

総評相第53号
平成27年3月10日

厚生労働省雇用均等・児童家庭局長 殿

総務省行政評価局長

育児休業法の対象となる子の要件の見直し（あっせん）

当省では、総務省設置法（平成11年法律第91号）第4条第21号に基づき、行政機関等の業務に関する苦情の申出につき必要なあっせんを行っています。

この度、当省に対し、「特別養子縁組で子を引き取る場合、同縁組を成立させるための監護中の子については、戸籍に記載されている子（いわゆる「法律上の子」）ではないため、育児休業を取得できない。共働きの場合、事業主が育児休業の取得を認めなければ、夫婦のどちらかが養育のために仕事を辞めるか、特別養子縁組を辞めるかの選択を迫られることになり、働く女性の子育てを社会全体で支援することが求められている昨今、このような取扱いはおかしいので、制度を改正してほしい。」との申出がありました。

この申出について、総務大臣が開催する行政苦情救済推進会議において、民間有識者の意見を聴取するなどにより検討した結果、当省としては、下記のとおり、特別養子縁組を成立させるために子を監護していることは、実態として、法律上の子と変わりなく養育されているものであることから、法律上の子に準じて、「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」（平成3年法律第76号。以下「育児休業法」という。）に基づく育児休業を認める必要があると考えます。

なお、雇用政策について、貴省では、国際労働機関の諸条約において労使同数参加の審議会を通じて政策決定を行うべき旨が規定されるなど、労働現場を熟知した当事者である労使が参加して決定することが重要であるとされています。

したがって、本件に関する改善を適切な場において審議することを御検討ください。

なお、これらに対する貴省の措置結果等について、平成27年6月10日までにお知らせください。

I 調査結果

1 各種法令における特別養子縁組に係る取扱い

(1) 取扱いの実態

本件申出に関連する法令において示されている特別養子縁組に係る取扱いは、表－1のとおりであり、特別養子縁組を成立させるための民法上の監護と育児休業法における養育とは同じ意味であるとされ、育児休業法第2条第1号の規定する子とは、法律上の子（実子又は養子）に限ると解されている（厚生労働省及び法務省の説明）。

① 育児休業法

普通養子縁組では、監護期間を要さないため、養子縁組締結後、任意に育児休業を取得することができるが、特別養子縁組では、監護と養育が連続して一体として行われているものの、監護中の子は、法律上の子でないため、育児休業を取得できない。

育児休業法における養育とは、民法（明治29年法律第89号）上の監護と同じであるとされているが、育児休業法第2条第1号の規定する子とは、法律上の子（実子又は養子）に限ると解されている（「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律の施行について」（平成21年12月28日付け職発1228第4号雇発1228第2号厚生労働省職業安定局長・雇用均等・児童家庭局長通知）。このため、特別養子縁組を成立させるために監護している子のための育児休業は認められていない。

なお、育児休業法において、法律上の関係がない配偶者（事実上の婚姻関係における配偶者）を介護する場合には介護休業が認められており、配偶者の要件として法律上の親族関係を必要としていない。

② 雇用保険法

雇用保険法（昭和49年法律第116号）では、「雇用保険に関する業務取扱要領」（平成25年12月27日付け職発1227第4号）により、労働者が、特別養子縁組を成立させるために監護する子も法律上の親子関係に準じることとされている。

③ 児童手当法

児童手当法（昭和46年法律第73号）では、家庭等における生活の安定に寄与及び児童の健やかな成長を目的に支給される児童手当について、児童手当法第4条第1項第3号により、法律上の親子関係がない場合でも、監護していれば給付されることとなっている。

表－1 各種法令における養育等の成立要件等

区分	法令の目的	法令で示されている成立要件等	具体的内容（所管機関による説明、通知等の内容）
特別養子縁組（民法）	児童の監護が著しく困難または不相当であるとき、当該児童の福祉のため、法律上の親子関係を消滅させた上で別の家庭で養育する。	6か月以上監護していることを要件として、家庭裁判所の審判が必要である。	監護とは、養親となる者が養子となる者を自ら養育し、保護することをいう。 また、子を養育することと同意である。 なお、民法第820条では、「親権を行う者は、子の利益のために子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。」とされている。
養子縁組（民法）	法律上の親子関係がない人の間に法律上の親子関係をつくる。	当事者間の契約により成立し、養子にする者が未成年の場合、家庭裁判所による許可が必要である。	未成年者を養子にする場合、家庭裁判所が許可した場合、法律上の親子関係が生じることとなる。
育児休業（育児休業法）	子の養育を行う労働者等の雇用の継続を図ることを目的とする休業	1歳に満たない子を養育するための休業（育児休業法第2条第1号及び第5条第1項）	子とは、労働者と法律上の親子関係がある意である。 養育とは、同居し監護するとの意であり、監護とは民法第820条に規定する監護と同義である。 休業とは、労働契約関係が存続したまま労働者の労務提供義務が消滅することをいい、民法第536条により、休業期間中の事業主の賃金支払義務は消滅する。
介護休業（育児休業法）	家族の介護を行う労働者等の雇用の継続を図ることを目的とする休業	要介護状態にある対象家族を介護するための休業（育児休業法第2条第4号及び第11条）	要介護状態とは、常時介護を必要とする状態をいう。 対象家族とは、配偶者（婚姻の届出をしていないが事実上婚姻関係と同様の事情にある者を含む）をいい、内縁関係を含む。
育児休業給付金（雇用保険法）	育児休業後の雇用継続及び育児休業中の所得保障を目的とする。	被保険者が1歳に満たない子を養育するために休業した場合（雇用保険法第61条の4）	子とは、法律上の親子関係に基づく子をいう。また、特別養子縁組を成立させるための監護を受けているものも、それに準じる。 休業とは、被保険者からの申出に基づき事業主が取得を認めたものである。
児童手当（児童手当法）	家庭等における生活の安定に寄与すること及び児童の健全な成長を目的とする。	父母等又は父母指定者のいずれにも監護されず又はこれらと生計を同じくしない支給要件児童を監護し、かつ、その生計を維持する者であつて、日本国内に住所を有するもの（児童手当法4条第3号）	児童とは、18歳に達する日以後の最初の3月31日までの間にある者であつて、日本国内に住所を有するものである。 監護とは、児童の生活について通常必要とされる監督、保護を行っているとして社会通念上考えられる主観的意思と客観的事実が認められることをいう。 生計を維持するとは、生計費（児童養育費）の概ね大半を支出している関係をいう。

（注）本表は、関係法令、厚生労働省の通知等に基づき、当局が作成した。

(2) 取扱い理由等

ア 雇用保険法

従来、雇用保険の育児休業給付金は、特別養子縁組を成立させるために監護中の子については、法律上の親子関係ではないため、支給を行っていなかったところであるが、当該取扱いにより育児休業給付の不支給処分を受けた者が行った労働保険審査会に再審査請求を行った結果、下図のとおり、特別養子縁組を成立させるために監護中の育児休業給付金の取扱いについて、「法第 61 条の 4 及び民法の趣旨に照らして総合的に判断すると、育児休業給付金が、法律上の親子関係の成立を前提としているとしても、監護期間については、特例として支給の対象として取扱うことが妥当であると判断する。」といった裁決が下された（平成 25 年 12 月 24 日付け裁決）。

このため、上記裁決並びに雇用保険制度の育児休業給付金の趣旨及び公的保険制度の性質を踏まえ、「雇用保険に関する業務取扱要領」において、「特別養子縁組を成立させるための監護を受けている者についても、法律上の親子関係に基づく子に準じて取扱うこと」等の一部改正が行われている。

図 労働保険審査会による裁決例

○審査請求の趣旨

審査請求人（以下「A」という。）の審査請求の趣旨は、主文と同旨の裁決を求めるとのことである。

○請求理由

特別養子縁組を成立させるための監護は、同縁組の成立後の監護となんら変わらないから、特別養子縁組を成立させるための監護中には法律上の親子関係がないことをもって育児休業給付を行わないとすることは、（略）養子となる者の健全な生活を危うくする。また、育児休業法第 2 条第 4 号において、配偶者には、「婚姻の届け出はしていないが、事実上婚姻関係と同様の事情にある者も含む」とされていることから、養子となる者の監護中も育児休業給付を行うよう業務取扱要領を改正すべきである。

○裁決

特別養子縁組を成立させるための監護期間は、法律上の親子関係がないとの理由により、育児休業給付金に係る受給資格を認めないとする原処分は、妥当性を欠くと言わざるを得ない。

○裁決理由

① 民法第 817 条の 8 は、特別養子縁組を成立させるには、特別養子縁組

制度を成立させるための監護期間の監護の状況を考慮しなければならないとしている。これに対して、一般の養子縁組制度においては、このような規定がないため、当該期間を経ることなく、法律上の親子関係を成立させることができる。

- ② 民法第 817 条の 8 が、特別養子縁組を成立させるための監護期間の監護の状況により縁組の成否を判断することを踏まえると、同条は、当該期間の監護については、縁組が成立した後と同等のものが行われることを期待していると解することができる。
- ③ 普通養子縁組では、特別養子縁組を成立させるための監護期間を経ることなく育児休業給付金を受給することができるが、特別養子縁組では、当該期間中は育児休業給付金を受給できない。このことは、特別養子縁組制度では、安定した親子関係の成否を確認するため、養親となる者に法律上の親子関係と同等の監護を行うことを期待する一方で、その法律上の親子関係の成立を保留することにより、子を養育する労働者への援助を受けることのできる期間を制限するという、社会通念上、整合性のとれない結果をもたらすこととなる。
- ④ 特別養子縁組を成立させるための監護期間が実態として子を引き取り養育する者を援助するという点において、同給付制度の趣旨に沿ったものということができ、また、当該期間中は未だ、法律上の親子関係が成立しているとは言えないとしても、こうした取扱いは子の福祉のための特別養子縁組制度の特別な要請によるものと判断できるものであり、育児休業給付金の支給が法律上の親子関係の成立を原則としていることを否定するものではないと判断する。

【平成 25 年雇第 20 号（裁決日：平成 25 年 12 月 24 日）】

(注) 本図は、労働保険審査会裁決例から当局が作成した。

イ 育児休業法（厚生労働省雇用均等・児童家庭局職業家庭両立課）

育児休業法上の休業は、労働者が申出を行えば、事業主の許諾なしに休業できる強い権利であることから、労働者の福祉と事業主の負担との調和を図った結果、法律上の親子についてのみ対象としており、当該範囲については法律上明記すべきものと考えている。

2 実績

(1) 特別養子縁組

平成 20 年度から 24 年度までの 5 年間の特別養子縁組の審判実績は、表 1-2 のとおり、審判により認容された件数は、20 年度の 309 件から 24 年度には 339 件（109.7%）に増加している。また、却下された件数は、平成 20 年度が 19 件（審判に係る実績に対し 4.8%）、24 年度が 16 件（審判に係る実績に対し 3.9%）となっている。

表－２ 特別養子縁組の審判に係る実績（平成 20～24 年度）

（単位：件、％）

区 分	平成 20 年度	21 年度	22 年度	23 年度	24 年度
認容	309 (100.0)	327 (105.8)	326 (105.5)	374 (121.0)	339 (109.7)
却下	19 (100.0)	19 (100.0)	21 (110.5)	18 (94.7)	16 (84.2)
取下げ	66 (100.0)	66 (100.0)	68 (103.0)	72 (109.1)	59 (89.4)
計	394 (100.0)	412 (104.6)	415 (105.3)	464 (117.8)	414 (105.1)

（注） 1 当局が司法統計の「家事審判事件の受理，既済，未済手続別事別件数」から作成した。

2 「却下」子供には、①実父母の同意がないこと、②養子縁組済みで既に実子と変わりなく養育されていることを理由に却下された事例がある。

（2）育児休業給付金

育児休業給付金の給付実績は、表－３のとおり、平成 24 年度の場合、受給人数が約 24 万人、給付総額が約 2,567 億円となっている。

また、この実績を基に、特別養子縁組が認容された件数を受給人数と仮定して、特別養子縁組を成立させるための監護について育児休業給付金が認められた場合の給付額を試算すると、平成 24 年度の場合には約 3 億 7,000 万円となる（注）。

（注）特別養子縁組が認められ、育児休業給付金が給付されることになった場合は考慮していない。

表－３ 育児休業給付金の給付実績等

区 分	平成 20 年度	21 年度	22 年度	23 年度	24 年度
受給人数 A（人）	166,661	183,542	206,036	224,834	237,383
給付総額 B （百万円）	151,192	171,154	230,431	263,112	256,676
特別養子縁組件数 C（件）	309	327	326	374	339
育児休業給付金額 の試算 B/A×C （百万円）	280	305	365	438	367

（注）本表は、司法統計に基づき当局が作成した。

3 関係機関・団体の意見

(1) 愛知県（児童福祉法を執行する部局）

- ① 要保護児童が増加する中、国においては、当該児童が家庭で健やかに育てられるような対策が重要であると考えている。特に、特別養子の対象となるような実の親に育てられない子を家庭で健やかに育てるためには、特別養子縁組制度は重要な対策の一つであると考えている。
- ② 養親になる者が労働者である場合、当該者が育児休業を取得することができれば、養子にする子を監護するために、職業生活を諦めざるを得ないといった事態を回避でき、職業生活と家庭生活との両立を図ることができる。
- ③ 以上の点を踏まえ、特別養子縁組制度により養子にする子を監護する者に対し、育児休業法に基づく育児休業制度を導入することが望ましい。

(2) 一般社団法人全国養子縁組団体協議会

- ① 特別養子縁組希望者は出産を経していないため産前・産後休業がない。労働者が養子にする子のために養育環境を整え、良好な親子関係を構築するためには、育児休業など一定期間の休業が必要である。
- ② 育児休業が認められれば、特別養子縁組は更に普及することができる。そのような観点からも、国として対策が求められているのではないかと考える。
- ③ 特別養子縁組を成立させるために子を監護する者は、児童福祉法第30条に基づき児童相談所に届出を行っており、当該届出をもって、育児休業の対象とすることが望ましい。
- ④ なお、養子縁組を目的としない「養育里親」についても、休業して一定期間子供の養育に専念することができれば、子供の安定にも、親の養育環境にも、親子の関係性構築にも、また社会的養護を担う里親の拡大にも貢献できることから、里親が希望すれば育児休業を取得できることを求めたい。

4 改善の必要性

厚生労働省では、雇用保険法については、特別養子縁組制度により監護中の子は法律上の子に準じて取扱う一方、育児休業法については、同法附則において、施行後5年の検定規定が設けられていることから、平成27年7月以降、他の事実上の親子関係にある子の取扱いも含め検討していくこととしている。

一方、行政苦情救済推進会議の検討結果では、特別養子縁組制度により監護中の子の養育は、実態として法律上の子を養育することと何ら変わらない

とみられる以上、育児休業法においても、法律上の子と同じに取扱うべきであるとの結論であり、また、行政苦情救済推進会議の意見として、この取扱いとは、雇用保険法と同様、育児休業法においても、直ちに改善されるべきものであるとのことであった。

さらに、その改善について、関係機関・団体からは社会的な要請が非常に強いものと考えられるとの意見が聴かれた。

以上を踏まえ、厚生労働省は、労働者の職業生活と家庭生活との両立の確立並びに労働者及びその者が養育する子の福祉の増進を推進する観点から、特別養子縁組により監護中の子については、育児休業法に基づく育児休業について法律上の子に準じた取扱いとする見直しの必要があると考えられる。

なお、厚生労働省では、法律上の雇用政策については、国際労働機関の諸条約において労使同数参加の審議会を通じて政策決定を行うべき旨が規定されるなど、労働現場を熟知した当事者である労使が参加して決定することが重要であると考えられるとしている。

したがって、厚生労働省は、以下の対応を行う必要がある。

- ① 特別養子にするために監護している子については、法律上の子に準じた取扱いとすることについて、上記を踏まえ適切な場において検討すること。
- ② 上記①の見直しが行われるまでの間、関係部署を通じて、特別養子にする子を監護している労働者に育児休業を認めるか否かは事業主の判断により可能であることを周知すること。

II 説明

1 制度の概要

(1) 特別養子縁組制度

特別養子縁組とは、民法第五款(特別養子)の規定により、原則として6歳未満の児童の監護が著しく困難又は不適當であるとき、当該児童の福祉のために当該児童とその実親側との法律上の親族関係を消滅させ、実の親子関係に準じる安定した法律上の親子関係を成立させる縁組制度である。

この特別養子縁組は、特別養子縁組により養親になることを希望する者(以下「特別養子縁組希望者」という。)が家庭裁判所に請求し、家庭裁判所が養親となる者が養子となる子を6か月以上監護していることを考慮した上で審判により認められることにより成立することとされている。

この審判で特別養子縁組が認められた後、戸籍法(昭和22年法律第224号)第63条、第66条及び第68条の2の規定により、養子となる子は、養親となる者の戸籍に記載され、いわゆる「法律上の親子」関係が生じることとなる。

なお、特別養子縁組の要件は、次の全てに該当することとされている。

- ① 原則として婚姻をしている25歳以上の夫婦が共に養親となること(民法第817条の3及び民法第817条の4)
- ② 養子となる子が原則6歳未満であること(民法第817条の5)
- ③ 審判時に法律上の父母の同意を要すること(民法第817条の6)
- ④ 父母等による監護が著しく困難又は不適當等、特別の事情がある場合で、子の利益のため特に必要があると認められること(民法第817条の7)

(2) 特別養子縁組希望者への養子のあっせん(児童福祉法又は社会福祉法)

特別養子縁組希望者に養子となる子があっせんされるには、i) 児童相談所のあっせんによる場合、ii) 社会福祉法人のあっせんによる場合、iii) それらのあっせんを経していない場合(医療機関等による紹介)の3種類がある。

このうち、i)の児童相談所のあっせんによる場合には、特別養子縁組希望者等は、児童福祉法(昭和22年法律第164号)第6条の4第1項の規定により、知事等に養子縁組里親の申請を行い、その認定を受けなければならないこととされている。

この養子縁組里親の認定要件は、「児童の養育についての理解及び熱意並びに児童に対する豊かな愛情を有していること」、「経済的に困窮していないこと」等が要件とされており、知事等は、i) 養子縁組里親希望者の家庭に児童福祉司等を派遣し、十分な調査を行った上で認定すること、ii)

養子縁組里親希望者に養育の本質及び目的等に関する科目並びに養育実習を内容とする養育里親研修に準じた研修を必要に応じ、行うこととされている(「里親制度の運営について」(平成14年9月5日付け雇児発第0905002号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)。

また、民間の者が反復継続して養子縁組のあっせんを行う場合、当該行為は、社会福祉法(昭和26年法律第45号)第2条第3項第2号に規定する第2種社会福祉事業に該当するため、同法第69条第1項の規定により、第2種社会福祉事業に係る届出を行わなければならないこととされている。

この届出により、養子縁組あっせん事業を行う者に対し、知事等は、i) 養子縁組希望者への研修方法、ii) 養子縁組希望者への調査方法(経済状況、家庭環境等)等を記載した業務方法書を作成させ、当該業務方法書に基づいて、養子縁組あっせん事業を行うよう指導することとされている(「養子縁組あっせん事業の指導について」(平成26年5月1日付け雇児発0501第3号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)。

(3) 育児・介護休業(育児休業法)

育児休業法は、育児又は家族介護を行う労働者の職業生活と家庭生活との両立を支援するためのもので、労働者は、育児休業法第5条第1項により、その養育する1歳に満たない子について、事業主に申し出ることにより、1歳に達するまでの間、育児休業をすることができることとされ、同法第6条第1項により、事業主は、労働者からの育児休業の申出があったときは、当該申出を拒むことができないとされている。

このように育児休業法においては、労働者から育児等を理由とした申請がある場合、雇用関係を継続したまま、一定期間の休暇を与えることが事業主に義務付けられている。

労働者が育児休業を取得した場合、厚生年金保険法(昭和29年法律第115号)第81条の2及び健康保険法(大正11年法律第70号)第159条の規定により、育児休業を取得した労働者及び事業者の保険料が免除されることとされている。

また、労働保険料は、毎月の賃金総額に一定の料率を乗じた額が保険料となることから、賃金が支払われない育児休業の場合には当該保険料は免除されることとなり、免除された期間は、保険料拠出を行った期間と同様に取扱うこととされている。

(4) 育児休業給付金(雇用保険法)

雇用保険の被保険者(注1)である労働者が1歳に満たない子を養育する

ために育児休業を取得した場合、育児休業後の雇用継続及び育児休業中の所得補償を目的として、当該労働者に対し、雇用保険法第 61 条の 4 により、育児休業開始前賃金に一定の割合（以下「給付率」という。）（注 2）を乗じた額を育児休業給付金として給付することとされている。

（注） 1 雇用保険法第 5 条及び同法第 6 条に基づき、 i）一週間の所定労働時間が 20 時間未満の者、 ii）同一の事業主の事業場に継続して 31 日以上雇用されることが見込まれない者などを除いた原則全ての事業所に雇用される労働者が雇用保険の被保険者となる。

2 給付率は、平成 25 年度末までは 50%で、26 年度からは、育児休業開始日から 6 月の間は 67%となっている。

また、「雇用保険に関する業務取扱要領」により、労働者が特別養子縁組を成立させるために監護中の子も法律上の親子関係に準じることとされており、育児休業法以外の法令に基づかない育児休業であっても、育児休業給付金が給付されることがある。

2 厚生労働省（雇用均等・児童家庭局職業家庭両立課）の意見

本件同様の相談もあり、また、育児休業法については、平成 21 年改正法（22 年 6 月 30 日施行）附則において、施行後 5 年の検討規定が設けられているところであり、同法改正の検討の際に、他の事実上の親子関係にある子の取扱いも含め、検討していく予定である。