

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1335 (2025.10.30)

児童の一時保護をめぐる課題

はじめに

- I 一時保護の概要
- II 一時保護の現状
- III 近年の法改正と現行制度
- IV 一時保護の課題

おわりに

キーワード：一時保護、一時保護施設、司法審査、一時保護施設の設備及び運営に関する基準、意見表明権

- 児童虐待相談対応件数の増加等に伴い、児童の一時保護件数は年々増加しており、一時保護に関する児童の保護者等との対立や、一時保護の長期化、一時保護中の児童の処遇等の問題も顕在化している。
- 国は、直近では、令和4（2022）年及び令和7（2025）年に児童福祉法を改正し、一時保護の開始時における司法審査の導入、一時保護施設の運営基準の策定、児童の意見表明機会の確保、一時保護委託の登録制度創設等の対策を行ってきた。
- 一時保護に関しては、司法審査の導入による児童相談所の業務負担の増加や、一時保護施設の規則による児童の権利制限や意見表明機会の不十分さ等、なお課題が指摘されている。これらの課題解決には、専門人材の確保も求められる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働課 まきの ちはる 牧野 千春

第1335号

はじめに

児童相談所による児童虐待相談対応件数の増加等を背景に、一時保護施設¹に保護される児童の数は、年々増加している。それに伴い、一時保護に関する児童相談所と保護者等との対立、一時保護中の児童の処遇等、一時保護をめぐる問題が顕在化してきた。

こうした状況を踏まえ、近年、一時保護に関連する法及び制度の改正が相次いでなされているが、未解決の課題も少なくない。本稿では、そうした改正の動向に加え、一時保護の現状と課題について整理する。

I 一時保護の概要

1 一時保護とは

一時保護とは、虐待等の理由により児童を家庭から引き離す必要がある場合等、児童相談所長が必要と認める場合において一時的に児童を保護する措置であり²、「児童福祉法」（昭和 22 年法律第 164 号）第 33 条に基づいて行われる。保護の期間は原則として 2 か月を超えてはならないとされている。

一時保護された児童は、保護期間中、一時保護施設又は一時保護委託先で過ごす。一時保護施設とは、児童相談所に付設又は密接な連携が保てる範囲に設置された施設³であり、一時保護委託先とは、児童養護施設等の児童福祉施設や里親等⁴である。

2 目的

一時保護は「児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図」り、「児童の心身の状況、その置かれている環境その他の状況を把握する」ために行われる（児童福祉法第 33 条第 1 項）。さらに、こども家庭庁が定める「一時保護ガイドライン」は、「虐待を受けたこどもや非行のこども、養護を必要とするこども等の最善の利益を守る」ために行われると規定し、一時保護の目的として児童の最善の利益の確保があることを明確にしている⁵。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 7（2025）年 10 月 2 日である。

¹ 児童相談所が設置する一時保護を行うための施設は、従来「一時保護所」と呼ばれてきたが、これは法令上定義された名称ではなかった。令和 4（2022）年の「児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和 4 年法律第 66 号）により、児童福祉法第 12 条の 4 に「児童相談所には、必要に応じ、児童を一時保護する施設（以下「一時保護施設」という。）を設けなければならない」と規定された。これにより、法令上「一時保護施設」という名称が明確化されたため、本稿では、一時保護を行うための施設を「一時保護施設」と表記する。

² 「一時保護ガイドライン」2025.5.30, pp.2, 5. こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/fdf4848a-9194-4b7c-b228-1b7ed4847d58/add44d0c/20250609_policies_jidougyakutai_hourei-tsuuchi_198.pdf>

³ 同上, p.36; 令和 6（2024）年 4 月 1 日時点における全国の一時保護施設の数、154 か所である。「児童相談所関連データ」（令和 6 年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議 参考資料）2024.9.12, p.1501. こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/0f4a703f-3401-41d8-a066-f6359f892b8d/fac9042e/20241226_councils_jisou-kaigi_r06_56.pdf>

⁴ こども家庭庁が定める一時保護ガイドラインは、一時保護委託先について「警察署、福祉事務所、児童福祉施設、里親その他児童福祉に深い理解と経験を有する適切な者（機関、法人、私人）」と例示している。「一時保護ガイドライン」同上, p.2. なお、一時保護委託先の質を担保するため、「児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和 7 年法律第 29 号）により、児童福祉施設、里親等以外の者が一時保護委託を受ける場合には都道府県知事による登録を受けることが必要となった（Ⅲ2（5）を参照）。

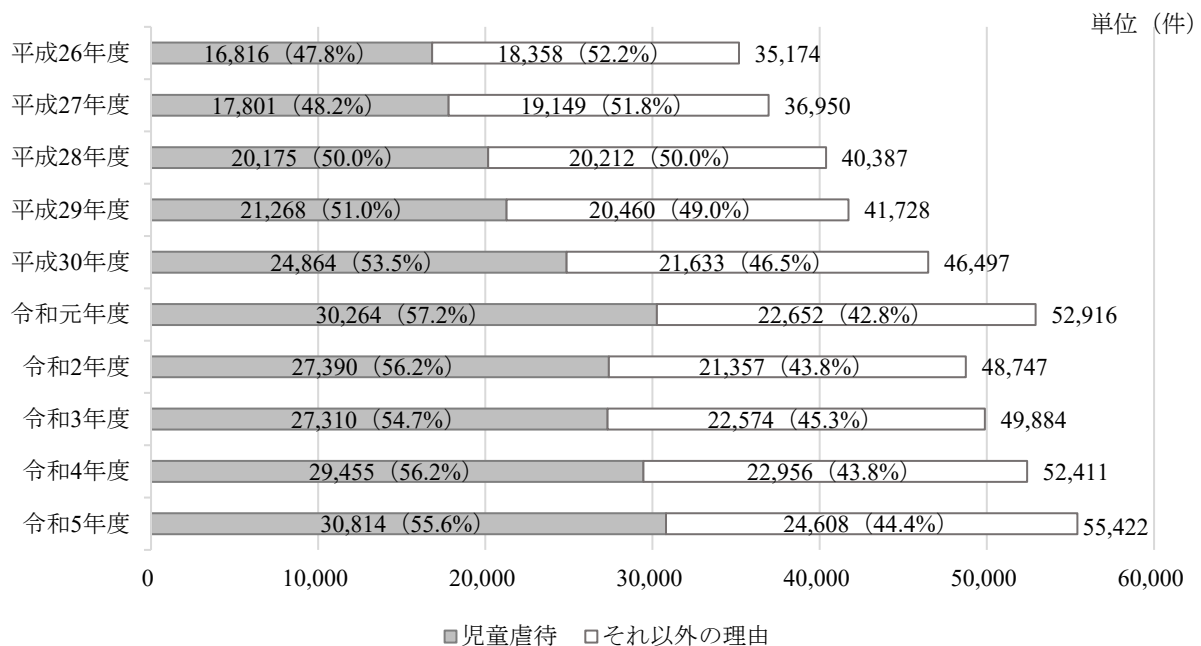
⁵ 同上, p.1.

Ⅱ 一時保護の現状

1 一時保護の件数

図1は、全国における平成26（2014）年度から令和5（2023）年度の一時保護件数である。これを見ると、一時保護の件数は年々増加する傾向にあることが分かる。また、平成28（2016）年度以降、児童虐待を理由とした一時保護の割合が全体の半数以上を占めている。

図1 全国の一時保護件数の状況（平成26～令和5年度）



（注）本表における「一時保護」とは、児童虐待等を要因として一時保護したが、当該年度中に一時保護を解除した件数（延べ件数）である。

（出典）「児童相談所における所内一時保護児童の受付件数及び対応件数、相談の種類×年齢階級・対応の種類別」、「児童相談所における委託一時保護児童の委託件数、委託解除件数及び対応件数、相談の種類×年齢階級・委託解除の種類・対応の種類別」厚生労働省『福祉行政報告例』e-Stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450046&tstat=000001034573>> を基に筆者作成。

2 一時保護施設の利用状況

一時保護施設の平均在所日数及び平均入所率は、自治体や施設間で大きな差が生じている。本節では、具体的な数値とともに現状を概観する。

（1）平均在所日数

全国における一時保護施設の平均在所日数は、平成26（2014）年度には29.8日であったが、令和5（2023）年度には34.2日まで延びており、長期化傾向にある⁶。

自治体別に見ると、平均在所日数が10日間を下回る自治体があるのに対し、2か月を上回る

⁶ 一時保護施設の平均在所日数は、年間の対応延日数を年間対応件数で除して算出した。「児童第17表 児童相談所における所内一時保護児童の受付件数及び対応件数、都道府県—指定都市—中核市—特別区×年齢階級・対応の種類別」厚生労働省『福祉行政報告例』e-Stat ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450046&tstat=000001034573&cycle=8&tclass1=000001225181&tclass2=000001225189&tclass3val=0>>

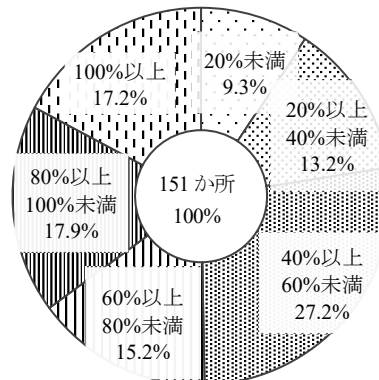
自治体もある。令和 5（2023）年度の平均在所日数は、最短が鳥取県の 6.2 日、最長が千葉県の 68.0 日であった⁷。

（2）平均入所率

令和 5（2023）年度における一時保護施設の定員に対する平均入所率を施設別に見ると、入所率が 100%以上である施設の割合は 17.2%である（図 2）。

また、自治体別に見ると、東京都、神奈川県、千葉県、福岡市、横浜市、新潟市、さいたま市、相模原市では、管内の一時保護施設の平均入所率が 100%を超過しており、定員超過が慢性化している状況にある。一方で、平均入所率が 1～2 割にとどまる自治体もある⁸。

図 2 一時保護施設の年間平均入所率
（令和5年度）



（出典）「児童相談所関連データ」（令和 6 年度全国児童福祉主管課長・児童相談所長会議 参考資料）2024.9.12, p.1521. こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/0f4a703f-3401-41d8-a066-f6359f892b8d/fac9042e/20241226_councils_jisou-kaigi_r06_56.pdf> を基に筆者作成。

3 一時保護中の児童の処遇

（1）一時保護施設における居場所

一時保護された児童は、一時保護施設又は一時保護委託先で過ごす。特に一時保護施設では、集団で生活することが求められる。児童が一時保護施設で 1 人になれるのは、トイレの個室と居室の個室のみであるが、施設の個室化はまだ十分ではないため、常に他人と過ごすことになると指摘されている⁹。全国の一時保護施設を対象に令和 2（2020）年度に行われた調査によれば、回答のあった施設の居室数は施設当たり平均約 9 室で、そのうち個室の数は平均で約 3 室であったが、個室がない施設の割合は 45.0%に上ることが明らかになった¹⁰。

多くの一時保護施設では、日中の児童の居場所を基本的に居室以外の共用空間としているため、共用空間の在り方は児童の日課の質や内容に大きな影響を与えると指摘されている¹¹。しかし、前述の調査では、食堂、学習スペース、浴室等の共用空間が不足している、狭小であるという施設や、男女別の設備や生活スペース構築が不可能という施設が存在した¹²。

⁷ 同上

⁸ 令和 5（2023）年の一時保護施設の平均入所率は、東京都が 119.5%、神奈川県が 118.3%、千葉県が 111.4%、福岡市が 154.2%、横浜市が 114.2%、新潟市が 113.2%、さいたま市が 104.9%、相模原市が 100.1%であった。「児童相談所関連データ」前掲注(3), pp.1523-1526.

⁹ 安部計彦「第 1 章第 4 節 一時保護（施設）の構造的な課題」岩佐嘉彦ほか編著『児童相談所における一時保護の実務と法的対応—こども中心のソーシャルワークと保護者支援・司法審査—』日本加除出版, 2025, pp.15-16.

¹⁰ 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「一時保護所の実態と在り方及び一時保護等の手続の在り方に関する調査研究報告書」（令和 2 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業）2021.3, p.54. <https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2021/04/koukai_210426_10.pdf>

¹¹ 日中の児童の居場所が共用空間とされる背景には、一時保護施設の職員数が少なく、居室周辺に職員を配置できないため、トラブルや自傷による事故を防ぐ観点から、職員の目が届かない居室に児童を置いておけないという事情がある。阪東美智子「第 4 章 生活空間を再設計する」和田一郎・鈴木勲編著『児童相談所一時保護所の子どもと支援—ガイドライン・第三者評価・権利擁護など多様な視点から子どもを守る— 第 2 版』明石書店, 2023, pp.93, 99.

¹² 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 前掲注(10), pp.67-68.

(2) 通学の制限

一時保護は児童の安全確保を第一の目的として行われるため、児童の外出が制限される傾向にある。外出には通学も含まれ、一時保護されると通学できなくなる児童は多い。毎日新聞が全国の児童相談所を対象に実施した、一時保護中の児童の通学状況を調査した結果によれば、令和 4（2022）年度に一週間以上一時保護された小中学生のうち、週 4 日以上通学した者の割合は 6%にとどまった。さらに、原則として通学に対する希望を確認しているのは、全国の児童相談所を設置する 79 自治体のうち約 3 割の 25 自治体であり、学校で教育を受ける権利が十分に保障されているとは言えない状況であると報じられた¹³。

(3) 私物の持込みの制限

一時保護される児童は、一時保護施設等に私物を持ち込めない場合がある¹⁴。特に携帯電話を持ち込めないことは、年長児が一時保護をためらう理由になっていると指摘されている¹⁵。一時保護施設を退所した児童¹⁶を対象に行われた調査では、一時保護施設で「嫌だった」こととして、「スマホが使えなかったこと」、「友だちと会ったり、連絡をとったりできなかったこと」（共に 52.8%）が最も多く挙げられた。次いで「一時保護所の外に出られることが少なかったこと」（49.0%）、「私物を使えなかったこと」（45.1%）が挙げられ、外出の制限とともに、私物の持込みの制限に不満を感じている児童が多いことが明らかになった¹⁷。

4 近年の事件・裁判例

一時保護を解除された後に児童が死亡する事件は、継続的に発生している。近年特に話題になった事件としては、平成 30（2018）年 3 月に東京都目黒区で発生した虐待死事件¹⁸、平成 31（2019）年 1 月に千葉県野田市で発生した虐待死事件¹⁹がある。これらの事例は、いずれも一時保護された経験のある児童が亡くなったもので、一時保護解除後の児童相談所等の対応に不備があったと報道された²⁰。

一方で、実際には虐待されていない児童が一時保護される事例の存在も報道されている²¹。場合によっては、一時保護の開始及び継続、一時保護中の面会制限等の適法性をめぐって保護者等が訴訟を提起することもあり、中には、児童相談所の対応が違法とされた事例もある²²。

¹³ 「児相一時保護中 通学 6%」『毎日新聞』2024.3.25.

¹⁴ 私物の持込みについては自治体間で差が大きく、一切認めないところもあれば、ある程度の範囲や条件で認めているところもあるとされる。安部 前掲注(9), p.17.

¹⁵ 同上

¹⁶ 令和 4（2022）年 7 月から 9 月までの間に一時保護施設を退所した小学 4 年生以上の児童 610 人から回答があった。三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「一時保護所の設備・運営基準策定のための調査研究報告書」（令和 4 年度 子ども・子育て支援推進調査研究事業）2023.3, p.5. <https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2023/04/koukai_230413_05.pdf>

¹⁷ 同上, pp.12-13.

¹⁸ 「目黒・5 歳死亡 父、日常的に虐待か 転入前には一時保護」『読売新聞』2018.3.4.

¹⁹ 「少女 SOS 対応後手千葉・小 4 死亡 行政・学校 薄い危機感」『読売新聞』2019.2.2.

²⁰ 「目黒 5 歳虐待死 児相「命の危険」見逃す」『読売新聞』2018.3.8, 夕刊; 「目黒 5 歳虐待死 児相 甘い危機意識」『読売新聞』2018.3.24; 「小 4 女児死亡 暴力否定 父が書かせる」『読売新聞』2019.2.6; 「不手際連鎖 児相も小 4 女児死亡」『読売新聞』2019.2.6.

²¹ 例として、「一時保護を考える (1) 虐待していないのに…」『読売新聞』（大阪本社版）2021.2.2; 「乳児揺さぶり」実態調査『読売新聞』（大阪本社版）2021.3.2; 「一時保護 手続き透明化」『読売新聞』（大阪本社版）2025.5.28 等。

²² 例えば、子を一時保護された母親が、一時保護の開始、継続及び面会制限の適法性をめぐって提起した訴訟において、一時保護の継続の一部及び面会制限の一部が違法であると判断された事例がある。大阪高等裁判所令和 5 年 8 月 30 日判決 令和 4 年(行コ)第 72 号, 令和 4 年(行コ)第 82 号

Ⅲ 近年の法改正と現行制度

1 一時保護の法制度に影響を及ぼした近年の出来事

(1) 相次ぐ虐待死事件の発生

Ⅱ4 で取り上げた二つの虐待死事件は社会に大きな衝撃を与え、児童虐待防止対策を進めるべきという声が高まった²³。平成 30（2018）年の事件を受けた政府は、同年 7 月、関係閣僚会議で「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」（平成 30 年 7 月 20 日児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定）²⁴を取りまとめ、「子どもの安全確保を最優先とした適切な一時保護や施設入所等の措置の実施」を含む、様々な対策を打ち出した²⁵。

さらに、同年 12 月に決定された「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」（平成 30 年 12 月 18 日児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議決定）²⁶では、児童相談所の体制強化が講じられ、一時保護との関連では、一時保護施設における定員設定や職員の専門性向上等の取組の推進、個室化の推進、里親等の一時保護委託先の確保、一時保護された児童の権利擁護等が掲げられた²⁷。

このように児童虐待防止対策が進められる中で発生した平成 31（2019）年の虐待死事件は、令和元（2019）年の児童福祉法等の改正の契機となった²⁸。

(2) 児童の権利委員会による勧告

日本も批准する「児童の権利に関する条約」²⁹は、批准国に対し、定期的に条約の実施状況を報告することを求めており、その内容を国連・児童の権利委員会が審査している。平成 31（2019）年、日本の状況を審査した児童の権利委員会は、児童の意見の尊重や、児童と家族の分離判断に際する義務的司法審査の導入等を勧告した³⁰。この内容は、令和 4（2022）年以降の児童福祉法等の改正内容に反映されることとなった（次節参照）。

2 近年の法改正及び導入された制度の概要

(1) 近年の法改正

前述の出来事を受け、令和元（2019）年以降、児童福祉法等の改正が行われた。令和元（2019）年の児童福祉法改正では、改正法の施行後 1 年を目途に、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し、必要な措置を講ずることが盛り込まれた。

²³ 久保健二・湯川慶子「児童虐待防止に関連した法律の改正にともなう新たな児童虐待防止の対策」『保健医療科学』70(4), 2021.10, p.345. <<https://www.niph.go.jp/journal/data/70-4/202170040002.pdf>>

²⁴ 「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」（平成 30 年 7 月 20 日児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定）厚生労働省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/13113824/www.mhlw.go.jp/content/11900000/000335930.pdf>>

²⁵ 緊急総合対策の概要については、牧野千春「児童虐待対応をめぐる現状と課題—近年の児童虐待事件から—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1012 号, 2018.8.28, p.7. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/11132860>>を参照。

²⁶ 「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」（平成 30 年 12 月 18 日児童虐待防止対策に関する関係府省庁連絡会議決定）こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/fdf4848a-9194-4b7c-b228-1b7ed4847d58/4831aa23/20230401_policies_jidougyakutai_hourei-tsuuchi_32.pdf>

²⁷ 同上, pp.3-4.

²⁸ 久保・湯川 前掲注(23), p.345.

²⁹ 「児童の権利に関する条約全文」こども家庭庁ウェブサイト <<https://www.cfa.go.jp/policies/international/convention/text>>

³⁰ 国際連合児童の権利委員会「日本の第 4 回・第 5 回政府報告に関する総括所見（仮訳）」(CRC/C/JPN/CO/4-5), 2019.3.5, p.7. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100078749.pdf>>

令和 4（2022）年の児童福祉法改正では、一時保護の要件を明確化し、一時保護の開始時における司法審査の導入を規定した。また、都道府県に対して条例による一時保護施設の設備及び運営基準の策定を義務付けたほか、児童の意見聴取等の仕組みに関する規定を設けた。

令和 7（2025）年の児童福祉法改正では、児童福祉施設、里親等以外の者が一時保護委託を受ける場合の登録制度を創設した。また、「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。）において、一時保護された児童と保護者との面会通信制限について、児童虐待を行った疑いがあると認められる場合は、条件を満たせば保護者の同意がなくとも制限を可能とする旨が定められた。

以下では、これらの改正で導入された制度の概要を紹介する。

（2）一時保護開始時の司法審査

令和 4（2022）年の児童福祉法改正において導入された一時保護開始時の司法審査は、一時保護の開始に当たり、児童相談所が裁判官に対し、審査のための資料を添えて一時保護状を請求することで行われる。

児童相談所長等が一時保護を行うときは、親権者等の同意がある等の特定の場合³¹を除き、一時保護を開始した日から起算して 7 日以内又は事前に、裁判官に一時保護状を請求しなければならない（同法第 33 条第 3 項）。

一時保護の要件は、裁判官が迅速かつ適切な審査を行うことができるよう、具体的に定められている。その要件とは、①児童虐待のおそれがあるとき等の内閣府令で定める場合³²（以下「府令該当性」という。）であって、②必要があると認めるとき（以下「一時保護の必要性」という。）である。児童相談所長等は、①及び②の要件を満たす場合に一時保護を行うことができる（同法第 33 条第 1 項、第 2 項）。児童相談所長等から一時保護状の請求を受けた裁判官は、府令該当性があると認めるときは、明らかに一時保護の必要がないと認めるときを除き、一時保護状を発付することと定められている（同法第 33 条第 4 項）。

一時保護状の請求は、府令該当性及び一時保護の必要性があると認められる資料を添えて行う（同法第 33 条第 3 項）。児童相談所が裁判官に提供する資料には、一時保護に対する児童の意見又は意向、親権者等の意見を可能な限り盛り込むこととされている³³。

（3）一時保護施設の設備及び運営基準の策定

一時保護施設等では、児童の安全を確保する等の理由で過度なルールが設けられ、児童の権利侵害の懸念があること等が指摘されてきた³⁴。そのため、令和 4（2022）年の児童福祉法改正において、都道府県は条例で一時保護施設の設備及び運営基準を定めなければならないと規定された。令和 6（2024）年 4 月には、各都道府県が定める条例の基となる「一時保護施設の設備及び運営に関する基準」（令和 6 年内閣府令第 27 号。以下「運営基準」という。）が定められた。

³¹ 一時保護開始時の司法審査を要しないのは、①当該一時保護を行うことについて当該児童の親権者等の同意がある場合、②当該児童に親権者等がない場合、③当該一時保護を開始した日から起算して 7 日以内（初日を含む。）に解除した場合である。

³² 具体的な内容は、「児童福祉法施行規則」（昭和 23 年厚生省令第 11 号）第 35 条の 3 第 1 号から第 7 号に列挙されている。

³³ 「一時保護時の司法審査に関する児童相談所の対応マニュアル」（令和 6 年 12 月 26 日こ支虐第 466 号）p.5。こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/3d613217-b553-4753-b3b8-3033525bac28/bd8186c8/20241225_councils_Judicial-Review-Working-Team-on-Temporary-Protection_manual_02.pdf>

³⁴ 「時時刻刻 子どもの保護と権利、手探り」『朝日新聞』2024.1.24；「児相一時保護所に統一基準」『朝日新聞』2024.1.24。

表 運営基準が定める主な従うべき基準

条	主な内容
第9条	(児童の権利擁護) ・都道府県知事又は児童相談所長は、一時保護施設で一時保護を行うに当たり、児童に対し、児童の権利、児童の権利を擁護する仕組み、一時保護を行う理由等について、年齢、発達の状況等、児童の事情に応じた説明を行わなければならない（第1項）。 ・入所児童の意見又は意向を尊重した支援を行わなければならない（第2項）。
第10条	(児童の権利の制限) ・正当な理由なく児童の権利を制限してはならない（第1項）。 ・正当な理由があり、やむを得ず児童の権利を制限する場合には、その理由について十分な説明を行い、児童の理解を得よう努めなければならない（第2項）。
第11条	(児童の行動の制限) ・施設等により児童の行動を制限してはならない。
第12条	(児童の所持品) ・合理的な理由なく、児童の所持する物の持込みを禁止してはならない（第1項）。 ・合理的な理由があり、やむを得ず児童の所持する物の持込みを禁止する場合には、その理由について十分な説明を行い、児童の理解を得よう努めなければならない（第2項）。
第15条	(設備の基準) ・児童の居室、学習等を行う室、屋内運動場又は屋外運動場、相談室、食堂、調理室、浴室及び便所を設けること（第1号）。 ・児童の居室の面積は1人につき4.95㎡以上、乳児又は幼児のみの居室の面積は1人につき3.3㎡以上とすること（第4号）。 ・児童の生活の場は、児童のプライバシーの保護に十分に配慮した環境を整えること（第12号）。
第18条	(職員及び配置に関する基準) ・児童指導員、嘱託医、看護師、保育士、心理療法担当職員、個別対応職員、学習指導員、栄養士又は管理栄養士及び調理員を置かななければならない（第1項）。 ・児童指導員及び保育士の総数は、満2歳に満たない幼児おおむね1.6人につき1人以上、満2歳以上満3歳に満たない幼児おおむね2人につき1人以上、満3歳以上の児童おおむね3人につき1人以上とする（第2項）。 ・心理療法担当職員の数は、児童おおむね10人につき1人以上とする（第3項）。
第29条	(教育等) ・学校に在籍している児童が適切な教育を受けられるよう、当該児童の希望を尊重しつつ、その置かれている環境等を勘案し、通学の支援等の措置を講ずよう努めなければならない（第3項）。

(出典) 「一時保護施設の設備及び運営に関する基準」 (令和6年内閣府令第27号) を基に筆者作成。

運営基準の規定には、それと異なる内容を条例で定めてはならない「従うべき基準」と、条例制定の際に十分考慮することを求める「参酌すべき基準」がある。従うべき基準としては、児童の権利擁護に関する規定、権利の制限に関する規定、行動の制限に関する規定、児童の所持品に関する規定、設備に関する基準の一部、職員の配置に関する基準、通学の支援に関する規定等がある（表参照）³⁵。

(4) 児童の意見聴取等の仕組みの整備

児童が意見を表明する機会の確保を法的に制度化するため、令和4（2022）年の児童福祉法改正において、児童相談所長等は、一時保護の決定及び解除、施設入所の措置等を行う場合、原則としてあらかじめ、年齢、発達の状況その他の当該児童の事情に応じ、「意見聴取等措置」をとらなければならないと規定された（同法第33条の3の3）。

³⁵ どの条文が従うべき基準に当たるかは、運営基準第1条に明示されている。

また、意見聴取等措置と併せて、都道府県の業務として「意見表明等支援事業」が新設された。意見表明等支援事業は、意見聴取等措置の対象となっている児童を対象に、児童の福祉に関し知識又は経験を有する「意見表明等支援員」が、意見聴取等により児童の意見又は意向を把握し、それらを勘案して児童相談所、都道府県その他関係機関との連絡調整その他の必要な支援を行うものである（同法第6条の3第17項）。

意見聴取等措置は、原則として児童相談所職員が実施し、一時保護や施設への委託等、特定の場面では必ず行わなければならない。これに対して、意見表明等支援事業の実施は都道府県の努力義務であり、関係者・関係機関とは異なる立場から児童主導で意見を聴く役割を有する意見表明等支援員が意見聴取を行う。一時保護における意見表明等支援事業の活用例としては、意見表明等支援員が児童本人や関係機関の求めに応じたり、定期的に訪問したりすることにより、生活における悩みや不満、措置の内容に関する意見等を取り扱うことが挙げられる³⁶。

（5）一時保護委託の登録制度の創設

一時保護委託先については、児童福祉法上、児童相談所長又は都道府県知事が「適当と認める者」への委託が可能な旨のみが規定され（同法第33条第1項）、制度上は特段の基準等が設けられていないことから、その質の担保が課題となっていた³⁷。

そこで、令和7（2025）年の児童福祉法改正において、一時保護は「一時保護を適正に行うことができる者として都道府県知事の登録を受けた者」（以下「登録一時保護委託者」という。）又は「法律の規定に基づき、児童の福祉に関する業務や事業を行い、若しくは施設を設置する者で一時保護を適正に行うことができる者」（児童養護施設や里親等）のみに委託できることとした。また、都道府県知事の登録については、一時保護委託先の質を担保するため、都道府県知事が条例で定める基準に適合しているときに登録できるものとするともに、欠格要件を設けることとした。当該規定は、「児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和7年法律第29号）の公布（令和7年4月25日）から1年6月以内の政令で定める日に施行される。

（6）一時保護中の児童の面会通信制限

従来、児童虐待防止法第12条では、虐待を行った保護者等についてのみ面会や通信の制限ができるものとされており、虐待の疑いがある段階については対象となっていなかった。しかし、実際には虐待の疑いがある段階でも、児童相談所が児童の安全を確保するために必要と判断した場合には、児童福祉法に基づく指導として面会や通信を制限している事例が多くあった。現場では保護者等に指導の根拠を説明する際に苦慮していたほか、保護者等とのトラブル、保護者等からの訴訟の提起等の問題が発生しており、法的根拠を求める声が挙がっていた³⁸。

そのため、令和7（2025）年の「児童福祉法等の一部を改正する法律」によって児童虐待防止法を改正し、一時保護中の児童に対して虐待が行われた疑いがある場合については、児童

³⁶ 「こどもの権利擁護スタートアップマニュアル」（令和5年12月26日こ支虐第224号）pp.6, 14, 29-30. こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a7fbc548-4e9c-46b9-aa56-3534df4fb315/8000f947/20240401_policies_jidougyakutai_Revised-Child-Welfare-Act_38.pdf>

³⁷ 「児童福祉法等の一部を改正する法律（令和7年法律第29号）の概要」p.6. こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/88f54e3e-1c10-4262-b4f3-369785b758d9/9eada930/20250425_policies-jidougyakutai-Revised-Child-Welfare-Actr7-01.pdf>

³⁸ 「虐待疑い親の面会制限」『読売新聞』2024.12.22; 「虐待認定前も面会制限可能」『朝日新聞』2024.12.27.

相談所長が児童の心身に有害な影響を及ぼすおそれが大きいと認めるときに、面会や通信の制限を行えるものとする旨を規定した。当該規定は、公布から 6 月以内の政令で定める日に施行される。

IV 一時保護の課題

本章では、既に施行されている令和 4（2022）年の児童福祉法の改正内容に関連した課題を取り上げる。具体的には、一時保護に関する司法審査、運営基準の策定、児童の意見聴取について、試行の中で見えてきた課題や、法改正後も引き続き検討が必要な課題を紹介する。これらに加え、一時保護の長期化、人材の確保に関する課題について述べる。

1 一時保護開始時の司法審査に関する課題

一時保護開始時の司法審査の導入で得られる効果としては、行政権限の行使を司法がチェックすることで、児童及び親権者等に対する不当な権利制限を抑止できること（ブレーキ論）と、行政権限の行使の適正性が認められることにより、積極的な権限行使がしやすくなること、親権者等への説明、指導がしやすくなること（アクセル論）があるとされる³⁹。

一方で、導入に向けた議論の段階では、児童相談所から、業務負担が大きすぎる、迅速な一時保護が阻害される等の意見も多く挙げられた⁴⁰。実際に、児童相談所の業務負担は増加することが予想されている。こども家庭庁によれば、18 自治体の児童相談所が一時保護状請求までの一連の業務を試行的に実践し、各業務の実対応時間等を計測した結果、1 件当たりの業務時間の中央値は 10 時間 47 分であったという⁴¹。司法審査の導入によって新たに発生する業務負担への対応としては、法的な判断や手続に詳しい弁護士を配置する等の負担軽減策の強化が必要という指摘がなされているほか、国が司法審査の導入による影響を検証し、必要な支援をしていくべきとする意見もある⁴²。

また、児童の権利委員会による勧告が依拠する、児童の権利に関する条約第 9 条第 2 項は、「全ての利害関係者は、いかなる手続においても、その手続に参加しかつ自己の意見を述べる機会を有する」としているところ、今回導入された制度は、児童や親権者等にそうした手続を保障することが予定されていないため、依然として条約の適合性の問題には課題が残ると評価する有識者もいる⁴³。

2 一時保護中の児童の処遇に関する課題

本節では、運営基準において従うべき基準として定められている、児童の所持品（私物）の

³⁹ 大畑亮祐「第 3 章第 5 節 一時保護に関する司法審査——一時保護に関する各種裁判等の手続——」岩佐嘉彦ほか編著『児童相談所における一時保護の実務と法的対応——こども中心のソーシャルワークと保護者支援・司法審査——』日本加除出版, 2025, pp.216-217.

⁴⁰ 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「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」2021.4.22, p.5. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/000771368.pdf>> <<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000742618.pdf>>

⁴¹ この中には従来から行っていた業務も含まれる。こども家庭庁「一時保護時の司法審査に係る試行運用結果について」 <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/f8b4a7a3-7f30-4ad1-9e4b-75bac797d417/eb933c25/20241226-councils-Judicial-Review-Working-Team-on-Temporary-Protection-trial-01.pdf>

⁴² 「司法審査 児相に重荷」『読売新聞』2025.2.11; 「一時保護 手続き透明化」前掲注(21)

⁴³ 大畑 前掲注(39), p.218.

持込みに関する規定（第 12 条）及び通学の支援に関する規定（第 29 条第 3 項）に関連する課題を取り上げる。

（1）私物の持込みへの対応

Ⅱ3（3）のとおり、私物の持込みを制限している一時保護施設があり、アンケート調査ではそのことに不満を感じる児童が多いことが明らかになった。そのため、運営基準は合理的な理由なく児童の所持品の持込みを禁止してはならないと規定した。

有識者は運営基準の規定を肯定的に評価しているが、スマートフォンの持込みについては意見が分かれている。多くの児童が希望するスマートフォンの利用には検討の余地があるという意見⁴⁴が見られる一方、虐待加害者を含む外部との接触や、衛星利用測位システム（GPS）機能などで居場所が特定されるリスクがあるため、児童の安全確保という意味で、利用の制限は合理的だとする意見⁴⁵もある。

（2）通学の支援

Ⅱ3（2）で取り上げたように、一時保護された児童の多くが通学できていない。その理由としては、安全の確保及び通学支援体制の不備がある。一時保護される児童の半数以上は虐待を理由に保護されており（Ⅱ1 図 1 参照）、親の連れ去りリスクが大きい場合、通学よりも身の安全が優先される。また、児童相談所の送迎の体制が整わないこと、在籍校が遠方であること等も、一時保護中の児童の通学を妨げている。特に地方では、一時保護施設が一つしかない県もある上、通学を見据えた委託一時保護先も確保できない場合があるとされる⁴⁶。

有識者は、一時保護には児童の安全確保や家庭環境のアセスメントといった目的があることから、通学できないことが一概に違法とは言えないとの認識を示した上で、どのような場合に教育を受ける権利が制限されてもやむを得ないのか、基準が明確になっていない点を課題として指摘している⁴⁷。また、児童が通学を希望する場合の環境整備として、児童養護施設等が運営する一時保護専用施設の設置や、里親の開拓による一時保護委託の実施が提案されている⁴⁸。

3 児童の意見聴取に関する課題

児童相談所長等の義務となっている意見聴取等措置は、対象児童の年齢を制限していない⁴⁹。そのため、児童相談所は幼い児童にも意見を聴取する義務を有するが、そうした事例では言葉による意向の確認が難しい場合がある。児童相談所には、専門性を発揮して言葉にならない児童の意見をくみ取ることが求められる⁵⁰。

意見表明等支援事業については、いかに意見表明等支援員と児童が話せる時間を十分に作り、意見表明の機会を確保していくかという課題がある。ある自治体を対象に行った一時保護

⁴⁴ 「時時刻刻 子どもの保護と権利、手探り」前掲注(34)

⁴⁵ ただし、一時保護施設は児童となぜスマートフォンが必要なのかを話し合うことが重要であるとし、動画を見たという理由からスマートフォンの利用を希望しているのであれば、条件を話し合った上で使用を許可するか、タブレットを貸し出すなどの対処法などがあるとしている。「一時保護所 生まれ変わるか」『中日新聞』2024.6.17.

⁴⁶ 「クローズアップ「通学」子どもに選択肢を」『毎日新聞』2024.3.25.

⁴⁷ 「くらしナビ・社会保障 通学の権利制限 基準あいまい」『毎日新聞』2024.5.2.

⁴⁸ 「くらしナビ・社会保障 慣習や思い込みから自由に」『毎日新聞』2024.4.25.

⁴⁹ 浦弘文『子どもの意見表明権の理論と実務とこれから—児童相談書業務を中心に—』日本加除出版, 2023, p.118.

⁵⁰ 橋本和明「一時保護時の司法審査に伴う新たなケースワークへの展開」『WAM』725号, 2025.5, p.7.

施設の入所児童に対するアンケート調査では、意見表明等支援員との関わりを好意的に評価する児童が多かった一方で、意見表明等支援員と話せる時間が短いという意見があった⁵¹。意見表明等支援員の訪問頻度や時間が少なくなる背景には、人材の確保、予算の問題等があると考えられる⁵²ため、これらの解決に取り組む必要がある。

4 一時保護の長期化に関する課題

一時保護の期間及びその延長については、児童福祉法により制限がかけられている。一時保護の期間は2月を超えてはならず、2月を超えて一時保護を行うことが児童の親権者等の意に反する場合には、家庭裁判所の承認を得なければならないと規定されている（同法第33条第2項、第5項）。

しかし、実際にはⅡ2で述べたとおり、都市部を中心に一時保護の期間は長期化し、2月を超える自治体も出ている。その原因の一つとして、児童相談所が一時保護の解除に慎重になっていることが挙げられる。Ⅱ4で触れた虐待死事件を受け、全国の児童相談所では、安全確保のために一時保護する児童の数が増加し、平均在所期間も延びていった⁵³。このほか、増加した相談件数に対応する人的・物的な余裕が児童相談所になく、各事案の評価等に時間がかかっていること⁵⁴、児童養護施設等の空きがないこと、里親委託が増えないこと⁵⁵、障害がある等の理由により配慮が必要な児童を受け入れる施設が不足していること⁵⁶等が、長期化の要因として指摘されている。

こうした状況を改善していくために、一時保護の継続や解除の判断を迅速に行えるよう、児童相談所職員の専門性を向上させること⁵⁷や、児童養護施設等への入所が長期化している児童や親の課題解決に積極的に取り組んで家庭復帰を目指し、児童養護施設等に空きを作ること、新たな里親を開拓していくこと⁵⁸等が提案されている。

5 人材の確保

これまで、一時保護の課題を複数取り上げてきたが、その全てに関わるのが人材不足の問題である。政府は、児童虐待相談対応件数の増加を鑑みて、児童福祉司等の増員を図っている⁵⁹

⁵¹ 栄留里美「17 一時保護所でアドボケイトを利用した子どもたちはどう感じていますか」同編著『子どもアドボカシーQ&A—30の問いからわかる実践ガイド—』明石書店, 2024, pp.87, 90.

⁵² 同上, p.90.

⁵³ 「児相 増える一時保護」『東京新聞』2025.1.25, 夕刊.

⁵⁴ 「児相と親対立 保護長期化」『読売新聞』2020.10.23; 「虐待 長引く児相の一時保護」『朝日新聞』（千葉全県版）2024.1.24.

⁵⁵ 一時保護後の児童の処遇としては、家庭復帰、児童養護施設等への入所又は里親への委託がある。一時保護後は施設への入所又は里親委託が必要と判断されても、児童養護施設等に空きがない場合や委託可能な里親がいない場合には、一時保護が長期化する。また、児童養護施設の場合、定員に空きがあっても、自傷行為がある等、専門性の高いケアを必要とする児童が複数入所している等の理由から、受入れを断らざるを得ない状況もあるという。「児童虐待 過去最多 足りぬ受け皿・人員」『毎日新聞』2023.9.9.

⁵⁶ 「一時保護所のリアル（下）長期化する現状あり方葛藤」『毎日新聞』2024.6.18, 夕刊.

⁵⁷ 「虐待 長引く児相の一時保護」前掲注(54)

⁵⁸ 「児童虐待 過去最多 足りぬ受け皿・人員」前掲注(55); 「くらしナビ・社会保障 慣習や思い込みから自由に」前掲注(48)

⁵⁹ これまでの実績では、Ⅲ1で取り上げた児童虐待防止対策体制総合強化プランに基づき、平成29（2017）年度から令和4（2022）年度までの間に、約2,530人の児童福祉司を増員する目標に対し、2,543人を増員し、同プランの目標を達成した。その後、「新たな児童虐待防止対策体制総合強化プラン」（令和4年12月15日児童虐待防止対

ものの、それでも児童相談所は人手不足であり、体制は脆弱であるとする有識者は多い⁶⁰。児童福祉司は、メンタルヘルスの不調により休職する者が多いとも指摘されている⁶¹ことから、人材確保の取組に加え、職員が持続的に働ける環境の整備が求められる。

一時保護施設の運営基準が定められ、今後は児童の権利を必要以上に制限しないよう、より丁寧な取組を行う必要が生じているところ、一時保護施設の職員不足も問題となっている⁶²。策定された運営基準は職員の配置基準も定めているが、全国で同一水準にするには相当な時間がかかると予測されており、国の大幅な補助及び抜本的な改善に向けた自治体の検討が必要であると指摘されている⁶³。

おわりに

一時保護は、児童にとって、突然家族や友人と連絡が取れなくなり、一定のルールや日課の下で生活する一時保護施設に入所することになる等、大きな権利制限を伴う措置である。そのことを念頭に、司法審査等を通じ、一時保護が児童の最善の利益にかなうものであるかを審査する仕組みを整備していくことが求められている。

また、一時保護される児童は虐待経験等による心身の傷を抱えている場合も多い。一時保護施設は、そうした児童が安全安心に生活でき、信頼できる大人や他者との相互関係を通して心の傷を癒し、明るく温かい雰囲気の中で他者に勇気づけられる場所として機能することが望まれる⁶⁴。そうした理念を実現するためには、運営基準に基づき、児童の権利が不当に制限されない一時保護施設の環境作りと、それを実現するための人材及び予算の確保、形式的な対応にとどまらない意見聴取が必要である。

一時保護された児童をめぐる課題への対応は、徐々にではあるが、着実に進んできた。今後は、制度に実効性を持たせ、児童の権利擁護を更に進めていくことが期待される。

策に関する関係府省庁連絡会議決定。以下「新プラン」という。)において、令和 6 (2024) 年度末までに 1,060 人程度を増員し、6,850 人とすることを目標としたが、同年度の児童福祉司数は 6,482 人となる見込みと、目標は達成できなかった。令和 6 (2024) 年 12 月に新プランを改定し、令和 8 (2026) 年度までに 910 人程度を増員し、7,390 人とすることを新たな目標とした。「児童福祉司の増員について」(第 5 回こども家庭審議会児童虐待防止対策部会 資料 9-1) 2024.12.26. こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/councils/shingikai/gyakutai_boushi/8267a354>

⁶⁰ 「一時保護 手続き透明化」前掲注(21) 本稿で取り上げた課題との関連では、一時保護時の司法審査の導入による業務量増加を懸念し、職員への支援が必要とする意見や、一時保護の長期化の原因として児童相談所の人手不足を挙げ、支援を求める声がある。「司法審査 児相に重荷」前掲注(42); 「虐待 長引く児相の一時保護」前掲注(54)

⁶¹ 児童相談所の児童福祉司に関して、メンタルヘルス不調により連続 1 か月以上休業した者の割合を調査した結果によれば、回答のあった児童相談所児童福祉司の総数に占める休業者の割合は、2.52% (令和元 (2019) 年度実績) であった。同調査の中では、医療・福祉分野の休業者の割合が 0.4%、一般職の地方公務員の休業者が 1.47%とされており、それらの者と比較して、児童福祉司の休業者の割合が高いことが明らかになった。PwC コンサルティング合同会社「児童相談所職員のメンタルヘルスに関する調査事業報告書」(令和 2 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業) 2021.3, p.12. <<https://www.pwc.com/jp/ja/knowledge/track-record/assets/pdf/r2cc-report-18mentalhealth.pdf>>

⁶² 令和 3 (2021) 年に一時保護施設を対象に行われたアンケート調査の結果によれば、職員が「不足している」と回答した一時保護施設は 75.2%、職員数が「そもそも最低基準を満たしていない」と回答した一時保護施設が 4.8%と、全体の 8 割の一時保護施設で職員数が不足していた。PwC コンサルティング合同会社「児童相談所における児童福祉司等の勤務実態等についての調査研究事業報告書」(令和 3 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業) 2022.3, p.47. <<https://www.pwc.com/jp/ja/knowledge/track-record/assets/pdf/r3cc-report-21.pdf>>

⁶³ 「時時刻刻 子どもの保護と権利、手探り」前掲注(34)

⁶⁴ 鈴木勲「第 1 章 一時保護所の成り立ち、課題、取り組み」和田・鈴木編著 前掲注(11), p.25.