

「司法関与および特別養子縁組制度のあり方検討会」コメントおよび
特養関係の調査項目に関連した厚生労働科研結果

日本女子大学 林 浩康

1. 前回配布された資料「2-2」「特別養子縁組制度の利用促進のための実態把握について
(たたき台)」に係る厚労科研結果（児相に限定した結果）からの情報提供

- ・児相ケースでは、相談開始時の子どもの年齢は1歳未満が多くを占める（表1参照）。→
しかしながら、縁組成立が遅滞化←その背景には、施設入所の長期化（表2参照）、さらに
その背景には、生みの親の同意の問題が存在することが予測される
- ・一方で、児相ケースでは縁組前提の里親への委託が1歳未満でも縁組申し立てが遅滞化
している実態も存在←背景？（民間機関ケースではほぼ起こらないこと）

「たたき台」①子どもの年齢（6歳以上の縁組事例）

子どもの年齢

民間機関では6歳以上の縁組事例は皆無と考えられる

表1 児童相談所における縁組成立ケースの相談開始時の子どもの年齢（25年度実績・26年度調査）

子どもの年齢 ／ 相談開始時	件数	1歳未満	1～2歳未満	2～3歳未満	3～4歳未満	4～5歳未満	5～6歳未満	6～7歳未満	7歳以上	出産前	無回答
合計	<u>269</u>	<u>132</u>	5	2	0	1	0	0	0	<u>117</u>	12
%	100.0	<u>49.1</u>	1.9	0.7	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	<u>43.5</u>	4.5

以下の表は児童相談所における6歳以上の成立事例（269事例中50事例）

平成25年度実績・197児相の内

0歳児に里親委託され、6歳以降に縁組したケースが8ケース

表2 養子縁組成立が6歳以上の子ども（25年度実績・26年度調査）・269件中

養子縁組種別	委託先	相談開始時(歳/カ月)	一時保護時(歳/カ月)	施設措置児(歳/カ月)	里親委託時(歳/カ月)	家庭裁判所への養子縁組申し立て時(歳/カ月)	普通または特別養子縁組成立時(歳/カ月)
	養子縁組	0/3	していない	0/3	6/9	9/3	9/10
	希望里親	0/2	していない	0/2	8/4	9/3	9/7
普通養子縁組	養育里親	0/6	していない	0/7	8/2	16/6	17/0
		記載なし	0/0	0/0	<u>0/5</u>	9/3	9/5
		0/8	していない	0/8	4/3	15/1	15/3
		2/9	2/10	していない	3/1	15/6	15/8
		0/4	記載なし	0/4	7/11	18/7	18/9
		出産前	していない	0/0	<u>0/6</u>	16/7	16/11
		0/0	していない	していない	1/9	6/0	6/3
特別養子縁組	養子縁組里親	出産前	記載なし	0/0	3/11	記載なし	7/4
		0/0	0/0	0/1	4/11	7/4	7/7
		0/0	していない	0/1	2/5	7/7	8/2
		0/2	4/5	4/6	5/5	7/7	7/10
		1/3	していない	1/4	5/11	7/2	7/7
		1/3	していない	1/4	5/11	7/2	7/7
		出産前	していない	0/0	5/11	7/0	7/3
		0/0	0/0	0/6	2/9	7/11	8/3
		出産前	していない	0/0	5/11	6/9 再 7/4	7/6
		出産前	0/1	0/2	2/2	7/2	7/5
		出産前	していない	0/0	3/6	6/11	7/4
		0/0	0/0	0/1	2/6	7/3	7/9
		0/0	0/0	0/0	<u>0/4</u>	7/10	<u>8/4</u>
		0/1	していない	0/1	2/6	7/11	8/2
		0/5	していない	0/5	2/3	6/11	7/4
		0/1	0/1	0/2	<u>0/12</u>	7/6	<u>8/0</u>
0/1	0/1	0/2	3/3	5/4	6/6		

		0/10	していない	0/10	4/4	5/9	6/3	
		0/0	0/1	0/1	4/4	5/11	6/9	
		0/0	0/0	0/6	4/9	記載なし	6/2	
		0/0	記載なし	0/0	<u>0/8</u>	記載なし	<u>6/4</u>	
		0/0	0/0	0/0	2/4	6/3	6/11	
		0/10	0/11	1/1	5/8	6/5	6/10	
	養育 里親	0/0	していない	0/0	2/11	7/4	7/9	
		0/0	していない	0/0	3/4	7/10	8/4	
		0/0	0/0	0/0	3/4	7/10	7/6	
		出産当日	生後 8 日	生後 18 日				
		出産前	していない	0/0	1/7	7/11	8/5	
		0/0	記載なし	0/0	2/1	7/6	7/9	
		0/1	0/3	0/4	5/0	7/2	7/7	
		出産前	していない	していない	<u>0/2</u>	7/4	<u>8/記載なし</u>	
		出産前	していない	していない	<u>0/0</u>	7/11	<u>8/10</u>	
		0/0	していない	0/0	2/5	7/9	7/11	
		0/0	0/0	0/0	2/0	5/11	6/2	
		0/0	0/0	0/0	1/4	記載なし	6/7	
		記載なし	記載なし	記載なし	<u>0/0</u>	6/0	<u>6/4</u>	
		0/1	記載なし	記載なし	1/6	6/4	6/10	
		出産前	していない	0/3	1/1	6/3	6/8	
		0/0	記載なし	0/0	1/6	6/3	6/6	
	0/0	していない	0/1	1/5	6/4	6/9		
	0/0	していない	0/0	1/1	5/9	6/2		
	里親 では ない	0/0	していない	0/1	していない	7/10	8/4	

② と ③ (困難事例) に関連して

(児相) 平成 25 年度実績・197 児相の内

・実親から縁組希望の相談の有無

「あり」119 児相(60.4%)

・相談支援過程において、結果的に実親が縁組希望を取り下げたケースの有無

「あった」35 児相(29.4%・119 か所の内)

・実親から縁組希望の意向表明がなくても、児相判断で縁組前提の里親委託を行った事例の有無

「あり」 17 児相(8.6%)

・同意等の問題で縁組前提の里親委託にならなかった事例の有無

「あった」 44 児相(22.3%)

・特別養子縁組の申し立て「取り下げ」「却下」事例の有無

「取り下げ」 4 児相(2.0%)、「却下」 3 児相(1.5%)

「取り下げ」後再度申し立てをし、認容されたケースのあった児相 2 児相

「取り下げ」「却下」理由 「父母の同意撤回」「父母の同意がない」「親権者でない親の不同意」

・棄自を除き、実親が行方不明のままの特別養子縁組の申し立ての有無

「あり」 10 児相 (5%)

対応；「できる限り探す努力をし、証拠を残した」「他の親族に実親がどのような意向をもっていたか確認」「弁護士や家裁への相談」「児福審にかけ、承認を得た」

→結果、申し立て 7 児相→全て認容

・離縁事例の有無

「あり」 1 児相のみ

④ 「出自を知る権利」に関連して

・記録保存 「永年保存」 135 児相(69.5%)

・成長した養子からの出自に関する相談の有無 「あり」 18(9.1%)

→18の内「生みの親の情報を提供した」のは 12 児相であり、6カ所は「しなかった」と回答

情報提供した内容について自由に記述してもらったところ、以下のような回答であった。

- ・養子に来所してもらい、実親の情報、委託の経緯を口頭で伝えた。
- ・個人情報保護条例に基づき、ケース記録を部分開示した。
- ・実親に連絡し、了承を得た上で実親の状況と連絡先を伝えた。
- ・戸籍の取り方、そこから遡る方法を説明した。
- ・養親と相談の上、養子が傷つかないよう言葉を選んで伝えた。

⑤ 縁組後の支援

児童相談所の方針として養子縁組成立後の支援を「実施している」は 128 (65.0%)、「実施していない」は 66 (33.5%) だった。

表 児相の方針としての養子縁組成立後の支援 (N=197)

実施している	実施していない	不明	全体
128	66	3	197
65.0	33.5	1.5	100.0

表 養子縁組成立後に実施している支援内容 (N=128) (複数回答)

調査項目	件数	養親への研修の実施	情報の提供	地域の子育て支援に関する情報の提供	里親会・里親サロンに関する情報の提供	セルフヘルプグループに関する情報の提供	養子縁組家庭への訪問	養親が真実告知する際の留意点に関する支援	その他	不明
合計	128	38	51	109	6	61	49	31	1	
割合	100.0	29.7	39.8	85.2	4.7	47.7	38.3	24.2	0.8	

実施している支援内容では「里親会・里親サロンに関する情報の提供」が最も多く 128 のうち 109 (85.2%) が選択、以下「養子縁組家庭への訪問」、「地域の子育て支援に関する情報の提供」、「養親が真実告知する際の留意点に関する支援」、「養親への研修の実施」、「その他」と続いている。

その他の具体例としては、研修案内の送付、必要に応じて相談のほか、里親支援機関による支援や、里親サロンや里親会を通じた支援が挙げられていた。中には、「特別養子縁組親子の交流の場を設置」している所や、「(養子縁組親子の) 応援ミーティングを開催しているので、そこで各関係機関、市や保健師等から細やかな情報が提供される。顔見知りになれるので、親近感がえられる様である」といった養子縁組親子のための独自の取り組みが 2 例紹介されていた。

養子縁組成立後、どんな支援が今後必要と思うか自由記述してもらったところ、全 197 児童相談所のうち 107 カ所から回答があった。その意見を分析すると、①真実告知、出自を知る権利保障のための相談支援体制作りが 31 件、②措置解除・ケース終結だが相談しやすい雰囲気作りや経過観察のための役割分担の明確化が必要 18 件、③里親辞退者も多いが児相あるいは里親相互・研修等何らかのフォローは必要が 15 件、④里親として登録継続する中でフォローが 12 件、⑤新たな支援の場が必要 9 件、⑥既存の地域子育て支援サービスの活用が 8 件、⑦里親支援専門相談員や里親支援機関、里親サポーターによる支援 7 件、⑧養子や里子、ファミリーホームに関する啓もう活動が必要 1 件、⑨共通ルールとガイドラインの策定 1 件、⑩複数の改善改革案を含む意見 1 件、⑪模索中などその他が 2 件だった。分類ごとの主な意見は次のとおりである。

<真実告知、出自を知る権利保守のための相談支援体制作りが必要>

- ・ 里親委託から養子縁組が成立した場合、告知も含め児童相談所が養親への指導を行っている。あっせん事業者を介して養子縁組を行った場合の告知等のフォロー体制が必要になると思う。
- ・ 養子になった子どもの情報を永久的に保管し、養子縁組成立後から成人まで里親も子ども自身も必要な時に相談できる恒常的な支援機関。

<措置解除・ケース終結だが相談しやすい雰囲気作りや経過観察役割の明確化が必要>

- ・ 成立後は、養親への児童の措置解除を行い、ケースを終了している。継続した経過観察や支援等をどこが（措置児相、管轄児相、他機関）、いつまで、どのように行うかを明確にする必要があると思われる。

<里親辞退者も多いが児相、里親相互等何らかのフォローは必要>

- ・ 養子縁組を前提とした里親は、養子縁組成立後に里親登録を辞退するケースも少なくなく、その後も養育問題や真実告知等についてアドバイスするなど継続した関わりは必要と思われる。

<里親として登録継続してもらおう中でフォロー>

- ・ 養子縁組成立後も里親登録を継続し、里親仲間による支援、児童相談所をはじめとする関係機関による状況把握ができるような流れをつくるべきである。

<新たな支援の場の設置>

- ・ 成立後も孤立しないように告知の問題や養育上の悩みなどについて、専門家のアドバイスや同じ境遇の人たちと交流できる場が必要である。
- ・ 養子縁組家族同志での交流（情報交換など）の場づくり。

<既存の地域子育て支援サービスの活用>

- ・ 児童相談所の関わり継続よりも、通常の子育て支援ベースに、上手くのせることが必要と思われる。

<里親支援専門相談員や里親サポーター、里親支援機関による支援>

- ・ 「真実告知」「生いたちの整理」「実親探し」等々、養親だけでは対応することが難しい事案がでてくると思われる。こうしたことに対する支援の仕組みづくりが必要だが、養子縁組が成立すると里親を辞退するなど児相との関係が希薄になる。SWが頻繁に変わらない等安定した里親支援機関の存在が必要。（児童相談所には、支援のノウハウ蓄積はできにくい。子どもの側に立った支援の視点を持つことが重要。子どもの知る権利の保障のためにどのような対応が必要なのか、同じような立場の子どもの仲間づくりも必要ではないか等、養親支援とあわせて子ども支援も考える必要があると思います。

<養子、里子、FHなど地域への啓もう活動>

- ・ 様々な親子のスタイルがあるということをもっと地域で受け入れてもらう必要がある

と思います。(養子に限らず里子やFHも含めて)身近にそのような状況が普通にあるという状況を、まずは知ってもらうことが重要だと思います。

<ガイドラインの策定>

- ・ 共通ルールとガイドラインの実行が必要と思う。

<複数の改善改革を含む意見>

- ・ 養子縁組成立後に、地域の相談機関等の支援を利用できるように、試験養育期間中から体制を組むこと。
- ・ アフターフォローを含めて、養子縁組成立後も里親子の状況や申し出に応じて成立前に継続していた児童相談所による家庭訪問や通所支援。(真実告知に関する支援や出自に関する支援、途中養育による里子の発達段階への助言などは、実親子とは異なった支援が必要であり、現状の区市町村の行う育児サービスでは対応困難であるため。いずれ、区市町村でも担えるようになると良い。)
- ・ 同じ養子縁組家庭同士のピアサポート、サークル的な場の提供。
- ・ 国内での地域差はあるのかもしれないが、欧米に比べると養子縁組親子
- ・ 家庭であるということを社会的にオープンにできないような、日本的な土壌があると思われるため、社会的養護も含め、多様な家族の在り方について、人々に広く知ってもらえる働きかけ、後方支援。

「検討の余地のある事項」

・ 法学者の意見のなかには、生みの親の同意に実体法上の効果をもたせていないことから、実親子関係の断絶と養親子関係成立を単一の審判で行う必要を生じるとの見解が存在する。こうした見解をどう捉えるのか見当の余地がある。

・ 機関によっては縁組後生みの親が子どもに会うことを禁じ、誓約書を書かせる機関も存在する。一部の縁組先進諸国の状況を踏まえ、そうしたあり方について(セミ)オープンアドプションを含め検討する余地がある。

・ 長期里親委託のあり方を検討し、縁組を促す方策が必要ではないか。場合によっては縁組後の養育費の支給等検討する余地はないか。

・ ハーグ条約の批准は国際養子縁組の適性手続きの実行だけではなく、国内養子の促進に大きく寄与する。それは中央当局や権限ある当局の設置により一定の手続きのあり方が提示され、養親候補者や子どもの情報が一元的に管理され、実践手続きの底上げを図ることが可能となる。現在公民機関ともに実践手続きの格差が大きく、大きな問題となっていることから批准に向けた検討が必要である。ただ過渡的措置として69か所の中央児相に各管轄下の公民機関の養親希望者情報を一元的に集約させることから着手することで、公民

機関の縁組の促進がなされる。

・先の一元化とも関連し、マッチング過程でより多くの養親候補者を確保することは実際の委託の促進に貢献するとともに、連携することで、適正な手続きが促される。連携においては、公民のあっせん機関間、民間機関間、児相間、さらには産院、市町村機関や市町村・都道府県施設とも、とくに妊娠相談や生みの親や子どもの保護において連携する必要がある。そのあり方について検討する必要がある。

・特養の年齢要件の引き上げは基本的に賛成である。ただ同時に運用のあり方、技術的課題について検討しなければ「15歳駆け込み申し立て（15歳に引き上げた場合）」を増加させることにもなる。また民法上の扶養義務を要保護児童を対象とした縁組にまで一般世帯と同じように適用するのではなく、諸外国の状況を参考に税控除や一時金し払い、何らかの手当を支給することも検討の余地があるのではないか。その上で児童福祉法に縁組自体を社会的養護の一つとして規定することはできないか。

・「障がい児だからこそ、家庭養護を提供する」という新たな発想に基づき、その委託促進に向け検討する必要がある。そうした検討が障がいをもたない子どもたちの委託も促進する。すなわち困難な委託を検討することで、支援的環境を底上げすることが可能となる。

・潜在化している同性カップルの養子縁組についても国際的には普通養子を含め検討せざるを得ない状況ではないか。そうした潜在的資源を活用することで、施設入所を強いられる子どもたちの家庭養護を促進できるとも考えられる。

2. 司法関与のあり方について

・親や子どもの意向は固定したものではなく周囲の状況や提供される情報等に時間の経過とともに変化するものである。したがって司法関与のあり方だけではなく、保護者や子どもの権利擁護を考慮したシステムの在り方について同時に検討する必要がある。山田委員がアメリカの「セーフティ・カンファレンス」について言及されていたが、それは援助方針を決定する意思決定過程に保護者や場合によっては一定の年齢上の子どもも参画することがアメリカの多くの州では reasonable effort として求められている。すなわち「支援された意思決定の場」に強制的に引き出すために、司法関与が活用されているようにも感じられる。当初は分離に抵抗していたものの、そうした過程に参画することでより納得した分離に展開し、その後の援助方針を把握し、どうすれば家庭復帰することが可能となるかなどについて保護者自身の理解を促進すると考えられる。こうした会議には一定の年齢以上の子どもも何らかのパーソナルにアドボケイトの役割を担う者（弁護士以外、長期的なサポーターとしても機能）とともに参画することもアメリカの州により相違はあるが、かな

り一般化している。したがって、こうした会議への参画や子どものパーソナル・アドボケイトシステム等についても並行して検討頂く必要を感じる。司法関与後の過程における当事者の権利擁護システムと一体的に検討することで、より司法関与が長期的スパンでみたときに有効に活用されると考えられる。

・社会的養護人口比

表 子ども人口1万人当たりの社会的養護に措置された子どもの割合(2003-2005 データ)

オーストラリア	アルバータ州(カナダ)	デンマーク	フランス	ドイツ	アイルランド	イタリア	日本	ニュージーランド	ノルウェー
49	111	102	102	74	50	38	17	49	68

資料 ; Thoburn,June,International Perspectives on Foster Care,F.Elizabeth and B.P.Richard eds,How Does Foster Care Work?,Jessica Kingsley Publisher,P31,2010.

・一時保護所入所実態の地域格差（7都道府県の入所者数が全体の入所者数のほぼ半数を占める状況）、社会的養護と子育て支援の供給主体の相違に起因した連続性の欠如→保護すべき子どもたちが放置されている可能性があるのか？