

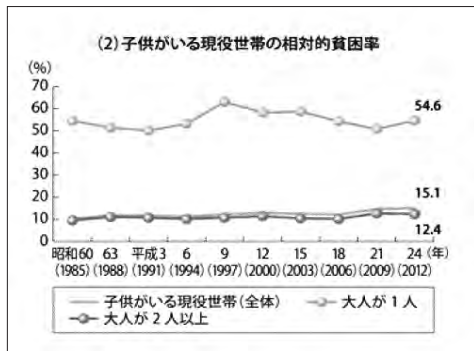
参議院議員・嘉田由紀子

国会報告（その1）二〇一九年臨時国会

「子どもの幸せを求めて、親が離婚後の共同親権について」

「命をつなぐために、水害多発時代の治水政策を滋賀モデルから」

1 大人一人世帯の貧困率は一貫して高いまま



(写真1) ひとり親世帯は1980年代以降、一貫して貧困率が高い(『平成27年度 子ども・若者白書』より 内閣府発行)



(写真2) 民法・離婚にかかわる書籍類



(写真3) 琵琶湖で遊ぶ子どもたち

はじめに

二〇一九年一〇月四日に臨時国会が召集され、私にとっては、初めての本格国会がはじまりました。七月の選挙でのお約束を踏まえ、当分は無所属で、ということことで二人会派「碧水会」を愛媛県選出のながえ孝子さんと結成しました。所属委員会は、国土の環境・防災・減災政策が議論できる「東日本大震災復興特別委員会」と、子どもの幸せづくりの基本である家族政策にかかわる民法改正をめざして「法務委員会」に参加しました。

参議院では小人数会派であっても、委員会での質問時間はたっぷりとお預りいただき、おかげで法務委員会では7回の質問、復興特別委員会では1回の質問、また質問主意書は二問の質問をだささせていただきました。

その議論の経過は「かだ由紀子HP」と「かだ由紀子FB」で報告させていただいておりますが、SNSに馴染みのない皆さまのために、ここに小冊子を作成いたしました。委員会での質疑そのままの掲載で煩雑な面もあるかと思いますが、皆さまからのご意見を寄せていただくきっかけにいただけたら幸いです。

二〇二〇年(令和二年)一月琵琶湖畔にて

参議院議員 嘉田由紀子

2 台風19号による長野県千曲川沿いの被害調査から。地元住民は農機具を高台に避難、JR東日本は、水害常襲地でありながら、貴重な車両がオキッパにされた！



(写真1) 千曲川の氾濫で水についた北陸新幹線車両 (写真2) 千曲川のはザードマップ
(写真1)・(写真2) いずれもNHKニュース 2019年10月14日より



(写真3) 新幹線車両基地近くの過去の
の水害水位標は5メートルを超えている。
11月14日



(写真4) 新幹線車両が水没したすぐ近くの村では農機具は
高台に避難されていたいずれも(飯山市市川久芳さん提供)

目次

写真1 大人一人世帯の高い貧困率……………	3
写真2 台風19号による長野県千曲川沿いの被害調査から……………	4
【委員会質疑】 1 参議院法務委員会	
① 二〇一九年十一月十二日 法務委員会……………	6
② 二〇一九年十一月十四日 法務委員会……………	20
③ 二〇一九年十一月二十一日 法務委員会……………	27
④ 二〇一九年十一月二十六日 法務委員会……………	34
⑤ 二〇一九年十一月二十八日午前 法務委員会……………	45
⑥ 二〇一九年十一月二十八日午後 法務委員会……………	53
⑦ 二〇一九年十二月三日 法務委員会……………	60
二〇一九年十二月五日 質問主意書(提出番号94)……………	73
【委員会質疑】 2 参議院東日本大震災復興特別委員会	
二〇一九年十一月二十七日 復興特別委員会……………	80
二〇一九年十二月五日 質問主意書(提出番号98)……………	97

*本文の強調部分は、委員会の元記録に嘉田由紀子の判断で強調したものです。

【委員会質疑】 1 参議院法務委員会

①《二〇一九年十一月十二日》

法務委員会―家族法―子どもの親権―海外対応、子どもの貧困と養育費

○嘉田由紀子君 碧水会の嘉田由紀子でございます。私も、参議院議員として初めての質問でございます。改めまして、森大臣には、御就任おめでとうございます。滋賀県の知事時代に子育て政策や男女共同参画のところでいろいろ御支援をいただきました。改めて感謝申し上げます。さて、私自身は、森大臣も言っておられましたように、家族の問題、特に子供に焦点を当てまして、両親が離婚した後、子供の養育の在り方や子供の生活、経済、その辺りのことを親権問題と絡めて質問をさせていただきたいと思っております。本日、外務省、また厚労の皆様にもお世話になりますけど、よろしくお願いいたします。

実は、この問題意識を持ちましたのは、知事二期八年、そして大学の学長を三年やっております、その間に、本当に子供たちの貧困、また母子家庭の貧困の困難に直面いたしました。また、大学の学長で、毎月学生さんが言わば退学届を出してくるんですけれども、その理由の中に、授業料が払い切れない、母子家庭というのが本当に多かつたんです。そういうところを見て、改めて、日本では今、片親、単独親権制度の下で、両親が離婚した後、片親を失ってしまう二十歳未満の子供たち、毎年二十万人も増え続けているんですね。このことを何としても私は改善をしたいと思ひまして、以下三点から、離婚後の親権に関わる問題について質問させていただきます。

まず一点目は、両親が別居あるいは離婚した後、社会的に不利な状況に陥ることがないような、そういう子供たちの利益を最優先にしていきたい。それから二点目は、これ午前中も議論ありましたが、児童虐待を防ぎ、子供が必要な教育受けられて、そして子供ファーストの社会、これももう日本中が課題になっていきますけれども、それを追求していきたい。そして三点目は、子供の権利を主体として位置付けて、公的な機関、私的な機関も子供の最善の利益が得られるようにということで質問を組み立てさせていただきました。

まず、大きな一点目に、国際社会の流れとの対応で七点質問させていただきます。これは、午前中も櫻井議員が、言わば事後対応ではなくて根本的なところを事前予防でやらなければいけない。また、先ほど山添議員が、実は日本の民法は明治民法のいろんな名残が今も引きずっているという問題。そして、高良議員がおっしゃっていました、来年はそれぞれ国際的な日本でのコンGRESがあるわけですから、そういうところで、国際的な比較の中で日本のこの子供の在り方、考えるチャンスにしていただけならと思っております。

まず一点目ですけれども、児童の権利に関する条約第三条一項では、児童に関する全ての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとされており。現在、多文化共生、日本、

特に国際結婚も増えております。そういう中で、数多くの外国人が暮らす今の日本、また海外で結婚もし、子供を授かる日本人も増えている中で、国際社会の状況を踏まえて、日本の家族制度、どのような方向を目指すべきでしょうか。森法務大臣の御認識をお伺いいたします。

○国務大臣（森まさこ君） 嘉田委員には、私が少子化問題担当大臣を務めている折に、滋賀県知事として様々な御貢献を賜りましたこと、御礼を申し上げます。また、一番最初の質問ということで光栄でございます。御指摘の問題でございますが、我が国においても、在留外国人等の増加等に合わせて多文化共生が推進され、価値観の多様化が進んでいるものと考えております。また、これに伴い、我が国の家族の在り方、あるいはこれに対する国民意識にも変化が見られるものと認識しています。その上で、我が国の家族に関わる法制度をどのようなものにすべきであるかについては、このような諸事情に加えて、我が国の伝統や文化を始め、様々な事情、また国民的な意識を総合的に考慮した上で判断する必要があるものと思っております。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。総論的な方向をお示しいただきました。

二点目ですけど、今年の八月九日に、フランスのジムレー・フィネル法律事務所が国連人権理事会に対して、日本政府が児童の権利条約第九条第一項及び第三項に違反すると申立てがございましたが、これは承知していただいているでしょうか。外務省、いかがでしょうか。

○大臣政務官（尾身朝子君） お答えいたします。

本年八月、フランスの法律事務所が国連人権理事会に御指摘の内容を含む通報を行ったという旨の報道発表をしたということは承知しております。国連人権理事会は、こうした通報に関する手続を定める決議において、様々な手続の段階を非公開としていることから、このような通報についてはこれ以上のお答えは差し控えさせていただきます。

○嘉田由紀子君 非公開ということで、残念ですが。こちらがいただいている情報によりますと、日本人の親による子の連れ去りなどの犠牲者が毎年十五万件に達すると、大規模かつ信頼できる証拠のある一貫した形態の人権侵害に該当するという主張を行っておりますけれども、これに対して日本政府としてはどのような主張あるいは反論を行っているでしょうか。外務省さん、法務省さん、両方の御意見をお願いいたします。

○大臣政務官（尾身朝子君） 通報に関する手続は、先ほども申しましたが制度上非公開とされているため、関係国の主張も含め、お答えは差し控えさせていただきます。

○政府参考人（小出邦夫君） お答えいたします。

御指摘の申立てにつきましては、現在、法務省においてその内容を検討する段階にありません。今後、我が国の政府あるいは法務省としてどのような反論を行うかにつきましてはお答えすることは困難でございます。

○嘉田由紀子君 それでは、行っていないということなんですけど、今後確認を行う予定はあるのでしょうか。

か。特に、国際的に名譽ある地位を目指す日本としては、国連人権理事会からの通告を待たずに早急に確認するべきと思いますが、いかがでしょうか。

○大臣政務官（尾身朝子君） 日本は、対話と協力の姿勢に立って、国連等の国際フォーラムや二国間対話などにおいて、国際社会が関心を有する人権問題の解決や人権状況の改善を慫慂するとともに、必要かつ可能な協力を実施しているところでございます。また、日本は主要な人権諸条約を締結しており、その誠実かつ適切な履行に努めてまいりました。このように、日本は国連を始めとする国際社会と連携し、引き続き世界の人権の保護促進に積極的に貢献していく決意であるものの、御質問の通報に関する手続につきましては非公開とされており、事務局からの通告の有無を含めてお答えは差し控えていただきたいと思います。なお、一般論として申し上げますと、人権理事会の事務局は情報秘匿を非常に重視しております。関係国からの問合せに対する回答は行っていないということも承知しております。

○嘉田由紀子君 残念ですけれども、国民の前になんかそれが明らかになるように御努力いただけたらと思います。六点目に、今年の二月一日の国連児童の権利委員会で、児童の最善の利益である場合、外国籍の親も含めて児童の共同養育を認めるため、離婚後の親子関係について定めた法令を改正し、また、非同居親との人的な関係、直接の接触を維持するための児童の権利が定期的に行使できることを確保するという意見が出されておりすけれども、これに対して、今、法務大臣の御認識はどうなっているでしょうか。

○国務大臣（森まさこ君） 御指摘の児童の権利委員会からの勧告については、真摯に受け止めております。父母が離婚した後であっても、子供にとっては父母のいずれもが親であることは変わりはありません。したがって、一般論としては、父母の離婚後も父母の双方が適切な形で子の養育に関わることは、子供の利益の観点からも非常に重要であると思います。また、子供の幸せが一番大事でございますので、それを念頭に、子供の利益が不当に侵害されることがないように、様々な意見、多様な意見にしっかりと耳を傾けていくことが重要であると思っております。

また、父母の離婚後の子供の養育の在り方に関しては、公益社団法人商事法務研究会において、民事法研究者、裁判実務家などを中心とした研究会が近く立ち上がる予定と承知しております。法務省としても、この研究会に担当者を派遣し、積極的に議論に参加する予定でありますので、この研究会において、児童の権利委員会の勧告や委員の御指摘も踏まえて丁寧な検討がされることを期待しております。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

研究会のことも先取りして御答弁いただきましたが、またそれはちょっと後から追加させていただきますけれども。昨年の平成三十年三月六日に駐日EU各国大使から上川法務大臣に対して提出された書簡では、裁判所によって監護権又は面会交流権、ペアレンティングタイムが認められたにもかかわらず裁判所の判断どおりに執行されていないとの懸念が表明されておりますけれども、この書簡で述べられた懸念に対する法務省の対応、あるいは森大臣の御認識はいかがでしょうか。

○国務大臣（森まさこ君） それでは、重要な御指摘でございますので、まず法務省の対応について事務方から説明させます。

○政府参考人（小出邦夫君） お答えいたします。御指摘のとおり、昨年四月にEU加盟国の大使らが法務省を来訪されて、当時の上川法務大臣に書信を手渡されたことは承知しております。また、その書信は、離婚した父母と子供の面会交流及び監護権を有する親への子供の引渡しに関する問題につきまして、関係当局間での対話と意見交換を求めるものであったと承知しております。書信で指摘されている問題につきまして、子供の心身に与える影響等に配慮する必要があることから、我が国だけではなく、EU加盟国を含む各国においても様々な課題に直面しているものと認識しております。我が国におきましては、御指摘の書信をいただいた後、民事執行法等を一部改正して、国内の子の引渡し及び国際的な子の返還の強制執行をより実効的なものとするための見直しがされたほか、現在も親子に関する諸課題について必要な検討をしているところでございます。いずれにいたしましても、法務省としては、今後もEUを含めた諸外国等との間で外交ルートを通じた情報交換等を行いながら、相互理解を深めることが重要であると考えているところでございます。

○嘉田由紀子君 御丁寧な御回答ありがとうございます。今、面会交流という言葉を使ったんですけど、これ、英語で元々ビジット・ション、訪問する、あるいはコンタクト、最近ではペアレンティングタイム、つまりペアレントをイングを入れて、親として養育をする時間という形になっておりますので、私自身は、ちょっと

と今、法的には日本で面会交流という翻訳にされているんですけども、少し括弧書きでペアレンティングタイム、つまり養育を両方の親がやれる時間というような理解でいけたらと思っております。次に、大きな二点目ですけれども、先ほど、既に森大臣から御答弁いただきました。河井前大臣が共同養育等研究会を発足ということございましたけれども、その研究会ではどのような内容をいつまでに出されるのか。実は、既に二〇一四年、平成二十六年に各国の離婚後の親権制度に関する調査研究業務報告書というので、これだけの大変大部な報告書を出していただいております。私もすっかり勉強させていただいております、ただ、私自身もアメリカで子供を授かり、そして各海外の皆さんとやり取りもしながら、本当に日本の状況、百人家族あるいは百人子供さんがおられると百人の当事者で意見が違ふというところがございます。森大臣もまた自見様も、皆さん御経験と思えますけれども、そういう中で、この報告書にプラスアルファして、今回の共同養育研究会ではどういう内容をいつまでに期待をしておられるでしょうか。法務大臣からお答えいただけると幸いです。

○国務大臣（森まさこ君） 共同養育等研究会についての御質問をいただきました。

平成二十三年の民法等改正の際にも、衆参の法務委員会の附帯決議において、制度全般にわたる検討をすべきであるとの御指摘をいただいたところでございますので、法務省においてはこの附帯決議等を踏まえて外国法の調査等を進めてきたところでございますが、この度、父母の離婚後の子供の養育の在り方を含む家族制度の見直しの研究、検討のため、御指摘の研究会が立ち上がることになりました。いつまでに何を検討するかということについては、事務方から回答させます。

○政府参考人（小出邦夫君） お答えを申し上げます。御指摘のこの研究会における検討テーマの選定は研究会のメンバーに委ねられておりますため、現時点で検討に要する期間あるいは具体的なスケジュールをお答えすることは困難でございます。また、研究会におきましては、父母が離婚した後の子供の共同養育の問題だけではなく、例えば普通養子制度や財産分与制度など、子供の養育を中心とした家族構成についてどういった制度が子供の利益に最もかなうかという観点から、多角的に検討を進めて広く議論されることになるものと考えております。

研究会の検討テーマは、このようにいずれも家族の在り方に関わる重要な論点でございます。議論には相応の期間を要するものと考えております。研究会におきましては、まずは検討の方向性を定めず、課題の選定と論点の整理が行われることになるものと考えているところでございます。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。時期は確定できないという御回答と理解をさせていただきますが、日々、子供たちは生まれ育っておりますので、できるだけ早く方向を示していただきたいと思っております。次に、子供の貧困の背景に養育費をめぐる状況がございます。本日、資料を皆様のところにお出しをしております。細部のデータは、ここ見ていただきたいんですけども、養育費を現在受けている母子世帯は全体の二四・三％、つまり四人に一人しかありません。これ、滋賀県のデータでも類似のものが出ております。そして、滋賀県内のデータですけど、母子家庭の平均勤労収入二百三十四万円、父子家庭は四百八万円、

五七％にとどまっております、母子家庭が。母子家庭の一番の困難は生活費不足と教育費不足と、皆さんが口々に訴えておられます。こうした状況につきまして、法務大臣あるいは厚生労働政務官、どうお考えでしょうか。お願いいたします。

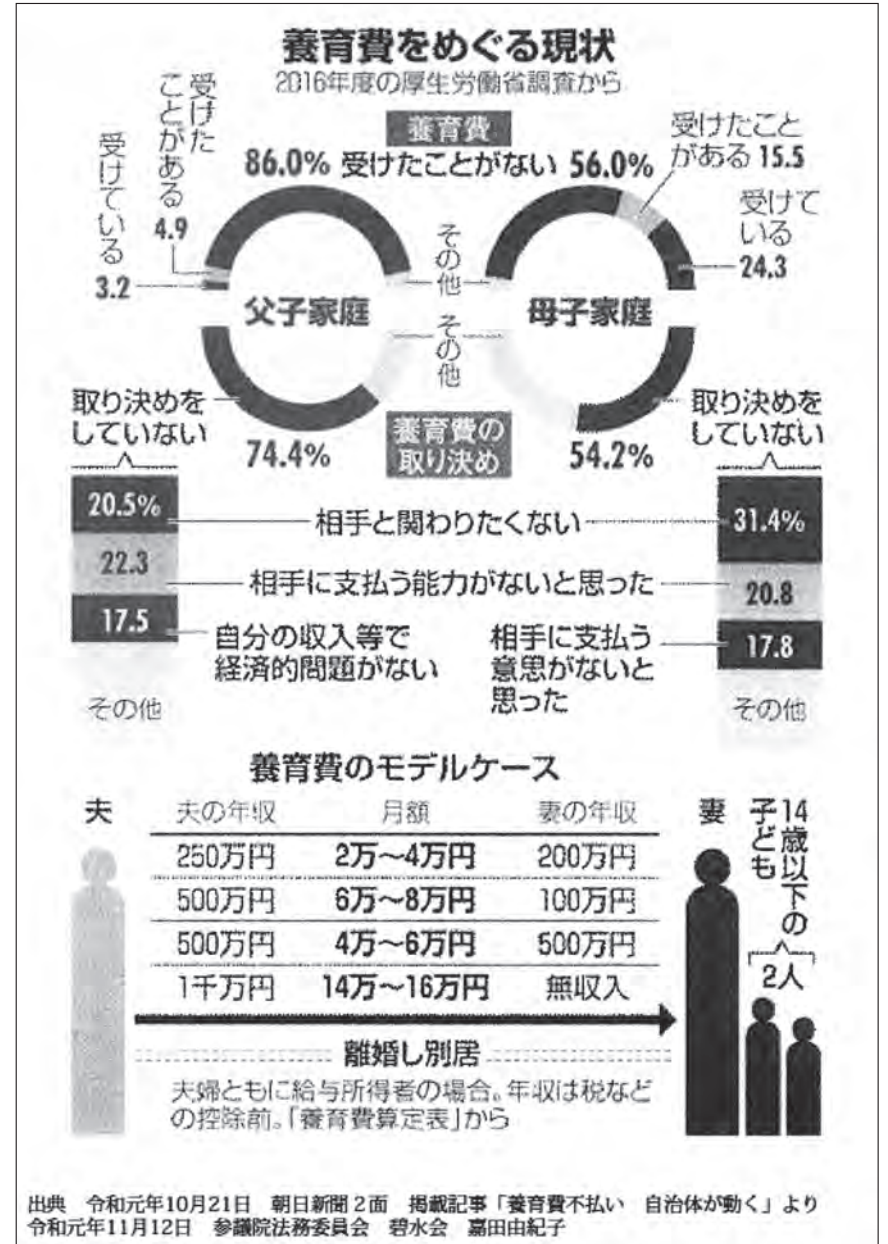
○国務大臣（森まさこ君） 嘉田委員が知事時代から母子家庭の問題に非常に取り組まれてきたことに敬意を表したいと思います。

離婚後に子供を扶養するために支払われる養育費は、子供が貧困に陥ることなく、心身共に健全に成長していくために極めて重要な意義を有するものであると認識をしております。

法務省では、養育費の取決めが適切に行われるようにするために、平成二十八年十月から、養育費等に関する合意書のひな形及び記入例などを掲載したパンフレットを作成し、全国の市町村で離婚届書と同時に配布をしたり、法務省のホームページに掲載したりするなどの周知活動に取り組んでいます。

また、法務省では、離婚届書の様式改正を行い、届書に養育費の分担に関する取決めの有無をチェックする欄を加え、平成二十四年四月からその使用を開始しております。

さらに、さきの通常国会で成立した民事執行法等改正法は養育費の支払確保にも資するものとなっております。まして、養育費の支払を取り決めたにもかかわらず支払われないという家庭を少しでも減らすため、施行準備や周知を適切に行ってまいりたいと思っております。法務省としては、養育費の不払により子供の健全な成長の機会が奪われることのないよう、関係省庁と連携して引き続きこの問題に取り組んでまいるとともに、さきに述べた父母の離婚後の子供の養育の在り方に関する研究会においても、養育費の支払確保の問題について



しっかりと取り組んでまいりたいと思います。

○大臣政務官（自見はなこ君） 一人親家庭の実態については、平成二十八年度全国ひとり親世帯等調査結果によりますと、母子世帯の母の平均年間収入は約二百四十三万円、平均年間就労収入は約二百万円となっているほか、一人親本人が困っていることとして、母子世帯のうち、全体の約五〇％が家計、約一四％が仕事と回答をしております。また、母子世帯のうち、全体の約二四％が支払を現在も受けているというふうな回答をしております。こうした厳しい状況、現状を踏まえ、一人親家庭に対しては、就業支援、子育て・生活支援、養育費確保支援、経済的支援などの総合的な支援を実施する必要があると考えております。厚生労働省としては、引き続き、養育費の確保を含め、関係省庁と十分に連携を図りながら、一人親家庭に対する必要な支援を実施してまいりたいと存じます。

○嘉田由紀子君 政務官、ありがとうございます。問題意識は共通でございます。

さあ、そういうところで、海外の事例、よく聞かれることで、またこの報告書の中でも具体的なデータはあるんですけども、例えば米国の商務省の統計局では、監護権を有する親全体に対し、養育費の取決めをした者の割合は六〇％近く、また、カリフォルニア州の例ですけれども、法的共同監護であれば九六％に養育費の支払命令が出て、そして実施されているということでございます。これは実は、先ほどベアレネティングタイム、面会交流と仮に申し上げましたけれども、この面会交流が十分に行われていることが養育費支払につながっている。例えば、支払う側でも、それこそ毎週とか毎月子供の成長する姿が見られたら支払うイ

ンセンチブも湧いてくるわけですが、この両者が強く連携しているというようなこと、法務大臣、いかがお考えでしょうか。

○国務大臣（森まさこ君） 我が国とアメリカとでは様々な点で法制度が異なりますので、単純な比較をすることはできないと思えますけれども、いずれにしても、我が国において養育費の取決め率や現実の支払率が低いことは極めて深刻な問題であると受け止めております。

○嘉田由紀子君 支払の低いことが深刻だという共通理解をいただきまして、ありがとうございます。そういうところで、自治体はかなり突出して努力をしているところがあります。例えば兵庫県は、市長さんが弁護士で、子育てに大変力を入れておられて、養育費立替パイロット事業を始めようとしておりますし、これ条例化するということです。それから、滋賀県の湖南市、また大阪市も、手続費用に対する補助事業を行っている自治体がございますけれども、このような自治体の動きを見て、国としてはどうお考えでしょうか。

○国務大臣（森まさこ君） 御指摘のとおり、兵庫県明石市において、養育費が支払われていない場合に民間の保証会社がこれを支払うこととし、自治体において保証料を支払うというパイロット事業が試行をされておりまして、私も市長にお電話をして伺ったことがございますが、類似の事業が大阪市や滋賀県湖南市においても実施されていることは承知しております。

法務省としては、養育費の支払に公的機関が関与する措置を講ずることについては、民事執行法改正の際の附帯決議の趣旨も踏まえて、関係省庁とともに検討をしてみたいと思います。

先ほども述べましたけど、養育費の支払が確保されることは子供の心身の健全な成長のために大変重要であると考えておりまして、地方自治体における個々の取組については個々の自治体の判断に委ねられておりますけれども、様々その参考にしてまいりたいと思います。

○委員長（竹谷とし子君） 時間が過ぎておりますので、おまとめください。

○嘉田由紀子君 はい、最後に一言だけ。森法務大臣、そして自見政務官、尾身政務官、ある意味で、たままここで女性として、子育て経験の中で、大変問題意識が近いということが今日確認させていただけたと思います。次回以降は、なぜ、では日本ではずっと単独親権で民法の言わば影を引きずっているのか、そしてここにどうやったら子供にとって最善の利益になるような親権制度が生み出せるのか、次回、その点について展開させていただきたいと思えます。

本日、どうもありがとうございました。感謝申し上げます。ありがとうございました。

②《二〇一九年十一月十四日》

法務委員会―家族法―子どもの親権―離婚件数、二十一人の子どもが片親にDV副作用があるから共同親権をやめるとは？

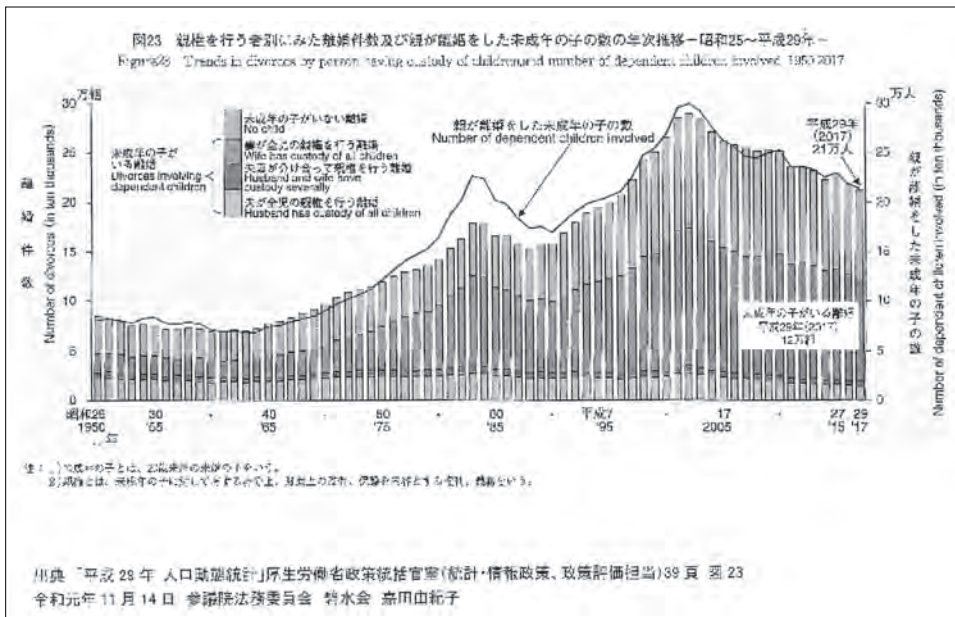
○嘉田由紀子君 碧水会の嘉田由紀子でございます。

先日に引き続きまして、共同親権の問題、進めさせていただきます。まず、このグラフを御覧いただきたいんですが、(資料提示)これは人口動態統計からですけれども、親権を行う者別に見た離婚件数及び親が離婚をした未成年の子の数の年次推移、昭和二十五年、一九五〇年から平成二十九年、二〇一七年の過去六十七年のものがございますけれども、これを見ていただきますと、いかに近年、少し凸凹はあるんですけども、離婚の数が増えているかと。そして、ここで大変大事なのは、親が離婚した未成年の子の数、これ折れ線グラフですけれども、二〇〇二年がピークで三十万人近く、毎年。そして、最新の二〇一七年、二十一万人。二十一万人と申しますと、三百六十五日、一日にそれこそ五百七十人近くの子供さんが、言わば離婚で親を、片親を失う状態にあるということでございます。もうそれだけの喫緊の課題であるということとを申し上げまして、まず最初に、これまでの法務大臣の認識の中で、平成三十一年二月十八日、衆議院の予算委員会で山下当時の法務大臣が、離婚に至った夫婦の間では、往々にして、感情的な対立のため、合意に至って子供の養育や監護権に必要な合意が適時に得られないなど、子供の利益に反する事態が生ずるおそれがございます、それゆえ共同親権には慎重という回答でございましたけれども、森法務大臣の御認識はい

かがでしょうか。

○政府参考人(小出邦夫君) 御指摘のとおり、本年

二月の衆議院予算委員会におきまして山下法務大臣は、離婚後の共同親権制度の導入につきまして、離婚に至った夫婦の間では、感情的な対立のために、子供の養育監護に必要な合意が適時に得られないなど、子供の利益に反する事態が生ずるおそれがある旨の答弁をしております。親権者は、子の医療に関する事項や進学に関する事項など、子について重要な決定をしなければならぬことから、離婚後の共同親権制度を採用した場合には、制度の内容次第ではそのような決定が適時にされないことで子の利益に反する事態が生ずると評価される面があると考えております。他方で、父母が離婚した後であっても、子供にとっては父母は、父母のいずれもが親であることには変わりはありません。したがって、一般論としては、父母の離婚後も父母の双方が適切な形で子の養育に関わることは



子供の利益の観点から非常に重要なことと考えております。この父母の離婚後の子供の養育の在り方に関しましては、これまでも申し上げたところですけれども、公益社団法人商事法務研究会におきまして研究会が近く立ち上がり、法務省としても、この研究会に担当者を派遣して、積極的に議論に参加する予定しております。この研究会においては離婚後共同親権制度の導入の是非についても議論されることになるものと承知しておりますが、その際には子の利益に配慮した制度の在り方について議論がされることになるものと考えているところでございます。

○嘉田由紀子君 この感情的対立というのが、ある意味で日本だけで言われているんですね。既にOECD諸国二十か国では共同親権を採用しております。日本だけが感情的対立ではないだろうということをご指摘をさせていただきます。研究会の方では、諸外国と比較しながら、国民にとっても納得のいく説明が欲しいと思っております。そういう中で、一番の弱者である子供が今放置された状態でございます。いずれにしろ、今の共同親権を取っている北米あるいはヨーロッパでも一朝一夕にできたわけではございません。過去、近代化の中で、数十年掛けて単独親権だったものを共同親権に（すすめてきた）ということ、片方の親による子供の連れ去り、あるいは法的に刑事罰化をしてきて、そういう中で、先ほどの報告書、海外調査報告書にもそこで触れられております。御指摘のように、親が離婚しても、子供にとって父は父、母は母という状態は変わらないわけです。

その中で、今、共同親権に慎重な方たちの意見には、DVがあるから共同親権には反対だという御意見がございます。もちろん、夫婦間のDV、子供への虐待、それは海外でもあるわけです、それ自身を厳罰化して、そして親権を制限するべき理由にしなければならぬと考えております。例えて言えば、DVがあるから制度としての共同親権が採用できないというのは、病気になる患者に対して、副作用があるから本来の手術やあるいは薬の処方ができないというような例えにも匹敵するものではないでしょうか。リスク管理、最小化することはもちろん重要ですが、全体として命を救うのに必要な措置をせずに副作用のリスクばかりが強調されていると、人々の命救うことはできません。今一番求められている子供たちの経済的、精神的、社会的安定というのは、まさにこの法的なバックをつくっていただくところにあると考えております。という中で、今の日本の単独親権の方針でございますけれども、ある意味で家庭や家族の状態が無法地帯化したままという解釈もできるんですけれども、この辺り、法務大臣として、民法、刑法、裁判制度を所管する大臣としての役割また御認識はいかがでしょうか、森法務大臣の御意見をお伺いしたいです。

○国務大臣（森まさこ君） 委員の御指摘、大変重要であると思えます。DV、そして児童虐待、これに対して無法地帯であるという御指摘ございましたけれども、しっかりとこれは対処していかなければならないと思えますので、事務方から現在の取組について説明させたいと思えます。

○政府参考人（小出邦夫君） お答えいたします。

委員からDVの点の御指摘ございました。現行法の下でも、いわゆるDV防止法に基づきまして、DV加害者に対して保護命令を出すことによって被害者の保護が図られているところでございます。また、面会交流につきましても、DV等の問題があつて親と子供だけで面会をさせることが子の利益に反するおそれがあ

るような場合には、第三者立会いの下で面会交流を認めるなどの運用もされていると承知しております。現行法も、DV被害者だけではなくDVの問題を抱えた父母間の子供についても一定の配慮をしているところがございます。もともと、委員御指摘のとおり、現行法での面会交流等につきましては子の利益の観点から十分ではないという批判もあると認識しております。先ほど申し上げました家族法制に関する研究会では、この父母の離婚後の子供の養育の在り方についても議論がされる予定でございますが、その際には、DVがある、あるいはDVの疑いがある事案にどのように対応すべきかという点も大きな論点になると考えております。この研究会の議論に積極的に参画してまいりたいというふうを考えております。

○嘉田由紀子君 研究会でももちろん進めていただくのは大事ですけれども、今、先ほど申し上げましたように、毎日五百七十人近くの子供たちが、年間二十一人の子供たちがかなり無法地帯の中にあるということ、その切実さを理解をしていただきたいと思えます。

その中で、目黒区の船戸結愛ちゃん、義理の父親から虐待を受け命を失ってしまって、大変痛ましい事件でございました。こういう事件が次から次と起きている。ここに、子供を虐待した実親らが刑事裁判の被告になり、また義理の親ももちろん刑事裁判の被告になり子供と接触できずにと、そういう中で、もう一方の実親の悲痛な声も聞こえてきております。共同で養育していれば、同居する実親の経済的、社会的また心理的負担も下がり、子を、実の子をいさめることもなかっただろうと推測ができます。このような中で、日本の家族法制度の欠陥がある意味で子供に現れているのではないのでしょうか。子供は親を選べません。だからこそ、親の側、大人の側が子供の立場に徹底的に寄り添った制度をつくる必要があると思っております。

共同親権制度を導入することが悲惨な虐待事件を減らせるのではないのか、ここ、法務大臣の御意見、御見解はいかがでしょうか、お伺いいたします。

○委員長（竹谷とし子君） 民事局長の答弁でよろしいでしょうか。

○嘉田由紀子君 大臣の御答弁をお願いをしたいと思います。

○国務大臣（森まさこ君） 児童虐待については、私も大臣所信で述べさせていただきましたとおり、しっかりと取り組まなければいけない問題だと思っております。厚生労働省に総合的な役割を担っていただいた上で政府全体で取り組むように決まっておりますので、我が法務省内でも児童虐待とたたかう法務省内のプロジェクトチームを結成をいたしまして、その中で検討が始まったばかりでございます。御指摘の委員の御意見も踏まえて、そこできっかりと検討をしていくことを期待をしているところでございます。

○政府参考人（小出邦夫君） お答えいたします。

離婚後の共同親権制度、これが採用されたとしても、両親が離婚している以上、現実の監護は一方の親が行うことになるのが通常だと思われれます。親権が共同で行使されるのは、主に大学等への進学可否あるいは医療行為に対する同意等の重要事項の決定に関わる場面であるとも考えられます。他方で、父母の離婚後も父母の双方が子供の養育に適切に関与することは重要であると考えておりました。特に、実際に

子供と交流をして子供の様子を観察する機会となる面会交流を促進する、この面会交流を促進されることは、委員御指摘のような事案におきまして児童虐待を防止する観点から非常に有効なものであるというふうに任務省としても考えております。

○嘉田由紀子君 ただいまの、離婚後例えば共同親権になったとしても、教育あるいは医療というところに大変狭められている、そのことが実は問題だと私は指摘をしたいと思います。既に法律に、民法の八百十九条には、離婚後は単独親権という規定があるわけです。その規定を変える必要があるだろうということを私どもは申し上げておるわけです。しかも、単独親権でありながら、親権を付与する基準が法的にございませぬ。例えば、アメリカのニューヨーク州などでは子供を養育する親の能力やあるいは親の心身の健康状態、そこに親のお互いに協力し合う能力、フレンドリーペアレントルールというようなものがございます。これはフランスあるいはドイツでもございますけれども、この辺りの基準なしに単独親権というものがある。そうすると、法の実務、裁判所の現場ではどうなるかというところ、実は継続性の原則、これ全くルールとして原則ではないんですけれども、法の実務上、継続性の原則というところで、例えば強制的に連れ去りしたりというところから実態をつくっていくというようなことが起きているわけでございます。

八分までという時間で、もう今日はここで時間が過ぎてしまっておりますけれども、この続きはまた次回にさせていただきますかと思います。ありがとうございます。

③《二〇一九年十一月二十一日》

法務委員会―家族法―子どもの親権―米国共同養育計画、明治民法の名残、詩人金子みすゞの自殺

○嘉田由紀子君 碧水会の嘉田由紀子でございます。

今回の報酬と給与の改定につきましては、先ほど来議論ありますように、安江委員も御質問のように、法の現場、特に家事裁判、大変増えております。そういうところで、現場の皆さんの仕事量もまた役割も高まっておりますので、給与の改定については賛成させていただきます。

その立場でまず最初に質問させていただきましたけれども、私は一貫して離婚後の親権問題扱わせていただきますけれども、親が離婚した後の子供に関する紛争、家庭裁判所では、平成二十一年千六百八十二件から平成三十年には三千七百八十七件と二倍以上に増加をしております。子供に関わる紛争というのは、それこそ子供たちの心に寄り添いながら、大変丁寧な配慮そして専門的な知識も必要でございます。そういう中で、現在家庭裁判所で働く裁判官、調査官を始めとする職員の方々の労働環境につきまして最高裁判所にお伺いをいたします。よろしくお願いいたします。

○最高裁判所長官代理者（村田斉志君） お答え申し上げます。

家庭事件、その中でも当事者の対立が先鋭化し、複雑困難化しやすい子供に関する紛争につきましては、

委員から御指摘がありましたとおり、特別な配慮と丁寧な対応が必要であるというふうに認識をしております。そういう観点からは、心理学、社会学、教育学、社会福祉学等の行動科学の専門的知識あるいは技法を有する家庭裁判所調査官の役割が非常に重要になってきているというふうに思います。また、そうした調査も踏まえまして判断をしていく裁判官、そして事件の進行の管理等をしている書記官につきましても体制の整備が必要だというふうに考えておりました、これまでは委員の皆様方の御理解もいただきながら必要な体制の整備に努めてまいったところでございまして、そのいかもございまして、現状に至るまで、その年々に応じた、状況に応じた環境の整備には努めてまいったというふうに考えております。ただ、事件数が増えているところ、そしてまた、子供をめぐる事件については、面会交流事件などのように、特に事件が増えていくというのみならず、内容的にも非常に難しくなっている事件というのも多数ございますので、引き続き、そうした事件動向、事件処理状況等を注視しながら、必要な体制の整備に努めていかなければならないというふうに考えているところでございます。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

御指摘のように、大変多様な専門性を持った対応が必要でございます。人員の増強プラス質的なクオリティーを上げていただくということ、今後是非ともお願いしたいと思っております。

その家事裁判の質的クオリティー上げる上で、これいつも申し上げますけれども、百家族あると家族百の形態があると言われておるくらい大変多様でございます。そういう中で、例えば、家事裁判についてガイドラインが必要ではないかと。私も、アメリカ、諸外国の研究をさせていただきまして、例えば、米国各州で

は、最高裁が公表しているペアレネティングガイドラインというのがございます。こういう指針があれば、紛争が現場で大変ふくそうする中で、当事者の考えも整理されて、また、裁判官、調査官はより慎重に考慮しなければならぬ事案に集中でき、いわゆる裁判の負担の軽減、これはある意味で裁判の効率化ということにも資すると思えますけれども、最高裁判所の御見解はいかがでしょうか。

○最高裁判所長官代理人（手嶋あさみ君） お答え申し上げます。

米国におきまして、御指摘のようなガイドラインが策定されている例があるということは承知をしているところでございます。最高裁判所におきましても、「子どもにとって望ましい話し合いとなるために」というタイトルのDVDを作成して各家庭裁判所に配付をしておりますが、これは、紛争の程度等にかかわらず、夫婦関係調整調停を始めといたしまして、広く子の福祉が問題となる調停事件の当事者に対して、子の利益を考慮しながら、子を中心とした解決に向けて話し合いを進めることができるように、手続の早期の段階から親として理解していただいていることが望まれる情報をまとめたものでございます。このDVDにつきましては、裁判所のウェブページにおきまして動画配信をしているところでございまして、家事審判や調停の申立ての前後を問わず、広く御覧いただけるようになってございます。

○嘉田由紀子君 手嶋家庭局長さん、ありがとうございます。

今DVD作っていただいておりますので、こういうものもどんどん広めていくことが大変大事だと思います。三点目の御質問ですけど、安倍総理が所信表明で引用した金子みすゞさん、「みんなちがって、

みんないい。」先ほど来も言及していただいておりますけれども、この金子みすゞさん、実は明治三十六年山口県生まれで、昭和五年、二十六歳のときに服毒自殺をされておられます。理由は、離婚により子供を失ったことだと言われております。

子供の親権について、当時の明治民法では、旧民法八百七十七条ですが、子はその家に存する父の親権に服すところございまして、子供は家に所属する、そして、親権は、親の離婚の有無にかかわらず家父長である父親に与えられる単独親権でした。また、女性は結婚すると、七百八十八条に基づいて夫の家に入るとされ、離婚すると、七百三十九条に基づき実家に復籍する、つまり、離婚した場合、民法の規定に従い、妻は子を置いて家を去らねばならない。別の言い方ですと、女の腹は借り物というようなことで、子を産む役割だけを、そしてその家を継承する役割だけを求められた女性の存在というのがございました。

先ほど来、高良委員も家制度がいまだに残っているということを御指摘くださいましたけれども、この母親と子は別の家に属する、このような社会通念が、ある意味で今の単独親権制度につながっているのではないのかと。今の日本が欧米のような共同親権であるならば、それこそ七十年前ですけれども、金子みすゞさんは自殺されることもなかったんじゃないのかと思います。

この明治民法の規定と離婚後に母親と子供との交流を禁ずる当時の慣行、法務大臣、御自身もお子さんをお持ちになって、いかがでしょうか。御感想、伺えたら有り難いです。

○国務大臣（森まさこ君） 大臣として感想を述べる立場にはないんですが、嘉田議員が滋賀県知事時代から一人親の支援事業をずつと行ってきたことは深く尊敬しているところでござい

ます。その当時の一人親家庭サポート便りを読ませていただきましたが、母子自立支援プログラムや母子家庭自立支援教育訓練給付金事業、母子家庭等日常生活支援事業など、きめ細かく母子家庭、シングルマザーを支援なさってきたその御経験に基づいての御質問であると思いますが、私は常に申し上げますとおり、父母が離婚した後も、子供にとっては父母のいずれもが親であることに変わりはないという考えを持っておりますので、委員御指摘のとおり、一般論としては、父母の離婚後も、父母のいずれもが子の養育に関わることが子の利益の観点から重要であるものと考えております。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

父母両方が子供の監護に関わるという方向性は、前回も申し上げましたように、御一緒にございます。ただ、残念ながら、現場ではまだまだ日本はこの民法八百十九条の単独親権の制度が、そして現場での判断に強く影響しております。この上で、実は、単独親権としながら、親権者を決定すべき基準が一切明文化されておられません。ある意味では法の不存在と言えるでしょうか。先ほど来、例えば山下委員は、あるいは山添委員が、法の手の届かない地理的な範囲が増えているということを御指摘ございましたけれども、私自身は、この法の不存在、森大臣が言われますような司法過疎が、言わば親権の領域という分野的などころで過疎があるのではないのかと。法の支配がきちんと現場で実現できていないのではないのかと懸念をするものでございます。

と申しますのは、例えば金子みすゞさんのような悲劇は今もまだこの日本、目の前にございます。私たちは強く自覚しなければいけないと思います。先日、十一月十二日のこの本委員会での私の質疑を聞いてくだ

さった東京都内のお母さんからお手紙をいただきました。その手紙には、自分は専業主婦で子育てをしつかりしてきたのに、突然夫により子を連れ去られてしまった、八歳になる我が子に会えなくなつたと、手紙にはこうあります。子供と引き離され、会うこともできなければ、生きていく気力もありません。毎日死ぬことしか考えられません、本当に地獄ですと。この絶望的な心の叫び、ある意味で、ここではまた彼女も裁判所への失望も述べております。

一旦子供が連れ去られてしまうと、監護の継続性で会うこともできない、もちろん子供を取り戻すこともできない。そして、今のこの東京都内のお母さんだけでなく、日本中多くの父親が、裁判所の判決や裁判に基づく、親権を奪われて自殺されていると伺っております。私も具体的にそのような方のお話を伺っております。

考えましたら、金子みずゝさんが受けた苦痛、失望、いまだに多くの父親や母親が味わわなければいけない。明治民法が改められて七十年。家制度は改められたのに、残念ながらこの単独親権がいまだに強く残っているがために、父も母も、言わば両方は子供を愛し続けたい、関わり続けたいと思いつつながら、それがかわず、そして子供は父と母どちらかに引き裂かれてしまうという、そういう状態にあるわけです。このような大変残酷な法の不在の仕組み、これを仕組みと言っているのか、不在自身が大きな仕組みだと思いますけれども、このことにつきまして、先ほどの最高裁判所の家庭局長さんも頑張っていたいておりますけれども、森法務大臣の御見解をお伺いしたいと思います。

○国務大臣（森まさこ君） 先ほど最高裁も答弁をしておられましたけれども、裁判実務では、親権者や監護者の指定に当たって、父母側の事情や子供側の事情等を総合的に考慮した上で、いずれを親権者又は監護者とするのが子供の利益にかなうかという観点から判断がされているものと承知しております。もっとも、この点について、子の利益を判断する際の考慮要素、すなわち、子の出生からこれまで主としてその子供を監護してきた者が誰かという点や、父母の監護意欲、子の心情等といった事情、事項について法律等で明示すべきという意見があることは承知しております。こういったことも含めて、父母の離婚後の子供の養育の在り方については、家族法制に関する研究会において重要な論点の一つとして取り上げられるものも承知しております。その中では、裁判所が親権者や監護者の指定について判断をする際の考慮要素についても検討されるものと聞いております。研究会において丁寧な検討がされることを期待するとともに、議論の推移を注視してまいりたいと思います。

○委員長（竹谷とし子君） お時間が過ぎておりますので、おまとめください。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

是非とも具体的に、現場の裁判官が頼ることのできる基準を言語化して、そして法制化まで持っていたいただけたらと思います。ありがとうございます。これで終わります。

法務委員会―家族法―子どもの親権―共同親権集団訴訟、親権判断基準、継続性の原則への疑問

○嘉田由紀子君 碧水会の嘉田由紀子でございます。

一貫して共同親権の問題を続けさせていただきます。十一月十五日に家族法の研究会が始まっているというところで、先ほど来、森大臣から共同親権の、大変大事なテーマだということをおっしゃっていただいております。つい最近のニュースですが、十一月二十二日、共同親権に関する集団訴訟が東京地方裁判所に提訴されました。東京や北海道、京都など八都道府県の男女十二人が計千二百万円円の国家賠償を求める訴訟で、単独親権の違憲性をめぐる集団訴訟は初めてということですので。訴えたのは子供と別居中の四十代から六十代の父母で、訴状によりますと、子育てに意思を持っていて、しかし、司法に救済を求めても僅かな面会交流しか認められないなどと主張し、法の下の平等や幸福追求権を保障する憲法の規定に反していると訴えております。そして、これは基本的人権の侵害に当たり、離婚後の共同親権制度を整備しない国の対応は、子育てをする権利が侵害されて、精神的苦痛を受け、違憲と訴えています。

共同親権をめぐる問題について、いよいよ社会的関心が高まっているあかしく思われますが、法務大臣の御見解はいかがでしょうか。

○国務大臣（森まさこ君） 嘉田委員にお答えを申し上げます。

御指摘の訴訟提起に関する報道があったことは承知しておりますが、現時点では訴状も送達されておらず、コメントは差し控えさせていただきます。その上で申し上げますと、父母が離婚した後であっても、子供にとっては父母のいずれもが親であることは変わりはありません。したがって、一般論としては、父母の離婚後も父母の双方が適切な形で子の養育に関わることは、子供の利益の観点から非常に重要であると考えております。もともと、子供との面会交流等については、現行制度の下での運用の在り方については、子供の利益の観点から、必ずしも十分なものとなっていないといった批判もあるものと承知しております。これまでも申し上げてまいりました、家族法研究会の第一回会議が本年十一月十五日に開催され、離婚後共同親権制度の導入の当否が今後の重要な検討課題の一つであることが確認されたものと承知しております。法務省としては、国民の間にある様々な声を耳を傾けつつ、引き続き、研究会における議論に積極的に参加してまいりたいと思っております。

○嘉田由紀子君 前向きな御答弁ありがとうございます。

この後また、かなり具体的な例に入らせていただきますが、子の連れ去り等に関わって、最高裁判所に子の引渡しに関する審判と調停の実態についてお尋ねさせていただきます。平成三十年の子の監護事件における審判と調停の新受件数は、司法統計によりますと、四万四千三百四十九件とあります。そのうち、子の引渡しに関する新受件数は二千七百七十六件で、そのうち、認容審判が下された件数はたった二百四十四件、認容審判数二百四十四件のうち、いわゆる連れ戻し、つまり先に子を連れ去った親から子を連れ戻す行為をしようとした親に子を引き渡した件数は何件か、最高裁判所さん、答弁お願いいたします。

○最高裁判所長官代理人（手嶋あさみ君） お答え申し上げます。

御指摘のような類型での統計は取っておりません、件数は把握してございません。

○嘉田由紀子君 それでは、その二百四十四件のうち、父親に子供さんが引き渡された件数、これも統計はないでしょうか。もしありましたら、御示唆をお願いします。

○最高裁判所長官代理人（手嶋あさみ君） お答え申し上げます。

こちらにつきましても、御指摘のような類型での統計は取っておりません、件数は把握してございません。

○嘉田由紀子君 先ほど来、十一月十五日から家族法の研究会、第一回始まったということです。また、海外における離婚後の共同養育に関する外国法制、制度も外務省に依頼していると伺っております。日本における実態、数値はもちろんですけど、数値の裏に隠れている事情をきめ細かく調査する、これを是非進めていただきたいと思うんですけども、せめて、少し古いものでも結構ですけども、ヒントになるような結果はないでしょうか。

○政府参考人（小出邦夫君） お答えいたします。

法務省においては、我が国における父母の離婚後の子供の養育に関しまして、親子の面会交流の現状、問題の所在等について、民法学者等に調査研究を委託したことございまして、その研究報告書は、平成二十三年の二月に取りまとめられております。その調査研究では、例えば、親子の面会交流の支援団体あるいは法律実務家からのヒアリングや、面会交流の支援団体を利用した方々を対象とするアンケート等を行いまして、その報告書におきましては、当事者に情報提供やアドバイスをしてくれる相談機関の充実整備の必要性や、当事者等の生の声をできる限り反映した法制度の整備と運用の改善等が提言されております。面会交流の問題の所在が明らかになったものと評価することができると考えております。また、委員の御指摘のきめ細やかな実態調査等につきましては、これまでも申し上げております家族法研究会における議論の推移等を踏まえつつ、その必要性について検討してまいりたいと思っております。

○嘉田由紀子君 それでは、裁判官が子の引渡しを実施する際に、子供が心の傷を負わぬようにどのように配慮しているでしょうか。民事局さん、また最高裁判所さん、両者にお尋ねいたします。

○政府参考人（小出邦夫君） お答えいたします。

さきの民事執行法の一部改正法におきましては、運用上の工夫、すなわちこれまでの執行実務において行われてきた子の心身の負担を軽減するための様々な工夫等を一層促す趣旨で、子の心身の負担への配慮を求める規定が設けられております。この改正法における配慮の具体的な内容でございますが、個別の事案に応じた運用に委ねられるところではございますが、例えば、執行を実施するための事前の打合せにおきまして児童心理の専門家を執行補助者として立ち会わせることの要否を検討することや、実際に児童心理の専門家

を立ち会わせる場合には、執行官と専門家の役割分担等について詳細な打合せを行うことなどが考えられるところでございます。

○最高裁判所長官代理人（手嶋あさみ君） お答え申し上げます。

執行官が子の引渡しを実施する際に子の心身に対してすべき配慮の内容ですが、これは個別の事案に応じた運用に委ねられるところではございますが、その具体例につきましては、先ほど法務当局の御答弁のおりというふうに理解しております。そして、執行官がこのような配慮ができるよう、子の引渡しの強制執行において必要とされる児童心理に対する理解につきましては、まず、執行官に対する研修を行いスキルアップを図っているところでございます。また、個別の執行の場面におきましては、臨床心理士、臨床発達心理士のほか、面会交流支援等の家庭の問題に携わる専門家など、児童心理の専門家に執行補助者等として関与していただいているものと承知しております。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

いろいろ配慮していただいても、実は裁判所での様々な経験者の皆さんの意見というのはかなり厳しく、自分たちの面会交流、あるいは途中での意見を聞いてもらえないというようなことが親のグループが調べた調査結果などございますので、そういうところもきめ細やかに対応していただけたらと思います。そして、私、やはり気になるのは、これまでも何度か申し上げていますが、子の引渡しに関するところで、先ほど、僅か一％しか、つまり九割近くのケースで引渡しが実現できていない。これは、これまでも

裁判所では継続性の原則というのではないと言っているんですけど、やはり一旦連れ去ったり、あるいは一旦実効支配を続けた親に親権を与えるという裁判実務を生み出し、そしてそれが、家族やあるいは家庭の領域を完全に、子供たちの意見も届かないような法の不在の状態にしているのではないのかと現場からの大きな声があることも指摘をさせていただきたいと思えます。そして、この継続性の原則こそが、逆にこれを主張するために、虚偽の配偶者暴力あるいは児童虐待を捏造してもう一方の親を有利にするということも現場であると聞いております。

このような実態を防ぐためにも、やはり子供たちの養育計画を作り、そしてその中に、これまでも申し上げております面会交流という、単に言わばビジテーションではなくて、ペアレンティングという共同親権の、ヨーロッパ、アメリカで苦労してきたそのペアレンティングという内容を日本としてもきちんとフォローする必要があると思っております。そのためには、共同養育計画を作り、そして離婚の紛争当事者である親に對しても、教育効果というところで共同養育計画の作成を支援する必要があると考えております。

少し海外の事例ですけれども、アメリカのテネシー州の例を今日一ページでまとめて皆さんに提案させていただきましたが、これは子育てプラン作成のためのペアレンツ・ガイド、家族意識の維持に向けてというものがございます。一枚、文字になっておりますが、エッセンスを、少し時間をいただいて御紹介させていただきます。

パーマネント・ペアレンティング・プラン、つまり恒久的な子育てプランということで、テネシー州の子育てプランは、立法によって州の裁判制度を機能させ、離婚後の子供により安心できる水準、コンフォートレベルを与えるために必要なツールとスキルによって、親がその子育て能力を高められるようにデザインさ

恒久的（パーマネント）子育てプラン

テネシー州の子育てプランは、立法によって州の裁判制度を機能させ、離婚後の子どもにより安心できる水準を与えるために必要なツールとスキルによって、親がその（子育て）能力を高められるようにデザインされたプログラムである。

恒久的子育てプランは、子どもの福祉には、親子関係が根本的に重要であることを認めるものである。多くの場合、子どもは、双方の親から情緒的及び経済的な支援を受けた時に、最善を尽くせるものである。ペアレンティング・プランの全ての項目は、子の最善の利益に焦点を合わせるようにデザインされている。

- 1 恒久的（パーマネント）子育てプランの作成によって、親は、子の将来の子育てのロードマップを完成させる機会を与えられる。
- 2 このプランは、興奮して感情的となったやり取りではなく、思慮深く、理性的な対話に基づいて準備された場合には、対立を和らげる有効な手段として役立つだろう。
- 3 このプランは、法律の専門用語を廃し、一般的な日常用語に置き換え、家族の再統合を促す枠組みを用意する。
- 4 このプランは、家族関係の維持に役立つだろう。
- 5 このプランは、双方の親が、子どものことを最優先とし、また、子どもがそれぞれの親と緊密で継続的な関係を維持することが必要であることを理解するように奨励する。
- 5 このプランは、双方の親が、教育、宗教、医療を含む重要な決定に関与し続けることを可能にする。

恒久的（パーマネント）子育てプランは、「監護」や「訪問」という概念から離れ、「子育ての責任」を強調するものである。全体の目標とこのプランの目的は、敵対心を緩和し、親が子どもの最善の利益のために協調して取り組むことを奨励する。（両方の）親が一緒に取り組み続けられれば、あなたは、教育、宗教、医療を含む重要な決定を下すこととなるだろう。あなたが自分の子どもを養育しつつあれば、将来の課題をどのように解決するのか、決定することになるのだ。

出典 "Parents guide to developing the Parenting Plan Maintaining a sense of Family"

(Tennessee State Courts HP掲載) を、嘉田由紀子事務所にて翻訳

令和元年 11 月 26 日 参議院法務委員会 碧水会 嘉田由紀子

れたプログラムであるとあります。この恒久的子育てプランは、子供の福祉には、親子関係が根本的に重要であることを認めるものです。多くの場合、子供は、双方の親から情緒的及び経済的な支援を受けたときに最善を尽くせるものであります。ペアレンティング・プランの全ての項目は、子の最善の利益に焦点を合わせるようにデザインされております。以下六項目あるんですが、今、日本でも例えば明石市などでペアレンティング・プランというのを出しているんですけど、そこはかなり狭い、養育費と、それからいわゆる面会交流くらいしか触れていないんですね。それではなくて、もっともっと本来のペアレンティング・プランについて御紹介させていただきたいと思えますけれども、まず一番目、恒久的プランの作成によって、親は子供の将来の子育てのロードマップを完成させる機会を与えられる。二点目は、このプランは、興奮して感情的となったやり取りではなく、これはヒーテッド・エモーションナル・エクステンジと英語でありますけれど、思慮深く、理性的な対話に基づいて準備された場合には、対立を和らげる有効な手段として役立つだろう。これまでも議論してきておりますけれども、日本でなぜ共同親権が駄目なのかというときの理由に、山下法務大臣も、夫と妻はなかなか話合いができないんだ、感情的になっちゃってしまうからというのを単独親権の理由にしているんですけども、それはもう当然です。当然だけれども、やはり思慮深く、理性的な対話が必要だということがもう目的の中にきちんと書かれております。

それから三点目ですけど、このプランは、法律の専門用語を廃し、つまりリーガルジャーゴンではなくて、一般的な日常用語に置き換え、エブリデータームズ、暮らし言葉でしょうか、で家族の再統合を促す枠組みを用意する。つまり、ファミリー・リオーガナイゼーション、夫と妻が別れてもやはり再統合が重要なんだという理念を入れ込んでおります。そして、このプランは家族関係の維持に役立つだろうと。このプランは、

双方の親が、子供のことを最優先とし、また、子供がそれぞれの親と緊密で継続的な関係を維持することが必要であることを理解するように奨励すると。そして最後、六日目ですけど、このプランは、双方の親が、教育、宗教、医療を含む重要な決定に関与し続けることを可能にすると。

そして、この恒久的子育てプランは、監護や訪問、ここではビジョンとありますけど、そういう狭い概念からではなく、子育ての責任を強調するものであります。全体の目標とこのプランの目的は、敵対心を緩和し、親が子供の最善の利益のために協調して取り組むことを奨励する。両方の親と一緒に取り組み続けられ、あなたは、教育、宗教、医療を含む重要な決定を下すこととなるだろう。あなたが自分の子供を養育し続けられ、将来の課題をどのように解決するかを決定することになるのだと。

これはアメリカのテネシー州の事例で、私ども、各州の事例を集めましたけれども、基本的な方向あるいはカバーするところは極めて似通っております。そして、このテネシー州のペアレントイング・プランはその後八項目にわたって細部まで記されておまして、全体で九ページ。それを全て埋めないと、埋めて親がサインをし、そして弁護士さんがサインをし、最後に裁判所のサインをもらわないと、実は離婚も成立しないんだというところまで入れ込んでおります。

これは海外だけのことで、日本では無理だろうという意見があるかとは思いますが、日本であっても両方の親が子供の利益を第一に考えるようになれば共同親権は可能だと思います。例えば、タレントで千秋さんとそれから元夫のコリコ遠藤さんが離婚後も協力をして子育てを行っていることはよく知られております。

そこで、法務大臣に御質問ですが、離婚後の親権者指定の基準の策定、これ今までも申し上げておりますけれども、片親親権、継続性の原則ばかりが裁判実務として現場で援用されておまして、この親権者決定の基準はないに等しい。そういう中で、共同養育計画作成を支援する仕組みをつくり、そして、できるならば行く行くは法令的にも義務化することも含めて、政府の見解を法務大臣にお伺いしたいと思います。

○国務大臣（森まさこ君） 民法七百六十六条第一項では、父母が協議上の離婚をするときは、面会交流や養育費の分担など、子供の監護について必要な事項を協議で定めることとされており、このような父母の離婚の際に子供の養育について取決めがされることは、その後の子供の健全な成長のために重要でありますし、現行法でも必要とされているものでございますが、もっとも、現在、未成年の子供を持つ夫婦が離婚をする際に養育費や面会交流について取決めをしているかと思われ、その割合は必ずしも高くないというところも承知をしておるところでございます。これまでも申し上げてきましたように、家族法研究会において、協議離婚の際にこのような取決めが確実にされるようにするために、例えば未成年者の父母については、協議離婚の要件を見直して、養育費や面会交流についてのガイダンスを受講し又は養育計画を策定しなければ離婚をすることができないとするものの当否などについても議論される予定であると承知しておりますので、法務省としては、引き続き、研究会における議論を注視し、また参加もしてまいりたいと思っております。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

森法務大臣言及くださいましたように、七百六十六条、これは二〇一一年、当時の江田法務大臣が、しっかりと養育費と面会交流のことを法務大臣として責任を持って対応すると言っていたいただき、その後、この二

項目については社会的認識は高まりつつあるんですが、ただ、まだまだ、これ私も最初の質問に申し上げたように、養育費の支払は、厚労省の調査によりますとたった二四％です。面会交流につきましても、今日の十一月二十二日に共同親権に関する集団訴訟でも言われておりますけれども、本当に形式的な月一回の監護付きの面会交流などで到底親として満足できるものではないということで、確かに一歩進んでおりますが、まだまだ、離婚したら、そんな当然、夫と妻の争いの中に子供を巻き込むべきではないから、どっちか一方的にして、そしてすっきりと養育できる方が子供にとって幸せなんだという考え方、日本にまだまだ根深いのは分かりますけれども、ただ、そこで子供が声を上げられない。

私も、個人的なことですけども、孫が六人おりますが、本当に子供たちと接触すると、例えば、右側を見てお母さんの方を見て、私、虫嫌い。同じ場所においてお父さんの方を見て、私、虫好き、父親は虫の研究者なので。そういうようなところで、本当に子供たちはいろんな大人の顔を見ながら、そして大人に合わせちゃう。そこで、本当に子供にとって、まさにこのテネシー州の永久的なパーマネントのペアレンティング、単なるビジテーション、面会交流ではありません、ペアレンティング、親として、親も成長し、そして子供の最善の利益、子供の永久の言わば生きるための力を、そして、そこで希望を持てる子供の人生をつくり上げていくということが大変大事だと思います。

次回はまた、それでは、共同養育なり、どういう子育てについての利点があるのか、また課題はどこにあるのかということも含めて続けさせていただきたいと思えます。この問題ばかりにこだわっておりますけれども、私の方の質問、今日はこれで終わらせていただきます。ありがとうございました。

⑤《二〇一九年十一月二十八日午前》

法務委員会―会社法―社外取締役、関電の社外監査役の会社価値を下げる役割、家族法―面会交流の成果、小田切紀子、裁通信簿

○嘉田由紀子君 会社法についてまず質問させていただきます。

私が今回取り上げたいのは、四百三十条の二と四百三十条の三、会社補償に関する改正案、特に役員等賠償責任保険契約に関する改正案でございます。

私、知事を経験しているときに一番周囲が心配をしていたのは、様々な事業をやめるときのその補償、それが最終的に例えば知事個人に損害賠償という形で来るとというのが、かつての例がございます。例えば、京都市長がゴルフ場を止めたときに数十億円、それから国立市の市長さんが景観条例で、いろいろ行ったり来たりあったんですけども、数千万円の個人補償と。

これについて今、行政の方では保険を掛けておまして、そしてその保険料は個人的に支払っております。行政でもそうであるのに、今回のこの会社法の言わば改正によりますと、この保険料の負担を取締役等の役員が免れると、改正によって言わば個人的負担が軽減されるということなんですけれども、これをどう認識しているのか。

特に、役員と会社、利益相反の関係にあります。そして、その理由が役員等にインセンティブを付与し職務の執行の適正さを確保するためとされておりますけれども、果たして、今もずっと議論になっておりまし

たこの改正によって国際的な人材あるいは優秀な人材を引き付けることができるのかというところを含めて、これは局長さんの方で結構ですけれども、御見解をお伺いしたいと思います。

○政府参考人（小出邦夫君） お答えいたします。

まず、利益相反の観点でございます。株式会社が取締役等との間で補償契約を締結することや、株式会社が保険会社との間で取締役等を被保険者とする役員等賠償責任保険契約を締結することについて、取締役等と株式会社との利益が相反する側面があるというのは、これは御指摘のとおりでございます。こういった利益相反性に鑑みますと、この補償契約やこの役員等賠償責任保険契約の内容の決定手続につきましては、会社法の利益相反取引の手続に準じたものとするのが相当であると考えております。そこで、改正法案におきましては、利益相反取引の承認と同様に、これらの契約の内容を決定するには取締役会の決議を要することとしております。

また、改正法案が成立した場合には、これに合わせて法務省令を改正いたしまして、これらの契約に関する一定の事項を株主に開示させることで、また利益相反等の懸念される弊害に対処することとしております。また、役員等にインセンティブを付与するということができるのかということでございます。会社補償や役員等賠償責任保険は、役員等がその職務の執行に關しまして第三者から損害賠償請求を受けることとなるなどによって、役員等に生ずる費用等を一定の場合に株式会社や保険会社が負担するものであります。

そういったことによりまして、役員等がその職務の執行に關し、第三者に生じた損害を賠償する責任を負うことを過度に恐れることによって職務の執行が萎縮するとか、果敢な経営判断を行うことができるという

ことで役員等に対して適切なインセンティブを付与するという意義が認められることだと考えております。また、外国、特に米国等におきましてはこういった会社補償が一般的に認められているところなどを踏まえますと、こういった制度が適正に運用されていることは、国際的な人材や優秀な人材を我が国に招聘するために必要な要素の一つになるものと考えているところでございます。

○嘉田由紀子君 そのような方向に行くことを望んでおりますけれども、今回ずっと議論がありましたように、会社というのは本来に社会的存在でございます。そういう中で、先ほどの女性参画、女性の言わば国際的な地位、日本の場合には健康、教育はかなり地位が高いんですけど、政治と経済は本当に取り残されております。今、高良議員が質問してくださったとおりです。

私もいろいろかつてデータを集めたことがあるんですけど、女性参画度の高い企業の方が収益、あるいは社会的なナビエビアが収益とともに大変いいという評価は幾つか出ております。そういうものも活用いただいて、それから環境への配慮ですね。今、電力会社の問題も含めて、また午後の議論にもなると思いますけれども、この地球環境というのはまさに人類の共有財産ですから、そこに対して公的な企業が責任を持つということは大変大事なことだと思っております。これはコメントとして言わせていただきます。

私の方は、一貫して今回は、離婚後の子供の言わば暮らしと、そして生活水準を維持するためということで共同親権のお話をさせていただいておりますけれども、両親が離婚後に子供が別居している親と交流を持つ、面会交流あるいはペアレントィングと言っていますけれども、この結果を心理学なり、あるいは様々な社会学的なところで調査をするというのはかなり難しいんです。

海外ではかなりあるんですけども、日本の例では余りないんですけども、実は有り難いことに、小田切紀子さんたちが、大学生六百三十四名を対象にして平成二十八年に論文を出しております。ここでは、離婚後の親子関係及び面会交流がスムーズで満足度が高い学生さんは親への信頼度が高く、そして自己肯定感も強く、また周囲の環境への適応度も高いと、さらに積極的な他者関係ができていくというような結果もございまして、ここについて、面会交流の心理学的な、社会的な重要性などお伺いできたらと思います。

○政府参考人（小出邦夫君） お答えいたします。

父母の離婚後の子の養育の在り方につきましては、今委員御指摘の面会交流に関する研究も含めまして、国の内外において様々な観点からの研究がされているということは承知しております。

法務省といたしましては、一般論として、父母が離婚後も、父母の双方が子供の養育に関わることが子供の利益の観点から重要であると考えていることは、これまでも何度も申し上げさせていただいてきたところでございます。父母の離婚後の養育の在り方につきましては、現在、法務省の担当者も参加しております家族研究会において議論されている状況でございますが、委員御指摘のこの面会交流の重要性、こういった点も踏まえまして、どのような法制度が子供の利益にかなうのかを多角的に検討する必要があります。そのため様々な分野の実証的な研究についての情報集積、こういったことを引き続き行ってまいりたいというふうに考えております。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。研究会への期待というのはもうかなり、十回近く伺ったと思いま

すけれども、その中に、大変重要な分野ですので、明示的に入れていただきたいと思えます。さて、この面会交流と、あるいは養育費ですけれども、二〇一一年、平成二十三年、民法七百六十六条、ちょうど民主党政権さんの江田法務大臣がかなり前向きに民法改正してくださいまして、七百六十六条に面会交流と養育費の支払の重要性を入れていただきました。そして、この後、この七百六十六条改正で、家裁、つまり家庭裁判所が具体的に変わったのかということ、家裁通信簿というのを関係する家裁を活用した方たちが出ております。その家裁通信簿によりまして、裁判所はほとんど変わっていないという意見が八〇％。つまり、面会交流、特に面会交流について前向きに受け止めてくれないということでございます。

三点申し上げます。まず裁判所関係者が親子交流の断絶期間の影響度に関して無理解で他人事だと。二点目は、監護者の主張する対応に終始するばかりで、面会開始まで非常に時間を要する。さらに三点目ですけれども、裁判所が勝手に作り上げた相場観で月一回の最小面会に落とし込まれるという、この三つの理由で裁判所が変わっていないということを訴えておられます。

そしてさらに、家庭裁判所の調査官は、親子再統合、仕事してくれているかどうかという質問には、たった九％しか感じていると答えておりません。つまり、二〇一一年のあの民法改正は何だったのかということが大変関係者の間に疑問が持たれているわけでございます。

これについて、家庭裁判所、どのように、特に裁判の関係、お考えでしょうか。見解をお願いいたします。

○最高裁判所長官代理者（手嶋あさみ君） お答え申し上げます。

委員御指摘のような御意見があることについては承知しております。家庭裁判所におきましては、民法

七百六十六条一項の趣旨を踏まえ、子の利益を最も優先して適切な面会交流の取決めを行うことが重要であるとの認識の下で、個々の事案の実情を踏まえまして、手続の早期の段階から同居親の理解を促すとともに、自主的な取決めがされるよう働きかけを行っているものと承知しております。今後とも、子の利益にかなう面会交流の取決めが実現されるよう、最高裁判所としまして、裁判官、家庭裁判所調査官等が参加する各種協議会、研究会等の場におきまして面会交流事件の審理の在り方などについて更に議論を深めるなど、必要な支援を行ってまいります。

○嘉田由紀子君 裁判所の現場の実情、しっかりと調べていただいて、そして当事者が満足できるような、そういう方向に持っていったきたいと思えます。そのためにも共同親権という大きな枠組みの変更が必要だと思えますけれども、この面会交流に関する取決めをどうその実効性を確保していくのかということころで、より具体的な方向、法務省さんの方でお願いできますか。

○政府参考人（小出邦夫君） お答え申し上げます。

面会交流の取決めの実効性という御質問でございますが、面会交流に関する取決めが公正証書によつてされ、又は調停でされている場合に、子を監護している者が面会交流に協力せず、取決めの内容を実現することができないときは、子を監護していない者は、面会交流について強制執行の申立てをすることができかねる場合がございます。もともと、この面会交流を求めて強制執行の申立てをしたにもかかわらず、強制執行が奏功しなかったなどの理由で実際に子供と会うことができない方がいらっしゃることも承知しております。ま

た、子供を実際に監護している親のうちに、面会交流について協力的になれない方の中には、面会交流そのものを拒むわけではないものの、第三者の支援を得て面会交流を実施したいと考えている方がいるという指摘もございます。これまでも申し上げてきたとおり、家族法研究会では父母の離婚後の子供の養育の在り方について議論がされておりますが、その中には面会交流の促進も論点として取り上げられるものと承知しております。その中でも、今申し上げました面会交流を支援する団体との連携の在り方等についても議論の対象になり得るものと考えております。法務省としても、この家族法研究会における議論にしっかりと参画してまいりたいと考えております。

○嘉田由紀子君 今日、お手紙をいただいたんですけれども、この間、十一月の二十六日に、共同親権運動をしていらっしゃる方たちが訴訟を起こしたということをご取り上げさせていただきましたけれども、千葉県の七十歳、七十八歳のあるおばあちゃん、祖母ですけれども、息子の子供、別居して、そして家裁で六回審判したけれども、結局、面会交流、月一というその相場観、そして母親の方に監護権ということで、ほとんど実態を聞いてもらえずに、もう決まったルートで審判をもらったということで、大変不安に思っておられます。というのは、母と子の関係が余り良くないというようなことを心配しておられるんですけれども、例えばこういうふうには、今、国民の皆さんの間でも本当に当事者がたくさんおられるということで、是非裁判所の方も次の一歩を踏み出していただけたらと思います。そして、四点目の質問ですけれども、具体的にこの共同養育支援を進めていくには、離婚届を取りに来るのは市町村の役場ですね。ですから、市町村の役場がそのときにどれだけ言わば共同養育なりあるいは面会交流のことを広げていけるのかということ

で、この辺り、自治体との協力関係、どうなっているでしょうか。よろしく御見解をお願いします。

○政府参考人（小出邦夫君） お答えいたします。

委員御指摘のとおり、未成年者の父母が離婚する際に、面会交流や養育費の分担等、子供の監護について取決めをすることの重要性、これを父母に周知するためには、離婚届に関する業務を担当しており実際に当事者の方と接する地方自治体との連携、これが重要であると考えております。

法務省では、平成二十八年十月から、養育費、面会交流の重要性及び基本的な法的知識の解説や、実際に取決めをする際に参考となる合意書のひな形及び記入例などを掲載したパンフレットを作成いたしました。全国の市区町村において離婚届の用紙と同時に配付してもらっております。法務省から平成三十年度に全国の市区町村に配付したパンフレットの部数は四十五万部になっております。法務省としては、引き続き、関係省庁や地方自治体とも連携して、父母が離婚をする際に子供の養育について取決めをすることの重要性について周知を進めてまいりたいと考えております。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

離婚が毎年、今二十一万組とかいう数字でございますので、四十五万部、毎年広げていただいているということは、かなり必要な人たちに届きつつあると思います。私、そのパンフレット見せていただきましたけれども、今の段階で言えることをきちんとまとめていただいていると思います。ただ、まだまだ単独親権の中でのパンフレットでございますので、この後、より共同養育を前向きに進められるような形で法的な改善

をするとところで、より一層自治体、そして何よりも一番の当事者の親御さんたちに届くように、今後、法律改正を持っていただけたらと思っております。私の方、これで終わらせていただきます。

⑥ 《二〇一九年十一月二十八日午後》

法務委員会―会社法―参考人招致、責任保険への疑問

○嘉田由紀子君

〔参考人のお三方には、御参加いただきありがとうございます。もう二時間半、大変ブラックな委員会でございます。私たちはそれこそ二十分の一とかで聞いたらいいんですけど、お三方は全員の皆さんに耳を傾けていただいて、これで終わりますので、私が最後までございます、碧水の嘉田由紀子と申します。それぞれ五分ずつくらいで十五分を聞かせていただけたらと思います。〕

まず最初に、藤田先生に、先ほどの山添さんの問題意識と近いんですけれども、本当に今、日本の大企業、モラルハザードを起こしております、しかもトップの方がそれが厳しい。例えば、関電のモラルハザード。あれも私は、仲間が関電で働いている、そして、それこそあの台風のときなんかもう家の横の電柱を雨の中直してくれて、現場で働いている人たちは本当に切ない。

そういう日本の社会が崩れているところで、私は、この社外取締役なり、あるいは社外監査役というのはモラルハザードに対して歯止めが利く、そういう組織かなとある程度以前から期待をしていたんですけど、

ここで勉強させていただくと、どうもそうではなさそうだということが。

それで、是非、藤田先生に、企業価値に貢献できる社外取締役あるいは社外監査役、どういった人たちで、どんな組織だったら企業価値をプラスにできるのか。あるいは、企業価値をマイナスにする取締役もいるかもしれない。

一つ事例を申し上げますと、最近の例で関電ですけれども、私は、八木社長も岩根社長も、知事時代から原発問題で、とてもある意味で会合とかあるいは県に説明に来ていただいているいろいろなやり取りをしているときに、断言的なことを言われぬ方なんです。もう官僚以上に官僚でした。その岩根社長が、あの一連の発表のときに記者会見で、不適切だが違法ではないと言いつつ切ったんですね。で、あれっと思っただけです。不適切だが違法ではない、何をもって、で、裏でいろいろ見て分かったんです。この関電さんの特に社外監査役、元大阪高検の検事長とか、あるいは検事総長とか、もうその辺りと全部打合せをして、そして報告書を作った委員長もまた大阪検察のかなりトップの方でした。

これは、逆に、その社外監査役なり取締役が企業価値を下げる方に貢献しているんじゃないのかというようなことを素人ながら感じたんですけれども。是非ここは、ただ、私の知る会社でも、本当に、特に環境問題をずっとやってきて、環境問題に予防的措置を入れてきた、例えば住友林業さんとか、あるいは富士フィルムとか、そういうところはやっぱり、何というんでしょうか、ちゃんと社会的貢献ができていっているんじゃないのか。

ですから、言うたら、企業価値を下げるようなケースと上げるようなケース、その辺りを実証研究していただけると、この社外取締役の義務化というところが国民的にも納得できるのかと思うんですが、いかがで

しょうか、藤田先生。

○参考人（藤田友敬君） 社外取締役が企業価値を上げるケースもあれば下げるケースもある、全くそのとおりだと思います。

悪い場合、機能しない例、いろんな例がありますので、あくまで例ですけども、幾らでも考えられます。そもそも外からの圧力が強まったものだから嫌々社外取締役を入れる、とにかくしゃべらない、黙って自分の言うことを黙認してくれる人を選ぶ。そういう選び方をすると、かえって取締役会の構成員の中に牽制の利かない人数が増えてしまうことで、経営者、業務執行者の暴走につながりかねないことすらあります。さらに、その人の能力を個人的なその業務執行者の利益に役立つ形で利用させれば、それは望ましくないこと、結果がもたらされることは言うまでもありません。

他方、社外取締役がうまく機能するシナリオもいろいろあります。これも、一つではなくていろいろなケースがあり得ます。例えば、容赦なく独立性の高い取締役会がつくられることによって経営者の規律が非常に強く働く。株主の利益、ひいては社会の利益に貢献するような強いインセンティブが与えられるような企業、緊張感が出ている取締役会もあるというふうには聞いております。また、アドバイザーのような形で入ってくる、いろいろな社会の声を酌み取るような形でアドバイザーをする、優れたアドバイザーをする能力のある方が入ってくれば、そういう機能も期待されるかもしれません。

いい社外取締役は入れる、しかし悪い社外取締役は入れるなという法律は作れません。そういったことを最終的に担保するのは、マーケットからの圧力と言わざるを得ないと思います。最近、幸い、機関投資家な

どが相当積極的に議決権を行使し、駄目な役員に対する選任議案についてはそれなりの判断を示していると思います。そういったものに期待し、いい社外取締役、それは、いいというのはいろんな視点があると思うんですけども、いい社外取締役が選べ、そして機能しなかった社外取締役は容赦なく淘汰される、長期的にはそれが望ましい方向なんではないかというふうに思っております。

○嘉田由紀子君 ポジティブにプラス、あるいはニュートラル、そして足を引っ張る、その辺を理論化していただけると、それでそれを、結果を、別にA社、B社でいいんです、個別を出さなくても、社会の中で透明性を高めていただくと、社会的な言わば監視ができるかなと。そういうことがあってこそ、今回のこの法改正の意義があると思いますので、是非御研究を期待をさせていただきます。

大久保先生には、私、午前中の質問でも出させていただいたんですけれども、この役員等賠償責任なり、ここを会社側が出すというその仕組みですね、この辺を。

そもそも、企業の責任者というのはかなりリスクを背負う。で、私は行政との比較で申し上げたんですけども、行政でも大きな政策転換するときにはリスクが伴います。例えば、環境保全のためにある事業を止めるとか、そして、あるいは止めたときに何らかの損益、プラスマイナスいろいろあります。そのマイナスを受けた人が損害賠償をできたりしたら、担当者なりあるいはトップは、そこでかなり賠償責任を負わされる。そういうとりのために、行政の方では今保険を掛けているんですけれども、それは決して税金では払ってくれません。それこそ自分でやらなければいけないんですけれど。

この会社では、ここまで会社で面倒見てくれる、個人的な負担がないというのは大変違和感を感じたんです。この役員賠償保険のDアンドO保険に関する御質問かと思えます。この役員賠償保険のDアンドO保険を導いているところが多いかと思えます。この今回の改正では役員賠償保険の規定が導入されましたけれども、これを行ったときには、取締役会設置会社では取締役会の決議を要すると、そういう取扱いになってきますので、従前ですと、役員それから会社の代表者が決定していたのを、もう少し広く、適切な機関で導入するかどうかを見た上で導入するという形になりますので、導入については少し慎重になるのではないかなというふうに思います。

○参考人（大久保拓也君） お答えします。

役員賠償保険のDアンドO保険に関する御質問かと思えます。この役員賠償保険のDアンドO保険を導いているところが多いかと思えます。この今回の改正では役員賠償保険の規定が導入されましたけれども、これを行ったときには、取締役会設置会社では取締役会の決議を要すると、そういう取扱いになってきますので、従前ですと、役員それから会社の代表者が決定していたのを、もう少し広く、適切な機関で導入するかどうかを見た上で導入するという形になりますので、導入については少し慎重になるのではないかなというふうに思います。

また、この役員賠償保険制度などがなかった場合について、その人材の確保をどうするかという問題になりますけれども、先ほどの御質問がありました社外取締役や社外監査役、そういった社外の役員を導入するときに、特に社外の方ですと、会社の実態とか実情が十分に分からないという、そういうケースが出てきますので、一定のリスクを回避するという、人材を確保する、そういう意味でも、この保険の適用、保険を掛けておくということは必要になるんだろうというふうに思います。

規定を導入するということは必要な立法措置ではないかなと思います。

○嘉田由紀子 ありがとうございます。

ついつい行政と比較をしてしまうものですから、是非そういうところで、特にモラルハザードを経営者が起こさないようにという、ここが一番大事だろうと思いますので、ここところは是非ともまたウオッチをし続けていただけたらと思います。

木村さん、改めまして、大変長い、もう私たちにとっては、何というんでしょうか、脱原発運動の旗手のような形で頑張っていたおられます。しかも、安全神話があれだけ言わば日本中であつたときに、随分と逆に変わり者に見られてきたんじゃないでしょうか。そういうところで、まさに株主として社会的な発言を続けていただいたこと、大変有り難く思います。

特に、この総会の見どころという、こういう分かりやすいものを皆さんに作っていただく、これ、ついついさっきの、男性社会で、そして本当に遠い遠い怖い社会だつたところにこういう言わば対話のツールを作っていたかどうかというのは大変有り難いんですけど、この中でやはり私が気になっておりますのは、災害に強い地域分散型送電システムとか女性登用とか、こういうところをきちんと社会的価値を埋め込もうとしていただいて、そして発言をしてきたと思うんですけども、今まで、これは発言してちゃんとリアクションもらつてよかつたというような成功体験がありましたら是非、あるいはもう無視されるばかりでということ、どうだったでしょうか。

○参考人（木村結君） 先ほど申し上げました取締役の数を少なくしろというのはできましたので、私たちが先見の明があつたと言つたら言い過ぎかもしれませんけれども、皆さんが後を追つてくださったというふうには理解しております。

それとあと、日立でしたっけね、原発の輸出に東京電力が絡むべきではないと、自分のところで始末まできていない事故を起こしておきながらほかの国に輸出するというのは、それはおかしいのではないかと、いうことを去年提案しまして、もちろん否決はされたんですけども、その後、やはり撤退ということで、それはやはり私たちの運動というか、実つたわけではないんですけども、そういうことを訴えられて、少しでも気持ちに、取締役なり株主の心に刺さつた提案だつたのではないかなというふうには思っています。

先ほど来発言がありました社外取締役、監査役に関しては、やはり取締役は二年に一回選任されますので、株主の議決権行使書に何番から何番というふうには番号振られて、選任するかどうかというふうに来るわけですけれども、その株主がどういうふうにリアクションするかというと、何番の取締役は駄目とか、何番の取締役以外は選任してもいいというふうに丸を付けたら数字を入れたりしてくるんですね。わざわざもう本当に細かく株主招集通知を読み込まれている方が多いんです。

私たちも、この何番というのはどういう出所の方だろうというふうにやっぱり思いますので調べますと、ほとんどが天下りでございます。やはり天下りに関しては、株主は非常に厳しい目を、世間はまだまだ厳しい目を持っているんだというのがよく分かる事項でございます。（発言する者あり）あつ、ごめんなさい、一言よろしいですか。関電のことについてですね。

やっぱり、不正、金品受領事件で取締役とか監査役が全く機能していないことが分かつたと思うんですね。

コーポレートガバナンスの強化に対して株主の果たす役割はますます重要になってきていると思っております。その中で、株主の権利が制限される法律のように改正されるというのにはやはり反対でございます。よろしくお願いいたします。ありがとうございます。

○嘉田由紀子君 どうもありがとうございました。

⑦ 《二〇一九年十二月三日》

法務委員会―会社法―女性役員比率の国際比較、なでしこ銘柄の株価は高い、出生率と女性の有業率は正の相関、協議離婚の問題「桜を見る会」ジャパンライフ疑惑

○嘉田由紀子君 碧水会の嘉田由紀子でございます。

まず、企業の経営環境、厳しさを増す中で、今までも言及ありますけれども、国連では、二〇一一年に国連ビジネスと人権に関する指導原則が採択されております。また、二〇一五年には、我々の世界を変革する、持続可能な開発のための二〇三〇年アジェンダ、いわゆるSDGsが採択されております。企業には、自社の利益の追求だけでなく、環境や社会の課題に配慮した責任あるビジネスが求められるようになってきております。午前中の矢倉委員、また、今ほどの高良委員の言及もございました。私も、SDGs、実はこのバッジは滋賀県内の木材で県内の福祉作業所の方が手作りで作っていただいたものを日々付けさせていただ

いております。

そういう中で、今回の会社法に関わり、まず一点目の御質問でございますけれども、法務省の民事局長様にお願いたします。社外取締役が積極的な投資やリスクテイクを促す効果、利益率や生産性を高める効果など、企業価値の向上に及ぼす効果についてはどう認識しておられるでしょうか。

○政府参考人（小出邦夫君） お答えいたします。

社外取締役の選任が企業価値に与える効果につきましては、幾つかの実証研究の結果が公表されております。このような実証研究のうちには、社外取締役の選任は企業価値や企業業績、株主還元の上昇に一定の効果があるという結果を示すものがある一方で、社外取締役を置かない場合にはその理由を説明しなければいけないという規律が平成二十七年に設けられましたが、その後における社外取締役の導入の効果については一貫した傾向は見られないか、あるいは一部の小規模な上場会社に関しては株式市場における評価が低下した可能性があるという結果を示すものもございます。このように、企業価値に与える効果につきましては、幾つかの研究の結果が公表されておりますが、まだ一貫した結論が得られていない状況でございます。

もともと、社外取締役は、少数株主を含む全ての株主に共通する株主の共同の利益を代弁する立場にある者として、業務執行者から独立した立場から会社経営の監督を行い、また、経営者あるいは支配株主と少数株主との利益相反の監督を行うという役割を果たすことが期待されているわけでございまして、このような役割の内容に照らしますと、社外取締役が選任されたことによって我が国の資本市場の信頼性が高まるという一般的な効果を超えて、委員が御指摘の積極的な投資やリスクテイクを促す効果、あるいは利益率、

生産性を高める効果が数字上直ちに表れるとは限りませんので、これを定量的に示すということはちょっと性質上困難な面があると考えているところでございます。

○嘉田由紀子君 今回、会社法で社外取締役、義務化されるわけですが、そのときに、今のような社外取締役の効果も含めて共に社会に出していただきたいと思えます。そういうところで、今日、日本企業の国際競争力と女性参画というところで少し話題を広げていきたいと思えます。今ほど高良委員も言及しておられましたけれども、私自身は、平成に入って日本企業が国際競争力を失っている、様々な要因があると思えますけれども、その一つは女性参画の少なさがあるのではないのかと思っております。ただ、こういうことはなかなか因果関係、相関関係も出しにくいんですけれども、少しその辺を議論を深めていきたいと思えます。

まず、今日、資料一でお出ししておりますけれども、生産年齢人口、日本はこの少子高齢化の中でどんどん下がっております、今後三十五年で三割減少いたします。女性がきちんと経済活動に責任ある地位を求めて参画をしないと経済そのものが成り立たなくなる、これはもう数十年前、三十年、四十年前から分かっていたんですけど、そこに手を打てなかった日本社会の立ち遅れだと思っております。少し個人的な経験ですが、私自身、一九七〇年代、日本だけでなくアメリカで学び、その後、アメリカ、ヨーロッパで比較社会研究を進めてきました。そのときに女性の仲間がたくさんおりました。皆さん大体企業のトップ、そして例えば国際機関のトップで働きながら子育てを両立できている人が圧倒的に多かったです。それで、仕事か家庭かという二者択一を迫られない。あつ、これは違うな、何で日本では逆に二者択一を迫られるんだろう

と。例えば、七〇年代、私、大学を卒業するときに、大変優秀な同級生、三十名おりました。その三十名、今、人生いろいろたどってみますと、二者択一を迫られた人ばかりで、両立しているのはたった二人です。そういう意味から見ても、この七〇年代、そして八〇年代に社会に出た女性たちが大変厳しい状況にあると。今日お示しました資料の中で三を見ていただきます。結果として、これは女性の有業率と出生率の相関を取ったグラフでございます。一般に、女性が仕事するから子供が産まれにくいんだと、日本の少子化は女性が外へ出たからだと思われるとしたら、それは全く逆です。女性が両立できている国、これは右上のところですよ。スウェーデン、アイスランド、デンマーク、ノルウェー、スイス、そしてフランス、アメリカ合衆国、こちらは出生率が高いんです。逆に、左下、日本、韓国、イタリア、ギリシャ、スペイン、ここは出生率が低いんです。つまり、二者択一を迫られると、有業率も低くなるし、出生率も低くなる。当然ですよ、個人的選択肢として。それが社会として現れているのが図三でございます。この図を全国知事会の男女共同参画委員会の委員長として出したときに、皆さんが大変不思議がっていました。何でこうなるんだ。これを都道府県別に出しても、やはり同じ傾向でございます。実は、職住が一致していた農業社会あるいは自営業の時代から、最初に近代化された、つまり職住不一致の雇用者の社会になり始めた七〇年代、八〇年代では、全国の、また全世界の傾向は逆でした。仕事の有業率高い国が出生率が低くなってしまう。それが、後期近代化の中ではこういうふうになっているということ。

日本はここで出遅れてしまっているわけです。海外で仕事をしてきて、日本に帰ってきた経営者の中にも、日本の会社の女性取締役の少なさ、異様に感じております。具体的に、ある家電メーカーの社長さん、Nさんですけど、イギリスやアメリカで仕事してきて、日本に社長として戻ってきたときに、余りに、家電メー

カーでありながら一人も女性取締役がないことにびっくりして、そして、彼は女性かがやき本部をつくり、女性たちが求める製品要求が幾つか出てまいりました。斜めドラム洗濯機、掃除が不要のエアコン、これは技術者からは、つまりプロダクト・アウトの側からは不可能だと言われながら、社長命令で結果的には開発をして、そして、かなり経営が厳しかったところ、起死回生の企業の経営改善に役立っております。

言うまでもなく、製品開発、サービス開発の中で大切なのは、消費者が何を求めているかというマーケット・インの発想です。しかし、日本の企業体質はプロダクト・アウト。これは別に男性女性差別するわけではないんですけれども、プロダクト・アウト、男性得意です。家を造るのもそうです。あるいは、プラモデルを組み立てるのもそうです。じゃ、その家をどう使うか、あるいはそので上がった製品をどう使うかというの、どちらかというと女性が得意です。傾向の問題ですけど。今や、食料品、衣服、住宅などだけでなく、例えば車でも製品選択時には女性意思が強く反映される比率が高いというデータもあります。そういう中で、先ほど来、女性参画の問題、これは企業側にもインセンティブがないといけません。企業も女性を参画させる方が企業成績良くなるんだというようなことで、内閣府の男女共同参画官にお尋ねしますけれども、企業の女性活用に取り組む程度と経営指標の相関関係を示すデータ、日本社会であるでしょうか。お願いいたします。

○政府参考人（伊藤信君） お答えいたします。

女性活躍に取り組む程度と経営指標の相関関係を示すデータといたしましては、例えば民間の調査等におきまして、女性管理職の比率が高いほど増収率や自己資本利益率、ROEが高いなどのデータが示されてい

るところでございます。また、必ずしも統計的に日本企業の女性活躍に取り組む程度と経営指標の相関関係を示すものではございませんが、女性活躍に優れた上場企業を魅力ある銘柄として選定する取組として経済産業省が東京証券取引所と共同で実施しているなどし銘柄におきましては、選定企業四十二社について試算した株価指数がTOPIXの推移と比較して高い傾向が見られているものというふうに承知してございます。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

そのなでしこ銘柄選定企業の指標とTOPIXの比較、図二で今日お出ししておりますけれども、平成二十二年頃はほとんど差がないんですが、その後だんだんに差が開いてきて、なでしこ銘柄がTOPIXでの評価も高い、株式市場での評価が高いということ。ですから、企業の経営者自身もこういうインセンティブを持っていただくことが女性参画にとって大切だろうと思っております。この中で、このなでしこ銘柄で、女性取締役の比率、これ、加点するということにはなっているんでしょうか。いかがでしょうか。

○政府参考人（伊藤信君） お答えいたします。

まず、なでしこ銘柄の選定におきまして、女性の取締役が一名以上いることが選定のスクリーニング要件として設定されているというふうに承知してございます。また、加えて、今年度からは、女性取締役の登用の更なる促進を図る観点から、女性の取締役が複数名おり、かつ女性取締役比率が一〇%以上の企業につきましてはより高いスコアを付与されるということになるものと承知してございます。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

実は私も知事時代に、女性の係長、課長、そして部長を言わば増やそうとしたんですけど、実はなかなか、内部の職員は三十年、四十年の蓄積ですので、また尻込みしたりとか、あるいは、行政の中ではいろんな議会があります、議会の委員会対応などで、国の方は余りないようですけども、女性の係長や課長などにはかなり厳しい質問が出るというようなところで、途中で挫折する女性の方も多かったので、私自身は本当にじくじたる思いがございました。そんなところで、今後、日本で企業が女性活躍を積極的に進めていく、先ほどから高良委員とそれから森大臣のやり取りございましたけれども、その方策、どのような政策が可能でしょうか。お願いいたします。

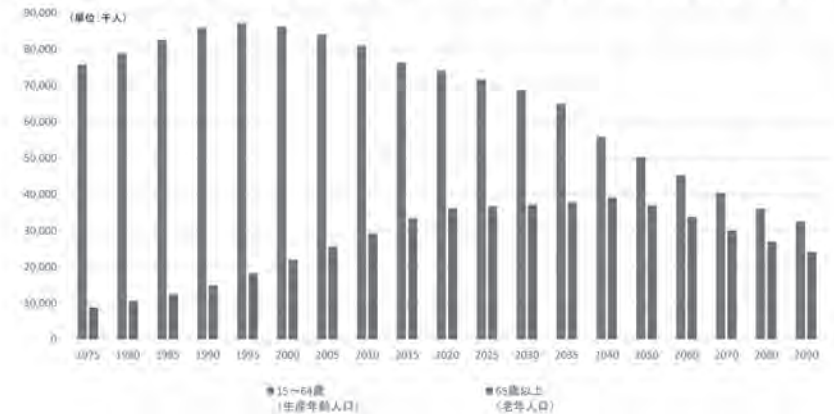
○政府参考人（伊藤信君） お答えいたします。

まず、安倍内閣におきましては、女性活躍の旗を高く掲げまして強力に取組を進めてまいりました結果、平成二十四年以降、上場企業の女性役員数は三・四倍になっておりますほか、民間企業の女性管理職の比率も着実に上昇してございます。この安倍内閣で推進してまいりました女性活躍の流れを更に力強く推進してまいりますために、さきの通常国会で成立した女性活躍推進法の一部改正法におきましては、一般事業主行動計画の策定義務や情報公表義務が現行の常用雇員者三百人以上の企業から百人以上の企業に拡大されることになりまして、これは現行の約三倍の企業において女性の継続就業や登用などの取組が計画的に

なぜ、今、「女性の活躍推進」が求められているのか？ 1

生産年齢人口の減少

生産年齢人口は今後35年で3割減少。
経済力の低下、社会保障の担い手の不足などが懸念。



出典 総務省「日本の統計2019」(2019年3月12)に基づき、嘉田事務所で作成 令和元年12月3日 参議院法務委員会 碧水会 嘉田由紀子

「なでしこ銘柄」選定企業の指数とTOPIXの比較 2



出典 「平成30年度なでしこ銘柄」(平成31年3月)経済産業省経済産業政策局経済社会政策室、株式会社東京証券取引所
令和元年12月3日 参議院法務委員会 碧水会 嘉田由紀子

進められるということになります。

また、この改正女性活躍推進法の着実な実施のほかに、企業における女性役員登用状況の見える化の推進、あるいは女性役員候補育成のための研修、企業と人材のマッチングの土台となる女性人材のリスト化、機関投資家等が企業の女性活躍に関する情報をESG投資においてどのように活用しているかについて調査しましたその調査結果の企業等への情報提供などによりまして、女性役員の登用を加速してまいりたいというふうに考えてございます。

さらに、女性活躍推進に積極的に取り組んでおります男性経営者等によって策定、公表された輝く女性の活躍を加速する男性リーダーの会の行動宣言というのがございます。これの賛同者ミーティングの開催や先進企業表彰などによりまして、好事例の

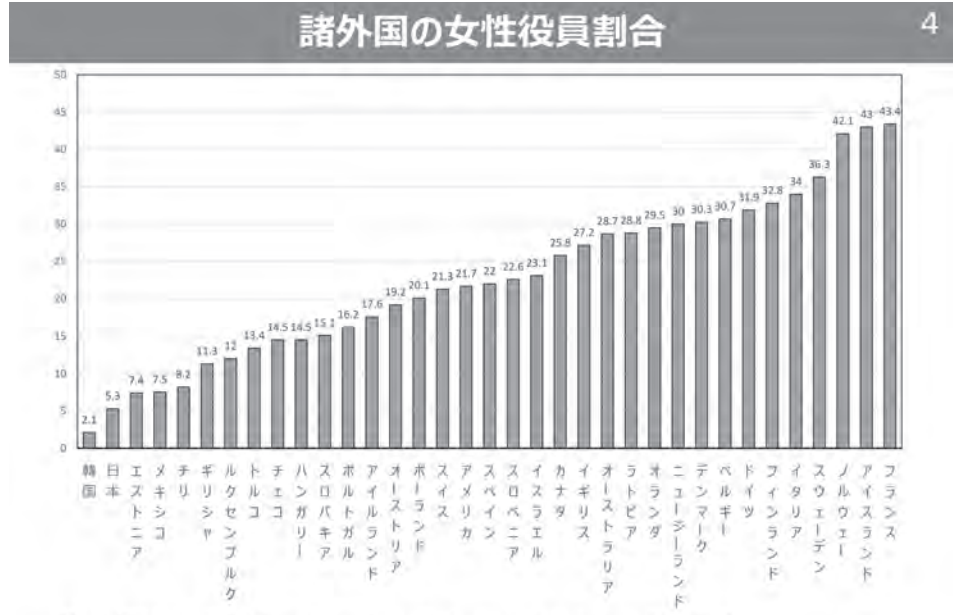
発信を行い、企業における女性活躍の機運を更に高めてまいりたいというふうに考えてございます。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

改めて図四を見ていただきますと、本当に暗たんたる思いがいたします。女性の役員割合、日本は五・三、韓国はまだ一・一です。一方のフランスは四三。これをどうやって上り詰めていくのか。それは結果として日本企業の国際競争力を高めることと並行できると思いますので、国家を挙げてよろしく願います。



出典 “Family Indicators,” OECD Social and Welfare Statistics” OECD iLibrary, “Labour force statistics by sex and age: indicators” OECD iLibraryに基づき、嘉田由紀子事務所にて作成。OECD加盟36カ国における合計特殊出生率(2017年)と女性の労働参加率(2018年)のデータを利用。但し、トルコ、メキシコ、イスラエルを除く令和元年12月3日 参議院法務委員会 碧水会 嘉田由紀子



(備考) 1. OECD Statistics “Female Share of Seats on Boards of the largest publicly listed companies”(2017)より作成。
2. EU、アイスランド、ノルウェー及びトルコは、各国の優良企業銘柄50社が対象。他の国はMSCI ACWI構成銘柄(2700社程度、大型、中型銘柄)の企業が対象。
3. 日本のデータは異国元が異なるため、国内データと数字が異なる

出典 内閣府男女共同参画局提供資料より 令和元年12月3日 参議院法務委員会 碧水会 嘉田由紀子

次に、今回の法務委員会で一貫してお伺いしております離婚後の子供の最善の利益を実現するための方策でございますけれども、法務大臣に質問させていただきます。午前中、櫻井委員も、子どもの権利条約が法的拘束力がないから実現できていないじゃないかということ、かなり現場に即して見事な御質問をなさっております。私もそれは本当に現場から感じております。

それで、今日のテーマとしては、協議離婚制度そのものをもういよいよ見直さなきゃいけないだろうと思えます。日本では、協議離婚、平成二十年度のデータですけれども、今、離婚のうち八七・八％、九〇％近い、つまり十組が離婚すると九組近くが協議離婚。もう少し分かりやすく言うと、判こ一つで離婚できてしまうんです。家庭裁判所も弁護士も介在できずということでございます。そして、これも午前中櫻井委員が、なぜ養育費が払われないのか、要因をちゃんと追求しないと対策立てられないだろう。そのなぜの中に二つ、一つは経済の問題ですけど、もう一つは相手と関わりたくない。そりゃそうです、離婚の状態まで行くんですから、お互いに関わりたくないの、子供のための養育費などを言わば議論するというその場ができていないわけです。そこで放置されるのは子供です。

ですから、ここで、例えば、私、テネシーのペアレンティングの例も申し上げました。また、アメリカ辺りでは、離婚のときに、養育費の支払、それからペアレンティング、単なる面会交流ではなくて、親として一年間三百六十五日どういふふうにごすのか、そして、いざ教育の中身は、あるいは医療の中身はということ、全ての領域で計画をする。つまり、養育計画がないと法的に離婚を認めないというような州がアメリカでも多いわけです。ヨーロッパでもそうです。

そういう中で、言わば協議離婚制度そのものを認めないというような法的な方向が可能かどうか。そして、その場合には、私も自治体の仕事を見てまいりましたので、今、離婚の窓口は市町村の事務です、市町村の事務の強化と、そこ家庭裁判所をつなぐとか、あるいは弁護士をつなぐとかいうような形で、かなり法的には大きな立て付けが必要と思われまます。家族法を変えながら、関係自治体、また関係者の中での議論が必要と思えますので、この辺りを法務大臣の御意見を伺いたいと思えます。もちろん、DVあるいは薬物の問題などがあるときには、それはまずは防がないといけません。もう一つ質問がありますので、できましたら、法務大臣、短めに回答いただけたら有り難いです。勝手申し上げます。よろしくお願いいたします。

○国務大臣（森まさこ君） 嘉田委員にお答えいたします。

平成二十八年年度の全国ひとり親世帯等調査の結果によれば、協議離婚の場合には、調停離婚、審判離婚及び裁判離婚の場合と比べて面会交流や養育費の取決めをしている場合が低くなっており、協議離婚については委員御指摘のような問題があるものと認識しております。このため、法務省としても、未成年者の父母が協議離婚をする場合に、父母に対して面会交流や養育費の重要性等の情報を提供することが重要であると考えております。このような観点から、法務省では、平成二十八年十月から養育費、面会交流に関するパンフレットを作成し、全国の市町村等において離婚届の用紙と同時に配付するという取組を行っております。また、家族法研究会では、協議離婚の際に、養育費や面会交流の取組が確実にされるように、例えば未成年者の父母については、協議離婚の要件を見直して、養育費や面会交流についてのガイダンスを受講し、又は養育計画を策定しなければ離婚することができないとすることの当否等についても議論される予定であると承知しております。もちろん、委員御指摘のように、DVや薬物依存等についても、併せて考慮しなければな

らない要素の一つであるというふうに考えております。法務省としては、引き続き、研究会における議論に積極的に参加をしてみたいと考えております。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

養育計画がなければ離婚を認めない、例えばこれくらいの法的な介入が必要だろうということをは非とも家族法の研究会で前向きに議論いただけたらと思います。最後の質問ですけれども、二〇一五年の桜を見る会、ジャパンライフ山口元会長が招待されていた問題でございます。この悪徳マルチ商法で、被害者は七千人、総額二千億円。本当にもう人生でお金をためてためて無理して、そのお金を取られてしまつてこの後どうしたらいいか分からないという被害者の切実な声、私どもは聞いております。さて、十一月二十九日なんです、参議院の地方創生及び消費者問題特別委員会における共産党の大門議員の質疑では、消費者庁は、二〇一三年頃からジャパンライフの悪質性を把握し、調査を進め、二〇一三年十月には被害拡大を懸念する予備調査報告書が出され、そして二〇一四年五月には当時の対策課長が早く対処するべきと立入検査などの準備をしていた。しかし、その指示があった直後の七月四日に課長が交代させられ、あるいはさせたのか、立入検査の方針が変更になったということです。実は、この二〇一四年七月三十一日の対処方針を決めた会議での配付文書には、本件の特異性、政治的背景による余波を懸念などの文字があったとされております。

森まさこ法務大臣は、二〇一二年十二月二十六日から二〇一四年九月三日まで消費者及び食品安全担当の内閣府特命大臣に赴任しておられます。この言わばジャパンライフの問題が特異的で、政治的背景を配慮されるような問題だった。ちょっとモリカケ問題を思い起こさせるんですけれども、森法務大臣にお尋ねいたします。二〇一三年十月、予備的調査報告書の存在、あるいは二〇一四年七月三十一日の会議で要回収の文書が配られたということ、ここには政務三役に報告するべしという記述があったということですが、この文書について御存じでしょうか。

○国務大臣（森まさこ君） お尋ねについては、法務大臣としては、法務省の所管外の事柄でありますので、法務大臣としてのお答えは差し控えざるを得ないんですけれども、私自身が消費者担当大臣であったということで私自身のこととして申し上げますと、お尋ねの予備調査報告書の存在及び配付文書については、今そのお示しもされていない段階でございますが、今聞いた限りでは承知をしてございません。

【質問主意書】（一）二〇一九年十二月五日（木）

「離婚後の親権のあり方に関する質問主意書」（提出番号94）

離婚後の親権のあり方については、本年十一月十二日、十四日、二十一日、二十六日、二十八日及び十二月三日の参議院法務委員会において、質疑をしてきました。しかし、前記法務委員会での審議においても政府の見解が不明確なまま残された課題があります。そこで、以下質問します。

一 平成三十一年二月十八日の衆議院予算委員会における山下法務大臣（当時）の離婚後の単独親権重視の答弁は、山下大臣独自の考えではなく、戦後、離婚後の単独親権制度を導入した歴史的経緯を踏まえたものと理解できます。

昭和五十三年に発行された我妻栄・有泉亨著「民法三 親族法・相続法第三版」には、「新法は一方で、「家」の制度を廃止し、他方で、父母は共同で親権を行使すべきものとしたが、離婚した父母に親権の円満な共同行使を要求するのは困難なので、離婚に当たって、父母の一方を親権者と定める―いいかえれば他方の親権を失わせる―ことが必要となったのである」との記載（以下「我妻栄の主張」という。）があります。

すなわち、日本政府は、戦後、民主化したとされた民法の中にある家制度の残滓を七十年以上、何もせず放置しておき、未だに明治民法の思想が色濃く残った我妻栄の主張のとおり答弁を繰り返しているのではないのでしょうか。明治から大正、昭和、平成と時代を経て、令和の新しい時代にはいった今だからこそ、日本社会の家族制度のあり方を根本的に変えるべき時ではないのでしょうか。政府の見解を求めます。

二 離婚後の共同親権を否定した我妻栄の主張には、こうした明治民法の男性を中心とした家制度の下での家の所属物としての子どもの存在が見え隠れしており、その後の急激な社会的変化の中における女性の役割の増大や、男女共同参画の推進は全く反映されていません。また、かつて家の所属物であった子どもたちは今や、親の、特に離婚後は親権を獲得した親（現在、その多くは母親）の所属物のように扱われ、「子どもの最善の利益」、すなわち、子どもの人権も守られない社会になってしまっているのではないのでしょうか。

日本をとりまく国内外の社会情勢の変化を踏まえれば、離婚に至った夫婦の間でたとえ感情的対立が生じた場合であっても、あるいは親同士が高葛藤の状態であるからこそ、法務をつかさどる国家が家庭に介入して「子どもの最善の利益」を最優先に考えるべき時代になっているのではないのでしょうか。また、日本も批准している児童の権利条約では、離婚後も子どもは両方の親との関係を維持することがのぞましいと謳われています。政府の見解を求めます。

三 昭和四十年十二月八日の「子の監護に関する審判事件の審判に対する即時抗告事件」の東京高等裁判所の決定では、親権を失った母親が子どもとの面会交流を求めたのに対し、東京高等裁判所は「母親が子に面会交流することは、子の利益にならないものと考えこれを許可しないのが相当」とし、その申立てを却下しています。

本年十一月二十一日の参議院法務委員会で、最高裁判所家庭局長は、「広く子の福祉が問題となる調停事件の当事者に対して、子の利益を考慮しながら、子を中心とした解決に向けて話し合いを進めること」とし、紛争解決を促す答弁をしています。最高裁判所家庭局長のいう「子の福祉」、「子の利益」と、前記東京高等裁判所の決定における「子の利益」とは、同じ意味で用いられているのでしょうか。両者の関係をどう整理するのか、政府の理解するところを示してください。

四 前記三の東京高等裁判所の決定には、明治民法の精神がすっかり見て取れます。しかし、そのような封

建的な理由を前面に出すことができないので、「子の利益」、「子の幸せ」などという形式的な表現を使っています。この決定が「子の利益」を侵害していることは児童の権利条約を引用するまでもなく明らかです。現在、多くの裁判官は「継続性の原則」は「子の利益」に従ったもの」と主張しますが、これも形式的な表現です。このような表現を安易に使用する裁判官と、児童虐待を「しつけ」と称し「子の利益」に適っていると主張する親、体罰を「愛の鞭」と称し「子ども達のためにやっている」と主張する学校の先生達とは、どこが違うのでしょうか。このような表現を裁判官が安易に使用することを抑制しない限り、「子の利益」の美名のもとに、真に意味のある「子の利益」が侵害され続けています。

公益社団法人「商事法務研究会」の「家事法制に関する研究会（名称未定）」の「研究会の検討の進め方について」に、「抽象的な「子の利益」よりも具体的な検討の視点・考慮要素を検討することができないか」との記述がありますように、「子の利益」という言葉が抽象的であるために濫用されている現状を早急に改め、本来の意味で、「子どもの利益」を最優先に考えた家族法制度や裁判所の運用に改めていく必要があります。

江戸時代の「大岡裁き」として知られる有名な逸話に、二人の女性が一人の子どもの親権を争う「子争い」という話があります。この話は両方が女性ですが、今の日本の離婚後の父と母による子どもの親権争いのケースに照らせば、「子争い」は「フレンドリー・ペアレント・ルール（寛容性の原則）」を適用した例といえます。

多くの子どもは両方の親に愛され、両方の親との親子関係をつないでいきたいと願っているという家族社会学者による調査結果もあります。それゆえ、どちらかの親が子どもを一人占めにするのではなく、子どもを痛めつけ、苦しみ、大岡裁きの「子争い」にある腕の引っぱり合いのような単独親権制度から、平和的に離婚後の子どもの暮らしや教育を安定的に維持できるような共同親権制度への移行こそが今求められているのではないのでしょうか。そして、これこそが本当に「子の利益」を守るための具体的な方策ではないでしょうか。政府の見解を伺います。

五 諸外国では「親権の円満な共同行使」を実践している実態を踏まえ、戦後の民法改正時に単独親権制度を維持することとした前提にある「離婚した父母に親権の円満な共同行使を要求するのは困難」との認識を改めるべき時代にはいったと考えますが、政府の見解を伺います。

内閣参質二〇〇第九四号

令和元年十二月十七日

内閣総理大臣 安倍 晋三

参議院議長 山東 昭子 殿

参議院議員嘉田由紀子君提出離婚後の親権のあり方に関する質問に対し、別紙答弁書を送付する。

内 閣

参議院議員嘉田由紀子君提出離婚後の親権のあり方に関する質問に対する答弁書

一、二、四及び五について

一般に、父母の離婚後も父母が共に親権者となることを認める制度を導入した場合には、父母が離婚後も子の養育に積極的に関わるようになることが期待される一方で、子の養育について適時に適切な合意を形成することができないときは子の利益を害するおそれがあるとされている。

父母の離婚後の親権制度の在り方については、現在、法務省において子の利益を最優先に考える観点から、検討しているところである。

三について

最高裁判所事務総局家庭局長の御指摘の答弁における具体的な文言が意味するところ等については、政府として見解を述べる立場にない。

【委員会質疑】 2 参議院東日本大震災復興特別委員会

二〇一九年十一月二十七日

東日本大震災復興特別委員会―流域治水政策、横串型ハザードマップづくり、気候変動を踏まえた水害対策、地先の安全度マップ、土地利用計画、越水しても壊れにくい堤防、中小規模の土木業者役割、事業継続計画（BCP）、住民避難体制、防災教育

○嘉田由紀子君 七月に参議院議員、初めて当選させていただきました。初めてのこの復興委員会での質問でございます。改めまして、小規模会派へも十分時間を配分いただきまして、理事の皆様へ感謝を申し上げます。

また、今回、十九号台風、十五号を含めて九十八名の方が亡くなりました。被害に遭われた皆様にお見舞い申し上げますとともに、実は私自身、知事の時代に、関西広域連合のカウンターパート支援として、福島県と滋賀県、応援をさせていただきました。今も滋賀県から土木の技術者、派遣をさせていただいております。そのようなことで、大変縁の深い皆様とこういふ場でお出会いできましたことをうれしく思います。

今日は、温暖化時代の治水対策に絞って質問をさせていただきます。滋賀県では、流域治水推進条例というのを全国に先駆けて作ってまいりました。水害に強い地域社会づくりということでございます。言うまでもなく、昨年、西日本豪雨、そして今年の東日本台風、観測史上最大の豪雨が去年と今年だけで二百二十六か所も起きてしまっております。

元々、日本は地形的にも災害、特に洪水の多い地域でございます。平野部の七割は洪水でできております。洪水は自然現象です。しかし、水害は社会現象ということで、私自身は、一九八〇年代から環境社会学者として、なぜ、ある水害で人が、死者が出たのか、あるいは浸水被害ができたのかというところで研究をしてまいりました。関西中心にですけど、四十か所ほどの調査研究をし、そしてそれを本にし、また論文にもしてきたんですけれども、そこで分かったことは、土地利用や建物、そして避難体制、そういう社会の側が備えないと、ハード対策だけでは被害の最小化ができないということでございます。

それで、学者としていろんな提案をしてきたんですけど、なかなか変わらないので、それだったら自分で政治をやるしかないということで、二〇〇六年にかなり思い切って政治家を知事としてやらせていただいたんですけれども、その中で特に流域治水条例というのを八年掛けて作ってまいりました。それに関わり七点ほど質問させていただきたいと思っております。

まず一点目ですけれども、今回も、先ほど来から、例えば福島でフレコンバッグが流れてしまった、それは元々浸水地域であるところにフレコンバッグを置いていたんだと推定されます。というのは、今の日本のハザードマップ、例えば国管理の一級河川、百四十八河川ではほぼ一〇〇％ハザードマップができています。それから、都道府県管理は、千六百二十七のうち実は五四％しかできておりません。

そして、今日の資料を見ていただきたいんですけども、皆さんにお配りしました資料、一から十二まで

のパワーポイント資料になっておりますけれども、この一のところでは、実はハザードマップというのは今大変限定されたデータしかないんです。例えば、一級河川だけではなくて二級河川、あるいは農業排水路があふれる、あるいは下水道があふれる、元々土地が低い、これを、全ての浸水源を一体化したマップは、日本で作ったのは滋賀県だけです。ここにかんがりの技術とお金を入れさせていただきました。職員が大変頑張りました。これをやるには、縦割りではなく、横串を刺す必要があるんですけども、一問目の質問ですけれども、是非国の方も、今後横串を刺せるようなハザードマップ作りをお願いをしたいと思います。国土交通省にお伺いをしたいと思います。

以上です。

○大臣政務官（門博文君） お答えをさせていただきます。

今お話を頂戴しましたように、滋賀県では、水防法に基づく浸水想定区域の指定に加え、県が管理する主要な一級河川や普通河川などによる内水氾濫に係る水害リスク情報を、これ、地先安全度マップとして公表されていることは承知しております。そして、今委員お話しいただきましたように、まさに委員が滋賀県知事の時代にこのことに関心を持って取り組まれたということも我々も承知をさせていただいております。

また、この地方自治体、滋賀県以外では、同じような取組として、埼玉県で、河川整備状況を踏まえ、過去の洪水の状況を基に、浸水することが想定される区域、水がたまることが予想される区域について条例を定めて、浸水想定区域図を作成して公表をしております。こうした取組は、河川の外水や内水の氾濫形態にかかわらず、地域住民が水害リスクを理解するのに有益であり、また町づくりと一体となった防災対策の

推進にも有効であると考えております。

このため、国土交通省では、今後の気候変動の影響により水害の頻発化、激甚化が懸念される中で、流域全体でのハード、ソフト一体となった対策を検討するために、気候変動を踏まえた水災害対策検討小委員会というものを設置をしております。この滋賀県の先進的な取組についてはこの委員会でも紹介をさせていただいたところであります。

今後、こうした先進的な取組も参考にさせていただいて、水害リスクのより低い地域に居住や都市機能を誘導するなど、町づくりと一体となった対策について、我が省としても検討を深めてまいりたいと思っております。

○嘉田由紀子君 政務官、ありがとうございます。

実は、この費用は、全て県下全域でやるのに二億円なんです。滋賀県全体、面積的に全国の百分の一ですから、二百億円あったら全国でできますので、是非国土交通省の方も予算を入れていただけたらと思います。土地利用についての御質問も御回答いただきましたので、今、人口減少時代です。緻密な地先の安全度マップあるいはハザードマップを作ることで土地利用の適正化ということがどんどん進められると思います。

ただ、問題は、このときに、例えば建物規制どうするのか、土地利用規制どうするのかという規制の母体はどこがやれるかということです。国土交通省さん、土地、都市計画の母体、あるいは建築の母体ということもありますので、滋賀の方では、洪水の危険性の高い区域に建物を建てることを、特に三メートル以上浸水するおそれがあるところはいざというときに逃げられなくて死者が出る。例えば、昨年の西日本豪雨の

ときの倉敷市で五十一名の方が真つ昼間に家の中で亡くなっております。あれは、元々が浸水するところを知らずに住んでいたわけですね。ですから、そういうものを、建物を建てる、耐水化建築ということで配慮することも必要だと思っただけですけれども、ただ、これ、滋賀県内で三メートル以上浸水するところ抽出しました。五十か所、千八百戸です。このことを地元知らせると、どうしてくれるんだ、地価が下がるじゃないか、そもそももうここに住んでいるんだからということ、なかなか土地のかさ上げとかあるいは住み替えというところが難しいんですが、この辺り、国土交通省さんの方で提案などございましたらお願いをいたします。

○大臣政務官（門博文君） 御指摘のように、近年の自然災害を踏まえ、増大する災害リスクに対応するために、都市計画による開発の規制、そして立地誘導等をハード対策と併せて行っていく必要があると考えております。

例えば、従来より都市計画法に基づく開発許可制度においては、浸水による危険の著しい区域を地方公共団体が条例で災害危険区域に指定している場合には、その区域での宅地開発を原則として禁止しているところであります。

また、今各都市で進められておりますいわゆるコンパクトシティーのための立地適正化計画においても、国が定める運用指針で、浸水想定区域などについて、災害リスクや警戒避難体制の整備状況等を総合的に勘案し、適当でないと判断される場合は原則として居住誘導区域に含まないということしております。

この考えに基づきまして、例えば近畿地方でいいますと、兵庫県の西脇市、そして御地元滋賀県の彦根市などでは、実際にこの居住誘導区域の設定において、一定の深さ以上の浸水想定地域が除外されているところでございます。

今回の災害で、国土交通省といたしましては、全国各地で多様な被害が相次いだことを踏まえ、都市計画でどのような対策が可能なのか、またコンパクトシティーの取組と防災対策の一層の連携や、開発規制の見直しも含めた必要な対策を進めてまいりたいと思っております。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

土地利用とそれから建物規制、ここはちょっと踏み込んでいただいているんですけども、時間がちよつと迫っておりますので、是非とも横串を刺せる政策を国の方も自治体とともに進めていただきたいと思っております。

次に、今回の被害の中で、私も長野の千曲川、また福島、見せていただきました。特に千曲川の堤防破堤については、一部やはり堤防が弱かったんじゃないのかということが専門家が言われております。

私たち、特に河川の堤防などを研究してきた立場からしますと、耐越水堤防、天端とのり、裏のりと、それから一番裏の住宅側のところですね、この三か所補強することで耐越水堤防できるだろうと言っていたんですけど、実はなかなか、ここ進んでいないのが実態です。

この辺り、耐越水堤防について、もつともつと実は早く安く確実に堤防強化できます、その気にさえなれば。しかし、自治体は本当に予算がないので、その辺りを、国土交通省さんの方はこの耐越水堤防に対してどういう見解をお持ちか、お願いをいたします。

○政府参考人（五道仁実君） お答え申し上げます。

治水対策に当たっては、今委員御指摘のように、堤防の強化、また遊水地等の洪水調節施設の整備、様々な手段を組み合わせながら、河川の特長、流域の状況に応じて対策を進めていくということが重要でございます。今年の台風第十九号におきましては、国管理、県管理合わせて百四十か所の堤防の決壊がございました。それらの中で、堤防の強化というものの重要性はますます増しているものというふうにご覧いただけます。

堤防の浸透や浸食に対する強化に加え、越水しても決壊までの時間を少しでも引き延ばすための堤防天端や裏のり尻等の補強については、三か年緊急対策等においても実施をしているところでございます。

今回、堤防が決壊した各河川につきましては、現在、専門家から成る堤防調査委員会等において堤防の決壊要因の究明がなされているところでございます。そのような結果も踏まえながら、堤防強化策について進めてまいりたいと考えております。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

その堤防強化なり河川改修、実は地元の土木の中小業者がしっかりと技術を持ってできます。もちろんゼネコンでないとできない仕事というのもあるんですけど、私の知事の経験からすると、本当に地元の中小の土木業者さんが堤防強化やあるいは河川の掘削、そして最近では、例えば川の中の樹木伐採は住民参加でやるうというようなことで進めておりますので、是非この中小の土木業者さんに予算が回り、そして、それが自

治体に回るような形で河川の維持管理の予算を何としても増やしていただきたいと思っております。

そして、この地元の中小業者さんが元気になると地域社会が元気になります。現場で、例えば消防団員とかあるいはお祭りをしてくださる地域住民とか、そういう、そしてそこで家族ができれば、それこそ人口の問題にも答えができますので、その辺り、是非中小の土木業者さんを支援できるような、そのような事業を是非予算的にも増やしていただきたいと思っております。ここについてはもう時間がないので、お願いをしておきます。

そして、次に内閣府さんをお願いしたいんですが、先ほどのフレコンバッグのこともそうですし、それから千曲川があふれて、それこそ一両三億円もする北陸新幹線の車両が水についてしまった。あそこは、実は、江戸時代から大変水つきの場所です。杉尾委員などはよく御存じだと思います。そういうことを知りながら、なぜ対応できなかったのか。これが事業継続計画、ビジネス・コンティニューイティー・プランと言っているんですけれども、これも自治体は、例えば滋賀県の流域治水条例では、第六条に、事業者の責任として、ハザードマップに基づいて従業員の命を守り、そして施設を守り、併せてそれぞれの事業を動かし続けられるようにという事業継続計画を入れておりますけれども、この辺り、内閣府さんの方ではどのような事業継続計画を作っておられるか、あるいはその現在の状況を教えていただけたらと思います。

○政府参考人（村手聡君） お答え申し上げます。

事業継続計画は、企業が災害を受けても被害を最小限にし、できるだけ早く事業を回復できるように、あらかじめ対応方針、対策、体制、手順などを定めておく計画でございます。幅広い方々にとって大変重要なも

のと認識してございます。

このため、内閣府では、これまで企業におけるBCPの重要性、考え方、策定方法などをまとめました事業継続ガイドラインを作成するとともに、継続的にセミナー等によりその重要性を説明するなどして、その普及に努めているところでございます。

内閣府で隔年に実施しておりますBCPの策定状況調査によれば、平成二十九年度でBCPの策定率は、大企業で二十七年度調査比三・六ポイント増の六四％、中堅企業で平成二十七年度調査比一・九ポイント増の三一・八％となっているところでございます。引き続き、関係省庁と連携しながら、企業へのBCPの普及啓発に向け努力していききたいと思っております。

以上でございます。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

事業の方はまさにBCPという言い方で、そして、実は三一もそうですけれども、今回も本当に工場が浸水をして、そして重要なオンリーワン企業が浸水してしまったがために経済動かなくなったということがございますので、このBCPはまさに経済の根幹に関わるところでございます。何としても国全体で、今なかなか中小企業の方の作成率が低いということですから、こういうところも、中小企業、商工会や商工会議所などを含めて事業継続計画作れるように支援をしていただき、また、自治体の方にももつともつとそこを認識を高めていただけるようお願いをしたいと思います。この事業継続計画と並行して、まさに避難体制、人々が命を守るにはどうするかということで、最後、七番目に住民の避難についてお伺いをさせて

いただきます。

滋賀県の流域治水条例では、この皆さんの資料の中の七というところに、人づくりでも治水と、備えるというものをやらせていただいておりますけれども、ここで意外と大事なのが子供です。大人はある意味で正常性の偏見、そんなの今まででなかったから言わないよと言うんですけど、子供が大事です。子供が学校で、地域で進めると、家で広げて地域が備えが強くなります。

この辺り、内閣府ではモデル地域などもつくっておられるということですが、その現在の状況お知らせいただけたらと思います。お願いします。

○政府参考人（村手聡君） お答え申し上げます。

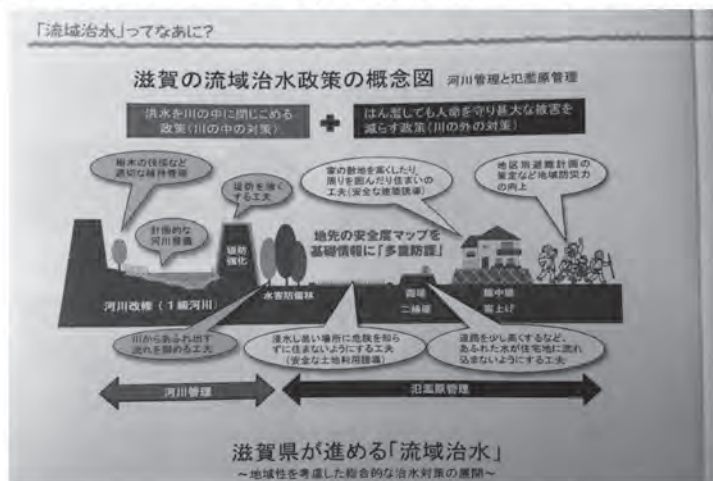
災害の多い我が国において、行政による公助と連携して自助、共助の防災活動を通じて地域の防災力を向上させることが極めて大切と考えてございます。

内閣府では、平成二十六年度から二十八年度までの三か年で、地区の居住者等が策定する地区における防災活動に関する計画でございます地区防災計画を策定する四十四地区に対し、有識者によるアドバイス等を行い、その計画策定を支援してきたところでございます。

また、地区防災計画の実効性を高めるために、例えば愛媛県の大洲市の三善地区など八地区におきまして、住民各自の避難場所や避難ルート等を記載した災害・避難カードといったものを作成する取組をモデル事業として実施したところでございます。今年度は、岡山県倉敷市とか、また高知県本山町の二校において、防災教育の教材や避難訓練内容の充実を図るためのモデル事業を実施してございます。このような地域防災

川の中だけでなく、川の外でも多重防護

2



出典 滋賀県流域政策局提供資料より 令和元年11月27日 東日本大震災復興特別委員会 碧水会 嘉田由紀子

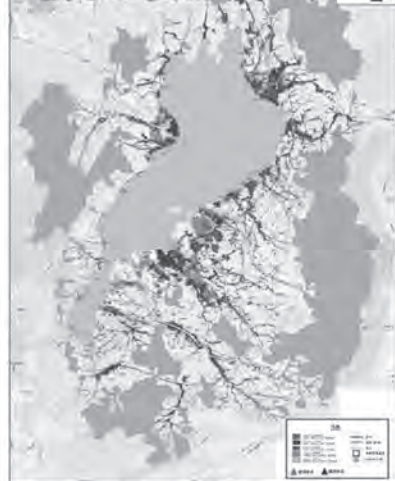
方向上のための取組を全国展開するために、地区へのアドバイザー派遣とか、また地区防災計画を推進する自治体職員のネットワーク、地区防^z等を通じて積極的な取組を推進しているところがございます。引き続き、全国にこうした取組が広がるよう努力していきたいと思っております。以上でございます。

○嘉田由紀子君 ありがとうございます。

時間が来ておりますので。私も、三善地区に行つて勉強させていただきました。是非これを全国のそれこそ数万ある小学校区などに広げていただけたらと思います。ありがとうございました。

「地先の安全度マップ」の公表をめぐって

3



・2006年から2014年まで条例制定にはまる8年かかった。その理由は？

- ①地先の安全度マップを技術的、データの的に整備するのに数年。
- ②マップの公表にむけて、県議会や地元からの反発、「地価が下がる」「私有財産の利用制限は憲法違反では？」③一生に一度、家を買うかどうかという新住民の立場から、リスクを知らせないのは行政の不作为と説明、理解を得る。
- ④200年確率の雨で3メートル以上浸水する地域は50地区、1800世帯であり、この地域住民に知事が膝詰めで何度も説明に行く。

出典 滋賀県流域政策局提供資料より 令和元年11月27日 東日本大震災復興特別委員会 碧水会 嘉田由紀子

流域治水政策は全ての浸水源を一体化 「地先の安全度」づくりがまず基本 ~暮らしの舞台、生活者視点からの水害リスク評価~

1

流域やはん濫原での対策(まちづくり等)もあわせた治水を検討する場合、「河川施設ごとの(治水)安全度」ではなく、暮らしの舞台である「地先の安全度」を調べておく必要がある。サービス供給側ではなく被害を受ける被災者、生活者、事業者視点からの防災・減災視点。

(「地先の安全度」の調査にあたって)

生活圏である流域・はん濫原を取り巻く、河川や水路からの複合的なはん濫を考慮する。(個別省庁部署別の縦割りでなく、横断政策)

小さな洪水(10年に一回程度)から、最大級の洪水(200年以上に一回程度)まで、さまざまな状況を想定しておく。



出典 滋賀県流域政策局提供資料より 令和元年11月27日 東日本大震災復興特別委員会 碧水会 嘉田由紀子

とどめる 家づくりでも治水

先人の知恵

- ・住宅の嵩上げ



浸水が始まったら、状況に応じて建物の2階以上や近所の高い建物へ避難しましょう。



↑京都市防災マップより

出典 滋賀県流域政策局提供資料より 令和元年11月27日 東日本大震災復興特別委員会 碧水会 嘉田由紀子

滋賀県流域治水条例(第13～23条)

- ・知事は、水害リスクの高い区域を「浸水警戒区域」に指定し、区域内での住居等の建築に際しては耐水化構造をチェック(第5章)



建築規制とは、知事が①～③を確認する制度のことです。

6

滋賀県が進める「流域治水」

～地域性を考慮した多重防護の治水対策～

人命
最優先

滋賀県流域治水条例の目的

1. どのような洪水でも、人の命を守る(最優先)
2. 床上浸水など生活再建が難しくなる被害を避ける

流域治水
日本一の実績

ほがす

基幹的対策
河川の改修工事、適正な維持管理

そなえる

図上訓練、避難計画の作成、防災訓練

4つの対策を総合的に実施

ためる

グラウンドや森林などでの雨水貯留

とどめる

宅地の嵩上げ、土地利用規制

出典 滋賀県流域政策局提供資料より 令和元年11月27日 東日本大震災復興特別委員会 碧水会 嘉田由紀子

4

そなえる 人づくりでも治水

先人の知恵

災いをやり過ごす知恵の伝承



ガードレールがないので、浸水時は水路に落ちる危険があるなあ・・・
(近江八幡市馬淵小学校 4年生)



お年寄りが避難所まで行くのか？
(H24 京津市民によるワークショップ)

滋賀県流域治水条例(第30～34条)

- ・県は、浸水被害を回避・軽減するための調査研究、教育等に努める
 - ・水害に強い地域づくり協議会
 - ・出前講座、水害履歴調査



出典 滋賀県流域政策局提供資料より 令和元年11月27日 東日本大震災復興特別委員会 碧水会 嘉田由紀子

7

とどめる まちづくりでも治水

先人の知恵

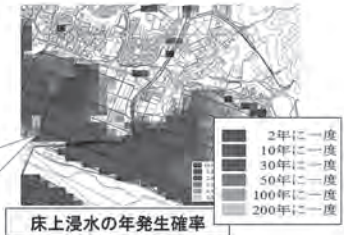
- ・特性に応じた土地利用



「地先の安全度マップ」を都市計画法施行令第8条の関連通達の運用に活用

滋賀県流域治水条例(第24条)

- ・10年確率の降雨(時間雨量50mm、24時間170mm)の際に50cm以上の浸水が予想される区域は、新たに市街化区域には含めない。
 - ・ただし、対策がされていればOK。



床上浸水の年発生確率

出典 滋賀県流域政策局提供資料より 令和元年11月27日 東日本大震災復興特別委員会 碧水会 嘉田由紀子

5

事業者の責務 (事業継続計画 = BCP =)

(事業者の責務)

第6条 事業者は、その事業活動を行うに当たっては、基本理念にのっとり、地域の特性および想定浸水深を把握するとともに、これらを勘案して、その事業の利用者、従業員等の生命、身体および財産に対する被害を回避し、または軽減するために必要な取組を自主的かつ積極的に行うよう努めなければならない。

2 事業者は、その事業活動を行うに当たっては、県が実施する流域治水に関する施策に協力しなければならない。

出典 滋賀県流域政策局提供資料より 令和元年11月27日 東日本大震災復興特別委員会 碧水会 嘉田由紀子

水害リスク情報の提供 何があっても命を守る仕組み

- ①不動産取引(土地売買、住宅売買と賃貸等)の時に、地元の水害リスク情報を当事者に知らせる(重要事項説明)を条例に明記。
- ②海外では当然の情報開示だが、日本では滋賀県が最初の条例。
- ③フランスでは過去100年間の洪水被害情報を重要項目として説明。
- ④新住民はかつての洪水被害の経験を知らない。
- ⑤知らずに被害を受けることを避けるための情報開示。
- ⑥宅地・建物取引業協会の協力に感謝

(平成26年9月1日施行)

2031年7月23日 全国知事会から国に、ハザードマップを不動産取引で明示するよう法改正を要望

出典 滋賀県流域政策局提供資料より 令和元年11月27日 東日本大震災復興特別委員会 碧水会 嘉田由紀子

知ろう知らばよう!
水害リスク情報

平成26年9月より、宅地建物取引に関し、水害リスク情報を提供することが努力義務となります。

この条例の趣意は、水害リスクは当然の情報開示だが、日本では滋賀県が最初の条例。

フランスでは過去100年間の洪水被害情報を重要項目として説明。

新住民はかつての洪水被害の経験を知らない。

知らずに被害を受けることを避けるための情報開示。

宅地・建物取引業協会の協力に感謝

(平成26年9月1日施行)

2031年7月23日 全国知事会から国に、ハザードマップを不動産取引で明示するよう法改正を要望

水害リスクに即して、被害を回避・軽減する住まい方を検討しましょう。

http://shiwabousai.jp/internet/map/index.html

水害に強い地域づくり計画策定の流れ



出典 滋賀県流域政策局提供資料より 令和元年11月27日 東日本大震災復興特別委員会 碧水会 嘉田由紀子

民間銀行も住宅ローンで 流域治水推進を後押し

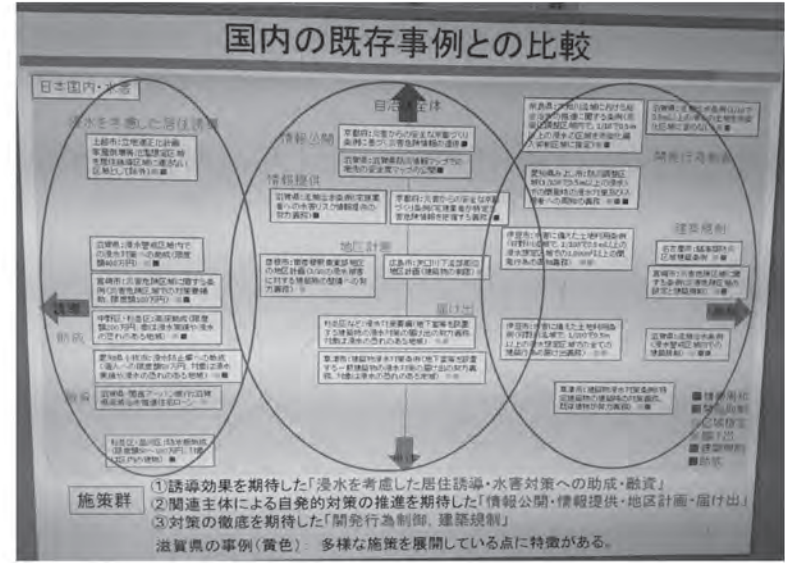
滋賀県 流域治水推進住宅ローン

年0.775%

最大24ヵ月分償還

充実の保障付き

出典 滋賀県流域政策局提供資料より 令和元年11月27日 東日本大震災復興特別委員会 碧水会 嘉田由紀子



出典 国立研究開発法人土研研究所提供資料より 令和元年11月27日 東日本大震災復興特別委員会 治水会 嘉田由紀子

【質問主意書】(2) 十二月五日(木)

「水害ハザードマップの作成及び宅地建物取引における活用に関する質問主意書」(提出番号98)

水害ハザードマップの作成及び宅地建物取引における活用に関する質問主意書

平成三十年七月の西日本豪雨、令和元年十月の台風十九号による暴風・豪雨など、広範な地域にわたり、河川氾濫や土砂災害を生じさせ、浸水被害をはじめとする深刻な被害をもたらす水害が多発している。

政府には、こうした水害による犠牲者をなくし、財産的な被害を最小化するために、早急な対応が求められている。

そこで、浸水被害から住民の暮らしを守る対応策として、第一に、中小河川や内水の氾濫による浸水を含む最新の浸水想定区域を掲載した精密なハザードマップの早急な作成が求められるとともに、第二に、住民に対して水害が生じる可能性を周知するために、土砂災害想定区域などと同様に、浸水被害想定区域についても、宅地建物の取引の中で「重要事項」として説明することが必要である。

例えば、全国知事会は、令和元年七月二十三日の「来たるべき大規模災害に備え教訓に基づき行動するための提言」の中で、「地域の災害リスクを住民に浸透させるための具体的な手法として、宅地建物取引業法を改正し、市町村が作成したハザードマップの説明を、取引時に住宅購入者等へ説明が義務付けられる重要

事項として位置づけること」を要望している。この要望を受け、国土交通省は、同月二十六日に、公益社団法人全国宅地建物取引業協会連合会会長に対し、取引の相手方が水害リスクを把握できるように、宅地建物取引業者が「市町村が作成・公表する水害（洪水・内水・高潮）ハザードマップを提示し、当該取引の対象や宅地や建物の位置等を情報提供」するよう要請した。

また、令和元年十一月八日の参議院予算委員会で、赤羽一嘉国土交通大臣は、ハザードマップの活用について、「ハザードマップがもつと周知をされ（中略）宅地の制限、規制等々があれば被害を最小化できた」と答弁し、住民に対するハザードマップの周知とハザードマップに基づく土地利用規制の重要性を示した。そこで、住民の生命と暮らしを守るための水害ハザードマップの活用につき、以下質問する。

一 令和元年十月の台風十九号による河川氾濫の浸水被災地においても、水害ハザードマップが作成されていなかった自治体があったと報道されている。前記の参議院予算委員会では、平成三十一年三月末時点で、二〇一五年に改正された水防法に基づき、都道府県が管理する千六百二十七河川中五十四・三パーセントに当たる八百八十三河川で浸水想定区域の指定を見直し済みであり、また、全国千三百四十七市区町村中、水防法改正前の降雨規模で洪水ハザードマップを公表済みなのは九十八パーセントに当たる千三百二十市区町村、水防法改正後の降雨規模で洪水ハザードマップを公表済みなのは三十三パーセントに当たる四百四十七市区町村との答弁がなされた。政府は、令和二年度末までに、全市区町村におけるハザードマップ整備を目指すとするが、来年の梅雨時期に間に合うように、早急な整備を支援するべきではないか。政府の見解を求める。

二 都道府県による浸水想定区域図の迅速な策定を支援するために、全省庁が連携して支援体制を構築するべきだと考えるが、政府の見解を求める。

三 宅地建物取引業法、同施行令、同施行規則を早急に見直し、水害ハザードマップの説明も重要事項説明に含めるべきだと考えるが、政府の見解を求める。

四 国土交通省は、令和元年七月二十六日に「水害ハザードマップの周知に関する不動産関係団体への協力について（依頼）」を发出し、都道府県に対して、宅地建物取引業者から問い合わせがあった場合に、適切に対応するように通知している。その後、都道府県の対応状況及び宅地建物取引業者による水害ハザードマップの活用状況を、政府はどのように評価しているか。

右質問する。

内閣参質二〇〇第九八号

令和元年十二月十七日

内閣総理大臣 安倍 晋三

参議院議長 山東 昭子 殿

参議院議員嘉田由紀子君提出水害ハザードマップの作成及び宅地建物取引における活用に関する質問に対し、別紙答弁書を送付する。

内 閣

参議院議員嘉田由紀子君提出水害ハザードマップの作成及び宅地建物取引における活用に関する質問
に対する答弁書

一 について

水防法（昭和二十四年法律第九十三号。以下「法」という。）第十四条第一項に規定する洪水浸水想定区域（以下「洪水浸水想定区域」という。）をその区域を含む市区町村において、法第十五条第三項の規定に基づき、法第十四条第一項に規定する想定最大規模降雨（以下「想定最大規模降雨」という。）に対応した水害ハザードマップの作成が促進されるよう、国土交通省においては、防災・安全交付金による財政的な支援に加え、同省作成の「水害ハザードマップ作成の手引き」の周知、水害ハザードマップ作成や活用に関する相談窓口の設置、水害ハザードマップ作成支援ツールの提供等の技術的支援を行っており、令和二年度末までに洪水浸水想定区域をその区域を含む市区町村による想定最大規模降雨に対応した水害ハザードマップの作成がおおむね完了することを目指してまいります。

二 について

御指摘の「全省庁が連携して」の意味するところが必ずしも明らかではないが、都道府県において、法

第十四条第一項の規定に基づき、想定最大規模降雨により法第十一条第一項又は第十三条第二項の規定により指定した河川が氾濫した場合に浸水が想定される洪水浸水想定区域の指定がなされるよう、国土交通省においては、防災・安全交付金による財政的な支援に加え、洪水浸水想定区域図作成マニュアル等の提供等の技術的支援を行っている。

三について

「水害ハザードマップの説明も重要事項説明に含めるべき」との御指摘については、不動産取引時に水害ハザードマップを提示して水害リスクの情報提供を行うよう令和元年七月二十六日に協力依頼を行った公益社団法人全国宅地建物取引業協会連合会、公益社団法人全日本不動産協会、一般社団法人全国住宅産業協会、一般社団法人不動産協会及び一般社団法人不動産流通経営協会から、情報提供に際しての課題を聴取しているところであり、この結果等を踏まえ、宅地建物取引業法施行規則（昭和三十二年建設省令第十二号）の改正の必要性も含め、検討を深めてまいりたい。

四について

都道府県においては、「水害ハザードマップの周知に関する不動産関連団体への協力について」（令和

元年七月二十六日付け国土動第四十七号の二・国水環第三十六号の二・国水 downstream 第九号国土交通省土地・建設産業局不動産課長、水管理・国土保全局河川環境課長及び水管理・国土保全局下水道部流域管理官連名通知）に基づき、水害ハザードマップの入手の方法や内容等について宅地建物取引業者から問合せ等があった場合には、適切に対応するよう管内市区町村に対し周知を行っていると認識している。また、宅地建物取引業者においては、三について述べた協力依頼に基づき、水害ハザードマップを活用した水害リスクの情報提供を適切に行っていると認識している。

嘉田由紀子(かたゆきこ)

1950年 埼玉県本庄市生まれ。京都大学大学院・ウイスコンシン大学大学院修了。農学博士。

1981年 滋賀県入庁、琵琶湖研究所研究員、琵琶湖博物館総括学芸員。1971年以來40年以上にわたり琵琶湖周辺地域やアフリカ、アメリカ、ヨーロッパ、中国の川や湖でのフィールドワークにより、人びとの暮らしと水とのつながりを学び琵琶湖博物館づくりや水環境政策などに反映。

2000年4月 京都精華大学人文学部環境社会学科教授。

2006年7月 新幹線栗東新駅や滋賀県内6つのダム、廃棄物処分場など高コスト公共事業の凍結・中止を含む「もったいない」マニフェストを掲げて知事当選。県職員の力を結集して公共事業の見直し政策を約束通り実現。

2010年7月 「もったいないプラス」を掲げて県政史上最高得票で再選。3.11大震災以降は“卒原発”政策を掲げ、原子力政策に「被害地元」としての意見を提示。子育て、女性参画、琵琶湖環境保全政策などにも新機軸を提示して、二期8年をもって知事を引退。

2014年5月 地域政策グループ「チームしが」結成。

2014年10月 「びわこ成蹊スポーツ大学」学長就任。

2017年7月 参議院議員当選。

編著書に

『命をつなぐ政治を求めて』（2019年、風媒社）、『滋賀県発！持続可能社会への挑戦：科学と政策をつなぐ』（2018年、昭和堂）、『いのちにこだわる政治をしよう！』（2013年、風媒社）、『知事は何ができるのか―「日本病」の治療は地域から―』（2012年、風媒社）、『生活環境主義でいこう！―琵琶湖に恋した知事』（2008年、岩波ジュニア文庫）、『水をめぐると自然―日本と世界の現場から―』（2003年、有斐閣）、『環境社会学』（2002年、岩波書店）、『水辺ぐらしの環境学―琵琶湖と世界の湖から―』（2001年、昭和堂）、『水辺遊びの生態学―琵琶湖地域の三世代の語りから―』（2000年、農山漁村文化協会）、など50冊以上あり。

参議院議員・嘉田由紀子 国会報告(その1)

二〇二〇年一月三十一日 初版発行

■ 著者 嘉田由紀子

■ 発行者 かた由紀子と進む会(代表 小松明美)

■ 発行所 嘉田由紀子事務所

〒5200044 大津市京町3丁目3-8
電話 077-509-7206

■ 制作

工房森のしずく
滋賀県草津市矢橋町一四七五