

# 文教委員会資料

## 1 陳情の審査

(1) 陳情第1号「別居・離婚後における良好な親子関係を維持する制度」を求める陳情

資料 陳情第1号「別居・離婚後における良好な親子関係を維持する制度」を求める  
陳情について

参考資料 家族法制の見直しに関する中間試案に関する意見募集に関する参考資料

こども未来局

(令和5年8月17日)

**陳情第1号 「別居・離婚後における良好な親子関係を維持する制度」を求める陳情について****1 国の動向等について****(1) 法制審議会への諮問**

令和3年2月10日開催の法制審議会総会において、法務大臣が審議会へ「離婚及びこれに関連する家族法制の見直し」について諮問を行った。

本件については、「法制審議会家族法制部会（新設）」に付託して審議することとされた。

**■法務大臣から法制審議会への諮問（諮問第113号）**

「父母の離婚に伴う子の養育への深刻な影響や子の養育の在り方の多様化等の社会情勢に鑑み、子の利益の確保等の観点から、離婚及びこれに関連する制度に関する規定等を見直す必要があると思われるので、その要綱を示されたい。」

**(2) 法制審議会家族法制部会について**

諮問第113号を調査審議するために設置され、令和3年3月30日に第1回会議が開催され、令和5年7月18日までに29回開催されている。

**(3) 「家族法制の見直しに関する中間試案」の意見募集について**

令和4年11月15日法制審議会家族法制部会第20回会議において、「家族法制の見直しに関する中間試案」がとりまとめられ、令和4年12月6日から令和5年2月17日までパブリックコメントが実施された。

**(4) 児童手当の支給について**

児童手当の支給については、法定受託事務として、児童手当法に基づいて本市が支給しているが、支給対象者については、同法により、原則として、父、母ともに児童を養育している場合には、生計を維持する程度の高い方（一般的には所得の高い方）が請求者（受給者）となっている。

■児童手当法（昭和四十六年五月二十七日法律第七十三号）【抜粋】

第4条 児童手当は、次の各号のいずれかに該当する者に支給する。

(1) 次のイ又はロに掲げる児童を監護し、かつ、これと生計を同じくするその父又は母であつて、日本国内に住所を有するもの

イ 15歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある児童

ロ 中学校修了前の児童を含む二人以上の児童

(2)～(4) (略)

2 (略)

3 第1項第1号又は第2号の場合において、父及び母のうちいずれか2以上の者が当該父及び母の子である児童を監護し、かつ、これと生計を同じくするときは、当該児童は、当該父若しくは母のうちいずれか当該児童の生計を維持する程度の高い者によつて監護され、かつ、これと生計を同じくするものとみなす。

4 前2項の規定にかかわらず、児童を監護し、かつ、これと生計を同じくするその父若しくは母のうちいずれか一の者が当該児童と同居している場合（当該いずれか一の者が当該児童を監護し、かつ、これと生計を同じくするその他の父若しくは母と生計を同じくしない場合に限る。）は、当該児童は、当該同居している父若しくは母によつて監護され、かつ、これと生計を同じくするものとみなす。

(5) 面会交流について

現行法において、面会交流については、民法第766条に規定されている。このうち、「父又は母と子との面会及びその他の交流」（面会交流）の文言は平成23年の法改正において、「子の監護について必要な事項」の例示として初めて明示されたものであり、面会交流の法的概念の整理や取決めの促進・確保、取決め内容や考慮する要素を定めること等についても、家族法制部会における論点となっている。

■民法（明治29年4月27日号外法律第89号、平成二三年六月法律六一号改正）【抜粋】

（離婚後の子の監護に関する事項の定め等）

第七百六十六条 父母が協議上の離婚をするときは、子の監護をすべき者、父又は母と子との面会及びその他の交流、子の監護に要する費用の分担その他の子の監護について必要な事項は、その協議で定める。この場合においては、子の利益を最も優先して考慮しなければならない。

2 前項の協議が調わないとき、又は協議をすることができないときは、家庭裁判所が、同項の事項を定める。

3 家庭裁判所は、必要があると認めるときは、前二項の規定による定めを変更し、その他子の監護について相当な処分を命ずることができる。

4 前三項の規定によつては、監護の範囲外では、父母の権利義務に変更を生じない。

## **2 本市におけるひとり親家庭支援について**

本市では、ひとり親家庭にとって最も重要な「経済的支援」を中心として、「子育て・生活支援」、「養育費確保」、「就業支援」に基づいた支援施策の充実により、安定した生活の維持と、経済的自立に向けた支援に取り組んでいる。

そのうちの「養育費確保」として、養育費の立替払いを行う保証会社等を活用する場合の手数料の補助、養育費に関する「公正証書」等の作成において負担した費用の補助のほか、養育費に関する講習会・個別相談や子どものいる家庭向けの離婚前講座等をひとり親家庭の支援として実施している。

## **3 本市施設及び女性相談における取り扱いについて**

### **(1) 保育施設における転園手続きについて**

本市の保育施設における転園手続きについては、利用している園又は区役所への異動届の提出により行っているが、近年、離婚協議中の状態にある保護者間において、一方の保護者のみの意思に基づき退園等の手続きがなされたことにより問題となった事例があったことから、異動届の保護者記名欄を2つ設け、原則として両保護者の記名をいただくよう運用の見直しを行っている。

なお、保護者の一方のみの意思に基づく転園・退園処理によるトラブルを回避するため、両保護者に記名をお願いしているものであるが、DVなどの理由で両保護者の同意が得られない場合や、転出することを相手方に知られないための配慮が必要な場合などは、一方の記名のみでも受理することとしている。

### **(2) 市立学校における転校手続きについて**

市立学校における転校手続きについては、学校において転退学届の受領や在学証明書等の交付等の手続きや、区役所において住所変更等の手続きを行っており、特別な事情や、児童生徒に配慮が必要な場合にあつては、学校長との面談や関係部署との連携により、個々の事情を確認の上、就学の機会が確実に確保されるよう、手続きを行っている。

### **(3) 女性相談における取り扱いの現状について**

女性相談における取り扱いについては、相談者本人の申し出と意思に基づいて対応している。同伴児についても「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」第三条第3項第三号「被害者（被害者がその家族を同伴する場合にあつては、被害者及びその同伴する家族。次号、第六号、第五条、第八条の三及び第九条において同じ。）の緊急時における安全の確保及び一時保護を行うこと。」に基づき一時保護の勧奨を行っている。

## 4 陳情項目に対する本市の考え方

### 【項目1について】

- 1 子どもの養育に関する制度化の見直し
  - ・子の監護に要する費用の適正な分担（監護方針の明確化）
  - ・児童手当の分担支給（双方の実親にそれぞれ分割支給）

「離婚及びこれに関連する家族法制の見直し」については、現在、「法制審議会家族法制部会」に付託され審議されているところであり、今後、民法等の改正に伴い、国において各種制度の見直し等が検討されていくと認識しており、本市としても国の動向を注視してまいりたいと考えております。

### 【項目2について】

- 2 子どもの面会交流の拡充と心理サポート
  - ・公的機関における面会交流場所の提供（公共施設の活用）
  - ・家族問題向けの専門カウンセラーの配置（子どもの相談窓口）

面会交流については、現行法では、父母間の協議ないし調停、審判等による取決めがされ、その取決めに従って履行されることが想定されているところです。よって、現段階においては、前提となる離婚時の取り決めにつながる支援を行うことが重要であると考えており、離婚前講座の開催など、離婚が子どもに与える影響や面会交流等の取決めの重要性を啓発するとともに、公正証書の作成支援にも取り組んでいるところでございます。

また、現在、「法制審議会家族法制部会」において、面会交流に関する事項の法制化等についても審議されているところでございますので、本市制度の在り方の検討にあたりましては、今後の国の動向を注視していく必要があると考えております。

### 【項目3について】

- 3 子どもの連れ去り（父母の同意のない居所変更）の防止
  - ・一方的な保育施設等の入退園防止（父母の意思確認）
  - ・一方的な学校施設等の転校防止（父母の意思確認）
  - ・DV等支援措置に関する法令及び手続における事実確認（実施有無の必要性確認）

父母の同意のない居所変更の取り扱いについては、上記3のとおりであり、今後とも、家庭の状況に応じた適切な対応を行ってまいります。



法務省民事局

チルドレン・ファースト

## 法制審議会家族法制部会における調査審議の概要

令和3年2月 法務大臣から法制審議会へ諮問



「子の利益の確保等の観点から、離婚及びこれに関連する制度に関する規定等を見直す必要がある」

令和3年3月～令和4年11月 計20回の会議を実施

- 様々な立場の方からヒアリング
  - ・親の離婚を経験した子の立場
  - ・監護親の立場
  - ・別居親の立場
  - ・DV被害者支援の現場
  - ・家庭問題に関する支援の現場 など
- 外国法制についてのヒアリング
- 父母の離婚が子の心理に及ぼす影響についての報告
- 民法等の規律の見直しについて様々な角度から議論



- 国民の関心が高まっており、様々な意見が対立
- 国民のコンセンサスを得られるような仕組みの検討が必要
- 国民の意見に耳を傾けながら議論を進めることが重要

更なる議論を継続するに先立ち、これまでの議論では出てこなかったような意見も含め、国民から幅広く意見を募集する必要がある

### ● 中間試案とパブコメの位置付け ●

中間試案は、法制審議会としてのコンセンサスを得た改正案の確定的な提案ではなく、パブリックコメントの手段で国民から幅広く意見を募集するため、各項目についての改正案の一例や考え方を提示するもの

パブコメの際には、中間試案に盛り込まれた改正案の一例や考え方に対する賛否のみでなく、各国民が求める改正案に関する意見を幅広く募る予定

パブコメ後の議論では、中間試案に盛り込まれていないものも含め、国民から示された意見を参考にした調査審議を予定

## 中間試案の概要・全体像

- 父母がいずれも子に対する責務を有すること等を明確化 (中間試案第1)
  - ☆ 子を養育する責務
  - ☆ 子の最善の利益を考慮
  - ☆ 子が示した意見を考慮 (中間試案前注1)
- 親権が「親の義務」であることを示す工夫について検討
- DVや虐待がある事案に適切に対応できる仕組みを検討 (中間試案前注2)
- 離婚にまつわる様々な論点について様々な考え方を併記
  - ①親権、②養育費、③親子交流、④養子、⑤財産分与

父母の離婚後も、父母がいずれも子を養育する責務を有すること等は変わらない

日常的な身の回りの世話のほか、養育費の支払や安全・安心な親子交流の実施などによりこの責務を果たしていくことが子の最善の利益の確保につながる

# 父母の離婚後の親権等に関する論点の概要

(中間試案第2)



※親権とは、身上監護権+財産管理権(法定代理権や同意権を含む)

チルドレン・ファースト

		＜論点2＞ 親権行使の方法	
		身上監護(子の身の回りの世話など)	財産管理・法定代理 (子名義の契約締結等)
<b>＜論点1＞ 父母の離婚後の親権者</b>			
中間試案で示されている考え方の一例 (点線枠囲いをまたぐ組合せもあり得る)	原則として、 <u>父母双方を親権者とする。</u> ただし、一定の要件を満たす場合に限り、 <u>父母の協議又は家裁の裁判により、その一方のみを親権者とする</u> ことも可能 (甲①案)	別段の定めをしない限り、 <u>父母双方が身上監護を共同</u> 父母の協議により、その一方のみを監護者と定めることも可能 父母間の協議が調わない場合は、 <u>家裁の裁判により、監護者を定めるかどうか</u> が判断されるが、 <u>一定の要件を満たさない限り共同監護となる</u> (B案①)	財産管理や法定代理は <u>父母双方が共同して行う。</u> 父母の意見対立時は、 <u>監護者が定められている場合も定められていない場合も、家裁の手続により調整</u> (γ案)
	父母の双方を親権者と定めるか、その一方のみを親権者と定めるかは、 <u>父母の協議又は家裁の裁判により決定</u> (甲③案)	別段の定めをしない限り、 <u>父母双方が身上監護を共同</u> 父母の協議により、その一方のみを監護者と定めることも可能 父母間の協議が調わない場合は、 <u>家裁の裁判により、監護者を定めるかどうか</u> が判断される (B案③)	財産管理や法定代理は <u>父母双方が共同して行う。</u> 父母間の意見対立時は、 <u>監護者が定められていれば監護者が単独で行い、監護者が定められていなければ家裁の手続により調整</u> (β案)
	原則として、 <u>父母の一方のみを親権者と指定する。</u> ただし、一定の要件を満たす場合に限り、 <u>父母の協議又は家裁の裁判により、父母の双方を親権者とする</u> ことも可能 (甲②案)	身上監護は、 <u>父母の一方を監護者と定め、監護者のみが行う</u> (A案) 父母のどちらが監護者として身上監護をするかは、 <u>父母間の協議又は家裁の裁判により定められる</u>	財産管理や法定代理は、 <u>監護者が定められている場合は監護者が単独で行うことができる。</u> ただし、 <u>他の親権者に事後の通知が必要</u> (α案)
	親権者は父母の一方のみ (現行法) (乙案)	身上監護は、 <u>親権者が単独で行う</u> (※親権者以外の父母を監護者と定めることも可能)	財産管理や法定代理は <u>親権者のみ</u> が単独で行う
		<b>〔父母双方が親権者の場合〕</b>	
		<b>〔単独親権の場合〕</b>	

# 養育費・親子交流(面会交流)に関する論点の概要

## 養育費関係 (中間試案第3)

**現行法**

養育費の取決めをしなくても離婚可能

民事執行(給与の差押え等)の申立てをするには、調停・審判や公正証書による養育費の取決めが必要

父母間の取決めや家庭裁判所の調停・審判がないと、具体的な金銭債権は発生しない。

**中間試案**

**甲案 養育費の取決めをしなれば原則として離婚不可**

公正証書の作成や、法律家による内容確認が必要であるとの意見もあり

**乙案 取決めをしなくても離婚可**

取決めの促進のための**別途の方策(支援策)**についても検討

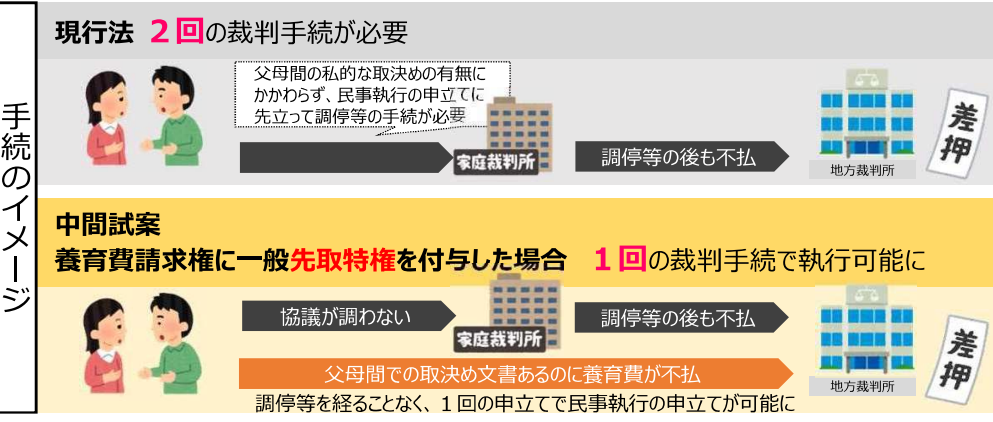
**さきどりつけん**  
**養育費請求権に一般先取特権を付与**

・父母間で作成した文書により**民事執行**(給与の差押え等)の申立てが可能に

・一般債権者より優先的な弁済

**法定養育費制度の新設**

一定の要件が満たされれば、父母間の協議や調停・審判がなくても、一定額の**養育費請求権が自動的に発生**



## 親子交流関係 (中間試案第3、第4、第5)

**現行法**

親子交流の取決めをしなくても離婚可能

親子交流の実施の有無・方法を判断するための考慮要素の規定なし

婚姻中別居状態での親子交流や、祖父母等と子との交流についての明文の規定なし

調停・審判前の暫定的な親子交流(保全処分)の要件についての特別の規定がない。

※ 子の引渡しや養育費も含めた包括的な規定があるのみ

親子交流を定める調停・審判等の執行方法は、間接強制のみ

**中間試案**

**甲案 親子交流の取決めをしなれば原則として離婚不可**

法律家による内容確認が必要との意見もあり

**乙案 取決めをしなくても離婚可**

取決めの促進のための**別途の方策(支援策)**についても検討

**考慮要素を例示して明確化**

<考慮要素の例>

- ① 子の生活状況
- ② 子の発達状況及び心情やその意思
- ③ 交流の相手となる親と子との関係
- ④ 安全・安心な親子交流の可否

婚姻中の親子交流や、祖父母等と子との交流についての規定を整備

**親子交流に特化した調停・審判前の保全処分の規律を新たに創設**

調停(審判)手続中に親子が交流するための**新たな手続を創設**

現行法を維持すべきとの意見もあり

**調停・審判等の実効性を向上させる方策を引き続き検討**

実効性向上に慎重な意見もあり



# 養子・財産分与・その他の事項に関する論点の概要

## 養子制度に関する主な論点 (中間試案第6)

### 現行法

未成年養子縁組の要件  
原則：裁判所の許可が必要  
例外：連れ子養子や孫養子は裁判所の許可が不要

### 中間試案

**甲案** ①～③のいずれかの案で**改正が必要**  
①連れ子養子に限り許可不要とする案  
②孫養子に限り許可不要とする案  
③例外なく許可を必要とする案  
**乙案** 現行法維持 (**改正は不要**)  
④連れ子養子・孫養子については裁判所の許可が不要とする案

養子縁組がされた後の親権者が誰になるのかが不明確な部分がある。

民法818条2項  
子が養子であるときは、養親の親権に服する。

### 養子縁組後の親権者のルールを明確化

- ・複数回の養子縁組の場合は、最後に養子縁組をした養親が親権者となる
- ・養親と実親が婚姻関係にあれば、その両者が親権者となる
- ・養親と実親が離婚する場合は、協議又は家庭裁判所の判断により親権者を定める

## その他の論点 (中間試案第5)

### 現行法

調停・審判等の相手方の住所や財産・収入に関する情報を調査することが困難との指摘

### 中間試案

- 調停・審判等の相手方の住所を調査する仕組みの拡充を検討
- 財産や収入に関する情報開示の仕組みの拡充を検討

DV・虐待等の加害者が調停・審判等の申立てをした場合に、DV被害者等の応訴の負担が大きいとの指摘

濫用的な申立てへの対応策や、DV・虐待が疑われる事案への対応策を検討

## 財産分与制度に関する主な論点 (中間試案第7)

### 現行法

財産分与の審判の際の考慮要素や判断枠組みが不明確

財産分与の請求期間 2年

### 中間試案

- **考慮要素を明確化**
- 分与の割合を原則として2分の1ずつと設定

財産分与の**請求期間を延長**  
【3年とする案 / 5年とする案】

民事執行の手続が複雑であり、ひとり親が利用することが困難との指摘

1回の申立てにより複数の執行手続を可能とすることなど、民事執行の手続における債権者の負担軽減の方策を検討