

特別養子縁組制度の利用促進に関する論点（案）

（1）特別養子縁組制度全体について

<問題意識>

- ① 養子縁組制度は子どもの健全な育成を図る仕組みであり、家庭における養育が困難又は適当でない場合は、まずは養子縁組を検討することが重要。

この養子縁組である特別養子縁組と普通養子縁組の違いを含め、特別養子縁組について共通認識を持つ必要がある。

- ② （5）子どもの出自を知る権利、（6）養子縁組成立前後の養親や子どもに対する支援、（7）養子縁組の民間あっせん団体及び（8）養親候補者の確保について、それぞれの対応を都道府県等の本庁担当課又は中央児童相談所などに一元的な体制をつくる必要がある。

<論点>

- ① 普通養子縁組ではなく特別養子縁組でなければ保障できない子どもの永続的な家庭とは具体的に何か。
- ② 出自に関する資料管理等、養親・養子候補者の情報等、縁組成立前後の支援、制度の周知等について、どのような一元的体制が構築できるか。

<課題・留意点>

- ① 特別養子縁組は、子どもの生活環境を法的に安定させる制度である一方、親子関係を断ち切る制度である。
- ② 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。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。
- ③ 一元的体制について、各児童相談所レベルで行うものとの線引きをどうするか。

(2) 年齢要件について

<問題意識>

- ① 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ことが必要。
- ② 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、
 - ・ 児童相談所及び民間あっせん団体により、平成26年度と平成27年度の2年間で普通養子縁組が成立した事案における、養子縁組成立時の子どもの平均年齢は14歳、
 - ・ 当該2年間で、選択肢として特別養子縁組を検討すべきと考えられる事案が298件あり、そのうち、
 - ・ 社会的措置をとったときの児童の年齢が6歳以上の事案が64件(21.5%)、
 - ・ 年齢要件が障壁となっている事案が46件(15.4%)となっている。

<論点>

- ① 子どもに永続的な家庭を保障するという観点から、特別養子縁組の年齢制限を見直す場合、養子の上限年齢を何歳とすることが適当であるか。
- ② 養子の上限年齢の例外規定(6歳未満時から養親に監護されている者は8歳未満で申立可能)について、何歳とすることが適当であるか。
- ③ 養子の上限年齢を引き上げる場合、本人の意向(同意)について何歳からどのような手段等で考慮することとするか。

※特別養子縁組の養子の上限年齢には、

- ① 家庭裁判所に対する申立時に6歳未満であること
又は、
 - ② 当該申立時に8歳未満であって、かつ、6歳未満の時から引き続き養親となる者に監護されていること
がある。
- ④ 特別養子縁組の養子の上限年齢を引き上げる場合、養親の下限年齢を何歳とすることが適当であるか。

※特別養子縁組の養親の下限年齢には、

- ① 家庭裁判所の審判の際に25歳以上であること
又は、
- ② 当該審判時に夫婦の一方が25歳未満の場合、その者が20歳以上であること
がある。

<課題・留意点>

- ① 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、里親が適当であること。
- ② 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当であること。
- ③ 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こと。
- ④ 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こと。
- ⑤ 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、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こと。
- ⑥ 児童の権利に関する条約第12条第1項において、「締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。この場合において、児童の意見

は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。」と定められていること。

- ⑦ 子どもの意思を考慮する場合、実親との法律上の関係を断つ意思決定をする子どもが傷つかないようにするための配慮が必要。

(3) 審判の申立権について

<問題意識>

- ① 民法において、特別養子縁組を成立させる審判の申し立ては養親のみしかできないこととされている。このため、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ず、養親が申し立てる際の心理的負担は極めて大きく、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。
- ② 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、
 - ・ 特別養子縁組が成立した事案のうち、実親の同意を得る際に215件（23.1%）で何らかの困難が生じており、これらの事案では、特別養子縁組成立時の子どもの年齢が、成立事案全体と比べて平均で10ヵ月高い、
 - ・ 特別養子縁組を検討したものの成立には至らなかった児童相談所の事案において、養親候補者は見つかったが、試験養育期間に至らなかった事案のうち、実親の同意が不明又は実親が不同意で成立が不確定のため断念した事案が23件（62.2%）、
 - ・ 特別養子縁組を検討すべきと考えられる事案のうち、実親の同意要件が障壁となっているものは205件（68.8%）となっている。

<論点>

- ① 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2段階の手続に分けることについて、どのように考えるか。
- ② 2段階の手続きにするとした場合、
 - ・ 申し立てを行うことができる者の範囲、
 - ・ 実親の同意の位置づけ（いつ同意をとり、その効果をどこまでとするか）について、どのように考えるか。
- ③ 現行の手続きにおいて、児童相談所長に申立権を付与することについて、どのように考えるか。

<課題・留意点>

- ① 2段階の手続きに分けた場合、前者で特別養子縁組候補児の適格性が認め

られる一方で、後者で養親候補者との養子縁組が否定される（若しくは養親候補者が見つからない）事態が生じ、子の利益が実現できない可能性があること。

- ② 2段階の手続きに分けた場合、フランスの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おそれがあること。
- ③ 2段階の手続きに分けた場合、試験養育期間の開始や審判が終わるのが遅くなるおそれがあること。
- ④ 現行制度では、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る場合に子に不利益をなすケースがあり得ること。
- ⑤ 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、ある程度の事実関係を書かないと抗告審の判断に困るとい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こと。
- ⑥ ヨーロッパ大陸法では法律行為論が根底にあるので、父母のいる子の特別養子縁組の成立の可否を行う審判の申し立てをする者が行政機関というのはいり得ないとの指摘がある。

(4) 成立要件について

<問題意識>

- ① 民法第 817 条の 6 において、「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。」としているが、同意がない場合の但書の活用が乏しい。
- ② 民法第 817 条の 7 において、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相当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」としているが、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の指摘がある。
- ③ 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査において、
 - ・ 特別養子縁組が成立した事案のうち、裁判所の最終決定で父母の同意がない事案が 78 件 (8.4%)
 - ・ 特別養子縁組を検討したものの成立には至らなかった児童相談所の事案において、養親候補者は見つかったが、試験養育期間に至らなかった事案のうち、実親の同意が不明又は実親が不同意で成立が不確定のため断念した事案が 23 件 (62.2%) [再掲]
 - ・ 特別養子縁組を検討すべきと考えられる事案のうち、実親の同意要件が障壁となっているものは 205 件 (68.8%) [再掲]となっている。

<論点>

- ① 子どもの永続的な家庭を保障するという観点から、特別養子縁組が現実に機能するように、前記要件やこれらに関する運用の在り方について、どのようにすることが適当であるか。
- ② 実親が同意を撤回できることについて、制限を加えるべきか。制限する場合、どの時点からどのような手段で同意の撤回を不可能とすることが適当か。

(5) 子どもの出自を知る権利について

<問題意識>

- ① 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、児童の権利に関する条約第7条第1項において、その権利性も認められている。しかし、個人情報保護や記録の保存年限により、養子となった子どもの出自を知る権利が必ずしも確保されていない。
- ② 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、特別養子縁組に関する資料を永年保存しているのは、児童相談所では63.6%、民間あっせん団体では83.3%となっている。

<論点>

- ① 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するために、行政機関・裁判所・民間あっせん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について、どのようにすることが適当か。

<課題・留意点>

- ① 出自を知る権利を保障するとは何を具体化することなのか、という点を整理する必要があること。
- ② 子どもが自らの出自を知るための仕組み作りを検討するに当たっては、児童相談所や民間あっせん団体における記録のみならず、裁判所の審判書や家裁調査官の調査資料、戸籍その他の情報源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を行う必要があること。
- ③ 養子となった子どもの出自を知る権利を保障する必要がある一方で、予期せぬ妊娠のような場合など、実母のプライバシーをどのように確保するのかという観点が必要であること。
- ④ 実親についても、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こと。

(6) 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

<問題意識>

- ① 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。
また、一部の民間あっせん団体において、特別養子縁組の成立前の研修が不十分であるとの指摘がある。
- ② 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、
 - ・ 特別養子縁組の成立後、平成26年度と平成27年度の2年間で養親による養育困難の訴えや虐待等の問題が生じた事案は58件、
 - ・ これに対して、養子縁組成立後、養親に対して支援を行っているのは、児童相談所では55.0%、民間あっせん団体では83.3%、子どもに対して支援を行っているのは、児童相談所では40.7%、民間あっせん団体では66.7%となっている。
- ③ 社会的養護の一つの手段として、特別養子縁組の利用促進を図るのであれば、同時に養子縁組成立前後の家庭に対して、社会全体で支援していくことが重要である。

<論点>

- ① 各機関においてどのような支援を行うことが適当か。

<課題・留意点>

- ① 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、
 - ・ 養子縁組成立後に必要と考えられる支援の主なものとして、真実告知に関すること、継続して支援できる体制作り、発達段階に応じた相談支援が挙げられていること。
 - ・ 養子縁組成立後に支援の継続が困難な理由として、里親会からの退会、養親からの支援拒否、転居による住所の不明等が挙げられており、このような特別養子縁組家庭に対して、どのような対応が可能であるのか検討する必要があること。

(7) 養子縁組の民間あっせん団体について

<問題意識>

- ① 児童相談所と民間あっせん団体間、児童相談所間で養親候補者の情報共有や民間あっせん団体への支援が必要ではないか。

<論点>

- ① 児童相談所と民間あっせん団体間、児童相談所間で養親候補者の情報共有する仕組みを設ける場合、こういった仕組みとすべきか。また、民間あっせん団体への支援は具体的に何が必要か。

<課題・留意点>

- ① 民間のあっせん団体に対する支援の在り方については、養子あっせんの件数に応じた形をとると、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こと。

(8) その他（養親候補者の確保について）

<問題意識>

- ① 厚生労働省が行った特別養子縁組に関する調査によると、
 - ・ 特別養子縁組が成立した事案のうち、「児童の年齢が高い、又は障害があるため、養親候補者探しに手間取った」が29件（3.2%）、
 - ・ 特別養子縁組を検討したものの、特別養子縁組が成立には至らなかった事案のうち、「養親候補者が不存在だった事案」が児童相談所で37件（39.4%）、民間あっせん団体で30件（24.4%）。中でも「児童の障害等の要因のため、希望する養親候補者がおらず、特別養子縁組を断念した」が児童相談所で16件（17.0%）、民間あっせん団体で7件（5.7%）となっている。
- ② 特別養子縁組の養親候補者を確保することが利用促進する上で不可欠である。

<論点>

- ① 特別養子縁組の利用促進を図るため、養親候補者をどのように確保するか。

<課題・留意点>

- ① 年齢の高い養子縁組は、養親側の需要が少ないこと。