

社会保障審議会児童部会
児童虐待防止のための親権の在り方に関する専門委員会
(第5回)

平成22年10月26日(火) 11:00～13:00
合同庁舎5号館 専用第12会議室(12階)

議 事 次 第

1 開 会

2 議 事

- (1) 施設入所等の措置がとられている場合の施設長等の権限と親権の関係について
- (2) 一時保護中の児童相談所長の権限と親権の関係について
- (3) 一時保護の見直しについて
- (4) 保護者指導に対する家庭裁判所の関与の在り方について
- (5) その他

3 閉 会

【配布資料】

資料1 「児童虐待防止のための親権に係る制度の見直しに関する中間試案」に関する意見募集の結果について

資料2 第5回児童虐待防止のための親権の在り方に関する専門委員会論点ペーパー

「児童虐待防止のための親権に係る制度の見直しに関する中間試案」 に関する意見募集の結果について

- 「児童虐待防止のための親権に係る制度の見直しに関する中間試案」（以下「中間試案」という。）について意見募集をした結果、次の団体・個人から計34通の意見が寄せられた（敬称略、括弧内は略称）。

【団体】 15

裁判所、日本弁護士連合会（日弁連）、日本司法書士会連合会（日司連）、大阪司法書士会（大阪司）、日本労働組合総連合会（連合）、一般社団法人親子の絆ガーディアン、特定非営利活動法人子どもすこやかサポートネット（サポートネット）、特定非営利活動法人里親子支援のアン基金プロジェクト（アン基金）、財団法人全国里親会（里親会）、全国児童相談研究会代表委員会（児童相談研究会）、全国児童相談所長会（全児相）、社団法人日本社会福祉士会（社会福祉士会）、社会福祉法人全国社会福祉協議会全国児童養護施設協議会（全養協）、日本子ども虐待防止学会（虐待防止学会）、財団法人日本ユニセフ協会（ユニセフ）

【個人】 19

※ ホームページ掲載に当たり、個人名の記載を省略。
各項目では、「個人」と記載。

- この資料では、中間試案に掲げた個々の項目について寄せられた意見を【賛成】【反対】等の項目に整理し、意見を寄せた団体、個人の名称を紹介するとともに、理由等が付されているものについてはその概要を紹介している。また、中間試案において、甲案、乙案等が提案されている項目については、いずれの案に賛成か及びその理由等の概要を紹介している。なお、その他の意見については【その他の意見】としてその概要を紹介している。

なお、裁判所からは、各庁で意見が分かれた項目については、意見の分布等についても示さ

れた上で回答がされている。そのため、裁判所からの回答については、便宜上、多数とされた意見について、【賛成】【反対】等の項目に整理し、理由等の記載欄において意見分布等についても記載している。

第1 親権制限に係る制度の見直し

1 親権の制限の全体的な制度の枠組み

(1) 親権の全部についての喪失制度及び一時的制限制度

親権の全部の喪失制度（現行制度）のほか、親権の全部の一時的制限制度を設けるものとする。

【賛成】裁判所，日弁連，日司連，大阪司，連合，全児相，個人2

- ・ 親権の一時的制限制度の創設は、①親権者が親権回復をあきらめずに、回復の希望を持ちながら裁判所や児童相談所等の指導に従う可能性が高まること、②児童相談所等にとっても、親権者との関係性を維持しながら指導を行いやすいこと、③裁判所の選択肢が広がり、個々のケースの特性に応じた対応が可能となることから、必要性が高い。（日弁連）
- ・ 親権喪失後の親子の再統合を考えた場合、現行制度にはない親権制限の期間を限る制度を設けるのが相当である。親権喪失事件の認容割合が低い理由の一つとして、親権制限が硬直的であることが考えられるので、現行の親権制限の在り方については見直す必要がある。（日司連）
- ・ 親権の全部喪失はハードルが高く、結果として利用されにくい実態があった。親権の一時的制限制度の創設は、子の利益・福祉を確保する手段が増え、実効性を高めることにつながると考える。（連合）
- ・ 期限を設けずに親権の全部を喪失させる措置は、家族の多様な状況に対応することが難しい。そのため、「親権の全部の一時的制限制度」の創設により、家族再統合等への柔軟な対応が期待できる。（全児相）

【反対】なし

(2) 親権の一部制限制度

次のような考え方があり、なお検討するものとする。

【甲 1 案】

親権の一部制限制度としては、現行の管理権の喪失制度のみとする。

【甲 2 案】

親権の一部制限制度としては、管理権の一時的制限制度のみを設けるものとする。

【乙 1 案】

親権の一部制限制度として、現行の管理権の喪失制度のほか、監護権の一時的制限制度を設けるものとする。

【乙 2 案】

親権の一部制限制度として、監護権の一時的制限制度及び管理権の一時的制限制度を設けるものとする。

【丙案】

親権の一部制限制度として、親権の一部（事案ごとの必要性に応じて個別に特定される一部）についての喪失制度及び一時的制限制度を設けるものとする。

【甲 1 案に賛成】裁判所、大阪司、全児相、個人 1

- ・ 監護権の行使は不適切だが管理権の行使は適切である事案はあまり想定できないこと、監護には管理権の行使を伴うことが多いため、親権者に管理権のみを残すことは子の監護を不安定にするおそれがあることのほか、親権者の管理権行使に問題がある場合、能力や資質の問題が絡んでいることが多いため、管理権の一時的制限で足りる事案は想定し難いこと、制度を複雑化せず使いやすくする必要があることなどを理由に、甲 1 案に賛成する意見が過半数を超えた。なお、丙案に賛成する意見はなく、その他の案に賛成する意見は少数であった。（裁判所）
- ・ 甲 2 案については、管理権の制限を受けるような親権者が、一定期間の経過により適切に子の財産を管理することができるようになることを期待することは困難である。また、乙案については、監護権は実質的に親権の大部分を占めるものであり、監護権に限定して制限すべき場合が想定し難い。さらに、丙案は、たしかに様々な事例に即した対応が可能なように思われる

が、中間試案の補足説明に記載されているような問題点があり、現実の場面では非常に使いづらい制度になるおそれがある。また、事案ごとに制限されている内容が異なることは、制度として複雑にすぎ、制限内容の公示が一覧性に欠け、未成年者との取引の安全を害するおそれがある。(大阪司)

- ・ 親権の一部分の制限では、児童虐待や不適切な養育が防げないため、虐待者の関与を全部排除する必要がある場合もある。また、児童と関わる第三者が混乱をきたさないよう、親権制限の範囲をなるべく明確にする必要がある。制度の安定的な運用のためには、児童虐待防止の目的が十分担保され、かつ利便性・透明性が確保されることが重要な要素となることから、現行制度に、親権の全部の一時的制限制度を設けることが望ましい。(全児相)
- ・ 親権の部分停止は現場で不必要な争いの元になったり、「ごてる」隙を与えてしまう不安やあいまいさを残すものと考えられる。(個人)

【甲 2 案に賛成】個人 1

- ・ 監護権を適切に行使できないが、管理権は適切に行使できる親権者というのは、あまり想定できないこと、制度としては基本的に一時的制限があり、その延長線上に喪失制度があると考えべきことから、甲 2 案に賛成する。ただし、児童福祉法の改正において、施設長等の権限が親権に優先することが規定されなかった場合は、丙案を活用すべきである。(個人)

【甲 1 案又は甲 2 案に賛成】日司連

- ・ 乙 1 案又は乙 2 案は、監護権のみを制限しても管理権を制限しないのであれば、その管理権の不行使により子の利益が害される場合があり、結局のところ、監護権のみの制限では、当初の目的は達成できないおそれがある。また、丙案は、審判において親権のどの部分を制限するのかを特定するため、国家による家庭への介入が過度になり相当でないとともに、親権の内容の特定に時間がかかり、審理が長期化することも予想される。(日司連)

【乙 1 案に賛成】児童相談研究会、虐待防止学会

- ・ 親権者の心情として、実質的に一時保護等で既に行使できなくなっている監護権が制限されることと、管理権を含めた親権全体を制限されることとでは、受止め方にかなり違いがあると考えられる。したがって、ケースとしては少ないとしても、監護権のみの一時的制限制度を規定しておくことに意味がある。(児童相談研究会)
- ・ 医療ネグレクトについては、監護権の一時的制限制度の構築が望ましい。もっとも、監護権の一時的制限制度は、それを踏まえた親の改善、指導の仕組みともリンクして考えられてきて

いる。したがって、監護権の一時的制限制度のみが、独立して存在するのではなく、親の改善、指導の制度構築とも併せた制度にすべきである。なお、このような視点に立てば、管理権の一時的制限制度は、親の改善、指導の意味が持ちにくいので、乙1案が妥当である。(虐待防止学会)

【乙2案に賛成】なし

【丙案に賛成】日弁連、連合、個人2

- ・ 現行の親権喪失制度は、監護権について言えば、全部を剥奪するか、全部を残すかという極端な結果しか定めていないが、親権の全部を制限しなくても、一部を制限することによって目的を達成できる場合も想定できるところ、かかる場合に親権の全部を制限することは過剰な権利制限と言わざるを得ない。また、全部制限しかないと、裁判所も親権制限をちゅうちょするおそれがある。(日弁連)
- ・ 子の利益のためには、親権を制限すべき部分を個別に特定した上で、親権の一部制限を行うことが望ましい。もっとも、制度が過度に複雑になり、実務性が伴わなければ、当該児童の必要に応えられないことから、迅速かつ実効性が担保しやすい仕組みが優先されなければならないと考える。(連合)
- ・ 監護権の全部を剥奪しなくても、子の利益にかなう場合がある。例えば、宗教上の場面、医療上の場面、または、教育上の場面に親がこだわりや独特の意見を持ち、子の福祉を害している場合は、その場面の親の権利行使を制限すれば、子の利益にかなうこととなる。また、その後の親への指導や親子関係の調整の観点からも、親権の全部の制限よりも必要な範囲での制限の方が好ましい。親子関係は多様であり、事案に応じて柔軟に親権の制限ができる制度が必要である。(個人)
- ・ 事案ごとに、その事案に即した判断がされるべきである。また、監護権の全部制限制度しかない場合、現行の親権喪失ほどではないとしても、依然、裁判官が親権制限にちゅうちょし、子が救済されないことが懸念される。(個人)

2 親権の制限の具体的な制度設計

(1) 親権の制限の原因

ア 親権の喪失の原因（【丙案】を採る場合には、親権の全部又は一部の喪失の原因）

次のような考え方があり、なお検討するものとする。

【A案】父又は母による虐待、悪意の遺棄又は財産の管理に関する不正な行為があつた場合において、父又は母に親権を行わせることが子の利益を著しく害するときは、親権〔の全部又は一部〕の喪失をすることができるものとする。

【B案】父又は母による虐待、悪意の遺棄、財産の管理に関する不正な行為があつた場合その他父又は母による親権の行使が著しく困難又は不適切であつた場合において、父又は母に親権を行わせることが子の利益を著しく害するときは、親権〔の全部又は一部〕の喪失をすることができるものとする。

【C案】父又は母による親権の行使が著しく困難又は不適切であつた場合において、父又は母に親権を行わせることが子の利益を著しく害するときは、親権〔の全部又は一部〕の喪失をすることができるものとする。

イ 親権の一時的制限の原因（【丙案】を採る場合には、親権の全部又は一部の一時的制限の原因）

父又は母による親権の行使が困難又は不適切であつた場合において、父又は母に親権を行わせることが子の利益を害するときは、親権〔の全部又は一部〕の一時的制限をすることができるものとする。

ウ 監護権の一時的制限の原因（【乙1案】又は【乙2案】を採る場合）

父又は母による監護権の行使が困難又は不適切であつた場合において、父又は母に監護権を行わせることが子の利益を害するときは、監護権の一時的制限をすることができるものとする。

エ 管理権の喪失の原因（【甲1案】又は【乙1案】を採る場合）

次のような考え方があり、なお検討するものとする。

【A案】父又は母が、管理が失当であつたことによってその子の財産を危うくしたときは、管理権の喪失をすることができるものとする。

【B案】父又は母による管理権の行使が困難又は不適切であつた場合におい

て、父又は母に管理権を行わせることが子の利益を害するときは、管理権の喪失をすることができるものとする。

オ 管理権の一時的制限の原因（【甲２案】又は【乙２案】を採用する場合）

父又は母による管理権の行使が困難又は不適切であった場合において、父又は母に管理権を行わせることが子の利益を害するときは、管理権の一時的制限をすることができるものとする。

○ アについて

【Ａ案に賛成】なし

【Ｂ案に賛成】裁判所、大阪司

- ・ 児童福祉法第２８条や特別養子縁組の離縁の条文等との均衡がとれていることや、親権を制限すべき場合の基準を明確化し、濫用的な申立てを防止するためには、親権を制限すべき場合の典型例を例示することが望ましいことから、Ｂ案に賛成する意見が多数であった。一方で、親権喪失は重大な効果を招くものであることから帰責性が必要であり、実務において明確な判断が可能になることから、Ａ案に賛成する意見も有力であった。（裁判所）
- ・ Ａ案については、親権者に対する非難可能性や帰責性に関する要素の有無にかかわらず、親権の行使が著しく困難な場合が想定できる以上、原因を限定してしまうことにはちゅうちょを覚える。Ｃ案については、親権の喪失を申し立てようとする者にとって、表現が抽象的であり、分かりにくい。（大阪司）

【Ｃ案に賛成】日弁連、日司連、児童相談研究会、個人３

- ・ 現在の親権制限の原因は、「親権を濫用し、又は著しく不行跡」とされており、いずれも親に対する非難を含むものと解することができる。その結果、申立人はどうしても親に対する非難を主張せざるを得ず、かえって親の態度を硬化させ、事態の改善を難しくしている。また、親権を制限すべき場面は、必ずしも親を非難できる場合に限られず、例えば親が精神疾患や人格障害、宗教上または倫理上のこだわりがあるために、親権を適切に行使し得ない場面も考えられる。したがって、親権の制限の原因から親に対する非難や帰責性の要素を排除する必要がある。一方、親権が子の利益のためにあることに照らせば、親権制限の原因は子の福祉の観点から再構成されるべきである。（日弁連、同旨：個人）

- ・ 親権の喪失は親権者の権利を制限する場面であるので、その重大性に鑑み、制限するだけの根拠として親権者に対する非難可能性や帰責性も判断の要素とすべきである。しかしながら、親権者が精神上の障害等により子を適切に養育することが著しく困難であるなどの事案では、例外的に親権者に対する非難可能性や帰責性の要件は不要とすべきである。(日司連)
- ・ あくまで子の利益という観点から制度設計すべきである。(児童相談研究会)
- ・ 親権喪失の原因と一時的制限の原因とで要件を変えるべきでなく、両制度は、その事案にふさわしいかの観点で使い分ければよい。また、帰責性の要件を設けると、子の利益の観点からの判断ができなくなるおそれがあることから、設けるべきでない。(個人)
- ・ 親権の一時的制限制度の延長線上で親権喪失を考えると、一時的制限と喪失とでその原因を区別する必要はない。(個人)

【B案又はC案に賛成】全児相

- ・ 子から見て、親権制限の必要性の有無を判断すべきものである。したがって、親権制限の原因としては、「不正な行為」だけにとどまらず、「親権の行使が著しく困難又は不適切であった場合」も含むべきであると考ええる。(全児相)

○ イについて

【賛成】裁判所，日弁連，日司連，大阪司，個人2

- ・ 虐待を受けた子の生命身体の安全が最優先課題であり、親権者に対する非難可能性や帰責性の判断に手間取り子の保護が遅れるということがあってはならない。したがって、親権者に対する非難可能性や帰責性の要件は不要とすべきである。(日司連)

【反対】なし

○ ウについて

【賛成】裁判所，日弁連，個人1

【反対】なし

○ エについて

【A案に賛成】なし

【B案に賛成】裁判所，日弁連，大阪司，児童相談研究会，全児相，個人2

- ・ 施設入所中の児童の財産管理が問題となる事案や親権者において身上監護はできても財産管理は適切に行えない事案などに対応できることや、年長の未成年者が自立してアパートを借りようとするが親権者がこれに同意しないような場合、まず管理権を制限すれば足りることなどの理由から、B案に賛成する意見が大勢であり、A案に賛成する意見は少数だった。(裁判所)
- ・ A案のように限定的な場面に限ることなく、子の利益を害する態様、程度に応じて管理権の喪失で対応できる。(大阪司)
- ・ あくまで子の利益という観点から制度設計すべきである。(児童相談研究会)
- ・ 現行の管理権喪失制度は、子に一定の財産があり、親権者の管理能力が乏しい場合を想定したものである。しかしながら、施設入所中の児童の携帯電話の契約や施設退所後のアパートの契約、就職の契約等について親権者が非協力的である場合など、財産の有無に関わらず児童の自立を阻害するケースがある。こうした場合を想定し、「子の利益を害するとき」を盛り込むべきである。(全児相)
- ・ 現行の「その子の財産を危うくしたとき」という要件では、その子の財産に実際に害が生じなければ管理権喪失ができない。(個人)

○ オについて

【賛成】裁判所、日弁連、個人1

【反対】なし

○ その他について

- ・ 例えば、措置についての親の意見が親権制限の対象となるのかなど、どこまでが親権制限の理由となり得るのか不明確である。(アン基金)
- ・ 例えば、親が乳児院等に子を預けて何年も面会しない、またはできないケースなどは、子を合法的にネグレクトし、その成長を阻害しており、さらには里親委託、養子縁組の途をも狭めている。そのため、著しい不行跡がなくても社会的養護を要する乳幼児については、親権喪失又は一時的制限の申立てができるようにすべきである。(社会福祉士会)

(2) 親権の一時的制限の期間

次のような考え方があり、なお検討するものとする。

【A案】

家庭裁判所は、〔2年〕を超えない範囲において制限の期間を定めて親権の一時的制限の審判をするものとする。

【B案】

親権の一時的制限の期間は、〔2年間〕とする。ただし、家庭裁判所は、〔特別の事情〕があるときは、〔2年〕を超えない範囲内において制限の期間を定めて親権の一時的制限の審判をすることができるものとする。

(注)

- 1 【A案】における制限の上限の期間又は【B案】における原則的な制限の期間の具体的な年数については、2年とすることが考えられるが、1年又は3年とする見解もあり、なお検討するものとする。
- 2 【B案】を採用する場合において、どのような場合に個別に制限の期間を定めることができるものとするか（すなわち、ただし書の要件をどのように規律するか）については、なお検討するものとする。
- 3 上限の期間も原則的な期間も設けず、家庭裁判所が個別の事案ごとに制限の期間を定めるものとする見解もある。

【A案に賛成】日司連、個人1

- ・ 児童福祉法第28条の措置期間と同一の2年を超えない範囲で、子の利益を優先に考え、親権者に対する指導措置の効果等に照らし、また子の心身の状態等を考慮して親権制限の期間を判断すべきである。（日司連）

【B案に賛成】裁判所、日弁連、全児相、個人2

- ・ 原則的な期間が示された方が判断しやすく、必要に応じて個別事情も考慮できる。また、A案のように審判時点で事案ごとに相当な期間を判断するのは困難であり、期間についての無用な争いを誘発する。なお、具体的な年数は2年とする意見が大勢であった。（裁判所）
- ・ 原則2年とすることが、現行の児童福祉法第28条の承認に基づく措置期間と同じであり、制度的に説明が付きやすい。（日弁連）

- ・ 児童福祉法第28条の対応と同様に整理する必要がある。(全児相)
- ・ 児童福祉法第28条は2年とされているので、同様に2年が妥当である。(個人)

○ (注) について

- ・ ただし書の要件については、「特別の事情」と規定するとの意見、「必要と認めるとき」と規定するとの意見、「より短期間での制限で足りることが明白な場合に限り」と規定するとの意見などがあつた。(裁判所)
- ・ 家庭裁判所が個別の事案ごとに制限の期間を定めるべきである。(児童相談研究会)
- ・ 実務的に親指導への時間を考慮すると、期間は3年とすべきである(児童福祉法第28条の規定も3年とすべきである。)(全児相)
- ・ 制限の期間については、特段2年にこだわる必要はないと思われる。(個人)

(3) 親権の制限の審判の取消し

親権の制限の審判は、その原因が消滅したときは、家庭裁判所がこれを取り消すことができるものとする。

【賛成】裁判所、日弁連、日司連、個人2

- ・ 親権の一時的制限の期間を法定するとしても、途中での取消しの余地を認めれば、事案に応じた柔軟な解決を図ることができる。(日弁連)

【反対】なし

【その他の意見】

- ・ 一時停止の期間はなぜ2年なのか、2年の間に親は何をすれば制限の取消しがなされるのか、そのために児童相談所はどのような役割を果たせばよいのか、親へのフォローを誰がどのように行うのかなどについて検討する必要がある。また、親に対するプログラムや支援体制の強化なども用意する必要がある。このようなことがなされない現状のままでは、親権の一時停止の制度を取り入れてもうまく機能しない可能性がある。(アン基金)

(4) 親権の制限の審判又はその取消しの申立人

① 現行の親権又は管理権の喪失制度と同様に、子の親族及び検察官は、親権の制限の審判の申立人とするものとするが、このほかに、子を親権の制限の審判の申立人に加えることについては、なお検討するものとする。

② 現行の親権又は管理権の喪失の審判の取消制度と同様に、親権の制限をされた本人（父又は母）及びその親族を親権の制限の審判の取消しの申立人とするものとする。

(注)

1 親権の制限の審判の申立人に子を加えるかどうかについては、積極・消極の両論があるほか、親権の喪失の審判の申立人には子を加えず、親権の一時的制限の審判の申立人には子を加えるものとする見解もある。

2 児童福祉法上の手当てにより、児童相談所長も親権の制限の審判の申立人とされることを想定している。

なお、児童相談所長を親権の制限の審判の取消しの申立人とするかどうかについては、別途検討されることを想定している。

○ ①子を申立人に加えることについて

【賛成】日弁連、日司連、連合、児童相談研究会、全児相、虐待防止学会、個人2

- ・ 現行の親権喪失制度においては子自身は申立権を持たないが、①最大の利害関係人である子に申立権を認めないのは子の権利保障に著しくもとること、②15歳以上の子に自ら養子縁組の承諾をする能力を与えていることと均衡を失すること、③子による申立てが万一分別を欠くものであったとしても、かかるケースは家庭裁判所が適切に排除し得ること、④児童の権利に関する条約が児童の意見表明権を認めていることからすれば、子も申立人に加えるべきである。

(日弁連)

- ・ 申立てに及んだ経緯や申立て時の子の判断能力等を考慮した上で、限定的に子を申立人に加えてもよいと考える。ただし、児童虐待の事案において、子を申立人に加えることで、かえって親族等からの申立てに支障をきたす可能性があり、これに対する対策が必要であると考え。また、申立て後、子自身が親権喪失の申立てをしたことによる絶望感等も予想され、子を申立人に加えるかどうか慎重に検討しなければならない課題であり、子を申立人に加える場合は、

申立時の面談や申立後の子に対する精神的なフォローが必要である。(日司連)

- ・ 身体的虐待や性的虐待等を受けている子の安全と安心の確保のために、その最大の当事者たる子に親権制限の申立てを認めないことは、子の権利を著しく毀損するものと考えられる。児童の権利に関する条約第12条においても、子の意見を表明する権利を確保すべき旨が定められており、その観点からも親権制限の申立てを子に認めることが望ましい。もっとも、一定年齢以上（例えば15歳以上など）の意思能力のある子に限るべきである。(連合)
- ・ 子を申立人に加えるべきであるが、申立てを行うことができる年齢については検討が必要である。(児童相談研究会)
- ・ 子の意思の尊重、子の自立に資するため、子を申立人に加えるべきである。なお、子の意思能力や年齢要件等の条件については、十分に検討する必要がある。(全児相)
- ・ 親権の一時的制限の申立てについても、親族はトラブルを恐れて消極的になり、検察官による申立てもほとんど機能しないものと思われる。また、児童相談所長による申立ても取扱いに差が生じるものと思われることから、本人からの申立ても可能にする必要がある。また、後見人の選任、解任については、本人による申立ても認められていることから、これとの整合性も確保する必要がある。(虐待防止学会)
- ・ 児童の権利に関する条約第12条で規定されている子の意見表明権からも、子の主体的な関与を積極的に認めるべきである。また、子は最も重大な利害関係があり、その子に申立権を認めないのは、子の権利保障からも問題である。さらに、申立てをする親族がいない場合や児童相談所で把握されていない場合もあり、実際に申立てをする者がいない場合もある。(個人)
- ・ 児童相談所とは関わりがなく、また親権喪失の審判等に親族の協力が得られないケースは少なくない。そのため、少なくとも15歳以上であれば、子自身が申立人になれるようにしてほしい。(個人)

【反対】裁判所，大阪司

- ・ 子に親権制限を申し立てさせることは、子に大きな精神的負担を課し、親子関係を決定的に損なう結果となること、監護親からの圧力により、子が非監護親に対して親権制限の申立てをするなど、子が両親の争いに巻き込まれるおそれがあることなどから、反対する意見が多数であった。一方で、児童福祉法の対象から外れる18歳や19歳の子で、親から経済的、精神的に不当に支配（給料の搾取等）されているような自立可能な子に申立ての機会を与える必要があることや、子は、申立てについて最大の利害関係を有しているので、理念的には申立権を認

める方が良いことから、賛成する意見もあった。その他、申立権を認める必要があるのは深刻な虐待事案であり、喪失にだけ申立権を認め、一時的制限には申立権を認めないという選択肢もあり得るとの意見もあった。(裁判所)

- ・ 子を申立人に加えることで、子に酷な判断を求めることになる場合や、子が申立てをしたことによって、その後の親子の再統合が事実上不可能になる場合が想定される。また、子が申立権者でありながら申立てをしない（させない）ことを自己に有利な事情として用いようとする親が現れることも想定される。仮に子に申立権を認めたとしても、現実には申立てをする子に意思能力があることが前提となり、虐待事例が多く報告されている幼少期の子は事実上対象外となるため、実効性が薄い。(大阪司)

○ ②について

【賛成】裁判所，日弁連，大阪司，個人2

- ・ 賛成する意見が大勢であったが、親権の制限をされた親からの圧力により、子が取消しを申し立てるおそれがあることから、子を申立人から削除すべきであるとの意見や、申立人に未成年後見人を加えるべきであるとの意見もあった。(裁判所)

【反対】なし

○ (注) について

- ・ 児童相談所長を申立人に加えることに賛成する。(日司連，大阪司)

(5) 親権の一時的制限の場合の再度の親権の制限

親権の一時的制限の期間の満了後も、引き続き、親権を行うことができないようにすることができるものとするが、その場合の規律については、特段の規律を設けるかどうかも含めて、なお検討するものとする。

【規律を設けることについての意見】

- ・ 既にされた審判を前提として更新の必要性の有無を判断することになるから、ポイントを絞って審理でき、迅速かつ的確に判断できることや、児童相談所等の申立ての負担を軽減し、親

の問題点を改善するという観点から実効的であることから、期間の更新制度を設けるべきであるとの意見が大勢を占め、一時的制限の再度の申立てをすべきとの意見は少数であった。なお、当初の一時的制限の審判による制限期間中、子は児童養護施設等で生活していることが多く、なることが予想される。このような事案において再度の親権の制限が申し立てられた場合、子と親権者とのかかわりを評価するのが難しくなるとの意見があった。(裁判所)

- ・ 親権の一時的制限を行った後、なおその原因が止まないときは、さらに親権の一時的制限を行えるようにする必要があるほか、改善の見込みがないのに徒に一時的制限を繰り返すことは、子の安定的な監護に資さないことから、終局的な対応として親権の喪失も行えるようにする必要がある。(日弁連)
- ・ 期間が満了するごとに一時的制限をすることは、子の安定的な監護に資さない。したがって、親権の一時的制限の場合の再度の親権の制限については、1回に限り認めるものとし、その期間中に親権者としての適格性が改善されない場合は、親権喪失の原因とすべきである。また、この場合の申立人に未成年後見人を加えることは、積極的に考える。(大阪司)
- ・ 親権の一時的制限後の経過によっては、一時的制限をさらに更新をすべきケースや全面的な親権喪失をせざるを得ないケースが出てくると考えられる。よって、その後の経過によって、子の福祉の観点から適切な申立てができるように制度設計をすべきである。(個人)
- ・ 親権の一時的制限の場合の再度の親権制限については、再度の申立てというより、「更新」という制度にして、前の審判の際に作成された家庭裁判所調査官の資料等も判断材料に加えられるようにするなど、一から申し立てるよりは、裁判所としての継続性が保障されるような仕組みにしてほしい。(個人)
- ・ 再度の制限については2年を原則としつつも、個別の事案において、2年を超える期間を定めることを認めてもよいものと考えられる。(個人)

3 同意に代わる許可の制度

父又は母による親権の行使が困難又は不適切であって父又は母に親権を行わせることが子の利益を害する場合において、法定代理人の同意を得なければならぬ未成年者の法律行為について、親権を行う父又は母が未成年者の利益を害す

るおそれがないにもかかわらず同意をしないときは、家庭裁判所は、法定代理人の同意に代わる許可を与えることができるものとする制度を設けるかどうかについては、なお検討するものとする。

【制度を設けることに賛成】日弁連，全養協，個人2

- ・ 同意に代わる許可の制度は、特に長く親子関係が途絶えている状況において、子が自立のために法律行為を必要としている場合に、正面から親権を制限しなくても、最小限の手立てで問題を解決することを可能とする。また、要件的には親権の制限が可能であっても、適当な未成年後見人が見つからない場合にも、活用することができる。(日弁連)
- ・ 同意に代わる許可の制度は、中間試案の方向で制度を設けるよう検討すべきである。しかし、児童養護施設入所児童の一定の法律行為等については、児童養護施設長（措置権者を含む。）の同意により認められることとすべきである。(全養協)
- ・ 子が入所施設から自立をしようとする場合には、賃貸借契約や携帯電話の契約など法律行為が必要になる。しかし、親との関係が長く途絶えている場合や、親の独自の見解で許可しない場合、同意に代わる許可の制度があれば、子の自立を助け子の利益を守ることができる。この場合、同意に代わる許可の制度では、申立人及び子の負担も軽く、親にとっても親権喪失よりも受け入れ易い考える。(個人)
- ・ 実際に制度を利用できる事例は多いと思われる。(個人)

【制度を設けることに反対】裁判所，大阪司

- ・ 後見人を前提とせず、同意のみを与える制度には問題があること、同意に代わる許可の制度において対象となることが想定される事案については、親権の一時的制限で対応することができること、安易な申立てや、裁判所が親子間の問題に過度に介入する結果を招くおそれがあり、仮に導入することになった場合には、要件を、緊急性があり、かつ、子の福祉を著しく侵害するおそれがある場合などに限定する必要があること、医療ネグレクト事案については、親権の一時的制限を利用すべきであることから、反対する意見が大勢であった。一方、宗教上の理由により手術に同意しないものの、それ以外の親権行使に問題がない事案については、一時的とはいえ、親権全部を制限するのは適当でないことから、賛成する意見もあった。なお、同意に代わる許可の制度が医療ネグレクト事案に有効でないなら、同制度自体が不要であるとの意見

もあった。(裁判所)

- ・ 実効性の観点から克服すべき課題が多く、現段階では消極に考える。(大阪司)

【その他の意見】

- ・ 児童養護施設退所時の年長の未成年者に対し、あえて未成年後見制度を利用するまでもない事例があるのも事実であり、このような場合に同意に代わる許可の制度が使えれば便利である。しかしながら、特定の事項に関する家庭裁判所の同意に代わる許可の制度の導入は、微細な事項に関してまで公権力の家庭への過度の介入を許すおそれがあり、慎重な検討が必要である。また、上記のような事例は、成年年齢が18歳に引き下げられれば解決する問題であり、成年年齢の引下げの議論の動向を見据えながら検討すべき課題と考えられ、意見を留保する。(日司連)

第2 未成年後見制度の見直し

1 法人による未成年後見

法人を未成年後見人に選任することができるものとする。

(注)

未成年後見人としての適格性を有する法人が未成年後見人に選任されることをどのように制度的に担保するかについては、なお検討するものとする。

【賛成】裁判所、日弁連、日司連、大阪司、連合、里親会、全児相、全養協、個人3

- ・ 自然人後見人（特に第三者後見人）にとって、長期間に及ぶ未成年後見は負担が重いが、法人後見人であれば、状況の変化に応じた担当者の交代が可能であることや、未成年者が児童養護施設等に入所している場合、当該施設が後見人になることができることから、未成年後見人として法人を選任することができるものとするについては、賛成する意見が大勢であった。一方、法人において適切な身上監護が可能なのか懸念されることから、反対の意見もあった。(裁判所)

- ・ 現在、親権喪失制度が十分活用されていない一つの理由に、未成年後見人のなり手がいないという問題が指摘されている。そして、未成年後見人のなり手がいない理由として、現行法では未成年後見人は自然人でかつ一名のみとされていることから、負担と責任が集中してしまう点が指摘されている。そこで、法人も未成年後見人に就任できるようにすることで、かかる集中を緩和することが期待できる。(日弁連)
- ・ 未成年者の親族以外の者、例えば法律専門家等の第三者が未成年後見人に就任している場合、未成年後見人が未成年者を引き取って現実に監護するとは考え難い。そのため、未成年後見人の主な職務は財産管理となり、現実の監護は施設長または里親が行っている場合がほとんどであると思われる。したがって、一律に法人を未成年後見人に選任しない合理性はない。もっとも、未成年後見人の受け皿となる法人の要件を定めることも検討すべきである。(日司連)
- ・ 法人であることをもって未成年後見人として不適当とする合理的理由はなく、むしろ法人を活用することで、未成年者の利益となることも考えられる。(大阪司)
- ・ 成年後見制度においては法人を成年後見人に選任することができる。これに準じて、未成年後見人についても法人を可能とすれば、未成年後見人の引受手を拡大し、子の利益の確保を促進する可能性が大きい。もっとも、法人による未成年後見制度を導入するに当たっては、未成年後見人として選任される法人の適格性・実効性を担保する仕組みを検討すべきである。(連合)
- ・ 法人による未成年後見は、後見人を確実に確保できること、後見人の精神的負担を軽減させることができることから、制度として希望する。(里親会)
- ・ 未成年後見人を私人に限定していることが、未成年後見制度が活用されていない要因の一つであると考えられる。法人の適格性の担保の課題はあるが、法人全般を除外することは、制度の運用に支障をきたすこととなる。そのため、「できる規定」として、可能な幅を広げることによって、未成年後見人の適切な担い手の層を厚くすることが必要と考える。(全児相)
- ・ 法人による未成年後見が可能となれば、必要な児童について未成年後見人を選任しやすくなる。また、今まで児童養護施設長が個人的責任において保証人となっている事例についても、法人としての未成年後見人に委ねることで、施設長が個人的に賠償責任を負うなどの負担を少なくすることが可能となる。(全養協)
- ・ 未成年後見人は、親権を行う者と同一の権利義務を有するとされており、負担と責任が重い上、自然人一人とされている。そのため、未成年後見人になり手がなかなか見つからない。そのため、親権者を行う者がいない未成年者がそのまま未成年後見人の選任申立てをされずに放

置される場合や、選任申立てをしても、未成年後見人のなり手がいない場合がある。したがって、法人及び複数の未成年後見人を選ぶことができるようすべきである。なお、未成年後見人の責任及び負担が重いことに変わりはないので、法人がその責任を適切に果たすことができるよう、国及び地方公共団体の支援が必要である。(個人)

- ・ 法人が機関として関わることで未成年者の助けになるケースが増えるのであれば、その途をふさぐべきでない。(個人)
- ・ 法人の場合には、実際に未成年後見を担当できる人材を確保していることが条件となるべきである。(個人)
- ・ 法人による未成年後見を完全に否定する必要はない。しかし、認めるのであれば、適格性の問題、監督の問題を切り離して考えることはできない。未成年後見のインフラ整備の一環として考えなければならない。(個人)

【反対】なし

【その他の意見】

- ・ 施設入所中の児童については、施設内等虐待が発生しており、当該法人が未成年後見人になることは、その子の利益に相反することもあり、適切でない場合もある。(社会福祉士会)
- ・ 未成年後見監督人の欠格事由として、法人後見人の親子会社、関連会社、主要株主、それらの役員、個人後見人の経営する法人を規定すべきである。(個人)

2 未成年後見人の人数

複数の未成年後見人を選任することができるものとする。

(注)

複数の未成年後見人の権限の行使についての規律については、なお検討するものとする。

【賛成】裁判所、日弁連、日司連、大阪司、全児相、個人2

- ・ 未成年者の身上監護は親族後見人が責任を持つのが適切であっても、不正あるいは不適切な財産管理を防止するという観点からは、第三者後見人を選任するのが適切な場合があると考え

られることや、実務上、成年に達しているが若年のきょうだいしか後見人候補者がいない場合や、未成年者名義の高額の財産がある場合など、財産管理について第三者後見人を選任すべき事案が散見されることから、複数の未成年後見人を選任することができるものとすることに賛成である。(裁判所)

- ・ 未成年後見人の負担と責任が集中することを避けるために、複数の未成年後見人を選任できるようにすることは効果的であると考えられる。(日弁連)
- ・ 未成年後見人が就任しなければならない事案は、複雑なケースが多く、一人に限定してしまえば未成年後見人の負担が大きくなり過ぎ、引き受ける者が限定されてしまう状況がある。また、専門分野の異なる複数の専門家を未成年後見人を選任することが可能になれば、未成年者の利益を優先とした未成年後見人が職務を遂行できると考える。(日司連)
- ・ 成年後見においては、得意とする分野が異なる後見人を複数選任する事例があるし、実績も上がっている。そのため、未成年後見でも、必要に応じて養育監護面と財産管理面とで別々の後見人を選任し、共同関係を保ちながら未成年後見を行う実益がある。(大阪司)
- ・ 子の利益の観点から、複数の選任が必要な場合があると考えられる。(全児相)
- ・ 弁護士が未成年後見人を受任する場合、身上監護が多岐にわたり、法律の専門家がこれを職業として担うことが適切だとは思われない分野についても責任が生じてしまう。また子が成人するまでの長期間、後見事務が続くこととなるので、一人ではとても負担が大きい。(個人)

【反対】里親会

- ・ 複数の未成年後見人を選任することは、養育里親に限ってはあまり意味がなく、むしろ混乱を招くのみと思われる。里親が現実的に生活を支えており、後見人に求めるのは財産管理と重要な判断事項のみであり、また未成年後見監督人の制度もあるため、複数の未成年後見人を選任する意味が薄くなるとと思われる。(里親会)

○ (注) について

- ・ 複数の未成年後見人を選任する場合には、身上監護は親族後見人に、財産管理は第三者後見人というように、権限の分掌を認めることができるものとし、分掌の定め方については、監護権や管理権を単位とすべきであるとの意見が大勢であった。(裁判所)

○ その他について

- ・ 子が養育上の不利益を被らないよう、親権の代行者は里親や施設ではなく公的な機関とし、親権の代行が必要な場面ではより迅速な対応がなされるべきである。(アン基金)
- ・ 親が行方不明や連絡が取れない場合、実親の機能が回復するまでの間、後見人を積極的に付けられるよう環境を整備して欲しい。また、後見人に関わる機関を新たに設置し、後見人の確保・育成、諸経費の公的負担を図って欲しい。その他、現在の未成年後見人制度は、子の戸籍に後見人が就いたことが記載され、子が成人して以降も記載が残る上、後見人の本籍までも記載されてしまうため、成年後見制度のように登録制度に切り替えて欲しい。(里親会)
- ・ 未成年後見制度については、本人が不法行為責任を負った場合、未成年後見人の監督責任（不法行為責任）の問題、戸籍で後見人自身のプライバシーが開示され得る問題、職務に見合う対価が報酬として得られない可能性が大きい問題についても見直しをすべきである。(個人)

第3 その他

1 子の利益の観点の明確化

民法の親権に関する規定において、子の利益の観点を明確にする方策については、なお検討するものとする。

【民法の親権に関する規定において、子の利益の観点を明確にすることについて賛成】裁判所、日弁連、日司連、大阪司、サポートネット、全児相、全養協、虐待防止学会、個人4

- ・ 子の利益の観点を明確化した規定を置くことについて、反対する意見はなかった。同規定を置く利点として、本改正の趣旨を示すことができること、規範的要件の多い家族法分野において解釈の助けになることなどを指摘する意見があった。(裁判所)
- ・ 民法に「子は暴力及び屈辱的方法に抛らない養育を受ける権利を有する」という趣旨の規定を設けるべきである。また、民法に、親権が子の利益のために行使されるべきであることを明記するとともに、現行の民法第820条では権利が先に義務が後に記載されているが、義務を先にし権利を後に改めるべきである。(日弁連)
- ・ 民法の親権に関する規定においても、親権はあくまでも子の健全な育成のための行使すべき

「親の義務」であると位置付け、また、子の利益の観点をより明確にした条文を設けるべきである。例えば、民法第4章第1節総則の規定において、第818条の条文の前に子の権利規定を新たに設けることを提案する。(日司連)

- ・ 民法第820条第2項に親権行使の根本原則を加えることを希望する。(大阪司)
- ・ 民法第820条に、監護教育権が子の最善の利益にかなうよう行使されるべきであると明記すべきである。それとともに、現行法では、権利を先に義務を後に記載しているが、義務を先にし権利を後に掲載するよう変更すべきである。(サポートネット)
- ・ 児童福祉を実現するため、民法においても、子の利益の観点を明確にされたい。(全児相)
- ・ 親権の基本は子の最善の利益を具体化することであるので、その意図を親権の規定に盛り込むことが望ましい。(虐待防止学会)
- ・ 親は、子の利益のために親権を行使すべき義務があることを明確にする規定を置くべきである。(個人)
- ・ 子の利益については、民法の親権で総則的に規定すべきである。民法では、親権の総則で総論的な規定、すなわち通常の子の監護・教育について定め、その限界として、児童虐待防止法に禁じられた行為をしてはならないことを指摘すべきである。そして、児童虐待防止法第4条第6項、第14条第1項の規定は、民法に規定をしてもよいと考える。(個人)

【民法の親権に関する規定において、子の利益の観点を明確にすることについて反対】なし

2 懲戒

懲戒に関する規定を見直すことについては、なお検討するものとする。

【懲戒に関する規定を見直すべきとの意見】裁判所、日弁連、日司連、連合、サポートネット、虐待防止学会、ユニセフ、個人4

- ・ 懲戒に関する規定を削除することについて、支障はないとの意見が大勢であった。(裁判所)
- ・ 民法第822条第1項後段及び第2項は、現行法上、懲戒場が存在しないことから死文になっており、国民に無用の誤解を与えるのみであるから、早急に削除すべきである。また、同条第1項前段は、子を虐待する親の弁解に利用され、適切かつ迅速な子の保護を妨げるものであ

る。また、児童の権利委員会からも、家庭における体罰及び児童の品位を下げるあらゆる形態の扱いを法律により明示的に禁止することを勧告されており、懲戒権規定の削除がいつそう急務となっている。(日弁連、個人)

- ・ 懲戒権を理由に児童虐待を正当化しようとする親権者がいることや懲戒場なるものが存在しないことなどからこの規定を削除すべきである。(日司連)
- ・ 民法第822条中、懲戒場に関する部分を削除することには賛成するが、全部を削除することは慎重な検討が必要である。親権者の子に対する懲戒は、監護教育義務を果たす一手段であるとするれば、同条の規定は不必要と考えられるが、規定の削除における社会的影響を考慮して慎重に考えるべきである。(大阪司)
- ・ 民法第822条に定める懲戒権については、親権者が子を虐待する際の正当化の理由に使用され、これにより児童相談所の介入等がちゅうちょされることにより、結果として子の利益や権利を重大に毀損される状況を招いている。また、子に対する必要なしつけは民法第820条の監護教育権で行うことで足りると考える。さらに既に各国において、懲戒規定は削除されており、国際的にも懲戒規定は馴染まないものとなっている。(連合)
- ・ 懲戒権には支配的意味合いが混在していること、それによって、子の成長の阻害要因となっている体罰の使用が社会的に許容されていることから、現行法の懲戒権は削除すべきである。その上で、親権の規定に「子が、成長発達する上で、暴力や屈辱的な扱いに拠らず、適切な養育を受ける権利を有する」と明示されたい。(サポートネット)
- ・ 懲戒権は監護権に含まれていると解釈されるので、ことさら懲罰を強調する懲戒権を独立して規定する必要はない。(虐待防止学会、同旨：個人)
- ・ 民法第822条にいう「懲戒」という語句には、一般社会通念として「戒告」以上の厳罰を想起させ、これが児童に関して用いられる場合、親が児童虐待を正当化する根拠として使われるおそれがあり、また実際にこのような解釈が広く受け入れられているものと考えられる。同条は、児童の権利に関する条約第19条第1項に反し、また、児童の権利委員会も、民法の親権に関して懲戒の見直しを求めている。(ユニセフ)
- ・ 懲戒に関する規定は虐待親の口実に使われるため、削除すべきである。(個人)

【懲戒に関する規定を見直す必要はないとの意見】なし

【その他の意見】

- ・ 民法の懲戒規定の見直しの検討は関係法令に及ぶため、子の最善の利益の観点から、民法及

び児童福祉法等にかかわる関係機関・団体等の幅広い意見聴取のもとに、見直し検討の議論を進める必要がある。（全養協）

○ その他関連する事項について

民法以外の関連する各法規の調査、改正が必要であるとの意見、児童相談所・里親等の質的・量的な体制整備が必要であるとの意見、離婚後の共同親権制度の導入が虐待の防止につながるとの意見、民法改正ではなく児童福祉の面等に対応すべきとの意見等が寄せられた。

第5回児童虐待防止のための親権の在り方に関する専門委員会 論点ペーパー

本資料は、社会保障審議会児童部会親権の在り方に関する専門委員会におけるこれまでの御議論等を踏まえ、検討すべき論点について、事務局においてさらなる議論の材料とすべく、検討課題や方向性を整理したものである。

1 施設入所等の措置がとられている場合の施設長等の権限と親権の関係について

(1) これまでの議論

施設入所、里親委託等の措置（以下「施設入所等の措置」という。）がとられている場合において、施設長、里親等（以下「施設長等」という。）が児童の福祉のために必要な措置をとろうとする際に、親権者の不当な主張等により、必要な措置がとられず、児童の安定的な監護が図られないような状態は好ましくないということを前提として、その権限の担い手や調整の方法等については、様々な観点からの意見が提起された。

① 施設長等について

施設長等の権限を親権に優先させ、施設長等の判断で児童の福祉のための措置をとることができるようにするのが適当であるとの意見があった。

一方で、様々なケースがあるので、一律に施設長等にゆだねることについては慎重に考えるべきとの意見や、児童の処遇に関する親との対立について全て施設長等にまかせるのは難しいのではないかととの意見があった。

② 児童相談所長について

児童相談所長に身上監護権を付与して、その権限を施設長等に委託する方法が良いのではないかととの意見があった。

一方で、児童相談所の体制も不足しており、日常の監護に関する個別の対立を全て児童相談所が対応するのは難しい。現在でも日常の監護は施設長等が担っているため、施設長等の権限とするのが適当との意見があった。

③ 第三者機関について

入所に同意しているからといって、個々の処遇について親の意向が全く反映されないのは行き過ぎであり、個々の処遇についても親の側の意見・不服を言える枠組みが必要ではないかととの意見があった。

また、都道府県児童福祉審議会（以下「児童福祉審議会」という。）などの親と施設の対立を調整する場合は必要との意見があった。

児童の処遇について、意見が対立した場合に児童福祉審議会など第三者機関が意見を調整する仕組みはあり得るが、必ず事前に意見を聴くこととするのは迅速性に欠けるという問題点があるとの意見があった。

④ 司法について

施設長等の権限と親権の関係については、親権の制限が必要な場合など難しいケースは司法の判断にゆだねるべきとの意見があった。

親と施設長等や児童相談所との対立が激しく、また、児童の福祉が害されるような場合には、児童福祉法第28条に基づく強制入所措置への切りかえや民法に基づく親権の制限の申立てによって司法の判断を求めることが想定されるところであるが、施設入所等の措置がとられている児童の個々の処遇についてまで、親権者と対立した場合には司法の判断がなければならないことにより、かえって必要な措置が実施されにくくなるような事態は避けるべきとの意見があった。

⑤ その他

個々の処遇について、施設長等の意向が常に優先し、親権者の意向が反映されないこととなると、親権者が施設入所等の措置に同意しなくなるおそれがあるのではないか、児童福祉法第28条に基づく強制入所措置が重い虐待ケースを対象しているとすれば、そこまで深刻でないケースについては、保護者の同意が得られにくくなり、結果として子どもの保護ができなくなるおそれがあるのではないかと意見があった。

また、ヒアリングを行った施設関係者や里親関係者からは、日常的な養育については施設長等の権限が優先すべきとの意見をいただくとともに、施設長等の判断で可能となる監護の内容を示してほしいとの意見も示されたところ。

（２）検討の方向性

これまでの当専門委員会における議論を踏まえると、施設入所等の措置がとられている児童の福祉を図る観点から、施設長等が個々の処遇について親権者の意向に優先して行うことができる枠組みは必要ではないかと考えられる。

一方で、施設長等の判断のみが常に優先するのは親権者にとって過度の権利制限と考えられることから、施設長等と親権者の対立を調整する場や、施設長等の判断の適正性を確保する手続が必要であると考えられる。

このため、施設長等の権限を明確化し、必要な措置をとることを可能とするとと

もに、一定の場合には第三者によるチェックや利害調整の場において検討も行う等のバランスのとれた制度設計が望ましいのではないか。

(3) 考えられる制度設計

施設長等が、児童の福祉のために監護、教育、懲戒に関する措置を行う場合においては、親権者の意向に優先して当該措置をとることが可能である旨を児童福祉法上明確にすることとしてはどうか。

その上で、特に重要な事項（※１）について親権者と意見の異なる場合（※２）については、親権者側の意向にも配慮するとともに、施設長等の適正な権限行使の確保を図る観点から、施設長等が都道府県等の意見を聴くこととし、都道府県等が児童福祉審議会の意見を聴くこととしてはどうか。

※１ 医療、教育などについて想定されるが、さらに検討。

※２ 重要な事項について親権者と意見が異なった場合全てを対象とするか、親権者が審議会における検討を望んだ場合を対象とするか、さらに検討。

また、緊急に医療行為が必要な場合など、児童福祉審議会の意見を事前に聴いていたのでは、児童の福祉が図られないような場合については、都道府県等及び児童福祉審議会の意見を聴くのは事後でよいこととしてはどうか。

【参考条文】

○ 児童福祉法（昭和22年法律第164号）

第八条 第七項、第二十七条第六項、第三十三条の十五第三項、第四十六条第四項及び第五十九条第五項の規定によりその権限に属させられた事項を調査審議するため、都道府県に児童福祉に関する審議会その他の合議制の機関を置くものとする。ただし、社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）第十二条第一項の規定により同法第七条第一項に規定する地方社会福祉審議会（以下「地方社会福祉審議会」という。）に児童福祉に関する事項を調査審議させる都道府県にあつては、この限りでない。

2 前項に規定する審議会その他の合議制の機関（以下「都道府県児童福祉審議会」という。）は、同項に定めるもののほか、児童、妊産婦及び知的障害者の福祉に関する事項を調査審議することができる。

3 市町村は、前項の事項を調査審議するため、児童福祉に関する審議会その他の合議制の機関を置くことができる。

4 都道府県児童福祉審議会は、都道府県知事の、前項に規定する審議会その他の合議制の機関（以下「市町村児童福祉審議会」という。）は、市町村長の管理に属し、それぞれその諮問に答え、又は関係行政機関に意見を具申することができる。

5 都道府県児童福祉審議会及び市町村児童福祉審議会（以下「児童福祉審議会」という。）は、特に必要があると認めるときは、関係行政機関に対し、所属職員の出席説明及び資料の提出を求めることができる。

6 社会保障審議会及び児童福祉審議会は、必要に応じ、相互に資料を提供する等常に緊密な連絡をとらなければならない。

7 社会保障審議会及び都道府県児童福祉審議会（第一項ただし書に規定する都道府県にあつては、地方社会福祉審議会とする。第二十七条第六項、第三十三条の十二第一項及び第三項、第三十三条の十三、第三十三条の十五、第四十六条第四項並びに第五十九条第五項及び第六項において同じ。）は、児童及び知的障害者の福祉を図るため、芸能、出版物、がん具、遊戯等を推薦し、又はそれらを製作し、興行し、若しくは販売する者等に対し、必要な勧告をすることができる。

第九条 児童福祉審議会は、委員二十人以内で、これを組織する。

2 児童福祉審議会において、特別の事項を調査審議するため必要があるときは、臨時委員を置くことができる。

3 児童福祉審議会の委員及び臨時委員は、児童又は知的障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験のある者のうちから、都道府県知事又は市町村長が、それぞれこれを任命する。

4 児童福祉審議会に、委員の互選による委員長及び副委員長各一人を置く。

（次ページへ続く）

第二十七条 都道府県は、前条第一項第一号の規定による報告又は少年法第十八条第二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。

一・二 (略)

三 児童を小規模住居型児童養育事業を行う者若しくは里親に委託し、又は乳児院、児童養護施設、知的障害児施設、知的障害児通園施設、盲ろうあ児施設、肢体不自由児施設、重症心身障害児施設、情緒障害児短期治療施設若しくは児童自立支援施設に入所させること。

四 (略)

2～6 (略)

第四十七条 児童福祉施設の長は、入所中の児童で親権を行う者又は未成年後見人のないものに対し、親権を行う者又は未成年後見人があるに至るまでの間、親権を行う。ただし、民法第七百九十七条の規定による縁組の承諾をするには、厚生労働省令の定めるところにより、都道府県知事の許可を得なければならない。

2 児童福祉施設の長、その住居において養育を行う第六条の二第八項に規定する厚生労働省令で定める者又は里親は、入所中又は受託中の児童で親権を行う者又は未成年後見人のあるものについても、監護、教育及び懲戒に関し、その児童の福祉のため必要な措置をとることができる。

2 一時保護中の児童相談所長の権限と親権の関係について

(1) これまでの議論

一時保護の場合においても、施設入所等の措置がとられている場合と同様に、児童福祉法第47条第2項のような児童相談所長の監護、教育、懲戒に関する権限及び当該権限が親権に優先すべき旨を明確にすることについては、特段の反対意見はなかったところ。

(2) 検討の方向性

一時保護の場合においても、施設入所等の措置がとられている場合と同様に、児童福祉法第47条第2項のような児童相談所長の監護、教育、懲戒に関する権限及び当該権限が親権に優先すべき旨を明確にする方向で、その設計についてさらに検討することとしてはどうか。

(3) 考えられる制度設計

一時保護の場合においても、保護中の児童について児童相談所長の監護、教育、懲戒に関する権限及び当該権限が親権に優先すべき旨を明確にすることとしてはどうか。また、この場合の児童相談所長は一時保護を行った児童相談所長としてはどうか。

一時保護については、施設入所等の措置がとられている場合と異なり一時的・暫定的な処分であることから、児童の個々の処遇について重大な問題が生ずる機会が施設入所等の措置がとられている場合に比べて多くないと考えられるが、施設入所等の措置がとられている場合と同様に、親と意見が対立した場合の調整の必要性は、あると考えられることから、1(3)のように親との意向が対立した場合に児童福祉審議会の意見を聴くような枠組みを設けることとしてはどうか(※3)。

※3 一時保護そのものの適正性を確保する枠組みは、3の論点で議論。

3 一時保護の見直しについて

(1) これまでの議論

現行制度の下でも、一時保護に不服のある保護者は行政不服審査法による不服申立て及び行政事件訴訟の提起が可能であるが、一時保護は、強い権限であることから、そうした手続のほかに一時保護開始後（又は開始前）に司法のチェックを受ける仕組みを設けるなど司法関与を強化することが望ましいとの意見があった。

一方で、司法や児童相談所側の体制等を考慮する必要があるとあり、一時保護に過度に重い手続を加えることにより、かえって一時保護が実施されず、児童の利益を損なうような事態は避けるべきであり、現行の制度を維持する方がよいとの意見があった。

これに対し、司法の関与以外の調整の場を設けた方がよいとの意見があった。

さらに、子どもを一時保護されてしまった親の意見を聴く枠組みが必要との意見や親の側のサポートが重要との意見があった。

(2) 検討の方向性

これまでの当専門委員会における議論を踏まえると、一時保護について司法関与を強化することは、相当でないと考えられる。

他方、一時保護の権限の強さなどにかんがみると、不服申立てや行政訴訟など通常の行政救済システムだけでなく、より親の意向に配慮するとともに、一時保護がいたずらに長期化することを防ぐ観点からも、何らかの手続的な配慮が必要ではないかと考えられる。

このため、行政内部に第三者機関が一時保護のチェックを行う仕組みを設けることとしてはどうか。

(3) 考えられる制度設計

児童福祉法第33条において、一時保護は2か月を超えてはならないこととされている上で、児童相談所長又は都道府県知事が必要と認めるときは引き続き一時保護を行うことができるとしており、行政の判断によって長期の一時保護が可能な制度となっている（※4）。

※4 一時保護の期間の全国平均は28日である。

このため、2か月を超える保護者の同意のない一時保護については、その延長の是非について、例えば第三者機関である児童福祉審議会の意見を聴くこととしてはどうか（※5）。

※5 児童福祉審議会の役割については、一時保護延長という行政の行為をチェックするも

のと想定されるが、この審理の過程において保護者の意見をどのような形でどの程度聴くべきかについては、さらに検討。

【参考条文】

○ 児童福祉法（昭和22年法律第164号）

第三十三条 児童相談所長は、必要があると認めるときは、第二十六条第一項の措置をとるに至るまで、児童に一時保護を加え、又は適当な者に委託して、一時保護を加えさせることができる。

2 都道府県知事は、必要があると認めるときは、第二十七条第一項又は第二項の措置をとるに至るまで、児童相談所長をして、児童に一時保護を加えさせ、又は適当な者に、一時保護を加えることを委託させることができる。

3 前二項の規定による一時保護の期間は、当該一時保護を開始した日から二月を超えてはならない。

4 前項の規定にかかわらず、児童相談所長又は都道府県知事は、必要があると認めるときは、引き続き第一項又は第二項の規定による一時保護を行うことができる。

4 保護者指導に対する家庭裁判所の関与の在り方について

(1) これまでの議論

児童福祉法第28条の審判において、家庭裁判所から都道府県知事へ保護者指導を行うよう勧告をするだけでなく、児童相談所の保護者指導に実効性を持たせる観点から、併せて家庭裁判所から保護者に対しても児童相談所の指導に従うよう、勧告する仕組みが望ましいとの意見があった。

また、裁判所が保護者に対して児童相談所の指導に従うよう勧告すれば、その勧告に従ったかどうかを親権制限の審判など後続くプロセスにおける判断要素とすることが可能ではないか、そのような運用によって指導の実効性を高めることが可能ではないかとの意見があった。

一方で、司法は行政をチェックするのが本来の役割であり児童福祉法第28条の審判もこうした位置づけのものである。児童虐待防止法第11条第2項の規定により、保護者に対して児童相談所の指導に従う義務が課せられているにもかかわらず、裁判所が保護者に対して行政の指導に従うよう勧告することは、行政作用を裁判所が行うことになり、司法の役割を超えることから、そのような制度を創設することは、法制的に難しいとの意見があった。

これに対して、法制的に、また制度論として難しい面があるのは理解するが、児童相談所の保護者指導の実効性を高めるという目的を達成するために、このような制度を設けてもよいのではないかと意見もあった。

また、家庭裁判所から保護者に勧告する仕組みを設けることは法制的に難しいが、運用面の対応として児童福祉法第28条審判における家庭裁判所から都道府県知事に保護者指導の勧告を行う際に、勧告の内容を家庭裁判所から保護者に対して事実上伝達することにより、目的を達する方法もあるのではないかと意見もあった。

(2) 検討の方向性

司法と行政の役割分担の中で、裁判所が行政の処分を受けるよう保護者に対して勧告するのは、法制的に難しい面があることから、運用面においてどのような対応をすれば保護者指導の実効性を高められるかについて、検討することが有用ではないか。

(3) 考えられる対応策

児童福祉法第28条審判において家庭裁判所から都道府県知事に保護者指導の勧告を行う際に、家庭裁判所が事案に応じて勧告の内容を保護者に対して事実上伝達することの可否を検討することができるよう、必要に応じて児童相談所から家庭裁判所に対して、勧告の内容を保護者に伝達するよう上申するなどの運用面での対応について検討してはどうか。

あわせて、児童福祉法第28条のケースに限らず、児童相談所が行う保護者指導一般の実効性を高める観点から、児童相談所が行う保護者指導の好事例等についてまとめるとともに、全国の児童相談所に示す等の取組により、保護者指導の内容を改善するための取組も重要ではないか。

【参考条文】

○ 児童福祉法（昭和22年法律第164号）

第二十八条 保護者が、その児童を虐待し、著しくその監護を怠り、その他保護者に監護させることが著しく当該児童の福祉を害する場合において、第二十七条第一項第三号の措置を採ることが児童の親権を行う者又は未成年後見人の意に反するときは、都道府県は、次の各号の措置を採ることができる。

- 一 保護者が親権を行う者又は未成年後見人であるときは、家庭裁判所の承認を得て、第二十七条第一項第三号の措置を採ること。
 - 二 保護者が親権を行う者又は未成年後見人でないときは、その児童を親権を行う者又は未成年後見人に引き渡すこと。ただし、その児童を親権を行う者又は未成年後見人に引き渡すことが児童の福祉のため不適当であると認めるときは、家庭裁判所の承認を得て、第二十七条第一項第三号の措置を採ること。
- 2 前項第一号及び第二号ただし書の規定による措置の期間は、当該措置を開始した日から二年を超えてはならない。ただし、当該措置に係る保護者に対する指導措置（第二十七条第一項第二号の措置をいう。以下この条において同じ。）の効果等に照らし、当該措置を継続しなければ保護者がその児童を虐待し、著しくその監護を怠り、その他著しく当該児童の福祉を害するおそれがあると認めるときは、都道府県は、家庭裁判所の承認を得て、当該期間を更新することができる。
- 3 第一項及び前項の承認（以下「措置に関する承認」という。）は、家事審判法の適用に関しては、これを同法第九条第一項 甲類に掲げる事項とみなす。
- 4 都道府県は、第二項の規定による更新に係る承認の申立てをした場合において、やむを得ない事情があるときは、当該措置の期間が満了した後も、当該申立てに対する審判が確定するまでの間、引き続き当該措置を採ることができる。ただし、当該申立てを却下する審判があつた場合は、当該審判の結果を考慮してもなお当該措置を採る必要があると認めるときに限る。
- 5 家庭裁判所は、措置に関する承認の申立てがあつた場合は、都道府県に対し、期限を定めて、当該申立てに係る保護者に対する指導措置に関し報告及び意見を求め、又は当該申立てに係る児童及びその保護者に関する必要な資料の提出を求めることができる。
- 6 家庭裁判所は、措置に関する承認の審判をする場合において、当該措置の終了後の家庭その他の環境の調整を行うため当該保護者に対し指導措置を採ることが相当であると認めるときは、当該保護者に対し、指導措置を採るべき旨を都道府県に勧告することができる。

（次ページへ続く）

【参考条文】

○ 児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号）

（児童虐待を行った保護者に対する指導等）

第十一条 児童虐待を行った保護者について児童福祉法第二十七条第一項第二号の規定により行われる指導は、親子の再統合への配慮その他の児童虐待を受けた児童が良好な家庭的環境で生活するために必要な配慮の下に適切に行われなければならない。

2 児童虐待を行った保護者について児童福祉法第二十七条第一項第二号の措置が採られた場合においては、当該保護者は、同号の指導を受けなければならない。

3 前項の場合において保護者が同項の指導を受けないときは、都道府県知事は、当該保護者に対し、同項の指導を受けるよう勧告することができる。

4 都道府県知事は、前項の規定による勧告を受けた保護者が当該勧告に従わない場合において必要があると認めるときは、児童福祉法第三十三条第二項の規定により児童相談所長をして児童虐待を受けた児童に一時保護を加えさせ又は適当な者に一時保護を加えることを委託させ、同法第二十七条第一項第三号又は第二十八条第一項の規定による措置を採る等の必要な措置を講ずるものとする。

5 児童相談所長は、第三項の規定による勧告を受けた保護者が当該勧告に従わず、その監護する児童に対し親権を行わせることが著しく当該児童の福祉を害する場合には、必要に応じて、適切に、児童福祉法第三十三条の七の規定による請求を行うものとする。