

社会保障審議会児童部会 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告
(提言) 報告(平成28年3月10日とりまとめ)(抄)

<司法関与関係>

子どもは、安全で安定した家庭で育つ権利や家族と交流する権利があるにも関わらず、虐待のために家庭が安全でなくなった時には、家庭や住み慣れた地域から分離され、場合によれば家族との交流が制限される。これら一連の行政処分は、親権者の権利を制限すると同時に、子どもの権利を制限する行為でもある。

家族とともに生活したり、交流したりする権利は、子どもが生きていく上で最も基本で自然な権利であり、かかる権利を制限することは重大な権利侵害に当たり得る。しかも強制性を含むものであり、権利制限の判断を行政判断のみですることは本来望ましいことではない。

そればかりではなく、従来、児童相談所による行政処分として行われてきたこれら親権者や子どもの権利への制限行為は、結果として、児童相談所と保護者・親権者との間における対立構造を生み出し、その後の、安全な家庭への復帰を目標とした支援が進まない事例が多く経験されてきた。また、保護者に対して子どもの利益を図り、安全な家庭を回復するよう直接指導する方法として、都道府県知事からの勧告制度はあるものの、保護者が子どもの利益を図り、安全な家庭を回復することができず、家庭復帰ができないまま何年にもわたり社会的養護措置のままの子どもは多い。虐待態様によってはそもそも家庭復帰が不可能な事例があるにも関わらず、永続的な家庭環境(典型例は養子縁組)を保障できないまま、社会的養護措置に留まっている子どもも少なくない

以上のとおり、重大な権利侵害を可及的未然に防止し、また、元の家庭に戻るにせよ永続的な家庭環境を保障するにせよ、全ての子どもに安全な家庭を保障するためには、司法が一連の親権制限(子どもの権利制限を含む。)に対してその必要性を適切に判断するなど、司法の関与を強化する必要がある。次のような個別の意見があったことも踏まえつつ、司法関与の強化に関し、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始すべきである。

なお、司法関与が適切に行われるためには、子ども家庭福祉に関わる者の専門性を高める必要があることは言うまでもない。

(一時保護について)

一時保護が重大な権利侵害に当たり得ること、また、現実的に親権や子どもの権利に与えている影響及び児童の権利に関する条約の規定・趣旨から考えて、一時保護の場面においても司法が関与する仕組みを検討すべきである。その実現のためには、次に掲げる事項を含め検討、整理が必要である。

- ・ 裁判所の許可を求めるべき対象、時期
- ・ 裁判所が判断する際の要件の明確化
- ・ 裁判所の審査手続の明確化
- ・ 司法関与に関する仕組み全体の前提として、児童相談所における児童福祉司の適正な

配置と司法対応のための専門性の確立、弁護士による法的サポート体制の確立

なお、緊急時の対応に支障が出ないように、裁判所の事前審査については慎重に検討すべきとの意見があった。

また、一時保護等への裁判所による審査については、児童相談所の体制が整わない段階で導入すると、かえって児童相談所が必要な一時保護をためらうおそれがあることを指摘する意見もあった。

(面会通信制限、接近禁止命令について)

面会通信制限、接近禁止命令など、親権制限や子どもの権利制限に関わる処分について、司法が関与する仕組みを検討するべきであるとして、次のように述べる意見があった。

現行の接近禁止命令は、児童福祉法第 28 条審判に基づく社会的養護措置が条件となっており、実情にそぐわない。前述のように、現在の一時保護のあり方では子どもの学習権を保障することが極めて困難となっており、地域のオープンな環境で一時保護を行う必要があるが、そのためには接近禁止命令による子どもの生活環境の安全の確保が必須である。また、家族再統合や、父母の同意を得ずに成立した特別養子縁組、措置解除後に子どもが自立しようとする場面等においても、子どもに対する不当な攻撃が予想され、子どもの安全の確保のため、例えば、接近禁止命令の対象を同法第 28 条審判に基づく社会的養護措置以外の場合に拡大することなど、どのような方策が考えられるのか検討が必要である。

(臨検捜索について)

臨検捜索については、立入調査に対する拒否を前提とした再出頭要求をなすとの要件があるため、迅速な対応が必要な事例については、余計な時間がかかり、速やかな子どもの安全確認ができない。その要件となっている再出頭要求を削除するべきである。

(親権停止制度の活用について)

児童福祉法第 28 条審判に基づいて社会的養護措置をなしているケースに関しては、社会的養護措置後も親権者が親権を有し、施設の長や里親等の有する監護・教育・懲戒の権限と重複することによる措置後の混乱を避けるため、親権停止（事案によっては喪失）制度を活用するものとし、措置後の混乱のおそれなく第 28 条審判に基づく社会的養護措置で足りることが明らかな場合には、それによるものとすべきである。なお、親権停止の方が効果が重いので、謙抑性の原則からすると、第 28 条審判に基づく社会的養護措置から先に検討せざるを得ないとの意見もあった。

(28 条措置に係る裁判所の承認について)

実務上、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、地域の社会資源を把握している児童相談所において子どもの状況に即応した最適の措置を選択することが子どもの利益に資するものであり、児童相談所が措置の種別を選択できるよう、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。

(裁判所命令について)

裁判所や都道府県による勧告制度に代わって、児童福祉法第 28 条審判や親権制限審判に際して、裁判所が直接保護者に対して行政機関の指導に従うことを義務付ける裁判所命令を設けることを検討すべきである。また、指導命令がなされたにも関わらず改善の見込みなしと裁判所が判断した場合には、親権喪失、さらには特別養子縁組の前提である親子関係の終結へと向かう手続を明確にするべきであるとの意見もあった。これら裁判所命令から始まる一連の手続によって、子どもにとって安全で永続的な家庭環境を保障すべきである。

なお、保護者の同意がある入所についても、裁判所命令が必要との意見もあった。

また、分離後だけでなく、分離されていない在宅の保護者に対し支援を受けることを義務付ける裁判所命令(英国の法制度でいうところの、スーパービジョン命令)についても、法的に規定することを検討すべきであるとの意見もあった。

他方、保護者に対する裁判所命令については、「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報告書(平成 23 年 1 月 28 日)」において、「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」と結論付けられていることに留意するべきところ、現時点で、その結論を覆すに足る立法事実が認められるとは言い難いといった意見があった。また、法廷侮辱罪等の制裁もないのに裁判所の命令に効果があるのか、現行制度でも裁判所の見解は保護者に伝わる工夫がなされているところ、その実践と検証が不十分なのではないかといった観点から、慎重な意見もあった。

要保護児童の保護措置等の手続における裁判所の関与のあり方については、様々な意見が出されたが、児童相談所による保護者指導の緊急性、必要性が特に高い場合(児童が現に虐待を受けている場合等)において、その実効性を確保するため、裁判所又は裁判官が保護者に対する指導に直接関与する制度の導入等の、司法関与を一層強化する制度の導入について、関係部署と調整を行った上、早期に検討を開始する必要がある。

また、一時保護等や 28 条審判における裁判所の関与のあり方についても、児童相談所の機能強化の状況等を踏まえた検討を行うべきである。

<特別養子縁組関係>

特別養子縁組制度については、従来、児童相談所等関係機関において、予期しない妊娠・出産に伴った新生児や乳児のための制度と認識され運用されてきたという実情があった。しかしながら、本来、同制度は条文上、「虐待」等による場合も規定されており、虐待を受けた子どもを含めた、幅広い年齢の子どもに永続的な家庭を保障する趣旨であるという認識が徐々に広がり、積極的に特別養子縁組に関与する自治体も増えてきている一方、自治体間・児童相談所間の格差は依然大きいのも事実である。

子どもへの永続的な家庭の保障という観点から、社会的養護を要する子どもにとって特

別養子縁組制度は極めて重要な意味を持つものであるが、特別養子縁組をあっせんする手続や縁組成立後の養親子家庭に対する支援の仕組みは、明確には法定されていないことから、特別養子縁組の推進について、児童相談所が取り組むべき重要な業務として、児童福祉法上に位置付けるべきである。また、養子縁組里親については、研修や認定等のあり方を見直すことが必要である。

さらに、次のような個別の意見があったことも踏まえつつ、関連する制度の見直しに関し、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始するべきである。

- ・ 原則6歳未満とされている現行の年齢制限について、子どもに永続的な家庭を保障するという視点に立てば、児童福祉法が対象とする全ての年齢の子どもが特別養子縁組の対象となるよう、年齢制限を見直すべきである。
- ・ 現行の手続では、特別養子縁組を成立させる審判の申立ては養親のみしかできず、父母の同意がない場合、後日父母からの不当な攻撃や要求のおそれを否定できないため、養親が申し立てる際の心理的負担は極めて大きい。このため、実親において養育することが難しい子どもについて、特別養子縁組の手続に移行できず、社会的養護に留まる事例が少なくない。そこで、現行の手続を、特別養子縁組候補児の適格性を判断する手続（実親との法的親子関係を解消させる手続）と、特定の養親候補者との間の養子縁組の適否を判断する手続（養親との法的親子関係を生じさせる手続）に分け、前者については児童相談所長に申立権を付与するべきである。
- ・ 民法第817条の7は、特別養子縁組の成立要件を「父母による養子となる者の監護が著しく困難又は不適當であることその他特別の事情がある場合において、子の利益のため特に必要があると認めるとき」としている。しかし、要件が厳しすぎるなどの理由から現実的に機能しておらず、子どもの永続的な家庭の保障という観点からはほど遠いとの指摘がある。そこで、特別養子縁組が子どもの永続的な家庭を保障するという観点から現実に機能するように、前記要件を緩和するなど子どもの永続的家庭保障を重視した内容に見直すべきである。
- ・ 自らの出自を知ることは、人が成長していく上で重要な過程であり、権利性も認められる（児童の権利に関する条約第7条第1項）。特別養子縁組が成立した後も、できる限り自らの出自を知る権利を保障することは、子どもの福祉を図る上で極めて重要である。そこで、特別養子となった子どもが、将来、同養子縁組に至った事情等を知ることができるようするために、行政機関が保有する記録の保管のあり方、保存期間、子どもが当該記録にアクセスする仕組みを明確にするべきである。
- ・ 現在、特別養子縁組が成立した後は、当該養親子家庭に対する特別の支援は準備されておらず、実親子家庭と同様の支援しか想定されていない。養子縁組成立後の養親や子どもに対する支援は非常に重要であり、支援を行うための仕組みについて、検討すべきである。
- ・ 養子縁組に関する民間のあっせん団体に対する規制のあり方（許認可のあり方や監督機関のあり方を含む。）、当該団体の事業内容について、具体的な検討をできるだけ速やかに行うべきである。