

養子縁組あっせんにおける民間あっせん機関と 児童相談所との連携に関する示唆

— インタビュー調査結果からの要因分析 —

西郷 民紗

(コミュニティ福祉学科2007年卒業／HITOTOWA こども総研)

佐藤 祥子

(HITOTOWA こども総研)

はじめに

平成28年6月に公布された児童福祉法等の一部を改正する法律（以下「改正児童福祉法」という。）では、「児童を家庭において養育することが困難であり又は適当でない場合にあつては児童が家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育される」よう、特別養子縁組による永続的解決（パーマネンシー保障）や里親による養育を推進することが明確化された。

平成30年4月には、民間あっせん機関による養子縁組あっせんに係る児童の保護等に関する法律（以下「養子縁組あっせん法」という。）が施行され、同法第4条においては、民間あっせん機関と児童相談所は「児童の最善の利益に資する観点から、養子縁組のあっせんに必要な情報を共有すること等により相互に連携を図りながら協力するように努めなければならない」と規定されている。同年の都道府県社会的養育推進計画の策定要領においても、「民間あっせん機関に対する支援、連携状況」が指標例として盛り込まれ、民間あっせん機関との連携が求められている。

さらに、令和2年4月には、民法等の一部を改正する法律が公布され、特別養子縁組による養子候補者の上限年齢の引き上げ等により、これまで以上に制度の利用が促進されると考えられる。

これまでの先行研究では、民間あっせん機関と児童相談所との連携の重要性は認められながらも、連携に関する課題が指摘されてきた。児童相談所及び民間あっせん機関への調査では、連携協力がスムーズに行われていない機関が多いことが明らかになり、今後の課題として「連携方法、役割分担を明確にする必要」があることが主張されている（林 2015）。また、行政と民間あっせん機関の連携

事例に関する研究においても、課題として「行政と民間あっせん機関の連携の範囲や方法を検討していくこと」が指摘されている（牧野 2017）。

厚生労働省の児童相談所と民間あっせん機関を対象としたアンケート調査によれば、回答のあった平成26・27年の2年間における「特別養子縁組が成立した事案」（児童相談所610件、民間あっせん機関310件）のうち、児童相談所が民間あっせん機関と連携して取り組んだ事案は9.3%、民間あっせん機関が児童相談所と連携して取り組んだ事案は18.4%（厚生労働省 2016）であり、連携した事例は一部に留まっていると考えられる。

I. 目的

今後、これまで以上に養子縁組の制度が活用され、民間あっせん機関と児童相談所の連携が重要になることを踏まえると、連携のあり方を検討することは急務である。しかしながら、民間あっせん機関と児童相談所との連携において、どのようなことが連携の促進または困難な要因となるのかは明らかとなっていない。そこで、本研究では、民間あっせん機関と児童相談所に対するインタビュー調査を通じて、連携の促進要因と困難要因を分析し、連携のあり方の検討に資することを目的とする。

II. 方法

1. 調査方法

連携の経験を有する養子縁組あっせん法の許可を受けた民間あっせん機関4箇所及び児童相談所3箇所を対象に、団体ごとの個別面接（半構造化インタビュー調査）を実施した。調査実施期間は、2019年8月～2019年12月だった。

2. 倫理的配慮

倫理的配慮については、匿名化した上で結果の処理を行い、調査結果の公表の際にはケースや個人名が特定されない配慮等を行った。

3. 調査項目

調査内容は、連携の現状（組織単位で連携した取り組み、個別ケースで連携した取り組みの内容等）、情報共有の方法（共有内容、情報項目、様式等）、連携が円滑に進む要因、連携が困難になる要因、連携に関する期待と課題とした。

4. 分析方法

日本では、民間あっせん機関と児童相談所との連携に関する促進要因と困難要因に関して、理論的に合意が得られた枠組みはないため、ここでは、Atkinson

et al. (2007) の多機関連携における促進要因と課題要因の枠組みを用いることとした（図表1）。

Atkinson et al. (2007) は、多機関連携に関して複数の国で行われた既存の調査研究を網羅的に収集して、レビューした結果に基づいて、要因分析の枠組みをまとめた代表的な枠組みである。多機関連携の促進要因及び困難要因は、協働関係・多機関のプロセス・多機関協働の資源の3つの要素に大別され、12項目から構成されている。それらの枠組みをもとに、インタビュー調査結果をコード化して分析を行った。

図表1：多機関協働の促進要因と困難要因

	促進要因	困難要因
協働関係	役割の明確化	<ul style="list-style-type: none"> ・問題の状態／権力の闘争 ・専門職の階層 ・同等の表現の欠如 ・専門的な境界の不鮮明さ ・役割の曖昧さ ・専門スキルの再分配
	コミットメント	<ul style="list-style-type: none"> ・コミットメントの欠如 ・表現の不適切なレベル ・優先事項の競合
	相互信頼と尊重	<ul style="list-style-type: none"> ・個人と機関の間の信頼の欠如
	他機関への理解	<ul style="list-style-type: none"> ・ステレオタイプな考え方 ・他のサービスの無視 ・他者の貢献を認められないこと ・さまざまな専門モデルと信念 ・専門職と機関の文化の対立
多機関のプロセス	コミュニケーション	<ul style="list-style-type: none"> ・明確なコミュニケーションチャネルの欠如 ・多機関協力のコミュニケーションの貧弱さ
	目的の明確さ	<ul style="list-style-type: none"> ・明確で現実的な目的を確立する ・すべての機関が理解し合意した目的 ・共に有する価値観に基づいた共有ビジョンを開発する ・適切な目標 ・パートナーシップの正当な理由
	計画とコンサルティング	<ul style="list-style-type: none"> ・包括的な計画システム ・コンサルティングサービスの利用者 ・ニーズ分析の実施 ・広範な相談
	組織的な側面	<ul style="list-style-type: none"> ・効果的なシステム、プロトコル、手順 ・正式なプロトコルの確立 ・明確に定義された構造またはモデル ・プロセスと手順の継続的な再評価
	情報交換	<ul style="list-style-type: none"> ・情報交換のための明確なプロトコルの確立 ・機関間の正確で最新のデータ共有
	資金	<ul style="list-style-type: none"> ・機内および機関間の資金調達に関する対立 ・資金不足 ・期間が限定された資金 ・さまざまな資金調達の流れの管理 ・共同予算の欠如
多機関協働の資源	人員配置	<ul style="list-style-type: none"> ・スタッフの離職と採用の難しさ ・有能なスタッフの不足 ・給与の差異 ・サービス条件の変動
	時間	<ul style="list-style-type: none"> ・共同作業に専念する時間の不足 ・関係の発展と維持に関わる時間

Ⅲ. 結果

民間あっせん機関と児童相談所の連携における促進要因と困難要因については、インタビュー調査をコード化して分析したところ、次のような結果が得られた（図表2・図表3）。

1. 民間あっせん機関から見た連携の促進要因及び困難要因

「協働関係」においては、「役割の明確化」が15件（促進要因7件、困難要因8件）、「コミットメント」が2件（促進要因2件、困難要因0件）、「相互信頼と尊重」が11件（促進要因8件、困難要因3件）、「他機関への理解」が6件（促進要因2件、困難要因4件）だった。「多機関のプロセス」においては、「コミュニケーション」が2件（促進要因1件、困難要因1件）、「目的の明確さ」が2件（促進要因2件、困難要因0件）、「計画とコンサルテーション」が0件、「組織的な側面」が7件（促進要因4件、困難要因3件）、「情報交換」が12件（促進要因3件、困難要因9件）だった。「多機関協働の資源」においては、「資金」が3件（促進要因0件、困難要因3件）、「人員配置」が8件（促進要因6件、困難要因2件）、「時間」が3件（促進要因2件、困難要因1件）だった。

加えて、今回の枠組みには分類できなかった要因が6件（「アセスメントに関する研究の不足」「アセスメントの違い」「活動の質の評価がないこと」「民間の利益誘導にならない仕組み」「自ら養育する場合は行政のケースになること」「連携した支援の継続」）あった。

要因ごとに見てみると、促進要因については、多機関連携における促進要因と課題要因の3要素12項目のうち、該当する要因が1件でも存在した項目数が10項目であり、残り2項目については該当する要因が存在しなかった。さらに、該当する要因が存在した10項目の中では、「相互信頼と尊重」が最も多く37件中8件、次いで「役割の明確化」が7件、「人員配置」が6件であった。また、困難要因については、該当する要因が1件でも存在した項目数が9項目であり、残り3項目については該当する要因が存在しなかった。さらに、該当する要因が存在した9項目の中では、「情報交換」が最も多く34件中9件、次いで「役割の明確化」が8件、「他機関への理解」が4件であった。

図表2：民間あっせん機関から見た連携の促進要因及び困難要因

	要素	件数	要因		件数
協働関係	役割の明確化	15	促進要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童相談所との役割分担が可能な仕組みを作ること ・ 民間あっせん機関の役割の明確化 ・ 児童相談所との関係性の明確化 ・ 協力内容に関する合意をすること ・ 児童相談所の柔軟な対応 ・ ノウハウが生かせる柔軟性 ・ 補助事業として実施する場合は主体性・柔軟性・が認められること 	7
			困難要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 責任範囲の曖昧さ ・ 連携範囲が不明確なこと ・ 支援内容に関する認識の相違 ・ 仕様書の内容と実質の乖離 ・ 支援方針が一本化されていないこと ・ ケースを任せきりにされること ・ 困難ケースだけを依頼されること ・ 難しいケースだけが依頼されること 	8
	コミットメント	2	促進要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 同じレベルでの取り組み ・ 事業に対する本気度 	2
			困難要因	—	0
	相互信頼と尊重	11	促進要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民間あっせん機関への信用 ・ 民間あっせん機関への信頼 ・ 民間あっせん機関への理解 ・ 支援方針の相互尊重 ・ 双方の意見の尊重 ・ 相互の努力 ・ 行政職員との信頼関係の構築 ・ 行政との信頼関係 	8
			困難要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報管理に関する不自信 ・ 民間あっせん機関の印象 ・ 支援方針のずれ 	3
他機関への理解	2	促進要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童相談所との地理的距離の近さ ・ 民間あっせん機関の活動目的への理解 	2	
		困難要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童相談所との地理的距離の遠さ ・ 対面する機会がないこと ・ 児童相談所の慎重さ ・ 民間あっせん機関のイメージの悪さ 	4	
多機関のプロセス	コミュニケーション	2	促進要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 共通理解があること 	1
			困難要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 話し合いの場がないこと 	1
	目的の明確さ	2	促進要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童相談所が特別養子縁組の意義を理解していること ・ より良い支援の提供という目的が共有されていること 	2
			困難要因	—	0
	計画とコンサルテーション	0	促進要因	—	0
			困難要因	—	0
	組織的な側面	7	促進要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政と協定を締結していること ・ 行政と委託契約をしていること ・ 行政の特別養子縁組に関する方針 ・ 行政による養子縁組を推進する方針 	4
			困難要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議員から批判を受けること ・ 他機関からの批判を受けること ・ 児童相談所の忙しさ 	3
	情報交換	12	促進要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 必要な情報が提供されること ・ 情報交換の場があること ・ 双方に守秘義務があること 	3
			困難要因	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事前の情報共有がないこと ・ 同じレベルでの情報共有がないこと ・ 児童相談所と収集している情報に違いがあること ・ 共有される情報の量や書き方に違いがあること ・ 必要な情報と不要な情報の判断が分かれること ・ 統一の書式がないこと ・ 紙での情報共有 ・ 個人情報共有の方法が整理されていないこと ・ 個人情報の提供に関する取り決めがないこと 	9

多機関協働の資源	資金	3	促進要因	—	0
			困難要因	・連携費用の自己負担 ・補助事業の金額の低さ、不安定さ ・ケースごとの助成の方法	3
	人員配置	8	促進要因	・児童相談所の職員の姿勢 ・児童相談所の職員の特長 ・児童相談所の職員がやる気 ・児童相談所の職員が友好的であること ・個々の児童相談所の職員との信頼関係 ・児童相談所の職員とのつながり	6
			困難要因	・自治体職員の異動 ・児童相談所の担当者の変更	2
	時間	3	促進要因	・連携の経験を積むこと ・成功体験の積み重ね	2
			困難要因	・会議の増加による業務量の増加	1

2. 児童相談所から見た連携の促進要因及び困難要因

「協働関係」においては、「役割の明確化」が2件（促進要因1件、困難要因1件）、「コミットメント」が0件、「相互信頼と尊重」が3件（促進要因2件、困難要因1件）、「他機関への理解」が10件（促進要因5件、困難要因5件）だった。「多機関のプロセス」においては、「コミュニケーション」「目的の明確さ」「計画とコンサルテーション」がいずれも0件、「組織的な側面」が2件（促進要因2件、困難要因0件）、「情報交換」が4件（促進要因1件、困難要因3件）だった。「多機関協働の資源」においては、「資金」「人材配置」がいずれも0件、「時間」が1件（促進要因1件、困難要因0）だった。

要因ごとに見てみると、促進要因については、多機関連携における促進要因と課題要因の3要素12項目のうち、該当する要因が1件でも存在した項目数が6項目であり、残り6項目については要因が存在しなかった。さらに、該当する要因が存在した6項目の中では、「他機関への理解」が最も多く12件中5件、次いで「相互信頼と尊重」が2件、「組織的な側面」が2件であった。また、困難要因については、該当する要因が1件でも存在した項目数が4項目であり、残り8項目については該当する要因が存在しなかった。さらに、該当する要因が存在した4項目の中では、「他機関への理解」が最も多く10件中5件、次いで「情報交換」が3件、「役割の明確化」が1件、「相互信頼と尊重」が1件であった。

図表3：児童相談所から見た連携の促進要因及び困難要因

	要素	件数	要因		件数	
協働関係	役割の明確化	2	促進要因	・責任の所在の明確化	1	
			困難要因	・支援の役割分担にかかる認識の相違	1	
	コミットメント	0	促進要因	—	0	
			困難要因	—	0	
	相互信頼と尊重	3	促進要因	・協働による業務遂行の経験 ・顔の見える関係性	2	
			困難要因	・民間あっせん機関への不信任感	1	
	他機関への理解	10	促進要因	・民間あっせん機関の地理的距離の近さ ・民間あっせん機関の地域への定着度 ・民間あっせん機関の支援の安定感 ・民間あっせん機関の機動性ときめ細やかな対応 ・民間あっせん機関の業務の質、きめ細やかさ	5	
			困難要因	・民間あっせん機関の地理的距離の遠さ（2件） ・民間あっせん機関の連携姿勢のなさ ・民間あっせん機関の支援力の弱さ ・行政の手続きの遅さ	5	
	多機関のプロセス	コミュニケーション	0	促進要因	—	0
				困難要因	—	0
目的の明確さ		0	促進要因	—	0	
			困難要因	—	0	
計画とコンサルテーション		0	促進要因	—	0	
			困難要因	—	0	
組織的な側面		2	促進要因	・当該行政による許可を有していること ・あっせん法が施行されたこと	2	
			困難要因	—	0	
情報交換		4	促進要因	・事前の情報共有があること	1	
			困難要因	・必要な情報提供がないこと ・必要な情報共有ができないこと ・民間あっせん機関から提供される情報の内容のばらつき	3	
多機関協働の資源	資金	0	促進要因	—	0	
			困難要因	—	0	
	人員配置	0	促進要因	—	0	
			困難要因	—	0	
	時間	1	促進要因	・長期の関わりがあること	1	
			困難要因	—	0	

3. 連携における促進要因と困難要因全体

調査対象ごとの促進要因と困難要因としてコード化した合計件数は、民間あっせん機関が71件、児童相談所が22件であり、大きく開きがあった。また、民間あっせん機関・児童相談所ともに、「協働関係」「多機関のプロセス」「多機関協働の資源」の要素レベルでは、いずれも1件以上該当する要因があった。12項目のレベルでは、民間あっせん機関では11項目に該当する要因があったのに対し、1項目（「計画とコンサルテーション」）は0件であった。児童相談所では6項目に該当する要因があったのに対し、6項目（「コミットメント」「コミュニケーション」「目的の明確さ」「計画とコンサルテーション」「資金」「人員配置」）は0件であった。「計画とコンサルテーション」のみ民間あっせん機関・児童相談所ともに0件で共通していた。

さらに、促進要因及び困難要因をまとめて項目ごとに見てみると、民間あっせん機関では「役割の明確化」が72件中15件で最も多く、次いで「情報交換」が12件、「相互信頼と尊重」が11件であった。児童相談所では「他機関への理解」が22件中10件で最も多く、次いで「情報交換」が4件、「相互信頼と尊重」が3件であった。

IV. 考察

上述した通り、Atkinson et al. (2007) の枠組みに基づいて、連携の促進要因と困難要因を分析したところ、民間あっせん機関・児童相談所全体では、全12項目中、11項目でコード化した要因が分類された。本枠組みは、日本における民間あっせん機関と児童相談所の連携においても重要な要素・項目を整理するために有益な枠組みであることが示唆される。唯一、分類された要因がなかった「計画とコンサルテーション」は、複数の機関が連携する場合の包括的な計画システムやコンサルティングサービス等を想定している項目だと思われる。そのため、現状の民間あっせん機関と児童相談所の相対の連携においては該当しなかった可能性があるが、今後の自治体の単位で民間あっせん機関や関係機関と包括的な連携を試みる場合は、必要な視点であろう。

また、民間あっせん機関のインタビュー調査では、今回の枠組みには分類できなかった要因が6件（「アセスメントに関する研究の不足」「アセスメントの違い」「活動の質の評価がないこと」「民間の利益誘導にならない仕組み」「自ら養育する場合は行政のケースになること」「連携した支援の継続」）存在した。特に、共通のアセスメントツールがないことで連携が困難になることや養子縁組あっせんにかかる活動の質的な評価が不足していること、連携が必要なケースにおいて双方で継続的に支援できるようにすること等は、日本で円滑な連携を行うためには、重要な指摘である。

加えて、分析結果の特徴としては主に次の2点が挙げられる。第一に、促進要因と困難要因としてコード化した合計件数は、民間あっせん機関（71件）が児童相談所（22件）と比べて多かった。その理由は、民間あっせん機関の方がインタビューの対象数が多かったことが1つとして考えられるが、1機関あたりの件数でも児童相談所の件数を上回っている。民間あっせん機関は、養子縁組あっせんの際に、子どもが一時保護または社会的養護下にいる場合や縁組成立前養育の支援等において、児童相談所との連携が必要な場面があるために、件数が多くなったと考えられる。一方、児童相談所は、児童相談所の業務として養子縁組をする場合は、必ずしも民間あっせん機関との連携が必要ではないため、連携を必要とする場面が民間あっせん機関に比べて少ないと考えられる。そのため、民間あっせん機関の方が連携のニーズが高く、連携に関する重要な要因を感じる機会が多

いことが推察される。これは、前述した厚生労働省（2016）の調査結果からも支持される傾向である。

第二に、要因として挙げられた件数が多かった項目の上位3つは、民間あっせん機関は、「役割の明確化」「情報交換」「相互信頼と尊重」であり、児童相談所は、「他機関への理解」「情報交換」「相互信頼と尊重」であった。「情報交換」「相互信頼と尊重」は両機関で共有していたが、「役割の明確化」「他機関への理解」はそれぞれの機関から見た特徴が現れていると指摘できる。

民間あっせん機関の「役割の明確化」の内容を見てみると、連携における役割分担・関係性・連携範囲・責任範囲を明確にした上で、双方の合意のもと協力して支援にあたることを望んでいることが示唆される。その一方で、児童相談所の柔軟な対応も求めており、民間あっせん機関は機関ごとに特徴が異なるため、機関ごとのノウハウを活かせるような連携の仕方を期待している側面もあると言えるだろう。

児童相談所の「他機関への理解」の内容を見てみると、民間あっせん機関との地理的距離の近さが促進要因とされており、遠方で相互理解の機会の少ない民間あっせん機関との連携に課題を感じていることが分かる。児童相談所側の理解が進んだ一部の民間あっせん機関に関しては良い評価をしている部分もあるため、機関同士の理解が進む取り組みを行うことが重要だと考えられる。

両機関で共通した「情報交換」については、連携の際に事前の情報共有がないこと・情報の要否の判断・個人情報取り扱いに関する取り決めがないことが困難要因として言及されている。これは、民間あっせん機関と児童相談所の間に、守秘義務に関する取り決めがないために、機関で収集した情報を相互に提供することが困難であることや自治体や機関ごとに収集している情報が異なるため、養親や実親に同意を得て情報提供する場合でも得られる情報項目に違いが出ていることが原因だと考えられる。連携する場合に、必須となる情報に関する様式を統一して運用することとで、一部軽減が図られるだろう。

また、「相互信頼と尊重」については、児童相談所からの民間あっせん機関への不信感が困難要因として挙げられている。民間あっせん機関からは児童相談所との信頼関係の構築と相互の尊重が求められており、今後は信頼関係を構築していくことが連携の基盤として必要である。民間あっせん機関からは、児童相談所の職員個人のレベルでの姿勢や特性が促進要因として複数挙げられており、組織レベルの関係性だけでなく、個人レベルでの関係構築も重要であると考えられる。

おわりに

本研究は、民間あっせん機関と児童相談所の連携のあり方の検討に資することを目的として、連携の促進要因と困難要因の分析を試みたものである。その結果、一部を除いて Atkinson et al. (2007) で指摘されている項目に分類され、多機関連携の枠組みを準用して連携を図ることに意義があることが示唆された。

また、民間あっせん機関は、「役割の明確化」「情報交換」「相互信頼と尊重」、児童相談所は、「他機関への理解」「情報交換」「相互信頼と尊重」が多く言及されており、双方が感じている主な要因に、それぞれの特徴と共有点があることが分かった。支援の必要な児童や家庭をサポートするためには、質の高い支援だけでなく、専門家たちの中で支援の調整を行い、チームとして家族を支援するアプローチが不可欠である。連携における重要な要素と機関ごとの特徴を踏まえて、連携した支援を拡充していくことが必要だろう。

本研究は、限られた機関を対象としたインタビュー調査結果に基づいており、また試行的な要因分析に留まっている。そのため、今後は日本の文脈に沿った要因分析の枠組みを精査し、支援を必要とする家庭により円滑に支援が行われるための知見を蓄積することが望まれる。

謝辞：本研究は、令和元年度（2019年度）厚生労働省「子ども・子育て支援推進調査研究事業」課題番号19「養子縁組あっせんにおける民間あっせん機関と児童相談所との連携や情報共有のあり方に関する調査研究」の成果の一部をまとめたものである。本研究に、ご協力賜りました関係者の皆さまに深謝いたします。

参考文献

- 厚生労働省（2016）「特別養子縁組に関する調査結果」『平成28年12月26日第9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』：pp.1-39.
- 林浩康（2015）「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」厚生労働科学研究補助金政策科学総合研究事業：pp.76,115-117.
- 牧野千春（2017）「我が国における社会的養護の現状と課題—里親制度・特別養子縁組を中心に—」国立国会図書館『レファレンス』798：pp.47-70.
- Mary Atkinson, Megan Jones, Emily Lamont. 2007. *Multi-agency working and its implications for practice: A review of the literature*. CIBT education Trust.
- Julie Taylor & June Thoburn. 2016. *Collaborative Practice with Vulnerable Children and their Families*. CRC Press. (=2018.西郷泰之訳『子育て困難家庭のための多職種協働ガイド—地域での専門職連携教育（IPE）の進め方』明石書店.)