



日本の社会的養護と特別養子縁組制度への提言
～「社会的養護と特別養子縁組研究会」の立ち上げと取り組みから～

日本財団

2015年2月

目次

日本財団の特別養子縁組への取り組み 日本財団 会長 笹川陽平.....	1
1. 研究会たちあげの経緯.....	1
2. 日本財団からの提言	1
(1) 法律の整備	
(2) 制度と実務機関	
3. 日本財団としての今後の取り組み	2
(1) 民間団体への支援と人材育成	
(2) 妊娠相談窓口のネットワーク形成	
(3) 養子縁組親子への支援	
(4) 周知啓発と政策提言	
4. おわりに	3
「社会的養護と特別養子縁組研究会」報告書	4
国内における現状と課題 後藤絵里（朝日新聞 GLOBE 記者）	4
1. 日本の社会的養護の現状.....	4
2. 90%近くが施設養護.....	5
3. 急がれる実母対応と0日虐待死.....	7
4. 民間団体がつないできた命	7
5. 国際人権基準違反との指摘も.....	8
未成年養子制度の発展のための提言 高橋由紀子（帝京大学法学部 教授）	10
1. はじめに	10
2. 養子縁組に関する社会の意識変革の必要性.....	10
3. 法の整備	11
(1) 養子縁組あっせん法	
(2) 国境を越えた養子縁組のためのハーグ条約批准	
4. 関係機関整備と人材育成.....	13
(1) 養子縁組あっせんに責任を負う公的機関	
(2) 民間のあっせん機関	
(3) ポストアドプションサービス機関	
5. おわりに	14

社会的養護と特別養子縁組研究会 概要	16
1. 目的.....	16
2. 研究会委員（敬称略）	16
3. 実施スケジュール.....	16
【別添：参考資料】	19
【メディア掲載記事】	25

日本財団の特別養子縁組への取り組み

日本財団 会長 笹川陽平



1. 研究会たちあげの経緯

日本財団は2013年10月から2014年3月にかけて、「社会的養護と特別養子縁組研究会」を実施した。本報告書はその研究会の議論を受けてまとめたもので、これから当財団が実際のアクションにつなげていく第一歩となるものである。

子どもの権利条約では子どもが家庭で暮らす権利があることをうたっている。しかし残念ながら今の日本では社会的養護を必要とする子どもの約85%が乳児院や児童養護施設などで暮らしている。施設養育の割合は先進国ではとびぬけて多く、過去に国連から勧告も受けている。

日本財団は今まで40年間にわたり、社会的養護を必要とする子どもたちが家庭で暮らす社会をめざして、里親への支援を行ってきた。例えば全国里親会による里親さんの研修や里親だよりの発行に長年協力しており、また2009年から2011年までの3年間は全国で里親家庭やファミリーホームの改修を約470件支援している。

今回、特別養子縁組にあらためて注目したのは、何らかの事情で産みの親のもとに帰るみこみがない子どもにとっては、愛してくれる親の家庭ですっと育つことのできる養子縁組が最善の福祉ではないかということに、あらためて気づかされたからである。これは子どもにとってのパーマネンシー（恒久的な家庭）という考えで世界的にも重視されており、2009年に国連総会で採択された「国連子どもの代替養育に関するガイドライン」にも書かれている。産みの親の元に戻ることができない場合、養子縁組は子どもにこの恒久的な家庭を与える手段であるが、日本では社会的養護を受けている子ども約3万9,000人のうち、養子縁組するのは年間約300人しかおらず1%にも満たない。アメリカでは社会的養護を受けている40万人のうち12%にもあたる5万人が養子縁組しているという。どうしたら日本でもこの養子縁組をより広く普及できるのか、専門家に広く意見交換してもらおう事を目的として本研究会をたちあげた。

2. 日本財団からの提言

(1) 法律の整備

今回の研究会で明らかになったことは、ドイツ、フランスなど諸外国に比べて日本では養子縁組は児童福祉であるという考えが普及しておらず、養子縁組にかかる法律や制度が

まだ未整備だと言う点である。高橋由紀子委員長の提言にもあるように、乳児院や児童養護施設で暮らす子どものうち、産みの親の元に帰る見込みのない子どもには、養子縁組を通じて新しい家庭を与えるのは国家の責任である。当財団としては、このような養子縁組を国家が取り組むべき重要な児童福祉政策として位置づけ、あわせて児童相談所や民間団体が養子縁組の実践を行う実務について定める「養子縁組推進法（仮称）」の制定を提唱したい。

（２）制度と実務機関

養子縁組を実践するのは行政機関としては児童相談所、民間では民間養子縁組団体となる。児童相談所では愛知県のように「愛知方式」と呼ばれる赤ちゃん縁組に取り組んでいるところは少数派で、養子縁組の実践に取り組んでいないところも多いと聞く。養子縁組を児童相談所の職務と位置付ける法律や制度が必要である。また児童相談所は短期間での人事異動も多いが、養子縁組は子どもの一生を左右する重大な責任を伴う職務であり、専門職としての採用と特定の部署で働く制度運用を検討すべきである。

本研究会では多くの養子縁組を実践する民間団体にオブザーバーとして参加いただいたが、民間団体の多くはスタッフが少なく資金的に苦しい状況にある。多くの団体は赤ちゃんの虐待死を防ぎ、予期せぬ妊娠をした女性を救いたいという善意の志で活動を行っているが、養子縁組の実践は専門性を必要とし、ボランティアで行うには限界がある。当財団は本研究会のあと、養子縁組を実践する民間団体への資金協力を開始したが、将来的には民間団体の認可制度と認可を得た団体への公的機関からの資金協力が必要と考えている。

3. 日本財団としての今後の取り組み

当財団は研究会の後、特別養子縁組の普及にむけた事業を実施してきた。今までの取り組みと今後の展望は下記のとおりである。詳細は当財団の特別養子縁組プロジェクト「ハッピーゆりかごプロジェクト」のホームページ（<http://happy-yurikago.net/>）ご参照いただきたい。

（１）民間団体への支援と人材育成

養子縁組を実践している民間団体が、より質の高い養子縁組を実践できるようになることを目指して、助成事業を実施した。今後も引き続き資金協力を行うと共に、民間団体や児童相談所にむけた勉強会等の開催を予定している。

（２）妊娠相談窓口のネットワーク形成

24 時間全国からの妊娠相談に応じ、7 年間でこの相談から 200 件以上の特別養子縁組が成立している熊本の慈恵病院からの報告では、わが国で多くの女性が予期せぬ妊娠に悩んでいる現状がうきぼりになった。子どもの虐待死は 0 歳 0 か月がもっと多いと言われ、産

まれてすぐの赤ちゃんの虐待死や遺棄を防ぐためにも妊娠期の支援は重要である。そのため、全国の妊娠 SOS 窓口のネットワークづくりやマニュアル作成、また予期せぬ妊娠で悩む女性の受け皿作りに取り組んでいく。

(3) 養子縁組親子への支援

養子縁組に関する電話およびメールでの悩み相談窓口を設置した。また養子縁組を希望する夫婦への研修、養子を迎えた家族へのアフターケアとして、真実告知の研修等を実施した。

(4) 周知啓発と政策提言

2014 年から 4 月 4 日を養子の日と定め、周知啓発イベントを実施した。今後もシンポジウム、ホームページ、メールニュースなどを通じた情報提供と啓発活動を行っていく。また本報告書を足掛かりとして、引き続き調査研究や政策提言を行っていく。

4. おわりに

日本財団は未来をになう子どもたちのために、「子どもたちにあたたかい家庭を」を合言葉に、今後も当事者、民間団体、専門家、政策決定者をつなぐプラットフォームとしての役割をになっていく覚悟である。今回はまず特別養子縁組についてとりあげたが、今後は里親の推進や育児に困難を抱える家庭の支援も必要だと考えている。子どもたちが家庭で暮らすことのできる社会を目指し、法律の制定やモデルプロジェクトの実施に向けて働き掛けていく所存である。

最後になってしまったが、研究会委員であった矢満田篤二氏が 2015 年 1 月に「赤ちゃん縁組で虐待死をなくす 愛知方式がつかないだ命」を御出版されたことにお祝いを申し上げる。また議長をつとめてくださった高橋由紀子先生および研究委員をつとめてくださった先生方に心からの御礼を述べるとともに、引き続きのご支援・ご協力を賜りたい。

2015 年 2 月吉日

「社会的養護と特別養子縁組研究会」報告書

国内における現状と課題

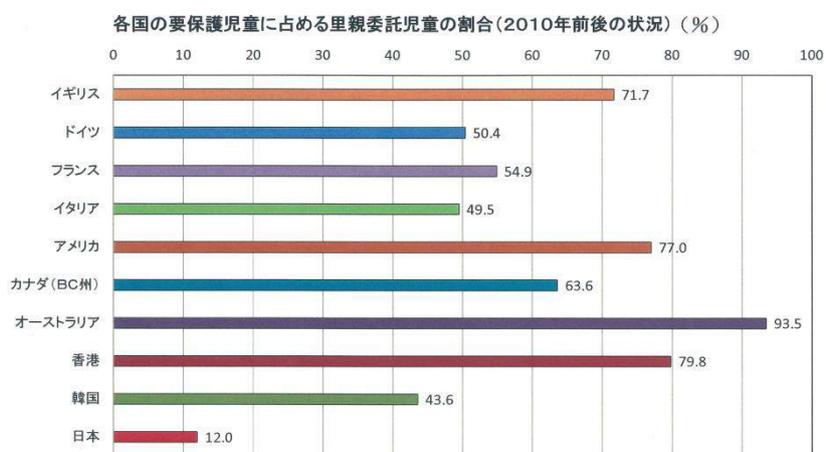
朝日新聞 GLOBE 記者 後藤絵里

1. 日本の社会的養護の現状

親を亡くしたり、親が育てる意思や能力を持たなかったりする子どもを国の責任で養育することを「社会的養護」という。この制度の対象となる20歳未満の子どもは全国に4万人あまりおり、その80%以上が、乳児院や児童養護施設、自立援助ホームといった施設で暮らしている。原則18歳まで、国に代わり、自分の家庭で養育する「里親」のもとで暮らす子どもは、対象となる子どもの10%強にすぎない。

(参考) 諸外国における里親等委託率の状況

○制度が異なるため、単純な比較はできないが、欧米主要国では、概ね半数以上が里親委託であるのに対し、日本では、施設：里親の比率が9：1となっており、施設養護への依存が高い現状にある。



※ 「家庭外ケア児童数及び里親委託率等の国際比較研究」主任研究者 開原久代(東京成徳大学子ども学部)(平成23年度厚生労働科学研究「社会的養護における児童の特性別標準的ケアパッケージ(被虐待児を養育する里親家庭の民間の治療支援機関の研究)」)

※ 日本の里親等委託率12.0%は、平成22年度末(2011年3月末)

※ 里親の概念は諸外国によって異なる。

23

図1 厚生労働省「社会的養護の現状について(参考資料)」P23 平成26(2014)年3月

この社会的養護の枠組みには、子どもを家庭に引き取り、法的にも実の子とする「特別養子縁組」は含まれていない。海外の多くの国では、何らかの事情で家庭的環境を奪われた子どもたちに、養子縁組によって生みの親に代わる恒久的な家庭を見つけることが、国の社会的養護政策の柱となっている。ところが、日本では、養子縁組のために施設や里親から措置解除されるのは年間303人(2011年度)にとどまり、保護を必要とする子どもの大半が施設に措置されているのが現状である。

2. 90%近くが施設養護

日本の社会的養護の中心は施設である。2013年10月時点で、児童養護施設は全国に595カ所あり、3歳くらいから12歳まで約3万人の子どもたちが生活している。0歳から2歳くらいまでの赤ちゃんは乳児院という施設にいる。乳児院は全国に130カ所で、2013年3月末の時点で約3,000人の赤ちゃんが乳児院に措置されていた。いずれの施設も、この10年間で少しずつ増えている。一方で、里親に委託される子どもの数は全体の10%強にあたる約5,000人。委託率は毎年少しずつ増えてはいるものの、2012年度末の時点で全体の14.8%にとどまっている。

生みの親と暮らせない子どもを保護し、その措置（委託）先を決める権限を持つのは児童相談所である。社会的養護政策においては、第一に生みの親との「家族の再結合」をめざしている。このため、児童相談所は、保護を必要とする子どものほとんどを、まずは施設に委託する。厚生労働省の調べでは、2012年度に乳児院へ措置された生後1カ月未満の子どもは410人で、里親に委託されたのは60人であった。ただ、この方針も各児童相談所で異なる。たとえば、2012年度に児童相談所がその措置先を決めた生後1カ月未満の赤ちゃんについて、愛知県は14人、北海道は11人を里親に委託したが、東京都は76人を乳児

(20) 新生児等の新規措置の措置先（都道府県市別）（平成24年度）

(家庭福祉課 調べ)

○新生児等の新規措置の場合に、乳児院への措置の割合が著しく高い自治体が多い。新生児等からの里親委託の取組が必要。

	乳児院への措置			里親への措置		
	0歳児 (1か月 未満)	0歳児 (1か月 以上)	1歳以上 2歳未満	0歳児 (1か月 未満)	0歳児 (1か月 以上)	1歳以上 2歳未満
北海道	9	11	2	11	9	10
青森県	2	7	1	0	1	0
岩手県	7	9	4	0	0	0
宮城県	4	10	4	0	0	0
秋田県	2	3	0	0	0	0
山形県	4	5	2	0	1	1
福島県	11	2	1	1	3	2
茨城県	9	15	8	0	1	0
栃木県	6	9	4	0	1	1
群馬県	4	2	8	0	1	0
埼玉県	26	66	50	0	3	12
千葉県	9	24	13	3	11	5
東京都	76	142	103	0	2	12
神奈川県	8	25	7	0	1	4
新潟県	2	7	2	0	3	2
富山県	5	6	3	0	0	1
石川県	3	3	6	0	0	0
福井県	3	5	3	0	0	1
山梨県	1	6	2	0	2	0
長野県	10	15	10	0	1	2
岐阜県	3	2	0	4	0	0
静岡県	7	12	10	1	5	1
愛知県	12	37	12	14	6	2
三重県	10	13	8	1	3	3
滋賀県	1	8	1	0	1	1
京都府	2	11	4	0	0	0
大阪府	17	43	38	2	7	3
兵庫県	7	9	4	0	1	3
奈良県	2	7	3	0	0	1
和歌山県	7	9	6	2	0	0
鳥取県	2	6	2	0	1	0
島根県	1	8	2	0	0	0
岡山県	0	0	0	0	0	0
広島県	4	5	2	2	0	1
山口県	2	12	0	0	4	0
徳島県	0	2	1	0	0	0
香川県	2	5	4	0	1	0
愛媛県	4	7	0	0	0	0
高知県	0	0	0	0	0	0
福岡県	5	7	7	0	0	2
佐賀県	4	6	0	0	0	0
長崎県	1	4	0	0	0	1
熊本県	2	2	2	0	0	0
大分県	5	15	3	5	5	5
宮崎県	3	4	2	1	0	2
鹿児島県	5	21	11	0	4	1
沖縄県	1	9	1	1	6	1
札幌市	4	9	1	2	6	4
仙台市	9	8	3	0	2	1
さいたま市	9	10	3	0	1	4
千葉市	1	6	0	0	0	0
横浜市	6	15	9	0	0	2
川崎市	7	9	12	0	1	2
相模原市	3	3	4	0	0	0
新潟市	3	3	0	1	1	1
静岡市	2	1	1	2	3	1
浜松市	3	4	1	3	7	2
名古屋市	10	30	8	1	5	4
京都市	0	0	0	0	2	0
大阪市	15	60	41	1	4	10
堺市	6	8	6	0	3	0
神戸市	2	14	6	0	0	0
岡山市	2	6	4	0	0	0
広島市	0	0	0	0	0	0
北九州市	1	9	5	1	1	0
福岡市	13	14	7	1	2	2
熊本市	4	10	2	0	0	1
横須賀市	0	0	0	0	0	0
金沢市	0	1	2	0	0	0
合計	410	856	471	60	122	114

92

表1 厚生労働省「新生児等の新規措置の措置先 都道府県別（平成24（2012）年度）
P92 平成26（2014）年3月

院に措置している（里親委託は0人）。厚労省は自治体への通知で「新生児からの里親委託への取り組みが必要である」と明記しているが、その方針は必ずしも全国の児童相談所に浸透していない。

愛知県の児童相談所では、生みの親が妊娠中から、生まれる子を養子縁組に託す意思を明確に示している場合、施設に委託せず、生まれてすぐに特別養子縁組で新しい家族を見つける取り組みを実践している。この「赤ちゃん縁組」の取り組みを始めた愛知県児童相談所の元児童福祉司、矢満田篤二氏は「厚労省は全国の児童相談所に対し、毎年、新生児の処遇の報告を義務づけ、内容を検証して改善点を指示するなど、通知に実効性をもたせるための具体的な取り組みが必要だ」としている。

なぜ、児童相談所は養子縁組や里親制度より、施設への委託を優先するのだろうか。人権 NGO「ヒューマン・ライツ・ウォッチ（HRW）」の調査報告は、長年の慣習の背景に、児童相談所と施設との間に「あうんの呼吸」の関係ができており、施設が入所者の人数を基礎に自治体から支給されるお金で運営されているため、児童相談所が里親委託をちゅうちょすることや、虐待対応に追われる児童相談所の人手が足りず、時間のかかる里親や養子縁組委託を好まないことなどを挙げている。

日本の社会的養護には、2014 年度予算で 1,031 億円が計上されている。その 90%以上が、子どもたちを養育するための施設の運営費（施設措置費）にあてられている。児童相談所と施設は長年、日本の社会的養護を支えてきた協働関係にある。

また、「人手不足」に関して言えば、日本の児童相談所は、非行や虐待など、子どもに関わるすべての案件を引き受ける場所であり、大都市では1人の職員が100件以上の事案を抱えることも少なくない。HRWの報告によれば、子どもの事案にあたる児童福祉司の数が、日本は他の先進国に比べて圧倒的に少ないという。たとえば、人口620万人の大阪府では108人、1人あたりの新規案件は年間255件にのぼる一方、アメリカのニューヨーク市では人口800万人に2,058人、1人あたりの新規案件は12件となっている。こうした事情もあり、親の同意を得るのが難しい里親や養子縁組に子どもを託すより、仕組みが確立し、協働関係もできている施設への委託を選ぶ傾向にあるといえる。さらにいえば、里親制度も、支援・監督体制が整っているとは言えず、先のHRWの報告では「里親に委託された後、不調となり施設や実親のもとに戻されるケースの4人に1人は、里親との不和が原因である」と述べている。いったん里親に委託されてからの「出戻り」は、かえって子どもの心



写真1 ヒューマン・ライツ・ウォッチ「夢がもてない 日本における社会的養護下の子どもたち」表紙

に深い傷を残すことになる。そもそも人手不足の児童相談所が、不安定な里親委託より、子どもの状況をつねに把握できる施設委託を選んでいるのが現実であろう。

3. 急がれる実母対応と0日虐待死

一方で、10代の妊娠、近親姦、レイプ被害、経済的貧困など「産む側の事情」も深刻で、望まぬ妊娠に悩む女性たちへの相談対応が急がれる。国の社会保障審議会児童部会専門委員会の報告では、2004～2011年度までの8年間で、心中以外の子どもの虐待死事案総数437人の40%強は0歳の赤ちゃんであった。そのうち52%が生後0カ月の新生児で、その85%が生まれたその日に殺されていた。加害者の90%は、生みの母である。また、殺人に至らなくても、捨て子や、子どもの置き去りの数も微増の傾向にある。

福祉行政報告例の数字では、2012年度に親がわからない捨て子は44人。親はわかっている置き去り児は209人であった。

こうした、生みの親に育てる意思や能力がない子どもについては、実現の見込みの薄い「家族再結合」を目指していたずらに時間を経過させるより、実の親に代わる家庭を見つけてあげるほうが、子どもの「最善の利益」にかなうというのが、世界的にも社会的養護の基本的な考え方である。

海外で養子縁組というと子どもの養子縁組を指すが、日本の場合、家督を継ぐための成年養子が圧倒的に多い。その数は年間5万組にも上る。1987年の民法改正でできた特別養子縁組制度は、原則として6歳未満を対象に、家庭裁判所の審判によって法的にも親子となる「子どものための養子縁組」である。制度ができた最初の数年こそ成立件数は年間1,000件を超えたが、この10年ほどは年に300～400件程度で推移しており、利用は低調である。その背景には、施設に大きく依存する社会的養護のあり方や、里親や養子縁組に対する社会の認識不足といった理由があるのだろう。

4. 民間団体がつないできた命

予期せぬ妊娠をした実母たちの駆け込み寺となり、親が育てられない子どもたちを養子縁組につないできたのは民間あっせん団体である。あっせん事業をするには、自治体に第2種社会福祉事業の届け出をする必要がある。現在、全国で16団体ほどが届けている。赤ちゃんを匿名で預かる「こうのとりのゆりかご」を運営する慈恵病院と連携して養子縁組をあっせんしている「命をつなぐゆりかご」（埼玉県）や、全国の約20の産婦人科医院でつくる「あんしん母と子の産婦人科連絡協議会」の本部となっている「医療法人きずな会さめじまボンディングクリニック」（埼玉県）、大阪府や兵庫県内の児童相談所と連携し、主に幼児を養子縁組につなげる「家庭養護促進協会」（大阪市、神戸市）などは、毎年、一定数の縁組を成立させている。愛知県のように、赤ちゃんの特別養子縁組を児童相談所が率先して進める自治体もある。民間団体と行政の最も大きな違いは、子どもの母親が妊娠し

ている段階から相談にのり、フォローする点である。メールや電話で 24 時間相談を受け付け、これが悩む母親の命綱になることも多い。

民間あっせん団体の場合、養子縁組にかかる費用は基本的に育ての親が払う。団体によって 30 万～200 万円ぐらいまで幅があるが、これは事業規模や運営形態の違い、養子縁組仲介以外に、主たる収入があるかどうかで異なる。民間団体への国からの公的支援はない。この点も、養子縁組を国の社会的養護政策として位置づける諸外国と大きく違う点である。2013 年に一部の民間あっせん団体が高額な寄付を要求しているとの一部報道があり、厚労省は 2014 年度になって民間団体を監督する自治体への通知を見直した。改訂された通知では、生みの親に養子の同意を得る前に、公的な支援を受けながら自分で育てる方法などについて丁寧に説明することや、養子縁組が成立した後も、育ての親と子どもを継続的に支援するなど、民間団体が担うべき役割を細かく定めている。

また、通知と同時に自治体の事業担当者へ送った事務連絡では、「児童相談所で養子縁組が必要な児童が速やかに適切な養親の下にあっせんされるよう、取り組みを強化する」よう改めて求めている。国として養子縁組に積極的に取り組むことを指導する内容といえるが、財政的措置を伴うわけではなく、どれだけ全国の児童相談所に通知内容が徹底されるかは未知数である。

5. 国際人権基準違反との指摘も

親と暮らせず、保護を必要とする子どもの 90%近くが施設にいる現状は世界的に見ても異常だといえる。日本も批准する子どもの権利条約は第 20 条で「国は子どもに（実の家庭に変わる）代替的養護を提供しなくてはならない」と定め、同 21 条で養子縁組を「児童の最善の利益について最大の考慮が払われることを確保するもの」と規定し、「里親委託、イスラム法のカフアール、養子縁組又は必要な場合には児童の監護のための適当な施設への収容を含むことができる」としている。施設養護は、実の親にかわる家庭的環境の獲得が難しい場合の最終手段である。これについては HRW も先の報告で「不必要な施設入所で子どもから家庭的環境を奪うのは人権侵害に等しい」と指摘している。

一人でも多くの子もたちが恒久的に愛情を注いでくれる家庭を得るために、国は、社会は何をすべきか。6 回にわたる研究会での議論を経た上での、委員会としての結論は高橋由紀子委員長に委ねるとする。ここで述べておきたいのは、①国は施設偏重の社会的養護のあり方を見直し、家庭的環境の獲得を最優先する姿勢へと方針転換すべきだ、②社会も家庭的養護の意義と目的を理解し、社会的養護下にいる子どもたちの問題を自らの問題として考える必要がある、という二点である。①で家庭と言うとき、最終的に生みの親と暮らす家庭に戻るのが望ましいのは言うまでもない。だからこそ、施設に子どもを委託した後も、児童相談所は生みの親とのカウンセリングを粘り強く続け、里親や養子縁組という選択肢を説明し、状況によっては子の最善の利益のために、家庭裁判所に申し立てて措置

変更するという子どもの福祉の視点に立った行政の姿勢が必要である。諸外国では、施設に措置すること自体が「虐待である」という考え方もある。生みの親はいても、面会にも訪れないという、数字には表れない「施設への棄児」を一刻も早くなくすことは、子どもたちに対する社会の責務ではないだろうか。

参考資料：

- 厚生労働省「社会的養護の現状について（参考資料）」平成 26（2014）年 3 月
- 社会保障審議会児童部会「子ども虐待による死一事例等の検証結果について（第 8 次報告）」平成 24（2012）年 7 月
- ヒューマン・ライツ・ウォッチ「夢がもてない 日本における社会的養護下の子どもたち」平成 26（2014）年 5 月
- 財団法人 全国里親会「里親委託ガイドライン」平成 23（2011）年 4 月 P.36～41
※別添 参考資料 P.19 参照

未成年養子制度の発展のための提言

帝京大学法学部 教授 高橋由紀子

1. はじめに

2013年10月から2014年3月まで日本財団により設置された「社会的養護と特別養子研究会」には社会的養護・子ども・女性・家族の問題に関心を持ち様々な分野で活動をしているメンバーが集まり、6回にわたって特別養子制度の問題を中心に議論が行われた。各回とも多様な視点から広範にわたる問題提起がなされたが、本報告書ではそれらをもとに未成年養子縁組を発展させるために、「養子縁組についての社会の意識変革の必要性」、「法の整備」、「関係機関整備と人材育成」の三点に分けて提言を行うこととする。

なお、本稿で対象とする養子縁組は特別養子だけでなく、社会的養護の下で暮らしている子の年齢が6歳以上のため、あるいは実親の同意との関係で普通養子縁組しか可能でなかった未成年者の養子縁組も含まれる。

2. 養子縁組に関する社会の意識変革の必要性

日本社会では伝統的に養子制度は家の跡継ぎを確保する手段として一般的に認識されてきた。現在でも家名・家の財産・墓を継承させるという家制度的発想から、あるいは相続の際の節税のために親族を養子とする普通養子縁組は広く行われていて、日本において成立する養子縁組の大部分はこの形の成年養子縁組である。その反面、児童福祉的性格を持つ特別養子制度については社会の関心が薄く、現在でも社会で良く知られているとは言い難い。

家の跡継ぎを確保するという発想は血の繋がりを重視する意識と結びつく。そのため、不妊の夫婦の場合、自分たちの子どもが欲しいという夫婦自身の希望とともに夫の家の跡継ぎを確保せよという周囲からの圧力も強く、長期にわたる不妊治療が行われることになり、他人の子どもを養子に迎えるという選択肢には目が向かない。

また、仮に新生児や乳幼児を養子に迎えたとしても、不妊や血の繋がらない養子に対する社会の偏見を恐れて養子縁組であることを無理に秘匿する場合もある。第二次大戦前から戦後にかけて日本社会でかなり存在したと言われる「墓の上からの養子縁組」の慣行はその例である。これは分娩直後の嬰兒を引き取って養親夫婦の嫡出子として出生届けを出すことで、戸籍上は実の親子としての体裁が保たれ、他方、妊娠・出産を秘匿しなければならぬ実母の戸籍は「汚れない」ままという大人の利益を守るためには都合の良い方法であったかもしれないが、養子となる子の法的地位や出自を知る権利については全く考慮されなかった¹。

このような、家の存続と戸籍偏重主義、血縁信仰にもとづく伝統的な社会の意識を変えることは法律改正だけでは達成できない。養子縁組とは実親に育てられることができない

¹ 法的には嫡出生届けは無効であり養子縁組も成立していない。後年、養親の死を契機とする相続問題で養親の親族から親子関係不存在確認訴訟が起こされる事件が相次いだ。

子どもに家庭を与える制度であることを社会一般の人々に理解してもらうための市民レベルでの息の長い啓蒙活動が展開されなければならない。

他方で、児童養護施設や乳児院などに入所している子どもたち(要保護児童)約3万9,000人の中には親元に戻る可能性のないまま措置され続けている「忘れられた子どもたち」が少なからず存在する。このような子どもたちに養子縁組を通じて家庭を与えるのは国家の責任である²が、わが国ではこの責任が法的にも社会政策的にも明確に示されてこなかったし、国としてあっせん事業の概要を示すこともしてこなかった。厚生労働省は2011年3月30日の「里親委託ガイドライン」(雇用均等・児童家庭局長通知)の中で、特別養子縁組を前提とした「新生児の時期から里親委託を検討するのが重要」である旨を示しているが、この通知は都道府県(指定都市含む)宛てであり国民一般向けではない。また、この通知は里親委託に関するもので、新生児以外の要保護児童の養子縁組を推進しているわけでもない。未成年者に法的に安定した代替家庭を与えるための国家の積極的な政策がぜひ必要である。

3. 法の整備

(1) 養子縁組あっせん法

1986年に特別養子制度が導入される時に、実親に養育されることができない子どもと養子を迎えたい養親希望者の間をつなげる「あっせん」をどうするかが議論されたが、結局、あっせんは児童相談所の任務であるので特別の養子縁組あっせん法は必要ないとされた。しかし現実には、児童福祉法に養子縁組あっせんに関する明文規定が置かれていないことに加え、児童相談所のワーカーの養子縁組あっせん業務についての意識と専門性の不足や、この10年間の間に新たに発生した児童虐待問題対応への負担のために児童相談所の多くが養子縁組あっせんに積極的に取り組めない(取り組まない)一方で、法の規制がないために誰でもあっせんができる状況が生じた。諸外国では養子法の立法・改正と同時に養子縁組あっせん法も制定・改正され、二つの法律は養子縁組当事者、とくに養子となる子の権利を守り養子制度を推進する両輪となっている。日本でも養子縁組あっせん法は必要である。そこで以下にあっせんの問題を考える際の要点を述べる。

まず、あっせん法がないために特別養子縁組あっせんについての責任の所在が不明確である。児童福祉としての特別養子制度の性格を考えるならば、あっせんは国家の責任であることが明確に示されなければならない。

これに関連して、「あっせん」とはどのような行為を指すのかの定義規定が必要である。また、どの機関があっせんを担当するのか、公的機関だけなのか、民間団体も公的機関とならんであっせんをしてよいのか、あるいはすべて民間のボランティアに任せるかなども定められなければならない。諸外国の例を見てもおそらく公的機関だけでは出来ず民間団体の活動も必要であろうが、その際には公的機関はもちろん、民間団体のあっせん担当者

² 国連児童の権利条約 20 条

の資格や専門性をどう担保するかという問題がある。養子縁組あっせんという任務は、養子、実親、養親や彼らの親族の人生を大きく左右する重大な責任を伴う。したがって、子の最善の利益を指向し、透明性と客観性を確保する任務が遂行されなければならないが、そのためには一定の専門的資格・知見・経験を備えるあっせん担当者が必要である。民間団体の活動の質を確保するためには現行のように届を出せばよいということではなく、認可もしくは許可を必要とすべきである。

公的機関と民間団体の両方のあっせんを認める場合、この二つの機関の関係はいかにあるべきか。民間団体は児童相談所のコントロールに服すのか、それとも独立して平等に活動できるのか。これは家庭裁判所における特別養子縁組成立審判のための調査資料の作成責任とも関わる。

さらに、質の高い民間団体のあっせん任務を支えるためには金銭的な支援が必要である。特別なケースを除いて、公的機関である児童相談所でのあっせんと同じ費用で済むような公的支出の可能性が用意されるべきである。

また、養子縁組成立後のアフターケアについても考慮が必要である。この中には真実告知や特に思春期に生じる養子の葛藤の問題に養親だけでは対応できない場合の相談体制を整備することや、養子の出自を知る権利を保障するために養子縁組関連資料の長期保存、実親探しの援助と実親との橋渡しなどが含まれる。

統一的なあっせんに関する基準も確立されなければならない。特別養子縁組の場合、現行では試験養育期間中や審判申立後に児童相談所の職員や家庭裁判所の調査官が親子関係成立の調査を行うが、これは養子となる子がすでに養親候補者の家庭に委託された後である。より重要なのは初めにどの家庭に養子となる子を委託するか（マッチング）であり、これこそ養子縁組あっせんの任務である。あっせん機関は適正なあっせんが行われるために必要な調査項目や実親の同意確保の方法、透明性のあるあっせん手続についての統一的な基準にしたがって仕事をしなければならない。

日本では実親は家庭裁判所の養子縁組成立審判が確定する前ならいつでも同意を撤回できるとされている³。養親候補者に一刻も早く子どもを渡そうと急ぐあまり実親の同意確保の手続をおろそかにすると、委託後新しい親子関係が出来上がった段階で実親が翻意し子どもを取り返そうとすることもある。最終的に裁判所が実親の同意なしに縁組を成立させたとしても⁴、縁組が確定するまで新しい親子関係は安定性を欠き子の福祉を損なうことにもなりかねない。

なお、国際基準では出生直後の同意は無効とされるか、実務としても取ってはならないとされている⁵。どのような同意確保手続（同意の撤回の可能性と時期も含めて）が必要か

³ 東京高決平 2〔1990〕 1.30 家月 42 巻 6 号 47 頁など。

⁴ 例として、福岡高決平 3〔1991〕 12.27 判タ 786 号 253 頁、東京高決平 14〔2002〕 12.16 家月 55 巻 6 号 112 頁

⁵ 国際的な養子縁組に関する子の保護および協力に関する条約（ハーグ条約）4 条 c（4）は、実母の同意は子の出生後に初めて与えられると定めている。ヨーロッパ養子条約（2008 年改正）5 条 5 項は、実母の同意は出産後 6 週間経過後に有効になるものとし、そのような法規定を持たない国では実母が産後の影響

民法とあっせん法で明確な規定を定める必要がある。

(2) 国境を越えた養子縁組のためのハーグ条約批准

現在、日本には国際養子縁組（国境を越えて子どもが移動する養子縁組）の規制が存在しないために、日本から何人の子どもたちが外国で養子となっているのか正確な数字を政府も把握していないという。

国際養子縁組は国内養子縁組の場合以上に手続きが複雑であっせんに関する専門知識が必要とされる。まず一般論として、国境を越えて養子となる子どもが移動した後、その子どもがどのような生活を送っているのかの確認が難しい。極端な例を挙げれば、臓器移植の提供者として、あるいは性的対象として搾取される可能性もなくはない。当事国は子どもの安全と福祉をどのように確保するのか。

次にマッチングの問題がある。相手国の文化や経済・社会制度、種族的・宗教的・言語的背景をきちんと理解した上でのマッチングが行われなければならない。実親の同意確保の問題もある。国際養子縁組は貧しい国の子どもたちが豊かな先進国の養親の家庭に迎えられるケースが前提となるが、経済的格差を背景に金銭が介在するおそれをどう排除するか。相手国のあっせん機関は本当に信用できるのか。

もちろん法的課題もある。養子の出身国では有効に成立した養子縁組が受入れ国では認められないことがありうる。その場合、子どもはどうなるのか。受入れ国で新たな養親を探すのか出身国に返されるのか。養子縁組成立が認められたとしても養子の国籍は自動的に付与されるのか。このような問題が生じたときに誰が責任を持つのか。

本来、国際養子縁組は国内で養親が見つからない場合の例外的措置としてのみ考慮されるものである⁶。やむを得ず子どもが国境を越えて養子に行く場合、上に述べた様々な問題が解明されなければならないが、これは一つの国で（ましてや一あっせん機関で）対処できるレベルの問題ではない。そのために、国際的には「国際的な養子縁組に関する子の保護および協力に関する条約」（国際養子縁組ハーグ条約）⁷が整備され養子となる子どもの保護を図っている。2014年1月6日現在で93カ国が締約国になっている。

日本も早急にハーグ条約の批准が必要である。

4. 関係機関整備と人材育成

(1) 養子縁組あっせんに責任を負う公的機関

どのような立派な法制度を整備したところで、実際にそれを動かしていく機関や個人が

から十分に回復した後の同意でなければならないと規定している。ドイツ民法では、子の出生後8週間以内の実親の同意は無効である(BGB1747条2項)。また、国際社会事業団(International Social Service=ISS)作成のThe Rights of the Child in International and Intercountry Adoption(1999年作成、2004年改訂)では、父母は子との関係を築く機会を与えられなければならない、出生後一定の考慮期間が保障されなければならないとあっせん実務の指針を示している(I-6.3)

⁶ 国連児童の権利条約21条(b)

⁷ 同条約の和訳(抄)は、中央大学法科大学院 奥田康弘研究室 国際養子条約 http://c-faculty.chuo-u.ac.jp/international_adoption_convention 参照。

存在しないのでは画餅にすぎない。まず、特別養子縁組の成立に責任を負う公的な機関が必要である。日本では特別養子制度が民法に導入されたときに、あっせんは児童相談所の任務であることが前提とされ他に特別の機関が設置されなかったことはすでに述べた。しかし、養子縁組のあっせんから成立までを見届けるプロセスは高度な専門性が必要とされるにも関わらず、そのための専門職員が養成される例はほとんどなかったようである。しかも、地方公務員制度の下で都道府県（指定都市を含む）ごとに児童相談所職員の任用方法に相違があり、必ずしも職員の専門性が保障されているとも限らず、また短期間での人事異動により職員の専門性と経験が積み重ねられないという問題がある。公立学校の教員として採用された者は基本的に学校か教育関係の部署に、医療職は医療機関で、警察官は警察署で働き続ける仕組みになっているのであるから、児童相談所の職員にも長期にわたって専門性を確保できる道が開かれるべきではないだろうか。

（２）民間のあっせん機関

民間団体の利点の一つは利用者から見るとアクセスの敷居が低いことである。妊娠を公に出来ない女性や、過去に児童相談所やその他の公的機関での相談で辛い経験を持つ女性は行政機関には足を向けたがらない。民間団体はこのような女性たちに対する最後の砦としての役割を果たすが、上で述べたように養子縁組あっせんは善意だけで出来る仕事ではない。すでに3. のところで述べたが、一定の専門性（公的資格）を備えたあっせん担当者を用意すべきである。

また、あっせん業務の透明性確保と質の向上のためにあっせん団体間で（出来れば児童相談所とともに）統一的なあっせん基準を作成し、定期的に情報交換や研修を行うことも必要である。

（３）ポストアドプションサービス機関

実際にあっせんを行ったあっせん機関がアフターケアを行うのが望ましいが、すべての団体にそれを望むのは無理であるなら、どこの機関・団体があっせんをしたかに関わりなく共通でポストアドプションサービスを行う公的機関を設置する方法も考えられる。

5. おわりに

本研究会では以上に挙げた問題の他に、望まない妊娠を避けるための性教育の必要性や男女平等意識の向上、また、シングルマザーが子どもを手放さなくてすむような母子福祉政策についても問題提起がなされた。これらは新生児の特別養子縁組の前段階として位置づけられる問題である。

新生児の養子縁組については活発に議論された一方で、ほとんど話題にならなかったのが現在社会的養護を受けている子どもたち、特に年長児の養子縁組である。年長になればなるほど養子縁組は困難になり現実にはその機会はほとんどないのであろうが、これらの子どもたちの存在を忘れてはならない。特別養子縁組成立の要件である養子となる子の年齢

制限（原則 6 歳）を引き上げるなど民法上の対策も必要である。

社会的養護と特別養子縁組研究会 概要

1. 目的

日本財団が今後、社会的養護の分野で特別養子縁組の普及を目指す事業を推進するにあたり、広く専門家の意見を伺い、今後の事業方針を策定する上での参考とする。

2. 研究会委員（敬称略）

委員長：高橋由紀子（帝京大学法学部 教授・養子と里親を考える会 理事長）

委員：林浩康（日本女子大学人間社会学部 教授・養子と里親を考える会 副理事長）

矢満田篤二（社会福祉士・元愛知県児童相談所 児童福祉司）

安藤哲也（NPO 法人タイガーマスク基金 代表理事）

西田陽光（社団法人日本家庭生活研究協会 理事）

大葉ナナコ（公益社団法人誕生学協会 代表理事）

松本亜樹子（NPO 法人 Fine 理事長）

後藤絵里（朝日新聞 GLOBE 記者）

笹川陽平（日本財団 会長）

事務局：日本財団

オブザーバー：厚生労働省

民間養子縁組あっせん団体

新聞・雑誌、テレビ・ラジオ等各メディア 等

3. 実施スケジュール

2013年10月から2014年3月まで、毎月1回開催され、合計で6回行われた。各回の実施日時、研究会の次第やテーマ、ならびに報告者等は以下の通りである。

第1回 日本の特別養子縁組の課題とドイツの制度について

日時：2013年10月4日（金） 13：30～15：30

1. 挨拶および趣旨説明
2. 委員自己紹介
3. ドキュメンタリービデオ上映
4. 発表「日本の特別養子縁組の課題とドイツの養子制度について」
発表者：高橋由紀子（養子と里親を考える会 理事長）
5. ディスカッション「今後、日本で必要とされる取り組みは何か」

第2回 「あんしん母と子の産婦人科連絡協議会」と全国養子縁組団体協議会について

日 時：2013年11月21日（木）16：00～18：00

1. 挨拶および発表者紹介
2. 発 表「あんしん母と子の産婦人科連絡協議会」について
発表者：鮫島浩二（さめじまボンディングクリニック 院長）
3. フリーディスカッション
4. 発 表「一般社団法人 全国養子縁組団体協議会」について
発表者：白井千晶（全国養子縁組団体協議会 理事）

第3回 「児童相談所を変えるために必要な取り組み」

日 時：2013年12月9日（月）9：30～11：30

1. 挨拶
2. 発 表「日本財団の現在の視点」
発表者：高橋恵里子（日本財団福祉特別事業チーム チームリーダー）
3. ビデオ上映「予期せぬ妊娠から特別養子縁組を経験した女性のビデオ」
4. 発 表「今後児童相談所を変えるために必要な取り組み」
発表者：矢満田篤二（社会福祉士）
5. フリーディスカッション

第4回 「こうのとりのゆりかご」と妊娠SOS相談室について

日 時：2014年1月17日（金）14：00～16：00

【第一部 公開研究会】

講演「こうのとりのゆりかごと

SOS 赤ちゃんとお母さんの窓口」

講師：蓮田太二氏

慈恵病院 理事長兼院長

【第二部 研究会】

フリーディスカッション



第5回 「フランスの養子縁組制度について」「厚生労働省より」

日 時：2014年2月27日（木）14：00～16：00

1. 発 表「フランスの養子縁組制度について」
発表者：菊池緑（養子と縁組を考える会）
2. 報 告「厚生労働省の方針について」
報告者：綾賢治（厚生労働省家庭福祉課 課長補佐）
3. フリーディスカッション

第6回 「不妊治療の立場から」「日本財団の事業案について」

日 時：2014年3月18日（火）14：00～16：00

1. 発 表「不妊治療の立場から」
発表者：松本亜樹子（NPO 法人 Fine 代表理事）
2. 報 告「日本財団の事業について」
報告者：高橋恵里子（日本財団福祉特別事業チーム チームリーダー）
3. フリーディスカッション

以上

【別添：参考資料】

財団法人 全国里親会「里親委託ガイドライン」平成 23（2011）年 4 月 P.36～41

事 務 連 絡
平成 23 年 3 月 30 日

都 道 府 県
各 指 定 都 市 児童福祉(里親関係)担当者 様
児童相談所設置市

厚生労働省雇用均等・児童家庭局
家庭福祉課 指導係

新生児里親委託の実際例について

里親制度の運営については、今般、「里親委託ガイドライン」（平成 23 年 3 月 30 日、雇
児発第 0330 第 9 号、雇用均等・児童家庭局長通知）を定めて通知したところですが、その
中の「5（7）特別養子縁組を前提とした新生児の里親委託の留意点」に関し、具体的な
実際例として、別紙のとおり、愛知県作成の「新生児里親委託の実際例について（愛知県
における取り組み例）」を送付しますので、参考としてください。

別紙

新生児里親委託の実際例について (愛知県における取り組み例)

1 はじめに

厚生労働省の「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」第6次報告では、平成19年1月から平成21年3月までに虐待により死亡した子どもは心中以外で145人、内0歳児は76人、0歳児の内0ヶ月児は43人と報告されている。

一方、熊本県の慈恵病院が平成19年5月に「このとりゆりかご」の運用を開始して以来、平成21年9月30日までの間に51人の預け入れがあり、そのうち新生児が43人、さらに生後10日以内と確認あるいは推測されたものが37人であったと公表されている。

このような状況から、「予期しない妊娠、望まない妊娠について悩む者への相談体制の充実」が課題とされている。

愛知県では、これまで、県産婦人科医会が実施していた「赤ちゃん縁組無料相談」を踏襲し、ケースワークの視点を加え、妊娠中からの相談、出産直後の相談に応じ、新生児を病院から直接里親宅へ委託する「特別養子縁組を前提とした新生児の里親委託」を里親委託の一つの方法として30年近く行ってきた。この方法は、妊娠中の女性が安心して出産を迎えることができるとともに、迎える里親側も自然に親子関係を紡ぐことができ、赤ちゃんは生まれたその日から、少なくとも数日中に愛着の対象を持つことができるという利点を持つ。愛知県では、該当事案が発生した場合、こうした取組みを心がけているが、妊娠中からの切れ目ない支援として有効な方法であると思われることから、今回、その手順等について紹介する。

2 事例（未婚・未成年の母の出産）

○実方：祖母47歳（就労）、母18歳（アルバイト）

○里親方：里父43歳（会社員）、里母40歳（専業主婦）

（経過）

・平成〇年8月

母、母方祖母が児相に来所。主訴：「予定外の妊娠をしている。未成年、未婚で、生まれてくる子を育てることができない」。受診した病院で中絶可能な時期は過ぎていることを告げられ困惑していると、看護師から児童相談所への相談をすすめられたとのこと。児相から里親制度、特別養子縁組前提の里親委託について説明したところ、母、祖母とも出産後、特別養子縁組前提で里親に委託することを希望した。出産予定は12月上旬。児相から病院、市保健センターに連絡。受理会議で報告。

・平成〇年10月

母、母方祖母との面接・打合せを4回程度実施し、養子に出す気持ちは変わっていないかを確認。児相が病院を訪問し、病院関係者（看護師長、ケースワーカー等）に里親委託の手順について説明、了解を得る。

- ・平成〇年 11 月初旬
 所内で養親候補について協議。管内で登録しているが未委託となっているA里親を第1候補とした。里親担当からA里親に事情を説明し、受け入れについて打診。翌日A里親から「親になりたい」旨連絡がある。母、母方祖母に里親が決まった旨連絡。A里親、兄相職員で病院を訪問。出産後のことについて打ち合わせ。
- ・平成〇年 11 月下旬
 母方祖母から連絡「11月24日入院、25日出産と決まった」。A里親へその旨連絡。
- ・平成〇年 11 月 25 日
 兄相職員、里母が病院訪問。出産後、母に意志を確認。養子に出す気持ちは変わらないということから、里母が新生児と対面。間もなく里父も駆けつけ、新生児と対面。
- ・平成〇年 11 月 26 日
 A里親が命名し、名前を知らせてくる。母もその名を了解する。援助方針会議で里親委託決定。
- ・平成〇年 11 月 27 日
 母方祖母が出生届を提出。母退院。
- ・平成〇年 11 月 25 日～30 日
 里母が病院に通い育児トレーニング。30日に新生児退院、A里親宅へ引き取られる。
- ・平成〇年 12 月上旬
 兄相がA里親宅訪問、里親に面接。必要書類を手渡し。12月中旬にA里親から11月分現況報告書届く。以後、毎月報告あり。
- ・平成〇年 1 月上旬
 里親サロン開催日に里親委託式を実施。
- ・平成〇年 5 月上旬
 A里親から特別養子縁組の中立をしたい旨連絡あり。
- ・平成〇年 6 月下旬
 家庭裁判所から嘱託書受理。7月中旬、回答書送付。
- ・平成〇年 10 月初旬
 A里親から審判書が届いた旨連絡あり。下旬に確定。特別養子縁組成立により、援助方針会議で里親委託解除決定。

3 手 順

(1) 里親側

- ①里親登録は「里親になりたい」という主訴を持った相談としてケースワークをする。
 「要保護児童を委託するのに適当かどうか、そして実際に要保護児童を受け入れる覚悟ができるかどうか」という観点で面接をすることが大切である。里親登録を進めていく際、里親制度は「子どもの福祉のための制度」であり、里親に委託されることとなった子どもの事情は様々であることを理解してもらう。事情は大人の責任であり、子どもは実の親でなくても家庭、家族の下で幸せに生活する権利があることも理解してもらう。
- ②新生児里親委託（以下の条件）について説明し、新生児里親委託を希望するかどうか聴く。

- 里親の年齢は概ね40歳まで。
 - 里子の性別を問わない。
 - 出産後に産んだ女性が「養子に出したくない」と表明したら諦める。
 - 特別養子縁組が成立するまでは、親権は実親にあるので、実親から「引き取りたい、育てたい」と申し出があれば話し合いに応ずる。
 - 産む側に様々な事情があり、子に障害、病気の可能性があることを承知する。
 - 6か月の監護期間を経過したら家庭裁判所に特別養子縁組の申立をする。
 - 適切な時期に「血縁はないが大切な家族だよ」と真実告知する。
 - 大きくなった子どもが、「自分のルーツを知りたい」と言い出したときには協力する。など
- ③里親登録後は里親サロンへの参加を促す。特に里親委託式の時には参加を勧める。
- ④「養子に出したい」という相談が人ったら、そのときに判明している事情を伝え、『親となることを希望するかどうか』一両日の間に決めてもらう。迷いが多いときにはパス。(どこで踏み切れなかったのか後で面接して確認する)
- ⑤親になる決断をしたら名前を考えるなど、子の誕生に備える。

(2) 実親方(実方)

- ①妊娠中に相談があったら、これまでの事情を丁寧に聴く。
- ②様々な社会資源を提示し、自分で育てられないかどうか考えてもらう。
- ③未成年者の場合は保護者にも事情を聴き、養育の援助ができないかどうか考えてもらう。
- ④それでも『育てる気持になれない』『育てたくない』ならば、特別養子縁組前提で受け入れてくれる里親がいることを説明する。
- ⑤父の情報も聴取する。名前、住所、生年月日など分かる限り聴く。子どもが大きくなり結婚相手を決めるときに注意が必要となることを説明する。
- ⑥生まれてくる子どもの命名をどうするか話し合う。できれば育てる側に付けさせてもらうようお願いする。希望があれば聴いておく。
- ⑦出産後に「自分で育てたい」気持ちが変わってもOKと伝える。
- ⑧母子手帳の交付、妊娠中の健診などはきちんと受けるよう促す。
- ⑨出産予定の病院が決まったら、まず本人から医師に事情を説明し、児相からも連絡を入れる。費用、引き取り方法、育児トレーニング、実方・里親方の連絡など、煩雑なことは児相が実方、里親と話し合って対応する。
- ⑩赤ちゃんが大人になった時を想定して、子どもにあてて手紙を書いてもらう。児相が閲覧することは伝える。産んでから子を抱いた母の写真がもらえないときは、母の写真をもらう。子どもがルーツを知りたいと言い出すことがあることも承知してもらう。そのときに子どもと会うかどうかは、そのときの状況次第であり、「子どもと会う、会わない」は強要しない。
- ⑪特別養子縁組が成立するまでは親としての責任があることを伝える。所在を明らかにすること、連絡が取れる状態にしておくことが必要。

(3) 児童相談所担当者

- ①実親（実方）から相談があったら面接をする。里親担当者同席が望ましい。
- ②登録名簿から適任者を捜す。管外であれば該当児相に問い合わせる。あるいは、所属メールを活用（〇月〇日生まれる予定、×月×日男の子が生まれました、特別養子縁組前提で里親を募集中）して里親候補を決める。里親委託推進員に里親の候補者を推薦してもらうこともある。他児相の登録里親であれば面接をして「子を委託するのに適するかどうか」委託する側の責任で決めるのが望ましい。
- ③里親候補が決まったら実親（実方）に知らせる。
- ④実親（実方）、里親候補双方に『相手に会いたいかどうか』尋ねる。出産後に顔合わせをする場合もある。
- ⑤実親（実方）から「入院します、生まれました」と連絡が入ったら、里親にその旨連絡する。児相は出産後、実親（実方）に会って『子の養育について』意志確認をする。生まれた子と一緒に写真を撮る。写真は特別養子縁組成立後に手紙と一緒に里親に渡す。実親が写真を拒否すれば無理強いしない。実親が子どもを抱いて情が湧き、別れがたい心境となれば実親（実方）が育てることとなる。『養子に出したい』気持ちが変わらなければ、里親に連絡を取り病院に行く。
- ⑥出産後に実母、親族の気持ちが揺れるときは、よく話し合ってもらおう。実親の気持ちを尊重する。若年で無理なときにも応援しながら母親の役割が果たせるかどうか試しに育ててもらおう。十分納得のいったところでの結論が望ましい。
- ⑦個室で里親と赤ちゃんの対面をさせる。里親に名前を決めてもらう、紙に書いたものをもらうのがよい。漢字等の誤りがないよう十分留意する（実親（実方）が出生届を出すため）。
- ⑧出産後、乳児院を経ずに里親宅に引きとられるので出生届の子の住所欄は里親宅にし、関係は同居人とする。
- ⑨医療保険は実親（実方）に加入してもらうのが原則だが、事情に合わせて柔軟に対応する。
- ⑩里親の育児トレーニングを病院に依頼する。近ければ、毎日通い、遠方の時は里母が泊まり込む。このときの里母の泊まりの費用は里親が負担する。
- ⑪里親委託日は原則的には里親が子の責任を負う日からとする。子に医療が必要になる場合もあるので柔軟に対応する。ただし実親の出産費用、医療費等は実親（実方）が持つ。（特別養子申立ての際、金銭のやり取りがあったと見なされる恐れがあるため、里親は絶対に支出しない）
- ⑫通常は1週間程度で退院となる。退院時には児童相談所職員も立ち会う。
- ⑬子を引き取った翌日には電話を入れて様子を尋ねる。最初の1か月は週に1度様子を尋ねる。些細なことを不安に思うことがあるため、地域の保健師には必ず連絡を入れ訪問してもらう。
- ⑭子の外出が可能となる1か月ぐらいになったら愛知県では、「里親委託式」を行っている。里親サロン開催日に合わせて行うことが多い。
- ⑮毎月報告書を提出してもらおう、提出があったら連絡を入れる。こまめな連絡が大切。
- ⑯委託後6ヶ月経過したら特別養子縁組の申立てを打診する。申立に必要な書類を準備し里親に渡す。里親が家裁に申立をすると、児童相談所は家裁から特別養子縁組

に関する調査嘱託を受ける。嘱託書には子の要保護性をきちんと記すとともに子の最大の利益として特別養子縁組の成立が必要なことを強調する。特に実親が行方不明や同意が明確でない場合は丁寧に事情を書くことが大切。

- ⑬家裁から里親に審判書が届いたら、戸籍の届け出の準備をする。審判確定後10日以内に子の戸籍謄本を添付して届けなければならないので、確定後では子の戸籍謄本の取り寄せが間に合わないこともあるので留意する。
- ⑭審判が確定したら援助方針会議で措置解除の手続きをする。
- ⑮里親から子どもが入籍されている戸籍謄本をもらう。稀に実親の姓が記載されていることがあるので留意する。その際は当該市町村でやり直してもらう。最短でも6か月程度かかることがある。
- ⑯1歳のお誕生日の頃には特別養子縁組が確定し、名実ともに親子になる。児童相談所としても終結。

4 課題・所見等

- 児童相談所職員として里親業務専任職員の確保が難しいことから、里親委託後のケースワークが十分にとれず、サポート体制が不十分であること。特に、実親（実方）については出産後サポート態勢がとれない状況がある。
- 医療機関、特に産婦人科病院に『産んでも育てられないときに児童相談所が相談に応じていること』をPRし、理解を得ることが必要である。
- 「新生児里親委託」については、手順やルールをしっかりと押さえていけば、乳児院や児童養護施設からの里親委託と比較して、委託後の里子の養育等に関する児童相談所のフォローが少なく済むのではないかと。
- 予定外の妊娠や望まない妊娠をしないようにする性教育、さらには、女性が一人で子どもを産み育てることができるサポートシステムの確立が必要ではないかと。
- 里母は就労中であったが、他に養育者がいたことから新生児委託を受け、特別養子縁組が成立後に育児休業を取った例がある。里母が就労中でも、里子が委託された際に育児休業の制度が使えれば、就労の継続もできるので、さらに委託が進むことが考えられる。

【参 考】過去5か年の実績

単位：人

区 分	新生児 里 親 委託数	出産前 相談有	里親が引き取った子の 生後日齢				里親が 命 名	里 親 委 託 総 数	新生児 里 親 割 合
			10日 以内	20日 以内	30日 以内	31日 以降			
17年度	7	5	4	1	1	1	7	135	5.2%
18年度	12	9	5	1	3	3	12	112	10.7%
19年度	10	10	7	2	0	1	9	85	11.8%
20年度	8	6	3	3	1	1	7	71	11.3%
21年度	6	5	6	0	0	0	6	76	7.9%

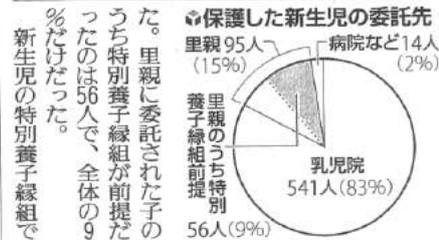
(萬屋(刈谷児童相談センター長)・矢満田(元愛知県児童相談所児童福祉司) 調査から引用)

保護新生児 8割施設へ

児童相談所「里親」15%のみ

未婚や貧困などで親が産んでも育てられないため、全国の児童相談所で2012年度に保護した新生児650人のうち、8割超が乳児院に委託されていたことが、読売新聞の調査でわかった。厚生労働省は11年に、委託先は「施設より里親優先」との方針を打ち出したが、里親委託は15%にとどまり、「施設中心」の傾向が根強い状況が明らかになった。

調査は7月、全国207の相談所を設置する都道府県・政令市など69自治体へ実施。12年度中に「生まれても養育できない」との相談が出生前後に寄せられた子や、遺棄され保護された新生児について尋ねた。その結果、保護された新生児は、遺棄児の21人を含め計650人になった。このうち83%の541人が乳児院に委託されたのに対し、里親は15%の95人だった。



は、7自治体が年3〜10人と積極的に取り組む一方、40自治体はゼロだった。進んでいない事情を複数回答で聞いたところ、「(成長後)病気や障害が見つかることが心配」が最も多く、「実親の同意を得るのが困難」「養親希望者がいない」が続いた。自由回答で「養子縁組は専門性が求められ、虐待対応の業務に忙殺される現状では難しい」との指摘もあった。一方、産んだ親が養育できない理由は、①親が未成年や未婚(27.9%)

②親の病気や障害(20.5%)、③経済的に困難(10.0%)の順が多かった。保護した子の委託先は、先進国では里親が主流で、国連も08年、日本政府に「施設中心」を改善するよう勧告した。同省も、29年度までに「里親を3分の1に」との目標

を定めており、「心身の発達に大切な新生児の時期から里親を検討することが必要」と、早期からの里親委託を自治体に要請。「乳児院は特に家庭的養育が必要で、取り組みが遅れた自治体を後押ししていきたい」と(同省家庭福祉課)としている。〈関連記事3面〉

少子化も視野に養子法の制定を

正論



日本財団会長 笹川 陽平

望まない妊娠で生まれた赤ちゃんを殺害したり、遺棄したりするケースが後を絶たない。毎年、乳児院に保護される赤ちゃんも2000人以上上っている。DV（配偶者からの暴力）や性犯罪、あるいは中高生生の妊娠など、生まれても表親が育てるのが難しい赤ちゃんは今後も増える気がする。

一方で、子宝に恵まれず不妊治療を受ける夫婦は全国で40万組を超すと推計される。子供の発育にとって施設より家庭的環境が望ましいのは言うまでもなく、養護を必要とする児童の9割近くが施設で暮らす現状を重く、養子縁組中心に切り替えていく必要がある。

虚待問題に追われる相談所
しかし現行の養子法は明治以来の家族制度の性格を色濃く残し、子供救済の視点は弱い。こうした中、野田聖子、遠山清彦両衆院議員らが「養子縁組あっせん法」の試案を公表、議員立法として制定を目指している。その意義は否定しないが、まずは基本法となる「養子縁組法」を制定するのが先決で、養子縁組を広く普及させて

いくつうでも現実的と考える。養子縁組に関しては、親に育てられない新生児の出生証明書を偽造して子供を望む夫婦にあっせんしていた「菊田医師事件」を教訓に1988年、血縁のない子供を戸籍に入れ養子として育てる「特別養子縁組制度」が民法に追加された。生みの親が親権を放棄し、育ての親である養親が法的な妻親となる点に特徴があり、最終的に家庭裁判所の審判で成立する。

2011年度の成立実績は374件。3分の2は児童相談所、残りのは厚生労働省に届け出ている民間機関の仲介だ。養子制度に詳しい、湯沢雅彦お茶の水女子大名誉教授によると、制度発足当初、年間750〜1200件の特別養子縁組がまとまったが、ここ数年、400件以下にとどまっている。児童相談所が虚待問題に追われ十分に対応できていないのが一因だ。最近では民間の方が活発で、ノウハウ

の蓄積も多いという。乳児院で保護される赤ちゃんは、2歳までに里親や養子縁組相手が決まらなければ児童養護施設に移る。現在、乳児院に保護される赤ちゃん3000人のうち700人以上は親との交流が全くない。40年間、里親制度の普及に取組んだ経験からも、特別養子縁組は、生みの親が育てられない子供を幸せに育てる最善の方法だと考える。

早期の養子縁組と現実的
例えば、特別養子縁組に申し生後3カ月間、実母から同意を得るのを禁止している点である。出産後、なお実母の気持ちに変わりはなにか確認する期間のようだが、

のためにも、民間機関が備えるべき要件や養親の基準などルールを明確にする必要がある。われわれも民間機関や学識者との交流や勉強会を重ねているが、あっせん法試案には、いくつかの点に疑問を感じている。

最近、問題化している「寄付」に関して、児童福祉法が禁ずる営利を目的とした養子あっせんは論外として、特別養子縁組制度を社会に健全に定着させるには、実母に運営するケアや養親との面談、資金の裏付けが欠かせない。事業の社会性から見ても、公的支援の強化が検討されるべきではないか。われわれも、ささやかながら

支援したいと思う。このほか、生みの親の關係で出生地から遠く離れた地域で育つ方が幸せな場合や、国内より外国に関する情報を全国の児童相談所、民間機関、産科婦人科医院など関係機関で共有し、特別養子が妥当と思われるケースとのマッチングを広く調べ、赤ちゃんに最も恵まれた組み合わせを構築するシステムを構築する必要もある。

20万を超す中絶件数
子供は国の宝であり、いかなる妊娠であっても生まれてくる子には幸せに生きる権利がある。12年に生まれた新生児は1899年の統計開始以降最低の103万人。少子化が進む一方で推定中絶件数は20万を超える。出生率を上昇させるには、社会全体で生まれてくる子供を支え合う態勢の整備が欠かせない。そうした努力を重ねる中で初めて中絶件数の減少、さらには少子化問題解決の糸口が見えてくる。

(ささかわ ようへい)

2013・8・27

特別養子制度

善意に頼るだけでは

親のない子と、子育てを望む大人との縁を結ぶ。その大切な役割にもっと目を向けたい。

原則6歳未満の子どもの対象にした特別養子という制度がある。家庭裁判所が、普通養子より強い、実の親子並みの法的な関係を認める制度だ。

創設されたのは25年前。親子関係を結ばないまま育てる里親制度とともに、児童福祉として位置づけられた。だが、最初の3年間は年約700〜1200件が認められたものの、近年は300件台にとどまる。

希望者は多いのに、なかなか縁組には至らない。仲介を中心的に担うと考えられていた児童相談所が児童虐待の対応などに追われ、十分手が回っていないことが背景にある。

そんな中、民間団体が仲介するケースが増えている。厚生労働省によると、07年度の22件か

ら11年度は127件になった。

昨年度、養子縁組をあっせんしていると届け出たのは14団体。産婦人科医など、望まない妊娠をした女性や、親が育てられない赤ちゃんと接点がある人たちがかかわっている。

だが、公的な関与も支援も乏しく、これらの団体の善意に頼っているのが実態だ。

営利目的での養子縁組仲介は禁止されている。一方、厚生労働省は、交通費などの実費以外に、人件費なども養父母から受け取っていいとしており、上限も設けていない。団体の活動費とあいまいになり、運営が不透明になりかねない。

7月には、実費を超える寄付金を養父母から受け取ったとして、2団体が東京都の立ち入り調査を受けた。

仲介を非営利の枠組みに頼り切ること自体、無理があるので

はないか。

例えば、養子に出す実親の気持ちや揺れ、その間の保育料が予想より高額になることがある。養父母に引き取られるまでの保育に児童相談所が協力するなど、自治体ももっと連携できないか。仲介の社会的な役割を考えると、公的助成をする検討もしていいのではないか。

実の親の同意をえ、養父母を選んでいく過程には専門性がいり。子どもがのちに「実親について知りたい」と訪ねてくるかもしれない。継続して活動していく必要がある。活動の質を保つためどんな手助けができるか、考える時期だろう。

政府は里親制度を推進しているが、保護を必要とする子どもの9割近くは児童養護施設や乳児院などの施設で暮らす。できるだけ家庭という環境を用意するのは、社会の責任である。

制度広めよう 4月4日は養子の日

赤ちゃんに家庭を

産みの親が育てられ、家庭で育まれるために「特別養子縁組制度」



絵本ライブを楽しむ親子(左端は安藤さん)

を広めたいと、日本財団(東京都港区)などは4月4日を「養子の日」と決めてイベントを開いた。向こう1カ月を推進月間とし、キ

代表理事が「絵本ライブ」を実施。両親と血のつながりのない女の子を題材にした「ねえねえ、もういちどききたいな わたしがうまれたよるのこと」などの絵本の読み聞かせをした。
現在、乳児院では約3000人の子どもが暮らす。2012年度は0〜2歳児約1700人が乳児院に措置され、そのうち1カ月未満児は約400人だった。
キャンペーンを担当する日本財団の森啓子さんは「特別養子縁組(国内で)年間約400件と普及が進んでいない。愛情を持って赤ちゃんを育てなければ将来の問題行動につながる。赤ちゃんの育ちがいろんな問題の川上にある」とした。
特別養子縁組は原則6歳未満の子と養親を戸籍上も親子にする制度。家庭裁判所の審判を経て成立すると、実親との親子関係は消滅する。他方、普通養子縁組は養子に年齢制限はなく、実親との関係も続く。(千葉マ子)

4月4日 特別養子縁組制度の啓発めざして「養子の日」ができた

乳児院の赤ちゃんらが、温かい家庭で育まれるために活用される「特別養子縁組制度」。日本財団(東京都港区)などは今春、4月4日を「養子の日」と決めて制度の普及を啓発している。

特別養子縁組は、原則6歳未満の子と養親を戸籍上も親子にする制度。実の親との親子関係は消滅する。一方、普通養子縁組は養子に年齢制限はなく、実の親との関係も続く。日本での特別養子縁組は、年間約400件と諸外国に比べて普及していない。

養子あっせん増える民間

「特別縁組」費用などばらつき

実の親が育てられない子供を別の家庭で養子として養育する「特別養子縁組」で、民間の医療機関や団体による養子あっせんが増えている。晩婚化などを背景に同制度への関心が高まる一方、あっせん事業者によって費用や支援の中心にばらつきがあるのが現状だ。厚生労働省は、あっせん事業のガイドラインの整備も視野に実態の把握に乗り出している。



規制の動き 助成望む声も

「寄付金」無しで赤ちゃんの親になれるって、本当ですか」。埼玉県熊谷市の産婦人科「こめじまボクシングクリニック」(院長)は、不妊などに悩む夫婦からの特別養子縁組の問い合わせが相次ぐ。昨年9月からの件数は900件を超えている。

同クリニックが中心となり、約20の医療機関が連携してあっせんを手がけている。厚生労働省によると、2011年度に15の民間団体・個人が特別養子縁組をあっせんした件数は127件と07年度の約6倍に上った。普通養子縁組も含め、養親などから受け取った実費は0円から約200万円、寄付金も0円から180万円と幅があった。

▼特別養子縁組 血縁関係のない大人と子供が法律上の親子関係を結ぶ制度で1988年に始まった。原則として養親は結婚した夫婦で25歳以上。養子は6歳未満を条件とし、実親の同意を得て家庭裁判所が審判する。通常の養子縁組と異なり、養子は養親の表示として戸籍に記載され、実親との法的関係は絶たれる。離縁は原則禁止。近

実費0~200万円

ける「あんしん母と子の産婦人科連絡協議会」が昨年9月に発足。書類審査や面接で養親を選び、これまで約10人の新生児とマッチングした。縁組を望む実母の半分以上は経済的な事情を抱える10代という。同クリニックがあっせんして養親から受け取るのは実費のみ。公的助成はなく、人件費も負担する。熊谷からなる事務局長(57)は「産科施設として『望まない妊娠にも向き合おう』という使命感がある」と話す。半面、「人手と資金がかかり、いつまで続けられるか...」と漏らす。

養子あっせんは児童相談所のほか、自治体に届け出た医療機関やNPO法人などの民間が手がける。民間の場合は、養親を選び、費用を受け取るかどうか、費用をどのくらい負担するか、養親の研修費などに使われることを見込む。担当の高橋恵里子・福祉特別事業チームリーダーは「民間団体の中には赤字で運営しているところもある。行政は規制を強めるだけでなく、もっと積極的に支援すべきだ」と話している。

福岡のビルも 賭博容疑で捜索 ガーナ大使が契約 駐日ガーナ大使(55)が借りた東京都内のビルの一室でパカラ賭博が行われていた事件で、同大使が契約した福岡市にある別のビルの部屋も賭博

新聞・雑誌以外の媒体への掲載

※ウェブページのリンク先は掲載期限が過ぎると見られない場合があります。ご了承ください。

- NHK ニュース 東海 NEWS WEB 2013 年 6 月 4 日掲載
http://www.nhk.or.jp/nagoya/web/20130604_akachan/



- YAHOO!ニュース 2014 年 4 月 19 日掲載 (次ページより全文掲載)
http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20140419-00000004-wordleaf-soci



<YAHOO!ニュース 2014年4月19日掲載>

4月に「養子の日」を制定 恵まれない子どもに家庭の愛情を

THE PAGE 2014年4月19日(土)11時1分配信

日本財団（東京都港区）は、今年から4月4日を「養子の日」に制定。また同日から1か月間を特別養子縁組の推進月間としてキャンペーンに乗り出した。日本では、乳児院などの施設で暮らす赤ちゃんの多さが国際的に際立っている。欧米などの海外では、望まない妊娠で生まれた赤ちゃんの多くは、里親に引き取られて、家庭環境で暮らせるしくみが整備されている。ところが、日本では里親が引き取ることはまれで、9割の赤ちゃんが乳児院に預けられているという。たとえ血のつながりはなくても、家庭の愛情をたっぷり受けてすくすく育てる子どもを増やす狙いだ。

妊娠は「おめでた」とも呼ばれるが、今の日本ではすべての赤ちゃんが必ずしも親から歓迎されて生まれていないのが現状だ。性的な暴力による妊娠や、経済的な理由などで、捨てられたり虐待されたりする赤ちゃんが少なくない。こうした子供たちは、乳児院、児童養護施設で育てられている。

厚生労働省のデータによると、こうした保護を必要とする赤ちゃんが増える傾向にあり、乳児院に入っている子どもの数は2,968人（2010年3月末）。過去10数年で1.2倍になっているという。

だが、日本では、産んだ親が「育てられない」場合、その赤ちゃんが里親など普通の家庭に引き取られることは滅多になく、里親に預けられる割合はわずか10%程度。これに対し、海外をみると、オーストラリアの91.5%を筆頭に、アメリカ（76.7%）、イギリス（60%）など、日本の低さが際立つ。

子どもの人権については世界の意識は高く、国連子どもの権利条約（1989年の国連総会で採択）では「子どもは家庭環境の下で成長すべき」と定める。また、2009年には「子供の代替的養育に関するガイドライン」が採択され、「乳幼児、特に3歳未満の子どもの代替養育は、家庭を基盤とした環境で提供されなければならない」としている。

すると、日本では養子を育てたい人が少ないのか？というところ、そういう訳ではない。不妊に悩み、医療期間の門をたたく夫婦は増えている。日本産婦人科学会のデータによると、不妊治療の実施件数は、1997年には5万件程度だったが、2010年には24万2161件と、5倍近くに激増している。治療を受けたものの子宝に恵まれず、「養子を育てたい」という夫婦は少なからずいる。

このように里親になりたい夫婦はかなりいるのに、なぜ里親に引き取られる赤ちゃんが日本では増えないのか？それは、育てられない親と、育てたい人の間を取り持つ公的なしくみが整備されていないことが背景にあるとされる。

日本では 1987 年の民放改正で、こうした家庭に恵まれない子どもが温かい家庭で暮らせるよう、戸籍上も実子と同じ扱いにできる「特別養子縁組」の制度が始まった。しかし、この両者の養子縁組あっせんについて行政は積極的に取り組んでおらず、民間でこうしたあっせん団体が活動していた。しかし昨年、マスコミ報道で、「あっせん団体が多額の費用を里親から受け取っている」という批判が展開された。

しかし実情は、たとえ非営利の団体でも、カウンセリングなどを行う人件費や団体運営の経費は必要で、諸外国では政府がこの費用を負担しているのに対し、日本ではこのようなサポートがないという。

日本財団では、キャンペーンの一環として、民間の養子縁組あっせん団体への資金協力（1000 万円を上限）や、養親のための研修を近く実施。また予期せぬ妊娠をした女性のための相談窓口も、今年 9 月に開設を予定している。日本財団の担当者は「この問題について、ぜひ多くの人に関心を持っていただきたい」と話している。

（文責・坂本宗之祐）



2015年2月28日 発行
発行元：公益財団法人 日本財団
〒107-8404 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル

この冊子の著作権は日本財団に帰属します
無断転載・配布はお断りいたします
転載・配布を希望される場合には、発行元にご連絡ください