

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	
子どもの年齢について	<div data-bbox="506 432 947 507" style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> <p>専門委員会報告（提言）（抄）</p> </div> <div data-bbox="506 496 1951 791" style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin-top: 5px;"> <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"> ・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。 </div>
	<div data-bbox="1111 826 1364 858" style="text-align: center; border: 1px solid black; padding: 2px;"> <p>構成員の主なご意見</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。

- ・ 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。これでも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）が必要な年長な子ども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、年齢を上げるということになってく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だ

ろ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たという話でした。
- ・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に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。
- ・特別養子縁組になるといわゆる相続権も失って、財産権のレベルのことにも影響を与えていくので、ある年齢以上の高年齢の子どもになったとき、子どもの意見というのはその観点からも必要かなと思います。
- ・単純に引き上げることではなくて、例えば例示として挙げられた8歳未満までに継続的に養育した場合は18歳までというの也被考えられるのかなと思います。それから、18歳に引き上げた時に養親の年齢の要件というのはやはり必要になってくる。今みたいにその25歳以上でいいのか、たしかヒアリングの時に15歳の年齢差という話が出たかと思うのですが、そのあたりが考える材料になるのかなと思います。
- ・養親と養子の年齢差については、何歳以上離れてはいけないという決め方も外国法にはあるわけですが、特別養子

縁組制度創設時の議論では、諸外国のように固定したものにしなくて、運用といいますか、裁判所で要保護性の要件とか親の適格性を判断する中で自ずと決まってくるのではないかということで、逆に、明確なその年齢や年齢差ということは柔軟性を欠くので望ましくないと否定されたと記憶をしています。

- ・ 子どもの年齢が高くなった段階での特別養子縁組のニーズはそれほど多くない。そして、特別養子縁組の場合は普通養子縁組の場合よりも相当に厳格な審査をするわけですね。そうすると、元々レアなところ、更に裁判所がチェックするという時に、裁判所がひよっとしたらおかしいことやるかもしれないからと言って、一定の枠をはめる必要がどれほどあるのかと思います。
- ・ 養親が38歳のときに0歳の赤ちゃんを受け入れたとしたら、50歳になった時、やっと子どもが小学校卒業する。50歳から中学、高校の子どもの思春期に対応しようと思えば、相当なエネルギーを持っていないと体力的に子どもとの闘いに立ち向かえない。また、早い人は幼稚園の年長位からお友達のお母さん達と付き合える体力が違ってくる。親の年齢を決めるのはとても大変なことで、上限を決めるべきか、決めないべきかというのはなんとも言えないけれども、「望ましくは」位の運用をある程度提示してもらえたらいいと思います。

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、アイデンティティーなど、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た、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、突然あらわれて子どもに「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、子どもの権利条約第12条に保障された子ども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どもがいる。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、全ての子ども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。
- ・ 1つの目安として、本人の意思で普通養子縁組ができるという15歳というところに年齢を上げるのが、一番合意が得られやすいのではないかと。ただ、非常に厳しい虐待の環境ですとか、特殊な事情がある場合には、15歳という年齢に特例を設けてもいいのではないかと思います。
- ・ 子どもの意見表明権という観点から見ますと、20歳になったときに、特別養子縁組をしたのだけれども、本当にいいのかという、もう一度どこかで本人の意思確認などをするというステップも、一方では必要なのではないかと思います。
- ・ 養子と養親との年齢差については、25歳が養親の最低年齢ですので、そういう中で養子の年齢を15歳に引き上げるということになりますと、10歳しか変わらないといったことが起こらないとも言えませんので、「15歳以上の年齢差」としてはどうかと思います。
- ・ 2歳4か月で委託された子どもと一緒にやっていくのはすごく大変なことで、不調を訴えた時期もありました。だけどやはり同じ里親仲間の先輩やその関係者の方達に、そこでしか話せない話をいっぱい聞いてもらって、いっぱい励ましてもらって、勇気をもらって、もう一度何とか頑張ろうと自分達を奮い立たせました。それが里親サロンです。

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、お互いの中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、子ども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ればいいけれども、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うのは、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っています。
- ・ 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ます。
- ・ 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。
- ・ 2段階というときに、申し立てとしては1個の手続の中で判断する段階を2段階に分ける話なのか、もともと違う2つの手続の1段階目で適格性の判断をしてしまっていて、この子は特別養子縁組相当ですよということになってから、今度養親を探して、それで新たに次の手続に入るといって一番極端な2段階説があるのですけれども、私自身は少なくとも日本の現状と、この社会的養護下にいる子どもの支援を拡充するというか、リーガルパーマネンシーを保障していくという観点で言うと、今のニーズと現状からすると、完全な2段階説というのは適切ではないかなと思っております。
- ・ リーガルパーマネンシーの保障という観点から言うと、親権喪失の宣告の申し立てをされるとかいう延長線上の中に、この特別養子縁組という選択肢も出てくることになるので、やはり児童相談所に申立権が必要になってくる。
- ・ 民法の研究者として、民法上の制度である身分関係の形成を児童相談所が発動していくことにはどうしても腑に落ちないところがあります。身分関係の形成については、本人の意思に基づいて動かすというのが司法の原則ですので、申立権といいますか、養子縁組をしたいという意思そのものは養親となる者がするという現行法の形は維持すべきだろうと思うのです。フランスにしるドイツにしる、養子縁組の請求というのは当事者が行う。民法上は「請求により」

となっているように、親子関係を作りたいという意思の発現が基礎となり、裁判所がそれを認めるからこそ身分関係が新しく生まれ、その効果として旧来のものが消えるという形のを法が認めたということだと思いますので、申立権はあくまで当事者である養親となる者ということになるのではないかと思います。

- ・ 私はこの検討会では15歳未満という提案をしましたが、15歳以上の場合は本人の意思をより尊重するとすれば、養親となる者の請求で、子どもは単に同意をとることではなくて、子どもと養親となる者の合同的な請求になるのではないかと思います。ただ、そこまでいくとかなり現行法を大きく変えることになるので、現行法に対して若干修正してほしい、民法の考え直しを少しでもしてほしいということであれば、実現可能性があるのは15歳未満ではないかと思います。
- ・ 親子関係を作るためにすごく壮絶な戦いを必要とします。里親さんとの間の関係が安定していれば、そちらから実親側に寝返ることはとても難しい。実親に相当な時間をかけるという覚悟がなければ、とても子どもは帰せないのです。
- ・ 日本法は、縁組の成立と実親子関係断絶の手続きを一つの決定で行っている。このため、抗告権を保障するという観点から、縁組成立の裁判所の決定から抗告期間満了時まで、同意を翻すことができ、そのときまでに成立した親子関係が水泡に帰してしまうという問題点をもつ。ただし、この点について、立法者意思は、手続きを2分化すると、本来裁判所が判断する特別養子縁組の成立判断が、実質的に成立審判前に決まってしまうということから、手続きの2分化を採用しなかった。
- ・ 手続きが2分化されているドイツでは、公証人制度というもの、それから公正証書というものに基づいてとった実親の同意は、それ以降、撤回が不可能となります。注意すべきは、いわば当事者的な立場にある福祉機関ではなく、第三者機関たる公証人が同意を確認するということです。
- ・ それでは、少年局は一体何をするのかということ、援助計画をきちんと提示する必要があります。縁組を回避するためにどういうことをやったのかということを含めて文書化するということです。
- ・ 当事者の意思が民法で大事だということであれば、申立権はたしかに当事者だとした上で、しかし、当事者の申し立てを児童相談所がサポートし、そしてそれを家事審判手続きの中に組み込むということ。具体的には、家事事件手

続法の 164 条に例えば児童相談所の必要的陳述調書とかを入れるのはどうかと思っています。

- ・ 特別養子縁組制度の創設時も、児童相談所があっせんするという前提に途中まで作られていて、最終段階で、行政機関としての児童相談所の制度的な整備がまだ不十分だったということもあると思いますし、行政機関が整えたものを裁判所がただ OK するだけというのは司法の役割として問題があるということで、あっせんの前置主義は外されたのだと思います。だからそれが 20 数年経って、民法を触らず、特別養子に関わる支援、援助ということを児童福祉法の中に置くことが可能な体制になっているかどうかという、その見極めが問題なのかなと思います。
- ・ 実親の同意を撤回不能にする仕組みというのはあって然るべきだと思うのですがけれども、その前提として、その同意をとるときに相当厳格な手続きを踏むということが必要ではないかというふうに思います。イギリスでは、同意すると何が法的に起こるかということをきちんと説明して、サインをする時に署名をするのを、カフカスという組織のオフィサーがちゃんと見るということをやっている。そのままでないにしても、そういう厳格なことをやる必要があると思います。それによって、なかなか同意が得られないケースも増えるかもしれませんが、それは特別養子というものがそういう重大な効果を伴う以上は、関知して然るべきではないかというふうに思っています。

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る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。
- ・ 養子縁組を希望する里親ということで認定を受けた里親が、養子縁組を前提とした子どもがいるということで面会が始まり、この子を引き受けようかどうしようか真剣に悩む中で、なぜ実親との縁を切ることまで申し立てをせねばならないのか。自分が子どもにとって養育者として適切かどうかの判断だけをしてもらいたいというのが、里親の率直な意見だと思っております。
- ・ 実親が育てられる環境にないのに、「やっぱり養子に出すのは嫌だ」という実親の意思だけで、養親候補者から施設に子どもを戻すということは有り得ない話だと思います。それに何が不安かという、いつの時点で養子縁組が成立するかわからない、ひょっとしたらずっと縁組が成立しないかもしれないという不安定な状況が理的にとっても大きなダメージになります。なので、私達も養親になると決めて、親になると決めた時にある程度の覚悟と決断をしたのですから、実親もどこかの時点で里親に託す、この子が幸せになるために良い環境で育ててもらいたい、というような決断をする時期があっても良いのではないかと思います。
- ・ 養子縁組の成立までの期間が長引くと困ることは、戸籍上の苗字が違いますので、病院の受付などで私と違う苗字で子どもが呼ばれる。そのことをみんなに説明しなければいけないということが長い期間続きますし、よそから見るとあそこの人は養子なんだということがすぐにわかってしまうので、そういうことも防げる制度があるといいと思います。
- ・ 実親が心変わりをしたので、この子を一旦引き上げて、また別の人を紹介しましょうか、という話を児童相談所の所長さんが来てお話してくださいました。周りの人はみんな、この子は私が生んだと思っています。それなのに、突然また違う子どもが来たというと、公表していなくても、あの人は養子もらったんだとわかってしまうので、赤ちゃん縁組をした意味もなくなってしまいます。

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の指摘がある。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。）
- ・ 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。
- ・ ドイツの場合は、出産するときに自分の実名を明かしたデータを封印したものを提出して、それをケルンにある連邦の司法庁で一括管理をいたします。そこに自分の生みの母のデータを知りたいということを、子どもは16歳以降になると要求することができます。ただし、その1年前に、まだ知られたくないということを母親は申し立てることができ、その両者の調整を家庭裁判所がすることになっています。このような図式が参考になるのではないかと思います。
- ・ 知る権利を認めることは当然だと思っていますが、子どもによって会いたいとか、知りたいということに非常に個人差があります。こちらが持っている記録を全部開示することがその子にとっていいかどうかというのは、こちら側が判断することではなく、知りたいことを知りたい程度に調べるためには、本人が動いて調べることだと思うのです。知りたいという気持ちが実親から拒否されたときでも、いらだつのではなく、自分をコントロールできるだけの成熟度がなければ、親を探すということが子どもにとって幸せな結果にはならないと思います。

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、子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えますか、かなり長い期間になると思いますが、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、子どもによって程度も時期も異なります。子ども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いますが、何らかの統一的な基準があるほうが良いと思われま。
- ・ 個人情報保護の関係だと思われまますが、現在では特別養子縁組が成立した子どもは、実親の戸籍や附票を追えないと聞きます。出自を知る権利の保障を明確に位置づけることが必要と感じております。
- ・ 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ております。また、韓国では、中央養子縁組院という団体が記録を一元化して管理しており、日本でも将来的にはこうした組織の設立が望ましいと思っております。

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こと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。
- ・ 民間機関の養子縁組あっせん法第33条で、あっせん機関が縁組成立後に養子、養親、実父母を支援するため、その求めに応じ必要な情報の提供、助言その他援助を行うよう努めるものとするという条文になっていますが、努めるというレベルでよろしいのかどうかというのが疑問なのです。その必要性がこの検討会の中で議論されているとするのであれば、こうした支援について、何らかの形でより適切に行えるようにする仕組みが必要ではないか。
- ・ 社会的養護の中にある子どもの支援のシステムとして特別養子縁組を位置づけていくという観点からいくと、一定期間の例えば経済的な支援であるとか、当然のことながら試し行動や見て見て行動、いわゆる愛着障害上のさまざまな症状を抱えるのが一般的だと思いますので、そこへの一定期間の子育て支援みたいなものをシステムとして提供できる形にしておく必要があると思います。
- ・ 社会的養護、社会的養育として特別養子を捉えれば、当然そうした支援の網の目の中に入れてもらうことは必要ですので、例えば実親子の場合に、こんにちは赤ちゃん事業であったり、養育支援であったりというものが出来れば、

それに漏れないような仕組みを作ったり、あとは親の申し出がないということで切ってしまうのではなくて、申し出てもらえるようなつながりを持ち続けるようなもの、例えば里親会等の活用も考えてよろしいのではないかと思っております。

- ・ イギリスでは、養子縁組支援機関が、養子の為の準備やトレーニングに関して、養子縁組をしている機関を補助することがあったり、養子縁組された子どもや養親またその実親へのサポート、養親が子どもにとっての安定した永続的な家庭を子どもに提供するためのサポート、養子縁組された子どもや大人が血縁関係者とコンタクトをとることの補助を行っている。
- ・ また、イギリスでは、自治体の養子縁組機関や民間機関の全てが、認定前の養親候補者に対して準備研修を提供しています。Preparing to Adopt Trainers Guide & Applicants Guide という本が BAAF というところから出されており、これが主に使われていて、一貫した研修プログラムが準備されている。加えて、子どもは来ていない状態ですけれども認定前、認定後に、PACT という団体が研修をしており、養親さんの家族や友人に向けた研修もあります。

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と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えます。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とか、そういうことではなく、すぐに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からと、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し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。
- ・ 里親手当をいただき生活費の一部も支給されている里親に対し、特別養子縁組が成立したのだから我が子でしょうということで一切の支援が打ち切られるのは、まだまだ我が国の中では、特別養子縁組という制度が私的な養育とい

う範疇から出ていないのではないかと思います。

- ・ 里親と特別養子縁組にかかわらず、養子縁組の人たちも同じ社会的養護の仲間なんだということで受け入れ、ともに研修も重ねながら孤立を防いでいくことを、民間団体である里親会もやっていく責任があると考えております。
- ・ 特別養子縁組が成立した後、子どもを育て、養育力をつけた方に、里親会からやめないで、一時保護を受け入れていただいたり、里子を受け入れていただいたりして、せっかく家族としてとてもいい形になったところ、そこを改めて社会的養護の子どもたちの育つ場所ということで提供していただくように、仲間の里親にお願いをしております。
- ・ 里親は施設に面会に行きますが、やはり不調があってはならないという慎重な児童相談所側の判断もあり、多いところでは、1回当たり4,000円も交通費をかけて50回も面会に行く里親もおります。施設や児童相談所の職員は公務であり、出張ですが、もし社会的養育にかかわるコストということで考えるのであれば、里親が面会に行くコスト等についても、やはりこれは公費で負担をしていくべきと考えます。一方で、そうした支援を受ける方に対しては何らかの報告書を提出する、家庭訪問を受ける、その後の養育がどうなのかということについて継続的に評価を受ける等を前提に、養親に対する支援をしていくべきだと今日改めて思いました。
- ・ 2歳4か月で委託された子どもと一緒にやっていくのはすごく大変なことで、不調を訴えた時期もありました。だけどやはり同じ里親仲間の先輩やその関係者の方達に、そこでしか話せない話をいっぱい聞いてもらって、いっぱい励ましてもらって、勇気もらって、もう一度何とか頑張ろうと自分達を奮い立たせました。それが里親サロンです。

養子縁組の民間
あっせん団体に
対する規制等
について

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べきである。

- ・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。

構成員の主なご意見

- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 民間あっせん機関が十分な専門性、経験を有するソーシャルワーカーを確保し、児童相談所以上の支援をするためには、一定のコストをかけなければ、本当に質の高い支援が全国どこでも受けられるようにはならないのではないかと考えていますと、十分なあっせん団体に対するコストをかけていくという方向性を考えていくべきではないかと思えます。

<国会の動き>

- ※ 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>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"> ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。
-------------------	--

- ・ 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と見えない取組、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が、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

やはり問題点が大きいので、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。
- ・ 特別養子制度はもともと菊田医師事件というものがあって、一方で出産したことを隠したいという親がいて、他方で子どもができなくて自分の子として戸籍に載せたいという親の意向があって、それがマッチしてということの関係では、特別養子制度というのはそれなりに合理的な制度ではないかと思うのですが、社会的養護という文脈で考えたときに、結局、親権を排他的に行使できればいいわけで、それが特別養子である必要はあまりないのではないかと思うところでは。
- ・ イギリスの養子制度には実の親との親子関係を切断するタイプしかないんですが、特別後見という制度が2005年からできておまして、大体件数としては、ちょっと少ないですけども、養子制度とほぼ均衡するぐらいには増えてきています。
- ・ どこまで本検討会の検討の範囲にするべきかということですけども、パーマネンシーを確保するための手段を考えようという話で、現状では特別養子しかその受け皿になりそうなものはないというのはたしかだと思んですが、これから考えようというときに、それにこだわる必要は必ずしもないのではないかと個人的には思っています。
- ・ 普通養子縁組ではなぜだめなのかということについて考えると、氏と親権については普通養子縁組でも排他的に行わせることができますが、普通養子縁組だと相続関係や扶養関係が残るわけです。相続については放棄の選択ができるので、法律論としては対応が可能なかもしれないと思います。ただ、扶養の関係、これは大きいだろうとは思いますが、ずっと養育をしていない実親が、子どもがある程度成長して収入を得るようになった頃にふらっと現れて、ということが懸念されるだろうと思います。
- ・ 私の理解では、イギリスの要保護児童の養子縁組制度の中で、親子関係を終結するまでの必要がないケースに、ス

スペシャルガーディアンの制度が活用されている。「必ずしも特別養子縁組制度が必要じゃない」ということではなくて、新たに、子どもに対してよりパーマネンシーに近い制度が作られた、というのがスペシャルガーディアンの制度と私は理解しています。日本の普通養子縁組と大体類似かなと思いますので、それはそれで参考にしていきたいと思います。この検討会で議論すべきはスペシャルガーディアンの導入の是非ではなく、特別養子縁組をもっと利用促進するために、どうしていくかということなので、スペシャルガーディアンまで含めると議論が拡散すると思います。

- ・ 相続と扶養義務という、この法的な関係が残ることが、「放棄すればいいじゃないか」とか、扶養義務を「扶養しません」と言えればいいということではなくて、突然、成人になった子どもにその知らせが寄せられてくる。それも子どもだけじゃなくて養親さんに対してもそのような知らせが送られてくる。または、そういった知らせが送られてくるかもしれない。そのことも、養親さんに対する心理的な影響が非常に大きいということがあると思います。実親さんとの関係を終結させる意味っていうのは、子どもも養親さんもその影響から離れて安定した子ども時代を送っていく、というのが非常に大きな意味があると思っています。
- ・ もう一つは離縁の可能性ですね。子ども虐待防止センターの方のヒアリングであったように、養親さんがもう児童相談所に返したいという気持ちになることは、あり得るわけです。それでも特別養子縁組を組んでしまった以上はもう返せない。その覚悟が養親さんと子どもとの絆を深めていく。それが思春期になって激しい家庭内暴力になったとしても、そこでこう踏ん張っていく一つの大きなファクターが、「離縁ができない」ということです。それは子どものその18年間とか10何年間の子どもの時代を送っていくにあたって、「返される」とか離縁がないということが、どれだけ子どもに大きな安心感を与えるのか。
- ・ 最近、節税対策のための養子縁組はあっていいという最高裁判決が出ていますが、子どもの福祉なんか関係なく、大人の意向でそういう養子縁組が有り得るということで、あの判決を見た時に私は、やっぱり普通養子縁組は子どもの福祉のための制度じゃないなと思いました。
- ・ 実際に特別養子縁組の当事者になる方々の受け止め方は、戸籍に自分達が親として書かれる、生んだ人が親として載らないというところに非常に意味を感じていて、普通養子との決定的な違いはそこに見出しているんだろうと思います。

- ・ たしかに扶養とか相続権とか戸籍の記載というものは大きな要素ではあるけど、それが養育にどんな影響を与えるのかということも含めて考える必要があると思います。里親サロンとかに関わらせていただくと、やはり思春期の荒れる子、あるいは犯罪とか重篤な非行で離縁したケースというのは、度々、20人位いたら1人位そういうお話を聞きます。特別養子縁組でも、たしかに離縁はあるけれども、基本的には養親さんからは認められないということで、養育における普通養子、特別養子の影響というのは、かなり違いがあるのではないかと認識しています。
- ・ 普通養子縁組をした子どもが実親の扶養を断ったところで、育てもしてくれなかった親の扶養をしなかったことで社会的に責められるようなことは、少なくとも今の世の中では私は考えられないと思うけど、相続についてはちゃんとした相続権、相続放棄の手続きをしなければ親の借金や何か関わってくることは当然にあると、いつも私は言っています。普通養子で縁組した子ども達は、実の親が死んだからって何の通知もないんです。逆に言えば、借金をしていた親だからこそ突然通知されるんです。

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けども、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。
- ・ 小さな子どもにとっての家庭の重要性は言うまでもありませんが、家庭は子どもが18歳になった後のセーフティネットとして機能します。子ども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、パーマナントな家庭、つまり子ども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、親が子ども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どもと比較しますと、子ども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どもですけれども、この子ども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どもにとって経済的、精神的、生活的に良好な環境を提供できていることから、子ども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ると思います。
- ・ 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ども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ども、棄児ですとか父母がともに知れない、親が無関心、面会がない子どもについては、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います。
- ・ 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。

- ・ 子どもたち一人一人が持っているかけがえのない個性が、日々の暮らしの営みを通じて養われ、将来の社会や国を担っていくためには、家族の力が不可欠です。社会的養育を必要とする子どもたちを家族の一員として迎え、育てていくことが当たり前の世の中になるよう本腰を入れていくことが、一億全ての活躍が持続する前提ではないかと考えております。特別養子縁組制度を親になりたい方の私的養育の意味合いにとどめず、命をつなぐ国づくりの根幹に据え、制度の充実と利用促進を図っていくべきとの思いがございます。
- ・ 特別養子縁組制度が一般的な常識として広まれば、たとえ自分が意図していないで子どもができてしまったとしても、周りがそういう制度を知っていればサポートしてあげることによって、負担としても軽減されるのではないかと思いますし、そこで捨ててしまう小さな子どもの命を、実親から養親につなぐことができれば、実親が育てられなくても罪ではないと思いますし、子どもにとっては何よりの希望であり、幸せなのかなと私は思います。
- ・ 一つは、この子が私たちが育ての親としていいかどうかの選択をしていないということと、もう一つは、実の親との縁が完全に切れてしまう特別養子縁組制度という判断を、子ども本人ではなく、周りの大人たちがしてしまうことに対してどうかということには少々悩みました。ただ、子どもの福祉の観点ということから見たときに、実親から戸籍上切り離すことで、この子にとってより安心、安全な環境となるのであれば、この制度を利用してみることも選択肢としてはあるのだろうと。まして、石井敦、佐智子夫妻の子どもであることが内外にオープンにできるということも、この子が幸せになるのではないかとこの仮説のもとにお受けしました。
- ・ 実親から籍を抜くということがその子の将来にとって大切な子どもたちが、20年間の里親の経験からはもっとたくさんいるように感じますので、実の親から籍を抜くということはとても慎重にしなければいけないですけども、とても大切なことだと思っております。
- ・ 試験養育期間が半年ということで、子どもの身分を安定的に捉えるという意味では大切なものかもしれないのですが、養親の方が、最初は養子縁組したいと思うのかもしれないのですけれども、もう少し客観的に物事を捉える期間とい

うのが必要なのではないかと思います。ましてや6歳以上で引き取った場合には、半年、1年ではとても愛着の関係をきちんと持てません。やはり2年、3年かかりますので、最低でも試験養育期間を2年としてはどうかと思います。

- ・ 新生児委託の特別養子縁組制度の何が良いかと申しますと、出産した人とほぼ変わらない気持ちで親になることができることです。できないのは、出産だけです。私は保健センターにお願いをして私自身の母子手帳をもらい、出産前に夫婦が受ける両親学級という講座にも出席しました。子どもが学校に行くようになると、母子手帳を見せてもらいましょうとか、お腹にいた気持ちを聞いてきましょうとか、へその緒見せてもらいましょうというようなことがあると先輩の里親さんに聞いていたので、そういう準備をしてやりたいと思いました。また、子育てをするからにはママ友も必要と思い、委託を受けてから積極的に子育て支援センターにも通って皆さんと交流も深めました。親になる覚悟を決めて、養親になるからにはそれなりの努力をしないといけないと思ったからです。
- ・ 縁組成立後は、本当に堂々と自分の名前を言ってくれている子どもの姿を見て、縁組が成立するということは本当にすごいことだなと思いましたし、なるべく早く縁組成立が整うように変われば良いなと本当に思っています。