

平成29年1月30日

個別の論点と本検討会における構成員等の主なご意見について  
＜特別養子縁組＞（未定稿）

個別の論点	
<p>子どもの年齢について</p>	<div data-bbox="504 430 952 502" style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>専門委員会報告（提言）（抄）</p> </div> <div data-bbox="504 502 1948 790" style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin-bottom: 10px;"> <p>次のような個別の意見があったことも踏まえつつ、関連する制度の見直しに関し、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始すべきである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・原則6歳未満とされている現行の年齢制限について、子どもに永続的な家庭を保障するという視点に立てば、児童福祉法が対象とする全ての年齢の子どもが特別養子縁組の対象となるよう、年齢制限を見直すべきである。</li> </ul> </div> <div data-bbox="504 821 1948 861" style="text-align: center; border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>構成員の主なご意見</p> </div> <div data-bbox="504 869 1948 1332"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基本的には、全ての未成年者を特別養子縁組の対象とすべきと考えるが、日本では長く普通養子縁組制度が適用されてきた歴史的経過を踏まえ、一定の年齢の子どもには、特別養子縁組か普通養子縁組かを選択できるようにする又は特別養子縁組に係る同意権を付与するといったことも必要と考える。</li> <li>・ ある程度の年齢になると、実親の記憶を消すことはできず、年長の子どもに対しては、特別養子縁組制度はあまり適切でない。要保護児童に家庭環境を与える手段としては、里親が適切と考える。</li> <li>・ 子どもが親を記憶しているかどうかという事と、特別養子縁組を利用できるかどうかというのは別問題と考えており、現行の家族法において、15歳以上は本人の意思による身分行為が原則とされていることを踏まえ、特別養子縁組は15歳未満とすることが適切と考える。</li> <li>・ 特別養子縁組の判断基準として、子どもの福祉の必要性、縁組の必要性を基準とし、年齢で妨げられてしまうことがないようにする必要がある。</li> </ul> </div>

- ・ リーガルパーマネンシーがあらゆる年代の子どもにとって必要であるという認識あるいは理念を法律で明確にする必要がある。
- ・ 普通養子縁組を含めて1歳以上、幼児以降の縁組というのは、児童相談所に関してはほとんど行われていない、民間機関は児童相談所以上に新生児の割合が多いという現実の中で、幼児以降の子ども達に縁組をどう提供するかということを含めた検討が必要。
- ・ 代表的な限界事例としては、①実親の居所は分かっているが面会交流、意思表示がなく、同意を取れた時には6歳を超えていたので普通養子縁組を打診したが、実親との法的関係に養親が不安を感じた、②実親の居所は分かっているが、面会交流がなく、意思表示が得られないまま時間が経過した、③面会交流が途絶えて行方不明状態となり、行方不明状態と認定した段階で6歳直前であったため、養親が不安を感じた、④母の同意は得られたが、戸籍上の父の同意を得ることが困難、⑤28条審判により里親委託し、里親には特別養子縁組の意向はあるが、実親に個人情報を知られることを養親が非常に不安を感じたといったケースがある。
- ・ 年齢が大きくなるほど親子関係の形成は難しく、経験上10歳が限界。10歳で縁組後の親子関係が継続していくだけの信頼性をつくるというのは極めて難しい問題があり、全てが成功するわけではない。
- ・ 年齢の高い養子縁組は、養親側の需要もなく、養育する覚悟ができる養親希望者はほとんどいないと思っているが、まれにそういったことがあった場合に、特別養子縁組ができるよう、そういう意味での年齢制限の突破が自分たち支援者にとっての願い。
- ・ 民法の改正を含めて上限年齢を引き上げることについては、確かにこの法律ができた1987年とか1988年当時は6歳以降であるニーズは高かったかもしれないけれども、今の段階で、現実、特別養子縁組については、ほとんどの相談開始が1歳未満というところなので、施設の長期化いかに予防するかということと、今、この年齢の上限を引き上げることによって、逆に申し立てする時期を長期化する、遅滞化させるという可能性もあるということを考えて方がいい。
- ・ 1歳未満の子どもを何歳の夫婦に委託することが大事かということを考えると、やはり私たち家庭養護促進協会は親子の最大年齢差を40歳と従来決めて頑張ってきたけれども、養親の申込者が非常に高齢化している中で、それを

守り切れず、實際上 45 歳になっているし、民間の団体であれば 50 歳で 0 歳をあっせんしている事例もある。これで考えてもらいたいのは、実子と同じ法的権限を得る子どもが、20 代から場合によっては 30 代の前半ぐらいに、親の介護の問題を考えざるを得ない状況を作っているということ。親子の最大年齢差を幾つにするのか法的に決めることにあまり意味がないと思うが、子どもの幸せのために我々が親を選ぶ場合、養親の申込者が高齢化している中、年長の子どもを引き取ってくれる申込者と偶然出会えば当然特別養子にしてやりたいと思うわけで、年齢制限を突破することで子どもにとって道が開けると思う。

- ・ アメリカで里親養子縁組の養子の年齢はどれくらいかという、6 歳より上の子どもたちが 3～4 割いる。
- ・ 確かに生みの親との生活記憶や社会的な分別のある子どもについては、生みの親との関係断絶が適当でない場合があり、普通養子縁組が望ましい場合もある一方で、実質的な親子関係（特別養子縁組）が必要な年長な子供が普通養子縁組となっている場合もある。
- ・ NHK で養親に捨てられる養子たちというアメリカのドキュメンタリーが放映されました。特別養子の年齢撤廃も私も言うておりますけれども、養親になる人の規制を緩くしたら、こういうアメリカと同じような事態が日本でも将来起こるであろうことが予測されるようになります。
- ・ パーマネンシーと言ったときの中身についてもう少し、それ自体を御議論いただくのがよいのかと思います。例えば永続的な養育環境といったときに、18 歳で特別養子がふさわしいといったときに想定している安定的な環境というのは何なのかですとか、具体的に議論できるとありがたいです。
- ・ 普通養子縁組と特別養子縁組は質が違うので、特に社会的養護下にある子どもの特別養子縁組ということを考えたら、やはり 18 歳というところを考えないといけないのではないかと。もちろん、高年齢児の親子の関係の構築の難しさということは念頭に置きながら、やはり可能性としてはそこまで道を開いておいたほうがいいのではないかと思います。
- ・ 諸外国の養子縁組の年齢要件を見ると、日本の 6 歳未満というのは極端に低い。
- ・ 検討課題になるかと思いますが、年齢を上げることになると子どもの意思はどうなるんだろうか。例えば 15 歳よりも上げる、またはそれ以下でも、意思能力のある子どもであれば、当然その同意なりを必要とするのだら

うという家事事件の手続きのことも考えておかないといけないんじゃないか。民法で親権喪失の話をしたときに、子どもに申立権を認めることに対するかなり強い反対があり、要は子どもに親を訴えさせる、そういうことをさせてよいのかという疑問が出されたんです。今回の特別養子は、意思能力のある子どもからすれば、自分の親を捨てるというか、自分の親を切るという決定をさせるわけです。単に年齢を上げればよいということではなくて、その意思決定をした子どもも傷つかないようにするための配慮というのをどうしたらいいんだろうかということも、やはり同時に考えておかないといけないのだと思います。

- ・ポートランドでは、意思能力のある子どもがいるので、未成年後見人という制度をセカンドチョイスとして持っている。親との法的な関係は残すけれども、監護者は後見人がやっていくということで、そういう子どもの意見を反映させた制度もパーマネンシーの中に入れていているという話でした。
- ・当然年齢が高くなればそれは難しいです。思春期の真ただ中の子どもが特別養子縁組になるというのは相当難しい問題じゃないかと思うんですけれども、だから特別養子縁組のチャンスを保障はしないという問題ではなくて、だからこそ縁組前後の支援が非常に必要であるという文脈で考えていく必要があると思います。
- ・リーガルパーマネンシーというのは、障害があっても、何歳であっても、実親と養親という2つのペアがあるんじゃないかと、本当にこの養親が排他的に親権を義務も権利も両方持つということで、そのリーガルパーマネンシーを全ての子どもの保障するというふうに民法に書いて、その後いろいろな起こってくる問題は別に分けて、それをどう支援していくか、どう実現していくかという形にすることに賛成です。

#### 関係者の主なご意見

- ・特別養子縁組の年齢ですが、児童相談所の実務の中では、6歳未満ということでの不具合はそれほどは発生しておりません。年齢について議論するのであれば、未成年の養子縁組について、普通養子縁組も含めて議論する必要があると考えます。未成年養子については自己または配偶者の直系卑属についての養子縁組については、家庭裁判所の許可対象外です。実務上、養親子関係において虐待が起きている事例も見られるなど、未成年の養子縁組について家庭裁判所の許可を求めるなどの検討が必要ではないかと考えます。
- ・名実とも里親家庭の家族になりたい。単なる姓の変更ではない生活の場の一貫性や永続性、アイデンティティな

ど、家族の一員として堂々と自信を持って生きていくことを支えてくれるような心理的な足場を求めている、そういう子どもでしたが、年齢制限のために、やむなく普通養子縁組という対応をとりました。ただ、今でもこの子どもについては特別養子縁組が適当だったのではないかと考えております。

- ・ 家庭分離した直後から全く面会交流がない、親の意思表示がないケースならば、児童相談所としても里親委託や養子縁組への方向転換は比較的行きやすいのですが、預けてしばらく面会交流があった場合や、年に1～2回電話をかけてきたり、突然あらわれて子供に「また来るからね」と言い残して、また1年くらい面会に来ない。そのうちだんだんと連絡がつかなくなる。こうして時間が過ぎるケースが多くございます。6歳という年齢設定のため、福祉制度の恩恵を全ての子どもが受けられないというのは非常に残念です。
- ・ 確かに申し立て時期が長期化する、遅滞化する可能性もありますが、子供の権利条約第12条に保障された子供の意見表明権の尊重を具現化する意味でも、年齢制限の撤廃が行われることを期待しております。
- ・ 原則、年齢が6歳までとなっていて、その利益を受けられない子供がいる。これについては厚生労働省が行った調査で、選択肢として特別養子縁組を検討すべきだが、年齢が障害となった件数が46件となっておりますし、先ほどから普通養子と特別養子の違いも指摘されておりますので、全ての子供に特別養子の利益が与えられることが望ましいのではないかと考えております。

審判の申立権について

専門委員会報告（提言）（抄）

次のような個別の意見があったことも踏まえつつ、関連する制度の見直しに関し、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始するべきである。

- ・ 現行の手続では、特別養子縁組を成立させる審判の申立ては養親のみしかできず、父母の同意がない場合、後日父母からの不当な攻撃や要求のおそれを否定できないため、養親が申し立てる際の心理的負担は極めて大きい。このため、実親において養育することが難しい子どもについて、特別養子縁組の手続に移行できず、社会的養護に留まる事例が少なくない。そこで、現行の手続を、特別養子縁組候補児の適格性を判断する手続（実親との法的親子関係を解消させる手続）と、特定の養親候補者との間の養子縁組の適否を判断する手続（養親との法的親子関係を生じさせる手続）に分け、前者については児童相談所長に申立権を付与するべきである。

構成員の主なご意見

- ・ 特に実親から同意をとる手続に改善が必要な点が多い。
- ・ 特別養子縁組の申し立てから実親の同意をとるまでを児童相談所が主体的に担い、成立の段階は養親側が行うという2段階にしてはどうかという点については、手続法の有識者の方々のご意見を踏まえながら検討が必要。
- ・ 虐待の有無に限らずに特別養子縁組を必要とする子どもにその機会を提供することを考えると、縁組成立後の子どもの安全確保のため、養親の個人情報を実親に知られないようにする必要があり、この点から、児童相談所長に申し立て権を付与する必要がある。
- ・ 養子縁組の手続を2段階に分けるという提案については、慎重に考えたい。
- ・ ドラマではないけれども、実際に実親が奪い返しに来るという事態が生じた場合に、子どものダメージ、また、養親のダメージははかりしれないもので、このような同意が不確定なケース、虐待ケースに対して養子縁組への移行は到底できない。

- ・ 二重の親子関係の中でどっちつかずになっている子どもが一定数いる。そういった子どもに対して、何とか特別養子縁組に持っていきたいのだけれども、基本同意が必須なので、養親に申し立てる責任を負わせるというのは酷ではないか。ここは公的な自治体の責任ではないかと思う。
- ・ 養親が申し立てることに対する負担とか、引き裂かれるような事態を避けるために、イギリスではプレースメントオーダーという制度があって、その中で行政が申し立てる制度がある。
- ・ それこそ児童相談所から、この子にとって特別養子が必要であるという意味での申し立てを児童相談所からしてもらえるのであれば、やむなく普通養子にしたようなケースが少し救われるのではないか。
- ・ 手続きを2段階にしようというのは、実親と養親になる人の間でトラブルが起きないように、お互いの間に距離を置くということがその趣旨ではないかと思うのですけれども、だとしたら、それは現行の制度で児童相談所長に申立権を付与することでは実現できないのか。
- ・ 審判書の書き方については、家事審判が抗告されるときのために、ある程度の実事関係を書かないと抗告審の判断に困るというような法的な説明もあれば、そういうものがなくても抗告審の判断は十分できるという見方もある。
- ・ 手続きを2段階にすると、養子縁組の適格性の審判が終わった時点で養子縁組対象児童になるので、養親の心理的負担は軽減される。その一方で審判が終わるまで時間がかかり、子供が試験養育期間に移るのもその分、遅くなるのではないかと思う。
- ・ 特別養子縁組成立の審判が出た後にまで、即時抗告という形で実の親に同意を翻せる権利を与えていることが、子どもを守ることになるのかと、この審判の出し方はおかしいのではないかと思うのです。また、場合によっては実の親がその同意をすることに対して、金銭の要求をするようなケースが全くないわけではないので、まず特別養子への同意を先にとっておいていただいた上で、養親側から親子関係成立の申し立てをするという2段階方式のほうが、この福祉の観点から、私たちにとっては納得ができるのです。
- ・ 民法の方で、特別養子縁組の審判手続きを2つに分けた方がいいという考え方は確かにあるのですけれども、その目的というのは第1段階で養子縁組に適格な子どもをまず確定するということであって、誰が申立権を持つかという話とか、養親の申立人に対して実方からいろいろと害が及ぶとか、そういったようなことについてはあまり議論の中

には出てきません。この2段階論はフランスの国家被後見子のような発想だと思うのですが、この問題点は、国家被後見子のように国がその子の身分や権利義務の全て責任を持つというような状態がなければ、一時的にしろ、親がいない子になるのではないかということだと思います。

- ・養親が困っている点は2つあります。まず実親が子どもを出しますよと言ってくればいけれども、そうじゃない場合に養親が申し立てなければいけないというハードルがあるということと、せっかく養育里親等の枠組みで子どもを育てていて特別養子縁組をしましょうという手続に入ったのに、最初はいいですよと言っていた実親が、嫌ですよと言われたときに話がまた戻ってしまうということ。この2つのハードルに対してそれぞれ回答しようとする、最初の部分は児童相談所長が申し立てるようにしたらいいでしょうということ、2つ目の課題をクリアするためには2段階にしたらどうですかという議論だと私は理解しています。
- ・2段階にするのがいいのかどうかというのは、成立要件をどういうふうに設定するかということとも関係してくるので、結構複雑な問題だと思います。
- ・2段階の手続に分ける必要性というのは、調査にもありましたように、実親が行方不明とか、いつ出てくるかわからないとか、または同意していないとか、そういう曖昧な状況に置かれている子どもを養親候補者が養育していく負担という問題と、もう一つは、同意はしているけれども、本当に最後まで同意が続くかどうかという不安感。要は、同意がある、同意がない、同意未確認、これは全部同じレベルにあって、ある段階でもうこの子どもは特別養子縁組候補児だという裁判所の判断があれば、あとは養親が安心して養育できるようになるということだと思います。
- ・民法の今の考え方ですけれども、本来は実親が子どもを育てるべきだろうというのが原則だという認識の上で、特別養子縁組という形で実親子関係、親子関係すらなくしてしまうという重大な効果を与えるためには、まずは養親の請求を要件として、それできちんと縁組意思を確認していくとともに、後に撤回される同意の場合ですけれども、それはやはり実親が育てたいというのであればそれが望ましいということがもとの考え方にあるんだと思います。
- ・実親から危害を加えられたり、育ててもらえない子どもに対して、新たな実親を与えましょうという枠組みの話をしているわけだから、実親が育てるのがいいというのは実親がまともになるんだったらそのほうがいいのかもしないけれども、そうじゃないからこの議論がなされているんだと思います。

- ・岩崎構成員の冊子でも、やはり子どもは生みの親に育ててほしかったという欲求を持っており、そのあたりの判断を、どれぐらいのスパンでどう考えるかというのは、やはり社会的養護の子どもだから、全て即、第三者に育てられることが幸せでもない。そうも言い切れない。そこに、やはり難しさがあるのかなと思うんですね。ただ、申し立てから成立まで、トータル2年半ぐらいかかったりすると、そこまで考える必要があるのかなとも思います。
- ・パーマネンシーを保障するという考え方を取り入れている国では、同意の撤回に一定の期間を設けている。やはり日本のように成立まで認めるといのは、あまりにも長過ぎる。かといって、それを短絡的に切るということも問題。でも、今の成立まで認められるという撤回の中で、子どものパーマネンシーがきちんと保障されていない。
- ・養子縁組はオーストリア法の契約構成であっても、ドイツ法の国家宣言型であっても、身分変動を伴うものだと思うんですけども、身分関係を創設する法律行為ですから、当事者の意思なくして成立することはあり得ない。これが、申立権や同意権が一身専属権、つまり生みの親の同意とか、養親当事者にしかその申し立てが認められていない理由だと思います。
- ・親から子どもをある意味でやはり奪うわけですから、例えば施設に預けた親は何をすれば親であり続けられるのかというところが全く議論されていないんです。お母さんはあなたのことを心配しているよということが、常に子どもに伝わるような親子関係を支援する働きが養護施設や児童相談所の中にないと、その子どもから親を奪うことは我々もできないと思っているんです。
- ・何をすれば親として認められるのかという前提として、やはり児童相談所がどれだけ支援したかとか、要するにどれだけの在宅ケアを充実させたかとか、それをあくまでも一定のスパンの中できちんとやったという証左があってこそ成り立つものだと思うんです。今の日本の状況で親になりなさいと言うと、自己努力だけということになる危険性もあるのではないかと思います。
- ・児童相談所が申し立てる際に、児童相談所は何の努力もしていませんでしたという、そんな恥ずかしい申し立てはあり得ないので、第1段階の実親の適格性の判断において、児童相談所の合理的な努力を要件に組み入れることは当然だと思います。
- ・今の養子縁組の申し立ては養親に委ねられている。その結果、林先生の研究にあるように、とても長い時間、試験養

育期間に入らない養子縁組里親もいっしょにすれば、結局6歳すれすれになってしまうという場合もあって、本来、養親候補者は速やかに試験養育期間に入り、そこから裁判手続に入っていくということも担保されるような仕組みがなければ、非常に不安定な状態に子どもが置かれるのが長くなってしまいう弊害も生じてくるかと思っておりますので、そこも養子縁組の申し立てが完全に養親任せにならないような仕組みもどこかに必要かと思っております。

- ・同意が不安定なことが問題なわけですから、同意書を曖昧なものではなくて、公正証書なりでということを考えていたんですけれども、2分割にするということに対しては弊害の可能性もあると指摘されているので、それ以外の方法で問題点がクリアできるんだったら、それを先に考えたらどうでしょうか。
- ・私たちがあっせんをする場合、親が養子に出してほしいという依頼のケースについては、そこで同意書をとります。でも、その同意書に法的効力がないわけです。その同意について、裁判所にこの親はこの子どもを養子に出すというふうに申し立てておりますということを保証して認めてもらえれば、その後の撤回はそこに何カ月間、例えば3カ月間の撤回期間を認めるとか、あるいはその審判に対する即時抗告を認めることは結構かと思っております。

#### 関係者の主なご意見

- ・ 特別養子縁組を進めていく上で、実父母の同意は課題の一つでございます。特別養子縁組は、実親との法律上の親子関係を断絶してしまうものであり、子どもの出生後、実親が気持ちを整理するための時間を設ける必要があります。
- ・ 実親に里親、養親の個人情報を知られるのではないかという不安の声は、比較的多く聞かれるのは事実です。審判書に本籍地や現住所等さまざまな養親の個人情報が記載され、全てが開示されるためですが、特に持ち家に居住している里親等は、親が突然あらわれるのではないかと、そうした事例は大分ではこれまでなかったでしょうかというような問い合わせを、里親の募集説明会のころからよく問い合わせを受けています。
- ・ 民法の817条の6のただし書きの解釈が厳しいという点と、日本では実親の親子関係の終了と養子縁組の成立が1つの裁判であることが大きな問題となっており、その結果、児童相談所が特別養子を認められるか自信を持たず、里親への委託が進まない。養親が個人情報を知られることなどを不安に思う。養親の申し立て時に実親の同意が不明、一方の同意が確認できないなどで断念することがある。といった問題が起こっています。
- ・ 実親が特別養子縁組の審判の確定まで養子縁組への同意を撤回できるため、既に養親と子に愛着関係ができてい

	<p>場合に子に不利益をなすケースがあり得るという点については、児童相談所と民間団体が養子縁組あっせんに当たって得る実父母の養子縁組の同意を法律上、有効なものとして、ただし、そのかわり同意撤回の期限を設けるのが諸外国と同じような形になるのではないかと考えております。</p>
--	---

成立要件について

専門委員会報告（提言）（抄）

次のような個別の意見があったことも踏まえつつ、関連する制度の見直しに関し、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始するべきである。

・民法第 817 条の 7 は、特別養子縁組の成立要件を「父母による養子となる者の監護が著しく困難又は不適當であることその他特別の事情がある場合において、子の利益のため特に必要があると認めるとき」としている。しかし、要件が厳しすぎるなどの理由から現実的に機能しておらず、子どもの永続的な家庭の保障という観点からはほど遠いと指摘がある。そこで、特別養子縁組が子どもの永続的な家庭を保障するという観点から現実に機能するように、前記要件を緩和するなど子どもの永続的家庭保障を重視した内容に見直すべきである。

構成員の主なご意見

- ・ 親の同意の確認が難しい場合には、民法第 817 条の 6 の但書を積極的に適用すべき。  
（参考）民法第 817 条の 6  
特別養子縁組の成立には、養子となる者の父母の同意がなければならない。ただし、父母がその意思を表示することができない場合又は父母による虐待、悪意の遺棄その他養子となる者の利益を著しく害する事由がある場合は、この限りでない。
- ・ 特別養子縁組に際して父母の同意が課題になるという点について、例えば親権喪失の申し立てがどの程度認められるのかといった司法関与も関連性がある。（親権喪失を申し立てて認められるようなケースであれば、実際には民法第 817 条の 6 但書が適用され、父母の同意は課題として残らない場合もあるのではないかと。）
- ・ 現行の縁組の手続として、多くの児童相談所は、原則的には出産前に実親の同意をとるということはしないが、愛知方式など、いくつかの先駆的自治体では、出生前からある程度養親候補者の目星をつけて委託する場合もある。
- ・ 絶対に出産前に同意をとらないことにしている。実親が本当に育てられないと答えを出すまで、同意をとる瞬間を自分たちが納得することができるまで、極めて慎重に時間をかけて辛抱強く待たなければいけない。

子どもの出自を知る権利について

専門委員会報告（提言）（抄）

次のような個別の意見があったことも踏まえつつ、関連する制度の見直しに関し、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始するべきである。

- ・ 自らの出自を知ることは、人が成長していく上で重要な過程であり、権利性も認められる（児童の権利に関する条約第7条第1項）。特別養子縁組が成立した後も、できる限り自らの出自を知る権利を保障することは、子どもの福祉を図る上で極めて重要である。そこで、特別養子となった子どもが、将来、同養子縁組に至った事情等を知ることができるようにするために、行政機関が保有する記録の保管のあり方、保存期間、子どもが当該記録にアクセスする仕組みを明確にするべきである。

構成員の主なご意見

- ・ 個人情報保護や、記録の保存年限が設定されていることにより、養子縁組により養子となった者の出自を知る権利が脅かされており、子どもの出自を知る権利の保障が必要。
- ・ 養子となった子に対し、実親の事情から養親にその養育が委託されたことを確実に知らせる必要がある。養子となった子は実親をトレースできる権利を保障されるべき。養子となった子は養親、実親とは別にプライバシーが守られた上で、相談支援を受けられるサービスの提供が必要。
- ・ 実親は裁判所等の組織を通じて実子の養育・生育をトレースできる権利が保障される必要がある。
- ・ 養親と養子は実親のトレースを知らされたうえで、具体的な対応、接触をどうするか、文通などの交流は許容するのかといった選択権を与えられることが望ましい。子どもの最善の利益の観点からの制度整備が必要であり、アドボケーター等の支援設定が必要。
- ・ 養子への真実告知、実親からのトレースへの対応等では、養親に特段の集中的支援を受ける権利が保障されることが必要。
- ・ 特別養子縁組がされた場合の戸籍の取扱いについて、窓口では、あなたとお母さんとの関係が終了したので、お母

さんはあなたにとって今は赤の他人であり、赤の他人の個人情報についてあなたに出すわけにはいかないと言われました。お母さんが再婚していたり、あるいは転籍をしていたりすると、そこからはだめだと言われます。

- ・ 児童相談所や民間あっせん機関における記録のみならず、その他の情報源、例えば裁判所の審判書、家裁調査官の調査資料、戸籍等へのアクセスに関する実態把握とその改善に向けた検討が必要であり、その上での課題の明確化が必要。
- ・ 予期されぬ妊娠で未婚母に生まれた子どもがゼロ日で虐待死という例もあって、そのようにならないための養子縁組も考えたほうがよくて、そのような場合に、実母のプライバシーをどう確保するかという問題も一緒に考えた方がいいのではないかと思います。

#### 関係者の主なご意見

- ・ 出自を知る権利の保障という点に鑑みましても、私どもは児童は将来適当な時期に自分の出自を知る権利が保障されるべきと考えております。中にはその事実が余りに重いという場合もあるでしょうから、それはケース・バイ・ケースですし、養親の判断も尊重しなければならないと思っておりますが、それを隠し通して子どもが成長するというのは好ましくないと考えております。現行制度におきましても、戸籍の記録を追うことによって実親を探すことは全く不可能ではないわけですが、養子縁組に至った経緯については戸籍だけではわかりませんで、そういう意味では、その記録も適当な期間といいますか、かなり長い期間になると思っておりますが、児童相談所では保管しておくべきだと思いますが、それをどのようなルールで養子に伝えるかということについては検討していかないと、先ほど申しましたように、養い親側の考えもあるでしょうから、そういうものも尊重しつつ、ルールづくりをしていかなければいけないのかなと思っております。
- ・ 子どもの出自を知る権利はぜひとも保障しなければならないと日々現場で感じております。養親となる方への真実告知、生い立ちの整理への理解は必要不可欠です。私どもの養子縁組ケースで予後がよいのは、適切な時期に告知をして、親子でそれを対応していったケースだと考えております。
- ・ 親のことを知りたいと思うのは、子供によって程度も時期も異なります。子供が知りたいときにアクセスできる仕組み、特に児童相談所が開示する場合は、各自治体の個人情報保護条例等々のすり合わせもあると思っておりますが、何ら

かの統一な基準があるほうがいいと思われま

- ・ 個人情報保護の関係だと思われま
- ・ 児童福祉法に子の出自を知る権利をきちんと明記するとともに、記録の保管期限を永久としてほしいと思っ

養子縁組成立前  
後の養親や子ども  
に対する支援  
について

専門委員会報告（提言）（抄）

次のような個別の意見があったことも踏まえつつ、関連する制度の見直しに関し、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始するべきである。

- ・ 現在、特別養子縁組が成立した後は、当該養親子家庭に対する特別の支援は準備されておらず、実親子家庭と同様の支援しか想定されていない。養子縁組成立後の養親や子どもに対する支援は非常に重要であり、支援を行うための仕組みについて、検討すべきである。

構成員の主なご意見

- ・ 社会的養護のひとつの手段として養子縁組を考えることが増えていくのであれば、そこを社会全体で専門的に支援していくことも考えなければならない。
- ・ 支援の有無というのは、我々がその子がどうしているのかを知りたいか知りたくないかということよりは、支援してほしいのかどうかという当事者の問題。一切御相談のない方を追いかけて行って、どうしていますかと確認するというのは、例えばよそから虐待らしきことがあるような情報が流れているということでもあれば行くかもしれないけれども、そういうことでなければ支援はしない。
- ・ どの辺まで親の情報を最初に聞いておくことが子どものために必要かというのは、児童相談所間で一定にされていないので、少なくとも子どもの将来のためにそれが施設で育とうが、里親で育とうが、養子になろうが、必要な親の病歴等については、児童相談所においてちゃんと聞くというシステムを作ってほしいと思っています。
- ・ たまたま虐待防止センターに関わりを持った養親はいいけれども、そうではなくて、何の支援もなく、里親会にも属していない養親というのが全国にたくさんいる。特にこの数年、民間団体からの成立件数が増えていることを考えると、ここに支援を届けていくためにどのような仕組みを作っていくのか、その支援の中身をどうしていくのかということは、本当に急ぐ必要があるのではないかと考えております。
- ・ 特別養子縁組でも、社会的養護にあった子どもを特別養子縁組する場合には、たとえ実子となったとしても経済的な

支援を継続するというか、経済的支援の対象としてあげるということも考えたらどうでしょうか。そうすれば、お金でつながっているので、お金以外の支援の継続性も得られるのではないのでしょうか。

- ・ 公民一貫した里親ではない養親前委託のようなものを設けて、縁組後も公民機関一貫して一定の手当というか、経済的な支援をすることによって児童福祉法に養子縁組を位置づける意味が出てくるというふうに思います。
- ・ 家庭養護促進協会で、とりあえず事前にやることは、なぜあなたはあえて血のつながらない子どもを育てたいのですかということがテーマです。そのことをいかに客観的に、自分が何のために、何を獲得するためにあえて血のつながらない子どもを育てようと思うのかというところをはっきり説明できるようにすると、それを一つの研修の目的にしてやっています。
- ・ 試験養育期間を経て家庭裁判所で成立するのに、この2つのプロセスがあるということが、果たしてそのままでいいのかどうか。養子縁組里親には手当はないにしても生活費などの報酬はあるけれども、民間あっせん団体の場合には反対にお金を払っていらっしゃる。この2つのプロセスをそのままにしておくべきなのかどうかということも考えるべきであり、もう一つ養子縁組里親という制度そのものもこの機会にもう少し検討してもいいんじゃないかと思っています。

#### 関係者の主なご意見

- ・ 子どもの側から考えますと、出自の事実を知る権利が保障される必要があり、実親の情報を完全にシャットアウトすることもできません。特別養子縁組成立後に、子どもが思春期にさしかかり、親子関係が不安定になっているケースが時々見受けられます。そうならないために、児童相談所が養子縁組成立後も継続的に援助していくことが必要であり、今回の法改正でも盛り込まれたものです。しかし、養親の側に養子縁組であることを秘密にしたがる傾向があることも事実です。養子縁組成立後に行政のかかわりを絶ってしまったり、時には他県に転居することで養親や子どもの居所が不明になってしまう場合もあり、援助方法の課題であると考えています。
- ・ 縁組成立後で問題になるのは真実告知の部分かと思います。養親側は自分たちとは血がつながっていないということを実際に口に出すのも不安でたまらないという方も多いので、大分県では真実告知なりライフストーリーワーク等の研修会を年に一度はして、意識づけをすることと、希望するにはロールプレイ等の対応も児童相談所は行っており

ます。

- ・ 養親が子どもの発達の課題等で不安を感じる場合には、再度、児童相談所が実親の情報等を調査して、提供して、発達の支援をしていくことも考えております。また、これに関連して、養親が一番困るのが、母子保健上の情報がなかなかとれないことです。実親がどのようなアレルギーがあって、どういう状況だったのかなどがわからずに、それを実際、予防接種の場面とか健診の場面で何度も聞かれるとか、そういうところに不安を感じるようです。
- ・ 一番私が感じているのは、「子どもを返したい」「こんな子はもらわなければよかった」という言葉が養親から出てくるといのは、子どもを実際に養子縁組する前の研修が不十分なのではないだろうかと思っています。
- ・ 特別養子縁組の場合、まず妊娠期間がないのでプレママ教室とか、保健センターでやっているお教室などには通っていらっしやらないので、本当におむつの変え方とか、ミルクの飲ませ方から、離乳食から、スタートのところから本当にどうしたらいいかわからない。
- ・ 児童相談所にぜひお願いしたいのは、研修には民間団体の方を入れませんか、そういうことではなく、すぐにでもこれはできるだろうと思いますし、一番いいのは国として里子とか養子縁組の子どもたちの治療機関が一つあればいいんですけれども、何年も待てない状況なので、まずは地元の里親会と児童相談所が民間からの赤ちゃん縁組を支援するという気持ちを持っていただきたいし、何か通達でそこができないのだろうか、痛切にそれは思っております。
- ・ 子どもの虐待防止センターでは橋本里親サロンというものをやっており、ここでとてもいい取組が生まれているのは、何十人も虐待を受けた子を育てた大ベテランの養育家庭の方たちが、非常によく養親を面倒見てくださっています。うちに連れていらっしやいよ、疲れたのならばうちで1日預かるよと。全国に里親会があるわけですから、まずは民間団体の方も、赤ちゃんを預けたら、地元の里親会につなげるということをやってほしいと思います。
- ・ 特別養親になった方の相談とか悩みと、それから里親の悩み相談はやはり違います。特別養子で今、特に多いのが、虐待はそうそう無いので、発達障害や知的障害で、支援学級に行かせたくないけどどうしようとか。里親の場合には、本当にその子の虐待を受けたトラウマをどうしようというようなことが多いです。
- ・ 特別養子縁組の場合は、なぜ縁組をなさるのかという、そこら辺の研修が必要なのだろうと思います。

養子縁組の民間 あっせん団体に 対する規制等 について	<p>専門委員会報告（提言）（抄）</p> <p>次のような個別の意見があったことも踏まえつつ、関連する制度の見直しに関し、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始すべきである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・養子縁組に関する民間のあっせん団体に対する規制のあり方（許認可のあり方や監督機関のあり方を含む。）、当該団体の事業内容について、具体的な検討をできるだけ速やかに行うべきである。</li> </ul>
	<p>構成員の主なご意見</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間機関への補助の在り方について、出来高制を採ると、養子縁組という方向性を持って実親の意思決定を支援してしまうリスクがあるので、一括補助とすべき。</li> <li>・ 養親候補者の情報の一元化というところは切に願う。その情報の共有と同時に、業務の連携というところが今後、民間機関が増えていく中で必要なところ。</li> </ul>
	<p>&lt;国会の動き&gt;</p> <p>※ 養子縁組あっせんについては、民間事業者に対する許可制の導入や業務の適正な運営を確保するための規制等を内容とする議員立法が、平成 28 年 12 月 9 日に成立。</p>

<p>その他全般的なご意見</p>	<p style="text-align: center;">構成員の主なご意見</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 司法関与、特別養子縁組を含め、司法が親や子どもの権利を制限する場合に、何をもって制限するのかという点で、アセスメントの場が非常に重要。</li> <li>・ 養子縁組が進まない1つの要因として、児童相談所における取組の自治体間格差が大きく、児童相談所が成功体験を十分に蓄積できない状況のなかで悪循環に陥っているという点が挙げられる。</li> <li>・ 近年の特別養子縁組成立件数の増は、民間機関によるものではないかと予測でき、児童相談所の体制強化がどれだけ縁組の成立に貢献できるのかという点と、限界があるのではないかと考える。</li> <li>・ 民間には職員の継続性という強みがあり、民間機関が関わるということは市民意識の変革に大きく結びついていく部分も大きいと考える。こうした意識変革も含めて民間の力を活用し、行政がそのモニタリングを行うという体制のほうが、養子縁組を促進するうえで貢献できるのではないかと考える。</li> <li>・ 長期間委託を受ける里親と養子縁組とを明確に区別していく具体策が重要。</li> <li>・ 新生児委託については、一時保護委託を含め乳児院の活用は避け、個別応答的環境を保障できる里親を活用しながら進めていくべき。</li> <li>・ 現在市区町村独自で行われている妊産婦ホームのようなものを制度化し、この機関と民間機関とが共同して実親の意思決定を支援していくという体制が重要。</li> <li>・ 養子縁組と里親とを区別していくうえで、養子縁組里親を廃止し、公的機関と民間機関と、いずれの機関が関与するのかにかかわらず、養子縁組里親に支弁される額に相当する経済的支援を公平に提供すべき。</li> <li>・ これまでの養子縁組の当事者の意識調査を行い、データを蓄積することが必要。離縁ケース、受理ケース、認容ケース、却下ケース、取り下げ内容を含めて、どういうケースがあったのかを明確化することが必要。</li> <li>・ 今回の児童福祉法改正の趣旨からすると、長期間施設入所している多くの子どもが家庭環境で暮らせる措置を講じなければならない。</li> <li>・ 日本には養子縁組に関するデータが少ない、というよりも無い。データに基づいて政策をデザインし、かつ評価していくことが必要。</li> </ul>
-------------------	--

- ・ 特別養子縁組制度は劇薬だと思う。子どもの生活環境を法的に安定させるすばらしい制度であるが、もう一方では親子関係を断ち切る制度でもある。重大な問題であり、丁寧な検討が必要。
- ・ 離縁が認容されているケースについて、離縁を認めざるを得ないどんな状況にあるのか、少なくとも代表的な何ケースかを報告していただくようお願いしたい。
- ・ リーガルパーマネンシーがある場合とない場合とで、子どもの精神的な安定にしても、その後の自立においても非常に大きな差がある。
- ・ 全国の児童相談所に調査されてどのくらい出てくるかわからないけれども、そもそもそういう発想を持たない児童相談所もある。ただ、そういうケースが少ないからしない方がいいのかとか、そういう問題ではないのではないかと思っていて、子どもに、永続的な家庭環境を保障していくということは非常に大事な考え方だと思う。
- ・ 調査を新たに事例的にやるということの限界というか、あるいは1年間の平均が1.4、ゼロの児童相談所が4割近くある中で、本当に有益な情報を時間と労力を費やして得られるのか。
- ・ 家庭移行支援係という係を新設するということまでやっている福岡市でないが見えない取組、そういう取組をしたからこそ見えてくる今の問題というのがたくさんあると思うので、全国の状態というのをもちろん把握しつつ、それプラスそういったデータをもっといろいろ出していただいて、それについて具体的に議論するということが大事。
- ・ アメリカでは、養親になる人たちが夫婦以外も2～3割いる。
- ・ 特別養子制度の利用促進ということですけれども、言わずもがなであります。児童の権利条約にあるように、まずは実親の養育をどれだけ保障するかということが大前提ですので、特別養子制度の利用促進は、必ずしも特別養子の件数を増やすことではないだろうと思っております。特別養子制度というのは、実親にも子どもにも傷を残し得るし、養親も大変難しい思いをされるんだということが前提で、これらのダメージをどれだけ少なくしていくのかということだと思っています。
- ・ 普通養子縁組の問題点としてまず大きく2つあると思うんです。1つは、やはり普通養子縁組だと実親に情報が、言葉は余り適切じゃないかもしれませんが、筒抜けになるということで、本当に子どもの安全が確保できるのかということです。それから、普通養子縁組は特別養子縁組よりははるかに簡単に離縁ができてしまうということについてや

はり問題点が多いので、その2点を考えると特別養子縁組と普通養子縁組では全然パーマネンシーの度合いが違うということで、普通養子縁組の持つ問題点というものを認識しなければいけないんじゃないかと考えます。

- ・児童福祉法には特別養子縁組が入っていないわけです。その辺をきちんと法律の枠組みから議論しないと。新生児委託だけが特別養子縁組ではないということにもうちょっと力点を置かないといけないのではないのでしょうか。

関係者の主なご意見

- ・ 特別養子縁組の離縁についてですが、現行法では、養親による虐待、悪意の遺棄、その他養子の利益を著しく害する事由があることとともに、実父母が相当の監護をすることができることを条件に、養子の利益のために特に必要が認められるときに離縁することができることになっています。親子関係の安定性という意味での必要性は理解できますが、養親による虐待や養育の放棄がなされるような場合に、実父母の監護を要件とするのではなく、未成年後見人等の選任を前提に、離縁を認めることも必要な場合があると考えます。この点についても御検討いただきたいと思えます。
- ・ 特別養子縁組と普通養子縁組の違いは、普通養子縁組では実親との親子関係が残るので、例えば何らかの請求が介護しろとか、いろいろな遺産のこととか、負の遺産だったら放棄すればいいわけですがけれども、そういったことが起こってくるのではないだろうかとか、そういった養親や子どもの不安があります。
- ・ 小さな子供にとっての家庭の重要性は言うまでもありませんが、家庭は子供が18歳になった後のセーフティーネットとして機能します。子供の自立を支えるという意味で、大変重要な役割を果たしていると思っています。こうした意味で永続的、恒久的とも言いますが、パーマネントな家庭、つまり子供にとっての実家庭または養子縁組家庭のほうが望ましいと思います。
- ・ 最近、日本財団が行った養子縁組家庭に関するアンケート調査では、一般家庭と比較しても養子縁組家庭の経済状況は良好で、親が子供と食事をとる回数や絵本を読み聞かせる回数も、一般より多かったです。また、習い事や塾の出費も高かったです。社会的養護、里親施設で暮らしている子供と比較しますと、子供の通学状況や学業の成績はよいという結果でした。また、養子本人、これは10歳から大体17歳までの養子縁組の告知を受けている子供ですがけれども、この子供が自分に満足している割合や自分に長所があると感じている割合も、一般家庭と比較してもやや高い

という結果になりました。こうしたことを見ますと、養子縁組という家庭が子供にとって経済的、精神的、生活的に良好な環境を提供できていることから、子供にとって自尊感情が高いという結果につながっていると言っていいと思います。

- ・ 家庭養護というのは明らかに児童福祉法で優先になっておりますけれども、永続的な家庭の優先が、法律上、明確になっていません。これについては国連の子供の代替養育に関するガイドラインでも、永続的な解決策が目標となっておりますし、諸外国でもパーマネンシーという概念がかなり一般的だと思いますので、児童福祉法にもこうした部分をはっきりと書いてほしいと思っております。
- ・ 林先生がされた厚労科研でも、児童相談所の4割は養子縁組をしていないという結果が出ています。これを防ぐためには一定の条件の子供、棄児ですとか父母がともに知れない、親が無関心、面会がない子供については、児童相談所が必ず養子縁組を検討する義務づけが必要ではないかと思っております。
- ・ 育児介護休業法による育児休業期間については、特別養子縁組を前提とした監護期間は育児休業が認められるようになりましたが、特別養子縁組に来る子どもは赤ちゃんとは限りませんので、1歳以上の子どもを迎える場合、育児休業がとれないという形になってしまいます。そのため、子の年齢にかかわらず、養育を開始してから最低でも1年間育児休業がとれるようにすることが、特別養子縁組の普及につながるのではないかと考えています。
- ・ 児童相談所と民間の人材の育成、民間養子縁組団体及び里親機関への公的資金の投入がさらに必要ではないかと思っております。
- ・ 被虐待児、被ネグレクト児の特別養子縁組の特徴は、やはり乳児院にいたせいか、膝の上に乗ってこないとか、なかなか本当に赤ちゃんのときから養育したのとは違うちょっとしたものはあります。ただ、やはり児童相談所のほうでは乳児院の中でしっかり見て、この子ならば大丈夫であろうという子を出して下さっていて安心かなというのはちょっと思っています。