

第4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	資料3
平成28年10月14日	

構成員提出資料

岩崎構成員提出資料		1
森口構成員提出資料		9
藤林・久保・山田構成員提出資料		30
山田構成員提出資料		38

新たな社会的養育の在り方に関する検討会でのヒアリングの意見項目
（主に特別養子縁組の促進にかかる問題について）

公益社団法人 家庭養護促進協会
岩 崎 美枝子

1. まずは予防的活動として、乳児家庭全戸訪問事業と養育支援訪問事業の効果的な運用の必要性。

産んだ親が産んだ子をしっかり育てられるように、手取り足取りして支えていくことで、愛着を深める親子の関係が築けていくことがまずは最優先になされるべきである。その為には相当な労力が必要だが、育てなおすという作業は、それを施設職員が、里親が、養親が行うにしても、その何倍もの労力を必要とする。

2. 今養子縁組を必要とする子どものリストアップ

- ① 現在社会的養護下にいる子ども達の中で、養子縁組が必要な子どもがどれだけいるのかを、リストアップする為には、養子縁組を必要とする子どもだと判断するための条件を明確にしなければならない。それは、親が親であるためには最低限何をしていないといけないのかを明確にすることでもある。
- ② リストアップされた子どもの、親が養育できない理由・子どもの年齢・その子どもの発達上の問題・病気・障害の有無・気質や性格等々を明らかにして、その一人一人の子どもを託せるにたる養子縁組前提里親がどれほど必要かを考えなければならない。実際には安心して託せる里親はそう多くはない。

3. 社会的養護としての養子制度を考えた時、現在の特別養子法の問題点

- ① 実親との法的親子関係を終了することと、申立人との養子縁組を審判することを、一つの裁判ですることの問題を指摘したい。特別養子法が施行された当初、ある裁判官が「特別養子縁組の審判は僧侶と神主の役割を同時にさせられているので、大変なんです」という感想を述べられたことがあった。1つの裁判であるというのは、すべての事件関係者の本籍地・現住所・生年月日等々が、審判書に書かれ、実親の養育できない理由から養親となるものの個人情報も審判理由に書かれ、それが双方に渡され、なお、その上で「即時抗告」が認められている。そのようなやり方が子どもの福祉を守る上でどうしても必要なことなのだろうか？
- ② 子の福祉のための養子縁組であるとするのなら、養子縁組が必要ななどの子どもにも当然に特別養子縁組が認められることが本来であり、特別養子縁組に年齢制限があるのは、福祉制度の恩恵を受けることがすべての子どもに保障されていない

ことになるのではないのか？

- ③ 特別養子の出自を知る権利が、明確なものとして認められていない。

記録の保存年数が短すぎる。児相の記録の保存年数。審判書の保存年数。家庭裁判所の調査官の調査記録の保存年数は決して長くはない。

子どもは、いつ実親について知りたいと思うのかは、子どもによって異なる事であり、何歳になってもたどれるシステムでなければならない。

- ④ 特別養子法は法的な実親子関係を終了する法律であり、その適用が子どもにとっての福祉のために必要なことだと、行政、司法、(私達)が判断したことであって、子どもには了解をさせていない。その代わりに出自を知る権利を認めることによって、自分が何者であるのか、自分はどこから来てどこに行くのか、自分の実親を知り、場合によっては会いたいと思う気持ちは、特別養子にとってまことに重大な問題である。この点は立法化の段階で十分に検討され、自分だけはルーツを確認するために、実親の戸籍謄本や戸籍の附票を取ることが出来るように、わざわざB戸籍(実親の本籍地に養親の姓となった子ども本人だけの戸籍)を作製し、そこからその後の実親の動向等、戸籍をたどることができるようにしたと聞いている。それが、昨今、法的に実親との親子関係が終了したことで、実親とは他人になったと理解され、個人情報保護法が優先し、実親の戸籍謄本の請求が拒否されている実例がすでに何ケースか報告されている。個人情報保護法はその後の時代の変化の中で、作られなければならなかった法律だったかもしれないが、だからと言って、子どもの出自を知る権利が脅かされて良いということではない。その現状をまず何とかしていただきたい。

「子どもの権利条約」だけが、子どもの出自を知る権利を明解にしている。

改めて、出自を知る権利を日本の法律のなかで、しっかり位置づける必要がないのかを検討して戴きたい。

4. 社会的養護としての養子制度であるからこそ考えてもらいたいこと

- ① 現在養子縁組里親には里親手当が支給されていない。養子縁組は、施設措置や養育里親委託に比して、相当の節税効果があるにも関わらず、自分の子どもにするというだけで、試験養育期間を里親委託することで、子どもの福祉を守ろうとしているにもかかわらず、里親手当がカットされたことは、納得できない。その上、子どもの病気や発達上の問題を持ちやすい子ども達を引き受けている養親への何らかの経済的な支援が必要であると思う。
- ② 実親であれば子どもを産む行為がオキシトシンの分泌を促すなど、母親になる身体的環境が用意されているが、養子里親は新生児委託であっても、ある日突然に親にならなければならないのだから、とても大変で、エネルギーを必要とする。ましてや、現在特別養子の対象年齢を6歳未満までにしたのは、親子関係が結び

やすいことを理由としている。だが、0歳児を育てる以上に、1歳を超えた子ども達の場合には、子どもも里親も親子になるために相当な努力が必要である。年齢が大きくなる程0歳からの育て直しをしっかりとしないと、愛着関係は築けない。来年度からは一般の親子と同じ年齢までは育休を認めてもらえることになったが、1歳（1歳半）以上の子ども達にも、少なくともヨーロッパ各国が採用しているように、養子を迎えた夫婦に認められている年齢要件と同程度の育休を認めてもらいたい。

特に、年齢が大きくなるほどに、初めての面会から同居するまでの期間が長くなり、働いていると面会の機会が休日に限られてしまう為、半年から1年もかかっている事例も多い。そしてその間の経費は全て、まだ措置されていないから里親だけの負担になっている。私たちは、お互いの存在を受け入れられるようになれば、同居してより深い関係を築くために日常一緒にいる時間をしっかりと取った方が、愛着が深まることを経験してきた。施設で実習するところから、育休を認めてもらいたい。それは、一般の親子なら産前・産後休暇にあたるものと解釈してもらいたい。

公益社団法人 家庭養護促進協会の活動概要

1. 家庭養護促進協会の活動

(1) 愛の手運動

社団法人家庭養護促進協会は、1961年に結成され、今日まで里親開拓運動を展開してきた民間の児童福祉機関である。神戸と大阪に事務局を持っている。

様々な事情で親に育てられない子ども達は、現在も全国で3万余人おり、その殆どが乳児院や児童養護施設で生活している。しかし、基本的にすべての子どもは家庭の中で育てられる権利を持っており、何らかの事情で親が育てられないとしても、子どもにはそれに代わる家庭が与えられなければならないと、私たちは考えてきた。

そこで、家庭を必要としている子どもたちに、代わりの家庭（里親）を探すための市民運動を、神戸（1962年より）・大阪（1964年より）において、児童相談所と新聞社等マスコミ機関とタイアップして40年近く行ってきた。

具体的には、兵庫県・神戸市、大阪府・大阪市の児童相談所より里親に委託することが望ましい子どものケースの依頼を受けて、神戸新聞（ラジオ関西）・毎日新聞「あなたの愛の手を」というコラムを設け、週に1回子どもの写真と日常の様子を紹介し、その特定の子どもの養育したいという申込者を募り、面接・訪問調査を行い、最もその子どもに相応しい里親家庭を決定するという活動を続けている。これが、「愛の手運動」である。

協会は、当初この「愛の手運動」を通して、「養育里親」の開拓を目指してきたが、1967年頃から徐々に養育里親への申込みが減少した。しかし、養子縁組を希望する申込みは相当数あり、また里親を必要とする子どもの殆どが実親に引き取られる可能性が低いと予測される子どもであったことから、その子どもには積極的に養子縁組の可能性を考えることこそが子どもの福祉上、より必要ではないかと関係者は考えるようになった。協会はそもそも、子どもが健全に育つためには、特定の大人との安定した信頼関係が少なくとも20年以上継続されることが必要であると考えていたので、1970年頃より、養子縁組を前提にした子どもを新聞に掲載する率が高まり、現在では9割に及んでいる。また、協会は厚生省によって認可された民間の養子斡旋機関として、独自の斡旋活動も行っている。

協会は、あくまでも児童の福祉上必要な社会資源としての養子制度がどうあるべきかを追求しながら、非常にユニークな里親開拓のための市民運動を展開している専門機関として、今日まで活動してきた。

大阪事務所では、毎日新聞社という全国紙が社会部のキャンペーンとして取り組んでくれ、当初は大阪版だけであったものが、現在では奈良・京都・滋賀・和歌山・徳島・高知の各地方版にも掲載されるようになっている。

(2) 大阪事務所での活動

大阪事務所では、この愛の手運動による里親開拓の他に、申込者や里親のための研修活動、里親や里子のための親睦活動、養子縁組後のアフターケア、週末里親の開拓・指導・研修、「愛の手相談室」や「思春期妊娠危機センター」、「血のつながらない親と子のためのホットライン」

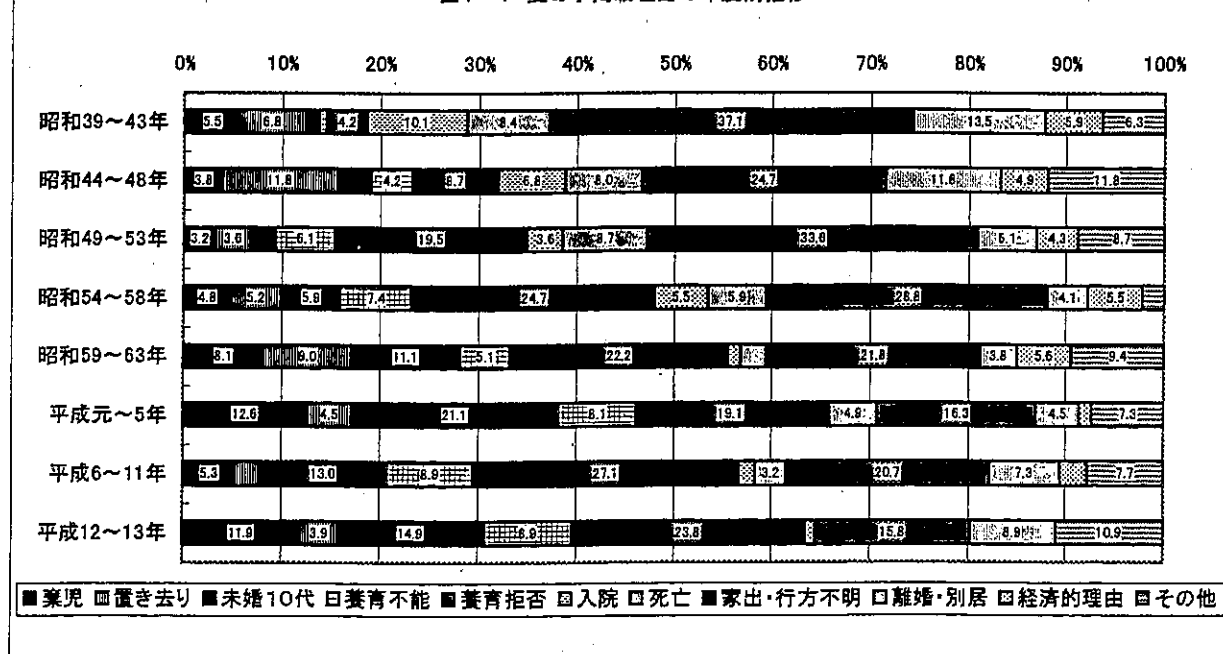
等の相談援助活動、里親・養子制度についての調査研究、月刊紙「あたらしいふれあい」の発行、神戸事務所とともに年刊誌「育てる」の発行、その他参考書や論集の出版、講演やシンポジウムの開催等、幅広い活動を行っている。

大阪事務所が取り扱った子どもはすでに約2748人になり、約1298人が里親家庭に引き取られ、その内1084人がその里親と養子縁組をしている。

(3) 養子に出される子どもたち

養子縁組を必要とする子どもたちの背景は、年々複雑になってきている。大阪事務所と仕事をしている大阪府・大阪市の児童相談所（府は現在「子ども家庭センター」と名称を変更している）では、養子縁組の必要な子ども達の里親委託を全国で最も積極的に進めており、出来るだけ低年齢時に、実親の子どもを養育する意志の有無や、養育の可能性を判断し、引き取られる見通しが立たないまま施設措置が長期化することを出来る限り回避したいと考えている。

図1-1 愛の手掲載理由の年度別推移



〔図1-1〕は、新聞に掲載し里親を求める理由の、発足から5年毎の変化である。時代とともに、「親の行方不明」や「死亡」が減少したのに比して「養育拒否」や「棄児」「未婚十代」、病気や障害・拘留による「養育困難」が増えてきている。日常生活に大きな影響をおよぼさないのであれば、何らかの病気（食物アレルギー・アトピー性皮膚炎・心房中隔欠損・肝炎・先天性梅毒・各種遺伝病等）や多少の発達の遅れ、身体上の障害（四肢の末端形成不全・斜視・軽い麻痺や四肢障害等）を持っている子どもたちも、すべて養子候補児としている。

(4) 養育を希望する人たち

養子縁組を希望する申込者の殆どが、実子に恵まれない夫婦である。前述したような子どもたちに対して、どの程度に養育希望者が存在するのかということになると、なかなか厳しい現状が

ある。子どもを委託できる里親数並びに申込者数は年々減少の一途をたどっている。活動開始当初には、1年間の延べ申込者件数は約1200件あったが、近年は平均300～350件程度である。大阪事務所が1年間に扱う子どもは約50人なので、最低50組の夫婦が存在すれば解決すると考えるなら、現在の申込者数でも足りそうなものである。しかし、既述したように、それぞれの子どもたちの様々な背景をすべて受け入れて、その子どもと「親子」という関係を構築する決断ができる人が必要なのである。子どもたちの親の事情にこだわる夫婦もあれば、子どもの性別や容姿や発達、病気の有無、国籍にこだわる夫婦もいる。それぞれのこだわりが解消されなければ、おそらく子どもの数の2～30倍位の申込者件数がないと、子どもにとって望ましいマッチングは成立しないと経験的に推量している。

次に、ここ20年位の間に申込者の高齢化が進んでいる。不妊治療技術の発展は、子どもに恵まれない夫婦が治療に期待する期間をどんどんと長期化させている。時間と経済力とすさまじいエネルギーが治療の継続に求められる。それでも幾ばくかの可能性が残されておれば、どこで治療を終えるかがなかなか難しい。最長で15年間、平均して5～7年位は、治療に専念している。しかし、私たちの長い経験からは、子育てが途中から始まる養子養育には通常の3～5倍のエネルギーや体力が必要であると考えている。そのため、協会は親子の最大年齢差を今までは40歳と考えてきた。それでも相当な妥協であると思っているのだが、それを今はもっと高齢にしなければマッチングができなくなっている。

(5) 申込者の動機

多くの申込者たちの養子を育てたいとする動機は、「子どもに恵まれない」という現実から出発している。その現実をしっかりと受け入れて、その上でどう生きるのかという視点から「他人の子どもを養育しよう」という決断が導き出されたのであれば、子どもを託せると思っている。しかし、協会に足を運んできた段階では、そこまで至っている人は少ない。子どもが生まれないう、子どもがいないうという欠損感を埋め合わせたいという気持ちが強いように思える。「子どもを育てなければ人間として一人前ではない」とか、「子どものいない家庭は家庭とは言えない」と訴える人は多い。

「生き甲斐を求めて」くる人たちの数も多い。「人並みに子どもが育つこと」を生き甲斐にし、幸せを得たいと思っている人たちである。

「子どもが好きだから」という動機もある。これは最も妥当な動機のようなが、「子ども好き」という人が本当に子ども好きであるかどうかは疑わしい。私たちの経験では、本人が思っている程には子どもが好きな人は少なく、例えば「賢くて、穏やかで、親の指示によく従う、優しい子ども」が好きという人が多いのが実情である。

最近では、「跡取り」を動機にする申込者は随分少なくなった。「葬式を出してほしい」や「自分の生きた証を残したい」、「墓と名字だけを守ってほしい」等は、まだ家制度の名残を引きずっていると言えるのかもしれない。

実子が一人だからとか、実子を亡くしたのでという動機の人、数は多いわけではないが存在する。ただ、日本の社会では、欧米とは異なって実子のいる家庭での成功率が高くない。

(6) 血のつながりを越えて親子関係を構築すること

子どもたちは、いかなる理由が実親にあったとしても、本来最も安心して心身を託せる筈の親から突然に引き離されるという経験を、その上に施設という家庭や親子関係とは異質な環境の中で何ヵ月間、あるいは何年間かを過ごさなければならなかった。一人ひとりがそれぞれに心を傷つかせているし、その傷つき方は一様ではなく、子どもの年齢や能力や性格、実親との関わり方や施設でのケアのされ方によって異なる。しかし、それぞれの子どもは里親に引き取られ、

「親子関係」を構築していく過程の中で、かなり共通した特別な行動をとることが判っている。多くの子どもが「今度の親は自分をどこまで、どれほどしっかりと受け入れてくれる人なのか」を確かめようとして、さまざまな行動をもって、親となろうとする人を試そうとするのである。

まず、施設での実習を通して、生活を共にできる程度の親和性ができ上がると、里親は子どもを自宅に引き取って、いよいよ親子になるための共同生活を始める。最初の3～5日間程は、子どもたちは年齢相応もしくは年齢以上にお利口にあたる。例えば、決まった時間に眠り、決まった時間に起きる。出された食事をしっかり食べ、自らすすんで歯磨きをしたりする。とにかく聞き分けがよい。しかし、これはまだ充分な信頼関係が里親との間に形成されておらず、施設から家庭へという環境激変の中で緊張し、大人たちの出方を伺っている時期である。

多くの子どもは引き取られて数日すると、少しずつ確実にできることを放棄し、できるだけ里母に手をかけさせようとし、里母から片時も離れようとしなくなる。移動にはほとんどおんぶか抱っこを要求し、特定の食品—例えば、味付け海苔、ヨーグルト、果物、パン、スナック等—ただけしか食べなくなったり、それも子どもの年齢では考えられない程の量を食べたりする。だんだん言うことを聞かなくなり、親の嫌がることを敢えてする、反抗的になったり、噛む・叩く・蹴る等の攻撃的行動に出ることも多い。そして突然に「赤ちゃん返り」を起こす。「おむつをしてくれ」と要求したり、哺乳瓶でミルクやジュースを飲みたがったり、ハイハイしたり、喃語になったりする。もちろん、場面退行であるので、本来の年齢らしくふるまうかと思うと、全くの赤ちゃんのようになっていたりする。里親は、一日の中で目まぐるしく変化する子どもに合わせて、対応してやることが求められるのである。平均6ヵ月程こういう状態が続くが、できうる限り無条件に受容して欲しいと指導している。

やがて、十分に里親から受け入れられると、少しずつ表情が和らぎ、親の期待に反応するようになり、親子としての信頼関係が築かれていく。一つひとつの極端な行動もひたすら受容すれば消失するのだということに里親が気づき始め、里親も安定してくる。それによって子どもも安定し、相乗作用を起こして関係がより確かなものとして構築されていくのである。それからは、子どもの年齢に応じて、それぞれの親の考え方や生き方をふまえた子育てが行われることになる。この段階で、養子縁組の手続きをし、法律上も親子となり、里親委託が解除される。

入籍手続きが済めば、次に子どもに、「養子であることを告げる」ことが必要になる。いつものようにうちあけるのかは養親の考え方によるが、子どもにとって大切なことは、「私はこの親の間に生まれたのではないが、この親たちから望まれて引き取られ、そして今二人の子どもとして愛されているのだ」ということが伝えられることである。親子関係が安定していて、子どもにとって親が絶対的な存在である時に告げられると、子どもは素直に、しっかりと受け止められる力を持っている。それから子どもの成長に合わせて、あるいは必要に迫られて、必要な情報を子

どもに話していくことになる。

養子の思春期は、血縁の親子よりは数倍問題性が高いように思う。アイデンティティの形成過程で血縁の親の存在が大きくなり、中には実親に逢いたいと訴える子どもも出てくるし、あらためて親子の絆が問われる時でもある。しかし、そこを乗り越えることで親子関係は深まり、血縁を越えた信頼関係が結ばれていくように思っている。

2016年10月14日

第4回特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会
提出資料

養子制度の発展の日米比較 —社会的養護としての養子縁組を考える—

森口千晶

一橋大学 経済研究所

chiaki@ier.hit-u.ac.jp

問題の所在

- ◆実親の保護に恵まれない児童（要保護児童）
 - 日本における現在数は3万5千人（児童千人当たり2.2人）
 - 要保護になる理由は、虐待・放任・養育拒否、父母の病気・未婚・拘禁・就労・死亡・離婚・貧困等
 - 一時的保護（家庭復帰を予定）と恒久的保護（親権放棄または喪失）、およびその中間（長期的ネグレクト）
- ◆社会的養護
 - 要保護児童の養育は将来の人的資本形成に大きな影響
 - 欧米の実証研究によると「施設養護」と「里親委託」と「養子縁組」のアウトカムと社会的コストは大きく異なる
- ◆児童福祉としての養子制度
 - 養親に親権を付与し法的に親子関係を創造
 - 要保護児童に恒久的な家庭を与える唯一の手段（Legal Permanency の理念）

問題の所在（続）

◆日本における社会的養護

- 1960年から2014年まで一貫して要保護児童の80%以上が施設養護を受ける施設至上主義
- 児童虐待の「発見」に伴う2000年の法改正まで政策的には無風状態
- 2011年に初めて「家庭養護の促進」を宣言
- 2015年児童福祉法改正で初めて「養子縁組」にも言及

◆日本における養子制度の現状

- 成年養子を含む普通養子縁組：年間8万～9万件
- 要保護児童を対象とする特別養子縁組：年間300～500件
- 「児童福祉としての養子制度」という発想の欠如
- 未成年養子縁組の中でも特に血縁関係のない他児養子縁組が極端に少ない

3

日米における要保護児童の比較（2003年値）

◆ 要保護児童数

- ・アメリカ 520,000人（90%は裁判所の介入による保護）
- ・日本 36,000人

◆ 要保護児童の措置状況

- | | 里親委託 | 施設で養育 |
|-------|------|-------|
| ・アメリカ | 74% | 19% |
| ・日本 | 8% | 92% |

◆ 要保護児童の将来の措置目標

- | | 家庭復帰 | 里親委託・養子縁組 | 自立まで施設 |
|-------|------|-----------|--------|
| ・アメリカ | 48% | 8%、20% | 6% |
| ・日本 | 31% | 7% | 53% |

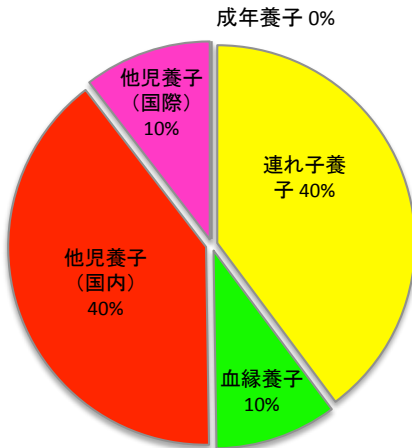
◆ 要保護児童の平均施設在籍期間

- ・アメリカ 2.6年（5年以上は16%）
- ・日本 4.6年（5年以上は39%、10年以上は11%）

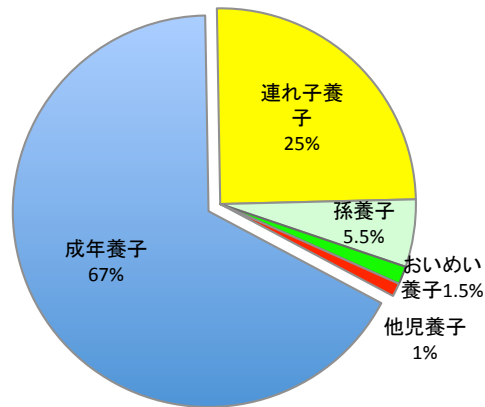
4

日米における養子縁組の内訳の比較

アメリカ 13万件
(家庭裁判所認可数、
1996年調査)



日本 8万件
(戸籍届出数、
1982年調査)



5

児童福祉政策としての養子制度

- ◆日米はともに世界有数の養子大国だが、日本では成年養子と親族養子とその99%を占める（ただし、内訳データは1982年しか存在しないため、その後の動向は不明）
- ◆連れ子養子を除いた未成年養子縁組（2000年推定値）
アメリカ 76,000人 日本 4,000人
- ◆そのうち、他児養子縁組（2000年推定値）
実数 アメリカ 65,000人 日本 700人
出生千人当り アメリカ 17.0 日本 0.6
- ◆アメリカでは年間6万人以上の国内外の要保護児童が養子縁組によって永続的な家庭を得ているのに対して、日本では数百人に留まる。少子化を考慮して出生千人当りでみても、日本の他児養子縁組数はアメリカの30分の1に過ぎない。

6

1. アメリカにおける養子制度の展開

7

アメリカの他児養子縁組の実態 (1)

- ◆ アメリカの養子縁組の半数を占める他児養子になるのはどのような児童なのか（1996年推計値）
 1. 国内の新生児 46%
 2. 州立の児童施設の要保護児童 37%
 3. 国外の児童施設の要保護児童 17%
- ◆ **国内新生児縁組** 民間斡旋機関による縁組で、予期せぬ妊娠によって生まれた婚外子新生児が大半。縁組希望者が非常に多く、待ち時間は2~5年、斡旋料2~4万ドル。
- ◆ **里親養子縁組** 実親が経済・健康上の理由で親権を放棄・喪失し、公的に保護された児童（年長児・障害児を含む）。待ち時間は短く、斡旋料はなく、政府が養子手当を支給。
- ◆ **国際養子縁組** 発展途上国の孤児や棄子が多く、過半数が乳幼児。供給国はアジア・中南米・アフリカと多様で、大多数が異人種間縁組、待ち時間は2~3年、斡旋料2-5万ドル。

8

アメリカの他児養子縁組の実態 (2)

- ◆ アメリカで他児養子を迎えているのはどのような人々なのか。
- ◆ **国内新生児縁組** 健康な新生児に強い選好を持ち、（実子に恵まれないという）不妊を動機とする夫婦が多い。不妊治療と同時に養子縁組希望者に登録する夫婦も多く、不妊治療との代替性が高い。
- ◆ **里親養子縁組**（不遇な児童の救済という）利他的動機と不妊動機が混在。他児養子縁組が80%。実子のない養親が40%を占め、不妊治療と一定の代替性がある。夫婦、未婚カップル、シングルが混在。低学歴・低所得の人も多い。
- ◆ **国際養子縁組** 養親の80%が夫婦。学歴・所得が非常に高い。実子のない養親が70%を占め、不妊治療との代替性が高い。不妊動機が大きい、利他的動機も混在。

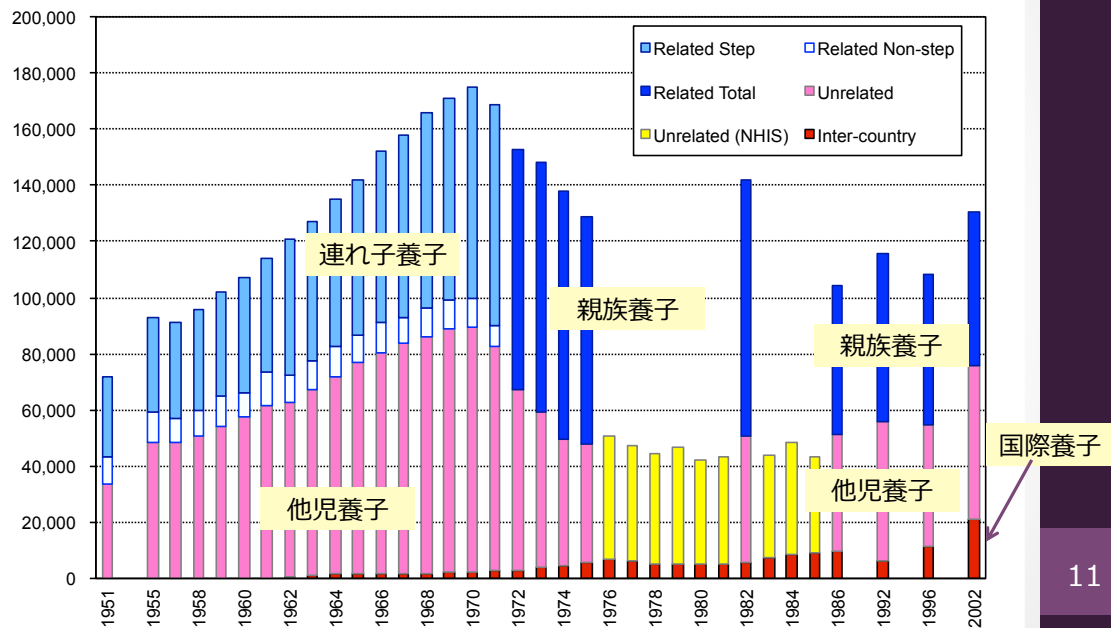
9

アメリカにおける養子制度の発展

- ◆ 20世紀初頭は「環境より遺伝」の考えが強く、血縁関係のない孤児・婚外子を実子のように育てようとする人は少数。
- ◆ 1930年代から、粉ミルクの普及もあって、実子に恵まれない夫婦が婚外子新生児を養子に迎え始める。
- ◆ 1950年代には、養子を求める夫婦の数が養親が必要な乳児の数を上回る状態が恒常化、実子のない夫婦に優先的に斡旋。
- ◆ 中絶合法化と経口避妊薬の普及により、1970年を頂点に養子となる婚外子の割合が激減し、養子縁組数が大きく減少。
- ◆ 国内で縁組を望めないカップルやシングルによる国際養子が増加（韓国、ベトナム）。1980年代の多文化主義とともに異人種間の養子縁組が社会に受容される。
- ◆ 1990年代から、連邦政府がパーマネンシーの理念の下に「里親から養子へ」と方針を転換、公的施設からの養子縁組を奨励。年長児や障がい児には養子手当を導入し、養親の要件も緩和、養親子関係がさらに多様化する。
- ◆ ただし、里親養子縁組については、アメリカでも養子縁組を希望する児童のうち養親が見つかるのは40%に留まっている。

10

アメリカにおける養子縁組件数の推移



11

アメリカにおける他児養子縁組の構成の推移

	国内新生児 養子縁組	里親養子 縁組	国際養子 縁組
Year	Unrelated Domestic Infant Adoption	Unrelated Foster Care Adoption	Inter- national Adoption
1955	80%	20%	n/a
1960	77%	23%	n/a
1965	71%	27%	2%
1970	64%	33%	3%
1975	49%	39%	12%
1982	56%	34%	10%
1986	51%	33%	16%
1992	54%	36%	11%
1996	46%	37%	17%
2002	34%	44%	22%

12

2. 日本における社会的養護と養子制度の展開

13

日本における社会的養護の展開

- ◆ アメリカでは、「実子に恵まれない夫婦と婚外子新生児」という初期の養子縁組から、歴史的経緯を経て次第に多様化が進み、1990年以降は「児童の最善の利益」という観点から、要保護児童政策として重要な役割を果たすようになった。
- ◆ 日本では要保護児童政策はどのように発展してきたのか。
 - 戦後占領期に包括的な児童福祉制度を設立
 - 初期には施設養護に並び里親委託も大きく伸びる
 - 養子縁組は社会的養護として明示されない（里親委託の特殊形としての二次的扱い、財政措置なし）
 - だが、民間レベルでは活発な国際・国内養子縁組
 - 1960年代に里親委託は低落、施設養護が主流に
 - 施設へのロックイン、半世紀にわたる政策的無風状態
 - 1988年のおそすぎた特別養子法の制定
 - 2000年代の児童虐待の「発見」に伴う施設利用の逼迫により、初めて里親制度を改革

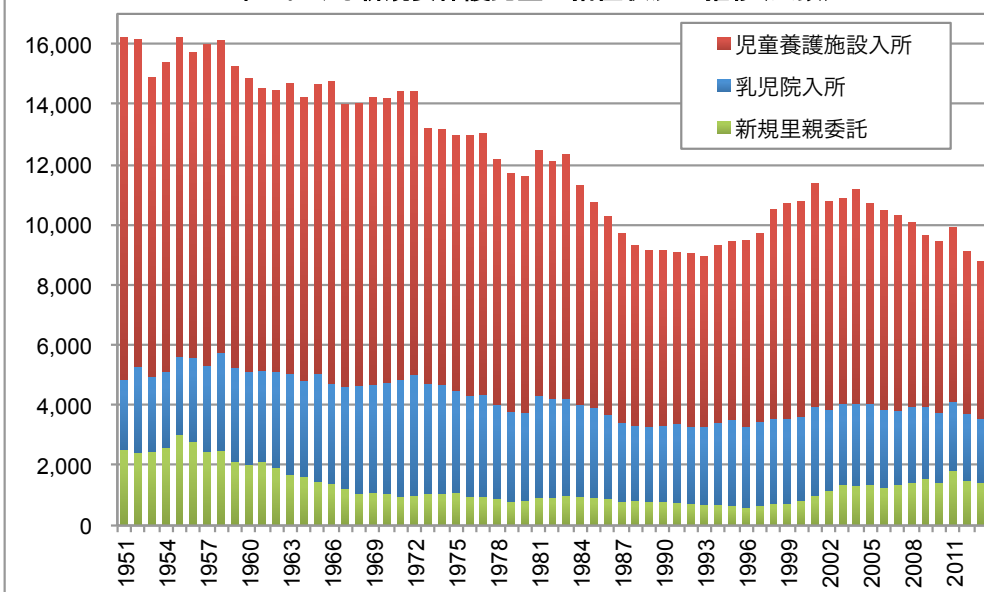
14

日本における児童福祉関連法の沿革

- 1947年 児童福祉法 ～要保護児童の措置として施設入所と里親委託を規定（養子縁組に言及なし）
- 1951年 社会福祉事業法 ～乳児院・児童養護施設は国の財政措置を受けて運営、定員制の導入
- 1958年をピークに里親委託率は低下の一途
- 1987年 民法改正 ～特別養子縁組の創設
- 1994年 国連「児童の権利に関する条約」批准
- 1998年 国連勧告 ～虐待対応・施設偏重を批判
- 2000年 児童虐待防止法 ～虐待通報の急増
- 2002年 里親制度改正 ～専門里親・親族里親を新設
- 2008年 里親制度改正 ～里親手当倍額、養子縁組里親を新設
- 2011年「里親委託優先の原則」が打出される

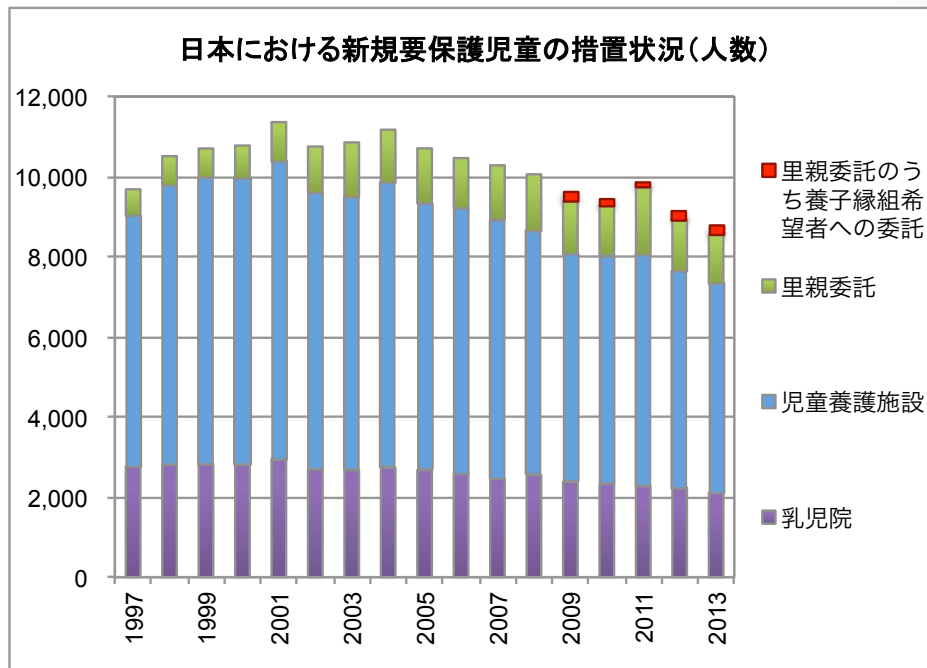
15

日本における新規要保護児童の措置状況の推移(人数)



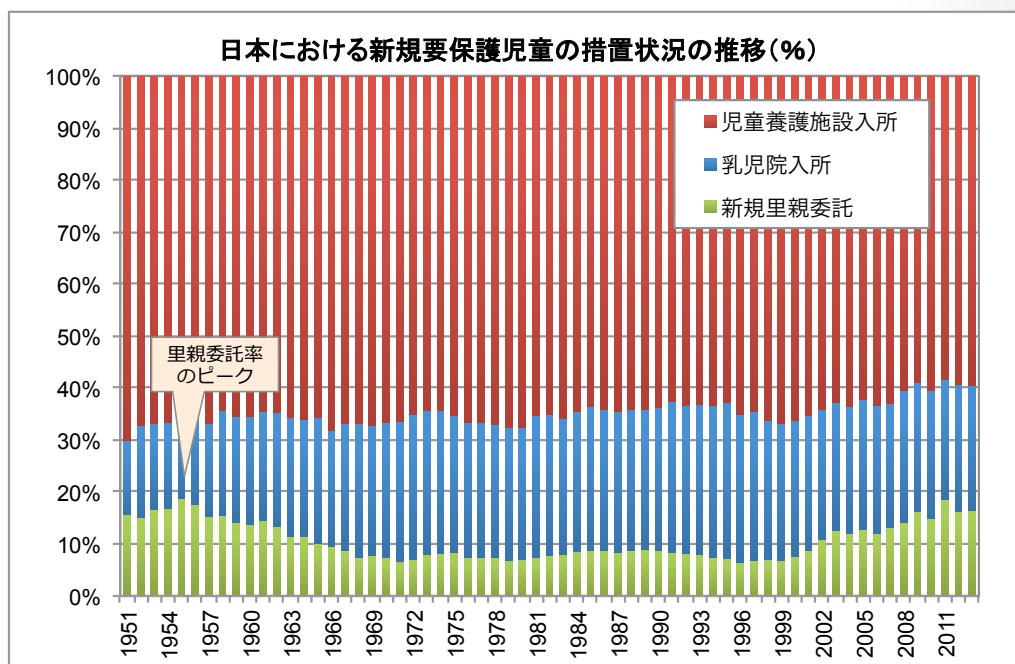
養子縁組は児童福祉法の定める要保護児童の措置に含まれないため、社会福祉統計には表れない。

16



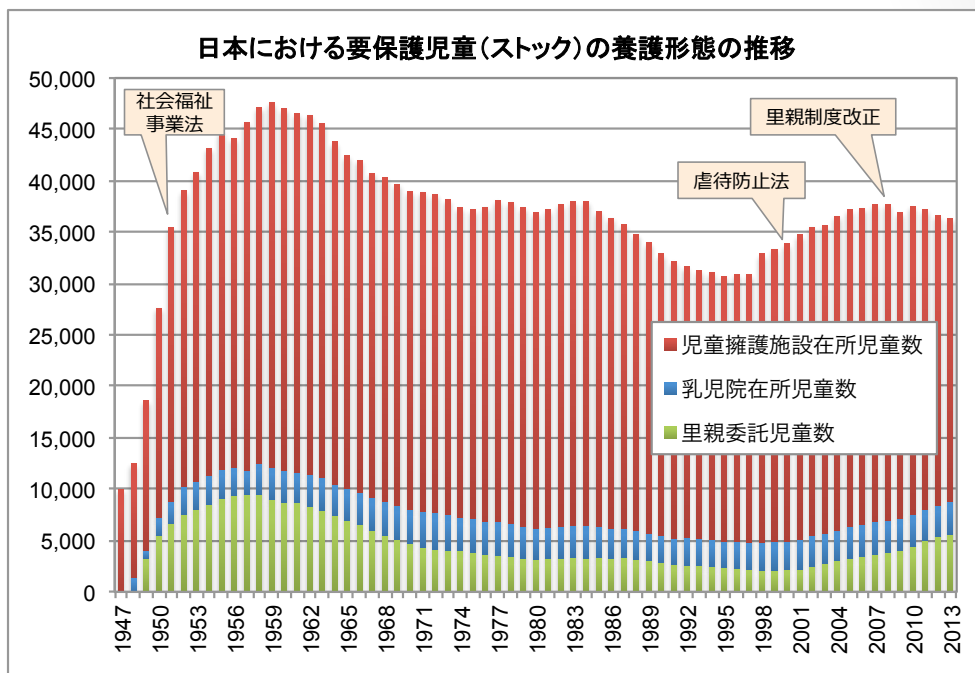
ただし、2009年以降は養子縁組は「養子縁組希望里親」として把握できる。

17

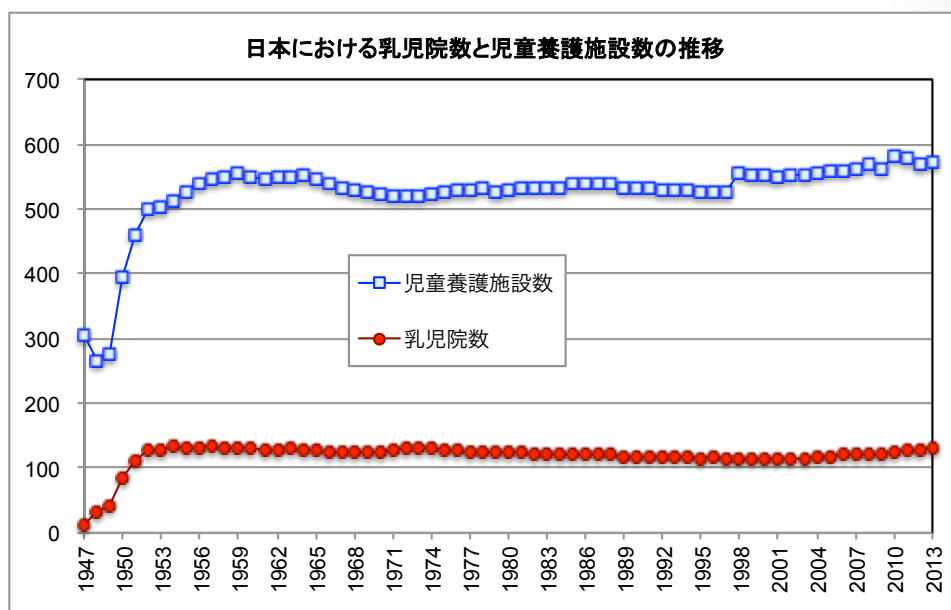


過去64年間にわたり毎年、要保護児童の80%以上が施設入所の措置を受けている。

18

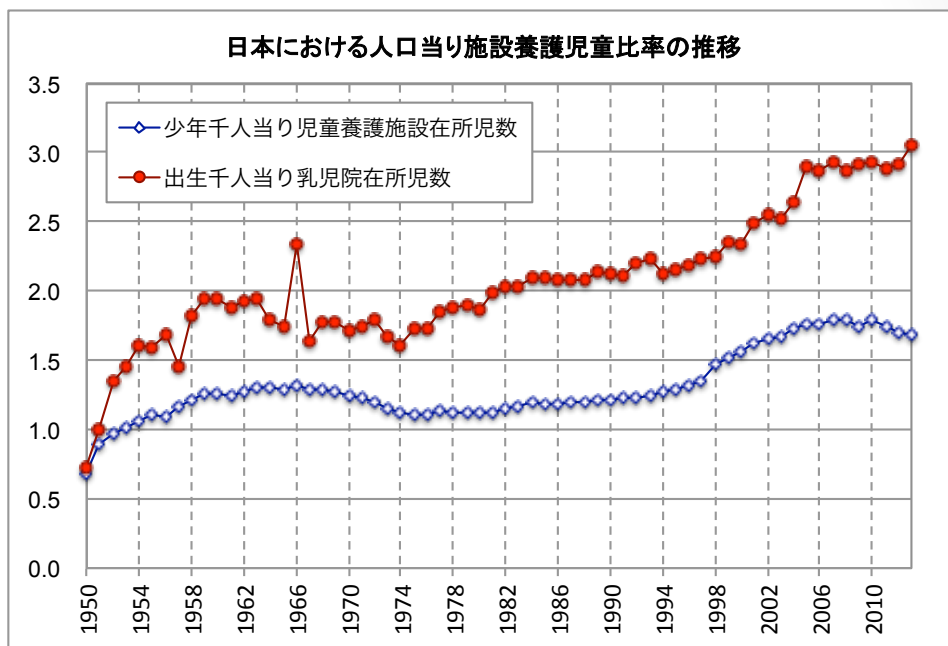


19



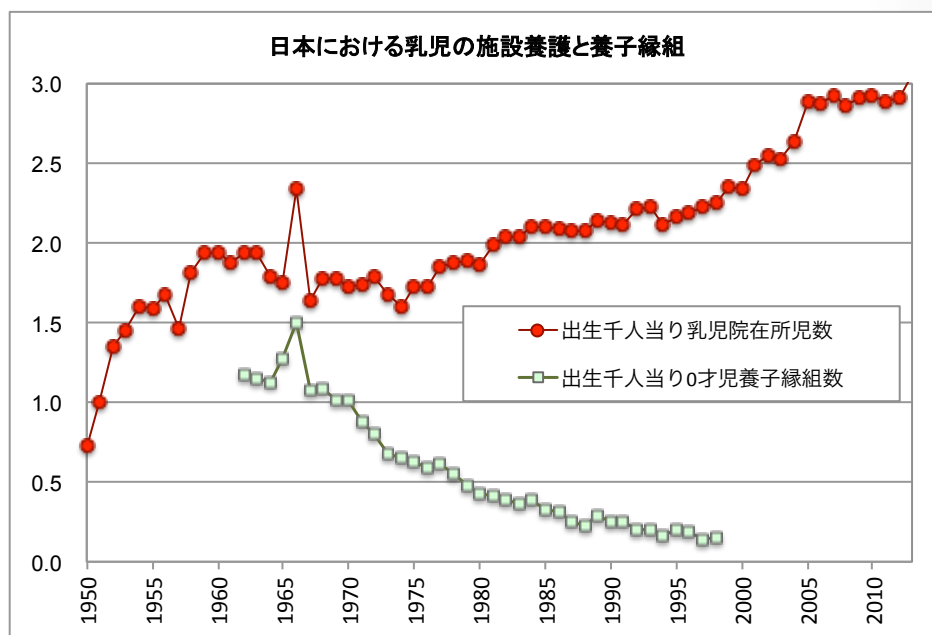
施設数は極めて安定的に推移。
暫定定員制の下では経営安定のため一定数の児童を確保する誘引が働く。

20



高度経済成長にもかかわらず施設養護を受ける乳児の比率は純増。

21



施設養護比率の増加の一方で、養子縁組で家庭を得る0才児の比率は減少。

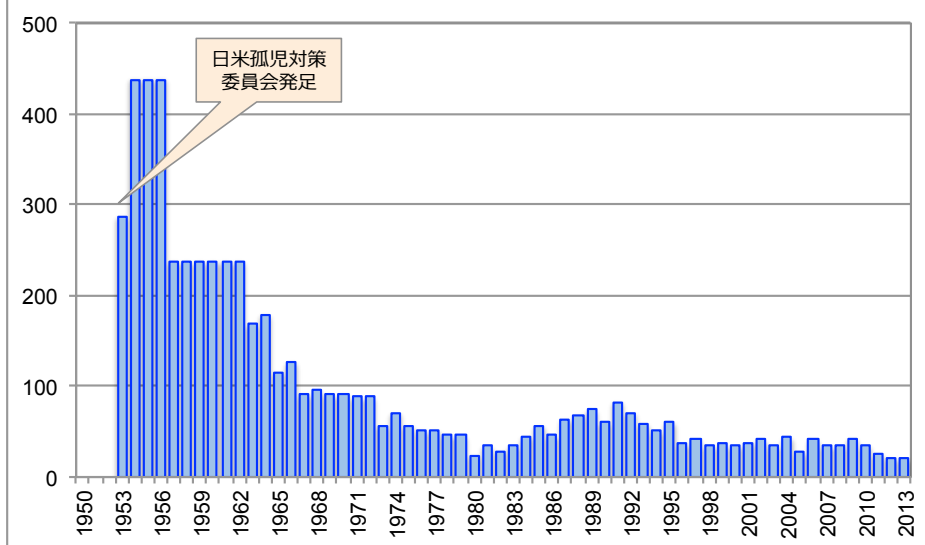
22

日本における養子法の沿革

- 1947年 民法改正 ～未成年養子縁組は家庭裁判所の許可が必要（直系卑属は必要なし）
- 1947年 児童福祉法 ～営利目的の養子縁組斡旋を禁止
- 1953年 混血児問題対策要綱～日米孤児救済委員会による混血児の海外養子縁組の支援
- 1959年 法制審議会による特別養子制度の提案
- 1973年 菊田医師による「実子特例法」の提唱、未婚母のプライバシー保護と専門的斡旋機関の設置を求める
- 1987年 特別養子縁組制度の創設 ～菊田提案を退けて1959年法案をほぼ踏襲、専門機関を置かず児童相談所にまる投げ
- 2008年 里親制度改正 ～養子縁組里親が新設されるが、里親手当の対象外となり、逆効果
- 2011年 里親委託ガイドライン ～児童相談所における養子縁組を前提とした「新生児委託」の取組みに初めて言及
- 2015年 児童福祉法改正 ～養子縁組相談の業務化・養子縁組里親の法定化のみ

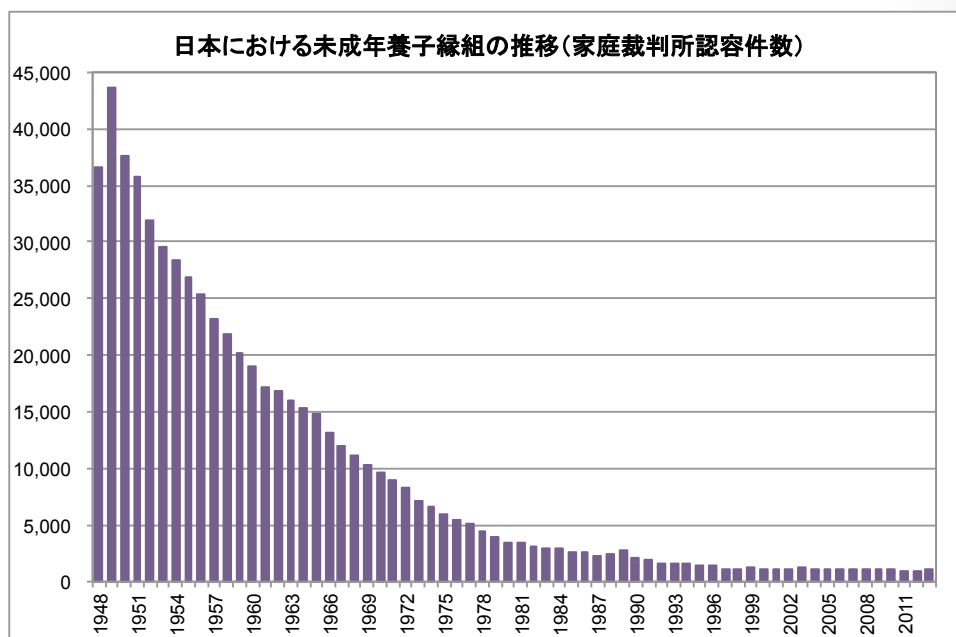
23

養子縁組によりアメリカに入国する日本人児童数の推移



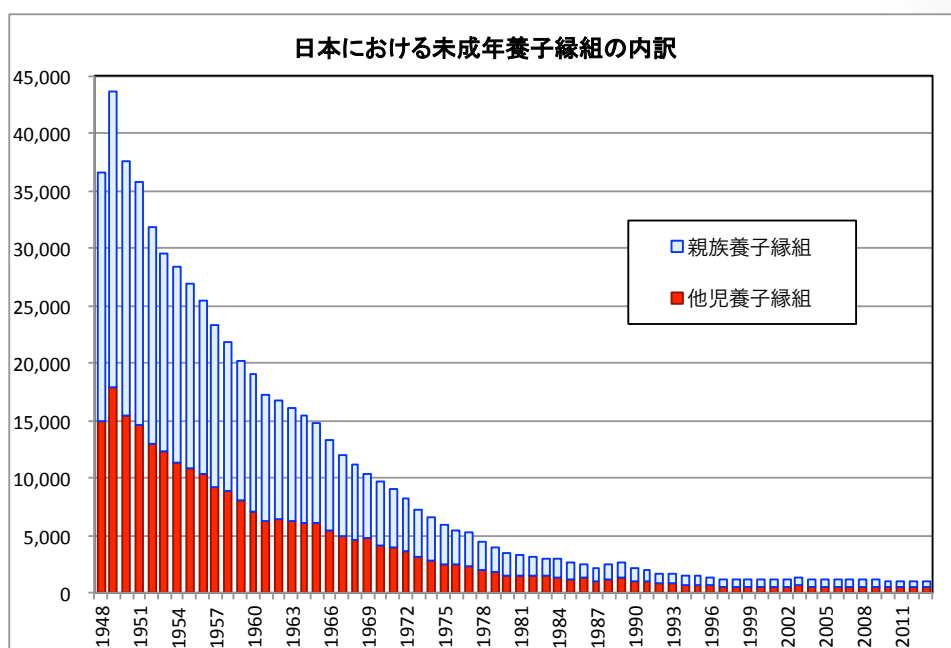
戦後の混乱期には混血児を含む日本人の要保護児童が海外養子縁組でアメリカに移住。
近年も年間20～40人の児童が養子縁組でアメリカに渡っており、その過半数は0才児である。

24



原則として連れ子養子・孫養子は含まれない。

25



原則として連れ子養子・孫養子は含まれない。

26

特別養子法は要保護児童の養子縁組を促進したか

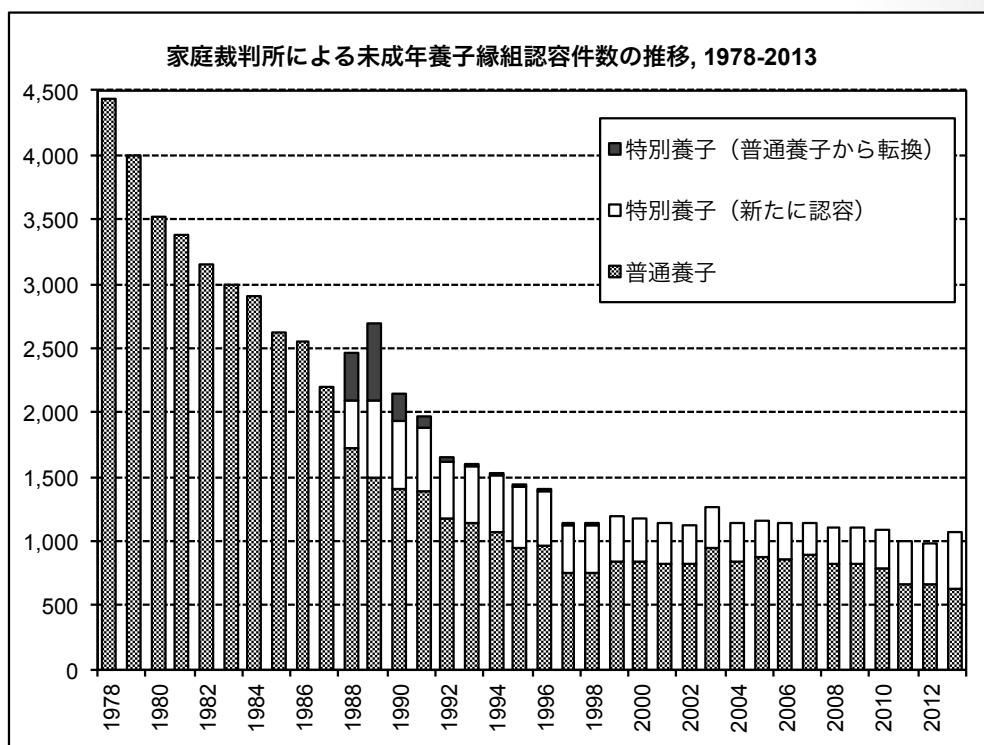
- ◆ 1988年に制定された特別養子縁組は、初めて実親との親子関係を終了させ、養親の地位の安定と養子となる児童の最善の利益を確保するものであり、待望の「児童福祉としての養子制度」だった
- ◆ 特別養子制度は養子縁組の促進をもたらしたのか
 - 新制度の創設後も、養子縁組件数の長期的な低下傾向が継続
 - 制度導入の前後で養子と養親の平均的属性（性別・年令・婚外子・血縁関係の有無・実子の有無）のトレンドに大きな変化がなく、新たな需要創出効果はほとんどなかった
 - だが、養子と養親の属性は（性別を除き）普通養子縁組と特別養子縁組では大きな違いがあり、大きな選別効果（sorting effects）がみられた
 - すなわち、特別養子制度は養子縁組を望む人々の母集団を拡大することはなかったが、養子縁組を望む人々の選択肢を広げ、良い効果をもたらした

27

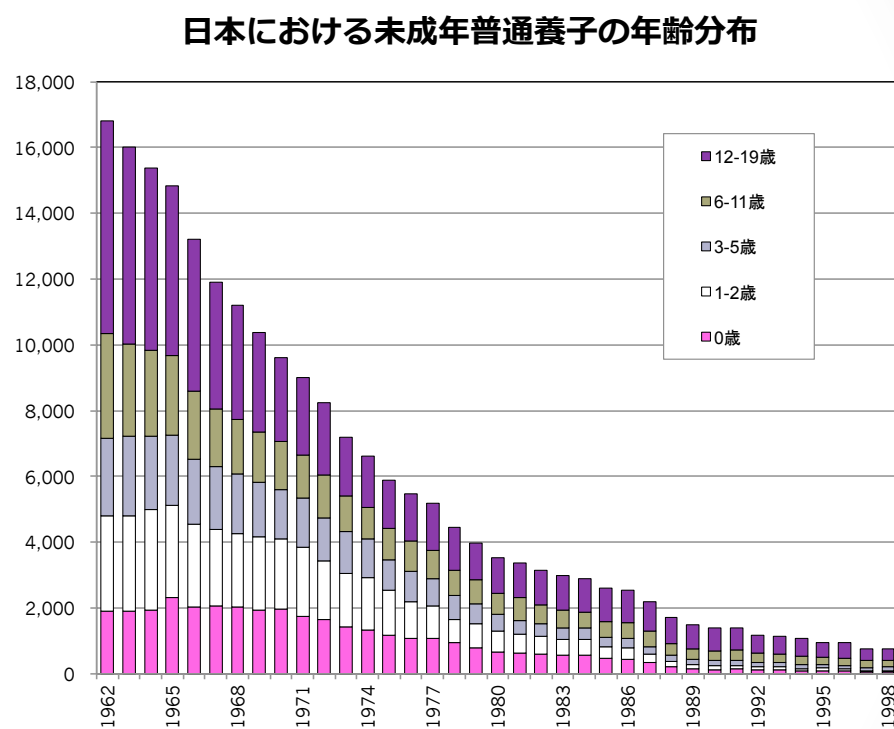
普通養子縁組と特別養子縁組の比較

内容	普通養子縁組	特別養子縁組
養子縁組の成立	未成年は家庭裁判所の許可制、同意があれば離縁も可	家庭裁判所の許可制、原則として離縁は不可
養親・養子の要件	養子は養親より年少、養親は単身でも可	養子は六歳未満の要保護児童、養親は夫婦、六ヶ月の試験養育期間
実親との親子関係	存続	断絶
養親の戸籍への記載	養子・養女と記載 実親の氏名も記載	実子と同様の記載
実母の戸籍への記載	出生の記載	出生の記載

28

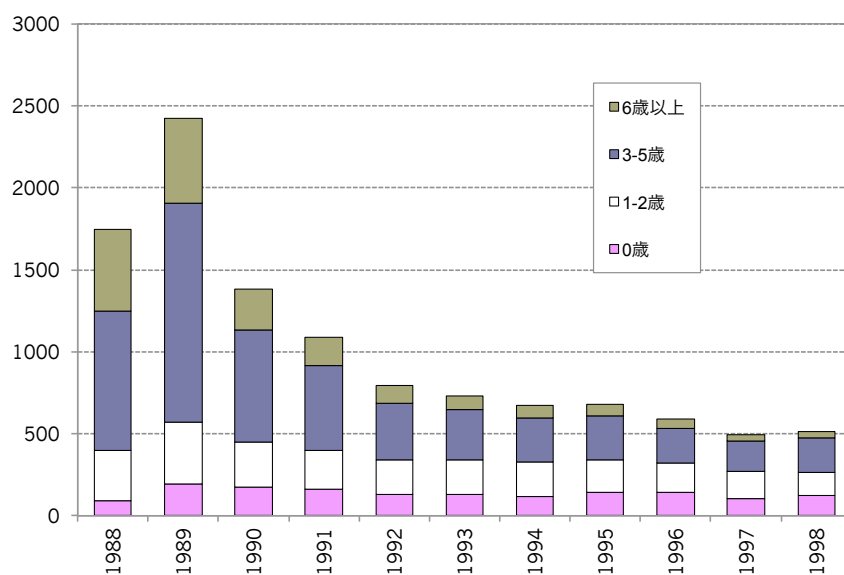


29



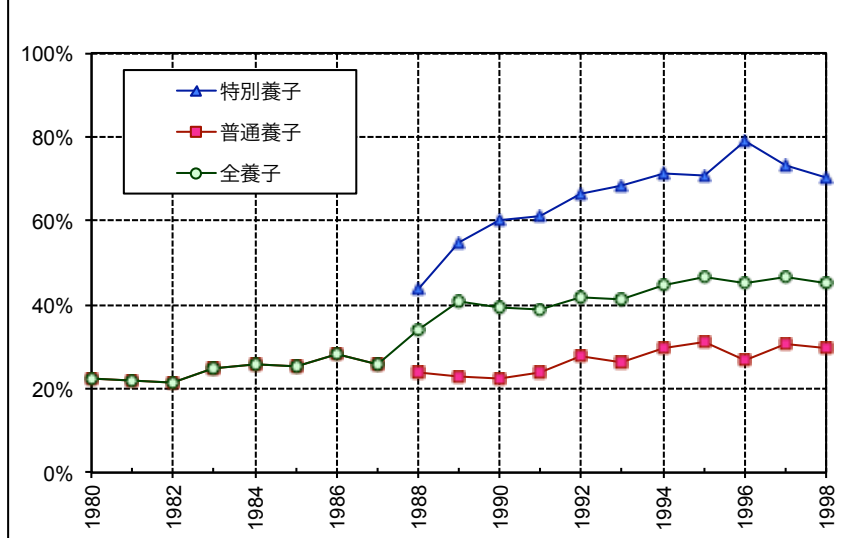
30

日本における特別養子の年齢分布

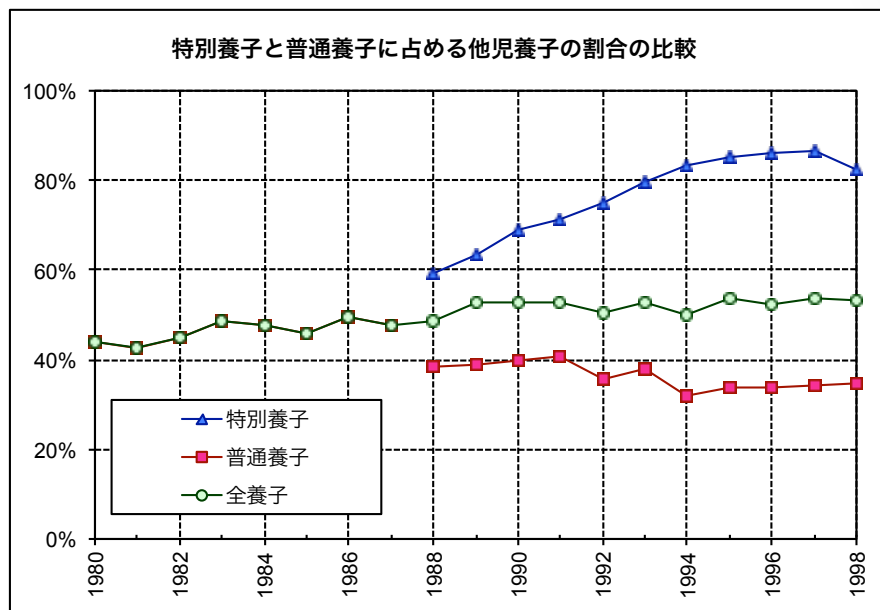


31

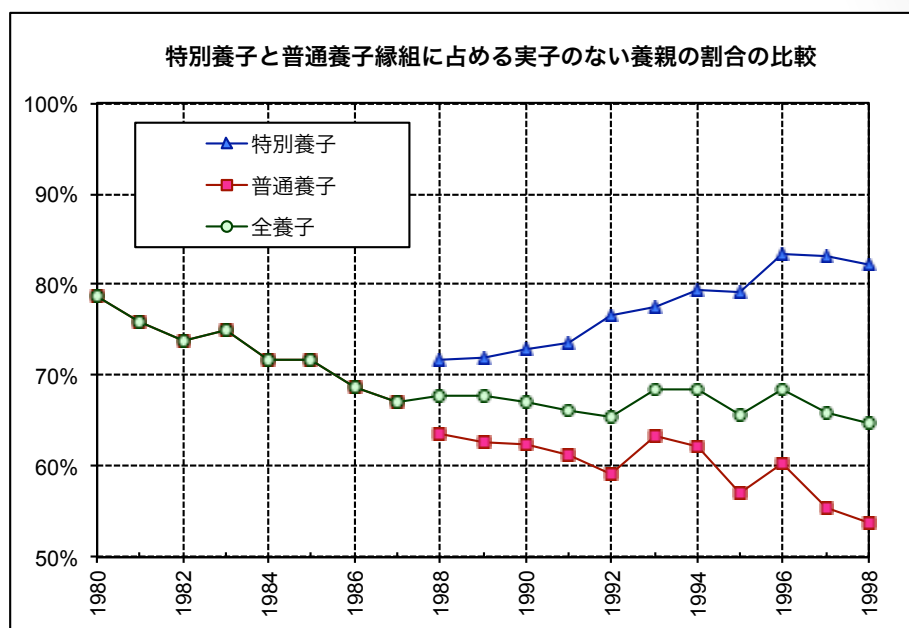
特別養子と普通養子に占める婚外子の割合の比較



32



33



34

なぜ特別養子法は養子縁組を促進できなかったのか

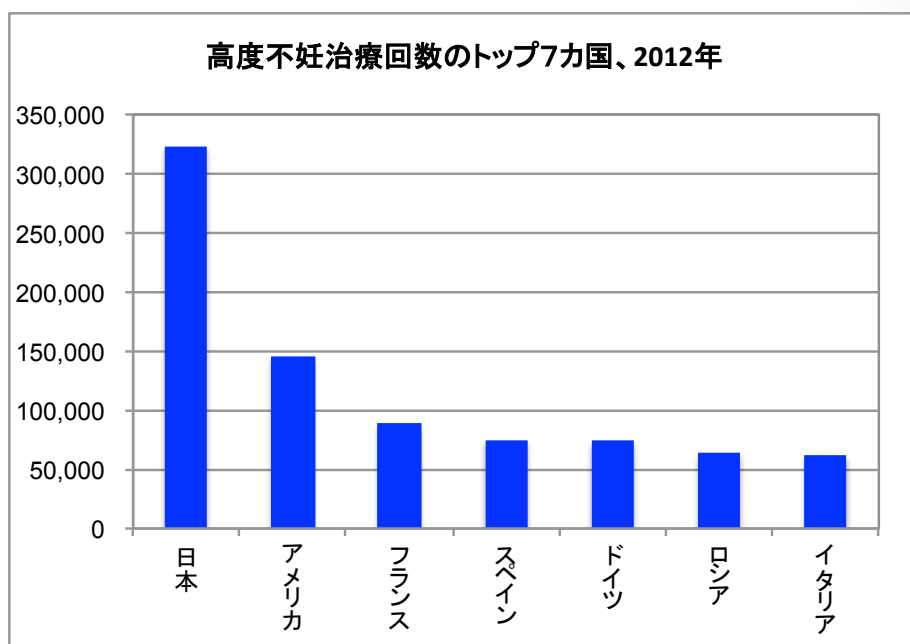
- ◆ 特別養子縁組が「児童福祉としての養子制度」としてほとんど機能していない理由として、複数の要因が密接に関連している。
- ◆ 需要（養親）サイド
実子への選好が強く、養子縁組を希望する夫婦が少ない。そもそも養子縁組という選択肢があることを知らない。
- ◆ 供給（実親）サイド
戸籍への記載を嫌い、出産より中絶を選ぶ未婚女性が多い。そもそも養子縁組という選択肢があることを知らない。実親が親権に固執し、縁組の同意が得られない。
- ◆ 法制度の要因
児童相談所は役割過重であるため、縁組の斡旋に必要な資源も人材も不足している。特別養子縁組の養親および養子の要件が厳しすぎる。実母のプライバシーが保護されていない。
- ◆ 以下では需要サイドの要因を取り上げ、不妊治療と養子縁組の代替性についての日米比較を行う。

35

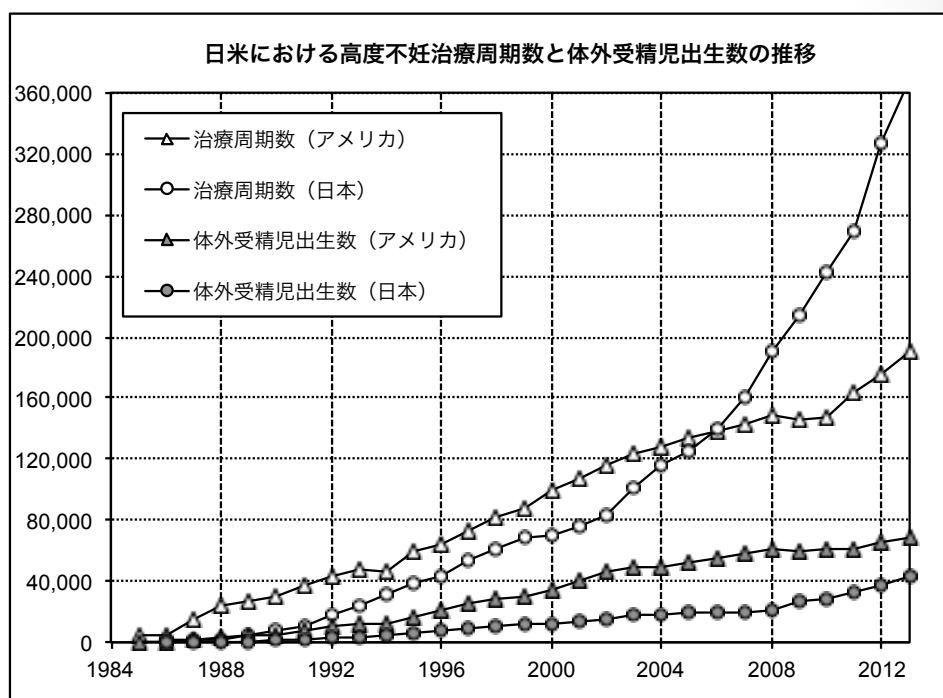
不妊治療と他児養子縁組の日米比較

- ◆ アメリカでは、多くの子どもに恵まれないカップルにとって、高度不妊治療（体外受精等）と他児養子縁組は家族形成の代替的な選択肢。
- ◆ これとは対照的に、日本ではまず不妊治療によって実子を生むことを選択し、生まれなかった場合に初めて養子縁組を考慮する（あるいは考慮さえしない）夫婦が多い。
- ◆ 日本は高度不妊治療の周期数が世界一で、二位のアメリカをはるかに上回る。だが、技術進歩で世界的に成功率が上昇しているにもかかわらず、日本では晩婚化・治療の長期化を反映し、成功率が顕著に低下。過度の不妊治療が行なわれている可能性が大きい。
- ◆ 特別養子制度が高度不妊治療の普及以前に導入され、社会に周知されていれば、日本でも養子縁組が不妊治療と代替的な選択肢になっていた可能性がある。
- ◆ 日本人の実子に対する強い選好を「血縁重視の伝統」とする見方もあるが、むしろ少子化と不妊治療の進展による「遺伝子重視」の新しい家族規範だといえる。
- ◆ アメリカでは不妊治療にも養子縁組にも公的な助成があるが、日本には前者のみで、養子縁組には公的な援助が一切ない。政策的にも再考の余地がある。

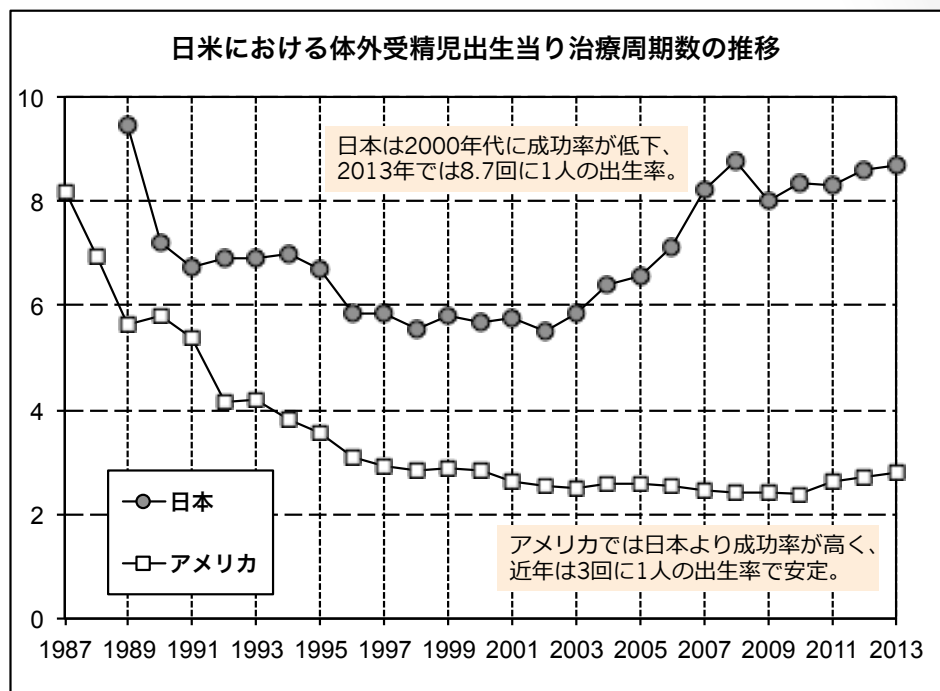
36



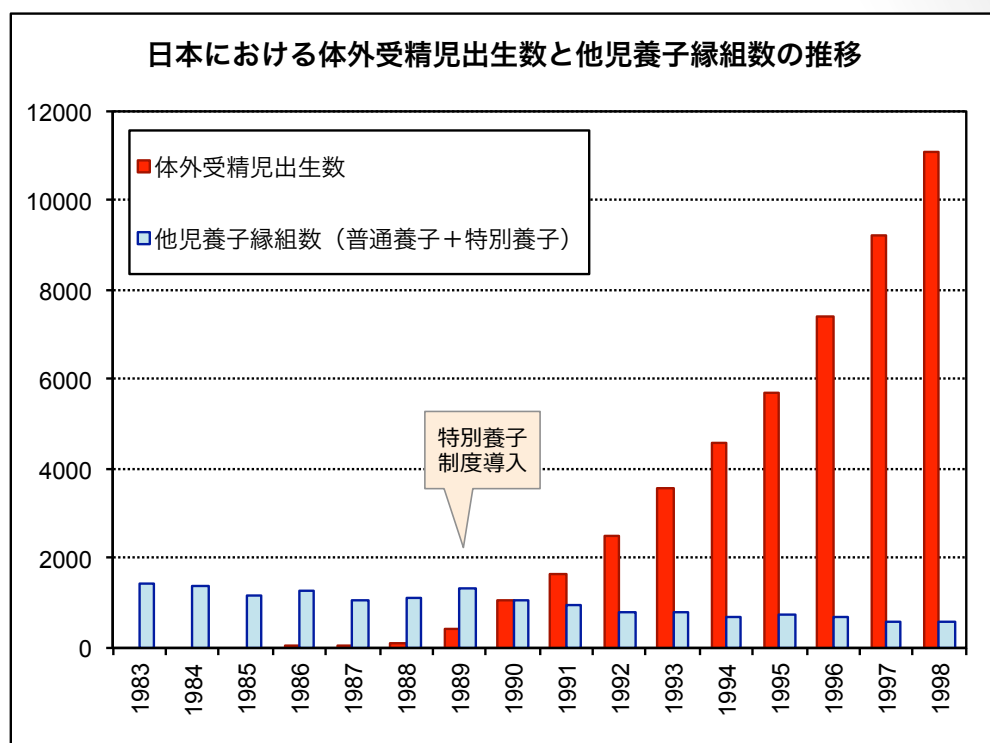
37



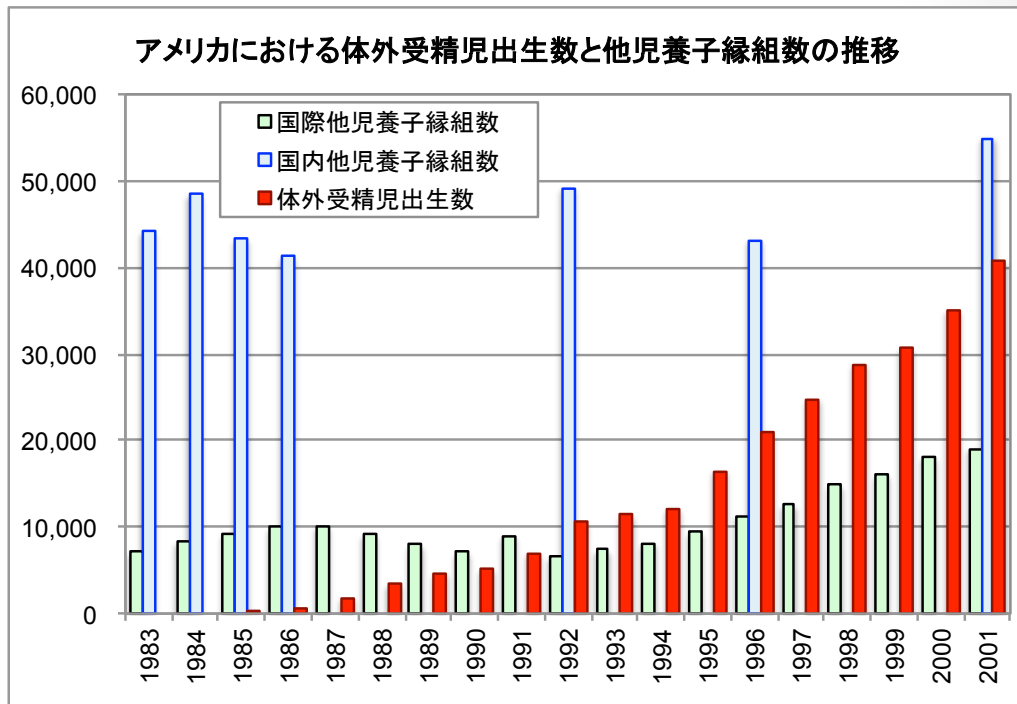
38



39



40



国内他児養子縁組数は特定年しかデータがない。

41

参考文献

- ・ 姜恩和・森口千晶（2016）「日本と韓国における養子制度の発展と児童福祉」『経済研究』67巻 1号 26-46頁.
- ・ 森口千晶（2014）「二十世紀アメリカの養子と継子—国勢調査にみる長期的変遷」『経済研究』65巻 1号 1-23頁、2014年1月.
- ・ 森口千晶（2012）「日本はなぜ『子ども養子小国』なのか—日米比較にみる養子制度の機能と役割」井堀利宏・金子能宏・野口晴子編『新たなリスクと社会保障』第3章、53-72頁、東京大学出版会.
- ・ Chiaki Moriguchi (2012) "The Evolution of Child Adoption in the United States, 1950-2010: An Economic Analysis of Historical Trends," *Economic Review* 63 (3): 265-285.
- ・ Chiaki Moriguchi (2010) "Child Adoption in Japan, 1948-2008: A Comparative Historical Perspective," *Economic Review* 61 (4): 342-357.

42

「第4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」個別の論点に対する意見

藤林武史・久保健二・山田不二子

1 制度全体のあり方について

児童相談所は、相談者のニーズを傾聴し、相談者に寄り添い、ニーズを充足することを本旨とする、福祉機関（児福法12条）である。しかし、特に子ども虐待対応においてよく行われる、一時保護、立入調査、面会通信の制限（接近禁止）、親の意に反する長期分離（里親委託・施設入所）などの強制的処分は権利制限・侵害にかかるものであり、本来福祉（行政）機関が単独で判断すべきではなく、人権保障制度としての司法機関がその適正性を判断すべきである。現在は、親の意に反する長期分離のみ司法機関たる裁判所が関与しているが、その他の強制的処分にも裁判所が関与すべきである。

そして、これらの強制的処分はそれぞれ別個の手続きではなく、一連の虐待対応の流れの中で行われる。すなわち、虐待事案を認知すれば、子どもの安否確認等の調査をなし（場合によっては立入調査を実施し）、調査の結果、家庭からの分離が必要であれば一時保護を行い、一時保護中の面会等が子どもの利益に反するようであれば面会等を制限し、家庭環境が短期で改善しなければ子どもを里親に委託するなど長期的に分離する。もはや家庭に返すことができなければ親権喪失、特別養子縁組の手続きへと移っていくことになる。

なお、前記調査の結果、すぐに家庭から分離する必要まではないものの虐待や不適切養育が認められる場合にはこれを改善するよう指導するが、任意に改善が図られないときは、家庭養育原則（児福法3条の2）を維持しつつ子どもの権利保障を図るため強制的処分による指導が必要となる。ここでも家庭内に公権力が強制的に介入する以上人権侵害のおそれがあり裁判所の関与を必要とする。かかる強制的処分による指導がなされても改善されない場合に、子どもの権利を最大限保障するためには長期的分離、親権喪失、特別養子縁組への移行が必要となる。

このように一連で行われる手続きを分断して判断することは、的確かつ迅速な事実把握を妨げ、その結果、判断を遅らせ、子どもを長期的に不安定な状態に置くことになる。また、一連の事実を十分に把握した上で判断することこそ、個々の子どもの権利を最大限保障する処遇とすることができる。これらのことを考え合わせると、裁判所が一貫して（事案の入り口から出口まで）関与するのが相当である。

そうすると、現在裁判所が関与することになっている手続きも含めて、保護者指導、一時保護、立入調査、面会通信制限（接近禁止）、長期的分離、親権喪失、特別養子縁組の各手続きを一体のものとして裁判所関与を基本とする制度を構築する必要がある。

2 一時保護について

(1) 必要性について

意見 従来から繰り返されてきた下記意見に加えて、一時保護から始まる親権制限の一連のプロセスに、裁判所が継続的に関与することで、安心安全な家庭の維持や家庭復帰、あるいは親族による養育や養子縁組などのパーマネンシー保障を可能にすることが期待できる。

- ・一時保護が重大な権利侵害に当たり得ること、また、現実的に親権や子どもの権利に与えている影響及び児童の権利に関する条約の規定・趣旨から考えて、一時保護の場面においても司法が関与する仕組みを検討すべきである（専門委員会報告書）
- ・一時保護は、親権の一部を制約するものであり、子どもの居所が限定されることをはじめとして子どもの自由が事実上制約されるものであり、国連子どもの権利条約(児童の権利に関する条約)第9条第1項の趣旨からしても司法審査を要すると解するのが相当と解される（日弁連）
- ・また、現実の問題として、親が一時保護に反対しているときに、一時保護を行う児童相談所との間で対立構造となり親へのケースワークが進まないことがあるが、一時保護に対する司法審査を経ることで、これが解消されケースワークが円滑となることも期待される。（日弁連）

(2) 目指す方向性

・事務局案 親権者の同意がなく2か月を超える一時保護について、28条措置(親権者の同意がない施設入所等の措置)との均衡も考慮し、裁判所の関与を導入することが考えられる。親権者の同意がない2か月以下の一時保護についても、裁判所の関与を導入することも考えられるか。

意見 2か月を超える場合にのみの導入は、今回の課題となっている「一時保護そのものの適否に関する司法審査」とはまったく論点が異なる。行政判断だけで親権制限を行いうる期間が2か月は長すぎるのではないか。また、対立構造が2か月続くことにつながり、一時保護に裁判所の関与を導入する必要性に合致しない。ドイツの一時保護を参考に。また、この期間の考え方は、虐待通告があり躊躇なく保護するための事後審査のための期間であり、事前に計画された保護については、裁判所の許可を得て(審査を経て)保護を実施する制度も当然あるべき。

(3) 裁判所が判断する際の要件は、どの程度明確化する必要があるか。

意見 児童相談所運営指針では、一時保護の必要性は、緊急保護、行動観察、短期入所指導の場合を掲げている。そして、緊急保護の場合の例示として、

- ①棄児、迷子、家出した子ども等現に適当な保護者又は宿所がないために緊急にその子どもを保護する必要がある場合
- ②虐待、放任等の理由により子どもを家庭から一時引き離す必要がある場合

③子どもの行動が自己又は他人の生命、身体、財産に危害を及ぼし若しくはそのおそれがある場合

④一定の重大事件に係る触法少年と思料すること等のため警察から法第25条に基づき通告のあった子ども又は少年法第6条の6第1項に基づき送致のあった子どもを保護する場合

を掲げている。

保護者から一時保護の申し入れや保護者が同意しているときは一時保護の必要性の判断において現在でもそれほど問題となることはない。一時保護の実施において最も問題となるのは緊急保護の場合が多いため、まずこれを整理する。緊急保護の要件を絞りすぎたり、虐待等があると断定しなければならなかったりしたのでは子どもの安全を守ることができない。一方で、要件を緩和しすぎると不当な権利侵害を防止できない。そこで、具体的例示(前記運営指針の例を参考に)を掲げて要件に一定の範囲に絞りつつ、虐待・放任のあることを断定まではする必要がなく、「おそれ」の程度でも十分とする。また、性的虐待等まず一時保護をしてからでなければ、子どもの供述を聴取する等の適当な調査ができない場合にも緊急に一時保護が必要になるためこの場合も同様とする。下記に条文例を示す。

・(条文例) 児童に適当な保護者がいない、児童が虐待を受けたことにより生じたと思われる重度の傷害を負っている又は児童が危難を回避するため自ら保護を求める等当該児童につき緊急に一時保護を行わなければ当該児童の利益が著しく害されるおそれがあると認めるとき、当該児童につき緊急に一時保護を行わなければ当該児童に対する虐待の有無その他当該児童の状況等について適当な調査を行うことができないおそれがあると認めるとき、そして、一時保護の緊急性までではないが、一時保護しなければ子どもの利益が害される場合(例えば、ネグレクトが想定される。)にも一時保護を可能としなければならない。そこで、緊急保護の場合よりも要件を厳格にし、ここでも具体的例示で要件に縛りをかける。

(条文例) 虐待等の不適当な行為により児童がその生命、身体の安全若しくは生活環境を害され又は心理的外傷を被る疑いその他当該児童につき一時保護を行わなければ当該児童の利益が害される疑いがあると認めるとき、当該児童に対する虐待の有無その他当該児童の状況等について適当な調査を行うために必要であると認めるとき

(4) 裁判所の審査手続はどのようなものとすべきか。

意見

1 緊急の場合の事後審査、保護者の同意ある場合の審査不要

一時保護が保護者の権利制限になることが裁判所の審査手続きの必要性の根拠の一つであるため、保護者が同意していたり、保護者から一時保護の申し込みがあったりしたときは、裁判所の審査手続きの必要性が低くなるため、これを不要とする。

また、常に裁判所の審査手続きを一時保護の前に要求すると子どもの安全が図られない。そこで、緊急の場合は、裁判所の事前審査を経ることなく、事後審査とする。そして、前記のとおり、保護者の同意のある場合は、裁判所の審査手続きの必要性

は低くなることから一時保護後保護者が同意したときは裁判所の審査手続きを不要としてもよいと考える。この点、積極的な同意を必要とすると、一時保護の実施を知っても何ら反応しない保護者もいるため、この場合にまで裁判所の審査手続きを必要とするのは無駄な手続きとなることもある。そこで、保護者が異議を申し出たときにその手続きを採ることとするのがよいのではないか。もっとも、保護者の異議がないと2か月間まったく裁判所の審査手続きがなされないというのは結局これまでと同じように行政判断だけで権利侵害の状態が継続することになる。ドイツの少年局による一時保護を参考に、保護者の異議申し出期間を7日間に限定すべきである。

なお、一時保護から7日以内に一時保護が解除されたときも裁判所の審査手続きは不要とする。

2 裁判所の審査の対象

事前審査の場合は、手続きの時点における要件該当性が審査の対象となる。そのため、許可状を発付してから長期間経過すると要件該当性の根拠となった事情にも変化の生じることも考えられるため、7日間を許可状の有効期間とすることが考えられる。

事後審査の場合は、前記1のとおり7日以内に審査手続きを採ることになるため、十分な資料収集も困難であるし、虐待等の認定も困難であると考えられるため、一時保護をなした時点において要件該当性があつたか否かに絞り、審査時点で明らかに一時保護の必要性がない場合以外は、裁判所は許可状を発付しなければならないこととすべきである。

3 異議申立て

前記2のとおり裁判所の審査手続きもかなり簡素な手続きを想定していることから、適正手続きをさらに充実させるために許可状発付の裁判に対して異議申立ての制度を置くべきである。その際は、少年法の観護措置に対する異議申し立てが参考になる、

(5) 児童相談所等における体制をどの程度充実させる必要があるのか

(6) 親権者の同意がない2か月以下の一時保護についても、裁判所の関与を導入することも考えられるか。その場合、緊急時の対応に支障が出ないようにすること、また、児童相談所が必要な一時保護をためらう等子どもの適切な保護がさまたげられることがないようにすることが必要と考えられる。

意見 今回の全国調査において、1週間を超えて同意のない一時保護件数は、今回の全国調査によると、人口100万人に対して月に1.4件ということになり、裁判所への申立てを多く手がけている児童相談所にとっては負担にはならない。しかし、裁判所への申立て件数の少なく経験の乏しい児童相談所においては、少ない件数であっても、書面作成のための事実認定作業など準備段階から心理的負担感を強く感じる

ことになり、保護をためらうこともあるかもしれない。この問題を解決するためには、事後審査の猶予期間を1ヶ月や2ヶ月といった長期化する方策ではなく、各都道府県に弁護士が十分配置されるなど法的対応力を強化する方策で対応可能である。

4 面会通信制限、接近禁止命令

意見 裁判所が関与する制度とすることに賛成であるが、その決定は、手続きの迅速性や簡素化のため、一時保護や里親委託等の決定の際に裁判所が職権で行うことを原則として、必要に応じて児童相談所長の申し立ても可能であるとの仕組みが適当である。

また、決定に違反した場合の罰則（DV防止法のような）を定めなければ実効性を欠くことになり、子どもの安全安心が図られないため、罰則の新設も必要である。

6 裁判所命令について

（1）必要性について

意見 今回の全国調査において、平成27年中に勧告がなされた14事例について、7件50%に行動変容がみられ指導に従ったという結果であった。また、25年中に勧告がなされた53件においては、勧告がなされなかった事例との比較がないため、直接の効果かどうかわからないものの、27件に同意が行われ、6件が措置解除に至っている。この事実は、一見、勧告の効果があるように解釈することも可能であるが、27年調査では、その効果は50%にしか及んでおらず、25年調査においても62%の改善しかなく、勧告制度の効果が限定的であることを示している。しかも、注目すべきは、25年調査で措置解除に至った事例が6件と約10%である。勧告制度の目的は保護者の態度変容ではなく、そのことを通じて、子どもが安全安心な家庭に復帰できることである。その観点から考えると、現状の勧告制度のみでは子どもの家庭復帰を促進しているとは言えない。子どもが安全安心な家庭で養育を受けることが実現するように、裁判所命令の仕組みが必要である。

（2）目指す方向性

保護者指導の実効性を高めるため、海外の事例も参考にしつつ、裁判所が直接保護者に対して行政機関の指導に従うことを義務付ける裁判所命令の仕組みを設けることが考えられるのではないか。

意見

現行上のいわゆる2号措置は、行政機関の判断のみでなされ、これに従わなかった場合や奏功しない場合の処遇が定められておらず、保護者の動機付けにならず、又保護者がこれに従わないことも多く、その有効性に疑問があった。また、現行上、法2

8条審判の際になされる裁判所の勧告は、保護者に直接なされないため保護者に対する影響力が小さく、その動機付けが弱いし、同勧告は親子分離を前提としており、家庭養育原則（法3条の2）のもと、できる限り子どもが家庭にいて適当な養育を受けられることが相当である。

そこで、公平公正な見地から裁判所の判断によって直接保護者に対して指導に従うことを命じ、これに従わない場合や奏功しない場合には、子どもの利益を図るため次の段階（一時保護、親権制限、特別養子縁組）に進む制度を構築すべきである。

（3）論点 具体的な要件や仕組みについてどう考えるか。（第28条審判や親権制限審判の場合、一時保護中、同意入所中、在宅ケースの場合）

意見 裁判所命令の目的は子どもが適当な家庭養育を受けることにあるため、要件としては、子どもが適当な家庭養育を受けるために保護者が児童相談所の指導に従うことが必要であると認めるときなどとするのが考えられる。

仕組みとしては、

- ① 申立て＝児童相談所長
- ② 申立ての際、児童相談所が作成した保護者が従うべき指導内容を提出。
指導内容としては、通所（回数、頻度）、受講すべきプログラム、改善すべき家庭環境、受診すべき医療機関・・・等
- ③ 指導内容を裁判所が審査→保護者の意見聴取→指導内容につき児童相談所の変更→命令（2年間以内の期間設定）、命令に従わない又は改善が認められない場合の措置を説明。
- ④ 保護者が従わない場合又は設定された期間内に改善が認められない場合、児童相談所長の申立てにより、裁判所が子どもの一時保護、親権制限、特別養子縁組を命じる。

（4）論点 現行法上の裁判所による勧告や都道府県知事による勧告との関係をどう整理するか。

意見 廃止又はまったく別の制度として存続させる。

（5）裁判所命令の実効性を高めるための方策として、どのようなものが考えられるか。例えば、命令違反に対して過料を設けることは考えられるか。その場合には、過料を科す場合の構成要件をどのように考えるか。

意見 前記のとおり、裁判所命令の目的は子どもが適当な家庭養育を受けることにあるため、過料を科しても意味がない。すなわち、過料を科されても保護者が払ってしまえば、結局子どもは適当な家庭養育を受けることも次の段階に進むことができない状態が持続することにもなりかねない。

もちろん過料を科すことによって動機づけの一つにはなるかもしれないが、これは経済的な制裁を回避したいとの思いが先立つことになってしまい、子どものためやらなければならないという動機づけにはつながらない考える。

（６）行政と司法の役割分担との関係をどう整理するか。

意見 前記の仕組みのとおり、行政（児童相談所）が保護者に対する指導内容を策定し、これを司法（裁判所）が審査し、適当と認め、要件にも充足すると判断したときは、命令を発するというのは、行政行為を司法がチェックするという行政と司法の役割分担の趣旨に合致すると考える。また、このような仕組みは、少年法の保護観察処分やいわゆる医療観察法の入院・通院命令と類似しており、必ずしも行政と司法の役割分担を破壊するものではないと考える。

諸外国における一時保護審査及び裁判所命令に関する法制度

	ドイツ	イギリス	
一時保護 に対する 司法審査	少年局は、児童及び青少年の福祉が急迫の危険にさらされているれば、親の同意又は家庭裁判所の関与がなくても、行政行為の一つとして、子を緊急かつ一時的に保護することができる。この初動措置としての一時保護においては、少年局は、一通常の養育援助措置の場合と異なって一子の居所を指定し、必要な養育等を行う権限をもつ。これは、行政による親権への介入を意味し、基本法上、親が優先的な養育の権利義務をもつことの重大な例外となる。それゆえ、少年局の一時的保護措置は、親の同意、あるいは司法機関である家庭裁判所の決定によって正当化される必要がある。そこで、少年局は、一時保護について遅滞なく親権者に通知しなければならず、親権者が子の保護措置に異議を述べたときには、直ちに子を返還するか、あるいは家庭裁判所に保護措置を申し立てなければならない。 少年局による一時保護（提出構成員註：司法審査を経ない一時保護）は、あくまで暫定的なものであり、数日～2週間程度継続することはありうるが（一般には2週間が限度であるとされる）、数ヶ月継続する場合には違法とされる。 少年局による一時保護が認められるのは、次の①～③の場合である。すなわち、 ①児童又は青少年が自ら保護を求めた場合、 ②児童又は青少年の福祉に対する急迫の危険のために、子の保護が必要とされており、しかも (a)監護権者が異議を唱えていない場合 又は (b)家庭裁判所の決定を適時に得ることができない場合 あるいは ③外国人である児童又は青少年が単独でドイツに来ており、ドイツ国内に監護権者も養育権者も存在しない場合 である。特に重要であるのは、①と②である。 少年局は、一時保護措置のために、子を適切な人（緊急養育人、隣人、友人、親権をもたない親など）、あるいは社会福祉施設その他の居住施設（少年及び青少年保護施設、女子施設、その他の養育施設）に託置する権限をもつ。一時保護施設をもつ少年局では、そこで子を保護することもある。これは、少年局が一時保護に関して、子の居所指定権をもつことを意味する。【出典：西谷 祐子、海外調査（ドイツ）報告、海外制度調査報告書（ドイツ）、ケルン大学；2009 年、p. 36-38.】	第4章：緊急保護命令・子ども評価命令および教護施設収容(Secure Accommodation)命令 ★緊急保護命令(Emergency Protection) 13. 緊急保護命令によって、直ちに短期保護下に置く必要がある当該子どもを居所から退去させる、または現在の居所での保護を継続させることが可能となる。 あらゆる者が緊急保護命令を申し立てることができるが、実際は地方当局が大半の申立てを行う。 14. 申立書が受理され、以下に該当する者が重大な危害を受けている可能性があると確信できる合理的な理由に納得している裁判所のみが緊急保護命令を発行することができる。 ・申立人が提供した収容先に転居しない者。 または ・収容した場所に当該子どもが滞在しない者。 15. 申立人が地方当局または NSPCC であり、当該子どもとの接触の非合理的な拒否によって捜査が妨害され、申立人が急を要する問題であるため接触を要すると確信する妥当な理由を有している場合は、緊急保護命令もまた発行することができる。 16. 当該子どもは健康および発達を精査する必要があるが、当事者本人が差し迫った危険に直面していると考えていない場合、地方当局は子ども評価（Child Assessment）命令を申し立てること。 17. 緊急保護命令は、地方当局に対して当該当局が提供した、または申立人の代理で提供した居所に子どもを収容する権限を付与するものである。 また、好ましい者（通常は地方当局）に当該子どもに対する限定した親責任を付与する。 この親責任は、当該子どもの福祉の保護に必要な範囲内でのみ果たさなければならない。【Court orders and pre-proceedings for local authorities】	
	フランス	イギリス	アメリカ（コネティカット州）
親への裁判所命令	育成扶助（共同提出構成員註：日本の児童福祉法第 28 条措置に相応）では、裁判官が、当初の命令発布だけに単発的に関わるのではなく、措置の間継続的に関与していく。裁判官は、対象となった子ども及び家族の状況について定期的に報告を受け、必要に応じてさらなる決定を行う。例えば、交流及び宿泊の権利の行使について定め又は変更する、子どもを受け入れている者が重大な行為を行うことを許可する、相談支援の担当者を変更する、入所施設を変更する等の決定である。裁判官はいわば自らが下した育成措置の決定の効果がどのようなかを自ら見届けるのであり、個別の判決を行う限りで事案に関わりをもつのを原則とする通常の裁判官の働き方とは異なっている。このような育成扶助の対象となった子どもに対する裁判官の継続的な関わりについては、民法だけではなく、家族社会事業法上も明らかとされている。【出典：久保野 恵美子、外国法調査報告書－イギリス及びフランス－、東北大学大学院法学研究科、海外制度調査報告書（イギリス及びフランス）、仙台：東北大学大学院；2009 年、p. 17.】	第3章：ケア命令、スーパービジョン命令および Placement 命令 ★ケア命令(Care Order) 4. ケア命令は、子どもを任命された地方当局のケア下に置く措置である。 ・この命令は、当該子どもに居所を提供し、養育および保護することによって、1989 年子ども法で定める他の福祉に関する責任に準じた当該子どもの福祉を向上してその効果を得る、または措置を講じることを地方当局に要求するものである。 また、当該子どもに対する親責任、ならびに当該子どもの親およびその他の親責任を有する者が、当該子どもの保護または福祉の向上に必要な責任を果たすことができる程度を判断する権限を地方当局に付与する。【Court orders and pre-proceedings for local authorities】 「ケア命令」は地方当局等の申立てにより、強制的に子どもを地方当局の保護下に置く命令である。地方当局が裁判所に対して「ケア命令」の申立てを行う際、「ケアプラン」の提出が義務づけられていて、裁判所がこの「ケアプラン」の内容を承認しなければ、事実上、「ケア命令」が発令されないことがない。このケアプランの中に、必要に応じて、子どもや親のための治療計画、精神医学的治療計画（サービスの提供プラン）等が、具体的なスケジュールと共に記載される。この「ケアプラン」に基づいて義務を負うのは、治療サービスを提供すべき地方当局であり、サービスの受給者である保護者等ではないが、親が、この「ケアプラン」に基づくサービスの提供を拒否した場合等には、家庭復帰が認められず、「養子縁組」につながっていく可能性が高いという構図の下で、事実上の強制力を持つ。【峯本耕治構成員】	In Connecticut the actual order would be issued by the court (judge). It is often based on the recommendation of the prosecutor in a criminal case or Child Protective Services in a civil child protection case. Probation in a criminal case would be the group monitoring the perpetrator to make sure that he/she complies with the order. Child Protective Services would do the monitoring in a civil case. 【Stephen J. Sedensky III, State’s Attorney, Office of the State’s Attorney, Judicial District of Danbury】 コネティカット州では、実際の命令は裁判所（裁判官）が発出する。しかしながら、その命令は、刑事訴訟の事件では検察官の、子ども保護の事件では Child Protective Services (CPS)の意見に基づくことが多い。加害者が命令に従っていないかどうかについて、刑事事件の場合は保護観察所が、子ども保護事件の場合は CPS がモニタリングをする。【ステイーパーン・セデンスキー、コネティカット州検事】

