

## たたき台

### 1. はじめに

- (1) 平成28年3月10日に取りまとめられた「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」において、「特別養子縁組制度の利用促進のために必要な措置」として、「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」とされた。
- (2) 平成28年5月27日に成立した「児童福祉法等の一部を改正する法律」（平成28年法律第63号）附則第2条第1項では、「この法律の施行後速やかに、児童の福祉の増進を図る観点から、特別養子縁組制度の利用促進の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされた。
- (3) 「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）においても、「特別養子縁組制度の利用促進の在り方について検討し、必要な措置を講ずる」とされた。
- (4) これらを踏まえ、平成28年7月から「児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会」を開催し、議論を進めてきた。この検討会は、児童虐待の件数が増加する中で一人でも多くの子どもが家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育され、子どもの福祉の増進を図ることができるようにするといった観点から、特別養子縁組制度の利用促進の在り方を提言することを目指すものである。  
本検討会では、児童相談所及び民間あっせん団体を対象に特別養子縁組に関する実態調査を実施するとともに、特別養子縁組家庭の支援者や当事者等からヒアリングを行い、検討を進めた。
- (5) 具体的には、特別養子縁組制度の利用促進の在り方については、その基本的な考え方とともに、主に以下の5項目を個別の論点事項として検討してきた。
  - ① 年齢要件
  - ② 審判の申立権、実父母の同意等の成立要件

- ③ 子どもの出自を知る権利
- ④ 養子縁組成立前後の養親や子どもに対する支援
- ⑤ 行政の支援体制の強化(一元化)、民間あっせん団体、養親候補者の確保

## 2. 基本的な考え方

(1) 昨年の児童福祉法の改正の以下のような趣旨を踏まえて、特別養子縁組制度の利用促進の在り方を検討する必要がある。

- ① 子どもは、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障される権利を有することを位置付けたこと。
- ② 子どもが家庭において心身ともに健やかに養育されることを原則とし、子どもを家庭において養育することが困難な場合は、家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育されるよう必要な措置を講ずるといった、家庭養育の原則が明記されたこと。

(2) 里親、児童養護施設等に3年以上措置されている子どもは、平成27年3月現在で約2万人いる。また、里親、児童養護施設等にいる子どもで家族と交流がない者は、平成25年2月現在で約1万人いる。一方で、司法統計によれば、「特別養子縁組の成立」として申し立てられ受理された事件の認容件数は、平成27年で544件である。

(3) 社会的養護の一つとして普通養子縁組制度があるが、普通養子縁組には実親と養子の間に扶養義務が残り、養親と養子の協議により離縁が可能であるなど特別養子縁組と違いがある。

(4) こうした背景を踏まえ、できる限り多くの子どもが永続的な家庭において養育されるよう、子どもの福祉の増進を図る観点から特別養子縁組制度の利用促進の在り方を検討する。

## 3. 議論の整理

(1) 年齢要件について

### ① 現状と課題

ア 児童相談所における子どもの虐待の相談対応件数は、平成27年度に、はじめて10万件を超え、これまで以上に子どもに対する福祉の増進と永続的な家庭を保障すべき状況になっている。特別養子縁組は、実父母による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、子どもの利益のため特に必要があるときに、家庭裁判所の審判によって成立させるものである。

イ 現行制度は、家庭裁判所に対する特別養子縁組の成立の審判の申出時に、原則として子どもが6歳未満であることを要件としている。ただし、例外として子どもが8歳未満であって6歳に達する前から引き続き養親候補者に養育されている場合は、縁組を申し立てることができる。また、養親は、原則として25歳以上でなければならない。ただし、夫婦の一方が25歳以上の場合は、もう一方は20歳以上であれば足りる。

ウ 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、成立時に6歳以上であった子どもは81件あった。
- ・ 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、2年間で298件あった。  
そのうち、現在、乳児院・児童養護施設に措置されている者は219件（73.5%）、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%）あった。
- ・ 普通養子縁組が成立した子どもの年齢について、18歳未満で成立した24件のうち、成立時に子どもが6歳以上であった件数が2年間で21件（87.5%）あった。

エ 里親、児童養護施設等に在籍する6歳以上の子どもは、平成25年2月現在で約3万人いる。

## ②主な議論

ア 上記のような現状や特別養子縁組制度の趣旨に鑑み、より広く実父母の家庭で養育することが難しい子どもに永続的な家庭で養育される機会を与えることができるようにするため、現行制度の年齢要件について見直すことが考えられる。

イ この観点に立って年齢要件の在り方を検討するに当たり、まずは現行の特別養子縁組制度は、年齢が大きくなるほど親子関係の形成が難しくなることを踏まえ、養親子間に実親子と同様の親子関係を形成するために、養子の上限年齢を定め、物心が付く前に親子関係の形成を開始することができるメリットがあることを認識した上で、上限年齢を引き上げることとした際にどのようなパターンが考えられ、それぞれにどのようなメリット、課題が存在するのかを検討することが重要である。

ウ 特別養子縁組の養子の上限年齢の引き上げの方向性として、例えば、原則の6歳未満及び例外の8歳未満の要件のいずれも引き上げることが考えられる。具体的には、全ての子どもに永続的な家庭養育の機会を与えることができるよう、児童福祉法上の児童の範囲と同じ18歳未満とすることや、普通養子縁組における養子となる者など、身分行為の当事者が15歳以上の場合は、当事者本人の意思が相応に尊重されることから、15歳未満とすることが考えられる。

このように養子の上限年齢を引き上げた場合、高年齢の子どもにも永続的な家庭で養育される機会を与えることができるメリットがある一方で、かえって養子縁組の成立時期が遅れるおそれがあることや、実父母と法的関係を断つという重大な決断を伴う養子本人の意思表示（同意）をどのように扱うかという課題があることに留意が必要である。なお、親子関係を形成・継続するのは高い年齢ほど難しいことを考慮し、養子となる子どもの年齢は10歳が限界という考え方もある。

エ また、養子の上限年齢を一律に引き上げるのではなく、原則6歳未満の要件を基本的に維持し、例外の8歳未満の要件を引き上げることも考えられる。例えば子どもが6歳未満の間に養育を開始し、その後養育を継続した場合に、18歳未満まで申立てを認めることも考えられる。この場合、物心がつく前に親子関係の形成を開始できる一方で、低年齢で養育開始がされないと家庭養育の機会が制限されること、児童・養親候補者・実親の地位が早期に確定しなくなり、結果として児童の福祉を害するおそれがあるという課題がある。

オ なお、仮に養子の上限年齢を引き上げることとする場合には、現行の養親の下限年齢の在り方についても検討が必要である。特別養子縁組制度が実親子関係同様の親子関係を形成することを意図したものであるこ

とからすると、養親子間の適切な年齢差を保つことが適当である。また、養子を養育するために必要となる体力等を踏まえた養親の年齢についても考慮する必要がある。

## (2) 審判の申立権・実父母の同意等の成立要件について

### ①現状と課題

ア 特別養子縁組の審判の申立は、養親候補者によることとされている。

特別養子縁組の成立には、原則として実父母の同意がなければならない。ただし、実父母がその意思を表示することができない場合又は実父母による虐待、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、同意がなくても成立し得ることとされている。

また、特別養子縁組を成立させるには、養親候補者が養子となる者を6か月以上監護した状況を考慮しなければならないとされている。

イ 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、2年間で、実親の同意を得る際に220件(22.2%)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。
- ・ 特別養子縁組が成立した事案のうち、実父母の同意がないものの、実父母による虐待、悪意の遺棄等があると認められた件数は、2年間で17件(1.7%)であった。
- ・ 特別養子縁組を検討したものの成立には至らなかった事案において、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あり縁組の成否が不確定のため、断念した事案が2年間で、31件(59.6%)あった。
- ・ 特別養子縁組を検討したものの成立には至らなかった事案において、養親候補者が申し立てを行う時点で何らかの問題が生じたため、特別養子縁組を断念した事案のうち、実親の同意の有無が不明又は一方の同意の確認ができなかった又は実親の同意が確認できていたが撤回され不同意を表明されたため、断念した事案が、2年間で9件(64.3%)あった。
- ・ 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旨児童相談所等から回答があったものは、2年間で205件(68.8%)あった。

ウ 実父母の同意がない場合又は実父母の同意があるものの、後に翻されるおそれがある場合には、養親候補者が実親との関係から審判の申立を躊躇することがあり、また、養親候補者による養子となる者の養育が不安定な

環境下となるなど、養親候補者に大きな負担がかかっているという指摘がある。

## ②主な議論

ア より広く実父母の家庭で養育することが難しい子どもに福祉の増進と永続的な家庭で養育される機会を与えることができるようにするためには、実父母の同意に係る課題を解消することが必要である。とりわけ、養親候補者が養子となる者を実子として養育する覚悟を決め、6か月以上の養育期間を経て特別養子縁組の審判が下るまでの間、いつでも実父母が同意を撤回できるという特別養子縁組の成立過程の不安定さに留意する必要がある。

イ この観点に立って、審判の申立権・実父母の同意等の成立要件の在り方を検討するに当たり、まずは現行の特別養子縁組制度において養親候補者のみが申立権者とされている趣旨は、養親子関係という身分関係の形成についてはその当事者のみが申立権を有するという基本的な考え方に依拠しつつ、養親候補者が特定の子どもの特別養子として養育する意思を確実に担保することにあることを踏まえる必要がある。また、非虐待事案において、縁組成立時に実父母の同意が要件とされている趣旨は、実父母による養育が望ましいという基本的な考え方や、養親候補者は審判申立を自由に取り下げられることとのバランスの下で、子ども及び実父母の利益を保護することにあることも踏まえる必要がある。その上で、考えられる制度の見直しにおけるメリット、課題を検討することが重要である。

ウ 実父母の同意の撤回を制限する仕組みを入れる方向性については、例えば、実父母の同意を書面による慎重な手続きにより得た上で、当該同意が撤回される可能性を小さくすることが考えられる。この場合、現行制度でできるメリットがある一方で、同意撤回の可能性がなくなるといった課題がある。

若しくは、実父母の同意を公正証書などの書面による慎重な手続きで得た上で、一定期間経過後は同意を撤回できない仕組みを設けることが考えられる。この場合、同意の撤回が可能となる期限の設定の仕組みを設けるのみで対応できるメリットがある一方、同意撤回の期限の後に実父母が翻意して養育可能な環境を整えても実父母が子どもを養育することはできなくなることから、実父母の養育が最善であるとの考え方と齟齬が生じると

いう課題がある。

エ また、特別養子縁組の成立の手続きを2つに分け、1段階目では子どもについて実父母との法的関係を断ち特別養子縁組を適当と判断する手続きとし、2段階目は特定の養親候補者との間の特別養子縁組の適否を判断する手続きとすることが考えられる。加えて、第1段階の申立をする者を養親候補者の負担を軽減するため児童相談所長とし、第2段階の申し立てをする者を身分関係の形成をする養親候補者とした上で、第1段階で特別養子縁組が適当と判断された場合には、実父母の同意撤回は以後制限することとすることが考えられる。この場合、実父母の同意が翻される可能性がないため、養親候補者が申立を躊躇する事態を改善することにつながるもののメリットがある一方、特定の養親候補者が不在であるのに特定の子どもを特別養子縁組相当と判断することの適否や養親候補者でない者の申立てにより実父母との関係を断つことの適否について慎重に検討する必要があるという課題、第1段階で実父母との法的関係を断った後に特別養子縁組が成立する保障がなく、第1段階で認められた後に養親候補者が不在となるなどして、子どもの法的地位が不安定になるおそれがあるという課題がある。



### (3) 子どもの出自を知る権利について

#### ①現状と課題

ア 特別養子縁組制度が昭和 63 年 1 月に開始されてから 29 年が経過した。この間、特別養子縁組の養子が養親による真実告知によって自らが特別養子であることを知り、出自に関する情報を求める者がいた。また、今後、特別養子縁組の養子で成人になる者が増えるに従い、その数は増えるものと考えられる。しかしながら、出自を知る権利を国・自治体・民間において保障する情報の範囲が必ずしも明確になっているとは言えず、年齢や情報の機微な程度に応じて開示することが適当である範囲が定かではないという課題がある。

イ 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、

- ・ 子どもから出自に関する情報の提供を求められた件数は、2 年間で、児童相談所において15件、民間あっせん団体において9件あった。
- ・ 特別養子縁組に関する資料について、児童相談所においては63.6%が永年保存、12%が30年保存としていた。民間あっせん団体においては84.2%が永年保存としていた。

ウ 児童相談所における文書保存期間は各地方自治体の条例等により規定され、民間あっせん団体における文書保存期間は、「養子縁組あっせん事業の指導について」（平成26年5月1日雇児発0501第3号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知。以下「局長通知」という。）により永年保管することが求められているが、全国統一した保存期間となっていないという課題がある。

なお、民間あっせん団体が事業を廃止する場合は、局長通知に基づき、団体を管轄する都道府県で文書を引き継ぎ、子ども等から相談支援等が適切にできるようにすることが定められている。また、民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律（以下「民間養子縁組あっせん法」という。）において、事業を廃止しようとするときは都道府県又は他の民間あっせん団体に帳簿を引き継がなければならないこととされている。

#### ②主な議論

ア 戸籍・裁判所の記録・児童相談所の記録・民間あっせん団体の記録など、それぞれの個人情報保護の法令が存在することに留意しつつ、出自を知る権利を守るために必要な情報についてコンセンサスを得る必要がある。この検討に当たっては、予期せぬ妊娠をした女性が子どもを特別養子縁組に出したとしても、将来当該子どもや実父との関係が発生することを懸念して遺棄や虐待死させるような事態を防ぐために実母に自分の情報を秘匿する選択肢を用意する必要があるという課題がある。

イ 民間あっせん団体が廃止するなどの際に当該民間あっせん団体が保管する文書等が失われることがないように、一元管理など適切な移管、保管等がされる必要がある。また、特別養子縁組の養子が少なくとも成年になってから、自らが養子となった経緯などについて知ることができるよう、関係文書等の保管等の体制を整備した上で、保存期間について、これを担保できる期間とする必要がある。これらの場合、一元管理をする機関の設立・運営などと行政改革との関係を整理する必要がある。

#### (4) 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

##### ①現状と課題

ア 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。

イ 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、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、2年間で58件であった。
- ・ 特別養子縁組成立後、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75.0%、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60.0%であった。
- ・ 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。
- ・ 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。

##### ②主な議論

ア 特別養子縁組の中には社会的養護の対象とすべきものがあり、この特別養子縁組家庭に対して、必要な支援を検討する必要がある。

イ 特別養子縁組の成立前における研修、成立後の助言等のサポート、経済的支援等の支援を受けられるつながりが持てる仕組みが必要である。この場合、特別養子縁組成立後において、特別養子縁組家庭の中には支援されることを拒否するなど支援を望まない家庭が存在することから、こうした家庭に対するアプローチが難しい面がある。

## (5) 行政の支援体制の強化（一元化）、民間あっせん団体、養親候補者の確保について

### ①現状と課題

- ア 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、児相相談所における専従組織がある割合は、全体の 15.6%との結果であった。
- イ 昨年 12 月に、特別養子縁組の民間あっせん事業を届出制から許可制にし、その事業の適正な運営を確保する民間養子縁組あっせん法が成立した。なお、この法律の施行日は公布後 2 年以内で政令で定める日と規定されている。
- ウ 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、養親候補者の確保のためには、正確な情報提供、基礎的な養育知識・経験を持った特別養子縁組目的を希望する里親希望者を開拓すること、年齢の高い子どもを育てる不安をもつ養親を支える相談体制、地域（市町村等）の協力が必要との意見があった。

### ②主な議論

- ア 特別養子縁組に関する行政機関の体制について、各地方自治体における中央児童相談所等の単位で可能な限り一元化することが適当である。
- イ 全国で民間あっせん団体が高い質の支援を行えるようにするため、十分な専門性と経験を有する職員を確保できるようにすることが適当である。また、養親候補者をより多く確保するためには、養親候補者への負担軽減を図ることが適当である。
- ウ このため、民間養子縁組あっせん法の施行に向けて、児童相談所と民間あっせん団体が連携・協力体制を構築する必要がある。なお、民間のあっせん団体に対する経済的支援については、民間養子縁組あっせん法において国又は地方自治体は財政上の措置ができる規定があり、これが継続的かつ安定的な事業運営に資する一方で、養子あっせんの件数に応じた支援という形をとると、民間あっせん団体が実父母に対して養子縁組の方向に働

きかけるなど中立的意思決定に影響を与え、子どもの最善の利益を損なうリスクがあるという課題がある。

#### 4. 今後に向けて

本検討会の提言を踏まえ、特別養子縁組の利用の促進の在り方については、政府内の関係部局において更に検討を進め、結論を出すことを求めたい。