

構成員等過去提出資料

第 1 回 岩崎構成員資料	1
第 1 回 山本構成員資料	5
第 1 回 林構成員資料	7
第 2 回 藤林構成員資料	11
第 2 回 全国児童相談所長会会長資料	18
第 3 回 藤林構成員資料	19
第 4 回 岩崎構成員資料	37
第 4 回 林構成員資料	45
第 4 回 大阪市資料	54

児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会
第1回目会合における意見書

公益法人 家庭養護促進協会
理事 岩崎 美枝子

特別養子縁組の課題と方向性

特別養子縁組法が施行されて、28年目を迎えています。この間、この法律における問題点とその改正について、ずっと訴えてきましたが、全く取り上げてはもらえませんでした。勿論大枠としては、今までの普通養子法の範囲内で、子どもの福祉を目的に養子縁組を進めてきた私達にとっては、特別養子法は待ちに待っていたものでしたが、それだけに色々と問題を感じてきました。

長く日本人には、家制度を守るための養子縁組が文化として定着していましたから、その対極にある子どもの福祉のための特別養子縁組は、「実子となる」という言葉に、多くの養親希望者達が期待したのですが、実子と同じ法的な権限はあたえられましたが、戸籍上はあくまでも「特別養子」であることがわかる記載になっています。その上、その複雑な戸籍編製の仕方がまた分かりにくくて、研修で法律の説明をしますが、なかなか理解ができないまま、法律とはそういうものだと思われているように見えます。

それでも、子どもの福祉を目的にした新しい法律が出来たのですから、養子縁組里親を社会的養護の中にしっかりと位置づけ、その役割を正当に評価し、促進できるよう支援して欲しいと、この間私達は厚労省に訴え続けてきました。やっと平成20年に、社会的養護として養子縁組里親を認めて頂けましたが、どういうわけか里親手当てがカットされたのです。そして、「児童の福祉を図る観点からの特別養子の利用促進」の在り方が検討されることになるのに、施行後30年近い時間を経過しなければならなかったということに、正直素直に喜べないものを感じています。少なくともせめて20年前位に、この旗を振ってもらいたかったと残念に思っています。

この20年間に虐待児童の増加は、この先が見えないほどに増え続けており、そしてどうしたらその事態をくい止められるのかの対策が考えつかない程の事態になっているのです。特に大都会では、通報される虐待の数は、あるいは虐待の相談件数は、その子どもたちを引き受けられる施設や里親の定員数より何十倍も多く、ほんの一部の極端にひどい心身の状態の子どもだけが児童相談所によって施設や里親に委託されるのです。そういう子ども達をしっかりと引き受けて健全に養育するのは、そんなに簡単なことではありません。そして、年々施設に措置される虐待ケースが増加し、施設の職員も里親も児童相談所の職員達もすでに疲れ切っています。退職する施設職員も多く、不調になる里親も増えています。

私たちの活動はもっとささやかなものです。まだ年齢が0歳から6歳未満の低年齢児であっても、親の育てられない背景やすでに様々な心身の障害を持っている子どもを、我が子としてその子どもの一生を引き受ける決断が出来て、安心して託せる夫婦は、そうそういるも

のではありません。もともとそう数が多いわけではない養子縁組里親に、その決断を迫りながら、一人ひとりの子どもと一組の夫婦を結びつけて、しっかりとした親子関係の構築・告知・思春期・自立・ルーツ探し等の支援するために、息の長い、そして丁寧な対応をすることだけにひたすら腐心してきました。その結果、大阪事務所だけで、52年間に1084件の縁組が成立しておりますが、1年間に約20件の成立でしかありません。

人間を育てるといふことの結果は、直ぐにはわかることはありません。昨今の日本を見る時、豊かな子育て経験を持っている人は、どんどん少なくなっています。日本の古き良き育児文化を引き継いできた世代は高齢化しました。そして様々な育児情報に躍らされながら、自分の思うように子どもをコントロールしたいと焦っている若い世代からは、虐待事例が多く出ているのです。そんな社会の在り様から、よき養親のなり手を見つけ出すことは極めて難しい時代になりました。

私は、里親制度とりわけ養子縁組里親の開拓・研修・マッチング・委託後の支援を50年以上携わってきて思うことは、かつて私たちの上司であった伊藤友宣氏から「里親を探す活動は、里親を必要としない社会へ繋げることでなければならない」と言われたことを、今改めて「養子縁組里親を増やすための活動は、養子にならなければならない子どもを少なくするための活動でなければならない」と思い返しています。「健全に養育された子どもは、少なくとも健全な子どもを育ててくれるはずだ」と、信じて、願って、仕事をしてきました。

何が健全であるとするのかは、社会の動きと無関係ではないと思いますが、一人の子どもが生まれて自立するまでに、親が子どもにしてやらなければならない最低のことは、100年前も今もそう変わらないのではないかと考えています。

これだけ、親に養育されない子どもが増えて、児童相談所の数や施設さえも増やさなければならぬ現実があることは事実です。だからこそ生まれた子ども一人ひとりがしっかりと必要なケアがされ、必要な依存が受け入れられ、愛されるために、もっと社会的な支援がなされなければならないと思います。それは、今まであまり取り組まれてこなかった分野だと思います。せつかく制度化された「乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）」や「養育支援訪問事業」が、もっともっと効果的に、全てのこれから生まれてくる子ども達のために、その産んだ母親達が支援されなければならないのだと思います。

今親に育てられない子ども達にとっての特別養子制度の課題

今、現実に親に育てられない子どもや親に育てられることが望ましくない子どもの多くが、施設で暮らしています。その子ども達が親に引き取られないのであれば、養子縁組それも可能な限り特別養子として縁組されることは必要です。その機会を増やすために、また縁組された子どもにとって必要な要件について、少し説明したいと思います。

① 親の同意の確認が難しい事例に、民法第817条の6のただし書きの積極的な適応を

日本では、施設に子どもを預けたまま、面会にも来ず、引き取る目途も立たないまま放置されている子どもたちが多くいます。中には親の居所も分からなくなっている場合さえ多々あります。親子再統合のためのプログラムは難しく、なかなか効果をあげていないため、

親が自ら養育しようと決断しない限り、施設生活から抜け出せないという子どもが、集団の中にうもれているままになっています。

親がすでに行方不明の場合は、それを理由に特別養子縁組を認容してくれる裁判官は割合多いので、特別養子縁組を前提に里親委託し、親子関係がしっかりと構築できれば、特別養子縁組の申立てをしております。しかし、親が行方不明であるということは、試験養育期間と、審判に要する時間を加えると、審判ができるまでに概ね最短でも小一年を要するので、その間に、たまたま親の所在が判明することがあるかもしれないというリスクがあるわけです。所在が判明した親が、特別養子に同意をしてくれれば問題はないのですが、同意をしない場合には、児童相談所側に、これまでの経過の中で、そうすることが子どものためであるという根拠がしっかりなければ親を説得はできません。慎重な児童相談所なら親が行方不明になっていても、養子縁組が必要な子どもとしてリストアップしないでしょう。ましてや親はいるが面会も無く、全く親としての役割を果たさないまま、施設に措置されっぱなしの子どもの場合でも、親から同意が取れそうにないようであれば、養子縁組の必要性は、なかなか検討されないでいます。

大阪市は、かなり積極的に養子縁組の可能性を検討し、親が引き取れる可能性が低いと判断された子どもには、障害や病気の有無にもこだわらず、適当な養子里親が見つかるかどうかはわからなくても、養子縁組が必要な子どもとして、リストアップしています。リストアップされなければ、法的に守ってくれる親を持つチャンスは与えられないこととなります。私達も、それぞれの子どもの状況によっては、養親を見つけることがそう簡単なことではないと思う子どもであっても、とにかくリストアップされてくれば、「見つけてやらねば…」と頑張ることになるのです。そこで、民法817条の6の「縁組の成立には父・母の同意がなければならぬ。」が、最も大きな成立要件になっていますが、その後「ただし、父母がその意思を表示することが出来ない場合又は父母による虐待、悪意の遺棄その他養子となる者の利益を害する事由がある場合は、この限りではない。」というただし書を積極的に適応してほしいと期待するわけですが、なかなかそうしてくれる裁判官は多くありません。ここを、もっと子どもの立場になって、すでにその子を引き取り、少なくとも特別養子縁組を申立てるほどの親子の関係が出来ている申立人の決断をもっと大切にしてもらいたいと思います。

裁判官によっては、特別養子縁組を認容するという事は、親の同意があっても、親から親権を剥奪するに値する審判をすることになるので、慎重になるというより忌避されているようにさえ思えることがあるのです。それは、すでに述べたように、だからこそ、親がその子どもを親として責任をもって育てられるように支援し、指導することが最初にしっかりなされていないことにも関わってくるのだと思います。

子どもが健全に育つためには、血縁の有無ではなく、少なくとも特定の大人との安定した信頼関係の継続が必要である、ということもまた真理であると私たちは考えてきました。子どもの今の状態が、親がその子どもの特定の大人として機能していないのなら、出来るだけ子どもが小さい内に、新しい特定の大人を用意し、法的にも養親として責任をもって養育してくれる家庭に子どもをゆだねることこそが、児童福祉であると思っています。

② 特別養子の年齢制限を再考する

社会的養護下にいる子どもにとって、養親となる特定の大人が必要だと判断するとき、それを子どもの年齢で制限することが必要なのでしょうか？6歳未満までがOKで、6歳と1日ならダメだという法的根拠は何なのでしょう？未成年養子は、養親の実子として迎えらるべきだと考えれば、法律による年齢制限は本来あるべきではないはずだと思います。基本的には全ての未成年児には特別養子法が適応されることではないかと考えます。しかし、日本では長く普通養子法が適応されてきた経過を考えると、判断能力がある年齢、現在の法律では15歳以上ですが、一定の年齢の子どもには特別養子が普通養子かを選ぶことが出来るようにする、或いは一定の年齢以降の子どもには、特別養子縁組の同意権を認めるというようなことも必要であるかもしれないと考えます。

③ 子どもの出自を知る権利をしっかりと認めてもらいたい

現在、特別養子の「出自を知る権利」が脅かされています。日本の場合、「出自を知る権利」について規定する法律がありません。敢えて言えば『子どもの権利条約』における7条の1・8条の1・8条の2が、唯一それに言及しているものではないかと思っています。

『個人情報保護法』が機能するようになってから、出自を知りたい特別養子達が、実父母の戸籍謄本を請求した際に、「あなたとあなたのお母さんとは現在親子関係が終了していますから、他人となったお母さんの戸籍や付票を出すことができません」と断られています。特別養子縁組における戸籍は、とても複雑な構造になっています。それにはその必要があったからです。実子と同じ法的立場を与えながら、結婚障害と出自を知りたい子どもにそれを保障するためであったはずですが、しかし、その後に来た個人情報保護法が、子どもの出自を知る権利を脅かしているのです。

私達は、養親に真実告知を適当な年齢の時にし、その後も子どもの知りたい事実について配慮した上で話してやってくれるように指導しています。しかし、告知をしない文化を長く持ってきた日本には、告知されない子どもたちが相当数おります。彼らは告知されなくても、その疑いを持っている場合があって、ある子どもは審判書の閲覧をしました。そこからたどってやっと実母の本籍地を知りましたが、戸籍謄本は出してもらえませんでした。告知をされているからこそ、実父母に逢いたいとする子ども達も同じことです。

児童相談所のケース記録の保存は原則25歳までですが、養子縁組の子どもの記録だけは永年保存をしてくれている児童相談所はあります。審判書の保存年数が30年。調査官の調査記録は5年しか保存されません。これでは、子ども達がルーツを探すことさえおぼつかない限りです。前述した審判書を閲覧した特別養子は、2歳で引き取られ、30歳の時に申し出ました。もう少し時期がおそかったら、閲覧ができなかったこととなります。

斯様に、様々な問題が特別養子法にはあります。とりあえず、今回はこの3点を指摘しておきたいと思います。

以上

2016/7/25 第1回検討会向け 提出資料

愛育研究所 山本恒雄

初回にもかかわらず、出席がかなわず、誠に申し訳ありません。

事前におうかがいいたしました議事の進行次第では 事務局からの趣旨説明の後に、各委員から自由に課題について思うところを発言する場が予定されているとのことでしたので、とりあえず、私の思うところを紙面にて述べさせていただきます。

1. 要保護児童を適切に保護するための措置に係る手続における裁判所の関与の在り方について

1-1. 親権に関する司法審査の必要性

子どもの一時保護は、保護者からの相談依頼に基づいた場合でも、保護者の依頼に基づかない職権による保護の場合でも、結果的に児童相談所が親権に一時的制限を加え、子どもにも一定の行動制限を課していることには変わりがない。さらに保護者からの相談依頼によって保護の必要性が認知され、一時保護が実施された場合でも、仮にその直後に保護者が翻意して即座な引き取りを要求したとして、児童相談所は保護者の意向とは独立に子どもの安全と要保護性の判断に基づく一時保護解除の妥当性を検討しなければならず、場合によっては保護者からの依頼による一時保護であっても、直後の保護者の引き取り要求には応じないことがあり得る。このような当事者間の不均衡な関係では、常に当事者間の利害の相反が流動的に発生することは避け難く、これを客観的に審査し、運営・管理する司法判断の必要性は極めて高いと考えられる。

もとより、それは児童相談所による要保護児童の保護にとどまらず、例えばDV事案における子どもの安全評価と適切な養育者・生活場所の設定なども含め、全て、子どもの安全と親権に関する何らかの問題が発生する事案では、常に司法が親権に関与し、子どもの最善の利益と安全の確保についての管理と審査・調整機能を担当することが原則的に必要であると考えられる。

しかるにこれまで、児童相談所も、裁判所も、実務的な運用上の障壁、限界性を理由にその現実的な妥当性を認めることができずなかつた状況にあるが、これは運用上の問題としてではなく、法的な制度上の必要性に基づく課題として検討される必要があると考える。児童の権利条約第9条の規定はその意味で、親子の分離判断については司法による親権についての審査が必須であることを呈示していると理解される。

1-2. 要保護児童の保護についての司法関与

日本は大陸法に基づく親権制度の国であり、欧米の虐待対応モデルとしてしばしば取り上げられてきた英米法下の国とは異なる法体系にある。しかるに日本に近い大陸法下の国フランスでは、児童虐待事案での子どもの親権者からの保護は検察官命令書による司法手続きとして制度化されている。唯一、保護者からの依頼と同意を前提とした場合にのみ、行政サービスとしての福祉機関による保護が設定されていると聞く。日本においては児童の安全確保と保護についての全ての判断と実施責任が、強制捜査にあたる臨検・捜索に至るまで、児童相談所の行政サービス機能の延長線上に設定されてきたが、相当にいびつな状態にあると見なければならぬ。

もとより憲法が保障する個人の権利に対しては、例えば警察官職務執行法の規定がそのひとつの例外的な制限、介入手続きを規定しているが、児童相談所の虐待対応における立入調査や臨検・捜索はそれ以上に個人の権利に対して侵入・制圧的な権限を設定しているものであり、極めて特殊な権限執行であると言わざるを得ない。これら当事者の同意によらない個人の権利の制限に関する権限・手続きは本来、その端緒の段階から司法手続きによるべきであり、そのための職務執行法が制定されてもおかしくないと考えられる。

1-3. 具体的な対応手順

これらの課題は単にそれぞれの省庁がその運用上の制度整備として対応するだけではなく、基本的な法の裏付けをとった制度整備として検討すべき課題であると考えられる。裁判所においても児童相談所においても、司法機関においても、現有する組織体制だけでは対応しきれない課題であり、例えば5年等の移行準備期間を前提として、法整備と新たな体制整備のための予算措置を前提とする、具体的な制度設計・整備の検討が必要であると考えられる。

2. 児童の福祉の増進を図る観点からの特別養子縁組制度の利用促進の在り方

特別養子縁組制度の積極活用については、その利用促進の大前提として、3人の当事者の権利・利益の保障制度の整備が前提条件となると考える。

1. 養子となった子の権利・利益の保障

養子となった子はその事実を知らされる権利がある。そして養子縁組がとられたのは、決して実親に捨てられたのでも、里子に出されたのでもなく、実親の事情から養親にその養育を委託されたのであることを確実に知らされる必要がある。またそのことに関して養子となった子は養親、実親とは独立にプライバシーを設定して相談支援を受けられるサービス制度の提供が必要である。

また養子が実親のトレースを望む場合、裁判所等の組織の審査を通じて、実親をトレースできる権利が保証される必要がある。これには遺伝的疾患等の対処について実親の情報が必要な場合も含まれる。養子の側に一定の資格要件やアドボケータが設定されるなどの前提要件が必要となるかもしれない。また実際的に実親の所在が追跡できなくなる場合もあるかもしれないが、制度的には実親のトレースが可能な限り保証される必要がある。

また、実親からのトレースが来た場合、どのように対応するか養子は独自に相談でき、サポートを受けられる支援体制が必要である。

2. 実親の権利・利益の保障

実親は子どもの養育を里親・養親に託したのであって、決して子どもを捨てたり、里子に出したのではないという前提が保障され、明示される必要がある。また分離後の様々な感情や課題について専門的なサポートを受けられるサービス制度が必要である。

実親は裁判所等の組織を通じて実子の養育・生育状況をトレースできる権利が保障される必要がある。

養親と養子は実親のトレースを知らされたうえで、具体的な対応、接触をどうするか、文通などの交流は許容するのかといった選択権を与えられることが望ましいと考える。その際にはもちろん、子どもの最善の利益の観点からの制度整備が必要であり、アドボケータ等の支援設定が必要であろう。

3. 養親の権利・利益の保障

養親は養子をもったり、自分の子にしたのではなく、実親からその養育を託されたのであることを常に明確に意識し、実践し、養子に対しても示していくことが求められる。

養親は養子里親の登録申請時から、養子前提の里子の委託、養子縁組とその後の養育の全域に対して、手厚い養育支援サービスを受けられる保証が必要である。特に、養子への真実告知、実親からのトレースへの対応等では特段の集中的支援を受ける権利が保証される必要がある。またそうしたサービスを適切に利用・活用することが養親の養育義務として設定・指導されることも必要である。

これら3者の権利の保障とそのため体制、組織運営の成立を前提として、特別養子縁組制度の利用促進が図られるべきであるとする。最終的には養子として育った子どもが自らの出自とその経過の事実に対して、負い目や恨み、わだかまりをひとり背負い込まずに生きていけるように支援することが重要であるとする。

要保護児童の養子縁組について(実施体制・実践手続きを中心に)

～厚生労働科学研究「国内外における養子縁組の現状と子どものウェルビーイングを考慮したその実践手続きのあり方に関する研究」を踏まえて(平成26/27年度)～

日本女子大学 林 浩康

1. 児童相談所における課題とその対応策

(1) 体制

・ 里親および養子縁組業務体制に関する平成25年度の状況調査では、「常勤専任」を配置している児相は3割弱である。自治体間格差が大きく最も手厚い配置がなされているA市は里親・縁組常勤専任職員4人、非常勤専任2人が配置され、かつ養子縁組里親委託業務は民間機関に委託し、毎年10数件の養子縁組里親への委託を行っている。

・ 平成26年度に各児童相談所において新規に縁組を前提に里親委託された件数は282件、1児童相談所における最大値12件、平均1.5件である。0件の児童相談所は86児童相談所(44.1%)であった。なお平成25年度調査では特別養子縁組を前提とした新規に里親委託された件数は276件であり、0件の児童相談所は78児童相談所(39.6%)であった。

・ 以上のように、児相では縁組に関する成功体験を十分に蓄積できない状況である。それが縁組を積極的に推進できない一つの要因となっていることが予測できる。

(参照)

・ 現在、特別養子縁組認容ケースは約480件(内民間機関(23か所)約200件で増加傾向、児相(207か所)約270件、その他数件)

・ H1 1,205件 民間28,児相354,その他823→H5 460 児相289,民間29,その他151→私的な縁組への対応は必要ないか?

→ 民間の強みを活かした体制づくりが必要?ただ既存の民間機関は23機関しかなく、その内7中箇所は都内に存在する。

(2) パーマネンシー(法的に安定した一貫した養育者による家庭養育)理念

平成25年度に縁組が成立した269件の内、相談開始時の子どもの年齢は「1歳未満」が約半数を占め、次いで「出産前」が43.5%であり、特別養子縁組がその殆どを占める(96.3%)。法的安定に基づいたパーマネンシー保障を乳児に限らず、あらゆる年代の子どもに保障するという意識は日本では極めて希薄である。法的安定に基づいた家庭養育の提供の必要性を理念レベルで共有する必要がある、長期里親委託と差別化する必要もある。

→ そのための対応策は3で言及(P3、最終段落)

(3) 新生児委託

産院から直接縁組を前提とした里親宅に引き取られたケース、いわゆる新生児委託を行った児童相談所は37児童相談所(19.0%)で68件あった。産院から直接養親候補者である里親に委託するか、乳児院あるいは別の里親宅に一時保護委託し、生みの親の意思決定の揺らぎの過程に寄り添う期間が必要という双方の考え方が存在する。産院から直接養親候補者である里親に委託するために、出産前から養親候補者が決定している場合もある。養親

候補者の存在は生みの親の意思決定に大きく影響を与えるが、そうした過程が出産前から養子縁組に誘導しており、問題があるという見方も存在する。産院から養親候補者に委託することに関するメリットについてアタッチメント形成の観点から語られてきたが、発達心理学者へのグループインタビュー結果から、出産後4～6ヶ月の間の主たる養育者の変化はその後の子どもの成長・発達に影響を与えない（個別応答的環境が保障されていれば）という見解が明らかにされている。また一方で、できるだけ早期に養親候補者に養育を託すことで、養親のその後の子どもへの思いが強化される等の指摘も存在する。しかしながら一時保護委託として別の里親宅に委託し、生みの親の心の揺れに付き合う、あるいは養親候補者に委託する際、養育方法などを伝えその後の養育を支援する資源として活用しているところもある。妊娠の経緯、生みの親の子どもに対する思い、生みの親への支援体制等を十分に考慮し、個別に検討する余地があるが、一時保護委託を含め乳児院の活用は避け、個別応答的環境を保障できる里親を活用する必要はあるといえる。

(4) 障がい児等の委託

障がい児の里親委託や養子縁組は障がい者が危惧されない子ども同様に、考慮されるべきである。障がいの有無にかかわらず、ノーマライゼーション思想や子どもが家庭において育つ権利を保障するという理念の徹底と、そのための支援体制が必要である。障がい児だからこそ家庭養護が必要であり、市町村サービスともつながりやすいという面も存在する。現在、手厚い医療ケア等を要する子どもは、母体が病院である乳児院などに措置される傾向にある。また自治体の社会的養護の推進計画においても乳児院措置対象児として捉えられる傾向にある。事前に障がい者が判明している場合、里親委託を模索するという意識が希薄化傾向にある。里親委託率の高い諸外国のように、障がい児に対する積極的な家庭養育提供策のあり方について検討する必要がある。縁組後扶養義務を養親にのみ委ねるのではなく、場合によっては経済的支援を含めて縁組後の支援のあり方を考えてもいいのではないだろうか。

2. 民間機関における実践上の課題とそれへの対応策

(1) 同一機関が妊娠相談・母子保護と縁組実践を担うことの課題

民間機関では妊娠相談を通じ自ら育てるという可能性も十分に模索した上で、縁組に取り組んでいる傾向にあるが、本来そうした機能を同一の機関が担うことで、中立的立場で生みの親の意思決定を支援することに課題がある。したがって市町村における妊娠相談機関や母子の保護機関との連携やそのための体制づくりについて検討する必要がある。

(2) 実践の質の担保・養親研修

児相についても言えることだが、生みの親の意思確認における説明内容や時期、養親家庭の調査方法や内容、マッチング、縁組後の養親家庭の支援のあり方などは各機関に委ねられており、実践内容に格差が生じている。また養親の研修に関して、機関が自ら行っている所もあれば、そうでない所もある。また自治体における里親登録を要件にしている所

も存在する。実践内容や養親資格、養親研修や教育等に関する一定の方向性を提示する必要がある。また実践の一定の質の担保や平準化を目的に現行の届出制を許可制にし、第三者の有識者による評価システムを整備することが必要である。実践内容や養親の一定の質の担保が、「4.縁組の促進と養子縁組里親（児相）・養親登録者（民間機関）に関する情報の一元化」を具体化する上での要件となると考えられる。

3.民間機関の運営基盤の脆弱さと養親候補者の経済的負担

・最終的に縁組が成立するか否かは別にして、一定の経費が生じる。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等である。それらの事例の多くは両親との関係が不調であったり、疾患を有したりなどしており、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、地元の役所や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席したりすることがある。また子どもの一時的保育費用負担も大きい。これらの費用について公的助成はなく、原則として養親候補者の負担になる。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が、多くの民間機関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。

・民間機関では養親候補者の経済的負担は数百万円に及ぶ場合もある。お金で子どもを貰うという、意識を助長することも考えられる。一方で児童相談所から委託され縁組成立した場合、自己負担は基本的にまったくない。換言すれば、同じ要保護児童への対応でも児相が対応した場合は国および都道府県により財政的負担がなされるにもかかわらず、民間機関が対応した場合は公的助成がまったくなされない。また生みの親が自ら育てることを決定した場合、その支援に関するコストは機関が持ち出しで負担することを強いられる場合が多い。出産費用を含め、公的助成のあり方を検討する必要がある。

・実践の質を担保するために、専門性を有した人材を確保するのみならず、そうした人材が継続して勤務できる待遇が必要である。そのための財政的支援が民間機関にも必要である。

・さらに特別養子縁組の申し立て前の試験養育期間および申し立てから認容されるまでの間、児相から委託された場合、里親手当や事業費の支給が行われている場合が多い（調査結果から、縁組申し立てまでは「養育里親」、申し立て後から縁組成立までは「縁組里親」として捉え、それぞれ経済的支援を行っている児相が多かったが、そのあり方は多様）。一方、民間機関から委託された場合は経済的支援はなされない。

・上記の改善策として、これまでの「養子縁組里親」を廃止し、里親と養子縁組を明確に区別し、子どもの委託から縁組成立までの間、公民の機関にかかわらず、これまでの縁組里親に支給されてきた額に相当する経済的支援を縁組前支援として行うことが考えられる。その際、試験養育期間後速やかに縁組申し立てを行うことを要件とする必要がある。

4. 縁組の促進と養子縁組里親（児相）・養親登録者（民間機関）に関する情報の一元化・機関間の連携

・公民機関ともに養親候補者や子どもに関する情報は各機関ごとで把握される場合が多く、他の機関との情報共有が困難な状況にある。こうした情報を一元的に管理し提供することで、縁組が促進されると考えられる。そのための機関の設置について既存機関の活用を含め検討するとともに、新たな財政措置に基づいた人員配置が必要である。日本では当座、都道府県の中央児童相談所で都道府県内の児童相談所及び民間養子縁組機関における登録者の情報を一元的に管理し、養親候補者を探すシステムをつくることも考えられる。なお長期的課題としてそれらを一括管理する中央管理局の設置が考えられる。

・こうした体制づくりや、また業務上の必要性から公民機関間での連携が重要となる。相互の強みを生かし、生かし合う関係づくりを可能とする体制に向けた促進策が必要である。

5. 自ら育てることを決心した母子の支援体制の充実

・実家に依存できず孤立化状況にある生みの親は市町村レベルにおけるサービスの充実度との相関で意思決定をせざるを得ない面もある。

・自ら育てることを決心した場合における市町村を中心とした支援体制の整備が必要である。また海外では生みの親が児童である場合、母子ともに妊娠中から里親委託を行っている国も存在する。日本においても一考の余地があるのではないだろうか。

6. 今後について

- (1) 特別養子縁組当事者（養親・養子）の意識調査
- (2) 離縁ケースの検討（受理・認容・却下・取り下げ内容）
- (3) ガイドライン作成（「ガイドラインに資する提言」をもとに）に向けた児相、民間機関の意見集約

司法関与及び特別養子縁組利用促進を必要とする事実

- ・ 在宅の要保護児童の現状
 - ★ 親子分離を要するほどの要件はないものの、十分な支援が届かない家庭が多数(特にネグレクト事例)
 - ★ その結果、長期不登校に伴う学力の低さ、社会性の低さ、非行化、高等教育からのドロップアウト、社会適応や就労継続の困難
- ・ 分離後の要保護児童の現状
 - ★ 85%が施設措置
 - ★ 多数の長期措置児童、特に乳児院から家庭での養育経験がないまま18歳措置解除を迎える子どもたちが多数。
 - ★ 結果的に、18歳措置解除時点で、永続的で安定した家族関係を失っているという事実
- ・ 児童福祉法改正を受けて、「家庭において心身ともに健やかに養育される」あるいは「家庭におけ環境と同様の養育環境において養育される」権利をどのように保障するか、法制度上の手続きと具体的なソーシャルワーク実践が課題

国連総会採択決議 「児童の代替的養護に関する指針」は永続性(パーマネンシー)を重要な目標としている

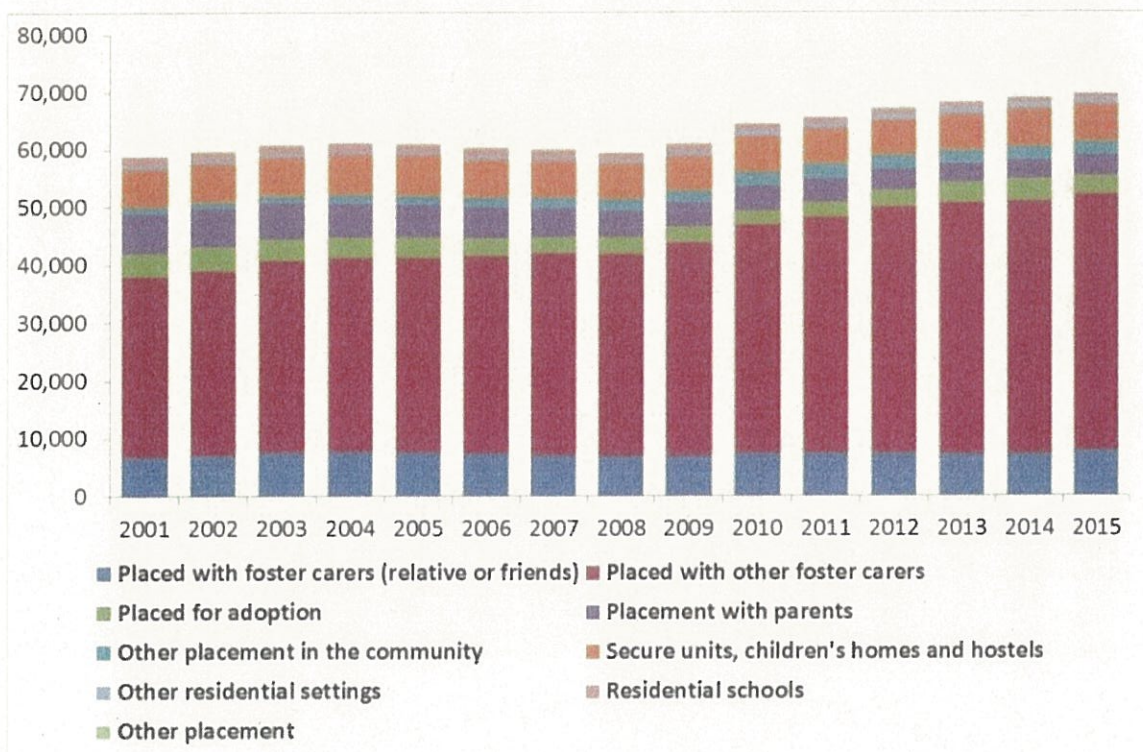
2. これらの国際文書を背景として、この分野における知識及び経験が発展しつつあることを考慮した上で、本指針は政策及び実践の望ましい方向性を定める。本指針は代替的養護に直接的又は間接的に関わる全ての部門に幅広く普及させることを目的とし、特に以下の事柄を狙いとす

- (a) 児童が家族の養護を受け続けられるようにするための活動、又は児童を家族の養護のもとに戻すための活動を支援し、それに失敗した場合は、養子縁組やイスラム法におけるカフアーラなどの適当な永続的解決策を探ること。
- (b) かかる永続的解決策を模索する過程で、又はかかる永続的解決策が実現不能であり若しくは児童の最善の利益に沿っていない場合、児童の完全かつ調和のとれた発育を促進するという条件の下、最も適切な形式の代替的養護を特定し提供するよう保障すること。
- (c) 各国を支配している経済的、社会的及び文化的状況を念頭に置きつつ、これらの点における責任及び義務を政府がより良く実施することを支援し促進すること。
- (d) 市民社会を含む公共部門・民間部門の双方で社会的保護及び児童福祉に携わる全ての者の方針、決定及び活動の指針となること。

B. 代替的養護

11. 代替的養護に関する全ての決定は、家族との接触及び家族への復帰の可能性を促進し、児童の教育、文化及び社会生活の断絶を最小限にとどめるため、原則として児童の通常の居住地のできるだけ近くで養護を行うのが望ましいという点を、十分に考慮すべきである。
12. 非公式の養護を含め、代替的養護を受けている児童に関する決定は、安定した家庭を児童に保障すること、及び養護者に対する安全かつ継続的な愛着心という児童の基本的なニーズを満たすことの重要性を十分に尊重すべきであり、一般的に永続性が主要な目標となる。
13. 児童はいかなる時も尊厳と敬意をもって扱われなければならない、いかなる養護環境においても、養護提供者、他の児童又は第三者のいずれによるかを問わず、虐待、ネグレクト及びあらゆる形態の搾取から効果的な保護を受けられなければならない。
14. 児童を家族の養護から離脱させることは最終手段とみなされるべきであり、可能であれば一時的な措置であるべきであり、できる限り短期間であるべきである。離脱の決定は定期的に見直されるべきであり、離脱の根本原因が解決され又は解消した場合、下記第49項で予定される評価に沿って、児童を親の養護下に戻すことが児童の最善の利益にかなうと判断すべきである。

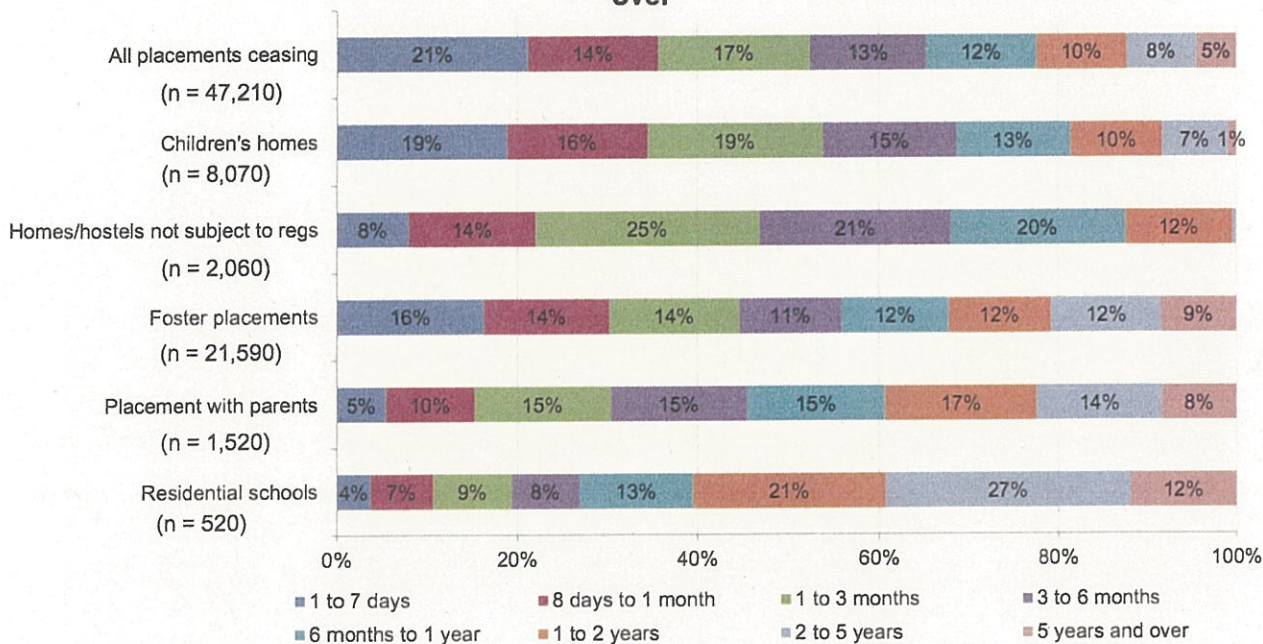
イギリスの社会的養護、里親、養子、施設ケア等の年次推移



UK Department for Education(2015) : Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015.

イギリスの社会的養護に措置されている期間（解除時調査）

Duration of placements which ceased in 2012-13 for children aged 10 and over



UK Department for Education (2014) : Children's homes data pack

社会的養護措置の長期化。5年以上施設措置が1万人以上。

表3 委託期間又は在所期間別児童数

	児童数							構成割合			
	里親委託児	養護施設児	情緒障害児	自立施設児	乳児院児	ファミリーホーム児	援助ホーム児	里親委託児	養護施設児	情緒障害児	自施
総数	4,534	29,979	1,235	1,670	3,147	829	376	100.0	100.0	100.0	1
1年未満	1,121	4,637	417	996	1,649	240	255	24.7	15.5	33.8	
1年以上2年未満	858	4,042	317	511	910	178	86	18.9	13.5	25.7	
2年以上3年未満	491	3,415	214	112	427	179	19	10.8	11.4	17.3	
3年以上4年未満	381	2,748	106	26	113	85	4	8.4	9.2	8.6	
4年以上5年未満	309	2,567	60	15	36	14	-	6.8	8.6	4.9	
5年以上6年未満	247	2,166	46	2	8	16	-	5.4	7.2	3.7	
6年以上7年未満	181	1,824	45	3	1	19	-	4.0	6.1	3.6	
7年以上8年未満	195	1,586	9	1	1	18	-	4.3	5.3	0.7	
8年以上9年未満	166	1,469	4	-	-	23	-	3.7	4.9	0.3	
9年以上10年未満	155	1,222	4	-	-	16	-	3.4	4.1	0.3	
10年以上11年未満	123	1,064	-	-	-	10	-	2.7	3.5	-	
11年以上12年未満	86	978	-	-	-	15	-	1.9	3.3	-	
12年以上	204	2,105	-	-	-	16	-	4.5	7.0	-	
平均期間	3.9年	4.9年	2.1年	1.0年	1.2年	2.9年	0.9年	.	.	.	

注) 総数には、期間不詳を含む。

「ファミリーホーム」委託期間は、ファミリーホーム制度創設以前における里親委託期間を含む。

家族との交流がないまま社会的養護に留まっている児童が1万人以上

表14-1 家族との交流関係別児童数

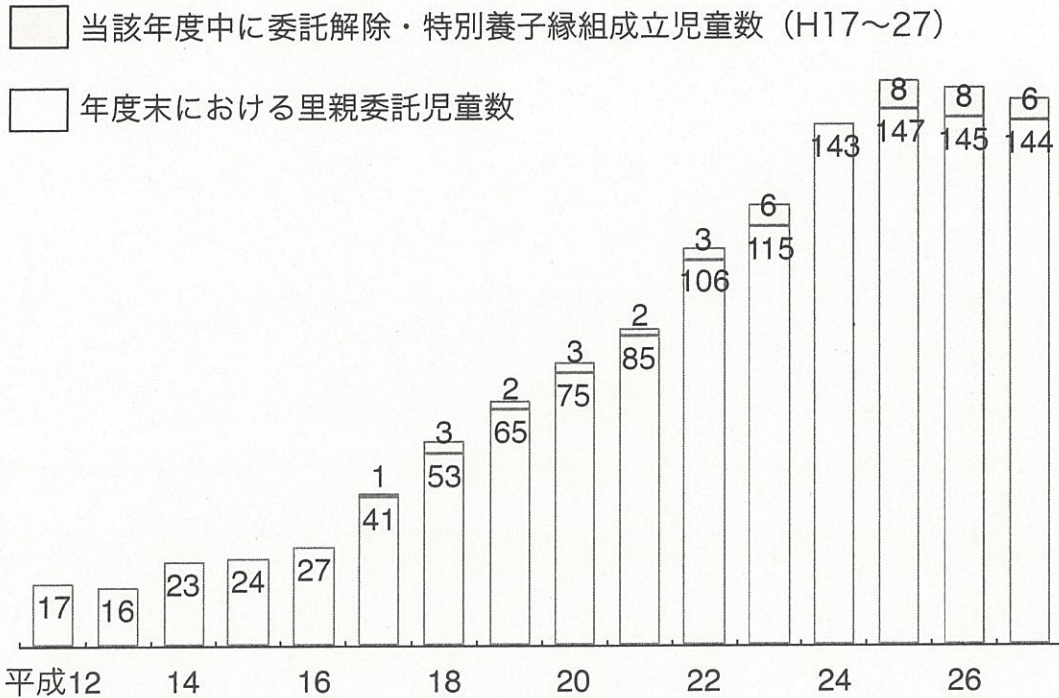
	総数	交流あり			交流なし	不詳
		帰省	面会	電話・手紙連絡		
里親委託児	4,534 100.0%	336 7.4%	655 14.4%	241 5.3%	3,284 72.4%	18 0.4%
養護施設児	29,979 100.0%	13,772 45.9%	6,935 23.1%	3,864 12.9%	5,396 18.0%	12 0.0%
情緒障害児	1,235 100.0%	684 55.4%	259 21.0%	106 8.6%	183 14.8%	3 0.2%
自立施設児	1,670 100.0%	832 49.8%	420 25.1%	237 14.2%	180 10.8%	1 0.1%
乳児院児	3,147 100.0%	588 18.7%	1,704 54.1%	244 7.8%	610 19.4%	1 0.0%
ファミリーホーム児	829 100.0%	164 19.8%	218 26.3%	108 13.0%	336 40.5%	3 0.4%
援助ホーム児	376 100.0%	76 20.2%	55 14.6%	89 23.7%	155 41.2%	1 0.3%

「自立まで現在のまま」社会的養護に留まる児童が2万人 そのうち、施設に留まる児童が約1万6千人

表15-1 児童の今後の見通し別児童数（乳児院児除く）

	総数	保護者のもとへ復帰	親類等の家庭への引き取り	自立まで現在のまま で養育	養子縁組 又は里親・ ファミリーホーム委託	現在のままでは 養育困難	その他	不詳
里親委託児	4,534 100.0%	485 10.7%	55 1.2%	3,105 68.5%	578 12.7%	112 2.5%	191 4.2%	8 0.2%
養護施設児	29,979 100.0%	8,328 27.8%	499 1.7%	16,522 55.1%	395 1.3%	2,420 8.1%	1,756 5.9%	59 0.2%
情緒障害児	1,235 100.0%	547 44.3%	11 0.9%	238 19.3%	14 1.1%	96 7.8%	327 26.5%	2 0.2%
自立施設児	1,670 100.0%	997 59.7%	32 1.9%	206 12.3%	38 2.3%	53 3.2%	337 20.2%	7 0.4%
ファミリーホーム児	829 100.0%	158 19.1%	5 0.6%	580 70.0%	5 0.6%	31 3.7%	43 5.2%	7 0.8%
援助ホーム児	376 100.0%	24 6.4%	3 0.8%	303 80.6%	1 0.3%	23 6.1%	19 5.1%	3 0.8%

里親委託児童数の年次推移（H12～H27、福岡市） （当該年度特別養子縁組に移行した児童数を上乗せ）



特別養子縁組への取り組みと限界事例

- 里親委託措置・特別養子縁組経験の積み重ねの中で職員の意識変革、パーマネンシー（永続性）の重要性を認識
- 養子縁組・パーマネンシー保障への積極的な取り組み
親の同意を取るための積極的なケースワーク、常勤弁護士による法的なバックアップ、特別養子縁組成立件数の増加
- 限界事例への取り組み

1	施設措置後、面会交流がなく特別養子縁組の意思表示はない。6歳を超えた後に養子縁組の同意を得る。普通養子縁組では、前の親との法的関係が残ることに養親候補者は不安	年齢制限の撤廃で解決
2	施設措置後、面会交流がないため、親に特別養子縁組の打診を行うが、意思表示が得られないまま経過。養育里親に委託して数年が経過。	児童相談所申し立てで解決
3	施設措置後、面会交流が途絶えて数年経過。親が行方不明状態であると認定を行い、特別養子縁組可能児童と判断。養育里親ではなく養子縁組里親に委託打診。6歳直前で、養子縁組前提の里親委託には決心が困難。	年齢制限の撤廃で解決。児童相談所申し立てで解決
4	母親の特別養子縁組同意が得られたものの、戸籍上の父の同意が困難。親子関係不存在の申し立てが行われず、里親養育が経過。	児童相談所申し立てで解決
5	虐待ケース。親権者不同意のため28条審判で里親委託。里親は特別養子縁組の意向はあるものの、親に養親の個人情報を知られることに不安を感じ、特別養子縁組に移行できないまま経過	養親の個人情報アクセス制限、児童相談所申し立てで解決

特別養子縁組の限界事例の特徴と課題

- 同意意思の非表示事例が多数。母が同意していても、別居・離婚している父親からの同意取得が困難。審判のプロセスで同意不同意が明らかになるかもしれないが、不同意になる可能性もあり、養親候補者の心理的負担が大きい
- 同意が得られないまま、面会交流が長年にわたって途絶えている事例を「遺棄」と捉えて、児童相談所が申し立てをすることに心理的負担はない。しかし、家裁で認められない可能性もあり、養親候補者が申し立てる心理的負担はきわめて大きい
- 虐待ケース等の親に養親の個人情報にアクセスできる現行の仕組みにおいて、養子縁組に踏み切るとは養親候補者への心理的負担は大きく、成立後も心理的負担は親子ともに続く
- 親権喪失事例や6歳を超えた事例でも、普通養子縁組で永続性保障が可能という意見もある。しかし、子どもにとっては離縁、復縁の可能性があり、法的親子関係の残ることは養親の心理的負担になりうる。普通養子縁組が必ずしも永続性保障とは言い切れない
- 社会的養護措置から特別養子縁組への移行は、法的に不安定で曖昧な2重の親子関係を、法的に安定した親子関係へと適正化するもの。しかしながら、この移行は、父母にとっては重要な決定であることには変わりはなく、養親が申し立てるのではなく、公的に申し立てることが重要である。
- なお、特別養子縁組への移行は、家庭養育原則を推し進めるべき公的機関の責任であることから、児童相談所長に申立権を付与すべき

PLACEMENT ORDER

- UK Department for Education : Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015.
Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015.
 - Placement order is a court order which gives a local authority the legal authority to place a child for adoption with any prospective adopters who may be chosen by the authority. Only local authorities may apply for placement orders. The order continues in force until it is revoked, an adoption order is made in respect of the child, the child marries, forms a civil partnership or the child reaches 18.
- UK Department for Education : Court orders and pre-proceedings For local authorities April 2014
Chapter 3: Care, Supervision and Placement Orders
 - 25. All evidence and assessments on which the local authority intends to rely in support of its application should be up-to-date. When making an application for a placement order, the local authority must complete and quality assure the placement order application and associated documentation. The local authority must ensure that the information is clearly presented in a succinct and analytical form which focuses on the essentials of the case and the rationale for bringing it to court. The application must clearly state why the parents cannot parent the child, what other realistic permanence options have been considered and rejected, and why adoption is the only permanence option that meets the needs of the child.
 - 26. Usually the prospective adopter will not yet have been identified at the time of a placement order application, but where they have been and their identity is not to be disclosed to members of the birth family, it is vital that no information which might disclose their identity or whereabouts is contained in the report. If, however, it is relevant and needs to be included, it should be given on a separate sheet with a notice emphasising the importance of not disclosing it to the birth family. In any case, where the identity of the child's current carers or the whereabouts of the child needs to be protected, this must also be made clear.

PLACEMENT ORDER

- UK Department for Education : Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015. Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015.
 - Placement orderとは、自治体によって選ばれたいずれかの養親候補者に対して、子どもを措置できる法的権限を自治体に裁判所が与えるもの。この申請は自治体のみが可能である。この命令は adoption orderが出されるまで、あるいは、子どもが結婚、18歳到達、civil partnershipを形成されるまで有効
- UK Department for Education : Court orders and pre-proceedings For local authorities April 2014 Chapter 3: Care, Supervision and Placement Orders
 - 25. 地方当局がその申立ての裏付けとして信頼するあらゆる証拠および評価の情報は、常に更新すること。Placement orderを申し立てる際は、地方当局はplacement order申立書および関連文書を不備なく作成し、その質を保証しなければならない。地方当局は、当該情報が簡潔な分析様式で当該事件の要点ならびに裁判所に提出する根拠に焦点を合わせて明示されていることを保証しなければならない。申立書では、親が当該子どもを養育できない理由、検討および却下された他の現実的なpermanenceの選択肢、ならびに養子縁組が当該子どものニーズを満たす唯一のpermanenceの選択肢であることを明示しなければならない。
 - 26. placement order申立時に、将来の養親がまだ特定されていないことは多いが、その養親が特定されている場合、および養親の個人情報が生物学上の家族に開示されていない場合は、養親の個人情報または居所を開示し得る情報が当該報告書に含まれていないことが必要不可欠である。しかし、それらの情報が重要であり、記載する必要がある場合は、生物学上の家族に対する不開示を重要視した通知を別紙に添付して提出すること。当該子どもの現在の養育者の個人情報または当該子どもの居所の情報を保護する必要がある場合は、その旨も明示しなければならない。

ADOPTION ORDER

- UK Department for Education : Court orders and pre-proceedings For local authorities April 2014 Chapter 5: Adoption orders
 - 2. A child becomes adopted when an adoption order is made. When this happens, parental responsibility is removed from the child's birth parents and others with parental responsibility and awarded to the adopter. In law the child is treated as if he or she had been born to the adopter, who becomes responsible for looking after the child and for making all the key decisions about him or her in the same way as any other parent. The legal relationship between the child and members of the birth parents' families is terminated. The adoption order continues in force throughout the child's life unless the order is set aside; this is extremely rare.
 - 5. The local authority should discuss the timing of any application with the prospective adopters and provide them with the information from the child's case record necessary to complete the application form. This will include whether the parents have given advance consent to the making of the adoption order, giving them a copy of any placement order and the child's birth or adoption certificate as well as information about court proceedings relating to the child's full or half blood siblings. **When it is important that the prospective adopter's identity is not disclosed to the child's birth parents, the local authority should also advise the prospective adopters that the court can allocate them a serial number. Any documents sent to the birth parents will show the serial number and not the personal details of the prospective adopters. If the prospective adopters are required to attend the same court hearing as the birth parents, the court will make arrangements to ensure their identity is protected.**

平成28年8月31日
全国児童相談所長会会長 桜山豊夫

児童相談所における相談対応について（司法関与と養子縁組の状況）

〈司法関与関係〉

- 一時保護やその後の面会通信制限に司法が関与することについて
 - ・子供の権利保障という観点から、一時保護後の司法関与の意義
 - ・児童相談所の判断で緊急かつ即時に対応していた行政処分を速やかに課すことができるかが課題
 - ・「児童虐待の防止等に関する法律」が改正され、情報提供を求められる対象が医療機関や学校にも拡大・・・（「できる規定」であり実効性に疑問）
- 平成23年、法制審議会や社会保障審議会の検討について
 - ・一時保護期間について2か月を超えてならない
 - ・超える場合には児童福審議会に意見を聴かなければならない

⇒平成22年1月の「児童虐待防止のための親権制度研究会報告書」
を受け全児相でアンケート調査を実施（H22.5）

◆「同意ない一時保護に裁判所の承認を要すること」：賛成は1割

〈養子縁組関係〉

- 特別養子縁組
 - ・児童相談所の支援は、実親子関係の構築から開始
 - ・特別養子縁組や普通養子縁組は、法的に安定した親子関係を築く
 - ・実父母の同意は課題の一つ
 - ・養親の側に養子縁組であることを「秘密にしたがる」傾向
 - ・特別養子縁組の離縁に、未成年後見人等の選任の検討
 - ・特別養子縁組の対象年齢の見直し・・・未成年の養子縁組全般の議論
- 里親制度は、子供のための制度であることを社会全体で受け止める必要

福岡市子ども総合相談センター（福岡市児童相談所）における一時保護調査（速報値）

- 。対象：2016年4～7月の4ヶ月間に一時保護を解除した事例
- 。事例数 136
- 。虐待39、虐待以外の養護64、非行17、その他16
- 。保護開始時、保護者の不同意事例 24
- 。内訳：虐待事例 21

虐待以外の養護事例 3※

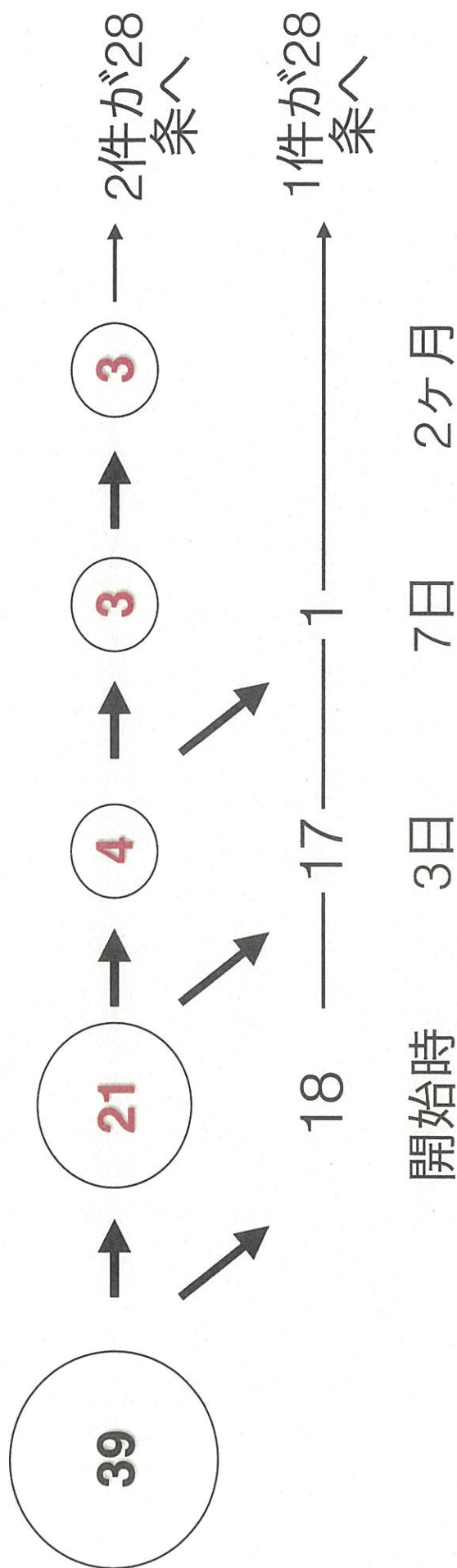
※保護者の逮捕勾留により保護したきょうだい事例

接見禁止のため同意確認不可

非行事例、その他事例では不同意事例は0

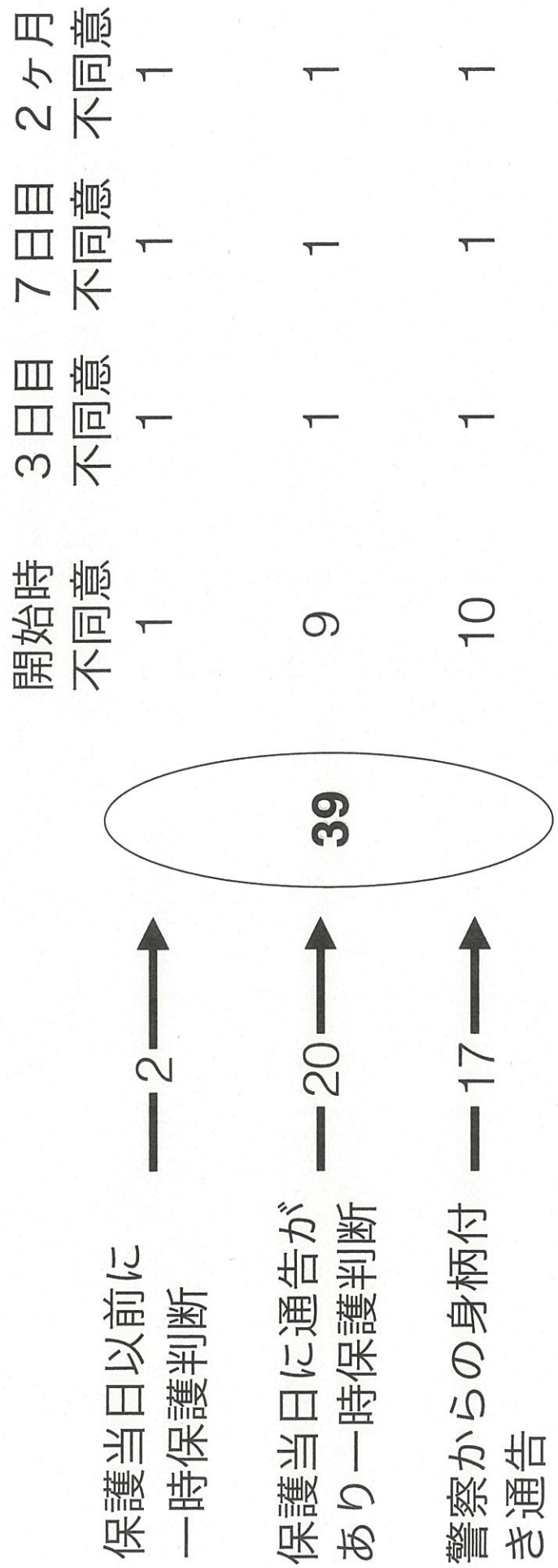
虐待39事例の保護後の経過

- 。 39事例のうち、保護開始時に不同意だった事例は21事例
- 。 保護3日目までに、同意が得られたのは17事例、不同意は4事例
- 。 保護7日目までに、不同意4事例のうち1事例から同意、不同意は3事例
- 。 保護2ヶ月時点で、不同意事例は3事例
- 。 最終的に、不同意事例のうち2事例、同意事例のうち1事例が28条申立



虐待39事例の保護前後の経過

- 保護当日以前に通告があり一時保護判断：2事例
うち、1事例は保護開始時同意、1事例は保護開始時不同意
最終的に、2事例共に、28条申立に
- 保護当日に通告があり一時保護判断：20事例
うち、9事例が保護開始時不同意
- 警察からの身柄付き通告で保護：17事例
うち、10事例が保護開始時不同意



まとめ

- 。 4ヶ月間一時保護解除事例の136事例のうち、保護開始時不同意は24事例(18%) ただし、3事例は同意確認不可能事例
- 。 上記3事例を除いた虐待ケース21事例について、一時保護の司法審査を導入した場合
 - 事前審査 2件
 - 事後審査 (3日を期限とした場合) 3件
 - (7日を期限とした場合) 2件
 - (2ヶ月を期限とした場合) 2件
- 。 合計4～5件に一時保護審査が必要となる。1ヶ月に約1件程度
- 。 なお、一時保護審査を必要とした4～5件のうち、3件は28条申立を行っている。短期間の調査結果ではあるが、児童相談所の事務負担が多くなるものではない。

司法関与及び特別養子縁組利用促進を必要とする事実

- 在宅の要保護児童の現状
 - 親子分離を要するほどの要件はないものの、十分な支援が届かない家庭が多数(特にネグレクト事例)
 - その結果、長期不登校に伴う学力の低さ、社会性の低さ、非行化、高等教育からのドロップアウト、社会適応や就労継続の困難
- 分離後の要保護児童の現状
 - 85%が施設措置
 - 多数の長期措置児童、特に乳児院から家庭での養育経験がないまま18歳措置解除を迎える子どもたちが多数。
 - 結果的に、18歳措置解除時点で、永続的で安定した家族関係を失っているという事実
- 児童福祉法改正を受けて、「家庭において心身ともに健やかに養育される」あるいは「家庭におけ環境と同様の養育環境において養育される」権利をどのように保障するか、法制度上の手続きと具体的なソーシャルワーク実践が課題

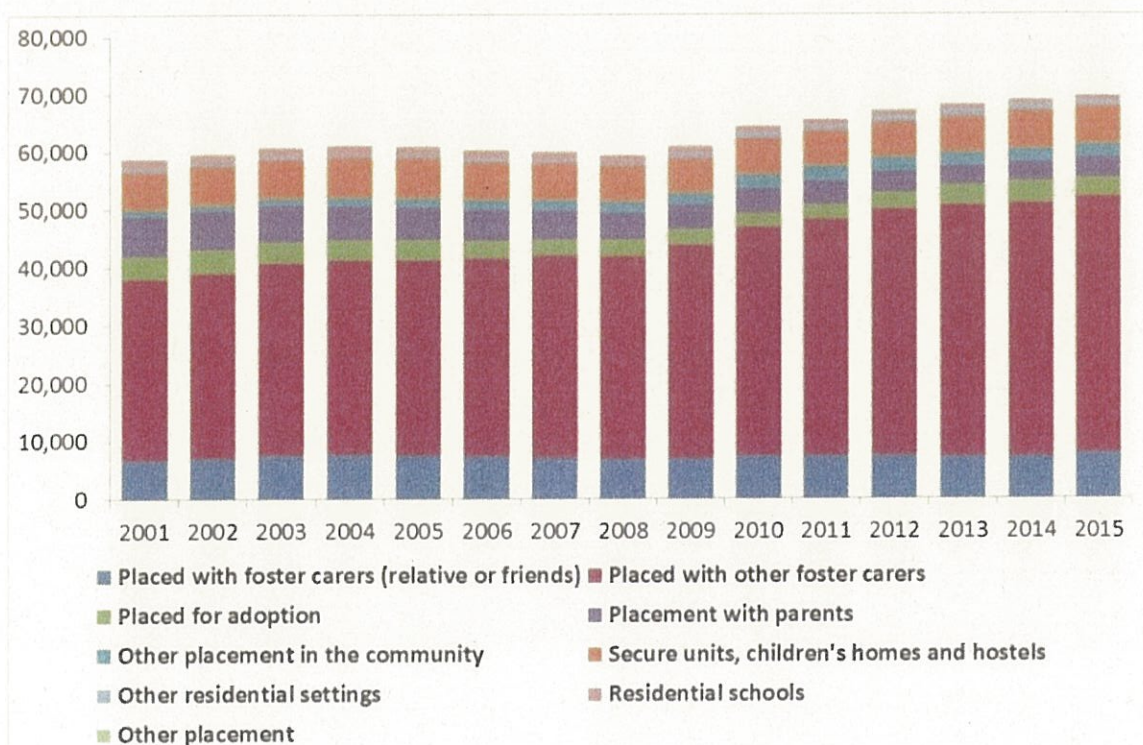
国連総会採択決議 「児童の代替的養護に関する指針」 は永続性(パーマネンシー) を重要な目標としている

2. これらの国際文書を背景として、この分野における知識及び経験が発展しつつあることを考慮した上で、本指針は政策及び実践の望ましい方向性を定める。本指針は代替的養護に直接的又は間接的に関わる全ての部門に幅広く普及させることを目的とし、特に以下の事柄を狙いとす
- る。
- (a) 児童が家族の養護を受け続けられるようにするための活動、又は児童を家族の養護のもとに戻すための活動を支援し、それに失敗した場合は、養子縁組やイスラム法におけるカファーラなどの適当な永続的解決策を探ること。
 - (b) かかる永続的解決策を模索する過程で、又はかかる永続的解決策が実現不能であり若しくは児童の最善の利益に沿っていない場合、児童の完全かつ調和のとれた発育を促進するという条件の下、最も適切な形式の代替的養護を特定し提供するよう保障すること。
 - (c) 各国を支配している経済的、社会的及び文化的状況を念頭に置きつつ、これらの点における責任及び義務を政府がより良く実施することを支援し促進すること。
 - (d) 市民社会を含む公共部門・民間部門の双方で社会的保護及び児童福祉に携わる全ての者の方針、決定及び活動の指針となること。

B. 代替的養護

11. 代替的養護に関する全ての決定は、家族との接触及び家族への復帰の可能性を促進し、児童の教育、文化及び社会生活の断絶を最小限にとどめるため、原則として児童の通常の居住地のできるだけ近くで養護を行うのが望ましいという点を、十分に考慮すべきである。
12. 非公式の養護を含め、代替的養護を受けている児童に関する決定は、安定した家庭を児童に保障すること、及び養護者に対する安全かつ継続的な愛着心という児童の基本的なニーズを満たすことの重要性を十分に尊重すべきであり、一般的に永続性が主要な目標となる。
13. 児童はいかなる時も尊厳と敬意をもって扱われなければならない、いかなる養護環境においても、養護提供者、他の児童又は第三者のいずれによるかを問わず、虐待、ネグレクト及びあらゆる形態の搾取から効果的な保護を受けられなければならない。
14. 児童を家族の養護から離脱させることは最終手段とみなされるべきであり、可能であれば一時的な措置であるべきであり、できる限り短期間であるべきである。離脱の決定は定期的に見直されるべきであり、離脱の根本原因が解決され又は解消した場合、下記第49項で予定される評価に沿って、児童を親の養護下に戻すことが児童の最善の利益にかなうと判断すべきである。

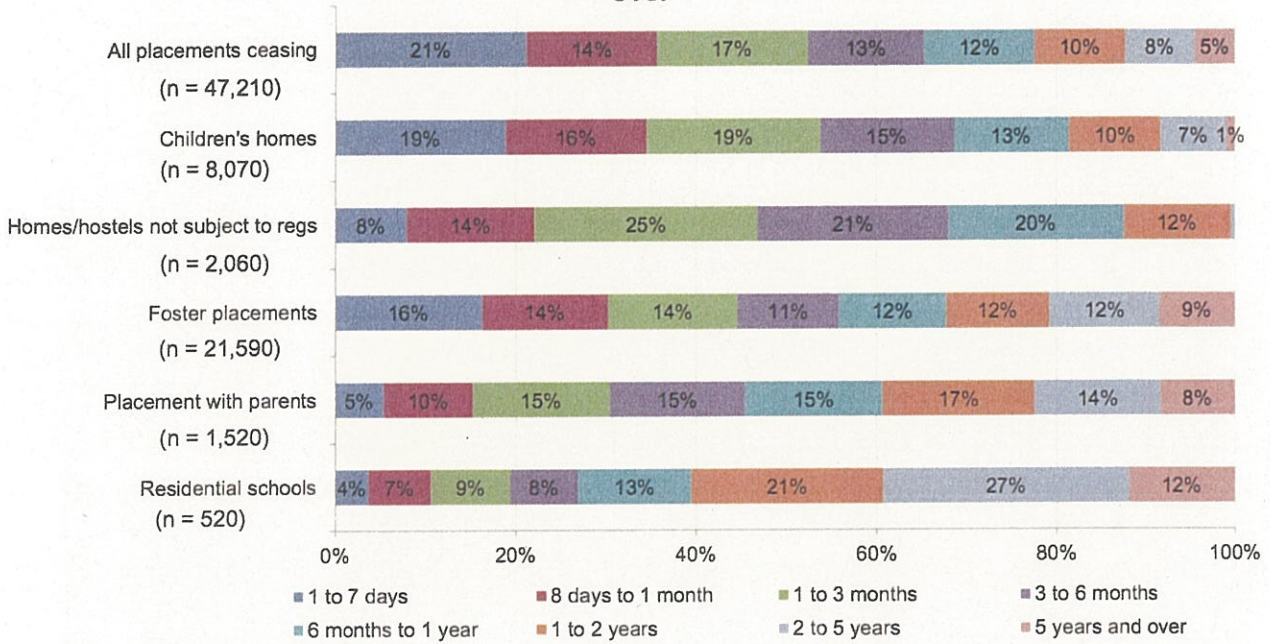
イギリスの社会的養護、里親、養子、施設ケア等の年次推移



UK Department for Education(2015) : Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015.

イギリスの社会的養護に措置されている期間（解除時調査）

Duration of placements which ceased in 2012-13 for children aged 10 and over



UK Department for Education (2014) : Children's homes data pack

社会的養護措置の長期化。5年以上施設措置が1万人以上。

表3 委託期間又は在所期間別児童数

	児童数							構成割合			
	里親委託児	養護施設児	情緒障害児	自立施設児	乳児院児	ファミリーホーム児	援助ホーム児	里親委託児	養護施設児	情緒障害児	自施
総数	4,534	29,979	1,235	1,670	3,147	829	376	100.0	100.0	100.0	1
1年未満	1,121	4,637	417	996	1,649	240	255	24.7	15.5	33.8	
1年以上2年未満	858	4,042	317	511	910	178	86	18.9	13.5	25.7	
2年以上3年未満	491	3,415	214	112	427	179	19	10.8	11.4	17.3	
3年以上4年未満	381	2,748	106	26	113	85	4	8.4	9.2	8.6	
4年以上5年未満	309	2,567	60	15	36	14	-	6.8	8.6	4.9	
5年以上6年未満	247	2,166	46	2	8	16	-	5.4	7.2	3.7	
6年以上7年未満	181	1,824	45	3	1	19	-	4.0	6.1	3.6	
7年以上8年未満	195	1,586	9	1	1	18	-	4.3	5.3	0.7	
8年以上9年未満	166	1,469	4	-	-	23	-	3.7	4.9	0.3	
9年以上10年未満	155	1,222	4	-	-	16	-	3.4	4.1	0.3	
10年以上11年未満	123	1,064	-	-	-	10	-	2.7	3.5	-	
11年以上12年未満	86	978	-	-	-	15	-	1.9	3.3	-	
12年以上	204	2,105	-	-	-	16	-	4.5	7.0	-	
平均期間	3.9年	4.9年	2.1年	1.0年	1.2年	2.9年	0.9年	.	.	.	

注) 総数には、期間不詳を含む。

「ファミリーホーム児」委託期間は、ファミリーホーム制度創設以前における里親委託期間を含む。

家族との交流がないまま社会的養護に留まっている児童が1万人以上

表14-1 家族との交流関係別児童数

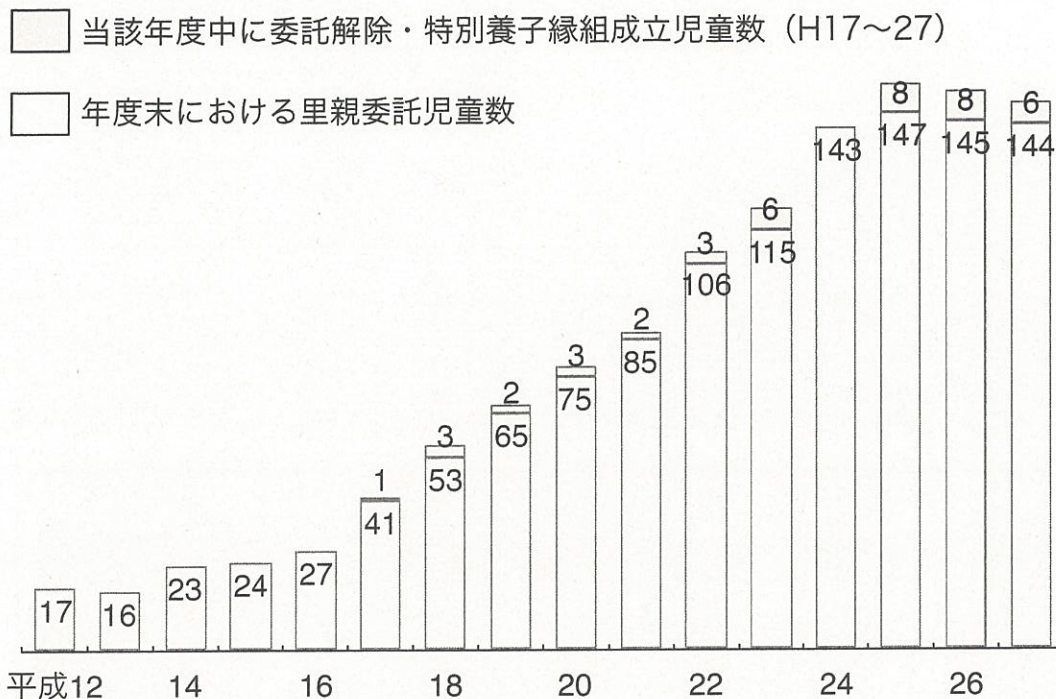
	総数	交流あり			交流なし	不詳
		帰省	面会	電話・手紙連絡		
里親委託児	4,534 100.0%	336 7.4%	655 14.4%	241 5.3%	3,284 72.4%	18 0.4%
養護施設児	29,979 100.0%	13,772 45.9%	6,935 23.1%	3,864 12.9%	5,396 18.0%	12 0.0%
情緒障害児	1,235 100.0%	684 55.4%	259 21.0%	106 8.6%	183 14.8%	3 0.2%
自立施設児	1,670 100.0%	832 49.8%	420 25.1%	237 14.2%	180 10.8%	1 0.1%
乳児院児	3,147 100.0%	588 18.7%	1,704 54.1%	244 7.8%	610 19.4%	1 0.0%
ファミリーホーム児	829 100.0%	164 19.8%	218 26.3%	108 13.0%	336 40.5%	3 0.4%
援助ホーム児	376 100.0%	76 20.2%	55 14.6%	89 23.7%	155 41.2%	1 0.3%

「自立まで現在のまま」社会的養護に留まる児童が2万人 そのうち、施設に留まる児童が約1万6千人

表15-1 児童の今後の見通し別児童数（乳児院児除く）

	総数	保護者のもとへ復帰	親類等の家庭への引き取り	自立まで現在のまま で養育	養子縁組 又は里親・ ファミリーホーム委託	現在のままでは 養育困難	その他	不詳
里親委託児	4,534 100.0%	485 10.7%	55 1.2%	3,105 68.5%	578 12.7%	112 2.5%	191 4.2%	8 0.2%
養護施設児	29,979 100.0%	8,328 27.8%	499 1.7%	16,522 55.1%	395 1.3%	2,420 8.1%	1,756 5.9%	59 0.2%
情緒障害児	1,235 100.0%	547 44.3%	11 0.9%	238 19.3%	14 1.1%	96 7.8%	327 26.5%	2 0.2%
自立施設児	1,670 100.0%	997 59.7%	32 1.9%	206 12.3%	38 2.3%	53 3.2%	337 20.2%	7 0.4%
ファミリーホーム児	829 100.0%	158 19.1%	5 0.6%	580 70.0%	5 0.6%	31 3.7%	43 5.2%	7 0.8%
援助ホーム児	376 100.0%	24 6.4%	3 0.8%	303 80.6%	1 0.3%	23 6.1%	19 5.1%	3 0.8%

里親委託児童数の年次推移（H12～H27、福岡市） （当該年度特別養子縁組に移行した児童数を上乗せ）



特別養子縁組への取り組みと限界事例

- 里親委託措置・特別養子縁組経験の積み重ねの中で職員の意識変革、パーマネンシー（永続性）の重要性を認識
- 養子縁組・パーマネンシー保障への積極的な取り組み
親の同意を取るための積極的なケースワーク、常勤弁護士による法的なバックアップ、特別養子縁組成立件数の増加

限界事例への取り組み		
1	施設措置後、面会交流がなく特別養子縁組の意思表示はない。6歳を超えた後に養子縁組の同意を得る。普通養子縁組では、前の親との法的関係が残ることに養親候補者は不安	年齢制限の撤廃で解決
2	施設措置後、面会交流がないため、親に特別養子縁組の打診を行うが、意思表示が得られないまま経過。養育里親に委託して数年が経過。	児童相談所申し立てで解決
3	施設措置後、面会交流が途絶えて数年経過。親が行方不明状態であると認定を行い、特別養子縁組可能児童と判断。養育里親ではなく養子縁組里親に委託打診。6歳直前で、養子縁組前提の里親委託には決心が困難。	年齢制限の撤廃で解決。児童相談所申し立てで解決
4	母親の特別養子縁組同意が得られたものの、戸籍上の父の同意が困難。親子関係不存在の申し立てが行われず、里親養育が経過。	児童相談所申し立てで解決
5	虐待ケース。親権者不同意のため28条審判で里親委託。里親は特別養子縁組の意向はあるものの、親に養親の個人情報を知られることに不安を感じ、特別養子縁組に移行できないまま経過	養親の個人情報アクセス制限、児童相談所申し立てで解決

特別養子縁組の限界事例の特徴と課題

- 同意意思の非表示事例が多数。母が同意していても、別居・離婚している父親からの同意取得が困難。審判のプロセスで同意不同意が明らかになるかもしれないが、不同意になる可能性もあり、養親候補者の心理的負担が大きい
- 同意が得られないまま、面会交流が長年にわたって途絶えている事例を「遺棄」と捉えて、児童相談所が申し立てをすることに心理的負担はない。しかし、家裁で認められない可能性もあり、養親候補者が申し立てる心理的負担はきわめて大きい
- 虐待ケース等の親に養親の個人情報にアクセスできる現行の仕組みにおいて、養子縁組に踏み切るとは養親候補者への心理的負担は大きく、成立後も心理的負担は親子ともに続く
- 親権喪失事例や6歳を超えた事例でも、普通養子縁組で永続性保障が可能という意見もある。しかし、子どもにとっては離縁、復縁の可能性がある、法的親子関係の残ることは養親の心理的負担になりうる。普通養子縁組が必ずしも永続性保障とは言い切れない
- 社会的養護措置から特別養子縁組への移行は、法的に不安定で曖昧な2重の親子関係を、法的に安定した親子関係を適正化するもの。しかしながら、この移行は、父母にとっては重要な決定であることには変わりはなく、養親が申し立てるのではなく、公的に申し立てることが重要である

PLACEMENT ORDER

- UK Department for Education : Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015. Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015.
 - Placement order is a court order which gives a local authority the legal authority to place a child for adoption with any prospective adopters who may be chosen by the authority. Only local authorities may apply for placement orders. The order continues in force until it is revoked, an adoption order is made in respect of the child, the child marries, forms a civil partnership or the child reaches 18.
- UK Department for Education : Court orders and pre-proceedings For local authorities April 2014 Chapter 3: Care, Supervision and Placement Orders
 - 25. All evidence and assessments on which the local authority intends to rely in support of its application should be up-to-date. When making an application for a placement order, the local authority must complete and quality assure the placement order application and associated documentation. The local authority must ensure that the information is clearly presented in a succinct and analytical form which focuses on the essentials of the case and the rationale for bringing it to court. The application must clearly state why the parents cannot parent the child, what other realistic permanence options have been considered and rejected, and why adoption is the only permanence option that meets the needs of the child.
 - 26. Usually the prospective adopter will not yet have been identified at the time of a placement order application, but where they have been and their identity is not to be disclosed to members of the birth family, it is vital that no information which might disclose their identity or whereabouts is contained in the report. If, however, it is relevant and needs to be included, it should be given on a separate sheet with a notice emphasising the importance of not disclosing it to the birth family. In any case, where the identity of the child's current carers or the whereabouts of the child needs to be protected, this must also be made clear.

PLACEMENT ORDER

- UK Department for Education : Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015. Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015.
 - Placement orderとは、自治体によって選ばれたいずれかの養親候補者に対して、子どもを措置できる法的権限を自治体に裁判所が与えるもの。この申請は自治体のみが可能である。この命令はadoption orderが出されるまで、あるいは、子どもが結婚、18歳到達、civil partnershipを形成されるまで有効
- UK Department for Education : Court orders and pre-proceedings For local authorities April 2014 Chapter 3: Care, Supervision and Placement Orders
 - 25. 地方当局がその申立ての裏付けとして信頼するあらゆる証拠および評価の情報は、常に更新すること。Placement orderを申し立てる際は、地方当局はplacement order申立書および関連文書を不備なく作成し、その質を保証しなければならない。地方当局は、当該情報が簡潔な分析様式で当該事件の要点ならびに裁判所に提出する根拠に焦点を合わせて明示されていることを保証しなければならない。申立書では、親が当該子どもを養育できない理由、検討および却下された他の現実的なpermanenceの選択肢、ならびに養子縁組が当該子どものニーズを満たす唯一のpermanenceの選択肢であることを明示しなければならない。
 - 26. placement order申立時に、将来の養親がまだ特定されていないことは多いが、その養親が特定されている場合、および養親の個人情報が生物学上の家族に開示されていない場合は、養親の個人情報または居所を開示し得る情報が当該報告書に含まれていないことが必要不可欠である。しかし、それらの情報が重要であり、記載する必要がある場合は、生物学上の家族に対する不開示を重要視した通知を別紙に添付して提出すること。当該子どもの現在の養育者の個人情報または当該子どもの居所の情報を保護する必要がある場合は、その旨も明示しなければならない。

ADOPTION ORDER

- UK Department for Education : Court orders and pre-proceedings For local authorities April 2014 Chapter 5: Adoption orders
 - 2. A child becomes adopted when an adoption order is made. When this happens, parental responsibility is removed from the child's birth parents and others with parental responsibility and awarded to the adopter. In law the child is treated as if he or she had been born to the adopter, who becomes responsible for looking after the child and for making all the key decisions about him or her in the same way as any other parent. The legal relationship between the child and members of the birth parents' families is terminated. The adoption order continues in force throughout the child's life unless the order is set aside; this is extremely rare.
 - 5. The local authority should discuss the timing of any application with the prospective adopters and provide them with the information from the child's case record necessary to complete the application form. This will include whether the parents have given advance consent to the making of the adoption order, giving them a copy of any placement order and the child's birth or adoption certificate as well as information about court proceedings relating to the child's full or half blood siblings. **When it is important that the prospective adopter's identity is not disclosed to the child's birth parents, the local authority should also advise the prospective adopters that the court can allocate them a serial number. Any documents sent to the birth parents will show the serial number and not the personal details of the prospective adopters. If the prospective adopters are required to attend the same court hearing as the birth parents, the court will make arrangements to ensure their identity is protected.**

ADOPTION ORDER

- UK Department for Education : Court orders and pre-proceedings For local authorities April 2014 Chapter 5: Adoption orders
 - 2. Adoption命令が発行された子どもに対して養子縁組が行われる。養子縁組が行われた場合、親責任は当該法律では、他の親と同様に子どもを保護下に置き、子どもに関して重要な決断を下す養親のもとに生まれた者として当該子どもを扱う。当該子どもと生みの親の家族との法律上の関係は終了する。Adoption命令の効力は、当該子どもの生涯にわたって持続する。ただし、当該命令が無効となった場合を除くが、これは極めてまれである。
 - 5. 地方当局は、申し立てる時期について将来の養親と協議した上で、申これには、親がadoption命令を申し立てることに事前に同意したか否かに関する情報も含まれ、将来の養親には、placement命令、当該子どもの出生証明書または養子縁組証明書の写し、ならびに当該子どもの兄弟姉妹または異父・異母兄弟姉妹に関する裁判手続きに関する情報が提供される。将来の養親の個人情報当該子どもの生みの親に開示されないことが重要となる場合、地方当局は将来の養親に対して裁判所が通し番号を割り付けることができることについても助言すること。生みの親に送付する書類には通し番号が記載され、将来の養親の個人情報が詳述されることはない。将来の養親が生みの親と同じ審理のため出廷する必要がある場合、裁判所は将来の養親の個人情報が確実に保護されるよう調整する。

施設入退所調査と英国研修に基づく「家庭移行支援」の試み —在宅支援と社会的養育の現代化を目指して—

子ども支援課 家庭移行支援係

はじめに

福岡市子ども総合相談センター(以下、当所)では、乳児院及び児童養護施設(以下、施設)入所児童の家庭復帰や里親等委託、必要なら特別養子縁組といった家庭移行支援を充実させるため、2016年4月、「家庭移行支援係」が新設されました。当所はこれまで、国が示した親子関係再構築や里親委託優先の原則の実現に取り組んできてきましたが、今年度取り入れられた「家庭移行支援」は、実家庭や特別養子縁組・里親等の家庭への移行に加えて、実家庭養育の維持(以下、家庭維持)や家庭復帰に必要な在宅支援と地域サービスへの資源の移行を包む概念です。これは、英国の実践をもとに欧州で推進されている児童・障がい者・高齢者等の「施設ケアから家庭と地域を基盤としたケアへの移行¹⁾」(Transition from institutional to family-based and community-based care)に着想を得た試みです。

家庭移行支援係が設置された背景には、当所において2015年11月～2016年1月に実施した施設入退所調査で明らかとなった児童養護施設入所の長期化や家族交流状況等の実態、及び2016年2月に所長はじめ3名が参加した英国での家庭養護推進視察研修(LUMOSⁱⁱ・日本財団共催)等で得られた知見があります。

本稿では、第1章で、施設入退所調査の結果と考察を述べて本市の社会的養育の現状を確認することで家庭維持や永続的家庭保障の観点から課題を提示し、第2章で、英国研修や文献等から学んだ具体的な英国の家庭移行支援及び施策に触れ、第3章で、施設入退所調査結果(第1章)と英国の知見(第2章)を踏まえて当所が取り組み始めている家庭移行支援の試みと必要施策について報告します。

第1章 施設入退所調査の結果と考察(現状と課題提示)

調査実施の端緒、目的、方法

福岡市は2005年からNPOと共働で里親普及に取り組み、2004年度から2013年度までの里親委託率の伸び率が全国1位となり、2014年度末時点の里親委託率は32.4%でした(国の同年度末目標値は16%)。しかしながら、社会的養育の大部分を現在も施設が担っており、措置権者である児童相談所として、施設入所児童に対し、家庭環境で育つ権利を保障(実家庭への復帰、特別養子縁組への移行、里親等への措置変更)するための支援や施策を十分に届けられているか、必要以上に施設入所が長期化していないかなどを検証する必要性がありました。そこで、当所が措置している施設入所児童について、入退所状況や家庭状況、家族との交流状況等の調査を実施し、続く英国研修での学びとあわせて、次年度以降の当所や本市の取り組みに活かすことを目指しました。

具体的な調査目的は、施設入退所の全体像を把握し、家庭維持、家庭復帰、親族・里親等養育、養子縁組の推進に必要な支援の対象・方法・体制及び地域資源を特定することでした。

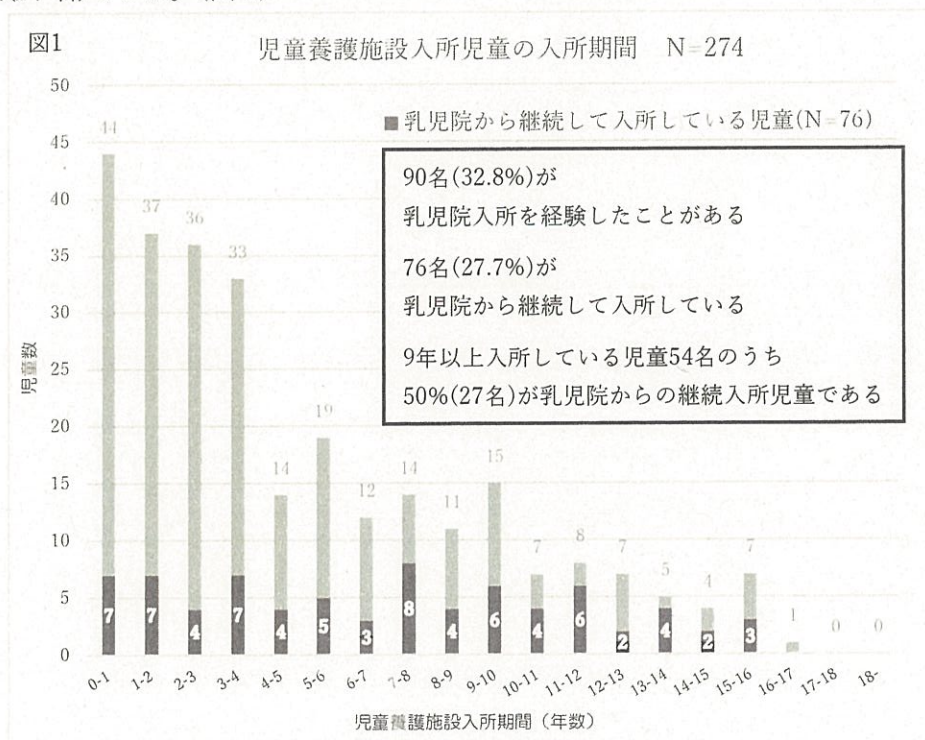
調査の方法は、3年間(2012.11.1～2015.10.31)に施設入退所した全児童の入所期間・退所理由・年齢等の集計、2015.11.1時点の施設入所児童(乳児院 33名・児童養護施設 274名)の入所理由・家庭状況等に関する児童福祉司への質問紙調査、及び3年以上児童養護施設に入所している全児童と親族の1年間(2014.11.1～2015.10.31)の交流頻度等に関する施設への質問紙調査を用いました。結果の公表にあたり、個人が特定される情報は含んでいません。

以下、調査の結果と考察を記します。

(1) 児童養護施設入所の長期化と乳児院からの継続入所児童

児童養護施設に入所している274名の入所期間(児童養護施設入所日算)は、平均5.0年、3年以上6年未満66名(24.1%)、6年以上9年未満37名(13.5%)、9年以上54名(19.7%)でした。3年以上入所児童割合57.3%(157名)は厚労省全国調査(H27.3.1)の60.3%に近く、本市も全国的な児童養護施設入所の長期化傾向の例外ではなかったことがわかりました。

274名のうち乳児院から継続して入所している児童は76名(27.7%)に上り、乳児院から児童養護施設への措置変更児童は年平均6名(2012.4.1～2015.3.31)でした。3年以上の入所児童のうち乳児院からの継続入所児童が占める割合は36.9%(58名)、9年以上では50.0%(27名)でした。(図1)

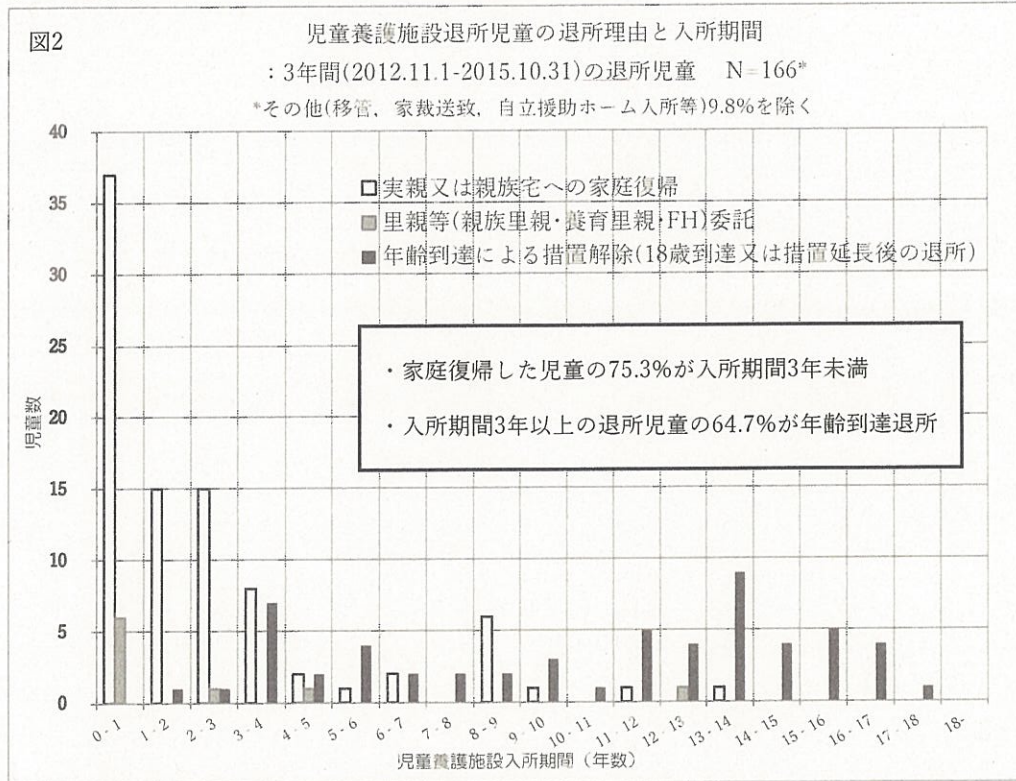


考察: 乳児院入所児童に対する家庭復帰又は特別養子縁組による永続的家庭保障、あるいは里親等委託による家庭養育への移行に重点を置き、乳幼児の児童養護施設への措置変更を不必要に実施しないことが、全体として施設入所長期化の予防につながると考えられます。

(2) 退所理由と入所期間からみえた「3年の壁」

過去3年間(2012.11.1～2015.10.31)に児童養護施設を退所した児童184名のうち、家庭復帰は89名(48.4%)、18歳又は措置延長期限の年齢到達による退所57名(31.0%)、他の児童養護施設への措置変更11名(6.0%)、里親等委託9名(4.9%)、その他18名(9.8%)でした。

家庭復帰した児童の75.3%(67名)が入所期間3年未満であった一方、入所期間3年以上であった退所児童の64.7%(55名)が年齢到達による退所でした。(図2)



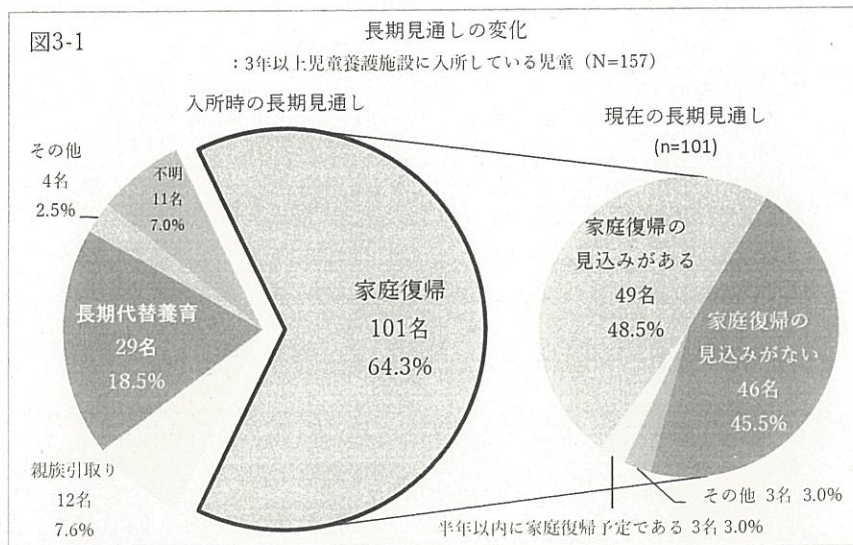
考察：児童養護施設入所後3年を超えると家庭復帰となる児童は減り、多くの場合、高校卒業の年齢まで長期入所となる傾向がうかがえます。これは、入所後3年間の家庭支援や親子関係再構築支援の重要性を示唆すると同時に、入所後3年を超えて長期入所の可能性が高まった児童に対し、永続的な家庭(特別養子縁組等)又は里親等の家庭養育をどのように保障していくかという課題を我々に突き付けています。

(3) 3年以上入所している児童の長期見通し変化と家族交流頻度

そこで、3年以上児童養護施設に入所している児童157名の現状を把握するため、入所時と現在の長期見通しの変化、及び実親等の家族との交流頻度を調査しました。

長期見通しの変化

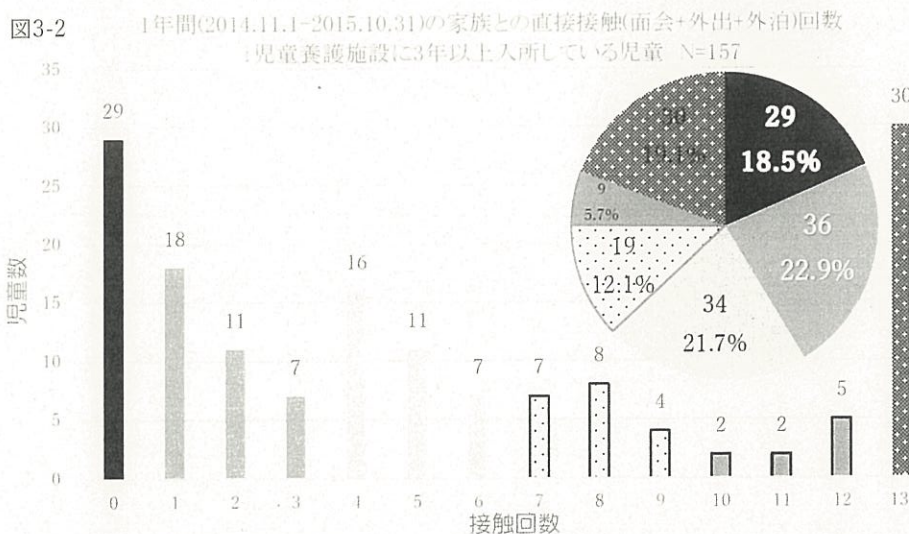
まず、157名のうち57.3%(90名)に現在家庭復帰見込みがないことがわかりました。また入所時の長期見通しが家庭復帰であった101名のうち45.5%(46名)に現在家庭復帰見込みがないことがわかりました(図3-1)。



家族交流頻度

3年以上児童養護施設に入所している児童 157名と家族の直接接触(面会・外出・外泊の合計)回数は、年0回 29名(18.5%)、年1~3回 36名(22.9%)であり、3年以上入所児童の41.4%が年3回以下しか交流がありませんでした。年12回以上は35名(22.3%)でした。(図3-2)

接触0回であった29名の入所理由(第一主訴)は、ネグレクト6名、養育者の精神疾患・障害4名、経済困窮4名、棄児3名、就労3名、身体的虐待2名、養育者の知的障害2名であり、当所が親に施設名を知らせていない又は面会制限をしている児童は0名でした。



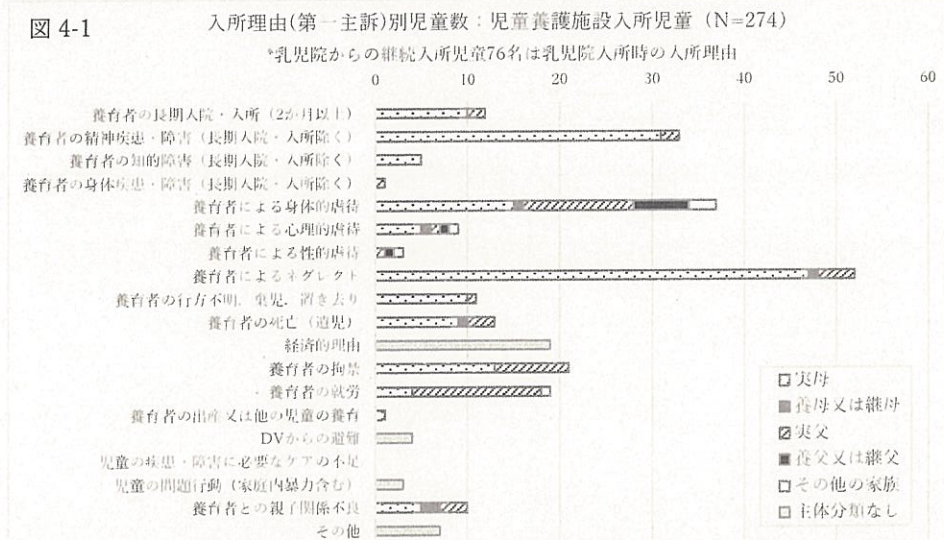
考察：入所後3年を超えた児童の多くが高卒年齢で退所となることから、年間交流回数0回の29名(18.5%)をはじめ家族交流が希薄な児童は、所属家庭のないまま自立を強いられる可能性が高いといえます。この事態を防ぐには、交流を妨げる家庭事情や意欲低下への働きかけなど入所後の持続的な交流支援が求められる一方、交流支援の結果として交流増加等が見込めない場合は、3年を待たず早期に見極め、永続的家庭を保証する特別養子縁組あるいは里親等への移行支援が必要であると考えられます。反面、家族交流の多い児童は継続交流できる家庭状況にあると考えられ、家庭復帰支援の検討対象となりえます。

(4) 施設入所理由と家庭維持

家庭復帰支援や入所に至る前の家庭維持に必要な地域サービスを考える重要指標となるのが入所理由です。なぜ施設入所に至ったのかを考察することは、どうすれば家庭維持や家庭復帰できるのかに直結するからです。入所理由間の児童数の多寡を分析することは、拡充が求められる地域サービスの種類や優先順位、必要量を特定する根拠となりえます。

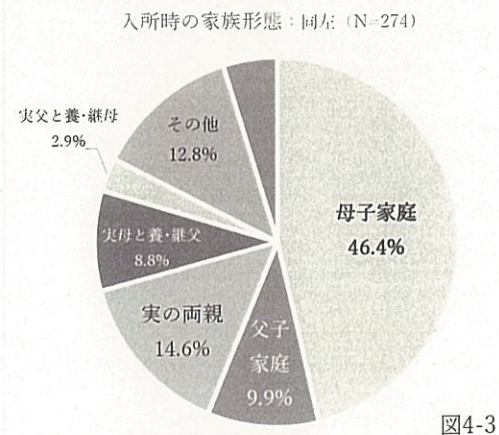
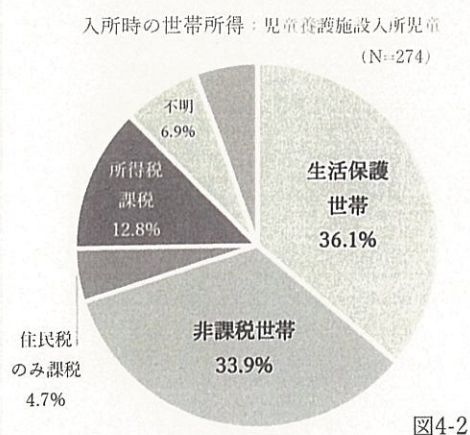
3年間(2012.11.1～2015.10.31)に施設入所した児童 270 名の入所年齢をみると、0-3 歳と 13-14 歳にピークがみられ、3 歳未満が 105 名(38.9%)、6 歳未満が 141 名(52.2%)でした。

児童養護施設入所中の児童 274 名の入所理由は、ネグレクトが最も多く、続いて身体的虐待、養育者の精神疾患・障害、養育者の拘禁、経済的理由、養育者の就労でした(図 4-1)。



同 274 名のうち、入所時に、①生活保護又は非課税世帯であった児童は 70.0%(図 4-2)、②母子家庭であった児童は 46.4%(図 4-3)、③精神疾患診断のある親をもっていた児童は 25.2%(69 名)、④6 歳未満であった児童は 51.1%(140 名)でした。

同 274 名のうち入所理由がネグレクトであった児童 52 名について同じ構成割合をみると、それぞれ 52 名のうち①77.1%、②53.1%、③17.3%(9 名)、④67.3%(35 名)でした。



考察：施設入所理由のマジョリティは、低所得・母子家庭が重複したネグレクトであり、特に乳幼児期のネグレクトが多いこと、次いで父母からの身体的虐待、実母の精神疾患、実父

母の拘禁、実父の就労が理由となっていることがわかりました。よって、施設入所となる児童の中には、経済的補助、子育てを補完するホームヘルプサービス、親の治療支援、保育等の地域サービス拡充によって家庭維持や家庭復帰が可能となる児童が一定数含まれていると考えられます。これらの拡充はニーズの早期把握や児童の安全確保にも寄与します。

(5) 特別養子縁組が適当と判断される児童数と阻害要因

しかしながら、支援の結果、家庭維持や家庭復帰（実家族による永続性保障）が見込めない児童に対しては代替りの永続的家庭となる特別養子縁組が重要な選択肢となります。

調査日(2015.11.1)現在、市内乳児院入所中の児童 33 名のうち将来的にも家庭復帰が見込めないと担当児童福祉司が判断した児童は 12 名であり、うち 2 名は養子縁組里親委託が決定していました。残り 10 名は、父又は母へ特別養子縁組未提案 3 名、父又は母へ特別養子縁組を提案したが不同意 5 名、児童の障害による養親候補不在 1 名、父母同意以外の手続上の課題 1 名でした。不同意 5 名のうち 2 名は養育里親委託が決定していました。

同じく児童養護施設入所中の児童 274 名のうち将来的にも家庭復帰が見込めないと担当福祉司が判断した児童は 136 名(入所期間 3 年以上では 90 名)であり、うち 46 名にとって特別養子縁組が適当であるとの福祉司回答でしたが養子縁組里親委託予定は 0 名でした。46 名のうち 36 名が児童の高年齢による養親候補不在又は 6 歳以上のため特別養子縁組未提案であり、5 名が父又は母へ特別養子縁組提案したが不同意、その他 5 名でした。

考察：調査日時時点で少なくとも施設入所中の 10 名が、将来的に家庭復帰が見込めないにもかかわらず父母の不同意により特別養子縁組による永続性保障を実施できなかったことがわかりました。また、年齢の高い児童 36 名については、家庭復帰見込みがないにもかかわらず養親候補不在や 6 歳未満要件により特別養子縁組提案にすら至らず、永続的家庭の保障が断念されている実態が明らかとなりました。これら 46 名の児童は、所属する家庭や頼れる家族のないまま高卒年齢での措置解除を迎える可能性が高いと考えられます。今回は未調査ですが、所属する家庭がないまま措置解除となった人たちのその後の家族との関係や社会適応状況は大きな課題であると思われます。

(6) まとめ

児童養護施設入所児童の 57%(157 名)が入所後 3 年を超えており、うち 36.9%(58 名)が乳児院入所後一度も家庭を経験していません。入所期間 3 年を超えると高卒年齢まで長期入所となる傾向がみられ、3 年以上入所児童の 41.4%が年 3 回以下しか家族交流がない状況です。入所の多数派は低所得やひとり親を伴う乳幼児期のネグレクトであり、経済的補助、ホームヘルプサービス、保育等により安全に家庭維持や家庭復帰できる可能性があります。

このことは、在宅支援と地域サービスの拡充による入所前の家庭維持と入所後 3 年以内の交流促進や家庭復帰支援が重要であることを示しています。一方、入所後 3 年を超えて家族交流がない児童 29 名(18.5%)をはじめ、所属する家庭や頼れる家族のないまま自立を強いられる児童も多いため、家庭復帰見通しを早期に評価して代替りとなる永続的家庭を確実に保障する仕組み（父母が不同意のときの手続や 6 歳要件の緩和等）の確立、あるいは養育里親の開拓と委託後の十分な支援が急がれます。

第3回新たな社会的養育の在り方に関する検討会(平成28年10月7日)への提出資料

新たな社会的養育の在り方に関する検討会でのヒアリングの意見項目
(主に特別養子縁組の促進にかかる問題について)

公益社団法人 家庭養護促進協会
岩 崎 美枝子

1. まずは予防的活動として、乳児家庭全戸訪問事業と養育支援訪問事業の効果的な運用の必要性。

産んだ親が産んだ子をしっかり育てられるように、手取り足取りして支えていくことで、愛着を深める親子の関係が築けていくことがまずは最優先になされるべきである。その為には相当な労力が必要だが、育てなおすという作業は、それを施設職員が、里親が、養親が行うにしても、その何倍もの労力を必要とする。

2. 今養子縁組を必要とする子どものリストアップ

- ① 現在社会的養護下にいる子ども達の中で、養子縁組が必要な子どもがどれだけいるのかを、リストアップする為には、養子縁組を必要とする子どもだと判断するための条件を明確にしなければならない。それは、親が親であるためには最低限何をしていないといけないのかを明確にすることでもある。
- ② リストアップされた子どもの、親が養育できない理由・子どもの年齢・その子どもの発達上の問題・病気・障害の有無・気質や性格等々を明らかにして、その一人一人の子どもを託せるにたる養子縁組前提里親がどれほど必要かを考えなければならない。実際には安心して託せる里親はそう多くはない。

3. 社会的養護としての養子制度を考えた時、現在の特別養子法の問題点

- ① 実親との法的親子関係を終了することと、申立人との養子縁組を審判することを、一つの裁判ですることの問題を指摘したい。特別養子法が施行された当初、ある裁判官が「特別養子縁組の審判は僧侶と神主の役割を同時にさせられているので、大変なんです」という感想を述べられたことがあった。1つの裁判であるというのは、すべての事件関係者の本籍地・現住所・生年月日等々が、審判書に書かれ、実親の養育できない理由から養親となるものの個人情報も審判理由に書かれ、それが双方に渡され、なお、その上で「即時抗告」が認められている。そのようなやり方が子どもの福祉を守る上でどうしても必要なことなのだろうか？
- ② 子の福祉のための養子縁組であるとするのなら、養子縁組が必要な子どもにも当然に特別養子縁組が認められることが本来であり、特別養子縁組に年齢制限があるのは、福祉制度の恩恵を受けることがすべての子どもに保障されていない

ことになるのではないのか？

- ③ 特別養子の出自を知る権利が、明確なものとして認められていない。

記録の保存年数が短すぎる。児相の記録の保存年数。審判書の保存年数。家庭裁判所の調査官の調査記録の保存年数は決して長くはない。

子どもは、いつ実親について知りたいと思うのかは、子どもによって異なる事であり、何歳になってもたどれるシステムでなければならない。

- ④ 特別養子法は法的な実親子関係を終了する法律であり、その適用が子どもにとっての福祉のために必要なことだと、行政、司法、(私達)が判断したことであって、子どもには了解をさせていない。その代わりに出自を知る権利を認めることによって、自分が何者であるのか、自分はどこから来てどこに行くのか、自分の実親を知り、場合によっては会いたいと思う気持ちは、特別養子にとってまことに重大な問題である。この点は立法化の段階で十分に検討され、自分だけはルーツを確認するために、実親の戸籍謄本や戸籍の附票を取ることが出来るように、わざわざB戸籍(実親の本籍地に養親の姓となった子ども本人だけの戸籍)を作製し、そこからその後の実親の動向等、戸籍をたどることが出来るようにしたと聞いている。それが、昨今、法的に実親との親子関係が終了したことで、実親とは他人になったと理解され、個人情報保護法が優先し、実親の戸籍謄本の請求が拒否されている実例がすでに何ケースか報告されている。個人情報保護法はその後の時代の変化の中で、作られなければならなかった法律だったかもしれないが、だからと言って、子どもの出自を知る権利が脅かされて良いということではない。その現状をまず何とかしていただきたい。

「子どもの権利条約」だけが、子どもの出自を知る権利を明解にしている。

改めて、出自を知る権利を日本の法律のなかで、しっかり位置づける必要がないのかを検討して戴きたい。

4. 社会的養護としての養子制度であるからこそ考えてもらいたいこと

- ① 現在養子縁組里親には里親手当が支給されていない。養子縁組は、施設措置や養育里親委託に比して、相当の節税効果があるにも関わらず、自分の子どもにするというだけで、試験養育期間を里親委託することで、子どもの福祉を守ろうとしているにもかかわらず、里親手当がカットされたことは、納得できない。その上、子どもの病気や発達上の問題を持ちやすい子ども達を引き受けている養親への何らかの経済的な支援が必要であると思う。
- ② 実親であれば子どもを産む行為がオキシトシンの分泌を促すなど、母親になる身体的環境が用意されているが、養子里親は新生児委託であっても、ある日突然に親にならなければならないのだから、とても大変で、エネルギーを必要とする。ましてや、現在特別養子の対象年齢を6歳未満までにしたのは、親子関係が結び

やすいことを理由としている。だが、0歳児を育てる以上に、1歳を超えた子ども達の場合には、子どもも里親も親子になるために相当な努力が必要である。年齢が大きくなる程0歳からの育て直しをしっかりとしないと、愛着関係は築けない。来年度からは一般の親子と同じ年齢までは育休を認めてもらえることになったが、1歳（1歳半）以上の子ども達にも、少なくともヨーロッパ各国が採用しているように、養子を迎えた夫婦に認められている年齢要件と同程度の育休を認めてもらいたい。

特に、年齢が大きくなるほどに、初めての面会から同居するまでの期間が長くなり、働いていると面会の機会が休日に限られてしまう為、半年から1年もかかっている事例も多い。そしてその間の経費は全て、まだ措置されていないから里親だけの負担になっている。私たちは、お互いの存在を受け入れられるようになれば、同居してより深い関係を築くために日常一緒にいる時間をしっかり取った方が、愛着が深まることを経験してきた。施設で実習するところから、育休を認めてもらいたい。それは、一般の親子なら産前・産後休暇にあたるものと解釈してもらいたい。

公益社団法人 家庭養護促進協会の活動概要

1. 家庭養護促進協会の活動

(1) 愛の手運動

社団法人家庭養護促進協会は、1961年に結成され、今日まで里親開拓運動を展開してきた民間の児童福祉機関である。神戸と大阪に事務局を持っている。

様々な事情で親に育てられない子ども達は、現在も全国で3万余人おり、その殆どが乳児院や児童養護施設で生活している。しかし、基本的にすべての子どもは家庭の中で育てられる権利を持っており、何らかの事情で親が育てられないとしても、子どもにはそれに代わる家庭が与えられなければならないと、私たちは考えてきた。

そこで、家庭を必要としている子どもたちに、代わりの家庭（里親）を探すための市民運動を、神戸（1962年より）・大阪（1964年より）において、児童相談所と新聞社等マスコミ機関とタイアップして40年近く行ってきた。

具体的には、兵庫県・神戸市、大阪府・大阪市の児童相談所より里親に委託することが望ましい子どものケースの依頼を受けて、神戸新聞（ラジオ関西）・毎日新聞「あなたの愛の手を」というコラムを設け、週に1回子どもの写真と日常の様子を紹介し、その特定の子どもを養育したいという申込者を募り、面接・訪問調査を行い、最もその子どもに相応しい里親家庭を決定するという活動を続けている。これが、「愛の手運動」である。

協会は、当初この「愛の手運動」を通して、「養育里親」の開拓を目指してきたが、1967年頃から徐々に養育里親への申込みが減少した。しかし、養子縁組を希望する申込みは相当数あり、また里親を必要とする子どもの殆どが実親に引き取られる可能性が低いと予測される子どもであったことから、その子どもには積極的に養子縁組の可能性を考えることこそが子どもの福祉上、より必要ではないかと関係者は考えるようになった。協会はそもそも、子どもが健全に育つためには、特定の大人との安定した信頼関係が少なくとも20年以上継続されることが必要であると考えていたので、1970年頃より、養子縁組を前提にした子どもを新聞に掲載する率が高まり、現在では9割に及んでいる。また、協会は厚生省によって認可された民間の養子斡旋機関として、独自の斡旋活動も行っている。

協会は、あくまでも児童の福祉上必要な社会資源としての養子制度がどうあるべきかを追求しながら、非常にユニークな里親開拓のための市民運動を展開している専門機関として、今日まで活動してきた。

大阪事務所では、毎日新聞社という全国紙が社会部のキャンペーンとして取り組んでくれ、当初は大阪版だけであったものが、現在では奈良・京都・滋賀・和歌山・徳島・高知の各地方版にも掲載されるようになっていく。

(2) 大阪事務所での活動

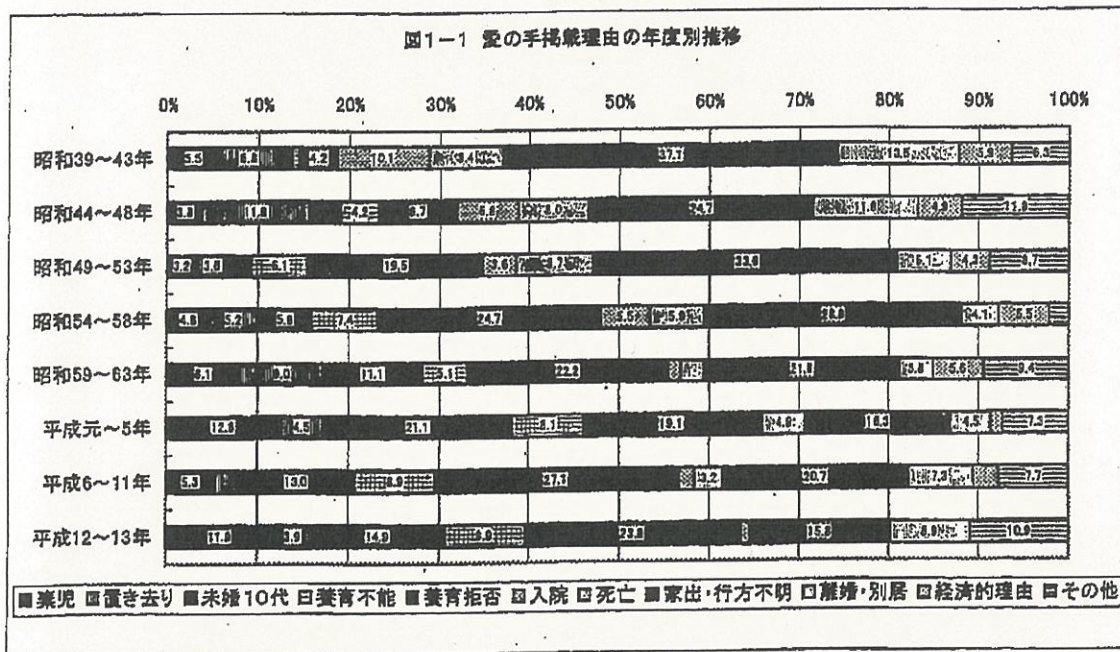
大阪事務所では、この愛の手運動による里親開拓の他に、申込者や里親のための研修活動、里親や里子のための親睦活動、養子縁組後のアフターケア、週末里親の開拓・指導・研修、「愛の手相談室」や「思春期妊娠危機センター」、「血のつながらない親と子のためのホットライン」

等の相談援助活動、里親・養子制度についての調査研究、月刊紙「あたらしいふれあい」の発行、神戸事務所とともに年刊誌「育てる」の発行、その他参考書や論集の出版、講演やシンポジウムの開催等、幅広い活動を行っている。

大阪事務所が取り扱った子どもはすでに約2748人になり、約1298人が里親家庭に引き取られ、その内1084人がその里親と養子縁組をしている。

(3) 養子に出される子どもたち

養子縁組を必要とする子どもたちの背景は、年々複雑になってきている。大阪事務所と仕事をともにしている大阪府・大阪市の児童相談所（府は現在「子ども家庭センター」と名称を変更している）では、養子縁組の必要な子ども達の里親委託を全国で最も積極的に進めており、出来るだけ低年齢時に、実親の子どもを養育する意志の有無や、養育の可能性を判断し、引き取られる見通しが立たないまま施設措置が長期化することを出来る限り回避したいと考えている。



〔図1-1〕は、新聞に掲載し里親を求める理由の、発足から5年毎の変化である。時代とともに、「親の行方不明」や「死亡」が減少したのに比して「養育拒否」や「棄児」「未婚十代」、病気や障害・拘留による「養育困難」が増えてきている。日常生活に大きな影響をおよぼさないのであれば、何らかの病気（食物アレルギー・アトピー性皮膚炎・心房中隔欠損・肝炎・先天性梅毒・各種遺伝病等）や多少の発達の遅れ、身体上の障害（四肢の末端形成不全・斜視・軽い麻痺や四肢障害等）を持っている子どもたちも、すべて養子候補児としている。

(4) 養育を希望する人たち

養子縁組を希望する申込者の殆どが、実子に恵まれない夫婦である。前述したような子どもたちに対して、どの程度に養育希望者が存在するのかということになると、なかなか厳しい現状が

ある。子どもを委託できる里親数並びに申込者数は年々減少の一途をたどっている。活動開始当初には、1年間の延べ申込者件数は約1200件あったが、近年は平均300～350件程度である。大阪事務所が1年間に取り扱う子どもは約50人なので、最低50組の夫婦が存在すれば解決すると考えるなら、現在の申込者数でも足りそうなものである。しかし、既述したように、それぞれの子どもたちの様々な背景をすべて受け入れて、その子どもと「親子」という関係を構築する決断ができる人が必要なのである。子どもたちの親の事情にこだわる夫婦もあれば、子どもの性別や容姿や発達、病気の有無、国籍にこだわる夫婦もいる。それぞれのこだわりが解消されなければ、おそらく子どもの数の2～30倍位の申込者件数がないと、子どもにとって望ましいマッチングは成立しないと経験的に推量している。

次に、ここ20年位の間に申込者の高齢化が進んでいる。不妊治療技術の発展は、子どもに恵まれない夫婦が治療に期待する期間をどんどんと長期化させている。時間と経済力とすさまじいエネルギーが治療の継続に求められる。それでも幾ばくかの可能性が残されておれば、どこで治療を終えるかがなかなか難しい。最長で15年間、平均して5～7年位は、治療に専念している。しかし、私たちの長い経験からは、子育てが途中から始まる養子養育には通常の3～5倍のエネルギーや体力が必要であると考えている。そのため、協会は親子の最大年齢差を今までは40歳と考えてきた。それでも相当な妥協であると思っているのだが、それを今はもっと高齢にしなければマッチングができなくなっている。

(5) 申込者の動機

多くの申込者たちの養子を育てたいとする動機は、「子どもに恵まれない」という現実から出発している。その現実をしっかりと受け入れて、その上でどう生きるのかという視点から「他人の子どもを養育しよう」という決断が導き出されたのであれば、子どもを託せると思っている。しかし、協会に足を運んできた段階では、そこまで至っている人は少ない。子どもが生まれたい、子どもがいないという欠損感を埋め合わせたいという気持ちが強いように思える。「子どもを育てなければ人間として一人前ではない」とか、「子どものいない家庭は家庭とは言えない」と訴える人は多い。

「生き甲斐を求めて」くる人たちの数も多い。「人並みに子どもが育つこと」を生き甲斐にし、幸せを得たいと思っている人たちである。

「子どもが好きだから」という動機もある。これは最も妥当な動機のようなのだが、「子ども好き」という人が本当に子ども好きであるかどうかは疑わしい。私たちの経験では、本人が思っている程には子どもが好きな人は少なく、例えば「賢くて、穏やかで、親の指示によく従う、優しい子ども」が好きという人が多いのが実情である。

最近では、「跡取り」を動機にする申込者は随分少なくなった。「葬式を出してほしい」や「自分の生きて証を残したい」、「墓と名字だけを守ってほしい」等は、まだ家制度の名残を引きずっていると見えるのかもしれない。

実子が一人だからとか、実子を亡くしたのでという動機の人も、数は多いわけではないが存在する。ただ、日本の社会では、欧米とは異なって実子のいる家庭での成功率が高くない。

(6) 血のつながりを越えて親子関係を構築するということ

子どもたちは、いかなる理由が実親にあったとしても、本来最も安心して心身を託せる筈の親から突然に引き離されるという経験をし、その上に施設という家庭や親子関係とは異質な環境の中で何ヵ月間、あるいは何年間かを過ごさなければならなかった。一人ひとりがそれぞれに心を傷つけているし、その傷つき方は一様ではなく、子どもの年齢や能力や性格、実親との関わり方や施設でのケアのされ方によって異なる。しかし、それぞれの子どもは里親に引き取られ、「親子関係」を構築していく過程の中で、かなり共通した特別な行動をとることが判っている。多くの子どもが「今度の親は自分をどこまで、どれほどしっかりと受け入れてくれる人なのか」を確かめようとして、さまざまな行動をもって、親となろうとする人を試そうとするのである。

まず、施設での実習を通して、生活を共にできる程度の親和性ができ上がると、里親は子どもを自宅に引き取って、いよいよ親子になるための共同生活を始める。最初の3～5日間程は、子どもたちは年齢相応もしくは年齢以上にお利口にふるまう。例えば、決まった時間に眠り、決まった時間に起きる。出された食事をしっかりと食べ、自らすすんで歯磨きをしたりする。とにかく聞き分けがよい。しかし、これはまだ充分な信頼関係が里親との間に形成されておらず、施設から家庭へという環境激変の中で緊張し、大人たちの出方を伺っている時期である。

多くの子どもは引き取られて数日すると、少しずつ確実にできることを放棄し、できるだけ里母に手をかけさせようとし、里母から片時も離れようとしなくなる。移動にはほとんどおんぶが抱っこを要求し、特定の食品—例えば、味付け海苔、ヨーグルト、果物、パン、スナック等—だけしか食べなくなったり、それも子どもの年齢では考えられない程の量を食べたりする。だんだん言うことを聞かなくなり、親の嫌がることを敢えてする、反抗的になったり、嘔吐・叩く・蹴る等の攻撃的行動に出ることも多い。そして突然に「赤ちゃん返り」を起こす。「おむつをしてくれ」と要求したり、哺乳瓶でミルクやジュースを飲みたがったり、ハイハイしたり、喃語になったりする。もちろん、場面退行であるので、本来の年齢らしくふるまうかと思うと、全くの赤ちゃんのようになっていたりする。里親は、一日の中で目まぐるしく変化する子どもに合わせて、対応してやることが求められるのである。平均6ヵ月程こういう状態が続くが、できうる限り無条件に受容して欲しいと指導している。

やがて、十分に里親から受け入れられると、少しずつ表情が和らぎ、親の期待に反応するようになり、親子としての信頼関係が築かれていく。一つひとつの極端な行動もひたすら受容すれば消失するのだということに里親が気づき始め、里親も安定してくる。それによって子どもも安定し、相乗作用を起こして関係がより確かなものとして構築されていくのである。それからは、子どもの年齢に応じて、それぞれの親の考え方や生き方をふまえた子育てが行われることになる。この段階で、養子縁組の手続きをし、法律上も親子となり、里親委託が解除される。

入籍手続きが済めば、次に子どもに、「養子であることを告げる」ことが必要になる。いつどのようのうちあげるのかは養親の考え方によるが、子どもにとって大切なことは、「私はこの親の間に生まれたのではないが、この親たちから望まれて引き取られ、そして今二人の子どもとして愛されているのだ」ということが伝えられることである。親子関係が安定していて、子どもにとって親が絶対的な存在である時に告げられると、子どもは素直に、しっかりと受け止められる力を持っている。それから子どもの成長に合わせて、あるいは必要に迫られて、必要な情報を子

どもに話していくことになる。

養子の思春期は、血縁の親子よりは数倍問題性が高いように思う。アイデンティティの形成過程で血縁の親の存在が大きくなり、中には実親に違いたいと訴える子どもも出てくるし、あらためて親子の絆が問われる時でもある。しかし、そこを乗り越えることで親子関係は深まり、血縁を越えた信頼関係が結ばれていくように思っている。

第4回 児童虐待対応における司法関与及び 特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会	資料3 (追加分)
平成28年10月14日	

「司法関与および特別養子縁組制度のあり方検討会」コメントおよび
 特養関係の調査項目に関連した厚生労働科研結果

日本女子大学 林 浩康

1. 前回配布された資料「2-2」「特別養子縁組制度の利用促進のための実態把握について
 (たたき台)」に関する厚労科研結果 (児相に限定した結果) からの情報提供)

- ・ 児相ケースでは、相談開始時の子どもの年齢は1歳未満が多くを占める (表1参照)。→
 しかしながら、縁組成立が遅滞化←その背景には、施設入所の長期化 (表2参照)、さらに
 その背景には、生みの親の同意の問題が存在することが予測される
- ・ 一方で、児相ケースでは縁組前提の里親への委託が1歳未満でも縁組申し立てが遅滞化
 している実態も存在←背景 ? (民間機関ケースではほぼ起こらないこと)

「たたき台」①子どもの年齢 (6歳以上の縁組事例)

子どもの年齢

民間機関では6歳以上の縁組事例は皆無と考えられる

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 ~ 2歳未満	2 ~ 3歳未満	3 ~ 4歳未満	4 ~ 5歳未満	5 ~ 6歳未満	6 ~ 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

以下の表は児童相談所における6歳以上の成立事例 (269事例中50事例)

平成25年度実績・197児相の内

0歳児に里親委託され、6歳以降に縁組したケースが8ケース

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

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)
養子縁組希望里親	養子縁組	0/3	していない	0/3	6/9	9/3	9/10
	希望里親	0/2	していない	0/2	8/4	9/3	9/7
普通養子縁組	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	0/4	7/10	8/4
		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	0/12	7/6	8/0		
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	<u>0/8</u>	記載なし	<u>6/4</u>
		0/0	0/0	0/0	2/4	6/3	6/11
		0/10	0/11	1/1	5/8	6/5	6/10
	養育 里親	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
		出産当日	生後 8 日	生後 18 日	3/4	7/10	7/6
		出産前	していない	0/0	1/7	7/11	8/5
		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
		出産前	していない	していない	<u>0/2</u>	7/4	<u>8/記載なし</u>
		出産前	していない	していない	<u>0/0</u>	7/11	<u>8/10</u>
		0/0	していない	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
		記載なし	記載なし	記載なし	<u>0/0</u>	6/0	<u>6/4</u>
		0/1	記載なし	記載なし	1/6	6/4	6/10
		出産前	していない	0/3	1/1	6/3	6/8
		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	
	里親 では ない	0/0	していない	0/1	していない	7/10	8/4

② と ③ (困難事例) に関連して

(児相) 平成 25 年度実績・197 児相の内

・実親から縁組希望の相談の有無

「あり」119 児相(60.4%)

・相談支援過程において、結果的に実親が縁組希望を取り下げたケースの有無

「あった」35 児相(29.4%・119 か所の内)

・実親から縁組希望の意向表明がなくても、児相判断で縁組前提の里親委託を行った事例の有無

「あり」17児相(8.6%)

・同意等の問題で縁組前提の里親委託にならなかった事例の有無

「あった」44児相(22.3%)

・特別養子縁組の申し立て「取り下げ」「却下」事例の有無

「取り下げ」4児相(2.0%)、「却下」3児相(1.5%)

「取り下げ」後再度申し立てをし、認容されたケースのあった児相2児相

「取り下げ」「却下」理由 「父母の同意撤回」「父母の同意がない」「親権者でない親の不同意」

・棄自を除き、実親が行方不明のままの特別養子縁組の申し立ての有無

「あり」10児相(5%)

対応；「できる限り探す努力をし、証拠を残した」「他の親族に実親がどのような意向をもっていたか確認」「弁護士や家裁への相談」「児福審にかけ、承認を得た」

→結果、申し立て 7児相→全て認容

・離縁事例の有無

「あり」1児相のみ

④ 「出自を知る権利」に関連して

・記録保存 「永年保存」135児相(69.5%)

・成長した養子からの出自に関する相談の有無 「あり」18(9.1%)

→18の内「生みの親の情報を提供した」のは12児相であり、6カ所は「しなかった」と回答

情報提供した内容について自由に記述してもらったところ、以下のような回答であった。

- ・養子に来所してもらい、実親の情報、委託の経緯を口頭で伝えた。
- ・個人情報保護条例に基づき、ケース記録を部分開示した。
- ・実親に連絡し、了承を得た上で実親の状況と連絡先を伝えた。
- ・戸籍の取り方、そこから遡る方法を説明した。
- ・養親と相談の上、養子が傷つかないよう言葉を選んで伝えた。

⑤ 縁組後の支援

児童相談所の方針として養子縁組成立後の支援を「実施している」は128(65.0%)、「実施していない」は66(33.5%)だった。

表 児相の方針としての養子縁組成立後の支援 (N=197)

実施している	実施していない	不明	全体
128	66	3	197
65.0	33.5	1.5	100.0

表 養子縁組成立後に実施している支援内容 (N=128) (複数回答)

調査項目	件数	養親への研修の実施	地域の子育て支援に関する情報の提供	里親会・里親サロンに関する情報の提供	セルフヘルプグループに関する情報の提供	養子縁組家庭への訪問	養親が真実告知する際の留意点に関する支援	その他	不明
合計	128	38	51	109	6	61	49	31	1
割合	100.0	29.7	39.8	85.2	4.7	47.7	38.3	24.2	0.8

実施している支援内容では「里親会・里親サロンに関する情報の提供」が最も多く 128 のうち 109 (85.2%) が選択、以下「養子縁組家庭への訪問」、「地域の子育て支援に関する情報の提供」、「養親が真実告知する際の留意点に関する支援」、「養親への研修の実施」、「その他」と続いている。

その他の具体例としては、研修案内の送付、必要に応じて相談のほか、里親支援機関による支援や、里親サロンや里親会を通じた支援が挙げられていた。中には、「特別養子縁組親子の交流の場を設置」している所や、「(養子縁組親子の) 応援ミーティングを開催している」ので、そこで各関係機関、市や保健師等から細やかな情報が提供される。顔見知りになれるので、親近感がえられる様である」といった養子縁組親子のための独自の取り組みが 2 例紹介されていた。

養子縁組成立後、どんな支援が今後必要と思うか自由記述してもらったところ、全 197 児童相談所のうち 107 カ所から回答があった。その意見を分析すると、①真実告知、出自を知る権利保障のための相談支援体制作りが 31 件、②措置解除・ケース終結だが相談しやすい雰囲気作りや経過観察のための役割分担の明確化が必要 18 件、③里親辞退者も多いが見相あるいは里親相互・研修等何らかのフォローは必要が 15 件、④里親として登録継続する中でフォローが 12 件、⑤新たな支援の場が必要 9 件、⑥既存の地域子育て支援サービスの活用が 8 件、⑦里親支援専門相談員や里親支援機関、里親サポーターによる支援 7 件、⑧養子や里子、ファミリーホームに関する啓もう活動が必要 1 件、⑨共通ルールとガイドラインの策定 1 件、⑩複数の改善改革案を含む意見 1 件、⑪模索中などその他が 2 件だった。分類ごとの主な意見は次のとおりである。

<真実告知、出自を知る権利保守のための相談支援体制作りが必要>

- ・ 里親委託から養子縁組が成立した場合、告知も含め児童相談所が養親への指導を行っている。あつせん事業者を介して養子縁組を行った場合の告知等のフォロー体制が必要になると思う。
- ・ 養子になった子どもの情報を永久的に保管し、養子縁組成立後から成人まで里親も子ども自身も必要な時に相談できる恒常的な支援機関。

<措置解除・ケース終結だが相談しやすい雰囲気作りや経過観察役割の明確化が必要>

- ・ 成立後は、養親への児童の措置解除を行い、ケースを終了している。継続した経過観察や支援等をどこが（措置児相、管轄児相、他機関）、いつまで、どのように行うかを明確にする必要があると思われる。

<里親辞退者も多いが児相、里親相互等何らかのフォローは必要>

- ・ 養子縁組を前提とした里親は、養子縁組成立後に里親登録を辞退するケースも少なくなく、その後も養育問題や真実告知等についてアドバイスするなど継続した関わりは必要と思われる。

<里親として登録継続してもらおう中でフォロー>

- ・ 養子縁組成立後も里親登録を継続し、里親仲間による支援、児童相談所をはじめとする関係機関による状況把握ができるような流れをつくるべきである。

<新たな支援の場の設置>

- ・ 成立後も孤立しないように告知の問題や養育上の悩みなどについて、専門家のアドバイスや同じ境遇の人たちと交流できる場が必要である。
- ・ 養子縁組家族同志での交流（情報交換など）の場づくり。

<既存の地域子育て支援サービスの活用>

- ・ 児童相談所の関わり継続よりも、通常の子育て支援ベースに、上手くのせることが必要と思われる。

<里親支援専門相談員や里親サポーター、里親支援機関による支援>

- ・ 「真実告知」「生いたちの整理」「実親探し」等々、養親だけでは対応することが難しい事案がでてくると思われる。こうしたことに対する支援の仕組みづくりが必要だが、養子縁組が成立すると里親を辞退するなど児相との関係が希薄になる。SWが頻繁に変わらない等安定した里親支援機関の存在が必要。（児童相談所には、支援のノウハウ蓄積はできにくい。子どもの側に立った支援の視点を持つことが重要。子どもの知る権利の保障のためにどのような対応が必要なのか、同じような立場の子どもの仲間づくりも必要ではないか等、養親支援とあわせて子ども支援も考える必要があると思います。

<養子、里子、FHなど地域への啓もう活動>

- ・ 様々な親子のスタイルがあるということをもっと地域で受け入れてもらう必要がある

と思います。(養子に限らず里子やFHも含めて) 身近にそのような状況が普通にあるという状況を、まずは知ってもらうことが重要だと思います。

<ガイドラインの策定>

- ・ 共通ルールとガイドラインの実行が必要と思う。

<複数の改善改革を含む意見>

- ・ 養子縁組成立後に、地域の相談機関等の支援を利用できるように、試験養育期間中から体制を組むこと。
- ・ アフターフォローを含めて、養子縁組成立後も里親子の状況や申し出に応じて成立前に継続していた児童相談所による家庭訪問や通所支援。(真実告知に関する支援や出自に関する支援、途中養育による里子の発達段階への助言などは、実親子とは異なった支援が必要であり、現状の区市町村の行う育児サービスでは対応困難であるため。いずれ、区市町村でも担えるようになると良い。)
- ・ 同じ養子縁組家庭同士のピアサポート、サークル的な場の提供。
- ・ 国内での地域差はあるのかもしれないが、欧米に比べると養子縁組親子
- ・ 家庭であるということを社会的にオープンにできないような、日本的な土壌があると思われるため、社会的養護も含め、多様な家族の在り方について、人々に広く知ってもらえる働きかけ、後方支援。

「検討の余地のある事項」

・ 法学者の意見のなかには、生みの親の同意に実体法上の効果をもたせていないことから、実親子関係の断絶と養親子関係成立を単一の審判で行う必要を生じるとの見解が存在する。こうした見解をどう捉えるのか見当の余地がある。

・ 機関によっては縁組後生みの親が子どもに会うことを禁じ、誓約書を書かせる機関も存在する。一部の縁組先進諸国の状況を踏まえ、そうしたあり方について(セミ)オープンアドプションを含め検討する余地がある。

・ 長期里親委託のあり方を検討し、縁組を促す方策が必要ではないか。場合によっては縁組後の養育費の支給等検討する余地はないか。

・ ハーグ条約の批准は国際養子縁組の適性手続きの実行だけではなく、国内養子の促進に大きく寄与する。それは中央当局や権限ある当局の設置により一定の手続きのあり方が提示され、養親候補者や子どもの情報が一元的に管理され、実践手続きの底上げを図ることが可能となる。現在公民機関ともに実践手続きの格差が大きく、大きな問題となっていることから批准に向けた検討が必要である。ただ過渡的措置として69か所の中央児相に各管轄下の公民機関の養親希望者情報を一元的に集約させることから着手することで、公民

機関の縁組の促進がなされる。

・先の一元化とも関連し、マッチング過程でより多くの養親候補者を確保することは実際の委託の促進に貢献するとともに、連携することで、適正な手続きが促される。連携においては、公民のあっせん機関間、民間機関間、児相間、さらには産院、市町村機関や市町村・都道府県施設とも、とくに妊娠相談や生みの親や子どもの保護において連携する必要がある。そのあり方について検討する必要がある。

・特養の年齢要件の引き上げは基本的に賛成である。ただ同時に運用のあり方、技術的課題について検討しなければ「15歳駆け込み申し立て（15歳に引き上げた場合）」を増加させることにもなる。また民法上の扶養義務を要保護児童を対象とした縁組にまで一般世帯と同じように適用するのではなく、諸外国の状況を参考に税控除や一時金し払い、何らかの手当を支給することも検討の余地があるのではないか。その上で児童福祉法に縁組自体を社会的養護の一つとして規定することはできないか。

・「障がい児だからこそ、家庭養護を提供する」という新たな発想に基づき、その委託促進に向け検討する必要がある。そうした検討が障がいをもたない子どもたちの委託も促進する。すなわち困難な委託を検討することで、支援的環境を底上げすることが可能となる。

・潜在化している同性カップルの養子縁組についても国際的には普通養子を含め検討せざるを得ない状況ではないか。そうした潜在的資源を活用することで、施設入所を強いられる子どもたちの家庭養護を促進できるとも考えられる。

2. 司法関与のあり方について

・親や子どもの意向は固定したものではなく周囲の状況や提供される情報等に時間の経過とともに変化するものである。したがって司法関与のあり方だけでなく、保護者や子どもの権利擁護を考慮したシステムの在り方について同時に検討する必要がある。山田委員がアメリカの「セーフティ・カンファレンス」について言及されていたが、それは援助方針を決定する意思決定過程に保護者や場合によっては一定の年齢上の子どもも参画することがアメリカの多くの州では reasonable effort として求められている。すなわち「支援された意思決定の場」に強制的に引き出すために、司法関与が活用されているようにも感じられる。当初は分離に抵抗していたものの、そうした過程に参画することでより納得した分離に展開し、その後の援助方針を把握し、どうすれば家庭復帰することが可能となるかなどについて保護者自身の理解を促進すると考えられる。こうした会議には一定の年齢以上の子どもも何らかのパーソナルにアドボケイトの役割を担う者（弁護士以外、長期的なサポーターとしても機能）ともに参画することもアメリカの州により相違はあるが、かな

り一般化している。したがって、こうした会議への参画や子どものパーソナル・アドボケイトシステム等についても並行して検討頂く必要を感じる。司法関与後の過程における当事者の権利擁護システムと一体的に検討することで、より司法関与が長期的スパンでみたときに有効に活用されると考えられる。

・社会的養護人口比

表 子ども人口1万人当たりの社会的養護に措置された子どもの割合(2003-2005 データ)

オーストラリア	アルバータ州(カナダ)	デンマーク	フランス	ドイツ	アイルランド	イタリア	日本	ニュージーランド	ノルウェー
49	111	102	102	74	50	38	17	49	68

資料 ; Thoburn, June, International Perspectives on Foster Care, F. Elizabeth and B.P. Richard eds, How Does Foster Care Work?, Jessica Kingsley Publisher, P31, 2010.

・一時保護所入所実態の地域格差(7都道府県の入所者数が全体の入所者数のほぼ半数を占める状況)、社会的養護と子育て支援の供給主体の相違に起因した連続性の欠如→保護すべき子どもたちが放置されている可能性があるのか?

大阪市こども相談センターにおける特別養子縁組の取り組みについて

大阪市こども相談センター所長 岸本 弘子

○背景

- ・ 初代児童相談所長の考え方 「施設より里親」
「親が引き取れるめどがない場合はできるだけ早く養子縁組」
- ・ 棄児の多さ 昭和32年度～昭和41年度 平均69人 最高:115(S32)
- ・ 普通養子縁組 昭和32年度～昭和41年度 平均30人
- ・ 家庭養護促進協会との連携「愛の手運動」(昭和39年度～)

○体制(里親担当グループ)

- ・ 昭和31年度～ 児童福祉司3名
- ・ 平成17年度～ 里親支援事業相談員1名(非常勤)
- ・ 平成20年度～ 里親委託推進員1名(非常勤)
- ・ 平成22年度～ 児童福祉司5名

○特別養子縁組の実績

- ・ 昭和63年度～平成27年度 平均17.9人 (管外委託率 77.2%)
- ・ 平成18年度～平成27年度 平均13.4人 (管外委託率 77.6%)

○新たな取り組み

- ・ 平成27年度 ショッピングモールでの里親相談会(年8回程度)
- ・ 平成27年度 全国の児童相談所へ未委託の養子縁組里親の照会
- ・ 平成28年度 ネットワーク型市民セミナー「養子縁組を考える～不妊と選択～」

○課題

- ・ 親権者の同意の得にくさ、児童福祉法の理念
- ・ 6歳の壁
- ・ マッチングの難しさ
- ・ 指導依頼する管外児童相談所の理解
- ・ 家庭裁判所調査時の保護者の対応
- ・ 縁組成立後の支援のあり方(特に真実告知)
- ・ 民間あっせん事業者によるあっせん