

令和4年9月8日

共同養育支援議員連盟 会長
衆議院議員 柴山昌彦 様

共同養育支援法 全国連絡会

父母の別居・離婚後の共同養育を促進するための要望書

父母の別居・離婚後も、引き続き共同して子の養育責任を持つことが子の願いであり、子の健全な精神の発達にかけがえのないものであることを鑑みて、共同養育を促進するために、下記についてお願い申し上げます。

○共同養育支援議員連盟で策定頂きました「総合的対応パッケージ案」の周知と早期の実施

- ・相談支援の充実等
- ・変容を望む被害者支援・加害者対応
- ・住民票写しの交付制限等の支援措置に係る適正手続等
- ・「継続性の原則」からの脱却
- ・対面しない交渉機会（タッチポイント）の確保
- ・親子交流等の円滑化
- ・子の最善の利益の徹底

また、「総合的対応パッケージ案」の項目内容に追加となる下記についてご検討頂きますようお願い申し上げます。

1. 相談支援の充実等

親子交流の定めなく未成年の子（以下、子とします）を連れた別居が行われたり居所を締め出されたりするか、定めがあったとしてもその定めが守られないなどがあった後、子の居所が不明な場合や親子交流を絶たれた場合の救済措置、罰則を定めること

2. 親子交流等の円滑化

「離婚届受付の際の親子交流等の情報を得られる仕組み」に関し、

- (1) 父母の別居・離婚後の子の養育の現状、共同して養育責任を持つことを困難とする問題点および課題について関係機関および国民に継続的な周知
- (2) 子と親族の互いの交流や情報にアクセスする権利を明文化し、子の年齢、互いの距離などを考慮し、交流の内容や頻度、監護の割合、アクセスできる情報など取決めに必要な事項を定める「共同養育計画ガイドライン」の策定
- (3) 離婚届受付の際に、「離婚後養育講座」の受講や「共同養育計画」作成などにおいて専門家のアドバイスを受けることができる体制の整備
- (4) 父母と子の継続的な関係の維持を促進するため、国や地方公共団体が施策実施において密接な連携を図るための体制の整備

以上

「総合的対応パッケージ案」の項目内容に追加に関する要望の背景

1. 相談支援の充実等

現行法制度において、一方の親に無断で不当に子を連れ出したり、一方の親を居所から締め出したりした後、親子交流が絶たれることが増加しています。また、親子交流の取決めがあっても、守られず、家庭裁判所の履行勧告や間接強制を何回も無視したりするケースが後を絶ちません。

本来、これらの行為は、未成年者略取誘拐罪や虐待行為であることは、国会で所管部局から答弁されている通りです。しかし、実際には、そのような運用がされておらず、安易に同居親の感情だけで、親子交流が絶たれてしまっているケースが散見されるのが実情です。こうした行為から、子どもの最善の利益を確保するためにも、抑止力となるような罰則規定や救済措置が必要と考えます。

2. 親子交流等の円滑化

- (1) 父母の別居・離婚後の子の養育の現状、共同して養育責任を持つことを困難とする問題点および課題について関係機関および国民に継続的な周知

父母の別居・離婚後の親権制度について、「共同親権が主流だった欧米では近年、DVや虐待被害を重視し、共同養育から子どもの安全を優先する方向で法制度を見直す動きが広がっている。」、親子交流については、「別居親が家庭裁判所に面会交流の調停を申し立てた場合、特別の事情がない限り、実施が認められる」などと、欧米では共同親権の見直しが行われていること、国内では親子交流が問題なく行われているとミスリードする内容の報道が行われるなど、欧米の制度や国内における親子交流等の現状や課題が関係機関および国民に正確に伝えられていない現状があります。

民法改正において国民の正しい理解を得るため、また、地方公共団体等の関係機関が共同養育支援を検討するためにも欧米の制度紹介とともに、国内で共同養育を促進するための現状、課題と施策の方向性等について継続的な周知が必要と考えます。

- (2) 子と親族の互いの交流や情報にアクセスする権利を明文化し、子の年齢、互いの距離などを考慮し、交流の内容や頻度、監護の割合、アクセスできる情報など取決めに必要な事項を定める「共同養育計画ガイドライン」の策定

親子だけでなく、祖父母を含む親族が互いに交流したり、情報にアクセスしたりする権利について民法には明文化されておらず、そのことが、司法関係者、行政、教育機関、医療機関などが、子の引き離しを迫認する運用をしてしまうことにつながっています。結果として、世帯の孤立を生み、貧困、虐待、ヤングケアラーなど昨今の様々な社会問題の要因となっていると言えます。

このような負の連鎖によって、最も不利益を被っているのは子どもであり、それらを回避するためにも、親族が互いに交流したり、情報にアクセスしたりする取決めを含めた必要な事項を定める「共同養育計画ガイドライン」の策定が必要と考えます。

- (3) 離婚届受付の際に、「離婚後養育講座」の受講や「共同養育計画」作成などにおいて専門家のアドバイスを受けることができる体制の整備

現在の協議離婚の運用では、離婚後の子の監護に関する取決めについて、するかしないかのみならず、取決めの内容も任意であり、葛藤が少しでもある父母ほど、自身の感情を優先してしまい、健全に子が成長するための子の養育にまで気持ちが行き届かないという問題が顕在化しています。

そのような父母にも、親として何を協力して行っていくべきかを冷静に判断させるためにも、「離婚後養育講座」の受講や「共同養育計画」作成などにおいて子の監護に関する専門家のアドバイスを受けることができる体制が必要と考えます。

- (4) 父母と子の継続的な関係の維持を促進するため、国や地方公共団体が施策実施において密接な連携を図るための体制の整備

国や地方公共団体は、養育費に関する様々な施策が策定され実行されている一方で、子と父母との継続的な関係の維持等の促進に関しては、問題すら認知されていないことが多く、認知されていても、養育費の施策の一部であったり、優先順位が低かったりと、取り組みが進んでいるとは言い難い状況です。

また、仮に法制審の現行たたき台のような法が改正され、色々な施策が策定されても、自治体の規模によっては取り組みが進めにくいなどが想定出来ることから、全国の子どもが誰一人取り残されずに救済されるためにも、国や地方公共団体が施策を策定し、実行するための密接な連携を図る体制の整備が必要と考えます。

共同養育支援法 全国連絡会

子を連れ去られた方・真のDV被害者の状況

| 子を連れ去られた方 | 真のDV被害者 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・警察の対応が不十分 ・事実関係について、反論の機会がない ・特に男性が子を連れ去られた場合、相談など支援が不十分 | <ul style="list-style-type: none"> ・家庭内という密室で起きる暴力であることなどを踏まえ、不確実な中でも迅速な保護の必要性 ・相談自体を秘匿する必要性 ・保護に至らないケースが多い |
| <ul style="list-style-type: none"> ・住民票写しの交付制限等の支援措置が行われた場合、反論の機会なく相手配偶者の居場所が秘匿され、交渉が不可能になる ・虚偽のDV被害申立てによる支援措置であっても、継続性の原則により子を連れ去った側が調停等において親権を認められやすいことになる | <ul style="list-style-type: none"> ・少ない情報の中でも迅速に保護する必要 ・虚偽による各種保護制度の濫用は制度の正当性を失わせるおそれ ・DV加害者への居場所の秘匿による被害者保護の要請 ・真のDV加害者によるDV行為の悪化や事件を惹起するおそれ |
| <ul style="list-style-type: none"> ・親子交流が実施されないケースが多数存在。適切な親子交流により第三者からの子への虐待を予防可能 ・子を連れ去った配偶者が、子を使った嫌がらせを行うケースが存在 | <ul style="list-style-type: none"> ・親子交流について、心理的・経済的な負担 ・配偶者暴力と同時に子への虐待があるケースは、加害親との接触が子に甚大な悪影響 ・子供への虐待がある場合は親子交流は好ましくない |
| <ul style="list-style-type: none"> ・子と引き離される苦痛に加え、社会的偏見に直面 | |

＜総合的対応パッケージ案＞

＜相談支援の充実等＞

- ・連れ去り被害者を含む相談窓口の設置等の促進【内閣府、総務省】
- ・警察における真摯な相談対応【警察庁】
- ・検察における国会答弁を踏まえた運用【法務省】

＜変容を望む被害者支援・加害者対応＞

加害者プログラムの早期実現、DV被害者支援【内閣府】

＜住民票写しの交付制限等の支援措置に係る適正手続等＞

- ・万が一の被害を避けるための措置であることに留意し、請求者の尊厳を過度に傷つけるような記述や窓口対応をしないこと
- ・住民票写しの交付制限等に対し、行政不服審査請求の利用が可能であること、意見陳述の機会が付与されることの案内の徹底。利用状況等を把握し、延長の際の判断事項の在り方、不服審査の負担の軽減について検討【総務省】

＜「継続性の原則」からの脱却＞

- ・「連れ去り勝ち」を防ぐため、真のDV被害者が委縮することがないように十分留意した上で、親権の決定に当たっては、連れ去り後の子の監護期間ではなく、正当な理由（配偶者暴力・子への虐待）なく子どもを連れ去ったことや協議に応じないこと、虚偽の申請により支援措置等を用いたことが十分考慮されるようにすべき【最高裁】
- ・真のDV被害者が委縮しないよう十分留意した上で、「子の引き渡し調停」が早期に解決する運用を行い、是正されなければ制度の新設を検討【最高裁、法務省】

＜対面しない交渉機会（タッチポイント）の確保＞

- ・弁護士などの専門家による仲介など、DV被害者の居場所を秘匿しつつ、相手配偶者との交渉を進める仕組みの整備【内閣府】

＜親子交流等の円滑化＞

安全確保を前提に離婚届受付の際の親子交流等の情報を得られる仕組み、DV当事者双方が接しない親子交流・支援の推進、支援団体の利用費負担軽減【総務省、法務省、文科省、厚労省】

＜子の最善の利益の徹底＞

子への虐待（面前DVや子を使った嫌がらせ、第三者からの虐待を含む。）があった場合の親権変更や面会制限【法務省】