

諮問番号：令和4年度諮問第12号

答申番号：令和4年度答申第17号

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

本件審査請求は、理由がないため行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定により棄却されるべきである。

### 第2 審査請求に至る経過

- 1 審査請求人の子である （以下「本件児童」という。）は、令和2年1月 日、出生し、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第33条第1項に基づく一時保護の期間を除き、母である審査請求人が監護していた。
- 2 審査請求人は、令和3年10月24日、本件児童の顔面を足蹴りする身体的虐待（以下「本件虐待行為」という。）を行ったとして逮捕された。その後、同年11月12日、審査請求人は不起訴処分となり、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和25年法律第123号）第24条第1項にもとづく検察官の通報により、同法第29条第1項の規定により措置入院となった。
- 3 処分庁は、令和3年10月25日、児童福祉法第33条第1項により、本件児童を一時保護した。
- 4 処分庁は、令和3年11月29日、審査請求人の入院先で、神戸市こども家庭センター（以下「センター」という。）職員により、本件児童について施設入所の見込みであること、審査請求人との面会が制限されることもあることを伝えた。処分庁は、同年12月23日、審査請求人の退院後、センター職員が審査請求人と面談し、審査請求人と本件児童の面会を制限する旨を伝えたところ、審査請求人は、本件児童は審査請求人を怖がっておらず、審査請求人と会いたがっていると思うと述べた。

- 5 処分庁は、令和3年12月23日、審査請求人の親権停止を神戸家庭裁判所に申し立てた（神戸家庭裁判所令和3年（家）第□□号）。同申立てについて、令和4年3月4日、審査請求人の本件児童に対する親権を停止する旨の審判がなされた。同月16日、審査請求人が、同審判について抗告を申し立てた（大阪高等裁判所令和4年（ラ）第□□号）が、同年6月9日、大阪高等裁判所において同抗告を棄却する決定がなされ、同月10日から2年間、審査請求人の本件児童に対する親権が停止されることとなった。
- 6 審査請求人は、令和4年1月4日、センター職員に電話し、面会を希望したため、センター職員は、審査請求人との面会は本件児童にとって心理的な影響が大きいと説明した。審査請求人は、同月21日及び同年2月4日、約束無くセンターに来所し、たびたび本件児童への面会を希望したため、同月17日にセンター職員との面談を実施することを約束した。センター職員は、同月17日、審査請求人と面談し、本件児童に情緒不安定さが見られていること、「ママ」という言葉が出ておらず、家庭を恋しがっている印象が無いこと、処分庁は審査請求人が治療を受ける必要があると考えており、それが無いままの面会は、本件児童を混乱させ心身に悪影響を及ぼすと考えていること、及び審査請求人の言動から、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。）第12条による面会・通信制限が必要だと考えていることを伝えた。審査請求人は、面会したら本件児童が嫌がらないという自信がある、薬を入れられた事件をちゃんと調べてもらっていない、本件児童を蹴ったという証拠はない、暴行時の映像を見たが、自分がやったかどうかわからない、薬を飲んだとしても症状は治らない、病気とは思っていない等と述べた。
- 7 処分庁は、審査請求人について、児童虐待防止法第12条による面会・通信制限が必要だと判断し、審査請求人に対して口頭による弁明の機会を令和4年2月25日に実施することを定め、同月18日付けで行政手続法（平成5年法律第88号）第30条の規定による弁明の機会の付与の通知を行った。同月25日、審査請求人がセンターに来所しなかったため、センター職員が

審査請求人に電話し、口頭による弁明の日時を再調整し、同月28日に実施することとした。

- 8 処分庁は、令和4年2月28日、行政手続法第13条第1項第2号に基づき、審査請求人に対して弁明の機会を付与した。
- 9 処分庁は、令和4年3月4日、児童虐待防止法第12条第1項に基づき、審査請求人に対し、本件児童との面会・通信を全部制限することを決定し、同日付け神〇〇第〇〇号面会・通信制限決定通知書（以下「本件処分通知書」という。）により審査請求人に通知した（以下「本件処分」という。）。
- 10 審査請求人は、令和4年4月25日、本件処分を取り消す、との裁決を求めて審査請求をした。

### 第3 審査関係人の主張等の要旨

#### 1 審査請求人の主張

本件処分は、本件処分通知書の「制限を行う理由となった事実の内容」（以下「事実の内容」という。）に事実誤認があるほか、処分庁の権限行使にあたって、その裁量権を逸脱・濫用した違法があり、法第12条の解釈適用に誤りがある。

- (1) 事実の内容では、「保護者は、令和3年10月24日、児童の顔面を足蹴にする身体的虐待を行ったものである。保護者は、同日、飲用していた酒瓶に第三者に違法薬物を混入されその影響下にあったと主張し、児童に対する暴力を行ったか否かわからない等と主張している。」と書かれているが、全く事実と異なる。

本件児童が宿泊施設内で負傷したことは事実であるが、その原因は不明である。当該宿泊施設で負傷したことは事実であるが、その原因は不明である。当該宿泊施設は、全てが個室の通常のホテルではなく、カプセルホテルの様な施設で、共用スペースに他人が出入りしていたため、本件児童に対して審査請求人以外の人物が暴行を加えた可能性が排除できない。それ以前にも、以後にも本件児童が負傷したこ

とはなく、審査請求人が本件児童に暴行を加えたこともない。実際に、審査請求人は証拠不十分により不起訴処分となっている。

また、「保護者は、同日、飲用していた酒瓶に第三者に違法薬物を混入されその影響下にあったと主張し」とあるが、これは審査請求人が断定的にその旨述べたのではなく、「子供が怪我をした理由はわからない」と説明し、宿泊施設の共用スペースに不審な女性がいたことから、「例えば」の話、可能性の一つとして述べたものに過ぎず、その点に事実誤認がある。

- (2) また、「令和3年10月25日の一時保護後、児童は情緒不安定さや外傷体験の影響を伺わせるような様子が見られており、保護者を求める様子も見られない。」という記載があるが、ここにいう「様子」なるものは極めて主観的、抽象的かつ根拠に乏しい内容であって、処分庁側の一方的な評価に過ぎない。

さらに、本件児童（令和2年1月□日生）は処分当時未だ2歳1ヶ月の幼児であって、自身の意思を具体的に外部に表明できない発育段階にあるところ、処分庁は、一方的に本来得られたはずの母子の愛着形成の機会を奪っていながら、「保護者を求める様子も見られない。」等と強弁しており、これは許されない暴挙というほかない。

- (3) そして、これらに引き続いて事実の内容では「児童との面会通信を実施すると、児童虐待の再発の恐れ・児童を畏怖させる等児童の心身の安全に影響を及ぼす恐れがある。」と書かれているが、例えば職員同席の面会を実施すれば、そこにおいて虐待などは起こることはあり得ないにも拘わらず、かかる措置を検討することなく本件児童と審査請求人との面会の機会を全面的に・画一的に制限することは、その権限行使にあたり、裁量権の逸脱・濫用があるといわざるを得ない。

- (4) さらに、面会通信を制限する必要性について、「保護者は、神戸市こども家庭センターから、児童の心身の安全の確保のため児童との面会を制限する旨告げられたものの、指導に応じず、繰り返し面会を

求めた。これらの事情から、児童虐待の防止及び児童の保護のために児童との面会通信を制限する必要があると認めた。」とあるが、そもそも「指導」による面会制限は任意であることが前提であるにも拘わらず、審査請求人が本件児童との面会を求めたことをもって、安易に行政処分としての面会通信制限の理由としており、本件処分は不適切な裁量あるいは法的基準の不適切な当てはめによる、誤った処分であることが明らかである。

一時保護中の面会制限について、厚生労働省は指針（一時保護ガイドライン 子発0706号第4号 平成30年7月6日）で、子どもの安全確保を前提に「最小限」にするよう求めているが、本件における処分庁の面会制限は、到底「最小限」といえるものではなく、児童の安全確保と権利制限との衡量にあたり、権利制限への配慮に欠けた、バランスを失った判断である。

- (5) 本件において、審査請求人は、本件児童の成長見守るというかけがえのない時間が日々失われており、また、本件児童も本来得られたはずの母子の愛着形成の機会を失っている。これらの貴重な時間は取り戻せない。

本件処分における処分庁の判断は、合理性をもつ判断として許容される限度を超えた不当なものであって、裁量権の行使を誤った違法のものであることを免れない。

## 2 審査庁の見解

本件審査請求に係る処分のうち、通信の制限の取消しを求める部分については理由があるから、行政不服審査法第46条第1項の規定により認められるべきであるが、その余の部分については理由がないため同法第45条第2項の規定により棄却されるべきである。

## 第4 審理員意見書の要旨

### 1 審理員意見書の結論

本件審査請求に係る処分のうち、通信の制限の取消しを求める部分については理由があるから、行政不服審査法第46条第1項の規定により認容されるべきであるが、その余の部分については理由がないため同法第45条第2項の規定により棄却されるべきである。

## 2 審理員意見書の理由

- (1) 本件処分は、審査請求人が令和3年10月24日に本件児童の顔面を足蹴りする身体的虐待を行ったことから、面会・通信を制限する必要があると判断して行われたものであるところ、審査請求人はこの虐待行為の事実を否認し、本件処分には事実誤認があると主張する。審査請求人の本件児童に対する虐待行為の有無は、審査請求人の本件児童に対する親権を停止するための家事審判事件（神戸家庭裁判所令和3年（家）第□□号）及びその審判に対する抗告事件（大阪高等裁判所令和4年（ラ）第□□号）においても争われているところ、審査請求人は上記事件においても本件と同様の主張を行っており、必要な主張立証を尽くしたと考えられるが、上記事件では審査請求人が本件児童に対する虐待を行っていた事実が認定されている。その事実認定が不当であることを示す事情は認められないことから、上記事件で認定されたとおり、上記虐待行為が行われたものと認めることができる。

審査請求人は、本件児童の顔面を足蹴りしたとして現行犯逮捕されたが、証拠不十分により不起訴処分となっていると主張する。しかし、審査請求人は不起訴処分になった同日に措置入院になっていることからすれば、刑事事件が不起訴処分となったのは、暴行行為の事実が証拠不十分で認められなかったことによるものではなく、審査請求人に対する措置入院が予定されていたことから刑事処分の対象とされなかったことによるものと考えられ、不起訴処分となっていることは審査請求人の暴行の事実を否定する事情とはならない。

本件処分において虐待行為の有無について事実誤認があったとは

認められない。

- (2) 児童虐待防止法12条1項に基づく面会・通信の制限は、児童の保護のために必要があると認められるときに行うことができる。処分庁は、本件処分は、本件児童に情緒不安定さや外傷体験の影響をうかがわせるような様子が見られ、面会・通信の実施によって児童虐待の再発の恐れ・児童を畏怖させる等児童の心身の安全に悪影響を及ぼす恐れがあることから、本件児童の保護のために必要があると認めたことよって行ったと主張するのに対し、審査請求人は、本件児童の「様子」なるものは主観的、抽象的かつ根拠に乏しい内容であって処分庁側の一方的な評価に過ぎないと主張する。

本件児童は令和2年1月□日生まれであり、本件処分が行われた令和4年3月4日時点の年齢は約2歳1か月であった。この年齢の児童は、自身の考えを整理して言語で表現することができたり、審査請求人と面会することが自身の成長にどのような影響を与えるかを適切に判断できたりするまでには成長していない。本件児童が審査請求人と面会・通信することが本件児童にどのような影響を与えるかは、当該時点に至るまでの審査請求人の本件児童への対応やそれに対して処分庁が関与してきた経緯を踏まえた上で、本件児童の行動や態度を外観から観察し、その観察結果から推測するしかない。処分庁は、本件処分以前から審査請求人及び本件児童に関与しており、両名の関係性を理解しているし、処分庁には児童心理司等の児童心理に関する専門知識を有する職員が配置されているところであり、そのような職員によって行われた本件児童の観察結果やそれに基づく評価は相当なものと認めることができる。処分庁による本件児童の様子の把握が処分庁の一方的な評価という批判は当たらず、処分庁が面会の制限を行う必要があると判断したことは正当と認められる。

- (3) 審査請求人は、面会制限の指導に従わなかったことが面会制限の根

抛とされていることが不当であると主張する。審査請求人が主張するように保護者と児童との面会制限は最小限にとどめるべきものであり、その観点から処分庁は面会制限処分を回避するために審査請求人に対する指導を行ったものと考えられるが、審査請求人は処分庁の指導に従わず本件児童との面会を求める強固な意思を示したのであるから、そのことは、面会制限処分の必要性を根拠付ける事情となる。

審査請求人に対する指導に強制力がないことは審査請求人が主張するとおりであるが、本件処分は、処分庁の指導に従わなかったことに対する制裁又は報復として行われたものではないのであり、指導に強制力がないことは本件処分の違法性又は不当性とは結び付くものではない。

- (4) 一方で、通信の制限については、本件児童の年齢からして、一時保護を受けている本件児童と審査請求人が直接通信することが可能な状態にあったとは考えられず、通信の制限を行わなければ実際に通信が行われて、本件児童の心身の安全に影響が生じるおそれがあったとまでは認めることができない。

処分庁は、「通信の制限がなければ、児童相談所を介した、審査請求人・児童間の手紙や物品の交付、児童との電話等での連絡について制限することができません。」と主張するが、審査請求人と本件児童との通信は、処分庁も認めているように、「児童相談所を介した」ものとならざるを得ないのであるから、児童相談所が通信の取り次ぎを拒絶するという事実上の対応で実現可能と考えられる。現に、審査請求人は、家庭裁判所での審問時に本件児童への誕生日プレゼントを持参していたが、児童相談所が受け取れないと伝えたところ、審査請求人がプレゼントを交付することを断念したとされていることからしても、処分庁が同様の対応を行った場合に審査請求人が抵抗することは考えにくく、通信制限処分によらずとも審査請求人と本件



児童が通信を行うことを回避することは可能と考えられる。このことは、処分庁は、面会については、面会を制限する旨を伝えても、審査請求人は指導に応じず、繰り返し面会を求めたと主張しているながら、通信については、指導に応じなかったとは主張されていないことにも現れている。

審査請求人が処分庁の指導や事実上の拒絶に抗してでも本件児童と通信を行いたいと考えていたとまでは認めることができず、通信を制限する必要性が存在したとは認められない。

- (5) よって、処分庁が面会を制限したことは違法ではなく、不当な点も認められないが、通信を制限したことについては必要性が認められないため、本件審査請求のうち、面会制限処分の取消を求める部分は棄却し、通信を制限した部分は理由があることから、通信制限処分を取り消すことが相当である。

## 第5 調査審議の経過

令和4年11月30日 第1回審議

令和4年12月22日 第2回審議

令和5年1月25日 第3回審議

令和5年2月21日 第4回審議

## 第6 審査会の判断

### 1 処分庁が適用した規定と本件処分

- (1) 児童虐待防止法第12条第1項は、児童虐待を受けた児童について児童福祉法第33条第1項又は第2項による一時保護が行われた場合において、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護のために必要があると認めるときは、児童相談所長は、厚生労働省令で定めるところにより、当該児童虐待を行った保護者について、当該児童との面会・通信の全部又は一部を制限することができる旨を定めている。

(2) 処分庁は、審査請求人が本件虐待行為を行ったとして、児童福祉法第33条第1項により本件児童を一時保護し、審査請求人について本件児童との面会・通信を制限する必要があると認めたことから、令和4年3月4日、児童虐待防止法第12条第1項により、本件処分を行った。

## 2 虐待行為の有無について

審査請求人は、本件虐待行為の事実を否認し、本件処分には事実誤認があると主張しているが、当審査会としても、本件処分において虐待行為の有無について事実誤認があったとは認められない、と判断した。理由については、第4-2(1)記載の審理員の意見と同旨であるから、これを引用する。

## 3 児童虐待防止法第12条第1項に基づく面会・通信の制限について

(1) 児童虐待防止法第12条は、児童福祉法第33条第1項又は第2項による一時保護がおこなわれた場合において、児童相談所長に、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護の観点（児童虐待防止法第12条）から、面会・通信の制限をすることができる旨を定めており、児童相談所の所長及び所員には児童の福祉等に関する一定の専門知識を有することが要求されていることからすると（児童福祉法第12条の3）、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護の観点から必要性があるか否かの判断を、児童相談所長の専門的合理的な裁量に委ねているもので、その判断が、著しく不合理であって裁量の逸脱又は濫用と認められる場合に限り違法となるものと解するのが相当である。

(2) 処分庁は、本件処分は、本件児童に情緒不安定さや外傷体験の影響をうかがわせるような様子が見られ、面会・通信の実施によって児童虐待の再発の恐れ・児童を畏怖させる等児童の心身の安全に悪影響を及ぼす恐れがあることから、本件児童の保護のために必要があると認めたことによって行ったと主張するのに対し、審査請求人は、本

件児童の「様子」なるものは主観的、抽象的かつ根拠に乏しい内容であって処分庁側の一方的な評価に過ぎないと主張する。

本件児童は令和2年1月□日生まれであり、本件処分が行われた令和4年3月4日時点の年齢は約2歳1か月であった。この年齢の児童は、自身の考えを整理して言語で表現することができたり、審査請求人と面会・通信することが自身の成長にどのような影響を与えるかを適切に判断できたりするまでには成長していない。本件児童が審査請求人と面会・通信することが本件児童にどのような影響を与えるかは、当該時点に至るまでの審査請求人の本件児童への対応やそれに対して処分庁が関与してきた経緯を踏まえた上で、本件児童の行動や態度を外観から観察し、その観察結果から推測するしかない。処分庁は、本件処分以前から審査請求人及び本件児童に関与してきており、両名の関係性を理解しているし、児童の福祉等に関する一定の専門知識を有する職員によって行われた本件児童の観察結果やそれに基づく評価は相当なものとする認めることができる。

- (3) また、本件処分を行うにあたって、処分庁が面会・通信の制限を行う必要があると判断したことについて、他に著しく不合理であるという事情は認められない。

よって、処分庁の判断に裁量の逸脱又は濫用があったと認めることは出来ない。

- (4) したがって、処分庁による本件児童の様子の把握が処分庁の一方的な評価という批判は当たらず、処分庁が面会・通信の制限を行う必要があると判断したことは正当と認められ、審査請求人の主張に理由はない。

#### 4 面会・通信制限の根拠について

審査請求人は、面会・通信制限の指導に従わなかったことが面会・通信制限の根拠とされていることが不当であると主張する。審査請求人が主張するように保護者と児童との面会・通信制限は最小限にとどめ

るべきものであり、その観点から処分庁は面会・通信制限処分を回避するために審査請求人に対する指導を行ったものと考えられるが、審査請求人は処分庁の指導に従わず本件児童との面会・通信を求める強固な意思を示したため、処分庁は、面会・通信制限処分を行うに至ったと認められる。

審査請求人に対する指導に強制力がないことは審査請求人が主張するとおりであるが、本件処分は、上記の経緯に鑑みると、処分庁の指導に従わなかったことに対する制裁又は報復として行われたものではなく、本件処分の違法性又は不当性と結び付くものではない。

5 上記以外の違法性又は不当性についての検討

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

6 結論

よって、本件処分は違法又は不当であるとはいえないから、本件審査請求は、棄却されるべきである。

神戸市行政不服審査会

会 長 水 谷 恭 子

委 員 興 津 征 雄

委 員 大 原 雅 之

委 員 西 上 治