

第7回 児童虐待対応における司法関与及び 特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会	資料3
平成28年11月28日	

児童虐待対応における司法関与の在り方について（案）

（これまでの議論の整理）

1. はじめに

専門委員会報告（提言）や児童福祉法等の一部を改正する法律の附則の検討規定等に基づき、検討会を開催し議論を行ったという経緯を記述予定

2. 基本的な考え方

- 今般の児童福祉法の改正の以下のような趣旨を踏まえて、児童虐待対応の今後の在り方を検討する必要がある。
 - 1) 子どもは、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障される権利を有することを位置付けたこと。
 - 2) 家庭は、子どもの成長・発達にとって最も自然な環境であり、まずは、子どもが家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、保護者を支援するといった、家庭養育の原則が明記されたこと。
- 全国の児童相談所における児童虐待の相談対応件数は、一貫して増加しており、平成27年度（速報値）では、はじめて10万件を突破した。児童虐待の相談対応件数の増加とともに、親権をめぐる保護者と児童相談所との間で軋轢が生じる場合も増えてきている。
- こうした背景を踏まえ、手続の適正性を一層確保し、在宅での養育環境を改善し、できる限り子どもが家庭において養育されるよう、児童相談所や家庭裁判所の体制整備と併せて、児童虐待対応における司法関与の強化を図る。

3. 議論の整理

(1) 一時保護について

<課題>

- 近年は虐待を理由とする一時保護の増加に伴い、保護者の意に反するケースも多くなっており、一時保護は、親権者等の意に反しても行政の判断により実施することができるが、児童相談所の実務では、一時保護を行うべきか判断に迷う事案も存在する。
- 一時保護は、強制的に親子を分離するものであり、親権への強い制限を伴うことから、児童福祉法第28条の措置との均衡も考慮し、司法の関与の強化を検討するべきであるとの指摘がある。
- 一時保護については、行政訴訟の提起が可能ではあるが、親権への強い制限を伴うこと、保護者の意に反する一時保護が増加していること、一時保護が解除されると訴えの利益が消滅することから、事後の行政訴訟による救済だけでは十分ではないとの指摘がある。
- 現行では、一時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ところ、調査結果によれば、2か月を超える一時保護は、3600件程度（年換算）となっており、本来暫定的な措置であるはずの一時保護が長期化している場合もある。
- 司法の関与を強化するためには、児童相談所や家庭裁判所の体制整備が前提となる。

<議論の方向性>

- 一時保護の手続の適正性を一層担保する観点から、一時保護に家庭裁判所による審査を導入する。
- 緊急に児童の安全確保を図る必要がある場合があることから、行政の職権により一時保護を行うこととする必要がある。
- 家庭裁判所による審査の対象としては、現行の児童福祉法第28条の措置と同様に、親権者等の意に反する場合とすることが考えられる。

- 一時保護の開始に当たって、その必要性を審査するためには、家庭裁判所による事前審査の導入を目指すことが求められる。
- 児童相談所や家庭裁判所の体制整備と併せて段階的に司法審査を導入することとし、その第一段階として、まずは、現行の一時保護の期間（２か月）を考慮し、一時保護が一定期間を超える場合に司法審査を導入することが考えられる。

＜留意すべき事項＞

- 一時保護の要件の具体化や裁判所における審理手続等について検討する必要がある。
- 保護者の権利保障が優先され、子どもの安全確保に支障が生じないようにすべき。
- 緊急時の対応に支障が生じたり、児童相談所が必要な一時保護をためらうことがないようにすべき。
- 児童相談所や家庭裁判所の体制整備を計画的に行う必要がある。

（２）裁判所命令について

<課題>

- 児童虐待を行った保護者に対しては、行政による指導や勧告が行われるが、現行の児童福祉司指導では、児童相談所と保護者とが対立構造となるケースも多く、結果、保護者指導の実効性が上げられないケースがある。
- 児童福祉司指導に保護者が従わない場合の措置としては、一時保護や施設入所等の措置のほか、親権停止等の申立てが考えられるが、必ずしもすべての親権を停止する必要がある場合もあり、これらの手段のみでは、必ずしも指導の実効性が担保されないという指摘がある。
- 改正児童福祉法において、家庭での養育が原則と位置づけられたことから、虐待の再発防止や親子再統合に向けた保護者指導の重要性がより一層高まっており、在宅での養育環境を改善し、できる限り子どもが家庭において養育されるよう、保護者指導の実効性を高めるための措置が必要である。

<議論の方向性>

- 保護者指導の実効性を高める観点からは、まずは、福祉・医療・教育等の諸機関の連携を通じた適切な保護者支援の実施や、児童虐待防止法第 11 条第 4 項に基づき、指導・勧告に従わない場合には、一時保護等を行うなど、現行制度の活用の徹底を図るなどの取組を行う。
- 指導が、親権行使の態様への介入に該当するような場合には、親権の在り方について後見的な役割を担う家庭裁判所が関与する仕組みを導入し、児童相談所長等の申立てにより、家庭裁判所が、児童虐待を行った保護者が従うべき事項を定めた養育環境の改善計画を作成し、保護者に対してそれに従うよう命じることが考えられる。あるいは、児童福祉法第 28 条における家庭裁判所の審査の前段階として、家庭裁判所が関与する仕組みも考えられる。
- 保護者が当該措置に従わなかった場合には、その後、児童福祉法第 28 条措置や親権停止、親権喪失等の申立てがあった際に、家庭裁判所の審判において考慮され、段階的に親権に対するより強い制限を伴う措置に移行することとなる。

<留意すべき事項>

- 司法に行政（福祉機関）の役割を代替させる結果となり、司法の中立性・公正性を損なうことがないようにする必要がある。
- 保護者指導の実効性を高めることが必要な場面としては、在宅ケース（児童福祉司指導）のほか、一時保護、同意による入所、28 条審判（施設入所、里親委託）の場合が考えられる。
- 家庭への介入あるいは権利制限であるとして、司法審査を必要とするとなれば、児童相談所における児童福祉司指導と、学校や警察における保護者への指導との性格や位置付けの違いを整理する必要がある。
- 裁判所が生活実態等を踏まえて、虐待の事実や保護者指導の具体的内容について、認定・判断することには、実務上、限界がある。

(3) 面会通信制限、接近禁止命令について

<課題>

- 現行では、面会通信制限、接近禁止命令については、行政の判断により行われているが、親権への強い制限を伴うことから、司法の関与を強化すべきであるとの指摘がある。
- また、現行の面会通信制限の対象は、一時保護や同意入所、児童福祉法第28条の措置の場合であり、現行の接近禁止命令の対象は、児童福祉法第28条の措置の場合であるが、在宅の場合を含め、その対象範囲を拡大すべきであるとの指摘がある。

<議論の方向性>

- 面会通信制限、接近禁止命令については、親権への強い制限を伴うことから、手続の適正性を一層確保するため、司法関与を強化する。
- 具体的には、児童相談所等の申立てにより、家庭裁判所は、児童虐待を行った保護者に対して、児童との面会・通信の禁止、接近禁止を命じることが考えられる。
- 面会通信制限の対象範囲について、児童が児童虐待を行った保護者と別居し、親族宅等で暮らしている場合に拡大する。
- 接近禁止命令の対象範囲について、一時保護や同意入所の場合、児童が児童虐待を行った保護者と別居し、親族宅等で暮らしている場合に拡大する。

<留意すべき事項>

- 現行の面会通信制限、接近禁止命令が十分に活用されているかどうかの検証を行うとともに、新たな制度を設ける必要性を明確にすべき。
- 一時保護のような緊急の場合であっても、迅速に面会通信制限をすることができなくなり、かえって児童の保護に反する結果とならないようにすべき。

(4) 親権停止制度の活用について

<課題>

- 児童福祉法第 28 条措置と親権停止等の使い分けについて、親権停止等をまず活用すべきという指摘がある一方で、謙抑性の原則からすると、児童福祉法第 28 条措置から検討せざるを得ないという指摘もある。

<議論の方向性>

- 児童福祉法第 28 条措置や親権停止等について、必要に応じて、より適切に法的権限を使い分けられるよう、児童相談所運営指針等において、明確にする。

(5) 28 条措置に係る裁判所の承認について

<課題>

- 児童福祉法第 28 条に基づく裁判所の承認は、措置の種別を特定してなされているが、裁判所の承認は措置の種別を特定せずになすことを検討するべきであるとの指摘がある。
- この点については、既存の調査結果では、措置開始後 2 年以内に措置先を変更した場合でも、あらかじめ複数の措置先について裁判所の承認を得ている場合が多数であるという結果となっている。

<議論の方向性>

- 児童福祉法第 28 条に基づく裁判所の承認について、措置先を複数併記して承認を受けることが可能である旨について、全国の児童相談所及び家庭裁判所に改めて周知することとする。