

## 8. 一時保護改革に向けた取組み

一時保護は、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、また、虐待を受けた子ども等の最善の利益を守るために行われるものです。

一時保護中においても、子どもの権利擁護が図られ、安全・安心な環境で適切なケアが提供されることが重要となりますが、平成30年7月に厚生労働省から示された「一時保護ガイドライン」では、子ども一人一人の状態に合わせた個別的な対応が十分できていないことがあることや、学校への通学ができないことが多いなど学習権保障の観点からの問題、一時保護期間の長期化などの問題が指摘されています。

こうした一時保護に関して指摘されている問題の解決に向け、自治体や関係者が進むべき方針を共有し、一時保護を適切に行い、実効ある見直しを進めるため、一時保護改革に向けた計画を策定するものです。

### (1) 一時保護の必要定員数

#### 【基本的考え方】

- 本県の一時保護所の現状を踏まえ、子どもの安全確保及び家庭的養育環境の確保に対応できる一時保護所の定員設定をしていきます。

#### 【現状】

- 本県の一時保護所の定員は、中央児童相談所が18名、庄内児童相談所が8名となっております。
- 中央児童相談所一時保護所は、平成25年度8月に移転改築を行い、定員を18名としました。
- 一時保護の件数（表22-1）は、平成27年から3年間減少傾向にありましたが、平成30年度に庄内児童相談所において急増（前年度比2.8倍）し、令和元年度には中央児童相談所でも急増（R1.10月末現在83件 前年同月比3.0倍）しています。
- 委託を含めた合計での「一日あたり人数」（表22-1）の推移を見ると、最も多い年度で、中央児童相談所が12.5人（定員の69%）、庄内児童相談所が6.9人（定員の86%）となっています。また、委託を除いた一時保護所のみでの「一日あたり人数」（表22-2）は、最も多い年度で、中央児童相談所が11.3人（定員の63%）、庄内児童相談所が5.6人（定員の70%）となっています。
- 本県の平均一時保護日数については、表23のとおりです。

<表22-1> 一時保護人員の推移（保護所・委託合計）（単位 人）

年度		平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	5年間平均
中央	一時保護件数	92	100	78	56	64	78
	延べ保護日数	3,898	4,570	4,568	3,336	3,429	3,960
	一日あたり人数	10.7	12.5	12.5	9.1	9.4	10.8
庄内	一時保護件数	64	47	54	31	88	57
	延べ保護日数	2,507	2,541	2,125	1,344	2,289	2,161
	一日あたり人数	6.9	6.9	5.8	3.7	6.3	5.9
県計	一時保護件数	156	147	132	87	152	135
	延べ保護日数	6,405	7,111	6,693	4,680	5,718	6,121
	一日あたり人数	17.5	19.4	18.3	12.8	15.7	16.8

<表22-2> 一時保護人員の推移（一時保護所分）（単位 人）

年度		平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	5年間平均
中央	保護所件数	72	79	54	48	46	60
	延べ保護日数	3,309	4,118	3,237	2,905	2,760	3,266
	一日あたり人数	9.1	11.3	8.9	8.0	7.6	8.9
庄内	保護所件数	55	36	48	28	59	45
	延べ保護日数	2,055	1,784	1,958	1,227	1,773	1,759
	一日あたり人数	5.6	4.9	5.4	3.4	4.9	4.8
県計	保護所件数	127	115	102	76	105	105
	延べ保護日数	5,364	5,902	5,195	4,132	4,533	5,025
	一日あたり人数	14.7	16.1	14.2	11.3	12.4	13.8

<表22-3> 一時保護人員の推移（一時保護委託分）（単位 人）

年度		平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	5年間平均
中央	委託件数	20	21	24	8	18	18
	延べ保護日数	589	452	1,331	431	669	694
	一日あたり人数	1.6	1.2	3.6	1.2	1.8	1.9
庄内	委託件数	9	11	6	3	29	12
	延べ保護日数	452	757	167	117	516	402
	一日あたり人数	1.2	2.1	0.5	0.3	1.4	1.1
県計	委託件数	29	32	30	11	47	30
	延べ保護日数	1,041	1,209	1,498	548	1,185	1,096
	一日あたり人数	2.9	3.3	4.1	1.5	3.2	3.0

〔福祉行政報告例〕

※一日あたりの人数は、「延べ保護日数÷一年の日数」

<表23> 平均一時保護日数の推移（単位 人・日）

年度		平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	5年間平均
中央	一時保護件数	92	100	78	56	64	78
	延日数	3,898	4,570	4,568	3,336	3,429	3,960
	平均保護日数	42.4	45.7	58.6	59.6	53.6	50.8
庄内	一時保護件数	64	47	54	31	88	57
	延日数	2,507	2,541	1,872	1,344	2,289	2,111
	平均保護日数	39.2	54.1	34.7	43.4	26.0	37.2
県計	一時保護件数	156	147	132	87	152	135
	延日数	6,405	7,111	6,440	4,680	5,718	6,071
	平均保護日数	41.1	48.4	48.8	53.8	37.6	45.0

〔福祉行政報告例〕

- 一時保護件数の急増により、令和元年度に中央児童相談所では平成 25 年度の移転改築後初めて一時的な定員超過が生じました。また、平成 30 年度に庄内児童相談所では定員いっぱいの状況が続いた時期がありましたが、いずれも児童養護施設等への一時保護委託により子どもの安全確保を行い、これまでのところ著しい定員超過が常態化している実態はありません。

#### 【課題】

- 庄内児童相談所では、居室数が 3 室しか無いことから、子どもの性別、年齢によっては居室の調整ができず、定員未満でも受入困難となる事態が生じています。
- 子どもの安全確保と家庭的養育環境の確保の双方の観点から定員数を設定する必要があります。

#### 【取組】

- 一時保護の件数の増加が、長期的な傾向となるのか推移を把握注視しながら、各児童相談所の実情を踏まえ、適正な定員数の設定を行っていきます。
- 定員数の設定に当たっては、一時保護委託の推進についても十分に考慮しながら検討していきます。

## （２）一時保護委託が可能な里親等・児童福祉施設等における確保数

#### 【基本的考え方】

- 一時保護は、安全確保やアセスメントなどを適切に行うという目的に加え、代替養育の場としての性格も有することから、一人一人の子どもの状況に応じた対応ができるよう、一時保護委託の体制づくりを行っていきます。
- 乳幼児の一時保護については、子どもの状態に応じて、可能な場合は里親への委託を検討します。緊急保護のため委託先の里親が見つからない場合、虐待の影響や心身の疾患や障がいがあり、よりきめ細かな専門的なアセスメントが必要な場合は、乳児院等の児童福祉施設への委託を検討します。
- 学齢期以上の子どもの場合は、子どもの行動上の問題や虐待の影響等への専門的なケアの必要性の程度に応じて、一時保護所、里親、施設を選択します。

#### 【現状】

- 本県の一時保護委託先別委託数（表 24-1）では、児童養護施設と乳児院への委託が 81.9%を占めています。
- 一方、里親への一時保護委託は 5 年間で 3 件（2.0%）の実施に留まっています。
- 直近の 2 年間は、障害児入所施設への一時保護委託（4.7%）も実施しています。
- 本県では、2 歳までの乳幼児は乳児院への一時保護委託を行っています。

○児童養護施設への一時保護委託は、児童福祉法第28条申立により一時保護が長期化するため、学校通学を前提に実施する場合、夜間休日等の緊急保護で一時保護所への移送が困難な場合、一時保護所が満員で一時保護所への受け入れが困難な場合、短期間の保護者の入院等で原籍校への通学を前提に実施する場合等です。

＜表24-1＞ 一時保護委託先別委託人数（県合計）（単位：人）

委託先	警察等	児童養護施設	乳児院	児童自立支援施設	障害児関係施設	その他の施設	里親	その他	計
平成26年度	0	8	13	1	0	5	0	2	29
平成27年度	0	10	15	0	0	2	1	4	32
平成28年度	0	16	14	0	0	0	0	0	30
平成29年度	0	3	5	0	2	0	0	1	11
平成30年度	0	27	11	0	5	2	2	0	47
5年間平均	0	12.8	11.6	0.2	1.4	1.8	0.6	1.4	29.8
比率	0.0	43.0%	38.9%	0.7%	4.7%	6.0%	2.0%	4.7%	100.0%

＜表24-2＞ 一時保護委託先別委託人数（中央児童相談所）（単位：人）

委託先	警察等	児童養護施設	乳児院	児童自立支援施設	障害児関係施設	その他の施設	里親	その他	計
平成26年度	0	7	10	1	0	0	0	2	20
平成27年度	0	8	12	0	0	0	1	0	21
平成28年度	0	12	12	0	0	0	0	0	24
平成29年度	0	3	4	0	0	0	0	1	8
平成30年度	0	9	5	0	3	0	1	0	18
5年間平均	0	7.8	8.6	0.2	0.6	0	0.4	0.6	18.2
比率	0.0	42.9%	47.3%	1.1%	3.3%	0.0%	2.2%	3.3%	100.0%

＜表24-3＞ 一時保護委託先別委託人数（庄内児童相談所）（単位：人）

委託先	警察等	児童養護施設	乳児院	児童自立支援施設	障害児関係施設	その他の施設	里親	その他	計
平成26年度	0	1	3	0	0	5	0	0	9
平成27年度	0	2	3	0	0	2	0	4	11
平成28年度	0	4	2	0	0	0	0	0	6
平成29年度	0	0	1	0	2	0	0	0	3
平成30年度	0	18	6	0	2	2	1	0	29
5年間平均	0	5	3	0	0.8	1.8	0.2	0.8	11.6
比率	0.0	43.1%	25.9%	0.0%	6.9%	15.5%	1.7%	6.9%	100.0%

〔福祉行政報告例〕

【課題】

○定員・居室数の少ない庄内児童相談所を中心に、一時保護案件が集中した場合には、緊急的に子どもの安全確保を優先した一時保護委託先を選択する必要があります。

- 一人一人の子どもの状況に応じた一時保護委託が選択できるよう、幅広く委託先を確保する必要がありますが、本県の場合、委託可能な里親の確保が大きな課題となっています。

#### 【取組】

- 里親が様々な状況の子どもの受け入れが可能となるよう県のフォスタリング体制を構築する中で支援、研修を充実し、委託可能な里親を確保しつつ、里親への一時保護委託を推進していきます。
- 常に子どもの権利擁護に留意し、できる限り原籍校への通学が可能となるよう、一時保護委託先を選択していきます。

### (3) 一時保護専用施設の確保について

#### 【基本的考え方】

- 児童養護施設等への一時保護委託においては、措置により入所している子どもと一時保護された子どもが混在する施設環境となるため、双方への影響を踏まえた配慮を行います。
- 一時保護専用施設を整備することなどにより、入所定員枠とは別に一時保護定員枠を確保することが望ましいとされていますが、本県の実情を踏まえながら一時保護専用施設の必要性について検討していきます。

#### 【現状】

- 本県では、一時保護専用施設が整備されている児童養護施設等はありません。
- 児童養護施設への一時保護委託は、平均 12.8 人／年（表 24-1）ですが、県内に5つの児童養護施設があるため、1施設当たりの委託人数は少ない現状にあります。

#### 【課題】

- 本県の児童養護施設への一時保護委託の実情（件数）を踏まえると、一時保護専用施設の整備の必要性は現段階では低い状況です。
- 専用施設が無いことから、入所している子ども、一時保護された子ども、双方に対して影響が最小限となるよう、児童相談所及び施設から丁寧な説明を行うことが必要となります。

#### 【取組】

- 各児童相談所の一時保護委託件数の推移を把握しながら、委託可能な里親の確保の状況を踏まえ、一時保護専用施設の必要性を検討していきます。
- その検討に当たっては、児童養護施設の小規模かつ地域分散化、多機能化、機能転換と併せて、施設の意向も踏まえながら検討します。
- 各児童相談所は、施設等と連携し、入所している子ども及び一時保護された子どもの双方に配慮した対応を行っていきます。

#### **(4) 一時保護の環境及び体制整備について**

##### **【基本的考え方】**

- 一人一人の子どもの状況に応じて、安全確保やアセスメントなどを適切に行うことができる体制や環境を整えるとともに、代替養育の場という性格も有することから、家庭養育優先原則に基づいた環境整備を行っていきます。
- 安全確保やアセスメントに支障がない場合に、一時保護委託を活用するなどし、子どもの外出や通学について可能な限り認めるとともに、できる限り原籍校への通学が可能となるよう体制整備を行っていきます。

##### **【現状】**

- 平成 25 年度に中央児童相談所が移転改築を行いました。居室 7 室中 2 室が個室となっており、子どもの状況に合わせた個別的な対応も行うことができる環境となっています。
- 一方、庄内児童相談所は、3 室しかなく、年齢や性別によっては定員 8 名の入所も困難になる場合があります。また、個室が確保されていません。
- 一時保護所からの原籍校への通学、毎日の登校についての対応は難しい現状ですが、学校行事への出席の配慮、一時保護が長期化した場合の一時保護委託による通学への配慮等は子どもの状況に合わせて行っています。
- 子どもへのアンケートでは、一時保護所からの通学については、「原籍校に行きたかった(46.4%)」「違う学校でも行きたかった(9.5%)」と半数以上が希望している状況でした。また、一時保護所の生活で嫌だったことについて、「なかなか外出ができない(7人)」「登園・登校ができない(5人)」の意見が寄せられています。(55 頁「アンケート資料 6」参照)

##### **【課題】**

- 庄内児童相談所については、3 室しかなく狭小な環境であるため、個室の確保等環境整備が課題です。
- 一時保護所からの通学については、安全確保や通学手段の確保に大きな課題があります。
- 通学が困難な子どもに対し、学習指導協力員の適切な配置等により、できる限りの学習環境を整える必要があります。

##### **【取組】**

- 庄内児童相談所については、現況では、一時保護委託の活用により、子どもの状況に応じた保護に努めながら、環境整備を検討していきます。
- 子どもの意見を尊重し、安全面に配慮しながら、原籍校に通学できる方法について、一時保護委託の活用も選択肢に入れながら検討していきます。通学が可能な子どもについては適時対応します。
- 通学が困難な子どもに対し、学習指導協力員の配置については現状維持に努

めつつ、原籍校や教育委員会等との連携を一層強化し、子どもの学習権の保障、就学機会の確保に取り組んでいきます。

## **(5) 一時保護所における子どもの権利擁護の取組について**

### **【基本的考え方】**

- 一時保護においても子どもの権利が守られるよう、子どもの権利及び制限される内容並びに権利が侵害された時の解決方法に関して子どもの年齢や理解力に応じて説明を行うほか、子どもの意見が適切に表明される仕組みづくりを行います。
- 外出、通学、通信、面会に関する制限は、子どもの安全の確保が図られ、かつ一時保護の目的が達成できる範囲で必要最小限とします。

### **【現状】**

- 子どもの権利及び制限される内容、権利が侵害された時の解決方法に関しては、一時保護入所時に子どもの年齢に応じて権利擁護について説明を行い、意見箱を設置し、対応しています。
- 中央児童相談所においては、子どもたちの安心安全な生活を護るために、平成31年3月に外部委員を含む「一時保護所安全委員会」を設置し、一時保護所における暴力（職員から子ども、子どもから職員、子ども同士の3つの暴力）について、一時保護所をあげて無くす活動に取り組んでいます。
- 「一時保護所安全委員会」の取組として、定期的（2週に1回）に一時保護所のすべての子どもに聞き取り調査を実施し、顕在的暴力だけでなく、潜在的暴力の把握に努めるとともに、子ども達からの様々な要望や希望を聞いています。
- 児童福祉審議会（本県の場合、社会福祉審議会児童専門分科会児童処遇部会）における児童の意見表明の方法については未整備となっています。
- 外出、通信、面会等に関する制限を行う場合には、子どもや保護者になぜ必要なのかを説明するとともに、記録に留めています。

### **【課題】**

- 一時保護所内の子どもの権利擁護について、口頭説明に限らず、より理解しやすい方法を検討する必要があります。
- 庄内児童相談所では「一時保護所安全委員会」は未設置で、今後の課題となります。
- 児童福祉審議会における子どもの意見表明の方法についての対応と整備が必要です。

### 【取組】

- 県（児童相談所）は、子どもの権利擁護について説明する際に用いる、子どもがよりわかりやすいパンフレット等の作成を行います。
- 庄内児童相談所においても、「一時保護所安全委員会」の設置を検討していきます。
- 県では、引き続き「一時保護所安全委員会」の設置・対応により子どもの権利擁護を図っていきます。児童福祉審議会での意見聴取の方法については、国による調査内容を踏まえながら本県での実施方法について検討します。
- 各児童相談所において一時保護ガイドラインに基づき、子どもの安全確保のみならず、子どもの権利擁護にも配慮した保護の在り方について検討し、引き続き適切な対応を行っていきます。

## （6）一時保護に関わる職員の育成の取組みについて

### 【基本的考え方】

- 一時保護所においては、虐待を受けた子どもから非行の子どもまで様々な状況に置かれた子どもへの支援が必要であり、関わる職員には、幅広い知識と支援技術が求められています。
- 県では、一時保護の目的を達成し、適切な支援が行われるよう、一時保護ガイドラインについて各児童相談所の職員に十分周知するとともに、研修などによる職員の専門性の向上と意識共有に取り組みます。

### 【現状】

- 児童福祉司任用前講習会・任用後研修会等内部研修に参加しています。
- 児童相談所一時保護所指導者研修など県外研修に参加しています。
- 研修の受講状況は以下のとおりです。

<表 25> 一時保護所職員の研修受講状況

研修区分	平成 29 年度	平成 30 年度	令和元年度
外部研修	5 人	6 人	5 人
内部研修	10 人	5 人	5 人

### 【課題】

- 内部研修について、一時保護所職員を対象とした研修の実施が課題です。
- 一時保護の児童に対応するため、研修に参加する機会が他の職種に比較して少なくなっており、充実が必要です。
- 初任者、中堅職員、スーパーバイザーなど、求められるスキルに応じた研修の実施・参加が課題です。

**【取組】**

- 一時保護職員を対象とした研修の企画及び勤務形態に配慮した開催方法などを検討します。
- 初任者、中堅職員、スーパーバイザーなど求められる職務に応じた計画的な研修の在り方を検討します。

(アンケート資料6)

**【一時保護所に関する子どもの意見】**

対象：児童養護施設、養育里親、ファミリーホームに措置されている小学校  
4年生以上の全ての子ども（164人中134人が回答）

(Q14) 児童相談所の一時保護所で生活していたことを覚えていますか。(選択)

(A14)

覚えている	覚えていない	未回答	合計
81人	44人	9人	134人
60.4%	32.8%	6.7%	100%

(Q15) 一時保護所にいるとき、学校に行けなかったことについてどう思いますか。(選択)

(A15)

今までと同じ学校に行きたかった	39人(46.4%)
ちがう学校に変わっても行きたかった	8人(9.5%)
学校には行きたくなかった	3人(3.6%)
一時保護所で勉強できるので行かなくてよい	16人(19.0%)
その他(登校できた、保育園に行きたかった、夏休み中、など)	18人(21.4%)
合計	84人(100%)

(Q16) 一時保護所の生活でよかったことを教えてください。(自由記述)

(A16)

みんなと仲良くできた、友達ができた	13人(15.3%)
遊べて楽しかった	11人(12.9%)
漫画、ゲーム、CD、読書	11人(12.9%)
勉強、運動、活動ができた	6人(7.1%)
先生が優しくかった、大切にしてもらった	5人(5.9%)
ご飯、おやつが出た	4人(4.7%)
規則正しい生活ができた	3人(3.5%)
家より自由、外に出られないこと以外自由	2人(2.4%)
食事の前に消毒ができた	2人(2.4%)
自分の生活を見直せた、深く考えさせられた	2人(2.4%)
その他(守られている生活、学校がない、すべてよかった、など)	4人(4.7%)
ない	22人(25.9%)
合計	85人(100%)

(Q17) 一時保護所の生活で嫌だったこと、つらかったこと、困ったことを教えてください。(自由記述)

(A17)

もっと外出したかった、外に出られない	7人(8.4%)
人間関係、共同生活、嫌なことを言われた	7人(8.4%)
学校・保育所に行けない	5人(6.0%)
自由がない、一人の時間が無い	3人(3.6%)
ルールが厳しい、時間制限、たくさん遊べない	3人(3.6%)
親に会うことができない、友人に会えない	3人(3.6%)
全部	3人(3.6%)
その他(髪を切る時長さを勝手に決められた、起床時間が早い、朝の運動、家に戻れなかった、退所するのがつらかった、お小遣いが無いなど)	8人(9.6%)
ない	44人(53.0%)
合計	83人(100%)

(Q18) 一時保護所での生活をよくするためにしてほしいと思ったことを教えてください。(自由記述)

(A18)

外出する機会を増やしてほしいだった	4人(5.5%)
学校に行けるようにしてほしいだった	4人(5.5%)
職員の指導の改善(子ども目線で。いじめ対応の改善)	3人(4.1%)
もう少し遊びたかった	3人(4.1%)
自由、自由時間を増やしてほしいだった	2人(2.7%)
規則・時間制限をゆるくしてほしいだった	2人(2.7%)
その他(土日はゆっくり休みたかった、悩みを話す時間がほしいだった、静かにしてほしいだった、など)	6人(8.2%)
ない	49人(67.1%)
合計	73人(100%)