

平成22年6月15日

## 児童虐待をめぐる親権法（民法等）改正に関する検討について

（法制審議会児童虐待防止関連親権制度部会ヒアリングに向けて）

児童養護施設 二葉学園 施設長 武藤 素明

（全国児童養護施設協議会 制度政策部長）

親権の制度をめぐる民法等の改正の必要性について審議を進めているとのことですが、親等から虐待により社会的養護を必要とする児童が入所している児童養護施設からの意見を申し上げます。

全国児童養護施設協議会は、過去に子どもの人権を守るための活動の一つとして、親権問題に対して1979（昭和54）年に「親等による子どもの人権侵害実態調査」を実施し、児童養護施設に入所している児童の人権侵害状況を明らかにし、「親権を問う！」シンポジウムを開催しました。また1980（昭和55）年1月には「親権制度改善のための民法および児童福祉法改正についての要望書」を法務省、厚生省、日弁連、中央児童福祉審議会、法制審議会、最高裁、自由人権協会等関係行政・機関に提出し、親権制度の見直しについて提言した経緯があります。

平成にわたっての20年間にあつては、児童虐待の相談件数や事件が急増し、法整備を含めさまざまな虐待防止活動が取り組まれつつも、むしろその状況は悪化しているような現状にあります。

本来、保護者・家庭が子どもの養育の責任（義務と権利）を有しているにもかかわらず、社会構造や家族機能の変化等から、保護者・家庭の養育基盤が脆弱化し、虐待等不適切な問題の連鎖も生じている実態です。

私たち児童養護の現場において、身も心も酷く傷ついて入所してくる児童へ向かいあつて養育にあたっているものの、傷ついた子どもの回復は難しく、被虐待児童等養育の不全にいたる前に、その防止のために介入を行うシステムを能動的にはかる必要があります。

この間、児童虐待防止法や児童福祉法の一部改正など通じて対応してきたものの、民法においても親権法の見直しを行うとともに、子どもの人権を第一義的に尊重するための法改正を行っていただくようお願い申し上げます。

## 1. 保護者（親）との関係での事例と問題

<昨年度、私的調査をしたときに出された事例>

- 虐待をしているにもかかわらず、保護者（親）が虐待の認識がないため、児童福祉施設入所に納得せずに施設に対して非協力的で反対してくる。
- 子どもの髪を切ることに反対してくる保護者（親）
- 旅行で飛行機に乗ることや行事参加について認めない親
- 児童が虐待や思春期にさしかかり精神的に不安定になり精神科への入院が必要であると施設や児童相談所として判断しているが、親が入院に同意しない。
- 精神科の通院や服薬、脳波測定等を拒否する親
- インフルエンザ等予防接種を拒否する親
- 障害に応じた愛の手帳取得や特別支援学級への通級を認めない
- 入所にいったん同意したにも関わらず、数年後、無理やり施設措置させられたと主張し、児童相談所や施設の許可なく強引に子どもを施設から連れ去った親
- 婚姻関係にない男性が精神病の母親と強引に引き取ろうとしている（同様なケース多数あり）
- ほぼ毎日のようにやってくる。面会の制限が必要
- 父親が傷害事件、母親が自殺未遂を繰り返している。面会の制限が必要
- 親としての養育義務は果たせずフレンドホーム（一時里親）、里親への措置を拒否する親
- 定額給付金について親権や保護者をたてに取り施設に取りに来る。本児は渡したくない。（こういう時だけ親として給付金はとりに来る親。）

<今回、全国的に児童養護施設長に調査した際に出された事例>

別紙参照

## 2. 児童養護の現場からの親権制度についての課題（基本的考え方や進め方について）

- (1) 子どもの人権擁護、子どもの最善の利益を尊重する理念を最優先とする親権制度を確立することが最も重要だと考えます。保護者（親）の権利が優先され、子どもの成長権や教育権が妨げられている場合やその恐れがある場合、ただちに親権の一部制限や一時制限することが可能な法制化とシステムづくりが必要です。
- (2) 子ども自身の意見や意思を尊重、優先化する親権制度とする必要があります。

(3) 親権制限の法整備をはかるとともに、裁判所が親に対し勧告や命令を出しなど、児童の措置に関して司法関与をもっと図らないと児童相談所や施設において混乱が生じて子どもの最善の利益確保が図りにくい状況にあります。

施設措置や親権制限について児童相談所の権限を強化したものの現実的には児童相談所は司法的権限も有していないので、結果的には親権が優先化され児童相談所と親権者との関係において紛争状況となり児童が安心して生活し、教育権や自立等が保障されていない現状にあります。そのことを改善するための法整備と体制整備を進めるべきだと考えます。

(4) 親権制限とともに接近禁止命令について適応範囲や条件を拡大し、司法審査等を導入し、虐待を受けた児童が現実的に十分な治療やケアが受けられる状態を保障することが必要です。

(5) 入院や医療・治療行為および教育権の保障など、児童の命と最善の利益を保障する観点に立ち、医師・教員等の第三者、専門家の意見を尊重するとともに、保護者（親）による子どもの医療や教育を受ける権利を阻止することのない状況を作っていただきたい。（一部親権制限や一時親権制限をかけやすい制度づくり）

(6) 一部や一時親権制限を実施する場合については、保護者（親）が施設長を希望する場合は、施設長が親権代行権を行使しても良いと考えますが、ケースによっては保護者（親）と施設が直接的トラブルになりやすいため、施設は児童にとっては生活の場であり、児童が生活する施設において親とのトラブルを出来るだけ避けたいので、公的機関である児童相談所長が親権の代行を行うことが望ましいと考えます。また施設長が親権代行権を行使する場合は社会福祉法人等組織として親権代行が出来るシステムが望ましいと考えます。親権代行についても一定司法が介入し、児童相談所長、施設長、法定後見人等、児童の最善の利益追求の観点から選択設定や親権代行の共同設定できる制度を確立することも必要だと考えます。

(7) 入所児童は、虐待を受けても児童自身の成長にとって保護者（親）の存在は大きく、一部制限や一時制限しても、児童の意思や成長過程にとって必要と児童相談所や施設が判断する場合は、司法の認知をうけ、親権の回復規定についても容易にできる制度設計とすることが望ましいと考えます。

児童養護施設には、被虐待で入所する児童が多く、その支援に苦慮している実態にあります。むろん産みの親が責任を持って子育てをする実態が保障されるのであれば、親権制度はこのままでよいのかもしれませんが。しかし現実には親の権限をこのままにしていればますます現実とのギャップが広がり、その制度の不備が児童の安定や成長に大きなひずみを生じます。国家の重要政策の課題である次世代育成支援対策は、子どもの育ちの保障を社会全体の責任をもって実現する方向性が不可欠です。

### 3. 今回のヒアリングにおいて課せられた課題（テーマ）について

○ 親の虐待があって子が児童養護施設に入所している場合、施設入所中における子と親との関わり合いは、一般的にどのようなものですか。

答) 私が児童養護施設へ入所したころ（35年前）は離婚や貧困で家庭崩壊状況において親が子育ての養育を困難だと認識して、親が子供を育てきれないので施設で子供の面倒を見てほしいと云う親が多かったように思えます。昨今、児童虐待を主訴として入所する場合、施設入所に十分納得して入所するケースと、虐待の認識が薄い場合や入所そのものに十分納得していない状況で入所してくるケースとがあり、後者が入所中に施設において非協力的であったり、様々な要望やクレームをつけてくることが多くなる実態です。また、親自身が人間関係をつけることが苦手であったり社会や親せきなどから孤立気味で被害妄想傾向や精神病を抱えている親も多くなっており家庭関係調整に苦慮する現状です。入所に当たっては児童相談所や施設が親に「虐待による入所である」ことをはっきり告げた上で入所させた方が入所後の親子への支援はやりやすいと思います。入所当初の混乱を避けて「虐待宣告」をしないで施設入所した場合は入所後の支援が混乱し、子どもの最善の利益につながらないので、児童相談所だけでなく司法関与等の関与をもっと積極的に行わないとその後の支援に大きく影響することになります。

虐待を受けた子どもの立場からすると、虐待した親に対しての思いは大変複雑です。どうして虐待されたのか理解できていない子どもや親に対して拒否的な感情と裏腹に自分が虐待されるようなことをしてしまったことへ罪悪感や反省の念を抱く児童や虐待した親を慕う気持ちもあります。また、虐待を受けた期間や内容でも様々な感情の度合いは違ってきます。

幼少で入所して来た場合は虐待の事実を親自身が振り返り、家庭再統合の方針を出し、数年かけて親子間調整や親自身の環境改善に努め、面会や施設宿泊や帰省等を計画的に行い、虐待せずに子育てが出来る環境整備や社会的、地域的支援機関や人とつなげる作業を行うことが一般的です。

小学校高学年位になると本児の意向も尊重しながら家庭再統合の計画を立てることになります。中学生や思春期に差し掛かると虐待された力関係が逆転する場合もあり、家庭内暴力が激化し、命も危ないという状況も想定されることから相当の親子関係の改善が無いと家庭再統合は困難です。親子関係を継続させながらも子ども自身が社会的自立をめざす取り組みを進めることになります。（親子関係を維持しながらも親に頼るのではなく、自分自身の将来は自分で責任を持てるようにと）子どもは比較的親離れをしようとするが、親が子どもから離れて自立しようとしにくい傾向にあります。

中学生や高校生で入所する児童は家出等非行傾向や不登校や家族関係不調で入所する児童も多く、幼少から長期に虐待を受けている児童もいます。この場合は家族再統合は困難なケースが多く原則として社会的自立をめざすことになります。しかし中には社会的自立は困難で自立援助ホームや児童自

立支援施設等へ措置変更や重い場合は精神科へ入院し、施設退所後も精神科への入退院を繰り返す児童もいる実態です。

虐待や親の負の養育連鎖状況が長い児童ほど抱える問題は深刻化し、もっと初期的支援や介入が出来るシステムを構築しないと一生引きずってしまうような深刻な問題となってしまいます。虐待は親の育て方自身の問題ではありますが、子ども自身にも育てにくい傾向（発達障害等）にある場合が多いのです。現代社会のおいての子どもの育ちは親のみの責任で育てるのではなく、地域や社会でも責任を持って育てるシステムづくりや法整備が望まれます。

○ 子の施設入所中に、親権者の親権との関係で問題や支障が生じる場合として、どのような場合がありますか。

答) 別紙参照

○ 子が18歳に達するなどして施設を出た後、その施設と子との関わり合いが続くことはありますか。あるとしたら、どのような関わり方をしているかも併せてお教えてください。

答) 18～19歳で退園した児童は比較的施設生活が長くなった児童が多く、施設に対し「ふるさと」的な意識を持っている児童が多くいます。よって卒園後も職員や児童や施設とも繋がりが濃い関係にあります。

二葉学園では以前からずっと、卒退園後2年間は担当（卒退園時の担当者）を決めて、アフターケア計画を立て、卒退園後の見守りや相談等について積極的に関わることに心がけています。東京都では3年前からサービス推進費（東京都単独補助制度）のアフターケア加算の支給要件が原則卒退園後3年間となったことから卒退園後3年間は個別支援計画を立て関わる施設が多くなっています。

アフターケアの内容は主として「職場の人間関係、仕事相談、金銭管理、家族相談、病気相談、住宅相談、冠婚葬祭その他」です。しかし、アフターケアについてはその必要性は高いのですが現実的には職員は在園児童対応に追われていて、必要とする関わりが出来にくくそれがジレンマです。職員は実態としては勤務外や公休日に対応することが日常的であり、また職員によって関わりの差が出ているのも現実です。

施設生活が長く、卒園していった卒園生が施設そのものを「ふるさと」的意識を持っている人もいますが、その大部分が職員との関係性において連絡や相談や来園、来信をしていくことが多いのです。

施設勤務年数が長い職員には20年、30年前の卒園生も様々と相談してくるケースもありますし、もうすでに退職した元職員が様々な相談にのったりしているケースもあります。また親がいない、死亡した、親戚や兄弟もいない子どもは園長や職員が保証人や冠婚葬祭まで親代わりの役割を担う場合もあります。また社会的自立が困難で（精神的病等）、施設の近所に住まわせて入院や生活保護受給を受けて面倒を見ているケースもあり、当二葉学園では親子関係や家庭関係調整を以前から積極的に行ってきたこともあり、親も子どもが卒退園後に相談してくるケースも比較的多い現状です。

古くからある施設や家族的雰囲気大切にしている施設や職員が辞めずに勤続年数の高い施設などは卒園後の繋がりを大切にしている施設が多いのですが、施設によっては卒園後の関わりをあまり持っていない施設も中にはあります。親から虐待を受けた子どもや、親がいてもその後の援助の希望が持てない児童等の長期的支援を考えると、職員が長く勤められるシステムづくりや現状以上にアフターケアについてもっと積極的に実施できるシステムを構築していく必要性があります。

施設退所後全く身よりのない成人が事故等で死亡した場合、施設長が死亡届を出しても受理されず、家主、同居人、等の方が優先され、家主、同居人が拒否した場合、施設長が同居人となって届けた事例もあります。

○ 子が施設を出た後に、子を支援するために施設として更にやりたいと思われていることがありますか。あるとしたら、現在そのための支障となっているものが何かということも併せて教えてください。

答) 上記にも書きました通りです。

①親子再統合後の見守り、諸機関との連携（見守り）イニシアチブを取るところが曖昧であり、児童相談所におけるアフターケアは期待できないので、これまで関わってきた施設が機関連携用とイニシアチブを取り、アフターケアを行っていくことが求められています。

②児童福祉法が18歳までとなっていますが、虐待を受けている子ども（本人自身も軽度な発達障害や知的障害や人間関係障害を抱える児童も多く）には18歳で自立することはほぼ困難な状況あり（親子間調整、自立支援策（就職定着調整、職場の人間関係調整、大学や専門学校にさらに進学し資格取得や自信をつけてから社会に出す等）、治療を継続（カウンセリングや精神的治療等、何といっても困ったときに相談できる存在を作る、孤立化させない→孤立化したときに負の養育連鎖に結びつきやすい、自分の子どもを虐待するなど）を行う必要が多くなっています。また、フラットホームの整備等も有効だと考えます。

③上記項目に記した通り、親から虐待を受けた子どもや親がいても今後支援の希望が薄い児童等の長期的支援を考えると、職員が長く勤められるシステムづくり（労働性がハードで不規則、労働条件等の整備、職員の協同力、経営の民主化等の改善策）や現状以上にアフターケアについてもっと積極的に実施できるシステム（アフターケアワーカーの配置やアフターケアに関わる職員を配置で

きる予算措置等)を構築していく必要性があります。

○ 仮に法人が民法上の未成年後見人になることができるようになったとした場合、子が施設を出た後に、その施設を運営している社会福祉法人等がその子の未成年後見人になるということについて、どの程度の可能性があるとお考えになりますか。また、施設を運営している社会福祉法人等が、施設入所していたのではない子(施設とは無関係の子)について、そのように未成年後見人になるという可能性についてもお考えをお聞かせください。

答) 施設長が未成年後見人になることについては、後見人として施設長個人が責任を負うこととなり、事故ある場合等個人として責任が重すぎるので、後見人になることを躊躇してしまいます。その点において社会福祉法人等が組織として責任を持つことには賛成です。ただし、一施設一法人の組織が多く、法人が持っても最終的には園長や理事長が個人的責務を負うことが多く、制度化については慎重かつ個人責任が大きくなるような法律細則を整備していただきたいと考えます。

里親等で養護される里子の未成年後見人になることは社会福祉法人としてその任を担うことはあっても良いことだと思います。ただし、法人や施設との日常的な連携や関係が無い児童の後見人になることは少し無理があるのではないのでしょうか。地域等において日常的に連携し、里親等の支援を積極的に行っている事業を推進し、その事業を土台として社会福祉法人が未成年後見制度を使って財産管理や身上監護権を行使することは制度として考えられることだと思います。

未成年後見人になっている施設長個人が退所後の20歳未満の者の事故の補償を3,000万円請求する訴訟を起こされて処理した事例もあります。(個人でなく役職でなれるようにしていただきたい)

○ 施設入所中の児童に親権者がいない場合に未成年後見人が選任されることがあり得ますが、どのような場合に未成年後見人が選任される必要があるとお考えになりますか。また、施設入所中の児童に未成年後見人が選任されている場合、施設及び未成年後見人は、どのように役割を分担するのがよいとお考えになりますか。

答) 現在は多額の財産管理が必要な児童がいる場合は未成年後見人として設定することはありますが、身上監護権については措置制度や親がいない児童は児童福祉法47条にて親権代行権を有していると解釈し未成年後見制度は設定していません。親権者がいない場合はこれまで通りの進め方でよいと思いますが、一番困るケースは虐待による同意入所ケースにおいて、別紙のとおり日常生活まで様々と親権を乱用して注文や介入してきて、児童の最善の利益が保てず困っており、その際、親権の一部停止や一時停止を明確にして、施設入所中は最善の利益を保障するための取り組みには親といえども施設

長や法人の権限が優先される制度を是非今回作っていただきたい要望します。

虐待を受けた児童は親権の一部停止、一時停止の制度を取ることが出来ることも民法上においても位置付けるべきであり、一部停止、一時停止中の入所児童の部分的親権代行権限は施設長や法人や児童相談所が役割として担うことを明確に位置付けるべきです。

ケースによっては児童相談所長と施設長や理事長が共同親権を持つことも位置付けたほうがよいと思います。

施設入所中の未成年後見人の役割としては、身上監護権と財産管理権両方の行使が出来ないと未成年後見人制度の役割は果たせないと思います。未成年後見制度については身上監護権と財産管理権の両面においてしっかりと行使出来ているのかについてチェック機能として、司法（家庭裁判所）および都道府県の児童福祉審議会へ簡単な報告をすることも位置付けすべきであると考えます。

未成年後見人が有事（事故や著しい不利益を被るような）の際困らないように、賠償責任保険について各都道府県において加入して未成年後見人が個人としての賠償責任を保障するシステムも同時に作るべきであろう。措置制度においては国や都道府県の公的保障について全体的に明確にしておく必要はあると思います。

また、未成年後見人制度を受けた時に後見人への助成補助するような補助金体制も合わせて進めたほうが安定的制度となるであろう。

以上