

国際養子縁組の直面する諸問題

“児童福祉政策の1つとしてのNon-Relative Adoption”

—ISS専門領域会議を通して—

伊 東 よ ね

1986年9月4日と5日の第23回国際社会福祉会議の専門領域会議においてISS(国際社会事業団)日本がスポンサーとなり、“養子縁組とその後—評価の時—”という議題で、27ヶ国から110名の養子縁組に携る専門家、ソーシャルワーカーが参加し、養子縁組に関連した多くの事柄について、それぞれの経験や意見交換が行われた。

この会議に先立って南太平洋と東アジアからのソーシャルワーカーの養子縁組と里親養護についてのISS地域会議も行われた。この両会議はISS日本の副理事長、BARRISTER、ケネス・ワイブローと私が議長をつとめた。

討議内容が非常に豊富である上に多数の研究論文の提出も行われた。紙数に限りがあるので、全ての問題を十分に記すことは不可能であり、ここでは問題点を選び、その紹介と私見を述べることにしたいと思う。

(1). 児童福祉施設養護

養子について討議するに際し、先づ私は日本にとって大変関心の深い問題である児童福祉施設養護政策がいかに海外で変っていったかを記さねばならないと思う。現在日本には約3万5千人の施設収容児がいるが、近年全欧米先進国や、いくつかの後進国では、以前からの要保護児童の施設収容養護政策を改正し、養子や里親養護を多くとりいれている。このような趨勢について誰一人この会議で疑問とする者がなかった。むしろ先進国である日本が旧態依然として施設養護政策をつづけている事実が驚いていた。私はそこで英国と西独においていかにその政策転換が行われたかを参考と

して紹介してみようと思う。

1970年に英国では施設入所児童が12万人以上居り、その数は増加の一途を辿っていた。施設児童についてのいくつかの調査が行われ、他の子供達と比べて、施設入所児への施設生活の影響は、彼等の一生に大変不利益であることがわかった。施設退所者が大人になった時、他の者と比べて、はるかに多くの者が彼等の子供を施設にあずけていた。施設入所の子供達の大部分は親許へ帰るであろうと一般に広く信じられていたものだったが、1973年に出版された“待つ子供達”という調査報告により、施設入所後6ヶ月以内に親許へもどった11才以下の子供は、25%にしかすぎなかったという事実が明らかにされた。その時以来英国では養子縁組が施設養護よりも急に促進されるようになった。米国における経験は又英国においても同様で養子縁組が不可能であると前から思われていた子供達も養子縁組が効果的に行えるという事実を示している。1974年に、英国で養親を必要とした子供達がテレビ番組で紹介された時、6千件からの電話による問い合わせが殺到した。はじめに紹介された30名のうち25名はすぐに家庭が申込まれ、2人は他の方法で家庭がみつかり、残りの3人は計画が変更された。又他の300名の子供達がテレビ番組によって応募した養親のもとへあずけられた。養子と里親養護協会(BAAF)の所長は次の様に報告書に記している。“1968年養子縁組最高記録の年に、養子縁組とは子供のいない夫婦のためのサービスであると広く思われていた。家族をはしくても不妊のため実子が出来ない夫婦への供給の方法として、社会はこういう夫婦に子供が養子縁組すべきだと信じて

いた。が、10年の間に養子縁組は大人達に対するサービスではなく、家族を必要とする子供達に対するサービスとなった。比較的短い期間のうちに、養子縁組された子供で一番数が多いグループは以前のように健康な白人の赤ん坊ではなく、いわゆる“スペシャルニーズ”をもつ子供、即ち年令をとわず身心障害児、年令の大きな子、10代の子達、黒人の子達、又一緒に家族を必要とする兄弟姉妹等になったことである。多くの子が一定期間施設に居て、中には何年も施設や病院にいてから養子縁組されている。1960年代のベイビーブームの年やそれ以前においてであつたら大部分が養子縁組不可能として考えられたであろう。”と。

西独でも新養子法によって同様な変化がもたらされている。1977年以前西独の民法は養子縁組は基本的に相続人を家族に加えるものとして考えられた。しかしながらいまの民法は実親が養育出来ない子供達に対する最も効果的な社会的方法として養子縁組をみている。裁判によって養子縁組された子と実親との間の関係は全く打切られ、全ての点で養親の法的な子供になる。新法の目的は多くの子供達がもっと年令が小さいうちに、よりよい養子縁組が行なわれ、又実親から忘れられていた年長の子が施設から出られ、養親がみつけれれることであった。

西独の施設に何年間も何故子供達が残されたのかその1つの理由は、親達が子供達の面倒を全くみず施設に子供達を入所させても、親は子供の養子縁組を承諾しないで、後日子供を手許にもどしてもらいたいと要求して来るからである。教育の問題のために、子供達はしばしばある施設から別の施設へ移動させられる。年令が来て退所するこれらの子供達の多くは犯罪者となり刑務所へ入ったりする。

新法の主眼点は次に記される通りである：

○数が制限された特定のよい養子縁組機関を通じて仕事の専門的改良。

○中央養子縁組機関に対し、養子縁組が適当であると思われる施設入所中の子供達についての報告義務。

○中央養子縁組機関を通じて、各地域の子供と養親申込者についての調査書の交換。それを行うことによって措置しにくい子供達の可能性の強化。

○実親、子供、養親に対する相談の増加。

いくつかの心理学的調査の結果は児童施設が大部分の子供の健康的発育に有利ではないということを示した。一般に世界中の多くの国で養子縁組の方が施設養護よりもいいと認められている。

今回の会議は、幸運にもISS本部(ジュネーブ)からの代表を参加者として迎え、国連宣言(草案)の沿革の説明をうけることが出来た。67ヶ国がこの国連宣言の草案づくりをたすけ、これが国連総会において討議される計画である。彼はその第4項で、施設養護は順番として最後に選ばれるべきであると指摘した。その第4項は次の通りである。

“子供の実親が養護できないとか不適当である場合には、子供の親の親戚によるか、他の代理一里親か養親一家族、による。あるいはもし必要な場合には適切な施設が考慮されるべきである。”

第3項は、子供の第一優先順位は自分の親によって養護されることであると。

第13項は養子縁組の第一目的は自分の親によって養育され得ない子に継続的安定した家族を与えることであると。

第16項は、法律は子供が養親家族の一員として認められ、そしてすべての権利を享受する様に確かめなければならないとある。

第17項は、もしも子供が里親や養親家族に受け入れられないとか、自国で適切な養護方法がない場合に、子供に家族を代替方法として国際養子縁組が考慮されるとある。

(2). 実親

欧米先進国の養子縁組法はある点で差異はあっても、親が子供を育てられないとか、子供の面倒をみない場合、その子の福祉のため、親の代わりに永続性のある

家族に子供の養育を託すのは早い程よいという点で一致している。が、いくつかの国においては、子供を養子縁組するとか、家族外の里親に委託するよりもむしろ子供の実親又は子供の未婚の親の家族に対し援助金を与えたり、相談にのったりすることに力をいれている。欧米諸国で、実親から無理に赤ん坊がとりあげられた例についての指摘がされた。英国養子と里親協会の所長によって、“大部分の子供にとって一番よい場は自分が生れた家族である。安定性を求めるため、機関が第一に行くことは、家族が可能であるようにあらゆる努力をすることである。それが不可能である時はじめて養子縁組が考慮されるべきである。現在の方針に対する批難の大部分は、すくなくともあるケースの場合、子供をその実の家族と一緒に生活させる努力をしないで、他の代りの家族を探すことや、準備することや、支持することにあまりにも熱心であるということである。子供の実の家族に対し援助金を払うことをせずに、養親に対して養子手当を払うようなことになれば、その批難の火に油を注ぐ結果となる。

養子縁組の経験を失うことなしに、これからの10年間で、実の家族と一緒に生活させるために可能な限りの努力をして予防的分野での発展がのぞましい。この様な発展がなければ、養子縁組に対する専門的・公的信頼は続かないだろう。”と提言がなされた。

(3). 養子縁組機関

児童福祉政策として養子縁組をすゝめている全ての国々では、養子縁組を処理する上で必要なものは資格のあるソーシャルワーカーであると認めている。大部分のこれらの国で養親候補者(PAPs)と子供についての家庭調査は養子縁組前に承認されることが必要であるという法律がある。この調査はPAPsの身体的・精神的健康、家族背景、年令、経済的能力、現在の家族構成、親の成熟度、子供に対する愛情と養育能力や子供の将来の福祉に関連した事柄などの調査がくわしく、資格あるソーシャルワーカーによって行われる。

これら資格のあるソーシャルワーカーは通常養子縁組機関の職員である。ある国々においては、養子縁組機関を通さずに取扱われるインディペンデント・アドプションが行われるが、多くの養子縁組機関でさけられる問題がこの様な養子縁組の場合には起きやすいといういくつかの実例がある。インディペンデント・アドプションは、所用時間は短く、容易である。又家庭調査は強制されないで、多くの人達はこの方法を好んでいる。が、調査によれば、この方法で子供が同居した後、子供を拒否するという比率が高いことを示している。米国での1951年の調査によれば、機関による養子縁組の8%の失敗に対し、この養子縁組による失敗率は28%であった。又1968年の調査は、機関による養子縁組の失敗が14%であったのに対し、インディペンデント・アドプションの失敗は25%であった。

実母が自分の子供を養子縁組の目的で近い親戚に託すという事を除いては、英国で、1982年以来、役所や認可された養子縁組機関以外の者が子供の養子縁組を取扱うことは法的に禁止されている。日本にはこれと同様の法律はない。日本では資格がある人でも資格がない人でも、営利を目的としても又他のどんな動機からでも、誰でも子供の養子縁組を取扱うことは自由である。

(4). 国際養子縁組

児童福祉政策として養子縁組を認める欧米諸国では養子にする子供達を求める需要度が、自分の国内での供給度をはるかに上回っている。

これがアジアや南アメリカの後進国を主な供給源とする国際養子縁組の増加に導いたのである。

元来日本同様、このアジアや南米の国々では、外国人が子供の親や後見人と、個人的に、自由に養子縁組を交渉することが出来る。しかしながら、あるアジアの国々では、世評の影響を得て法律改正が実現した。例えば、タイ国内で、多くの新聞が、米国軍基地がある地域での子供の売り出しを報道した。又1977年4月

に子供を輸出する者が大量に検挙されたことが報道された。この様な背景からタイ国の法律はその子供達の福祉を守る目的で改正されたのである。

法律はPAPsの家庭調査を義務づけた。又外国人によって養子縁組される目的で国を離れるとか、その目的で外国へ送られるおそれのある14才未満の子の旅券の発給に際して、政府による調査を義務づけている。韓国、インドネシア、フィリピン、インドでは家庭調査は、いま必要事項である。

或るいくつかのアジアの国々では、自国の子供達のために、自国内で手当が出来ないことは、国の名誉をきずつけるからという理由で、国際養子縁組をおさえている。しかしこれら同じ国々で、子供達の福祉を考える人々が子供達が貧困に苦しみ、又は施設で生活をせざるを得ないということは、国の誇りよりももっと重大事であるとする人々もいるのである。

現在韓国は他のアジアのどの国よりも多くの子供達を国際養子縁組のために出している。1961年以来、韓国政府は国際養子縁組を活発に奨励した。養子縁組される理由の多くは、貧困や離婚であるが、子供の身体的・精神的病気、障害や早産のための発育不良や、母親の過度の飲酒、喫煙、薬物のとりすぎや、性病等による障害児の場合もある。

年間の国際養子縁組の数を表わす統計が会議の折に示された。1953年から1981年に31,129名の韓国の子供、1963から1976年3,267名のヴェトナムの子供、1976年から1981年5,074名の南米の子供が米国で養子縁組された。1975年から1984年の間に5,522名のインドの子供達が海外での後見人許可が与えられた。主な受入国は、スエーデン(1,541)、フランス(874)、オランダ(793)、ベルギー(575)、西独(416)、スイス(326)、米国(281)、デンマーク(247)、イタリア(222)、ノルウェー(155)であった。

(5). 異人種間養子縁組

異人種間養子縁組がすめられるべきか、やめさせ

るべきか、それとも制限なしにおかれるべきか、明白な結論は出されなかった。

何人かは黒人やアジア系の子が白人家族によって養子縁組される時、おそらく子供時代は人種的偏見の問題はないであろうけれど、その子が成人になると、白人社会と自分の出生の社会の両方から自分が拒否されることに気づくであろうという意見を表明した。この見方は国際間の養子縁組ばかりでなく、国内の異人種間養子縁組にも当てはまる。例えば、白人家族の養子になったアメリカやカナダのインディアンの子供達、ニュージーランドのマオリ、オーストラリアのアボリジン、アメリカの黒人の子供等である。

すでに行われた調査の結果によれば、異人種間養子縁組は、養親にも養子にも重大な問題は起こってなかった事を示しているように思われるが、一方では、米国のイリノイ州で、黒人ソーシャルワーカーや他の強い反対により、黒人の子供達の白人家族へのプレイスメントを中止させた。それが異人種間養子縁組をやめさせる運動となった。措置基準の改正は、多くの黒人家族に養親家族としての資格を持たせた。更にこれが里親養護の再検討へと展開した。養子縁組推進に影響があるとして、多くの黒人やスペイン系の子供が里子に入っている諸州で、里親に対する手当をとりやめたりしている。

(6). 米国の養子縁組手当

一般的に里親にいるよりも、子供が永続的親と継続的に家族の一員となる養子縁組の方が子供の福祉のためになると考えられ、政府の財政的政策は里親養護を奨励するのではなく養子縁組に向けられるべきであるとされた。会議参加者達はこの米国の国と州政府の政策に関心を示した。その政策は低収入家族が養子縁組をするためにその財政的向上を援助し、又里親に対して養育中の子供、“特別の必要”がある子供達も含めての養子縁組を奨励していることである。該当する報告書から抜粋すると、“再構成された財政政策の重要な

部分は養親家族に対して補助金を出すプログラムの導入である。この結果、収入の低い黒人家族に養子縁組を可能にした。1973年から74年の調査報告によると、カリフォルニアの約900件のノンリラティブ養子縁組の40%以上の者に低収入家族に限られる補助金が、子供の同居時から5年間支払われることになった事を示している。補助金対象のかなりの数は黒人家族に黒人の子供達が入ったケースである。

1980年の養子縁組援助と児童福祉法は各州において養子縁組補助金プログラムを創設することを示唆している。1982年までに1万9千人の子供達が州政府から補助金を受けた。その1980年の法律は“スペシャルニーズ”の里子達が里親との養子縁組をすゝめることを目的としている。“スペシャルニーズ”の定義には、未成年の子供達、年長の子、兄弟姉妹グループ、と身体的、情緒的、又は内臓障害児が含まれる。その法律は里親に対して養子縁組に第一順位が与えられる事を命じている。これは長期里親を養子縁組に転換する。養子縁組補助金の詳細は各50州の法律では、これら補助の用語はかなりのちがいがみられる。養子縁組補助金は南部の州で平均1ヶ月150ドルで、他の州では1ヶ月250ドルから300ドルである。ある州では補助金として一定額を出し、又他の州では里親養護にかゝる費用と同額とか、75%補助するところもある。州によっては期間をきめるとか、養親の収入による等がある。とある。

(7). I S S 日本

I S S 日本は国際的ケースワークでは日本で最も経験のある機関として認められている。

国際養子縁組のための日本の子供についての情報を知りたい外国人からの問い合わせが政府機関にくるとすべてI S S 日本に知らされる。経験と知識にとむI S S ケースワーカーは日本で生まれた子供の場合、子供と養親候補者の家庭調査を行い、子供が十分に養育され、養子縁組がその子に一番適していることが確めら

れずに日本から出国させることはない。養親候補者の家庭調査は子供の委託前と委託後の両方行われることが子供の福祉の安全確認に必要不可欠であるとI S S 日本は考える。

しかしながらI S S 日本が憂慮する一つの領域がある。それは日本の出国手続は家庭調査が行われることなしに子供達がP A P s や世話人によって日本から連れ出されることを許可している。子供の日本国旅券は親や後見人の承諾書をそえて受けられるからである。もしその子供が英国空港にともなわれると、英国移民官は子供に一時入国許可を出す指示をうけている。その後養子縁組申立書が英国裁判所に提出される時、その養親候補者の適合性についての疑いがあってもその養子縁組が許可されるのが普通である。そうでなければ子供は公的な施設入所か国外強制退去である。それらはその子供にとってははるかにわるい結果となる。このような方法で日本をはなれる日本の子供たちが何人位いるかを知る情報はない。国際会議で出されたB A A F 所長の報告によれば、この様に“Back door”方法で英国に入国する子供が何人いるかをしる公的調査統計はないが、いま海外の養親候補者達の間では、それは彼等がもっとものぞむ方法であるということは常識である、としている。

一つの防衛手段はおそらく出国手続の改正であろう。日本国旅券をもつ小さい子供と一緒に日本を去る外国人達からいかに子供の監護をする様になったかという証明を提出させることを義務づけてはどうであろう。たとえその子供が強制拉置や誘かいされたのではないとかなり明白であっても、もし子供が外国で養子縁組される筈であつたら認可された社会福祉機関により適切な家庭調査が行われるまで子供の日本をはなれる許可は差し控えた方がよい。現在は外国人達が日本の子供達の親や後見人と養子縁組を取計らうことが可能であるが、その外国人が自国で家庭調査をうけ、子供達を養護する親として適切でなく又のぞましくない人達であるかもしれないのである。米国移民法は入国査証

を発行する際家庭調査を義務づけている。米国は日本の子供達が米国入国に際してこの様な法律を適用する唯一の国である。

日本で生まれた子供を養子にする外国人の多くは日本に住む人達であるので、I S S 日本では子供が養親家庭に同居してから裁判所で養子縁組が行われるまでの6ヶ月間子供の福祉を指導監督しつづける。日本で生まれた子が日本以外に住む外国人の養子になることは非常にまれで、その場合I S S 日本では、すくなくとも夫婦のうち1人が日系であることをのぞんでいる。

(8). 他の諸問題

国際会議で討議したうちでこの紙面でとりあげられなかった興味のある他の問題をいくつか簡単にならべると：○先進国で関心のある他人による養子縁組は将

来なくなるかどうか。人工授精や試験管ベビー等の技術が正常な方法で妊娠出来ない人に、自分達の子供を持つことを可能にするであろう。○養子になった子供は、実親が誰か話されるべきか、又実親は子供が養子縁組した後も子供との関係をもちつづけるべきか。○子供と養親とのマッチングの具体的問題。○単身の親との養子縁組。○生みの親の宗教を養親が尊重すべきか。○養子となった子供の法的権利と義務について。生みの親と養親の遺産相続等。○異った国や州の養子縁組法のちがひ。○生みの親が赤ん坊を育てることをすゝめるための適切な援助と相談に関連して、実親の飲酒、麻薬常用や他の原因による子供の虐待、放任等があっても、お金や他の理由から子供を手許においておく親に対してどうするか、公的機関の養子縁組を承認する法的力、権利等々である。