

要保護児童のための特別養子制度構築に向けて

— 特別養子制度の利用促進を図るための民法等改正案の国会論議 —

内田 亜也子

(法務委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律案提出の経緯
 - (1) 現行の特別養子制度について
 - (2) 特別養子制度の見直しをめぐる動き
 - (3) 法制審議会における検討及び本法律案の提出
3. 本法律案の概要と審議経過
4. 国会における主な論議
 - (1) 特別養子制度改正の背景と目的
 - (2) 養子となる者の上限年齢の引上げ
 - (3) 実親の同意に関する規律の見直し
 - (4) 二段階手続の導入及び児童相談所長の手続関与
 - (5) 養親候補者の確保
 - (6) 縁組成立後の不適切養育事案の防止及び養親子支援の在り方
 - (7) 養子となった者の出自を知る権利
 - (8) 法改正後のフォローアップ
 - (9) 養子制度全体を含めた更なる見直し
5. おわりに

1. はじめに

特別養子制度は、家庭に恵まれない子に温かい家庭を提供してその健全な養育を図ることを目的として、昭和62年の民法改正により創設された。現在、保護者のいない子供や被虐待児など家庭環境上養護を必要とする要保護児童は約45,000人に上るとされる。特別養子制度は、そのような子供が家庭的・永続的な養育環境を得るための選択肢の一つである

が、一方で、特別養子縁組の成立件数は、近年500件前後で推移するにとどまっている¹。

平成31年3月15日、第198回国会（常会）に内閣から提出された「民法等の一部を改正する法律案」は、昭和62年の特別養子制度創設以来約30年ぶりに特別養子縁組の成立要件や手続を見直し、特別養子制度の利用促進を図ろうとするものである。本法律案は、令和元年6月7日に参議院本会議で成立し、6月14日に公布された（令和元年法律第34号）。

本稿では、本法律案の提出の経緯、概要、審議経過及び衆参両院の法務委員会で審議された主な論点を紹介する。

2. 本法律案提出の経緯

（1）現行の特別養子制度について

ア 特別養子制度の沿革

民法（明治29年法律第89号）は、明治29年の制定当時から普通養子（条文上は単に「養子」）について定めている。しかし、普通養子制度は養子縁組後も実親子関係を継続させることから、古くから、他人の子を戸籍上自分の実子として届け出て育てるといふ、いわゆる「わらの上からの養子」の慣行が行われていた²。

法制審議会では、昭和29年から特別養子制度の導入が検討されていたが、昭和39年に検討作業が中断された。その後、昭和48年の「菊田医師事件」³の発覚や、昭和42年の養子縁組に関するヨーロッパ条約以後、実親子関係の断絶及び国家宣言型の養子縁組が原則形態となりつつあった欧米諸国の動向等を踏まえて、昭和57年に法制審議会の審議が再開され、昭和62年2月に民法改正案要綱が決定し、同年9月に特別養子制度の創設を盛り込んだ民法改正がされた。

イ 普通養子制度と特別養子制度の違い

普通養子制度と特別養子制度の主な違いは図表1のとおりであるが、特別養子制度は、家庭に恵まれない子に温かい家庭を提供してその健全な養育を図るという目的を達成するため、養親子関係に実親子関係と同様の強固で安定した法的基盤を与えるとともに、養親子に対する不当な介入を防止するため、実方の父母（以下「実親」という。）⁴とその血族との親族関係を終了させる（民法第817条の9）等の特徴を有しており、養子となる者及び養親となる者の要件も、普通養子制度に比べてより厳格である。

¹ 平成29年は616件（最高裁判所事務総局『平成29年 司法統計年報 3家事編』（平30.7）10～11頁）。

² 戦後は戸籍法（昭和22年法律第224号）第49条第3項により、出生の届出に医師等の出生証明書の添付が義務付けられ、制度上は「わらの上からの養子」の発生が防止されたが、医師等の協力があれば、虚偽の届出は可能であるとされる。

³ 産婦人科医の菊田昇医師が、人工妊娠中絶のため来院した女性を説得して出産させ、その子を養育希望者に無償であっせんし、子が戸籍上養育希望者の実子として記載されるよう出生証明書を偽造していた事件（松川正毅・窪田充見編『別冊法学セミナー 新基本法コンメンタール 親族』（日本評論社、2015年）189頁）。

⁴ 「実方の父母」とは、縁組前の全ての法律上の父母を意味し、血縁上の実父母だけでなく特別養子縁組前の養父母も含む。法律上の父母とは、嫡出でない子を認知していない血縁上の父は含まれない（松川ほか・前掲注3、193、198頁）。また、本稿では民法第817条の6に定める「養子となる者の父母」（実方の父母と同趣旨）も「実親」という文言を使用する。なお、離縁関係規定（民法第817条の10等）における「実父母」は、血縁上の実父母のことである。

図表 1 普通養子制度と特別養子制度の違い

		普通養子制度	特別養子制度
対象者	養親	・20歳に達した者（独身でも可）	・夫婦（一方が25歳以上、他方は20歳以上）
	養子	・養親の尊属でない者又は養親より年長でない者（年齢制限はない）	・原則6歳未満の者（6歳に達する前から引き続き養親となる者に監護されている場合には8歳未満まで可）
主な要件		<ul style="list-style-type: none"> ・当事者間の合意に基づく届出 ・子が未成年の場合は、家庭裁判所の許可と、養親となる者に配偶者がいる場合には夫婦で縁組することが必要 ・子が15歳未満の時は法定代理人（親権者等）が代わって承諾をする（代諾縁組） 	<ul style="list-style-type: none"> ・養親候補者の申立てによる家庭裁判所の審判 ・原則実親の同意が必要（実親が意思を表示できない場合や実親による虐待など養子となる者の利益を著しく害する理由がある場合は、この限りでない） ・子の利益のために特に必要がある場合に成立
縁組成立に必要な試験養育期間		なし	6か月以上
実親との関係		親子関係は継続する（子が未成年の場合は養親が親権を行使する）	親子関係は終了する
養親との離縁		・原則、養親及び養子の同意により可能	・原則不可。ただし、養子の利益のため特に必要がある場合、養子、実父母、検察官の請求により可能
戸籍の表記		<ul style="list-style-type: none"> ・養子の続柄は「養子（養女）」と記載 ・養子の戸籍には実親と養親の名前が記載 	<ul style="list-style-type: none"> ・養子の続柄は「長男（長女）」等と記載 ・養子の戸籍には「父」「母」として養親が記載（実親の名前は記載されない）

（出所）厚生労働省「社会的養育の推進に向けて」（平31.4）100頁、法制審議会第181回会議配布資料より作成

（2）特別養子制度の見直しをめぐる動き

ア 厚生労働省を中心とする特別養子制度の利用促進に向けた検討

近時、実親による監護を受けることが困難であるため社会的養護の下にある要保護児童の数は約45,000人に上っており、そのうち、里親やファミリーホームに委託されている子供を除いた約8割（約38,000人）の子供が、児童養護施設や乳児院など（以下「施設」という。）で暮らしている⁵。

このような現状に対し、平成27年9月に社会保障審議会児童部会の下に設置された「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」は、平成28年3月に取りまとめた提言において、施設で暮らす子供に対して優先すべきことは永続的な家庭の保障であり、児童相談所は、最大限の努力をしても実親の家庭への復帰が困難な場合には、その子供に永続的な家庭（養親家庭）を保障すべく最大限の努力をすべきであるとした。そして、特別養子制度の利用促進のため、「関連する制度の見直しに関し、関係機関と調整のうえ、可及的速やかに検討を開始すべきである」とした⁶。

そこで、同年5月に成立した「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）」（以下「平成28年児童福祉法改正法」という。）では、家庭養育優先原則が明記されるとともに（第3条の2）、附則第2条第1項で「政府は、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

⁵ 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課「社会的養育の推進に向けて」（平成31.4）2頁。なお、社会的養護とは、保護者の適切な養育を受けられない子を、公的責任で社会的に保護養育するとともに、養育に困難を抱える家庭への支援を行うことをいう。また、要保護児童の数は、里親・ファミリーホームの委託児童数、乳児院・児童養護施設・児童心理治療施設・児童自立支援施設・母子生活支援施設・自立援助ホームの入所児童数の合計を指す（厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課・同上、4、11頁）。

⁶ 社会保障審議会児童部会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）」（平28.3.10）23～24頁

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。

また、「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⁷。

これらを踏まえ、平成28年7月、厚生労働省に「児童虐待対応における司法関与及び特別養子制度の利用促進の在り方に関する検討会」（以下「厚生労働省の検討会」という。）が設置され、厚生労働省が全国の児童相談所及び民間のあっせん団体に対して実施した調査結果⁸も踏まえて議論された結果、平成29年6月に「特別養子縁組制度の利用促進の在り方について」が取りまとめられた⁹。

イ 「特別養子を中心とした養子制度の在り方に関する研究会」の検討

平成29年7月には、学者や実務家等を構成員とする「特別養子を中心とした養子制度の在り方に関する研究会」が発足した。同研究会には法務省や厚生労働省の担当者も参加し、特別養子にとどまらず、子の福祉のための制度としての未成年普通養子を含む養子制度全般について議論が行われたが、それらについて結論を得ることは相応の時間を要すると考えられたことから、特別養子制度に関する論点のうち、厚生労働省の検討会においても取り上げられていた論点について先行して検討を行い、平成30年6月、特別養子制度に関する一部の論点の検討結果が取りまとめられた¹⁰。

（3）法制審議会における検討及び本法律案の提出

上記のような経緯を受けて、上川法務大臣（当時）は、平成30年6月4日、法制審議会に対し、「実方の父母による監護を受けることが困難な事情がある子の実情等に鑑み、特別養子制度の利用を促進する観点から、民法の特別養子に関する規定等について見直しを行う必要があると思われるので、その要綱を示されたい。」との諮問（第106号）を行った。

これを受けて、法制審議会は「特別養子制度部会」（部会長：大村敦志東京大学大学院教授（当時））を設置し、同部会は中間試案及びパブリックコメントの結果も踏まえて調査・審議を行い、平成31年1月に「特別養子制度の見直しに関する要綱案」を決定した。

同要綱案は、同年2月14日、法制審議会総会において全会一致で原案どおり採択され、山下法務大臣に答申された。

政府は、法制審議会の答申を踏まえて立案作業を進め、第198回国会の平成31年3月15

⁷ 「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）12頁<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichikusoukatsuyaku/pdf/plan1.pdf>>（令和元年8月20日最終アクセス）

⁸ 調査によると、特別養子縁組の利用を検討すべきであるが制度上の要件が障壁となって実現できていない事案が、平成26～27年度の2年間で298件あった。障壁となった要件として最も多いのは実親の同意要件（205件）で、次に年齢要件（46件）である（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「特別養子縁組制度の利用促進の在り方について」（平29.6.30）4、6頁）。

⁹ この取りまとめでは、特別養子の年齢要件、審判の申立権、実親の同意等の成立要件等に関する議論が整理され、特別養子縁組の利用の促進の在り方について、政府内の関係部局において更に検討を進め、結論を出すことが求められた（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・前掲注8、13頁）。

¹⁰ 公益社団法人商事法務研究会「特別養子を中心とした養子制度の在り方に関する研究会中間報告書」（平成30年6月）。なお、同研究会の座長は大村敦志東京大学法学部教授（当時）で、最終会合は平成30年5月30日。

日、「民法等の一部を改正する法律案」を閣議決定し、同日衆議院に提出した。

3. 本法律案の概要と審議経過

本法律案は、①特別養子制度の対象年齢の拡大、②養親候補者の負担軽減を図るための家庭裁判所の手続の合理化により、特別養子制度の利用を促進することを目的としている。その主な内容は図表2及び図表3のとおりである。

なお、衆議院では、令和元年5月15日に法務委員会において本法律案の提案理由説明を聴取し、17日に対政府質疑、22日に参考人質疑、24日に対政府質疑及び採決が行われ、賛成多数をもって可決、28日の本会議において賛成多数をもって可決された。

参議院では、5月30日に本法律案の趣旨説明を聴取し、6月4日に対政府質疑及び参考人質疑、6日に対政府質疑及び採決が行われ、賛成多数をもって可決、7日の本会議において賛成多数をもって可決され、成立した¹¹（公布日は6月14日（令和元年法律第34号）、施行期日は公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日）。

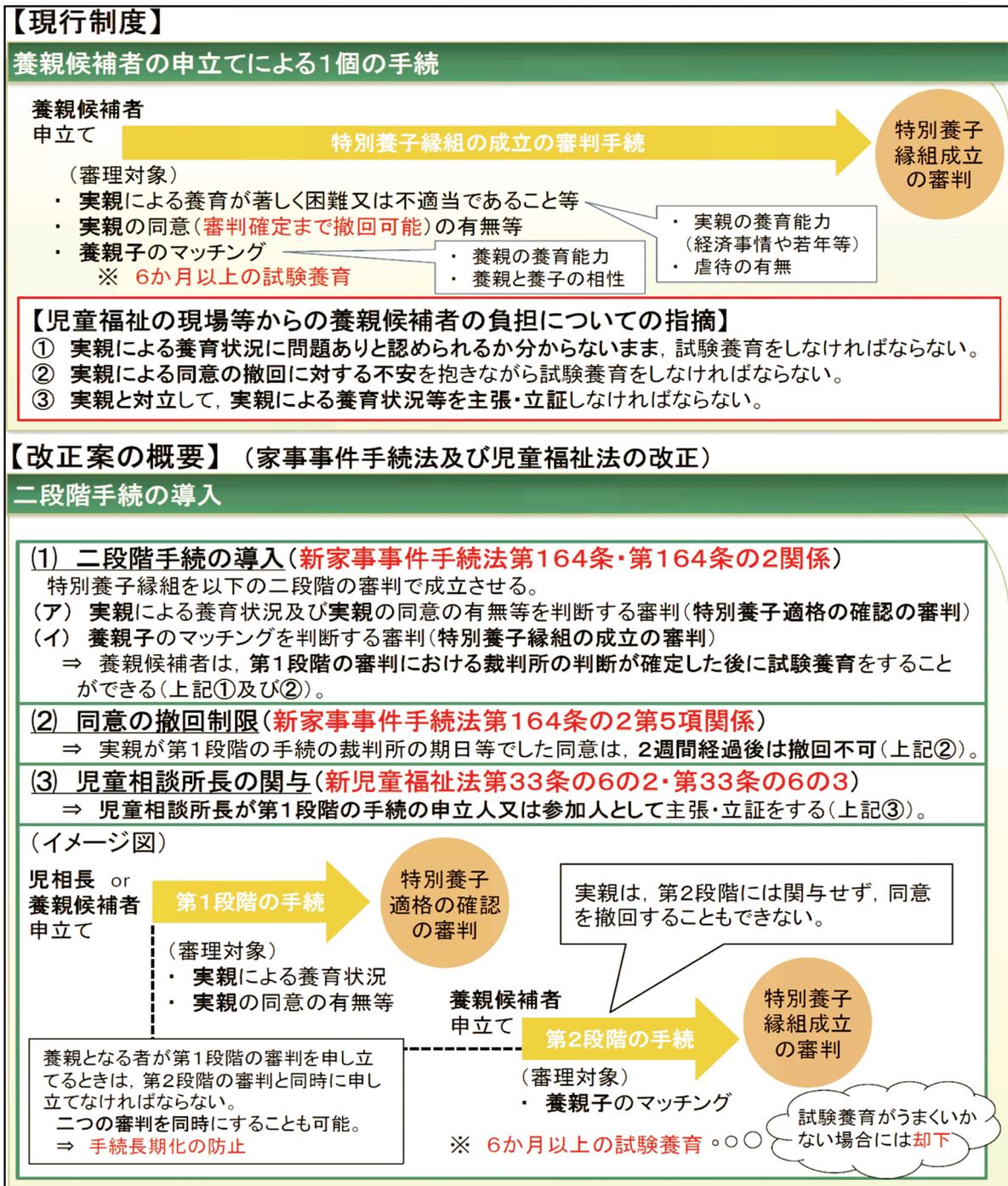
図表2 養子候補者の上限年齢に関する現行制度と改正案の概要

【現行制度】
養子候補者の上限年齢
原則 特別養子縁組の成立の審判の申立ての時に 6歳未満 であること。 例外 6歳に達する前から養親候補者が引き続き養育 ⇒ 8歳未満 まで可。
現行制度において上限年齢が原則6歳未満、例外8歳未満とされている理由 ① 養子候補者が幼少の頃から養育を開始した方が実質的な親子関係を形成しやすい。 ② 新たな制度であることから、まずは、必要性が明白な場合に限って導入。
【児童福祉の現場等からの指摘】
年長の児童について、特別養子制度を利用することができない。
【改正案の概要】（民法の改正）
養子候補者の上限年齢の引上げ等
(1) 審判申立時における上限年齢（新民法第817条の5第1項前段・第2項） 原則 特別養子縁組の成立の審判の申立ての時に 15歳未満 であること。 例外 ①15歳に達する前から養親候補者が引き続き養育 ②やむを得ない事由により15歳までに申立てできず } 15歳以上 でも可。
※ 15歳以上の者は自ら普通養子縁組をすることができることを考慮して15歳を基準としたもの。
(2) 審判確定時における上限年齢（新民法第817条の5第1項後段） 審判確定時に 18歳 に達している者は、縁組不可。
(3) 養子候補者の同意（新民法第817条の5第3項） 養子候補者が審判時に15歳に達している場合には、その者の同意が必要。 (15歳未満の者についても、その意思を十分に考慮しなければならない。)

（出所）法務省資料を一部加工

¹¹ なお、本法律案の反対会派は、衆議院は日本維新の会、参議院は日本維新の会・希望の党（会派名は当時）。

図表3 特別養子縁組の成立の審判手続に関する現行制度と改正案の概要



(出所) 法務省資料を一部加工

4. 国会における主な論議

(1) 特別養子制度改正の背景と目的

ア 本法律案提出の背景と本法律案における養子となる者の対象者

昭和62年の制度創設以来約30年ぶりに特別養子制度の見直しが行われた背景について、法務省は、これまで本制度が実務上安定して運用されており見直しの明確な必要性を認

識するには至っていなかったが、平成28年児童福祉法改正法の附則に基づき設置された厚生労働省の検討会から、実態調査に基づき、現に施設に入所中の子供の中に、特別養子縁組を検討すべきであるにもかかわらず、法律上の要件を満たさないためにこれを利用できない者がいるとの指摘を受けたことから、見直しが進められた旨述べている¹²。

現に施設に入所中の子供に家庭的な養育環境を提供する選択肢を広げるという目的での法改正に反対する意見はほとんど見られなかったものの¹³、離婚後単独親権である現状において、子供がいる夫婦が離婚後、親権を持つ一方の親が再婚後にその再婚相手と子供との間で特別養子縁組をする事例では、親権を認められなかった親との親子関係が不当に終了させられるおそれがあるという観点から、今回の法改正の対象者を施設に入所中の子供に限定するべきとの意見が出された¹⁴。

これに対し、山下法務大臣は、特別養子縁組の対象者は施設に入所中の子供が多いと思われるが、法律上はそれに限定されないこと、懸念されている事例の場合は、審判において、実親の同意の真意又は実親の同意不要事由に該当する虐待の有無等が審理され、家庭裁判所において証拠に基づき適正な判断がされていると承知している旨述べたが¹⁵、家庭裁判所では現にそのような運用がされていないから問題だとして、最終的に、単独親権制度の見直しがされない中での今回の法改正には反対する旨の意見が出された¹⁶。

イ 本法律案による特別養子制度の利用促進の効果

今回の法改正による特別養子縁組の成立件数の増加見込み数について、山下法務大臣は、増加数を予測することは困難としながらも、厚生労働省の検討会が実施した調査の結果、特別養子制度上の障害のために特別養子縁組を検討することができなかった事案が2年間で298件報告されており、その中には今回の法改正により特別養子縁組を成立させることが可能になるものが相当数含まれていると考えられることから、今回の法改正により縁組件数は増加するだろうとの見通しを述べている¹⁷。

ウ 特別養子縁組成立の数値目標と本法律案との関係

平成29年8月に厚生労働省所管の「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」が取りまとめた「新しい社会的養育ビジョン」では、「永続的解決（パーマネンシー保障）としての特別養子縁組の推進」として、おおむね5年以内に年間1,000人以上の特別養子縁組成立を目指し、その後も増加を図ることとされた¹⁸。

この数値目標を掲げた新しい社会的養育ビジョンと今回の法改正との関係について、

¹² 第198回国会参議院法務委員会会議録第17号1～2頁（令元. 6. 4）

¹³ ただし、参議院法務委員会における参考人質疑では、早川参考人より、現場の感覚としては、今回の法改正が施設に入所中の子供を焦点にしていることに違和感があり、強いて言えば、早期に里親委託になった子供に対しては特別養子縁組の選択肢を広げる可能性がある旨の意見が出された。（第198回参議院法務委員会会議録第17号27、29頁（令元. 6. 4））

¹⁴ 第198回国会衆議院法務委員会会議録第17号23頁（令元. 5. 17）

¹⁵ 同上

¹⁶ 第198回国会衆議院法務委員会会議録第19号28頁（令元. 5. 24）

¹⁷ 第198回国会衆議院法務委員会会議録第17号6頁（令元. 5. 17）

¹⁸ 新たな社会的養育の在り方に関する検討会「新しい社会的養育ビジョン」（平29. 8. 2）3頁

山下法務大臣は、特別養子縁組の成立要件の緩和等によって制度の利用促進を図る本法律案は、この社会的養育ビジョンと目指す方向を同じくするものである旨述べた一方で、個々の特別養子縁組の成否については個別の十分な配慮と関係者の覚悟等が必要であることから、特別養子縁組を永続的解決（パーマネンシー保障）の切り札として今回の法改正をするというよりは、社会的養護の下にある子供の福祉のために家庭的な環境で養育する選択肢を広げるといった目的で法改正をするという認識である旨述べている¹⁹。

また、社会的養護の下にある子供が約45,000人いる現状下において、特別養子縁組の成立目標が年間1,000人というのには足りないのではないかとの意見も出されたが、これについて、厚生労働省は、まずは現状の2倍とすることを目標として掲げたものであり、現在、各都道府県に、新しい社会的養育ビジョンを受けた都道府県社会的養育推進計画策定要領を示して、今年度中の社会的養育推進計画の策定を依頼しているとした上で、本策定要領の中では、今回の法改正にも留意しつつ、検討対象となる子供の数を把握した上で、十分なアセスメントとマッチングを行いながら特別養子縁組による検討を行っていくことを各都道府県に求めているところである旨述べている²⁰。

（２）養子となる者の上限年齢の引上げ

ア 上限年齢を原則15歳未満まで引き上げる必要性

本法律案において養子となる者の原則的な上限年齢を15歳未満とした理由については、民法上、15歳に達すると自らの意思で普通養子縁組ができるとされていることから、15歳に達している者に家庭裁判所の審判による縁組成立をさせることは原則的に不相当であること、子の利益の観点からはできる限り早期に特別養子縁組を成立させることが望ましいため、原則的な上限を15歳未満とすることにより、遅くとも義務教育期間中には特別養子縁組の成立の申立てがされるよう促す効果があること、特別養子縁組が未成年者の養育のための制度であることからすれば、特別養子縁組の成立に一定の養育期間が確保されるようにする必要がある旨の説明がされている²¹。

これに関し、衆議院法務委員会における参考人意見陳述では、法制審議会特別養子制度部会（以下「特別養子制度部会」という。）において、上限年齢の引上げ自体には賛同を得られたが、何歳を上限とするかについては複数意見が出されて激しい議論が交わされ、最後までなかなか意見集約が難しいという状況が続いた旨が述べられた²²。

また、上限年齢を15歳未満まで引き上げることで実際にどれだけのニーズがあるのかという点について、参議院法務委員会における参考人質疑では、特別養子制度部会においてもそのような議論があり、児童福祉の現場の方や当事者からは実際に18歳未満までニーズがあるとの意見があったとした上で、特別養子制度部会では、やはりどれくらい

¹⁹ 第198回国会参議院法務委員会会議録第17号11頁（令元. 6. 4）

²⁰ 第198回国会衆議院法務委員会会議録第17号27頁（令元. 5. 17）、同国会参議院法務委員会会議録第17号2頁（令元. 6. 4）

²¹ 第198回国会衆議院法務委員会会議録第17号2～3頁（令元. 5. 17）

²² 第198回国会衆議院法務委員会会議録第18号2頁（令元. 5. 22）大村参考人意見

のニーズがあるかということよりは、特別養子制度の受皿を使えないことにより非常に苦しい思いをしている子供がいるという実情がある以上、数は少なくともそのような子供たちに機会を与えようということになった旨の意見が述べられている²³。

イ 上限年齢の引上げと子供の地位の早期安定という特別養子制度の趣旨との関係

現行の特別養子制度が上限年齢を原則6歳未満としていたのは、養親と養子との間に実親子間と同様の実質的親子関係を形成させ、子供に早期に安定した家庭養育環境を提供するという趣旨があり、上限年齢を大幅に引き上げることがその制度趣旨から逸脱することになるのではないかとの意見があったことについて、山下法務大臣は、今日における発達心理学等の知見によれば、親子関係は子供の年齢によって様々に変化するものであり、ある程度年長の子供でも、養親との間で年齢に応じた実質的な親子関係を築くことはできるとされていることから、今回の法改正後も、養親と養子との間に実親子間と同様の実質的な親子関係を創設することによって養子に家庭的で安定した養育環境を提供するという、特別養子制度の趣旨は特に変わることはない旨述べている²⁴。

また、上限年齢の大幅な引上げが養親希望者による縁組申立ての先送りにつながり、子供の地位の早期安定を阻害するのではないかとの懸念に対し、厚生労働省は、本法律案成立後、特別養子縁組が適切と判断された子供について養親候補者の特定や児童相談所、養親候補者による審判申立てが速やかに行われるよう、児童相談所運営指針や「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「養子縁組あっせん法」という。）に基づく指針等に明記し、周知徹底を図るとともに、法施行後実際に年齢の高い子供で申立てがされた場合には、その年齢になるまで養子縁組の申立てに至らなかった理由の分析及び課題整理等を行いたい旨述べている²⁵。

ウ 上限年齢の例外（18歳未満）を認める場合の判断基準

本法律案では、一定の要件に該当する場合には例外的に申立時に15歳以上18歳未満の者が養子となることも認めたが、これについては、特別養子制度部会においても、原則はあくまでも15歳未満が上限であり、例外規定があるからといって手続の開始や進行が遅くならないように十分注意するということが確認されたと説明されている²⁶。

やむを得ない事由がある場合に認めるという要件が抽象的すぎるとの指摘に対しては、法務省は、この要件は、例えば養親となる者が養子となる者の養育を開始してからまだ1、2年程度しか経っておらず、十分な熟慮期間がないうちに養子となる者が15歳に達した場合が該当し得るとした上で、この要件の判断に当たっては、家庭裁判所において、成年に達するまでの短い期間しか残されていないにもかかわらず、実親子関係を終了させ、原則として離縁することができない養親子関係を形成させる必要があるかといった観点から、慎重に検討されるものと考えている旨述べている²⁷。

²³ 第198回国会参議院法務委員会会議録第17号26～27頁（令元. 6. 4）棚村参考人意見

²⁴ 第198回国会衆議院法務委員会会議録第17号26頁（令元. 5. 17）

²⁵ 第198回国会衆議院法務委員会会議録第19号9頁（令元. 5. 24）

²⁶ 第198回国会衆議院法務委員会会議録第18号2頁（令元. 5. 22）大村参考人意見

²⁷ 第198回国会衆議院法務委員会会議録第17号3頁（令元. 5. 17）

エ 養子となる者が15歳に達している場合の同意要件

本法律案において養子となる者が15歳に達している場合の同意要件を設けた理由については、民法上、15歳に達した者は自らの意思で普通養子縁組をできるとされていることから、15歳に達した者の同意を得ずに家庭裁判所の審判により特別養子縁組を成立させることは相当ではない旨説明されている²⁸。これについては、15歳の子供に実親子関係を断ち切る決断をさせるのは、強い葛藤を生じさせることになる懸念されている²⁹。

そのような場合における養子となる者へのフォローアップ体制の必要性が指摘されたことに対し、法務省は、平成28年児童福祉法改正法及び平成30年に施行された養子縁組あっせん法において、児童相談所が必要な援助を業務として行うべき旨や民間団体が必要な援助を行うよう努める旨明記されたことから、これらの法律の趣旨に沿って必要な支援がされるものと考えている旨述べている³⁰。

また、15歳に達した者の同意は、基本的に裁判官が特別養子縁組の成立の審判手続の期日において確認するか、家庭裁判所調査官が調査手続を通じて確認するが、効果の重大性や子供の判断能力から、当該同意の真意性をどのように担保するかがただされた³¹。

これについて、法務省は、事案ごとの判断にはなるが、家庭裁判所は、普通養子縁組との違いや親族関係の終了といった特別養子縁組の法的効果を説明し、当該同意がそれらについての的確に理解した上でされているか確認する必要がある旨述べている³²。

オ 養子となる者が15歳未満の場合の意思の確認

養子となる者が15歳に達している場合は同意が必要条件となっているが、15歳未満の場合は同意が必要条件となっていないことについて批判的な意見が出されたことに対し、法務省は、特別養子縁組は、裁判所において、縁組がその子供の利益になると判断して成立させるが、15歳未満の者の同意を必要条件とすると、その者の意思のみによって特別養子の成否が決まることになり、15歳未満の子供でもそういったことを認めてよいかということが、子供の利益のための制度という観点から問題になる旨述べている³³。

また、家事事件手続法第65条により、家庭裁判所が特別養子縁組の成立の審判をするに当たっては、養子となる者の意思を把握するように努め、その者の意思を考慮しなければならないとされているところ、実際にも、養子となる者が15歳未満であっても、家庭裁判所調査官等が子供の意思を把握するよう努め、審判に当たっては、子供の年齢や発達の程度に応じて、その意思を適切に考慮していると承知している旨の説明もなされ、具体的な子供の意思の把握方法としては、年齢、発達の程度に応じ、家庭裁判所調査官が養子となる者の面接や家庭訪問をして養子となる者の様子を観察し、養親候補者との適合状況の分析により子供の意思を把握していることが多い旨説明されている³⁴。

²⁸ 第198回国会衆議院法務委員会議録第17号26頁（令元. 5. 17）

²⁹ 同上、第198回国会衆議院法務委員会議録第18号4頁（令元. 5. 22）影山参考人意見

³⁰ 第198回国会衆議院法務委員会議録第17号3頁（令元. 5. 17）

³¹ 第198回国会参議院法務委員会議録第18号16頁（令元. 6. 6）

³² 同上

³³ 第198回国会衆議院法務委員会議録第19号26～27頁（令元. 5. 24）

³⁴ 第198回国会衆議院法務委員会議録第19号3、26頁（令元. 5. 24）

なお、この家庭裁判所調査官による面接や家庭訪問というのは、養親候補者による養子となる者の6箇月以上の試験養育期間（民法第817条の8）に行われるが、この試験養育期間中の家庭訪問が実際には1、2回程度しか行われていない現状もあることを踏まえ、家庭裁判所調査官による調査の適切性の担保について、今後の検討課題として指摘する意見があった³⁵。

カ 養親となる者の年齢要件及び養親子間の年齢差に関する要件の検討

本法律案は、養子となる者の上限年齢を引き上げる一方、養親となる者の下限年齢は見直されなかったため、養親と養子との間の年齢差が僅差になる場合が生じることへの懸念が指摘されたことに対し、法務省は、特別養子制度部会における検討の結果、養親と養子との間の年齢差を法律で一律に定めるよりも、家庭裁判所が養親となる者の適性を総合的に判断する際に養子との年齢差を考慮する方が個別具体的事案に応じて適切な判断がされることになるのではないかということになり、本法律案では養親となる者の年齢要件の見直しや養親子の年齢差に関する要件の創設は行わなかった旨述べている³⁶。

(3) 実親の同意に関する規律の見直し

ア 実親の同意の撤回制限を設ける趣旨

本法律案において実親の同意の撤回制限が設けられた趣旨については、特別養子縁組の成立には原則として実親の同意が必要であり、現行法では、実親は一旦同意をしても特別養子縁組の成立の審判確定まで撤回することができることと解されていることから、養親候補者は、実親による同意がいつ撤回されるか分からないまま養子となるべき者の試験養育をしなければならないという問題が指摘されていたことを踏まえ、実親が裁判所の審問期日においてした同意か、家庭裁判所の調査官の調査を経て書面での同意については、2週間経過後は撤回することができないこととした旨説明されている³⁷。

イ 実親の同意の撤回制限を2週間とすることの妥当性

実親の同意の撤回制限の期間が2週間では短いのではないかと指摘に対し、山下法務大臣は、2週間というのは家事事件手続における不服申立ての期間等を考慮して定めたものであると説明した上で、実親には同意前に熟慮する機会があり、また厳格な要件の下での同意に限って撤回制限となり、同意の手続過程において、これが真意に基づくものか、又は精神的な不安定さによるものではないかも検討されることから、2週間で撤回を制限することには合理性があり、期間が短いということはない旨述べている³⁸。

ウ 実親に対する支援

同意をすることになる実親への支援の必要性が指摘されたことに対し、法務省は、厚生労働省において、思いがけない妊娠に戸惑い悩んでいる方を対象にしたリーフレットの作成及び特別養子制度の周知や、児童相談所・子育て世代包括支援センター等による

³⁵ 第198回国会参議院法務委員会会議録第17号9頁（令元. 6. 4）

³⁶ 第198回国会衆議院法務委員会会議録第17号4頁（令元. 5. 17）

³⁷ 第198回国会参議院法務委員会会議録第18号16頁（令元. 6. 6）

³⁸ 第198回国会参議院法務委員会会議録第18号16～17頁（令元. 6. 6）

相談受付、児童福祉法の規定に基づく養子縁組のあっせんを利用する実親に対するあっせんの各段階の必要な支援を適切に行っているものと承知している旨述べている³⁹。

(4) 二段階手続の導入及び児童相談所長の手続関与

ア 二段階手続及び児童相談所長の手続関与が導入される理由

本法律案において二段階手続及び児童相談所長の手続関与の仕組みが設けられた理由について、法務省は、現行法の下では、審判手続において養親候補者が実親の養育状況について事実上立証しなければならず、また実親が特別養子縁組に同意していない場合などは実親と対峙しなければならないこと、養親候補者の本籍や住所が実親に知られてしまうこと等から、養親候補者の負担が指摘されていたことを踏まえ、特別養子縁組の成立手続を実親に関する要件について審理する第1段階の審判と養親に関する要件について審理する第2段階の審判に分けた上で、第1段階の審判は児童相談所長にも申立権を付与し、児童相談所長が実親による養育状況について立証することで、養親候補者の立証の負担等を軽減することとした旨説明されている⁴⁰。

イ 第1段階の審判後、養親候補者が現れなかった場合の養子となるべき者の法的地位

児童相談所長の申立てによる第1段階の審判後、第2段階の審判を申し立てる養親候補者が現れなかった場合、養子となるべき者の法的地位が不安定になるとの懸念に対し、法務省は、本法律案では、第2段階の審判の申立ては児童相談所長の申立てによる第1段階の審判確定後6か月以内にしなければならないと定めており、児童相談所長が第1段階の審判申立後速やかに養親候補者を定めるよう、本法律案改正後の児童福祉法において努力義務も定めている旨述べている⁴¹。

ウ 本法律案成立後の児童相談所の体制整備

今回の法改正により、児童相談所の役割が更に増大し多忙となることが見込まれることから、児童相談所の体制整備や人材育成の必要性が指摘されたことに対し、厚生労働省は、平成30年12月の児童虐待防止対策体制総合強化プランに基づく児童福祉司の増員の中での里親養育支援担当者の新たな配置や、児童相談所職員向けの養子縁組関係研修の充実化を図るとともに、各都道府県に今年度中の策定を依頼している養子縁組の相談支援体制の構築等について盛り込んだ社会的養育推進計画について、国としてもその策定の進捗状況の毎年度の把握、評価、公表をし、必要な支援策の検討を行うとした上で、本法案成立後には、児童相談所長による申立ての運用の在り方等について法務省と連携して整理・周知をし、実際の事例で生じた課題を必要に応じて分析・共有するなど、改正法の円滑な施行に努めたい旨述べている⁴²。

エ 各児童相談所における里親制度や特別養子制度に対する取組の格差

児童相談所ごとに里親制度や特別養子制度に対する取組について格差があるとの指摘

³⁹ 第198回国会衆議院法務委員会議録第17号5頁（令元. 5. 17）

⁴⁰ 第198回国会衆議院法務委員会議録第17号25頁（令元. 5. 17）

⁴¹ 第198回国会衆議院法務委員会議録第17号6頁（令元. 5. 17）

⁴² 第198回国会参議院法務委員会議録第18号2頁（令元. 6. 6）

に対し、厚生労働省は、都道府県に対する今年度中の社会的養育推進計画の策定依頼に伴い、現在、当該計画の進捗状況の都道府県ヒアリングを進めているが、児童相談所又は地域の状況により里親委託や養子縁組に対する取組状況にばらつきがあるとした上で、養子縁組に関する児童相談所長の関与が適切かつ十分に行われるよう、(4)ウに記載したような支援や対策に取り組んでいく旨述べている⁴³。

(5) 養親候補者の確保

特別養子制度の利用対象の拡大に伴い養親候補者の確保も重要となってくるが、そのためには児童相談所間や児童相談所と民間あっせん機関との連携が必要であるとの指摘に対し、厚生労働省は、児童相談所の運営指針や民間あっせん機関の指針において相互連携について定めているとした上で、昨年度から民間あっせん機関が児童相談所と連携して、子供との事前のマッチング、養子縁組後の相談援助、養親同士の交流の場の提供など、養親候補者等の負担軽減に向けた支援体制構築のモデル事業を実施しており、そのような取組を通じて児童相談所や民間あっせん機関が連携して必要に応じた情報交換や援助を行えるよう努めていきたい旨述べている⁴⁴。

(6) 縁組成立後の不適切養育事案の防止及び養親子支援の在り方

ア 縁組成立後の不適切養育事案の現状と防止策

現状でも特別養子縁組家庭で不適切養育事案が発生していることに鑑み、今回の法改正に伴う当該事案の増加への懸念と対策の必要性が指摘されたことに対し、厚生労働省は、厚生労働省の検討会が調査した、特別養子又は普通養子縁組成立後の養親による養育困難や虐待等の問題発生事案（平成26、27年度の2箇年）について、特別養子縁組は58件、普通養子縁組は5件あったが、個別の内容までは把握していないことから、今後、縁組成立後のより適切な支援の体制構築に向け、縁組成立後にどのような問題が発生するのか、詳細な分析の実施について、その方法も含めて検討したい旨述べている⁴⁵。

また、山下法務大臣は、縁組成立後の不適切養育事案の防止策について、試験養育期間における養親候補者の養育状況を慎重に見極める必要があるとあり、心理学等の行動科学の専門的知見を有する家庭裁判所調査官が、養親の適格性について、今回の法改正後も適切に判断することができると考えている旨述べている⁴⁶。

イ 縁組成立後の養親子支援の現状と新たな支援策の検討

特別養子縁組家庭の不適切養育事案を防ぐためにも、特別養子縁組成立後の養親子支援が重要となる。これに関し、里親手当のような金銭的支援の検討を求める意見が出されたが、厚生労働省は、里親手当は施設と同様に社会的養護の受皿を担っていることに鑑み支給されているものであり、養子縁組は法律上の親子関係を有することから、一般

⁴³ 第198回国会参議院法務委員会会議録第18号13頁（令元. 6. 6）

⁴⁴ 第198回国会参議院法務委員会会議録第18号2頁（令元. 6. 6）

⁴⁵ 第198回国会参議院法務委員会会議録第18号10頁（令元. 6. 6）

⁴⁶ 第198回国会参議院法務委員会会議録第17号3頁（令元. 6. 4）

家庭との関係上里親手当のような手当の支給は難しいとしている⁴⁷。

また、現在行われている養親子支援について、厚生労働省は、児童相談所では里親研修や里親会の活動、養育に関する相談支援、定期的な家庭訪問、養子に対する養親の真実告知に関する助言等を行っているとした上で、今回の法改正により年齢が高い養子と養親との関係形成に困難を生じるケースも考えられることから、今後、里親養育支援のための児童福祉司の各児童相談所への1名以上の配置や、法施行後の事例の分析及び児童相談所職員向け研修での情報共有等の取組を通じて、これまで以上に児童相談所における養親子支援体制が構築されるようにしたい旨述べている⁴⁸。

(7) 養子となった者の出自を知る権利

養子となった者に自らの出自を知る機会を与える必要性について、山下法務大臣は、養子となった者のいわゆる出自を知る権利は重要なものとした上で、特別養子縁組の届出により養親の戸籍に入籍する際、養子の身分事項欄に民法第817条の2による裁判確定日等が記載されるため、当該養子が特別養子であることを知る手がかりは残されていること、養子は、実親の戸籍から除籍された後も実親の戸籍を閲覧することはできること、特別養子縁組は全件が家庭裁判所の審判手続を経ることとされているので、家庭裁判所に記録がある限りは、その記録の閲覧、謄写等の申立てをすることができる旨述べている⁴⁹。

養子となった者が行政機関や裁判所の記録にアクセスする仕組みが不十分との意見も出された。裁判所の審判書等の保存期間について、最高裁判所当局は、特別養子縁組の審判事件記録の保存期間は5年であるが、特別養子縁組を認める審判書の原本は、記録から分離して審判確定日から30年間保存することが義務付けられている旨説明している⁵⁰。

また、厚生労働省は、児童相談所に対しては、児童相談所運営指針で、児童相談所の援助を通じて養子縁組が成立した子供の記録を永年保存すべき旨や、養子や養親の求めに応じて必要な情報提供を行うべき旨を定めており、民間あっせん機関に対しても、養子縁組あっせん法に基づく指針で、あっせんに係る帳簿の永年保管や養親からの告知への必要な支援及び養子からの相談への適切な対応について定めていることから、各機関において当該規定を踏まえた適切な支援が行われるよう、支援していきたい旨述べている⁵¹。

(8) 法改正後のフォローアップ

参議院法務委員会では、これまで、様々な政策における省庁の縦割り問題が指摘されてきたが、特別養子制度についても、制度設計は親族法を所管する法務省が行い、特別養子縁組成立後の運用状況等の分析は児童福祉法等を所管する厚生労働省が行う仕組みになっており、法改正後の継続的なフォローアップ及び更なる制度見直しの観点から問題である

⁴⁷ 第198回国会衆議院法務委員会議録第17号1頁（令元. 5. 17）

⁴⁸ 第198回国会参議院法務委員会議録第17号2頁（令元. 6. 4）

⁴⁹ 第198回国会衆議院法務委員会議録第17号9、28頁（令元. 5. 17）

⁵⁰ 第198回国会衆議院法務委員会議録第17号28頁（令元. 5. 17）

⁵¹ 第198回国会参議院法務委員会議録第18号3頁（令元. 6. 6）

との指摘がされた。これに対し、山下法務大臣は、所管の施策以外のことは関係省庁と連携せざるを得ないが、法務省が把握できる統計も含め、関係省庁としっかり情報共有及び連携を図り、特別養子制度の円滑な運用に努めていきたい旨述べた⁵²。

(9) 養子制度全体を含めた更なる見直し

衆議院法務委員会における参考人意見陳述では、今回の法改正は特別養子制度の喫緊の課題に対応するためのものであるが、養子法についてはまだ課題が残っており、特別養子制度部会の意見集約に当たっては、引き続き未成年者の普通養子の見直しを行うべきとの意見が相次いだと紹介された⁵³。

今後の養子制度の更なる見直しについて、山下法務大臣は、まずは改正後の特別養子制度の運用状況を注視して、必要に応じて引き続き検討していきたい旨述べている⁵⁴。

なお、法務省が、普通養子縁組件数や未成年者普通養子の件数、連れ子養子の件数を全く把握していないことから、今後の更なる見直しを検討する上でも、まず実態把握を行う必要があるとの指摘がされている⁵⁵。

5. おわりに

近年、児童虐待や子供の貧困等の問題が深刻化しており、子供の最善の利益という観点からの法改正が続いているが、本法律案もその流れをくむものと言え、その方向性については評価をする声が多い。

ただし、立案過程においては様々な意見が出され、特に養子となる者の対象年齢については、児童福祉の実務家を中心に大幅な拡大を求める意見に対し、子供の地位の早期安定という利益の阻害や、実親子関係の終了という効果が養子となる者の意思に大きく左右されることに伴う当該子供の精神的負担等から、小幅な拡大にとどめるべきとの意見が大きく対立した場面もあった。また、特別養子制度の利用促進を図る前にまず生活保護を始めとする実親への支援拡充や、公的な育児・家族支援体制の充実を図るべき旨の意見もあった⁵⁶。法施行に当たっては、新しい特別養子制度が適正かつ円滑に運用されるよう、改正趣旨の周知徹底を図るとともに、実親や養親子への支援が十分行われているかも含め、制度の運用状況について、関係省庁の着実な連携の下で進めていくことが必要となろう。

今回は、喫緊の課題に対応するという事で特別養子制度の一部の論点についての改正がなされたが、養子制度全体については、子供の福祉のための制度という観点から更なる見直しが求められている。今後の検討状況を注視していきたい。

(うちだ あやこ)

⁵² 第198回国会参議院法務委員会会議録第17号6頁(令元. 6. 4)

⁵³ 第198回国会衆議院法務委員会会議録第18号3頁(令元. 5. 22) 大村参考人意見

⁵⁴ 第198回国会衆議院法務委員会会議録第19号4頁(令元. 5. 24)

⁵⁵ 第198回国会参議院法務委員会会議録第17号8頁(令元. 6. 4)

⁵⁶ 第198回国会参議院法務委員会会議録第17号19頁(令元. 6. 4) 早川参考人意見、法制審議会特別養子制度部会第1回会議事録(平30. 6. 26) 12~15頁