

です。中国で確認されたこの養子縁組については、オランダでは自動的に承認されます。締約国であればということですから、フランスとかブルキナファソとか南米のチリ、ほかのところで私が養子と一緒に引っ越したとしても、あくまでも私の子どもとして、自動的に認められるのです。

【ハーグ条約の基本原則】

次に、条約の基本原則です。まず、子どもの最善の利益のために行うということ、つまり、子どもに家庭を与えるのであって、家庭に子どもを与えるのではない、ということです。子どもの最善の利益とは、基本的な人権を守ることも含まれますし、養子になり得る、養子に合うかどうか、法律的にもそうですし、子どもの心理、社会的な面もあり、後に例を挙げて説明します。そして補完性の原則の説明をし、さらにマッチングの確認についても話をします。それ以外の要素としては、養子を引き取りたいと欲している養親希望者を徹底的に評価するとか、あるいは出身国と受入国両方の国の中央当局が連携することが大事であること。また、先に言いましたが、養子の実親に関しての情報は保管しなければいけない、などです。

【補完性の原則】

補完性の原則はとても大事なものでありまして、ハーグ条約だけではなく、国連の子どもの権利条約にもあります。補完性には、2つのレベルがあります。まず、第一に、子どもは可能な限り自分の出身家庭において養育を受ける、若しくは親戚等により養育を受けるべきである。出身国、あるいは受入国両方にとって、実の家庭若しくは血縁のあるところを考えることが極めて重要です。なぜかという、あまりにも容易に、簡単に家族以外の方法を皆さんが考えてしまうからです。その方法というのは、通常は施設になってしまうので、望ましくないという現状があります。そういう観点から、日本には是非条約に入っていただく意味・価値はあると思います。子どもの元の家庭が育てることができるように家族そのものをまず先にサポートしなければいけない。もしも、それを考えたけれども、家族をサポートしようとしたけれど、それでも家庭においておくことができないといった場合には、適切なパーマネンシー、恒久性がある家庭のケアで養育をしなければいけないということになっています。そこでは、必ず、「恒久的な」というところがポイントであって、非常に短い間に、あちらの里親、こちらの里親と転々とさせることはあってはいけないのです。

そのうえで、子どもの出身国の中で受入家庭を探したけれど、見つからなかったということになった場合に、次の段階として、他の国、つまり国際養子縁組を考えることとなります。ハーグ条約そのものにも、あるいは、この“Guide to Good Practice”^{注3)}の両方に書いてありますが、もし、どうしても暫定的な家庭しか子どもの国で見つからないのであれば、国際養子縁組のほうがベターであります。

【中央当局と関連機関の役割】

その他の基本原則としては、分業、責任の分担をきちんと決めておいて、協力についても事前に取り決めを行っておくということで、国と国との協力の話は先にしましたが、国の中での利害関係者間の協力も必要です。政府の省庁とか、ほかの関連機関とか、裁判所と裁判官とか。あとで、具体的に説明をしますが、分業、責任の分担も決めておかなければなりません。どの組織が何を担当するのかを定めなければいけないということを決め、条約に入っています。

関連する機関は主に3つありまして、スライド18の真ん中に書いてある中央当局が最も重要な存在で、条約に入った国々では、どの団体がこの中央当局となるのか指定が必要です。そのような中央当局は、大体は政府のどこかの省庁です。そこで国際養子縁組に関する申請を受領したり、あるいは養子縁組に関連する機関などについて許可を与えたり監督をするのが中央当局です。次に権限のあるところは裁判所等で、子どもの確認をしたうえで、養子になり得ると判断する権限を持ちます。あとは、条約の中で、accredited bodyという言葉を使っていますが、認可・承認を受けた民間機関で、様々な機関が指定されます。条約の草案段階でも、既に養子縁組に関わりを持っている機関が乱用、問題行動を行っているという事態もありましたので、問題を起こしたような機関については、廃止を強制すべきであるのか、あるいは措置を取ったうえで活動を続けてもよいのかという議論もありました。しかし、問題のあったところについても、きちんと各国の指定された機関から許可を受けて、監督を受け続けるのであれば、活動は続けてもよいと認めるということになりました。

それから20年経ち、今ここで紹介しているのが、2冊目のガイド^{註4)}です。特にここに書かれているのは、ア krediyetasyon (認可) と認可をする機関ということで2つ目のガイドを出しています。条約に書かれてから、きちんと各機関とも良き実践を行って、手続きが改善されています。

最後の基本原則として、保障するという手続きがあり、一部あとで説明もいたしますが、問題行動がないように、奪取、誘拐、取引などが防止されるようにということ定められています。具体的な法律上の問題では、どのような養子縁組にこの条約は適用されるのかです。

【常居国と完全養子】

常居国、これは通常住んでいるところを指します。法理念的な概念ですが、どこに住んでいるのか、子どもがどこの場所の学校に行っているのか、どこに仕事に行っているのかなどが確認されます。どこに家を持っているのかなども確認しますが、この条約が適用されるかどうか、適用範囲を考える場合には、養子、あるいは養親になろうとする者の国籍は関係ありません。また、私を例にとりますと、私はスペイン人ですが、オランダに住んでいます。私が子どもを引き取りたいときに、私が適格な養親であるかどうかの確認と評

価を受ける場合に、スペイン当局とオランダ当局とどちらがよいか。私が適格かどうか確認するために、私が仕事をしているのかどうか、どんな家に住んでいるのか、私がきちんと友達がいるような人間であるか、それを確認するのに適しているのは、私自身が住んでいるところ、つまりオランダ当局のほうがやりやすいと思われます。とは言いましたが、実は実務上は簡単なことではありません。私が子どもを引き取ろうという手続きの最中に、何らかの理由で国を越えた引越をするかもしれないのです。フランスへ行くとかイタリアへ行くとか、私の出身のスペインに戻ることにしたとか、ということで、つい最近ですが、追加的なガイダンスを出しました。常居所 (habitual residence) をどう考えるかということで報告書が出ました。なぜ、わざわざ新しいガイダンスが出たかというのは、判断を下すのが難しい場合がしばしばあるからです。たとえば、中国人同士の男女であって、ドイツに在住しているけれど、中国の男の子か女の子を引き取りたいといった場合に、それは国内養子縁組なのか国際養子縁組であるのか、判断が難しいことがあって、そのときもこの常居国という概念が決まってくるし、あと、国の法律の絡みもあって判断が難しいので、ガイダンスを出しました。誰でも見ていただくことができます。

条約の適用の範囲を考える場合には、いわゆる単純養子縁組や完全養子縁組も考えなければいけない。ハーグ条約が適用されるのは、恒久的な親子関係が成立するときのみです。恒久的な親子関係ができるのであれば、単純養子縁組と完全養子縁組の両方に適用されます。完全養子縁組というのは、生みの親との親子関係は断絶します。単純養子縁組の場合には、生みの親との関係が継続する場合があります。つまり、生みの親との法的な関係が断絶するか継続するかではなく、恒久的な親子関係が作り上げられるのかどうかで決まります。関連するのは、条約の第2条です。しかし、法的な背景によっても事態が違ふことがあります。単純養子縁組とか完全養子縁組とか同じ言葉で言っていないこともあるので、確認が必要です。

【親族養子】

もう一つ大事な点ですが、条約が家族内若しくは血縁内の親族養子縁組にも適用されるということです。日本でもこのような養子縁組はあると理解しています。そうであれば、日本としても、受入国という立場から条約に入る意義はあると考えています。このような血縁関係者同士での養子縁組だったら簡単だろうと思いがちですが、実はそうではありません。血のつながりがあれば子どもの最善の利益ではないかと思いがちですが、ほかの国の現実・経験を見ても必ずしもそうではない。それどころか、血縁がない養子縁組よりも、更に保障を強化する必要があるというのが私どもの見た経験です。おばだから、おじだから問題がないとは限らないのです。

むしろ、このように血縁関係のあるほうが問題が多いというのが、私どもの実際の経験からも、調査の結果からも言えることです。移民とか移住の問題が背景に隠れているということもあります。日本に比べると将来の希望が持てない国の子どもを、より良い教育を

受けさせるために日本に連れてきたい、など養子縁組が移民の手段になることがあります。

“Good Practice”のガイドにもありますが(今紹介しているブルーの冊子)、条約そのもののあとに出された本で、説明レポートになっています。それぞれの条約の条文を説明していて、なぜこの条文が書かれたのかということが入っているので、いわば交渉の中身の歴史みたいなものです。もし、日本がこれから条約の批准・加盟をお考えになるのであれば、このブルーの冊子はとても大事な意味を持ちます。なぜこういう条文があつて、なぜこういう文言で書かれたのか、全部説明があるので、解釈等について参考になります。中でも、条約は家族内若しくは血縁関係者内の養子縁組にも適用されると書いてあります。もちろん、マッチングしたあとでもきちんとした家庭調査が必要で、いくら血縁関係があるといっても、養親になろうとする者の調査をして、子ども自身が養子に適合するかどうかを考えなければなりません。それが本当に子どもにとって最善のオプションであるのか、調査は必要です。

日本では、血縁関係者同士の養子縁組が多いと伺ったからこの話をしています。しかも父親が日本人で、母親がほかの国の国際結婚である場合が多いと聞いています。その場合、日本人ではない母親が、今日本ではないところに住んでいる甥とか姪を連れてきたいと思うわけです。今その子がいる国は貧しいので、日本に連れてきたほうが良いのではないかと、ということを考えるわけです。果たしてそれは本当に子どもにとって最善であるかどうかということの判断と評価が必要で、こういう話し合いも6月の特別委員会でも議論になりました。各国間の当局の連携がこういうときには特に重要です。そういう関係からも、日本がもし条約の締約国になった場合には、難しいケースについての判断が容易になると。なぜかと言えば、条約に入ることによって、ほかの国の当局とより連携が取りやすくなるからです。こういうこともお考えいただいたうえで、受入国として、日本も入ったほうがよいとお考えになればと期待しています。

【国際養子縁組の手続き】

条約に定められた国際養子縁組の手続き、プロセスについてお話しします。まず、出身国から養子縁組のアクションが始まります。子どもが適切な親の養育を受けていないという状態が発見され、まず、子ども自身の国の中での子どもの養護、保護システムの適用が始まります。先ほど言いました、補完性の原則が重要で、最初から国際縁組を考えてはいけないうことです。まずは血縁関係者、親戚等が養育者として可能ではないか、それが無理であれば、代替的な養育先を考える。しかし、それでも子どもの国の中で恒久的な家庭がないということであれば、国際縁組を考える。出身国が、子どもが国際養子に適しているかどうかを判断し、それを宣言します。そのうえで、子どもに関してレポート(児童調書)を作成します。今申し上げたのが、子どもの出身国での手続きです。

ほぼ同じときに、若しくは段階を追って、受入国のほうでも手続きが行われます。養親になろうとする者については、自分たちが住んでいる国の当局に申請を出します。先ほど

言いました子どもの常居所を持つ国において、子どもを国際養子に出すということが承認されます。そのうえで、養親になりたいという人たちが適格であって、その子どもに合っているかどうかを確認されます。

受入国では、養親になると希望している者に関する報告書（家庭調書）を作り、これを出身国に送ります。その次に、マッチングという手続きがあります。受入国からレポートを出身国に送り、出身国の側の中央当局の中で、マッチング委員会という学際的なチームが判断をし、子どもにとってのベストな家庭がどこであるかを判断します。子どもに関する報告書が受入国側に送付され、受入国側の当局から実際その家庭に連絡をしたうえで、養親になりたい人たちも、子どもの報告書を見たうえで、この子なら養子に迎えたいということを考えます。

大変重要なのが第17条の条文で、まずは養親となる者が子どもを引き取るということに合意をしなければいけない。更に、両方の国の当局同士も合意しなければいけないことです。この段階では、養親候補者と養子はまだ物理的には会っていません。紙の上だけの合意です。もし、すべての関係者が合意をしたということになると、今度は物理的に、養親候補者に子どもを委託するということとなりますが、通常はまず顔合わせの設定をして、それで問題がなければ最終的な決定に移ります。その結果何も問題がないということになれば、子どもは養親候補者と一緒に受入国のほうに移動することとなりますが、移動する前に、第23条に基づいた、certificationという証明の手続きがあります。これを行うことによって、すべての条約の締約国同士の間であれば、自動的に養子縁組が成立したという承認を受けるのです。今ご紹介しているのが、こちらのガイド^{注5)}の中の付録の7に模範となる様式があります。そういうものを使えば、certificationの問題もなくなり、ポスト・アダプションつまり以降の手続きが示されています。

【ハーグ条約の署名と批准の手続き】

ハーグ条約の署名、批准の手続きです。ガイドの1番に全く同じ図が入っており付録（アネックス）の2ですが、条約を締結する前に、その国において養子縁組がどういう実態であるのか。子どもの養護、保護の制度がどうなっているのか、子どもの実家族に対してどういうサポートがあるのか、その確認が必要です。なるべく家族が別れなくて済むようにどういう措置があるかの確認が必要です。各国とも条約に入る前に、子どもの養護、保護制度について全国的な評価を行います。家族がバラバラにならないようにどういう措置が存在するのか、家族が養育できない場合は、ほかにどういう代替的な養護の手段があるのか。そもそも子どもを保護する目的のために国際養子縁組のニーズがあるのかないのか。政府の中のどの省庁がこのような協議についてまとめて管理をする主導権を握るのか、どこが中心になるのか。すべて関係する利害関係者が協議、話し合いに参加することが極めて重要です。どの国でも良きコミュニケーションと連携が、すべての利害関係者で重要です。なぜかと言いますと、条約に入るということは国内でも様々な変更を伴いますし、こ

れまで私的に行われていた手続きが公的な機関の手続きに移るということなので、公的な機関以外に事前に行っていた民間、私的な機関の関与も必要です。

国によって、法律あるいは制度の改革が必要な場合もあります。ハーグ条約と国内法が矛盾してはいけません。その例が韓国です。2年前に署名をした段階で、今は国内の養子縁組に関するシステムを改訂中であるということです。誰が何を担当するのかの責任分担を決めておくことが極めて重要です。条約で定められているどの機能をどの組織が担当するのかということです。こちらの最初のガイドと付録（アネックス）の6に組織図のリストがあります。たとえば、一番上ですと、子どもが養子に適しているのかどうか、養子になり得るのかどうかの確認をしなければいけないので、それをどこがするのか。2つ目であれば、まず初めに、国内できちんと養子縁組を確認したかどうかとか、レポートを作成するとか、何をしなければいけないかが列挙されています。responsible party と書いてありますが、責任を持つ機関、当事者ということを決めておかなければいけない。たとえば、中央レベルでの、若しくは地方レベルでの権限がある当局とか裁判所とか、認可を受けた機関であるとか、各国の法律に基づいて決めておきます。

誰が何を提供するのか、国が管轄するのはどこであるのかを決めておく必要があります、何よりも中央当局をどこにするかが重要です。権限ある当局という存在があって、この中には中央当局も含まれます。裁判所であるとか、審判所であるとか、このような養子縁組手続きで発言する権限を持っているあらゆる機関もあり、子どもが養子に適していると宣言するのは裁判所、審判所であることが多い。そういうことを決めておかなければいけないのです。

【日本の場合】

法律的な話ですが、80年代の後半から90年代の初めにかけて、この条約の交渉について、日本は交渉当事国で参加していました。ですから、日本の場合には、署名、批准をすることが可能です。それに対して、accession（加入）という手続きがあるのですが、それをしなければいけない国々は、93年の時点で、ハーグ私法会議のメンバーでもなく、交渉にも参加しなかった国がしなければいけない手続きで、日本はこれではないのです。最終的には、ある国が署名して批准したのか、加入したのかで違いは出なくて、全く同じような効果を持つのですが、日本の場合には署名、批准になるので、こちらのお話をします。

署名については、批准したいという意思の表明であって、まだ拘束力は持たないということです。日本がもし批准を考えたいのであれば、まずは署名ということになっています。韓国はこの署名が終わった段階で、法律を変えたりするのに必要な時間がかかるということです。日本はまず批准を決めないと始まらないので、実際的なことは詳しくは言いませんが、何か助言、疑問がある場合には、常設事務局に連絡を取ることが可能ですし、あるいは、委託しているのがオランダの外務省なので、そこに連絡を取ることも可能です。批准に関する文書として、まず中央当局をどこにするか指定をしなければいけない。更に経験がある中央当局を指定して、23条に基づいて、条約と適合していることの証明書を発行

する機関を決めておく必要があります。実際に問題として発生しているのですが、きちんと中央当局、あるいは権限ある当局が指定されていないということがしばしばありまして、そうすると、条約を批准をしたい、加入したいと言っても手続きを進めることができません。それ以外に、常設事務局に提供しなければいけないと定められている条項がいくつかあるのですが、この条約については、一切留保は認めないということになっています。

【条約締結のメリットと締結しないリスク】

一番大事な点ですが、条約を締結したからといって、国際養子縁組をしなければいけないということではなくて、ほかの締約国に対してどういう立場を取るかについては、各国が決めればよいことです。

締結していない場合のリスクと締結した場合のメリットについて述べます。たとえば、子どもの実家庭をサポートするような明白な政策がそもそも国に存在していないとか、その場合には棄児の発生を防止する方法がないとか、若しくは未婚の母親に対して非常に冷たい烙印を押す状況であるとかが考えられます。きちんと補完性の原則の適用がなかった場合には、本来子どもの自分の国の中で対処方法があったにもかかわらず、海外に行かされたということも発生します。子どもの保護の問題について、公的な機関ではない民間等が行っていた場合には、中央当局からの監督がない、若しくは足りないかもしれません。あるいは、条約を締結していないと、子どもたちがあまりにも容易に、あまりにも簡単に早く施設に入れられてしまうかもしれない。施設に入れるということは、最後の手段ではないということです。この条約には、それが明白に書かれています。

条約の20周年記念ということで、今ご紹介しているこの報告書が5月に発表されていますが、条約に入るとどういうメリットがあるかが書いてあります。条約に加入しますと、これまで民間で行っていたものが公的な機関に移るということが、どの国でも起こっていて、子ども関係、福祉関係の内容ということで、公的な機関に権限が定められます。私的な民間の機関が勝手に行っているのではなくて、ある国における公的な児童福祉あるいは児童養護のシステムの中に養子縁組が入ってきます。あとは、施設を考えることは、最後の手段でなければならないと。多くの国では、ここがなかなか難しく、思うように進んでいないのですが、更に脱施設化という言葉を使ったり、呼びかけている国も多いですが、そもそも児童養護施設とか、そういうところに入らなければいけない子どもの発生を予防しなければいけないのです。もう一つ、子どもが養子になり得るかどうかを判断する場合に、条約に入っているメリットがあります。たとえば、締約国ではない国の養子縁組を見ても、本来は養子に出す必要などなかったのに、別の国のカップルが健康な乳児を欲しかっただけということがあります。一方で、本来は国際養子縁組がその子どもにとって利益があるにもかかわらず、それがなされていない場合もあり、その子どもに特別なニーズがあるような場合です。しかし、それが条約に入ると、様々な調査を行わなければいけないという定めになります。子どもが養子に出されるべきであるのかの宣言をすることが

できるし、法律的にも、社会心理的にも、子どもが養子に出されるべきなのかどうか、確認されることとなります。

【実親の合意】

実親の合意が必要で、その場合は親といっても普通は生んだ母親ですが、その母親からの合意が自由意思で得られたものであって、法律に則って書面で出されていて、必要な情報を母親が全部聞いたうえでの判断であるのか、誘導されていないか、子どもが生まれたあとであるか、といったことが、条約に入ると確認されます。

先ほど言いましたが、締約国では子どもに関する報告書が作成されます。20年が経ちましたが、国際養子縁組に出る子どもについては、特別なニーズがある子どもの件数が増えています。年長の子どもであるとか、きょうだいがいるとか、健康問題があるとかです。場合によっては、養親になろうとする人たちが十分に準備態勢ができていないとか、若しくは養子縁組を行うような機関が専門化されていないとか、特化された機関ではないという問題もあります。条約に加入すると、これまで積み重ねてきた良き実践例がありますので、それを共有する、学ぶことができると。たとえば、養子の子どもを選ぶにも、その子どもの準備をするについても注意が払われるし、養親になろうとする人にも同じような準備ができます。

【養子縁組手続き機関】

条約を締結しているか、していないかでまた違ってくるのが、養子縁組の手続きにどういう人たちが参加するかです。条約に入っていないというだけではなくて、国内の法的な枠組みも存在しない、若しくは欠陥、不足があるということが、しばしば締結する前にあります。もし、国内の法的な枠組みがない、若しくは欠陥があると、先ほど紹介しましたが、どの機関が、どの役割と責任を果たすのが明確ではない。あるいは、各組織、団体間での調整が不足しているとか、存在しないとか、計画も十分ではないとか、そういう問題もあります。若しくは、成立までの手続きが十分管理されていない。条約に入りますと、十分に法的な枠組みが整備されたということを意味するし、誰が何をするのかという意味で、責任分担も明白になります。また、すべての当事者間でのコーディネーションもようやくできるようになります。民間機関と公的機関が連携する場合であったとしても、きちんと認可を受けた機関、しかも、それまでも評判、名声で問題のないところとだけ連携することが確認できます。

6月の特別委員会でも議論になりましたが、金銭的な規制をどうするかという問題があります。現実問題として、金銭の支払いが発生しているという問題が多々あります。専門家がきちんと介在して、養子縁組をしなければいけないので、その専門家にはしかるべき報酬は当然支払わなければなりません。国際的な養子縁組だからといって、特に高くするというのではなく、ほかのソーシャルワークと同じような水準で妥当でなければいけ

ないと思います。このスライドには、様々な問題が列挙してあるんですが、条約に入っていないと、このような金銭的な問題が発生する恐れがあります。ということで、条約に入ることによって、より明確な、適切な基線を整備することができる。不適切な金銭的な支払い、あるいはそれ以外の利得があってはいけない。それは禁止されていて、とても重要なポイントです。このような金銭的な問題を解決するための良い実践例として、透明性を確保する、責任、合理性をきちんと高めること、すべての当事者の説明責任を確保することなどがあります。条約に入りますと、専門家集団がこのような国際養子縁組に関する金銭的な問題について調査をしていて、論文があったり、ツールがあって、それをウェブ上で見ることができます。

【手続きの重要性】

以上、養子縁組手続きには、きちんとしたガイダンスを整備することを促しています。それ以外の良き実践として、問題解決を、養子縁組が成立してしまったあとですのではなくて、その前に行っておくということを強調しています。問題があとで起こることを防止するために、何よりも手続きをする前、養子縁組をする前が重要です。条約が存在することによって、まず子どもたちの中で、自分の国の中で、家庭の養育を受けることができない場合に、安全な手続きが整備されていますし、誘拐、奪取、売買や人身取引について取り組んで撲滅するという努力も拡大することにつながりました。次に、国際養子縁組について、実効性のある規制を確保していくことになり、国と国での合同での努力が進んできましたし、腐敗とか不法行為を排除しようという政治的な意思も高まってきました。さらに、補完性の原則が確保され、それによって、自国の中での縁組についても、あるいは国際的な縁組についても、プログラムをきちんと整備しようという刺激になりました。あとは、コミュニティづくり、関係機関づくりも促進されましたし、条約があることによって、出身国、受入国双方で、責任を共有していこうという考え方が強くなりました。条約に入ることによってどういうメリットがあるかと言えば、条約で要求されている保護措置を国ごとに導入することができるということで、養子だけではなくて、実の親にとっても、あるいは新たに養親になる人たちにとっても、利益があると言えます。出身国、受入国両方にとって良いことがあるということです。プロセスの合理化も可能となりまして、養子になる子どもが以前よりも容易に受入国に移動できるようになります。締約国同士であれば、成立した養子縁組が自動的に承認される話もしました。条約に入りますと、世界的にも認知された国際的な当局や機関のネットワークに参加することができ、より協力関係が広がって、問題などを回避することができます。法的に拘束力がある国際的な条約、ツールですので、これに入っておけば、子どもたちの最善の利益を確保することができ、取引や売買を防止することができ、不当な利得で儲ける、あるいはそれ以外の問題行為がしばしば発生しますが、こういうことも排除することができます。最後の何ページはウェブの情報です。どういうところにどういう情報があるか、あとはガイドの話もしました。私は、

なかなかこういうツールは使わないですが、若い人であれば、フェイスブック、リンクドイン、ユーチューブ、ツイッターなどいろいろエントリーするものだと思いますが、これを使ってハーグ会議への問い合わせも可能です。ご清聴ありがとうございました。

【質疑応答】

質問：出身国、養子を送り出す国の中で、条約に入ると必ず国際養子縁組数が減っているのか、それとも逆に増えている状況はあるのか、その理由は何か、という質問です。

答：国連の子どもの権利条約であれば、ゼロにまではできなくても、本来は国際的な養子縁組はないほうがよいのではないでしょう。スライドの10、11ページの件数です。まず、現実には、条約が発効してから最初の10年の現実としては、締約国になると、国際縁組が増えていました。大体傾向としては、受入国側では増えています。出身国については、国ごとの事情でバラツキがあります。

先に紹介した、20周年記念のガイドですが、20ページのセクション3で、そういう件数が上がったか、減ったかという分析をしていて、たとえば、批准をしたあと、出身国として件数が増えたのが、ブルキナファソ、コロンビア、モルドバ、南ア、ハンガリーなど。今言ったような国々では、適用が始まったのが96年とか98年とか2000年頃です。一方で、その時代よりあとに条約が適用開始になった国々については、国際養子縁組は減っています。チリ、中国、ドミニカ共和国、ベトナム。条約に入るから増えるか、入ったから、増えたか減ったかというのは非常に言いにくい、難しいということがわかっています。私自身も調べようとしたんですけど、現実には非常に複雑で、簡単には言い切れないということがわかりました。

受入国については、2004年までは養子縁組数は上がった、そのあと減ったという傾向がわかりました。というのは、受入国については、たくさん出身国とつながっているの、グローバルな潮流は見られます。しかし、出身国は、本当に国によって状況が違い、コロンビアの場合ですと、長年にわたって、南米の中でも一番たくさん養子を出しているところで、増え続けています。ただ、よいことに、コロンビアの場合は、国内養子縁組数もそれなりに増えています。2年前には、最高裁が確認をしまして、なぜこんなにコロンビアから海外に向けて養子が出ていくのかということで、裁判所の判断として、あまりにも容易に生みの親から切り離してしまっているのではないかという調査もありました。更に、親族、血縁のある人たちについて、もっと考えたあとでなければ海外で養子縁組はしてはいけないという判断も出ています。ほかに出身国で縁組数が減らないというところであれば、もしかしたら、補完性の原則がきちんと適用されていないのかもしれないかもしれません。補完性の原則をきちんと適用するといっても、時間がかかるものであって、条約を締結したからといって、一夜にしてできることでもないです。

国際養子縁組のアップダウンだけではなくて、国内の縁組についても潮流を見ることが大事であって、中国では、減っていると言いましたけど、中央当局のデータによると、中国国内での養子縁組も減っています。補完性の原則が適用されているのであれば、国際養子縁組が減れば、国内での縁組は増えているということを期待したんですが、特別委員会で、何カ国が明確に確認されたかを調べたところ、あまりないという意外な結末でした。前の事務局長で、この条約の父とも言える夫もこのような調査はしていたんですが、子どもの養護、保護制度を見ていかなければいけないし、親族が引き取ったケースもカバーしなければいけないということで、簡単に分析できるポイントではないです。単に、国際養子縁組、国内養子縁組の数だけではなく、更に広い範囲で全体的に調べる必要があるということです。この一つの質問だけでも3時間ぐらいしゃべれますから。

質問：次の質問ですが、日本が国際養子縁組は毎年40未満で件数は多くはない。中国や韓国に比べても少ない件数であるとしても、条約を締結する意義についてお答え願います。

答：来日する前に日本のことを少し勉強しなければいけないと思っていて、そのときは、日本は受入れ国であると思い込んでいました。しかし、日本から養子を出すということも少なくないということを勉強しました。なので、両方が多いアメリカに近いのかなと思いましたが、先ほどは、親族、血縁がある場合にも適用されると言ったので、それも少なくないのであれば、受入国として日本が入るメリットはあると思います。あるいは、日本にとって、出身国としての、ほかにもメリットはあると思います。補完性の原則をきちんと使うことによって、日本にとどまることができる子どもたちもいると思うので。

ただし、条約は、別に養子縁組を増やそうとか減らそうとか、そういう意図はないというところが重要で、それが必要な子どもにとっては、きちんとした保障がある形にするというだけの話です。ただし、条約は、すべての国のそれぞれ違う子どもの保護・養護制度をととても尊重していますので、何よりも大事なのが、とにかく子どもの元の家庭で養育されること、それができないのであれば、別のタイプの家庭とか、別の恒久的な環境で育つということが何よりも重視されています。

私のような仕事をしていますと、たくさんの国の状況を見ることができるというメリットがあるのですが、どの国でも様々な子どもの保護・養護制度がありますが、ある一つの国における複数の解決策があって、その時代に取りられる解決策でも、好まれるものが変わっていくことがわかります。たとえば、北欧の国の考え方の変遷ですと、最初は国内での養子縁組を重視していたと。その次に、今度は生みの親との断絶を簡単にさせてはいけないという考えになって、その次に、やっぱり里親が適しているのではないかと考えが変わっている。つまり、最初は国内養子縁組がいいとか里親がいいという時代が長かった。ところが、里親で育った養子、里子が成人してから、大人になった段階で自分には恒久的な家族がないということについて、どこかに帰属感が欲しいと、どうせだったら養子に出

して欲しかったと成人になってから言っている元子どもがいるということで、白とか黒とかどっちがいいとは言えないと。どの国の中でもこの制度がいいか、あの制度がいいかということで、一番いい方法は何だろうと探していく。常にそれは変わるということです。

質問：これから条約を署名をしようという国々のアセスメント、評価のプロセスについて知りたい。どこの機関、誰がアセスメントをするのか。どういうツールを使って評価をするのか。たとえば、子どもの保護制度であれば、どういうところを評価するのか。

答：こちらのガイドブックのアネックスの2が参考になるかもしれません。この中に、評価、アセスメントについて書いてあります。まずは、現状把握をすることが重要で、国際養子縁組だけにフォーカスを当てるのではなくて、国内の養子縁組がどうなっているのか、まず何よりも、保護されている子どもたちが何人くらいいるのか。福祉制度を必要としている子どもが何人いるのか。そもそもなぜ子どもが児童養護施設にいるのかとか、福祉に組み込まれているのか、その原因を確認する必要があるし、どのくらいの期間そういう状況に置かれているのか。その後の子どもについて、恒久的な家庭に持って行く計画づくりがされているのか、されていないのかとか。

日本で言えば、先の質問の中で、国際縁組が1年に40ほどとありましたが、その中身を詳細に調べていくことも興味深いし、必要だと思いますし、それ以外に日本の国内での養子縁組とか養子縁組以外の子どもの養護の制度とか。あとは、NGOとか、非政府の機関とか民間の組織が様々活動していたとしても、情報が必ずしも共有されていないかもしれないし、どこからも監督を受けていないとか、あるいはきちんとした記録が保管されていないということもあるので、そういうことの確認が必要です。そもそも、どの政府の省庁が入るか入らないか、加入前の段階の活動で主導権を取るのか、様々な変更を主導していくを決めなければならないという話をしましたが、一旦その省庁、機関が決まったら、そこが、次に今のアセスメントを誰が行うかを決めていきます。

一部の国の中では、加入します、入りますと言いながら、どこの省庁が何をするのか全く決めていないというところもあります。しかし、今の95を超えて、たとえば150の国が加入してくれたと言っても、それがきちんと適用されていないのであれば全然うれしくありません。問題行為が多いから、それを止めるために条約に入ろうという考えが先行するかもしれませんし、いくら締約国になりたいと言っても、先にしなければいけない作業がいろいろあります。

アメリカの中央当局について連絡を取ったり、調査なさってみるのも日本にとって参考になるかもしれない。アメリカでも、いろいろな法律、それ以外の制度を変更するために数年間かけてから、実際に批准するということを決定していたので、国によって違いはあるとしても、アメリカは参考になるかもしれない。アメリカの場合には、出身国としての件数は少ないと。かつ、親族での縁組で問題が多いという点も共通しているので、参考に

なるかもしれない。各国の中央当局の連絡先をウェブで見ることができますし、私に尋ねてくださっても結構です。

質問：スライドの 17 に関して、補完性の原則とアダプタビリティを決定する機関ですが、多くの国はどこが行っているのか。裁判所か公的な機関か民間の団体か。

答：答えは一般的にならざるを得なくて、まずとにかく国次第としか言えないですが、条約では、その国が最善だと思った組織を指定できるように柔軟性を確保しています。ただ、おむね言えることは、まず、補完性の原則については、中央当局がチェックをすることが多いです。大体中央当局に養子になり得る子どものリスト、登録簿のようなものがあって、そこで、まずは元の家庭に残ることができないのかを考えて、それがだめなら国内で養子縁組がないかを検討しているし、中央当局が中に入ってほかの政府の省庁、機関との連絡を取っています。あとは養子適格性、養子になり得るかどうか、これも国次第なのですが、裁判所であるところが多い。でも、政府の省庁、機関であるところも多い。

質問：条約締結のデメリットがあると聞いたことがあるけれども、どうなのか。たとえば、子どもを託する手続きに 1 年かかってしまうなど。あと、日本は受入国でもあるが、韓国と同じように、どのように送り出すかが現在議論になっている。送り出しの適切性、子どもの最善の利益とは、具体的なイメージを教えてください。

答：これは何度も言っていますが、20 年の統計とかいろいろ入っているのです。これは、ウェブでも見ていただくことができるので、皆さんが疑問に思っていることの答えが、もしかしたら、たくさんここに入っているかもしれない。どれだけ手続きに時間がかかるのかなどが入っています。確かに条約を適用すると手続き期間が長くなっている。ただ、条約を適用する前から長くなっているのは、適用しなかったときには何の保障もなかったからです。何かをきちんと保障するかチェックをするのであれば、調査にも時間がかかるわけで、何とか元の家庭にすることができないのかとか、親族はいないのか探すのであれば、当然時間がかかります。条約に加入するということはプラスではありますが、確かに副作用はあるのかもしれない。手続きについては、より厳格になり、透明性を確保して、きちんと規制を縛ってモニタリングをするということになってしまうので。

ただし、35 条で明白に書いてありますが、権限ある当局については、対応しなければならない課題については適宜対応しつつ、可能な限り迅速にしなければいけない。「迅速」ということが条文に入っています。確かに、解決しなければいけない問題がたくさんあればあるほど、手続きに時間はかかってしまうかもしれない。しかし、子どもにとっての時間は非常に貴重で限られたものでもあるし、子どもが感じる時間の経過と大人の感じる時間の経過は違うので、「迅速に」ということは大事です。必要なことはやらなければいけない

けれども、だからいくら時間がかかってもいいということではなくて、その間にはきちんと整えなければいけない。必要な時間はかけなければいけないので、その分は遅れるかもしれないけれど、条約の中で手続きを増やさなければいけない、行政手続き、役所の手続きを増やして、だから遅れるということはあってはならないし、それを求めてもいない。

子どもの最善の利益とはとか、具体的イメージということについて、様々な解釈の仕方が、条文あるいはガイドにも書いてあります。最善の利益というのも、裁判官だけが考えるのではなく、当局だけが判断するものではなくて、スライドにも書いてありますように、たとえば、子どもが養子になり得るのかどうか、適しているのかどうかとか、あるいは、養親になろうとしている者が適格であって、子どもに合っているのかどうかとか、子どもに関する情報についてすべて記録を保管しなければいけないとか、こういうこともすべて入っています。国が送り出す側なのか、受け入れる側なのかについても時々刻々と変わります。代替性の原則を適切に適用していけば、国の状況もそれに応じて変わっていく。今日のように研究会、あるいはこういう話し合いをしているということも役に立つと思えますし、今日本が送り出しているという現状を把握、認識したうえで、様々な検討をしたりして、また国内養子縁組が増えて変わっていくかもしれません。

司会：大変申し訳ありませんが、時間が来てしまいました。今日は本当にありがとうございました。

《以上終了》

(注)

注1) HCCH 編著 “The Implementation and Operation of the 1993 Hague Inter-country Adoption Convention Guide to Good Practice Guide No.1”

注2) 2015年7月10日 10:00~16:30 日本国際社会事業団(ISSJ)主催「シンポジウム家庭養護の推進に向けて」(参議院会館特別会議室)

注3) HCCH 編著 “The Implementation and Operation of the 1993 Hague Inter-country Adoption Convention Guide to Good Practice Guide No.1” と “The Implementation and Operation of the 1993 Hague Inter-country Adoption Convention Guide to Good Practice Guide No.2”

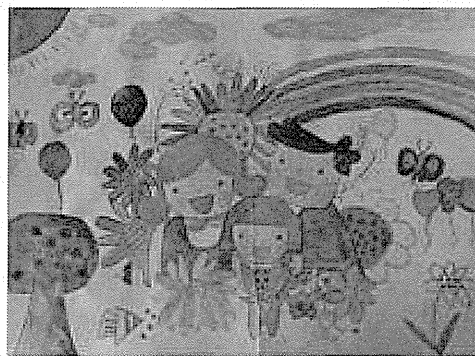
注4) HCCH 編著 “The Implementation and Operation of the 1993 Hague Inter-country Adoption Convention Guide to Good Practice Guide No.2”

注5) HCCH 編著 “The Implementation and Operation of the 1993 Hague Inter-country Adoption Convention Guide to Good Practice Guide No.2”



1993年ハーグ条約に関する研究会
(ハーグ国際私法会議事務局専門家との懇談会)

1993年ハーグ条約の
署名と批准に向けて



2015年7月9日
東京・厚生労働省

講師：ハーグ国際私法会議事務局 主任法務官
ローラ・マルチネス・モーラ氏



内容：

1. ハーグ国際私法会議について：
概要及び活動内容
2. 1993年ハーグ条約の現状
3. 1993年ハーグ条約の目標
4. 1993年ハーグ条約の基本的原則
5. 条約に適用される養子縁組
6. 国際養子縁組の手続：概要
7. 署名と批准への道筋
8. 条約の締約国とならないリスクと条約のメリット
9. 1993年ハーグ条約によってもたらされた改善点

スライド



1. ハーグ国際私法会議 概要及び活動内容

・ハーグ国際私法会議（HCCH）は...

- ✓ グローバル
- ✓ 政府間組織
- ✓ **国際私法のルール**の進歩的な統一を目指す

司法権 どの国が正当な権限を持つのか？	準拠法 どの国の法律が適用されるのか？
承認及び執行 ある国の決定は、どのように別の国に承認及び執行されるのか？	法的協力 さまざまな国の裁判所及び当局の間における協力体制の構築

スライド 3



概要及び活動内容

・ハーグ国際私法会議の沿革...

- アドホック会議（1893年）
- 主に欧州諸国が加盟する恒久的な政府間組織（1950年代）
- ラテンアメリカ及びアジア太平洋の2地域に地域事務所を有するグローバル組織（2015年）



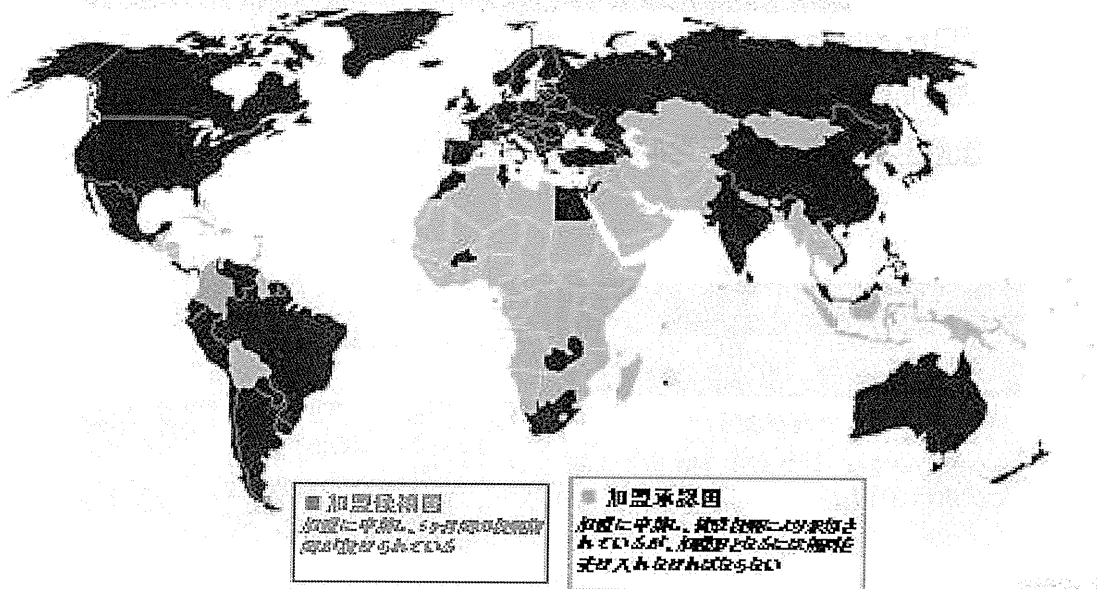
常設事務局: 14名の弁護士を含む
27.15FTE (フルタイム当量)



注: ハーグには複数の国際機関があるが、HCCHは最も古く、また立法機能を有する唯一の機関である。

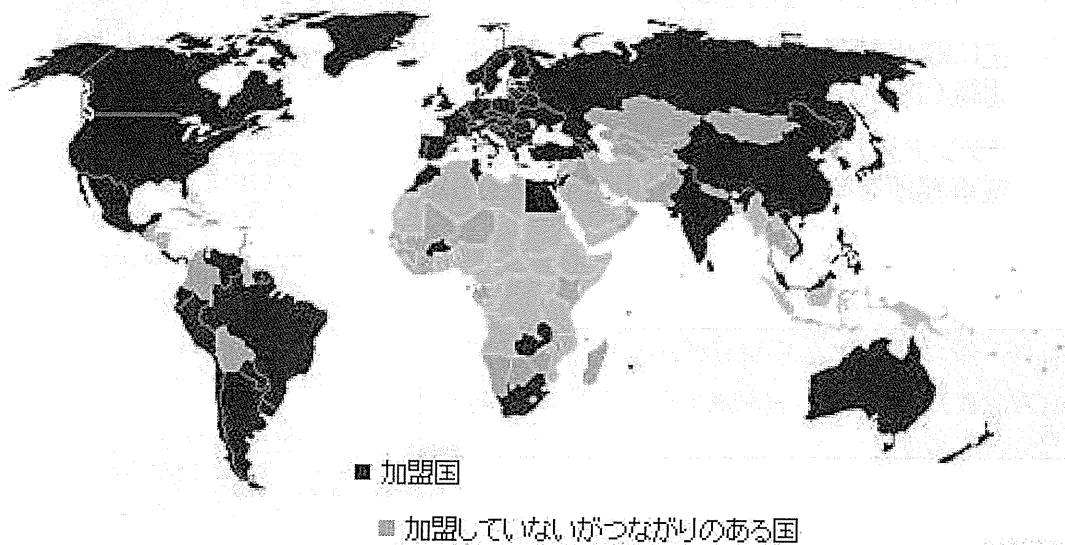
スライド 4

現在80の国と地域がHCCHの加盟国(79カ国及び EU)



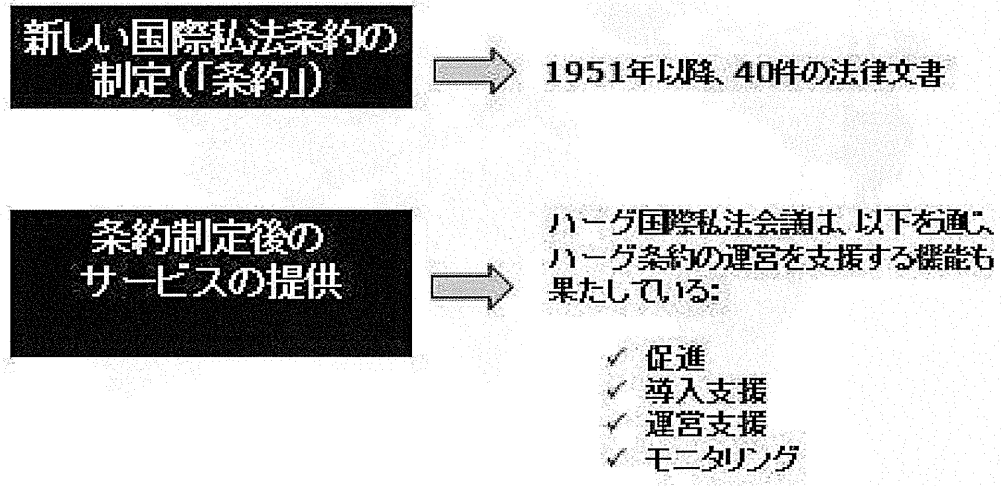
スライド 5

しかし、147カ国がHCCHと“つながりのある”国



スライド 6

- ▶ HCCHは主に2つの役割を果たしている：



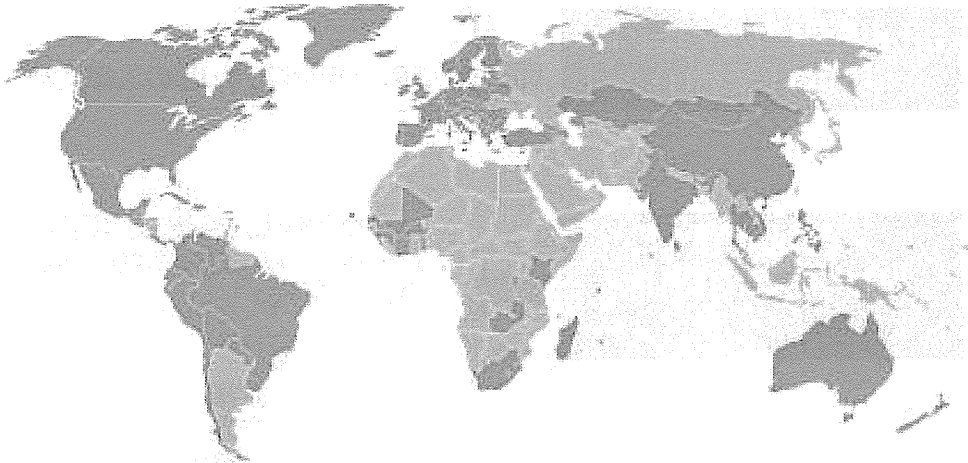
スライド



2. 1993年ハーグ条約の現状

- ▶ 採択： 1993年5月29日
 - ▶ 発効： 1995年5月1日
 - ▶ 95カ国の参加： 2015年6月11日現在
- 3分の2の国が子どもの出身国(States of origin, "SO")で、3分の1の国が受入国(receiving States, "RS")
 - 以下3カ国は、条約に署名したが批准していない：ロシア連邦(2000年)、ネパール(2009年)、韓国(2013年)
 - 国連子どもの権利委員会は、定期的に1993年ハーグ条約に加わることを勧告している：例えば2014-2015年はガーナとホンジュラスに対し、条約に加わることを勧告した

スライド

1993年ハーグ条約を締結する95カ国の地理的分布


スライド10

国際養子縁組で子どもを最も多く送り出した国(1998-2013年)

1998年	2004年	2008年	2013年
中国 ロシア ベトナム 韓国 コロンビア	中国(13,405) ロシア(9,384) グアテマラ(3,427) 韓国(2,242) ウクライナ(2,019)	中国(5,875) グアテマラ(4,186) ロシア(4,132) エチオピア(3,888) ベトナム(1,721)	中国(3,400) エチオピア(2,025) ロシア(1,767) ウクライナ(641) コンゴ(583)
インド グアテマラ ルーマニア ブラジル エチオピア	コロンビア(1,714) エチオピア(1,524) ハイチ(1,159) インド(1,079) カザフスタン(877)	コロンビア(1,608) ウクライナ(1,569) 韓国(1,367) ハイチ(1,332) インド(756)	コロンビア(566) フィリピン(521) ハイチ(471) ブルガリア(419) ポーランド(310)

表の数字を参照された国は、1993年ハーグ条約締結国である。

出所: P. Sellma, 「国際養子縁組の主な要請を受ける国(2001-2013年)と主要国を送り出す国(2003-2013年)」, ニューヨーク大学, 2014年

スライド11

国際養子縁組で子どもを最も多く受け入れた国(1998-2013年)

1998年	2004年	2008年	2013年
米国(15,774) イタリア(2,233) フランス(3,777) カナダ(2,222) スペイン(1,487)	米国(22,884) イタリア(3,402) フランス(4,079) カナダ(1,949) スペイン(5,541)	米国(17,438) イタリア(3,977) フランス(3,271) カナダ(1,916) スペイン(3,156)	米国(7,094) イタリア(2,825) フランス(1,343) カナダ(1,242) スペイン(1,189)
オランダ(825) スウェーデン(928) ノルウェー(643)	オランダ(1,307) スウェーデン(1,109) ノルウェー(706)	オランダ(767) スウェーデン(793) ノルウェー(304)	オランダ(401) スウェーデン(341) ノルウェー(144)
31,710 (21カ国)	45,281	34,485	16,100 (21カ国)

※ 最大の数字を記録したのは、1993年ハーグ条約締結直後の1994年。

出所: P. Schelen, 「国際養子縁組の主な・実数を受ける国(2003-2012年)及び実数を付与国(2003-2012年)」, ニューヨーク大学, 2014年

スライド12

3. 1993年ハーグ条約の目標

- ✓ **国連子どもの権利条約の理念を強化・具現化すること**
- ✓ 国際養子縁組の対象となる子どもの保護に関する**最低基準を設定すること**
- ✓ 締約国間で国際養子縁組の対象となる子どもを保護できるよう**協調体制を構築すること**—正当な権限を持つ当局や機関
- ✓ **子どもの誘拐、売買、取引を防ぎ**、国際養子縁組に関連する収益行為及びその他の濫用等を排除すること
- ✓ 全ての締約国において、条約に基づく養子縁組の**自動的に承認することを保証すること**

スライド13