

平成28年10月14日

個別の論点と本検討会における構成員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 | <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> <p>・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。</p> |
| | <p>構成員の主なご意見</p> <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、里親が適当と考える。・ 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当と考える。・ 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。 |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ・ 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た方がいい。 ・ 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、実際上 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。



<今後の対応方針（案）>

- 特別養子縁組の年齢制限（6 歳未満）について、年齢引き上げの必要性に関する実態調査を実施し、社会的養育の必要性との関係で、児童福祉の観点から、どのような見直しが適当か検討する。

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つ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。

- ・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と考えると、縁組成立後の子どもの安全確保のため、養親の個人情報が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。
- ・養子縁組の手續を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、実際に実親さん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、養親さん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。そういう子どもに対して、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、養親さん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。



<今後の対応方針（案）>

- 実親の同意をとるのに苦労した実例や実親の同意をとれなかった実例等の収集・分析を行い、児童福祉の観点から、実親から同意を得る手続や特別養子縁組に係る審判手続、これらに関する運用の在り方等を検討する。

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。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。



<今後の対応方針（案）>

- 特別養子縁組の成立に関して問題が生じた実例等を収集・分析し、児童福祉の観点から、実父母の同意（民法第817条の6）、子の利益のための特別の必要性（同法第817条の7）の要件やこれらに関する運用の在り方等を検討する。

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。



<今後の対応方針（案）>

- 特別養子となった子どもが自らの出自を知るための仕組み作りに向けて、実務的な課題を明らかにした上で、児童福祉の観点から対応等を検討する。
(①実施機関、②情報の種類、③記録の保管のあり方、④記録の保存期間、⑤情報の提供方法 等)

養子縁組成立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。



<今後の対応方針（案）>

- 養子縁組成立後の養親や子どもに対する支援の仕組みについて、児童福祉の観点から、どのような内容にすることが適当か検討する。

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るべきである。

- ・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、具体的な検討が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。

＜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年通常国会に提出され、継続審議中。

| | |
|------------|---|
| その他全般的なご意見 | <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。 ・ 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娠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薬莖だと思う。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 |
|------------|---|

| | |
|--|--|
| | <p>親子関係を断ち切る制度もある。重大な問題であり、丁寧な検討が必要。</p> <ul style="list-style-type: none">・ 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でいいのかとか、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ところ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。 |
|--|--|