Osaka University Knowledge Archive

Title	ニュージーランドにおける養子縁組制度の現状と課題
Author(s)	清末, 愛砂; 梅澤, 彩
Citation	国際公共政策研究. 2015, 19(2), p. 1-15
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/55427
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

Osaka University

ニュージーランドにおける養子縁組制度の現状と課題

The Present Situation of the Adoption System in New Zealand and its Future Agenda

清末愛砂＊・梅澤　彩＊＊

Aisa KIYOSUE＊, Aya UMEZAWA＊＊

Abstract

This paper aims to examine the present situation of New Zealand's legal system on adoption and its agenda. In New Zealand, there are currently three laws related to its adoption system namely, the Adoption Act 1955, Adult Adoption Information Act 1985, and Adoption (Intercountry) Act 1997. New Zealand is one of the contracting states to the Hague Convention on Protection of Children and Co-Operation in Respect of Intercountry Adoption. Under these acts, the implementation of child' adoption is dcfermined. By introducing the results of analysis based on the fieldwork in Wellington, this paper presents useful information towards Japan's legal reform regarding its adoption system.

キーワード：ニュージーランド、国内養子縁組、国際養子縁組、成人養子情報、民間団体の活動と提言

Keywords：New Zealand, Domestic Adoption System, Intercountry Adoption System, Adult Adoption Information, Activities and Proposals by NGOs

＊ 室蘭工業大学大学院工学研究科准教授
＊＊ 熊本大学大学院法曹養成研究科准教授

はじめに

本稿は、ニュージーランドにおける養子縁組制度について、その実情と法制度を紹介するとともに、2014年９月に実施した現地調査から明らかとなった課題について整理・分析し、日本の養子縁組法制の改革に向けての資料を提示することを目的とするものである。現地調査では、社会開発省（Ministry of Social Development）内の児童・若者・家族課（Child, youth and Family: CYF）（以下、“CYF”という。）、ビクトリア大学法学部のビル・アトキン教授、同国初の子ども専門の弁護士ロバート・ラドブルック氏、民間支援団体の「孤児への慈愛」（Compassion for Orphans: CfO）（以下、“CfO”という。）の代表アルケス・イオアヌ氏への聞き取りを実施した。

本稿では、国内養子縁組と、現在同国において主流となってきている国際養子縁組の双方を取り上げる。また、養子縁組当事者による縁組に関する情報へのアクセス等を可能とする法制度についても言及する。

１．養子縁組をめぐる変遷と動向

ニュージーランドにおける養子縁組の歴史は古く、「1881年子の養子法」（Adoption of Children Act 1881）に遡る。ニュージーランドは、コモンウェルスの国では初めて養子縁組を合法化した国である。諸外国における養子縁組の歴史と同様に、同国の養子縁組は、「家のための養子縁組」、「親のための養子縁組」として機能してきたが、「1908年児童法」（Infants Act 1908）により、里親制度とともに児童養護の一類型として認識されるようになった。一方、国際養子縁組に関しては、歴史的に消極的な姿勢を示していたニュージーランドであるが、以下で紹介する国内外の事情により、現在は積極的な受け入れ国へと変わっている。

現行の養子縁組に関する主たる法には、①「1955年養子法」（Adoption Act 1955）（以下、「養子法」という。）、②「1985年成人養子情報法」（Adult Adoption Information Act 1985）（以下、「情報法」という。）、③「1997年養子（国際間）法」（Adoption［Intercountry］Act 1997）（以下、「国際養子法」という。）がある。国内養子縁組については①が、国際養子縁組については①と③がこれを規律する。養子縁組の形態は、オープンアダプション（open adoption）であり、養子縁組当事者（養子の生みの親、養子、養親）の個人情報へのアクセス、当事者間の面会・交流等については②が規律する。

1.1　国際養子縁組による子どもの受け入れに関する国際事情

ニュージーランドの国際養子縁組は、第二次世界大戦終了後にポーランドから少数の戦災孤児を受け入れたことから始まったが、1962年にはキリスト教の教会からの要請に応じ、香港から50人

の子どもの受け入れを行っている[1)]。肌の色や文化的背景が異なる子どもを受け入れるという意味では、香港からのケースはニュージーランド初の試みであった。しかし、社会福祉関係者の間では、当時、国内養子縁組においても異なる色の肌を有する者の間での養子縁組は困難であると考えられていたこともあり、このケースは海外の子どもとの縁組を積極的に進める契機とはならなかった[2)]。ところが後述するように、時間の経過とともに、多民族の移民国家である同国では社会意識が変わり、現在では文化的・民族的背景が異なる海外の子どもを養子として受け入れることへの抵抗感は少なくなっている。むろん、そのような変化はありつつも、たとえば、インド系のカップルがインド出身の子どもを希望するといったように、依然として肌の色や文化的背景が同じであるか、近い関係にあるところの子どもとの縁組を希望する傾向がある[3)]。

1980年代に入ると、サモア系ニュージーランド人による西サモア出身の子どもの養子縁組に増加傾向がみられるようになった。同じ民族出身であることから、言語や文化的に受け入れが容易であったことに加え、これらのケースには国籍が異なる親族間での養子縁組も多数含まれていた。一方、国際養子縁組がニュージーランドの市民権を取得する手段として利用されているとの指摘もなされるようになった。その結果、1992年に「1977年市民権法」（Citizenship Act 1977）が改正され、2.5.1で説明する養子法17条が適用されるケースにおいては、14歳未満の養子のみに自動的に市民権が付与されることになった[4)]。このような西サモアを含む南太平洋出身者による国境を越えた親族間の養子縁組は、現在においてもニュージーランドの国際養子縁組の多くを占めるものである。同国の国際養子縁組の動向を分析する際に注意すべき点である。

1989年にルーマニアで政変が起きると、メディア報道を通して、同国の国営孤児院に10万を超す子どもが住んでいることが、世界的に知られるところとなった。これにより、ニュージーランドを含む欧米諸国では、これらの子どもを救済するための養子縁組が進められるようになった。このような人道的理由による国際養子縁組を通しての子どもの救済は、ニュージーランドの国際養子縁組に関するスタンスを政治的に変える出来事となり、これらの子どもとの養子縁組を希望するニュージーランド人に対する政府による支援がなされるようになった[5)]。

1.2　国際養子縁組を必要とする現代的理由

ニュージーランドでは、1969年以降、面識がない者との間で行われる養子縁組（非血縁養子縁組）の数に大幅な減少がみられるようになった[6)]。その理由としては、避妊方法の浸透等により、望ま

1）Rhoda M. Scherman, *Intercountry Adoption of Eastern European Children in New Zealand: Issues of Culture*, A Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy in Psychology, University of Auckland, 2005, p.8.
2）Kirsten Lovelock, *Intercountry Adoption as a Migratory Practice: A Comparative Analysis of Intercountry Adoption and Immigration Policy and Practice in the United States, Canada and New Zealand in the Post W.W.II Period*, International Migration Review, Center for Migration Studies of New York, Vol.34, No.3, 2000, p.921.
3）2011年２月23日にウェリントンで実施したビクトリア大学法学部ビル・アトキン教授（家族法）への聞き取りにおける指摘。
4）Rhoda M. Scherman, *op.cit.*, p.8, and Dick Webb et.al., *Family Law in New Zealand (Twelfth Edition)*, Volume Two, Wellington, LexisNexis NZ Limited, 2005, p.1417.
5）Kirsten Lovelock, *op.cit.*, p.934.
6）Child, youth and Family, Ministry of Social Development (a), *Adoptions 1955-2008*, http://www.cyf.govt.nz/documents/about-

ない妊娠をする女性の数が減少したことに加え、①社会における非婚のシングルマザーに対するまなざしが受容の方向へと変化してきたこと、②1973年に実施された「1964年社会保障法」（Social Security Act 1964）の改正に基づき、子を養育するひとり親に対する手当として、「家事専従手当」（Domestic Purposes Benefit）[7] が導入され、シングルマザーが一人で子の養育をすることが可能となったことが挙げられる[8]。これらの背景を受け、生みの親による養育が困難であることを理由とする、面識がない者が養親となるタイプの養子縁組を必要とする子どもの数が減少した。その結果、養子を欲する者の需要を満たすことが難しくなったため、同国ではその不足分を国際養子縁組に頼らざるを得なくなった[9]。このような傾向は、ニュージーランドのみならず、国際養子縁組の積極的な受入国に共通する特徴である。ひとり親家庭への支援策やジェンダーの視点からの福祉政策の拡充が進むほど、面識がない者を養親とするタイプの国内養子縁組の対象となる子どもは減少するため、養子を欲する者は、おのずと国際養子縁組を選択肢に加えるようになる。このように、ジェンダー政策の拡充と国際養子縁組との間には相関関係がみられるのである。

2．養子縁組制度の概要

2.1　国内養子縁組の類型と現状

国内養子の類型としては、非血縁養子（Non-relatives domestic adoption）、継親養子（One parent and spouse domestic adoption）、親族養子（Relatives domestic adoption）、里親養子（Foster parents domestic adoption）、代理懐胎養子（Surrogacy adoption）[10] がある。

養子縁組件数は[11]、いずれの類型においても年毎にばらつきがあるが、1998/99年から2003/04年の縁組件数は、非血縁養子、継親養子、親族養子の縁組件数がそれぞれ70件から120件程度であったのに対し、里親養子は最も多い年（1998/99年）でも15件にすぎない。

近時では、2007/2008年に親族養子の縁組件数が100件を超えたほかは、非血縁養子、継親養子、親族養子においてもその縁組件数は50件から80件程度にとどまる[12]。2010/2011年以降は、締結件数が比較的多い非血縁養子、親族養子においても50件程度まで減少している。とりわけ、継子養子に

us/adoption-data-1955-2011.pdf (accessed 20 November 2014).

7） 家事専従手当とは、ひとり親が就業することなく、子の養育に専念することができるよう支援するための手当である。同手当は、2013年７月に廃止された。代わりにひとり親への支援制度として、「ひとり親支援」（Sole Parent Support）が導入され、同制度の下でひとり親は将来の就業に向けての支援、パートタイム労働を得るための支援、財政支援等を受けることができる。

8） Rhoda M. Scherman, *op.cit.*, p.10.

9） Anita Gibbs, “The Needs of Adopted and Fostered Children”, in Nancy Higgins & Claire Freeman (eds.), *Childhoods: Growing up in Aotearoa New Zealand*, Otago, Otago University Press, 2013, p.169, and Dick Webb *et.al.*, *op.cit.,* p.1415.

10）ニュージーランドでは、「2004年人の生殖補助技術法」（Human Assisted Reproductive Technology Act 2004）により、非商業的な代理懐胎が認められている。代理懐胎子と依頼者夫婦の親子関係は、養子縁組により成立する。同法の抄訳として、訳梅澤彩・監修小川富之「ニュージーランド家族法－抄訳（５）～（９）」戸籍時報652号37～39頁、同653号39～43頁、同655号29～32頁、同656号52～56頁、同657号73～80頁参照。なお、代理懐胎を原因とする養子縁組は、2012/2013年までは、非血縁養子または親族養子として分類されていた。前記年における代理懐胎養子の縁組件数は、12件であった。

11）この数値は、CYFが把握・公表している縁組件数であり、裁判所の養子縁組命令（最終命令）が出される前の数値である。

12）2007/2008年から2012/20013年の動向の詳細については、CYFのウェブサイト http://www.cyf.govt.nz/about-us/who-we-are-what-we-do/adoptions-data-back-up.html（accessed 26 November 2014）を参照されたい。

ついては、「2004年児童養育法」（Care of Children Act 2004）が父または母の新しいパートナーを追加後見人（additional guardian）とし、共同後見（joint guardianship）・共同養育（co-operative parenting）を認めたことから（児童養育法21条から25条）[13]、2003/2004年以降の締結件数は50件程度まで減少し、2010/2011年以降は20件を下回っている[14]。

ニュージーランドにおける国内養子縁組の低調さの背景には、国内養子縁組を必要とする子の減少、複雑な親子関係、縁組が実現するまでのハードルの高さ（養親希望者に対する研修、教育プログラム、縁組が実現するまでの期間の長さ、2.3参照）があり、養親希望者が国際養子縁組に流れているとの指摘がなされている[15]。

2.2　国際養子縁組の現状

ニュージーランドは上述の状況にあるものの、面識がない者との養子縁組においては、国内で養子縁組を必要とする子どもの委託措置（placement）が優先され、国内レベルでその対象となる子どもが見つからない場合に、国際養子縁組という選択がなされている。

CYFの国際養子縁組・子どもの保護チーム（International Adoption and Child Protection）主任のベス・ネルソン氏への聞き取り[16]によると、現在、ニュージーランドは、中国、チリ、フィリピン、リトアニア、香港、タイ、インド（以上、「ハーグ国際養子条約」［Hague Convention on Protection of Children and Co-Operation in Respect of Intercountry Adoption］の締約国）と南太平洋諸国出身の子どもとの養子縁組を取り扱っている。ロシアとはかつて、二国間協定を結んでいたが、現在は新協定の締約が終わっていないため、ロシア側で関連する養子縁組命令を出すことができない状態になっている[17]。同氏によると、国内養子縁組は毎年50件未満、国際養子縁組は毎年100件未満（南太平洋諸国出身の子どもとの縁組が多数含まれる。）とのことであった[18]。

ニュージーランドでは、国内養子縁組の対象となる子は乳児であることが多いが、国際養子縁組においては比較的年齢が高く、何らかの障がいを有するために特別な支援を必要とする子どもが対

13）ニュージーランドにおける後見は、日本法にいう親権にあたる。共同後見は共同親権、共同養育は共同監護にあたる。なお、ニュージーランドでは離婚後も共同後見である。同国の親権法制については、梅澤彩「ニュージーランド」（床谷文雄・本山敦編『親権法の比較研究』（日本評論社、2014）所収）78～100頁、梅澤彩「親権－各国法の概観（８）ニュージーランドの親権法」戸籍時報699号58～66頁参照。

14）継親養子の締結件数が減少した背景には、前記2004年児童養育法の成立のほかに、婚姻外のパートナー関係（同性間・異性間を問わない）の締結に関する「2004年シビル・ユニオン法」（Civil Union Act 2004）の成立により、婚姻件数そのものが減少傾向にあることも関係していると考えられる。同法の抄訳については、訳梅澤彩・監修小川富之「ニュージーランド家族法－抄訳(10)～(13)」戸籍時報658号65～67頁、同659号85～87頁、同660号20～26頁、同662号53～57頁参照。

15）養親希望者の数は、養親希望者が研修等を終えて養親候補者リストに登録するまでの間に、４分の１から10分の１に減少するとの指摘がある。森和子「養子の出自を知る権利の保障についての一考察―オーストラリア・ニュージーランドにおける実践から―」文京学院大学人間学部研究紀要第８巻第１号21～51頁。

16）2014年９月17日にウェリントンにて実施。

17）ベス・ネルソン氏によると、2011年から2013年10月までにロシア出身の12人の子どもの養子縁組がなされたということである。

18）ニュージーランドにおける国際養子縁組に関する公的な統計としては、同国政府がハーグ国際私法会議（Hague Conference on International Private Law）に提出し、同会議のウェブ上で公開されているものや、CYFがウェブサイト上で公開しているものがある。ただし、前者（2004年７月１日から2009年６月30日までの件数）にはトンガは含まれているものの、他の南太平洋諸国は含まれていないため、本稿では紹介しない。また、後者に関してもニュージーランドの裁判所が取り扱ったケースの件数のみであるため、同様に紹介しない。

象となるケースが多い。国際養子縁組の場合、子どもの出身国において、これらの特別な支援を必要とする子どもが養子縁組されにくいという実状があるからである。したがって、国際養子縁組の養親希望者は、子どもの文化的・民族的背景の違いのみならず、子の障がいから生じるさまざまなニーズに配慮した育児が求められる場合が多々あることを受け入れた上で、実際の手続に臨むことになる。

2.3 国内養子縁組手続の概要

国内養子縁組は、CYFが管轄する各地域の養子縁組情報・サービス部署（Adoption Information & Services Unit）（ニュージーランド国内全16か所に設置され、ソーシャルワーカーが配置されている）における手続を経た後、裁判所（主として家庭裁判所）の養子縁組命令（最終命令）（養子法３条から19条）により成立する[19)]。

CYFは、養親希望者に対する研修および教育プログラムの実施、養親希望者の適性評価、養子となる者の生みの親のカウンセリング、養子となる者の委託措置の承認、監督（supervision）のほか、家庭裁判所の要請を受けて、同裁判所が養子縁組命令を出す際の判断材料となる報告を行う。また、養子縁組後の養子の生みの親および養親家庭の求めに応じた当事者支援も、その責務としている。実務上の対応は、前記養子縁組情報・サービス部署が担う。同部署は、スーパーバイザー、ソーシャルワーカー等で構成され、スーパーバイザーが養子縁組担当職員の管理を行うことにより、実務の質を担保している。

2.4 国内養子法制－1955年養子法を中心に

2.4.1 養子縁組の要件

養子となる者は、20歳に達しない者でなければならない（養子法２条）。養親となる者は、原則として、婚姻夫婦であり、夫婦共同縁組が求められる（養子法３条）[20)]。「2013年婚姻（婚姻の定義）修正法」（Marriage［Definition of Marriage］Amendment Act 2013）により、2013年８月19日からは、同性間の婚姻夫婦も養子縁組をすることが可能になった。

養親適格については、養子法４条が規定する。養親となる者の年齢要件としては、原則として、夫婦の一方が25歳以上であり、かつ、養子となる者との間に20歳以上の年齢差があることが求められる。ただし、親族養子の場合は、養親となる者と養子となる者の間に20歳以上の年齢差があればよく、自己の子を養子とする場合には年齢要件はない。このほか、女児の養子縁組については、男性が女児の父である場合等を除き、原則として、単身の男性は養親になることができない。

養子となる者の生みの親の同意は、原則として必要であるが、虐待等の事例においては不要とさ

19）手続の詳細については、CYFのウェブサイト*The adoptions pathway*, http://www.practicecentre.cyf.govt.nz/service-pathways/adoptions/ (accessed 27 November 2014)を参照されたい。
20）ただし、近時の判例実務では、異性間のデ・ファクト（de facto）カップルに対しても養子縁組を認めている。

れる場合がある（養子法７条から９条）。なお、養子縁組認容の判断基準については、子の福祉と最善の利益の観点から、詳細な規定が設けられている。たとえば、裁判所は、養親となる者の適性につき、子の日々の養育（day -to- day care）、扶養（maintain）、教育面における能力等を判断した上で、養子縁組の暫定命令または最終命令を出さなければならないとされる（養子法11条）。

2.4.2　養子縁組の効力

養子縁組が成立すると、養子縁組後の新しい名で子の出生証明書（birth certificate）が発行され、生みの親の名での子の出生証明書（original birth registration）は非開示となる。

また、生みの親が有していた子の後見に関する一切の権利義務は養親に完全に移行するが、生みの親の子に対する扶養義務は残る（養子法16条）。

2.5　国際養子縁組制度

2.5.1　国際養子縁組に関する法制度

1997年にハーグ国際養子条約の批准国となったニュージーランドでは、同年に条約の内容を国内法として機能させるための国際養子法が制定され、1999年１月から施行されている。同国は、同条約の締約国のみならず、非締約国からの養子も受け入れているため、国際養子縁組の法的手続は、同条約と同法、および養子法の下でなされている。

ニュージーランドで国際養子縁組を進める際には、以下の３つの方法のいずれかを利用することで手続が行われる[21)]。

I.　ニュージーランドの家庭裁判所が、ハーグ国際養子条約の締約国出身の子に関する養子縁組命令を出す方法。同条約上、子の出身国と受入れ国（この場合はニュージーランド）に課せられている要件、具体的には４条と５条を満たすことが求められる。４条には、子の出身国の所管機関により、（１）養子縁組が子の最善の利益にかなっているかどうかについて十分な考慮がなされたこと（同条b号）、（２）子を養子縁組する際に同意しなければならない者や機関等が先に助言を受け、その同意（特に、養子縁組される子とその子の出身家族と間の法的関係が終了することについての同意）の効力が正しく伝えられていること（同条c号〔１〕）、（３）これらの者や機関が法的形式に基いて自由に同意していること、および書面でそれを表明している、または証拠として残していること（同条c号〔２〕）等が確認されていることが、条件として規定されている。また、５条は子の受入国が、その子の養親希望者の適格性を判断していること（同条a号）、その者が必要に応じて養親となることについて助言を受けていることが確認されていること（同条b号）等が規定されている。

II.　ハーグ国際養子条約の締約国の裁判所によって決定された養子縁組を、国際養子法11条の下

21）Child, youth and Family, Ministry of Social Development (b), *Intercountry Adoption in New Zealand*, http://practicecentre.cyf.govt.nz/policy/creating-families-through-adoption/resources/intercountry-adoption-in-new-zealand.html#Hagueintercountryadoptionsroutes1and24 (accessed 21 November 2014).

でニュージーランド側が承認する方法。この場合も同条約４条と５条の要件を満たすことが求められる。

III. ハーグ国際養子条約の非締約国の法に基づいて行われた養子縁組を、ニュージーランドにおいても養子法の下で有効であると認める方法（同法17条１項）。この場合、その国の法にしたがい法的に有効であること（同条２項a号）、養子縁組の手続終了後直ちに、養親となる者が日々の養育役割を担う権利を、その子の生みの親よりも上位に位置づけられるものとして付与されること（同条２項b号）等が要件となる。

2.5.2 国際養子縁組を進める際の実務上の手順

ハーグ国際養子条約や二国間協定に基づく国際養子縁組を希望する者が単身者、デ・ファクトカップルやシビル・ユニオン（civil union）カップル、または同性間の婚姻夫婦である場合、条件付きで養親となることを認めている国もあるが、通常は子の送り出し国が養子縁組を認めないため、ニュージーランドの国際養子縁組では多くの場合、異性間の婚姻夫婦が養親となるのが前提となる[22)]。海外出身の子の養親希望者は、同条約上の中央当局の役割をはじめ、養子縁組全般に関する行政上の業務を担っている養子縁組情報・サービス部署や民間支援団体に連絡をとるか、CYFまたは民間支援団体が実施している説明会に参加することで、国際養子縁組の手続やその実情等に関する情報を得ることができる。

以下では、ハーグ国際養子条約および二国間協定を締結している国の子どもとの養子縁組を希望する者がとる、縁組申請以降の手順を示すことにする[23)]。

I. 養親希望者は、CYFまたは民間支援団体「養子縁組の最初のステップ」（Adoption First Steps: AFS）（以下、“AFS”という。）が開催する、養子縁組に関する教育・準備プログラム（Adoption Education and Preparation Programme）を受講し[24)]、同プログラムを通して、国際養子縁組に関するさらなる情報を得る。CYFのベス・ネルソン氏によると、CYFにアクセスした者の約70％が、実情を理解した後に同縁組の手続を進めない決意をするとのことであった。

II. CYFまたはAFSのソーシャルワーカーが、上記のプログラムを受講し、国際養子縁組を進めることを決意した者の養親としての適性や家庭状況を調査する。調査に基づいて養親となることを認めるかどうかの評価がなされ、家庭調査評価報告書（Home Study Assessment Report）が作成される。

III. ニュージーランド側の中央当局が承認した家庭調査評価報告書は、養親となることが認めら

22）Intercountry Adoption New Zealand, *Frequently Asked Questions*, http://www.icanz.gen.nz/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=80(accessed 25 November 2014).

23）Child, youth and Family, Ministry of Social Development (c), *Adopting a Child from Overseas*, http://www.cyf.govt.nz/adoption/adopting-a-child/adopting-a-child-from-overseas.html(accessed 23 November 2014) and Adoption First Steps, *Adoption Process*, http://www.adoptionfirststeps.org.nz/afs-adoption-process/afs-adoption-process.html (accessed 23 November 2014).

24）AFSは、ハーグ国際養子条約締約国であるチリ・リトアニア・インド・タイ出身の子どもとの養子縁組を希望する者を対象に活動をしている。AFSによる養子縁組に関する教育・準備プログラムは、オンライン教育と一日のワークショップにより構成されている。AFSの活動内容の詳細に関しては、http://www.adoptionfirststeps.org.nz/afstophome.htmlを参照されたい。

れた者が希望する対象国の所轄機関に提出される。その所轄機関、CYF、民間支援団体を通し、子とこれらの者との間で書類上のマッチングが行われる。

IV. 書類上のマッチング終了後に、養親希望者が対象となっている子の居住地に赴き、その子と面談する。

V. 養子縁組を法的に有効とするための手続がとられる。

2.6　国際養子縁組と民間支援団体－Compassion for Orphansの活動より

ニュージーランドでは、1.1で言及した1989年のルーマニアにおける政変を契機として、国際養子縁組に関する民間支援団体「ニュージーランド国際養子」（Intercountry Adoption New Zealand: ICANZ）（以下、“ICANZ”という。）[25] が誕生した。その後、他の民間支援団体としてCfO[26] やAFSが創設され、現在に至っている。これらの三団体は国際養子法の下で社会開発省から認可を受けた、ハーグ国際養子条約10条が規定する認可団体である。AFSは国際養子縁組を希望する者が必要とする情報を提供するほか、2.5.2で示した養子縁組に関する教育・準備プログラムと家庭調査評価報告書の作成に特化した活動をしている。ICANZとCfOは関連情報の提供[27] 以外に、子どもの委託措置の手続の際に必要とされる支援（たとえば、子どもの送り出し国が養親になることを希望する者に求める各書類の作成に係る支援、海外渡航時や渡航先で行う諸手続の支援、養子縁組手続終了後のケア等）を提供している。以下では、CfOの代表アルケス・イオアヌ氏に行った聞き取りからみえる同団体の活動内容や方針、子どもの状況を紹介する[28]。

CfOは、アルケス・イオアヌ氏が、1996年にロシア出身の子との養子縁組を行った個人的経験を通して、国際養子縁組を希望する者のための支援団体が必要であると実感したことから、2003年に設立された。キリスト教系の団体ではあるが、宗教にかかわりなく、希望者に支援を提供している。支援を希望する者の多くは非キリスト者である。これまでチリとインド出身の子どもの委託措置の活動に関わってきたが、現在はインドのケースを一時的に停止し、チリのケースのみを取り扱っている。同団体はニュージーランドのみならず、ハーグ国際養子条約の締約国であるオーストラリアからも養親希望者への支援活動を行うことが認められている。チリには、養親希望者を支援する代理人をおいている。オーストラリアとニュージーランドのケースを合わせ、現在までに14件のケースを取り扱った。CfOは、数よりも質が重視されるべきであり、短時間で粗雑な手続を進めるよりは、根気強く待つことで適切な手続を進めるべきであるというスタンスを取っているため、養親希望者に同団体側が催促するようなことは行わない。

また、養親希望者に対し書類の翻訳等の手続にかかる経費は請求しているが、非営利団体である

25）ICANZの活動の詳細に関しては、http://www.icanz.gen.nz/を参照されたい。また同団体は、社会開発省により、ハーグ国際養子条約の非締約国であるロシア出身の子どもの養子縁組のケースを取り扱うことも認められてもいる。
26）CfOの活動の詳細に関しては、http://compassionfororphans.org.nz/を参照されたい。
27）CfOは、家庭調査評価を経て養親となることを認められた者を対象とするワークショップ形式の３日間の教育・準備デーを開催している。
28）2014年９月18日にウェリントンにて実施。

ことから、情報提供を含む支援提供に対する報酬は請求していない。無料で支援活動ができるのは国内に事務所を開設し、常駐のスタッフを置く方式をとっていないからである[29)]。国際養子縁組の手続に必要とされる情報は、基本的に同団体のウェブサイトですべて公開している。そのために、養親希望者から頻繁に問い合わせが寄せられることはない。CfOとICANZは年4回のビデオ会議を通し、情報交換を行っている。また、CfOは同じく年4回、CYFと公的な会合を行う等、CYFとの連携体制を密に築いている。CfOが関わりをもった海外出身の子どもたち（平均6歳から7歳）は、一か月以内にニュージーランド社会に適応できており、同国が多民族国家であることから文化的な問題は生じていないと考えている。

以上の聞き取りから判断する限り、CfOは支援を必要とする者の自己決定を尊重しながら、必要な支援を差し伸べているといえるであろう。国際養子縁組は、子どもの人身取引の手段となりかねないことから、民間団体の関わりには注意が必要である。このような観点から、国際養子縁組における子どもの最善の利益と安全の確保を目的とするハーグ国際養子条約は、認定団体が非営利であることを認可の際の要件の一つとして定めている（11条）。CfOや同団体との連携がなされているICAZはともにCYFとの協力体制が築かれていることから、ニュージーランドでは、現在のところ、民間支援団体が＜支援＞を隠れ蓑にして子どもの人身取引を行っている可能性はないと判断できよう。国際養子縁組を通して、同国にやってきた子どもたちの社会への適応の実情については、アルケス・イオアヌ氏からの聞き取りの結果のみでは判断できないため、この点についてはさらなる調査が必要である。

3．成人養子情報法について

3.1　1985年成人養子情報法の運用の実際

前述の通り、ニュージーランドの養子縁組制度は、オープンアダプションの形態を採用している。ここでいうオープンアダプションとは、養子の生みの親と養親が継続的に交流をもつことをいう。

継続的な交流の履行について、法的な拘束力はない。しかし、養子縁組の事実をオープンにして養子縁組に対する偏見をなくすこと、養子を中心とした養子の生みの親の家庭および養親家庭との絆の構築・維持こそが養子の利益とその福祉に資するとの考えから、CYFでは、実務上、生みの親に対し養親を選択する権利（優先的選択権）を認めている。これにより、養子の生みの親は、養親候補者の情報ファイルから養親候補者の志望動機や交流に関する考え等を把握した上で、養親となる者を選択し、将来の面会・交流につなげていくことが可能になると期待されている。また、CYFが設置する各地域の養子縁組情報・サービス部署は、情報法に基づく養子縁組当事者の情報の公開のみならず当事者間の交流等を積極的に支援している。

29）ただし、CfOは外部のソーシャルワーカーとの間で、二か月毎の請負契約を締結している。また、同団体側からは寄付の依頼はしていないが、寄付をしたいという団体や個人がいる場合は、受け取っている。

3.2　1985年成人養子情報法の概要

情報法は、養子縁組当事者の個人情報の管理および個人を特定できる情報（名・住所等）へのアクセス、当事者間の交流等について規律する。以下、養子の権利、生みの親の権利、養親の権利について概観する。

3.2.1　養子の権利

20歳に達した養子は、登録官（Register-General）[30] に対し、生みの親の名での出生証明書の謄本を請求することができる（情報法４条）。これにより、養子は、生みの親（父母の一方または双方）の個人を特定できる情報を入手することができる。ただし、個人を特定できる情報が入手できるのは、情報法が施行された1986年３月１日以降に養子縁組された子であり、これより先に縁組された養子については、生みの親の意向による。

生みの親の名での出生証明書に個人を特定できる情報が表示されている場合、養子には出生証明書とともに、カウンセラーまたは関係団体のリストが送付される。養子が前記リストにあるカウンセラーまたは関係団体から希望する者を選択し登録官に通知すると、登録官は同人または同団体に対し、養子の生みの親の名での出生証明書を送付する。その後、登録官からの依頼を受けた個人または団体と養子との間でカウンセリングの取決めがなされる（情報法５条）。また、養子は、自己の養子縁組に関する情報をCYFが有しているか否かを知りたい場合、CYFが設置する各地域の養子縁組情報・サービス部署に直接問い合わせることも可能である（同９条）。前記カウンセリングでは、養子が生みの親と（直接・間接的に）交流するか否か、ソーシャルワーカーの立会い等の支援が必要か否かを決定する際の支援を行う（同10条）。養子がニュージーランド国外にいる場合、養子は前記と同様の権利を有するが、カウンセリングは必須ではなくなる。

なお、養子と生みの親との交流について、養子が成長したときに生みの親とどのような関係をとるかは、養子自身に決定権がある。養子が19歳に達し、生みの親との交流を望まない場合には、登録官に対し、事前に個人を特定できる情報の非開示の申請（以下、「拒否申請」という。）をすることが可能である。その際、養子は、カウンセリングを受け、また、生みの親への配慮から、拒否の理由を書いた手紙を書くことを推奨されている。なお、前記申請は10年間有効であるが、いつでも取消しが可能である。

3.2.2　生みの親の権利

養子の生みの親は、養子に出した子が20歳に達した後、CYFが設置する各地域の養子縁組情報・サービス部署に対し、養子に関する情報を請求することができる。ここでいう生みの親は、子の出生届に名が記載されている父母をさすが、出生届に名のない父が、子の出生届に名を記載すること

30）「1995年出生、死亡、婚姻及び関係登録法」（Births, Deaths, Marriages, and Relationships Registration Act 1995）に規定される登録官をいう。

を希望する場合には、その旨を登録官に申請するとともに[31]、CYFの記録に養子の父として名が残されているときには、生みの親として同様の権利を有する。

生みの親からの情報請求がなされると、CYFは、登録官に対し、養子が拒否申請をしていないか確認する。拒否申請がなされていた場合、CYFは前記の拒否の理由を書いた手紙が存在しているか確認し、生みの親に対し、拒否申請の事実を通知するとともに、同申請の効力が消滅する時期についても伝える。生みの親が希望する場合には、地域の養子縁組ソーシャルワーカーによるカウンセリングを受けることが可能である。養子から拒否申請がなされていない場合、CYFは生みの親に対し養子の名および住所を伝え、交流に向けての支援を開始する。

なお、情報法の施行日より前に養子縁組された子の生みの親の情報開示については、生みの親に情報開示を拒否する権利が認められているが（この場合もカウンセリングを受け、養子への配慮から、拒否の理由を書いた手紙を書くことを推奨されている）、施行日以降になされた養子縁組については、生みの親の情報非開示は認められない（情報法３条）。

3.2.3　養親の権利

地域の養子縁組ソーシャルワーカーに対し、CYFを通して、生みの親および養子との面会・交流についての支援、生みの親および養子が有する上記権利の行使に起因する問題についての支援を求めることができる（情報法10条）。また、必要が生じた場合には、養親の家庭医を通して、重要な医療情報を交換することができる（同11条）。

４．養子縁組制度の改革に向けての課題

4.1　国内養子法制における課題

養子法は、長きにわたり改正がなされておらず、同法およびこれに基づく養子縁組制度の運用は、社会の変容に対応できていないとの指摘がなされている。以下では、家族法学者、弁護士等から構成される民間団体で、同法の法改正にむけて熱心な取り組みを続けているAdoption Action Incが指摘する現行制度の問題点について紹介する[32]。

①養子法は、子の最善の利益の至高性を要求しておらず、児童および若者（19歳程度）の自己の養子縁組に対する同意権および拒否権に関する仕組み、または意見聴取に関する仕組みを有していない。②男性の子が、彼の不知または同意のないところで養子縁組されることが起こりうる。③子の母は、子の出生後10日以内に、その子の養子縁組につき取り返しのつかない同意を与えてしまう可能性がある[33]。すなわち、子の母が養子縁組について同意を与える前に、養子縁組に関する情

31）子の妊娠から出生までの間に子の母と婚姻またはシビル・ユニオン関係になかった子の父、あるいはデ・ファクトカップルとして子の母と同居していなかった子の父が、1995年出生、死亡、婚姻及び関係登録法９条に基づき子の出生を母とともに届け出て、子の出生証明書に自己に関する情報を登録された場合、当該父は親の地位に基づき、子の後見人となることができる（2004年児童養育法18条）。

32）Adoption Action Incの活動の詳細に関しては、http://adoptionaction.co.nz/を参照されたい。

33）養子法７条参照。子の母の養子縁組への同意は、子の出生後10日を経過したものが有効となる。

報またはカウンセリングについての情報提供を受けること、または情報提供を要求することについての法的要請がない。④母は、子を養子縁組のために手放すことについて、父、ソーシャルワーカー、キリスト教の教会、地域組織からの圧力に対して依然として弱い状況にある。⑤養子法は、生殖補助医療および代理懐胎による妊娠の増加を考慮した改正を経ていない。渉外的な代理懐胎の取決めに関して、濫用が生じている。⑥現行の養子縁組は、マオリにおいては、子のハナウ、ハプ、イウイの構成員と子とのつながりを分断するものである。自らのファカパパ（whakapapa）や文化遺産（cultural heritage）へのアクセスが否定されている子が生じているとの批判が数十年にわたりなされている。⑦オープンアダプションは、現在CYFにより支援されているが、法的に支援されているものではない。オープンアダプションの取決めが、生みの親または養親によって履行されないことがありうる。⑧養子は、20歳になるまで生みの親の情報にアクセスすることができない。これに対して、精子提供で生まれた子は、18歳または場合によっては16歳の段階で、提供者に関する情報を知ることができ、さらに、養子が知ることのできる生みの親の情報よりもより多く、精子提供者の情報を知ることができる。

ニュージーランドにおける養子縁組法制については、このほかにも養親適格や養子縁組の同意に関するもの等、さまざまな問題点が指摘されている[34)]。前記①から⑤および⑦については、日本の養子縁組法制においても同様の問題があるといえる。また、⑧については、日本においても生殖補助医療法制が整備され、子の出自を知る権利が認められる暁には、考慮されなければならない問題点であろう。

4.2 国際養子縁組制度の現状からみえる課題

ニュージーランドの国際養子縁組制度を現地での聞き取り調査および文献調査に基づいて検討する限り、ハーグ国際養子条約に基づく手続においては、同条約の理念・目的に沿う形で行われており、現在までのところ大きな改革を必要とするような問題は生じていないといえよう。

国際養子縁組は手続の終了をもって終わるのではなく、むしろ養子が見知らぬ土地で養親との新しい生活を開始したことから始まるというべきものである。したがって、当然ながら、手続以後にこれらの新しい親子が生活のなかで直面しうるさまざまな困難に手を差し伸べる体制ができていることが必要である。その点は、CYFも実施してはいるが、当事者間のネットワーク作りを構築する等、より積極的に動いているのは民間支援団体である。これらの団体の活動が善意になされているとはいえ、行政が担うべき役割を肩代わりさせすぎるようなことがあってはならない。また、アフターケアについても今後の国際養子縁組の受け入れにとって、極めて重要な課題の一つであることに鑑みると、民間支援団体が財政的に滞りなく活動を実施できるよう、民間支援団体に対し財政

34）詳細は、New Zealand Law Commission, *Adoption and its Alternatives: a Different Approach and a New Framework*, Wellington, 2000, http://www.lawcom.govt.nz/sites/default/files/publications/2000/09/Publication_72_144_R65.pdf (accessed 27 November 2014)を参照されたい。

面での援助が行政からなされることが必要であろう。現在、ニュージーランドでは家族司法政策において民間委託が積極的に進められている。民間委託は行政の責任を放棄することにも繋がりかねない反面、経験から得た知見および柔軟な機動力を有する民間支援団体の方が、当事者にとって役に立つ支援を提供できる可能性も高いことから、行政による財政的支援を背景に、これらの団体がより大きな力を発揮することが求められる。

ニュージーランドの国際養子縁組にかかる手続において問題が生じやすいのは、ハーグ国際養子条約の非締約国が送り出し国となるケースである。2.5.1で触れたように、これらのケースは、送り出し国の法にしたがって養子縁組がなされ、養子法17条により有効であると認めるものである。同方法は、国際養子縁組というよりは、「海外で行われる国内養子縁組」と呼ぶべきものであるとの指摘もなされている[35)]。同条約の非締約国と個別に締結している協定に基づく手続においては、送り出し国とCYFとの間で同条約に準ずる形で手続等が進められることから、比較的問題が生じにくいといえるだろう。問題となるのは、同条約の非締約国出身の子との養子縁組の大部分を占める二国間協定以外のケースであり、主には南太平洋諸国出身の子どもとの間でなされるものである[36)]。同方法による手続には同条約上の規制が何ら課せられないため、当該養子縁組が対象となる子どもの最善の利益に適うものとなるかどうか、安全を確保できるかどうか、当該子がある程度の年齢に達している場合、子の意見や意思を確認できるかどうかという点において、不確定さが残るからである。

また、このようなケースの場合、養子法17条の要件を満たすものであるかどうかを確認する作業は、子どもの福祉に関係する業務を担っているCYFではなく、内務省（Department of Internal Affairs）が担当している[37)]。子どもの福祉関連の専門機関によるチェック機能がないということ自体、大きな問題をはらみやすい。同条の運用の際には相当な慎重さが求められるところであるが、将来的には、子の福祉や安全に基づくチェック機能を充実化させるために、CYFと家庭裁判所の介入が何らかの形でなされるような改革が必要とされているのではないだろうか。

おわりに

本稿では、ニュージーランドの養子縁組をめぐる法制度の概要と現状を紹介するとともに、子どもの最善の利益に沿って、養子縁組制度の運用がなされるようにするための課題についても言及してきた。成人養子縁組と連れ子養子縁組が多い日本では、社会的に子どもの養子縁組をオープンに議論する素地が整っていない。そのために、要保護児童の養子縁組については、子どもの貧困が問題化されるなかでその必要性は認識されているものの、積極的な政策はとられていない。したがっ

35）*Ibid.,* p.118.
36）*Ibid.*, p.120.
37）Child, youth and Family, Ministry of Social Development (b), *op.cit.*

て、ニュージーランドにおけるCYFの取り組みや情報法に基づく当事者支援のありかたは、日本の法政策の改革に大いに参考となるものであろう。また、日本は国際養子縁組における送り出し国になっているとの指摘がなされてきたにもかかわらず、子の最善の利益や安全を確保するためのハーグ国際養子条約の締約国とはなっていない。早急に実態を把握するとともに、同条約の批准に向けて法制度の整備を行うべきであろう[38]。

〔付記〕
本稿は、科学研究費補助金「『家族法の場』としての『家庭裁判所』の機能を支える専門家群の養成に関する国際比較」（挑戦的萌芽研究、2013年度～2015年度、代表：床谷文雄、研究課題番号：25590002）（清末愛砂担当分）、および同補助金「福祉制度としての養子制度の立法論的研究」（基盤研究C、2011年度～2014年度、代表：鈴木博人、研究課題番号：23530111）（梅澤彩担当分）による研究成果の一部である[39]。

38）床谷文雄・清末愛砂・梅澤彩「国際養子縁組をめぐる世界の動向と日本の課題」戸籍時報674号２～23頁を参照されたい。
39）清末愛砂・梅澤彩執筆担当箇所：「はじめに」「１．養子縁組をめぐる変遷と動向」「おわりに」。
清末愛砂執筆担当箇所：「1.1　国際養子縁組による子どもの受け入れに関する国際事情」「1.2　国際養子縁組を必要とする現代的理由」「2.2　国際養子縁組の現状」「2.5　国際養子縁組制度」「2.6　国際養子縁組と民間支援団体―Compassion for Orphansの活動より」「4.2　国際養子縁組制度の現状からみえる課題」。
梅澤彩執筆担当箇所：「2.1　国内養子縁組の類型と現状」「2.3　国内養子縁組手続の概要」「2.4　国内養子法制―1955年養子法を中心に」「３　成人養子情報法について」「4.1　国内養子法制における課題」。