家事審判の申立書や証拠書類の作成には、数日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、子どもや親権者等の権利擁護や手続保障の機能を有するものではあるが、他方で、児童相談所の事務負担を増大させるとともに一時保護中のケースワークの在り方に影響を与える可能性がある。
- ただし、児童相談所の事務負担については、司法審査に係る書類の作成について、常勤弁護士が行う場合にはそれ以外の職員が行う場合より短時間となる傾向があることから、児童相談所の弁護士配置を推進することで一定程度軽減されるものと考えられる。また、児童福祉司と常時助言又は指導をおこなう弁護士とが連携して、情報収集や保護者への説明を行うこともケースワークや法的手続を円滑に進めるために重要である。

(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か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か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、一時保護の延長に係る家事審判の手続に照らして、現状、保護開始からの2か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か月という期間を短縮することは困難である。
- また、平成28年度の検討会では、司法関与の目的や一時保護開始時の司法審査の導入の是非が議論されていたところ、新たな制度の導入にあたり、まずは、法律上、一時保護の原則の期間とされる2か月を超える一時保護について、司法審査の導入が提案された。このような経緯から、2か月を短縮するという方向での見直しではなく、司法審査の目的や一時保護開始時の司法審査の必要性という観点が重要である。

② 一時保護に関する司法審査

- 一時保護の手続においては、児童相談所が、重視すべき情報を見落としたり、考慮すべきではない事情を考慮してしまい、その結果、子どもや親が不当な制約を受けることも考えられる。このようなケースが生じることを防止し、適正な一時保護を実現する必要がある。
- 一時保護開始についての司法審査に関しては、児童の権利に関する条約第

9条に「権限のある当局が締約国は、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合において必要となることがある。」との規定があり、また、国連児童の権利委員会による総括所見⁷において、「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」に対して深刻な懸念が表明されている上、「児童を家族から分離する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」が要請されている⁸。

- このように、一時保護は、一時的とはいえ、子どもを保護者から引き離すものであり、子どもの権利の制限であるとともに、親権の行使等に対する制限でもあるため、こうした点を踏まえると、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。
- また、本検討会において、一時保護開始について司法審査を導入するメリットとして、
 - ・ 児童相談所がより一層確信をもって一時保護やソーシャルワークに臨むことができるようになる
 - ・ 一時保護の司法審査を導入すれば、早期の段階で親権者等の主張の是非を司法が判断することになるため、保護者との対立関係に伴う負担は軽減され得るとの指摘もあった。
- これらを踏まえ、独立性・中立性・公平性を有する司法機関が一時保護の開始の判断について審査する新たな制度を導入すべきである。
- そこで、これを導入するための課題について検討する。まず、手続件数をみると、現在の親権者等の意に反する2か月を超える一時保護の承認に係る

⁷ 国連児童の権利委員会による日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見（平成31年2月）。

⁸ このほか、検討会においては、国連の総括所見では、「子どもを家族から分離するべきか否かの決定に関して義務的司法審査を導入」することが求められており、分離の判断は裁判所が行うことが前提であるのに対して、わが国の現行の2か月超えの司法審査は児童相談所が行う一時保護処分を裁判所が承認するという構造となっており、国連の指摘との乖離があるとの指摘もあった。

家事審判手続の既済件数は524件である⁹一方、実態把握調査によれば、一時保護の全件は39,330件であり、そのうち開始時に親権者等の同意のない一時保護の件数は8,577件になっている¹⁰。また、現行制度下でも2か月の内に一時保護の延長に係る家事審判を行うために、児童相談所において、相当の事務負担が生じていること及び児童相談所の調査権限が十分でないことなどにも照らすと、一時保護の開始の判断に対する新たな司法審査の導入に当たっては、当該司法審査にかかる児童相談所における実務が、「子どもの生命を守るために躊躇なく一時保護する」という方針と、「当該一時保護の判断の適正性を担保し、手続きの透明性を図る」ことが両立し得るものとなるよう、児童相談所の体制整備や児童相談所の権限強化が不可欠であると考えられる。

- そして、こうした新たな司法審査について、一時保護が迅速かつ適切に開始される必要があることに照らし、審査の主体、審査の時期、一時保護開始が認められるための要件、必要となる資料、審査の対象とすべき一時保護の範囲（児童の意に反する一時保護を対象とすべきかを含む。）、手続等をどのように設定するか、現在の親権者等の意に反する2か月を超える一時保護の承認に係る家事審判手続、行政不服審査及び行政訴訟などの既存の制度との関係の整理といった制度の在り方に加え、それを実際に支える人員の確保等の実務上の観点からの検討も必要となる。ただし、これらを理由として司法審査の導入をいたずらに遅らせることのないよう迅速に検討が進められなければならない。そこで、今後、厚生労働省、法務省及び最高裁判所といった関係省庁等において、これらの論点について実証的な検討を行うとともに、速やかにその体制整備を図るための具体的な方策等についても検討を行い、外部有識者等の意見も聴取した上で、できる限り早期に一時保護開始の判断について新たな司法審査の導入を実現すべきである。
- なお、令和元年改正法により、児童相談所は、常時弁護士による助言・相談

⁹ 令和元年司法統計。

¹⁰ 実態把握調査においては、一時保護について以下のような結果となっている。

- ・一時保護の件数 39,330件
- ・親権者等の同意のない一時保護の件数 8,577件
- ・親権者等の同意のない7日（1週間）を超える一時保護の件数 3,330件
- ・親権者等の同意のない28日（4週間）を超える一時保護の件数 1,491件
- ・親権者等の同意のない2か月を超える一時保護の件数 507件

（調査は平成31年4月1日から令和元年7月末までの4か月間に一時保護が解除された事例を対象としており、上記データは調査結果を3倍して年換算したもの。）

令和元年1年間の親権者等の意に反する2ヶ月を超える一時保護の承認に係る家事審判手続の既済件数は524件であり（司法統計）、上記の推計と大きく異ならない。

の下で適切かつ円滑に措置決定等を行うため、弁護士配置又はこれに準ずる措置を行うこととされており（令和4年4月1日施行）、児童相談所への常時助言又は指導できる弁護士の配置が進めば、司法審査の手續に係る対応能力が一定程度向上し、児童相談所の体制整備の一助となるものと考えられる。

- また、司法審査の実現に向けては、予算的措置を含め、体制整備を図るために必要な措置を積極的に講ずる必要がある。

（4）一時保護に関するその他の第三者の関与について

- 上記（3）②のとおり、一時保護の開始の判断について新たな司法審査を導入すべきであるが、一時保護に当たっては、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行ったりすることなども重要との指摘もあった。
- また、司法審査の導入のほか、児童相談所から独立した第三者機関が、保護者、子ども、児童相談所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、一時保護の手續に関与する仕組みを設けることも検討すべきとの指摘もあった¹¹。
- 関与の具体的内容としては、これらの第三者機関が、児童相談所に対して、一時保護の適否について判断あるいは助言を行ったり、保護者や子どもに対して、その意見を聴くとともに、児童相談所の説明を踏まえ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するといった児童相談所との関係調整等を行うこと等が考えられる。
- 第三者機関としては、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。行政機関であれば、福祉的な専門性を有するため、助言という関わり方にもなじむ上、司法手續と比較すると、手續負担が軽減され、迅速な判断が可能となり、また、一定の調整機能を果たしうるものと考えられる。あるいは子どもの意見表明の受け皿たる存在として設けることも考えられる。ただし、特に前者の場合、第三者機関といえども行政組織の一部であるため、児童相談所からの独立性や中立性の観点からは十分とはいえず、子どもや保護者の信頼や納得を得られにくい可能性がある点が課題となる。
- 一時保護につき、その他の第三者機関が判断等を行う仕組みについては、上記のような点を踏まえ、第三者機関の構成、当該機関が関与する趣旨と効果、関与の具体的方法、専門性の確保等について、検討が必要である。

¹¹このほか、新たな手続きを創設することは、かえって保護者と児童相談所の双方の負担を増やし、実務を混乱させることになるのではないかという指摘もあった。

(5) 現行制度の運用の改善について

- (3) 及び(4)に記載した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、できる限り子どもや保護者の権利擁護を図るべきであり、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より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（**Ⅵ 一時保護を通じて共通する事項** 参照）
 - ・児童相談所が客観的な事実に基づく一時保護を行い、また、遅滞なく必要な手続を行えるよう児童相談所への常時助言又は指導できる弁護士の配置を一層進めること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

(1) 基本的な考え方

- 一時保護を行う場合は、家庭における養育環境と同様の養育環境あるいはできる限り良好な家庭的環境であるべきであり、個別性が尊重されるべきである。このため、一時保護所内で開放的環境を確保する、里親や一時保護専用施設等への委託一時保護を活用することなどを進めるべきである。
- 特に、一時保護中にも子どもが適切な教育を受けられるようできる限り学校への通学等ができる体制の確保が必要である。
- こうした環境整備・体制確保を進めるためにも、一時保護委託の多様な受皿をなるべく地域に分散して配置するという考えの下、一時保護専用施設や里親等を増加させるべきである。
- また、一時保護所については、人員増加や慢性的な定員超過の解消などの体制整備と、**規則や指導、学習に係る環境改善、子どもの意見が聴かれる仕組みの確保**（**Ⅵ 一時保護を通じて共通する事項** 参照）等が行われるべきであり、これらが担保されるよう、引き続き、一時保護所の第三者評価の実施自治体を拡大すべきである。

(2) 一時保護委託先の確保や環境について

- ① 受け皿の不足への対応について

- 委託一時保護に期待される役割は、開放的環境下での養育、保護された子どもの年齢、性別、多様なニーズに合わせた専門的なケア、委託先の地域的な分散による通園・通学等の機会の確保などであり、こうした観点から、地域ごとに里親、児童養護施設、児童心理治療施設、障害児入所施設など多様な一時保護委託先を確保する必要がある。
- 特に、家庭的養育推進の観点から、里親数の増加のため、里親の制度上の立場や位置づけを整理し明確化することや、民間資源を活用した里親支援についても検討すべきである。一時保護された子どもは養育環境がよく分からない状態で保護されており、身体的、心理的にリスクが高い状態であるため、一時保護に特化した里親の確保についても検討すべきである。
- また、通学ができるようにするためには、一時保護専用施設をより地域に分散して配置する必要がある。そのため、多様な主体が小規模な一時保護専用施設を運営できるようにするとともに、送迎を含む通学に係る支援を検討すべきである。

② 一時保護専用施設の施設・人員配置

- 一時保護における安全確保やアセスメントと施設でのケアワークは目的が異なること、一時保護委託の子どもが混合することで長期に施設入所している子どもに大きな影響を与えること、施設職員が一時保護された子どもに対してのみ手厚く継続的に時間を割くことができないなどから、措置入所中の子どもと一時保護委託中の子どもとを同じ生活空間において処遇することは望ましくないケースがある。このため、一時保護専用施設の設置を進めていくべきである。
- 現在の一時保護専用施設は、子どもの受入定員4人以上6人以下で、かつ専任の職員と子どもの数が概ね1：2であるが、一時保護は多様な子どもを受入れ、重点的なケアが必要となるものであるため、後述の一時保護所職員の人員配置基準の改善を踏まえて、職員の配置基準を改善することも検討すべきである。

(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

(施設基準・人員配置基準)

- 現在、一時保護所の施設・人員配置の基準は、児童養護施設に係る児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（(昭和二十三年厚生省令第六十三号。以下「設備運営基準」という。））に準じている。しかし、一時保護所については、多くの場合365日24時間子どもがいること、入退所や緊急対応が多いこと、急

に家庭から離され精神的に落ち着かない子どもなど児童養護施設よりも多様でケアを必要とする状況にある子どもがいることなどから、これらを踏まえた人員配置や設備の基準を策定し、手厚い人員配置やそれらを通じた環境の向上を実現する必要がある。

- まず、人員配置については、一時保護所における処遇の改善のために、一時保護所職員について研修受講や児童福祉司等との丁寧な情報共有が必要になると考えられる。そのためにも勤務ローテーションに余裕を持たせる人員の確保が重要である。既に予算上は子ども2人に対し、職員を1名配置できているが、実際の配置状況については地域によりバラつきがみられる。
- 加えて、一時保護所は、情報が十分でない中で多様な子どもに対応しなければならないことがあるため、心理職、障害を有する子どもへの対応が可能な職員など専門的知見を有する職員や、職員をとりまとめる指導級の職員の配置が求められている。
- なお、特に夜間については、男女それぞれに対応できる夜勤体制や専門性を有する非常勤職員の人員及び質の確保を進めるべきとの指摘もあった。
- こうした点について、一時保護所の職員の勤務の状況をタイムスタディ等によって調査した上で、必要な人員配置基準について検討すべきである。
- 次に、設備基準については、多様な子どもに対応しなければいけない一時保護所の性質を踏まえて、個別処遇が可能となるよう必要とする設備を検討すべきである。また、一時保護所の施設整備には時間を要するため、子どもの安全が確保される環境であることを前提として、民間の家屋の借上げを行うことや一部の設備について本体施設との共有を認めるなどして、地域に分散して配置できるような柔軟な仕組みも検討すべきである。なお、児童養護施設等と同様、一時保護所においても小規模な単位でのケアを進めるため、一時保護所の適正な規模についても検討すべきである。
- なお、平成23年に設備運営基準が改正された際、施行日に現存する一時保護所については従前の例による旨の経過規定が置かれたが、今般、新たに人員配置や設備の基準を置く際には、こうした猶予措置は限定的なものとするべきとの指摘もあった。

(職員の専門性向上)

- 一時保護所には多様な子どもが入所することも踏まえ、それぞれの子どもの特性や背景への理解が重要であることから、一時保護所に専門職を配置すること、一時保護所職員向けの研修を実施すること、一時保護所の職員と児童相談所の児童福祉司や児童心理司とが連携して心理教育などのケアを行うこ

となどが必要である。このため、スーパーバイザーの配置も含めた一時保護所の人員配置や設備基準の策定や、全国統一の研修プログラムの実施及び研修期間中の代替職員の配置に係る補助などの支援について検討すべきである。

- また、一時保護された子どもは身体的、心理的にリスクが高い状態であるため、里親や施設職員など一時保護委託の受入先の専門性の向上も同様に重要である。

(定員超過への対応)

- 一時保護所の人員配置や設備の基準については、策定後一定の期間を設けて全国的に進めていくべき事項である一方で、現状、特に都市部において、一時保護所の年間の平均入所率が100%を超える自治体が複数存在している。定員超過は処遇の質の低下につながるため、一時保護された児童の権利擁護の観点から、早急かつ計画的に改善を図る必要がある。
- 各自治体における地域資源等の状況に応じて、一時保護所の増設、委託一時保護先の確保、社会的養護の受け皿の確保、一時保護日数の短縮など、定員超過の原因や改善の方策は異なりうる。このため、社会的養育推進計画の内容等も踏まえ、定員超過が常態化している自治体については、定員超過解消のための計画策定を義務づけ、その実施につき第三者が評価を行うことも含めてフォローアップを行うとともに、国としてもこうした取組に対して重点的に支援を行うべきである。また、計画策定が義務づけられるまでの間においても、自治体における自主的な取組を促すべきである。

②一時保護所の環境面について

(規則や指導の在り方)

- 子どもの権利に配慮した取扱いについては、すでに一時保護ガイドラインなどで示されている。しかし、実際にこうしたガイドラインに即した処遇となっているかどうかについては、一時保護所が外から見えにくい構造となっていることもあり必ずしも明らかになっていない。
- そこで、一時保護ガイドラインの趣旨に則った処遇が行われているか等については、後述(③)する一時保護所の第三者評価によりチェックしつつ、個別の子どもに関する処遇の改善や権利擁護については、後述する子どもの意見が聴かれる仕組み(Ⅵ 一時保護を通じて共通する事項 参照)により担保すべきである。

(学習・通学)

- 学校への通学については、教育を受ける権利の保障のためであることはも

もちろん、学校での友達や先生との時間も子どもの成長に与える影響が大きく、学校に通えなくなることが子どもにとって大きな変化であるため、一時保護ガイドライン等にも記載されているように極力これを認めるべきである。

- 他方、一時保護所は、そのほとんどを都道府県が設置し、圏域が広いために通学が物理的に難しい場合がある。また、原籍校に通学させる場合には、通学時の同行など個別の対応が必要となることから、一時保護委託されている子どもでも通学ができていない場合がある。
- このため、一時保護所の地域分散化や地域単位での委託一時保護先の確保等により、原籍校に物理的に通学できる範囲内に一時保護の受皿を確保する必要がある。併せて、学校への送迎に必要な地域連携を行うための補助などを検討すべきである。
- 当面の対応としては、多くの自治体において、一時保護所から通学をしている例がないことから、通学が可能な一時保護所などの好事例についての周知を行うべきである。
- なお、一時保護される子どもの多くは、学年相応の学力が身につけていないため一時保護所内で子どもの学力に応じた学習指導を行うべきとの指摘もあったことから、現役教員の派遣や分教室の設置など安全等の観点から通学ができない子どもに対し所内で適切に学校教育を受ける仕組みについて今後さらに検討を行うべきである。また、子どもが望んでも学校が一時保護所からの通学を認めない事例もあることから、学校との連携・協力のあり方についても併せて検討すべきである。

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¹²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

¹² 令和元年改正法により、児童福祉法に以下の規定が追加された。

第十二条

6 都道府県知事は、第二項に規定する業務の質の評価を行うことその他必要な措置を講ずることにより、当該業務の質の向上に努めなければならない。

7 国は、前項の措置を援助するために、児童相談所の業務の質の適切な評価の実施に資するための措置を講ずるよう努めなければならない。

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、全国の一時保護所の質を平準化するための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

- 一時保護した子どもについて、保護者が強引な面会や引き取りを求めてきた場合には、児童相談所等は、子どもの福祉を最優先として毅然とした態度で臨まなければならない。
- 現行制度では、虐待を受けた子どもについて、一時保護や施設入所等の措置等が行われた場合に、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた子どもの保護のため必要があると認めるときは、児童相談所長や入所施設の長は、面会通信の全部又は一部を制限することができる（児童虐待防止法第12条第1項）。
- また、面会通信を全部制限した上で、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた子どもの保護のため特に必要があると認めるときは、都道府県知事や児童相談所長は、接近禁止命令を行うことができる（児童虐待防止法第12条の4第1項）。
- このほか、児童虐待を受けた児童について一時保護を行う際に、児童虐待を行った保護者による連れ戻しのおそれ等がある場合には、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こととされている（児童虐待防止法第12条第3項）ほか、子どもの福祉の観点から、実務上、児童相談所による「指導」として面会通信の制限を求めることがある。
- 面会通信については、本来、保護者と子どもの双方の利益に属するものと考えられることから、その制限に関しては、判断の適正性を担保し手続の透明性を確保する必要がある。

(2) 平成29年改正法の評価について

- 平成29年改正法による接近禁止命令を行うことができる場合の拡大は、平成28年度の検討会において、当時、親権者等の意に反して施設入所等の措置が採られている場合にのみ行うことができた接近禁止命令について、例えば、性的虐待を受けた児童・生徒が、一時保護や保護者の同意の下での施設への入所の場合に、加害者（保護者）の待ち伏せの危険があるために通学できない、と

いった課題が指摘されていたことから行われた。

- もっとも、福祉行政報告例によれば、平成29年改正で対象が拡大された接近禁止命令の利用件数は、
 - ・平成28年度 1 件、平成29年度 0 件、平成30年度 3 件、令和元年度 2 件と改正の前後に関わらず非常に少ない。
- その理由として、実態把握調査においては、つきまとい・徘徊を禁止する必要が生じる事例がそもそも多くないこと（約84%）や、そうした事例がある場合も、保護者との話し合いや指導、保護場所の秘匿等の接近禁止命令以外の手段で対応している（約26%）という回答が殆どであった。また、本検討会においては、聴聞手続などに慣れていない自治体が多いとの指摘があった。
- 他方、平成29年改正法により、接近禁止命令が親権者等の同意のある施設入所等の措置にまで拡大されたことで、実際に接近禁止命令を行い、子どもを早く一時保護から里親委託に切替えられた事例があったことも本検討会で指摘されており、件数は少なくとも制度があることを評価するべきであるとの指摘もあった。
- また、福祉行政報告例によれば、接近禁止命令を行う前提となる面会通信の全部制限処分についても
 - ・平成28年度30件、平成29年度24件、平成30年度28件、令和元年度42件と、一時保護や入所等の措置の全体に比して件数が少ない。
- その理由として、実態把握調査においては、面会・通信の制限が必要となる事例がそもそも多くない（約57%）との回答も多かったが、そうした事例がある場合も、児童虐待防止法による面会通信制限以外の手段により対応しているという回答（約45%）が、接近禁止命令の場合に比べ多かった。また、その場合の具体的な手段としては、
 - ・保護者との処遇方針の話し合いの中で了解を得ている
 - ・一時保護の場所や入所先等を非開示にしているに加え、
 - ・児童福祉司指導の内容に面会通信制限を盛り込んで対応している
 - ・施設入所等の措置、一時保護の運用で対応が含まれており、児童福祉司指導、助言指導や継続指導、施設管理上の制約の形で面会通信制限が事実上行われることがあるものと考えられる。
- なお、「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・通信制限もありうることから、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」との記載があり、こうした記載も踏まえて、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行われているものと考えられる。

- 面会通信の制限については、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行われて然るべきであるが、そのような場合でも、面会通信の制限にあたっては、子どもの安全安心のために制限が必要かのアセスメントをしっかりと行うことが前提となる。
- また、特に処分によらない面会通信の制限については、制限を受けた保護者や子どもにとって不服を述べる機会が損なわれるおそれがあることから、制限が必要な理由をしっかりと説明し理解を求める必要がある。その上で、児童虐待の防止及び子どもの保護のために必要がある場合には、適切に児童虐待防止法第12条に基づく面会通信制限を行うべきである。なお、子どもの面会と引き替えに一時保護や施設入所等の措置への同意を保護者に迫るようなことがあってはならない。

(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

- 本検討会においては、接近禁止命令や面会通信制限について、活用場面を更に広げるため、
 - ・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に拡大すべき
 - ・虐待を認定する前の段階での活用や非加害親や親族に対しても命ずることができるようにするため、条文上「児童虐待を受けた児童」や「児童虐待を行った保護者」といった限定を外し、児童の福祉を害する場合に、その福祉を害する者に対して面会通信制限や接近禁止命令を出せるような制度として見直すべき
 との指摘があった。活用場面の拡大は、現場において、児童虐待の防止や児童の保護のために必要なことがあると考えられる一方で、
 - ・子どもにとっては家族との関係が制限される場面であり、また、対象場면을拡大することにより親権そのものの制限との関係も問題となることから、慎重な検討が必要
 など保護者や子ども自身の行動の制限や行政権限の行使に関して慎重な立場からの指摘もあった。
- また、議論の前提として、処分によらない面会通信の制限がどのように行われているかの実態をまず把握すべきとの指摘があったことも踏まえ、接近禁止命令・面会通信制限の対象拡大については、平成29年改正後の仔細な実態の調査も行った上で、引き続き検討すべきである。

(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、
- ・子どもや保護者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
 - ・一時保護の開始時に司法審査が導入された際には、一時保護の審査と同時又は必要な時に、司法が面会通信制限や接近禁止命令を発令する仕組みをとることで、資料が共通することなどから、児童相談所としても活用がしやすく、かつ、迅速に子どもの安全・安心を守ることも可能となるのではないか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、子どもの意見は、児童相談所等が聴取して書面として家庭裁判所に提出した内容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
 - ・子どもや家族の状況が全くわからない一時保護した当初から、調査が進んで子どもや家庭の状況が徐々に明らかになっていく中で、子どもの意向や制限の必要性等の事情は日々変化するため、迅速かつ柔軟な判断が求められるが、裁判所にそれが可能なのか
 - ・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すべきである。その結果、不当に面会交流を制限している事例があれば、現場においてケースに応じて適切に面会通信制限処分や接近禁止命令が行われるよう「子ども虐待対応の手引き」の改訂その他の方法で徹底を図るべきである。
- その上で、面会通信制限や接近禁止命令に関する判断の適正性や手続の透明性を確保するために、一時保護の判断に関する議論（Ⅲ 一時保護の開始に当たっての手続等の在り方 3. (3)参照）と同様、関係省庁等において、司法審査や第三者の関与について検討を行うべきである。この検討に当たっては、司法関与に関する本とりまとめの議論（Ⅲ 一時保護の開始に当たっての手続等の在り方 3. (3)及びⅤ 一時保護の解除に当たっての手続等の在り方 2. (3)②参照）も含め、司法と行政の役割の在り方や親権制限に関する

議論と併せ議論するべきである。

- この検討にあたっては、接近禁止命令・面会通信制限については、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律において、裁判所による保護命令の制度が存在することや、同制度において一定の場合に被害者と同居している子が保護命令の対象となっていることなどから、同制度との関係にも留意するべきである。
- なお、(3)とも関連するが、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における面会通信制限は、現行法において規定がないものの、児童相談所が行う指導措置の内容の中に児童相談所の許可なく親権者が子どもに会わないこととするものを含んでいることが実務上あり、親権者に対するこのような面会制限についても、上記の司法審査ないし第三者機関の関与の対象とすべきとの指摘もあった。

V 一時保護の解除に当たっての手續等の在り方

1. 一時保護の解除に当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

- 一時保護の開始に当たっての基本的な考え方は、解除に当たっても妥当する（Ⅲ 一時保護の開始に当たっての手續等の在り方 参照）。
- 一時保護の解除及び家庭復帰の判断は、子どもの安全を確保する観点から、一時保護の決定と同じように重要であり、一時保護解除後の虐待の再発生率などのデータを集積しつつ事実に基づいた慎重な判断が行われるべきである。また、一時保護の解除の場面は、児童相談所による家庭支援において特に重要な場面であり、家族の強みを十分に評価し、適切な支援を行うことも必要である。
- また、家庭復帰ができない場合、施設入所等の措置が行われることになるが、その際の保護者及び子どもへの説明に当たっては、措置後の親子関係再構築にも配慮されなければならない。

(2) アセスメント・カンファレンスについて

- 一時保護の解除に際しては、家庭の持つ強みに着目しつつも、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ことから、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、こ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
- 特に、子ども本人のニーズを把握するためには、一時保護所の職員や一時保護委託先などの子どもの観察者の意見を聞くとともに、子ども本人からも適切な方法で意見を聴くことが必要である。
- 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活用できるものを別途作成すべきである。チェックリストの作成に当たっては、安全が確保されていることの裏付けや、必要な調査を終えているかが見て取れるように項目立てを工夫すべきである。
- なお、一時保護解除に当たっての児童相談所のアセスメントは、子どもや保護者と共有し、それぞれのニーズやそれに対応するかの意識合わせを行うことも必要との指摘もあった。
- また、解除の際のカンファレンスについては、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。それとともに、調査しても真実が分からない時の対応について考え方を規定し、いたずらに保護を長引かせない工夫をする必要がある。
- ・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。なお、児童福祉審議会を活用する場合、専門性が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必要がある

(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、保護者から負担金を徴収してよい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、保護者が負担金に反発して措置が円滑に行えなかった事例や負担金の徴収状況及び強制執行の実施状況等に関して、地方公共団体に対し更なる調査を実施した上で、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

- 児童福祉法及び児童虐待防止法においては、国及び地方公共団体は、
 - ・子どもが家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援すること（児童福祉法第3条の2）

・児童虐待を行った保護者に対する親子の再統合の促進への配慮その他児童虐待を受けた子どもが家庭で生活するために必要な配慮をした適切な指導及び支援を行うための体制整備（児童虐待防止法第4条第1項）

などが求められている。また、児童相談所等は、

・児童虐待を行った保護者に対して保護者指導を行う場合には、児童虐待の再発を防止するため、医学的又は心理学的知見に基づく指導を行うよう努める（児童虐待防止法第11条第1項）

こととされている。

- このように、地方公共団体は、広く保護者に対する支援や指導がその役割となっている。特に児童相談所等は、専門的な支援や指導が求められており、保護者支援は身近な場所における支援から専門的支援・指導まで重層的に行うこととなっている。こうした支援が全国で提供される体制整備は喫緊の課題である。
- そこで、児童相談所においては、専門的支援・指導を着実に実施するため、内部又は外部における保護者支援プログラム等の資源を把握し、児童心理等がその活用方法を理解し、必要な保護者に適切に実施できるような所内の体制を構築することが必要である。
- その前提として、国は、民間団体等の外部の資源への委託が進むよう、保護者プログラム等を行う民間団体等の設置促進や自治体における体制整備のための支援等を行うべきである。
- また、措置や一時保護解除後の家庭復帰においては、児童相談所と市区町村との間で丁寧なケースの受け渡しを行う必要がある。

（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

- 児童相談所が行う保護者支援・指導においてとりうる手段の1つとして保護者支援プログラムがある。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、保護者に対し、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、プログラムはあくまで保護者に対するソーシャルワークの手法の一つであり、そもそものソーシャルワークの中で、保護者に対する支援・指導が適切になされることが重要である。その上で、プログラムがケースワーク全体の中でどのような役割を担うのかを個別事例毎にしっかり位置付けることが重要であり、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

①平成29年改正法の評価

- 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。
- 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いる。具体的には
 - ・ 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。

②平成29年改正法を踏まえた保護者指導の在り方

- 上記のように、少数ながら保護者指導勧告制度を活用している児童相談所もあることから、現行制度の下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。

- その上で、本検討会においては、今後の保護者指導の在り方として、
 - ・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。
- こうした指摘の一方、
 - ・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、保護者指導に関する司法関与の在り方について、児童福祉法第28条手続とは独立した別の制度とすることも含めて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が望ましいのか、仮に後者の場合は、どのような制度設計が必要かについて更に検討すべきである。この検討に当たっては、司法関与に関する本とりまとめの議論（Ⅲ 一時保護の開始に当たっての手続等の在り方 3.（3）及びⅣ 一時保護中の手続等の在り方 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。

Ⅵ 一時保護を通じて共通する事項

1. 子どもの権利擁護について

（1）基本的な考え方

- 一時保護は子どもの重大な権利制限であることを踏まえ、一時保護の手続に当たっては、子どもが権利の主体であることを常に念頭に置き、その権利擁護の観点から、手続の各段階において子どもの意見表明の機会の保障や意見表明の支援を行うべきである。また、可能な限り子どもの意見を処遇に反映し、または、子どもに対し、意見の取扱いに関する報告を行うことで、子ども自身が尊重されるべき主体であるという認識を持てるようにするための取組が必要である。
- また、子どもの将来にわたる自己実現の観点から、処遇に係る児童記録票の保管や開示にかかる手続の在り方について見直しを行うべきである。

(2) 処遇の決定手続における子どもの意見表明について

- 一時保護の開始や解除に当たっては、子ども自身が置かれている状況や今後の見通しなどを把握できるよう、年齢等の特性を踏まえた説明を行った上で、適切な方法で子どもの意見を聴取することが重要である。なお、乳幼児や障害児など、意見を形成し又は表明することが難しい子どもについても、できる限りその思いを把握するよう努めなければならない。
- 「一時保護ガイドライン」や「子ども虐待対応の手引き」においては、一時保護や施設入所等の措置に当たって子どもに説明すべき事項等について具体的に記載をしているが、実態において、それが形式的な説明にならず、子どもが意見を形成する前提となる情報提供が尽くされているかは、なお検討される必要がある。
- また、一時保護の手続等の過程における子どもの意見聴取の際に、子どもが自らの意見を形成し、表明するための支援として、アドボケイトの仕組みについても検討されるべきである。第一義的には児童相談所の児童福祉司、児童心理司及び一時保護所職員等においても、子どもから意見を聴く上での基礎的な態度等について研修等により身につけなければならないが、聴き取りを行う者として、独立した第三者を利用することも検討すべきである。
- また、言葉で表したことが子どもの意向ではないことに留意しつつ、聴き取った意見については、できる限り観察者の主観を排除して正確に記録されなければならない。聴取内容については、職員間で広く共有され、処遇の決定に当たっては常に参照されなければならない。そのためにも、児童相談所・一時保護所間の情報共有の一層の進展が図られるべきである。
- さらに、虐待などにより傷ついた子どもに、自らが尊重されるべき主体であることを認識してもらうためにも、自らの意見がどう取り扱われたかの説明や報告を行うことも重要である。
- なお、子どもの意見表明を支援する仕組みの在り方や子どもの権利を擁護する仕組みの在り方については、平成29年改正法附則第7条第4項に基づき別途検討¹³が行われていることから、こうした検討と併せて具体的な仕組みについて検討すべきである。

¹³ 令和元年改正法の附則には以下の規定がある。
(検討等)

第七条

- 4 政府は、この法律の施行後二年を目途として、児童の保護及び支援に当たって、児童の意見を聴く機会及び児童が自ら意見を述べることができる機会の確保、当該機会における児童を支援する仕組みの構築、児童の権利を擁護する仕組みの構築その他の児童の意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための措置の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

(3) 一時保護中の権利擁護について

- 一時保護所は、子どもが社会的養護と初めて接する場面であることが多く、自分の意見を聞いてもらえることや権利を侵害されたときにどう対処すればよいのかを子どもに教育し、意識づけするために重要な機会となる。
- このため、一時保護開始時の権利ノートなどを使った説明や意見箱の設置などの取組の推進に加え、一時保護所に定期的に外部の第三者が訪問して意見表明を支援する制度を整備することも検討されるべきである。こうした仕組みについては、児童福祉審議会やそれ以外の第三者機関など様々な在り方が考えられるため、前述の子どもの意見表明を支援する仕組みの在り方や子どもの権利を擁護する仕組みの在り方に関する検討と併せて、引き続き議論を進めるべきである。
- このほか、例えば退所時に子ども自身に一時保護所での経験を評価してもらう取組や、退所する前でも子どもたちにアンケートやヒアリングをするなどの取組、一時保護経験者からのヒアリングも考えられ、そうして得られた意見を通じ、個々の処遇や一時保護所の運営の改善等を図ることも推進すべきである。
- なお、このような子どもの権利擁護の必要性は、一時保護委託においても同様であり、一時保護委託における権利擁護も併せて推進すべきである。

(4) 子どもに関する記録の取扱いと子どもの知る権利について

- 一時保護及びその後の処遇の決定は、子どもの生活に重大な変更が加えられる場面であり、そうした決定の経緯等の情報に子どもがアクセスできることは、知る権利の保障、ひいては子どもの自己実現の観点から重要である。
- この点、児童相談所運営指針（平成2年3月5日付け児発第133号厚生省児童家庭局長通知）によれば、一時保護決定通知書、措置決定通知書など含む児童記録票の保存期間は、原則として以下の取扱いとなる¹⁴。
 - ・施設入所等の措置をとった児童の記録票は、その児童が満25歳になるまでの間
 - ・通所や指導等の措置をとった児童の記録票は、その児童が措置を解除されてから5年間
 - ・上記2点以外の援助を行った児童の記録票は、その取扱いを終了した日から5年間
- 子どもの知る権利を実質的に保障するため、保存期間を当人が知らないまま記録が破棄されることのないよう、一時保護の解除時や施設からの退所時

¹⁴ 養子縁組が成立した事例は永年、棄児・置き去り児の事例で措置を解除した場合など、将来的に児童記録票の活用が予想される場合は長期保存とされる。

には、子どもに対して、その記録の保管期間や開示請求の方法などを説明する必要がある。また、保管期間を過ぎて記録が破棄される前に、当人に可能な限り連絡を行うことや、外部機関に保管を委託するなどして将来的に保管期間を延ばすことも検討されるべきである。

2. 保護者との関係について

- 保護者は、親権を有するとともに、子どもを心身共に健やかに育成することについて、第一義的な責任を負っている。
- このため、一時保護や施設入所等の措置、面会通信制限等の手続においては、行政権限の行使により事実上権利や利益に制限を受ける保護者の手続保障が重要となる。
- この点、一時保護に際して、保護者の権利保障が必要なことはもちろん、保護の理由が分からない限り保護者の納得が得られず、その後の支援に悪影響が生じることや、家族再統合が進まないことも懸念されるため、一時保護をした後可能な限り速やかに説明する必要がある。
- この際、子どもと引き離された保護者の心情にも十分に配慮しつつ、一時保護の理由や見通し、不服がある場合の手続き等について丁寧に説明することが重要である。一時保護に同意しなければ子どもと面会をさせない、虐待行為を認めなければ一時保護を解除しない、といったように、一時保護の権限を背景として保護者に強圧的に判断を迫ることはあってはならない。
- また、保護者の納得が得られるよう努めるとともに、対応する職員や自治体における慣行、保護者と対立関係にある等の事情により保護者への説明振りが変わることを防ぐため、法律の規定やその後の手続、保護者の権利や救済手段等についてまとめたリーフレットを作成することを検討すべきである。
- なお、一時保護の決定に係る保護者の手続保障や、面会通信制限に係る手続の透明性の確保については先に述べた通りである（Ⅲ 一時保護の開始に当た
っての手続等の在り方、Ⅳ 一時保護中の手続等の在り方 参照）。

Ⅶ おわりに

- 一時保護は、子どもを虐待から守り、その安全を確保するという重要な役割を担う一方で、親子を分離するという強い権限行使を伴うものである。近年、一時保護件数が増加していることに加え、社会環境の変化等により子どもや家庭が抱える問題が複雑化していることが背景にある子どもも多く保護されるようになってきている。こうした中で、一時保護に関する課題は重要性を増しており、その開始・期間中・解除のそれぞれの場面において、一時保護の質を高めることが喫緊の課題となっている。こうした観点から、本とりま

とめでは、一時保護の手の流れにそって、現行制度の課題や改善点を整理した。

- 本とりまとめを踏まえ、国においては、必要となる制度的対応や運用の改善について検討するとともに、一時保護の現場である自治体における取組が一層推進されるよう、必要な支援等について検討されることを望む。