

「特別養子制度の見直しに関する中間試案」
に対して寄せられた意見（詳細版）

- 5 ○ 意見募集の結果、団体・個人等から 69 件の意見が寄せられた。
複数の個人から 1 通の意見が出された場合については、1 件としてカウントしてある。
- 10 ○ この資料では、中間試案において一案のみを掲げている項目について寄せられた意見は【賛成】、【反対】等の項目ごとに整理し、中間試案において複数案を掲げている項目に寄せられた意見は【甲案】、【乙案】等の項目ごとに整理している。
- 15 意見を寄せた団体の名称を紹介するとともに、理由等が付されているものについてはその一部の概要を紹介している。また、その他の意見については【その他の意見】としてその概要を紹介している。
- なお、意見は、到着順に掲載してある。

内容

	第1	養子となる者の年齢要件等の見直し.....	1
	1	【甲案】を推す意見.....	2
	2	【乙案】を推す意見.....	10
5	3	【丙案】を推す意見.....	10
	4	その他の意見.....	18
	第2	特別養子縁組の成立に関する規律の見直し.....	21
	1	児童相談所長の参加に係る方策.....	21
	1	中間試案に賛成する意見.....	21
10	2	中間試案に反対する意見.....	23
	3	その他の意見.....	24
	2	実親の同意の撤回を制限する方策.....	25
	1	中間試案に賛成する意見.....	26
	2	中間試案に反対する意見.....	39
15	3	その他の意見.....	41
	3	特別養子縁組の成立に係る規律の見直し.....	43
	1	【甲案】を推す意見.....	46
	2	【乙案】を推す意見.....	54
20	3	【丙案】を推す意見.....	58

第 1 養子となる者の年齢要件等の見直し

民法第 8 1 7 条の 5 の養子となる者の年齢について、次のいずれかの案によるものとする（注 1， 2）。

【甲案】

- (1) 民法第 8 1 7 条の 2 に規定する請求（特別養子縁組成立の審判の申立て）の時（注 3）に 8 歳未満の者は、養子となることができる。請求時に 1 3 歳未満の者であって、8 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もの〔又は 8 歳に達するまでの間に同請求がされなかったことについてやむを得ない事由（注 4）があるもの〕についても同様とする。
- (2) 上記(1)にかかわらず、特別養子縁組成立の時ににおいて 1 5 歳に達している者は、養子となることができない。

【乙案】

- (1) 民法第 8 1 7 条の 2 に規定する請求（特別養子縁組成立の審判の申立て）の時（注 3）に 1 3 歳未満の者は、養子となることができる。
- (2) 上記(1)にかかわらず、特別養子縁組成立の時ににおいて 1 5 歳に達している者は、養子となることができない。

【丙案】

- (1) 民法第 8 1 7 条の 2 に規定する請求（特別養子縁組成立の審判の申立て）の時に 1 5 歳未満の者は、養子となることができる。請求時に 1 8 歳未満の者であって、1 5 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もの〔又は 1 5 歳に達するまでの間に同請求がされなかったことについてやむを得ない事由（注 4）があるもの〕についても同様とする。
- (2) 特別養子縁組成立の時ににおいて、養子となる者が 1 5 歳に達しているときは、特別養子縁組の成立には、養子となる者の同意がなければならない。

（注 1）養子となる者の年齢要件を上記のように引き上げる場合には、養親と養子との間に一定の年齢差がなければならない旨の規律を設けることについても検討を要すると考えられる。

（注 2）本試案で提示している年齢のうち「8 歳」と「1 3 歳」は、各案の基本的な考え方から導かれる一例にすぎない。したがって、具体的な年齢については、採用する案の基本的な考え方を前提として、今後更に検討されることになる。

（注 3）後記第 2・3 において【甲案】を採用した場合には、同(1)アの審判を申し立てた時。

（注 4）「やむを得ない事由」がある場合の例としては、①きょうだいのうち年長者は上限年齢を超過しているが、年少者は上限年齢を超過していないという場合に

において、年少者について特別養子縁組をするときに、年長者についても共に特別養子縁組をすることが望ましい場合や、②実親が特別養子縁組の成立に同意するか否かについて明確な態度を示さなかったために、申立てに踏み切れずに子が上限年齢を超過してしまった場合、③子が上限年齢を超過した後で虐待を受けた場合や上限年齢を超過した後で以前に虐待を受けていたことが明らかになった場合等が考えられる。

このような例外を設けるべきかという点については、今後更に検討されるものと考えられる。

1 【甲案】を推す意見

(1) 団体

ア 日本弁護士連合会

5 基本的に【甲案】が望ましいと考えるが、所定の年齢（例えば、【甲案】の8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た場合や、やむを得ない事由がある場合などの例外的な場合に請求可能な上限年齢については、【甲案】の「13歳未満」より低い年齢とすることが望ましい。また、所定の年齢（例えば、【甲案】の8歳）を超えて請求可能な場合として、何らかの例外的な場合を設けることには賛成するが、
10 「やむを得ない事由」の概念では、判断基準が明らかでなく、実務上判断にばらつきが生じるおそれがあるため、より適切な文言を模索すべきである。

15 「(注2)」にあるとおり、具体的な年齢については更に検討すべきであり、その際、法制的視点のみならず、発達心理学その他の科学的知見も参照すべきである。

(理由)

20 現行法上、特別養子縁組の主たる意義は、養親子間において、実親子関係に代わる安定的かつ強固な関係を形成することにあるものと考えられる(離縁が原則として認められないことや、実親子関係の切断がその表れと考えられる。)。この観点からすると、現行法が、養子となる者の上限年齢を比較的低年齢にとどめていることは理解できる。養子となる者が低年齢であれば、実親と生活した記憶が薄く、いわば物心ついた頃から養親ともに生活してきており、養子となる者にとっても養親との間で実親子関係と同様の親子関係を形成しやすいものと推測
25 できるからである。

30 もともと、その上限年齢が6歳でなければならないことの根拠は、必ずしも明らかではない。前述の趣旨に照らせば、より高い年齢であっても、養子となる者が養親との間に実親と同様の親子関係を形成することが期待できるのであれば、上限年齢を引き上げることも首肯できる。また、厚生労働省の調査によれば、本来、特別養子縁組が適当であると考えられるものの、年齢制限が障害となって断念せざるを得なかった事例が相当数報告されており(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9ページ)、6歳を超えた者についても特別養子縁組のニーズがあることは否定できないものと思われる。このような視点から、特別養子の上限年齢を引き上げること自体には賛成するものであるが、第一に、15歳に達した者について特別養子縁組を可能とすることについては、
5 賛成しかねる。なぜなら、15歳に達した者について特別養子縁組を可能とするときは、15歳に達すると自らの意思で普通養子縁組が可能となること(民法797条1項)との均衡上、特別養子縁組の成立においても少なくとも養子となる者の同意を要することとすべきであるが、そのような制度とした場合、養子となる者はすべからず実親子関係を切断するかどうかの決断を迫られることになり、
10 その者を強い葛藤にさらすおそれがあるからである。15歳といえば、まさに思春期のただ中にいるものと考えられ、その心理に与える影響は無視できないと思われる。また、成人に近い者に特別養子縁組を認めると、未成年者の養育という同制度の本来の目的に照らし、重大な変容を認めることにもなる。よって、【丙案】は適当と言ひ難い。

15 第二に、【乙案】は、現行法の枠組み、すなわち原則的な上限年齢と例外的な上限年齢という立て付けを廃止するものであるが、養子となる者の年齢が高ければ高いほど、その同意を要することとしないとはいえ、やはり意思を尊重せざるを得なくなり、実質的に養子となる者の意思次第で実親子関係切断の効果を生じさせることになりかねない。そうだとすると、上限年齢を上げるとしても、現
20 行法から大きく上げることには懸念を払拭できず、原則的な上限年齢はやや低くとどめ、例外的な上限年齢は、まさに例外的な場面において適用することが望ましいものと思われる。よって、【乙案】も適当とは言ひ難く、基本的に【甲案】を支持するものである。

25 もっとも、【甲案】を支持するとしても、例外的な上限年齢として「13歳未満」はやや高いように思われる。発達心理学その他の科学的知見も考慮しつつ、実親子間と同様の親子関係を形成するにふさわしい年齢を探求することが期待される。

30 加えて、【甲案】の亀甲括弧部分にある「やむを得ない事由」については、どの程度の事情をやむを得ないものとするのか、誰にとってやむを得ない事由を言うのか(例えば、養親にとってはやむを得ないとしても、児童相談所としてはより早期に養子縁組を検討できたと思われる場合、児童相談所の懈怠による遅れはやむを得ないとは言えないという見方もあり得る。)、判断基準が明らかなく、判断が場当たり的になるおそれがある。様々な事例が想定できるため、法文で書き切ることは容易でないと思われるが、適切な表現ぶりについて、なお審議を尽く
35 すべきと考える。

最後に、いずれにしても現行法よりも高い年齢の者に特別養子縁組を認めることとすれば、実親の記憶を有すること等とも相まって、養親との生活に不適應を起こす養子が増加する可能性も否定できない。したがって、特別養子の上限年齢引上げと併せて、養親への様々な支援についても充実させる必要があると思われ

る。

イ 公益社団法人日本社会福祉士会

【甲案】が妥当と考える。

(理由)

5 対象年齢を引き上げることは「子どもに安定した家庭養育環境を提供し、子どもの成長に資する。」という子どもの将来を見据えた本来の趣旨からは逸脱すると考えられる。

10 【乙案】、【丙案】で対象となる年齢の子どもの場合、主なニーズは「実親との縁を切りたい。」ということであると思われる。その場合は、特別養子縁組の年齢要件の引上げよりも、未成年後見制度を利用しやすくする環境作りが必要である。

※ 他に、【甲案】に親和的な意見として以下のものがある。

① 東京児童相談センター

15 年齢要件は、申立時に9歳未満の者であることが妥当である。ただし、例外規定を設ける必要はないと考える。

(理由)

20 特別養子縁組制度の活用を検討すべきケースにおいて年齢要件が支障となるケースは、当所においてはなかったものの、年齢制限によって子供の福祉が図られない事例があるのであれば、一定程度の年齢要件の引上げについては賛成である。ただし、引上げ幅については限定的であるべきである。

25 具体的には、養子となる子供の心理的な負担感（※「9歳の壁」）等を考慮することが必要であるとともに、養親との間に実親子と同様の実質的親子関係を形成させることが可能と推測される年齢までを上限とし、現行の原則6歳未満から原則9歳未満に引き上げることが適当と考える。

30 特別養子の対象を仮に15歳以上の未成年者まで拡大すれば、普通養子との整合性から未成年者本人の同意が必要となることが想定されるが、実親子関係及び実方血族との親族関係の完全な終了を、未成年者本人に意思決定させることはあまりに酷であり、未成熟な時期に行った自身の選択について、将来思い悩む可能性も懸念される。

35 なお、特別養子縁組の年齢引上げに伴い、親子の年齢差が現在より小さくなることが想定される。個々のケースの年齢差の妥当性について、家庭裁判所の個別判断に委ねることも可能ではあるが、その時点ではすでに試験養育期間を経ていることを鑑みれば特別養子縁組成立を認めないことには慎重にならざるを得ず、また個々の子供や養親にとって何歳差が適当かの判断をすることは困難である。親子の年齢差については例えば18歳以上とするなど、あらかじめ一定の制限を設けておくことが望ましいと考える。

いずれにせよ、年齢要件を引き上げたとしても、実親との交流がないことをもって社会的養護の下に暮らす児童が即ち特別養子縁組を選択する事例はあまり

想定できない(里親委託から普通養子縁組を選択することで安定的な家庭環境は担保され得る。)。また、里親委託中のケースで特別養子縁組を希望する里親の場合、子が里親の意向をくんで不本意な特別養子縁組の同意を選択してしまう可能性も懸念される。したがって、年齢要件の見直しにあたっては、慎重な検討が必要である。

② 大阪弁護士会

【乙案】及び【丙案】には反対する。

【甲案】の「(1)」については、ア) 原則的な上限年齢を「**8歳**」に引き上げることには賛成するが、例外的な上限年齢を「**13歳**」とすることには反対する(同年齢は「**10歳**」にすべきである)。イ) 「**〔又は8歳に達するまでの間に同請求がされなかったことについてやむを得ない事由があるもの〕**」の要件を設けることには反対する。【甲案】の「(2)」の要件を設けることには賛成する。

「(注1)」の年齢差要件を設けることには反対する。

(理由)

第1 【乙案】及び【丙案】に反対する理由

特別養子縁組制度は、実親子関係の断絶をもたらすものであって、養子となる者が実親の相続権を失うなどその法的効果が大きい制度であるところ、養子となる者の年齢を上げれば、就学して社会的分別を有するに至り、また、事理弁識能力を有するに至る(概ね11歳から12歳が目安とされる)と高葛藤に巻き込むことになるため、特別養子となる者の年齢要件を上げることは慎重になるべきである。

年齢要件が障害となり特別養子縁組制度を利用できないことに起因する問題があるとしても、この問題は普通養子縁組や里親の利用等によって対応することで足りるとも考えられることから、特別養子縁組制度の年齢要件の拡張が唯一の手段ではなく、社会的養育にかかる制度全般を見据えた議論を行うべきである。

特に、特別養子縁組の趣旨や目的といった本質についての議論が十分に行われていない以上、従前の理解を前提に法制度を検討すべきであるから、特別養子縁組制度は実親子間と同様の実質的親子関係の形成を目的とするものであるとしたうえで、養子となる者自身を高葛藤に巻き込まないことを前提に検討されるべきである。そして、特別養子縁組制度が成立した当時とは異なり、子どもの最善の利益のためには、出自に関する告知(真実告知)が必要であるとの認識が基本とされている現在において、それでもなお特別養子縁組を必要とする場面としてはどのようなものがあるのかを十分に議論する必要がある。そのためには、普通養子縁組制度の検討も併せて行われるべきである。

第2 【甲案】に関する意見の理由

1 【甲案】の例外的な上限年齢を「**13歳**」とすることに反対し、「**10歳**」

にすべきとする意見の理由

本試案では、原則の上限年齢（８歳）と例外的な上限年齢（１３歳）の間に５年もの猶予期間を設けることになるが、これを認めることになれば、養親となる者が特別養子縁組制度の利用を先延ばしにするおそれが生じるだけで、その間、養子となる者は不安定な状態に置かれることになり、いわゆるお試し期間・様子見の期間が延びてしまうという結果をもたらしかねない。例えば、養子となる者にとってみれば、８歳から継続して監護されていたにもかかわらず、普通養子縁組も特別養子縁組も利用しないまま、結果として１１歳になって反抗期を迎えたなどという理由で養親側から見捨てられるリスクなども想定される。これらのリスクを抱える法改正は不適切である。

この点について、長くても２年近く継続して監護すれば、特別養子縁組の制度利用を検討する期間としては十分といえるから、原則の上限年齢と例外の上限年齢との間を現行法以上に延ばす必要はない。

例外的な上限年齢を引き上げることによって、養親側の事情で養子側が振り回されるという結果を招きかねないので、原則の上限年齢と例外の上限年齢との間はできるかぎり最小限に留めるべきと考える。

2 【甲案】「(1)」の「〔又は８歳に達するまでの間に同請求がされなかったことについてやむを得ない事由があるもの〕」の要件を設けることに反対するとの意見の理由

特別養子縁組は特に必要がある場合にのみ成立を認めるべき制度であり（民法８１７条の７）、特別養子縁組を成立させるべき子には常に何らかの「やむを得ない事由」があるから、同要件を課することが上限年齢を設けた意味を失わせることになりかねず、あえて年齢要件に例外を設ける必要はない。

なお、本試案の（注４）では「やむを得ない場合」として具体例を３例提示する。

しかし、いずれの場合についても、以下の理由から、年齢要件に「やむを得ない場合」として例外を設けることに反対する。

第一に、①のケースについては、きょうだいの双方について特別養子縁組制度を利用せずとも、普通養子縁組を活用することで足りる。

第二に、②のケースについては、その該当性判断が困難であるとともに、実親の同意について明確な態度を示していなかったとすることで、上限要件を有名無実化させかねないという問題があると思われる。

第三に、③のケースについては、「虐待」の存在をもって直ちに「やむを得ない事由」があるとするれば、およそ原則的に年齢要件を設ける趣旨が損なわれると考えられる。また、「虐待」の判断には評価が入り込む余地があり、その程度にも幅があるため、この場合をやむを得ない場合とすることには疑問である。

3 【甲案】の「(2) (1)にかかわらず、特別養子縁組成立の時ににおいて１５歳に達している者は、養子となることができない。」の要件を設けることに賛

成する意見)の理由

普通養子縁組制度において、養子になる者が15歳未満の場合にかぎり法定代理人による代諾が認められ、15歳に達した場合には法定代理人の代諾を認めないこと(民法第797条第1項)、15歳に達した場合には意見聴取手続が必要とされること(家事事件手続法第161条)などとの整合性から、特別養子縁組でも、養子となる者が15歳に達した場合には、同人の承諾を求め、意見聴取手続を必須とするなど相応の手続保障の規定を設ける必要が生じる。しかしながら、これらの規律を設けることになれば、審判手続の途中で追加の手続が必要になり、その時点ですでに2年以上の期間が経過している審判手続をさらに遅延させ、長期にわたり審判を出せないという結果を招くことになるが、このような事態は避けるべきであると考える。

したがって、15歳に達している者については、特別養子縁組において養子となることができないとすべきである。ただし、他の要件を充足しているにもかかわらず、審判手続が長引いたという理由のみで縁組の成立が障害されることは避けるべきであると思料する。かりに審理の在り方によってこうした弊害が生じうるとすれば、特に縁組成立に反対する者による不当な遅延行為や非協力的な態度等によって手続が長引くことがないように、迅速かつ充実した審判手続の運用の在り方を検討すべきである。

なお、この審理の長期化による弊害は、本意見のように例外的な上限年齢を「10歳」にすれば問題とならないと思われる(特別養子縁組の審判手続に5年の期間を要することはおよそ想定しえないため)。

第3 注1の年齢差要件を設けることに反対する意見の理由

年齢差要件を設けることで「親子らしさ」の観点を反映させるとのことであるが、「親子」概念は、明確な定義のある概念ではなく、社会的背景によっても変わりうるものであるとともに、差を何歳に設定すべきかなど不明確な点が多く、少なくとも年齢差によって決まるものではない。

仮に養親子間の年齢差を設けるとすれば、下限のみでなく上限を設ける必要性(例えば、80代の養親と8歳の養子との縁組の場合に「親子らしさ」があるといえるのかなど)も検討すべきと考えられる。また、「親子らしさ」という概念を持ち出すとすれば、年齢差だけでなく他の要件(例えば養親側の資力等)を設ける必要はないかといった問題を生じかねない。

以上の次第で、「年齢差要件」の法定には反対する。ただし、特別養子縁組の成立において考慮すべき要素として、「年齢差等一切の事情を考慮して」といった形で例示列举する規定を設ける方法は検討に値すると思料する。

(2) 個人

ア 特別養子制度の趣旨から年齢要件は【甲案】の6歳未満を8歳未満とすることに賛同します。昔は「藁の上から育てる」のように乳飲み子から我が子同様に育てることによって実子同様な愛情が育まれると言われていた。子どもの健全な成長にとっては健全な親の愛情が必要不可欠なので

ある。従って、養子となる子どもの利益を第一に養子縁組手続きは進められなければならない。養親となる者の監護、養育状況を観察するののもこうした視点からである。【乙案】と【丙案】は養子の年齢要件について、大幅に引き上げているが、特別養子制度が設けられた趣旨からみると、申立時に原則 8 歳未満とする【甲案】が最も妥当だと思う。実親子関係を法律が擬制するものであり、幼少の子どもに実親同様な愛情を注ぐことは最善の利益となるもので原則として 8 歳未満の年代が相当と思うからである。

イ 原則的な年齢については、補足説明 3 ページ以下で指摘されており、特別養子制度は、いわゆる「わらの上からの養子」という慣習が制度発足の契機となったということもあり、養子となる者としては主に乳児が想定されていたものとも考えられる。養親と養子との間に実親子間と同様の実質的親子関係の形成を期待することができるのは、養子となる者が幼少のときからその監護養育を始めた場合である。したがって、養子となる者の年齢要件を見直すことには慎重であることが望ましい。

養子となる者の地位が早期に確定することが望ましいところであり、養子となる者が 8 歳を超えている場合には、実親との関係が実質的なものとなっている可能性があり、また、社会的分別も生じているので、養親子間に実質的親子関係を形成することが困難になるばかりでなく、実親子関係の断絶が相当でない場合も少なくない。養子となる者の年齢が高くなるにつれて特別養子縁組の成立件数が少なくなる傾向は、養親希望者の多くが新生児やそれに近い年齢の子どもを希望していることを示しており、高齢児童について特別養子を望む者がどれほどいるのかという疑問もある。また、年齢を大幅に上げることは、養親候補者が申立てを先延ばしする要因となり、かえって子の福祉を害する可能性もある。

普通養子制度がある以上、対象者の年齢を原則として 8 歳までと制限しても弊害は少なく、特別養子制度は妥当性が明白である場合に限り利用されるのが相当である。この点、普通養子についても改正するというのであれば本格的な改正も検討に値するが、そのような提案がない以上、特別養子の基本的な性格を変えるべきではない。

補足説明 1 ページでは、「保護者のない児童、被虐待児童等の家庭環境上養護を必要とし、社会的に養育すべき状況の下にある児童の数は、平成 28 年度末の時点で約 4 万 5 0 0 0 人」であり、「乳児院、児童養護施設等に入所中の児童のうち、家庭復帰が困難な事情がある児童については、永続的な家庭（養親家庭）を保障すべきであるとの指摘があり、そのための方策の一つとして特別養子制度を活用すべきであるとの意見」があることが指摘されている。しかし、「社会的に養育すべき状況の下にある児童」についての対応策としては公的団体等によることも十分にあり得るのであり、特別養子を活用することによって解決できる範囲については慎重に検討すべきである。養親子関係の良好な形成には、

実親と養親との間に深刻な対立がないことが必要であり、児童虐待をしていた実親が養子縁組に強く反対する事案等において特別養子縁組を強行することは、子の福祉に合致しないと思われる。

例外について、現実社会における家族の在り方は多様であるから、個別の事情に応じて一定程度柔軟な対応をすることを可能にすることが望ましい。

そのための要件として「やむを得ない事由」とすることは妥当であり、養親となる者によって養子となる者の養育が開始された時期や、その時期から特別養子縁組成立審判の申立てがされるまでに要した期間の合理性を判断要素とすることに合理性がある。例えば、兄弟姉妹のうち、8歳未満の弟又は妹について特別養子縁組をする場合に、兄弟姉妹の分離を避ける観点から、兄又は姉が8歳以上であっても「やむを得ない事由」があると認めて特別養子縁組をできるようにすることが必要である。また、8歳を超過した後には子が虐待を受けた事例などでも「やむを得ない事由」を認めてよい場合があると思われる。

特別養子縁組は「特別の事情」がある場合にのみ成立するものであるが（民法第817条の7）、ここでいう「やむを得ない事由」とは、子が8歳に達する時までに特別養子縁組成立審判の申立てがされなかったことについてのものであるから、区別することができる。子が8歳に達する時までに申立てがあれば「特別の事情がある場合」に該当する事案であっても、年齢要件を設けた趣旨からすれば、申立てが遅れた以上は特別養子縁組を認めないことが原則となる。「やむを得ない事由」は、この原則につき例外を認めるべきかに関するものであり、8歳に達した時以後の事情が重要である点などにおいて、「特別の事情」とは異質である。

養子となる者の上限年齢を例外的な場合でも申立時において13歳未満とすることは、15歳に達するまでに縁組成立の審判が確定させるための要件として適切である。15歳に達した後については普通養子縁組が自らできることとの関係から子どもの同意を要すると考えられるが、このような同意を求めることは、実親子関係切断の決断を子どもに強いることになり、子の福祉に反すると思われる。

ウ 13歳の児童にあえて、「特別」養子縁組をする必要はなく、「普通」養子縁組でよいのではないかと考える。年齢の引上げはよいと思うが、引き上げすぎるのも特に年長の子どもにとっては負担にならないかとも思う。年齢を上げると、児童本人の意思の取扱いがより明確にされる必要があると思いますが、それも考えられていないといけなように思います。

エ 甲乙丙案のいずれかであれば、【甲案】とする。特別養子縁組には、養親子間に特別な愛着が必要であり、年齢条件は、現在でも高すぎる。よって、【乙案】と【丙案】は不可。

2 【乙案】を推す意見

(1) 団体

・ 諏訪児童相談所

5 【乙案】が適当と考える。その理由は、児童養護施設等に入所中の年
長児童について特別養子縁組の可能性を広げることにつながると考える
ためである。なお、【丙案】では、普通養子縁組との違いが不明確に
なるため不適当と考える。

10 ただ、現状からすると、施設入所から養育里親委託に変更することに
さえ実親の抵抗があるので、特別養子縁組の同意を得ることは実際には
困難と思われる。また、児童福祉法第28条の申立て承認により施設入
所又は里親委託した児童についても、実親との関係を終了させる特別養
子縁組に実親の同意を得ることは極めて困難であると思われる（親権喪
失に匹敵するのではないか）。しかし、選択肢を広げること自体には意
15 義があると思われる。

(2) 個人

ア 子どもの保護という観点と実質的親子関係の構築という点を考慮して、
年齢制限を考えるのであれば、現行制度より広く、かつ普通養子との相
違等も考慮し、【乙案】がいいのではないかと思います。ただし、親子
20 関係、養親と養子の関係には種々のものがあるので、一律に線を引くの
は難しい。そこで、具体的な養親となろうとする者と養子となろうとす
る者の関係を考慮し、18歳未満までは例外的に特別養子縁組を認める
ような規定を設けておくのがいいのではないかと思います。かといって、
【丙案】のように一律18歳未満にするのは、大人の保護的な観点があ
25 まり反映されなくなるとともに、思慮分別がついた未成年者に実親との
法的関係を切断するか否かの判断を強いることになりやはり抵抗を感
じます。

イ 現行法よりも幅広い年齢層の子に特別養子縁組の機会を提供する一方
で、子の地位の早期確定の利益にも一定の配慮がされている【乙案】に
30 賛成する。

3 【丙案】を推す意見

(1) 団体

ア NPO法人環の会

35 ① 3案の中では、【丙案】が妥当であろうと考える。なお、当団体での
活動を通し、「里親手当を受け取るために、特別養子縁組の申立ては、
なるべく遅くする」ということを、里親に対して提案する役所の方が
いる、という情報を得たことがある。対象年齢を引き上げた場合には、

上記のような意図をもって運用されることのないように、留意すること
とも必要である。

- ② 親の年齢について、現行の特別養子縁組制度では上限が設けられて
いないが、子どもの福祉の視点から、子どもと養親との年齢差の上限
は設けるべきであると考えている。

イ 子どもの家庭養育推進官民協議会

官民協議会では、これまでも、厚生労働省等に対し、児童の最善の利
益を実現していくには、特別養子縁組を必要とする全ての児童を対象と
する必要があり、養子となる者の年齢要件は、児童福祉法上の児童の範
囲と同じ18歳未満とする必要があると提言してきました。

今回公表された中間試案の甲、乙、丙案のうち、15歳以前から重度
の身体的虐待・性的虐待、きょうだい児の虐待死亡などの「やむを得な
い事由」により家族再統合が不適切と判断され、実親との法的関係を終
了させることが必要であるにもかかわらず15～17歳となった場合に、
年齢制限の例外として救済することができるのは、【丙案】のみで
す。

また、【丙案】の課題では、「特別養子制度と普通養子制度との関係を
どのように説明することになるのか」といったものや「養子となる者に
実親子関係を終了させるか否かという重大かつ困難な決断を迫ること
となるが、これは養子となる者にとって酷な場合もあり得るため、この
ような制度設計をすることは相当でない」などがあります。

前者については、法的関係を終了しなくても、相続放棄などの手続が
保障されているため、児童期から成人にわたって不利益や影響はなく、
普通養子縁組で足りるという考え方が示されています。しかし、法的親
子関係の終了が必要なほどの重度の虐待を受けた児童は、児童期だけで
なく成人期まで実親の関わりや接近から守られる必要があります。児童
福祉法は、児童を虐待した実親等から守ることを踏まえた仕組みになっ
ていますが、普通養子縁組では容易に実親の関わりや接近が可能な仕組
みとなっており、児童や養親を守ることができません。特別養子縁組で
は、子の戸籍の附票に記載された住所等を知ることができなくなるため、
不適切な養育をした親の接触から児童を守ることにつながると考えら
れます。

後者については、重度の虐待を受けた児童が、自身の心理的安定や自
分と養親となる者との親子関係を守るために、将来にわたって実親との
関わりを望まないケースも少なくありません。このように、児童が特別
養子縁組の成立を希望している場合まで、「酷な決断を迫る」という理
由のみで排除することは、かえって子どもの権利（特に意見表明権）を
ないがしろにすることになると考えます。

以上のことから、当官民協議会では、【丙案】に賛同します。

ウ 大阪府中央子ども家庭センター

【丙案】を支持する。

(理由)

5 特別養子制度の見直しにあたっては、「実親子間と同様の実質的親子関係」の形成がすでにされている場合なども含めて、年齢に関わらず、申立てが可能となる必要があると考える。

確かに現行法制上、6歳以上の児童については、普通養子縁組が可能ではあるものの、子と実親との関係は、何歳であれば生みの親と変わらない親子関係が築けるか」という課題ではなく、養子となった子どもが一生にわたり抱えていくことになるテーマである。また特別養子縁組をすることは、養親にとっては、実親の翻意により養育ができなくなる不安を解消し、また養親から離縁ができないことで、永続的に家族関係を維持する覚悟を持つことともなり、そのことが児童の安定した養育につながると考える。

15 普通養子縁組では、実親との間で、将来想定される実親から子に対する扶養請求など、実親に子への一方的なアクセスを無制限に許すこととなり、そのことが実際の経済的な負担だけでなく、子どもの心理的負担を増大させるなど、子の利益に反する場合は起こりうる。

20 また、養子となる者が15歳以上の場合に、養子となる者の同意を特別養子縁組成立の実体要件とすることについては、賛成である。なぜなら児童相談所の場合、特別養子の申立てが養子となる者と養親の両者が望む場合に行われることが通常であり、養子となる者に対して選択の意志を示す機会を与えるということは、児童の権利に関する条約第12条にある子どもの意見表明権を保障する観点からも重要と考える。

25 以上のことから、児童の最善の利益と子どもの権利、特に、意見表明権を保障するためにも、児童福祉法における児童年齢である18歳を踏まえ、特別養子縁組の利用促進を図るためにも、【丙案】によるべきと考える。

30 当センターにおいて、里親担当者全てに聞き取り調査したところ、平成30年11月1日時点で里親委託・施設入所等をしている児童のうち、実際に特別養子縁組に向けてマッチング等を行ったが、その後、年齢超過により特別養子縁組を断念した児童が6人いた。

35 また、当センターの担当児童福祉司に聞き取り調査したところ、平成30年11月1日現在で、長期施設入所児童※のうち、年齢要件を緩和されれば特別養子縁組を検討できた児童が、施設措置入所児童544名の内18人いた。(※乳児院からの措置変更も含めて児童養護施設にて5年以上入所歴がある児童、または5年未満であっても保護者死亡等で家庭引取り見込みのない児童)

※ 他に、【丙案】に親和的な意見として以下のものがある。

・ ヒューマン・ライツ・ウォッチ

中間試案の掲げる3つの案の中では、年齢要件を15歳未満に引き上

げるとともに、例外も認める【丙案】が最善であると考え。

しかし、特別養子縁組の機会は、15歳未満のみならず18歳未満のすべての子どもに認められるべきと考える。非公式な養護を含め、代替的養護を受けている子どもに関する決定は、安定した家庭を子どもに保障すること、及び養護者に対する安全かつ継続的な愛着心という子どもの基本的なニーズを満たすことの重要性を十分に尊重すべきである（国連代替的養護指針、第12条）。年齢の高い子どもの中には特別養子縁組以外の対応が最善の利益に沿う場合もあるが、養子縁組制度へのアクセスに一律の年齢制限を設けることは恣意的であり、子どもの最善の利益に沿わない場合が多い。よって、18歳未満のすべての子どもに特別養子縁組への適格性を認めるよう提言する。

(2) 個人

ア 年齢要件は、より多くの子供に機会の門戸を広げるべく、【丙案】を支持します

イ 既存の親子関係の遮断という特別養子縁組の利益は年齢によって必要性が異なる訳ではないので未成年に広く認められる制度設計が望ましく、年齢の上限については甲乙丙の中では最も高い【丙案】を採用するのが適当であると思われます。

ウ 特別養子縁組はその制度が子供の利益を第一に考えるべきであり、子の制度利用の機会を制限するものではないはずである。従って【丙案】を支持する。子にとって安定的な家庭（将来の実家）を得られる機会があるならば、その機会を単に〇歳だからという年齢で奪うべきではない。年齢によって親子関係ができにくいとの考え方もあるが、それは養子個人や養親との関係など各家庭により様々なため、法律で線引きすることではないと思う。また、子の戸籍上の身分の違いや実親の扶養義務を考えると、普通養子縁組とは別物であると考え。何より、実親に家族としての扱いを受けて来なかった子に対し、法律による養親の「実子」という身分を与えることが、養子に対し今後の人生の励み・大きな安心感になるのではと想像する。一人でも多くの、親が必要な子どもたちの人生を救う法改正であってほしい。

エ より多くのこどもに、「親子」の絆のもとに家庭で育つ機会を与えることが大切だと考えるからです。18歳未満の子どもすべてが対象になるべきと考えますが、それに一番近いものとして、【丙案】に賛成いたします。年齢の制限さえなければ、養子縁組が最善の利益であると、家庭裁判所から判断される可能性のある子ども達が、年齢要件にあわないために温かい家庭で育つ人生のチャンスを剥奪される形は、あってはならないと思います。親子間に育つ絆や愛情、家庭による生育形態を守り増やしていくことに意義があり、当事者や周囲、ひいては社会にもたらす

利益は、ひとりひとりの幸福や健全という意味でも、国家的経済的な意味でも、決して軽視できないものと考えます。

オ 【丙案】に賛成します。できるだけ多くの子どもにチャンスを与えてください。

5 カ 本当は、全ての子ども（18歳未満）に養子縁組の道が開かれているべきと思いますが、示されている3案の中では、一番多くの子どもに養子縁組の門戸を開くのが【丙案】だからです。8歳すれすれで養子縁組が成立し、幸せに暮らしている親子を知っています。できるだけ門戸を広げ、多くの親子にチャンスを与えてください。

10 キ 現状は、学齢期の子どもへの差別のように思います。全ての子ども（18歳未満）に、「子どもの権利」の中の「意見表明権」をもっと尊重し、時々の子どもの判断を信じ、養子縁組の道が常に開かれているべきと思います。

15 ク 社会的養護の対象である18歳までが基本になればなおよいと思いますが、今回の案の中でしたらできるだけ長く縁組選択の可能性があることが望ましいと考えます。里子・里親双方が特別養子縁組を希望したとしても、実親が賛成の決断をされるのも簡単ではないと聞きます。同意の決断が難しいケースが多いという現状であれば、時間切れだから縁組は無理でした、となってしまうような条件をできるだけ無くしておくことが、子どもさんの人生にとり重要なのではないのでしょうか。今、6才（それ以前からの養育実態があれば8才）未満でしか特別養子縁組の申請ができないという状況は制限が大きく、それを見直そうというご検討をされていること自体を歓迎します。

25 ケ 家庭養護に育つ子どもの声を聞く研究をしています。元里子は、何歳になっても養親との法的な親子関係を築きたいという希望を持ち、実親との親子関係を終了させたいという声もききます。年齢要件を、原則15歳未満に引き上げるということで、3つの案の中で、最も年齢による制限が厳しくないからです。子どもの最善の利益と意見表明権を尊重するため、年齢で養子縁組を制限するのではなく、養親と子どもが親子関係を築くことが可能なのかの見極めを丁寧にしていくこと、子どもに、30 どの親子関係を希望するか意思決定させていくことが重要だと思います。

コ 私は【丙案】に賛成します。本当は年齢要件撤廃を望みますが、今回の場合は【丙案】がもっとも上限年齢が高いからです。子供達が、親や35 家族からの愛情を受ける機会を奪わないでほしい。児童擁護施設でしっかりとした保護がされていても、所詮は職員が業務として接しているにすぎず本来の愛情とは異なります。子供達は親の愛情に飢えています。

また施設を卒業すれば子供達は急に後ろ盾を失います。すぐに衣食住の問題に直面し、貧困から負のスパイラルに巻き込まれ、窃盗・売春・

薬物などに染まっていく人も少なくありません。大人になっても親や家族から愛情を受け、援助を受けながら安定した生活をしていくことが望ましい。子供達が、年齢に関わりなく親子関係を築く機会を得られる制度を望みます。

5 **サ** 【丙案】に賛成します。

シ 【丙案】に賛成します。多くの子どもに適用されるようにしたいからです。

10 **ス** 【丙案】に賛成。高齢児の委託推進を進めるのなら必要な期間だと思う。そして、少し落ち着いた時期に子ども本人と話し合い決めることができる。十分な家族形成期間ができる。特別養子縁組の成立が増えることとなると考えます。また、里親が高齢の場合、里子として手当をもらえれば金銭的余裕がなくても高齢児を迎えることができ、18歳未満で子どもが希望すれば特養にできる。子どもの立場に立っての縁組が可能になると思います。

15 **セ** 上限年齢を引き上げた【丙案】を支持します。私が接点を持つ社会的養護下で育ってきた子は、何歳になっても自分の「居場所」を探し、寄り添い続ける存在を求める傾向にあります。彼ら彼女らの愛着形成は、何歳になってもやり直せます。（東京大学で非認知能力の研究をされている遠藤先生に伺いました。）社会に旅立つ時こそ一番支援を必要とする時です。18歳まで年齢を引き上げ、本人たちに安心できる居場所ができるよう支援すべきと思料します。

20 **ソ** 【丙案】に賛成します。できる限り多くの子どもに養子縁組の道が開かれるために【丙案】が最も良い案だと考えます。最終的にはすべての子どもが、血のつながりに関係なく温かい家庭で育つことが、思いやりあふれる道德心のある日本人を一人でも増やすことに貢献するのではないのでしょうか。

25 **タ** この3つの案の中では【丙案】を支持します、未成年は何歳であっても家庭を得る権利があると考えます。10代で天災や事故や病気により身寄りを失う場合は多々みられます。また6歳未満では不可能であった本人の意志や主張が表明できた時点でも、特別養子を選択できる権利が保障される社会を望みます。

30 **チ** 【丙案】に賛成です。できる限り多くの子供たちにチャンスを与えてください。

35 **ツ** 【丙案】を希望します。原則15歳未満に引き上げる。例外的に18歳未満でも許される場合があることで多くの子どもにチャンスが生まれる。

テ 【丙案】に賛成いたします。年齢要件を原則15歳未満に引き上げるということで、3つの案の中で、最も年齢による制限が厳しくないという理由からです。養親候補者と子どもの間でしっかりとした絆ができ、

養子縁組が子どもの最善の利益と言える場合にまで、年齢を理由に養子縁組を門前払いするべきでないと思うからです。子どもにとって何より最善の利益となり、将来に夢を持てるものとなるよう期待します。

ト 【丙案】に賛成いたします。現在養育中の里子は12歳ですが、現状では特別養子縁組の対象外です。本人の意思が反映されるという利点もあり、3案の中で最も多くの子どもに門戸を開ける案として強く支持したい。

ナ 【丙案】を支持する。

ニ 【丙案】を支持します。私は里親をしており、里子として現在〇歳の子を育てています。子供には事情があり、まず無戸籍であったこと、生まれて一度も実母（父親は不明）と暮らしたこともなく、生後間もなくより乳児院で育てられていました。

現行の行政の有り様では、里子は子担当の児相、里親は親担当の児相となっており、子供の無戸籍という大きな問題についても、子担当の児相の担当者が次々と変わったり、無戸籍の問題を知っている人、知らない人とで対処に差がありました。

条件さえ整えば、この子を1日も早く子供として迎え、特別養子縁組をしたいと思っていますが、そもそも無戸籍でほったらかされ、一度も実母とも暮らしたこともなく、親戚とも会ったこともない子供ですが、実母が長期間行方不明になったりと、手続を進めたくても進めることもできない場合があります。

現行の里親には何の権利もないので、周りの行政に動いていただくしかないのですが、それも1年で担当者が変わりまた一から説明したり、その担当者がこのようなケースに疎いため何も動いてもらえない等、多くの障害があります。そして時間だけが過ぎていく現状です。

現行の6歳まで特別養子縁組できる、すでに委託されていれば8歳まで、というのでは、私たちのような多くの問題を抱えた場合に時間が足りません。子供と私達親は、血がつながっていないというだけで中身は普通の親子です。うちの子供はちょっと前まで無戸籍で、現行の法律では住民票も与えられず、住民票がないために行政でどの子も受けられる検診すら忘れられることもあるような、今ここにこうして存在しているのに、社会に存在していない幽霊のような存在でした。子供は私達夫婦が全力で守るつもりですが、日本の法律の下で生活するためには、この子供が普通の子供と同じように生きる権利、幸せになる権利を与えて欲しいと切に願っています。そしてそのためにも、もし特別養子縁組の年齢を引き上げていただければ、私達親子にも少し希望が湧いてきます。

ヌ 【丙案】に賛成します。たとえば、性虐待の被害児が養親と普通養子縁組をした場合、成人して高収入を得られるようになり、実親が生活保

護の受給対象となったとき、実子である性虐待サバイバーが扶養を求められるような事態が生じたとき、実子が性虐待被害を理由に扶養の申出を断ることは難しいのではないのでしょうか。

5 このように、年長児であっても、実親との関係を絶つ必要のある虐待・ネグレクトの被害児はいます。そのような子どもたちのためにも特別養子縁組制度は開かれていなければならないと考えます。

ネ 【丙案】に賛成します。現行の年齢では乳児から養親となっているのならまだしも幼児からの養育となると、信頼関係を築くにも時間がかかるため、あっという間に6歳になってしまうからです。養親が焦ると、
10 関係に無理が生じてしまうため、養親がゆったりとした気持ちで子どもと向き合える時間という環境が必要だと思います。

ノ 【丙案】に賛成いたします。理由としては、子どもが何歳であっても特別養子縁組を希望するのであれば、その機会を広げておくことが子どもの福祉に利すると考えるからです。補足説明には、「養子となる者に
15 実親子関係を終了させるか否かという重大かつ困難な決断を迫ることとなるが、これは養子となる者にとって酷な場合もあり得る」とありますが、特別養子縁組を選択したくない場合は、普通養子縁組の選択肢も残されていますので、機会を広げることによる不利益は少ないと思われます。
20 むしろ実親からの虐待や、金銭の要求などがかわる可能性がある場合、特別養子縁組の選択肢を残しておくことが、子どもの利益に大きく寄与するのではないのでしょうか。

 また、実親子関係が終了していない場合でも、相続放棄や扶養の義務を回避することは法的に可能であることは理解できますし、法律の専門家にとってはそれは容易なことでしょう。しかし一般の当事者はそもそもそうした事項を知らない人も多く、相続放棄の方法やその根拠も分からない人もおり、大きな精神的な負担となりえます。
25

 ただし、子どもが15歳以上で同意が必要な場合、普通養子縁組と特別養子縁組の違いとその影響を、正しく子どもに理解してもらうための仕組み（冊子の作成や、ソーシャルワーカーとの面談の機会）が必要と
30 考えます。更に、実親子の法的な関係が終了しても、子どもが実親についての情報を知りたい、または会いたいと感じた時に支援を提供する仕組みの構築が、子どもの福祉に大きく貢献すると考えます。

ハ 【丙案】に賛成します。年齢が現行法に当てはまらないというだけで、特別養子縁組にふさわしい関係にあるのにできないことは、子どもの新しい
35 一歩を制限しかねない考えるからです。養親と安定した関係である家族になるという機会は、一人でも多くの子どもにあって欲しいと願います。

ヒ 【丙案】に賛成します。年齢要件を最長に引き上げることで子供が意志を明確に表明できるようになってから親子で相談して子供の自主性

を尊重しやすくなり、子供の最善の利益を実現しやすくなると考えるからです。

※ 他に、【丙案】に親和的な意見として以下のものがある

- 5 ① 養子となる者の年齢制限を設けるべきでない。
- ② 特別養子縁組制度は、普通養子制度ではできない、実親との法律上の
 関係をなくすための制度でもあると思います。従って、虐待されていて、
 父母との関係を切りたいと考えている児童が広く利用できる制度とすべ
10 きと思います。よって、児童年齢であれば誰でも対象となる案が望まし
 いと思います。
- ③ 年齢制限はできるだけ引き上げてほしい。18歳未満でもよいのでは
 ないか。多くの子供にチャンスが訪れるようにしてほしい。
- ④ 中間試案の補足説明には、特別養子制度の趣旨・目的について、【丙案】
 では、養育を目的とする現行法の制度理解が異なる、とあるが、社会的
15 養育が必要な子どもに対し、養育を担ってきた里親家庭の里親子が、こ
 れまでの実質的親子関係をもって、法的な親子関係を求める場合におい
 て、15歳未満や18歳未満という年齢設定は必要ではないと考える。
- ⑤ すべての子どもが、家庭的環境で成長することができるように、特別
 養子縁組の年齢要件は、18歳未満に引き上げる方が良いと思います。
20 現状に即した制度の制定を心から望みます。

4 その他の意見

(1) 最高裁判所

【甲案】については、一部に実務上の問題点の指摘があった。

- 25 「やむを得ない事由」がある場合の例外要件を認める考え方について、
 実務上の問題点として、注に掲げられた具体例を前提としても、「やむを得
 ない事由」が具体的にどのような場合であるかが必ずしも明らかではなく、
 判断基準が明確ではない。的確な審理判断が可能となるよう「やむを得な
 い事由」の具体的な内容が明確化される必要があるとの指摘があった。

- 30 【乙案】については、実務上の問題点の指摘が比較的多かった。実務上
 の問題点として、以下のような指摘があった。

- ① 成立時の年齢要件による却下を狙って実親が無用な引き延ばしを図り、
 審理に支障を来すおそれがある。
- ② 養子となる者の年齢を高くすると、その者の同意を要件とするか否か
35 にかかわらず、実方血族との関係終了について子の意向を確認する必要
 があり、子に重大かつ困難な判断を迫ることになるが、子の判断能力の
 観点から、その真意性を担保することが困難となる事態が生じることも
 あり得る。

【丙案】については、実務上の問題点が数多く指摘された。実務上の問題点として、以下のような指摘があった。

① 15歳に達した子であっても、効果の重大性や子の判断能力の観点からすると、養親候補者の下で養育されている状況等においてその同意を確認する場合に、同意の真意性を担保することが困難となる事態が生じることもあり得る。

② 特別養子縁組成立の審判時に同意が得られなかった場合、従前の手続が無に帰することになるため、手続が不安定になるおそれがある。

「(注1)」の養親と養子との間に一定の年齢差がない旨の規律を設けることとする案については、規律を設けない場合の実務上の問題点の指摘が比較的多かった。一定の年齢差を要件とする規律を設けない場合、「親子らしさ」として社会的コンセンサスがない中で、どの程度の年齢差が許容されるかの判断を裁判所が求められることになるのであれば、考慮事情を明らかにするなどして、法律の求める判断内容や基準が明確化される必要があるとの指摘があった。

(2) 親子ともお互いを選べないため、児童のもの心つく前に親子関係が成立し親としての義務を果たす現行法のままが良い。ただし、救済策として15歳未満の児童は特別養子縁組の申立ての対象とする。15歳未満の特別養子縁組申立ての条件として、満6歳以降に社会的養護が必要になった児童、満6歳以前に親権者の特別養子縁組の同意なく養親に委託されたが、満6歳以降に親権者の同意が得られた児童、又は満6歳以前に同意なく養親に委託されたが満6歳以降に親権者が死亡、行方不明、拘禁又は長期入院になった児童。

(理由)

親子関係は『親は子を選べず、子も親を選べない』ものであります。

あくまでも親は子に対して第一義的な責任を負うものであり、子を選抜せずに、親自身の責任の下に子のすべてを引き受けるものではないでしょうか。

児童相談所の里親制度は民間のあっせん機関と違い、養子縁組目的であっても生活費としての措置費が支給され、里親手当も支給されるケースもあります。児童相談所や里親支援機関からの支援もあり、養子縁組成立により措置費や支援が終了してしまうのを不安に感じている里親も少なくありません。

そのため、本来は児童の委託後速やかに愛着関係の構築が確認されたら申立てを行うべきものが里親の不安等により先送りされるケースも少なからずあります。里親の中には児童の意見も確認してから申立てを行いたい、勝手に里親が決めてはかわいそうだと児童の意見表明権を盾にし先送りする方もいます。金銭的な理由で少しでも措置費を受け取りたいために申立てを先送りにした例もありました。

先送りにより、児童の成長に伴い障害が確認されたり、育てにくさを感じる等で特別養子縁組の申立期間を逃すことも複数例ありました。また、幼児期に委託されたにも関わらず、里親側の不安等により特別養子縁組申立てが先送りされ、

普通養子縁組にも至らず18歳で満齢解除に至った例もあります。児童にとってはあってはならないことだと思います。

特別養子縁組の年齢が引き上げられると里親側の意志で早期の申立てが引き延ばされる危惧が生じます。そのためにも現行法のままで良いと考えます。

5 ただし、社会的養護を必要とする児童の中には、満6歳以後に要保護児童となったものや満6歳、又は満8歳以前に親権者の特別養子縁組の同意が得られなかった児童もいます。また、養育目的で養育里親のもとに委託され、その後親権者が死亡、行方不明、拘禁、長期入院した児童もいます。それらの児童にも等しく家庭や親の元で育つ権利は保証されるべきと考えます。

10 救済措置として、一般的に意見が認められる以前の15歳以下の児童も特別養子縁組の申立ての対象としてはいかがでしょうか。

(3) 仮に【丙案】によるとした場合、15歳以上の養子となる者の意思を縁組成立条件にしないということになると、養子縁組については、15歳をもって意思能力＝行為能力ありと構成している民法の基本構造を壊すことになる。この構造に手を入れるということになると、ことは特別養子縁組の問題にはとどまらないことになる。

15 なお、実親家庭に子(実子、養子)がいるときには、その子の意思の確認も要件とすることを検討しなくてはならない。すでにいる子の福祉が害されることがあってはならない。

20

第2 特別養子縁組の成立に関する規律の見直し

1 児童相談所長の参加に係る方策

特別養子縁組の成立の審判手続に関し、以下のような規律を設けるものとする。

- (1) 児童相談所長は、特別養子縁組の成立の審判事件（家事事件手続法別表第一の六十三の項の事項についての審判事件）に参加することができる。
- (2) 家事事件手続法第42条第7項の規定は、児童相談所長が特別養子縁組の成立の審判事件に参加した場合について準用する。

1 中間試案に賛成する意見

5 (1) 団体

ア 日本弁護士連合会

賛成する。

（理由）

家事事件手続においては、申立人が申立書において事件の実情を明らかにするとともに、証拠書類を提出することが期待されている（家事事件手続規則37条）。特別養子縁組の成立の審判においては、実親の同意がある場合を除き、実親側の事情、すなわち意思表示をすることができない事情や、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情が争点となる。現行法上は、申立人である養親となる者がこのような事情を主張し、証拠書類を提出することが期待される。ところが、実際には養親となる者は実親側の詳しい事情を承知しておらず、証拠書類を保有していることはほとんどない。むしろ、児童虐待ケースを含めて、児童福祉が問題になるケースにおいて、実親側の情報を知っており、証拠書類を有しているのは児童相談所である。そこで、児童相談所長が特別養子縁組の成立の審判事件に参加できるようにすれば、児童相談所長が主体的に実親の監護に関する事情について主張し、証拠書類を提出できることから、養親となる者の負担軽減に役立ち、望ましいと考えられる。

なお、後記第2の3において【甲案】を採用したとしても、養親となる者が申立人となる場合には、児童相談所長が参加できると有益であるほか、仮に、本来養親として適当でない者が申立てをした場合、児童相談所長が第2段階で参加をして申立人の不適格性を裏付ける事情や証拠書類を提出することが考えられる。よって、後記第2の3において【甲案】を採用する場合であっても、児童相談所長が参加できる仕組みを導入する意義はあるものとする。

イ 諏訪児童相談所

適当と考える。

30 ウ 東京児童相談センター

児童相談所長が特別養子縁組の成立の審判事件に参加できる案については妥当と考える。

(理由)

養親となる者が、実親の監護状況に関する資料を収集することの負担の大きさは理解できるが、児童相談所が積極的に成立手続に参加をする事例は少ないと思われる。

5 ただし、審判手続に参加できることは、児童相談所の相談援助活動の法的な措置の選択肢が増えることから、一定の意味があると考ええる。

 また審判手続への参加は、申立ての認容を求める方向での活動だけでなく、申立ての却下を求める方向での活動も可能となることから、児童相談所が不適切な縁組事例と判断した場合に、成立手続に参加することが可能となることは意味があると考ええる。

10

 ただし、「第2の2 実親の同意の撤回の制限」において、審判手続申立前に公的機関に実親が同意した場合に一定期間経過後は同意撤回できないとする案を採用し、更に公的機関に児童相談所を加えるのであれば、児童相談所長の立場の中立性・公平性に疑義が生じるおそれがあることから、児童相談所長の審判への参加は設けるべきではない。

15

エ 大阪弁護士会

賛成する。

(理由)

 現行法では、児童相談所長は、特別養子縁組の成立の審判手続において、当事者として申立等を行う権限を有しない。しかしながら、実際には、実親における養子となるべき子の養育状況を最もよく知り、証拠資料を有しているのは児童相談所である場合が多く、児童相談所長が、何らかの形で、成立審判手続に関与できるようにする必要がある。

20

 そのための制度として、現行法における利害関係参加の手続を利用することも考え得るが、現行の審判を受ける者となるべき者以外の者にかかる家事事件手続法第42条2項のごとく家庭裁判所の許可を要件とすると、同様の事案でも参加の可否の判断が異なることがあり得、問題である。この点、独自の制度による参加とし、家庭裁判所の許可を必要としないこととすれば、児童相談所長が裁判所の判断に左右されることなく、成立審判手続に参加することができるため、このような規定を置くのが相当である。

25

30

オ 大阪府中央子ども家庭センター

(理由)

 実親が特別養子縁組に不同意な場合、養親が特別養子申立てを進めていくにあたり、実親の意向や養育状況確認などの適格性について申し立てることは、実質的には実親の状況を知りえない養親にとって負担となる。今後、児相長が申立てに参加することによって、養親となる者の負担が軽減され、申立ての決断を早めることにもつながることにより、養子となる子どもの養育環境安定につながると考える。

35

 児童相談所長が参加することにより、より正確な実親の意向や養育状況を踏ま

えての審理が可能となると考える。

(2) 個人

ア 里親制度を広める方策を行っても、浸透していない現状においては、養親の負担を増やすべきではなく、児相長が申立人となれる方が良いと思います。

イ 必要な事案において児童相談所長の参加を認めることは、①養親となる者の資料提出等の負担を軽減するとともに、②養親となる者と実親との事実上の対立構造を緩和しようとするものとして合理的である。

成立手続は養親となる者が申し立てることとされており（民法８１７条の２）、縁組成立の要件が充足されていることを示す資料として、養親となる者に一定程度のものを提出することが求められることも少なくないが、養親となる者が、実親による子の監護状況についての資料を有していることは多くない。特に実親が虐待していた事案においては、養親候補者は実親の養育の問題性について情報を持っていない。現行法では認容される事情があるかがわからないまま申立てをせざるを得ないが、そのようなことは特別養子の活用を妨げてしまうから、情報を有している児童相談所長の参加を認める必要が高い。

ウ 養親となる者の負担軽減や、実親との対立構造をできる限り緩和することが望ましいという観点から、中間試案に賛成する。

2 中間試案に反対する意見

(1) 団体

なし。

(2) 個人

ア 児童相談所所長の参加は必要ない。特別養子縁組は、円満に行われるべき。実親と対立関係になるような特別養子縁組をあえて行う必要はない。

イ 児童相談所長の成立審判手続への参加する方策を設けることには反対である。

（理由）

私法上の身分関係の解消・変更を行政機関の長である児童相談所長が行えるということは、公的機関による、私人の身分関係に対する過剰介入である。公法と私法を分別する近代法の最も大きな枠組を逸脱する発想と評することができる。

養親となる者の資料収集・提出の負担を軽減するというのは、養子縁組あっせん過程での公私のあっせん機関による養親となる者に対する支援の問題である。また、養親となる者と実親との対立は、本試案第２の３で扱われている「縁組の成立に係る規律」に関連して、養子縁組の成立プロセスにおいて、制度的に、養親となる者と実親とが対峙することがない構造を構築すべきである。

なお、資料収集等については、昭和６２年１１月１８日厚生省児童家庭局育成

課長通知「特別養子制度における家庭裁判所との協力について」中の「調査囑託」によって対応すべきである。

5 養子縁組のあっせんを行う機関は、中立的立場をとる必要がある。養子縁組あっせんの一翼を担っている児童相談所（長）が、養子縁組の申立権ももつ（もちうる）ということは、あっせん機関が申立人となりうるということで、養子縁組あっせんの基本的構造を破壊することになる。念のため付言するが、あっせん機関は、実親の相談、支援も業務とするものである。

3 その他の意見

10 ・ 公益社団法人日本社会福祉士会

養子里親については申立て以前から児童相談所長の関わりがあるが、民間あっせん業者等が関与した案件については、現制度では「試験養育期間の調査」の関わりのみである。

15 本試案において、養親の申立ての段階で児童相談所長が補佐するのみでなく、却下を求める方向にも活動できることになるが、成立後の支援の効果的实施ができるよう児童相談所の体制作りが喫緊の課題と思われる。

20 また、全国の児童相談所において、特別養子縁組に関する知識・経験等が十分に備わっていない現実があり、児童相談所への研修や体制の充実を図ると共に、要保護児童対策協議会の活用を図るなどの方策を検討する必要があると考える。

2 実親の同意の撤回を制限する方策

民法第817条の6に規定する父母の同意について、以下の規律を設けるものとする。

(1) 特別養子縁組の成立の審判手続における同意

養子となる者の父母が、特別養子縁組成立の審判手続において、子の出生から2か月が経過した日以後に、家庭裁判所調査官による事実の調査を経た上で家庭裁判所に書面を提出することにより、又は審問期日において、当該縁組について同意をした場合には、同意の撤回は、同意の日から〔2週間〕〔2か月〕（注1）が経過する日までにしなければならず、その期間が経過した後は同意を撤回することができない。

(2) 特別養子縁組の成立の審判手続の申立前における同意（注2）

養子となる者の父母が、特別養子縁組成立の審判の申立てがされる前であって子の出生から2か月が経過した日以後に、公的機関（注3）において、養親となる者を特定し、又は特定しないで同意をした場合には、同意の撤回は、同意の日から〔2週間〕〔2か月〕（注4）が経過する日までにしなければならず、その期間が経過した後は、同意の日から2年が経過する日までの間は、当該同意を撤回することができない。

(3) 上記(1)又は(2)の方式以外の方式でされた同意の効力については、次のいずれかの案によるものとする。

【甲案】

養子となる者の父母が特別養子縁組の成立について同意をする場合には、上記(1)又は(2)のいずれかの方式によってしなければならず、それ以外の方式による同意は無効とする。

【乙案】

養子となる者の父母は、上記(1)又は(2)に掲げる方式以外の方式によっても特別養子縁組の成立について同意をすることができる。

（注1）同意を撤回することができる期間については今後更に検討される予定である。

（注2）仮に、後記3において【甲案】を採用する場合には、同(1)アの養子適格認容審判を得た上で、養親候補者を定めることもできることになることから、(2)の方策を設ける必要性は低くなるものと考えられる。

（注3）公的機関としては、これまでに、公証人、児童相談所長、家庭裁判所及び都道府県について検討がされた。今後、公的機関に対して求められる役割を明確にした上で、いずれの機関が実親の心理状態に配慮した上で同意の真摯性等を判断する能力を有しているか、制度的に中立性が担保された機関であるか等といった観点から、更に検討がされる予定である。

（注4）同意を撤回することができる期間については今後更に検討される予定である。なお、この期間については、必ずしも(1)の方策における期間と同一である必要はないものと考えられる。

1 中間試案に賛成する意見

(1) 団体

ア 日本弁護士連合会

① 「(1)」及び「(2)」の規律を設けることに、いずれも賛成する。

② なお、「3」において【甲案】を採用する場合であっても、申立てまでには若干時間を要する場合も想定できるから、実親の同意は早期に確定するためにも、審判手続の申立前に同意を確定する手続は、なお存在意義を有するものと考え、「(注2)」の指摘には賛成できない。

③ 「(注3)」の指摘に関し、公的機関として、公証人及び児童相談所長を想定することには疑問がある。

(理由)

1 同意の撤回制限の必要性について

現行法上、特別養子縁組成立のためには、養子となる者の父母の同意が原則として必要とされている(民法817条の6本文)。この同意の撤回には制限がなく、実務上、特別養子縁組を成立させる審判が確定するまでの間、父母は自由に同意を撤回することができるものとされている。確かに、特別養子縁組が成立すると養子となる者の父母は法律上親としての地位を失うものであって、いったん同意をしても、なお心情が揺れ動くことは無理からぬことと思われる。よって、ある程度の期間、同意の撤回を認めることには合理性があるとも考えられる。

しかしながら、養親となる者と養子となる者とが同居を開始し、養子となる者の養親となる者に対する愛着関係の形成が進んだ後になって実親が同意を撤回すると、虐待等の事情がない限り、特別養子縁組は不成立となり、養子となる者の心理に多大な悪影響を及ぼすことが避けられない。また、そのような事態を危惧する結果、養親となる者が特別養子縁組の成立の審判申立てをちゅうちょするおそれも考えられる。

したがって、実親の同意の撤回を制限することには賛成である。

2 実親の同意の時期

実親が出産前に特別養子縁組に同意したが、出産等を契機として心境が変化して翻意するケースがあると言われており、それは無理からぬことと思われるから、撤回制限効を伴う同意は、出生後ある程度の期間が経過した後に行われることを要するものとするのが相当である。

この点、中間試案では、子の出生の日から2か月が経過した日の前日までは撤回制限効の及ぶ同意をすることができないとしており、相当である。

3 撤回が制限される同意の方法

特別養子縁組に対する同意は、実親が特別養子縁組の仕組みや効果、同意の趣旨などについて正しく理解した上でなされることが必要であり、同意の前に適切かつ十分な説明がなされることが望ましい。とりわけ撤回に制限が設けられる同意であれば、それは不可欠であると考えられる。

この点、中間試案の「(1)」は、家庭裁判所の審判手続において同意をとる案を示すものであるところ、家庭裁判所の審判手続においては家庭裁判所調査官から適切かつ十分な説明を受けることが期待できるから、適当であると考えられる。

5 中間試案の「(2)」は、審判手続の申立前に公的機関が同意をとる案を示すものであるところ、その公的機関については明示していない。先に述べたとおり、実親が適切かつ十分な説明を受けてから同意をすることが望ましいから、中立的な立場に立って、かかる説明をできる公的機関が望ましい。その観点からすると、「(注3)」の挙げる公証人については、中立性は問題ないものの、特別養子縁組について実親に適切かつ十分な説明を提供できるか否かについて疑念が残る。一方、児童相談所は、まさに特別養子縁組を推進する立場であるから、特別養子縁組制度に関する深い知識や経験を考慮しても、中立性の観点から問題を払拭できない。「(2)」のように審判手続の申立前に撤回できない同意を得る手続を定めることは有益であると思われるが、以上のような視点に立って、適切な公的機関について更に検討を尽くす必要がある。

4 同意を撤回することができる期限

同意をしてから撤回を認める期限については、早期に同意を確定させる養子となる者や養親となる者側の利益と、実親の揺れる心情との間で決することになる。

20 この点、中間試案の「(1)」は家庭裁判所の審判手続において同意を得る方策であるところ、裁判所における同意は、社会的に見ても重みがあるものと受け止められるし、多くのケースにおいては、既にある程度の期間、養子となる者を手放した後に同意されるものと考えられることから、同意を撤回することのできる期限は短くても差し支えないものと思われる（裁判所において、いまだ実親の心情が揺れ動いていると思われる場合、同意をさせる時期を遅らせることも考えられよう。）。

25 一方、中間試案の「(2)」は審判手続の申立前において同意を得る方策であるところ、「(1)」と比べてより早い段階の同意であることに加え、審判手続が係属する前に、裁判所外で確認される同意は、社会的な重みといった点でも必ずしも審判手続における同意と同じとは言えず、適切な期限を検討する必要がある。

5 「(注2)」について

「(注2)」は、後記第2の3において【甲案】を採用する場合には、「(2)」の方策を設ける必要性は低くなると指摘している。

35 相対的に低くなることは争わないが、実際には、実親の同意の意思は固く、早期に同意を確定させる必要性や相当性はあるものの、特別養子縁組の成立の審判手続を申し立てるには、今なお準備を要する場合も想定できないわけではないであろう。

よって、後記第2の3において【甲案】を採用したとしても、なお、「(2)」

の方策を設ける意義は残るものと考えてる。

イ 諏訪児童相談所

実親の同意の撤回を制限することは適当と考える。また、同意がされる「公的機関」については、実親の状況を把握する立場にある児童相談所が適当と考える。

ウ NPO法人環の会

当団体では、養親による試験養育が開始した後に、実親が縁組についての同意を撤回することをこれまでに数回経験しているが、ほとんどが1週間以内の撤回であり、その経験を踏まえると、同意の撤回を認める期間は2週間が妥当であろうと考える。また、1週間以上を経過してから同意を撤回をしたケースは、平成23年以降、3例経験しているが、その内の1例は、特別養子縁組申立て後であったため、上級審での検討の結果、養親による養育が子どものために妥当であるとして、縁組が成立した。他の2例は、申立て前の翻意であり、養親が1～3か月間試験養育をした後に、子どもは実親のもとに戻った。上記の3ケースについては、当時最善と考えられる相談対応を行ったにも関わらず起こった、実親の翻意であり、子ども及び養親への影響は非常に大きかったと考えられ、同意撤回の制限は、現状の特別養子縁組の成立審判の即時抗告期間と同様、2週間とした方がよいと考える。

同意の時期については、法的手続を進めるに当たり、生後2か月以上の時期でなければ同意をすることができないということは、出産後の実母の精神状態等を踏まえると、妥当であると考えられる。

「(2)」の規律について、2年が経過すると同意を撤回することができることになるということは、子どもにとって妥当なのか、そのようなケースは想定できるのか、疑問である。

「(3)」の同意の効力については、制度を整備するためには、【甲案】が妥当であろうと考える。上記のとおり、当団体では、養子となる者の父母の同意の撤回により、子ども及び養親となる者が翻弄され、対応に苦慮した経験があり、きちんとした同意の方法を定めることが望まれる。

エ 東京児童相談センター

※ 申立て前の同意の撤回制限については反対

① 審判手続における同意

特別養子縁組の成立の審判手続において、子の出生から2か月が経過した日以降に、家庭裁判所に同意の書面を提出することにより、又は審問期日において同意をした場合には、一定期間を超えた後は同意を撤回できないとするについては妥当と考える。同意撤回ができる期間は、2週間程度が妥当と考える。

(理由)

実親が精神的に不安定である出生直後の期間はいつでも同意撤回できること

が妥当であるが、同意の撤回を制限する時期を、子の出生から2か月を超える日以降とすることで、実親へのこうした配慮は担保される。このため、子の出生から2か月が経過した日以降に、審判手続において同意を表明した場合に、同意撤回制限を設けることには賛成である。

5 特別養子縁組の審判が確定するまでの間に、実親が同意を撤回するのではないかという養親の不安、養親との愛着関係を築きつつある子が再び愛着対象との別離を経験しなくてはならなくなる可能性があるという不安定さは、養親子にとって大きな負担である。

10 児童相談所としても実親が精神的に不安定であるなど同意撤回のリスクを考慮し、相談援助において、特別養子縁組を躊躇する事例もある。そのため、審判手続における実親の同意撤回に一定の制限を設けることについて賛成である。なお、同意した後撤回できる期間は2週間程度が妥当と考える。

② 審判手続の申立前における同意

15 審判の申立てがなされる前であって子の出生から2か月が経過した日以降に公的機関において実親がした同意について、撤回できないとする案については慎重であるべきと考える。

(理由)

実親子関係を断ち切るという法的効果は重大であり、従来、その判断を家庭裁判所の審判に委ねることで中立性と公平性を担保してきたところである。

20 本案については、同意を申し出る公的機関として、公証人については実親の実情を把握できるかという観点から疑問が残る。また、児童相談所長及び都道府県については児童福祉法において里親委託措置を決定する権限が付与されており、中立性を担保するという観点から問題がある。

25 家庭裁判所については中立性・公平性の観点や実親の実情を把握できるという観点から適当と考えるが、審判手続前に、児童相談所職員が同行を促したとしても、実親が家庭裁判所へ行き同意を行うこと自体が想定しにくい。

また、民間あっせん機関において、特別養子縁組を養親の意向に沿って進める手段として、実親を家庭裁判所へ同行させ予め同意させることを強要するといったことの懸念もある。

30 以上のことから、審判手続申立前における同意の制度については慎重であるべきと考える。

③ 上記(1)又は(2)の方式以外の方式でされた同意の効力

撤回が制限されない同意方法についても認められるべきであり、**【乙案】**が適当と考える。

35 (理由)

例えば、児童相談所が産院で出産後に同意を取った後、連絡が取れなくなる実母も多いが、全くの行方不明ともいえず、時々連絡があったり、また行方が分からなくなったりすることを繰り返すようなケースも多い。この場合、産院での同意をもとに特別養子縁組としてケースワークを進めているのが現状であ

る。

そのため、もし、子の出生後2か月まで同意が取れないような制度設計をしてしまうと、現在、特別養子縁組として支援を進めているケースについても、対象外となるおそれがある。

5 以上のことから、撤回が制限されない同意方法についても認められるべきであり、その場合には期間を制限すべきではない。

オ 大阪弁護士会

「(1)」については賛成である。ただし、「(注1)」につき、同意を撤回できる期限は1か月とすべきである。

10 「(2)」については賛成である。ただし、同意の方式ないし手続、同意の前提となる実親への説明内容等のあり方については更なる検討が必要である。

15 「(注2)」につき、「(3)」については【乙案】が採用されるべきと考えるが、仮に【甲案】が採用される場合においても、「(2)」の方策の必要性は低くなるものではない。

「(注3)」につき、「公的機関」は、家庭裁判所とすべきである。

「(注4)」につき、同意を撤回できる期限は1か月とすべきである。

「(3)」については、【甲案】に賛成する。

(理由)

20 第1 同意の撤回を制限する必要性

25 現行法では、仮に実親が特別養子縁組に一旦は同意をしていたとしても、特別養子縁組の成立の審判の確定前までは、いつでもこれを撤回できるものとの解釈が一般的である（東京高等裁判所平成2年1月30日決定）。しかし、このように同意の撤回を自由に認めれば、審判の確定直前に同意を撤回することも可能であり、そのような場合には手続の安定が著しく損なわれる。また、同意を受けて、養親となる者の下での試験養育を受けてきた子にとっては、同意が撤回された場合には、再度生活場所の変更を余儀なくされるなど、子の生活が安定せず、子の福祉を害する結果ともなる。このような影響は、特に相当期間の試験養育によって養親となる者との間に愛着が形成されてきている場面においては、いっそう看過できないものとなる。さらに、上記のように手続が不安定であることは、養親となろうとする者の心理的なハードルとなり、特別養子縁組が行われるべき事案において、養親となるべき者が見つからないという事態が生じかねない。

30 このような同意の撤回による弊害を防止するためには、適切な方法により
35 実親の同意の真摯性を確保したうえで、同意の撤回を制限することが必要である。

第2 「(1)」について

1 同意の撤回を制限する方法

同意の撤回を制限する方法として、「(1)」の方策は、①特別養子縁組の成

立の審判手続において行われる同意であり、養親においても、特別養子縁組が成立することの意味や自身の置かれた状況について一定理解が進んだ状況で同意がされていること、②家庭裁判所調査官又は裁判官という、中立的かつ実親の心理状態に配慮した上で同意の真摯性等を判断する能力を有している機関において、真摯性を担保し得る方法で同意を確認されることの2点から、同意の真摯性は十分に確保されるものと考えられるため、賛成である。

2 同意撤回制限の期間

ただし、同意を撤回できる期間については、これを2か月とすることは、同意の撤回が制限された後にも審判手続が続いていくことを踏まえれば、長きに過ぎるものとする。

ここで即時抗告等の期間にならないこれを2週間とする案には、「(1)」の方策だけに焦点を当てれば、一定の合理性があるとも考えられる。しかしながら、①実親にとっては親子関係を断絶させるか否かに関わる極めて重要な判断であり、即時抗告の期限よりも長期とすることも合理性があると考えられること、②後述のとおり「(2)」の方策においては、同意が撤回できる期間を1か月とすべき（2週間では短すぎる）と考えられるところ、両者の期間が論理必然的に同一である必要はないとはいえ、方策の違いにより同意撤回の期限が異なることは制度として複雑になるきらいがあり、両者の期間は統一するのが望ましいと考えられることの2点から、「(2)」の方策に揃えて、1か月をその期間とすべきと考える。

第3 「(2)」について

1 特別養子縁組の成立の審判手続の申立前の段階での同意の撤回を制限することについて

現在、特別養子縁組がなされる事例においては、特別養子縁組の成立の審判手続の申立前の段階で、実親の同意を得た上で、養親となる者の下での試験養育を始めている事例が多い。このような事例においては、特別養子縁組の成立の審判手続の申立前の段階の同意についても、第1で述べた点が妥当し、撤回を制限する必要性がある。

したがって、「(2)」の方策によって同意の撤回を制限することには賛成である。

2 「(2)」の同意の方式ないし手続について

(1) もっとも、「(2)」の同意の方式ないし手続については、例えば、家庭裁判所の裁判官、調査官等の面前での同意を必要とするのか、同意することを述べた書面を家庭裁判所等に提出する（郵送を含む。）ことで足りるものとするのかという点が問題となると考えられる。

後者は、相続放棄の申述等で用いられている方法であるが、特別養子縁組自体には同意しているけれども裁判所に出向くという手間を嫌って同意を行わない実親においても同意が可能となるという点で必要性もある

し、相続放棄の効果も相応に大きなものであることを考えると許容性もある、とも考えられる。

(2) また、方式ないし手続とも関連するが、同意の前提としての説明内容も、例えば、親子関係の断絶という主要な効果の点のみを説明すれば足りると考えるのか、周辺の効果（戸籍上の記載など）まで説明を必要とするのか、あるいはさらに進んで、特別養子縁組が必要と目されている実親において取りうる法律上又は事実上（養育上）の手段について説明すべきなのかなど様々なあり方が考えうる。

(3) これらの問題については、同意の効果の重大性を踏まえれば、一定程度厳格な手続が要求されるべきではないかとの印象を受けるが、少なくとも、実際の運用の混乱を避けるとともに同意の真摯性の争いを可能な限り防止する観点から、さらなる検討が必要であるし、可能なものについては法令上も明記することが望ましいと考えられる。

特に、同意の前提としての説明内容については、同意の効果の重大性に鑑み、法令上明記する必要性について検討されるべきである。その際、例えば、刑事手続において黙秘権の告知につきその内容が刑事訴訟規則に具体的に定められている（刑事訴訟規則 197 条 1 項）ことが参考にされるべきである。

3 「(注 2)」について

「特別養子縁組の成立に係る規律の見直し」において【乙案】を採用すべきと考えるため、「(注 2)」については前提を異にするものであるが、仮に、「特別養子縁組の成立に係る規律の見直し」において【甲案】が採用されたとしても、「(2)」の方策の必要性は低くはならない。

確かに、「特別養子縁組の成立に係る規律の見直し」において【甲案】を採用すれば、養子適格の審判後に試験養育を開始する、という取扱いが可能となり、このような取扱いを前提とすれば、第 3 の 1 で述べた必要性は低くなるとの意見もあるかもしれない。しかしながら、上記のような取扱いにおいては、養子適格の審判後の限られた期間の中で適切な養親が見つかるとは限らない上、養子適格の審判がなされるまでの間の養子の生活環境が不安定となるおそれがある。そうであれば、「特別養子縁組の成立に係る規律の見直し」において【甲案】を採用したとしてもなお、養子適格の審判手続の申立前から試験養育を始めるべき事例は多いと考えられる。したがって、「特別養子縁組の成立に係る規律の見直し」において【甲案】を採用したとしても、第 3 の 1 で述べた「(2)」の方策の必要性が低くなることはないというべきである。

よって「(注 2)」には反対である。

4 「(注 3)」について

「(2)」の方策を取る場合の「公的機関」に求められる性質としては、①制度的に中立性が担保された機関であること、及び②実親の心理状態に配慮し

た上で同意の真摯性等を判断する能力を有していることの2点であると考えられる。したがって、これらの点を踏まえて「公的機関」をどこにするかを決定すべきである。

しかしながら、補足説明にもあるとおり、候補として挙げられているもののうち公証人は②の要素のうち特に実親の心理状態に配慮するという要素に、児童相談所長及び都道府県知事は①の要素に疑問があると言わざるを得ない。これに対し、家庭裁判所は、①及び②の要素を満たす機関である。したがって、「公的機関」は、家庭裁判所とすべきである。

この点、「公的機関」を家庭裁判所とすることについては、第1に、家庭裁判所で同意をしたことによって、同意の真摯な撤回までもが過度に抑制されることにならないかという懸念が示されている。しかし、同意の真摯性を確保すべく同意の手続を厳格に定めようとすれば、その裏返しとしてそのような事実上の効果(心理的ハードル)は不可避免的に伴うものである。そして、そのことは、家庭裁判所での同意に限ったことではないから、公的機関を家庭裁判所とすることを否定するものとはいえない。

第2に、同意の確認に際し、実親に対する養育支援を含めたカウンセリングをすることが期待されるのであるとすると、家庭裁判所は、そのようなカウンセリングを行い、実親の置かれている実情を踏まえて懇切に相談に応じるといった役割を果たすことはできない、との指摘がある。しかし、この点は、上述した同意の前提となる説明内容の問題と捉えるべきであり、公的機関をどの機関とすべきかという論点において、上述の①②の観点よりも重視すべき要素ではないと考える。

第3に、実親の同意という、特別養子縁組の成立要件の一部についてのみ家庭裁判所において確認をするという制度は類例がない、との指摘があるが、新しい制度を創設する以上、根本的な批判にはならない。

第4に、そもそも同意の真摯性を確認するだけであれば、家庭裁判所である必要はないとの意見もあるようであるが、単に同意の真摯性を確認するといっても上述の①②の観点からの検討が重要となるのであり、それに適した機関は家庭裁判所以外にない。

第5に、後の特別養子縁組成立の手続において当該同意の有効性が争われたときに、改めて同意の有効性について家庭裁判所が判断することになると、同意の有効性について2度の司法審査を経ることとなり、手続が過重となって不合理であるし、2度目の司法審査においては、同意がされた家庭裁判所が当事者的な立場に立つことになるという点で立場の中立性が必ずしも貫徹されないのではないかなどといった指摘があるとされる。しかし、そもそも、自らの意思で裁判所を訪れて同意をしておきながら、後の特別養子縁組成立の手続において当該同意の有効性を争うという事例はそれほど多く現れるとは考え難い(素朴に考えれば、現行法下で同意が撤回された事例数のさらにごく一部ということになるはずである。)。また、仮

にそのような事例があるとしても、同意の真摯性を確認するにあたっての審査事項（検討事項）と、後に有効性が争われた場合の実質的な争点（何を理由として無効と主張するのかという点）が同一とは限らず、「2度の司法審査」というほどの事態が生じるか否かは疑問であり、生じたとしても極めてまれなケースと考えられる。その他の大部分のケースにおいて上記①②が確保された同意が得られることとのメリットと比較すれば、「公的機関」を家庭裁判所とすることを否定するほどの事情ではないと考えられる。

さらに、家庭裁判所が当事者的な立場に立つことになるという指摘については、担当する裁判体を異にすれば足りる問題であるし、仮にそれができないとしても、問題構造は、忌避申立てに対する裁判などと同様であり、法制度として十分にあり得るものであるから、当該指摘はあたらない。

以上のとおりであり、「公的機関」は家庭裁判所とすべきである。

5 （注4）について

同意を撤回できる期限については、「(2)」の方策による同意が撤回できなくなった後に、試験養育、特別養子縁組の成立の審判の申立てと進んでいくことからすると、撤回できる期間を2か月とすることは、長きに過ぎるものとする。

他方で、「(2)」の方策による同意においては、すでに審判手続が開始している「(1)」の方策による同意の場合と異なり、特別養子縁組に同意をすることの是非を事前に十分に考える時間が用意されていない例も想定し得る。そうすると、このような同意の撤回期限を、即時抗告の期限等にならいこれを2週間とするのは、短すぎると考えられる。

したがって、同意を撤回できる期間は、1か月が妥当であると考えられる。

第4 「(3)」について

1 【乙案】の問題点～「撤回できない同意」と「撤回できる同意」の並存～

【乙案】においては、「撤回できない同意」と「撤回できる同意」が並存することとなるところ、特に「(2)」の「撤回できない同意」を取得するにあたっては、同意の効果の重大性に鑑み、実親に対して「撤回できる同意」もありうることの説明は欠かせないものと考えられる（少なくとも、後に同意を撤回することが想定されるような実親であれば、説明をしないまま「撤回できない同意」を得たとしても、後に真摯な同意ではなかったと争われる可能性が高い。）。そうであるとする、「撤回できない同意」と「撤回できる同意」のいずれを選択することもできる実親において、「撤回できない同意」を選択するインセンティブのない現状では、あえて「撤回できない同意」を選択することは考えづらい。

したがって、【乙案】においては、「(2)」の方策による撤回できない同意が利用されることはほとんど考えられなくなり、当該方策を設けた目的が達成されなくなる可能性が極めて高い。

よって、【乙案】には反対である。

2 【甲案】に対する「特別養子縁組制度の利用が減少するのではないか」との懸念について

「撤回できない同意」の一本化を行う【甲案】に対しては、家庭裁判所等において同意をしなければならないという点や、同意をしてしまったら撤回ができないという点からくる心理的なハードルによって、特別養子縁組に同意する実親が減少し、現行法よりも特別養子縁組制度が利用しにくくなるのではないかと懸念が示されている。

しかしながら、「(2)」の方策が採られる場合には、児童相談所職員又は民間あっせん団体の職員が同行して家庭裁判所等に出向くことが多いと考えられることから、家庭裁判所等において同意をしなければならないことへの心理的なハードルはさほど大きくない。

また、現行法の下でも、少なくとも児童相談所が関与して特別養子縁組を行っている事例では、実親の同意を取得するにあたっては、撤回する可能性がないかどうかを実親に繰り返し確認し、撤回するかもしれないような場合には同意ありとは判断せず、撤回することはないとの見込みが得られた場合にのみ同意ありと判断し、特別養子縁組の手続に入ることとしているのが現状である。したがって、同意してしまったら撤回できないとの心理的ハードルを原因とする、申立件数の減少は限定的とも考えられる。

特別養子縁組の利用のしやすさ、あるいは申立件数という観点で言えば、同意取得の容易さのみで判断すべきでなく、一旦得られた同意が撤回されないことへの安心感によって養親の積極的な参加が促される点とセットで考えるべきである。さらにいえば、本改正では、同意の撤回を制限することだけでなく、養親が安心して特別養子縁組に関与するための様々な方策を整えているところであり、特別養子縁組の利用のしやすさ、あるいは申立件数への影響という点は、改正内容全体のバランスの中で考慮されるべきである。

加えて、そもそも、特別養子縁組制度は、実親子関係の断絶という重大な効果を発生させる手続である。このような重大な手続であることを踏まえれば、実親における決心も上述の程度の心理的ハードルによって左右され、他方で同意を不要とする要件（「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」）にも該当しないようなケースにおいてまで、特別養子縁組制度を利用する必要性・相当性があるのかは疑わしい。

以上のとおりであるので、「特別養子縁組制度の利用が減少するのではないか」との懸念は、【甲案】を否定して【乙案】を採用する理由とはならない。

3 まとめ

以上より、「(3)」については【甲案】に賛成である。

カ 大阪府中央子ども家庭センター

同意の撤回制限については賛成である。

「(3)」については【甲案】に賛成である。

同意の取り方や同意書の様式などについては、全国で統一することが望ましいと考える。

5 同意を撤回できる期間については、養親との愛着形成の機会を阻害しないために可能な限り短い時間が望ましい。

(理由)

- ・ 同意の撤回制限については賛成である。

10 理由としては、現行の特別養子縁組の審理においては、親権者が特別養子縁組に同意した後に行方がわからなくなったり、連絡が取れなくなったりする場合も少なくない。また、同意を翻した場合は、児童相談所が家庭裁判所に同行して同意を翻した後の子どもの適切な養育が可能なのかなどの確認を行うことが難しくなるケースも多々あるため、児相長の同意についても有効として、一定の猶予期間の後は撤回を制限することを認めることが、子どもの最善の利益にとって有用であると考えます。

15 ・ 実親の同意確認を家庭裁判所の手続による同意のみとすることには反対である。様式等を統一したものとする等により、児童相談所での同意の確認も有効として取り扱っていただきたい。

20 ・ 児相長が適当と判断した場合、実親の同意が確認され次第、里親委託を行い、委託開始後に養親と子どもの間で愛着が形成されたと判断された時点で特別養子縁組の申立勧奨を行っている。すでに愛着関係ができていながらも関わらず、実親の同意撤回により、養親と子どもとの関係が遮断されることによって、子どもの愛着形成への弊害が懸念される。

キ 社会福祉法人 積慶園

25 これまでに、この撤回を巡って、多くの養親と、その里子が、関係性の分断によって、抱えてしまう傷つきが深く、また、子どもにとっては、将来的に悪影響を及ぼしかねないトラウマになる可能性は否めません。

30 実親が、後になって、やっぱり同意したくない、と撤回するに至るのは、最初の決断の段階で、しっかりと悩めず、迷えず、焦らされた決断ではなかったかと、想像します。実親の同意は、そのはじまりの時点で、細やかなアセスメントが、必要です。どうして託したいと思ったか、何故子どもを産むに至ったかは、表面的な面接の中では、真の理由は語られず、認識されないかもしれません。その両親の生育歴を丁寧に聴き取る中で、もし、何か助けがあれば、育ててみたいと思うのか、あるいは、
35 やっぱり、自分たちには、今もこれからも我が子を健康に、育てることはできないと思うのかなど、いずれにせよ、否定的ではなく、肯定的に、社会に託す決断できるサポートが必要だと思います。そのためには、相談があったその最初の面接が大切になります。どこが担えるのか、検討が必要です。

同意を撤回できる期限についても、枠組みを決めていただくことには賛成です。2 か月～3 か月が、限度でしょう。2 週間は、短か過ぎます。ただ、数年後に、再度、撤回できるような法律は無意味だと思います。

人生早期の安定したアタッチメントの形成が、日々の生活の中で、脅かされることなく、安心して、築いていくことが、最重要課題として、考えいきたいところです。

(2) 個人

ア 私自身、養親として特別養子縁組を申し立てた時、審判確定までの約 1 年間、実親が同意を撤回するのではないかという不安を感じない日はなかった経験から、実親の同意の撤回の制限に関しては強く支持する。養子にとって親が変わることに対する不利益は言うまでもないが、現状は養子を生涯守り養育しようと決意する養親に対し、あまりにもその決意と感情（子に対する責任感と愛情）を軽んじている気がするためである。実際、養子を数か月養育後に、実親に同意を撤回された養親の話を聞いたことがあるが、養子にも養親にも大きな心の傷が残っただろうと思うと、早急に改正の必要があると思う。撤回の制限の期間については、同意の日が出生から 2 か月経過した後とするならば、同意の日から「**2 週間**」が適当であると考え。同意の日から「**2 か月**」とする案では、出生から 4 か月が経過していることになり、すでに養親との信頼関係ができている親子に対し、現在の負担度合いと違いがあるように感じられない。

また、一度子供を養育できないと結論した実親に、撤回後子供を戻すことが、本当に子供にとって良いことなのか、実親のみの判断では信用に欠けるため（実親に戻したことにより、子が命を落したり、虐待されることがあってはならない）、家庭裁判所などの第三者の判断を加え、実親に子を戻すことが不適切と思われる場合には、撤回不可とすべきである。この点に関し、外国の養子縁組制度ではどのように制定されているか、調べてみたところ、佐賀大学の文献「フランスの養子縁組制度 ―養子法の概要と現地調査による実務の実態― 栗林佳代」に次のような記述があった。「1 - 3 同意権の濫用 両親が、子の健康および精神を損なう危険について子に無関心であり、子の養子縁組への同意を濫用的に拒否するのであれば、裁判所は、両親の同意の拒否にかかわらず、養子縁組を宣告できる（民法典 3 4 8 - 6 条 1 項、3 6 1 条・3 4 8 - 6 条）。」このことは、今回実親の同意の撤回について法改正をするならば、同時に明記すべき重要事項だと考える。法改正により、養親の精神的負担軽減を考慮頂けるのであれば、実親の同意の撤回後、子との別れの傷に加え、その行く末を案じるような状態になることは避けてほしいと切に願う。

イ 実親の同意撤回が一定期間以降はできない仕組みは必要だと思います。

ウ 成立手続申立前の実親の同意については、公的機関に家庭裁判所が入らない書きぶりであるが、裁判所はもっと社会的養護に参加するべきであり、そもそも申請があった時点で実親に対する養育支援を含めたカウンセリングは求められていないのではないか。審判に至る流れの中で、

5

エ(1) 成立手続における同意について

子の利益を保護する観点から、実親が縁組の成立に一旦同意をした以上、それを前提として子が置かれる状況を安定的なものとするために、実親の同意の撤回を制限することは許容されるものと考えられる。

10

実親が同意をしたとしても即時抗告審で決定が確定するまで撤回できるという現行法の規律では、相当の期間にわたって子が新しい養親候補者に養育されていた現実が覆されることもあり得るが、子の福祉のためには、このような事態は好ましくない。

15

子の出生から2か月が経過した日以後にされた同意についてのみ撤回を制限することは、実親は子の出生の後一定期間は精神的に不安定であることに配慮するものとして適切である。また、家庭裁判所調査官による事実の調査を経た上で家庭裁判所に書面を提出することによってされた同意又は審問期日において口頭でされた同意に限って撤回を制限することは、実親が同意の持つ法的な意味を理解した上で真摯に同意をしていることを担保しようとするものである。

20

同意を撤回できる期間については、2か月とする提案に賛成する。実親が同意の持つ法的な意味を理解した上で真摯に同意をしていることを担保するためには2週間では短すぎるからである。

(2) 成立手続申立前の同意について

25

現実に特別養子縁組が検討される場面では、成立手続の申立てより前に養親となる者が実親の同意を得た上で養子となる者の試験養育を開始していることが少なくない。養子となる者と養親となる者との間に信頼関係や愛情の形成が進行している事例もある以上、実親の同意の撤回を制限する必要性・許容性があることは上記(1)と同様である。

30

同意の撤回を制限するという効果の重大性に鑑み、同意が真摯にされるように「公的機関」の関与が必要であるところ、都道府県とすることが妥当と考える。児童相談所長に委任することなどにより、実親の置かれている実情を踏まえて懇切に相談に応じることができ、機動性の点でも優れたものにすることができからである。ただし、児童相談所長は特別養子縁組の成立に向けた役割をも担うことにはなるから、実際の運用においては中立性を確保するために、弁護士その他の外部者の関与についても検討する必要があると思われる。

35

(3) 本方策の方式によらない同意の取扱いについて

無効と扱う【甲案】に賛成する。撤回不能という現行法にない重大

な効果を生じさせる以上、同意を要式行為とすることはやむを得ないものとして合理性がある。撤回を制限されない同意を併存させることは、撤回が制限される同意を選択しない実親を増やす要因となり、妥当でない。

- 5 **オ** 特別養子縁組の実親の同意は、撤回できないとすべきではないか。実親の揺れる心理に子供が振り回されるのは不利益となる。また、安易な身勝手な同意撤回により、養親との関係が築けているにもかかわらず切り離され、乳児院で過ごすことになるという話をよく聞く。そのような実親の場合は、親権のはく奪とし、養子縁組を進めるべきではないか。
- 10 ぜひとも、実親の安易な同意撤回を防ぐためにも、撤回はできない又は撤回できる期間は短くしてほしい。音信不通でなかなか連絡に応じない場合は、同意したとみなすようにしてほしい。

カ 同意後の熟慮期間としては2週間とする案を支持する。

- キ** 「(1)」「(2)」に加え、特別養子縁組成立の審判が成立しなかった場合にも実親は同意を撤回できるものの規律を追加すべきである。
- 15 「(3)」については【甲案】に賛成する。同意を撤回できないとする制度を新たに導入するのであるから、実親の熟慮期間を長く確保することがバランスを図るうえで良いと考える。

- ク** 「(3)」については【甲案】に賛成いたします。理由としては、撤回制限のある同意と、撤回制限のない同意が混在すれば、制度が複雑になる上、そもそも同意を撤回するような可能性のある実親は撤回制限のない同意を選択することが考えられ、制度改正の効果がなくなると考えられるからです。
- 20 また、「(2)」の審判手続の申立前における同意の手続を設けることに賛成します。同意の時期については、出生から2か月後の同意は撤回できないものとすることに賛成です。しかし実母の中には、この2か月の間に行方不明になってしまう場合も考えられ、そのようなときに同意が確認できないとして養親候補者への委託が遅れることは、子にとって不利益が生じます。更に児童相談所であれば、第2－3で検討されている児童相談所長の申立てが認められれば、第一段階の審判によって実親の同意が不要になりますが、民間あっせん団体の場合は申立てができません。

- 25 そのため、代案として、出生後から2週間以内などに公式な同意を取っておき、それから2か月間は撤回できるが、それ以降は撤回できないとする方法も検討に値すると考えます。
- 30

35 2 中間試案に反対する意見

(1) 団体

なし

(2) 個人

ア 法案全般を通して、実親の権利擁護の視点が著しく乏しいとの印象を

持つ。特別養子縁組を巡る当事者のうち、最も弱い立場である「子を手放すまで追い込まれた実親」の権利擁護を徹底する必要がある。そもそも特別養子縁組は、実親とその親の生活再建を断念した上、同子を保護するための「最後の手段」として行われるものであると考える。よって

5

「実親の同意の撤回を制限する方策」については、見直しをお願いしたい。

憲法25条の精神に則れば、少なくとも経済的な理由をもって実親が子を手放すことを誘導することはあってはならない。実親には生活保護制度のほか、乳児院や児童養護施設、里親制度等の社会的養育をもって

10

実親とその子の生活再建の手段があることを十分に説明、これら制度の利用を促し、これらが関係機関により確実に実施されることを担保する必要がある。同担保に必要な審査について具体的に記されるべきであり、これなくして実親の権利擁護がなされているとは言えない。

15

イ 特別養子縁組は、円満に行われるべき。実親と対立関係になるような特別養子縁組を行う必要はない。同意の撤回が心配であるなら、普通養子縁組を行えばよい。「(3)」については、【甲案】とする。結果の重大性にかんがみ慎重な確認が必要。同意の撤回が心配なら、普通養子縁組を行えばよい。

ウ 「実親の同意が自由に撤回され得るものであるということが特別養子

20

制度の利用についての支障となつてゐるとの指摘があることを踏まえ」て検討されたとのことですが、現行の「審判までに6か月以上の試験養育期間が必要であることから（民法第817条の8）、最短でも出産から6か月は同意を撤回することができる仕組みとなつてゐる」のであれば、わざわざ改正する必要はないと考えます。さらに、実親が十分な支援に欠く状態のまま判断を強いられることのないよう、まずは母子の支援を手厚くすることが先決であると考えます。

25

エ(1) 白地同意は認められるべきではない。

実親が法律上の地位を失うことは養親がどのようなものであるかによって左右されないという認識には反対である。どのような養親、養子縁組家庭を望むかの実親の希望、意思是、尊重されなければならない。もちろん、具体的に養親となる者を特定することができてはならないので、匿名養子縁組は認められるべきであるが、実親の養親家庭についての希望が手続的に聴取されることが法律上保障される必要がある（このことを規定するのは、養子縁組あっせん法かもしれないが）。

30

実親は白地委任するわけではないということを民法上明らかにする必要がある。

35

(2) 「同意」概念の曖昧さ

養子縁組のプロセスでの同意は、一つのものだけではない。一つには、試験養育に委託するという同意があり、もう一つには、子を養子

（縁組）にするという同意がある。あっせん過程で、将来の養親候補者家庭への委託を同意しても、これは縁組同意とは言えない。養親候補者家庭への委託（児童相談所があっせんするときには、里親委託となることが多い）に同意したからと言って、一定期間経過後にこの同意が縁組同意であったというわけにはいかない。あるいは、一定期間経過したら、実親は、自動的にもしくは強制的に縁組同意を迫られてはならない。一定の条件がそろくと、撤回ができなくなるのは、試験養育委託同意ではなくて、養子縁組への同意である。このあたり、中間試案では自覚されているのかが明らかでない。ここで述べたプロセスが問題になるのは、典型的には、子の出生後、養子縁組同意を表明できない期間に、子が養親候補者の家庭に委託されているようなときである（出生後、直接個人の家庭に養育委託されるときだけではなく、施設から個人の家庭に養育委託される場合もある）。

3 その他の意見

(1) 団体

ア 千葉県児童家庭課虐待防止対策室

公的機関の例示として、都道府県が挙げられているが、都道府県は実親への支援等を行える専門的な機能が必ずしも備わっているわけではない。また、同意に関する部分のみを都道府県で行うことは、他機関との連絡調整など手続上、難しい面があると思われる。

また、児童福祉業務における役割分担として、専門的な知識や技術を有するものについては児童相談所が扱うこととし、子どもや妊産婦等に対する相談支援や状況把握など、地域の家庭支援に関する業務は市区町村が行うこととされている。そのため、現行における児童相談所と市区町村の機能や役割分担等を踏まえた上で検討されたい。

イ 最高裁判所

同意の確認を行う「公的機関」を家庭裁判所とすることについては、実務上の問題点として、以下のような指摘が数多くあった。

① 後に同意の有効性が争われた場合に、裁判所が当事者的な立場に立たれることとなつて円滑な審理が図れず、また、裁判所の中立性に対する信頼を損ねるおそれがある。

② 事件の前提として、要件の一部である同意の公証のみを家庭裁判所において行うことは、裁判所の機能と相容れず、どのような審理をすべきか判然としない。

(2) 個人

ア 実親の同意の撤回の制限についてですが、公的機関として、児童相談所長が入ることは反対です。児童相談所長は、申立権限が与えられる可能性があり、中立な第三者とはいえないからです。

イ 成立がしにくいかもしれないが，同意の撤回は，期間で決めるよりも理由で決定したほうがよく，撤回するに値する理由がない場合は撤回は認められないとしてはどうか。

3 特別養子縁組の成立に係る規律の見直し

特別養子縁組の成立に係る規律について、次のいずれかの案によるものとする。

【甲案：特別養子縁組を２段階の審判によって成立させることとした上で、各段階について別個の申立てによる２個の事件でそれぞれ個別に審理する考え方】

(1) 養子適格の審判

ア 父母による子の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、実方の血族との親族関係が終了する縁組（特別養子縁組）をすることが子の利益のため特に必要があると認めるときは、家庭裁判所は、次のいずれかに掲げる場合に限り、養親となる者又は児童相談所長の申立てにより、その子を、特別養子縁組における養子となるべき者（以下「養子となるべき者」という。）とする審判（特別養子適格認容審判）をする。

一 父母が子について特別養子縁組を成立させることに同意している場合

二 父母がその意思を表示することができない場合

三 父母による虐待、悪意の遺棄その他子の利益を著しく害する事由がある場合（前２号に掲げる場合を除く。）

イ 上記アの審判は、子の出生から２か月が経過するまではすることができない。

ウ 養子となるべき者の親権者（民法第８１７条の３第２項ただし書に規定する他の一方を除く。）は、上記アの審判の確定の日から６か月が経過する日までの間は、養子となるべき者に対して親権を行使することができない（注１，２，３）。

エ 上記アの申立てを認容する審判については子の父母等（家事事件手続法第１６４条第８項第１号に定める者（注４））が、却下する審判については申立人が、それぞれ即時抗告をすることができる。

(2) 特別養子縁組の成立の審判

ア 家庭裁判所は、養親となる者と特別養子縁組をすることが養子となるべき者の利益になると認めるときは、養親となる者の申立てにより、養親となる者と養子となるべき者（上記(1)アの審判と同時にするときには、養子となるべき者であることが確定する前の者も含む。）との間の特別養子縁組を成立させる審判をする。

イ 上記アの申立ては、上記(1)アの審判の確定の日から６か月が経過する日までにしなければならない。

ウ 養親となる者が上記(1)アの申立てをするときは、上記(2)アの申立てを併せてしなければならない。

エ 上記アの申立てがあった場合には、養子となるべき者の親権者（民法

第817条の3第2項ただし書に規定する他の一方を除く。)は、上記(1)ウの期間経過後も、その申立てに基づく手続が終了するまでの間は、養子となるべき者に対して親権を行使することができない。

オ 子の父母は、上記アの審判に係る手続に参加することができない。

カ 上記アの審判は、子の父母に告知することを要しない(注5)。

キ 上記アの審判を上記(1)アの審判と同時にした場合には、上記アの審判は、上記(1)アの審判が確定する日までは確定しない。

ク 上記アの審判を上記(1)アの審判と同時にした場合において、上記(1)アの審判が(上級審で)取り消されたとき又は申立人が上記(1)アの申立てを取り下げたときは、家庭裁判所は、職権で上記アの審判を取り消さなければならない。

ケ 上記アの申立てを認容する審判に対しては養子となるべき者(注6)が、却下する審判に対しては養親となる者が、それぞれ即時抗告をすることができる。

【乙案：特別養子縁組を2段階の審判によって成立させることとした上で、各段階について1個の申立てによる1個の事件の中で順次審理する考え方】

(1) 養子適格の審判

ア 特別養子縁組の成立の審判の申立てを受けた家庭裁判所は、父母による子の監護が著しく困難又は不相当であることその他特別の事情がある場合において、実方の血族との親族関係が終了する縁組(特別養子縁組)をすることが子の利益のため特に必要があると認めるときは、次のいずれかに掲げる場合に限り、その子を、特別養子縁組における養子となるべき者(養子となるべき者)とする審判(特別養子適格認容審判)をする。

一 父母が子について特別養子縁組を成立させることに同意している場合

二 父母がその意思を表示することができない場合

三 父母による虐待、悪意の遺棄その他子の利益を著しく害する事由がある場合(前2号に掲げる場合を除く。)

イ 特別養子縁組の成立の審判の申立ては、養親となる者に限ってすることができる。

ウ 上記アの審判は、子の出生から2か月が経過するまではすることができない。

エ 養子となるべき者の親権者(民法第817条の3第2項ただし書に規定する他の一方を除く。)は、上記アの申立てによる手続が終了するまでの間は、養子となるべき者に対して親権を行うことができない(注1, 2, 3)。

オ 子を養子となるべき者とする審判に対しては子の父母等（家事事件手続法第164条第8項第1号に定める者（注4））が、養子となるべき者としなない審判（申立てを却下する審判）に対しては養親となる者が、それぞれ即時抗告をすることができる。

(2) 特別養子縁組の成立の審判

ア 上記(1)アの家庭裁判所は、養親となる者と特別養子縁組をすることが養子となるべき者（上記(1)アの審判と同時にするときには、養子となるべき者であることが確定する前の者も含む。）の利益になると認めるときは、養親となる者と養子となるべき者との間の特別養子縁組を成立させる審判をする。

イ 子の父母は、上記アの審判に係る手続に参加することができない。

ウ 上記アの審判は、子の父母に告知することを要しない（注5）。

エ 上記アの審判を上記(1)アの審判と同時にした場合には、上記アの審判は、上記(1)アの審判が確定する日までは確定しない。

オ 上記アの審判を上記(1)アの審判と同時にした場合において、上記(1)アの審判が（上級審で）取り消されたときは、家庭裁判所は、職権で上記アの審判を取り消さなければならない。

カ 上記(1)アの申立てを認容する審判に対しては養子となるべき者（注6）が、却下する審判に対しては養親となる者が、それぞれ即時抗告をすることができる。

【丙案：特別養子縁組成立の要件については見直しを行わず、特別養子縁組の成立の審判手続において中間決定を利用することとする考え方】

ア 特別養子縁組の成立の審判の申立てを受けた家庭裁判所は、当該審判事件が裁判をするのに熟する前であっても、その時点において民法第817条の6ただし書に規定する場合又は民法第817条の7に規定する特別の事情がある場合であると認めるときは、そのことを確認する旨の中間決定をすることができる。

イ 上記アの中間決定をした家庭裁判所は、当該中間決定後に生じた事情の変更を理由とする場合に限り、職権で、当該中間決定を取り消すことができる。

（注1）1段階目の審判の確定後に新たにその子を認知した実父が、親権者となって、試験養育に干渉することを防止するために、養子となるべき者に対する親権行使を制限している期間中は、その子に対する認知を制限することもある。

（注2）1段階目の審判がされたときに養子となるべき者の親権者であった者のみならず、その後親権者変更、普通養子縁組等によって親権者となり得る全ての者の親権を制限する趣旨である。

（注3）特別養子適格認容審判が確定すると、養子となるべき者に対して親権を行使する

者がいなくなるため、未成年後見人が選任されることになるものと考えられる（民法第838条第1号）。未成年後見人は、同法第820条から第823条までに規定する事項について親権者と同一の権利義務を有することとされているが（同法第857条本文）、未成年後見人は親権者ではないため、未成年後見人の権限は何ら制約されない。児童福祉法第33条の2第1項又は第47条第2項に基づく児童相談所長の親権行使が制限されないことも同様である。

（注4）養子となるべき者の父母、養子となるべき者に対し親権を行う者で養子となるべき者の父母でないもの、養子となるべき者の未成年後見人、養子となるべき者の父母に対し親権を行う者及び養子となるべき者の父母の後見人

（注5）実親は2段階目の審判について即時抗告をすることはできないとしても、2段階目の審判によって実親子関係が終了するという重大な身分関係の変動が生ずることから、実親に対しても審判結果は通知するということも考えられる。

（注6）実際には、養子となるべき者の未成年後見人等が即時抗告をすることになるものと考えられる。

1 【甲案】を推す意見

(1) 団体

ア 日本弁護士連合会

5 【甲案】に賛成する。

（理由）

1 現行法では養親となる者が自ら特別養子縁組の審判を申し立てるほかなく、特に実親の同意がない場合には、実親としては特別養子縁組成立の要件を争うことになるため、構造上、養親となる者と実親が子をめぐって対立することになる。
10 しかしながら、養親となる者と実方父母の対立は、子の福祉の観点から極力避けることが望ましい。

この点、【甲案】を採用すれば、主に実親の監護が争点になると思われる第1段階においては児童相談所長が申し立てることが可能であるから、養親が実親の虐待等を指摘して主張を展開するなどの事態を防ぐことができる。

15 一方、【乙案】及び【丙案】では、いずれも養親となる者が申立人とならざるを得ず、前記第2の1のとおり児童相談所長が参加できるとしても、実親の心情に照らせば、養親となる者が申し立てている以上、養親となる者に敵意を抱くおそれを払拭できず、適当とはいえない。

2 家事事件手続においては、申立人が申立書において事件の実情を明らかにするとともに、証拠書類を提出することが期待されている（家事事件手続規則37条）。
20 現行法では特別養子縁組の成立の審判においては、実親の同意がある場合を除き、実親側の事情、すなわち意思表示をすることができない事情や、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情が争点となるから、本来、申立人である養親となる者がこのような事情を主張し、証拠書類を提出することが期待される。
25 ところが、実際には養親となる者は実親側の詳しい事情を承知してお

らず、証拠書類を保有していることはほとんどない。むしろ、児童虐待ケースを含めて、児童福祉が問題になるケースにおいて、実親側の情報を知っており、証拠書類を有しているのは児童相談所である。

この点、【甲案】を採用すれば、主に実親の監護が争点になると思われる第1
5 段階においては児童相談所長が申し立てて、必要な主張を展開したり証拠書類を提出したりすることが可能となるから、効率的に審判手続を進めることができる。

【甲案】を採用しても、これまでどおり養親となる者にも申立権があるから、実親の同意があるケースなどについては従前どおりの進め方も可能となる。

一方、【乙案】及び【丙案】でも、前記第2の1のとおり児童相談所長が参加
10 できれば、実親側の事情については児童相談所長が参加人として主体的に主張したり、証拠書類を提出したりすることができると、一定程度の改善はある。しかし、申立人として本来主体的に手続を迫行すべき養親となる者が、特別養子縁組の要件が充足されているかどうかの認識を欠くという点で、いびつな手続にならざるを得ず、場合によっては、申立てをちゅうちょすることも考えられる。よ
15 って、不徹底と言わざるを得ない。

3 現在の審判手続においては、養親となる者と実親が、互いのプライバシーを知ることになり、その点の問題性はかねてから指摘されてきた。

この点、【甲案】を採用し、第1段階につき児童相談所長が申し立てるよう
20 すれば、主に実親の監護が争点になると思われる第1段階の審理には養親となる者は関与せず、審判書も送付されない。一方、主に養親となる者側の事情が争点になると思われる第2段階の審理には実親は関与せず、審判書も送付されない。よって、養親となる者と実親が互いのプライバシーを知ることとはほぼなくなると
25 思われる(なお、養親となる者が養子の養育に当たり知っておくべき情報もあると思われるが(例えば、遺伝性の疾患や、養子に今なお影響を与え続けている実親の監護に関する事情など)、そういった情報は児童相談所を通じて提供されることがあり、そのような必要な情報の提供を妨げる趣旨ではない。))。

一方、【乙案】及び【丙案】では、結局、全ての手続について養親となる者が
30 申立人となるから、同人が実親のプライバシーを知ことは避けられない。また、

【丙案】では、実親が最後まで手続に関わることができるから、養親のプライバ
シーを知る機会は残る。よって、プライバシー保護の観点から不徹底と言わざる
を得ない。

イ 諏訪児童相談所

【甲案】が適当と考える。その理由は、児童相談所長が申し立てれば、
35 養親の負担軽減に加えて実親の経緯について直接説明することが可能となり、より適切な判断につながると考えること、実親の同意の撤回を制限することで、手続が進まない状況を改善することにつながると考えるためである。

ウ NPO法人環の会

これまでに、特別養子縁組の手続をとるべきであるのに、速やかに手続がとれなかった子どもたちは、実親の意向確認ができない等のケースであり、3案の中では、【甲案】が適切であると考え。なお、補足説明にも記載があるが、養親が特別養子縁組の申立ての際に、実親の個人情報入手すること自体、好ましい状態ではなく、申立ての書類への個人情報の記載は、縁組の仲介支援をする機関が担当するようなシステムが必要だと考える。また、現状のように、審判書についても、産みの親と育て親の個人情報が明記されたものを双方に提供することは、産みの親と育て親の間でのトラブルのもとになる危険性があるため、避けるべきと考える。そのようなことを避けるためにも、【甲案】のように、児童相談所長の申立てにより手続が進められれば、「特別養子適格容認審判」への即時抗告までしか実親が関与できなくなるので、好ましいと考える。

なお、養子適格の審判確定後の親権行使の制限の期間については、審判確定後、6か月以内に特別養子縁組の申立てがなされることを想定して、「6か月」という規律が設けられているが、児童相談所での経験では、特別養子が必要と判断されていながら、養親が決まらない状態で、半年以上を経過する子どもは多数経験しているため、「6か月」という制限を設けない方がよいだろうと考える。

エ 子どもの家庭養育推進官民協議会

当官民協議会では、これまでも、厚生労働省等に対し、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、親子関係を終了させる手続と養親となる者との間での新たな親子関係を成立させる手続を二分し、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することや、この見直しにより、養親となる者の負担を軽減し、特別養子縁組の活用を促進することを提言してきました。このことを踏まえて、今回公表された、甲、乙、丙案の内容を検討しました。

【甲案】は、申立権者に児童相談所長を加えることで、養親候補者は審判の最初から実親等との対立を回避することも可能となります。また、児童相談所長は、申立時点で養親候補者がいない状況であっても、申立てが可能となり、養子適格審判の後に養親候補者を見付ける環境も大幅に改善されることにつながると考えられます。

【乙案】は、申立権者は養親となる者のみであり、養親候補者の負担感や実親等との対立は回避できず、虐待や親の不同意など複雑な事情を抱えている子どもの養親候補者を見つけることが困難になることが想定されます。

【丙案】は、中間決定で養子適格審判がされた後も成立手続への実親の関与が許され、縁組成立の審判が確定するまで実親の同意の撤回が可能であるため、実親の同意がないまま、特別養子縁組の機会を提供する

こととなり、養親候補者への心理的負担が大きいため、この負担をできる限り小さくする必要があると考えられます。

以上のことから、当官民協議会では【甲案】に賛同します。

オ ヒューマン・ライツ・ウォッチ

5 【甲案】を支持する。

(理由)

現行制度は、試験養育を経た後に子どもが特別養子適格性を有しないとの判断を家庭裁判所が示す可能性があるという不安を残すもので、これが養親候補者が子どもの養育を引き受けることに対する阻害要因になることがある。

10 **カ 大阪府中央子ども家庭センター**

(理由)

- ・ 現行法では、実親の同意の有無が確認できなかったり、同意が不透明であったり不安定な場合、同意の撤回を恐れて、養親と子どもとのマッチングが遅れたり、養親が受託を躊躇する状況が多数起こっている。1段階目で養子縁組の適格性が判断されることによって、養親候補者が安心して子どもを受託し、安定した里親子関係構築に寄与するものとする。

【丙案】では実親の同意撤回の懸念が残るため、養親の心理的負担は軽減されないと考える。

- ・ 2段階の審判において、1段階目で養子縁組の適格性について「適」との審判がなされた場合には、親権が制限された状態となる。次の段階で養親との法的関係が確定するまで、子どもの法的安定性を確保するために、未成年後見人を立てるなどの体制の充実が併せて必要と考える。
- ・ 乳幼児の場合、早期の愛着関係の成立が子どもの権利養護の観点からも重要と言われている。児童相談所では、施設入所中で実親の面会がない、連絡が取れない等の状態が長期間続き、特別養子縁組の同意が確認できないために、その可能性が絶たれていた子どもが一定数存在している。従来から特別養子縁組成立要件の1つとして、実親の意思表示が困難であったり、悪意の遺棄その他子の利益を害する場合などの規定はあるが、現行での要件はハードルが高く、上記のようなケースには承認がなされてこなかった。平成28年の法改正の理念を鑑みると、民法上の子の利益、発達権、生存権の保障について子どもの最善の利益の観点から、適格性についてより早期の段階で判断がなされ、その後の特別養子縁組の可能性の幅を広くするよう、検討していただく必要があると考える。

(2) 個人

35 **ア** 手続は、児童相談所だけでも申立てを行えるように、【甲案】を支持します。

イ 実の親の同意が得られないという理由で、養子縁組が望ましい子どもでも、その道が阻まれるというのが、これまでの問題だと思います。たとえば、実の親による養育に困難や課題があり、さらにその親による「同

意」に問題があるケースなどは、それが、いわゆる「負の連鎖」の一因になってしまっているようにも思います。児童相談所所長による家庭裁判所への申立てを可能にすることが、その問題のソリューションになると思うので、【甲案】に賛成します。

5 家庭で育つことが生む利益は、「血の繋がり」ではなくて、「親子」「家庭」というものに起因する機能であると思います。社会として実の親の権利はしっかりと尊重しながら、レスキューやサポートが必要な子どもには手が届き、公平に専門的に適切に対処していけるしくみが必要だと思っています。

10 **ウ** 児相長だけでも申立てが可能になれば手続がスピーディーに行えます。

エ これまで、実親の同意がないために養子縁組できない子どもたちが多数いましたが、【甲案】のように児童相談所所長も家庭裁判所に申立てをできるようになれば、そうした子どもたちも、温かいそして恒久的な親子関係、家族関係を築けるチャンスが増えるからです。

15 **オ** 実親と子どもの関係は大切ですが、実親の養育が困難という場合、その判断は、(子どもの権利をきちんと学んだ)裁判所が早々に行うべきで、それは子どもの最善の利益に通じます。現状のような実親の親権偏重は子どもの育つ環境を不安定にするだけです。

20 現状は、6ヶ月以上の交流中の養親の(精神的・時間的)負担が大きいと聞いているので、手続上のことは慣れている行政が行えばいいと思います。

カ 里子さんの元の家庭を取り巻く事情は様々であり、その実態について、実親・里子の気持ちを含めて他人(里親という個人)が理解、承知することは容易ではありません。社会的養護を必要とする里子さんとその家庭
25 の状態を把握できる立場である児童相談所には、1歩踏み込んで、お子さんの適格要件判断の申立てを行えるようになっていただけたらと思います。そのためにも児童相談所の人員体制や対応能力の強化は必要だと感じていますし、ぜひ国や行政も力をいれていただきたいと思います。

キ これまで実親の同意が取れないために養子縁組できない子供達が多
30 いたと聞いています。【甲案】のように児童相談所所長が事前に家庭裁判所に申立てできれば、安心して養親候補者が試験養育を行うことができます。

35 また別の側面から見た場合、一般市民である養親候補者が裁判手続を行うのはとてもハードルが高く手続の困難さや時間的制約も問題です。専門家である児童相談所所長がそのような手続を代行していただければ養親候補者もスムーズに手続を行うことができます。なるべく多くの子供達が親を得る機会を高める制度を望みます。

ク 【甲案】に賛成します。

ケ 【甲案】に賛成します。養親となる者の心理的負担が少なくなるからです。なお、【甲案】の「(2)力」「上記アの審判は、子の父母に告知することを要しない」との条文は、このまま活かしていただきたいと思います。

5 コ 成立手続は、家事事件手続法別表第一事件であって、法的には二当事者対立構造の手続ではないが、実親が縁組の成立を拒んでいるような事案においては、養親となる者と実親との間に事実上の対立構造が生ずる。例えば、虐待事案において、養親候補者は申立書において実親の養育に問題があることを論じざるを得ない。しかし、このような事態は、養親
10 となる者にとって大きな心理的負担となるし、養親となる者と実親との関係を悪化させる。このことは将来における養子と実親との交流の可能性を失わせ、子の葛藤を高めるなど、子の利益に反する事態を生じさせる要因となる。このようなことを回避するためには、養親となる者の負担を軽減し、養親となる者と実親との対立構造をできる限り緩和すべき
15 である。

まず子の養育のために特別養子縁組を成立させることが必要であるかが検討され、それが肯定されるときに、子の養親候補者を探し始めるというように段階的な検討は自然である。そして、1段階目の手続では実親の監護状況に関する要件が審理され、実親も手続に関与することが
20 できるが、児童相談所長の関与を可能とすることによって、養親となる者の資料提出等の負担を軽減するとともに、養親となる者と実親との間に事実上の対立構造が生ずることを回避できる。そして、特別養子適格認容審判がされた後であれば、養子となるべき者に対する親権行使が制限されるほか、実親は成立手続に関与することができなくなることから、
25 養親となる者は安心して試験養育を開始することができるようになる。

特別養子縁組を2段階の審判で成立させる趣旨からすれば、2段階の審判をそれぞれ別個の申立てによる別個の手続の中であることが適切である。

例えば、実親が行方不明で施設に入所中の子について、特別養子縁組
30 をすることが必要であると思われても、いつ実親が現れて縁組に反対するか分からない状態では、養親候補者を見付けることは實際上困難であるし、仮に見付かったとしても養親候補者が実際に試験養育を開始することをためらってしまう。これを解消するために、養親候補者が定ま
35 ていない段階でも児童相談所長の申立てにより1段階目の特別養子適格認容審判を得ておくことができるようにすることは、特別養子制度の利用促進の観点から有益である。児童相談所長において1段階目の特別養子適格認容審判を得ておき、その後に養親候補者を確定させ、養親候補者は、実親による干渉等を恐れることなく安心して試験養育を開始し、
2段階目の手続におい実親と対峙することなく縁組成立の審判を得ると

ということが可能になる。このことは、児童虐待などの問題行動を実親がしている事案において特別養子縁組を実現しやすくするためにも有益である。

また、【甲案】を採用するときには、２段階目の手続の申立てに関する規律において、実親及び実親による養子となる者の監護状況の詳細について、実親は養親となる者に知られずに済み、養親となる者は知らずに済ますということを可能にすることが望ましいと考える。

サ 【甲案】に賛成します。判断ができるようになった子どもが一緒に暮らしたいと思い、養親もその子どもと暮らしたいと思うケースで実親の同意がないために暮らせない案件など客観的に判断できる判定方法が増える【甲案】が良いと思います。子どもの人間形成においてもお互いが暮らしたいと思う人が一緒に愛情ある家庭の中で暮らせることは、重要だと考えます。

シ 【甲案】に賛成します。養親候補者だけでなく児童相談所長が申立てを行うことができるから。

ス 【甲案】を希望します。養親候補者は実親による干渉を恐れることなく安心して試験養育を開始し、二段階目の縁組成立の審判を得ることができる。

セ 【甲案】に賛成いたします。家裁判断を二段階に分けた上で、養親候補者だけでなく児童相談所長が申立てを行う道を切り開くものだからです。他の案では現在の制度のように、実親が同意していない場合、養親候補者の負担が重いです。その結果、養子縁組されるべき子どもに適切な養親が見つからなくなることを恐れます。子どもの未来、将来を豊かなものになるよう期待します。

ソ 【甲案】が成案となることを望む。健全な養育を担う養親を必要とする子どもと安全に安心して出会い、親子となることを子どもの幸せと願いながら関係構築される養親に担わすべきものではないと考える。また、同意についても、【丙案】では先の審判の後に実親の監護能力が回復すれば・・とあるが、先の審判にてその可能性を考えられるのであれば、「養子となるべき者」とすべきではないと考える。子どもの最善の利益をその時点で、あらゆる可能性も含めて考えた末の審判でなければ、実親の同意撤回に子どもが振り回されることが今後も続くことになってしまうだろうと考える。

タ 【甲案】に賛成いたします。家裁への申立てを行う養親の負担感を軽減する案であり、社会的養育としての特別養子縁組のチャンスが広がることで子どもの最善の利益に大きく寄与するものと確信します。

チ 【甲案】を支持する。

ツ 【甲案】に賛成する。養子適格の審判を申し立てるに際し、児童相談所長が申立人となる場合に、養親となるべき者が確定しなくても、特別

養子縁組の機会が必要である子について手続を開始することができるため、実務の観点から優れていると考えられるからである。

5 **テ** 【甲案】に賛成します。実親の同意がなければ特別養子縁組が成立しない、又は同意を撤回する可能性があるとなると、養親になることへのハードルがどうしても高くなるからです。より多くの子どもが養親候補者と出会えるためにも、何よりまずは児童相談所が特別養子適格容認審判を得ておき、養親候補者が安心して子どもとのつながりを育めることを望みます。

10 **ト** 【甲案】に賛成いたします。厚生労働省の調査でも、特別養子縁組が検討できない理由は実親の同意要件が最も多く、今回の制度改革において、この部分が最も重要な改正であると感じます。民法第817条の6で同意が必要でない要件が定められているにもかかわらず、これまでの審判手続では、この要件に該当するかが審判の確定まで分かりませんでした。それまでに半年間の試験養育期間が過ぎて、親子間の愛着がすでに形成されているにも関わらず、実親が不同意という理由で認められないとしたら、子どもにとっても不利益であるし、養親候補者にとっても大きな精神的打撃となります。そのため児童相談所もなかなか委託に踏み切れませんし、養親候補側も試験養育の開始をためらうこととなります。また、養親側に、実親が虐待しているなどの不同意要件を証明させることは難しく、養親に大きな負担となります。

20 実親と養子となる子の関係を最も把握しているのは児童相談所であり、児童相談所長があらかじめ特別養子縁組の適格性を申し立てて審判を得ることには大きな合理性があると考えます。この審判の導入により、特別養子縁組の利用推進、つまり子どもが永続的な家庭で育つ権利の促進に大きく寄与することでしょう。

25 これに対して【乙案】では、養親が申立てしてから特別養子縁組の適格性が判断されるため、児童相談所が養子縁組の委託をためらう、また養親候補者が試験教育の開始をためらうという点が解決されず、特別養子縁組の利用促進につながるかに疑問が残ります。【丙案】の中間決定は結局審判まで実親の関与が許されているため、更にその効果が薄く、同じく特別養子縁組の利用促進につながるかに疑問が残ります。

30 **ナ** 【甲案】に賛成します。特別養子適格容認審判を得た上でマッチングすることにより養親の不安感を減らすことができると考えるからです。交流、委託と進めるなかで、事務的にはいかない心に関することが多いなか、減らせる不安は減らし、前向きに養育に取り組める環境であることを望みます。

35 **ニ** 【甲案】に賛成します。里親認定の前から複数回の面談、家庭訪問、委託前の受入打診、交流中の相談と委託後の様子を全て知っているのは児童相談所だからです。全ての経緯を把握しているからこそ申立てにつ

いてバックアップ頂き養親候補者は安心して養育に専念できる体制であってほしいと考えます。

2 【乙案】を推す意見

5 (1) 団体

ア 大阪弁護士会

【乙案】に賛成する。ただし、「(1)イ」については、2か月の期間には反対する。実父母の同意後撤回が制限される時期を経過するまで（同意後1か月を経過するまで）は、養子縁組適格認容審判をすることができないとすべきである。

「(2)」の「イ」、「ウ」については反対する。「イ」については削除すべきである。「ウ」については、「(注3)」の通り、実親に対しても審判結果を通知すべきである。

他の制度との整合性について検討不足の点があるので、整合性について検討した上で制度を導入すべきである。

(理由)

第1 【乙案】「(1)」についての賛成の理由

1 2段階の審判にすることの合理性について（甲・乙案を採る理由）

(1) 養親との安定的な関係を築く必要性

この点は、あらかじめ養子適格審判が確定することによって、養親が養子となるべき者との間で安定的関係を築くことができるという点は評価でき、2段階の審判自体には賛成である。

(2) 中間決定による方策について

中間決定の場合は審判ではないので、養子適格審判の要件の基準時はあくまで特別養子縁組審判時となる。そうすると中間決定後にも、実親が養子適格要件の存否を主張できることになり、養親と養子となるべき子との間の安定的関係を築くことができない。このことから中間決定による方策では不十分である。

2 「ウ」の「子の出生から2か月が経過」とする点について

30 (1) 出生後一定期間は審判できないとすべきことについて

確かに、子が生まれてから、特に女性の場合は精神的に不安定になることもあり、それは相当期間に及ぶことは十分に考えられる。かかる不安定な状態のもとで、特別養子縁組にかかる同意を求めたり、それにかかる審判を行うことは、特に実母に対しては酷であるから、出産後は一定期間は様子を見る必要があるように思われる。そして、かかる期間は2か月では期間として短いという印象である。

(2) 「(1)ア」の第一号（実父母が同意している場合）につき、実親の同意の撤回を制限する方策との整合性を図るべきことについて

この点、実親の同意の撤回を制限する方策に関する第2の2の(3)におい

て、【甲案】を採用し、同2の(1)及び(2)について同意の撤回可能な期間を1か月とする本意見書の立場からは、実親が同意を撤回可能な時期の間に、特別養子縁組適格認容審判をすべきではない。

とすれば、最も早い時期としては、出生後2か月＋1か月の3か月後以後となる。

しかしながら、実父母の同意は、子の出生後2か月より相当程度遅れる場合も十分ありうるところであって、こうした事案においても、実父母が同意後、撤回できる間に養子縁組適格認容審判をすべきではないことは、変わらない。

したがって、実父母（特に実母）の負担を考慮して、出生後特別養子縁組適格認容審判をできない時期を設けるとしても、それは、第2の2の(3)の【甲案】の撤回制限効ある同意のみ可能である本意見書の立場では実親が同意を撤回可能な時期の最も早い時期である2か月＋1か月より前にかかる審判がなされるべきではないとした上で、さらに個々の事案においては出生後の固定した期間ではなく、2か月＋1か月より後の個々の事案における実父母の同意後撤回が制限される時期を経過するまで（同意後1か月を経過するまで）は、養子縁組適格認容審判をすることができないとすべきである。

仮に、上記の第2の2(3)において【乙案】を採用した場合についても、撤回制限効のない同意に対しても、少なくとも撤回制限効ある場合と同様、出生後同意から1か月を経過した後でなければ（また、早くても、少なくとも出生後2か月＋1か月の合計3か月を経過した後でなければ）、「ア」の特別養子適格認容審判はなしえないとすべきである。

(3) 「(1)ア」の第二号及び第三号について

これらの場合は、実親の同意の撤回を制限する方策との整合性を図るとの観点から検討する必要はない。また、これらは実父母の同意が不要であり、実父母の配慮も不要な場合とも思われる。

しかしながら、上記の実父母の同意後撤回が制限される時期との比較の観点からは、出生後2か月＋1か月の3か月間を経過するまでは、「ア」の特別養子適格認容審判はなしえないとすべきである。

3 【甲案】を採るべきでない理由について

(1) 特別養子適格認容審判の申立てだけがされることが理論上ありうること

この点、【甲案】では、児童相談所長が特別養子適格認容審判の申立てだけをして、特別養子縁組の成立の審判までの空白の時間ができてしまう可能性がでてくる。この空白の時間は、子どもにとって身分的に不安定な状態となり、子どもの利益の観点から考えて好ましいものではない。

確かに、【甲案】の「(2)イ」において、養子適格の審判確定後6か月が経過するまでに特別養子縁組の成立の審判をしなければいけないとして、

二つの手続の連動を図ろうとしている。

しかし、やはり6か月もの間空白が起こる可能性があることは子の利益から考えて避けるべきであり、【甲案】は好ましいものではない。

- (2) 養子適格の審判が確定しないと養親としての身分関係を作ろうとしないという現象が生じうる懸念

この点、【甲案】を採用してしまうと、養子適格の審判があるまでは養親候補が養子となるべき者との間で関係を持とうとしない懸念がある。また、実親との関係が絶たれることとなるのを確認してから養親となろうとする者が出てくる懸念も十分ありうる。やはり、申立人は養親として、申立段階では少なくとも、養親を誰とするのかは確定している状態であることが望ましい。

- (3) 実父母に対する配慮

また、本手続では、後記の問題点も含め、実父母に対する一定の手続的配慮をすべきであるところ、かかる配慮を手続上組み込みやすいとの点では、【乙案】が【甲案】に勝るところである。

- (4) 児童相談所長の参加

【甲案】では、養子適格の審判に児童相談所長が申立権者となることで、養親となる者と実親との対立が回避できるというメリットがあることを主張している。

しかし、【甲案】を取らずとも、児童相談所が裁判所の許可なく参加できる制度を創設することで、養親となる者と実親との対立は相当程度緩和できる。

- (5) 【乙案】の許容性

そして、そもそも養親は、今後養子となるべき者を親として育てていくことを要求され、一定の煩わしさや負担は爾後につきまとうことからすると、特別養子縁組の養親となることについての意欲や覚悟も求められるのであって、特別養子縁組にかかる手続において、養親が一定の負担を負うことも致し方ないところである。

このことから、【乙案】のように申立権者はやはり養親となろうとする者に限定することにも十分許容性があると考ええる。

- (6) 養親が当事者として参加する理由とお互いのプライバシー保護について

この点、【甲案】のように、養親ではなく、児童相談所長が当事者となり、養親が手続に参加しないメリットとして、お互いのプライバシー保護が図られるという点が言われている。

しかし、【乙案】をとっても第1段階においては、養親のプライバシー情報が暴露される懸念はそれほど考えられない。知られてもせいぜい住所や本籍程度のものである。

また、養親が今後養子を育てていくにあたり、養子が実親にどのように

して育てられ、なぜ特別養子縁組になるまでに至ったのかは、実親のプライバシー情報であるとしても今後養親として養子を育てるにあたっては知っておくべきことである。このことから、やはり第1段階でも当事者として最低限参加するべきである。

5 なお、養親の住所や本籍程度のプライバシー情報も知られるべきではないという主張もあり得るが、下記の通り特別養子縁組の離縁の申立権者に実親が含まれていることとの整合性からも、養親のプライバシー情報を一切知らされることがないという制度でよいものか疑問がある。また、実親が養親の住所に来ることで生活の平穏を害されるということが考えられるが、この点も養親が親権者である以上、生活の平穏を害する行為（子どもを連れ去ろうとする等）に対しては法的手段で対抗できるし、そのようなことがあれば行政や児童相談所が十分にサポートをして対応するべきである。後記の離縁の手続との関係にも鑑みると、法的に実親に養親に関する情報を何も知らせないようにするというのは妥当ではない。

15 第2 【乙案】「(2)」についての「イ」、「ウ」については反対、その余は賛成の理由

1 1 「イ」・「ウ」について反対する理由

(1) 養親の負担の関係

20 この点は、上記の通り、養親は、爾後養子となるべき者を親として育てていくことが要求されるのであるから、多少の負担は覚悟する必要がある、特別養子縁組の養親となることについての意欲や覚悟も求められるのであって、実親との対立についても、養親としては一定の負担を負うこととなる。

25 (2) 特別養子縁組の効果は実親にとっては重大な身分関係の変動をもたらすこと

 特別養子縁組は実親子関係が終了するという重大な身分関係の変動が生ずることからも、実親にとっては重大なことである。

 このことから、審判の告知をしないといったことや手続に参加させないといったことはするべきではない。

30 (3) 特別養子縁組の離縁（民法817条の10）との関係

 特別養子縁組の離縁の請求権者として実父母があげられており、同条1号においては、養親による虐待、悪意の遺棄等が要件となっている。このことから、実父母にとっても養親の適格性に関して関与を認めないと、民法817条の10との関係で整合性に疑問が生じてしまう。

35 また、特別養子縁組の離縁の請求権者でありながら、誰が養親であるかの告知もされなければ、誰を相手方とするかもわからず、法が実父母を民法817条の10の請求権者として掲げている趣旨にも反することになってしまう。

(4) 実父母の同意について

養子適格の審判の要件として、父母が特別養子縁組を成立させることに同意していることがある。この同意が養親を特定しない同意ではなく、特定の養親に委託することを条件に同意するということも考えられる。

このような場合は、実の父母としては、誰が養親となるかは重大な関心事項であり、その手続に参加すべき理由は十分に存在する。

第3 【他の制度との関係で検討すべき内容】

1 家事事件手続法166条の保全処分との関係

【乙案】の場合には、養子適格の審判と特別養子縁組の成立の審判の二つが審判の対象となるが、保全処分を行う時にはどの審判を本案とするのか、どのような手続で行うのかについて十分に検討できていないように思われる。

2 民法817条の10、家事事件手続法165条の特別養子縁組の離縁との関係

【乙案】の場合には、養子適格の審判と特別養子縁組の成立の審判の二つが審判の対象となるが、特別養子縁組の離縁を行った場合の効果として、実親との関係の回復まで効果として認めるのか、親権行使禁止の効果は維持するのか、具体的にどのような効果を与えるのかの検討も同時に行う必要がある。

民法817条の11では、離縁が認められた場合には、実方との親族関係の回復という効果が与えられておりこの条文との関係ではどのように規律されるのかについても検討を行う必要がある。

3 戸籍制度との関係

【乙案】の場合には、養子適格認容審判が確定し、その旨の戸籍記載がなされれば、その後養親候補者とのマッチングがうまくいかなかったとしても、戸籍には養子適格認容審判に係る記載が残るため、その子は養親がみつからなかった子であると評価されてしまうおそれがある。これは、その子にとって大変酷な結果になってしまう。このような過程が残らないように、戸籍記載に配慮をすべきである。

(2) 個人

- ・ この3つの案の中では【乙案】を支持します。養子希望本人も申立てできる（年齢の規定を定める前提）ような制度が求められる。養親候補者や特養希望者本人の代理人や民間の養護者も申立てができる方法も制度に含む等、多様な手続が可能になることで、より多くの子供に家族を得られる制度になることを望みます。

3 【丙案】を推す意見

(1) 団体

なし

(2) 個人

ア 審判手続については、当事者が利用しやすく簡略にしたらよいと考えるので【丙案】に賛成する。中間決定については、中間決定の利用申し出は裁判所の職権発動を促すものとして、裁判所は申し出の有無にかかわらず相当と認めるときは中間決定できるようにする。この中間決定は決定書を作成するのが原則である。しかし、問題のないケースについては、中間決定の必要性は少ないと推測するが、仮に、中間決定の必要があった場合、審問期日で審判官が口頭で決定を言い渡し、これを書記官が調書に記載する調書決定方式を導入し簡略化したらどうか提案する。

イ 【丙案】とする。「（注1）」では、「1段階目の審判の確定後に新たにその子を認知した実父が、親権者となって、試験養育に干渉することを防止するために、養子となるべき者に対する親権行使を制限している期間中は、その子に対する認知を制限することも考えられる。」との記載があるが、これは、特別養子縁組を増加したいという目的ありきの立法論で、子の福祉に不適切。

また、先進国では、離婚後共同親権が多数を占めており、今後、日本においても、離婚後共同親権が検討されていく中で、認知者についてだけではなく、別居親の同意についても、検討する必要がある。そもそも、現在の離婚後単独親権制度は、一昔前の親子断絶を前提とした法制度であるが、現在は、面会交流調停が増加の一途をたどるなど、別居親の親権は、潜在的に継続していると考えるのが自然。特別養子縁組の前に、まず、別居親への親権変更の手續があつてしかるべき。また、父母の同意としては、別居親との親子関係も消滅するわけであるから、当然に、別居親の同意も必要とされるべき。この点、現在の、普通養子縁組制度も特別養子縁組制度もそこまでの同意を求めているという意見もあろうが、一昔前とは時代が変わっているのであるから、改正する以上、現在の世界基準も視野に入れて、現在の状況に合わせて改正するのは当然である。

4 その他

ア 東京児童相談センター

「特別養子適格要件」「養親子適合性要件」を分け二つの申立てを行う規律の見直しについては、当所においても様々な考え方があり、意見の一致が図れていない現状にある。このことは、全国の児童相談所においても同様であることが想定され、法制化に向けては様々な規模の児童相談所から現場の実態をヒアリングするなどしたうえで、再検討することが適当と考える。

（理由）

現行では、民法817条の6ただし書の規定により、実親の同意がなくても特別養子縁組が認められる「父母による虐待、悪意の遺棄その他養子になる者の利益を著しく害する事由がある場合」に該当すると考えられるケースであっても、該当するか否かの判断は家裁の審判に委ねられることになる。この時点

ではすでに試験養育期間を経ており、構築してきた養親子の関係性を断つことは養親及び子にとって大きな負担となることから、当所においてこの規定を活用して進める事例は、棄児以外には現状ほとんどない。

5 本案について、特別養子縁組が親権喪失以上の重い法的効力を伴うものであり、たとえ虐待により里親委託や施設入所を行った場合でも、家族再統合を第一義とする以上は「特別養子適格審判」における児童相談所長の申立てを可能にしたとしても、事例の増加は期待できないという意見もある。

10 一方、将来にわたって実親から適切な家庭環境を享受できないことが見込まれる重篤な虐待ケースが発生した場合、児童相談所が特別養子適格審判の申立てができれば、相談援助の選択肢が増えることから、一定の意味があるという意見もある。

15 また、同意を確認できないまま実親が産院に子を残して行方不明となってしまうケースなど、状況の不安定さや養親子の負担を考え、従来は特別養子縁組を進めることを躊躇するケースについて、二段階の審判となることで特別養子縁組という選択肢を取りやすくなるという意見もある。

20 なお、実親に養親の住所や氏名が伝わってしまうことが養親の生活を脅かすおそれがあるので、審判手続を切り離すことが目的の一つということであれば、審判書等の記載閲覧方法を検討し、実親に養親の住所等が伝わらない仕組みを裁判手続の中で検討すべきであるとの意見もあった。

20 イ 最高裁判所

【甲案】について、一部に実務上の問題点の指摘があった。実務上の問題点として、以下のような指摘があった。

① 実務上多いと想定される問題のないケースにおいて、手続が煩雑となる。

25 ② 1段階目の審判により親権行使が制限され、児童相談所長等による暫定的な親権行使が予定されない事案の場合、未成年後見人を選任されることになる」と説明されており、6か月間等の短期間に限定して未成年後見人を選任する事態が生じるが、選任手続を含め、未成年後見制度の適切な運用が確保できるか懸念がある。親権を制限した場合の手当について十分な議論がされる必要がある。

30 【乙案】について、一部に実務上の問題点の指摘があった。実務上の問題点として、【甲案】と同様の指摘があった。

35 「(注1)」について、実務上の問題点の指摘が比較的多かった。実務上の問題点として、認知の調停又は訴訟が係属する家庭裁判所と、特別養子適格審判の係属する家庭裁判所が異なる可能性があることから、確定裁判の抵触が生じる可能性があるとの指摘があった。

【甲案】及び【乙案】において、事情の変更による子を養子となるべき者とする審判の取消しの規律を付加する考え方について、実務上の問題点の指摘が比較的多かった。実務上の問題点として、特別養子縁組適格審判

に不服のある実親が、実質的に同審判を蒸し返す目的で濫用的に取消しの申立てを行い、手続の安定が損なわれるおそれがあるとの指摘があった。

【丙案】について、実務上の問題点が数多く指摘された。実務上の問題点として、以下のような指摘があった。

- 5 ① 中間決定に納得しない実親が手続に関与し続けることで、更に対立が激化し、その後の審判手続における円滑な審理が妨げられるおそれがある。
- 10 ② 中間決定の効果が不明確であり、当事者に対してその意味内容を説明することが困難である。

第3 その他

- ・ 未認知の非嫡出子の連れ子の場合についての意見です。

現在の法律では、「特別養子縁組は、父母による養子となる者の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、子の利益のため特に必要があると認めるときに、これを成立させるものとする」としており、未認知の非嫡出子の連れ子について「その他特別の事情」に該当するかどうか明記されておりません。

未認知の非嫡出子の連れ子の場合の判例としては、宮崎家裁(平成2年2月30日)、名古屋高裁(平成15年11月14日)があります。宮崎家裁の判例では、「いわゆる連れ子を養子とする場合において、養子となる者が非嫡出子であり、しかも未認知である場合には、特別養子縁組によって当該子に嫡出子たる身分を取得させ、生理上の父との未然的な法律関係を終局的に断絶させて身分関係の安定をはかることは、子の利益を向上させることが明らかであるというべきであるから、上記特別の事情がある場合に当たると解するのが相当である」と判断されました。名古屋高裁の判例では、『特別の事情がある場合』には、監護の著しい困難又は不適當な場合、又はそれに準ずる場合にとどまらず、特別養子縁組により新たな養親子関係を成立させ、父母及びその血族との親族関係を終了させることが子の利益のため特に必要と判断される事情のある場合をも含むものと解するのが相当である」と判断されました。

以上の判例のように、未認知の非嫡出子の連れ子の場合、特別養子縁組を成立することは子の福祉にとって明白な利益があると考えます。現時点の中間試案の養子適格についての項目では、未認知の非嫡出子の連れ子が「特別の事情がある場合」に該当するのかがはっきりしません。養子適格の記載を限定的なものではなく、未認知の非嫡出子の連れ子についても認めることを明記するよう検討をお願いします。

- ・ 「長年にわたって親との面会交流がないとか、将来的にも家庭復帰が見込まれないなどといった事情から特別養子縁組を選択肢として検討すべきである」長年にわたり面会交流がない場合の原因が別居している親との認識は改めるべき。監護親が意図的に面会をさせていないケースが多々存在している。

また、あっせん団体の報酬についても、バラバラであり、1件200万円という団体も存在しており、人身売買と言われても仕方のない状況である。この点の規制が必須であると考えます。

- ・ 日本の家庭裁判所は福祉先進国とは違って、子どもの権利についての意識が遅れているように思います。他国の例などから早急な学習を積んで、専門的な判断能力を磨いてください。なお、子どもは18歳までというのが一つの基準ですが、それ以降もその子どもへの見守りは必要です。養子縁組の手続で「関係を断つ」ことだけに終始せず、実親も子どもを見守る

一員ということ。相反したことを言うようですが、子どもによっては自分の親への思慕は無くなることはないと言われます。子どもが大人になった後でも実親との関係を修復できることも考慮して、養親に託すことが、「子どもの最善の利益」に通じると思っています。

- 5 • 独身者でも特別養子縁組できるのでしょうか。結婚はしたくないけど子供は欲しい、という層がいます。
- 10 • 特別養子縁組制度を更新する必要性については、認識している立場からの意見です。今回の中間報告では、特別養子縁組制度が活用しやすくなる、即ち養子縁組親子が増えて欲しいという意図が目立つように感じました。
- 15 特別養子縁組が成立すると、里親手当もなくなります。養育里親ではしばしば生じている「不調」は、特別養子縁組においても生じると考えることが自然ですが、現行法では特別養子縁組親子となった途端、それまで得られていた公的な支援が消滅してしまうことにもどかしさを感じています。実親/養親/子どもへの援助も、法の見直しに当たっては同時に手立てされるべきと考えます。
- 20 • 妻と前夫との間に子がおり、戸籍上私の「養女」となっています。戸籍上は養女ですが、気持ちとしては実子となんら変わりありません。このような場合でも実子として戸籍に載せてほしいです。離婚件数が増えている現代において、家族とは、血のつながりではなく、心のつながりで構成されるものと言えます。真に責任をもって育てた親こそが、本当の親と言えるはずですが、それなのに実親と認めてもらえない現在の法律では、「国が家族の邪魔をしている」という印象です。特別養子縁組にあたっては、実親の同意は必要ないとすべきです。離婚・再婚が多い現代に合わせ、対象も幅広くすべきです。
- 25 • 子ども自身の意見表明権は尊重されるべきだと思います。
- 30 また特別養子縁組を結んだとしても、養子は自らのルーツを知る権利として、実父母の戸籍を請求できることにしてはどうでしょうか。(成人後に請求できるなど条件があっても良い。)虐待などが要因である実父母側に知る権利を与えるべきではないと思いますが、養子となった子ども側には何の罪も無いわけで、権利として必要ではないでしょうか。また家庭裁判所に申請をするなどの方法で、親側のマイナンバー情報などから、実父母の病歴など、自分の遺伝的体質に関わる情報も請求できる権利があっても良いと思います。
- 35 • **NPO法人環の会**
- ① 現行の特別養子縁組制度では、子ども自身の希望や同意を得ないままに縁組が成立しているが、本来、子ども本位の縁組であるべきであり、一定の年齢に達した時点で、子ども自身の意向の確認をすることが制度化されるべきであると考えます。
- ② 菊田昇医師が出生証明書を偽造してまで子どもの命を救おうとした働

きが、この制度の原点にある。独身女性の場合、子どもの出生を機に、親の戸籍から除籍され、独立戸籍を作ることになるが、希望する場合は、縁組成立後に、親の戸籍に復籍させることが可能となるような制度も整えていただきたい。

- 5 ・ 審判書には、養父母の本籍地及び住所が記載されており、その審判書は実親にも送達されます。実親に養父母の本籍地及び住所が知られる状況となっておりしますので、知られないように考えていただきたい。

・ **大阪弁護士会**

- 10 特別養子縁組制度をよりよいものとするには、中間試案に掲げられた事項だけでは不十分であるから、関連諸制度に関してさらに立法的手当てその他の制度の充実や変更について検討すべきである。

(理由)

第1 他の制度との関係

- 15 本法制審における特別養子縁組制度にかかる改正に関する審議の中では、普通養子縁組や里親制度等との関係性や特別養子縁組制度の必要性等が十分に議論されたものとはいえず、拙速な感は否めない。

そのため、本法制審を踏まえた法改正をすることとしても、普通養子縁組や里親制度等との関係性や特別養子縁組の必要性等を引き続き議論して、さらに良い法制度とすることを検討すべきである。

- 20 さらに、その際には、国際養子縁組にかかるハーグ条約の批准や、特別養子縁組制度の周辺領域である生殖医療制度との連携や整合性の考慮も検討すべきである。

第2 不適切養育の防止

- 25 特別養子縁組制度の改正に伴い、対象となる子どもが増加すると思われる。この点、現行法においても特別養子縁組を経た家庭でも不適切養育事案は発生している。

こうしたことからすれば、不適切養育事案の発生を可能な限り防止するための具体的な法制度を設けるべきである。

- 30 その内容としては、特別養子縁組制度の対象となった子どもが、当初、社会的養護の対象であったという観点も考慮すれば、①当初のマッチング及び養育期間内の養育状況等について専門機関の支援や観察等を確保する制度、②特別養子縁組の成立後も専門機関が少なくとも一定期間は必要的に支援を行う等の制度等をセットで創設すべきである。

- 35 特に①については、現行法下における家庭裁判所の調査の実情として、頻回の家庭訪問を行わない事案も見受けられることや、また家庭裁判所は裁判を行う機関という性質上調査しか行えず養親に対する支援を行うことはできないため、家庭裁判所以外の子どもの専門機関による支援や観察が実効的になされる制度が望まれることなどを想定すればその必要性が高いことは明白である。

第3 実態調査の必要性

また、当該特別養子縁組がその子どもの最善の利益に資する結果となったかどうか、また、制度のさらなる改革のためにも、特別養子縁組により養親子関係に入った子ども達のその後について、プライバシー等の観点からの配慮をしつつ、調査を行うことも検討されるべきである。

5 第4 実親の支援

さらに一方では、実親がやむなく子どもを特別養子として送り出さなくてもよいような、経済的・社会的側面からの支援策を法的制度として設けるべきである。

- 10 ・ 日本は実親の親権が強すぎるため、虐待を続けしっかりと育てる気がない場合でも、特別養子縁組に結びつかず、不幸な事件となるケースが多すぎると思います。今回の改訂で実親以外が養子縁組を提案できるようになるのは素晴らしいことだと思います。親が育てられない時に、施設よりも、特別養子縁組などがより積極的に奨励するような仕組みにできたらと思います。

- 15 また、シングルやゲイなどをはじめ、年齢などといった表面的な養親の条件をなくし、経済的安定性や精神的安定性などをより重視した養親選定にすべきと思います。

- 20 養子縁組の対象となる子供の年齢を引き上げるのは施設での暮らししか知らない子供を減らす上で良いことですが、なるべく幼いときに養子縁組が実現することが子供にとっても、養親にとっても良いことだと思います。

- 25 日本は子供の数は少ない中、問題のある両親の下に生まれ、不適切な環境で育ち、またそれが問題な親となっていくという負の連鎖を断ち切るような仕組みであるべきです。特別養子縁組は子供の福祉のためといいながら、現実的には実親の都合最優先となっている現状を変えていくべきだと思います。

- 30 ・ 特別養子縁組 は「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られるときに利用できる制度（民法第817条の8）」です。

- 35 ところが現状はどうでしょう。子どもが愛され、大切に育てられるためというよりも、子どもがほしい養親希望者のための制度になっているのではないのでしょうか。財団主催のイベントでは宝塚出身の女優が養親となった体験を講演し、吉本に所属する芸能人が危険も顧みず SNS に養子となる（かも知れない）子どもの画像を毎日のように up する。とても児童福祉を謳った法律に合った行動とも思えません。日本財団会長の笹川氏は児相が特別養子縁組に熱心に取り組んで来なかったと仰いますが、裏を返せばなるべく実の親子を離さない方針であるとは言えないのでしょうか（最近、児相が子どもを連れ去る事例も SNS で散見されますが…）。たしかに迅速に児童の安全を確保し安定した家庭生活を送らせることは、児童福祉の理念

に適っているのでしょうか。しかし、それでは望まない妊娠をした女性（実親）の気持ちや将来設計は置き去りではないのでしょうか。支援さえあれば、子どもと一緒に生活できるかたも多いのではないのでしょうか。出産や育児、こういったことが一部の富裕層にだけ許された特権になりつつある今日、
5 特別養子縁組も同様のように入ります。特に児相ではなく民間あっせん機関を利用した場合、研修費用も含めると100万円を下らない費用が掛かります。これではまるで人身売買のようです。

それに国はなぜ困窮する女性に支援をしないのか、妊娠はひとりではできない。社会保障を国が放棄しているとしか思えません。望まない妊娠をした全ての女性が喜んで産んだ子どもを手離すとでも思っているのでしょうか。産んですぐに養親の元へ渡した途端、忘れて立ち直ることができる
10 とでも？

特別養子縁組同意撤回期間は短くすればいいというものではないと思います。これは実親の権利です。それを養親やあっせん機関の都合で短縮することは傲慢ではないのでしょうか。
15

同様に、同時に年齢の上限についても声高に発言しているあっせん機関の代表が見られますが、一体誰のために同意撤回期間を短くしたり、年齢の上限を上げたりしたいのでしょうか（養親との年齢差も踏まえて）。それが実親や児童よりも養親やあっせん団体の利得となるならば違うのでは。

望まない妊娠をした女性だけでなく貧困世帯への支援も国は怠っていますよね。特別養子縁組は虐待から児童を救うためだとお題目のように唱えられて来ましたが、そういった家庭で虐待が起こることが多いこともわかっているのに、特別養子縁組だけを推進して親を、大人を助けないのは片手落ちなのでは。手っ取り早く子どもを富裕層に買って育てて貰ってあとは野となれ山となれども国は知らん、という態度が透けて見えます。繰り返します。社会保障を国が放棄しているのですよね。
20
25

このテーマのパブコメとしては筋がズレているかも知れませんが、子どもがほしい養親とあっせん団体の利得にしか見えない改正案のため、反対します。もっと根本から解決しなければならない問題だと思います。

- 30 • 是非ともこの特別養子縁組の適応年齢はできる限り長く、18歳まで適応にさせていただきたく、またその申立ては児童相談所が行うことができるようにぜひ改正していただきたいと強く思っております。

里親さんは、どんなに虐待をする実親でも、子どもにとっては実親の存在が大事であることを気にかけている方が多く、実親と対立関係になってしまう可能性があるなら、里親さんとしては、子どもの将来のことを思って養子にしたいくても養子の手続を進めることは躊躇する方がいます。これ
35 を児童相談所が代わりにやれたら、本当は養子縁組をしたかった人はかなりいたと思います。また他にも実子や里子を育てている里親さんが自分で申し立てをしなくてはいけないのは、本当にハードルが高いです。もう少

し子どもが家庭に慣れて、彼らが自分たちの養子になっていいのかと言う
意思を尊重してあげたいと思う里親さんは、子どもの年齢がすぐに大きくな
ってしまい、普通養子縁組になってしまいます。また里子に来るお子さん
は、思春期には自分の生い立ちを非常に悩むことももあり、それを支え
てもらっている間にあっという間に時間が立ち、養子縁組の手続を取るこ
とができる時期が遅くなってしまいます。

また正直、すでに述べように多くの里親さんは、子どもの親のことを悪
く言いたくない、という配慮があり、対立をなるべく避けようとしますが、
里子さん自身にも知的にハンディがあることも多く、突然中学卒業近くや、
措置解除が近くなって実親にコンタクトが取られて、里親の元から引き取
りにやってきて、女の子が親に夜の仕事で働かされたり、あるいは、就職
が決まったところで親からお金の催促や、いきなり借金を負わされてしま
うケースについて聞いたのは、1件や2件ではありません。里親さんは子
どもが突然連れて行かれて、時々逃げて帰って来るのをサポートしてい
ても、すでに15歳を過ぎて学校を出ていると、児童相談所に頼ることもで
きず、悲しみに暮れていたり、里親さんが元里子さんの生活面倒を見て
いることもあります。

もっと早く養子縁組の支援ができれば、そして年齢が高い子どもたちも、
彼らの生活が守られる養子縁組のチャンスがあれば状況はだいぶ違います。
また、生後間もないところで養親候補の里親さんが一生懸命育てていて、
子どものも里親さんに愛着形成をして大変なついでおり、とても安定的に
暮らしていたのに、実親がギリギリで、縁組に反対し、その上、結果的に
自分では育てないのに、その時は、面会に行って引き取るつもりだと言っ
て、施設に子どもを措置変更をすることを強く希望し、結果的にその後、
全く子どもの元に行かなくなるケースもたくさんありました。幼い子供達
は、なぜ懐いている里親の家庭から乳児院や施設に行かなくてはいけない
のかわからず、養親さんも深い喪失感と悲しみから、もう二度とお子さん
を預かることができなくなっていました。

子どものアイデンティティとして、生みの親の存在、生物学的な親であ
ることは、疑いのない事実ですし、のちに子供が自ら望んで調べたければ、
それは情報提供があるべきであるとは思いますが、子どもが安全に里親の
家庭や養親のもとで守られ、成長する機会を保障するのは、大人として、
国としての務めであると思います。子どもの1日1日は、大人の数か月か
ら1年ほどの大きな意味を持ちます。養子縁組は子どもの最善の利益を守
るためのベストな方法であることは間違いのないため、ぜひとも、現場の子
どもたちの苦しみを知って上での法改正を切に願います。

- ・ 中間試案の各項目に直接関することではないですが、実親の親権を保障
しすぎて子どもの福祉がおろそかになっている現状について意見を提出し
ます。

○ 中学生同士の妊娠

「子どもの福祉」を考えることが困難と思われる若年産み親の意思は「子どもの福祉」を上回るものなのか。子どもは産み親の意思に振り回されていいのだろうか。

5 ○ 子どもは自分のものという産み母の意識

自分では引き取ることができないと分かっている、子どもを里親家庭にすら預けることを拒否する産み母の存在。親権を持つ母が許可しなければ施設側は、子どもを施設内にずっととどめ置かねばならないという。

10 ○ 子育て環境が整っていないとも育てることを主張する産み母の言うとおりにしかできない現実

若年であったり、生活環境が整っておらず親族の応援も得られないという産み母でも、本人が育てることを主張すると、地域の保健師、生活保護担当のケースワーカーなどの力を借りて育てることになる。しかし遊びたい年齢の若年母は子どもを置いて遊びに行く。若年による虐待の多さは数字に表れている。地域の見守りにも限界がある。実際に虐待通報があつてからでは遅すぎる。明らかに「子どもの福祉」が守られないと分かりながら、「母の愛情」だけを頼りに若年産み母に子育てを任せていいのだろうか。このような重大な判断を出産、退院という短い時間でしなければならない。現在多くの病院で出産は5日間の入院となっている。このような社会的に問題のあるケースでは、子どもだけでもしばらく預かり関係者で検討できるように特例を作ってもらえないか。子どもの福祉を第三者的に判断してくれる機関を設置するべきではないだろうか。ドイツのように国が子どもを守る形にするのがいいのだろうか。

25 ・ この改正が試みられている文脈的な問題について

1 中間試案の背景：「新たな社会的養育ビジョン」に関して

(1) 将来的な子の利益という問題の指摘

平成29年8月の「新たな社会的養育ビジョン」には、「思春期以降、養親との関係がこじれ、養親から養子であることを突然告げられ、戸籍情報などに養子がアクセスするケースもある。子どもが自らの出自を知ることによる利益と実親の知らされないことによる利益とをどのように調整すべきか、さらに検討が必要である」(p. 41)とも指摘されています。

将来的な子の利益を視野に含み、慎重に検討せねばならない枠組であるということです。

35 (2) 子の実親の決断の尊重が損なわれる危険性の指摘

「ビジョン」には、「子の実親の決断は、地域の支援体制にも影響される。実家による支援が望めない実親には、実家に代わる支援機能をもつ拠点が必要である」(p. 39)とありますが、この拠点の整備

は民間養子縁組機関の整備のスピードに比べ、かなり遅れています。さらに「ビジョン」では、「養親による監護の直前の子どもの居住場所は、児童相談所の場合、児童養護施設等が多い一方、民間養子縁組機関では、ベビーシッターが最も多く、期間は20日未満である場合が多い。この場合、同居児童の届出が必要なく、子どもを状況把握が困難な不安定な状況に置くこととなるほか、その期間を短くするために実親の意思決定や養親の準備が不十分な状態での委託を急かす側面もある」(p. 39-40)と指摘されています。

なお「ビジョン」は「子どもや実親の保護については原則として児童相談所等の公的機関と連携し、民間養子縁組機関とは独立した機関が保護を行うことが、実親の意思決定支援を中立的に行う上で重要」(p. 40)とも述べていますが、独立機関が実親の意思決定を急かすことも考えられます。

(3) 「ビジョン」の矛盾について

上記(1)(2)の指摘をしていながらも、「ビジョン」p. 3-4 は次のように述べています。

(4) 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
一日も早く児童相談所と民間機関が連携した強固な養親・養子支援体制を構築し、養親希望者を増加させる。概ね5年以内に、現状の約2倍である年間1000人以上の特別養子縁組成立を目指し、その後も増加を図っていく

(5) 乳幼児の家庭養育原則の徹底と、年限を明確にした取組目標

特に就学前の子どもは、家庭養育原則を実現するため、原則として施設への新規措置入所を停止する。このため、遅くとも平成32年度までに全国で行われるフォostリング機関事業の整備を確実に完了する

まずは(1)(2)の問題ときちんと向き合い、社会的な合意形成を図ってから上の目標の妥当性を検討するのが正しい施策の進め方であると私は考えます。

- ・ 推進側のNGOの素性に、強い懸念があります。虚偽の人権問題を捏造して恫喝を繰り返す団体の関係者がおります。事実上の人身売買制度となる懸念があります。
- ・ 意見提出者は、児童相談所の児童福祉司として、施設での生活を余儀なくされている約3万人の子どもたちのために、家庭復帰を進め、それが叶わない場合には養親家庭を保障すべきとの考えに全く賛同する者であるが、特別養子縁組については、それが本当に子のためになるとは考えていない。福祉の世界では当事者の主体性がとても大切だと考えられており、それは“Nothing about us without us（私たちのことを私たち抜きで決めな）”というスローガンにも表されている。ところが特別養子縁組は、

養子となる者の知らないところで実親との法的関係が終了するというもので、当該スローガンとはまさに正反対の制度である。したがって、特別養子縁組には普通養子縁組よりもその適用が厳格に制限されていると理解しているが、今回の中間試案で示された実親の同意の撤回制限を設けることについてはそれに異を唱える立場である。

社会的養護の子ども一人当たりの社会的コストとしては、施設入所措置に最も費用がかかり、ファミリーホームや養育里親への委託の方がずっと安価である。さらに、養子縁組となると委託費すらかからないため、国が財政的な面からも養子縁組を推進するのは合理的である。また、児童相談所はこれまで多くの里親委託で不調を経験しており、原則として離縁ができない特別養子縁組を永続的解決（パーマネンシー）保障として推進したい理由も理解できる。

しかし、これまで児童相談所が里親委託を行う前に調査を行ってこなかったわけではなく、また、里親委託後の支援も行ってきた上での不調であったことを考えると、特別養子縁組で家裁がいかに厳格に要件を審査するとしても、将来養親子の間で起こる様々な可能性について想像するしかない状態で審判せざるを得ないという点は改善されたわけではない。そして、養子縁組に対しては児童相談所も支援する立場にないので、その後不調が起ころうとも、養子となった子どもに救いの手を差し伸べることができない。さらに、家裁の審判記録も30年で廃棄され、調査記録については5年で廃棄されるため、たとえ幸せな養親子の関係で生育できたとしても、養子となった子どもが自らの出自を知る権利が全く保障されていないことも大きな問題である。

意見提出者が関わった養子縁組希望の里親の中には、里子への真実告知を嫌がった人も少なくなかった。そして、その多くが実子に恵まれず、不妊治療で金銭的にも精神的にも傷つき、里子を「実の子として育て直したい」との希望を持っていた。中には、特別養子縁組の成立後に、実親がつけた名前さえ変えてしまう人もいた。一方、養子縁組にはこだわらず、養育里親や専門里親として、子どもに家庭養育を与えることを主目的とし、子どもが大きくなってからその子の意志を確認して普通養子縁組をする里親もいる。意見提出者は、後者のような里親を増やすことが子の福祉にとって重要だと考えている。

さて、「親の同意撤回の制限」に話を戻す。実親が実子の養子縁組を考える理由として、大きく2つが考えられる。「養育したくない」と「養育したいが養育できない」である。前者については、本質的に「子が実親から養育される権利」の面から考えると重大な権利侵害であるが、「実親とは関わりたくなく、子を実子として育て直したい人」からすれば好都合であり、「親の同意」という面においても特別養子縁組の成立にプラスの働きをすることになると考えられる。しかし、後者については、「親の同意撤回の制

限」は、「実親の権利」だけでなく、「子が実親から養育される権利」をも侵害することになると考える。

まず、実親の立場である。意見提出者が関わった事例として、高校の女子生徒が出産し、当該生徒が育てることを希望したにもかかわらず、親権者である親に強く反対され、やむなく特別養子縁組に同意し、特別養子縁組成立後もずっと後悔しているというものである。当該生徒は、自分で育てられないことは十分に自覚しつつも、実子とのつながりを一切絶たれたことによってさらに傷ついているのである。このような場合、第一義的に必要なのは当該生徒に対する養育支援であり、その次に、つながりを保ったままで養育を肩代わりしてもらえる親族里親あるいは養育里親であると考えるが、そのような選択肢があることすら知らされずに、「特別養子縁組を同意するかしないか」という決断を親権者から迫られたのである。

次に、「子が実親から養育される権利」である。このような事例において、「実親が育てられない」という事実をもって特別養子適格要件に該当すると判断することが、はたして「子のため」になるのか大いに疑問である。