

児童虐待事例における面会・通信の制限と司法審査

橋爪 幸代*

I 面会・通信の制限をめぐる法制度の変遷

2000年に成立・施行された児童虐待防止法（以下、「児虐法」という。）の制定以前は、児童相談所（以下、「児相」という。）が施設等に入所している児童と親との面会・通信の制限は、「指導」として行われていた。しかし、「指導」による対応では不十分との認識から、児虐法には面会・通信を制限する規定が設けられた。当初、面会・通信の制限ができるのは、児童福祉法（以下、「児福法」という。）28条により家庭裁判所（以下、「家裁」という。）の承認に基づき児福法27条1項3号の措置を採っている場合に限られていた。家裁による施設入所等の措置に承認を得られている場合には、親権の制限が認められており、面会・通信を制限できるが、そのほかの場合は難しいと解されていたようである¹⁾。しかし、児相は基本的には親権者等の同意を得ることを原則としており、同意を得た上で施設等への入所措置を採る場合が多いが、入所には同意を得られていても、当該児童との面会・通信は制限をする必要がある場合もある。また、同意を得なくても採ることができる一時保護の場合にも、同様の必要性が認められる。才村純らによる実地調査からは、「同意入所を盾にとって『子どもに会わせる』『外出を認める』と無理難題を吹っかけてくる事例が多く、子どもが

動揺して著しく心理的外傷を負う場合も少なくない」ことが指摘された²⁾。このような状況から、2007年の改正において、面会・通信の制限を可能とする範囲が同意による施設入所措置や一時保護の場合にも拡大された。

II 面会・通信の制限の実態

児童相談所運営指針においては、行政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。」とされており、児相による一方的な権利の制限については慎重な態度が求められている。

2020年10月～2021年3月に、全225児相を対象に行われた実態調査によると、面会通信の制限について、行政指導で行われたケースが4,987件であるのに対し、措置による児童福祉司指導として行われたケースが102件、児虐法に基づく措置として行われたケースが20件であった³⁾。

児虐法に基づく面会通信の制限の利用件数が少ない理由として、「面会・通信の制限が必要となる事例がそもそも多くない」との回答が110件、「面

* 日本大学法学部 教授

¹⁾ 太田誠一ほか『きこえますか 子どもからのSOS 児童虐待防止法の解説』（ぎょうせい、2001年）81頁。

²⁾ 才村純「児童相談所における虐待対応業務等の実態と課題」子どもの虹情報研修センター紀要5号（2007年）17頁。

³⁾ 厚生労働省「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（第9回）資料2」（2021年11月15日）。

会・通信の制限が必要となる事例はあるが、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としている」との回答が87件であった⁴⁾。面会通信制限以外の手段として、処遇方針の中で保護者の了解を得て対応のほか、一時保護や施設入所措置による対応や一時保護施設や入所先施設の開示が挙げられている。親権者等の同意を得る場合はともかく、親権者等と分離する措置そのものや処遇先を非開示とすることで実質的に面会・通信を制限するという方法は、面会・通信を制限される親権者等にとっては、当該面会・通信制限の当否について争う手段がない。なお、一時保護施設や入所先施設を非開示とすることができるのは、一時保護の場合と28条承認に基づく入所の場合に限られる。

Ⅲ 面会・通信制限への司法審査の導入の可能性

1 司法審査の拡大

児童虐待への社会的な関心が高まる中、児童虐待対応において中心的な役割を果たしてきた児相への期待も高まっている。児相は、戦後から各種の児童相談に対応して援助を行い、その中で「親との関係構築を重視するケースワーク主義」がとられてきたが、1997年に出された厚生省の通知⁵⁾により、「権限に基づく新たな介入型のアプローチと援助の指針」が示された⁶⁾。その後、2000年の児童虐待防止法の制定により、立入調査や一時保護、家裁への承認申立て等の件数が増加し、介入型アプローチが強調されてきている。

一方、児相の広範な権限について、司法が審査する仕組みを導入することによって、行政権の適切な行使を確保し、その権限行使により不利益を受ける親権者等にも異議を申し立てる機会を保障

しようとする動きがある。

例えば、親権者等の同意が得られない場合に申し立てられる児福法28条に基づく家裁の承認については、当初、期限が設けられていなかった。そのため、家裁の承認を得て行われた施設等への入所措置の解除は、児相所長の判断に任されていた。これについては、2004年児福法改正により、承認に2年という期限が設けられ、2年ごとに承認の更新の必要性を家裁が審査することとされた。また、2017年児福法改正では、親権者等の同意が得られない場合でもとることができる一時保護についても、2か月を超えて行う場合には、家裁の承認を得なければならない、とされた。さらに、2022年6月には、これまで行政機関である児相が、保護者等の同意が得られない場合でもとることができると言われていた一時保護について、事前または保護開始から7日以内に裁判官に一時保護状を請求する等の手続きを設けるとする改正児福法が成立した（公布後3年以内で政令で定める日に施行）。

児相の積極的な権限行使の促進については、「受容的な対人援助の手法を学生時代から一貫して教育されてきた専門の実務者にとっては、この新たな介入的手法はとても荒っぽく福祉援助とは認めがたかった」との指摘⁷⁾や、強制権限の発動は、「『ソーシャルワークの敗北』であるとして、保護者との良好な関係づくりに意を砕いてきた児童相談所は多い」との指摘がある⁸⁾。また、介入的なアプローチは、保護者とのトラブル、「とりわけ話し合いができない親故の強硬な介入は、彼らの感情をこの上なく刺激し、脅しや暴力、執拗な攻撃を児童相談所の職員がまともにこうむる結果」につながるともいわれている⁹⁾。しかし、家裁の関与をきっかけに保護者の態度が変容することも

⁴⁾ 厚生労働省「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（第2回）資料2 実態把握調査の結果（追補）について」（2020年10月23日）。

⁵⁾ 厚生省児童家庭局長通知児発434号・平成9年6月20日「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」。

⁶⁾ 津崎哲郎「児童相談所の取組みの現状と今後の課題」季刊社会保障研究45巻4号（2010年）388頁。

⁷⁾ 津崎・前掲注6), 389頁。

⁸⁾ 才村純『子ども虐待ソーシャルワーク論』（有斐閣、2005年）19頁。

⁹⁾ 津崎哲郎「児童虐待対応の変遷と課題—児童相談所を中心に—」子どもの虹情報研修センター紀要2号（2004年）8頁。

多いとされている。才村純らの調査によると¹⁰⁾、28条承認申立てに対する保護者の態度は「威圧的・暴力的態度」が最も多く48%、「無視」が40%であったが、28条承認後には、「無視」が43%、「消極的同意(諦め)」が36%と、消極的同意に転ずるケースも少なくない。また、津崎哲郎は、子どもの保護をきっかけに「一方的で妥協のない攻撃と抗議を繰り返し、連日押しかけてきたり電話を長時間もかけてまったく折り合いの接点すらもてなかった」親が、家裁の28条承認を得てから、「子どもの気持ちや立場を優先して冷静な話し合いが可能になり援助関係が大いに改善した」という事例等を紹介し、家裁の関与をきっかけに態度が落ち着き、冷静な話し合いが可能になるという経験は決して少なくないと指摘している¹¹⁾。その上で、このような態度変容について、一つには、「諸々の状況下で無理押しを貫くことは自分にとって不利で、結局は自らの思いが遮断されることになって、得策ではないという認識を得るに至った」という打算が働いたことと、「自らの思いを貫き通す」という従来の行動パターンが不可能な壁を実感したことの結果であると分析する。

2 面会・通信制限への司法審査

このように児童虐待対応における司法関与については、一層強化する方向で検討が進められている。その中で、面会・通信制限についても、司法審査の導入が議論されている¹²⁾。面会・通信の制限については、行政指導として行われる場合と行政処分として行われる場合とがある。行政処分として行われた場合には、行政不服審査法に基づく不服申立てを行うことができ、行政処分の取消訴訟を提起することも可能である。しかし、行政訴訟については、①手間や費用、時間の面で保護者にとってハードルが高いこと、②調査官がおり、親権に関連する事件について審理している家庭裁判所ではない地方裁判所で審理されること、③家族関係に特有の秘密性の高い証拠を提出しにくいこと等の問題が指摘されている¹³⁾。

特に、家族の再統合を目指す場合には、当該児童と保護者との面会・通信を認めていくことは、重要な過程の一つである。その過程において、親権者等の意に反する場合には、当該児童の意向を可能な限り尊重しつつ、面会・通信の妥当性を判断する機会が必要なのではないだろうか。

(はしづめ・さちよ)

¹⁰⁾ 才村純ほか「児童相談所における法的対応の実態等に関する調査研究」日本子ども家庭総合研究所紀要第39集(2003年)313頁。

¹¹⁾ 津崎哲郎「新たな理念としての父性的ソーシャルワーク論」少年育成564号(2003年)41-42頁。

¹²⁾ 厚生労働省「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」(2021年4月22日)。

¹³⁾ 磯谷文明「児童虐待ケースにおける面会交流」子どもの虹情報研修センター紀要7号(2009年)4頁。