

イ 新たな外部社会福祉専門職3名の養親候補者選考面接への参加

産婦人科病院による妊娠相談や特定妊婦への支援、またこの一環としての養子縁組支援に関与すればするほど、医療・看護と母子保健・児童家庭福祉との連携が重要であると意識され、さめじま BC の支援の中に、福祉専門職の知見を取り入れていただくことが必要と思われた。しかし、これを、提供してくれる社会資源は多くないことも、同時に意識せざるを得なかった。このような中で、筆者が、2014年の秋から冬にかけて、埼玉県社会福祉士会が埼玉県から受託するかたちで実施された里親制度に関する研修に関わったことから、埼玉県社会福祉士会に、これまでの経過を説明し、さめじま BC の側から要請があった場合に、協力が得られるかを打診した。そして、その結果を、さめじま BC に報告した。このような経過を経て、さめじま BC から、埼玉県社会福祉士会の会長に、活動への協力とその具体的な内容として、社会福祉士会の会員の養親候補者選考面接への同席の依頼が行われた。社会福祉士会が推薦を決定した3名は、いずれも近年まで、児童相談所において児童福祉司として勤務してきた方であった。(1名は、2014年3月に退職。2名は、2015年3月で退職。いずれも退職時は、埼玉県内の児童相談所で、相談援助部門ないし一時保護担当部門の担当部長職に従事。)

さめじま BC では、毎月1回から2回の、養親候補者の第2次面接があるため、4～6月に行われた面接に、筆者が各メンバーの内1名と同席し、これまで行って来た養親候補者への面接の方法やそこでの外部社会福祉専門職としての関与の仕方について説明し、各2回目以降は、それを踏まえて各自が対応した。また、3名は、独自に、次項で報告する事例検討会の後に、8月にさめじま BC を訪問して、あらためてさめじま BC が行う妊娠相談、特定妊婦支援、養子縁組支援についての全体像について説明を受ける機会を持ったとのことである。

ウ さめじまボンディングクリニックの支援事例についての事例検討会の実施

7月21日午後、研究結果のアの項でまとめた7事例の内の1つを取り上げ、さめじま BC のスタッフ9名(事務長、看護師長、副看護師長、養子縁組支援担当助産師、社会福祉士他。院長は部分参加)、社会福祉士会からの推薦メンバー2名、筆者、特定非営利活動法人子ども家族いきいきプロジェクトあっとほーむメンバー2名(2名とも現在スクール SW として勤務中)で検討した。時間は概ね2時間半。看護師長が事例の概要を説明し、その後の質疑応答を経て、意見交換をした。進行は、筆者が務めた。

検討の内容は、事例の内容を詳細に明らかに示すこととなってしまうために、ここには記さない。また、情報は、あくまでもクリニック側から見た内容のみであることから客観的なものとは言えない。なを、検討のために当日クリニックが準備し

までのやりとりだけでは不明確であったことが家庭訪問を実施することによってはっきりと理解できたことや生活の全体をイメージできるようになった的確な支援が可能になったという体験が蓄積された。これにより、全養親候補者への家庭訪問の実施が決められた。

(3) 事業運営に必要とする経費や経済的基盤の現状の把握

ア さめじまボンディングクリニックで行った養子縁組支援に要する事業費の状況(人件費を除く。あんしん母と子の産婦人科連絡協議会全体の活動に要する費用を除く。)

支出				
大項目	小項目	金額	備考	
広報啓発	交通費・宿泊費	1,145,980		
	その他	154,366		
				小計 1,300,346
養親のリクルート選抜	家庭訪問交通費	127,276		
				小計 127,276
養親の研修	星の子の会運営補助	21,737		
	その他	5,000		
				小計 267,37
実親についての調査、ケア	聞き取り交通費	243,714		
	その他	6,000		
				小計 249,714
子についての調査、ケア、調整に要する費用	引き取り交通費	150,930		
	その他	20,114		
				小計 171,044
養親と子どもの地域での生活を支援するための費用・家裁への申立支援を含む	嘱託書作成			
				小計
アフターケア等その他に要する費用	会議等への参加	14,000		
	交通費・宿泊費	8,220		
	その他			
				小計 22,220
計	-	1,897,337	-	

調査方法に示した様式に記入して頂いた2014年度の事業費支出については、上記のとおりのお返答を得た。しかし、実際には、①「コピー代」「通信費」「役務費」「消耗品費」等を個別に算定することは困難である。②面接室、会議室、駐車場、パソコンなどはクリニックの施設・設備を使用しており、これも算定できないとのことであったし、また、③記述された内容の内、広報・啓発に要する費用とされたものの多くが、協議会加盟病院と合同で行うセミナーに要する経費であること。④調査票を作成した時点で筆者が想定した項目について説明不足であったこと等から、本来はアフターケアの項目で回答して頂くべき内容が他の項目で計上されていることが推察されるものがあること等から、上記内容が、さめじまボンディングクリニックの養子縁組支援の事業費の実態を表しているとはいえないとせざるを得ない。

よって、この結果からは、支援のための交通費のみに限っても、50万円以上の費用を要していることが解ったとする程度であろうか。

なお、⑤協議会加盟病院と合同で行うセミナーについては、ここでは広報啓発という区分しか設けていなかったが、職員の研修と資質向上・研修機能を担う面も大きいこと、⑥また、ヒヤリングからは、この記載には、2次面接に要する費用が、あんしん母と子の産婦人科連絡協議会全体の「本部面接」に要する費用として計上されおり「按分できない」ため、十分には反映されていないことも分かっている。

イ さめじまボンディングクリニックで行った養子縁組支援のために要する人件費の状況（あんしん母と子の産婦人科クリニック全体の活動に要した費用を除く。事業費を除く）

さめじまボンディングクリニックにおいて、養子縁組支援に従事する職員の人件費(単位千円)							
番号	記号	職種	養子縁組あつせん支援へのエフォート率(全体を100とした場合) A%	左の欄の中、もっぱらさめじまボンディングクリニック以外の加盟病院の業務に関わる業務のエフォート率(全体を100とした場合) B%	人件費の年額 C	さめじまボンディングクリニックの養子縁組支援のための人件費 D= C×(A-B%)	
1	A	助産師(専任)	100%	30%		養親候補者への対応(書類選考、一次面接、二次面接、家庭訪問)、家裁への囑託書作成、委託後の養親家族への支援、生母からの問い合わせ対応等	
2	B	看護師長(助産師)	40%	20%		生母対応(寄り添い支援、同意、カウンセリング、委託後のケア)、二次面接、他病院への指導	
3	C	事務長	40%	20%		生母支援(親との対応)養親一次面接、二次面接、家庭訪問、家裁との対応、他病院支援	
4	D	総務企画室長	15%	10%		生母電話対応、養親面接記録、あんさんセミナー企画、星の子の会	
5	E	総務企画副室長	40%	35%		生母電話対応、養親面接記録、あんさんセミナー企画、星の子の会	
6	F	看護師副室長	100%	2%		生母対応(寄り添い支援、妊婦検診)面接立ち会い、あんさんセミナー、星の子の会	
7	G	看護師(主任)	5%	0%		生母対応(入院中)	
8	H	助産師(主任)	3%	0%		生母対応	
9	I	看護師	3%	0%		生母対応	
10	J	看護師	1%	0%		生母対応	
11	K	助産師	1%	0%		生母対応	
12	L	臨床心理士	5%	0%		面接立会(養親)、必要に応じて生母カウンセリング	
13	N	カウンセラー	10%	0%		面接立会(養親)、必要に応じて生母カウンセリング	
14	M	理事長(医師)	10%	2%		二次面接、マッチング	
15	O						
	計	-	-	-	-	11,990,900	
	@	社会福祉士			4,000,000	15,990,900	養親候補者への対応(書類選考、一次面接、二次面接、家庭訪問)、家裁への調査囑託書作成、生母・子・養親候補者の支援に関わる関係機関との連絡調整等

注：@の職員については、2015年度(年額)見込み。他の職員は、2014年度実績

注：上記は2014年度の実績に2015年度の増員分を補足したものである。マッチングはスタックの意見のもとで理事長が最終決定を行っている。このため、各職員の欄には、事務分掌としては記入していない。

さめじまボンディングクリニックは、病床数19床の産婦人科診療所であり、近年は、年間1000件を超す分娩が行われている。2015（平成27）年度において養子縁組支援は、病院本体の業務を担う多くのスタッフが分担するとともに、一人の専任の助産師、事務長、看護師長及びこの年度から新たに配置された社会福祉士らによって担われている。これを金額ベースで換算すると合計で15,990千円となる。

しかし、現在も、さらに業務量が増加しており、未だ十分とはいえない課題（要対協の事例検討会への参加、養親候補者への研修やフォローの充実、マッチング等の検証のための第三者委員会の設立と運営等）も少なくないことから、これらの業

務を担う体制としては、少なくとも常勤換算2名の専任職員と非常勤職員2名相当分以上の人員費が手当されない限り、求められる水準の業務を担い・遂行することは困難なものと推察される。

ウ さめじまボンディングクリニックで行った養子縁組支援の個々の事例において要した費用とその負担者別の内訳

この項に関しては、個々の事例において要した費用の全体を明らかにすることを意図したが、さめじまBCでは、実親に対しても、養親に対しても、養子縁組あっせんに要した費用については請求しておらず、入院に要する費用と健診に要する費用及び新生児の保育・管理料等しか負担を求めていないために、実際の額の全体を算定することが困難であるとの回答だった。

そこで、ここでは、回答のあった「実際に現在まで実親ないし養親に負担を求めている費用」（支出項目の内訳を含む）についてのみ、事例毎に要した費用とその負担者別の内訳を示すことに留まる。

なお、ここで示された内容は、先の項目で概要と支援経過などを示した7事例に対応している。ただし、概要と支援経過を示した7事例の中には、複数の事例を組み合わせて作成したものが含まれていることから、その場合には、複数事例の内の主要1事例の内容を示した。また、開示して頂いた元データには、入院日数や子どもの保育日数も正確に記載されていたため、これは当該事例を特定する情報となりうることから、筆者がその一部を削除したり*印に代えたりすることにより匿名化した。

なお、7事例の内、養親の養育に託したものをA群、他の病院に転院になったり乳児院に入所することになったりしたものをB群、他の病院で出産した後に養子縁組支援を行うことを前提にクリニックで子どもの保護を行ったものの実親が引取りをしたものをC群とした。

<A群>養親の養育に託した場合

事例A-1							単位千円
座標	項目内容	総費用計	公費負担	本人負担	支援機関負担	養親負担	その他負担
b	妊婦検診(3回)	38,610	26,500	0	0	12,110	
b	産前入院(1*日)	589,740	420,000	0	0	181,850	
f	産後入院(4泊5日)						
f	新生児保育料(1*日)	251,600	0	0	0	251,600	
f	教育入院料(2泊3日)	112,000	0	0	0	112,000	
f	生後2週間健診(母)	3,500	0	0	3,500	0	
f	生後2週間健診(子)	1,500	0	0	1,500	0	
f	生後1か月健診(母)	4,500	0	0	4,500	0	
f	生後1か月健診(子)	0	0	0	0	0	
合計		1,001,450	446,500	0	9,500	557,560	0

事例A-2							単位千円
座標	項目内容	総費用計	公費負担	本人負担	支援機関負担	養親負担	その他負担
b	妊婦検診(1回)	33,040	22,600	0	0	10,440	
b	産前入院(*日)	740,260	420,000	0	0	320,260	
f	産後入院(4泊5日)						
f	新生児保育料(2*日)	198,400	0	0	0	198,400	
f	教育入院料(2泊3日)	89,500	0	0	0	89,500	
f	生後2週間健診(母)	5,910	1,690	0	4,220	0	
f	生後2週間健診(子)	1,500	0	0	0	1,500	
f	生後1か月健診(母)	6,870	3,410	0	3,460	0	
f	生後1か月健診(子)	0	0	0	0	0	
合計		1,075,480	447,700	0	7,680	620,100	0

事例A-3							単位千円
座標	項目内容	総費用計	公費負担	本人負担	支援機関負担	養親負担	その他負担
b	妊婦検診(2回)	45,320	33,800	11,520	0	0	
b	産前入院(3日)	624,398	420,000	180,000	0	24,398	
f	産後入院(4泊5日)						
f	新生児保育料(*日)	134,280	0	0	0	13,280	
f	教育入院料(2泊3日)	113,250	0	0	0	113,250	
f	生後2週間健診(母)	1,500	0	1,500	0	0	
f	生後2週間健診(子)	1,500	0	0	0	1,500	
f	生後1か月健診(母)	4,500	0	4,500	0	0	
f	生後1か月健診(子)	2,500	0	0	0	2,500	
合計		927,248	453,800	197,520	0	154,928	0

事例A-4							単位千円
座標	項目内容	総費用計	公費負担	本人負担	支援機関負担	養親負担	その他負担
b	妊婦検診(9回)	66,500	46,000	20,500	0	0	
b	産前入院(0日)						
f	産後入院(4泊5日)	576,340	420,000	156,340	0	0	
f	新生児保育料(16日)	106,300	0	0	0	106,300	
f	教育入院料(2泊3日)	116,320	0	0	0	116,320	
f	生後2週間健診(母)	0	0	0	0	0	
f	生後2週間健診(子)	1,500	0	0	0	1,500	
f	生後1か月健診(母)	0	0	0	0	0	
f	生後1か月健診(子)	2,500	0	0	0	2,500	
合計		869,460	466,000	176,840	0	226,620	0

< B群 >他の病院に転院になったり乳児院に入所することになったりした場合

事例B-1							単位千円
座標	項目内容	総費用計	公費負担	本人負担	支援機関負担	養親負担	その他負担
b	妊婦検診(1回)	31,500	0	31,500	0	0	
b	産前入院(3日)	868,930	668,460	200,470	0	0	
f	産後入院(*泊*日)						
f	新生児保育料(*日)	110,090	110,090	0	0	0	
f	生後2週間健診(母)	1,500	0	1,500	0	0	
f	生後2週間健診(子)	1,500	0	1,500	0	0	
f	生後1か月健診(母)	4,500	0	4,500	0	0	
f	生後1か月健診(子)	2,500	0	2,500	0	0	
合計		1,020,520	778,550	241,970	0	0	0

事例B-2							単位千円
座標	項目内容	総費用計	公費負担	本人負担	支援機関負担	養親負担	その他負担
b	妊婦検診(3回)	38,610	26,500	0	12,110	0	
b	産前入院(* *日)	1,332,520	767,020	0	565,500	0	
f	産後入院(* *日)						
f	新生児保育料(1*日)	203,260	0	0	203,260	0	
f	生後2週間健診(母)	0	0	0	0	0	
f	生後2週間健診(子)	1,500	0	0	1,500	0	
f	生後1か月健診(母)	4,500	0	0	4,500	0	
f	生後1か月健診(子)	2,500	0	0	2,500	0	
合計		1,582,890	793,520	0	789,370	0	0

< C軍 >他の病院で出産した後に養子縁組支援を行うことを前提にクリニックで子どもの保護を行ったものの実親が引取りをした場合

事例C-1							単位千円
座標	項目内容	総費用計	公費負担	本人負担	支援機関負担	養親負担	その他負担
f	新生児保育料(1*日)	127,420	0	127,420	0	0	
f	交通費	13,800	0	13,800	0	0	
合計		141,220	0	141,220	0	0	0

注：B-2の事例については、実母に負担能力はなく、その保護者も支払の意志がないため、公費負担のない自己負担分の費用は、クリニックが負担したという。

5 考察及び提言

- (1) 1～7の全てが、奇跡のように、或いは、切れそうな糸がどうにか繋がって、病院での出産につながった事例である。この国の全ての子どもが、命を脅かされることな

く、医療及び看護の支援のもとで、生まれ、且つ、育つ権利が保障されるようにすることが喫緊の課題である。

(2) 同様に1～7の全ての事例において、実母が、妊娠期間の全ての期間において、或いは少なくとも一時的には、支援者がおらず、且つ、安全に出産する目途が立たない危機的な状況に陥っていることが解った。①公的な支援があったとしてもそれを知らず、②病院や公的機関に連絡を入れながらも、それらの機関や対応者からの「より安全な出産ができる病院を探すために、地元の公的窓口相談するように」或いは「出産の経験があるのだから、自らの力で、受け入れてくれる病院を探すように」という指示や助言のもとで、再び、何処・誰にもつながりのない状況に陥るような構造（或いは、可能性）があることがわかった。また、③実母は、その年齢に関わりなく、相談できる同居の家族を持たず、或いは、同居していても、本人との関係が悪化していたり、その家族自身は何らかの疾患（精神或いは身体）を有していたり、家族関係が複雑であること等から、妊娠の事実を打ち明け、適切な支援を受けにくい状況があったことがわかった。

(3) また、特に、実母の年齢が10代である場合には、たとえ、何とか同居している家族がおり、その関係も比較的良好で、その家族に妊娠の事実を打ち明けることができても、妊娠したという事実により、それまで在学している高校の生徒であるという身分を失う可能性が高く、また、中学生の場合には実質的に登校を認められない状況が生じることになり、これらのことにより、その後の人生を築くための重要な資源である「学歴」や「学習の機会」を喪失してしまいやすい構造があることがわかった。

これは、妊娠したという事実は、その女性の責任としてとらえられる傾向が未だ強く、場合によっては性加害を受けることによって、多くの場合には力関係に開差がある男性の無責任な行動によって妊娠し、その後の妊娠期間を孤独で危機的な状況のもとで過ごして出産に至るような場合であっても同様である。これは、本来は守られるべき女性が、その意に反して、教育を受ける権利をも奪われる構造があることを表している。

そして、特に着目すべきは、このような実母の多くが、18歳未満、すなわち「児童」の年齢であることである。

(4) 筆者及び新たに、さめじまボンディングクリニックの支援に関与するようになった3人の福祉専門職に共通する認識としては、児童相談所や市町村に属する職員の側では、産婦人科病院に入院している間は、「妊婦及び生まれた子どもは、医療による適切な支援を受けている状態」すなわち「安全な状態」と認識されてしまいやすいことが解った。

実際には、入院中も妊婦等は、不安定な精神状態にあり、様々な態様を見せ、時には、リストカットや黙秘を続けるというような不穏当な行動をとることがある。そのようなことが無い場合でも、妊娠期間を通じて必要な継続的に妊婦健診をほとんど受

けることなく、情報が極めて乏しい中で、助産を行うことそのものが、極めてリスクが高いことであることが、病院の外側にいるものからは見えにくい。

例えば、未成年の妊婦が入院し、その親族からの面会や連絡がなく、病院からの連絡にもその親族が応じないような場合には、万一分娩時に何らかのトラブルが生じた場合の処置の同意は誰から得れば良いのかが明らかにならないまま助産を行わなければならないといったことになるが、このような例では、たとえ、無事に出産を乗り切ったとしても、子の命名と出生届、その他の諸々の手続きをどのように行ったら良いかが明らかにならないままに時間が推移する。また、このような例では、少なくとも、当該母親が18歳未満の場合には、児童相談所は、その状況を病院から丁寧に聞き取った上で、独自にも必要な社会調査を行い、実際にそのような状況があるならば、保護者の当該母親へのネグレクトとして認定し、母親を病院に委託一時保護するなどの対応が必要であろう。

いずれにしても、医療・看護の側では「混乱と不安のただ中にある」にも関わらず、福祉・保健の側からは、それが見えにくく、入院中であるために、母親も子も、「守られている状態」「安全な状態」と認識されてしまいやすく、この温度差が、両者の間での連携と協働の妨げになりやすいことが解った。

- (5) さめじまボンディングクリニックでは、このような妊婦を受け止め、自らの設備、人的資源及び経費によって、医療と看護の管理のもとでの出産を支援しているが、実母ないしはその親族に負担能力が無い場合は、公的負担のもとで支払われるもの以外は、病院自らの持ち出しによるか、出生した子どもの養育を託される養親候補者がこれを負担することによって、これが賄われることとなる。

養親候補者に「出産・・・費用の実費」を徴することは、養子縁組あっせん事業に関わる厚労省通知によっても認められてはいるものの、児童福祉法の里親制度によって子どもが里親に委託される場合に比べて、明らかに、不均衡であり、適切な負担のあり方であるとは考えられない。また、このような構造のもとでもなお、さめじまBCでは、できるかぎり生まれてきた子どもが実母によって養育されることを目指しているが、目指す支援を行えば行うほど、そしてその支援が目指す結果になればなるほど、そのために要した費用はどこからも回収できなくなり、自らの病院からの持ち出しが増えるという構造にあることがわかった。

- (6) さめじまボンディングクリニックでは、妊婦への出産前後の手厚い支援を行い、子どもの出生後も、実親子との交流を妨げず、その上で、実母に子どもを養育し難い事由があり、実母及び実母が未成年の場合には、その保護者の意志が、子どもの養育を養親候補者に託すという場合に限り、母子を分離し、養親とのマッチングに入る。養親候補者についても、マッチングまでには、提出書類での選考、2回以上の面接、1回以上の家庭訪問（この際に、必要に応じて養親候補者が居住する地域の状況の把握や関係機関への訪問を行っている。）が行われるようになっている。しかも、養育開始

前には、養親候補者に対して2泊3日という「教育入院」という独自の教育システムの受講を課し、頻繁な電話やメールでの連絡を行い、養育が開始された後の生後1カ月健診を原則として同クリニックで受診することを求めている。その後も養育の状況を確認しながら家庭裁判所への養子縁組の申し立て支援を行い、このやりとりを通じて子の養育状況のモニタリングを行うことが実現している。更には、養親当事者でもあるクリニックの助産師によるインターネットの「ライン」を用いたフォローや、「星の子会」という養親と子のグループ活動も実施されるようになっている。

しかし、これらに要する費用の殆どについては、財政的な裏付けがなく、病院からの持ち出しと病院関係者からの寄付、病院スタッフのボランティアとしての活動によって賄われている状態である。

しかも、前述した内容に関わらず、現在は十分とは言えず、今後も内容を充実させなければならない数々の支援があることも事実である。例えば、さめじまBCをはじめとするあんしん母と子の産婦人科連絡協議会では、養親候補者には、同時に都道府県知事によって里親として認定されていることを求めているが、これは、①クリニック以外の公的機関が養育者として適当であるとしている方の中から、よりの確な方に養親候補者になってもらおうとしていること、②養親候補者が里親であれば、居住地において様々な公的支援を受けられる条件が一定程度成立していると思われれること、③特に、非血縁の子どもを養育する里親の相互支援のネットワークへの参加の機会を得ることが重要だと考えているための方針であるという。しかし、これらは、中間報告でも一部記述したが、「認定登録や研修のために要した費用や労力は、A都道府県の負担によって賄われたにも関わらず、A以外の都道府県の子どもの養育の受け皿になる。」との批判を受けかねない構造である。また、養親候補者が生活する自治体の里親会の集まりにあんしん母と子の産婦人科連絡協議会を通じて託された新生児を連れて参加することは、「3歳になってはじめて委託されて赤ちゃん返りなどの養育の困難さに直面している最中の養育里親と、子どもの委託を待ちながかなか委託されない未委託里親と、あんしん母と子の産婦人科連絡協議会から託されて、あたかも苦労が無いかのように見える0歳児を養育する養親候補者で里親が同じ空間に同席することになる。」ということでもあり、その相互援助グループの状態に大きな影響を与えかねないことが明白である。

ただし、このような構造やそれに基づく批判があったとしても、全ての支援を民間支援機関が自前で行うことは、財政的にも、人的資源の面でも、また、支援が現在行われている地域の広域性に鑑みても、不可能に近いことであることは想像に難くない。

- (7) 前項の内容の他にも、さめじまボンディングクリニックが現在行っている支援の状況に照らして見て、民間機関が、妊娠に困難を抱える女性への支援を行い、必要に応じて、その女性が産んだ子どもの養育が、実母ないし養親候補者により適切に養育されるためには、少なくとも、以下の4つの項目について、具体的な対策や体制の整

備が行われる必要があると思われる。

ア 実母が自ら養育する場合で、且つ、実母の養育に不安が認められる場合の支援体制の構築・さめじま BC での支援が、あんしん母と子の産婦人科連絡協議会が発足された以降では変化し、実母によって養育される事例の比率が高まって来ていると報告されている。筆者としては、これを高く評価する一方で、養育を適切に行うことが出来ない何らかの課題を持った実母が、支援のないままに地域で子どもを養育するような状況となることのないようにしなければならず、これを担保する仕組みの構築が不可欠であると考え。具体的には、このような場合には、支援機関が、その母親が居住する市町村に、その内容を報告することを義務づけ、これを受けた市町村は、原則として、その母子について個別事例検討会（要保護児童対策地域協議会）を開催するものとして、必要に応じて母子の生活が始まる前に母子との面談を行うこと等により、地域において母子の生活が安全に開始され、且つ、継続される体制をつくられるようにすべきである。

イ 養親候補者の養育に託される前に、個々の子どもについて要保護性の認定が、信頼できる第三者機関か、その役割を公的に担う機関によって確認される必要性

これとは逆に、妊娠・出産に何らかの課題を持った母親が、支援機関につながり、必要に応じて、その子どもが養親の養育に託される場合についても、その親子分離が適切であるか否かが、養子縁組支援を行う機関とは異なる信頼できる第三者機関によって確認されることが必要であると考え。

前述したように、現在の日本における養子縁組支援の状況・仕組みでは、養子縁組が成立しなければ、養子縁組支援機関は、活動に要した費用を回収できないという構造がある。このような構造のもとでは、出産の前に、養親の養育に子どもを託すことを予め取り決めておき、出産と同時に、実親子の分離を行い、子どもの養育が養親候補者に引き継がれるということが、「子どもの福祉の実現」「養親候補者の良好な親子関係の構築にとって望ましい」という名のもとで行われてしまうといった危険性がある。これでは、特に10代の母親等の場合は、「良くわからないままに、支援機関と親が、養子に出すことを決めてしまって、自分の本当の気持ちは表明できなかつた（或いは、受け止めてもらえなかつた）。」という事態が起きかねない。これは、生まれた子どもにとっては、「できるだけ実父母によって養育される権利」が奪われた状況であり、同時に、このことは、子どもを産んだ母親のその後の人生の再構築への妨げにもなりかねない。

確かに、特別養子縁組の成立のためには、家庭裁判所の調査とその結果にもとづく決定が必要であり、その決定があるまでは、実母による同意の撤回は、法的には保障されている。しかし、出生と同時に分離された親子が、その数か月後に、しかも、養親候補者による養育がそれまでの数か月間に渡って継続される中で、これを撤回することは、事実上不可能であるとすべきだろう。ましてや、母親が意思表示

をする力の弱い未成年者である場合などでは、実質的に、同意を撤回する権利を奪われているのと同等の状況が生じていると言わざるを得ない。

筆者としては、出生後少なくとも1週間は、全ての事例において実母に、子どもを養親候補者に託すか否かの熟慮期間を与え、この期間に並行して、親子を分離する必要性の有無、すなわち要保護性の認定が、信頼できる第三者機関か、その役割を公的に担う公的機関（児童相談所等）によって確認されることが必要であると考ええる。養親候補者の養育が開始されるのは、その後であっても決して遅く無いはずであり、むしろ、子どもにとっても、実母にとっても、養親候補者にとっても、「そのように熟慮を重ねた上で、最善の決断をした。」という前提があることによって、はじめて、養親候補者の子の養育に安定性が生じ（ごく例外的にしか、同意の撤回は生じない）、子どもと実親がそれぞれの人生を築く上での、土台になるものと考えられる。

なお、命名を誰が行うかということについても、児童の権利に関する条約が子どもの権利として認める①出生後速やかに登録される権利、②アイデンティティを保持する権利、③父母を知り、できるかぎり父母によって養育される権利、④保護者の第一義的養育責任などに照らせば、原則的には実父母によって行うことを基本としたうえで、これにより難しい場合には、これに代わる方法（養親候補者による命名を含む）によって行われるようにすべきである。

ウ 子どもを養親候補者に託した場合のマッチングの実績を言語化することの必要性

このことも既に中間報告で一部触れているが、子どもと養親候補者のマッチングをどのように行ったかは、外部からはほとんど確認できない状況にある。確かに、信頼できる養親候補者を得る努力が尽くされ、その過程を通じて、支援機関と養親候補者との信頼関係の醸成が行われていることは確認できた。また、養親候補者の選定が、養子縁組支援に要する費用の多寡や支援機関へ何らかの貢献をしたか等によってなされるわけではないことは確かめられた。また、このような丁寧なプロセスを経て養親候補者の選定が行われているために、多くの問い合わせがあったとしても、養親候補者として登録される夫婦の数が必ずしも多くないこと。前述したのとは逆に、あんしん母と子の産婦人科連絡協議会の養親選考過程を通じて里親登録を行った夫婦が、児童相談所からも高い評価を受け、児童相談所からの委託の話が先に進み、さめじま BC をはじめとする協議会加盟病院からの子どもの受け入れに優先されることが何例も生じていると報告されていることからすれば、子どものために、必ずしも多くの養親候補者の中から特定の方を選ぶという状況ではないことがわかった。

しかし、だからこそ、事後的にでも、年間の支援件数に照らして、1回あたり5組程度、少なくとも10組未満の事例について、つまり、さめじま BC の場合には、1年に最低2回程度の機会を設けて、委員構成などについての規定を設けたうえで、

外部の有識者による第三者委員会を設立し、この委員会に、子どもが養親による養育を必要とした理由とマッチングをどのような視点で行ったのかを報告するようにすることなどが必要であろうと考える。このような機会を設けることは、単にそれぞれの事例において適切な支援を展開するために必要であるばかりではなく、実践についての知見の蓄積を行うためにも有効であり、「言語化しにくい」と報告されたマッチングの基準をまとめるうえでも有効であるものと考えられる。

エ 養親候補者と託された子どもが生活する地域において公的な支援を受けられるための仕組みづくり

養親候補者の養育を支援するために、さめじまボンディングクリニックでは、前述したような様々な支援を直接展開しているが、主に、地理的な広域性から限界があるとせざるを得ない。

たとえ優れた資質を持ち、高い倫理観、安定した職業や社会的地位があり、また、子どもを養親として迎えることへの親族の同意や支援の表明が確認できていたとしても、数年に及ぶ夫婦だけの生活、それまでは小児を専門とする医療機関・母子保健機関や子育て支援機関との接点がなかった状況等の中に子どもを迎える、しかも、そのほとんどが40歳を超えた父母のもとに新生児を迎えるという状況が、ほぼ全ての養親候補者において認められる。このような「状況」を前提として支援が展開されなければならない。

このような子育てを有効に支援するためには、支援機関が、あらかじめ養親候補者に対して、地域の社会資源についての情報収集を行うこと、できれば、実際にそのような資源を活用するための取組を具体的にはじめる（行動する）ことを勧め、これにどう応じたかを確かめておくことはもとより、法令の制定や国や都道府県からの通知等に発出により、当該市町村の児童福祉担当部署や母子保健担当部署の側に、非血縁の親子に関して、その子育てと子育てを支援することの必要性和重要性について周知し、このことに関しての当該市区町村の責務について理解を拡げ、実際に養親候補者や養子縁組支援機関から子どもの養育が開始される旨の連絡があった場合、加えて、実際に養育が開始されることになり、児童福祉法第30条の届出があった場合には、単にこれを形式的に受理するに留まらず、円滑、且つ、積極的に、その子育て・子育てを行うという合意を形成すべきである。

- (8) 妊娠相談、特定妊婦への支援に産婦人科病院が取り組むことは、極めて必要性が高く有効性がある。これに対して、財政的な裏付けを与えることは、国及び地方公共団体の責務であろう。

また、産婦人科病院が行うか否かにかかわらず、養子縁組支援を行うことは、子の福祉にとって極めて重要である。そして、この事業にも相当程度の人件費と事業費を要することはこれまで記述してきたとおりである。

にもかかわらず、この事業について、公的な経費が全く支払われず、その費用を

もっぱら養親候補者に負担させるということは、支援さえあれば適切な養育が期待できる例においても、養子縁組支援のために要した費用を回収するという目的で親子分離を行い、子どもを養親に渡してしまうといった不適切な実践を誘導することになることが明白である。

これらを踏まえれば、養子縁組の支援を行うことを許可制とし、適切な業務運営を行うために必要な人材が確保されている、業務手順書等が整備されている、適切な施設・設備等を有している（面接や様々な事務作業、記録等の保存のため）、信頼できる第三者機関ないし行政による業務審査を受け入れるなどの最低基準を満たした場合のみに業務を行うことを認めるとしたうえで、これに要する費用を国及び地方公共団体が支弁することとすべきである。

4. 養子縁組あっせん事業者の安定した運営基盤のあり方について

—特定非営利活動法人「環の会」の事例から—

読売新聞東京本社 高倉正樹

はじめに

本稿では、養子縁組あっせん事業者の一つ、特定非営利活動法人「環の会」（東京都新宿区）の家庭養護支援活動を検証し、安定した運営基盤のあり方について考察する。

あっせん事業者にとって、安定した運営基盤の確保は、特有の難しさがある。環の会を含む民間事業者は公費の助成を受けていない。営利を目的としたあっせん行為は児童福祉法で禁止され、徴収できるのは交通費や通信費などの実費に限られるほか、寄付金などの受領に関しても細かい規定がある。その一方で、生みの親と育て親の間に立ち、子どもの養育を支援する過程では、しばしば予測不能な事態が起きる。

奥田安弘らと共に筆者が取り組んだ「養子縁組あっせん法」の試案で公的助成の導入を盛り込んだのも、養子縁組あっせんの公益性を考えれば、安定的な運営基盤の確保は、民間事業者の責任のみにとどまらないという考えに基づく¹。

環の会は、年によって支出が変動する影響を最小限に抑えるため、育て親に対して「キッズ支援金」という負担金を一律に徴収し、子を育て親に託すまでの家庭保育サービスや乳児院での保育料に充てていた。経理上は寄付金の名目で計上し、余剰金は積み立てる会計処理を行っていた。

2013年12月、キッズ支援金と積立金の処理をめぐる、環の会は東京都の改善指導を受けた。これは、単に会計処理の問題にとどまらず、養子縁組あっせんに対する公的助成の必要性について示唆を与えている。

検証の方法

環の会の設立以来の収支状況を、公表されている資料を中心に検証する。また、このうち特に2013年の1年間に行われた活動に注目し、年によって支出が変動する背景に何かがあるかを見ていく。この年がキッズ支援金を徴収した最後の年であることを勘案し、検証の対象に選んだ。

さらに、キッズ支援金をめぐる行政指導と、改善に向けた取り組みについて振り返ったうえで、養子縁組あっせん事業全体に通じる課題として何が考えられるか、公的助成を含む対策を示し、問題提起としたい。

環の会について

環の会は、特別養子縁組制度の開始をきっかけに、国内養子縁組を広げようと1991年（平成3年）、前代表の横田和子らが設立。翌年、第2種社会福祉事業として東京都に届け出た。2000年からは特定非営利活動法人となった。2010年、横田が死去し、共同設立者で産婦人科医である星野寛美が代表を引き継いでいる。

設立以降、2015年12月末現在までに環の会を通じて新しい家庭に迎えられた子どもは347人。計213組の育て親が誕生している。

収支が変動する背景

まず、1992年から2014年まで23年間の収支状況（表1）をみる²。

支出の規模は、養子縁組の成立件数が増えるにつれて拡大している。単年度支出は初年が295万円、16年目（2007年）にはピークの4956万円を記録した。直近の2014年は2450万円。縁組成立件数は、初年は1件のみだったが、11年目（2002年）からほぼ一貫して20件前後で推移しており、活動が本格化したことがうかがえる。

一方で、年ごとの収支の変動が大きく、しばしば支出が収入を上回っている。同じ11年目以降をみると、黒字はわずか4回で、それ以外は繰越金で赤字を補填している。収入としては、手数料（育て親が支払う負担金のことで保育料は除く）、登録料、会費、寄付金が主な収入源となっている。

毎年の養子縁組の成立件数にも変動がある。しかし、縁組成立の件数と支出は、大まかに連動はしているが、厳密には一致していない。たとえば2013年の縁組成立は18件、支出は1899万円。前年より支出は減り、縁組成立件数では上回った。一つの理由としては、家庭裁判所の審判が出された時点で成立件数をカウントしており、ある年にあっせんのための活動をして、育て親からの費用支払いは年をまたぐ可能性があるためだ。このズレは、とくに保育料に関する場合、件数が増えるほど多額になる恐れがあり、全体の収支に不安定さをもたらすことになる。

さらに、養子縁組の可能性を模索する過程では、最終的にそれが縁組の成立につながるか否かは別にして、一定の経費が生じることは避けて通れないという事情がある。縁組が成立しない事例の大半は、生みの親本人と連絡がつかなくなったり、生みの親が何らかの支援を得て自分で育てることを選んだりする場合である。それらの事例の多くは両親との関係が不調で、周囲に頼れる人も少ないため、家庭訪問を複数回行うほか、安全な環境で安心して子育てができるよう、地元の役所と掛け合ったり、地域の保健師と連携したり、児童相談所のカンファレンスに出向いたりすることがある。

これらの費用は、公的機関からの補助はなく、原則として育て親の負担になる³。こうした費用が常に発生し、その多寡について事前の予測が立たないことは、環の会だけでなく、多くの民間あっせん事業者の運営を不安定にさせる要因になっていると考えられる。

2013年の活動実績から

続いて、2013年の活動実績の一覧表（表2）をもとに具体的に検討する。この年は1275万円の収入があり、支出は1899万円で、623万円の赤字を記録している。

環の会は31件の相談を扱い、養子縁組の要否についての判断を含むサポートを行った。訪問面談は生みの親や家族、児童相談所などを対象に行われ、北は北海道、南は鹿児島まで及んだ⁴。このうち12件は実際に養子縁組に結びついたが、あとの19件は縁組に至らなかった。

縁組に至らなかった19件の中で、電話での相談対応にとどまらず、面談を要したのは16件だった。以下、いくつか例示する。

〈事例27〉 鹿児島県の生みの親の家族から連絡があり、出産前に鹿児島で面談。準備を進めていたが、子どもに極めて重度の病気があって退院できなくなり、縁組の希望を取り下げた。

〈事例29〉 東京都の生みの親（既婚女性）から「これから生まれる子どもを育てられない。養子に出したい」と連絡があり、都内で本人と面談した。その後、大阪府に住む夫にも面談したところ、「妻は精神的に不安定であり、養子に出すことも夫婦で話し合った結論ではない。私の父母も育児に協力的で、自分で育てる意思がある」ということだった。夫の父母とも話し、その通りだと確認できたため、地域の保健師などに引き継いだ後、相談対応を終了した。訪問面談は5回に及んだ。

〈事例31〉 夫と離婚する前に夫以外の男性の子どもを妊娠。当初は養子縁組を希望したため、出産する病院で本人と会い、本人の両親が住む実家も訪問した。相談に対応する中で、必要となった弁護士費用20万円を環の会がいったん負担した。この年は4回、翌年も3回にわたり訪問面談した結果、両親の支援のもとで本人が育てることになった。弁護士費用を生みの親側に請求しているが、現在のところ支払われていない。

このほか、たとえば養子縁組を最初から希望していない場合でも、相談者に頼れる家族がいなかったり、経済的に困窮したりしているケースは、訪問することがある。この年にはなかったが、出産後、母子感染などの病気が疑われる子どもは確定診断がつくまで環の会が養育の責任をもつことがある。

このように、養子縁組のマッチングは、いくつもの予測の難しい要因が絡み合っている。こうしたケースワークなどに要する費用は、その年にお願いした育て親に均等に負担してもらい、不足分は会費や第三者からの寄付金を充当しているのが現状である。

生みの親やその家族らが子どもを引き取って育てることを決断すれば、それは当然、喜ばしい結果である。ただ、縁組に結びつかない相談にも十分対応できるような安定した事業運営を維持するのなら、収支の変動の影響を和らげる「クッション」が欲しいところだ。問題と指摘されたキッズ支援金は、まさに、このクッションの役割を果たすものだった。

キッズ支援金

キッズ支援金という費目が寄付金収入の中に登場するのは1998年、設立から8年目のことである。

環の会の当時の懸案は、育て親の負担格差だった。養子縁組のために要した費用のうち、交通費や通信費はおおむね一定の範囲に収まるが、保育料の負担はどうしてもケースごとに大きく差が開いてしまう。

そもそも、なぜ、保育料が生じるのか。支援を求めてくる生みの親の多くは、妊娠を周囲に相談できず、児童相談所など公的機関の関与を拒む傾向にある。「八方塞がりですぐればいいのか分からない」「子どもと一緒に死にたい」と訴え、公的機関に相談することを促した途端に連絡を絶つ例も少なくない。子どもを守るためには、生みの親の希望を受け入れ、安心できる環境を独自に整えなければならない。そこで、育て親が決まるまでの間、乳児院との私的契約や保育所のショートステイ、家庭保育サービスなどを利用し、安全な養育環境を確保する必要がある。

育て親に対して2013年まで配布していた「保育料負担について」という説明文書で、環の会は「あなたのお金が、新しい親を待っている子どもも助けているのです」と記し、導入に至った経緯を説明している。

育て親との生活が始まるまでにかかる保育料は、皆さんの先輩である育て親の方々には、子どもたちそれぞれの事情により、0円～約450万円と、大きな差がありました。(略) 子どもを迎えられた際、子どもの月齢・年齢に関係なく、「保育料」として、120万円を一律にお支払いいただくことになりました。

育て親の側の責任ではないのに偶発的な事情から負担額に500万円近くもの違いが生じるのは不公平であり、何らかの手段で平準化すべきだ、という議論が理事会で持ち上がった。料金の計算根拠として、同じ文書では「1日あたりの保育料は約2万円」「育て親が決まるまでの期間は平均3～4か月」と説明している⁵。

キッズ支援金は当初、1口3000円の任意の寄付としてスタート。2001年以降は新たに子どもを迎えた育て親から一律80万円を徴収する形になる。金額はその後、100万円、150万円と段階的に引き上げられ、120万円に落ち着いた。使用目的は保育料に限定し、余剰分も他の用途に充てず、不測の事態に備えて積立金として残すことにした。育て親が引き取った子どもに要した実費ではないため、税理士と相談し、「寄付金」費目で計上した。

こうして育て親の負担格差は解消されたが、年ごとの支出の変動は、キッズ支援金導入後も、なくなっていない。再び表2をみると、2013年に縁組成立に至った12件のうち、最も高い保育料は〈事例14〉の183万円。乳児院との私的契約のもとで3か月にわたり預かってもらったケースだった。この事例を含む計4件で、100万円を超える保

育料が発生している。これに対し、退院後すぐに子どもが引き取られた〈事例21〉や、児童相談所が一時保護した〈事例3〉などは、保育料が一切かかっていない。保育期間も、生みの親や子どもの事情、育て親の状況などによって、ばらつきが大きいことが分かる。

保育料が支出された年とキッズ支援金の納入は、前述した養子縁組成立件数と同様の事情により、やはりズレが生じる。たとえば、2004年は200万円以上の保育料を要した事例が9件あり、最高額は1人あたり500万円に達した。キッズ支援金の収入では支出分をカバーできず、保育料の収支は1282万円の赤字だった。

それでも、キッズ支援金の導入は、単年度収支の不均衡をある程度は抑える効果があった。支援金を含む決算収支を単年度ごとに調べてみると、支援金を除いた収支に比べ、おおむね、赤字の圧縮などの改善につながっている。

なお、積立金は最終的に2700万円に達したが、保育料の過重負担が生じることはなかったため、取り崩して使われることは一度もなかった。

問題点の指摘と改善策

2013年、キッズ支援金と積立金が「不適切」と報じられ⁶、環の会は東京都から改善の指示を受けた。東京都の指導事項を当時の公表資料から引用する⁷。

保育料については、一律額で徴収しており、実費を上回る額を徴収しているケースが見られ、営利目的を禁じる児童福祉法に抵触するおそれがある。当該事業者（筆者注・環の会）の場合、発生した残額については、保育料の補填用として積み立てられており、営利目的を禁じる児童福祉法の規定に直ちに抵触するとは判断できないが、徴収方法として極めて不適切である。保育料等の個別ケースごとに算定可能な費用については、一律の金額の負担を求めるのではなく、ケースごとに要した費用を請求すること。

保育サービスの補填用として積み立てている「積立預金」については、既に縁組が成立した家庭への支援に充当するなど、計画的に還元を努めること。

指導の主な根拠となったのは、厚生労働省の2006年8月28日通知だった⁸。通知は①養子縁組支援の前提としての寄付行為の禁止、②実費を上回る寄付の禁止——などについて民間事業者に対して指導することを、監督する自治体に求めている。報道機関によって取材を受けた段階で、環の会は、この通知の内容を承知していなかった。

環の会は、改善指示に応じ、キッズ支援金の徴収を中止。2700万円の積立金は段階的に解消することを翌2014年の総会で決定し、この年、まず887万円を育て親に返還した。

現在、会では、会計処理の費目を整理し、育て親に負担させる金額の算出基準を明確にすべく取り組んでいる。その結果、①保育料など個別に算出できるものについては実費、②人件費など個別に算出できないものについては前年度の総事業費をもとに計算・按分し

て一律請求——という新たな基準を決め、運用を始めている。

また、環の会は現在、特定非営利活動法人だが、一定の基準を満たして「認定特定非営利活動法人」となることを目指し、準備を進めている。公益性の高い団体であると認められることが条件で、認定を取得すると寄付金の控除制度などが適用され、個人や法人からの寄付金を集めやすくなる。

環の会は「今回のような指導は、毎年収支報告している東京都から一度もなかった」と釈明している⁹。しかし、そうした事情があったとしても、事業活動を所管する省庁の通知内容を踏まえずにキッズ支援金を運用し、会計処理していたことは、やはり、環の会の側にも落ち度があったと言わざるを得ない。子どもの福祉のための活動が、どれほど善意にもとづくものでも、その善意を第三者に証明することは難しい。まして、養子縁組の支援における金品の授受に際しては、みじんも疑念を差し挟む余地のない、万全の対応が必要である。事業者自身による厳しい省察と改善を繰り返すしかないように思われる。

考察

一連の問題は、結局のところ、環の会の自助努力に任されているだけで、「さまざまな突発的リスクを抱える養子縁組あっせん事業者の収支をどう安定させるか」という根本的課題は解決されていない。本稿では他の事業者にまで検証を広げていないが、同様の悩みはあると考えられる。どのような対策が取りうるのだろうか。

(1) 保育期間の圧縮

保育期間を短くすれば、負担の軽減につながる。新規の育て親希望者の研修を早める、他機関と連携する、といった方法で、短縮につながる可能性はある。しかし、マッチングは専門性の高い業務であり、関係者の意思確認やカウンセリングは時間をかけて進める必要がある。生みの親が自分で育てるか養子縁組するか悩むケースでは、いつまでも寄り添いながら待つことになる。スピードを求めることと質を担保することは、どうしても相容れない部分がある。

(2) 他団体による経済支援

東京都の担当者は、安定した運営のための方法を環の会が相談した際、医療機関や宗教法人と密に連携している他の事業者の例を挙げながら、同じように外部の団体や企業などとの協力関係を模索してはどうかと助言したという。環の会には、経済的な後ろ盾となる組織はなく、また連携を模索したこともない。環の会側の受け止めとしては「他の団体から支援を受けることで、これまで築いてきた事業活動が制約されかねない」との懸念があり、心理的なハードルもあるのだろう。しかし、現実的な改善策としては有効で、興味深い指摘である。

(3) 児童相談所との連携

児童相談所との連携によって保育料を抑える方法がある。児童相談所を経由すれば要保護児童の扱いになり、私的契約などを結ぶ必要はなく、保育料の負担は生じない。同じ民