

厚生労働科学研究費補助金
政策科学総合研究事業

国内外における養子縁組の現状と
子どものウェルビーイングを考慮した
その実践手続きのあり方に関する研究

平成26 年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 林 浩康

目次

I. 総括研究報告

国内外における養子縁組の現状と子どものウェルビーイングを考慮した その実務手続きのあり方に関する研究	1
---	---

II. 分担研究報告

1. 児童相談所における養子縁組調査研究	29
第Ⅰ部 児童相談所を対象とした調査結果	29
第Ⅱ部 養子縁組された子どもの個人票に関する調査	65
2. 民間機関における養子縁組調査研究	91
民間の養子縁組あっせん機関の調査結果報告	91
産婦人科病院が行なう養子縁組支援に関する研究	105
参考資料1 家庭裁判所における養子縁組の実務と視点	
参考資料2 信頼できる養親候補者を得るために	
3. 日本の国際養子縁組の調査研究	167
4. 海外における養子縁組制度と実務に関する調査研究	196
1) ブリティッシュ・コロンビア州(カナダ)の養子縁組あっせんに関する文献研究	202
2) 韓国の養子制度と実務に関する調査研究	215
3) イギリスにおける国内養子縁組の現状(1)	230
4) 養子縁組あっせんの実務に関する中間アンケートへの回答 —アイルランド調査から—	238
5) アメリカの養子縁組(1)	245
6) ドイツの養子縁組あっせん制度(1)	272
7) フランスの養子縁組あっせん制度と実務に関する調査研究	289

III. 研究成果の刊行に関する一欄表	349
---------------------	-----

国内外における養子縁組の現状と子どものウェルビーイングを考慮した
その実践手続きのあり方に関する研究

研究代表者 林 浩康 日本女子大学人間社会学部

研究要旨：本研究は2カ年計画で行われる。本報告はその初年度の研究成果である。

本研究は以下の4つのテーマに基づく研究班により構成される。①児童相談所における養子縁組調査研究、②民間機関における養子縁組調査研究、③日本における国際養子縁組の調査研究、④国際・国内養子縁組を含む海外における調査研究である。海外研究はアジア（韓国）、ヨーロッパ（ドイツ、オーストリア、アイルランド、イギリス、フランス）、北米（アメリカ、カナダ）とした。また法学、心理学、医学等の研究者や養子縁組実務者をアドバイザーとして組織化し、随時研究結果に関して意見交換できる体制を図ってきた。分担研究者数および研究協力者数は計30名、アドバイザー7名である。

研究結果は後の各研究班の報告書に掲載されている。

※ 所属は平成27年3月現在

実践研究アドバイザー

岩崎 美枝子 公益社団法人
家庭養護促進協会 理事
大森 邦子 社会福祉法人
日本国際社会事業団 常務理事
木ノ内 博道 公益財団法人
全国里親会 副会長
萬屋 育子 愛知教育大学大学院 特任教授

法律学的研究アドバイザー

棚村 政行 早稲田大学法学学術院 教授

医学的観点からのアドバイザー

今村 定臣 公益社団法人
日本医師会 常任理事
鮫島 浩二 医療法人きずな会
さめじまボンディングクリニック

研究参加者氏名・所属・職名

研究分担者

林 浩康（代表）日本女子大学 教授
宮島 清 日本社会事業大学 准教授
鈴木 博人 中央大学 教授
高橋 由紀子 帝京大学 教授
平田 美智子 和泉短期大学 准教授

研究協力者

菊池 緑 養子と里親を考える会 理事
白井 千晶 静岡大学 准教授

西野 奈穂子 NPO法人子ども家族いきいき
プロジェクト・あっとほーむ
吉田 一史美 立命館大学 専門研究員
野辺 陽子 東京大学 研究員
益田 早苗 東京成徳大学 教授
樂木 章子 岡山県立大学 准教授
林 美恵子 大阪府中央子ども家庭センター
室長
櫻井 奈津子 和泉短期大学 教授
高橋 一弘 大正大学 教授
久保 樹里 大阪市子ども相談センター
課長代理
横堀 昌子 青山学院女子短期大学 教授
山本 真知子 日本女子大学大学院
山口 敬子 立教大学 助教
栗原 明子 元埼玉県熊谷児童相談所
三輪 清子 全国里親会 研究員
徳永 祥子 国立武蔵野学院 厚生労働教官
増田 幸弘 日本女子大学 准教授
津崎 哲雄 京都府立大学 教授
張羽寧 キングスカレッジ大学院
上鹿渡 和宏 長野大学 准教授
姜恩和 首都大学東京 助教
森 和子 文京学院大学 准教授
栗津 美穂 I F C A (International Foster
Care Alliance) 理事
高倉 正樹 読売新聞 編集委員

A. 研究体制・目的・内容

(1) 研究体制

構成された各研究班において、各々のテーマに基づき調査研究を行う。

研究班は①児童相談所における養子縁組に関する研究、②民間機関における養子縁組調査研究、③日本における国際養子縁組の調査研究、④国際・国内養子縁組を含む海外における調査研究の4つの研究班から構成される。海外研究はアジア（韓国）、ヨーロッパ（ドイツ、オーストリア、アイルランド、イギリス、フランス）、北米（アメリカ、カナダ）とした。また法学、心理学、医学等の研究者や養子縁組実務者をアドバイザーとして組織化し、随時研究結果に関して意見交換できる体制を図ってきた。分担研究者数および研究協力者数は計30名、アドバイザー7名である。

(2) 目的

養子縁組に関する相談支援については、養子縁組あっせん事業に関する行政通知において、養子縁組あっせん事業を行う民間事業者を指導する自治体に対する技術的助言は示されているものの、その実践手続き全体のあり方に関する明確な定めはない。こうした問題意識に基づき、本研究は養子縁組の手続きに関与する児童相談所や民間事業所における養子縁組の実態把握や基礎資料に基づき、子どものウェルビーイングを第一に考慮した養子縁組手続きや相談支援、および養子縁組後の相談支援等に関するガイドラインの作成に資する資料の作成を行うことを目的とする。

(3) 研究内容

初年度は量的・質的調査に基づいた実態把握、先行研究レビュー、各機関における養子縁組手続きに関する文書や手引き書等の収集・分析等を通して、国内外における養子縁組に関与する公民機関における実態把握を行い、実践上の課題や政策的提言を行う。次年度はさらに詳細に公民機関における実態把握を行うと共に、養子縁組手続きに関するガイドラインや国際養子縁組のあり方に関して、学際的視点から提言を行う。

B. 研究方法

本研究では、学際的な研究チームで4つの分担研究班を組織し以下の方法で研究を実施した。

なお、いずれの調査も研究分担者の所属する大学において研究倫理審査を受審し、倫理規定に基づいて調査研究がなされた。

①児童相談所における養子縁組調査研究 「児童相談所における養子縁組に関する研究」

メンバーは以下の通りである。

林浩康（日本女子大学）、櫻井奈津子（和泉短期大学）、横堀昌子（青山学院女子短期大学）、山口敬子（立教大学）、高橋一弘（大正大学）、久保樹里（大阪市子ども相談センター）、山本真知子（日本女子大学大学院）、栗原明子（元埼玉県熊谷児童相談所）、三輪清子（全国里親会）

- ・ 全国全ての児童相談所に対し、質問紙を送付し、記入後返送してもらった。調査実施期間は2014年8月10日から9月末日。207カ所の児童相談所の内197カ所から回答を得、回収率、有効回答率はともに95.2%であった。2013年度に児童相談所が関与して養子縁組が成立した子どもについても個別調査票によって各児童相談所に対し調査を行った。回収された個別票は269であった。

②民間機関における養子縁組調査研究 「平成26年度調査結果の概要」「産婦人科病院が行う養子縁組支援に関する研究（中間報告）」

メンバーは以下の通りである。

宮島清（日本社会事業大学）、白井千晶（静岡大学）、西野菜穂子（NPO 法人子どもいききブ

ロジクト・あつとほ一む)、吉田一史美(立命館大学)、益田早苗(東京成徳大学)、樂木章子(岡山県立大学)、野辺陽子(東京大学研究室)、林美恵子(大阪府中央子ども家庭センター)

- ・ 国内に存在する民間養子縁組機関を対象にヒアリング調査を行った。平成25年4月1日時点で第二種社会福祉事業届出を行っている18機関および直近まで養子縁組に係る第二種社会福祉事業であった1機関、計19機関のうち、初年度は11機関にヒアリング調査をおこなった。インタビューガイド(質問票B)を作成し、インタビューガイドに基づきながら、半構造的に面接をおこなった。後日、メールや電話にて、補足的に質問の回答を得た機関もある。インタビューガイドとは別に民間機関の基本的な属性および相談支援状況に係る情報を得た(調査票A)。政策研究の参考にするため、その他の資料の提供を依頼した(様式、指針、冊子等)。なお初年度は質問票Bのみの結果について報告を行う。

また産婦人科による養子縁組支援に、福祉専門職として外部第三者の立場で関与した内容を振り返り、当該産婦人科病院から提供された資料とともにまとめ、これらを通じて民間機関による養子縁組について考察するという質的研究(参与観察)を行った。

③日本における国際養子縁組の調査研究 「日本の国際養子縁組の実態と課題」

メンバーは以下の通りである。

平田美智子(和泉短期大学)、菊池緑(養子と里親を考える会)、益田早苗(東京成徳大学)、姜恩和(首都大学東京)、高倉正樹(読売新聞)

- ・ 国際養子縁組とは、「養子縁組を目的に、子どもが常居所地国から国境を超え、養親候補者の常居住地国に移り住み養子縁組すること」と捉え、第2種社会福祉事業の届出をしている日本国内で国際養子を扱う主な3つの民間機関へのインタビュー調査を実施し、実際の国際養子縁組の事例に関し、聞き取りを行った。

④国際・国内養子縁組を含む海外における調査研究 「海外における養子縁組制度と実務に関する研究」

メンバーは以下の通りである。

オーストリア:鈴木博人(中央大学)、ドイツ:高橋由紀子(帝京大学)、フランス:菊池緑(養子と里親を考える会)、アイルランド:徳永祥子(国立武蔵野学園)・増田幸広(日本女子大)、イギリス:帳羽寧(キングスカレッジ大学院)上鹿渡一宏(長野大学)、アメリカ:粟津美穂(IFCA)、韓国:姜恩和(首都大学東京)・野辺陽子(神奈川県立保健大学)、カナダ:森和子(文京学院大学)

- ・ 国から提示された調査項目に基づき、コアメンバーが各国に共通の質問項目を作成し、海外調査の目的と範囲および主な質問事項を明確化した。それに基づき、海外における国内養子縁組および国際間養子縁組の現状と実務手続と実務体制等を調査した。実際に訪問調査ができず、先行研究に基づき研究を進行した国はイギリス、カナダであり、その他の国については、訪問調査を行った。

C.研究調査結果の概要・提言

①児童相談所における養子縁組調査研究

第I部 児童相談所を対象とした調査結果

第1章 職員体制・里親登録数等

概要

- ・ 里親・養子縁組担当の職員体制については、「常勤兼務」148カ所(75.1%)、「各所別担当」が164カ所(83.3%)で最も多く、「常勤専任」を配置している児相は28.4%にすぎない。常勤で他の業務と兼任している職員と非常勤の専任各々1人ずつが業務に携わっているという形が

32(16.2%)で最も多かった。

- ・ 各中央児童相談所でとりまとめられた全ての里親登録数は地域により格差が大きい。最小値17、最大値942、平均値は124.3である。一方、養子縁組里親登録については最小値4、最大値255、平均値は39.1である。里親常勤専任の有無との関係では、各所別担当の専任を配置している自治体の登録里親数の平均値が相対的に高かった。
- ・ 里親認定のための審議会の年間開催回数は最大12回、最小1と格差が大きく、平均3.7回であった。登録数が多い自治体で認定部会開催回数が多いわけではなく、「年4回」開催されている自治体での登録里親数の平均値がとくに高い。
- ・ 回答のあった64か所の中央児童相談所において養子縁組に関する何らかの手引きやガイドラインの作成を行っているのは10カ所(15.6%)である。「作成している」自治体での登録里親数の平均値は51.6、それに対し「作成していない」自治体では29.6である。
- ・ 回答のあった64か所の中央児童相談所における養子縁組を希望する者の里親登録について、「希望者により養子縁組希望里親のみ登録の場合と養育里親にも登録する場合がある」が最も多く45カ所(70.3%)、次いで「希望者はすべて養子縁組里親のみに登録する」が9カ所(14.1%)である。「養子縁組希望里親はすべて養育里親のみに登録」と回答した中央児童相談所は6カ所(9.4%)である。
- ・ 養子縁組希望里親への研修について各中央児童相談所でとりまとめられた結果では、「養育里親と合同で行っている」が47(73.4%)で最も多い。養育里親と合同で行っている研修の1年における開催回数は年2回が最も多く、24カ所(51.1%)であった。
- ・ 児童福祉審議会の審査に提出される書類の調査項目として、「養親希望者の年齢」、「動機」、「経済状況」、「住宅状況」、「健康状態」、「職業・就労形態」が比較的高い。

考察・提言

- ・ 子どものパーマネンシー保障を具体化する上で、養子縁組は重要な選択肢である。実親の同意が得られる場合、子どもの時間感覚を考慮し、一刻も早く法律的安定を伴った養子縁組を行うべきである。そうした意識の醸成と具体化する実務のあり方が提示される必要がある。
- ・ 里親・養子縁組業務に各所別で専任を配置し、養子縁組に関する何らかのガイドラインを作成する必要がある。
- ・ 養子縁組に関してその業務の特殊性から常勤職員が一貫して業務に専念できる体制が望ましい。とくにマッチングは長年の経験が重要であり、マニュアル化が困難な業務である。長期での勤務が可能となるよう、専門職化することが必要である。
- ・ 養子縁組成立ケースが最も多いA市では、1年間(2013年度)に成立した養子縁組成立数は16であり、次いで11、10件と続く。0件であったのが83児相(42.1%)であり、地域間格差や児相間格差が大きい。A市は正規3人と非常勤2人、さらに民間の養子縁組相談支援機関と連携している。そうした体制でこれだけの成立数となっていることに鑑み、それ以外の児相における体制強化が必要不可欠である。
- ・ 里親研修や認定のための審議会の開催回数の地域間格差を検討する必要もある。こうした回数が登録里親数に影響を与える。

第2章 養子縁組前後の実親、養親への配慮や対応、支援

概要

- ・ 養護相談の際の養子縁組への配慮や対応
 - 1) 養護相談の際に、実親へ養子縁組に関する説明をするのは、「養子に出して欲しい」と相談

を受けた場合にすることが最も多く約8割の児童相談所が選択。「実親の状況から家庭復帰が困難と思われるケースに説明する場合」が約6割で、この2項目が多く選択された。

- 2) 平成25年度に、実親から養子縁組希望の相談を受けた児童相談所は全体の6割、総相談件数は290件。そのうち3割の児童相談所で、実親が養子縁組の希望を取り下げた。取り下げ総件数は56件だった。
- 3) 実親から養子縁組希望の相談がなくても、児童相談所の判断で養子縁組を前提とした里親委託を決定した児童相談所数は平成25年度で17(8.6%)、総件数は28件と少ない。
- 4) 平成25年度に、養子縁組が適当と児童相談所が判断しながら、実親の同意等の問題で里親委託に至らなかった事例があった児童相談所は44で約2割強。25年度の取り止め件数は73件だった。

・ 養子縁組に対する同意と実親支援

- 1) 6割弱の児童相談所が、家庭裁判所への養子縁組申立時に、実親の意思を再確認している。一方で、実親から一度意思確認ができていれば同意とする児童相談所も3割弱あり、再確認の時期や判断に差がみられる。再確認の理由は「一度だけでは冷静に判断できているか不明」が最も多く、次いで「すべてのケースについて複数回の確認」、「家庭裁判所から調査が入ることを伝えるため」などが挙げられた。
- 2) 実親自らが子どもを養育することになった場合、「どのような場合も情報提供を行っている」を選択した児童相談所は約半数にとどまる。「実親から相談を受けた場合には行っている」は4割。また情報提供時に、実際に制度利用につなげるために何らかの対応を行っている児童相談所は7.5割。支援内容で最も多かったのは市町村の担当窓口(生活保護、母子相談など)につなぐで、次に多かったのは関係機関への情報提供や支援依頼である。

・ 養子縁組前後の支援

- 1) 養子縁組申立て前の里親委託期間中には、殆どの児童相談所が支援を実施している。この間の家庭訪問は「特に頻度は決めず必要に応じて」が最も多く4.5割が選択、2位は「それ以外の頻度」で2割強、3位が「1か月に1度」で1.5割。「それ以外の頻度」では、里親委託ガイドラインや、ガイドラインを目安に各所で具体的な頻度を決めている例が多かった。しかし、中には半年に1回、年1~3回のような回答も見られ訪問頻度の差が大きい。「その他」では、「里親支援機関と連携しながら頻回訪問に努めている」「里親支援担当、支援専門相談員と協力してガイドラインに沿って訪問」などの例が見られた。
- 2) 6.5割の児童相談所が、所の方針として養子縁組成立後の支援を実施している一方で、実施していない児童相談所が3割強ある。支援内容としては、「里親会・里親サロンに関する情報提供」が最も多く8.5割が選択、以下「養子縁組家庭への訪問」4.8割、「地域の子育て支援に関する情報の提供」4割、「養親が真実告知する際の留意点に関する支援」4割弱、「養親への研修の実施」3割、「その他」2.5割と続いている。その他の例としては、研修案内の送付、里親支援機関による支援、里親サロンや里親会を通じた支援が挙げられていた。一方で特別養子縁組親子の交流の場や応援ミーティングなどこれまでにない養子縁組家族独自の支援の場作りが2例紹介されていた。

考察・提言

- ・ 養護相談に占める養子縁組相談の比率は少ない。平成25年度に児童相談所が対応した「養護相談」は127,252件で全体の32.5%を占める(厚生労働省「平成25年度 福祉行政報告例 結果の概要」)。今回の調査によれば、平成25年度に実親からの養子縁組相談は290件で、これに児童相談所の判断で養子縁組前提の里親委託を決定した事例28件を加えても318件で、全養護

相談の割合に占める比率は0.25%である（調査回収率95.7%）。

- ・ 2割強の児童相談所で、実親の同意等の問題で縁組に至らなかった相談があり、子どもの養子縁組を巡って揺れる実親の様子が窺える。この子ども達の予後が気がかりである。
- ・ 養子縁組を進めるにあたって、7割の児童相談所が、家庭裁判所に申立を行う際に実親に再確認を行うと回答したが、3割は一度同意が取れていればよしとしており、対応に大分差がある。家庭裁判所での手続きが開始されることを踏まえると、この時点での実親への再確認は必須と思われる。
- ・ 実親自らが子どもを養育することを選択した場合の支援について、必ず情報提供を行うと回答したのは半数の児童相談所にとどまる。当初養子縁組を希望したことを踏まえると、実親の養育環境の厳しさは容易に想定できるが、そういった中で、この半数という回答は少ない。また、さらに情報提供時に何らかの支援を行っている児童相談所が4分の3というのも十分とは言えない。状況に応じて同行訪問を行っているといった回答もあったが、今後はさらに実親のニーズや養育状況をよくアセスメントし、その結果に基づいたきめ細かい支援が必要である。
- ・ 養子縁組申立て前の里親委託期間中には殆どの児童相談所が支援している。家庭訪問は「必要に応じて」が最も多いが、ガイドラインに沿って各所で目安を決めている場合から年数回の訪問までばらつきが相当ある。今後はガイドラインを基により具体的な目安を示す必要があるだろう。
- ・ 養子縁組成立後に支援を実施している児童相談所は全体の6.5割に減り、支援を実施していない児童相談所が3割強に増える。実施している支援内容も、里親会や里親サロンの情報提供が主となっていた。自由意見からは、真実告知や出自を知る権利の保障等、養子縁組家庭ならではの養育の悩みや課題があることに気づき、新たな支援の場をつくる必要性を感じているとか、出自を知る権利を保障するために養子となった子どもの記録の永年保存が必要など、新たな支援の枠組みをつくる必要性に気づきながらも、里親委託解除に伴うケース終結という従来通りの児童相談所の枠組みの中で消極的な支援に終始したり、縁組後養親が関わりを拒みフォローすることができない難しさが述べられている意見も多くみられ、養子縁組親子を支援する体制と支援方法はいまだ未整備である。
- ・ 今後は、養子縁組が社会的養護の一翼を担う重要な受け皿であることを、児童相談所職員がまずよく認識を深める必要がある。その上で、現状の養子縁組希望里親への研修のあり方を見直し、養子縁組希望者にも研修を実施し、養親希望者が社会的養護や養子縁組家庭ならではの養育上の課題についてによく理解することが必要である。
- ・ その上で、養子縁組家庭の支援を行う新たな枠組みをつくることが求められる。対象児童の記録の永久保存、出自に関する支援、真実告知に関する支援、養子縁組家族の交流の場づくりなどが今後求められる支援として想定される。これらの支援を具体的に展開するためには、例えば、里親支援機関が養子縁組家庭の支援も行うなど、役割を明確化したうえで、新たに養子縁組家族を対象とした交流会等を組織する、支援機関職員を充実させ養子縁組家庭への支援を専門とする職員を配置し養子縁組家庭へのソーシャルワークを実施する、支援のネットワークを構築するなどが想定される。養子縁組を巡るよりきめの細かい支援が今後さらに必要である。

第3章 特別養子縁組とケース記録の保管及び出自を知る権利について

概要

・ 特別養子縁組について

- 1) 特別養子縁組を前提とした新規里親委託があったのは約6割の114児相で合計276事例、1児相平均は1.4事例であった。委託がなかった児相も約4割の78児相あった。

- 2) 特別養子縁組を申し立てた事例について、容認された事例があったのは約6割の114児相で267事例、1児相平均は1.6事例であった。事例がなかった児相も約3割強の66児相あった。
- 3) 申し立て後に取り下げをした事例があったのは4児相で4件、却下された事例があったのは4児相で9件であった。
- 4) 申し立てを取り下げ、あるいは却下された事例のうち、その後普通養子縁組の申し立てをし、容認された事例はなかったが、再度特別養子縁組の申し立てをして容認された事例が2児相2件あった。
- 5) 特別養子縁組が取り下げ、却下された理由としては、「実父母が同意を撤回」が2件、「実父母の同意がない」が1件だった。その他に、親権者でない親が同意しなかった、特別養子縁組をする理由がないなどがあった。
- 6) 棄児の場合を除き、実親の同意が得られないまま特別養子縁組を申し立てた事例があったのは10児相であった。
- 7) 申し立てた事例があったと回答した10児相のうち、実親が行方不明の場合に、申し立てた事例があったのは7児相であった。申し立てまでの平均日数は410日であった。
- 8) 実親の同意が得られないままに申し立てる場合に工夫していることについて、自由記述してもらったところ、以下のような回答があった。
 - ・できる限り探す努力をし、証拠を残した。
 - ・他の親族（祖父母など）に実親がどのような意向を持っていたか確認した。
 - ・申し立てをする前に弁護士や家裁に相談した。
 - ・児童福祉審議会にかけて、了承を得た。
- 9) 実親の同意がないまま特別養子縁組を申し立てた事例について、容認されたのが8児相8件で、取り下げや却下の事例はなかった。
- 10) 特別養子縁組成立後に離縁についての相談があったのは1児相で1件であった。これについても、実際の離縁の申し立てはなされなかった。

・ 養子縁組ケースの記録の保管と出自を知る権利について

- 1) 養子縁組が成立したケースについて、そのケース記録の保存は永年保存が約7割の135児相、有期保存が約2割5分の53児相であった。
- 2) 有期保存の場合、年数で規定しているのが21児相、年齢で規定しているのが33児相であった。
- 3) 年数規定では一番多かったのが「30～39年」の10児相で平均年数は19.8年であった。年齢規定では「25歳」が30児相と圧倒的に多く、平均年齢は25.8歳であった。
- 4) 成長した養子から出自に関する問い合わせ等があったのは約1割の18児相で、実際に実親に関する情報を提供したのは12児相、提供しなかったのは6児相であった。情報提供した内容について自由に記述してもらったところ、以下のような回答であった。
 - ・養子に来所してもらい、実親の情報、委託の経緯を口頭で伝えた。
 - ・個人情報保護条例に基づき、ケース記録を部分開示した。
 - ・実親に連絡し、了承を得た上で実親の状況と連絡先を伝えた。
 - ・戸籍の取り方、そこから遡る方法を説明した。
 - ・養親と相談の上、養子が傷つかないよう言葉を選んで伝えた。

考察・提言

・ 特別養子縁組について

特別養子縁組前提の新規里親委託があった児相は約6割で276ケースに留まっており、4割近くの児相では、新規委託がないという結果だった。

また特別養子縁組を申し立てて容認されたケースがあった児相も約6割で267ケースとなっており、特別養子縁組前提で委託された児童は殆ど縁組が成立しているものと思われる。

福祉行政報告例によれば、平成25年度中の新規里親委託は1443ケースなので、特別養子縁組前提の委託ケースは里親委託の中でもまだまだ少数派であり、今後さらに委託できる児童を増やすよう、児相の一層の努力が望まれる。

少数ではあるが、取り下げまたは却下となった事例を見ると、実父母の同意が得られなかったものが多く、申し立て前に実父母の同意についての十分な確認が必要であろうと思われる。

しかし、父母が行方不明の場合などでは、同意が得られないまま申し立てをしても容認された割合が高かった。裁判所の理解が得られるよう、あらかじめ十分な準備をしておくことで、特別養子縁組が可能な児童を増やすことができるのではないだろうか。

・ 養子縁組ケースの記録の保管と出自を知る権利について

養子縁組成立後のケース記録保管については、永年保存している児相が約7割を占めていたが、約3割の有期保存の児相では、25歳前後までしか保存していない児相が多かった。成人した養子が児相を訪ねても、すでに記録が廃棄されてしまっていることになる。

民間あっせん機関のケース記録の保管状況も気になるところであり、養子となった者が自分の出自を知ることができるよう、永年保存が基準となるような体制づくりが必要であると考えられる。

また、実際養子となった者から問い合わせがあった場合の対応も、情報提供した児相が3分の2あったが、残り3分の1の児相は提供していない。提供した児相も、その内容は様々であり、児相が苦心して伝えた様子がうかがわれた。これについても、伝えるべき内容を整理し、どこの児相でも同じように提供できるような体制を作っていくことが望ましいと思われる。

第4章 養子縁組を希望する里親への管外委託及び新生児の養子縁組あっせんの実施状況

概要

- ・ 管外委託を実施している児童相談所は85児相(43.1%)で、実施している児相の70%以上が「所管内に受入れ家庭が見つからない場合」と回答している。
- ・ 管外委託実施時の連携では、70%以上の児相が「ケースに関する記録の提供」「養親候補者と養子候補児童に関する情報の提供」、60%以上の児相が「家庭訪問への同行」を行っている。
- ・ 新生児の養子縁組あっせんを実施している児童相談所は44児相(22.3%)で、多くの場合早期委託による安定した環境の提供、養親との愛着関係形成を重視するといった子どもの最善の利益を考慮しての実施である。
- ・ 反対に、新生児の養子縁組あっせんを実施していない児童相談所の多くが、子どもの発達状況・障害等の見極めや親の意向確認に一定期間を要することを、実施しない理由としてあげていた。
- ・ 新生児の養子縁組あっせんは、登録里親数の多い児童相談所、専任担当者を配置している児童相談所で実施する割合が高い傾向にあった。

考察・提言

- ・ 管外委託は、管轄地域内に適当な里親候補を得られない場合、実親等の状況から遠方地域への委託が望ましい場合に実施されており、登録里親数との相関関係はとくに見られなかった。管外委託を行った場合に多くの児童相談所がケース記録の提供等必要な連携を行っている一

方で、「ケースに関する記録の提供」も「養親候補者と養子候補児童に関する情報の提供」も行っていない児童相談所が11児相あり、そのうちの8児相は連携対応の詳細について無回答であった。複数機関・複数の児童相談所が関わって委託を決定し委託後の対応を行う場合の対応マニュアルを整備する必要があるだろう。

- 新生児の養子縁組あっせんを実施している児童相談所は、早期委託による安定した環境の提供と養親との愛着関係形成を重視しており、委託児童の障害・疾病が判明した時の対応として、事前に養親候補者から誓約書を提出させるなどのリスク対応を行っている。一方、新生児の養子縁組斡旋を実施しない理由には、委託児童の障害・疾病に対する見極めや親の意向確認には一定期間が必要だとの意見が多くあげられた。子どもの養育環境・パーマネンシー保障を優先するか将来的なリスクを想定しより慎重な対応をとるかで、委託の判断が大きく分かれていることを示す結果であった。新生児の養子縁組斡旋は、常勤・非常勤を問わず専任担当者を配置している児童相談所において実施率が高い傾向にあり、養子縁組を含む里親委託の意義を理解した実践者の存在が新生児の養子縁組あっせんの実施に影響を与えているものと思われる。
- 政策提言を以下に記述する。

- 1) 各児童相談所に里親担当専任職員の配置を促進すること
- 2) 管外委託を実施する際、児童担当の児童相談所、里親担当の児童相談所、その他の関係機関等、複数の関係機関における連携・役割分担について、とくに以下に記載する4項目に関し、国が一定の指針を示すこと
 - 管外委託を検討することが望ましいケース
 - マッチングを判断するための情報提供の内容
 - 養親候補者と児童との交流時の支援体制
 - 委託後の支援体制（養子縁組申立て手続き等含む）
- 3) 実親による養育が困難であると判断される児童を、可能な限り早期に養親候補者に委託できる体制を整えること
 - 出産前からの相談・支援体制の整備（医療機関（産科・小児科）との連携の強化を含む）を図る。
 - 養親候補者が「子どものための養子縁組」を理解して委託児童を受け入れられるように、研修・指導体制を充実させる。
 - 養子縁組後の養育上の課題、発達上の課題等に対して、養親が地域資源（児童相談所・児童福祉施設等）を活用しながら養育できるよう、地域における養育支援体制を整え、里親だけでなく、養親も養育を抱え込まない環境を作っていく。
 - さまざまな「家族の形」が地域に受け入れられるような土壌づくり、啓発活動を行う。

第5章 民間養子縁組あっせん事業者との連携

概要

- 1 民間養子縁組あっせん事業者から児童相談所への相談・通告の件数は、4児童相談所で6事例だった。

相談の理由としては、養親希望者が養育を始めるまでの間に子どもを監護・養育する者がいないため、実親による養育が不適切であるためといったものがあつた。
- 2 上記1の6事例の中で、民間養子縁組あっせん事業者から児童相談所への情報提供があつた事例は、あらかじめ情報提供があつた事例が2事例で、児童相談所から情報を求めた結果情報提供があつた事例が1事例だった。
- 3 上記1の6事例に対する児童相談所の援助方針は、養子縁組里親委託が1事例、その他が5

事例であった。

- 4 養親希望者から児童相談所への相談は、56 児童相談所で 107 事例あった。このうち、同居の届がなされた事例は 105 事例であった。
- 5 上記 4 の養親希望者からの相談事例で民間養子縁組あっせん事業者と情報共有を行ったのは 5 児童相談所のみであった。
- 6 児童相談所から民間養子縁組あっせん事業者に対して協力を要請した事例は 6 児童相談所であった。その内容は、
 - ・実親が民間養子縁組あっせん事業者によるあっせんを希望したため
 - ・同居人届けを出させた事例
 - ・実親の同意書の徴収を依頼した事例
 - ・民間養子縁組あっせん事業者と連携してマッチングをしている、などであった。
- 7 児童相談所と民間養子縁組あっせん事業者との連携の在り方を自由記述で聞いたところ、以下の様な回答があった。
 - ・まずはお互いのことを知るための情報共有が必要。
 - ・個人情報の取り扱いを慎重に検討する必要。
 - ・民間あっせん事業者から児童相談所に養子候補児や実親の情報を提供してほしい。
 - ・児童相談所で登録している里親に事業者から委託した場合には情報がほしい。
 - ・民間あっせん事業者は児童相談所の里親委託と同等の基準で活動する必要。
 - ・民間あっせん事業者から同居の届けを指導してほしい
 - ・民間あっせん事業者による養親希望者の適性の判断が見えない。
 - ・民間あっせん事業者の場合、ベビーシッター宅を転々としている事例があり子どもにとって不適切。
 - ・身近な養親子支援サービスを民間あっせん事業者が行い、マッチングは公が行うべき。
研修や、縁組成立後支援、真実告知、子どもの権利などの情報提供を民間あっせん事業者が実施
 - ・児童相談所の里親認定を民間あっせん事業者での養親の条件とすべき。
 - ・民間あっせん事業者の方が実親・養親ともにメリットが大きく、児童相談所の養子縁組里親制度が有名無実化するのではないか。
 - ・連携は考えられない。
- 8 国際養子縁組が適当と判断する場合の方法と基準について自由記述で聞いたところ、以下の様な回答があった。
 - ・該当事例がないためわからない
 - ・子どもがハーフや外国人同士の両親で養育困難な場合は国際養子縁組を行う民間あっせん事業者に相談する。
 - ・国内で養親候補者が見つからない場合に、民間あっせん事業者に選定を依頼する。
 - ・公的機関が国際養子縁組に踏み出すのは慎重になるべき。
 - ・県内の希望里親が多数待っている状態のため、国際養子縁組を検討することはない。
 - ・希望があっても対応できる体制がない。
 - ・里親登録した外国人に委託した事例がある。
 - ・双方または一方が外国籍の里親に養子縁組前提で委託する場合がある。
 - ・日本人の実親を持つ子どもの場合、民間あっせん事業者が国内で養親希望者が見つからなくても、行政に相談して児童相談所の里親を捜すなど、国内での成立をまず目指すべき。
 - ・国際養子縁組については都道府県単位を越えたマッチングを検討するなどのルール作りが必要

要。

考察・提言

- ・ 同居の届けに関連して以下の点を検討すべきである。
 - 1) 民間養子縁組あっせん事業者は養親希望者に対して同居の届けの促しを確実に遂行することが必要。
 - 2) 同居の届けが出された事例については、民間養子縁組あっせん事業者から児童相談所に、養子候補児及び実親の情報と養親希望者の情報を提供することが必要。
 - 3) 同居の届けの出ている事例に対する支援は民間養子縁組あっせん事業者を中心として行い、児童相談所においても状況を把握することが必要。
- ・ 民間養子縁組あっせん事業者における養親希望者の要件について
民間養子縁組あっせん事業者における養親希望者の登録の要件として、児童相談所における里親登録を求めることを検討することが考えられる。
- ・ 民間養子縁組あっせん事業者における養子候補児の養育について
民間養子縁組あっせん事業者が養子候補児を養親希望者に引き渡すまでの間、適切に養育できない場合には、児童相談所における一時保護委託や乳児院入所の活用を検討することも考えられ。
- ・ 個人情報の取り扱いについて
民間養子縁組あっせん事業者と児童相談所とのケース情報の共有に当たっては、個人情報に関する取り決めなど、ルールを作成する必要がある。
- ・ 民間養子縁組あっせん事業者と児童相談所との間でマッチングを実施することについて
一部の自治体での取り組み事例を参考として、民間養子縁組あっせん事業者と児童相談所との間で、養子候補児と養親希望者とのマッチングを行うシステムを検討することが望ましい。
- ・ 国際養子縁組について
国際養子縁組については、都道府県単位を越えたマッチングを実施するなどのルール作りを検討する必要がある。

第Ⅱ部 養子縁組された子どもの個人票に関する調査

概要

- ・ 成立した養子縁組の種類については、ほとんどが特別養子縁組であった。
- ・ 出産時の実母の状況については、「20-24 歳」が最も多く、次いで「17-19 歳・25-29 歳」が多かった。また、未婚での出産が最も多い。出産時の実父の年齢は 30-34 歳台が多く、婚姻状況は不明であるケースが最も多かった。
- ・ 子ども本人の状況については、健康状態に問題のないケースが多く、また、認知されない婚外子であるケースが多かった。相談開始から施設措置までの年齢は 1 歳未満という回答が多く、一時保護については実施していないケースが多かった。里親委託時の年齢については、1 歳未満で委託されることが多く、比較的 low 年齢時に委託されているものの、7 歳以上での委託もみられた。養子縁組申立時の年齢については、4 歳未満で行われていることが多かったが、7 歳以上での申し立ても 1 割程度みられた。成立時については、「1-2 歳未満」が最も多く、次いで「2-3 歳未満」であり、比較的 low 年齢時に養子縁組が成立しているといえるが「7 歳以上」での成立も 1 割程度みられた。
- ・ 養子縁組の対象となった子どもの実父母の状況からは、20 代前半の未婚女性が妊娠出産して

いるケースが多いということがわかる。未婚で妊娠出産した女性が多く占めることを鑑みると、そうした女性たちへの出産前からのきめ細やかな相談支援が今後重要となるのではないだろうか。

- ・ 養子縁組を前提とした里親委託が適当と判断される（問6）のは、「両親の未婚」、「実親の生活状況・養育能力から家庭復帰が困難なため」が多かった。「両親の未婚」の内訳としては、「未婚で妊娠出産」が、「婚姻外で妊娠出産」という理由よりも2倍近く多く、若年での未婚の妊娠出産が養子縁組の前提となることが多いことがわかった。そのほかの理由の内訳としては、死亡、精神疾患は母親が圧倒的に多数であり、行方不明も母親のほうが多く、父親の状況よりも母親の状況により、養子縁組を前提とした里親委託が適当と判断されると推察される。
- ・ 実親から養子縁組の同意をとった時期（問7）は、「実親から養子縁組に関する相談を受けた時」が最も多く、実親からの申し出が多いものと推察される。「実親が子どもを預けに来た時」や「措置時」も多く、転機のとときに実親からの申し出、あるいは、その時期を利用して児童相談所から提案した可能性がある。しかし、「施設からの打診」は4件と少なく、施設から養子縁組候補として子どもを推薦することはあまりないと思われる。実親の同意を得ていない場合は、行方不明であったり、責任を果たす能力がないとみなされる場合、すなわち、同意を得られない状況にあるものであった。
- ・ 養子縁組に関する再度の意思確認を実親に対して行ったかという問い（問8）に対しては、「行わなかった」としたのは、23.8%でおよそ1/4は再度の意思確認を行っていない。また、「その他」としたのも16.7%あり、その中には「意思確認のため、実親に対し手紙を送付したが返答がなかった」、「行方不明のため同意をとれない」などやむを得ない事情により意思確認を行えないものもあった。一方、再度の意思確認を行った3/4は、「養子縁組を行う場合すべてのケースに複数回の確認を行うため」と、「養子縁組を行う際一度では冷静に判断できたか不明であるため」という回答がほぼ半々であり（問9）、3/4は実親の意思確認を重要視していることが分かる。
- ・ 希望者に対し児童相談所が里親委託中に実施した支援項目（問10）では、家庭訪問や里親会里親サロン、地域の子育てに関する情報の提供などが多かった。だが、里親委託中の支援の実施なしも1件あった。一方、児童相談所が養子縁組成立後に支援を実施した内容（問11）では、実施なしも57件あり、そのほかの項目も激減している。養子縁組が成立し、里親制度から離れた場合、児童相談所の業務内容に含まれなくなるため、ある意味では当然ともいえるが、児童相談所からの養子縁組家庭への支援は極端に減少する。しかし、養子縁組をしたとはいえ、社会的養護を受けていた子どもの養育であることを鑑みれば、そのアフターケアを行うことが望まれる。
- ・ 申し立てから成立までの期間は、「記載なし」をのぞいてみると、2か月から14か月と幅がある。普通養子縁組で養子縁組希望里親は7か月と4か月が1組ずつ、養育里親は6か月が1組、4か月が1組、2か月が4組だった。また、特別養子縁組で養子縁組希望里親は14か月が1組、8か月が1組、7か月が1組、6か月が5組、5ヶ月が5組、4か月が1組、3か月が5組、2か月が1組だった。養育里親は、11か月が1組、8か月が1組、6か月が3組、5ヶ月が5組、4か月が1組、3か月が3組、2か月が1組だった。
- ・ 「棄児」は4例あったが、いずれも申し立てが遅い時期であった。「その他」の記述の中には「親の同意がとれない」と記載されているものもあり、棄児ケースでの同意について各自治体あるいは児童相談所での対応が異なることが窺える。
- ・ 今回の調査のこの6歳以降に家庭裁判所への申し立てを行ったケースはわずか50例ではあるものの、これをみる限りでは、子どもを措置する場合に、まず施設措置を行っているものが大

半であった。さらに言えば、施設に措置してから、その後里親委託をするまでに概ね長期間を要している。0歳で措置されて0歳で里親に委託されるケースはそう多くはなく、0歳で措置されているにもかかわらず、2、3歳、あるいは4、5歳まで里親委託されず、長いものでは8歳まで里親委託されていないケースもあった。2、3歳のケースは、乳児院から児童養護施設に措置変更される際に里親委託を検討されたケースであると考えられる。しかしながら、乳幼児期における家庭養育の重要性は多くの研究者が指摘するところであり、早期の里親委託を検討することが望まれるだろう。

提言

・ 未婚で妊娠した女性たちへの支援

未婚で妊娠出産した女性が多く占めることを鑑みると、そうした女性たちへの出産前からのきめ細やかな相談支援が必要である。

・ 養子縁組後のアフターケア

養子縁組後は児童相談所の里親制度を離れるため、養親子への支援は激減する。しかし養子となった子どもは社会的養護を受けていた子どもであることを考慮すれば、そのよう親子関係の関係構築への支援や子どもへの支援は必要不可欠である。

・ 里親委託優先

乳幼児期の家庭養育の重要性は多くの研究者が指摘するところであるにもかかわらず、今回の調査の6歳以降に家庭裁判所への申し立てを行ったケースをみる限り、0歳で措置されていても里親委託をされるまでに長期間を要しているケースが多くみられた。0歳で措置されたケースに関して、より早期に里親への委託を検討する必要がある。

②民間機関における養子縁組調査研究

調査結果から以下の点についての特徴や傾向が明らかになった。

1. 養子縁組を希望する実母の背景では、「子どもの父親からのDVまたは妊婦・実母の親からの身体的虐待」等、実母が身体的暴力を受けているケースが最も多かったが、「知的障害を含む精神障害」、「アルコール・薬物依存」「外国籍」「不登校」「レイプ後の妊娠」「未成年」「HIV感染者」「貧困」「未婚」「父親不明」等、背景要因は多岐にわたっていた。
2. 多くの民間機関が妊娠期から支援を行っており、養子希望の相談があっても、まずは実母の養育の可能性を探っていた。また実母の意思確認は焦らず丁寧に行っている機関多く、慎重に実母の意思決定を待ち支える対応を行っていた。
3. 実母の出産時には、子どもとの面会・抱っこ・授乳などについてすすめ、実母の希望や気持ちを尊重した適切な支援を行う機関が多かった。
4. 養親の親役割準備については子どもが生まれてから産院で育児実習をしている機関が多いが、全体から見ると少数であり、養親の親役割獲得・親になる準備に関する支援は今後の課題と考えられた。
5. 縁組後の実母への支援は、その後の連絡や仲介、心理的サポートが行われているが、一方で、縁組後は連絡や交流を積極的には行わない機関もあり、さらに実母が連絡等を希望しないケースもあるなど多様な側面がみられた。一方、縁組後の養親の支援では、家庭訪問を含む相談支援、養親の会等の活動支援、研修会・勉強会および養親親子のイベントの開催等の活動が行われていた。縁組後の実母と養親への支援を比較してみると養親への支援が多い傾向であ

った。

6. 記録の保管については、現状では多くの機関が紙ベースであるが、今後は電子データ化の必要性を認識している。今後早急に電子データ化が望まれる。
7. 財政基盤や助成については、予算の確保や活動資金・実費の徴収や経済的に困窮している実母への金銭支援等の問題が散見され、機関の活動における経済的問題が明らかになった。機関への経済的支援において国や行政からの支援が必要との意見が多かった。
8. 妊娠相談および養子縁組における実母や養親へ支援の際に、児童相談所・行政との連携協力がスムーズに行われていない機関が多かった。機関は児童相談所・行政との連携を望んでいるが、児童相談所・行政が応えてくれないという意見がみられていた。
また産婦人科病院の養子縁組支援への参与観察からは、以下のことなどが明らかになった。
9. 子どもの命を守り、実母を受けとめ、その人生の再建を、養親とともに支援しようとする真摯な取組がなされていることがわかった。
10. この支援は、「養子縁組あっせん」という言葉からは想像しえないほど、リスクを抱えた妊婦（いわゆる「特定妊婦」）が抱える様々な課題を総合的に取り扱わなければならないものであることがわかった。
11. 支援機関は、当事者である妊婦との間で支援関係を成立・維持させるとともに、子どもと妊婦の安全を確保（リスクマネジメント）することを両立させなければならない。このためには、行政機関との協働することが欠かせないが、実際には相互に誤解や行き違いが生じることも少なくなく、これを行うためのマンパワーや財政的な裏付けも不足している。これら乗り越えるための方策の検討や支援機関の体制整備、実践を通じた知見の積み重ねが必要であることがわかった。
12. 参与観察を行った産婦人科病院では、かなり長い期間にわたって活動を続けて来た実績があるものの、実務上では整理されていない部分も少なくなく、関与した1年半余りの期間においても、様々な面で試行錯誤を重ねていた。この中には、養子縁組の法的効果の理解や命名のあり方、子どもと実親との交流やマッチングのあり方、養親の子育てと地域の社会資源をどう繋げて行くかなど、支援の根幹にかかわることも含まれていた。このため、民間支援機関の取組そのものをバックアップし、より効果的で安全な支援方法を、共に確立することが必要であることがわかった。

③日本における国際養子縁組の調査研究

1) 本研究の結果の概要

国際養子縁組は、家庭養育を必要とする子どもに対し、国際的な養子縁組の枠組みで家庭養育を可能にする国際的な救済措置ととらえられる。国際養子は戦争や政変により、孤児となった子どもを救済してきたが、近年未婚の親などが社会的偏見を恐れ、養育能力のないことなどを理由に、子どもを海外に養子に出す例が顕著になってきた。子どもの養子あっせんには、民間の養子縁組機関が介在し、手数料が高額であることなどから、疑問視する声もあった。

国際的には、子どもの人権侵害を防ぐ目的でハーグ条約などが制定され、国家間で国際養子縁組を管理するシステムが構築された。国際養子は、2000年に入り、子どもの送り出し国の社会福祉サービスが向上し、未婚の母が子どもを養育する事が経済的にも社会的にも可能になり、送り出し国の政策が国内養子優先になりつつあることなどから、2004年をピークに急速に減少してきた。

日本では、数年前まで年間40人前後の子どもが、主に米国に国際養子縁組を前提に出国していたが、過去2、3年は20人位に減少している。しかしながら、この20人の子どもがどのよう

なニーズを持ち、どのような経緯で、国際養子縁組になったかの実態は不明である。日本では、国際養子縁組を取り扱う国の中央当局に相当する機関が定まっておらず、実態の把握は極めて困難である。

本研究では、日本の国際養子縁組の実態の把握を第一の目的に、民間養子縁組機関と米国大使館に聞き取り調査を実施したが、その結果をまとめると以下のようなことになる。

(1)日本の国際養子縁組の件数は3年前の震災などを契機に減少しており、現在は年間20件ほどで、養子縁組先は米国が主である。その理由は、日本国内の事情が変化したというより、震災を機に外国人が日本から帰国したことなどや、米国のハーグ条約締結で手続きが厳しくなったことなどが考えられる。

(2)国内で国際養子縁組を実践する主な民間機関は自治体に届出を行っている団体で、社会福祉士など訓練を受けたソーシャルワーカーが養子縁組のケースを担当している。米国の養子縁組機関と提携あるいは連携しており、子どもの受け入れ家庭は厳しい審査を受けて認定された養親候補者で、日本とのつながりを大切にし、障がいなどスペシャルニーズの子どもを受け入れる用意がある。

(3)日本の国際養子縁組の決定は、実親の希望による事が多く、子どもが国内で養子あるいは里親に委託される機会が十分に検討されたか疑問である。国際養子縁組が真に子どものニーズを反映したものか、客観的な判断を下す機関が制度としては存在していない。

(4)民間機関と児童相談所の連携は調査した1つの民間機関では活発に行われており、国内で里親や養子縁組里親が見つからなかった子どもを国際養子縁組の候補者としていた。こうした連携が取れる例はまれで、通常は児童相談所が民間機関と連携して養親候補者を探すことは難しいという報告が民間機関よりあった。

(5)民間機関は、国際養子縁組を主な事業とはしておらず、妊娠相談や家族の相談を受けている。国際養子あっせんの費用に関しては、公的補助を受けておらず、ソーシャルワーカーの人件費相当の費用を養親候補者に請求するのはやむを得ないことだと思われる。また、国外の養親候補者が子どもを迎えに来日するまでの子どもの養育費を負担する制度がない為、子どもの養育環境が不安定であり、不適切な場合もあると推測される。

(6)民間機関が過去2年間に取り扱った国際養子の例を分析すると、実母は国際養子に関して十分説明を受け納得して同意しており、養子縁組の手続きはハーグ条約に則って進められていた。児童相談所から依頼を受けたケースでは、実母が途中で行方不明になってしまい、国際養子縁組の決定がなされた時点で、子どもの年齢が高くなってしまっていた。児童相談所などでは、より迅速に子どものケースマネジメントを行なう必要がある。

2) 日本の国際養子縁組の課題と提言

さらに、今回の調査研究から、日本の国際養子縁組に関して、以下に述べるようにいくつかの課題が顕著になった。

(1)国際養子縁組を管理する国の機関が存在しない為、国際養子の実態が把握できない。現在のところ、米国への移民の手続きから国際養子を推測するに留まり、国際養子を管理する中央当局が存在しない。中央当局の設置が必要である。

(2)「国連子どもの権利条約」などで、国際養子縁組を検討する前に国内の養子縁組を検討する、ということが謳われているが、これを実効する制度が存在しない。児童相談所と民間機関が有機的に連携し、国内で養親候補者を捜し、どうしても難しい場合は国際養子縁組を検討するという制度の構築が必要である。

(3)国際養子の判断は、子どもの養育が困難と判断される実親の希望を叶える形で行なわれている

が、子どもが自国で育つ権利を子どもの視点で判断する第3者的公的機関の介入も必要と思われる。

(4)養親候補者が子どもを迎えに来るまでの期間、子どもの養育は実母や個人に任せられ、不安定である。児童相談所の措置児として、乳児院などで子どもの安全を確保した養育環境が整えられるように配慮すべきである。

(5)民間機関は、養子縁組を主な事業とはしていないが、国際養子縁組の手続きに必要なソーシャルワーカーや職員の労力を鑑みると、民間機関を届け出制から許可制にし、公的な援助を行うべきである。

(6)国際養子縁組の手続きは複雑で、高度なソーシャルワークと語学、異文化理解が求められ、児童相談所が行うのは困難である。児童相談所と市町村と民間機関が連携して取り組むべく、役割分担を明らかにすべきである。

(7)日本も将来的にはハーグ条約批准を目指し、まずは国内・国際養子縁組の基準を作成し、民間機関を許可制にし、官民が協働で取り組めるように国内の法整備を進めることが望ましい。

④国際・国内養子縁組を含む海外における調査研究

海外調査研究は、諸外国で現在実践されている養子縁組あっせん制度とその実務の現状を明らかにすることを目的にして、カナダ、韓国、イギリス、アイルランド、アメリカ、ドイツ、フランスおよびオーストリアについて2年をかけて調査に取り組むことになった。そのため、養子縁組あっせんに関する基本的制度と実務の現状を、国内養子縁組と国際養子縁組の観点から調査し、ことに、妊産婦と子の保護、養子縁組当事者への支援、養子縁組あっせん法の内容、公民の養子縁組あっせん機関の実務の現状、民間団体と地方自治体との関係、養子縁組記録の保管と開示、統計的実態などを把握することによって、今後の日本の養子縁組あっせん制度とその実践のあり方に何らかの示唆を得ることを目指した。

26年度には、以下の国々について国別担当者によって、以下のような研究結果の報告を受けることができた。

各国の調査報告をかいつまんで紹介する。

1) **カナダの調査**は、森和子研究協力者によって「ブリティッシュ・コロンビア州の養子縁組あっせんに関する文献研究」のテーマで研究が行なわれた。報告は、国内・国際養子縁組に関する統計的実態を把握した上で、BC州の養子縁組あっせん制度を先行研究とインターネット調査で得られる最新の情報をもとに詳細に研究し報告している。BC州の養子縁組あっせん制度は、次の3つの特徴をもつことが明らかにされた。①綿密に取り決められた法制度によって養子縁組あっせんシステムがつくられ、実践されていること。②徹底して子どもの最善の利益を追求した制度と実務が行なわれていること。③養子縁組当事者すべてを配慮した制度となっていること、例えば、個人情報の開示を望む者には開示を支援し、望まない者には、開示を禁じる保護的制度がつくられ、実践されている。

2) **韓国調査**は、姜恩和研究協力者によって、「韓国の養子縁組制度と実務に関する調査研究」というテーマでまとめられた。韓国では、1950年代半ばに動乱のなかで生じた多くの戦災孤児を国際養子縁組によって保護するため、従来の養子制度に対する特例として養子縁組特例法が制定され、国の方針にもとづいて多数の子どもたちが海外へ渡った。1976年には、この特例法を国内養子縁組も含む形で改正したが、ソウルオリンピックを境に国際養子縁組に対する国内の非難が高まり、2006年から国内養子縁組の支援が強化された。さらに2011年には、それまで届け出によって成立した養子縁組を裁判所による許可制に改め、養親の基準を強化し、養子縁組情報へのアクセスの保障など、子どもの権利保障の観点から全面的に見直された。この法改正後、出産と養

子縁組の事実を知られることを望まない母たちによる赤ちゃんポストへの子の遺棄が急増し、新たな問題への対応が迫られている。韓国は国際養子縁組あっせんには、長い経験と実績をもち、そのソーシャルワークや母子保護制度には、発達した面もあり、2013年には、ハーグ条約に署名し、批准に向けた残された課題が目下検討されている。

3) イギリス調査は、張羽寧研究協力者によって「イギリスにおける国内養子縁組の現状：実務手続と実務体制に関する調査報告」というテーマで第一報を提出した。この調査では、国内養子縁組の現状、実施手続、現在の課題を3人の専門家のインタビューを通して包括的に論じられている。全体として、児童養護施策において養子縁組を重視し優先するイギリスの基本姿勢が浮き彫りにされた報告となっている。

4) アイルランド調査は、増田幸弘研究協力者によって、海外調査班の「養子あっせんの実務に関する中間アンケート」への回答として、とくに法律的側面から国内・国際養子縁組制度の基本的制度を簡潔に報告された。実務面の制度や取り組みに関しては、次年度に現地訪問を実施して情報を得る予定である。アイルランドの養子縁組とあっせん制度は、2010年の養子法と養子縁組規則にもとづいて行なわれている。

5) アメリカの調査は、栗津美穂研究協力者によって、「アメリカの養子縁組」というテーマで第一報が報告された。報告者は、カリフォルニア州とワシントン州でフォスターケアの実務に24年間携わってきた経験と州や民間機関の実務家との面識も深く、最近情報も取入れて、アメリカの里親と養子縁組の歴史、とくに里親型タイプの養子縁組の仕組み、養親の認定、研修、縁組後の支援などをダイナミックに伝えている。米国では、恒久的家族（パーマネンシー）を保障する手段として養子縁組が積極的に取り組まれている。2008年の統計では、児童保護局を通じたフォスターケアからの養子縁組が55,303件と、未成年養子全体の41%を占める。他方、国際養子縁組の割合は13%と低く、その他は、私立エージェンシーを通じた新生児の養子縁組、弁護士を通じた私的養子縁組、連れ子養子、ネイティブ・アメリカン部族内の養子縁組で、合わせて46%という割合である。アメリカでは、自発的に養子縁組に同意して親権が停止される場合には、養親家族との交流が可能なオープン・アダプションが認められるが、同意を拒否して裁判で親権が剥奪される場合は、オープン・アダプションは認められず、現在では、オープン・アダプションが主流であるという。

6) ドイツの調査は、高橋由紀子分担研究者によって「ドイツの養子縁組あっせん制度」というテーマで、国内養子縁組に焦点を当てて、制度と手続などがよく整理・報告されている。報告者は州と地方の実務機関を訪問し、さらに養子縁組希望者の情報提供集会にも参加され、そこから得た情報と関連法令および養子縁組あっせん実務のガイドラインをもとにドイツの制度と実務のあり方を報告している。ドイツでは、未成年者の国内養子縁組あっせんは、州および地方自治体の少年援助の専門行政機関である少年局の任務として主に行なわれ、養子となる子どもの最善の福祉の実現が目的とされている。

2012年の統計では、養子となった子どもは3886人であるが、公的機関によるあっせんが3726件と多数を占め、民間団体のあっせんは160件と少ない。公的機関では、長期養護になりそうな、家族の再統合の困難な子どもには、援助開始前と保護期間中に、養子縁組の可能性を、家族と子どもと話し合っただけで検討し、子どものパーマネンシーを保障する方策を積極的に探ることが求められている。また、実親に養育の意思や能力がなく、子の発達の権利を保障できないにも拘わらず、親が養子縁組の同意を不当に拒否する場合には、裁判所が同意を補充して養子縁組を成立させる同意補充の制度があり、公的機関における養子縁組あっせんの多さにつながっている。報告では、2014年から実施されている秘密出産制度と新生児の養子縁組の仕組み、国内養子縁組の実務のガイドラインの内容も報告している。

7) フランスの報告は、菊池緑研究協力者が「フランスの養子縁組あっせん制度と実務に関する調査

研究」というテーマで報告。この調査は、パリ市内の4つの主要な養子縁組関係機関を訪問して行なったインタビュー調査を逐語録の形で報告している。その1つは、国内養子縁組と国際養子縁組のあつせんを行なう民間団体で行なったインタビュー報告。2つめは、パリ県の児童社会援助機関の内部組織である養子縁組課エスパス・パリ・アダプションで行なったインタビュー報告、3つめは、個人情報開示全国評議会（CNAOP）の事務局長およびパリ県の養子縁組課において匿名出産をする女性に面接し情報を収集し、子どもの保護を担当するCNAOPの派遣員たちのインタビュー報告。4つめは、公立国際養子縁組機関 Agence Française de l'Adoptio（AFA）における国際養子縁組に関するインタビュー報告およびAFAの派遣員のインタビュー報告である。

考察：以上の8か国の調査結果からわかってきたことは、それぞれの国は、養子縁組あつせんに関する法律と制度を民法だけに規定するのではなく、児童福祉法に相当する社会法あるいは養子縁組あつせん法として規定するほか。そのほか、法令、規則、ガイドライン、文書モデル、各種の基準などを定めて、それらをもとにして、実務が行なわれているということである。また、未成年養子縁組あつせんは、ほとんどの国において、国および県の責任において規制と指導を受け、児童福祉の分野において経験と資格のある職員によって、子どもの最善の利益を実現するために、実践されている。

日本でも、養子縁組あつせんに関する法律とガイドラインなどをきちんと定め、国内および国際養子縁組に関係する子どもの最善の福祉を守る制度として、児童福祉の観点から日本に合った制度を柔軟に確立していくことが必要と考えられる。

E. 結論

以上の研究成果および研究アドバイザーを中心とした個別インタビュー等を通して平成26年度においては、国際養子縁組を含む養子縁組実践手続きに関するガイドラインに資する提言について、以下のような中間まとめを掲載する。今後さらなる研究を進め、平成28年3月末を目途に最終的なとりまとめを行う。

中間まとめ

I 基本的な方針

1 基本的認識

- ・ 保護者がいないあるいは虐待等により社会的養護を必要とする子どもは、できる限り家庭的な養育環境の中で、特定の大人との継続的で安定した愛着関係の下で養育される必要がある。
- ・ 虐待防止対策においては、0歳児の虐待による死亡事例が4割を占めることから、望まない妊娠・出産・子育て等に悩む実親の支援体制整備が課題となっている。
- ・ 養子縁組は、保護者のない子どもや実親による養育が困難な子どもに対し、子どもの最善の利益の観点に立って、子どもが家庭で育つ権利とパーマネンシーを保障する重要な仕組みである。

※ 子どものパーマネンシーの保障とは、子どもの成長のために継続的かつ安定した養育者と養育環境を保障することをいう。

※ 「児童の権利に関する条約」には、前文に「児童が、その人格の完全なかつ調和のとれた発達のため、家庭環境の下で幸福、愛情及び理解のある雰囲気の中で成長すべきであることを認め」ることとあり、また、第7条に「(前略) また、できる限りその父母を知りかつその父母によって養育される権利を有する。」とある。