

が決められる。国籍の決め方が国によって統一されていないため、父の本国法、母の本国法、生まれた国の法律で、3カ国あるいは2カ国の国籍が認められる場合もありうるし、また逆に全く国籍のない無国籍者も生じうる。しかし本調査では、このような意味での無国籍者はいなかった。

本国の法律に基づいて国籍を有するとされても、外国で子どもが生まれた場合には、そのことを本国の大使館又は領事館に届け出なければならない。ところが、親がオーバーステイのため、領事館等への届出をすれば逮捕・強制送還されるのではないかと恐れて届出をしないまま放置することが多い。本調査で子どもたちが無国籍になっているのは、全て、この場合である。

出生以外の取得原因の一つが届出である。届出による国籍の取得には、準正の場合と国籍再取得の場合がある。準正の場合とは、日本人父と外国人母の間に婚姻外で生まれた子どもについて、父が子どもを認知して、その後に父母が婚姻した場合に子どもは父母の正当な婚姻から生まれたものとみなされ（「準正」と呼ばれる）、単に届出のみによって国籍を取得することができるのである（国籍法3条）。国籍再取得には、日本と外国の重国籍になった者が国籍留保を行わなかったために日本国籍を喪失したものの、日本に住所を有するときに届出により日本国籍を取得する場合などがある（国籍法17条）。

出生や届出以外に帰化によっても国籍を取得することができる。帰化とは、日本国籍を有しない個人（無国籍者でもよい）から日本国籍を取得したいとの希望が出され、国家がこれを許可することによって日本国籍を取得することをいう。国籍法5条は、一般的な帰化条件として、①住所条件（引き続き5年以上日本に住所を有すること）、②能力条件（20歳以上の能力者）、

③素行条件（素行が善良であること）、④生計条件（自己又は生計を一にする配偶者その他の親族の資産又は技能によって生計を営むことができること）、⑤重国籍防止条件、⑥不法団体を結成し又は加入したことがないこと、を挙げている。そして次の者は日本と特に強い血縁・地縁関係を有するので、重国籍防止条件（⑤）と国家社会防衛の要請に基づく条件（③、⑥）を具備すれば帰化を許可することができる（国籍法8条）。8条に該当するのは、日本国民の実子で日本に住所を有するもの（同条1号）や日本国民の養子で引き続き1年以上日本に住所を有し、かつ、縁組のとき本国法により未成年であったもの（同条2号）などである。

（2）出生届・在留資格取得申請・外国人登録

戸籍法は日本に居住する限り外国人にも適用があるから（戸籍法25条2項）、外国人でも子どもが生まれると、14日以内に所在地の市町村長に届け出なければならない（同法49条）。届出は、父母が婚姻しているときは父又は母が行い、婚姻していないときは母が行い、父又は母が届出できないときは同居者等が行うか、あるいは法定代理人が行う（同法52条）。子どもが施設に入所し、かつ、子どもの親権者が行方不明のときは、施設長が児童福祉法47条1項に基づき親権を行うから、法定代理人として出生届を行うことができる。

日本で出生届を行っても、本国で出生したものとして扱われるわけではなく、子どもの国籍の属する国の大使館又は領事館に届け出なければならない。しかし親が強制送還を恐れて、領事館等への届出を行っていないのは、前記のとおりである。

次に、出生後30日以内に入国管理局に対して在留資格取得の申請をしなければならない（出入国管理及び難民認定法22条

の2)。後記のとおり、日本人の父と外国人の母から生まれた子どもは、出生後の認知では日本国籍を取得できないが、出生後すぐに認知し、30日以内に在留資格申請を行えば、「日本人の配偶者等」の資格を取得できる。ところが30日の申請期間を過ぎてしまったような場合に問題があったので、平成8年7月30日法務省通達で次のように運用を改められた。すなわち、①父が認知し、②当該外国人（母）が子どもの親権を有し、③かつ、現実にその子を養育しているときは、子どもに「日本人の配偶者等」の在留資格を、母に「定住者」の在留資格を与えることになったのである。そして上記①～③の要件を満たせば、母に在留資格がない場合でも、在留特別許可により、子どもに「日本人の配偶者等」の、母に「定住者」の在留資格を与える運用であるという（「入管実務マニュアル」P.110）。

在留資格申請とは別に、日本で生まれた子ども（外国人）は、出生後60日以内に所在地の市町村長に外国人登録の申請をしなければならない（外国人登録法3条）。この申請は、同居の父母や親族、あるいは同居人が行うことができる（同法15条）。

4-B 調査方法

本調査は、大阪市中央児童相談所が措置した児童のうちで国籍等が問題になる児童について聞き取り調査を行い、その問題点と援助のあり方を検討するものである。調査時点は、2001年1月である。

今回調査したうち、子どもの国籍が問題になるのは9事例であった。そのうち、父が日本人で母が外国人の事例が3件（ケース1、ケース4、ケース6）、双方とも外国人の事例が3件（ケース5、ケース7、ケース9）、母が外国人で父の国籍が不明の事例が3件（ケース2、ケース3、ケー

ス8）であった。

父が日本人の事例のうちケース4では、父が認知しているのに日本国籍を取得できない。国籍法は父母のいずれかが日本人であれば日本国籍を取得すると定めるのであるが、父は出生時に法律上の父でなければならないと解釈されている。したがって、父が胎児認知をしていれば日本国籍を取得できるが、出生後に認知しても日本国籍を取得できないのである。この点は、子どもの人権の観点からみて大きな問題であり、児童の権利に関する条約7条に反すると考えられ（「児童の権利条約—その内容・課題と対応—」P.188）、また国連人権委員会から日本政府に対して改善を提言されている点でもある。

また、ほとんどの事例で出生届や外国人登録が行われているのに（外国人登録もなされていないのはケース6のみ）、領事館への届出や入国管理局への在留資格取得申請は行われていない。親が強制送還をおそれて届出しないのであるが、このために子どもが無国籍となっている。こうした事態を早急に改善する必要がある。

以下、各事例について、少し詳しく検討する。

4-C 調査結果

（1）父が日本人で母が外国人の事例

ケース1は、母が朝鮮人で父が日本人の事例である。子どもの国籍は朝鮮になるはずである（厳密に言えば朝鮮民主主義人民共和国の国籍に関する法律で国籍が認められるかどうかを検討しなければならない）。しかし父が母の国籍を誤って届け出たために、外国人登録のうえでは、本人の国籍が韓国とされたようである。それはともかく、子どもの出生後に父母が婚姻届を提出しているのに、父が認知あるいは（認知の効力を有する）出生届をしていれば、準正が成

立した事例である。現国籍法（昭和60年1月1日施行）では、準正が認められれば、単に届出によって日本国籍が取得できる（3条）。しかし、本事例は国籍法改正前（届出による国籍取得が認められていなかった）のものであるから、帰化しか方法がなかったであろう。

ケース4は、母がフィリピン人で父が日本人の事例である。父の認知があるが、出生後であるため日本国籍を取得できない。一方、母の本国のフィリピン共和国憲法1条は、「次に掲げる者は、フィリピン市民とする。」とし、「父又は母がフィリピン市民である者」を挙げているから（父母両系血統主義）、この子の国籍はフィリピンとなるはずである。しかしフィリピン領事館に届出をしていないので、子どもは無国籍である。それはともかく、父が認知しているから、前記の平成8年通達の運用状況からみて、母子ともに在留特別許可が認められる可能性がある。その前提として母親が子どもを養育する必要があるから、母親が引き取りできるように援助するべきであろう。

ケース6は認知の効力を有する出生届がなされている事例である。認知の効力を有する出生届とは、婚姻前に出生した子どもについて、父が婚姻届後に出生届を行った場合に、その出生届に認知の効力を認めるものである（戸籍法62条）。改めて認知届をする意味がないことから、この制度が認められている。これによって子どもは、法律的にも父母の正当な婚姻によって生まれたものとされる（準正）。前記のように準正が認められる子どもについては、国籍法3条による届出によって日本国籍を取得できるはずである。ところで、届出は法定代理人が行うべきものであり（国籍法18条）、誰が法定代理人かは子の本国法によって定められ（法例21条）、この子につ

いては日本法に基づいて決定されることになる。その結果、父母が親権者となるが（民法818条）、父が行方不明であるので、児童福祉法47条1項に基づき施設長が親権代行者として届出できるかという問題がある。本事例では、母と連絡がつくのであるから、施設長による届出は困難かもしれない。

（2）父母双方が外国人の事例

ケース5は父母ともにフィリピン人で、ともにオーバーステイである。フィリピンは父母両系血統主義であるから、子どもはフィリピン国籍を取得するはずであるが、親が領事館への届出をしていないため、子どもは無国籍である。なお、外国人登録に無国籍とされているのは、外国人登録をした母が旅券も紛失していたため、国籍を確認する手段がなかったためと思われる。

ケース7もケース5と同様である。

ケース9は双方が中国人の事例である。この場合、日本国籍は取得できず、一方、中華人民共和国戸籍法は、「父母の双方又は一方が中国の公民で、本人が外国で生まれた場合は、中国の国籍を有する」（5条）と定めるので、この子どもの国籍は中国（中華人民共和国）となるはずである。しかし親がオーバーステイで届出をしておらず、子どもは無国籍である。それはともかく、本事例では養子縁組されている。養子縁組に関して、法例20条は養親の本国法によると定めているから、日本人夫婦が外国人の子どもを養子にする場合にも、日本法に基づいて行うことになる。そこで民法817条の2以下の規定により特別養子縁組を行うことができる。養子縁組が成立すると、「日本国民の養子で引き続き1年以上日本に住所を有し、かつ、縁組の時本国法により未成年者であったもの」（国籍法8条2号）との規定に基づき、帰化申請できるこ

とになる。しかし、帰化申請には（養子の）本国官憲の発行した国籍証明書を添付する必要がある（国籍法施行規則2条3項）。中国の国籍を取得するためには、総領事館に届け出なければならない（この点は、中華人民共和国国籍法14条が「中国の国籍の取得・・・については、第9条に規定した場合を除き、必ず申請の手続きを踏まなければならない。18歳未満の者は、その父母又は法定代理人が代わって申請する。」と定め、同法15条が「国籍の申請を受理する機関は、・・・外国では中国の外交代表機関と領事機関である。」と定めていることから明らかである）。父母が領事館に届出をしないから、子どもの国籍証明書が取れず、問題となっている。しかし児童相談所の担当者によれば、本人（子ども）が中国国籍を有していないことを証明してもらえれば帰化が認められた例があるようで、本事例でも中国領事館に上記の証明書を発行してもらうよう依頼しているという。帰化の条件を定めた国籍法5条5号は「国籍を有せず又は・・・」と規定しており、このことから無国籍者も帰化できると解釈されるから、上記のような証明によって足りるとされるのであろう。

（3）母が外国人で父の国籍が不明の事例

ケース2は、母がタイ人で父の国籍が不明な事例である。子どもは日本国籍を取得することはできないが、タイ国籍法7条aは「タイ王国内で出生したか国外で出生したかにかかわらず、タイ国民を父又は母として出生した者」にタイ国籍を認めているから、タイ国籍を取得するはずである。しかし領事館への届出がされていないから、タイ国籍は取得できず、子どもは無国籍である。この子どもについては、入所時には、出生届も外国人登録もされていない。しかし出産した病院が分かっていたので、

施設長が出生証明書を取ったうえで、既に述べたように児童福祉法47条1項に基づき、親権代行者として出生届を行い、外国人登録も行った。

ケース3は、母がフィリピン人で父の国籍が不明な事例である。フィリピンは父母両系血統主義を採用しているから、子どもはフィリピン国籍を取得するはずであるが、母が領事館への届出をしていないので、無国籍である。ただ出生届と外国人登録は、母が行っていた。本事例では、施設長が在留特別許可申請を行い、施設側の大変な努力の結果、「定住者」の在留資格が取得できた（なお、本事例では母が死亡したので施設長に親権代行権が発生し、これに基づき在留特別許可申請を行えたものと思われる）。

ケース8は、母が韓国人で父の国籍は不明である。韓国国籍法2条では、「父が分明でないとき、又は国籍がないときは、母が韓国国民である者」に韓国国籍を認めているから、子どもは韓国国籍を取得するはずである。しかし母に領事館への届出を勧めているが、母は応じないため、子どもは無国籍である。外国人登録は行われているが、在留資格は取得できていない。本事例は母の精神病という特殊要素もあって、国籍取得に向けて援助が困難となっているようである。

（石田文三）

4-D 考察

4-D-1 無国籍児童と社会保障

（1）国籍と社会保障

社会保障法制では、一般的な法律関係とは異なった形で権利・義務関係が発生することが多い。特に「契約」の形をとっていても、契約の原則が貫徹することは希で、

種々の制約・修正が課される。例えば、年金制度は「契約」であるが、脱退の自由は加入者には認められない。市民法の契約原理は社会法的価値により修正され、制限されるのである。

このように市民法的法関係と異質のものを含むのが社会保障の一つの特徴である。多くの場合、市民法の修正は社会保障法制にとってその目的の貫徹のためには必要不可欠であるが、かならずしも現行法制に存在する修正や限定が合理的なものばかりではない。例えば、旧・国民年金法には、国民年金制度に加入できるものを「日本国民」に限定していたため、年金制度に加入の意思があっても、在日朝鮮人などの「日本国民」でない者は加入を認められなかった。このような国籍要件は、かつてわが国の社会保障法制に多く見られたものであるが、社会法の見地からしても合理的なものではなかった。むしろ「人間の尊厳」に規範的価値を認め、人権の前国家性に価値をおく社会保障法からすれば、逆行している規定でもあった。

このような国籍要件は、わが国が難民条約を批准し（１９８１年）、それに伴う法整備のための難民条約関連整備法（１９８２年）によって廃止された。すなわち、難民条約関連整備法の制定にあたり、難民だけを対象とすることは、公平の要請に反するので、すべての在日外国人を対象として、各社会保障法の国籍要件を撤廃し、内外人平等待遇とすることになった。国籍要件の撤廃は以下の領域でみられた。

- ①国民年金 拠出年金に関する事項について、被保険者の資格に関する国籍要件を撤廃した。
- ②国民健康保険 条約関連整備法では国民健康保険法自体の改正を含まず、厚生省令の改正により国籍要件を撤廃した。
- ③児童手当法、特別児童扶養手当法、児童

扶養手当 法改正により国籍要件を撤廃。

なお生活保護法、社会福祉サービス各法では条約整備関連法による改正はなかった。この時点では、生活保護は通達によって外国人にも支給がなされており、法改正の必要がないということであった。社会福祉サービスは属地主義を採用しているためであった。

（２）無国籍と社会保障

以上に国籍要件が廃止され、生活保護と社会福祉サービスを除き、外国人であつても社会保障給付を受けることが一応できることとなったのである。ただしここで言う「外国人」は法定の要件を充たして国内に滞在する他国籍の者である。不法就労者や無国籍の者はこの限りではない。無国籍児童の場合は、日本国籍を有していないという意味では確かに「外国人」であるが、いずれの国の国籍も有していないという点で、他の「日本国籍を有しない者」と異なる特徴を持つ。また無国籍児童の場合、多くの場合、親はいずれかの国籍を有しており、問題は単純ではない。

児童が無国籍となる場合は、外国人の母が日本人を父として児童を出産した場合、外国人の母が外国人を父として児童を出産したが、届け出をしてない場合、などがある。以下に、無国籍児童が社会保障の各領域でどのような取扱を受けるかを概観する。

社会保険の場合、児童が単独で・独立して直接被保険者となることはないが、父、または母が被保険者であるか否かで、児童が被扶養者として保険給付を受けるか否かが決定される。医療保険の被保険者の被扶養家族であれば、保険医療を受給できることになる。父または母が医療保険の被保険者でなければ、医療について保険は使えず、被扶養家族の医療にも抑制的になる。また

不法就労の家族の場合は、保険加入の可能性は極めて低く、その児童が医療保険給付を受給することもほとんどないに等しい。

生活保護に関しても、外国人に適用されることは現在はないが、世帯単位により支給されるため、児童が無国籍であることをもって生活保護の受給が不可能になるわけではない。

社会福祉各法は、前述の通り、属地主義をとっており、当該地域に住所を持っていることが条件になる。これゆえ無国籍ゆえに受給が拒まれることはない。ただし当然ながら外国人登録がなければ、当該地域の居住が証明されず、実質的には受給できない。

以下に無国籍児童のライフサイクルに沿って、社会保障・社会福祉の受給との関係を見る。

①妊娠・出産 妊娠した場合には、通常、母子保健法により母子健康手帳を取得する。母子健康手帳は、市町村長に妊娠の届け出をした者（15条）に対して市町村が交付義務を負うものである（16条）。妊娠した段階では出生してくる者が無国籍になるかは未定であるため母子健康手帳の取得について、胎児の国籍の問題は生じない。

出産した場合に、親が医療保険に加入していれば、出産に関する費用について保障がなされる。健康保険の被保険者の場合の出産育児一時金、被扶養者の分娩の場合の配偶者出産一時金、国民健康保険の場合の出産育児一時金である。

幼児の健康診断は、満1歳6カ月以上2歳未満、満3歳以上満4歳未満の幼児に対して行われる（母子12条）。乳幼児健康診査は、住民票等により対象者を把握するため、無国籍児童がその対象として把握される可能性は高くはない。

②扶養 児童扶養にかかる家庭の出費を定額で保障するものとして児童手当等の社会

手当がある。国籍要件は削除されたが、児童手当等は国内に住所があることが給付要件である。無国籍児童が住所を有すれば受給は可能である。ただしこれらの手当は、行政庁の「認定」を受けたのちに、受給権が確定するため、無国籍児童を抱える家庭の実態からすれば、受給は難しい。

無国籍児童を抱えた家庭が生活困窮に陥った場合、生活保護の活用が考えらる。外国人への厚生省通達による適用は1990年口頭指示により廃止され、現在、生活保護は原則的に外国人への適用を認めていない（外国人の緊急医療についての国庫負担金請求を否定したものとして、神戸地判平8年6月19日、オーバースティの外国人について東京地判平9年5月29日、高裁判平9年4月24日）。

③疾病 無国籍児童が病気やけがをした場合、親が医療保険に加入していれば、その被扶養者として医療給付を受給できる。国保の加入条件には、国籍要件はないが、実務上、外国人登録をおこなっており、在留期間が1年以上であることである。現実問題として無国籍児童の父または母が加入できる可能性はない。ただし平10年7月16日東京地裁判決はオーバースティの外国人に国保加入を認めた。また医療保険とは別に、各自治体の児童医療費補助制度などを活用できる。自治体の補助制度は、住民票が当該自治体にあることが条件となるため、少なくとも外国人登録がなされていることが受給の前提になる。

④児童福祉サービス 保育所などの児童福祉サービスは、住所を当該自治体にもっていることが基本的要件である。児童相談所長の措置権により社会福祉サービスを受けている場合を除けば、無国籍児童の場合は外国人登録をしてあることが利用の条件になる。なお児童福祉サービスについては、給付を「反射的利益」と捉え、公権的解釈

が権利性を認めていない。

⑤住宅 公営住宅法は公営住宅の入居要件として国籍要件をおいていない。ただし実務上は永住許可を受けている外国人の他、地域の住宅事情、入居希望外人の事情等によってはその他の外国人も可とされているが、不法滞在者は除外される。持たない。

(3) 若干のまとめ

難民条約以降、わが国の社会保障法制における国籍要件は、生活保護を除き撤廃された。この点では外国人提供への可能性を開いたものである。ただし不法就労者、オーバーステイの者への社会保障の適用は、認められていない。医療保険などの社会保障への加入が認められていない現段階においては、被扶養者たる児童、とりわけ無国籍児童への社会保障給付が存在しない状況を生み出している。

社会保険加入と入管行政上の地位とは遮断して考えらるべきであり、加入の意思があればすくなくとも地域保険である国民健康保険加入は容認されるべきである。そのことで社会保険の原理上・制度上大きな不都合はない。

また児童福祉サービスなどの社会福祉についても、とりあえず居所が証明されれば当然にサービスを受けられ得るとするのが妥当であろう。外国人登録制度は外国人把握と管理の制度であり、これをそのまま社会福祉の居所確定の手法として援用することに特段の理由はない。

(山田晋)

4-D-2 無国籍児童と児童福祉援助

(1) 無国籍児童の増加

日本社会の国際化に伴い、国籍を有さない児童が増加している。法務省の在留外国

人統計によると、4歳以下の無国籍児童数は1988（昭和63）年末に79人で無国籍者全体の約5%だったが、1997（平成9）年末には過去最高の933人に上り、無国籍者全体の約3分の1に急増している。20歳未満の無国籍者数は1996（平成8）年末で882人である。

この数字は外国人登録をしている者についての統計である。従って、①在留資格を有さないで日本に在留（残留）している場合など、外国人登録していない者については統計に計上されないこと、②現行の外国人登録制度では、外国人登録している親から市町村に子の出生届が出された場合、子が国籍を取得したことを確認する手続きを経ることなく親の登録している国名で子の外国人登録を行っていることから、特定の国名で外国人登録されている児童が必ずしも当該国の国籍を有していない場合があること、以上二点に留意する必要がある。

①については、30万人以上に及んでいるといわれている不法残留者の子、不法残留者と日本人の間に生まれた婚外子で胎児認知を受けなかった子など、無国籍として外国人登録されている4歳未満の児童933人を遙かに超える、膨大な数の無国籍児童の存在が推定される。不法残留者が発覚をおそれて子の出生を届けないことは容易に推測されるからである。

②については、市町村の外国人登録窓口に出生を届ける外国人父母が、その前後に自国の大使館・領事館等に出生を届ければ児童の国籍を取得できる場合が多いはずであるが、国籍制度についての知識・関心が薄いため届け出を怠る例が多いともいわれている。例外的に、国籍付与に際し厳格な生地主義をとっている国では届け出ても国籍を取得できないことがある。

このように、無国籍児童は法務省統計の数字を大幅に上回る規模で日本社会に存在

していることが推定されるが、公式、非公式を問わず実態調査は行われておらず、概数としても把握できていないのが現状である。

厚生労働省では児童福祉法第27条第1項第3号に基づいて児童養護施設及び乳児院に入所措置されている児童、里親に委託されている児童約33,000名について、無国籍児童の実態調査を平成11年10月1日現在で実施した。この調査の対象は施設入所児童と里親委託児童に限られているが、児童が国籍を有しているかどうかを外国人登録の国名にとらわれずに調査している点で画期的であり、調査結果を早期に公表することを求めたい。

(2) 無国籍児童の児童福祉ニーズ

国籍を有さない児童が生活上どのような困難を抱えており、いかなる児童福祉ニーズを有しているかは、包括的な実態調査が行われていないため、児童相談所等に係属する事例、最近増加している報道記事等から推察するほかない。外国人登録している場合、児童養護施設等に入所している場合、それ以外の3つの場合に分けて考察する。

① 外国人登録している場合には、小中学校等への就学、乳幼児検診や予防接種、国民健康保険加入などの住民サービス受益が可能となるが、親の在留資格が不安定であれば子も直接影響を受ける。また、旅券を所持していないから国外に出国できない、無国籍であれば在留資格が原則として与えられないから就職できない、結婚に差し支えるなど、児童が成長するに従い不利益が増大する。これら表面に現れる不利益の他にも、帰属意識がもてない、生活に見通しがもてないなどからアイデンティティの形成に支障があることを始めとして、人格発達上の困難や日本社会の差別についても指摘しておく必要がある。

② 児童養護施設等に入所している場合は外国人登録をするので、上記に準ずる。保護者がいないか行方不明の場合や医療保険に加入していなければ、生活費・教育費に加えて全額公費で医療費が支払われる。児童福祉法には施設長が親権を一部代行する規定が設けられている。

③ それ以外の場合には、(おそらく実数として最も多いと想定されるが)、外国人登録していないということは市町村の住民でないことを意味するから、原則として住民サービスを受けることができない。小中学校に就学できない、乳幼児検診や予防接種などの保健サービスを受けられない、医療保険に加入できないために必要な医療が受けられないことがある等々、不利益は生活のすべての部面に及ぶ。また父母が不法残留の場合が多いと推定されるが、そうした場合には、発覚をおそれて児童を戸外に出さないなど児童虐待ないしマルトリートメントに該当する事例も生じうる。

以上いずれの場合にあっても無国籍児童は、多様で深刻な児童福祉ニーズを有していることが結論できる。①②の場合には、主に生活の不安定さ、成長発達期におけるアイデンティティ形成の困難、児童期を過ぎ社会人として生きていく上での困難が指摘できる。③の場合には、教育を受けることができない、適切な発達刺激から遮断されている、必要な保健医療サービスを受けることができない、場合によっては児童虐待に該当するなど、児童の健全育成に深刻な影響のある権利侵害が生じていることが危惧される。

(3) 児童福祉援助の現状

児童福祉法は「すべて児童」(児童福祉法第1条第2項)を対象としており、日本国籍や在留資格を援助の要件とはしていない。福祉事務所・家庭児童相談室、児童相

談所、児童家庭支援センター等での相談援助サービス、保育所、乳児院や児童養護施設など児童福祉施設サービスのいずれも利用することができる。

現に第2次世界大戦後、占領軍兵士と日本人女性の間に生まれた児童に旧国籍法の規定では日本国籍が付与されず、生地主義を採る占領軍の国籍法の規定でも国籍が取得できなかったため数多くの無国籍児童が生じたが、児童相談所や社会福祉法人日本国際社会事業団（ISS日本支部）などの民間相談機関が献身的な相談援助を提供し、児童福祉施設への入所や国際養子縁組に尽力したことが知られている。

今日再び大きな社会問題として顕在化しつつある無国籍児童への援助についても、児童相談所を中心とした公的な相談機関の役割は、民間NPO等の働きと同様に大きい。国籍を有さないことから生じる生活上の困難に対して、直接間接のさまざまな相談援助サービスの提供が可能であり、現に行われている。今回、東京と大阪に所在する複数の児童相談所・児童養護施設・NPO関係者 ii から聴き取った結果では、相談援助サービスの内容はおおむね次のようなものであった。

- ① 外国人登録に係る助言、あっせんなどの援助
- ② 在留資格取得に係る助言、あっせんなどの援助
- ③ 国籍取得に係る助言、あっせんなどの援助
- ④ ①②③に係る法務局、入国管理局、裁判所、大使館等との調整などの援助
- ⑤ 外国人父母の関係調整などの援助
- ⑥ 日本人父母と外国人父母の間の関係調整などの援助
- ⑦ 外国人父母の帰国に係る入国管理局との調整などの援助
- ⑧ 児童本人の帰国に係る入国管理局との

調整などの援助

- ⑨ 児童本人の帰国付き添いなどの援助
- ⑩ 児童虐待事例として介入、一時保護、施設入所措置

このうち、⑨の帰国付き添いについては児童相談所の正式な移送として認められていないため、児童福祉司の自費やカンパ、NPOに依頼する等の方法によっていた iii が、それ以外の相談援助サービスについては本来の児童相談所・児童養護施設の業務として行われていたほか、日本国際社会事業団の精力的な取り組みがみられた。また相談援助サービスによっても児童の生活上の困難の解決が図られない場合、保護者がいないか、養育できない場合等には児童福祉施設入所や里親委託、養子縁組のあっせんなどの措置が採られている。実数については厚生労働省調査の公表を待たねばならないが、今回の聴き取りからは、少なくとも首都圏や京阪神圏では入所児童の数パーセントを占めていることが推測される。

（４） 児童福祉援助の課題

このように児童相談所、児童養護施設等の児童福祉施設、日本国際社会事業団等のNPOが無国籍児童に対する児童福祉援助にあたっているが、前述の聴き取りからは課題が山積していることが指摘された。

- ① 首都圏、京阪神圏を除くと無国籍児童の事例が少ないため、相談機関等の側に問題意識が希薄であり、児童が国籍を有さないことの重大性、権利侵害性についての認識が薄い場合があること。
- ② 援助者に国籍法や出入国管理及び難民認定法（以下、入管法という。）等に関する知識が乏しいため、適切な援助が提供できない場合があること（東京と大阪ではそれぞれ自発的な学習会を組織している。）。
- ③ 「特定の国名で外国人登録されていることが必ずしも当該国の国籍を有している

ことを意味しない。」ことがわかりにくいこと。

④ 不法残留者が援助を求めてくることは稀で、むしろ隠れて生活していることが多いため、援助を必要としている児童を発見するのが難しいこと。

⑤ ④の場合に援助者が介入的援助をしようとしても、組織が関与していたり、すぐに転居してしまったりして、介入に失敗してしまう場合が多いこと。

⑥ 児童を施設入所させると親が行方不明になってしまう場合があり、退去強制の際入国管理局から連絡を受けて初めて行方が分かることもあるので、児童の最善の利益の観点から親子分離＝施設入所させるべきなのかどうか迷うことがあること。

⑦ 乳児期から数年間里親委託し、日本語しか話せない児童の母親が突然不法残留で逮捕され、児童とともに退去強制処分になったが、児童の最善の利益の観点から強い疑念をもった。

以上の指摘からは、児童福祉固有の課題だけでなく、現行の国籍法、入管法の抱える課題も浮き彫りにされている。①から③までは児童福祉固有の課題であり、無国籍・外国籍の児童を援助していくためのマニュアル整備と研修の充実が求められている。④⑤は、それに加えて警察、入国管理局と児童相談所がどう連携していくかという課題を提起している。警察、入国管理局と児童相談所は守るべき法益を異にしているが、その違いを違いとして認識しながら連携していくことは簡単なことではない。⑥⑦はまさに国籍法、入管法の課題である。現行の国籍付与要件を改正し、日本で出生し一定以上日本で生活した児童には日本国籍を与えるべきという主張があるが、前向きな検討が必要と考える。「児童の最善の利益」とは日本国民たる児童に限定したものではないからである。

いずれにしても無国籍児童については実態どころか、概数すら把握されていない中で、東京、大阪など一部の児童相談機関等が手探りで援助にあたっているのが実情である。平成に入ってから日本に入国する外国人が急激に増加しているが、そのころ出生した児童が数年のうちに成人になる。そうなれば国籍を有さないことによる不利益が一層顕在化する。それまでの間にきちんとした対策を講じておくべきである。

※ 参考文献等

① 戸籍制度と外国人、「国際結婚」の子ども もりきかずみ 戸籍制度と子どもたち（明石書店、1998）所収

② 国籍と子どもたち 山田由紀子 マイノリティの子どもたち（明石書店、1998）所収

③ 外国籍・無国籍の子どもの支援方法とその課題 花崎みさを 月刊福祉 2000.12月号

④ 強制送還 日本に見捨てられる「無国籍児」たち 阿部菜穂子 中央公論 2001.3月号

⑤ 最新児童福祉法の解説 児童福祉法規研究会編 時事通信社 1999

i 外国人登録と国籍、在留資格の有無とは別の問題である。無国籍で在留資格がなくとも外国人登録することは可能であり、事例は多い。

ii 東京都児童相談センターが平成8年度に被虐待児童を立入調査の上一時保護し、C国まで移送した事例があるが、この児童はC国籍を有していた（平成8年度東京都児童相談所紀要参照）。

（森望）

D. 総括的考察

以上、要保護児童の自立支援、とりわけ乳幼児のパーマネンシー保障について、4つの調査を行いながら、その実態と課題を明らかにしてきた。4つの調査を通じて、子どもや養育者に関する援助計画（自立支援計画）が立てられていないことが課題として浮き彫りにされた。平成10年3月、厚生省（当時）は、児童家庭局家庭福祉課長で都道府県・政令市の主管部長宛に「児童養護施設等における入所者の自立援助計画」（児家第9号）について通知を出している。したがって、児童養護施設においては、自立支援計画がたてられていると思われるが、それがどの程度実効的なものであるか、また児童相談所や養育者と共有されたものとなっているかについて、今回調査では疑問が示されたことになる。また、児童福祉施設「等」には、乳児院は含まれていない。援助計画が欠如しているなかで、乳幼児は措置変更の時期を迎え、無国籍児童は就学期を迎えていくことになる。養育者にとっても、子どもをいつ家庭に引き取るのかについての希望や躊躇だけが空回りすることになったり、入所施設を利用した施設との共同の子育てという展望を持てなくなっていく。こうした状況のなかで、養育者は「あうんの呼吸」や「そろそろどうですか」という問いかけに役割遂行の期待をされて困惑することになる。無国籍児童の養育者にとっても、オーバーステイ問題等の解消が一日のぼしにされていくなかで、子どもとの養育関係形成に障害が生まれてくる。

援助計画策定にあたって、次に必要なことは当事者の参加である。今回の調査では、当事者のひとりである養育者へのヒアリングを通じて、例えば措置変更について事前

の説明などが行われていないことに加えて、措置変更にあたってもそれを伝えられる時期がまちまちであったことが明らかにされている。このような状況の中では、計画策定への養育者の参加も期待は出来ない。措置変更という事実を子どもにとってよりストレスの少ない形で行うためには、児童相談所や乳児院・児童養護施設だけの努力では限界がある。養育者のかかわりと、それを実現するためのサポートが求められることになるであろう。現場の一部では、養育者の参加を疑問視する意見もある。この意見の背景には、虐待親の存在や養育者自身の生活力の低下、養育者の疾病などが相当数存在することがある。確かに、今回の養育者＝利用者調査でも、連絡が不可能であった養育者が相当数にのぼった。しかし、計画策定に参加できる養育者が存在することも事実である。児童養護施設からは、保護者会の存在が報告されている。参加の意志がある養育者について、これを参加が不可能な養育者の存在を理由に拒むことは適切ではない。また、養育者の声を聞くことから、参加への試みがなされていけば、参加を得るための社会的サポートも明らかになるはずである。それでもなお不可能な場合には、子どものアドボケーターや年齢によっては子ども自身が参加することになる。利用者サイドに立ったサービス提供は、措置制度を残した養護系施設にとっても無縁ではない。乳児院に配置される家庭復帰支援専門員もファミリーソーシャルワークを通じて、この線での支援をおこなうことが期待される。

次に、実際的に現在行われている措置変更については、養育者、乳児院、児童養護施設それぞれから課題が出された。この課題を解決するためには、現行制度そのものの見直しも求められるであろう。この点は、先の児童福祉法改正でも論議されたが、現

実的な改革はなされなかった。そこで、現行制度下における施設ケアのさらなる充実を前提とした措置変更時点での相互交流の重要性を確認することから考察は始められるべきであろう。「ならし保育」がこの時点での子どものケアにとって効果的であることは、乳児院からも養護施設からも指摘されたところである。これを実現するためには、乳児院・児童養護施設とも、一定数の職員確保が不可欠である。児童養護施設における心理職も、ならし保育から引き続く児童養護施設での子どもの生活をサポートする役割も期待される。乳児院も児童養護施設も、多様な子どもが生活している。近年は、児童虐待事例の把握増加によって、心身に傷を負った子どもたちの入所も多い。措置変更児童に特化した職員配置増ではなく、施設処遇そのものに余裕と専門性を持たせる観点から職員増も図られるべきであり、そのなかで「ならし保育」に振り向ける職員も確保されることになるであろう。

また、同一法人が乳児院と児童養護施設を同一敷地あるいは近接地域に設置する場合については、子どもにとってそのメリットが大きいことが明らかになった。今後は、施設定員数の関係で、せっかく同一敷地内で生活していた児童が他の児童養護施設に措置変更になるという事態が生じない努力やこうした施設がその特徴を活かして、乳幼児部を創設するなどの先駆的な活動をおこなう場合の補助制度が求められる。さらに、現行制度の枠組みからはずれた試みも、パイロットプロジェクトとして認められていくべきであろう。

最後に、残された課題について述べておきたい。子どものパーマネンシー保障は、親子分離をする事態が起きないよう予防的な施策、すなわち養育支援という観点からの施策を充実させることも含まれる。本プ

ロジェクトでは、日本における在宅子育て支援サービスの不足については指摘することはできたが、そのあり方に関する研究は実施できていない。また、本プロジェクトでは、病虚弱児・障害児のケアと措置変更については、十分考察し切れていない。乳児院が医療的なケアを視野に含めた施設であるだけに、このような特別なケアを必要とする子どもが生活する施設のあり方とそのパーマネンシー保障については、さらなる研究が必要であろう。また、社会的養育システムでは、施設や有識者調査からは里親によるケアの必要性が指摘されている。子どものパーマネンシー保障にとって、家族を単位とする生活の場を提供することは意義深いことである。しかし、日本では現在子どもを養育する養育里親の実践が高く評価されている一方で、里親数の減少、養子縁組を希望する里親の割合の増加などが指摘されている。本調査では、これを所与の前提として考察を進めてきたが、里親、特に養育里親の確保とサポートは大きな課題であるといえよう。また、援助計画策定にあつたては、いまひとつの当事者である児童相談所にかかわる検討が残された。現在、児童相談所は虐待問題対応、とりわけ発見と初期対応に追われている状況がある。児童相談所は、親子分離後、すなわち施設入所後はなかなか子どもや、養育者、施設と連携をとりにくいという指摘が今回調査からも示唆された。この点について、児童相談所からも関係機関施設とのネットワークを構築し、維持することへの負担感も表明されている。措置変更という課題への児童相談所のかかわりについては、今後児童相談所への調査を中心に検討されていくべきであろう。無国籍児童については、いくつかの自治体単位の児童相談所による調査しかなく、今回はその意味で貴重な調査がなされたと考える。しかし、この問題

は国籍という児童福祉の枠組みを越えた大きな問題であり、制度や実践の課題は明らかにすることはできたが、実際の社会的アクションへの道筋は十分に示すことができなかった。

して取り組まれるべきである。重要なことは、それぞれの選択肢についてアクションプログラムを策定し、子どものパーマネンシー保障の効果を客観的に評価していくことである。

(松原康雄)

E. 提言

(1) 援助計画策定の改善と拡大

自立支援計画をより実効性のあるものとするために、現在施設中心で立案されている「自立支援計画」を児童相談所、施設、養育者の3者が参加するものとする。これを実現するために、児童相談所、施設の連携強化と養育者の参加サポートを図る。また、「自立支援計画」策定を乳児院入所児童にも拡大し、適用する。

(2) 措置変更に係わっては、以下の選択肢をあげておきたい。

ア. 措置変更を前提にすれば、先に述べたように、措置変更時点でのケアの充実を中心に、その前後の施設間交流を豊かにしていくための施策。

イ. この制度下にあつて、約4割の乳児院が同一あるいは近接地に児童養護施設を有していることに着目し、この施設形態のメリットを活かす施策が講じられるべきである。

ウ. 児童養護施設が小規模乳児院あるいは幼児部を設置する、乳児院が近接地域に小規模児童養護施設を設置する試み。

エ. 前回児童福祉法改正時点で論議された施設再編成を引き継ぎながら、あらたな養護系施設のあり方を模索する。

なお、これらの選択肢は、いずれかを選択するという択一式のものではなく、並行

資料編

運動場を共有しているので顔は合わせる。行事（バザー、餅つきなど）の時は交流がある。乳児院の担当が週末里親で連れ出すこともある。

②その後の保護者との関係

ケースバイケース。ほとんどない場合が多い。

③施設・職員間の連携

養護施設の幼児担当者とは勤務体制が同じで同一敷地内であるにもかかわらず、交流が少ない。

4. 児相との連携

①事前打診の有無

有。

②保護者との連絡等の役割分担

児相からは公的な話。

③施設訪問

平均して月1回は来る。

5. 年齢枠をはずす条件

子どもに対する職員の数が違うので難しい。現行の2歳というより就学前（6歳）での措置変の方が適切であるのではないかと思う。家庭支援専門員はあった方がいいと思うが、保護者だけでなく子どもへの直接ケアもするべき。

6. 他施設へ措置変更がなされた事例及び同一法人敷地内児童養護施設へ移行した事例のなかから処遇困難ケースを1～2お教えてください。

特に思いつかない。

・児童養護施設

1. 同一敷地内からの措置変児童について

①保護者や児童の特徴

大半が同一敷地内乳児院から来るのでわからない。ただ乳児院から来る子は人との接し方が下手で要領の悪い子が多い。

②退所後（これは過去3年に限らない）の動向

ケースバイケース。

③保護者との関係

行方不明の保護者もあり様々。

2. 他の乳児院からの措置変児童について

今のところはない。

3. 児相との連携

1. 同一法人、同一敷地内の乳児院・児童養護施設におけるヒアリング結果

<法人1>

・乳児院

1. 過去3年の措置変で同一敷地内児童養護施設に移った児童について

①実数および入所児童との割合

	入所児童数	同一敷地内養護施設への措置変	他施設への措置変
平成9年	23	2	1
平成10年	29	2	6
平成11年	22	4	2

②保護者や児童の特徴

きょうだいケース、知的障害をもつ保護者と障害をもつその子ども。

③平均在所日数が他の児童と比較して長いかどうか

長い

④長期的養護が見込まれる場合には同一敷地内児童養護施設への措置変が前提か

ほとんどがそう。

⑤引継の方法（同一敷地内児童養護施設との引継、児相との引継）

施設が保護者の希望を確認し、児相に連絡する。児相から親へ連絡。

⑥保護者への説明方法（どの機関施設が、どの時期に）

建前は児相。しかし保護者が面会に来た時などに施設が前もって話をしておく場合が多い。だいたい1～2ヶ月前に行う。

2. 他施設に措置変された児童について

①その理由（保護者や児童の特徴を含む）

養護施設の定員がオーバー、障害児施設に入所、きょうだいが別の施設にいる。

②引継の方法（該当児童養護施設との引継、児相との引継）

先方の施設から職員が見学に来て話をする。措置変の時に保護者がいない場合は元施設の職員がついて行く。

③保護者への説明方法（どの機関施設が、どの時期に）

1-⑥と同じ。

④その後の児童や保護者との連絡訪問の有無

ほとんどないが、保護者が連れてくることがある。あえてこちらから連絡することはない。

3. 同一敷地内児童養護施設に措置された場合

①その後の児童との関係（交流等）

①事前打診の有無

有。

②保護者との連絡等の役割分担

ケースバイケース。児相は親の要望を聞いてくれる。

③施設訪問

ほとんど来ない。

4. 年齢枠をはずす条件

年齢枠を設けるのはおかしい。しかし最低基準が違うので仕方ない。

5. 他施設からの入所児童の事例で処遇困難事例を1～2お教えてください。

全部の児童はそれぞれ処遇困難。簡単なものは思いつかない。

6. 貴施設の特徴的な点

職員は断続勤務（子どもが学校へ行っている間は自宅に帰る）のため、寮もしくは近所に住んでいる。

施設の公共の場（廊下、ホール、階段など）が基準よりかなり広くゆったりとしたスペース。

<法人2>

・乳児院

1. 過去3年の措置変で同一敷地内児童養護施設に移った児童について

①実数および入所児童との割合

	入所児童数	退所児童数	うち同一敷地内施設へ
平成9年	58	57 措置17、里親2、家庭引取り37 その他1	11
平成10年	49	44 措置16、里親2、家庭引取り26 その他1	7
平成11年	63	65 措置23、里親3、家庭引取り38 その他1	11

②保護者や児童の特徴

特になし。長期養護が見こまれる場合は、当法人の児童養護施設は6歳までなので他施設へ措置。その他、親の希望やきょうだいの状況（他施設にいる場合）を考慮する。

③平均在所日数が他の児童と比較して長いかどうか

印象としては長い。

④長期的養護が見込まれる場合には同一敷地内児童養護施設への措置変が前提か

前提ではない

⑤引継の方法（同一敷地内児童養護施設との引継、児相との引継）

基本的には児相のワーカーが乳児院・幼児院の家庭支援専門相談員と相談して行う。

⑥保護者への説明方法（どの機関施設が、どの時期に）

児童が2歳を過ぎてから、児相ワーカーが行う。但し、児童の発達状態に応じて措置変の年齢は異なる。（知的発達の遅れ等）

2. 他施設に措置変された児童について

①その理由（保護者や児童の特徴を含む）

長期養護が見こまれる場合（虐待ケース、親の精神疾患等）、きょうだいケース（きょうだいが一緒にいることを優先させるため）、親との接触を多くもてるよう自宅近くの施設へ。

②引継の方法（該当児童養護施設との引継、児相との引継）

引継ぎについては児相ワーカーが中心となる。乳児院職員は、児童と一緒に先方の養護施設へ見学に行く。書面にて児童の情報は伝える。

③保護者への説明方法（どの機関施設が、どの時期に）

児相ワーカーが行う。

④その後の児童や保護者との連絡訪問の有無

ケースバイケース。時々電話があったりする。

3. 同一敷地内児童養護施設に措置された場合

①その後の児童との関係（交流等）

建物が同じ敷地なので子どもたちの行き来はよくある。

②その後の保護者との関係

保護者は自分が話しやすい職員に連絡をしてくる。子どもが幼児院に移っても、乳児院の頃の担当に連絡をしてくる場合もある。

③施設・職員間の連携

事務所は共有している。乳児院、幼児院のそれぞれの院長も院長室を共有している。公的交流はないが、カジュアルな情報交換はよくある。

4. 児相との連携

①事前打診の有無

児相との連携は大変よい。

②保護者との連絡等の役割分担

措置決定などはあくまでも児相をたてて保護者と連絡をつける。

③施設訪問

児相ワーカーが頻繁に施設に来る

5. 年齢枠をはずす条件

①職員

児童の視点で考えると養護の一貫性をもつことが大切。但しスタッフの間では意見が分かれる。乳児院と児童養護施設では雇用条件が異なる。

②施設設備等

③ファミリー・ソーシャルワークの可能性

平成6年より家庭支援専門相談員を乳児院・児童養護施設にそれぞれ1名ずつ配置。乳児院の方は元主任保育士（女性）、幼児院は元指導員が家庭支援専門相談員となった。スタッフのスーパーバイザー的役割も担う。

6. 他施設へ措置変更がなされた事例及び同一法人敷地内児童養護施設へ移行した事例のなかから処遇困難ケースを1～2お教えください。

虐待ケース。親からの身体的虐待を受け医療機関から乳児院へ、その後当法人の児童養護施設へ措置変。特定の大人への愛着行為（後追い、ためし行為）が多く見られ、社会的発達の遅れが見られた。就学年齢になり他施設へ措置変になったが、今でもの担当職員が月1回会いに行き、親へのサポートも継続的に行っている。これは公的ケース会議での決定事項で、児相も認めていることなのでできる。

・児童養護施設

1. 同一敷地内からの措置変児童について

①保護者や児童の特徴

特になし。ケースバイケース。

②退所後（これは過去3年に限らない）の動向

6歳までが対象なので、全般的に家庭引取りケースが多い。（数については、入手資料参照）入所については詳細な情報が行き交うが、退所（家庭引取）の際は準備が少ない。アセスメント等の必要性がある。（別紙・退所児童の動向を参照）

③保護者との関係

親が希望するケースが多い。家庭支援専門相談員が保護者との対応にあたる。

2. 他の乳児院からの措置変児童について

①同一敷地内乳児院からの児童との差違

他乳児院からの措置は少ない。（平成12年、平成11年は0。詳しくは、入手資料参照）愛着関係が形成しにくい。社会的体験が少ない。

②処遇で配慮すること

担当制の強化を心がけている。

③措置元乳児院との連絡調整

必要に応じて行う。

3. 児相との連携

①事前打診の有無

有。自立支援計画書作成。

②保護者との連絡等の役割分担

基本的には児相ワーカーを中心に、家庭支援専門相談員が行う。

③施設訪問

頻繁に行われている。

4. 年齢枠をはずす条件

①職員

養護の一貫性は必要。できれば、0歳から6歳までの一貫した養護を行うことが児童にとっては望ましい。ただ職員のなかでは意見が分かれる。乳児担当職員と幼児担当職員のそれぞれ仕事に対するアイデンティティの問題もある。6歳からの枠を就学児童まで広げると、現在の職員の数を減らさなければならなくなる。

②施設設備等

③ファミリー・ソーシャルワークの可能性

家庭支援専門相談員が常勤している。＜変化は？＞それによって家庭引取りが早くなったとかはっきりした数にはでてこないが、親からの信頼は強い。一人でも多くの親が面接に来てくれればよしとする。

5. 他施設からの入所児童の事例で処遇困難事例を1～2お教えてください。

特になし。

6. 貴施設の特徴的な点

非常勤心理士によるグループセラピー。幼児を対象した5～6人のグループで、音楽療法を中心としたグループと作業を中心としたグループを運営。(全部で週3回)

幼稚園への準備段階として院内保育(モンテソーリー方式を採用)を行う。

里親保険を作り積極的に週末里親等を利用。

プレイルーム・多目的ホールを地域に開放。

地域のお母さんのための子育て相談。アドバイザーを非常勤で採用し、電話相談、訪問相談を行っている。

<法人3>

・乳児院

1. 過去3年の措置変で同一敷地内児童養護施設に移った児童について

①実数および入所児童との割合

	入所児童数	同一敷地内養護施設への措置変	他施設への措置変
平成9年	25	11	2
平成10年	22	6	1
平成11年	22	10	5

②保護者や児童の特徴