

児童虐待防止のための親権制度の見直し

～民法等の一部を改正する法律案～

法務委員会調査室 うえき ゆうこ
植木 祐子

1. はじめに

平成23年5月27日、「民法等の一部を改正する法律」が成立した（6月3日公布、法律第61号）。

本法律は、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、親権停止制度を新設する等の措置を講ずるため、民法の改正を行うとともに、里親委託中の児童等で親権を行う者がいないものに対し、児童相談所長が親権を行使する等の措置を講ずるため、児童福祉法の改正を行おうとするものである。

平成23年3月4日、法律案が衆議院に提出され、4月26日に法務委員会において可決、同28日に本会議において可決（いずれも全会一致）の後、参議院に送付され、5月26日に法務委員会において可決、同27日に本会議で可決（いずれも全会一致）された。なお、衆参の法務委員会において、それぞれ附帯決議が付された。

以下、法律案提出の経緯、法律案の概要及び国会における主な論議を紹介する。

2. 法律案提出の経緯

（1）児童虐待に関する施策の経緯

戦後、児童の健全な育成を目的とする「児童福祉法」が制定され（昭和22年法律第164号）、児童虐待に関する施策は、同法による「要保護児童」¹対策として取り組まれてきたが、児童が死傷する事例が後を絶たず、児童虐待は、深刻な社会問題となっていた。

このような事態を受け、国会においても、児童虐待について調査・審議が行われていたが、平成12年、衆議院の「青少年問題に関する特別委員会」において、児童虐待に特化した法律を制定することで意見がまとまり、同委員長提案により、「児童虐待の防止等に関する法律」（以下、「児童虐待防止法」という。）が制定されるに至った（平成12年法律第82号）。

児童虐待防止法においては、住民の通告義務、立入調査等虐待を受けた児童の保護のための措置が定められたほか、児童のしつけに際しての親権の適切な行使に関する配慮、民法の親権喪失制度の適切な運用についての定めが置かれた。

児童虐待に関する施策は、児童虐待防止法制定後も見直しが重ねられ、その強化が図られてきた（表参照）。

¹ 保護者のない児童又は保護者に監護させることが不相当であると認められる児童（児童福祉法第6条の2第8項）

表 児童虐待に関する施策の経緯

平成12年	「児童虐待の防止等に関する法律」※(平12. 5. 24公布、平12. 11. 20施行) 児童虐待の定義(身体的虐待、性的虐待、ネグレクト、心理的虐待)、 住民の通告義務、立入調査等
平成16年	「児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律」※ (平16. 4. 14公布、平16. 10. 1施行) 児童虐待の定義の見直し(同居人による虐待の放置等の明示)、 通告義務の対象の拡大(虐待を受けたと思われる場合も対象)等 「児童福祉法の一部を改正する法律」(平16. 12. 3公布、同日以降順次施行) 市町村の役割の明確化、強制入所措置の有期限化(2年)等
平成19年	「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19. 6. 1公布、平20. 4. 1施行) 裁判官の許可状に基づく臨検・捜索制度の創設、 接近禁止命令(児童へのつきまとい・住所等でのはいかひの禁止)の創設等
平成20年	「児童福祉法等の一部を改正する法律」(平20. 12. 3公布、平21. 4. 1施行) 施設内虐待の防止、養子縁組を前提としない養育里親の制度化、 養育者の住居で要保護児童を養育する事業(ファミリーホーム)の創設等

※印 衆議院青少年問題に関する特別委員長提出(他は、内閣提出)

(2) 親権制度に関する検討の経緯

親権については、民法により、「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。」(第820条)として、義務的側面のあることが明らかにされ、「親権を濫用し、又は著しく不行跡であるとき」は、子の親族又は検察官の請求により、家庭裁判所が親権の喪失を宣告することができることとされている(第834条)。また、児童虐待防止法においても、「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。」とされ(第14条第1項)、さらに、親権喪失制度は、「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。」とされている(第15条)。

しかし、親権を理由として、児童虐待を正当化しようとしたり、施設入所中等の児童について不当な主張をする親権者がいること、親権喪失制度は、期限を設けずに親権全部を喪失させるものであるため、申立てや審判がちゅうちょされることなどから、児童虐待に対応するためには、民法の親権規定自体について見直すことの必要性が指摘されていた。

この点は、国会においても認識され、平成16年の「児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律」には、施行後3年以内に親権の喪失等の制度の在り方について検討が加えられるものとする旨の規定が置かれた(附則第2条)。しかし、その間に結論を得ることができず、平成19年の「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」において、再度検討のための規定が置かれることとなり、「政府は、この法律の施

行後3年以内に、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する」と規定されるに至った（附則第2条第1項）。

これを踏まえ、法務省は、平成21年6月から学者、実務家、関係省の担当官等で構成される「児童虐待防止のための親権制度研究会」を開催し、平成22年1月、同研究会により、民法、児童福祉法及び児童虐待防止法の全体を通じて論点を整理した報告書が取りまとめられた。

その後、民法関係については法制審議会において検討がなされ、平成23年2月、親権停止制度の新設、未成年後見制度の見直し等を内容とする「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要綱」が法務大臣に答申された。また、児童福祉法及び児童虐待防止法関係については社会保障審議会児童部会の専門委員会²において検討がなされ、施設長等の権限と親権との関係の調整（親権者が不当な主張をする場合の措置）、里親委託中の児童等で親権を行う者がいないものに対する親権行使の在り方等を内容とする「児童の権利利益を擁護するための方策について」（以下、「報告書」という。）が取りまとめられた³。

これらを受けて、「民法等の一部を改正する法律案」が内閣から提出された。

3. 法律案の概要

（1）親権の喪失制度等の見直し

ア 親権停止制度の新設

2年を超えない範囲内で、親権を停止する親権停止制度を新設する（民法第834条の2）。

イ 親権喪失原因の見直し・管理権喪失原因の見直し

親権喪失原因・管理権喪失原因について、子の利益に着目した形に改める（民法第834条、第835条）。

ウ 親権の喪失等の請求権者を見直し

従来、子の親族及び検察官に請求権が認められていたが、子、未成年後見人及び未成年後見監督人にも請求権を認める（民法第834条～第835条）。

また、児童福祉法により、児童相談所長は、親権喪失についてのみ請求権を認められていたが、親権停止及び管理権喪失の審判並びにこれらの審判の取消しについても、請求権を認める（児童福祉法第33条の7）。

エ 施設長等の権限と親権との関係の調整

児童福祉法により、施設入所中や里親等委託中の児童の監護・教育・懲戒については、親権者・未成年後見人がいても、施設長や里親等が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）が、この場合、親権者・未成年後見人は、

² 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

³ 専門委員会においては、児童福祉法及び児童虐待防止法関係について検討されたが、児童虐待防止法関係については、現行法の下で可能な対応について周知徹底を図った上で検討すべきとされ、制度改正は見送られた。

施設長や里親等のとる措置を不当に妨げてはならないことを新たに規定する（同条第4項）。また、施設長や里親等は、児童等の生命・身体の安全を確保するため緊急の必要があると認めるときは、親権者・未成年後見人の意に反しても、措置をとることができることを規定する（同条第5項）。

（2）未成年後見制度・親権代行制度の見直し

ア 法人又は複数の未成年後見人の許容

未成年後見人は、自然人でなければならないと解され、また、一人でなければならないと規定されていたが（民法第842条）、法人の未成年後見人を許容するとともに（民法第840条第3項）、複数の未成年後見人を認める（民法第842条の削除）。未成年後見人が複数の場合、原則として、共同してその権限を行使する（民法第857条の2）。

イ 児童相談所長による親権代行

施設入所中の児童に親権者・未成年後見人がいない場合には、施設長が親権を代行するが（児童福祉法第47条第1項）、里親委託中や一時保護中の児童に親権者・未成年後見人がいない場合についても、親権代行について規定し、児童相談所長がこれを行うこととする（児童福祉法第47条第2項、第33条の2第1項）。

（3）子の利益の観点の明確化等

ア 監護・教育の権利義務及び懲戒における子の利益の観点の明確化

子の監護・教育の権利義務が子の利益のためであることを明確にするとともに（民法第820条）、懲戒は、子の利益のために行われる監護・教育に必要な範囲に限られることを明確にする（民法第822条）。

イ 離婚後の子の監護に関する事項の定め（面会交流の例示等）

離婚の際に定める「子の監護について必要な事項」の例示として、「子の監護をすべき者」が規定されていたが、面会交流及び監護に要する費用の分担についても、例示として規定する（民法第766条）。

ウ 一時保護の見直し

児童福祉法による一時保護の期間は、原則として2月を限度とし、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、引き続き一時保護を行うことができる（児童福祉法第33条第3項・第4項）が、2月を超えて一時保護を行うことが親権者・未成年後見人の意に反する場合には、都道府県児童福祉審議会の意見を聴かなければならないこととする（同条第5項）。

（4）施行期日

公布の日（平成23年6月3日）から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する（附則第1条）。

4. 国会における主な論議

(1) 親権の一部制限制度の導入の是非

今回の民法改正において親権全部を一時的に制限する制度は導入されたが、親権の一部を制限する制度も導入すべきではないかが問題となった。

現行民法にも親権の一部である子の財産管理権を制限する管理権喪失制度（第 835 条）はあるが、医療ネグレクトや、施設入所中等の児童について親権者が不当な主張を繰り返す場合などを想定し、親権に対する制限は最小限にすべき等の理由から、親権の一部である身上監護権の制限などを検討すべきとの議論がある。

親権の一部制限制度について、法務省は、「法制審議会においても、親権の一部を制限する制度が検討された。具体的な制度設計としては、親権のうちの身上監護権のみを制限する制度と事案ごとに必要な部分を特定して制限する制度の二つについて検討が行われた。身上監護権のみを制限する制度については、身上監護権のみを制限した場合、身上監護権のみを有する未成年後見人が選任されるが、当該後見人は、契約等についての法定代理権・同意権を行使できず、子の安定的な監護を全うできないこと、また、現実的に考えても、身上監護権は適切に行使できないが財産管理権は適切に行使できるという親権者は余り想定されないのではないかとの指摘があった。事案ごとに制限する制度については、制限されていない部分について親権者が不当な親権行使を繰り返すことが想定され、その都度親権停止をしなければならず、子の利益を保護する制度として不十分であること、また、個々の行為について親権の一部停止をしていくと、国家が家庭へ過度に介入するおそれがあるとの指摘があった。」とし、「親権の一部停止制度は設けないということになった」としている⁴。

なお、医療ネグレクトの事案や、施設入所中等の児童について親権者が不当な主張を繰り返すような事案については、今回の民法改正により導入された親権停止制度や、児童福祉法の改正により新設された施設長等の権限と親権との関係の調整規定により、対応が可能であるとしている⁵。

(2) 親権喪失等の請求権を子に認めることについて

民法の改正により、親権喪失等の請求権が子にも認められることとなったが、子に請求権を認めることについては、親子再統合に支障を来すのではないかと懸念も示された。

この点について、法務省は、「子自身に請求権を認める方が適切・迅速な子の利益を図れるような事案もあることから認めたものであり、子に積極的に請求することを期待するわけではなく、従来どおり、子の親族や児童相談所長が適切に請求することが期待されている。」としている⁶。また、厚生労働省は、「可能な限り児童相談所がかかわるべきであり、法律が成立した場合には、改めて児童相談所がサポートするという点について周知を図

⁴ 第 177 回国会衆議院法務委員会議録第 7 号 18 頁（平 23. 4. 19）

⁵ 第 177 回国会衆議院法務委員会議録第 7 号 18 頁（平 23. 4. 19）

⁶ 第 177 回国会衆議院法務委員会議録第 7 号 19 頁（平 23. 4. 19）

り、適切に子のサポートなど対応していく必要がある。」としている⁷。

(3) 施設長等の権限と親権との関係の調整

児童福祉法においては、施設入所中や里親等委託中の児童について、施設長や里親等が「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。」とされているが(第47条第2項)、親権者による親権行使との関係が必ずしも明確ではないため、親権者が異を唱えた場合に問題が生じていた。

この点について、社会保障審議会児童部会の専門委員会においては、当初、施設長等の権限が保護者の親権に優先するという方向で議論されていたようであるが、最終的には、「個別に判断されるべき事項であり、一律に優先的というような措置を規定するのは難しいのではないか」との結論に至り⁸、報告書においては、親権者・未成年後見人が「不当な主張をしてはならないことを明確にする」とともに、「生命や身体の安全を確保するために、緊急を要する場合については」、親権者・未成年後見人の意向にかかわらず、「施設長等が確実に必要な措置をとるべきことを明確化する」こととされた⁹。

ア 「不当に妨げてはならない」の意味・ガイドラインの必要性

報告書を受け、児童福祉法の改正により、親権者・未成年後見人は、施設長等の措置を「不当に妨げてはならない」との規定が置かれることとなった(第47条第4項)が、「不当に妨げてはならない」ということの意味・効果が問題となった。

この点について、厚生労働副大臣は、「不当な妨げというのは、目的・手段の観点から見て妥当性を欠く行為、そのことにより児童相談所長や施設長などの措置を妨げることであり、具体的には、子の利益と関係のない主張をする、施設に押しかけて子を連れ去る行為、児童相談所や施設の周りで騒音を出すというようなことが該当する。」とし、規定の効果については、「訓示規定であるが、実際の現場ではこれにより不当な主張をする親権者などへの抑止効果につながると考えられている。繰り返し不当な主張をする悪質な場合には、児童相談所長が家族再統合の時期の延期や新たに設けられる親権停止の裁判の請求などを検討する際の判断材料にもなると期待をされている。」としている¹⁰。

また、「不当な主張」とは何かについてのガイドラインを示すことの必要性が指摘され、これに対して、厚生労働省は、「法案成立後速やかに検討体制に入りたい。その際には、現場の専門家、法律の専門家、医学の専門家等様々な専門家・関係者に入ってもらい、専門的な観点から検討していきたい。」としている¹¹。

イ 緊急の必要があると認めるときの措置

また、報告書を受け、施設長等は、「児童等の生命又は身体の安全を確保するため緊急

⁷ 第177回国会衆議院法務委員会議録第7号12頁(平23.4.19)

⁸ 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第8回議事録

⁹ 『児童の権利利益を擁護するための方策について』(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)(平23.1.28)5頁

¹⁰ 第177回国会参議院法務委員会議録第10号12頁(平23.5.17)

¹¹ 第177回国会参議院法務委員会議録第10号15頁(平23.5.17)

の必要があると認めるとき」は、親権者・未成年後見人の意に反しても措置をとることができる旨規定されることとなった（児童福祉法第 47 条第 5 項）が、この規定と親権制限が必要になる場合との関係が問題となった。

これについて、厚生労働省は、「事故に遭い輸血が必要であるにもかかわらず宗教上の理由から輸血を拒否するといった場合は、児童福祉法第 47 条第 5 項を用いて施設長の判断により、親が反対しても措置をとれる。しかし、アレルギー性の病気や精神疾患等緊急性はないが放置しておくわけにはいかないような場合は、親の理解が得られなければ、最後には、親権停止制度を用いて適切に必要な措置をとることになる」旨答弁している¹²。なお、「緊急の必要があると認めるとき」以外の事案については、全て親権者等の意に反して措置がとれないということではなく、個別の事案により、判断されるべきものであるとしている¹³。

ウ 施設長等の権限の範囲について

施設入所中や里親等委託中の児童について、携帯電話の契約に関する同意、高校生のアルバイトの許可、児童名義の口座の開設などについて、親権者との関係でトラブルが生じた場合の対応が問題とされた。

厚生労働省は、これらの事例について、いずれも財産管理権に関わるものであり、児童福祉法第 47 条により施設長等に認められた権限（監護・教育・懲戒）には含まれず、親権者に権限があるとし、これらの問題に対応しようとするれば、最終的には、親権停止等を行うことになるとしている。なお、現場の運用としては、施設長の同意で契約を認める携帯電話会社などもあり、そのようなところと契約する等の対応がとられているとのことであった¹⁴。

さらに、上記のような事例について、日常的営みとして養育者に判断を任せられるよう施設長等の権限を拡大することの可否についても問われたが、厚生労働省は、「施設や里親に預けられている児童には、虐待ばかりでなく、例えば親が病弱で自分では育てられないというようなケースもあり、一律に養育者に権限を委ねてしまってもよいのかという問題が出てくる」としている¹⁵。

（４）未成年後見人確保のための措置

未成年後見人は、引受手の確保が難しいと言われており、その選択肢を拡大するため、今回の民法改正により、法人や複数の未成年後見人が許容されることとなった。しかし、未成年後見人確保のためには、他にも、報酬の問題¹⁶、被後見人が第三者にけがを負わせ

¹² 第 177 回国会参議院法務委員会会議録第 10 号 14 頁（平 23. 5. 17）、第 177 回国会衆議院法務委員会会議録第 7 号 12 頁（平 23. 4. 19）

¹³ 第 177 回国会衆議院法務委員会会議録第 7 号 16 頁（平 23. 4. 19）、第 177 回国会参議院法務委員会会議録第 10 号 13 頁（平 23. 5. 17）

¹⁴ 第 177 回国会参議院法務委員会会議録第 12 号 9 頁（平 23. 5. 24）

¹⁵ 第 177 回国会参議院法務委員会会議録第 12 号 11 頁（平 23. 5. 24）

¹⁶ 家庭裁判所は、被後見人の財産の中から、相当な報酬を後見人に与えることができるとされている（民法第 862 条）が、未成年に財産があるとは限らず、報酬確保が難しいと言われている。

た場合などの未成年後見人の損害賠償責任の問題、未成年後見人のプライバシーが被後見人の戸籍に記載されることなどが障害になっていることが指摘された。

このうち、報酬の問題と損害賠償責任が生じた場合の賠償責任保険の保険料負担については、厚生労働省から、支援の在り方について検討していきたいとの答弁があった¹⁷。

戸籍の記載については、成年後見のように戸籍への記載ではなく登記制にすることはできないかとの指摘があったが、法務省からは、「別簿にすると、親権者であることを証明しようとする場合、戸籍に加えて別簿による証明という二重の負担が生ずる」という問題があり、すぐにというわけにはいかない、なお検討したい旨の答弁があった¹⁸。

(5) 懲戒規定の削除

懲戒を口実に児童虐待が行われる場合があるとして、懲戒規定自体を削除すべきではないかが問題となった。

この点について、法務大臣は、「懲戒という言葉がなくすと、しつけもできないと誤解されるおそれもある。そこで、懲戒という言葉は残し、あくまで子の利益のために行うことであるということを書き加えて明確にした。」としている¹⁹。

(6) 離婚後の子の監護に関する事項の定め（面会交流の例示等）

民法の改正により、離婚の際に定める「子の監護について必要な事項」の例示として面会交流・子の監護に要する費用の分担が明示されることとなったが、これは、今回の法制審議会の答申に含まれていたものではなく、平成8年の法制審議会の答申²⁰にあったものである。法制審議会児童虐待防止関連親権制度部会の最終回において、委員の一人から提案があり²¹、最終的に、法案に含まれるに至った。

この点については、答申から15年が経過し、状況も変化していることから、十分な議論がなく唐突に法案に含められたとして懸念が示されたが、法務大臣は、今回の改正に含めた趣旨について、「条文に明示することによって、協議上の離婚をするに際して、当事者間での取決めを促すということである。また、副次的な効果であるが、こうしたことが明確に決まっていないことが一人で子育てをしている際のリスク要因になっていることもあり、こうしたことが明確になっていることが児童虐待の防止ということにもなるのではないかとのことである。」としている²²。

¹⁷ 第177回国会参議院法務委員会会議録第10号2頁（平23.5.17）、第177回国会参議院法務委員会会議録第12号11頁（平23.5.24）、第177回国会参議院法務委員会会議録第13号11頁（平23.5.26）

¹⁸ 第177回国会参議院法務委員会会議録第13号9頁（平23.5.26）。なお、親権停止に関する戸籍の記載に関して同号11頁

¹⁹ 第177回国会衆議院法務委員会青少年問題に関する特別委員会連合審査会議録第1号4頁・8頁（平23.4.20）、第177回国会参議院法務委員会会議録第12号1頁（平23.5.24）

²⁰ 同答申は、婚姻適齢の見直し、夫婦別姓の導入、離婚原因の見直し、嫡出でない子の相続分の見直し等を内容とする。政府は、同答申を受けて、法案を提出すべく調整したが、夫婦別姓の導入等をめぐり様々な議論があり、法案提出は見送られた。

²¹ 法制審議会児童虐待防止関連親権制度部会第10回会議議事録23頁

²² 第177回国会衆議院法務委員会会議録第6号6頁（平23.4.15）、第177回国会衆議院法務委員会会議録第9号

面会交流が積極的に行われるためには、その権利性を明確にすべきではなかったかとの指摘もあったが、法務大臣は、「それがだれの権利なのか、権利ではないのかについては、いろいろ議論があり、まとまらなかったのが実情であると聞いており、議論がまとまるまで待つわけにもいかないのので、まずは面会交流というものを法律に書き込もう、それは子の利益のためであるということも書き込もうということを書いている。」としている²³。

さらに、親子の継続的交流が子の利益に資すると価値判断されているのならば、離婚後の共同親権を選択的にでも認めるべきではないかとの指摘もあったが、法務大臣は、面会交流について、「子の成長に有益という考え方で導入しているが、そのことと離婚後の共同親権といった制度がストレートに結びつくわけではない」としている²⁴。

面会交流の実効性の確保については、法務大臣から、「関係府省庁等との連携も必要不可欠であると考えており、法務省としても可能な対応について考えていきたい」との答弁が、厚生労働副大臣から、「厚生労働省では、養育費相談支援センターや母子家庭等就業・自立支援センターにおいて、養育費や面会交流の相談に応じており、今後とも相談支援体制の充実を図っていきたい」旨の答弁があった²⁵。

5. おわりに

児童虐待に関する施策については、平成12年の児童虐待防止法制定後もその強化が図られてきたが、今回、初めて、民法の改正に至った。新たに導入される親権停止制度については、解決の選択肢が広がる²⁶、児童相談所等に親権濫用に毅然と対処できる効果を生む²⁷等の評価があるが、児童の権利利益が守られるよう制度が有効に機能するためには、児童相談所長による適切な権限の行使が課題となる。また、親に対する支援及び親から引き離された子どもに対する社会的養護の充実も今まで以上に重大な課題となろう。

なお、今回の民法改正は、児童虐待防止という観点による限られた事項についての見直しであったが、審議においては、離婚後の親権制度の在り方や、婚姻制度等に関する平成8年の法制審議会の答申の扱いなどについても議論となり、親権法、さらには家族法の分野における課題の存在が改めて浮き彫りにされた。

2頁（平23.4.26）

²³ 第177回国会衆議院法務委員会議録第7号6頁（平23.4.19）

²⁴ 第177回国会衆議院法務委員会議録第9号9頁（平23.4.26）

²⁵ 第177回国会衆議院法務委員会議録第9号2頁（平23.4.26）

²⁶ 『読売新聞』夕刊（平23.5.27）

²⁷ 『中国新聞』（平23.7.24）