

第1回 親権の在り方専門委員会 平成22年3月31日	資料6
----------------------------------	-----

児童虐待防止のための親権制度研究会報告書

平成22年1月

児童虐待防止のための親権制度研究会報告書

目 次

序論	1
1 検討の経緯等	1
(1) 児童虐待防止法の成立等	1
(2) 本研究会の開催の経緯等	1
(3) 本研究会における調査研究の在り方	3
2 親権に係る制度について検討するに当たっての一般的な視点	4
3 当研究会における具体的な検討方針	5
4 本報告書の構成	7
第1 親権を必要に応じて適切に制限するための手当て	8
1 問題の所在等	8
2 親権を一時的に制限する制度	9
(1) 家庭裁判所の審判により親権を一時的に制限する制度を設けることについて	9
(2) 親権の一時的制限制度の活用が想定される事案	10
(3) 親権の一時的制限制度を設ける場合の期間の定め方	11
(4) 親権の一時的制限及び親権喪失の原因	13
ア 検討の指針	13
イ 親権を一時的に制限し、又は親権を喪失させるために必要な要素	13
ウ 親権を制限すべき必要性が消滅すると見込まれる時期	14
エ 親権者に対する非難可能性や帰責性に関する要素	14
(5) 親権の一時的制限及び親権喪失の申立人	17
3 親権を部分的に制限する制度	18
(1) 施設入所等の措置又は一時保護が行われている場合に親権を部分的に制限する制度	18
ア 施設入所又は里親等委託の場合	18
イ 一時保護の場合	23
(2) 家庭裁判所の審判により親権の一部を制限する制度	29
ア 検討の必要性及び検討の対象等	29
イ 制度の必要性に関する一般的検討	30
ウ 制度の必要性に関するあり得べき制度設計等を踏まえた検討	32

第2 親権を行う者がいない子を適切に監護等するための手当て	39
1 問題の所在等	39
2 法人による未成年後見	40
(1) 現状とその問題点等	40
(2) 今後の検討課題等	40
3 里親等委託中又は一時保護中の児童に親権者等がいないときの取扱い	41
(1) 現状とその問題点等	41
(2) 今後の検討課題等	41
4 施設入所等の措置及び一時保護が行われていない未成年者に親権者等 がいないときの取扱い	42
(1) 現状とその問題点等	42
(2) 今後の検討課題等	43
ア 制度創設の相当性等	43
イ 具体的制度設計	44
第3 児童虐待防止のための親権制度の見直しに関するその他の論点	45
1 接近禁止命令の在り方	45
(1) 問題の所在等	45
ア 平成19年改正の概要	45
イ 検討課題等	46
(2) 検討	47
ア 命令の主体	47
イ 対象の拡大	48
ウ 小括	50
2 保護者に対する指導の実効性を高めるための方策	50
(1) 問題の所在等	50
(2) 保護者指導に対する家庭裁判所の関与の在り方	51
ア 家庭裁判所の関与の在り方に関する意見	51
イ 検討	53
(3) 現行制度の下における実務上・運用上の工夫等	57
3 懲戒権及び懲戒場に関する規定の在り方	58
(1) 問題の所在等	58
(2) 検討	58
おわりに	59

序論

1 検討の経緯等

(1) 児童虐待防止法の成立等

親などの保護者による虐待によって児童^{*1}が死傷する事件が多発するなど、児童虐待が深刻な社会問題となってきたことを背景に、平成12年5月、児童虐待の防止等に関する施策を促進することを目的として、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。）が成立した。同法は、児童虐待の定義、児童に対する虐待の禁止、児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務並びに児童虐待を受けた児童の保護のための措置等について定めるものであり、児童の福祉に関する総合的基本法である児童福祉法（昭和22年法律第164号）とともに児童虐待の防止のための制度を構成している。

その後、平成16年4月に、児童虐待防止法の一部改正により、児童虐待の定義の見直し、児童虐待の通告義務の範囲の拡大等が行われ、同年11月には、児童福祉法の一部改正により、市町村の役割の明確化、要保護児童対策地域協議会の法定化、要保護児童に係る措置に関する司法関与の見直し等が行われた。

さらに、平成19年6月には、児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律（平成19年法律第73号。以下「平成19年改正法」という。）により、児童の安全確認等のための立入調査等の強化、保護者に対する面会・通信等の制限の強化、保護者に対する指導に従わない場合の措置の明確化等が行われた。

(2) 本研究会の開催の経緯等

平成19年改正法附則第2条第1項においては、「政府は、この法律の施行後

*1 本報告書では、「児童」、「子」及び「未成年者」の語を必ずしも厳密に使い分けることはしないが、主に児童福祉法又は児童虐待防止法が問題となる文脈においては「児童」の語を、主に民法の親権制度が問題となる文脈においては「子」の語を、主に民法の後見制度が問題となる文脈においては「未成年者」の語をそれぞれ使用する。

3年以内^{*2}に、児童虐待の防止等を図り、児童の権利利益を擁護する観点から親権に係る制度の見直しについて検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるもの」とされた。このように、政府において親権に係る制度の見直しについて検討が行われるべきものとされたことから、その検討の一環として、平成21年5月、法務省の委託により、本研究会^{*3}が組織され、調査研究が開始された。

本研究会においては、同年6月から12月までの間に全9回の会議を開催し、児童虐待の防止等を図り、児童の権利利益を擁護する観点から親権に係る制度の見直しについて議論・検討を行った。具体的な経緯としては、第1回会議において、関係省等から、児童福祉法及び児童虐待防止法の近時の改正経過、平成19年の法改正時の親権に係る制度に関連する論点の議論状況並びに児童虐待に係る現状や制度の運用状況等の紹介がされた後に、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児童相談所等の現場の要望や本研究会で議論すべき論点等についてフリーディスカッションが行われた。その後、第2回及び第3回会議において、施設入所等の措置と親権との関係、親権の一時・一部停止制度、児童虐待事案における司法関与の在り方というテーマごとにフリーディスカッションが行われ、本研究会で議論・検討すべき主な論点が選択された。その上で、第4回会議以降は、論点ごとに議論が進められ、その結果として、本報告書の取りまと

*2 平成19年改正法の施行日は、平成20年4月1日である（同法附則第1条）。

*3 研究会の名称は、第1回会議において「児童虐待防止のための親権制度研究会」とされた。

めに至ったものである^{*4}。

(3) 本研究会における調査研究の在り方

児童虐待が社会問題として注目を集めるようになって久しい^{*5}が、この間、児童虐待の問題が民法（明治29年法律第89号）の問題として正面から取り上げられ、それに対応するために同法が具体的な改正作業の対象とされたことはない^{*6}。そのような中で平成19年改正法附則第2条第1項が設けられた趣旨を踏まえ、児童虐待の問題に対応するために民法の親権に係る制度の見直しについて検討が行われる意義は大きいものと考えられる。また、親権に係る制度については、民事基本法である民法において主に規定されている一方、児童福祉法及び児童虐待防止法にも、親権に係る規定が設けられているが、民法と児童福祉法及び児童虐待防止法とは、必ずしも有機的に関連しておらず、その結果、児童相談所をはじめとする行政における権限行使と司法手続との連携が必ずしも効果的に図られ

*4 本研究会又は法務省にあてて送付等された児童虐待防止のための親権に係る制度の見直しに関連する以下の意見書は、本研究会の会議で席上配布され、議論・検討の参考とされた（なお、団体名は五十音順に記載。）。

①財団法人全国里親会「里親を巡る親権問題の事例と里親の要望」、②社団法人日本社会福祉士会「親権のあり方について」、③特別非営利活動法人里親子支援のアン基金プロジェクト「親権の一部、一時停止に関する要望書」、④日本子ども虐待防止学会「児童虐待をめぐる親権制度の見直しについての意見書」、⑤日本弁護士連合会「児童虐待防止のための親権制度見直しに関する意見書」

*5 各回の会議で用いられた主な資料及び議事要旨は、本研究会の組織、運営等を委託された株式会社商事法務のウェブサイト（<http://www.shojihomu.co.jp/shinken.html>）に掲載されている。

*6 厚生省（当時）が被虐待児童を含む要保護児童全体の相談対応件数とは別に児童虐待に関する相談対応件数について統計をとり始めたのは平成2年であり、その推移は添付資料2頁「児童虐待相談対応件数の推移」のとおりである。

なお、平成20年度の全国の児童相談所の児童虐待相談対応件数は4万2664件である。

*7 もとより、児童虐待防止法制定及びその改正作業の過程においては、親権に係る制度の問題点が種々指摘されてきたところである。

ていないとの指摘がされているところである。

そこで、本研究会においては、民法、児童福祉法及び児童虐待防止法の全体を通じて、親権に係る制度について総合的に問題点を整理し、児童虐待の防止等を図るなどの観点から親権に係る制度の見直しについて検討を行うこととした。

2 親権に係る制度について検討するに当たっての一般的な視点

民法は、第820条において、「親権を行う者は、子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。」と規定し、親権に義務的側面があることを明らかにした上で、親権の濫用等を親権喪失の原因としている（同法第834条）。また、児童虐待防止法は、第4条第6項において、「児童の親権を行う者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を有するものであって、親権を行うに当たっては、できる限り児童の利益を尊重するよう努めなければならない。」と規定し、第14条第1項において、「児童の親権を行う者は、児童のしつけに際して、その適切な行使に配慮しなければならない。」と規定し、同条第2項において、「児童の親権を行う者は、児童虐待に係る暴行罪、傷害罪その他の犯罪について、当該児童の親権を行う者であることを理由として、その責めを免れることはない。」と規定している。

このように、親権は子の利益のために行われなければならないものであり、児童虐待が親権によって正当化されないことは、法律上明らかにされており、社会的にも広く理解されるようになってきたところであろう。本研究会においても、親権が子の利益のために行われなければならないものであり、児童虐待はもちろんのこと、子の利益を害する親権の行使が許されないことを議論・検討に当たっての重要な指針とした^{*8}。

なお、民法においても、親権の義務的側面や親権行使における視点をより明確に規定すべきとの意見もある。この点については、民事基本法である民法の性格や法

^{*8} 児童虐待防止法第1条は、同法の目的として児童の権利利益の擁護を掲げ、平成19年改正法附則第2条第1項も、児童の権利利益を擁護する観点から親権に係る制度の見直しについて検討すべきことを規定している。

体系全体の在り方等も踏まえつつ、更に検討が進められることが期待される場所であるが、いずれにせよ、親権が子の利益のために行われなければならないものであることなどが、本研究会における議論・検討のみならず、今後の議論・検討及び制度の運用に当たっても、当然の前提とされなければならないことはいうまでもない。

3 当研究会における具体的な検討方針

児童虐待や親権者による親権の不適切な行使により、子の利益が現に害され、又は害されるおそれ大きいにもかかわらず、現在の制度では対応に苦慮する場合として指摘されている事案の主なものは、差し当たり、下記AからIまでのとおり整理することができるように思われる⁹。親権に係る制度の見直しについては、このような事案に適切に対応することができるように手当てを行うことが求められていると考えられる。以下では、そのような観点から、これまで指摘されてきた立法課題（当研究会の進行の過程で指摘されたものを含む。）について、その問題点を整理するとともに、可能な限り、今後の検討作業における議論の方向性についての当研究会の考え方を示すこととした。

記

- A 親権者による児童虐待があるため、祖父母その他の子の親族が子を養育するのが相当であるが、親権者がそのことに納得せず、親権を喪失させるのもちゅうちょされるような事案。

*9 各事案は、以下「事案A」「事案B」などという。

- B 施設入所^{*10}中、里親等委託^{*11}中又は一時保護^{*12}中の児童の監護教育に関する事項について、当該児童の親権者が不当な主張をするため、児童福祉施設の長（以下「施設長」という。）、里親等又は児童相談所長が児童の福祉のために必要であるとする措置を行うのに支障が生じるような事案^{*13}。
- C 親権者がその精神上的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が、それが親権の濫用又は著しい不行跡という現行の親権喪失の原因に該当するとは必ずしもいえないような事案。
- D 親権者がその親権（懲戒権）を口実に児童虐待を正当化するなどし、児童相談所の児童福祉司等による指導を受けたり、養育態度を改善したりしようとする姿勢が見られないが、親権を喪失させるのはちゅうちょされるような事案。

*10 児童福祉法第27条第1項第3号により、児童を児童養護施設その他の同号に掲げる施設に入所させること（同法第28条第1項又は第2項による家庭裁判所の承認を得て行う場合を含む。）。

*11 児童福祉法第27条第1項第3号により、児童を小規模住居型児童養育事業を行う者又は里親（以下「里親等」という。）に委託すること（同法第28条第1項又は第2項による家庭裁判所の承認を得て行う場合を含む。）。施設入所と併せて「施設入所等」ということがある。

*12 児童を保護者から一時的に分離する必要がある場合等に、児童相談所内の一時保護所等に、当該児童を一時的に保護すること（児童福祉法第33条）。

なお、児童虐待の事案において児童福祉法に基づき親子分離する方法としては施設入所等の措置及び一時保護がある（添付資料5頁「児童相談所における児童虐待ケースへの対応の手順」も参照。）。

*13 具体的には、親権者が、①医療に関し、日常的な投薬（ステロイド剤や精神科薬の使用等）、予防接種、入通院、治療、手術等を拒否するもの、②教育に関し、高校受験を認めないもの、無断で学校に退学届を提出するもの、特別支援学校への通学を認めないもの、③児童の面会交流に関し、児童の福祉を害するなど特段の事情もないのに、親権を有しない親や祖父母等と児童との面会交流を認めないもの、などが指摘されている。