

児童虐待防止のための親権制度の見直しについて

第1 親権制度の見直しの必要性

現在の制度では、児童虐待の事案等において、子の利益の侵害を防ぐという現実の必要性に応じた適切な親権制限が困難であることなどから、児童福祉法及び児童虐待防止法における諸課題と併せて、民法の親権に関する規定の見直しを検討する必要がある。

第2 検討の経緯

1 平成19年改正法附則

平成19年の児童虐待防止法及び児童福祉法の一部を改正する法律附則により、政府は、同法律施行（施行日平成20年4月1日）後3年以内に、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ている。

2 研究会の開催

平成21年6月～12月 「児童虐待防止のための親権制度研究会」開催
研究会の目的：論点整理及び制度改正の要否の検討

3 研究会報告書の取りまとめ

平成22年1月 研究会報告書の取りまとめ

4 研究会報告書取りまとめ後のスケジュール

平成22年2月 ○ 法務省において法制審議会へ児童虐待防止のための親権に係る制度の見直しについて諮問
○ 厚生労働省において児童福祉法等の改正について検討

児童虐待防止のための親権制度研究会 名簿

座長	大村敦志	東京大学大学院教授
	磯谷文明	弁護士（東京弁護士会所属）
	岡部喜代子	慶應義塾大学大学院教授
	垣内秀介	東京大学大学院准教授
	窪田充見	神戸大学大学院教授
	久保野恵美子	東北大学大学院准教授
	田中智子	東京家庭裁判所判事
	豊岡敬	全国児童相談所長会事務局長（東京都児童相談センター次長）
	西希代子	上智大学大学院准教授
	水野紀子	東北大学大学院教授
	山田攝子	弁護士（第一東京弁護士会所属）

（五十音順）

（関係省等）

最高裁判所事務総局

小田正二	最高裁判所事務総局家庭局第一課長
進藤千絵	最高裁判所事務総局家庭局付

厚生労働省

杉上春彦	厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室室長
千正康裕	厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室室長補佐
太田和男	厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室室長補佐
坂井隆之	厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課児童福祉専門官

法務省

萩本修	法務省民事局民事法制管理官
飛澤知行	法務省民事局参事官
羽柴愛砂	法務省民事局付
佐野文規	法務省民事局付
森田亮	法務省民事局付

児童虐待防止のための親権制度研究会報告書の概要（主な論点）

※ ○は主に民法に係る論点、●は主に児童福祉法又は児童虐待防止法に係る論点である。

○ 現行の親権喪失制度の見直し

・ 親権喪失原因の見直し

研究会報告書では、親権の濫用又は著しい不行跡とされている現行の親権喪失原因について子の利益の観点を中心とした規定とすべきであるとした上で、そのような見直しを行う場合の原因の定め方について論点整理がされている。

・ 親権喪失の申立人に子を加えること

研究会報告書では、申立人に子を加えるべきとの意見が紹介された上で、その問題点も併記されている。

○ 親権の一時的制限制度の創設等

・ 家庭裁判所の審判により親権を一時的に制限する制度の創設の要否・可否

・ 同制度を創設する場合の制度設計の在り方

研究会報告書では、親権の一時的制限制度を設けることが考えられるとした上で、その制度設計について論点整理がされている。

● 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の創設等

・ 施設長等の権限が親権に優先する制度の創設の要否・可否

研究会報告書では、施設長、里親等及び児童相談所長の児童の監護等に関する権限が親権者の親権に優先するものとするのが考えられるとした上で、その制度設計について論点整理がされている。

・ 一時保護についての見直し

研究会報告書では、行政の判断のみによる一時保護について、裁判所の関与の在り方を含め、現行の一時保護の期間について見直しが必要かどうかについて、論点整理がされている。

○ 親権の一部制限制度の創設等

・ 家庭裁判所の審判により親権の一部を制限する制度の創設の要否・可否

・ 同制度を創設する場合の制度設計の在り方

研究会報告書では、親権の一部制限制度を設けることについての積極意見・消極意見が挙げられた上で、仮に設けるとした場合のあり得べき具体的制度設計について論点整理がされている。

○ 法人による未成年後見の導入

- ・ 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ものの要否・可否
研究会報告書では，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べきとの意見が紹介された上で，その問題点も併記されている。

● 親権者等がない児童等の取扱い

- ・ 里親等委託中又は一時保護中の児童に親権者等がない場合に，児童相談所長等が親権を行うものとする制度の創設の要否・可否

研究会報告書では，里親等委託中又は一時保護中の児童について，親権者等がないときには，児童相談所長等が親権を行うものとするのが考えられるとした上で，その制度設計について論点整理がされている。

- ・ 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ない場合に，児童相談所長が親権を行うなどする制度の創設の要否・可否

研究会報告書では，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ない場合でも，その福祉のため必要があるときには，児童相談所長が親権を行い，又は，児童相談所長を未成年後見人に選任することができるようにすることが考えられるとした上で，その問題点も併記されている。

● 接近禁止命令の在り方

- ・ 強制入所等以外の場合に接近禁止命令を可能とするものの要否・可否

研究会報告書では，平成19年改正によって創設された接近禁止命令の制度の対象を拡大することなどについての論点整理がされている。

● 保護者に対する指導の実効性を高めるための方策

- ・ 保護者指導に対する家庭裁判所の関与の在り方

研究会報告書では，家庭裁判所が保護者に対する指導に現行制度以上に関与することについて積極意見・消極意見が挙げられた上で，仮にそのようにする場合のあり得べき関与の在り方について論点整理がされている。

○ 懲戒権・懲戒場に関する規定の見直し

- ・ 懲戒権・懲戒場に関する民法第822条を削除することの要否・可否

研究会報告書では，民法第822条を削除すべきとの意見が紹介された上で，この点を検討するに当たって考慮すべき事項について整理がされている。

児童虐待防止に係る主な親権の規定

○ 民法（明治二十九年法律第八十九号）

第四章 親権

第一節 総則

（親権者）

第八百十八条 成年に達しない子は、父母の親権に服する。

2 子が養子であるときは、養親の親権に服する。

3 親権は、父母の婚姻中は、父母が共同して行う。ただし、父母の一方が親権を行うことができないときは、他の一方が行う。

（監護及び教育の権利義務）

第八百二十条 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。

（居所の指定）

第八百二十一条 子は、親権を行う者が指定した場所に、その居所を定めなければならない。

（懲戒）

第八百二十二条 親権を行う者は、必要な範囲内で自らその子を懲戒し、又は家庭裁判所の許可を得て、これを懲戒場に入れることができる。

2 子を懲戒場に入れる期間は、六箇月以下の範囲内で、家庭裁判所が定める。ただし、この期間は、親権を行う者の請求によって、いつでも短縮することができる。

（職業の許可）

第八百二十三条 子は、親権を行う者の許可を得なければ、職業を営むことができない。

2 親権を行う者は、第六条第二項の場合には、前項の許可を取り消し、又はこれを制限することができる。

（財産の管理及び代表）

第八百二十四条 親権を行う者は、子の財産を管理し、かつ、その財産に関する法律行為についてその子を代表する。ただし、その子の行為を目的とする債務を生ずべき場合には、本人の同意を得なければならない。

（子に代わる親権の行使）

第八百三十三条 親権を行う者は、その親権に服する子に代わって親権を行う。

第三節 親権の喪失

(親権の喪失の宣告)

第八百三十四条 父又は母が、親権を濫用し、又は著しく不行跡であるときは、家庭裁判所は、子の親族又は検察官の請求によって、その親権の喪失を宣告することができる。

第八百三十八条 後見は、次に掲げる場合に開始する。

- 一 未成年者に対して親権を行う者がいないとき、又は親権を行う者が管理権を有しないとき。
- 二 後見開始の審判があったとき。

第二節 後見の機関

第一款 後見人

(未成年後見人の指定)

第八百三十九条 未成年者に対して最後に親権を行う者は、遺言で、未成年後見人を指定することができる。ただし、管理権を有しない者は、この限りでない。

- 2 親権を行う父母の一方が管理権を有しないときは、他の一方は、前項の規定により未成年後見人の指定をすることができる。

(未成年後見人の選任)

第八百四十条 前条の規定により未成年後見人となるべき者がいないときは、家庭裁判所は、未成年被後見人又はその親族その他の利害関係人の請求によって、未成年後見人を選任する。未成年後見人が欠けたときも、同様とする。

(父母による未成年後見人の選任の請求)

第八百四十一条 父又は母が親権若しくは管理権を辞し、又は親権を失ったことによって未成年後見人を選任する必要が生じたときは、その父又は母は、遅滞なく未成年後見人の選任を家庭裁判所に請求しなければならない。

(未成年後見人の数)

第八百四十二条 未成年後見人は、一人でなければならない。

○ 児童福祉法（昭和二十二年法律第百六十四号）

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 児童又はその保護者に訓戒を加え、又は誓約書を提出させること。
- 二 児童又はその保護者を児童福祉司、知的障害者福祉司、社会福祉主事、児童委員若しくは当該都道府県の設置する児童家庭支援センター若しくは当該都道府県が行う相談支援事業に係る職員に指導させ、又は当該都道府

県以外の者の設置する児童家庭支援センター、当該都道府県以外の相談支援事業を行う者若しくは前条第一項第二号に規定する厚生労働省令で定める者に指導を委託すること。

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 家庭裁判所の審判に付することが適当であると認める児童は、これを家庭裁判所に送致すること。

2 都道府県は、第四十三条の三又は第四十三条の四に規定する児童については、前項第三号の措置に代えて、指定医療機関に対し、これらの児童を入院させて肢体不自由児施設又は重症心身障害児施設におけると同様な治療等を行うことを委託することができる。

3 都道府県知事は、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、第一項の措置を採るにあつては、家庭裁判所の決定による指示に従わなければならない。

4 第一項第三号又は第二項の措置は、児童に親権を行う者（第四十七条第一項の規定により親権を行う児童福祉施設の長を除く。以下同じ。）又は未成年後見人があるときは、前項の場合を除いては、その親権を行う者又は未成年後見人の意に反して、これを採ることができない。

5 都道府県知事は、第一項第二号若しくは第三号若しくは第二項の措置を解除し、停止し、又は他の措置に変更する場合には、児童相談所長の意見を聴かななければならない。

6 都道府県知事は、政令の定めるところにより、第一項第一号から第三号までの措置（第三項の規定により採るもの及び第二十八条第一項第一号又は第二号ただし書の規定により採るものを除く。）若しくは第二項の措置を採る場合又は第一項第二号若しくは第三号若しくは第二項の措置を解除し、停止し、若しくは他の措置に変更する場合には、都道府県児童福祉審議会の意見を聴かななければならない。

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。

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。

第三十三条の八 児童相談所長は、親権を行う者及び未成年後見人のない児童等について、その福祉のため必要があるときは、家庭裁判所に対し未成年後見人の選任を請求しなければならない。

2 児童相談所長は、前項の規定による未成年後見人の選任の請求に係る児童等（児童福祉施設に入所中の児童を除く。）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。

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。

○ 児童虐待の防止等に関する法律（平成十二年法律第八十二号）

（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。

(面会等の制限等)

第十二条 児童虐待を受けた児童について児童福祉法第二十七条第一項第三号の措置（以下「施設入所等の措置」という。）が採られ、又は同法第三十三条第一項若しくは第二項の規定による一時保護が行われた場合において、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護のため必要があると認めるときは、児童相談所長及び当該児童について施設入所等の措置が採られている場合における当該施設入所等の措置に係る同号に規定する施設の長は、厚生労働省令で定めるところにより、当該児童虐待を行った保護者について、次に掲げる行為の全部又は一部を制限することができる。

一 当該児童との面会

二 当該児童との通信

- 2 前項の施設の長は、同項の規定による制限を行った場合又は行わなくなった場合は、その旨を児童相談所長に通知するものとする。

- 3 児童虐待を受けた児童について施設入所等の措置（児童福祉法第二十八条の規定によるものに限る。）が採られ、又は同法第三十三条第一項若しくは第二項の規定による一時保護が行われた場合において、当該児童虐待を行った保護者に対し当該児童の住所又は居所を明らかにしたとすれば、当該保護者が当該児童を連れ戻すおそれがある等再び児童虐待が行われるおそれがあり、又は当該児童の保護に支障をきたすと認めるときは、児童相談所長は、当該保護者に対し、当該児童の住所又は居所を明らかにしないものとする。

第十二条の二 児童虐待を受けた児童について施設入所等の措置（児童福祉法第二十八条の規定によるものを除く。以下この項において同じ。）が採られた場合において、当該児童虐待を行った保護者に当該児童を引き渡した場合には再び児童虐待が行われるおそれがあると認められるにもかかわらず、当該保護者が当該児童の引渡しを求めること、当該保護者が前条第一項の規定による制限に従わないことその他の事情から当該児童について当該施設入所等の措置を採ることが当該保護者の意に反し、これを継続することが困難であると認めるときは、児童相談所長は、次項の報告を行うに至るまで、同法第三十三条第一項の規定により当該児童に一時保護を行うことができる。

2 児童相談所長は、前項の一時保護を行った場合には、速やかに、児童福祉法第二十六条第一項第一号の規定に基づき、同法第二十八条の規定による施設入所等の措置を要する旨を都道府県知事に報告しなければならない。

第十二条の三 児童相談所長は、児童福祉法第三十三条第一項の規定により児童虐待を受けた児童について一時保護を行っている場合（前条第一項の一時保護を行っている場合を除く。）において、当該児童について施設入所等の措置を要すると認めるときであつて、当該児童虐待を行った保護者に当該児童を引き渡した場合には再び児童虐待が行われるおそれがあると認められるにもかかわらず、当該保護者が当該児童の引渡しを求めると、当該保護者が第十二条第一項の規定による制限に従わないことその他の事情から当該児童について施設入所等の措置を採ることが当該保護者の意に反すると認めるときは、速やかに、同法第二十六条第一項第一号の規定に基づき、同法第二十八条の規定による施設入所等の措置を要する旨を都道府県知事に報告しなければならない。

第十二条の四 都道府県知事は、児童虐待を受けた児童について施設入所等の措置（児童福祉法第二十八条の規定によるものに限る。）が採られ、かつ、第十二条第一項の規定により、当該児童虐待を行った保護者について、同項各号に掲げる行為の全部が制限されている場合において、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護のため特に必要があると認めるときは、厚生労働省令で定めるところにより、六月を超えない期間を定めて、当該保護者に対し、当該児童の住所若しくは居所、就学する学校その他の場所において当該児童の身边につきまとい、又は当該児童の住所若しくは居所、就学する学校その他その通常所在する場所（通学路その他の当該児童が日常生活又は社会生活を営むために通常移動する経路を含む。）の付近をはいかいしてはならないことを命ずることができる。

2 都道府県知事は、前項に規定する場合において、引き続き児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護のため特に必要があると認めるときは、六月を超えない期間を定めて、同項の規定による命令に係る期間を更新することができる。

3 都道府県知事は、第一項の規定による命令をしようとするとき（前項の規定により第一項の規定による命令に係る期間を更新しようとするときを含む。）は、行政手続法第十三条第一項の規定による意見陳述のための手続の区分にかかわらず、聴聞を行わなければならない。

4 第一項の規定による命令をするとき（第二項の規定により第一項の規定による命令に係る期間を更新するときを含む。）は、厚生労働省令で定める事項を記載した命令書を交付しなければならない。

- 5 第一項の規定による命令が発せられた後に児童福祉法第二十八条の規定による施設入所等の措置が解除され、停止され、若しくは他の措置に変更された場合又は第十二条第一項の規定による制限の全部又は一部が行われなくなった場合は、当該命令は、その効力を失う。同法第二十八条第四項の規定により引き続き施設入所等の措置が採られている場合において、第一項の規定による命令が発せられたときであって、当該命令に係る期間が経過する前に同条第二項の規定による当該施設入所等の措置の期間の更新に係る承認の申立てに対する審判が確定したときも、同様とする。
- 6 都道府県知事は、第一項の規定による命令をした場合において、その必要がなくなつたと認めるときは、厚生労働省令で定めるところにより、その命令を取り消さなければならない。

(施設入所等の措置の解除)

第十三条 都道府県知事は、児童虐待を受けた児童について施設入所等の措置が採られ、及び当該児童の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、当該児童について採られた施設入所等の措置を解除しようとするときは、当該児童の保護者について同号の指導を行うこととされた児童福祉司等の意見を聴くとともに、当該児童の保護者に対し採られた当該指導の効果、当該児童に対し再び児童虐待が行われることを予防するために採られる措置について見込まれる効果その他厚生労働省令で定める事項を勘案しなければならない。

(親権の行使に関する配慮等)

第十四条 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。

- 2 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。

(親権の喪失の制度の適切な運用)

第十五条 民法(明治二十九年法律第八十九号)に規定する親権の喪失の制度は、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護の観点からも、適切に運用されなければならない。

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の設置について（案）

1 設置の趣旨

児童福祉法及び児童虐待防止法に関して、児童虐待の防止等を図るなどの観点から親権の在り方についての検討を行うため、社会保障審議会児童部会に「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」（以下「専門委員会」という。）を設置する。

2 構成等

- (1) 専門委員会の委員については、児童福祉、家族法等に詳しい有識者を中心に検討中。
- (2) 専門委員会には委員長を置く。
- (3) 専門委員会は、法務省及び最高裁判所に参加を求めるほか、特に必要があると認めるときは、関係者を招聘して意見の聴取等を行う。

3 検討事項

専門委員会における検討事項は以下のとおりとする。

- ・ 施設入所中等の児童に係る親権制限の在り方について
- ・ 親権者等がいない児童等についての親権行使の在り方について
- ・ 接近禁止命令の在り方について
- ・ 保護者指導に対する裁判所の関与の在り方について
- ・ その他

4 委員会の庶務

専門委員会の庶務は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室において処理する。

今後の検討スケジュール

- 第1回開催（3月下旬～4月上旬）
 - ・委員長の選任
 - ・児童虐待防止対策について
 - ・児童虐待防止のための親権制度研究会報告書について
 - ・今後の進め方について

- 第2回以降のスケジュールは、第1回専門委員会で議論
（合計5回程度の開催を想定）

- 平成23年2月を目途にとりまとめ、社会保障審議会児童部会へ報告

第33回社会保障審議会 児童部会	資料3-3
平成22年2月17日	

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よされるような事案。

*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を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。

E 医療ネグレクトの事案^{*14}。

F 施設入所中、里親等委託中又は一時保護中の児童が、自らアルバイトで稼いだお金などで自らの名義で携帯電話の利用契約を締結しようとするが、親権者がこれに同意しないため、契約の締結をすることができないような事案。

G 年長の未成年者が、児童養護施設等から退所した後などに、事実上親権者から自立して、アパートを借りたり、就職したりしようとするが、親権者がこれらに同意しないため、契約の締結等を行うことができないような事案。

H 年長の未成年者が、児童養護施設等から退所した後などに、事実上親権者から自立しているような場合に、親権者が、子につきまったり、その周囲をはいかいたりする事案。

I 親権者について親権喪失の原因があるが、親権を喪失させた後に、未成年後見人を引き受けてくれる者を確保することができないので、親権喪失宣告の申立て自体がちゅうちょされる事案。

4 本報告書の構成

本研究会で議論・検討した論点を整理するに当たっては、第1に、児童を適切に保護するなどの観点から、親権喪失制度の見直しも含め、親権を必要に応じて適切に制限するための手当てに関する点（親権を一時的に制限する制度及び親権を部分的に制限する制度）を取り上げ、第2に、親権を制限された者の子等に安定した養育監護のための環境を与えるなどの観点から、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に関する点（法人による未成年後見、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並びに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）を取り上げている。

さらに、第3に、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（接近禁止命令の在り方、保護者に対する指導の実効性を高めるための方策並びに

*14 未成年者が手術や治療を必要としている場合、医療機関がその未成年者に対し医療行為を行うには、通常、親権者の同意が必要とされるが、親権者が正当な理由もなくその同意を拒否して放置することにより、未成年者の生命・身体が危険にさらされるような事案をいう。

懲戒権及び懲戒場に関する規定の在り方) を取り上げている。

第1 親権を必要に応じて適切に制限するための手当て

1 問題の所在等

現行制度の下での親権制限に関しては、親権喪失制度について、その効果が期限を設けずに親権全部を喪失させるものであること（いわばオール・オア・ナッシングの制度であること）や、その要件である親権喪失の原因が親権の濫用又は著しい不行跡という親権者に対する非難を含むものであることから、現実に活用しにくいものとなっているとの指摘がされている（事案A, C, D, E, F及びG参照）。

また、施設入所中、里親等委託中の児童について児童福祉法第47条第2項^{*15}による施設長、里親等の権限と親権者の親権との関係が必ずしも明確となっておらず、また一時保護中の児童について児童相談所長の権限を定めた明文の規定がないことなどから、施設入所中、里親等委託中及び一時保護中のいずれの場合においても、子の利益を害するような不当な主張をする親権者への対応に苦慮するとの問題が指摘されている（事案B及びF参照）。

これらの指摘は、それぞれその対象とする制度こそ異なるものの、いずれも子の利益の侵害を防ぐという現実の必要性に応じた適切な親権制限が困難であるという点で共通するものということができる。

また、親権制限については、民法、児童福祉法及び児童虐待防止法が関係しているが、民法と児童福祉法及び児童虐待防止法とが必ずしも有機的に関連していないとの指摘がされていることは前述したとおりである。

そこで、第1は、親権を必要に応じて適切に制限するため、親権を一時的・部分的に制限する制度を新たに設けることや親権喪失制度を改正することについて、検討するものである。ここでは、上記のような指摘等を踏まえ、現実の必要に応じて

*15 同項は、「児童福祉施設の長、その住居において養育を行う第6条の2第8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。」と規定する。

適切に親権を制限することができるようにするために、上記各法律の全体を通じて、どのような制度設計をするのが相当か、すなわち、現在ある制度をどのように改正し、又はどのような制度を新たに設けるのが実効的かといった観点から検討を行うこととした。

2 親権を一時的に制限する制度

(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

現行の親権喪失制度について指摘されている問題点は前述したとおりであるが、より具体的には、同制度が期限を設けずに親権を喪失させるものであることから、その効果が大きく、申立てや宣告がちゅうちょされるといふ点と、親権喪失宣告後の親子の再統合に支障を来すという点を指摘することができる。

現行の親権喪失制度においても、喪失の原因が消滅したときに、本人等の請求によって、家庭裁判所が喪失の宣告の取消しをすることができるものとされている。そのため、宣告の取消しの制度を柔軟に運用することにより、実質的に「親権の一時停止」として活用することも可能なはずであり、そのような指摘は、従前もされてきたところである¹⁶。

また、児童虐待防止法第15条は、「民法（明治29年法律第89号）に規定する親権の喪失の制度は、児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護の観点からも、適切に運用されなければならない。」と規定しており、親権喪失制度は、法律上も、必要に応じて適切に活用されるようになることが期待されてきた。

しかしながら、現実には、前述のような問題点があることなどから、親権喪失制度が必ずしも適切に活用されていない状況にあるものと考えられる。

そこで、親権喪失制度について指摘されている前述のような問題点を解消し、現実の必要に応じて適切に親権を制限することができるようにするために、民法に、家庭裁判所の審判により一定の期間に限って親権を行うことができないものとする制度（以下「親権の一時的制限制度」という。）を設けることが考えられる。

*16 床谷文雄「児童虐待の法的対応」判タ1046号84頁

なお、仮に親権の一時的制限制度を設ける場合には、これを一時「停止」とするか、一時「喪失」とするかについて、検討する必要がある。

この点については、①親である以上は原則として親権者であるべきこと、②親子の再統合を目指すことが親権を一時的に制限する目的であること、③親権の一時的制限制度と親権喪失制度との差を「停止」「喪失」という表現の差で表すことにより、段階的な対応が可能となり、親に対する指導の手段として利用することが可能となることなどを理由に、「停止」とするのが相当であるとの意見があった。

もっとも、親権を行うことができないものとするという点においては、親権の一時的制限制度と親権喪失制度との間に法的効果の差はないものと思われる（現行の親権喪失制度も、喪失宣告が取り消されるまでの間、親権を行うことができないものとする制度であるということが出来る）ことなどにかんがみれば、この点は、別途、法制的な観点からの検討も必要であると考えられ、今後の検討作業にゆだねることとせざるを得ない。

(2) 親権の一時的制限制度の活用が想定される事案

仮に、親権の一時的制限制度を設けた場合には、施設入所、里親等委託又は一時保護が行われている事案においても、そうではない事案においても、同制度が活用されることが想定される。

まず、施設入所、里親等委託又は一時保護が行われている事案においては、通常は、施設長、里親等又は児童相談所長による措置権限の行使や面会通信制限、接近禁止命令等の制度によって相応の対応が可能であると考えられる^{*17}が、それ

*17 仮に、後記3(1)のとおり、施設長、里親等又は児童相談所長による措置が親権者の親権に優先することを明示する枠組みによって、親権者の親権を部分的に制限する制度を設けた場合には、当該措置権限の行使によって、より適切に対応しやすくなると考えられる。

らによっても対応が困難な場合等、特に必要があるとき^{*18}に、民法上の親権制限の制度が利用されると考えられる。親権の一時的制限制度を設けると、このような場合に、親権喪失の制度のほか、事案に応じて親権の一時的制限制度が活用されるようになるものと想定される^{*19}。

また、児童相談所が関与しない場合や一時保護を解除する場合等で、一定の期間に限って親権者の親権を制限し、他の親族等がこれに代わって権限を行使するのが適当な事案等においても活用されることも想定される^{*20}。

(3) 親権の一時的制限制度を設ける場合の期間の定め方

仮に、親権の一時的制限制度を設ける場合には、その期間の定め方について、

*18 具体的には、事案B及びFのように、①施設長、里親等又は児童相談所長において児童の財産を管理する必要がある事案、②施設長、里親等又は児童相談所長において個別の法令等により児童の法定代理人の権限とされている行為をする必要があるような事案（*35 参照）、③親権者が強硬に不当な主張を繰り返すなど、施設長、里親等又は児童相談所長と親権者との間に強い対立が生じているような事案等が想定される。

なお、①については、ごく僅少の財産（例えば児童本人が通常のアパートで稼いだお金など）であれば、施設長、里親等又は児童相談所長の監護、教育又は懲戒に関する権限により、その管理を行うことができるかと解釈する余地があるのではないかと指摘もあった。いずれにせよ、民法上の親権制限の制度を利用し、施設長など親以外の第三者が権限を行使するものとするれば、上記権限の範囲に含まれるかどうかという疑義を解消することができると考えられる。

*19 仮に、後記3(1)のとおり、施設長、里親等又は児童相談所長による措置が親権に優先することを明示するものとした場合に、*18 ③のような事案については、民法上の親権制限をする法律上の利益がないのではないかと疑問も生じないではない。しかしながら、3(1)の枠組みは、飽くまでも施設長等による措置との関係において親権を制限するものにすぎないから、民法上の親権制限をし、私法上一般に親権を行うことができないものとする法律上の利益はあるものと考えられる。現実的にも、③のような事案においては、3(1)の枠組みによる限度に止まらず、民法上、親権自体を制限する必要性があるといえることができる。

*20 具体的には、事案A、C、D、E及びGのような事案が想定される。

検討する必要がある。

この点については、その期間を法律で一律に定める方法と、家庭裁判所において適当と考えられる期間を事案に応じて個別に決める方法とが考えられる（後者の方法によるとしても、一時的な制限であるという性質にかんがみ、法律上、期間の上限を定めておくのが相当であると考えられる。）。

前者に比べ、後者の方が事案に応じた対応が可能であるということが出来るが、家庭裁判所が、審判の時点において、個別の事案ごとに親権を制限すべき期間を適切に判断するのは、一般的には困難であると考えられる。他方で、例えば、医療ネグレクトの事案で親権を一時的に制限して医療行為を行おうとする場合において、医療行為を行いさえすれば短期間のうちに当該傷病が完治することが見込まれるときなど、審判の時点において、法定の期間が経過するまで親権を制限し続ける必要性がないものと判断される事案もあると考えられるので、事案によっては²¹、家庭裁判所が、審判の時点において、個別に期間を決めることができるようにする方がよいように思われる。

なお、いずれの方法によるとしても、期間途中における審判の取消し²²や期間経過後も引き続き親権を制限するように求める再度の申立て²³により、事案に応じた適切な対応が図られることが期待される。

また、仮に、親権の一時的制限制度を設ける場合には、親権制限の期間やその上限を具体的にどの程度の長さにするかを検討する必要がある。この点につい

*21 施設入所等の措置がとられている児童の親権者の親権を一時的に制限する場合には、措置の期限と親権制限の期限を同時にするように親権制限の期間を決めるということも考えられる。

なお、家庭裁判所の承認による施設入所等の措置の期間は当該措置を開始した日から2年を超えてはならず、当該期間を更新するには改めて家庭裁判所の承認を得なければならないものとされている（児童福祉法第28条第2項）。

*22 期間の定め方について、いずれの方法を採用するかにかかわらず、現行の親権喪失制度と同様、別途、審判の取消しの制度を設ける必要があると考えられる。

*23 制度設計としては、再度の申立てとする方法のほかに、親権制限の期間の更新を求める申立てとする方法も考えられる。

ては、期間を短く設定しすぎると申立てと審判とを頻繁に繰り返すこととなり支障が生じると思われる一方、長く設定しすぎると期間を限る趣旨を没却することとなると思われるところであり、今後更に検討が進められる必要がある。

(4) 親権の一時的制限及び親権喪失の原因

ア 検討の指針

仮に、親権の一時的制限制度を設ける場合には、その原因の定め方について、検討する必要があるが、この点については、親権喪失の原因の定め方と併せて検討する必要がある。

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

親権の一時的制限及び親権喪失の原因の定め方に関しては、現行の親権喪失の原因が親権の濫用又は著しい不行跡とされていることについて、申立てや審判の在り方が親権者を非難するような形になり、その後の親子の再統合や親に対する指導の支障になることがある、親権者に精神上的障害があるような事案において、子の利益の観点からは親権を制限すべき場合があるが、それが上記原因に該当するとは必ずしもいえないなどとして、子の利益の観点から親権喪失の原因を見直すべきとの意見がある（事案C参照）。

この点については、家庭裁判所の実務においても、親権喪失の判断に当たっては、子の利益が害されている程度が当然に考慮されていることなどからすれば、現行法のように親権者の行為等の観点からのみ親権制限の原因を規定するのではなく、基本的には、子の利益の観点から親権制限の原因を規定すべきであり^{*24}、子の利益が害されている程度（①）を親権の一時的制限及び親権喪失の原因として考慮する要素とし、害されている程度が一定の程度に達した場

*24 子の利益の観点から親権制限の原因を規定することにより、親権が子の利益のために行われなければならないということが、間接的ではあるが、法文上明らかになると思われる（なお、序論2参照）。

*25 児童の福祉又は子の利益の観点から要件を規定するものとして、例えば、児童福祉法第28条第1項、児童虐待防止法第11条第5項、民法第817条の7、同法第817条の10第1項第1号などがある。

合に親権を一時的に制限し、又は親権を喪失させるのが相当であると考えられる。

もっとも、親権という重要な権利義務を喪失させる以上、親権者の側の事情に全く着目しないものとするのは相当でなく、この点も判断要素とすべきである（子の利益の観点からのみ原因を規定するのは相当でない）。仮に親権の一時的制限制度が設けられた場合には、まずは親権の一時的制限をし、それによっても親の適格性等が改善しない場合には親権を喪失させるなどといった段階的な運用をすることによって、親に対する指導の実効性の確保を図ることが考えられる。そこで、親権者の適格性等（親権者の行為態様、親権者として客観的に求められている水準に達しない程度等）（②）を、親権の一時的制限及び親権喪失の原因として考慮する要素とし、これらの要素が一定の程度に達した場合に親権を一時的に制限し、又は親権を喪失させるのが相当であると考えられる。

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

また、例えば、医療ネグレクトの事案では、親権を制限して医療行為を行うことが考えられるが、たとえ子の生死に関わるような医療ネグレクトの事案で子の利益が害されている程度が著しい場合であっても、当該医療行為を行いさえすれば短期間のうちに当該傷病が完治することが見込まれるようなときであれば、時間的に過剰な制限を避けるという観点から、親権を喪失させるのではなく、一時的に制限するのが相当であると考えられる。

このように長期間の親権制限がちゅうちょされるような事案において適切に親権を制限しやすくするとの観点から、親権を制限すべき必要性が消滅すると見込まれる時期（③）を考慮要素とし、親権の一時的制限制度と親権喪失制度とを使い分ける際の考慮要素の一つとすることも考えられる。

エ 親権者に対する非難可能性や帰責性に関する要素

上記①から③までの要素に加えて、親権者に対する非難可能性や帰責性に関する要素（④）を考慮要素とすることも考えられるが、この点については、親権の一時的制限制度と親権喪失制度との関係をどのように位置付けるかとも関

連し、以下のA案からC案までの考え方があり得る^{*26}。

A案：親権の一時的制限制度においても、親権喪失制度においても、上記①から④までの要素を考慮要素とした上で、これらの要素を総合的に考慮して一時的制限とするか親権喪失とするかを判断するとの考え方

B案：親権の一時的制限制度においても、親権喪失制度においても、上記①から③までの要素を考慮要素とした上で、これらの要素を総合的に考慮して一時的制限とするか親権喪失とするかを判断するとの考え方

C案：親権の一時的制限制度においては上記①から③までの要素を考慮要素とし、親権喪失制度においては上記①から④までの要素を考慮要素とした上で、④の要素を親権喪失のための必須の要素とするとの考え方

A案は、親権の一時的制限制度においても、親権喪失制度においても、上記①から④までのすべての要素を考慮要素とした上で、これらの要素を総合的に考慮して一時的制限とするか親権喪失とするかを判断するものとする考え方である。このような考え方の中には、④の要素（親権者に対する非難可能性や帰責性に関する要素）を親権の一時的制限及び親権喪失のための必須の要素とする考え方（A-I案）、④の要素がない場合でも親権を一時的に制限し、又は親権を喪失させることができるものとするとの考え方（A-II案）及び④の要素がない場合でも親権を一時的に制限することができるが親権喪失については④の要素を必須の要素とする考え方（A-III案）があり得る。

もつとも、④の要素がなければ親権の一時的制限も親権喪失もすることができないものとする、現行の親権喪失制度について指摘されている問題点が解決しないと考えられることなどから、本研究会においてはA-I案を支持する意見はなかった。

*26 ④の要素がなくても一時的に親権を制限することができる制度、④の要素がなくても期間を限らずに親権を制限することができる制度及び④の要素を必須の要素として期間を限らずに親権を制限することができる制度の3つの制度を設けることも考えられなくはない。しかしながら、このような制度設計によると、期間を限らずに親権を制限するという効果の点で差異のない制度が2つ存在することになるが、効果の異なる制度をあえて複数設ける必要性はなく、また相当でもないと考えられる。

A-Ⅱ案及びA-Ⅲ案は、現行の親権喪失制度に前述したような問題点があることにかんがみ、④の要素がない場合でも親権を制限することができるものとするとの考え方であるが、A-Ⅲ案は親権喪失の効果の重大性にかんがみ、親権喪失については④の要素を必須の要素とするとの考え方である。

B案は、上記の考慮要素のうち①から③までの要素を考慮要素とした上で、これらの要素を総合的に考慮して、一時的制限とするか親権喪失とするかを判断するとの考え方であり、現行の親権喪失制度に前述したような問題点があることを重視し、④の要素はそもそも考慮要素としないとの考え方である。

C案は、親権の一時的制限制度においては上記①から③までの要素を考慮要素としつつ、親権喪失制度においては上記①から④までのすべての要素を考慮要素とした上で、④の要素を親権喪失のための必須の要素とするとの考え方であり^{*27}、親権の一時的制限制度と親権喪失制度とを性質の異なる別個の制度^{*28}ととらえる考え方であるといえることができる。

このように、本研究会においては、④の要素（親権者に対する非難可能性や帰責性に関する要素）の位置付けや親権の一時的制限制度と親権喪失制度との関係について意見が分かれたが、今後、以上のような点を踏まえ、更に検討が進められる必要がある。

なお、親権の一時的制限制度及び親権喪失制度は、いずれも国家権力により親権を制限する制度である以上、国家による過度の介入を防止するなどの観点から、その原因については、相応に厳格なものとし、かつ、ある程度明確な基準として法文に表す必要がある。今後の検討作業においては、これらの点にも留意する必要があると考えられる。

*27 A-Ⅲ案やC案のように④の要素を親権喪失のための必須の要素とすると、④の要素が認められない場合には親権の一時的制限しかすることができないこととなるが、このような場合で長期間の親権制限が必要な事案では、親権の一時的制限の再度の申立て等によって対応することが考えられる。

*28 すなわち、C案は、親権の一時的制限制度は子の利益のための制度であるが、親権喪失制度は子の利益のための制度であるとともに親権者に対する制裁の制度ととらえるものである。

(5) 親権の一時的制限及び親権喪失の申立人

仮に、親権の一時的制限制度を設ける場合には、その申立人について、検討する必要があるが、この点は、親権喪失の申立人と同様にするのが適当であると考えられる。

現行の親権喪失の申立人は、子の親族及び検察官（民法第834条）並びに児童相談所長とされている（児童福祉法第33条の7）が、児童の意見表明権（児童の権利に関する条約第12条参照）をできる限り保障するなどの観点から、子自身も申立人に加えるべきとの意見があり、必ずしも強い反対意見はなかった。

もっとも、児童相談所長その他の申立権者において適切に申立てを行うことが重要であり、子に申立権の行使を期待するのは酷であるとの指摘や、子の申立てにより親権制限がされた場合には、その後の親子の再統合が事実上不可能となってしまうとの指摘がされた。また、子が自らの親について、親権制限の申立てをするということについては、様々な意見があり得ると推測されるところでもある。

今後、以上のような点を踏まえて、更に検討が深められることが期待される²⁹。

なお、親権を一時的に制限する審判の取消しの申立人についても、親権喪失宣告の取消しの申立人と同様にするのが適当であると考えられる。現在、喪失宣告の取消しの申立人が本人又はその親族に限られている³⁰ ことについても、見直しの必要性がないか検討したが、特にその必要性を指摘する意見はなかった。

*29 未成年者（意思能力がある場合に限られる。）に申立権が認められているものとして、特別養子縁組の離縁（民法第817条の10）、未成年後見人の選任・解任（民法第840条、第846条）などがある。未成年後見人の選任・解任については、平成11年民法改正により、自己決定の尊重の観点などから、その申立権が被後見人自身に明文で付与されたものである。

子の氏の変更（民法第791条）については、15歳以上の子に申立権が認められている。

*30 親権喪失宣告の取消しについては、子も、本人の親族として、その申立てをすることができる。

3 親権を部分的に制限する制度

(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

ア 施設入所又は里親等委託の場合

(7) 親権を部分的に制限する制度の概要等

施設入所中又は里親等委託中の児童について、施設長又は里親等（以下「施設長等」ということがある。）は、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（児童福祉法第47条第2項）、その措置と親権との関係が必ずしも明確でないために、親権者が異を唱えると必要な措置をとることができないなどの指摘がされている（事案B参照）^{*31}。

しかしながら、施設入所中又は里親等委託中の児童の監護教育に関する事項について、親権者の主張に正当な理由がないにもかかわらず、親権者が異を唱えたからといって必要な措置をとらないこととするのは、児童の福祉の観点から妥当でない。

そこで、施設入所中又は里親等委託中の児童について、親権者は施設長等がその権限行使として行う措置に抵触する限度で親権を行うことができないなどと施設長等による措置が親権者の親権に優先することを明示する枠組み

*31 なお、親権者が施設入所中、里親等委託中の児童の引き取りを要求する場合の対応が問題とされることがあるが、家庭裁判所の承認を得て施設入所等の措置がとられている児童について、親権者が引き取りを要求することは、施設入所等の措置の本質に反するので、施設長等がこれを拒否することができるのは当然である。このことは、一時保護の場合も同様である。

平成9年6月20日付け厚生省児童家庭局長通知「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」も、家庭裁判所の承認による施設入所等の措置がとられている場合について、「保護者等の引き取りに対しては、家庭裁判所の承認があった以上、児童福祉施設の長に与えられた監護権が保護者等の監護権に優先することになるので、これを拒むこと。」とし、一時保護について、「保護者等の同意が得られずに行った一時保護等について、保護者等が児童の引き取りを求めてきた場合には、これを拒むこと。」としている。

^{*32*33} によって親権者の親権をその限度で部分的に制限するものとするのが考えられる。

なお、親権に対し優先する権限を一定の範囲に限り、それ以外の部分について親権者の意に反して権限を行使する場合には民法上の親権制限によるべきとの意見もある。しかしながら、そもそも、施設長等の権限を親権に対し優先するものとすべき部分と親権に対し優先しなくても足りる部分とに分けて制度を仕組むことは困難である。また、施設長等の権限が優先する事項と親権が優先する事項との範囲が判然とせず、個別具体の場面において、親権者の不当な行為を効果的に抑止することができず、結果として安定的な児童の監護を妨げるおそれもある。したがって、親権に対し優先する権限の範囲は、児童福祉法第47条第2項で認められている監護、教育及び懲戒に関する範囲全体とするのが相当であると考えられる^{*34*35}。

(4) 制度の利点・特徴等

このような枠組みをとることとすれば、施設長等は、監護、教育及び懲戒に関し、児童の福祉のため必要な措置をとることができる上、施設長等と親権者との間で意見が合わない場合には施設長等による措置が優先することが

*32 施設入所等の措置が採られている場合における当該措置と親権との関係については、家庭裁判所の承認によっても、親権者が子の親権を失うことはないが、親権者が子に関して採られた措置に矛盾するような形でその親権（監護権）を行使することは許されないとする見解（佐藤進ほか『実務注釈児童福祉法』186頁〔許末恵〕）があり、本文の枠組みは、この解釈を明確にする手当てであると位置付けることも可能である。

*33 施設長等の措置が親権者の行為より前にされていた場合に限らず、施設長等の措置の前に親権者が身上監護権の行使として行為を行った場合についても、施設長等が行う措置が優先するものとする趣旨である。

*34 ただし、施設長等に適切な権限の行使が求められることは当然である（後記(ウ)(エ)参照）。

*35 なお、各行政法規において規定されている児童に関する行為について、施設長等においてこれを行うことができるかどうかは、当該行政法規の規律によるものと考えられる。この点については、今後、関係する各法令の現在の規律を明らかにした上で、その見直しの要否等について更に検討を進める必要がある。

明確になるので、親権者が施設長等に対し監護の態様について施設長等による措置とは異なる不当な主張をすることはできないこととなり、安定的な児童の監護に資するものと考えられる。また、対外的にも、施設長等による措置が親権に優先することが明確になるという利点があるものと考えられる^{*36}。

さらに、親権者の親権は、施設長等による措置と抵触する限度で制限されるが、それを超えて親権自体が奪われるといったことにはならず、過剰な制限でないものということができる。例えば、児童の監護教育に関する特定の事項について、親権者が異を唱えるような場合など、親権を喪失させ、又は一時的に制限するまでの必要はないものの、施設長等による安定的な児童の監護に支障を来すような場合に、適切に対処することができるようになるものと考えられる。

このような枠組みにおいて、施設長等による措置と抵触する行為は、通常、事実行為であると考えられる。措置と抵触する法律行為の有無については、更に検証する必要があるが、仮にあった場合に、この枠組みによって法律行為の効力まで否定することは、第三者の取引の安全を害するおそれがあるので、妥当でないと考えられる^{*37}。

この枠組みにより、例えば、施設入所中又は里親等委託中の児童について、親権者が医療行為に反対していたとしても、施設長等は、親権者の意に反しても医療行為に同意することができ、その上で、(子を代理するのではなく)

*36 具体的な場面としては、例えば、施設長等は、入所等についての措置決定通知書等を示すことにより、施設長等の必要な措置が親権に優先することを契約の相手方等の第三者に主張することができ、円滑に必要な措置をとることができると考えられる。

もつとも、その前提として、施設長等が必要な措置をとることができ、その措置が親権に優先することについて、広く一般に理解されるように周知を図ることが相当であると考えられる。

*37 ただし、親権者がした法律行為の効力自体は維持されたとしても、施設長等の措置により当該法律行為の実現が事実上妨げられ、その限度で第三者に対し影響を及ぼすことは考えられる。

自らの名義で病院等との間で医療契約をすれば、児童に医療行為を受けさせることができることとなる^{*38*39*40}。

なお、在学関係については、その法的性質が必ずしも明らかでない上、関係法令による規律も妥当するので、例えば、施設長等に無断で親権者が提出した退学届を法的にどのように整理するかについては、更に検討を進める必要がある。ただし、学校は児童が施設に入所しているなどの事情を把握しており、親権者から退学届が出されたような場合には、通常、施設長等に連絡がされるから、施設長等の措置が優先することが明確にされることによって、少なくとも事実上は、対応が容易になると考えられる。

(ウ) 親権制限の正当化根拠

このような親権制限については、以下のとおり、正当化することができると考えられる。すなわち、親権は子の利益のために行わなければならないのであり、これが全うされていなかった場合には、そのことに親権制限の正当化根拠が認められる。また、これが全うされていなかったとまでは認められない場合でも、同意入所等^{*41}がされているときは、身上監護の委託に正当化

*38 施設入所中、里親等委託中の児童については、医療費まで含めて公費で負担しているところである。

*39 ただし、医療行為のうち各行政法規の規律に係るものについて、別途検討が必要なことは*35のとおりである。

*40 児童自身の名義で契約を締結する必要があるが親権者が合理的な理由なく当該児童に携帯電話を利用させることに反対するような場合には、民法上の親権制限の制度を利用することが考えられる（事案F参照）。

*41 施設入所又は里親等委託の措置のうち親権者の意に反しないもの（児童福祉法第27条第1項第3号に規定する施設入所等の措置のうち同法第28条第1項によるもの以外のもの）。

根拠が認められると考えられる^{*42}。

上記の枠組みによって施設長等の判断が最終的に優先するものとしても、施設長等の権限濫用が許容されないのはもちろん、一般的に、施設長等が権限を行使するに当たっては親権者の権利にも配慮しなければならず、施設長等による措置が親権者の親権と衝突する場合における当該措置の当否等については、事柄の重要性、親権者の主張の理由・合理性、同措置の必要性の程度、問題となっている児童の福祉の内容、代替手段の有無等に照らして判断される必要があると考えられる。

(I) 施設長等による適切な権限行使の確保方法等

施設長等による適切な権限行使を確保する観点からは、例えば、施設長等による措置に対し親権者が相応の理由を示して異を唱えたことなどにより施設長等においてその判断に悩むような場合に、児童相談所長、都道府県知事、児童福祉審議会（児童福祉法第8条参照）等の意見を聴いてその当否を判断

*42 身上監護の委託があった以上、親権者が受託者である施設長等による児童の監護教育に関する個別の措置に異を唱えたとしても、その委託を理由に親権を制限することができると考えられる。ただし、親権者が個別の措置に不服があり、その結果として委託自体を解消する場合、すなわち、施設入所等の措置が親権者の意に反することとなった場合には、都道府県としては同意入所等の措置を続けることはできなくなる。このような場合において、なお施設入所等の措置をしなければならないときは、一時保護を行った上、家庭裁判所の承認による施設入所等の措置をとることとなる（児童虐待防止法第12条の2参照）。

なお、同意入所等に関し、親権者が明示的に同意していなくても親権者の意に反しない場合は、身上監護の（黙示の）委託があるとして上記正当化根拠が認められると思われる。

するための仕組みを設けることも考えられる^{*43*44}。

これに関連して、親権者が施設長等による具体的な措置について不服がある場合の取扱いをどのようにするかについて、検討する必要がある。この点については、個々の措置の適法性又は妥当性を逐一家庭裁判所の審判手続で判断するものとするとは、手続が過度に煩雑になるとともに、施設長等の負担も過大なものとなり、結果として安定的な児童の監護が妨げられることになるので、必ずしも妥当ではないと考えられる^{*45}。このように考えたとしても、親権者は、行政処分である施設入所又は里親等委託の措置自体を対象として行政事件訴訟を提起することなどができる^{*46}ので、不服申立ての手続に不備があるとはいえないと思われる。

イ 一時保護の場合

(7) 親権を部分的に制限する制度の概要等

一時保護の場合、現行法上、児童相談所長に施設入所等の場合における児童福祉法第47条第2項のような権限規定もないが、現実には、児童の監護教育に関する事項について、不当な主張を繰り返す親権者がいることは施設入所等の場合と変わらないという指摘がある。

*43 このような場合のうち特に重要な事項が問題となっているようなときには、児童相談所長において家庭裁判所に対し民法上の親権制限の申立てをすることによって、家庭裁判所の判断を仰ぐということも考えられる。

なお、民法上の親権制限による対応が求められるような重要な事項が何であるかを現時点において具体的に列挙することは困難であるが、この点については、今後の実務の経験等も踏まえ、将来的に議論が深められることが期待されるとの指摘があった。

*44 このような場合にも、親権制限の申立ての利益がないわけではないことについて、*19参照。

*45 施設入所中、里親等委託中の児童の監護をめぐる法律関係は、行政処分に基づいて生ずるものであり、私的な養育関係ではないことにかんがみれば、家庭裁判所の審判手続で判断するものとするには、法体系上も困難であるとの指摘がされた。仙台高決平12.6.22家月54巻5号125頁参照。

*46 なお、同意入所等の場合には、親権者が同意を撤回すれば、行政の側（都道府県）において家庭裁判所の承認を得なければならなくなる。

このように親権者が適切に親権行使をしないために一時保護が必要になったにもかかわらず、親権者による不当な主張によって児童の保護に支障を来すことになるような事態は、児童の福祉の観点から妥当でない。

そこで、一時保護が行われている児童についても、施設入所中・里親等委託中と同様に、児童相談所長の権限規定を設けた上で、児童相談所長の権限行使が親権者の親権に優先することを明示する枠組みによって親権者の親権をその限度で部分的に制限するものとするのが考えられる。

(イ) 児童相談所長の権限の範囲

児童相談所長の親権に対し優先する権限の範囲については親権に対し優先するものとすべき部分と親権に対し優先しなくても足りる部分とに分けて制度を仕組むのは困難であること、安定的な児童の監護を実現する必要があることなどの点において、施設入所等と一時保護との間で違いはないと考えられる。したがって、児童相談所長は、監護、教育及び懲戒に関し、児童の福祉のため必要な措置をとることができ、その範囲全体において児童相談所長の権限が親権者の親権に優先するものとするのが相当であると考えられる。

なお、一時保護は施設入所等に比べて短期間であるため、実際には必要な措置を要する場面が少ない事項はあると思われるが、必要性がなければ措置をとることができないのは当然であり、必要なときに必要な措置をとることができ、抵触する限度で親権に優先するものとするについて、事項によって限定する必要性は乏しいと考えられる。

(ウ) 親権制限の正当化根拠

一時保護中の児童について、一般的に、上記の枠組みで、その親権者の親権を制限するものとすることの正当化根拠については、以下のように考えることができる。

すなわち、一時保護のうち親権者の意に反しないときには、身上監護の委託が親権制限の正当化根拠として認められ、親権者の意に反しても、児童虐待を理由に一時保護がされたときは、親権は子の利益のために行わなければならないにもかかわらずこれが全うされていなかったことに正当化根拠が認められる。また、児童虐待のおそれがあるため一時保護を行う場合、結果的に児童虐待がなかったとしても、児童の緊急的保護・監護の必要性と一時性に

親権制限の正当化根拠が認められ、他の理由で一時保護が行われる場合にも同様に、児童の緊急的保護・監護の必要性和一時性に親権制限の正当化根拠が認められると考えられる。

(I) 一時保護の期間

現行の児童福祉法においては、一時保護の期間は、原則として、一時保護を開始した日から2月を超えてはならないものとされているが、児童相談所長又は都道府県知事において必要があると認めるときは、引き続き一時保護を行うことができるものとされており、実務においては、2月を超えて一時保護が行われることも少なくない^{*47}。また、一時保護は、親権者の意に反するかどうかにかかわらず行政の判断のみで行うことができるものとされている^{*48}。

もともと、前述のとおり児童の緊急的保護・監護の必要性和一時性に一時保護による親権制限の正当化根拠が認められる場合があること、一時保護が暫定的性格を有する行政処分であると解されること、施設入所等の措置のうち親権者の意に反するものについては家庭裁判所の承認が必要とされていることなどにかんがみると、少なくとも、親権者の意に反するにもかかわらず行政の判断のみで長期間にわたって一時保護を継続し、親権を制限し続けることは適当でないということもできる。

これらの点にかんがみ、現行の一時保護の期間について見直しが必要かどうか、必要であるとしてどのような制度とするのが相当かを検討したところ、この点については、現行の規律を維持するとの考え方（A案）、28条審判^{*49}

*47 児童虐待を主訴とする一時保護の状況について、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課が全国の児童相談所を対象に行った調査の概要は、添付資料1頁「『児童虐待を主訴とする一時保護の状況（集計結果）』抜粋」のとおりである。

*48 一時保護の決定に当たっては、原則として子どもや保護者に一時保護の理由、目的、期間等について説明し同意を得て行う必要があるが、緊急保護の場合等子どもを放置することがその福祉を害すると認められる場合にはこの限りではないとされている（児童相談所運営指針（平成2年3月5日付け児発第133号）第5章第2節1(1)ウ）。

*49 児童福祉法第28条第1項の施設入所等の措置を承認する審判をいう。以下同じ。

の申立てまでの期間を制限するとの考え方（B案）、一時保護について裁判所の承認を要するものとするとの考え方（C案）があった。

それぞれの考え方の内容及び問題点等は、以下のとおりである。

A案：現行の規律を維持するとの考え方

（内容及び根拠）

A案は、現行の一時保護について、別途の期間制限等を設ける必要はないとの考え方である。

この考え方は、一時保護制度の趣旨・重要性にかんがみ、現行法以上に厳格な期間制限を設けるなどすると必要な一時保護を行うのが著しく困難になり児童の保護を欠く結果となるおそれがあるので、行政において必要に応じて一時保護を行うことができる現行制度を維持して児童の保護を図るべき必要性を重視するものである。また、A案は、一時保護に不服がある親権者は、一時保護自体を対象とする行政事件訴訟を提起することができ、その限りで司法判断を受ける機会は保障されているので、親権者の救済手続はこれで足りるとする考え方ということが出来る。

（問題点）

A案については、行政の判断のみにより一時保護を行い、かつ親権を制限することが正当化されないような事態を生ずるおそれがあるのではないかという問題点が指摘された。

（A案を若干修正する考え方）

上記問題点を考慮して、A案を基礎としつつ、一時保護を2月を超えて継続することができる場合の要件を法律上明確に規定し、それによって行政による判断の適正を担保するという事も考えられる。

B案：28条審判の申立てまでの期間を制限するとの考え方

（内容及び根拠）

B案は、親権者の意に反する一時保護について、家庭裁判所に対する28条審判の申立てまでの期間を制限するものとするとの考え方である。具体的には、一時保護が親権者の意に反する場合において、28条審判の申立てがないときは、一定の期間を超えて当該一時保護を継続することはできないなどすることが考えられる。

B案は、一定の期間を超えて親権者の意に反して親子分離をする場合には、家庭裁判所の承認による施設入所等の措置をとる必要があるものとすることによって、司法関与の機会を確保するものであり、一時保護は暫定的な処分であって、継続的に親子分離をする場合には施設入所等によるべきであるということを明確にしようとするものである。

(問題点)

B案については、その制度設計次第では、かえって児童の保護を欠く結果となりかねないという問題点が指摘された。すなわち、家庭裁判所に対する申立てまでの期間を短く設定しすぎると、現実には児童の生命身体に危険が及ぶにもかかわらず児童相談所においてその期間内に必要な資料を収集することができないために児童を親権者に戻さなければならないなどの事態を生じさせることになり、一時保護制度の趣旨を没却することになりかねないと考えられる。そのため、仮にB案のような制度とする場合には、申立てまでの期間の長さや例外を認めるべき場合の有無等について、現在の実務における状況等も踏まえ、慎重に検討しなければならない^{*50}。

(B案を若干修正する考え方)

B案を基礎としつつ、例外的に28条審判を申し立てるまでの期間を延長する場合には、延長について裁判所の承認を要するものとするのが相当であるとの意見もあった。

もっとも、これについては、司法審査の制度を新たに設けることによって児童相談所における司法審査手続のための事務負担が大きくなり、かえって児童の保護を欠く結果とならないかといった問題点が指摘された。また、期間の延長を認める場合の要件をどのように定めるかといった点や、親権者が一時保護に不服がある場合の行政事件訴訟との関係をいかに整理するかといった点について、更に検討する必要がある。

*50 28条審判までの期間を例外的に延長する余地を認めるものとする場合には、その要件の定め方や延長する場合の手続等について検討しなければならない。

**C案：一定の期間を超えて一時保護を継続する場合には、一時保護について
裁判所の承認を要するものとするとの考え方**

(内容及び根拠)

C案は、親権者の意に反する場合に行政の判断のみで一時保護をし、親権を制限することができるのは、例えば、2週間といった短期間に限られ、それを超えて一時保護を継続する場合には、裁判所の承認が必要であるものとするべきとの考え方である。C案については、司法審査の制度を新たに設けることによって児童相談所における司法審査手続のための事務負担が大きくなり、かえって児童の保護を欠く結果となりかねないことに配慮し、司法審査の対象を、親権者から一時保護の継続について異議が述べられたものに限り、また、手続をできるだけ簡易なものにする必要があるとの意見があった。

もともと、C案については、全体的な制度設計として、裁判所が何を判断するものとするのか^{*51}、一時保護の継続をどのような要件で行えるものとするのか、裁判所の承認を得て一時保護を継続するとした後の一時保護の期限、延長の可否、延長を可能とするのであればその要件と期間等について、どのような制度とするのかを更に検討する必要がある。

(問題点)

C案については、制度設計次第ではあるが、以下のような問題点が指摘された。

- ・ 司法審査の手続を簡易なものにしようとしても、申立書の作成や資料の収集等の負担を伴うほか、司法審査を導入するとすれば親権者に不服申立権を認めない制度は考えられない^{*52}ので、結局は児童相談所に相当

*51 一時保護開始時の一時保護の適法性や、司法審査時における一時保護継続の可否などが考えられる。

*52 不服申立てを認めないものとする余地がないわけではないが、そのようにすることは、親権者の権利をできる限り保障しようとする、この考え方の趣旨を没却し、司法審査を導入する意味がないと考えられる。

の負担がかかることになるのではないか。

- ・ 児童の保護が必要な場合に一時保護を継続することができなくなることを懸念して、継続の要件を緩やかなものにするとしても、そのような緩やかな要件について裁判所の承認を受けたことによっては短期間の継続しか正当化されないのではないか。
- ・ 一時保護に不服がある親権者は、一時保護自体を対象とする行政事件訴訟を提起することができるが、そういった救済手続との関係をどのように整理するのか。仮に、簡易な手続で裁判所が承認した場合に、それを理由として、後の行政事件訴訟の提起を制限したり、訴訟の提起は認めたとしても同訴訟手続において主張制限をするものとする、適正手続（憲法第31条）や裁判を受ける権利（憲法第32条）の保障の観点から、憲法上の問題が生じないか。

(2) 家庭裁判所の審判により親権の一部を制限する制度

ア 検討の必要性及び検討の対象等

現行の親権喪失制度について、期限を設けずに親権全部を喪失させるものであること（いわばオール・オア・ナッシングの制度であること）から、現実には活用しにくいものとなっているとの指摘がされていることは前述したとおりであるが、これに加えて、親権は重要な権利義務であるからその制限はできる限り小さいものに止めるべきところ、常に親権全部を制限するのではなく家庭裁判所の審判により親権の一部を制限する制度を設けるべきとの意見がある。

家庭裁判所の審判により親権の一部を制限する制度については、親権喪失制度及び親権の一時的制限制度に加えて、このような制度を設けるべき現実の必要性があるか、すなわち、どのような事案において利用されることを念頭に親権の一部を制限する制度を設ける必要があると考えるのかを検討する必要がある。

この点については、施設入所中、里親等委託中又は一時保護中の児童について、仮に3(1)の枠組みによって当該児童の親権を部分的に制限する制度を設けた場合には、これにより適切に必要な親権制限をすることができると考えられるので、施設入所中、里親等委託中又は一時保護中に、更に家庭裁判所の審

判により親権の一部を制限する必要が生じるような場合はあまり想定されない^{*53}。そこで、家庭裁判所の審判により親権の一部を制限する制度を設けるべき必要性については、施設入所、里親等委託及び一時保護がされていない子を主に念頭に置いて検討するのが相当である。

イ 制度の必要性に関する一般的検討

家庭裁判所の審判により親権の一部を制限する制度については、上記のとおり、制度を設けるべきとの意見がある一方で、以下のような理由から、これを設けることに消極的な意見があった。

- ・ 児童虐待の事案で施設入所等及び一時保護が行われていない子について親権を制限する場合には、その結果として親権者でない第三者に子の監護等をゆだねる必要があるが、第三者に子の監護等をゆだねる以上、当該第三者には、親権の特定の一部ではなく全部をゆだねるものとした方が、子の安定的な監護に資する。
- ・ 親権の一部を制限し、その一部の権限のみを第三者にゆだねるものとする、親権者と第三者に権限が分属するため、権限の範囲等をめぐって親権者と第三者との間に紛争が生じ、子の安定的な監護を害するおそれがある（特に、当該第三者には私人が選任されることにかんがみると、紛争の発生による弊害は大きいといえる。）。
- ・ 親権の一部を制限するにすぎないため容易に申立てが認容されるものと誤解されかねないことなどから、児童虐待でないような事案において制度が濫用されるおそれがある。

なお、親権のうち身上監護権に属する部分を制限する制度を創設した場合には、民法第766条による監護者指定の場合と同様、戸籍に記載しないものとすることができ、その点に、親権の一部を制限する制度を設ける利点があるとの意見があった。しかしながら、戸籍法が監護者指定について戸籍の記載をし

*53 ただし、このことは、仮に家庭裁判所の審判により親権の一部を制限する制度が設けられた場合に、施設入所中、里親等委託中及び一時保護中の児童について、同制度が利用される余地を否定するものではない（*19参照）。

ないものとしているのは、現行民法第766条の元となった明治民法（明治31年法律第9号）第812条に基づく母の監護権の範囲が極めて狭いものと解釈され、子の教育、懲戒といった事項については、親権者が権限を有し、監護者は権限を有しないものとされていたことから、公示の必要がないと考えられたことによるものとうかがわれる^{*54}。

したがって、現在、民法第766条による監護者指定について戸籍の記載がされていないからといって、親権のうち身上監護権に属する部分を制限する場合にも戸籍に記載する必要はないと直ちに断言することはできず、公示の必要性等の観点からなお検討する必要があると考えられる。

また、戸籍の記載については、現行法の下において親権の喪失の宣告がされた場合に「親権喪失宣告の裁判確定」との戸籍の記載がされることに対し、戸籍に記載することは、親に対して社会的制裁との感覚を持たせやすいため、成年後見のように別の簿冊に記載するのが相当であるとの意見などがある。

しかしながら、別簿冊に記載するものとすることについては、親権や法定代理権の存否を戸籍のみによっては証明することができないこととなり、親権や法定代理権の存否について厳密な証明が求められる一定の場合には、戸籍とは別に、親権喪失をしていないことの証明が必要とされる場合も生じると考えられ、それにより社会的に過大な支障が生ずることにもなりかねず、現実的でないと考えられる。

そもそも、戸籍の記載に関する問題は、それ自体が問題というよりは、親権喪失制度が親に対する制裁であると社会的に理解される傾向があることに根本

*54 昭和62年民法改正の際にも、監護者に関する事項を戸籍の記載事項とすることが検討されたが、監護者は、子の身上監護という事実関係に関与する者に過ぎないので、法定代理権を有する親権者とは異なり、対第三者との関係でその有無を戸籍上公示しなければならない理由に乏しいこと、民法上監護者の指定は当事者の協議又は審判によって定められ、戸籍の届出によって創設されるものではなく、また、当事者の協議によりいつでも何回でも変更することが可能であるから、その指定及び変更につき正確な届出をさせ、戸籍の記載を常に事実と合致させることが極めて困難であることから、採用されなかったという経緯がある（細川清『改正養子法の解説－昭和六二年民法等一部改正法の解説－』171頁）。

的な問題があるように思われる。平成19年の戸籍法改正により、従来の戸籍の公開原則が改められ、現在、第三者が戸籍謄本等の交付請求をすることができるときは限られており、さらに、今後、親権喪失制度が子の利益のための制度であるということが明確になり、社会的にも広く理解されるようになれば、親権喪失に関する戸籍の記載自体を問題とする必要性も乏しくなるのではないかと期待される^{*55*56}。

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

(7) 具体的検討の在り方

上記のように家庭裁判所の審判により親権の一部を制限する制度を設けるべきかどうかについての意見は分かれたが、この点について更に検討を進めるためには、具体的な制度設計を想定しながら、それぞれの得失等と併せて検討するのが有用であると考えられた。そこで、仮に家庭裁判所の審判により親権の一部を制限する制度を設ける必要があるとした場合のあり得べき制度設計、それが利用されると想定される事案及びその得失等について検討した。

(i) 制限する親権の一部の特定の方法

家庭裁判所の審判により親権の一部を制限する制度の制度設計を考えるに当たっては、まず、制限する親権の一部をどのようにして特定するかを検討する必要がある。

この点についてのあり得べき制度設計としては、身上監護権を全体として制限することができるものとするとの考え方（A案）と、現行民法の規定に

*55 ただし、親権の一時的制限制度を設ける場合には、親権喪失制度は、親権者に対する非難や制裁的な意味を含む制度として位置付け直すべきとの意見（2(4)エのC案）もあったことは、前述のとおりである。

*56 なお、戸籍実務上、新戸籍を編成され、又は他の戸籍に入籍する者が未成年者である場合には、その者の新戸籍又は入籍する戸籍に従前の戸籍に記載されている親権又は未成年後見に関する事項のうち現に効力を有するものを移記すべきものとされており、親権喪失宣告が取り消された後に新戸籍を編成され、又は他の戸籍に入籍する場合には、親権喪失及びその取消しの記載は、移記されない取扱いとされている。

こだわらず個別具体的な事案において実際に必要な部分を特定して制限することができるものとするとの考え方（B案）があり得る。

両者の具体的内容,それが利用されると想定される事案及びその得失等は,以下のとおりである。

A案：身上監護権を全体として制限することができるものとするとの考え方 （具体的内容）

A案は、身上監護権を全体として制限する制度とし、それ以上に親権を細分化して制限することは認めない考え方である。

（利用されると想定される事案）

児童相談所が関与しない場合や一時保護を解除する場合等に、親以外の親族等において子を養育するのが適当事案（事案A参照）があり、そのような事案では、実務上、家庭裁判所が親権者以外の第三者の申立てによりその者を監護者（民法第766条参照）に指定するという方法がとられる場合がある。もっとも、第三者の申立てによる監護者指定の方法については、このような方法が現行民法の下において許容されるかどうかの解釈が分かれていること^{*57}、親以外の者を監護者に指定するための要件が判然としないこと、監護者には未成年後見人に対するような監督等に関する規律が及ばないことなどの問題が指摘されている^{*58}。

A案による制度を設けた場合には、このような事案に利用されることが想定される。

*57 例えば、東京高決平20. 1. 30家月60巻8号59頁は、父母（夫又は妻）以外の第三者の申立権を否定する。

*58 民法第766条について、親族が自らを子の監護者に指定することを申し立てられるように改正すべきとの提案もあったが、同条は離婚に関する規定であって離婚の有無にかかわらず親権に係る一般的な制度として位置付け直すことは民法の体系上相当でないこと、このような改正をしたとしても、本文に記載した問題のうち親以外の者を監護者に指定するための要件が判然としないこと、監護者には未成年後見人に対するような監督等に関する規律が及ばないことなどの問題が解決しないことなどから、このような考え方は必ずしも適当でないものと考えられる。

(利点)

A案については、以下の利点が指摘された。

- ・ 身上監護権全体を制限するので、子の安定的な監護を害しない範囲で、親権の一部を制限することができる。
- ・ 講学上一般に、親権は身上監護権と財産管理権とに分けられると理解されていることからすると、その身上監護権を全体として制限するA案によれば、何が親権の個別的内容かという問題が生じにくいと考えられる^{*59}。
- ・ 現在も、民法第766条により父母以外の第三者を監護者に指定すること自体は可能であると解するのが一般であり、その範囲では、現在の制度との乖離が小さいと考えられる。

(問題点)

他方、A案については、前述した親権の一部を制限する制度一般についての問題点のほか、以下の問題点が指摘された。

- ・ 身上監護権の更なる細分化を認めない点において、必要最小限度の制限とはいえ、親権の一部を制限する制度を設ける意味があまりない。

B案：現行民法の規定にこだわらず、個別具体的な事案において実際に必要な部分を特定して制限することができるものとするとの考え方

(具体的内容)

B案は、親権制限は最小限度に止めるべきことを重視し、現行民法の規定にこだわらず、個別具体的な事案において実際に必要な部分を特定して制限することができるものとするとの考え方である。

(利点)

B案については、以下の利点が指摘された。

- ・ 医療ネグレクトの場合や、親が進路に関する意見の相違等から子の了承なく無断で子が通う高校に退学届を提出しようとするような場合に、親権

*59 児童虐待のような事案を想定している制度ではないが、現行民法自身、財産管理権の喪失の制度を設けており（民法第835条）、身上監護権と財産管理権とが分属すること自体は許容している。

の一部を必要な最小限の範囲で制限するだけで事案に対応することができる。過剰な親権制限を避けることができる。

- ・ 問題となっている親権の一部に集中して審理をすることが可能となり、適時に親権を制限することができる。

(問題点)

他方、B案については、前述した親権の一部を制限する制度一般についての問題点のほか、以下の問題点が指摘された。

- ・ 民法の規定から離れて親権の一部を特定しようとするため、何が親権の個別的な内容かという問題が生じ、制限する親権の部分の切り分け方によっては、親権のうちの何が制限され何が残されているのかが判然とせず、個別具体的な場面において、親権者の不当な行為を効果的に抑止することができなくなるおそれがある。
- ・ 親権の一部をできる限り特定して制限するので、親権者が制限されていない部分に関し不当な親権行使を繰り返すことが容易となり、そのことによって子の利益が害されるおそれがある。
- ・ 不当な親権行使が繰り返される場合には、改めて残りの部分について親権制限の申立て・審判をする必要があり、親族等の親権制限の申立権者に過度な負担を強いることになるし、結果として、子の安定的な監護の実現を妨げるおそれがある。
- ・ 合理的な理由もないのに子に無断で退学届を提出するような事案において、親権制限が求められるような場合に、学校教育の点だけが問題となることはあまり考えられない。また、仮に、高校に通学するかどうかや学校選択等教育に関する事項についてのみ親権行使が不適切であり、教育以外の点については親権者として適格を欠くとはいえないような事案において、親権を制限し、親権者の意に反する措置をとることは、国家権力による家庭への過度の介入となるおそれがある。

(ウ) 親権の一部を制限する方法

制限する親権の一部の特定の方法について、A案、B案のいずれによっても、親権の一部を制限する方法としては、明示的に親権の一部を停止するなどの裁判をするとの考え方（I案）と、このような裁判はせずに、重疊

的に別の者に親権の一部を付与するとの考え方（Ⅱ案）があり得る^{*60}。

I案及びⅡ案の具体的内容及びその得失は、以下のとおりである。

I案：明示的に親権の一部を停止するなどの裁判をするとの考え方

（具体的内容）

I案は、明示的に親権の一部を停止するなどの裁判をした上で、その停止された親権の一部を行使する者を選任する方法によるものとする考え方である。現在、唯一の親権者について親権喪失宣告がされた場合には、「親権を行う者がいないとき」（民法第838条第1号）として未成年後見が開始し、必要に応じて未成年後見人が選任されることとなるが、I案は、これと同様の枠組みによろうとするものである。

（得失）

I案については、明示的に親権を停止するなどの裁判をすることにより、親権者は親権の一部を行うことができないものとされるので、権限を行使する者との間の権限関係が明確になるという利点がある一方、Ⅱ案に比べて親権に対する制限が大きいものとなるとの問題が指摘された。

Ⅱ案：重疊的に別の者に親権に係る権限の一部を付与するとの考え方

（具体的内容）

Ⅱ案は、明示的に親権の一部を停止することなどはせずに、重疊的に別の者に親権に係る権限の一部を付与し、親権との優先関係を規定する方法によるものとする考え方である。3(1)では、施設入所中、里親等委託中又は一時保護中の児童について、親権者の親権を停止することなどはせずに、施設長等による児童の福祉のため必要な措置と親権者の親権との優先関係を明らかにすることを検討したが、Ⅱ案は、これと同様の枠組みによろうとするものである。

（得失）

Ⅱ案については、親権者にも親権の全部が留保されることにより、事案に

*60 したがって、具体的な制度設計としては、(イ)の考え方と(ウ)の考え方との組合せにより、

A-I案、A-II案、B-I案及びB-II案が考えられる。

応じた柔軟な対応が可能となるとともに、親権に対する制限も謙抑的なものになると考えられる一方、それゆえに、親権者と権限を行使する者との間に紛争がより生じやすく、特に、3(1)の場合と異なり権限を行使する者には私人が選任されることにかんがみると、その者に親権者への対応の負担を負わせるのは相当でないといった問題が指摘された。

(E) 親権制限に関するその他の考え方

その他、親権制限に関し、親権者の同意が必要な場合に、家庭裁判所が親権者に代わって同意すること（同意に代わる審判をすること）ができるものとするとの考え方（C案）や親権者を監督すべき者（親権監督人）を選任することができるものとするとの考え方（D案）も提案された。

これらの考え方の内容及び問題点等は、以下のとおりである。

C案：家庭裁判所が同意に代わる審判をすることができるものとするとの考え方 (具体的内容)

C案は、特定の行為について親権者の同意が必要とされているにもかかわらず、親権者が合理的な理由なくこれに同意しないような事案（事案E、F及びG参照）で利用されることを想定し、家庭裁判所が親権者に代わって同意することができるものとするとの考え方である。この考え方も、B案と同様、親権を制限する範囲を限定しようとする考え方であるが、A案やB案とは異なり、親権者の同意権のみを制限の対象とする考え方であるということが出来る。

(問題点等)

もっとも、C案に対しては、以下のような問題点が指摘された。

- ・ 同意に代わる審判により親権者の意に反して何らかの行為が行われたとしても、親権者（法定代理人）が、その地位に基づき、当該行為の趣旨に反するような行為をすることも考えられるので、同意に代わる審判をするだけで必要な対応をすることができるとは限らない。
- ・ 親権者の意に反して特定の行為をすることを認めるかどうかについて、普段から継続的に子の状況等を把握しているわけではない家庭裁判所が、個別の行為が問題となるごとに適切に判断するのは困難である。
- ・ どのような要件により同意に代わる審判を認めるかといった制度設計次

第ではあるが、親権者の同意が必要とされている場合一般について同意に代わる審判をすることができるような制度を想定すると、日常的な事柄について親子間で意見の相違がある場合など、本来国家が介入すべきでないような事案において濫用的に利用されるおそれがある。

- ・ C案が主に想定しているのは、ある程度年長の子について、普段から子に関与することなく親権の行使自体をしていないような親権者であるが（事案G参照）、そうであるならば、子の利益の観点から、問題が生じるたびに当該問題に限って対応するのではなく、あらかじめ適切に親権を制限して別の者に権限を与える方がよい。

D案：親権監督人を選任することができるものとするとの考え方

（具体的内容）

D案は、現行民法における後見監督人制度を参考に、親権を停止する方法で親権制限を行うのではなく、第三者によって親権者の親権行使を監督することによって親権を制限するものとする考え方である。具体的制度設計としては、監督権限としてどのような権限を付与するか、監督権限を越えて親権を自ら行う権限を一定の範囲で付与するかなどの点において様々な制度設計が考えられる^{*61}。

（問題点等）

以上のとおり、D案については、その制度設計が必ずしも具体化しなかったことから、問題点等について詳細な検討をすることは困難であるが、D案に対しては、差し当たり、以下のような問題点が指摘された。

- ・ 親権監督人と親権者との間に無用な紛争が生じ、結果として、子の安定的な監護を害するおそれがある。
- ・ 親権監督人として適格性を有する私人はあまりいないと思われる。
- ・ 制度設計次第ではあるが、特に親権監督人に監督権限のみを与えるものとする場合には、親権の不適切な行使を効果的に制限することができない

*61 親権監督人には、親権者の相談に応じたり親権者に助言したりすることなどによって親権者による適切な親権行使を促すといった機能も期待されるとの指摘があった。

のではないかと思われる。

(オ) 小括

今後、以上のような点を踏まえて、家庭裁判所の審判により親権の一部を制限する制度を設けるべき必要性の有無及び仮に設けるとした場合の制度設計について、更に検討が深められることが期待される。

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

1 問題の所在等

第2は、親権を行う者がいない子を適切に監護養育するために、未成年後見人に関する制度等を見直すことについて、検討するものである。

親権者の親権を制限した結果として親権の全部又は一部を行う者がいない状態になる場合には、通常、子を適切に監護等するためにその権限を（親権者に代わって）行使する者が必要となる。民法においては、このような者として未成年後見人が選任されることが予定されている^{*62}。

もっとも、未成年後見人については、未成年後見人となる者を確保するのが困難であるという現実的な問題がある。その原因としては、未成年後見人の個人としてのプライバシーが明らかになるという問題^{*63}や、報酬確保が困難であるという問題^{*64}等が指摘されている。そして、このように未成年後見人の引受手の確保が困難であることが、親権喪失制度が積極的に活用されていない理由の一つであるとの指摘もされている（事案I参照）。

現在、児童相談所長等が個人として未成年後見人に選任されることがあるが、このような運用については、上記のようなプライバシーに関する問題があるほか、異動等により役職を離れることなどを考えると、私人の立場で未成年後見人となるこ

*62 民法第838条第1号は、未成年者に対して親権を行う者がいないとき、又は親権を行う者が管理権を有しないときに、未成年後見を開始する旨を規定する。

*63 個人として未成年後見人に選任される場合には、個人としての本籍等が未成年者の戸籍に記載されることとなる。

*64 後見人の報酬は被後見人の財産の中から支払われるものとされている（民法第862条）。

とは実情にそぐわないなどといった指摘がされているところである。

以上のような点を踏まえ、第2では、未成年後見人の引受手を確保するとともに、それが困難な場合であっても親権を行う者のない未成年者を適切に監護養育することができるようにするために、現在ある制度をどのように改正し、又はどのような制度を新たに設けるのが適切かといった観点から検討を行うこととした。

2 法人による未成年後見

(1) 現状とその問題点等

未成年後見人については、その権利義務の内容が未成年者の身上監護に重点が置かれていることなどから、民法上、法人を選任することはできないものと解されている。しかしながら、現実には、その引受手を確保するのが困難であることは前述したとおりであり、そのため、引受手の選択肢を広げるために、法人を未成年後見人に選任することができるようにすることが考えられる。

(2) 今後の検討課題等

もっとも、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ところについては、現在、それが認められていない上記理由にも相応の合理性があると考えられるところであり、法人が未成年後見人の職務を行うことが適当かどうかについての検討が必要である。この点については、例えば、事実上自立した年長者の場合であれば、未成年後見人が現実に引き取って世話をするというのではなく、財産に関する権限の行使が主な職務となることを考えると、法人が未成年後見人の職務を行うことは不適當であると一般的にはいえないとの意見等があった。

また、現に未成年後見人としての適格性を有する法人がどの程度存在するかが明らかでないといった実際上の問題もある。この点については、例えば、社会福祉法人が運営する児童福祉施設から自立した未成年者に親権を行う者がいないような場合には、当該法人を未成年後見人に選任するといったことが考えられるとの指摘があった。

法人による未成年後見については、今後、以上のような点を踏まえ、更に検討が深められることが期待されるが、そのためには、実態等の把握も重要であると考えられる。

なお、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かどうかの点と併せて、未成年後見人は一人でなければならないとする民法第842条の規定の見直しについても検討する余地がある。この点については、未成年後見人を複数選任することができるものとし、例えば、未成年者自身に多額の財産があるような場合に、身上監護については親族から未成年後見人を選任しつつ、財産管理については法律の専門家等から別途後見人を選任することができるようにしてもよいのではないかとの意見もあった。他方で、未成年後見人の職務の性質上、複数の未成年後見人間の方針に齟齬が生ずることが未成年者の福祉の観点から相当ではなく、その弊害は権限の調整規定によって解決し得る性質のものではないと考えられることなどから、慎重に検討すべきとの意見もあった^{*65}。

3 里親等委託中又は一時保護中の児童に親権者等がないときの取扱い

(1) 現状とその問題点等

施設入所中の児童で親権者及び未成年後見人のないものについては、施設長が、親権者又は未成年後見人があるに至るまでの間、親権を行うものとされているが（児童福祉法第47条第1項）、里親等委託中又は一時保護中の児童については、現行法上、未成年後見人の選任で対応しなければならない。

しかしながら、現実には、その引受手を確保するのが困難であることは前述したとおりである。そこで、里親等委託中又は一時保護中の児童についても、親権者及び未成年後見人がないときには、親権者又は未成年後見人があるに至るまでの間、児童相談所長が個人としてではなく機関として親権を行うものとするのが考えられる。

(2) 今後の検討課題等

もともと、親権者及び未成年後見人のない児童に対し親権を行う主体については、現行制度において施設入所中の児童に対して施設長が親権を行うものとされ

*65 平成11年民法改正の際にも、本文記載のような理由から、同改正前の第843条による未成年後見人の数を一人とする規律が維持されたという経緯がある。

ていることにかんがみ、一時保護中の児童に対しては児童相談所長とし、里親等委託中の児童に対しては里親等とすることも考えられる^{*66}。この点については、それぞれの場面において、どの主体が親権を行うものとするのが児童の福祉にかなうかといった観点から、施設長、里親等、児童相談所長それぞれの現状や特質等も踏まえて、検討する必要があると考えられる。

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ないときの取扱い

(1) 現状とその問題点等

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及び未成年後見人がないときには、未成年後見人の選任で対応しなければならない^{*67}が、現実には、その引受手を確保するのが困難であることは前述したとおりである。

そこで、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であって親権を行う者及び未成年後見人のないものに対しても、その福祉のため必要があるときには、親権者又は未成年後見人があるに至るまでの間、児童相談所長が親権を行うことができるものとするか、又は、行政機関としての児童相談所長をその

*66 現在、施設入所中の児童に対して施設長が親権を行うものとされている点を変更し、施設入所中、里親等委託中及び一時保護中のいずれの場合であっても、児童相談所長が親権を行うものとするのが適当であるとの意見もあったが、他方で、現在、施設入所中の児童に対して施設長が親権を行うものとされていることについて、特段の不都合は指摘されておらず、これを変更する必要性は乏しいとの意見があった。

*67 ただし、平成19年改正法により、児童相談所長が未成年後見人の選任を請求した未成年者（児童福祉施設に入所中の児童を除く。）に対しては、当該児童相談所長が、親権を行う者又は未成年後見人があるに至るまでの間、親権を行うものとされた（同法第33条の8第2項）。

未成年後見人に選任することができるものとすることが考えられる^{*68}。

(2) 今後の検討課題等

ア 制度創設の相当性等

もともと、児童相談所長が、親権を行う者又は未成年後見人として、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の監護等を適切に行うことができるのかといった実務的な問題があるほか、そのような未成年者について、児童相談所長が親権を行い、又は未成年後見人に選任されることが相当な事案は、真に未成年後見人の引受手を確保することができない場合などに限られるのではないかといった問題があることから、これらの点について、更に検討する必要がある。

なお、機関としての児童相談所長が親権を行い、又は未成年後見人に選任されるものとするれば、上記のようなプライバシーや報酬に関する問題が解決し、

*68 具体的には、施設から自立した後の未成年者について、未成年後見人の引受手の確保ができず、住居の確保や就職などに支障を来す例があり、そのような場合に、児童相談所長が未成年者を代理したり未成年者自身の行為に同意したりすることができるようにするのが相当であるとの意見がある。

その点に利点があるといった意見があった^{*69}。

イ 具体的制度設計

児童相談所長が親権を行い、又は未成年後見人に選任されることができるとする制度設計については、家庭裁判所において児童相談所長を未成年後見人に選任することができるものとするとも考えられるが、家庭裁判所による選任によらず、例えば、都道府県知事による判断等に基づき、行政手続によって、児童相談所長が未成年者の親権を行うものとするような制度設計も考えられる。

児童相談所長が未成年者の親権を行うものとする制度設計とする場合には、具体的にどのような場合に親権を行うことができるものとするか、どのような手続とするかなどの点について、更に検討を進める必要がある。

また、家庭裁判所において児童相談所長を未成年後見人に選任することができるものとする制度設計とする場合においても、司法と行政との関係等にかんがみると、行政機関である児童相談所長が、私人の未成年後見人と同様、家庭

*69 未成年後見人に私人である個人が選任されることについては、未成年者が第三者に対し加害行為を行ったときに、監督義務者の責任等（民法第714条、第709条参照）を負うおそれがあり、そのことが未成年後見人の引受手を確保するのを困難にしている一因であるとの指摘もされている。

仮に、機関としての児童相談所長が親権を行い、又は未成年後見人に選任されることができるとした場合に、未成年者が第三者に対し加害行為を行った場合等の責任について、国家賠償法の適用があるのであれば、児童相談所長の個人としての責任は発生せず、公金において負担することになると考えられる。他方、民法（不法行為法）の適用があるのであれば、個人責任を免責し、又は公金において負担するものとするのが相当かどうか、相当であるとしてそのためにどのような立法上の手当てが必要かといった点について、更に検討する必要があると思われる。

この点に関連して、一般的に未成年後見人の負担や責任を軽減すべきとの意見もあり得るが、少なくとも、未成年後見人の民法（不法行為法）上の責任自体を軽減することについては、民法の体系に対する影響が大きいことなどから、慎重に検討する必要があると思われる。また、負担の軽減については、保険制度の整備などによる対応が期待されるとの指摘がある。

裁判所による直接の監督に服するものとするのは相当でないと考えられる。そこで、児童相談所長による後見事務の適正を確保するための制度設計について、更に検討を進める必要がある。

なお、制度設計の点に関連して、民法上は、法律上の親でない者が親権を行うということは原則として想定されておらず、法律上の親でない者が親権者と同様の権利義務を有する場合を後見と位置付けていることから、行政機関である児童相談所長が親権を行うものとすることについては、慎重に検討すべきとの意見があった。この点については、現行制度においても、児童福祉法第47条第1項において施設長が親権を行う場合が、同法第33条の8第2項において児童相談所長が親権を行う場合が、それぞれ規定されていることから、児童相談所長が親権を行うものとしたとしても、必ずしも法体系上の問題があるわけではないと考えられる。もともと、民法と児童福祉法との有機的関連という点も踏まえ、法体系全体としてどのように考えるのが適切かという観点から、更に検討すべき事項であると考えられる^{*70}。

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

1 接近禁止命令の在り方

(1) 問題の所在等

ア 平成19年改正の概要

平成19年改正法により、保護者に対する面会・通信等の制限が強化された^{*71}。

すなわち、まず、面会・通信制限の対象が拡大された。同改正前には、家庭裁判所の承認による施設入所等（以下「強制入所等」という。）の措置がとられた場合にのみ、児童との面会・通信を制限することができるものとされていた。しかしながら、實際上、一時保護を行った直後に保護者が強引な児童の引

*70 この点は、3の里親等委託中又は一時保護中の児童に親権者等がないときについても、同様に検討すべき事項であると考えられる。

*71 改正の概要は添付資料6頁「面会・通信制限の強化等について」のとおりである。

き取りを行おうとしたり，保護者が施設入所等の措置には反対していないものの，児童自身の心身の状況から判断して面会・通信を制限することが適当であるような場合もあることから，一時保護及び同意入所等の場合にも，児童相談所長等において，児童との面会・通信の全部又は一部を制限することができるものとされた（児童虐待防止法第12条第1項）。

次に，接近禁止命令（同法第12条の4）の制度が創設された。児童相談所長等が保護者に対して児童との面会・通信を制限している場合であっても，これに反して保護者が登下校時に児童に接触したり，児童を強制的に連れ帰ったりするような，施設外での接触・強制的引き取りの事例や，施設の外からハンドマイク等によって児童に呼びかける等の事例があり，児童の安全や精神・心理面に与える影響が懸念されていた。そこで，強制入所等の措置がとられ，かつ，同法第12条第1項の規定により保護者について児童との面会及び通信の全部が制限されている場合において，児童虐待の防止及び児童虐待を受けた児童の保護のため特に必要があると認めるときに，都道府県知事が，当該保護者に対し，児童へのつきまとい又は児童の住所や児童が就学する学校等の付近でのはいかいを禁止する接近禁止命令の制度が創設され，当該命令を違反した場合には罰則が科されるものとされた（同法第17条）^{*72}。

イ 検討課題等

平成19年改正の際には，接近禁止命令に対する裁判所の関与の在り方（具体的には接近禁止を命じる主体を裁判所にすることなど）について，引き続き検討を要するものとされた。

また，接近禁止命令の対象を，強制入所等の場合に限らず，同意入所等及び一時保護の場合並びにそれら以外の場合にまで拡大するのが相当であるとの意見もあるところである（事案H参照）。

そこで，これらの点について検討することとした。

*72 法定刑は，1年以下の懲役又は100万円以下の罰金である。

(2) 検討

ア 命令の主体

公的機関が私人に対し特定の人に接近してはならないなどの命令を発し、その命令を刑罰によって担保する制度として、ストーカー行為等の規制等に関する法律（以下「ストーカー規制法」という。）第5条に規定する禁止命令の制度や、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（以下「配偶者暴力防止法」という。）第10条に規定する保護命令の制度があるが、前者は行政機関である公安委員会が、後者は裁判所が、それぞれ命令の主体とされている。これらの命令は、いずれも行政作用の性質を有するものであるが、配偶者暴力防止法による保護命令は、ストーカー規制法における禁止命令とは異なり、場合によっては、加害者をその住居から退去させることを内容とする退去命令を発する必要があることなどの特殊性に照らし、司法機関である裁判所が判断することとされたものとされている。

施設入所、里親等委託又は一時保護の場合には、児童は、施設長等又は児童相談所長の保護の下にあり、保護者に対し接近禁止命令を発出すべきかどうかは、施設長等又は児童相談所長の意見を踏まえ、都道府県知事において現実の必要性に応じて的確に判断するのが相当であるように思われるほか、配偶者暴力防止法による保護命令のような特殊性も見当たらない。

したがって、接近禁止命令の対象について、仮に、強制入所等の場合に限るという現在の規律を維持するか、又は同意による施設入所等及び一時保護の場合に拡大するのみであれば、命令の主体を裁判所とする必要性は必ずしも高くないと考えられる^{*73}。

他方、仮に、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の子にまで、接近禁止命令の対象を拡大する場合には、必ずしも都道府県知事において命令発出の要否・可否を判断するのが相当であるとも限らないことから、制度設計次第では、その主体を裁判所とするのが相当な場合もあると考えられる。

*73 したがって、現在、接近禁止命令の主体が、裁判所ではなく都道府県知事とされていることについては、合理性があるものと考えられる。

以上のとおり、接近禁止命令の主体については、命令の対象をどのように規律するかなどによることから、今後、その点と併せて検討される必要があると考えられる。

イ 対象の拡大

(7) 検討の指針

親と子との面会交流については、親に親権があるかどうかにかかわらず、子の利益を害するなどの特段の事情のない限り、その機会が確保されなければならない性質のものである。そうであるとすれば、親が子に接近することなどを禁じ、その違反に対して罰則を科す接近禁止命令の制度は、親の権利等に対する強度の制限であるといえることができる^{*74}。

接近禁止命令の対象の拡大については、以上のような点も踏まえた上で、つきまといやはいかいといった特定の行為を禁止し、その違反に対し罰則を設けなければならない現実的な必要性（立法事実）があるかどうかについて、慎重に検討する必要がある。

(4) 同意入所等及び一時保護の場合への対象の拡大

同意入所等及び一時保護の場合については、現行法の下においても、面会・通信の制限をすることはできる上、接近禁止命令を発する必要があるときは、家庭裁判所に施設入所等の措置の承認審判の申立てをした上で、これを本案とする接近禁止命令の保全処分の制度を活用することが考えられる（特別家事審判規則第18条の2）^{*75}。

もっとも、強制入所等の場合を含め、平成20年度に面会・通信制限がされた事案は、面会・通信のいずれの行為も制限した件数が74件、面会のみ制限した件数が27件、通信のみ制限した件数が15件であり、新たに設け

*74 これらの点にかんがみれば、面会・通信の制限や接近の禁止は、親権の制限以上に親の権利等を制限するものと評価することもできる。

*75 ただし、これらの制度には罰則は設けられていない。

られた接近禁止命令が発出された件数は0件である^{*76}。また、家庭裁判所における平成20年4月から同年12月までの間の接近禁止命令の保全処分の新受件数は0件である。

他の場合に比べて命令の必要性が高いと考えられる強制入所等の事案において接近禁止命令の活用実績がない中で、同意入所等及び一時保護の場合にまで、その対象を拡大することについては、現在ある面会・通信制限の制度や接近禁止命令の制度の効果、制度の運用状況及びその推移等を踏まえつつ、その必要性について、なお検討する必要があると考えられる。

(ウ) 施設入所等の措置及び一時保護が行われていない場合への対象の拡大

接近禁止命令の対象を施設入所等の措置及び一時保護が行われていない場合にまで拡大すべきとの意見は、年長の未成年の子が親から事実上自立しているような場合、未成年の子が民間のシェルターに保護されているような場合及び祖父母等の親族が子を監護しているような場合等に、親が子のところに押し掛けたり、つきまとったり、不当な干渉をしたりする事案が見受けられることから、このような場合にも、親権者等に対し接近禁止を命ずることができるようにすべきとするものである。

もっとも、施設入所等の措置及び一時保護が行われていない場合について、現行制度の下で裁判所において親による子に対する接近等を禁ずることができるものとして、①子の人格権に基づく妨害排除請求権又は妨害予防請求権としての面談強要等禁止を求める訴え及びその仮処分や、②面接交渉に関する家事審判（夫婦が離婚する場合等民法第766条の適用又は類推適用がある事案）^{*77}が考えられる。

そこで、接近禁止命令の対象を施設入所等の措置及び一時保護が行われていない場合にまで拡大する必要性については、現行制度においてとり得る手続の有用性等も踏まえつつ、なお検討する必要があると考えられる。

*76 前述のとおり、面会・通信制限の対象の拡大及び接近禁止命令の制度の創設は、平成19年改正において行われたものであり、平成20年4月の施行後いまだ2年を経過していない。

*77 そのような例として、横浜家相模原支審平18. 3. 9家月58巻11号71頁参照。

なお、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の子について、その親に対し家庭裁判所が接近禁止命令を発出する制度を設けることについては、以下のような問題点が指摘された。

- ・ 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の子について親の接近等を禁ずる場合には、その後の当該未成年の子の監護等を適切に行う者を確保する必要があるが、そのことにかんがみれば、接近禁止命令による対応よりも、親権制限による対応の方が相応しいのではないか。
- ・ 親子間の問題については、親から事実上自立している年長の未成年の子に限らず、成人した後でも問題となる事例があり、その点も踏まえて検討する必要がある。
- ・ 親子の問題については、親のつきまといやはいかいを禁止するという方法によるよりも、若年者自身が自立するためのサポートを強化することが重要ではないか。
- ・ 刑罰によって命令の実効性を確保すべき事案を適切に選別することができるよう要件を規定する必要があるほか、当事者の手続保障を含めた審理の在り方、裁判所の管轄等について、更に検討する必要がある。
- ・ 仮に、親族等に申立権を認めると、児童虐待でないような事案において制度が濫用されるおそれがある。

ウ 小括

平成19年の児童虐待防止法改正により新設された接近禁止命令の制度について、更に法改正をすべきかどうかについては、以上のような点を踏まえ、なお検討される必要があると考えられる。

2 保護者に対する指導の実効性を高めるための方策

(1) 問題の所在等

児童虐待への対応においては、親子の再統合を実現するなどの観点から、児童虐待を行った保護者に対して児童への接し方や生活環境の改善等の指導を行うこ

とが重要である^{*78}。

保護者に対する指導については、都道府県が児童福祉法第27条第1項第2号の指導措置^{*79}をとる権限を有するところ、児童虐待を行った保護者について指導措置がとられた場合には、当該保護者は同号の指導を受けなければならない、都道府県知事は、指導を受けない保護者に対し指導を受けるよう勧告することができるものとされている（児童虐待防止法第11条第2項、第3項）。

また、平成19年改正法により、保護者が指導に従わない場合の措置の明確化として、保護者が指導勧告に従わない場合には一時保護や強制入所等の必要な措置をとり、更には当該保護者について必要に応じて適切に親権喪失宣告の請求を行うものされた（同条第4項、第5項）。

もっとも、保護者の中には、上記のような規定が設けられているにもかかわらず、児童相談所の児童福祉司等による指導に応じず、養育態度を改善しようとする姿勢が見られないものも少なくない（事案D参照）。

そこで、保護者に対する指導の実効性を高めるための方策について、検討することとした。

(2) 保護者指導に対する家庭裁判所の関与の在り方

ア 家庭裁判所の関与の在り方に関する意見

現行制度の下において、家庭裁判所は、施設入所等の措置についての承認を

*78 そのため、施設入所等の措置の解除の可否を判断するに当たっては、指導を行うこととされた児童福祉司等の意見を聴くとともに、当該児童の保護者に対しとられた指導の効果、当該児童に対し再び児童虐待が行われることを予防するためにとられる措置について見込まれる効果等を勘案しなければならないものとされている（児童虐待防止法第13条）。

*79 児童福祉法第27条第1項第2号の措置をいう。以下同じ。

なお、同号は、都道府県による措置として「児童又はその保護者を児童福祉司、知的障害者福祉司、社会福祉主事、児童委員若しくは当該都道府県の設置する児童家庭支援センター若しくは当該都道府県が行う相談支援事業に係る職員に指導させ、又は当該都道府県以外の者の設置する児童家庭支援センター、当該都道府県以外の相談支援事業を行う者若しくは前条第1項第2号に規定する厚生労働省令で定める者に指導を委託すること。」を規定する。

する場合に、保護者に対し指導措置をとるべき旨を都道府県に勧告することができるものとされており（同法第28条第6項）、その限度で保護者に対する指導に関与しているところである。

もともと、指導に応じない保護者は児童相談所と対立関係にある場合が多く、そのような保護者が指導を受け入れやすいようにするという観点から、公平・中立な立場にある家庭裁判所が、保護者に対する指導により積極的に関与することができるようにすべきとの意見がある。

この意見については、以下のとおり、問題を指摘する意見とこの意見を支持する意見とがあった。

（上記意見について問題を指摘する意見）

- ・ 保護者に対する指導の具体的在り方（指導の内容やプログラム等）は児童相談所等において策定されるものであるが、その当否について家庭裁判所が適切に判断するのは困難であるし、司法関与の在り方次第では司法手続のための児童相談所の事務負担が大きくなるおそれもある。
- ・ 三権分立の制度の下における司法の本来的役割の一つに行政による公権力の行使をチェックすることが挙げられるが、家庭裁判所が行政機関である都道府県（児童相談所）の側に立って指導措置にあまり積極的に関与することは司法の本来的役割を超え、結果として行政との関係における司法の役割をあいまいにする（行政と司法との一体化を招く）おそれがある。
- ・ 都道府県（児童相談所）による指導措置を受け入れない保護者であれば、家庭裁判所が積極的に関与したとしても、これを受け入れるようになるとは考え難い。

（上記意見を支持する意見）

- ・ 保護者指導への積極的な関与は司法の本来的役割ではないが、現実の問題を解決するために効果があるのであれば、理論的な整理をした上で導入し得る制度を検討するのが相当である。
- ・ 対立している相手である都道府県（児童相談所）から勧告等がされるのと、中立的立場にある裁判所から勧告等がされるのとでは、保護者の受け止め方も異なり、すべての保護者ではないとしても、中には効果が期待される事案もある。

イ 検討

上記のように保護者指導に対する家庭裁判所の関与を強化することについての意見は分かれたが、この点について更に検討を進めるためには、家庭裁判所による具体的な関与の在り方を想定しながら検討するのが有用であると考えられた。

具体的な関与の在り方としては、家庭裁判所が保護者に児童福祉司等による指導を受けるよう命ずることができるようにするとの考え方（A案）、家庭裁判所が施設入所等の措置を承認する際に、併せて保護者に対し指導措置をとることについても承認することができるようにするとの考え方（B案）及び家庭裁判所が施設入所等の措置を承認する際に、併せて児童福祉司等による指導を受けるべき旨を保護者に勧告することができるようにするとの考え方（C案）があり得る。

これらの考え方の内容及びこれらに対する意見は、以下のとおりである。

A案：家庭裁判所が保護者に指導を受けるよう命ずることができるようにするとの考え方

（内容）

A案は、その効果の大きさに期待して、保護者を直接の名あて人とし、かつ命令という形で家庭裁判所が指導措置に関与するようにしようとする考え方である。

（意見）

A案については、以下のような問題点が指摘された。

- ・ 命令という形にしたからといって直ちに実効性が期待できるわけではない。他方で、罰則等のような制裁によってその履行を強制することは、指導を受けるべき義務の性質に適さず、命令違反の場合に制裁を科し、それによって実効性を確保しようとするのは相当でない。また、制裁のために命令違反を認定することができるように受けるべき指導の内容を特定して命令することは困難である。
- ・ このような命令は都道府県（児童相談所）等の申立てによってされることとなると考えられるが、保護者に対して、家庭裁判所の命令によって法律上定められた義務（児童虐待防止法第11条第2項）に従うことを命ずるので

あれば、その義務の存否等について不服申立ての手續を設ける必要がある。

しかし、このような不服申立ての手續を設けると、むしろ児童相談所と保護者との間の対立を激化させるおそれがある。

B案：家庭裁判所が施設入所等の措置を承認する際に、併せて保護者に対し指導措置をとることについても承認することができるようにするとの考え方

(内容)

B案は、家庭裁判所が施設入所等の措置を承認する際に、併せて保護者に対し指導措置をとることについても承認することができるようにするとの考え方である。

(意見)

B案については、以下のような問題点が指摘された。

- ・ 施設入所等の措置に対する承認審判の制度は、保護者の意に反するにもかかわらず都道府県が強制的に施設入所等の措置をとることについて、家庭裁判所が事前に承認するというものであるが、指導措置は、施設入所等の措置のように、家庭裁判所の承認を得て初めて行えるようにすべきような性質のものではない。
- ・ 指導措置を承認するものであることから、他の案と比べてより個別具体的な指導の在り方の当否を判断しなければならないが、家庭裁判所においてこの点を適切に判断するのは困難である。

C案：家庭裁判所が施設入所等の措置を承認する際に、併せて児童福祉司等による指導を受けるべき旨を保護者に勧告することができるようにするとの考え方

(内容)

C案は、現行の都道府県に対する指導措置をとるべき旨の勧告の制度について、う遠であるなどといった指摘がされていることから、保護者を直接の名あて人として児童福祉司等による指導を受けるべき旨を勧告する^{*80}ことができる制度に改めるとの考え方である。このような考え方の中には、現行の都道府県

*80 なお、C案は、指導を受けるべき旨の勧告をされた場合の保護者からの独立の不服申立ては認めないことを前提としている。

に対する勧告の制度に代えて保護者に対する勧告の制度に一本化するとの考え方と、指導措置をとるべき旨を都道府県に勧告するとともに保護者にもその指導を受けるよう勧告する制度にするとの考え方とがあり得る。

(意見)

C案については、以下のとおり、問題を指摘する意見と同案を支持する意見とがあった。

(C案について問題を指摘する意見)

- ・ 施設入所等の措置に対する承認審判の制度は、保護者の意に反するにもかかわらず都道府県が強制的に施設入所等の措置をとることについて、家庭裁判所が事前に承認するというものであり^{*81}、家庭裁判所は行政による公権力の行使を公平・中立の立場でチェックするものとされているが、保護者を名あて人として指導を受けるべき旨を勧告するものとするのは、現行制度における家庭裁判所の上記のような役割をあいまいにし、保護者の側から見た裁判所の公平性・中立性を損なうおそれがある。
- ・ 上記のような制度の仕組みの中で、保護者は手続上の当事者とはされておらず、直接に承認審判の効果を受ける者でもない^{*82}から、現行の制度の下で

*81 都道府県に対してされる現行の指導勧告の制度も、都道府県の保護者指導の権限が適正に行使されることを期待し、これを確保する観点からされるものであり、家庭裁判所の立場は、承認審判におけるのと同じであると考えられる。

*82 承認の審判がされたとしても、都道府県の判断において施設入所等の措置をしないことも可能であり、その意味で保護者の法律上の地位に直接の影響はないものと考えられる。

保護者を名あて人とする勧告の制度を設けるのは困難である^{*83}。

- ・ 家庭裁判所が施設入所等の措置の期間の更新について判断する立場にあるといっても、期間を更新する主体は飽くまでも都道府県であり、家庭裁判所として保護者に対し指導に応じなければ期間が更新されることになるといった説明ができない以上、このような仕組みにより指導の実効性が高まるとはいえないのではないか。

(C案を支持する意見)

- ・ 家庭裁判所が指導措置をとるべき旨を都道府県に勧告するとともに保護者にもその指導を受けるよう勧告するのであれば、必ずしも裁判所の公平性・中立性を損なうことにはならない。
- ・ 保護者は現行制度においても当事者に準ずる立場にある^{*84}し、現行制度の下で保護者を手続上の当事者とするような仕組みを設けることもできるのではないか。
- ・ 2年後に施設入所等の措置の期間の更新について判断する可能性がある立場にある家庭裁判所から勧告されれば、保護者も指導を受けるようになりやすいのではないか。

*83 この点について、少年法第25条の2は、「家庭裁判所は、必要があると認めるときは、保護者に対し、少年の監護に関する責任を自覚させ、その非行を防止するため、調査又は審判において、自ら訓戒、指導その他の適当な措置をとり、又は家庭裁判所調査官に命じてこれらの措置をとらせることができる。」と規定しており、施設入所等の措置についての承認審判において同様の制度を設けても問題はないのではないかと指摘がされた。

もっとも、これに対しては、少年事件においては、家庭裁判所の調査・審判手続そのものが少年の更生のための保護過程であり、家庭裁判所が公権力の行使をチェックする立場にある承認審判の手続とは異なることや、少年事件においても、他機関が保護処分を執行する権限を有する場合には当該機関に処遇勧告をすることになる（少年審判規則第38条第2項）ことなどが指摘された。

*84 家庭裁判所は承認に関する審判をするには保護者の陳述を聴かなければならない（特別家事審判規則第19条）。また、保護者は承認の審判に対し即時抗告をすることができる（同規則第20条第1項）。

(3) 現行制度の下における実務上・運用上の工夫等

以上のように、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制度改正が必要かどうかについては、司法と行政との役割分担やその実効性の点を含め、更に検討が深められる必要があるが、保護者に対する指導の実効性を高めるためには、保護者が指導に従うことが保護者自身の利益になり、逆に、指導に従わないことがその不利益になるような制度とすることが有効であると考えられる。

前述のとおり、平成19年改正において保護者に対する指導に従わない場合の措置の明確化が行われるなど、現行制度においても、上記のような観点から制度設計がされているところである（児童福祉法第28条第2項、児童虐待防止法第11条第3項、第11条第5項、第13条等）が、そのことを保護者が十分に理解していないことなどから、現行制度が効果を発揮していない面があるとの指摘もある。

そのため、保護者に対する指導の実効性を高めるためにとるべき方策については、児童相談所及び家庭裁判所等における現在の実務の運用に改善すべき点がないかについての検討も有用であると考えられる。

仮に親権を一時的に制限する制度が新たに設けられた場合には、指導に応じないような保護者について、まずは親権の一時的制限の申立てをし、一時的な親権制限によっても保護者の姿勢等が改善しない場合には、親権喪失宣告の申立てをするなどといった段階的な運用をすることによって、保護者に対する指導の実効性を図ることもできるのではないかと考えられる。

なお、例えば、保護者に対し、施設入所等の措置に対する承認審判の審判書とともに都道府県に対する勧告書が送付される場合もあり、このような運用を統一することも考えられる^{*85}。

*85 承認審判の審判書に、保護者の姿勢や都道府県による指導について家庭裁判所として期待することなどが具体的に記載される例もあり、そのことが保護者の指導に効果を発揮する事案もあるとの指摘がされた。もっとも、施設入所措置の当否について判断する家庭裁判所において、保護者の姿勢や指導の在り方について具体的に言及することができる事案は必ずしも多くなく、またそうすることが適切でない場合があるとの指摘もあった。

保護者に対する指導の実効性を高めるための方策については、このような観点からも、今後、更に検討が深められることが期待される。

3 懲戒権及び懲戒場に関する規定の在り方

(1) 問題の所在等

民法第822条は、懲戒権及び懲戒場について規定する。同条については、民法に懲戒権の規定があることを理由に自己のした児童虐待を正当化しようとする親権者がいること、現在同条にいう懲戒場が存在しないことなどから、同条の規定を削除すべきとの意見がある^{*86*87}。

そこで、同条を削除することが相当かどうかなどについて、検討することとした。

(2) 検討

この点については、仮に懲戒権の規定を削除したとしても、子に対する必要なしつけは民法第820条の監護教育権に基づいて行うことができると解され、懲戒権の規定を削除することによって、直ちに親権の内容に変更が加えられるものではないとも考えられる。

他方で、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は前述したとおりであり、民法第822条の規定する懲戒権も、子の監護教育に必要な範囲で認められるに過ぎない。したがって、懲戒権の規定を存置させたとしても、児童虐待が懲戒権の行使として正当化されることがないことは明らかである。

子に対する親の教育やしつけの在り方については、多様な意見があることから、懲戒権や懲戒場について規定する民法第822条を削除することについては、現在ある規定を削除することによってどのような解釈がされることになるかといっ

*86 なお、仮に民法第822条の規定を削除する場合には、児童福祉法第47条第2項からも「懲戒」という文言を削除すべきものと考えられる。

*87 懲戒権の規定は残しつつ、必要な範囲を逸脱した懲戒が許されない旨を明記すべきとの意見もあり得る（なお、序論2参照。）。

た点や、現在ある規定を削除することが社会的にどのように受け止められるかといった点にも配慮しつつ、更に検討が深められることが期待される。

おわりに

以上のおり、本研究会においては、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を重要な指針としながら、民法、児童福祉法及び児童虐待防止法の全体を通じて、親権に係る制度の見直しについて検討を行い、総合的に問題点の整理を行った。

今後、本研究会における議論・検討の成果を踏まえつつ、更に政府等において必要な連携の下で所要の検討が行われることが期待されるところであるが、その際には、児童虐待防止のために民法、児童福祉法及び児童虐待防止法が全体として合理的で整合性をもった制度となり、子の利益が実効的に図られていくことが望まれる。

児童虐待防止のための親権制度研究会 名簿

座長	大村 敦志	東京大学大学院教授
	磯谷 文明	弁護士（東京弁護士会所属）
	岡部 喜代子	慶應義塾大学大学院教授
	垣内 秀介	東京大学大学院准教授
	窪田 充見	神戸大学大学院教授
	久保野 恵美子	東北大学大学院准教授
	田中 智子	東京家庭裁判所判事
	豊岡 敬	全国児童相談所長会事務局長（東京都児童相談センター次長）
	西 希代子	上智大学大学院准教授
	水野 紀子	東北大学大学院教授
	山田 攝子	弁護士（第一東京弁護士会所属）

（五十音順）

（関係省等）

最高裁判所事務総局

小田 正二	最高裁判所事務総局家庭局第一課長
進藤 千絵	最高裁判所事務総局家庭局付

厚生労働省

杉上 春彦	厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室室長
千正 康裕	厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室室長補佐
太田 和男	厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策室室長補佐
坂井 隆之	厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課児童福祉専門官

法務省

萩本 修	法務省民事局民事法制管理官
飛澤 知行	法務省民事局参事官
羽柴 愛砂	法務省民事局付
佐野 文規	法務省民事局付
森田 亮	法務省民事局付

社会保障審議会児童部会国立児童自立支援施設処遇支援専門委員会の設置について

1 設置の趣旨

国立児童自立支援施設（以下「施設」という。）における被措置児童等虐待などの人権侵害等に関する調査・分析し、適切な処遇支援に関する検討を行うとともに、入所児童の権利擁護の向上を図るため、社会保障審議会児童部会の下に「国立児童自立支援施設処遇支援専門委員会」（以下「専門委員会」という。）を設置する。

2 構成等

- (1) 専門委員会の委員は、別紙のとおりとする。
- (2) 専門委員会には委員長を置く。

3 検討事項

- (1) 専門委員会における検討事項は以下のとおりとする。
 - ・施設における被措置児童等虐待等の人権侵害事案に関する調査・分析、対応策に関すること
 - ・施設における入所児童の権利擁護の向上に関すること
 - ・その他施設入所児童の適切な処遇支援の実施に関すること
- (2) 専門委員会は、特に必要があると認めるときは、施設に立ち入り、関係者に対する質問又は関係書類の閲覧等により調査を行うことができる。

4 守秘義務

委員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

5 委員会の庶務

専門委員会の庶務は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課において処理する。

社会保障審議会児童部会

国立児童自立支援施設処遇支援専門委員会委員名簿

氏名	所属
磯谷 文明	くれたけ法律事務所 弁護士
小木曾 宏	淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科准教授
○ 関根 和夫	こどもの心のケアハウス嵐山学園施設長
星野 崇啓	埼玉県立小児医療センター 精神科医
宮島 清	日本社会事業大学専門職大学院准教授
横堀 昌子	青山学院女子短期大学子ども学科准教授

○ 委員長

(50音順 敬称略)

(平成21年12月22日現在)

開催状況

第1回 平成21年12月22日

第2回 平成22年1月12日

第3回 平成22年1月27日

第4回 平成22年2月9日

社会的養護における「育ち」「育て」を考える研究会（概要）
～つながりのある健やかな「育ち」「育て」を目指して～

国立武蔵野学院

1. 設置の趣旨

現在、社会的養護においては、施設や里親、児童相談所等各種別間の連携や意思統一が十分とは言えない状況にある。そのため、社会的養護の下で暮らす子どもに対し、必ずしも関係機関の連携・協働に基づいた最適の養育環境が与えられ、子どもがつながりのあるみちすじを主体的に歩むことができているとは言い難い状況がある。

これを踏まえ、社会的養護の下で暮らすすべての子どもの、つながりのある健やかな「育ち」「育て」を目指して、各関係団体が十分な協働・連携のもと、ケアの質の強化を図るための継続的な検討を実施していく場が必要であることから、社会的養護関係者からなる本研究会を国立機関である当学院に設置するものである。

2. 主催、開催

国立武蔵野学院

3. 委員等の構成（委員名簿参照）

- (1) 社会的養護関係団体から派遣された者（各1名）
- (2) 学識者（5名程度）
- (3) オブザーバー（厚生労働省）
- (4) 事務局（国立武蔵野学院）

4. 研究内容

社会的養護の下で生活するすべての子どもの養育に共通する理解・認識を深め、つながりのある主体的な子どもの健やかな歩みを保障するために、各種別に共通する養育・支援面の課題を検討し、その課題を踏まえ、毎年度テーマを掲げて、具体的な養育・支援のあり方について研究する。

【平成22年度テーマ 「子どもの歩みをつなげる養育・支援について」】

5. 開催日程

平成22年度以降、年2～3回の全体会議を開催し、その後必要に応じて小委員会毎に検討・作業を行い、毎年度末までに検討した内容について発表する機会（発表会など）を設ける。

第1回研究会開催 平成22年1月25日

委 員 名 簿

団体（機関）名	所 属	氏 名
全国児童養護施設協議会	八楽児童寮 施設長	太田 一平
全国乳児福祉協議会	小鳩乳児院 施設長	山本 朝美
全国母子生活支援施設協議会	仙台市社会事業協会事務局長	菅田 賢治
全国情緒障害児短期治療施設協議会	兵庫県立清水が丘学園次長	塩見 守
全国児童自立支援施設協議会	東京都立誠明学園福祉係長	山澄 正康
全国里親会	大阪府里親（IFCO 理事）	渡邊 守
全国自立援助ホーム連絡協議会	憩いの家	三好 洋子
日本ファミリーホーム協議会	陽気ぐらしの家 わかさ	若狭 一廣
全国児童家庭支援センター協議会	同仁会児童家庭センター SW	芳賀 英友
全国児童相談所長会	東京都児童相談センター副参事	影山 孝
社会的養護当事者団体	日向ぼっこ代表	渡井さゆり
東京国際大学	人間社会学部准教授	※村井 美紀
日本社会事業大学	専門職大学院准教授	宮島 清
関東学院大学	文学部准教授	澁谷 昌史
山梨大学	教育人間科学部准教授	酒井 厚
埼玉県立小児医療センター	精神科医長	星野 崇啓
[オブザーバー] 厚生労働省 雇用均等・児童家庭局	家庭福祉課 児童福祉専門官	前河 桜
[主催者事務局] 国立武蔵野学院（国立武蔵野学院附 属児童自立支援専門員養成所）	院長（養成所長） 調査課長（養成所副所長） 企画調整官	相澤 仁 奥山 隆 河尻 恵

※は委員長

< 概要版 >

「このとりのゆりかご」 が問いかけるもの

～このとりのゆりかご検証会議・最終報告～

平成21年11月26日
このとりのゆりかご検証会議
(事務局：熊本県少子化対策課)

※概要版は、事務局において最終報告
の内容を要約、説明したものです。

【最終報告の内容と構成】

- 「このとりのゆりかご」は、平成 19 年 5 月 10 日に運用が開始されたが、熊本県では、ゆりかごをめぐる課題を明らかにするため、「このとりのゆりかご検証会議（座長：柏女霊峰）」を設置し、以来 10 回の会議を開催し議論を重ね、その集大成として最終報告をとりまとめた。
- 最終報告は、ゆりかごに関して広く社会的な議論がなされることを期待して、その内容を公表するものである。
- 最終報告では、「このとりのゆりかご」の運用実態とそれらに深く関連する事項について整理し、ゆりかごが提起する諸課題について検討を行った。また、網羅的に課題解決のための方向性を提示し、ゆりかごを全体的に評価したうえで、考え得る対応策として、関係機関への提言と要望をまとめた。さらに、当検証会議の考え方について全体のとりまとめを行った。
- 全体は、9つの章（序章から第8章）と資料編からなる。

＜参考：資料編目次＞

1. 「このとりのゆりかご」の利用状況に係る統計資料
2. 妊娠に関する悩み相談 3 機関比較
3. ゆりかごに類似した各国の制度と取組一覧
4. 相談窓口広報カード
5. ゆりかごの外観（平成 21 年 10 月 20 日現在）
6. 慈恵病院ホームページ

＜検証会議委員名簿＞

◎座長	柏女 霊峰 奥山真紀子 高木 絹子 田中 昭子 恒成 茂行* 弟子丸元紀 山縣 文治 良永彌太郎	淑徳大学総合福祉学部教授 国立成育医療センターこころの診療部長 弁護士 あゆみ保育園 主任保育士 熊本大学名誉教授 益城病院医師 大阪市立大学生活科学部教授 熊本大学法学部教授	児童福祉、児童心理 小児精神保健 法律 保育 法医学 精神医療 社会福祉、児童福祉 社会保障法学
-----	---	---	---

※座長以外は、「あいうえお」順

* 恒成茂行委員におかれては、平成 20 年末から病氣療養中のところでしたが、平成 21 年 8 月 27 日に逝去されました。検証会議の一員として、多くの貴重なご意見をいただきましたことに感謝を申し上げ、謹んで哀悼の意を表します。

◇ 事務局・熊本県少子化対策課 ◇

熊本市水前寺 6 丁目 18 番 1 号 電話 096 (333) 2225

※当検証会議は熊本県が設置し、熊本県と熊本市が共同で運営している。

<審議の主な経過>

事前会議	19年10月15日	論点項目の議論	東京都内
事前会議	11月9日	論点項目の議論	熊本県庁
第1回会議	11月30日	スケジュールおよび論点項目の議論	熊本県庁
意見聴取	20年1月～2月	書面による検証委員の意見聴取	—
実地調査	3月13日	(対応) 蓮田太二副院長、田尻由貴子看護部長	慈恵病院
第2回会議	3月13日	論点項目に関する議論	熊本県庁
関係者聴取	6月30日	(対応) 特別養子縁組関係者・大羽賀秀夫氏	熊本県庁
第3回会議	6月30日	論点項目に関する議論	熊本県庁
第4回会議	8月11日	中間とりまとめ案の議論	熊本県庁
中間報告の公表	9月8日	「中間とりまとめ」の県への報告と公表	熊本県庁
第5回会議	11月17日	論点項目に関する議論	熊本県庁
意見聴取	21年1月	書面による検証委員の意見聴取	—
ヒアリング	3月13日	(対応) 蓮田太二副院長、田尻由貴子看護部長	熊本県庁
第6回会議	3月13日	論点項目に関する議論	熊本県庁
第7回会議	6月1日	論点項目に関する議論	熊本県庁
意見聴取	7月	書面による検証委員の意見聴取	—
第8回会議	8月28日	論点および最終報告素案に関する議論	熊本県庁
意見聴取	9月	最終報告素案に対する検証委員の意見聴取	—
第9回会議	10月15日	最終報告案の議論	熊本県庁
意見聴取	10月	最終報告案に対する検証委員の意見聴取	—
第10回会議	11月16日	最終報告案の議論	熊本県庁
最終報告の公表	11月26日	県への報告、記者会見	熊本県庁

序 章

【序章の主な内容と要点】

- 序章では、最終報告の基本的な考え方を示すとともに、検証の役割分担、審議の経過、特に留意した事項、検証の対象期間、ゆりかご事例に関する記述の考え方、検証の方法など、検証を進めるにあたっての基本的な事項を記載した。
- 序章の要点は、次のとおり。
 - ・ 平成19年5月10日から平成21年9月30日までの期間のゆりかご事例を対象とした。
 - ・ ゆりかご事例の件数のほか、利用の背景など、諸課題を導き出した根拠として示す必要があると判断される事項については、できる限り記載した。

1. ゆりかごをめぐる検証について

当検証会議は、「このとりのゆりかご」をめぐる課題を明らかにすることを目的に、熊本県により設置された。平成19年11月以来審議を重ね、平成20年9月8日には、それまでの議論を整理した「中間とりまとめ」を公表し、その後、さらに議論を重ねてきた。この最終報告は、2年間に及ぶ当検証会議での議論の最終とりまとめである。

2. 検証の方法と内容について

- 検証を実施した項目は、大きく以下の3点である。
 - ・ 運用・利用状況（個別事例）の分析と評価。

なお、ゆりかご事例は、検証対象期間の51事例を対象とした。諸課題の根拠となる事例の背景などについては、子ども個人が特定されないように最大限の配慮をしながらも、できる限り記載した。
 - ・ 社会的課題・法制度上の課題の整理。

なお、ゆりかごの課題が多岐にわたっており、議論を進めやすくするため、(a) ゆりかごに預け入れる以前、(b) ゆりかごの運用面、(c) ゆりかごに預け入れられた子どもの援助の3つの段階に分けて整理した。
 - ・ 提言・要望の整理。

なお、課題の整理から導き出された事項について、都道府県の先駆的な取組なども参考にしながら検討し、国に対するもの、関係機関に対するものなど、検証会議として意見の一致を見た提言・要望について記載した。

第1章 ゆりかごについて

【第1章の主な内容と要点】

- 第1章では、ゆりかごが設置されるまでの経緯とゆりかごの仕組み、慈恵病院、熊本県、熊本市など関係機関における対応を記載した。また、ゆりかごに関連する内外の制度と取組についても考察を行った。
- 第1章の要点は、次のとおり。
 - ・ ゆりかごは、医療機関において、匿名で子どもを受け入れるための窓口として設置されたものである。ゆりかごに預け入れられた子どもは、現行法では医療機関で預かることはできず、児童福祉法など既存の制度の枠組の中で、その後の対応が行われる。
 - ・ ゆりかごの運用に関しては、慈恵病院において、事前の相談の呼びかけを強めるとともに、利用者と接触できた場合にはできる限り相談に持ち込むなど、匿名としない対応をする努力がなされている。
 - ・ ゆりかご運用等にかかる費用は、慈恵病院で年間1,150万円程度である。また、熊本県において、子どもの施設入所の措置費等として、19年度、20年度、21年度（9月末まで）で1億3千万円程度（国と県が2分の1ずつ負担）の費用を要した。
 - ・ ゆりかごに類似した制度は海外でも多数見られる。大まかに「ヨーロッパ型」「アメリカ型」「発展途上国型」の3種類に分類することができる。

1. ゆりかごが設置されるまでの経緯

(1) ゆりかごの構想

- 平成18年11月9日、熊本市島崎にある医療法人聖粒会（慈恵病院）が進める「このとりのゆりかご」の設置計画が明らかになった。
- 遺棄されて命を落とす新生児や人工妊娠中絶で失われていく命を救いたいとの思いから、ドイツの取組などを参考として、匿名で子どもを預かる施設の設置が計画された。

(2) 医療法上の許可

- ゆりかごの設置については、病院施設の用途・構造の変更を伴い医療法上の許可が必要とされたため、平成18年12月15日に慈恵病院が医療法に基づく建物の変更許可申請を、熊本市に提出した。
- 熊本市は平成19年4月5日、「医療法上の変更許可をしないこととする合理的な理由はない」と判断し、許可した。なお、その際、「子どもの安全確保」「相談機能の強化」「公的相談機関等との連携」の3つの留意事項を遵守するよう条件を付した。

2. ゆりかごの仕組みと対応

(1) ゆりかごの仕組み

① ゆりかごの設備

- ゆりかごの設備は、慈恵病院の建物1階にある一室の外壁に扉を付け、屋内に保育器を設置したもので、これにより外側から子どもを受け入れるものである。

- 子どもが預け入れられると、子どもの安全確保のため、扉が自動的にロックされる。同時に、2階のナースステーションにいる職員が子どもを保護することとなっている。
- 預け入れる前に相談するよう呼びかけるため、平成21年1月からは、ゆりかごの扉部分の表示が、「赤ちゃんになにかをのこしてあげて」という内容から「扉を開ける前に、右側壁のインターホンを鳴らして相談してください」と変更された。

② ゆりかごの運用の変遷

- 平成21年1月下旬、病院のホームページについても変更された。時間の経過とともに、より相談業務と一体となった運用を前面に出すようになった。

③ 慈恵病院内での初期対応

- 子どもが預け入れられた場合、病院では、子どもを保護し、医師の健康チェックを行うとともに、関係機関に連絡を入れる。
- 預け入れた者との接触ができた場合には、できる限り相談に持ち込んでいる。

④ 病院からの連絡の法的位置づけ

- 慈恵病院からの熊本南署への連絡は棄児の第一発見者からの警察官への申告であり、熊本県中央児童相談所への連絡は要保護児童がいる旨の通告と位置づけられる。

(2) 関係機関での対応

① 病院からの連絡を受けた後の関係機関の対応

- 警察官が現場に駆けつけ、保護責任者遺棄罪など、「事件性」がないか確認する。後日、熊本南署は、棄児発見申出書を作成し、熊本市長に申し出る。
- 熊本県中央児童相談所の職員が慈恵病院に駆けつけ、子どもの保護に当たる。
- 熊本市は、熊本南署からの棄児発見の申出を受ける。後日、棄児発見調書を作成する。また、熊本市長が子どもの姓名をつけ、本籍地を定める。

② 熊本県中央児童相談所での対応

- 熊本県中央児童相談所は、即日、一時保護措置をとる。
- 子どもの成育歴や家族環境などを把握するため、社会調査を実施する。
- 親が判明した場合には、居住地の児童相談所にケース移管する手続きをとる。
- 親が判明しない子どもは、乳児院などへの入所措置など、「公の責任」の下で社会的養護の仕組みで対応される。

(3) ゆりかごの運営等にかかる費用

① 慈恵病院での設置・運営費用

- 慈恵病院でゆりかご設置に要した費用は、建物の改修関係および機械設備の費用が約450万円程度で、維持と医療費の一部等にかかる費用が年間350万円程度である。
- これに加えて、ゆりかご対応と24時間相談対応（電話および来所）のための人件費（助産師3名の輪番で対応）が年間約800万円程度となっている。

② 行政の対応にかかる費用

- 子どもの保護・援助の費用は、熊本県において、平成19年度は約3,490万円、平成20年度は約6,880万円、平成21年度は約2,640万円の負担があった。

3. ゆりかごに関連した内外の制度と取組

(1) ゆりかごに類似した各国の制度と取組

① ゆりかごに類似した海外での取組

- ゆりかごはドイツの「ベビー・クラッペ」を参考に構想されたものであり、海外では近年、類似の取組が多数見られる。海外での取組は、大まかに「ヨーロッパ型」「アメリカ型」「発展途上国型」の3種類に分類することができる。
- ヨーロッパ型では、ドイツ、チェコ、オーストリア、ベルギーなどがあるが、その特徴としては、子どもを預け入れるための箱（施設）を設置している点があげられる。
- アメリカ型では、各州法で、避難所に指定された病院等施設やその職員に子どもを直接手渡す方法がとられている。
- 発展途上国型では、南アフリカ、パキスタン、インドなどがあるが、いずれも貧困、宗教上の理由、慣習等の問題から主に民間団体が運営しているという特徴がある。

② ドイツの「ベビー・クラッペ」と日本のゆりかごとの比較

- 「ベビー・クラッペ」とゆりかごはいずれも匿名で子どもを預かる仕組みであるが、両者とも国内において法的な位置づけはなされていない。

(2) 日本での類似の取組

① 天使の宿

- 天使の宿は、昭和 61 年に群馬県内で「わらの会」により設置・運営された。6畳程度の無人のプレハブ小屋に子どもが預けられると、職員が引き取りに行く仕組みであった。
- 6年間に 14 人の子どもが預けられ、そこで養育されたが、当時、法整備等の議論は深まらなかった。子どもの死亡事故があり、平成 4 年に閉鎖された。

② ゆりかごとの比較

- 相談業務を併せて実施していること、公的な制度に引き継ぐこと、年間の利用件数が天使の宿の 10 倍ほどあることなどが、天使の宿と比較した場合のゆりかごの特徴（相違点）である。

第2章 ゆりかごの利用状況とその背景

【第2章の主な内容と要点】

- 第2章では、ゆりかごの利用状況と利用の背景や事情について明らかにし、総括するとともに、預け入れられた後の子どもの状況も記載した。
- 第2章の要点は、次のとおり。
 - ・ 検証対象期間（平成19年5月10日から平成21年9月30日）の約2年5か月の間、ゆりかごに51人の子どもの預け入れがあった。
 - ・ ゆりかご事例の中には、幼児の預け入れが2件あった。また、51件のうち親の居住地が判明した39件すべてが、熊本県外の事例であった。さらに、親が福祉専門職や教育職関係者である事例があった。障がいのある子どもが預け入れられた事例が複数あった。
 - ・ 親が判明した39事例のうち、38事例について親の居住地の児童相談所にケース移管を行ったが、そのうち7事例が家庭引き取りとなった。
 - ・ ゆりかごの利用状況の総括としては、「広域からの利用がある」「自宅での専門家の立会いのない出産が多い」「祖父母が預け入れに来た事例が少なくない」「親族や友人に相談した結果、預け入れに来ている事例がある」「孤立したまま、預け入れに来ている事例がある」「全体の7割強の事例で親の判明につながっている」ことなどである。

1. ゆりかごの利用状況と背景

(1) ゆりかごの利用状況

① 利用状況（子どもの預け入れの状況）

- 平成19年5月10日から平成21年9月30日までの約2年5か月の間に、51人の子どもの預け入れがあった。
- 子どもが預け入れられた時間帯は、18時から24時までが19件と全体の約4割を占めている。次いで、12時から24時の時間帯が約3割となっている。

② 子どもの状況

- 子どもの性別は、男児28人、女児23人となっている。
- 年齢区分は、生後1か月未満の「新生児」43人、生後1か月以上生後1年未満の「乳児」6人、生後1年以上小学生入学前の「幼児」2人であった。
- 子どもの健康状態については、異常のなかったものが47人、精密検査など何らかの医療行為を要するものが4人あった。

③ ゆりかごに残された遺留品など

- 着衣以外の「物」が置かれていた事例は、全体51件のうち36件であった。このうち親からの手紙があったものが21件あった。
- 父母等からの事後接触があったものは13件であった。

【図表 2-1-1：ゆりかごの利用状況】（平成 21 年 9 月 30 日現在）（単位：件、％）

項目	細項目	19年度	20年度	*21年度	合計	
	利用件数	17	25	9	51 (100.0)	
発見日時	曜日別	日 曜	2	6	0	8 (15.7)
		月 曜	2	1	1	4 (7.8)
		火 曜	1	4	2	7 (13.7)
		水 曜	2	3	2	7 (13.7)
		木 曜	7	2	1	10 (19.6)
		金 曜	1	5	2	8 (15.7)
		土 曜	2	4	1	7 (13.7)
	時間帯別	0 時～ 6 時	2	5	1	8 (15.7)
6 時～12 時		2	4	1	7 (13.7)	
12 時～18 時		4	9	4	17 (33.3)	
18 時～24 時		9	7	3	19 (37.3)	
性別	男	13	13	2	28 (54.9)	
	女	4	12	7	23 (45.1)	
年齢	新生児（生後 1 か月未満）	14	21	8	43 (84.3)	
	乳児（生後 1 か月以上生後 1 年未満）	2	3	1	6 (11.8)	
	幼児（生後 1 年以上小学校入学前）	1	1	0	2 (3.9)	
新生児の体重	1,500g 未満	0	0	0	0 (0.0)	
	1,500g 以上 2,500g 未満	2	5	0	7 (16.3)	
	2,500g 以上	12	16	8	36 (83.7)	
健康状態	健康	15	23	9	47 (92.2)	
	医療を要したもの	2	2	0	4 (7.8)	
身体的虐待の疑い	虐待の疑いのあった件数	0	0	0	0 (0.0)	
病院から親への手紙	病院からの手紙の持ち帰りの件数	13	19	4	36 (70.6)	
遺留品	有の件数	13	18	5	36 (70.6)	
	親の手紙	6	11	4	21 (41.2)	
戸籍	熊本市が戸籍を作成した件数	9	4	0	13 (25.5)	
事後接触	接触の有無	5	6	2	13 (25.5)	
	接触の時期	当日	1	2	0	3 (23.1)
		2 日目から 1 週間未満	3	2	1	6 (46.1)
		1 週間以上～1 月未満	1	1	0	2 (15.4)
	1 月以上	0	1	1	2 (15.4)	
父母等の居住地	熊本県内	0	0	0	0 (0.0)	
	九州（熊本県以外）	3	8	2	13 (25.5)	
	四 国	*1	0	0	1 (2.0)	
	中 国	2	0	2	4 (7.8)	
	近 畿	0	3	1	4 (7.8)	
	中 部	2	3	1	6 (11.8)	
	関 東	2	8	1	11 (21.6)	
	東 北	0	0	0	0 (0.0)	
	北海道	0	0	0	0 (0.0)	
	(不 明)	(*7)	(3)	(2)	(12) (23.5)	
親の引き取り	親が引き取った件数	2	4	1	7 (13.7)	
母親の年齢	10 代	*1	2	2	5 (9.8)	
	20 代	*3	14	4	21 (41.2)	
	30 代	*5	4	1	10 (19.6)	
	40 代	*1	2	0	3 (5.9)	
	(不 明)	(*7)	(3)	(2)	(12) (23.5)	
預け入れに来た者	母 親	*9	20	6	35 (68.6)	
	父 親	*4	5	2	11 (21.6)	
	祖父母	*5	5	2	12 (23.5)	
	その他	*1	6	4	11 (21.6)	
	(不 明)	(*4)	(2)	(1)	(7) (13.7)	

(注) 「平成 21 年度の全項目」および「*」は熊本市公表項目に追加した項目。「※」は時点修正で同市の数値と異なる項目。また、パーセントは小数点第 2 位四捨五入のため、合計が 100%にならないものもある。<資料：熊本県>

(2) ゆりかごの利用事例の背景や事情

① 親の状況

- 親の居住地域は、39件について判明している。関東地方11件、近畿地方4件、中部地方6件、中国地方4件、四国地方1件、熊本県以外の九州地方13件である。
- 母親の年齢は、10代5人、20代21人、30代10人、40代3人と、10代から40代まで幅広い年代にわたっている。
- 母親の婚姻の状況は、既婚事例10件、未婚の事例16件であった。
- 親が経済的に困窮した状況にあると訴える事例が7例見られた。また、親が教育関係者、福祉関係者であったり、親族に保健医療関係者がいる事例があった。

② 子どもを出産した時の状況

- 医療機関で出産した事例が24件、医療機関と推測される事例4件、自宅での出産事例14件、車中での出産事例が1件見られた。

③ 子どもを預け入れに来た者

- 母親が一人で来た事例、男女で預け入れに来た事例、祖父母が預け入れに来た事例、男性のみで預け入れに来た事例などさまざまであった。

④ 公的機関との関わりの状況

- きょうだいがいる事例の中には、既にきょうだいが養育困難として乳児院に入所措置されているなど、児童相談所がその家庭に関わっていた事例が複数あった。

⑤ ゆりかごに預け入れた主な理由

- 最も多いものは、戸籍関連（戸籍に入れたくない）8件、次いで、生活困窮7件、不倫5件、未婚3件、世間体3件、その他4件となっている。

⑥ その他

- 障がいのある子どもが預け入れられた事例が複数あった。

【図表 2-1-4：利用事例の背景にかかわる項目の情報】 (単位：件、%)

項目	細項目	19年度	20年度	21年度	合計 (%)
利用件数		17	25	9	51 (100.0)
出産の場所	医療機関	7	13	4	24 (47.1)
	医療機関 (推測)	1	3	0	4 (7.8)
	自宅	2	9	3	14 (27.4)
	車中	1	0	0	1 (2.0)
	不明	6	0	2	8 (15.7)
ゆりかごまでの 主たる移動 (交通) 手段	車 (自家用車)	6	9	6	21 (41.2)
	航空機	1	6	0	7 (13.7)
	新幹線等鉄道	5	7	3	15 (29.4)
	その他 (上記以外)	0	0	0	0 (0.0)
	不明	5	3	0	8 (15.7)
母の属性	既婚 (婚姻中)	5	5	0	10 (19.6)
	離婚	4	6	3	13 (25.5)
	未婚	1	11	4	16 (31.4)
	不明	7	3	2	12 (23.5)
家庭の状況	ひとり親家庭	3	7	1	11 (21.6)
	その他	14	18	8	40 (78.4)
きょうだいの有無	あり	9	12	3	24 (47.1)
	(うち3人以上)	5	2	0	7 (13.7)
	なし	1	10	4	15 (29.4)
	不明	7	3	2	12 (23.5)
子どもの実父	母親と婚姻中 (夫)	5	2	0	7 (13.7)
	母親と内縁関係	2	1	1	4 (7.8)
	その他 (恋人等)	0	9	2	11 (21.6)
	その他 (詳細不明)	3	4	2	9 (17.7)
	実父に別の妻子あり	0	6	2	8 (15.7)
	不明	7	3	2	12 (23.5)
ゆりかごを利用 した主な理由 (預け入れに来た者 からの聞き取りなど を基に児童相談所 において主な理由と判 断した項目で分類)	生活困窮	2	5	0	7 (13.7)
	親 (祖父母) 等の反対	0	0	1	1 (2.0)
	未婚	0	3	0	3 (5.9)
	不倫	0	3	2	5 (9.8)
	強姦	0	0	0	0 (0.0)
	世間体	1	1	1	3 (5.9)
	戸籍 (に入れたくない)	1	6	1	8 (15.7)
	パートナーの問題 ⁽¹⁾	0	1	1	2 (3.9)
	母親のうつ・精神障がい	0	1	0	1 (2.0)
	友人の勧め	0	1	0	1 (2.0)
	養育拒否	1	0	1	2 (3.9)
	その他 ⁽²⁾	3	1	0	4 (7.8)
	不明	9	3	2	14 (27.4)

※平成 21 年 9 月 30 日現在判明分

<資料：熊本県>

(1) パートナーが子どもを認知しないことやパートナーの浮気が預け入れの理由となったもの。

(2) いずれの項目にも属さないもの (子どもに障がいがあることで養育困難と訴えたものを含む)。

(3) 預け入れられた後の子どもの状況

① 本県内での子どもの養育

- 熊本県中央児童相談所が措置した子どものうち、親が判明し親元の児童相談所にケース移管したものの以外の事例 13 件については、県内の乳児院や里親の下で養育されている。
- 施設の職員からは、子どものケアにあたって家庭環境などの情報がほとんどないため、適切な養育と援助を行っていくうえで苦慮するとの訴えが出されている。
- 特別養子縁組に至ったものはなく、その手続きに入ったものもない。

② 親が判明したケースの移管

- 親が判明するきっかけは、預け入れた後に相談等があった場合、その後連絡をしてくる場合、手がかりを残していく場合などである。
- これまでに親が判明し接触・相談ができたもの 39 件のうち 38 件については、親の居住地の児童相談所にケースを移管した。それらは、家庭での養育が困難で施設入所などになったものが多かったが、家庭引取りとなったものも 7 件あった。
- 実親の居住地の児童相談所にケース移管した事例の中には、実親の同意を得た後に家庭裁判所の審判を経て、特別養子縁組が成立したものが 1 件あった。

2. ゆりかごの利用状況の総括

(1) ゆりかごの利用事例の全体的な傾向

① 年度別の変化

- 平成 20 年度は、平成 19 年度と比較して、「利用件数が増加した」「男女比がほぼ同数に近づいた」「母親の年代が若年化した」「既婚事例が減少し未婚事例と不倫事例が増加した」「自宅出産の割合が高くなった」「親の判明率が高まった」などの変化があった。

② 項目毎の関連

- 引き取りにつながりやすい要因は、「経済状態・就労が安定している」「正式な婚姻関係にある」「子どもが第 1 子である」ことの 3 点である。
- 養育を拒否する要因は、「経済的に困窮状態にある」「婚姻以外の関係にある」「ゆりかご利用以前に公的機関と接触を持っている」などの点である。

(2) ゆりかごの利用状況の総括

- 特徴的なものは、「広域からの利用がある」「自宅での出産が多い」「主たる交通手段は公共交通機関も少なくない」「祖父母が預け入れに来た事例が少なくない」「親族や友人に相談した結果、預け入れに来ている事例があった」、一方で、「親族や友人にも相談できずに、孤立したまま、預け入れに来ている事例があった」「親や親族が安定した職業に就いている事例があった」、また、「生活の困窮を訴える事例も見られた」ことなどである。

第3章 妊娠・出産にかかる相談体制と対応状況

【第3章の主な内容と要点】

- 第3章では、慈恵病院での相談事例の総括をするとともに、ゆりかご事例との比較を行った。また、妊娠・出産にかかる全国の相談窓口の設置状況についても考察を行った。
- 第3章の要点は、次のとおり。
 - ・ 慈恵病院の相談窓口には、年間約500件の相談が寄せられている。そのうち、5割程度が県外からの相談である。また、「思いがけない妊娠」についての相談が約3割で最も多い。
 - ・ 病院相談事例の特徴は、「広域の相談も多い」「思いがけない妊娠や中絶に関する相談がある」「妊娠中の相談や出産直後の相談など、緊急な対応が必要と判断される事例がある」ことなどである。緊急対応を行った事例が、平成19年度、平成20年度の2年間で79例あった。
 - ・ 全国の自治体では、妊娠・出産にかかる独自の相談窓口を設置しているが、慈恵病院と同様の24時間の匿名での電話相談窓口を設置しているところはない。

1. 慈恵病院での相談対応の状況と背景

(1) 病院での相談対応の状況

① 相談の実績

- 慈恵病院では、平成18年11月から24時間無料電話相談を開始した。新規の相談件数は平成19年度501件、平成20年度472件であり、県内外から多くの相談がある。
- 平成19年度では、全体501件のうち、県内からの相談170件、県外からの相談250件である。

② 相談対応の体制

- 24時間電話相談については、3人の相談員（助産師）で対応がなされている。

③ 相談の概要

- 平成19年度の方法別相談件数は、電話440件、来所48件である。時間帯別相談件数は、午前9時から午後5時までが302件、午後5時から夜12時までが140件である。
- 相談者の年齢別件数は、年齢順に、15歳未満8件、15～18歳未満18件、18～20歳未満36件となっている。未婚・既婚別件数では、既婚（婚姻中）179件、未婚162件、離婚47件の順になっている。
- 相談内容別件数は、思いがけない妊娠についての相談が164件と最も多く、妊娠・避妊に関する相談90件、出産・養育についての相談67件などである。

④ 相談対応の状況

- 病院においては、できるだけゆりかご利用に至る事前の相談の段階で援助や問題解決に導くことを目指している。
- 緊急な対応を要したケースは、平成19年度53件、平成20年度26件、合計79件であった。こうした中には、ゆりかごと密接に関連するものが、約1割（9件）見られた。
- 特別養子縁組で養親となることを希望する相談のうち54件は、特別養子縁組あっせん

関係者を介して、特別養子縁組の手続きに入っている。

(2) 病院相談事例の特徴

① 病院相談事例の特徴

- 病院相談事例の特徴は、「妊娠している本人からの相談が多い」「広域からの相談も多い」「思いがけない妊娠や中絶に関する相談がある」「妊娠中の相談や出産直後の相談など、緊急な対応が必要と判断される事例がある」などである。

② 病院相談事例とゆりかご事例の比較

- 両者に共通する点は、「関東地方なども含め広く全国からの利用となっている」「思いがけない妊娠に悩む場合などリスクの高い事例が多い」などである。
- 両者で異なる点は、病院相談事例では、「県内からのものが4割程度を占めている」が、ゆりかご事例では、「親の居住地が判明しているものはすべて県外である」などである。

③ 病院の相談窓口によくの相談が寄せられている理由

- 相談が多い理由は、「利用者に対して病院ならではの安心感を与える雰囲気がある」「悩める人にとって相談しやすく、専門的な見地から適切な対応ができていいる」などである。

④ 病院相談業務で苦慮している点

- 相談者などの生命、身体に急迫した状況が認められる場合の対応、特別養子縁組を希望する相談者とあっせん事業者との仲介を行う取組などに苦慮している。

2. 妊娠・出産にかかる全国の相談窓口の設置状況

(1) 熊本県・熊本市における相談対応状況

- 熊本県では、ゆりかご開設に併せて、中央児童相談所に専用電話回線を設けるとともに、匿名での出産・養育に関する相談対応の周知を図った。また、熊本市においても、ゆりかごの開設と同時期に、24時間の電話相談窓口を設置した。
- 平成20年度の相談件数は、熊本県204件、熊本市594件である。いずれも緊急対応を伴わない相談であるが、多くの相談が寄せられている。

(2) 全国の相談窓口の設置状況

- 全国の自治体66で、独自の相談窓口を設置しているのは、全体の3分の1にあたる22自治体である。

第4章 ゆりかごに深く関連する子どもの状況と制度

【第4章の主な内容と要点】

- 第4章では、子どもの遺棄の状況について考察するとともに、養子縁組の状況を整理した。また、妊娠・出産・養育支援にかかる全国の実績状況も整理した。
- 第4章の要点は、次のとおり。
 - ・ 子どもの遺棄については、平成13年度から平成18年度は年間平均34人程度であったが、平成19年度は66人と大幅に伸びた。
 - ・ 棄児事例では、医療機関以外での出産事例が多いことなど、ゆりかご事例との共通点が多い。
 - ・ ゆりかご事例で、特別養子縁組について家庭裁判所でどのような判断がなされるか予測がつけにくいという課題がある。
 - ・ 妊娠・出産・養育支援については、新生児里親委託の実績（愛知県）をはじめ全国でさまざまな実績がなされている。

1. 子どもの遺棄・嬰兒殺の状況

(1) 子どもの遺棄の状況

① 全国の棄児数の推移

- 全国統計がとられていない期間で、平成13年度から平成18年度は年間平均34人程度であったものが、平成19年度は66人と大幅に伸びた。

② 全国の棄児の特性（平成18年度）

- 熊本県が調査した平成18年度の棄児33事例のうち、性別は、男児15人、女児18人、遺棄された場所は、病院敷地内8人、屋外・路上7人、集合住宅周辺6人、民家の前4人、年齢は、生後1日（出産直後）15人、生後1週間以内9人となっている。

③ 九州管内の棄児の状況とゆりかご事例との比較

- 棄児事例の背景等については、母親の年齢が若年層に限定されず広がりが見られること、きょうだいのいる事例が多いこと、医療機関以外での出産事例が多いことなど、ゆりかご事例と共通する点が多い。

(2) 嬰兒殺の状況

- 全国で嬰兒殺として警察が認知している件数は、最近の10年間やや減少傾向にある。ゆりかごが設置される前年度の平成18年度は21件であった。

(3) その他の考慮すべき事例

① 熊本市内での嬰兒殺事例

- 平成19年12月、熊本市内で新生児死体遺棄事件の発生が確認された。

② 佐賀県での新生児死体遺棄事例

- 平成19年12月に、佐賀県内で、新生児を遺棄したとして、20代の母親が逮捕された。

③ 熊本市内での幼児置き去り事例

- 平成19年12月、熊本市内の商業施設に置き去りにされた女児が、閉店後に発見された。

④ ゆりかごの利用を回避できた事例

- 県外に居住する未婚女性が一人で自宅出産した新生児を、ゆりかごに預けようと熊本に連れて来たが、慈恵病院に行く前に思い直し、友人に相談した。子どもは保護された。

2. 養子縁組の状況

(1) 特別養子縁組と養子縁組

① 特別養子縁組制度

- 特別養子縁組は、思いがけない妊娠により出生した児童の福祉を図る方法としても、制度がかなり定着しているとされる。

② 棄児の場合の特別養子縁組

- 児童相談所が関与する遺棄児童の特別養子縁組事例では、平成13年度から平成19年度の61事例のうち、手続き中の3事例を除き、すべて縁組が成立している。
- ゆりかご事例で親が判明しないケースの棄児については、前例がないため、家庭裁判所でどのような判断がなされるのかは明確な予測がつけにくい。

③ 普通養子縁組

- ゆりかご事例についても、特別養子縁組の申立ができる6歳をこえた場合や里親の下で18歳まで養育をされた後、普通養子縁組を結ぶ場合も考えられる。

④ ゆりかご事例と特別養子縁組

- 親が判明し親元の児童相談所にケース移管したゆりかご事例のうち1件について、実親の同意に基づき、平成21年4月に特別養子縁組が成立している。

(2) 国際養子縁組

- 国際養子縁組は、平成19年度601件となっている。

3. 妊娠・出産・養育支援にかかる全国の実態

① 相談体制・相談方法

- 妊娠・女性の健康に係る専門の相談窓口、母子健康手帳の活用、ワンストップの相談窓口などの取組がある。

② 福祉・保健・医療間での連携による支援

- ハイリスク妊婦の情報提供・情報交換の取組がある。

③ 妊娠期・出産期における支援

- 産後うつ等への対応、極低出生体重児、未熟児、多胎児の場合の支援、疾病を有している場合の支援、経済的な支援、家庭訪問事業などの取組がある。

④ 里親・養子縁組での取組

- 新生児里親委託の取組などがある。

⑤ 教育・啓発による支援

- いのちを大切に育てる教育、ふれあい体験事業などの取組がある

⑥ その他

- 緊急避難的に子ども(母子)を預かるシステムとしては、一時保護所や施設等への委託、シェルター等の活用により行われている例がある。

第5章 ゆりかご事例と相談事例から見える諸課題

【第5章の主な内容と要点】

- 第5章では、ゆりかご事例の全体分析の結果やゆりかご利用の動機や背景などを基に、課題をとりまとめた。また、慈恵病院では、ゆりかごの運用と相談業務とが一体的に運用されていることから、病院相談事例から見える状況も併せて考察を行ったうえで、諸課題を整理した。
- 第5章の要点は、次のとおり。
 - ・ 預け入れる以前に関する課題として、「顔の見える相談には限界がある」「地域には知られたいくない相談は、市町村では受け止めにくい」「医療機関での相談体制が整えられていない」「思いがけない妊娠への支援、対策が十分でない」「医療機関での障がい児の出産・養育への支援が不足している」などがある。
 - ・ ゆりかごの運用面と対応における課題として、「預け入れられる以前で、母子の身体的な安全が懸念される」「子どもに関する情報収集がなされず、子どもが不利益を被るおそれがある」などがある。
 - ・ 預け入れられた子どもの援助に関する課題として、「児童相談所で実施する社会調査に関する十分な理解が得られていない」「ゆりかごの問題は一県で対応できる事柄ではない」「ゆりかごの子どもは安定的な生活が保障されにくい」などがある。

1. ゆりかごに預け入れる以前に関する課題

(1) 妊娠・出産・養育にかかる相談体制と対応のあり方に関する課題

- ① 現状の公的サービス（相談体制等）における課題
 - 顔の見える相談の形式では限界があるため、匿名で相談できるシステムの検討が必要。
 - 戸籍に出生した痕跡が残ることへの抵抗から相談に至らないため、戸籍制度のあり方についても検討することが必要。
 - 乳児院などへの入所措置の段階では匿名での対応ができないため、匿名での措置を認めるなど入所措置のあり方も検討することが必要。
 - 地域には知られたいくない相談は、市町村では受け止めにきいため、地域・市町村・都道府県境をこえて広域で対応していく方向を考えることが必要。
- ② 行政と民間での相談体制の充実における課題
 - 医療機関での相談体制が整えられていないため、ソーシャルワーク機能の強化など、民間の医療機関での相談体制の整備を検討することが必要。
 - 医療機関の間のネットワークが形成されていないため、病院間のネットワークをつくり思いがけない妊娠等に即座に対応できるようにすることが必要。
 - 相談対応に当たるスタッフの質的充実を図るために、訓練・学習の充実が必要。
- ③ 相談窓口の周知、情報の提供に関する課題
 - 公的相談窓口の認知度が低いため、妊娠・出産に悩みを持つ親に対して、相談機関の情報をしっかりと伝えていくことが必要。

(2) 妊娠・出産期からの支援体制に関する課題

① 妊娠・出産期からの支援に関する課題

- 医療機関での出産後の支援体制が十分でないため、周産期医療機関と市町村保健・福祉部署との連携強化が必要。
- 地域における妊娠期からの支援体制の整備が必要。

② リスクの高い（ハイリスク）家庭等への支援に関する課題

- 思いがけない妊娠への支援、対策が十分ではないため、妊娠初期から相談・助言・支援が受けられる仕組みを考えることが必要。
- リスクの高い家庭には、頻繁かつ丁寧に関わるなど、対応の強化が必要。
- 生活困窮世帯への対応が十分でないため、相談機能の充実だけでなく、経済的な視点も含めた複眼的な視点で要因を挙げて対応していくことが重要。

③ 特段の支援が必要なケースに関する課題

- 10代の未婚女性の妊娠への支援が十分でないため、学校関係者を含めて周りの大人が敏感さを持ち、気づくことに心がけることが重要。
- 市町村保健・福祉担当者が妊娠期から積極的に支援に向いていくことが必要。

④ 障がい児を出産した親の支援に関する課題

- 障がい児の出産・養育について、適切な告知の時期や伝え方を考慮すると同時に、医療機関にいるうちに不安や困難さを表現させ、支援に結びつけることが必要。

⑤ 出産そのものへの支援に関する課題

- ゆりかごに預け入れる前段階で母子の生命・安全が懸念されるため、自宅での準備のない出産は極めて危険であることを強く注意喚起すべき。
- 出産や妊婦健診への補助制度の充実、無料化など、出産での経済的な支援が必要。

⑥ 妊娠期からの支援体制の広報・周知

- 学校と連携し、男女ともに親になるための教育に早くから取り組むことが必要。

(3) 社会全体での取組に関する課題

① あらゆる世代への教育の徹底に関する課題

- すべての青少年が結婚・出産・養育について、基本的な知識を学ぶことが不可欠。
- 妊娠・出産・養育の問題は男性の問題でもあることを男性に認識させることが必要。

② 社会の意識の改革に関する課題

- 戸籍制度を子どもの権利の観点から見直す議論を開始することが必要。
- 未婚の母親や非嫡出子に対する社会的な偏見の解消に向けた努力が必要。
- ゆりかご事例に関しては、関与した児童相談所等での検証が必要。

2. ゆりかごの運用面と対応における課題

(1) 慈恵病院での対応における課題

① 施設の運用面、初期対応での課題

- ゆりかご利用においては、完全に匿名が保たれるとの誤解があるため、機会をとらえて、児童相談所が社会調査することなどを周知することが必要。

② 母子の身体的な安全の確保

- 預け入れられる以前で、母子の身体的な安全が懸念されるため、十分な注意喚起と運用上の工夫等を検討することが必要。

(2) 児童相談所および関係機関の対応における課題

① 児童相談所の初期対応

- 病院相談事例での遠隔地の緊急対応において、親が居住する児童相談所などにスムーズにつなぐ仕組みの検討が必要。

② 熊本市の対応における課題

- 運用状況の検証については、施設の運用面の検証をより一層慎重に行うことが必要。

③ 警察の対応における課題

- 犯罪捜査の観点とは別に、警察に親を捜すことへの協力を求めることが必要。

④ 手続きの共有化に関する課題

- 個別の事例毎に対応せざるを得ない状況にあるため、他都道府県に理解、認識の共有を求めていくとともに、手続きをルール化することが必要。

(3) 利用状況などの公表（情報の公開）に関する課題

① 対外的な公表とマスメディアの報道に関する課題

- 個別事例の報道は子どもの利益の観点からは懸念されるため、子どもの人権・福祉に配慮した報道が望まれる。
- 報道が新たな利用を呼ぶという状況があったため、今後とも、子どものプライバシーに配慮した報道が望まれる。
- 公表の頻度や時期については今後も検討が必要である。

② 専門機関への情報の提供、情報の交換に関する課題

- 児童福祉関係者にもゆりかごに係る課題等が認識されていないため、全国の児童相談所や母子保健関係者などに対して、情報発信をしていく必要がある。

3. 預け入れられた子どもの援助に関する課題

(1) 児童相談所での保護・支援における課題

① 子どもを保護した以降の対応についての課題

- 児童相談所で行う社会調査の実施について、周知・理解を広めていくことが必要。
- 遺留品の保存等について、児童相談所がリストを作成し、管理を行うことが重要。

② 子どもの措置等にあたっての課題

- 児童相談所と乳児院等が連携を密にしながら、子どもの養育にあたっていくことが重要。
- ケース移管など都道府県をまたぐ手続きについては、国の関与を検討することが必要。

③ 広域的な利用にかかる課題

- ゆりかごの問題について、将来的には国の政策的な関与が必要。

(2) 子どもの健全な成長の確保に関する課題

① 乳児院、里親などでの適切な援助における課題

- 乳児院等で子どもを養育するうえでは、児童相談所などの十分な支援が必要。
- 幼児の養育については、児童相談所でも長期的に観察をしながら慎重な対応が必要。

② 子どもの人生についての課題

- 子どもへの真実告知については、専門的見地から検討を行い、備えておくことが必要。
- ゆりかごの子どもに、安定した生活が確保できる方策を検討していくことが必要。

(3) 里親制度と養子縁組制度をめぐる課題

① 里親制度に関する課題

- 里親制度の充実を図るとともに、制度の周知・広報を行うことが必要。

② 特別養子縁組に関する課題

- 特別養子縁組制度を子どもの視点から総括、評価し、見直しをすることが必要。
- 養子縁組あっせんのルール化や、実態の把握とガイドラインの作成が必要。
- 親が判明しない事例での特別養子縁組の申立てについて、事前の十分な検討が必要。
- 特別養子縁組後の養親家庭に対する公的なサポートを検討することが必要。

(4) 家庭引き取り後の見守りと援助における課題

① 家庭引き取りの判断における課題

- 家庭引き取りの場合、愛着形成の状況を十分に把握して、家庭再統合を行うことが必要。

② 引き取り後のフォローにおける課題

- 児童相談所から市町村等への連絡体制等を含め、家庭引き取り後の支援が重要。

第6章 ゆりかごへの評価

【第6章の主な内容と要点】

- 第6章では、ゆりかごがどのような特性・機能を持つのかも踏まえ、運用の実態から見える事象を基に、ゆりかごへの評価をまとめた。現時点での評価として、ゆりかごの持つ特性、ゆりかごの意義と課題、ゆりかごの利用状況、ゆりかごの位置づけなどに関して、委員から出された課題と評価をまとめた。
- 第6章の要点は、次のとおり。
 - ・ 「ゆりかご自体」に対する評価としては、「ゆりかごは、生命を救済する仕組みと表現するより、養育をつなぐ機能を持つ仕組みと表現した方が実態に即している」「ゆりかごが存在することが、子どもの最善の利益を図るはずの『顔の見える相談手続き』を忌避させる可能性を高めている」「ゆりかごの匿名性は、預け入れる者にとっての利益と子どもの将来にとっての不利益といった二面性を持っている」ことなどである。
 - ・ 「相談業務と一体的に運用されるゆりかご」の評価としては、「妊娠・出産・子どもの養育に悩み、追い詰められた人が、考える余裕を持つことで考えを改めたりする事例が多く、トータルの意味では、多くの生命がつながったとも考えることができる」ことなどである。また、「子どもの遺棄を防止する機能」「出産にまつわる緊急避難としての機能」「子どもが犠牲になることを防止する一時保護機能」があると評価できる。
 - ・ ゆりかごの設置が社会にもたらした影響として、現在の児童相談体制では、妊娠・出産に悩む人たちのニーズに対応できていない現状があることが明らかになった点がある。
 - ・ 事前相談の体制が整えられていない、匿名で子どもを預け入れるだけの施設の設置については、子どもの福祉の観点からは、全国に広がっていくことを容認することはできない。
 - ・ ゆりかごの利用状況を見れば、全国にも、丁寧に相談に対応する仕組みと安心して一時避難ができる場所・機能を持った、何らかのシステムが必要である。

1. 現時点でのゆりかごへの評価

(1) ゆりかごを評価するにあたって考慮すべき事項

- ① 子どもの歩むその後の人生・生活を第一に考えること
 - 評価に際しては、「生命の救済」「遺棄の助長」、特に「子どもの人生」を考えること。
- ② ゆりかごの特性を踏まえること
 - 「ゆりかご自体の特性」「事業主体・運営形態としての特性」「親の立場から見た特性」「子どもの立場から見た特性」「社会全体から見た特性」などを踏まえること。
- ③ 親の心理など利用の実態も踏まえること
 - せっぱ詰まった状況にあったのかなど利用の実態を踏まえること。この点では、例えば、ゆりかごを利用する者はもともと地域で相談する潜在力は持っており、衝動的に我が子の生命を奪ってしまうようなレベルではないとの考え方もできる。
- ④ ゆりかごが相談業務と一体的に運用されていること

- 相談業務と危機対応を前面に出した運用がなされている点を考慮すること。
- ⑤ 設置当初に想定された仕組みや対応と実際の運用との比較
 - 実際の運用は、設置の際に企図されたものとなっていない面を考慮すること。
- (2) 「ゆりかご自体」に対する評価
 - ① 「生命の保障、生命・身体の安全の確保」の観点からの評価
 - ゆりかごは、「養育をつなぐ」機能を持つ仕組みと表現した方が実態に即している。
 - ゆりかご事例の7割強は親の状況が明らかになっており、ゆりかごが一時的な保護機能を果たしたと考えられる。
 - 生後まもない子どもを遠方からゆりかごに連れてくる行為は、子どもの身体・生命の危険を伴い大きな問題である。
 - ② 「子どもの人権・子どもの福祉」の観点からの評価
 - ゆりかご事例では、将来「子どものアイデンティティの危機」を招くおそれがある。
 - 警察においても、犯罪捜査と切り離して、子どもに不利益にならないよう必要な情報を収集するために、捜査能力を最大限生かす必要がある。
 - ③ 「遺棄の助長につながっていないか」との観点からの評価
 - ゆりかごの預け入れ部分だけの仕組みを促進すれば、社会的に倫理観の劣化をさらに誘発する可能性も懸念される。
 - ゆりかごが存在することが、子どもの最善の利益を図るはずの「顔の見える相談手続き」を忌避させる可能性を高めていると考えられる。
 - ④ 「ゆりかごの匿名性」の観点からの評価
 - ゆりかごの匿名性は、預け入れる者にとっての利益と子どもの将来にとっての不利益の二面性を持っている。
 - ⑤ 「設置当初に想定した運用と実際の運用との比較」の観点からの評価
 - 施設の運用の実際と現実の子どもの養育において、現実には、公的機関が関与する点において、設置当初に想定した形とは、かなり違いが見られる。
- (3) 「相談業務と一体的に運用されるゆりかご」の評価
 - ① ゆりかごへの総合的な評価
 - ゆりかごは、実践と経験の積み重ねの中で、「相談業務と一体的に運用されるゆりかご(新生児相談室)」といった視点が明確化された運用がなされている。その結果、全体の7割強で親が判明しており、子どもの出自を知る権利が損なわれなくなった状況が見られる。
 - ゆりかご事例では、明らかに生命が救われたと判断できる事例は認められないが、相談事例も含めた全体の事例で評価すれば、妊娠・出産・子どもの養育に悩み、追い詰められた人が、考える余裕を持つことで考えを改めたりする事例が多く、トータルの意味では「多くの生命につながった」とも考えることができる。
 - 「相談業務と一体的に運用されるゆりかご」の積極的な意義は、以下の3点である。
 - ア. 名前や妊娠の事実を周囲に知られずに相談できる体制があることによって、子どもの遺棄や子どもを危険にさらすことを防止する機能を果たすことが期待できる。
 - イ. 出産にまつわる緊急避難の一つとして機能し、最悪の事態に至らないことを保障する

ことができる可能性がある。子どもの養育を支え、つなぐことができる。

ウ、親への障がい告知後の対応も含め種々の理由により、周産期の親が精神的混乱によって子どもが犠牲になることを防止する一時保護機能を果たすことができる。

② ゆりかごの設置が社会にもたらした影響

- 妊娠・出産に悩む人たちが多く存在するにもかかわらず、現在の児童相談体制ではすべてのニーズに対応できているとは限らない現状が明らかになった。
- ゆりかごがマスメディアに取り上げられることによって、社会的養護の必要な子どもが多数存在することが知られ、その分野への関心が高まった。

③ ゆりかごが問いかける社会のありよう

- ゆりかごが必要となった社会的背景には、子育て家庭が孤立化している状況があり、ゆりかごの事例には、世間体を重んずる風潮や戸籍が汚れるとの歪んだ身内意識を垣間見ることができる。ゆりかごは、これらも含めたわが国の社会のありようをも映し出している。
- ゆりかごは、今の社会に生きる私たちが、ゆりかご利用の現実を受け止め、すべてを飲み込んでいく覚悟があるのかを、我が事として真剣に考えることを求めている。

2. 日本のゆりかごのこれから

① ゆりかごが持つ匿名性について

- ゆりかご事例では、身近な人に匿名が担保されていることで、緊急避難への対応も容易となり、その後の援助に結びついている。しかし、子どもの最善の利益や出自を知る権利の観点からは、社会的に匿名であり続けることは原則として認められない。

② ゆりかごへの行政の支援のあり方

- ゆりかごは、民間の一医療機関の取組とはいえ、「公事（おおやげごと）」であり、結果として行政も匿名性に対して責任を負うことになる。
- ゆりかごは、民間のボランティアの取組であるから利用されているといった部分も多く、公の制度とすることについては慎重であるべきである。
- 相談業務とセットになった預け入れの部分に限定すれば、それを公費でバックアップすることも不可能ではないと考える。

③ ゆりかごが全国に広がることについて

- 事前相談の体制が整えられていない、匿名で子どもを預け入れるだけの施設の設置については、子どもの福祉を守る観点からは、広がっていくことを容認することはできない。
- ゆりかごの利用状況を見れば、全国にも、丁寧に相談に対応する仕組みと安心して一時避難ができる場所・機能を持った、何らかのシステムが必要である。
- その際、相談対応技法など研修の徹底が必要であり、ゆりかごと相談業務から学んだ新しい支援のあり方を、民間中心に創っていくことが必要である。
- ゆりかごが明らかにした諸課題は、都道府県域をこえた広域的な問題であり、国の関与が望まれる。

第7章 提言と要望—考え得る対応策—

【第7章の主な内容と要点】

- ゆりかごから見える諸課題やゆりかごの評価も踏まえ、議論したうえで、現時点で考え得る提言・要望事項をまとめた。
- 第7章の要点は、次のとおり。
 - ・ 国において、「妊娠期からの相談体制や緊急対応を含めた総合的な体制」を整備することが望まれる。
 - ・ 具体的には、「妊娠・出産・養育に関して緊急の対応ができる相談窓口の設置」「妊娠・出産対応のシェルターの整備」「妊娠・出産・親子の保護にかかる連携の拠点となるナショナルセンターの機能を持つ組織の設置」などを検討することが望まれる。

1. 慈恵病院・熊本県・熊本市に対する要望

- ① 三者の連携した対応、遺留品などの保存と管理の徹底
 - ・ 慈恵病院、熊本県、熊本市の三者の定期的な連絡会の開催と情報の共有。
 - ・ ゆりかご事例の情報や遺留品の保存と管理における十分な体制の確保。
- ② ゆりかごの運用にかかる改善と工夫（慈恵病院）
 - ・ 自宅出産の後に新生児を預け入れにくる行為が危険であることの注意喚起。
 - ・ 子どもに関する情報などが多く残されるような施設の運用面における改善と工夫。
- ③ 子どもの最善の利益を考えた援助（熊本県）
 - ・ ゆりかごに預け入れられた子どものケース記録などの保存・管理の徹底。
 - ・ 熊本市児童相談所（平成22年4月）へのゆりかご事例の引き継ぎ。
- ④ ゆりかごの運用状況の検証と公表の継続（熊本市）
 - ・ 短期的な検証の実施の継続と検証結果の公表。ゆりかごの利用状況の公表の継続。
 - ・ ゆりかご事例を対象した中期的観点からの検証の実施。

2. 国に対する提言と要望

- ① 全国の児童家庭相談体制の充実と周知
 - ・ 児童相談所など公的相談機関での相談対応の周知徹底。
 - ・ 相談窓口の担当者に対する研修制度の創設、充実の検討。
 - ・ 妊娠・出産・養育に関して緊急の対応ができる相談窓口の設置。
- ② 妊娠期からの相談体制や緊急対応を含めた総合的な体制の整備
 - ・ 妊娠・出産対応のシェルターの整備の検討。
 - ・ 児童家庭支援センターの医療機関への付置の促進。
 - ・ ハイリスク家庭・特定妊婦にかかる通告制度の導入の検討。医療機関から市町村への妊娠届および出産届出制度の導入の検討。母子健康手帳制度の改正、運用の改善。
 - ・ 妊娠・出産に関する経済的支援の充実。子どもの貧困が妊娠・出産・子どもの福祉に与える影響に関する考察と検討。

- ・周産期医療機関へのソーシャルワーカー等の配置。周産期医療機関の専門職への児童福祉制度や子どもの権利に関する研修受講の義務付け。
- ・妊娠・出産・親子の保護にかかる連携の拠点となるナショナルセンターの機能を持つ組織の設置の検討。
- ③ 里親制度の充実と特別養子縁組制度の充実
 - ・里親手当の充実、専門里親の充実の検討。親族里親の柔軟な活用。養子縁組里親への新生児委託の推進。
 - ・特別養子縁組制度の総括と評価。特別養子縁組制度の周知。
- ④ 若者への命を大切にす教育の徹底
 - ・公的な相談窓口の学校での周知。教科書の記述の充実。
- ⑤ ゆりかご問題への国の関与
 - ・児童福祉に係る審議会等における、ゆりかごの法制度面での問題等の検討。
 - ・ゆりかごが与える影響などについての調査研究。

3. 全国の行政・関係機関に対する要望

- ① 社会調査に対する理解と協力とゆりかご事例の検証
 - ・ゆりかご事例について、熊本県中央児童相談所の社会調査などへの協力（全国の児童相談所や医療機関など）。
 - ・親元の居住地の児童相談所が関わっていた事例について、徹底した検証と結果の情報発信（全国の児童相談所）。
- ② 手厚い援助が求められる事例等への対応の強化
 - ・妊娠中から出産・養育相談があった場合の万全の対応（全国の児童相談所）。
 - ・子どもが児童養護施設などに入所している家庭のきょうだいや母親が妊娠した場合の見守りなどの的確な対応（全国の児童相談所）。
 - ・地域での支援が必要と判断されるケースについての妊娠の時期からの見守りの強化（全国の市町村や地域の要保護児童対策地域協議会）。
- ③ 全国の医療機関等での関わりと対応の強化
 - ・リスクが高いケースへの母子に対する適切な支援と市町村などへの早期の情報提供、広域の周産期医療機関の全国ネットワークの形成（全国の周産期医療機関）。
- ④ 警察における情報の収集
 - ・犯罪捜査の観点とは切り離れた、親の情報を収集する捜査体制の創設の検討。

4. マスメディア関係者に対する要望

- ① 子どもに配慮した報道
 - ・ゆりかごに預け入れられた子どもたちの人権とプライバシーに配慮した報道。
- ② ゆりかごから明らかになった課題等に関する報道
 - ・ゆりかごの設置・運用に伴い明らかになった課題等を社会に訴える報道。

5. 地域社会に対する要望

- ・子育て家庭を地域社会全体で支える環境をつくっていくための努力。
- ・妊娠・出産・子育てが社会全体の問題でもあるとの認識の醸成。

第8章 検証会議の考え方のまとめ

【第8章の主な内容と要点】

- 第8章では、全体のとりまとめとして、ゆりかごの運用実態が示すもの、ゆりかごの評価と今後の方向性、ゆりかごが提起したこととその対応（提言）、ゆりかごが問いかける社会のありようについて、当検証会議の考え方を整理した。

- 第8章の要点は、次のとおり。

（ゆりかごの運用実態が示すもの）

- ・ ゆりかごには、子どもの預け入れが51人あったが、その中には、幼児や障がい児の預け入れ、福祉専門職や教育職関係者による預け入れもあった。
- ・ このように、ゆりかごの仕組みが、「子どもの最善の利益」を図るはずの「顔の見える相談手続き」を忌避させ、社会的に「倫理観の劣化」を懸念せざるを得ない状況も見られた。

（ゆりかごの評価と今後の方向）

- ・ ゆりかごの匿名性は、「預け入れる者にとっての利益」と「子どもの将来にとっての不利益」の「二面性」を持っているが、社会的には、匿名であり続けることは認められない。
- ・ ゆりかごについて、慈恵病院では、実践と経験の積み重ねを経て、相談業務や危機対応をより前面に出した「新生児相談室」として運営されることを、一層明確化した。ゆりかごについて、相談事例などの実績も含めて考えれば、「全体として多くの生命がつながり、多くの事例が救われている」と評価することができる。
- ・ 「相談業務と一体的に運用されるゆりかご」は、①子どもの遺棄の防止、②出産にまつわる緊急避難、③周産期の親の精神的混乱によって子どもが犠牲になることを防ぐための一時保護といった3点において、一定の機能を果たしていると考えられる。
- ・ ただし、ゆりかご全体として、課題も多いことから、極力、匿名性を排除する努力をすることが重要であり、引き続き、運用状況を注意深く見守っていくべきと考える。
- ・ また、ゆりかごと同様の仕組みが、単なる匿名で子どもを預け入れるものとして、今後、設置・運用されることについては、当検証会議としては、容認することは難しい。

（ゆりかごが提起したこととその対応：提言）

- ・ ゆりかごの利用実態から、妊娠・出産に一人で思い悩む女性が多く存在することが明らかになった。
- ・ こうしたことを踏まえて、国において、新しい仕組みの創設も含めて、「妊娠期からの相談体制や緊急対応を含めた総合的な体制の整備や制度の運用改善」「社会的養護制度の改善」等について検討されることを望む。その際、「親が身近な者に知られず、かつ、子どもの育ちや将来には必要な情報は確実に収集できる仕組み」として整備されることが必要である。
- ・ 具体的には、「匿名で相談ができ、一時的に母子を匿名のまま緊急保護し、短期の入所も可能な設備を備えた施設」が、全国に一定数整備され、そこを中心にネットワークが形成されることが必要である。

（ゆりかごが問いかける社会のありよう）

- ・ ゆりかご事例から見えるのは、社会のありようの一面であり、現代社会の子育てにおいて個人や個々の家庭だけでは背負いきれないものが形として噴出している状況である。社会全体としてそのことを真摯に受け止めることが求められている。

【ゆりかごの運用実態が示すもの】

- ゆりかごの設置を契機に充実が図られた慈恵病院の「24 時間電話相談」には、医療機関ならではの安心感があることや専門的な見地からの援助や対応がなされていることによって、全国から年間約 500 件に及ぶ多くの妊娠・出産・子どもの養育に悩む深刻な相談が寄せられている。その中には、遠隔地からの相談で、救急車の要請や近隣の医療機関での受診指導を行うなど、緊急対応の結果、母子の生命の危機が回避される事例も見られた。

このように、「緊急対応を伴う相談窓口」が、全国の潜在的なニーズを掘り起こし、母と子の援助に結びついたと判断される状況が見られた。

- 一方、結果的に匿名で子どもを預け入れることも可能な仕組みである「このとりのゆりかご」には、当初から「匿名で預かる」というフレーズが一人歩きし、運用開始の平成 19 年 5 月 10 日から平成 21 年 9 月 30 日までの約 2 年 5 か月の間、子どもの預け入れが 51 件あった。その中には、一人での自宅出産の直後に遠方から車や公共交通機関で新生児を連れて来る事例など、母子の生命・身体の安全が危惧される状況があった。また、幼児の預け入れや障がい児の預け入れが複数見られ、福祉専門職や教育職関係者による預け入れもあった。

このように、「匿名で子どもを預け入れることのできる仕組み」が、「子どもの最善の利益」を図るはずの「顔の見える相談手続き」を忌避させ、社会的に「倫理観の劣化」を懸念せざるを得ない状況も見られた。

- これらのことは、妊娠・出産・子どもの養育をめぐる、相談体制の充実や緊急時の一時保護など「トータルな支援体制の整備」が十分でないことを示している。特に、思いがけない妊娠・出産と子どもの養育に対する親身な実効性のある支援が必要とされている。

【ゆりかごの評価と今後の方向】

- ゆりかごに預け入れに来る親は、もともと「地域で相談する潜在力」を持っているとも考えられること、また、ゆりかごでは、結果的に 7 割強の事例で親が判明し、児童相談所など「公的な援助」に結びついていることなどから、「生命の救済」「遺棄の助長」「子どもの人生」というゆりかごをめぐる 3 つの論点から考えた場合、ゆりかごでは、「失われる生命が助かった」というよりも、「子どもの養育が支えられ、その後の援助につながった」と評価する方が、利用の実態には即していると判断される。

また、利用実態から、ゆりかごの特徴である「匿名性の担保」に着目した場合、妊娠や出産について周囲に相談できず思い悩む者にとっては、身近な者に対して匿名性が担保されることで、相談がしやすく、その後の母子の援助にもつながることが期待できると言える。

- 一方、前述したように、ゆりかごという「匿名で子どもを預け入れることのできる仕組み」が、「子どもの最善の利益」を図るはずの「顔の見える相談手続き」を忌避させ、さらに、社会的に「倫理観の劣化」を懸念せざるを得ないことも事実である。

また、子どもが預け入れられた場合、「公事（おおやげごと）」として、「子どもの最善の利益」や「出自を知る権利」の観点から、児童相談所等公的機関による社会調査等がなされることは当然であり、社会的には匿名であり続けることは認められない。

- このように、ゆりかごの匿名性は、「預け入れる者にとっての利益」と「子どもの将来にとっての不利益」の「二面性」を持っていると指摘できる。
- 実際には、ゆりかごについて、慈恵病院では、実践と経験の積み重ねを経て、相談業務や危機対応をより前面に出した「新生児相談室」として運営することを、一層明確化した。「相談業務と一体的に運用されるゆりかご」は、「高い相談技能に支えられた対応」「医療機関であることの安全性と安心感」といった特長をもち、現在の相談事例などの実績も含めて考えれば、「全体としては多くの生命がつながり、多くの事例が救われている」と評価することができる。
- 「相談業務と一体的に運用されるゆりかご」は、①子どもの遺棄の防止、②出産にまつわる緊急避難、③周産期の親の精神的混乱によって子どもが犠牲になることを防ぐための一時保護といった3点において、一定の機能を果たしていると考えられる。
- ただし、ゆりかごと同様の仕組みが、相談業務や危機対応を伴わない、単なる匿名で子どもを預け入れるものとして、今後、設置・運用されることについては、「子どもの最善の利益」を損うのみならず、預け入れる者に対しても「誤解」を与え、かつ、社会の「倫理観の劣化」を招きかねないという懸念があることから、大きな問題であり、当検証会議としては、容認することは難しい。
- こうしたことに鑑み、ゆりかご全体としては、積極的な意義が認められる一方で、第5章で包括的に述べてきたとおり、課題も多いと言える。このため、今後、「生命・身体の安全確保の徹底」に努めることはもちろんのこと、極力、「匿名性を排除する努力」をすることが重要であり、引き続き、運用状況を注意深く見守っていくべきと考える。

【ゆりかごが提起したこととその対応：提言】

- ゆりかごの利用実態と病院の相談事例からは、日本全国で、妊娠・出産に一人で思い悩み、身近な者や公的な相談機関に相談できない女性が多く存在することが明らかになった。また、そうしたニーズは今後とも存在していくものと考えられる。前述したように、「相談業務と一体的に運用されるゆりかご」は、こうしたニーズに対し、一定の機能を果たしていると考えられる。
- また、ゆりかごの問題を契機として、生まれてからの児童の福祉を図る「児童福祉法」や児童虐待防止を図るための「児童の虐待防止等に関する法律」の理念や体系と、妊娠・出産をはじめ母子の健康を目的とする「母子保健法」の理念や体系との間に、「切れ目」があることが、明らかになりつつある。
- これらのことを踏まえ、国においては、ゆりかごの問題が都道府県の枠をこえた「広域的な問題」であることを受け止め、第5章の包括的な提言や第7章の具体的提言などを基に、新しい仕組みの創設も含めて、「妊娠期からの相談体制や緊急対応を含めた総合的な体制の整備や制度の運用改善」「社会的養護制度の改善」等について検討されることを望むものである。
- その際、前述したように、ゆりかごの匿名性が、「預け入れる者にとっての利益」と「子ど

もの将来にとっての不利益」の「二面性」を持っていることから、それぞれを保障すること、つまり、「親が身近な者に知られず、かつ、子どもの育ちや将来に必要な情報は確実に収集できる仕組み」として整備されることが必要である。

- ゆりかごから見える諸課題への固有の対応は、「思いがけない妊娠」への相談対応と一時保護対策であり、そうした観点からの「切れ目のない支援」の取組の強化が求められる。具体的には、以下の2点である。
 - ・ 「匿名で相談ができ、一時的に母子を匿名のまま緊急保護し、短期の入所も可能な設備を備えた施設」が、全国に一定か所整備され、そこを中心にネットワークが形成されることが必要である。その場合、医療機関での整備が望ましく、それを公的に支援する形が期待される。さらに、相談業務についても、現在、慈恵病院で実践されているようなノウハウを一つのモデルとして、全国の公的な相談機関でも実践することを検討していく必要がある。また、すべての周産期医療機関のソーシャルワーク機能を向上させる必要がある。
 - ・ 公的相談機関の技能の向上を図り、どの地域でも実践できる技能が持てるようになるため、国において、「妊娠・出産・母子の保護に関わる連携の拠点となるナショナルセンターとしての機能を果たす組織」の創設を検討されることが必要である。

【ゆりかごが問いかける社会のありよう】

- ゆりかごの問題は、私たちに多くのことを問いかけた。ゆりかごが設置されて約2年5か月の間に51人もの子どもが預け入れられたという重い事実、結果的には、今の社会にゆりかごが必要とされていたことを物語っている。
- ゆりかごというシステムが必要となった社会的背景には、現代社会において、「核家族化」や「地域社会のつながりの希薄化」が進むにつれ、血のつながった実の親や親族だけでは育児ができにくく、「子育て家庭が孤立化している状況」がある。さらに、個々人の意識に目を向ければ、ゆりかごの事例の一部には、今なお「世間体を重んずる風潮」や戸籍が汚れるといった「歪んだ身内意識」を垣間見ることができる。

ゆりかご事例から見えるのは、社会のありようの一面であり、現代社会の子育てにおいて個人や個々の家庭だけでは背負いきれないものが形として噴出している状況である。今に生きる私たちには、社会全体としてそのことを真摯に受け止めることが求められており、そのことによって、すべての子どもたちの福祉が守られることを願っている。
- ゆりかごは、私たちの住む現代の社会が生み出したものであり、その評価は、現時点において、真摯に論じることはもちろんであるが、その際、「後世からの評価」あるいは「大きく変わったゆりかごの子どもたち自身の評価」にも思いを致す必要がある。