

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ので、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場所であるが、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と、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との意見があった。

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凶る観点から、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られ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った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相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。