

## 「一時保護中の児童の面会通信等制限」に関する法改正についてのヒアリング

日時：1月21日（火）15時～

場所：矢崎堅太郎議員事務所

出席者：児相と親子の架け橋の会 岩波 初美千葉県議会議員他1名

里親家庭のあすを考える会 加藤 久美中井町議会議員他1名

○法改正をするに当たって、現状をどう把握しているか。誰のために、どのような必要性から、今回の法改正に取り組むのか。

・12月26日に、こども家庭審議会の児童虐待防止対策部会の議事にあげた。まだ法改正への途上にある。すぐに国会審議に入るわけではない。

・大阪府の高裁判決（敗訴）を受けて、吉村大阪府知事から加藤大臣（当時）に、法整備を含めて検討いただきたいとの申入れがあった。行政処分ではなく行政指導という形で行っていたあいまいな部分について、しっかりと法整備も含めて整理していく必要がある。

・虐待が疑われる場合に対しても、子どもに対して有害な影響を及ぼす恐れが大きいと認める場合には、面会通信制限を行政処分としてできるように進めたい。

○行政指導という形であっても、ほぼ100%のケースで強く面会通信制限がかけられており、現時点でも強制力があると言わざるを得ない。なぜ、行政処分によってより強い制限をかけなければならないのか。子どもの福祉の観点からはどう考えるか。

・行政指導は、ケースに応じて面会通信の約束ごとを決めるのに対して、行政処分は、不服申立ての教示をしながら、意思を示すことができるという違いがある。

○全てのケースで行政手続法に則って手続きを進めると膨大な作業量になるが、どう考えるか。

・どういう場合に制限をかけるか、子どもの心身に著しい影響があるかどうかの判断は都道府県知事、児童相談所長が適切に判断をする。

○上記の判断について、児童相談所長の裁量が大きく、判断が一律ではない。裁量権の逸脱、濫用についてどう考えて制度設計していくのか。

・児童相談所の相談援助活動が180度変わったり、強化されたりするわけではない。児童相談所運営指針にもある通り、子どもやその家族の課題やニーズをつかんで解決に向けて

進めていき、子どもの権利擁護を図ることに変わりはない。面会通信制限を行政指導として行うことで、分離されること自体が子どもや親にとって大きな不安とショックになる。一方で、一時保護の目的は、子どもの命が最優先である。重篤な状況に陥らないように、例えば、性的被害を受けたお子さんについては、しっかりと保護して、ケアしながら状況を聞き取り、今後どのようにしていくかを考える。一時保護には、緊急保護・アセスメント保護としての機能があり、この前提は変わらない。行政指導の中であいまいになっていた部分について、虐待の疑いがあるということで著しい心身への影響がある限りは、行政処分として制限がかけられるよう、法整備をしていく。

○面会通信制限をかけなくてもよいケースに過剰に制限をかけていることについて、見直しの議論はあるか。

・適切な運用について、昨年4月に、一時保護施設の設備運営基準とともに、一時保護ガイドラインを全面改訂した。「一時保護とは」という根本や、面会についての項目もあり、丁寧に記述し、法的拘束力は低いですが、一時保護を検討する際の留意点をより分かりやすく全国に発信した。その中で、面会通信制限についても、分離することが子どもの不安や恐怖、傷付きにつながるという記述もある。子どもの声をしっかり聴いて、「会いたい」という声があればしっかりと受け止めて適切に対応してほしいということもガイドラインに示している。ガイドライン等をしっかり周知して、適切な運用を図ってもらうようお願いをしている。

○地方行政の中で、国のガイドラインや指針が正しく運用されていない傾向にある。現場でどういうことが行われているかをチェックし、改善につなげていかなければならないが、取組みは進む方向か。

・形骸化を防ぐため、可能な機会を見つけて、児童相談所長の会議や研修等で継続的に周知していく。

○ガイドラインや指針に反する事例が発生した場合、どの機関がどう責任を取るのか。

・何をもって「反する」とするか、何とも言えないが、反することがないよう、適切に総合的に判断して運用してもらうことが大切だと考える。

○冤罪と言えるケースが全国的に発生している。虐待の認定について、正しい判断を下すために、どのように調査をしていくのか。

・明らかに身体にあざがあり、親が認めれば虐待と言える。一方、時間が必要なケースもある。身体的虐待では、あざがあるが原因が不明であったり、親が認めなかったりというケー

ス。心理的虐待では、受けた側がどう受け止めたかという影響を調査しなければならない。性的虐待は、被害を受けたことを速やかに開示できない子どもがたくさんいる。しっかりと調査したうえで明らかにしていく必要がある。

○現在の実質的に強制力のある行政指導ではなく、任意の協力依頼のような行政指導と、疑いの段階で有害な状況だと認めて決定する行政処分に二分されるということか。

・行政指導もありながら、必要な面会通信制限等は行政処分として疑いの段階でもかけられるようにということで、両輪である。

○審議会の中で、子どもの心身に著しい影響を及ぼす恐れがあるケースの例示を求める声はあるか。どういうものが行政処分の対象となるかを示すか。

・審議会の委員からもそのような意見が上がっている。どういうものが対象となるかを示した方がよいという有識者の意見もあるため、その意見はしっかりと受け止めていかないといけない。現場の実情や様々な方のご意見を頂きながら、どういう形で何を示していけばよいのか考えていきたい。法律には示せないが、何らかの形で例示していくことが、さらなる適切な運用につながると考えている。

○多大な労力と予算を割いて現在の児童福祉行政を行っているが、当初想定していないような事態になり、社会的にマイナスの結果をもたらしている。誰のための児童福祉行政と考えているのか。

・子どものためである。子どもにとっては唯一無二の親がいる。一時保護して分離して終わりではない。いかに親子を再統合していくか、家庭復帰していくかということが求められる。短期間なら一時保護施設で終わるし、時間がかかるなら、里親・ファミリーホームでお願いをする。家庭養育を進めていこうということで、里親を国としても進めているところ。より家庭的な環境を確保して愛着関係を築いてもらえるようお願いしている。今年度末を目途に、各自治体で社会的養育推進計画の策定を進めている。児童相談所や、里親・施設のあり方、保護される前の家庭支援事業について記載してもらおう。令和4年の法改正の中で、子どもの声をしっかりと聴くため、一時保護開始、里親委託、施設入所開始、解除の際には、意見聴取等措置で子どもの声をしっかりと聴き、児童相談所の会議に反映することになっている。

○子どもの声を誰が、どう聴取するのか。聴取した意見をどうするのか。誰がどのように管理するか。

・意見聴取等措置については、児童相談所で保護した場合は児童相談所職員かもしれない。意見表明等支援事業は、一時保護施設の中でも積極的に進めているところであり、自治体職員ではなく、研修を受けた第三者（アドボケーター）が行う。アドボケーターは、意見を聴取し、届けるのが役割である。アドボケーターが聴き取った情報は児童相談所に伝え、児童相談所が記録として残す。面会通信制限についても一方的に決めるのではなく、「こういう風に考えているのだけれども、あなたは思う？」と、子どもの意見を聴く。

○児童相談所にかかる負担が大きく、専門性の高い職員も少ないため、一時保護の期間が延び、保護件数自体も必要以上に増えている恐れがある。都道府県より市区町村の方が、持っている情報量が多いうえに調査力もある。市区町村に機能を移譲してはどうか。

・市区町村の機能を児童福祉機能と母子保健機能を一体化し、こども家庭センターの設置を努力義務とした。市区町村単位で総合的に強化して、保護に至る前の在宅での支援を一体的にできることを目指している。一時保護機能を持っているのは都道府県であり、在宅支援を得意としているのは市区町村なので在宅復帰のためには市区町村との連携が大事である。社会的養育推進計画の項目の一つに、家庭支援事業（ショートステイやレスパイト等）がある。市区町村と連携をして計画を立てるようお願いをしている。親子分離をせずに、困ったことがあったらサービスが使える、相談ができるという仕組みを作ることを計画に盛り込んでもらう。また、保護が必要なケースでは保護をする。保護するに当たっては、分離により子どもに与えるショックはあるが、（親に）次回適切に対処してもらうために、一時保護施設を考えてもらい、長期の場合は里親・ファミリーホームを進めていながら、施設であれば小規模、地域分散化して家庭的な養育になるよう進めてもらうよう、策定要領に盛り込んでいる。家庭復帰が叶わない子どもについては、自立支援という形で自立をどう図っていくかが計画に盛り込まれている。

○職員の多くがアルバイトやパートで働いている一時保護所がある。一時保護機能の低下についてどう考えるか。

・人材確保に苦慮しているのは児童相談所に限らず、保育関係や医療関係など日本全体が人材不足の状態である。しかし、誰でもよいというわけではなく、子どもの命を預かる場所であり、虐待などの事情で様々な傷付きや個々の課題を抱えてくる子どもたちをしっかりと見定めてケアしていく必要がある、難しい対応を迫られることもある。職員の確保と同時に、しっかりとした育成、定着を図ることが大事であるので、都道府県の採用活動を後押ししていく。

○子どもの権利条約第9条があるにも関わらず、なぜそれに反する面会通信制限をかける

のか。

・強化するというより、行政指導があいまいだというのであれば、行政処分という形で理由も含めてしっかりと示せるように法整備をしていきたい。だからといって行政処分をどんなケースでも使ってよいと言いたいのではなく、様々な現場の状況や意見を伺いながら、適用できるケースをしっかりと打ち立てていきながら適切な運用を図ってもらうよう、進める必要がある。

○行政処分の対象には、里親も含まれるのか。

・里親は違う。ここまでの説明は、実親を想定したもの。

○行政処分が決定される際に理由を明確にしているが、決定される前に、行政処分の対象となる範囲を明確にすれば親は安心できると思うが、どう考えるか。

・一時保護することも行政処分であって、行政処分一時保護ガイドラインにも記載されている通り、保護者に対して丁寧に説明することが前提である。保護者に対してなぜ保護したのかを説明していくことが大事である。また、子どもの意見を聴くことも大切である。

○「子どもを一時保護された時に、一度も説明を受けていない。」「決定通知がなかなか届かない。」という声が上がっているがどう考えるか。

・今年6月施行の一時保護の司法審査に関しては、親権者と子どもの意見を踏まえたうえで、児童相談所の判断が保護の要件に該当しているか、保護の必要性があるかを裁判所に判断してもらう。半年経ってから通知書が出るというようなことは、今後は無いと思う。

○言葉を話せない子どもの意思は、誰が判断するのか。

・言葉で意思表示のできる中高生段階の子どもは、言葉によって思いを把握しやすい。乳幼児や知的障害をもった子ども、真意と言っていることが違う子どもについては、一時保護ガイドラインにも記載があるが、意見だけでなく意向、つまり言葉ではない思い、表情、しぐさ、その他諸々含めてしっかりと見ていく必要がある。

○面会への取り組み方が自治体によって大きく異なるという問題について、どう考えているか。

・細かな配慮、例えば子どもが親からもらった大事な物を保障していくというようなことも大切である。直接会えなくても、まずは電話や手紙でやり取りをしていく、うまくいかないときは少しステップを戻してみる、このように根気強く取り組むことで親子再統合に繋がっていくと考える。

○福祉施設は配置基準があり、苦情受付担当を設けることになっているが、児童相談所はどうなのか。

一時保護施設に関しては、苦情の窓口や第三者委員を置いているところもある。弁護士会と連携して、定期的に弁護士が子どもに会いにくる一時保護所もある。様々な取組について、児童相談所長の会議などで周知する必要があるが、事例を交えるなど、どう伝えるかを考えていく。