

横浜市行政不服審査会答申
(第167号)

令和8年2月10日

横浜市行政不服審査会

1 審査会の結論

「一時保護解除決定」に係る審査請求は却下し、「児童福祉司指導措置決定」に係る審査請求は棄却するべきである。

2 事案の概要

本件は、児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 33 条に基づく一時保護（以下「本件一時保護」という。）を受けていた審査請求人の子（以下「本児」という。）について、●●児童相談所長（以下「処分庁」という。）が、令和●年●月●日付けで行った本件一時保護の解除（以下「本件決定 1」という。）、及び、同日付けで行った審査請求人に対する同法第 27 条第 1 項第 2 号に基づく措置（以下「本件決定 2」といい、本件決定 1 と併せて「本件各決定」という。）に関して、審査請求人がこれらを不服とし、本件各決定の取消しを求めたものである。

3 法令等の規定

別紙「関係法令等の定め」のとおり（同別紙で用いた略称は本文中でも用いることとする。）。

4 審査請求人の主張の要旨

(1) 審査請求人に、本件決定 1 についての不服申立ての利益が認められるか（争点 1）について

ア 本件決定 1 が取り消されれば、本件一時保護の法的効果が巻き戻しのに持続することになり、処分庁は再度本児を一時保護した上で解除先を決定することになるのであり、本児の引渡し先が二者択一的に審査請求人とされることになるから、不服申立ての利益がある。

イ 一時保護処分は、単なる事実行為ではなく、保護者の監護権を制限するものであって、行政処分に該当するものである。そして、一時保護の解除は、一時保護処分の効果を解除する点で同様に行政処分に該当する。

(2) 争点 1 において不服申立ての利益が認められるとされた場合、本件決定 1 に裁量権逸脱濫用の違法があるか（争点 2）について

ア 審査請求人の妻（以下「妻」という。）が不貞をしたこと、妻が本児に関する暴言を吐いたこと、本児に対するネグレクトがあること、妻が本児

の前でリストカットをしていること等の事実を考慮しておらず、考慮不
尽の違法がある。

イ 審査請求人が里親制度に同意しなかったこと、妻が里親制度に同意し
たこと及び妻が審査請求人について配偶者からの暴力の防止及び被害者
の保護等に関する法律（平成 13 年法律第 31 号）に基づく保護命令の申
立てを行ったことを考慮した可能性があり、他事考慮の違法がある。

- (3) 本件決定 2 が、行政不服審査法第 2 条に定める「行政庁の処分」に該当す
るか（争点 3）及び本件決定 2 が、行政手続法第 2 条第 4 号に定める「不利
益処分」に該当するか（争点 4）について

本件決定 2 は、措置決定通知書に「本児が傷付かないよう、本児の目の前
で喧嘩や互いの悪口を言う等の状況をつくらないでください。」「児童相談
所をはじめ、関係機関の支援を受け、安定した養育を行ってください。」「こ
れらの指導が守られない場合、再度の一時保護を検討します。」との記載が
あることから、処分性を有するものであり、行政庁が、法令に基づき、特定
の者を名宛人として、直接に、これに義務を課し又はその権利を制限する
「不利益処分」（行政手続法第 2 条第 4 号）に該当する。

- (4) 争点 4 において不利益処分であるとされた場合、本件決定 2 に理由付記
違反は認められるか（争点 5）について

ア 本件決定 2 は不利益処分であることは明らかであるが、理由の提示（行
政手続法第 14 条第 1 項）がなされていないから、手続の法令違反がある。

イ 処分庁は本件審査請求で処分理由を述べているが、審査請求手続に入
り初めて主張されたものであり、処分理由の追加変更にはほかならず、違法
である。

- (5) 本件決定 2 に裁量権逸脱濫用の違法があるか（争点 6）

ア 法第 27 条第 1 項第 2 号に基づく措置は、リストカットやネグレクトを
していた妻に対してのみ行われるべきものであって、審査請求人には措
置を行う理由がない。

イ 警察を呼んだり児童相談所に行ったりすることが必要な夫婦間の争い
は存在しなかったものであり、事実関係についてまともな調査を実施しな
いまま審査請求人と妻との間に夫婦間の争いが存在し、本児が巻き込ま
れているとして措置決定を行った処分庁の判断には誤りがあり、重大な
事実誤認、他事考慮及び考慮不尽があつて裁量権の逸脱濫用がある。

5 処分庁の主張の要旨

(1) 争点1について

一時保護の解除は継続的性質を有しない事実行為であり、一時保護処分
の解除が取り消されたとしても、自動的に一時保護の状態に戻る性質のも
のではないから、不服申立ての利益を欠く。

(2) 争点2及び争点3について

特になし。

(3) 争点4及び争点5について

法第27条第1項第2号に基づく児童福祉司指導は、単なる指導にすぎず、
行政手続法上の不利益処分に該当しないことから、行政手続上の手続は不
要である。

(4) 争点6について

ア 本件では、父母の不和に警察が介入し、本児が巻き込まれている状況が
強く疑われたことを契機に本児の一時保護がなされ、一時保護解除時に
おいても、父母の不和が継続し、本児が巻き込まれ心理的虐待を受けてし
まう危惧があったことから、所内会議を経て、父母の不和に本児が巻き込
まれないようにすることを目的として実施したものであり、裁量権の逸
脱濫用はない。

イ 本件決定2を行うに当たっては、審査請求人が児童相談所に相談した
内容並びに父母面接及び親子面会等の家庭環境等の調査結果を踏まえた
ものである。

6 審査庁の裁決についての判断

本件各審査請求は、いずれも却下するべきとし、その理由を審理員意見書の
「7 判断理由」に記載のとおりとしている。

7 審査会の判断

(1) 認められる事実

ア 令和●年●月●日、処分庁は、審査請求人と妻との不和に警察が介入す
る事態となっており、それに本児が巻き込まれている状況が強く疑われ
ると判断し、本児の養育状況、監護状況を調査確認する必要があることを

理由に、法第 33 条に基づき本件一時保護を実施した。

イ ●月●日、処分庁は、審査請求人に対し、本件一時保護を実施したことを通知した。

ウ 処分庁は、本児について、2 か月を超えて本件一時保護を継続した。

エ 令和●年●月●日、処分庁は、本件一時保護を解除し、審査請求人及び妻に対し、本件決定 1 及び本件決定 2 に関する通知書を交付した。

(2) 争点 1 に対する判断

ア 行政不服審査法に基づく不服申立ての対象となるのは、行政庁の「処分」であり、権力的事実行為も含まれる（同法第 1 条第 2 項）。また、処分についての審査請求は、「行政庁の処分に不服がある者」がすることができると規定されており（同法第 2 条）、「行政庁の処分に不服がある者」とは、当該処分について不服申立てをする法律上の利益がある者、すなわち行政庁の処分によって、自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれがある者をいうと解するのが相当である（最高裁判所昭和 53 年 3 月 14 日判決・民集 32 卷 2 号 211 頁）。

そして、権力的事実行為には、継続的性質を有するものと有しないものがあり、継続的性質を有しない権力的事実行為（例えば職務質問など）については、そもそも処分を取り消す必要性が認められないため、不服申立ての利益を欠き、不適法却下となる。

イ 一時保護は、児童相談所長が、必要があると認めるときに、法第 26 条第 1 項の措置を採るまでの間、児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図ることや、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ことを目的として、児童の身体を一時保護するというものである。

ウ すなわち、一時保護は、児童の身体を一時保護するという事実行為であって、親権者や児童に対し直接権利の範囲を確定したり、義務を課したりするものではないから、「狭義の処分」には該当しない。もともと、児童を親元から引き離すためにその身柄を物理的に児童相談所に留め置くという性質を有することから、継続的性質を有する権力的事実行為に該当するというべきである。

エ そして、一時保護の解除も、継続的な性質を有する権力的事実行為たる一時保護を終了させるというものであって、一時保護と同様に権力的事実行為に該当するものというべきである。しかし、一時保護の解除は、児

童の自由及び親権者等の親権の制限を伴う事実行為をやめるというものにとどまるのであって継続的性質を有するものではない。また、一時保護の解除を取り消したとしても、対象児童が再び一時保護されている状態に戻ることはない。

したがって、一時保護の解除を取り消すことについて、審査請求人に回復すべき法律上の利益があるとはいえない。

よって、一時保護の解除である本件決定1に対する審査請求については、不服申立ての利益を欠き、不適法却下とすべきである。

(3) 争点2に対する判断

上記(2)に記載したとおり、本件決定1については、不適法却下とすべきであるから、争点2については判断を要しない。

(4) 争点3に対する判断

児童相談所運営指針（平成2年3月5日児発第133号厚生省児童家庭局通知）第4章第1節及び第2節をみると、児童相談所が行う指導には措置によらない指導と措置による指導があり、法第27条第1項第2号に基づく指導は措置による指導であること、行政処分としての措置を行う場合には、不服申立てをすることができ、不服申立ての方法等について教示しなければならないことが定められており、行政実務上、同号に基づく措置は行政処分としての性格を有すると解されていることがうかがわれる。さらに、本件決定2に係る措置決定通知書においても、審査請求をすることができる旨及び取消訴訟を提起することができる旨が教示されている。

そこで、以下においては、本件処分が審査請求の対象となる処分であることを前提に判断する。

(5) 争点4に対する判断

児童福祉司指導措置は、要保護児童及びその保護者に対し、児童福祉に関する専門的知識を有する児童福祉司による指導を通じて、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう当該家庭が抱える問題を解決すべく児童及び保護者を支援するものであって、いわば行政サービスの提供という側面を有するものである。すなわち、児童福祉司指導措置は、その名宛人となった児童や保護者の福祉を実現するための利益的処分ではあっても、当該措置の直接的な効果として、児童や保護者に対して何らかの具体的な作為義務又は不作為義務を負わせたり、同人らが保有している何らかの具

体的な権利の範囲を限定し、又はその内容を相手方に不利益に変更したりする行為ではない。このことは、法第33条の5が、児童福祉司指導措置の解除が不利益処分に該当することを前提として行政手続法第三章の適用を除外していることから裏付けられている（東京地判令和元年7月12日・平成30年（行ウ）第206号及び平成30年（行ウ）第313号）。

また、本件決定2の「本児が傷つかないように、本児の前で喧嘩や互いの悪口を言う等の状況をつくらないうでください。」「児童相談所をはじめ、関係機関の支援を受け、安定した養育を行ってください。」「これらの指導が守られない場合、再度の一時保護を検討します。」という内容は、当該指導に違反するような事実が認められる場合には、父母の不和に巻き込まれているおそれがあることを理由に要保護児童として一時保護を受けていた本児が、再び要保護児童に該当する可能性があり、その結果一時保護の必要性が検討されることになるという、法における一時保護の要件に該当し得ることを説明したにすぎないものである。そのため、本件決定2によって本児が一時保護され得る状態になるわけではないから、本件決定2は、審査請求人に義務を課したり、審査請求人の行動の自由を制限したりするものではない。

したがって、本件決定2は、行政手続法第2条第4号柱書に規定する「行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分」とはいえないことから、同号に規定する不利益処分には該当しないため、同法第14条第1項の適用もないこととなる。

よって、審査請求人の主張には理由がない。

(6) 争点5に対する判断

上記(5)のとおり、本件決定2は不利益処分に該当しないため、争点5については判断を要しない。

(7) 争点6に対する判断

上記(5)のとおり、法第27条第1項第2号に基づく児童福祉司指導措置は、要保護児童及びその保護者に対し、児童福祉に関する専門的知識を有する児童福祉司による指導を通じて、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう当該家庭が抱える問題を解決すべく児童及び保護者を支援するものであって、これらの児童などを支援するいわば行政サービスの

提供という側面を有するものである（前掲東京地判）。そして、このような性質の児童福祉司指導措置については、専門的知識を有する処分庁に広い裁量が認められているというべきであり、その違法性は、基礎とされた重要な事実に誤認があること等により処分庁の判断が全くの事実の基礎を欠くといえるか、あるいは、当該処分が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであるといえるかによって判断すべきである。

本件においては、父母の不和に警察が介入し、本児が審査請求人及び妻の不和に巻き込まれているおそれがあることを理由に、要保護児童として一時保護を受けていた。そのため、本児の一時保護が解除された後、再び審査請求人と審査請求人の妻が本児の前で喧嘩し、互いに悪口を言う状況又は審査請求人及び妻が児童相談所をはじめとする関係機関の支援を受けることを拒否し、安定した養育が行われない状況が生じれば、再び本児が要保護児童に該当し、通告を受ける可能性が生じるのである。

そうすると、そのような事態を防止するために、法第27条第1項第2号に基づく本件決定2を行う必要性があったといえる。そして、本件決定2の内容は、本児が再び要保護児童として通告されることを防ぐためのものとして合理的であるといえる。

したがって、本件決定2に係る処分庁の判断が全くの事実の基礎を欠くとも、本件決定2が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであるともいえないため、本件決定2に違法又は不当な点は認められない。

(8) 結語

以上のとおり、本件決定1に対する審査請求については不服申立ての利益を欠き、また、本件決定2については違法又は不当といえないことから、本件決定1に対する審査請求は却下し、本件決定2に対する審査請求は棄却すべきである。

(9) 審理員の審理手続

本件審査請求に係る審理手続は、適正に行われたものと認められる。

(10) 結論

以上のとおりであるから、「1 審査会の結論」のとおり答申する。

《 参 考 1 》

審理員の審理手続の経過

年 月 日	審 理 手 続 の 経 過
令和5年5月24日	・審査請求書（副本）の送付及び弁明書等の提出依頼
令和5年6月13日	・弁明書の受理
令和5年6月21日	・弁明書（副本）の送付及び反論書等の提出依頼
令和5年7月19日	・反論書等の提出再依頼
令和5年7月24日	・反論書の受理
令和5年7月27日	・反論書（副本）の送付
令和5年9月7日	・反論書(2)等の提出依頼
令和5年9月22日	・口頭意見陳述申立書の受理
令和5年9月28日	・反論書(2)の受理
令和5年10月10日	・反論書(2)（副本）の送付及び再弁明書等の提出依頼
令和5年10月30日	・再弁明書等の受理
令和5年11月1日	・再弁明書(2)（副本）の送付及び反論書(3)等の提出依頼
令和5年11月30日	・反論書(3)の受理
令和5年12月1日	・反論書(3)の送付
令和5年12月18日	・物件の提出依頼
令和6年1月17日	・物件の受理
令和6年1月30日	・物件の提出通知
令和6年2月5日	・提出書類等閲覧等請求書の受理
令和6年2月20日	・提出書類等の閲覧等の決定
令和6年9月18日	・口頭意見陳述の実施
令和6年9月27日	・回答書の受理
令和6年10月2日	・回答書の送付及び反論書(4)の等の提出依頼
令和6年10月9日	・物件の提出依頼
令和6年10月21日	・物件の受理
令和6年10月23日	・物件の提出通知
令和6年11月1日	・提出書類等閲覧等請求書の受理
令和6年11月21日	・提出書類等の閲覧等の決定

令和6年11月28日	・反論書(4)等の提出期限延長通知
令和6年12月12日	・反論書(4)の受理
令和6年12月18日	・反論書(4) (副本) の送付
令和7年1月7日	・物件の提出依頼
令和7年1月24日	・物件の受理
令和7年1月29日	・物件の提出通知
令和7年2月4日	・提出書類等閲覧等請求書の受理
令和7年3月11日	・提出書類等の閲覧等の決定
令和7年7月1日	・反論書(5)等の提出依頼
令和7年7月5日	・反論書(5)の受理
令和7年7月14日	・反論書(5) (副本) の送付
令和7年11月18日	・審理手続の終結
令和7年11月25日	・審理員意見書の提出

《 参 考 2 》

審査会の調査審議の経過

年 月 日	調 査 審 議 の 経 過
令和7年12月9日	・審査庁から諮問書及び事件記録等の写し受理 ・調査審議
令和8年1月13日	・調査審議
令和8年2月10日	・調査審議

関係法令等の定め

児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号。以下「法」という。）

第 6 条の 3 （第 1 項から第 7 項まで省略）

8 この法律で、小規模住居型児童養育事業とは、第 27 条第 1 項第 3 号の措置に係る児童について、内閣府令で定めるところにより、保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童（以下「要保護児童」という。）の養育に関し相当の経験を有する者その他の内閣府令で定める者（次条に規定する里親を除く。）の住居において養育を行う事業をいう。

（第 9 項から第 23 項まで省略）

第 26 条 児童相談所長は、第 25 条第 1 項の規定による通告を受けた児童、第 25 条の 7 第 1 項第 1 号若しくは第 2 項第 1 号、前条第 1 号又は少年法（昭和 23 年法律第 168 号）第 6 条の 6 第 1 項若しくは第 18 条第 1 項の規定による送致を受けた児童及び相談に応じた児童、その保護者又は妊産婦について、必要があると認めたときは、次の各号のいずれかの措置を採らなければならない。

（第 1 号から第 8 号まで及び第 2 項省略）

第 27 条 都道府県は、前条第 1 項第 1 号の規定による報告又は少年法第 18 条第 2 項の規定による送致のあつた児童につき、次の各号のいずれかの措置を採らなければならない。

- (1) 児童又はその保護者に訓戒を加え、又は誓約書を提出させること。
- (2) 児童又はその保護者を児童相談所その他の関係機関若しくは関係団体の事業所若しくは事務所に通わせ当該事業所若しくは事務所において、又は当該児童若しくはその保護者の住所若しくは居所において、児童福祉司、知的障害者福祉司、社会福祉主事、児童委員若しくは当該都道府県の設置する児童家庭支援センター若しくは当該都道府県が行う障害者等相談支援事業に係る職員に指導させ、又は市町村、当該都道府県以外の者の設置する児童家庭支援センター、当該都道府県以外の障害者等相談支援事業を行う者若

しくは前条第1項第2号に規定する内閣府令で定める者に委託して指導させること。

(第3号及び第4号並びに第2項から第6項まで省略)

第33条 児童相談所長は、児童虐待のおそれがあるとき、少年法第6条の6第1項の規定により事件の送致を受けたときその他の内閣府令で定める場合であつて、必要があると認めるときは、第26条第1項の措置を採るに至るまで、児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図るため、又は児童の心身の状況、その置かれている環境その他の状況を把握するため、児童の一時保護を行い、又は適当な者に委託して、当該一時保護を行わせることができる。

2 都道府県知事は、前項に規定する場合であつて、必要があると認めるときは、第27条第1項又は第2項の措置（第28条第4項の規定による勧告を受けて採る指導措置を除く。）を採るに至るまで、児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図るため、又は児童の心身の状況、その置かれている環境その他の状況を把握するため、児童相談所長をして、児童の一時保護を行わせ、又は適当な者に当該一時保護を行うことを委託させることができる。

(第3項から第21項まで省略)

第59条の4 この法律中都道府県が処理することとされている事務で政令で定めるものは、指定都市及び中核市並びに児童相談所を設置する市（特別区を含む。以下この項において同じ。）として政令で定める市（以下「児童相談所設置市」という。）においては、政令で定めるところにより、指定都市若しくは中核市又は児童相談所設置市（以下「指定都市等」という。）が処理するものとする。この場合においては、この法律中都道府県に関する規定は、指定都市等に関する規定として指定都市等に適用があるものとする。

(第2項から第5項まで省略)

児童福祉法施行令（昭和23年政令第74号）

第45条 指定都市において、法第59条の4第1項の規定により、指定都市が処理する事務については、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第174

条の 26 第 1 項から第 7 項までに定めるところによる。
(第 2 項省略)

地方自治法施行令 (昭和 22 年政令第 16 号)
(児童福祉に関する事務)
第 174 条の 26 地方自治法第 252 条の 19 第 1 項の規定により、指定都市が処理する児童福祉に関する事務は、児童福祉法及び児童福祉法施行令 (昭和 23 年政令第 74 号)、(中略)の規定により、都道府県が処理することとされている事務 (中略) とする。(後略)
(第 2 項から第 8 項まで省略)

横浜市児童相談所長委任規則 (昭和 49 年 9 月横浜市規則第 126 号)
次に掲げる事務は、児童相談所長に委任する。
(第 1 号から第 7 号まで省略)
(8) 法第 27 条第 1 項及び第 28 条第 1 項から第 3 項までの規定による措置に関すること。
(第 9 号から第 15 号まで省略)
(16) 法第 33 条第 2 項の規定による児童の一時保護に関すること。
(第 17 号から第 22 号の 3 まで省略)

行政不服審査法 (平成 26 年法律第 68 号)
(目的等)
第 1 条 (第 1 項省略)
2 行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為 (以下単に「処分」という。)に関する不服申立てについては、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。
(処分についての審査請求)
第 2 条 行政庁の処分に不服がある者は、第 4 条及び第 5 条第 2 項の定めるところにより、審査請求をすることができる。

行政手続法 (平成 5 年法律第 88 号)

(定義)

第2条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(第1号から第3号まで省略)

(4) 不利益処分 行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分をいう。ただし、次のいずれかに該当するものを除く。

イ 事実上の行為及び事実上の行為をするに当たりその範囲、時期等を明らかにするために法令上必要とされている手続としての処分

ロ 申請により求められた許認可等を拒否する処分その他申請に基づき当該申請をした者を名あて人としてされる処分

ハ 名あて人となるべき者の同意の下にすることとされている処分

ニ 許認可等の効力を失わせる処分であつて、当該許認可等の基礎となつた事実が消滅した旨の届出があつたことを理由としてされるもの

(第5号省略)

(6) 行政指導 行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であつて処分に該当しないものをいう。

(第7号及び第8号省略)

(不利益処分の理由の提示)

第14条 行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。ただし、当該理由を示さないで処分をすべき差し迫つた必要がある場合は、この限りでない

(第2項及び第3項省略)