

<p>第15回 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</p>	<p>資料1-1</p>
<p>平成29年3月28日</p>	

特別養子縁組制度の利用促進の在り方について（案）

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の観点から、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 行政と民間あっせん団体の支援体制の強化・連携・協働、養親候補者情報の共有

2. 基本的な考え方

(1) 昨年の児童福祉法改正における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、と位置付けられたこと。
- ② 子どもの最善の利益を優先して考慮し、児童の年齢及び発達の程度に応じて、子どもの意見を尊重するよう努めることとされたこと。
- ③ 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) 国連の「児童の代替的養護に関する指針」（平成 21 年 12 月 18 日国連総会採択決議）では、「児童が家族の養護を受け続けられるようにするための活動、又は児童を家族の養護のもとに戻すための活動を支援し、それに失敗した場合は、養子縁組（中略）などの適当な永続的解決策を探ること。」とされている。

(3) 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、里親や児童養護施設等のもので生活して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 万人に及んでいる。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 542 件である。

(4) 社会的養護の選択肢の一つとして普通養子縁組制度があるが、普通養子

縁組には実親や実方親族と養子の間に扶養・相続の権利義務が残り、戸籍に実親と養親が併記され、養親と養子の協議により離縁も可能であることから、特別養子縁組は、普通養子縁組と異なり、法律上養親が単独の親となり養子と永続的かつ安定的な関係を形成することができる。

- (5) 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児童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の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（民法第817条の7）。

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立時に、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、原則として成立の審判時25歳以上でなければならないが、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。養親となる者と養子となる者との間には、原則12歳以上（養親となる者の他方とは原則17歳以上）の実親子関係同様の年齢差が保障されている。

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、

- ・ 特別養子縁組が成立した事案のうち、成立時に子どもが6歳以上であった事案が、2年間で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、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より広く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を引き上げることが考えられる。

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、現行の特別養子縁組制度は、一般的に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も踏まえ、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歳未満の要件の区別をしないで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、養親候補者のみが申立権者とされている現行制度のままでは、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、実父母との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も留意が必要である。特別養子縁組の養子の年齢を引き上げる場合、親子関係を形成・継続するのは高い年齢ほど難しいとされていることを考慮すると、できるだけ早期の対応を図るべきであるとの考え方にも留意する必要がある。

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や試験養育期間についても検討が必要である。養親の年齢や養親子間の年齢差の在り方については、養子を養育するために必要となる体力等を踏まえて検討することが適当である。

(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ては、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が、2年間で17件(1.7%)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事案が、2年間で205件(68.8%)あった。

なお、以上の調査結果は、特別養子縁組の手続を進めようと具体的に検討に入った児童相談所におけるものであるが、児童相談所の取組に地域差がある現状を踏まえれば、さらに潜在的なニーズがあるのではないかとの指摘がある。

- 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、養親候補者による試験養育期間が順調に終わっても特別養子縁組の成立は保障されないことから養親候補者が実親との関係から審判の申立て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。さらに、養親候補者と養子となる者の関係が一定程度構築された後、実父母が同意を翻した場合には、その安定的関係が解消されるおそれがあるとの指摘がある。

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我が子として養育する覚悟を決め、6か月以上の試験養育期間を経て特別養子縁組の審判が確定するまでの間、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。

また、実父母の同意がない場合に民法第 817 条の 6 ただし書に該当するか否かが見通せない中では、試験養育期間が順調に終わっても裁判所でその要件が認められず養親候補者の養育環境から引き離されるおそれがあるため、養親候補者による養子となる者の養育が不安定となる。実父母の同意が特別養子縁組の成立前に撤回される場合についても同様の状況となる。

イ 特別養子縁組の手続の中で実親に養親候補者の情報が開示される可能性があり、実親が子どもを取り戻しにくるのではないかなどの不安を養親候補者に引き起こしていること、子どもと実親との法的関係を解消するための申立てを養親候補者が行う必要があることなど、養親候補者にとって負担が大きければ大きいほど、養親候補者になろうとする者が限定され、特別養子縁組が抑制されてしまうおそれがある。このため、特別養子縁組をさらに促進するためには、養親候補者の負担の軽減を図ることが必要と考えられる。

ウ これらの観点に立って、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表示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。

一方で、民法が婚姻・普通養子縁組と親権喪失・特別養子縁組で異なる手続を定めていることから、特別養子縁組については身分関係と成立手続を区別すべきであり、必ずしも申立てが養子縁組の当事者に限られなければならないものではないとの考え方もあることを踏まえると、特別養子縁組の成立について児童相談所長を申立権者に加える方法も考えられる。

また、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

て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、実父母の同意権は親権の有無に関わらず実父母が有する固有の権利で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。

エ 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により得た上で、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。この同意に係る手続は公正証書によることが妥当であるとの意見がある一方、公正証書による手続とした場合、負担が重く逆に利用が抑制されてしまうのではないかと指摘がある。この仕組みの場合、現行制度でできるメリットがある一方で、同意撤回ができなくなることを書面による手続時に実父母が十分に納得した上で行う必要があるという課題があるほか、同意撤回の期限の後に実父母が翻意して実父母自身による養育が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。

オ また、主に、実父母の確定的な同意が得られないようなケースに関しては、特別養子縁組の成立の手続を2つに分け、1段階目では子どもについて特別養子縁組を適当と判断する手続とし、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とすることが考えられる。加えて、第1段階の申立て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、実父母の同意撤回を以後制限したり、実父母の権限を停止したり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などして、試験養育期間が順調に終わっても特別養子縁組の成立が裁判所で認められないことを懸念して、養親候補者が申立てを躊躇する事態を改善することにつながるというメリットがある。

他方、第1段階で特別養子縁組が適当と判断されたにもかかわらず、第2段階で養親候補者が不在になるなどの理由によって特別養子縁組が成立しない場合もあり得るところ、第1段階以降の法律関係について、親権喪失・停止制度との違いなどの明確化を図り、子どもに不利益が生じないような制度設計にすべきという課題がある。

(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ことがあった。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、出自に関する情報を求める者の数は増えるものと考えられる。しかしながら、出自を知る権利については法律上規定がないために、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、年齢や情報のもつ機微の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が文書を引き継ぎ、子ども等からの相談への対応や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、まずは出自を知る権利を守るために必要な情報の範囲についてコンセンサスを得る必要がある。その上でこうした必要な情報の収集及び管理について、現行制度においても、できることは早急に対応することが必要である。

出自を知る権利の検討に当たっては、例えば、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女性が子どもを遺棄したり虐待死させるような事態を防ぐ必要があるなど、実母のプライバシーに関わる利益と子どもが自らの出自を知ることに関わる利益の調整をどう図るかという課題がある。

イ 民間あっせん団体が事業を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、文書等の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にするため、関係文書等の保管等の体制を整備した上で、これを担保できる保存期間とする必要がある。これらの場合、諸外国の例なども参考にしつつ、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が、2年間で58件あった。
- ・ 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%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、縁組成立後の里親登録の削除、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。

ウ 昨年の児童福祉法の改正において、児童相談所の業務として養子縁組に関する相談・支援が位置付けられたことも踏まえ、特別養子縁組に関する広報・啓発や相談について、積極的に取り組むことが求められている。

②主な議論

ア 特別養子縁組は、社会的養護を必要とする子どもに対して適切な養育環境を法的安定性を確保した上で提供し得る制度であるため、このような視点から特別養子縁組家庭に対して、必要な継続的支援を検討する必要がある。特に今後、仮に年齢要件の見直し等が行われた場合、新生・乳幼児ではない子どもの養子縁組が増えることも予想され、また養親が子どもとの関係構築や対応に困難を伴うことがこれまで以上に多くなることも想定されるため、養親が安心して子どもを養育し、子どもが十分に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権利が保障されるよう、養親への研修や支援を充実させることが必要である。

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の在り方を検討する必要がある。

(5) 行政と民間あっせん団体の支援体制の強化・連携・協働、養親候補者情報の共有

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、児童相談所において里親・養子に係わる業務の専従組織がある割合は、全体の15.6%との結果であった。

イ 平成28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、公布の日から起算して2年を超えない範囲内において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の開拓、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多くあった。
- ・ 特別養子縁組が成立した事案のうち、特別養子縁組成立までに養親候補者に打診する際に生じた困難の中に、希望する養親候補者が1組しかおらず複数の養親候補者から最善の候補者を選ぶことができなかったこと、里親に適合する者がいなかったとの意見があった。
- ・ 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、成立までに生じた困難のうち、養親候補者が不存在だったため特別養子縁組を断念した事案が、2年間で51件（23.5%）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。具体的には、児童相談所と民間あっせん団体の養親候補者の情報について、民間あっせん団体の意向も踏まえ、可能な限り中央児童相談所等の単位で集約することが考えられる。

イ 特別養子縁組成立前後の支援について児童相談所と民間あっせん団体が連携・協働することも考えられる。また、全国で児童相談所及び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。

実父母の支援については、児童相談所と民間あっせん団体は、市区町村の妊娠相談窓口、要保護児童対策地域協議会などと連携・協力する体制づくりが必要である。

ウ 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、養子縁組の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。