

第4回 里親支援にかかわる  
WORKERのための研修 IN 神戸  
養子縁組とソーシャルワーク

子どものための養子縁組とは？  
～厚労科研の研究成果を踏まえて～

林 浩康 氏  
日本女子大学人間社会学部教授

今日は養子縁組についての話ということですが、児童福祉法改正法案が今回の国会に提出され、国の基準・ガイドラインが通知か省令かの形で出ることとなります。私は児童相談所を対象に行った調査、民間機関に対するインタビュー調査しかしていません。民間機関の調査では、国の方で11月に実施したのですが、まだ全部をまとめ切れていないのです。部分的にはなりますが、それらのデータを中心に話をしていくこととなります。

私自身が問題だと思っていることは、養子縁組の機会が非常に限られた子どもにしか与えられていないという実態です。児相では相談開始年齢が一歳未満の子どもが95%を占めている。民間の斡旋機関だと新生児に焦点が当てられている状況です。また、普通養子はほとんど活用されていなくて、95%が特別養子縁組です。いわゆるリーガルパーマネンシーと言われる法的な親子関係を目的として据えるのか、里親養育といった家庭養護の提供をゴールとするのかは国によって違いはあるのですが、日本では、そのあたりの認識が十分ではないと思っています。

速やかに法的な親子関係を提供するというのをゴールとするのか、家庭養護にゴールを置くのかを見たとき、日本ではパーマネンシーという言葉の解釈が非常に多様で、中には施設の家庭的養護の中のパーマネンシーという言葉に出会うこともあります。日本ではアメリカやイギリスのように統一された見解がまだない状況です。生みの親が育てられないなら、速やかに法的な親子関係を提供する、それが社会の責任だと私は考えています。

子どもへの帰属意識を高めることが子どもの自尊心の回復につながっていくし、何よりも青年以降の永続的な支援を確実にしていくことが非常に重要だと考えています。

家庭養護促進協会が昭和59年に神戸で長期（3年以上）養育里親の元で育った子どもと、養子縁組をした子どもとの比較調査をされています。それ以後、同様の調査はされていません。それだけ養子縁組の意義に対する社会的な認識が低いのかなと思います。

今回、児童福祉法が改正されて「生みの親と暮らせない子どもに対して、家庭と同様な環境を提供する」ということが書かれているのですが、家庭と同様な環境というのは何を意味するのかが今、政府で検討されているのです。そこにリーガルパーマネンシーという親子関係を入れての「家庭と同様な環境」を意味しているのか、物理的な環境つまり里親さんでいいという「環境」なのか、それが無理な場合は「家庭的な環境を」とあるのです。

## 「家庭的な環境」について思うこと

「家庭的な環境」とは、今まであったユニットケアやグループホームでいうところの「家庭的養護」を指しているのかと私は思い込んでいたのですが、それだけではなくて、大舎制の施設であっても家庭的環境はありうるという意見もあるのです。そのあたりの見解の統一もなされていない現状です。

養子縁組が進まない要因としては養子縁組里親という枠組みをもつ自治体は、里親委託率として反映されるけれども、養育里親のみに限定している自治体もあります。家庭養護の委託率に縁組の成立事態が含まれていない。動機づけが低くなってしまうとか、縁組終了後のケアもすることが児相の業務の中に位置づけられたわけですが、これまでは、養子縁組成立で里親登録抹消する自治体が多く、福岡市のように市外に転居しない限りは縁組終了後も関わり続ける自治体は少ない。今回の改正によって、今後は縁組後もケアすることが余儀なくされる中で、どう考えていくのか。転居したとしても自治体間で引き継ぎをしていくことの必要性も出てくる。養親の情報を一元的に管理するのは難しいけれど、いずれ考えていく必要が出てくると思います。

われわれの調査によると、縁組成立後の支援をしていると回答した児相が 65%でした。以外と高いなというのが印象です。ただ、拒否する養親がほとんどで、ほんの一部の事例だけでも「あり」と答えるわけですから、この数字は養親の実態を表しているとはいえないと見る必要があります。

支援の内容としては、里親会のサロンに参加するというのが多くて、その場で「なかなか上手くいかない」という声を聞くことがよくあります。今後とも養子縁組家庭に特化した支援のあり方を考えていく必要があると思います。

今は縁組ありきということで話を進めているのですが、生みの親が存在していて、特に日本の場合は新生児や乳児に特化されているわけですから、妊娠相談なども含めて生みの親の意思決定への対応が必要になります。

養子縁組を扱ったある TV 番組を見て思ったことなんですが、マスコミなどの取り上げ方が生みの親も養親も「身勝手な親」として描く傾向があるように思います。生みの親に対しては、自分で産んでおきながら捨てるという描かれ方だし、養親さんは「女の子で乳児がいい」という描かれ方になっていて、メッセージの出し方が難しいと実感しました。生みの親の生活背景にある、社会的な問題に対する想像性であるとか、養親候補者さんを社会的な養親として育てていくという描かれ方はされていなかった。社会とのつながりの中で、養親として育てていく環境を、社会的な責務と考えて適用していく視点がなかったことを残念に思いました。

またその番組では、養親家庭で育てて成人した人がいました。彼は 18 歳で大学に進学し、20 歳まで措置継続で、その後養子縁組をしたのです。彼はそういうあり方がよかったと言っていました。しかし、私の受け止め方は少し違っていました。彼は 6 歳

の時からそこに委託されていて、生みの親との交流も全くなかったのです。

長期養育里親が養子縁組の代替として運用されているのが実態です。児相もそういうあり方がいいと考えている。特別養子縁組の目的を認識してもらって、委託していくということです。そこに経済的な要因なども絡んでくるので、それも含めて養子縁組の推進を考えていくべきだと思います。

次にファミリーホームなのですが、ファミリーホームに養子縁組をした子どもがいたり、実子がいたり、家庭環境が複雑なのです。今後、そういう家庭も増えていってほしいと思うのですが、子どもの立場からして、どういう思いで育てているのかと考えるのです。子どもが加齢とともに自覚されていくのかもしれませんが、自分の一番言いたいことって一番言いにくいことだと思います。子どもながら、そこはタブーで、そこを突っ込んだら家庭が不安定になるのではないかと不安に思ったりしてね。いろんな立場の子どもがいるということはある得ることですが、そうした子どもたちに思いを馳せて社会的な対応を考えていくことも必要でしょう。

生みの親の支援を考えていくと、今後はネットなどを活用した妊娠相談、それプラス市町村レベルでの直接的な支援を、どのように具体化するかという私の考えがあるホームページに掲載されたら、当事者の方からメールがきました。

「私は18歳で子どもを産んで、一人で育てようとして役所に行ったのですが、すぐに母子分離を言われました。子どもは自分で育てるし、仕事もするつもりだったので

す。一人で育てると言うと、それから全く支援をしてくれなくなりました。住居を探したり、赤ちゃんの相談にはのってくれなくて、すぐに施設に入れるように言われたことが怖かったです。どうしようもなくしてNPO法人のリトルワンズに連絡しました。そこではシングルマザーに住居を提供してくれると聞いたからです。相談して三日で云々・・・（以下、省略）」

結局、彼女はこのNPO法人に救われて子どもを育てたのですが、たとえば妊産婦ホームのようなもの、つまり実家機能をもつ施設が各市区町村にあれば、自分で育てることができるということです

生みの親が育てるかどうかの意思決定というのは、市区町村が提供するサービスの充実度でもって意思決定せざるをえないということです。一人で育てるということではなく、そこに関わる支援者の態度とか、サービスの充実度が重要になります。つまり諸々の条件に関係して意思決定がなされることになる。

ある市町村なら育てるという選択をし、ある市町村では選択できないという実態が現実にある訳です。生みの親の身勝手さが表現されるときに、何にもない中で自己決定して子どもを捨てるというイメージがあるが、そんなことはありえないですよ。いろんな人との関わりがあり、そこでどんなやり取りをしたか、支援内容の総体でもって意思決定していく訳ですから、その体制作りが大きな課題だと思います。

## 日本の課題

次に、里親委託率が高い欧米と比べた場合の日本の課題ということですが、養子縁組だけでなく、社会的養護のあり方とか在宅支援のあり方とかを含めて考えていることです。養親さんにも関わってくるのですが、改正児童福祉法では、保護者の第一義的責任があえて規定されているわけです。子ども家庭福祉のあり方検討委員会の中では、全然出てこない言葉なのですが、虐待防止法とか教育基本法とかでは、保護者の第一義的責任が規定されているのです。たぶん、そういうものとの整合性や、国の認識として子どもを育てる第一義的責任は保護者にあることを、児童福祉法でも規定したかったということではないでしょうか。その考え方は、家族依存とか親依存になって、なかなか養育の社会化が進んでいかないという要因にもなっている部分もあって、世帯間の格差が子どもに与える影響が深刻化していく社会を作り出していく、あるいは、家族依存的な社会を作っていく面もあるという思いもあります。支援のターゲットを何に向けるかということは、非常に難しいことなのですが、よく、子どもを中心に据えて家庭を支援するという言い方とか、親の養育を社会が間接的に支援するとか、子育て支援の考え方はたぶんこれでしょう。そういう子育て観が養親にも里親にもあって、育休や一定期間子育てに専念する期間を保障することによって養親がケアすることができ、そのことが何よりも愛着形成にとって大切だと言われますが、果たしてどうでしょうか。

例えば共働きの家庭は養親候補者として望ましくないとと言われることもあります、

それも親族関係や地域関係とも関係すると思います。一定のメッセージだけで養育のあり方を語るのは、養親や養子縁組のあり方への誤解を生み出すことになりはしないかと思います。そういう中で養親による養育の丸抱えが起き、不調を来すケースがあったりして、子どもを直接的にケアしてくれるレスパイトなどを最初から使うという事があってもいいと思います。

児童福祉という言葉から子ども家庭福祉への移り変わりの中には、家庭とか保護者の第一義的責任が強調される中で、なにか子どもに直接関わることは良くない、「子どもを直接ケアするのは保護者だ」みたいな、そういう風潮を強化している面があって、社会的養護と言えば100%施設職員あるいは里親が担って、生みの親はほとんど関われない。一方で、市区町村の子育て支援は、ほとんど親支援で終わるというような実態があります。子どもに食事を与えるなどの直接的な支援がない限りは脆弱な家庭基盤の中で子どもが放置されているという実態が生じているわけです。市区町村を含めて、子どもの直接的ケアというものの、そこに養親家庭なども含めながら考えないと、子育てなんてできないのではないかと思います。

親子分離予防とか再統合支援が不十分で、それが親支援で終わってしまっている。今、日本では家庭的養護を進めているのですが、コスト的に効果がない。グループホームですごくお金がかかるのです。アメリカは日本以上に職員数やセラピスト、その他の専門職の配置が手厚いだけに、コストがかかるのです。その割には効果がないとい

うことで、グループホームをなくす動きがあるということです。

子どもの支援を、家族全体を視野に入れた支援にする。これは北欧などで広まっている家族リハビリテーション施設と違って、家族丸ごと入所する形ですが、これもコストがかかるんですね。フィンランドとデンマークを訪問した際に実際に訪ねましたが、月に日本円にして150万円ほどかかると言っていました。親子が一緒に住んで、親はそこから職場に通うことになる。徹底して在宅ケアにこだわるアメリカでは考えられない形ですね。日本は施設と在宅ケアの間で、今後どうやっていくのかということです。

日本では、それに加えて選択肢の少なさも問題です。アメリカでは在宅ケアについて、定着度と五段階に評価された効果があるかを公表するホームページがあります。アメリカ国内どこからでもアクセスできるのです。日本とは層の厚さが相当違います。

### 養子縁組の理念と目的

これからは、養子縁組の理念と目的、ガイドラインの目的、体制のあり方、実践…について話を進めていきます。

養子縁組の理念と目的については、前段で触れましたが、要するに法的な親子関係の意義を、社会的養護の中でどのように考えるかということです。体制とか実践は明確に分けることは難しいですが、ここのキーワードは「連携」でしょうか。実は単独で妊娠相談から母子保護から、全部を一機関が丸抱えでやっている状況の中で、いろ

んな問題が出てきているのではないかと。連携する中で、手続きを社会化して第三者の目を入れていく。あるいは自分たちだけでは担いきれない部分があるし、民間機関は全国区で動いているので、地元の児相との連携も考えられるかと思います。

財政的な側面については、今回の斡旋法案で、民進党案は児相及び民間機関が対象となっていて、斡旋料の徴収を禁じています。自公政府案は民間機関のみが対象で、実費のみ徴収する形です。結局、後者の方で法案が成立した。附則として、今後、国が財政的な支援をすることを検討するという文言があったと思います。継続的に一定の職員を雇用して、民間機関としてやっていく体制を今後どう作っていくか考える必要があります。

運用上の課題として、特にハーグ条約の批准に関わることで、日本は国際養子縁組については潜在化していて、十分に把握し切れていない面もありますが、このハーグ条約というのは、国際養子縁組のためというよりも、国内養子のあり方にも影響を及ぼすこととなります。先ほども養親の情報管理について触れましたが、ハーグ条約の規定では保護者も養親候補者の情報も一元的に管理することになる。

養子縁組は民法で規定され、児相の業務は児童福祉法で規定され、斡旋法では民間機関のみということです。先進の諸外国の例では、一定の法令に規定され実務に関しては共通のガイドラインが作成され、書式に関しても、共通している国が多いということが分かっています。ただ、ハーグ条約批准国であっても、大きな違いはあります。

日本では民間機関の間で情報交流はほとんどないのが実態です。それは、児相に関しても同じことで、自治体によって記録の扱いも全然違ってきます。お互いの強みを生かしあうという発想はないようです。シンポジウムなどでも意見交換するのではなく、各々の信念や考えを語るだけで終わる事が多いと思います。

民間機関で圧倒的に多いのは業務単独型です。もう一つ業務委託型ですが、これは家庭養護促進協会しかないと思います。業務単独型ですが、出産に関与しているところと、妊娠相談で養子縁組を決断したケースを外部につないでいくというような形です。妊娠相談や子どもの保護から、場合によっては児相と連携するものもありますが、ほとんど単独でやっています。出産した病院から直接、養親さんに行かない場合もあるわけです。その時、子どもを保護する機能を持っている民間機関はごく稀です。では大半の新生児はどこで保護されているの

か、最近の国の調査では、ベビーシッターとベビーホテルだったのです。そこは闇の部分なのです。新生児を保護する場の保障は課題だと再認識しました。

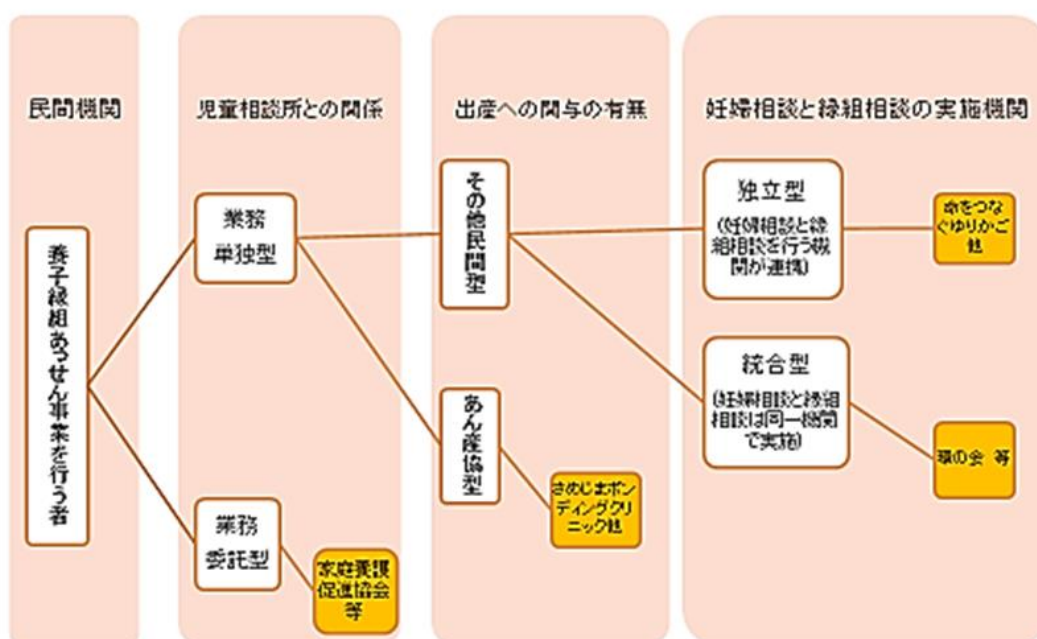
次に、母子の保護、母の保護ですが、婦人相談所で一時保護委託として母子生活支援施設で、親子で生活するケースが稀にあるらしいですが、都市部の母子生活支援施設にそんな余裕はないでしょう。このあたり、実態は不明です。

### 民間機関の強み

児相の調査によると、養子縁組を前提とした里親委託ゼロの児相が39カ所、4割弱あり、1件のみのところが四分の一で、平均1.5件です。最多が16件で、自治体間の格差が大きいのです。児相に養子縁組の成功体験を積めない実態があるのではないかと思います。特別養子縁組の成立（認容）件数、平成25年度が474件、26年度が513

### 民間機関の分類

2015/12/02



件で、増加傾向にあるんです。増加に寄与しているのが民間機関の増加です。平成 25 年が 18 ヶ所だったのが 26 年には 22 ヶ所に増えています。件数の増加は民間機関の増加によると考えられます。一方、児相を通して養子縁組したケースがほぼ 300 件弱だと思います。

平成元年（1989 年）に特別養子縁組制度ができて、翌年、翌々年は一気に件数が増えたのですが、平成 5 年には 460 件になっています。平成元年に「その他」の件数が 826 件ありますが、これは私的に弁護士さんを活用した例かなと思います。今は「その他」の件数は急激に減少して、平成 25 年度では数件というレベルになって、ほぼ民間機関と児相が担っているという実態です。

そういう状況の中で民間機関の強みを生かした体制作りが必要ではないかということですが、既存の民間機関は 22 ヶ所しかなく、そのうち 7 ヶ所は都内にあるので、全国的には認知度は低く、児相の課題にはなりにくいのだと思います。諸外国では里親単独の民間機関や養子縁組の単独機関があったり、その両方を扱う機関があったりして、民間機関の裾野は広いと言えます。住民にとってより身近な存在として関与しているんです。行政組織だけでなく民間が関わるということは、単に行政のできないことを補完するという消極的な意味でなく、文化のあり方も変えていくことにつながります。

また、民間の強みは何よりも職員の継続性です。それには待遇が関わってきます。専門職員が 10 年、20 年と継続して働いて

いけるような待遇を財政的に保障していくことが重要になります。家庭養護促進協会・神戸事務所では平成 24 年(2012 年)に愛の手運動 50 周年記念事業として NAC (New Alternatives for Children) の元スーパーバイザー・尾崎京子さんが「アメリカから学ぶ困難な課題をもつ子どもの里親養育」というテーマで講演されています。その中で尾崎さんは、ソーシャルワーカーの変更はパーマネンシーの達成率を 17.5% 減少させると紹介されています。職員が変わることで、子どもが忘れ去られる感情を抱くというのは、感覚として分かりますよね。

養子縁組と養育里親は、そもそも目的が違います。英国・米国ではそういう考え方が徹底しています。長期里親は、あくまで例外的なケースと捉えるべきで、「一時的な養育」の「一時」の期間は、どんなに長くても 2 年だと思います。

今、中央レベルでは 12 ヶ月（1 年）として、州レベルではそれを厳格化運用している州が多いです。里親さんが里親養育を継続して養子縁組にもっていける国と、できない国があるということを再認識させられました。

里親と縁組が統合的に活用されている国が北米やイギリスとか、民間機関も含めて「フォスターリングエージェンシー」と呼ばれている、啓発から委託まで全部を独立した民間機関も関与しています。

児相が里親委託の措置業務を民間機関に分業していくような形を促進していくことを私は期待していますし、国もその方向にあると思います。

別制度型というのは、基本的に里親が養子縁組ができないということで、里親を扱う機関と養子縁組を進める機関が別ということです。そのあたりで、養育者の継続性が難しくなりますが、そもそも最初の入り口の段階でこのケースは里親対象のケースか、養子縁組対象かの分別がある。もちろん、里親ケースで始まったけれども家庭復帰ができなくて長期化することもあるでしょうが、そのような場合は、長期養育里親として、または別の養子縁組先に行くような運用の仕方が取られています。ドイツなどがその例です。

統合型に戻りますが、アメリカのワシントン州では、より統合的に運用するために、最初の家庭調査の段階で養子縁組を見込ん

で調査をしているそうです。東京都の場合、養親調査と里親調査は違っていて、重複登録はできないのですが、そういう所は少数で日本では両方に登録するところが多いです。

養子縁組後の手当とか経済的支援も検討が必要です。「養子縁組は新生児や乳幼児に限らず、いかに年齢の幅を考えていくかですが、表1をご覧ください。

児相を経由して縁組が成立したケースの相談開始日の子どもの年齢です。一歳未満と出産前で、90数%占めています。こういう実態であるのに、縁組成立年齢との差があまりにも日本は大きすぎるのが問題です。

表1 児童相談所における縁組成立ケースの相談開始時の子どもの年齢（25年度実績・26年度調査）

子どもの年齢 / 相談開始時	件数	1歳未満	1歳～2歳未満	2歳～3歳未満	3歳～4歳未満	4歳～5歳未満	5歳～6歳未満	6歳～7歳未満	7歳以上	出産前	無回答
合計	269	132	5	2	0	1	0	0	0	117	12
%	100.0	49.1	1.9	0.7	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	43.5	4.5

・特別養子縁組が96.3%

表2 養子縁組成立が6歳以上の子ども（25年度実績・26年度調査）・269件中51件

養子縁組種別	委託先	相談開始時(歳/ヵ月)	一時保護時(歳/ヵ月)	施設措置児(歳/ヵ月)	里親委託時(歳/ヵ月)	家庭裁判所への養子縁組申し立て時(歳/ヵ月)	普通または特別養子縁組成立時(歳/ヵ月)
普通養子縁組	養子縁組希望里親	0/3	していない	0/3	6/9	9/3	9/10
		0/2	していない	0/2	8/4	9/3	9/7
	養育里親	0/6	していない	0/7	8/2	16/6	17/0
		記載なし	0/0	0/0	0/5	9/3	9/5
		0/8	していない	0/8	4/3	15/1	15/3
		2/9	2/10	していない	3/1	15/6	15/8
		0/4	記載なし	0/4	7/11	18/7	18/9
		出産前	していない	0/0	0/6	16/7	16/11
		0/0	していない	していない	1/9	6/0	6/3



特別養子縁組	養子縁組里親	出産前	記載なし	0/0	3/11	記載なし	7/4
		0/0	0/0	0/1	4/11	7/4	7/7
		0/0	していない	0/1	2/5	7/7	8/2
		0/2	4/5	4/6	5/5	7/7	7/10
		1/3	していない	1/4	5/11	7/2	7/7
		1/3	していない	1/4	5/11	7/2	7/7
		出産前	していない	0/0	5/11	7/0	7/3
		0/0	0/0	0/6	2/9	7/11	8/3
		出産前	していない	0/0	5/11	6/9 再 7/4	7/6
		出産前	0/1	0/2	2/2	7/2	7/5
		出産前	していない	0/0	3/6	6/11	7/4
		0/0	0/0	0/1	2/6	7/3	7/9
		0/0	0/0	0/0	<b>0/4</b>	7/10	<b>8/4</b>
		0/1	していない	0/1	2/6	7/11	8/2
		0/5	していない	0/5	2/3	6/11	7/4
		0/1	0/1	0/2	<b>0/12</b>	7/6	<b>8/0</b>
		0/1	0/1	0/2	3/3	5/4	6/6
		0/10	していない	0/10	4/4	5/9	6/3
		0/0	0/1	0/1	4/4	5/11	6/9
		0/0	0/0	0/6	4/9	記載なし	6/2
	0/0	記載なし	0/0	<b>0/8</b>	記載なし	<b>6/4</b>	
	0/0	0/0	0/0	2/4	6/3	6/11	
	0/10	0/11	1/1	5/8	6/5	6/10	
	0/0	していない	0/0	2/11	7/4	7/9	
	0/0	していない	0/0	3/4	7/10	8/4	
	0/0	0/0	0/0	3/4	7/10	7/6	
	0/0	出生当日	生後 8 日	生後 18 日	3/4	7/10	
	0/0	出産前	していない	0/0	1/7	7/11	
	0/0	記載なし	0/0	2/1	7/6	7/9	
	0/1	0/3	0/4	5/0	7/2	7/7	
	0/0	出産前	していない	していない	<b>0/2</b>	7/4	
	0/0	出産前	していない	していない	<b>0/0</b>	7/11	
	0/0	0/0	0/0	2/5	7/9	7/11	
0/0	0/0	0/0	2/0	5/11	6/2		
0/0	0/0	0/0	1/4	記載なし	6/7		
0/0	記載なし	記載なし	記載なし	<b>0/0</b>	6/0		
0/1	記載なし	記載なし	1/6	6/4	6/10		
0/0	出産前	していない	0/3	1/1	6/3		
0/0	記載なし	0/0	1/6	6/3	6/6		
0/0	していない	0/1	1/5	6/4	6/9		
0/0	していない	0/0	1/1	5/9	6/2		
0/0	里親ではない	0/0	していない	7/10	8/4		

表2を見てください。児相を経由して269件のうち51件が、縁組成立が6歳以上になっているのです。どういうケースかというと、特別養子を想定していたが、やむを得ず普通養子になったケース。例をあげると生後3ヶ月で児相が関わり、乳児院に

措置されたのが3ヶ月です。そして里親委託されたのが6歳9ヶ月、養子縁組申立が9歳4ヶ月、そして9歳10ヶ月で縁組成立です。この例で分かるように、施設を経由することによって、里親委託が非常に遅滞化するのです。そこで里親委託の機会を損

なう自治体が多いということです。中には、早め早めに里親委託する自治体もあるんですが、多くは前者です。

もう一つは、里親委託が0歳なのに、縁組成立が6歳以上というケースもあります（提示の資料では8件）。司法関与に関する検討委員会で提言されているのが、「年齢要件を改正すべき」としている。要するに15歳か18歳かということでしょうが、そもそも特別養子縁組を、なぜ6歳で区切ったかということです。親子関係の形成を考慮すると幼少期が望ましい。また、生みの親とのつながりの記憶があるのは就学年齢以降とみて、設定したことも考えられます。でも、現実にはそういう機会を逃して、特別養子縁組ができなかったケースがよくあります。

6歳駆け込み申立てとか、8歳駆け込み申立てというケースがよくあるのです。期限ギリギリまで伸ばして縁組するという事です。その背景には養育費の支給ということもあるでしょうが、それだけではない。その要因が何かを明確にしないと15歳・18歳にしても、同様の駆け込みがあるだけではないでしょうか。長期養育里親で成人した里子と、養子縁組をした養子を比較した家庭養護促進協会の調査結果があります。それも参考にしてください。

### 新生児委託

次に、新生児委託についてです。これについては「愛知方式」が一つのモデルになっています。また、「札幌方式」は一旦、別の里親さんに委託するという形です。諸説あるでしょうが、発達心理学的には生後6ヶ月を過ぎると特定の養育者との別れが支障をきたすとされています。

「福岡市」などもそうですが、赤ちゃん里親みたいなものを確保しておいて、一時保護委託する。その里親さんは経験豊富なので養子縁組後も、養育の担い手として養親に協力してくれるわけです。言わば、おばあちゃん・おじいちゃんが近くにおいて養育を見守っていてくれるということです。

ただ、次のような指摘があります。「里親が産まれたばかりの赤ちゃんに感激することが分かっているのに、あえて経験させない理由はない。産んでないことを忘れるぐらいの感激だ」と。

そういうことを考えると、最初から養親さんと出会うのがいいのかとも思えるし、生みの親の状況とか、子どものもつリスクとか考えるとケース by ケースでしょう。

愛知でも札幌でも、その方式に固定化せずに、柔軟に進めているところはあるのです。愛知でも乳児院に委託するケースはあるが、期間は極めて短期です。

前にも触れましたが、6ヶ月未満であれば、途中で養育者が変わっても、個別対応的な環境が保障されていれば、子どもの発達に支障はないということです。でも、本当にそう言い切れるのかという声もあることは事実です。アタッチメントの形成に関しても、問題ありなしの双方があり、難しい部分です。

次に、連携についてです。それは民間機関や児相との連携に限定したものでなくて、特に母子の保護、母の保護・子どもの保護、妊娠相談という3つの保護を想定しています。それらに対応するには連携せざるを得ないと思います。特に生みの親が育てる可能性を考えて関わっているか、民間機関は自らの運営費用を賄えないという状況の中で、中立的に意思決定に関与していくのは

難しいと思います。そこで、妊娠相談については外部と連携する必要もあるでしょう。

また、生みの親の保護とか子どもの保護は、既存の施設を使うとか、私的契約で乳児院に入れる例もあるらしいですが、国の調査ではゼロに近かった。措置として児相と連携してやっていける場合は、里親さんとか一時保護委託とかを取り入れてやるということでしょう。

民間機関の中には、児相における里親登録を要件としているところもありますが、要するに、民間斡旋機関が養親の適格性を見極めていけるかということです。

今回の斡旋法で、民間斡旋機関は許可制になって、養親の適格性だけではなく、運営手続きについても第三者委員会の評価なども含めてどう考えていくか、これは児相も含めて考えていくことです。その評価に関して、何を評価項目にするかが問われます。養親候補者の適格性なのか、マッチング後の適合性なのか、運営手続きなのか、そのあたりを十分に考えて評価していかなければならないと思います。

これも外国のデータですが、公民機関の関与のあり方について、公的な機関しか縁組には関与できないのがオーストリアです。逆に民間しか関わっていないのが隣国の韓国やベルギーだったり、公民双方の機関が関わるのが最も多いけれども、支援の仕方は本当に多様だと言えます。前半で自治体によって養子縁組成立件数に格差があるという話をしましたが、件数が一番多い自治体は16件でした。常勤の職員を配置している自治体は3割弱ですが、自治体間格差が結構大きく、最も手厚い自治体はA市で、里親専任のフルタイム職員が4人いて、その他に非常勤職員が2人いる。かつ、業務を民間に委託している。そこで年間16件で

す。われわれは里親専任職員を配置せよと要求しますが、置くことによってどの程度効果があるのか問われると、委託数だけを見れば、疑問符がつくじゃないですか。それに比べて民間機関がすごいなと思う部分もあるのです。

里親認定部会が1年間にどのくらい開催されているかというデータがありますが、多いところで毎月というところもあれば、年に1回の自治体もあり、2カ月に1回開催のところが多いです。今回の法改正で、養親さんにも研修が義務づけられました。養育里親と養子縁組里親の両方の登録を認めている自治体が7割あります。東京都はどちらかに登録するようにしています。神奈川県のように、研修を義務づけるためにすべて養育里親に登録させるところもある。養子縁組の経済的支援に関する自治体間格差のデータがあります。

両方登録している所では、試験養育期間中、養育里親として事業費（養育費）も里親手当も支給されている。縁組申立の時点で里親手当の支給が削減されて事業費のみの支給になる形で、最も多いパターンです。東京都などは一貫して手当の支給がないのです。養育里親にのみ登録している場合には、縁組成立まで両方が支給されるという形です。一定期間養育した後で養子縁組するような場合、要保護ケースでもあるわけですから、養子縁組の際に経済的な支援として縁組手当の支給を考えてもいいのではないかと思うのです。それは民法にも反しない。なぜなら、特別児童扶養手当とか児童扶養手当とか障害児手当とか扶養義務のある親に対する制度としてすでにある訳です。だから扶養義務と矛盾しないわけです。お金のために養親になる人は、ほとんどいないとしても、経済的支援は必要だと思います。

連携に関しては、妊娠相談と母子の保護を中心に連携し、養親登録者情報の管理体制の一元化に向けた検討も必要です。中央児相が核となって、民間機関の養親希望者の情報を一括管理するような体制を確立していくことがまず現実的だと思います。そのための予算を見相に対して付けることを具体化してほしいと思っています。

次に、国際養子の対象をどう考えるかということですが、ハーグ条約は、里親や養子縁組での養育が不可能な子どもたちが、国際養子縁組の対象になっている。ただ、国際条約によって規定が違うのです。基本的にハーグ条約を批准している国も国際養子縁組を進めるというより、国内養子縁組を充実させる手段として批准しているということです。

諸外国で国際養子をどう考えているかをみると、フランスでは基本的に親族しか認めていないし、英国もカナダもそうです。障害をもつ子どもの養子縁組をどう考えていくかは、とても大切なことだと思います。尾崎京子さんが勤務されていた重い障害をもつ子どもに特化した里親委託を進めるニューヨークの機関を訪問して再認識させられました。そのために150人の職員を雇っている、そこに通所のクリニックをもっているという体制のなかで、重篤な医療ケアが必要な子どもの委託が可能になるということです。日本で、日赤とか済生会の付属の乳児院に入っている子どもの里親委託のあり方を検討する必要もあるかと思いました。各自治体が社会的養護の推進計画を見ると、「やはり乳児院は必要だ。特に重篤な医療ケアが必要な子ども」という文面が多いです。こうした子どもが家庭で暮らすことを検討することで、支援システムの底上げがなされるように思います。

次に、施設入所が長期化し、生みの親による養育が困難な養子縁組の可能性というものを含めてどう考えていくか。また、養親が養子縁組をすることに負担感を感じることにについて、どう改善するかです。縁組の適格性の判断と、養親の適格性の判断手続きを二分化して、後者の方は養親さんが申し立てして、前者の方は児相がすべきではないかということです。前者の申立については、例えば「生みの親の同意は二か月経過すると翻せない」とかでない、手続きの分離は困難でしょう。また、親権喪失と特別養子の要件に差がある。特別養子の方が厳しいと言われています。親権喪失は親権の回復があるので完全なる断絶ではないということです。この二つの要件を合わすというのは、民法を含めたとても大きな改正になるのです。実務レベルで要望があっても、改正となると難しいのではないかと思います。ただ、国レベルでは厚労省が法務省とともに取り組む姿勢を示しています。

次はオープンアダプションについてです。よく養親さんが生みの親に自分たちの情報が伝わることに危険を感じているという話がありますが、それはオープンアダプションの中で前提になっているんです。世界的には実際に会う会わないは別にして、ケースによっては手紙とかその他の形を考えていく時代になってきているということです。

同性カップルの委託というのは、里親委託では自治体によって認められている所もあるので、養子縁組までは難しいでしょうけれども、このあたりについても検討していく時代だと思います。

最後に少々古いデータ（以下の表）（一橋大学の森口千晶氏から提供）になりますが、日本では血縁を重んじるから養親や里親のなり手が少ないと言われるのですが、これは多分に政策的に誘導されている部分があるのではないかと思います。政策が意識を変えるとか制度が意識を変えということですが、われわれは意識が成熟していないから制度が作れないと思込んでいるのではないかと。例えば、同性カップルの養育

あるのではないかという思いがあります。

をどう考えるのかも含めて、やはり制度化されることによって国民の意識が変わっていくということです。日本では医療政策の中で、統制されている部分が非常に大きいと思います。例えば体外受精児が養子縁組数に比べて極端に多いということ。やはり不妊治療するにしても、いかに早期に情報を提供するか、どのくらい体外受精児の出生率の確率が低いとか、医療側がどのように情報を提供していくかを再認識したところです。アメリカは国内外を含めて、養子縁組数が体外受精児に比べてずっと多いことを考えると、日本でももっともっと養親になってくれる可能性のある人は

