

第1章 ゆりかごについて

1 ゆりかごが設置されるまでの経緯

(1) ゆりかごの構想

平成18年11月9日、慈恵病院が進める「こうのとりのゆりかご」の設置計画が明らかになった。

慈恵病院では、平成14年から、妊娠に悩む女性のために、「赤ちゃんのための電話相談（現在「SOS赤ちゃんとお母さんの妊娠相談」）」を実施する等、早くから胎児やこどもの命を守るための取組を行っていたが、遺棄されて命を落とす新生児や人工妊娠中絶で失われていく命を救いたいとの思いから、ドイツの取り組み等を参考として、匿名でこどもを預かる施設の設置が計画されたものである。

(2) 医療法上の許可

ゆりかごの設置については、病院施設の用途・構造の変更を伴い、医療法上の許可が必要とされたため、平成18年12月15日に慈恵病院が医療法に基づく建物の変更許可申請を熊本市に提出した。

熊本市では、ゆりかごの許可が現行の法律上問題ないか、国（厚生労働省）や熊本県とも協議を重ねながら、「刑事法上、保護責任者遺棄罪に当たらないか」「児童福祉法や児童虐待防止法に反しないか」等を中心に、許可の是非について検討を行った。

最終的には、国が平成19年2月に「直ちに違法とはいえない」との判断を示したこともあり、熊本市は同年4月5日、「医療法上の変更許可をしないこととする合理的な理由はない」と判断し、許可したものである。なお、その際、「子どもの安全確保」、「相談機能の強化」、「公的相談機関等との連携」の3つの留意事項を遵守するよう条件を付した。

2 ゆりかごの仕組み

(1) ゆりかごの設備と運用

ゆりかごの施設は、平成23年1月に慈恵病院の産科・小児科棟が新設されたことに伴い、当初の設置場所から同年1月23日に移転し、産科・小児科棟（マリア館）南側にこどもを受け入れるための窓口（図1-1）が設置されている。

屋内の保育器内は一定の温度に保たれており、そこにこどもが預け入れられると、こどもの安全確保のため、扉が自動的にロックされる。同時に、ナースステーション及び新生児室2か所のブザーが作動し、職員が直ちにこどもを保護することとなっている。

慈恵病院は、平成24年5月には、ゆりかごの扉の横に、インターホンと「秘密は守ります 赤ちゃんの幸せのために扉を開ける前にチャイムを鳴らしてご相談ください。」との表示板（図1-2）を設置し、平成25年7月には、こどもを預け入れる前に相談を促すため、ゆりかごへの経路上に預け入れ者に相談を呼びかける内容の案内板（図1-3）の改修を行い、こどもを預け入れる前の相談に繋がるように相談の機密性について表示されている。加えて、こどもの出自にかかる情報を少しでも残してもらうため、令和3年3月1日に、ゆりかごの扉の前にメッセージカードの記載台（図1-4）が設置された。

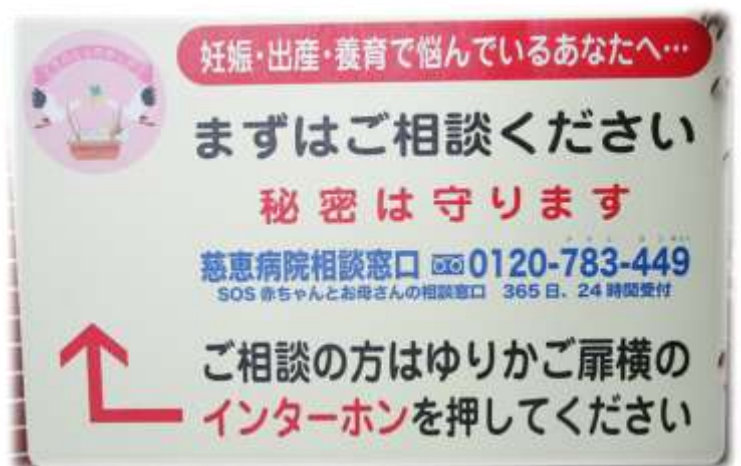
慈恵病院のホームページによると、慈恵病院は、平成26年10月に発生した新生児の死体遺棄事件を受け、平成27年5月に事件性のある預け入れへの対応及び職員の安全対策を目的とし、「こうのとりのゆりかご」近くに防犯カメラを設置した。カメラの映像を確認するのは、事件性があると警察が判断し、警察から記録提出の要請があった場合で、かつ、病院内の「ゆりかご委員会」で記録提出の承認を得た場合のみとされ、通常の預け入れ事例には適用されず、こどもの出自を明らかにするために用いるものではない。

【図 1-1 : ゆりかごの外観 令和5年10月6日撮影】



【図 1-2 : ゆりかご扉右壁部分の案内板 令和5年10月6日撮影】

【図 1-3 : ゆりかごへの経路上に設置された案内板 令和6年4月8日撮影】



【図 1-4：ゆりかご扉の前に設置されたメッセージカード 令和5年10月6日撮影】



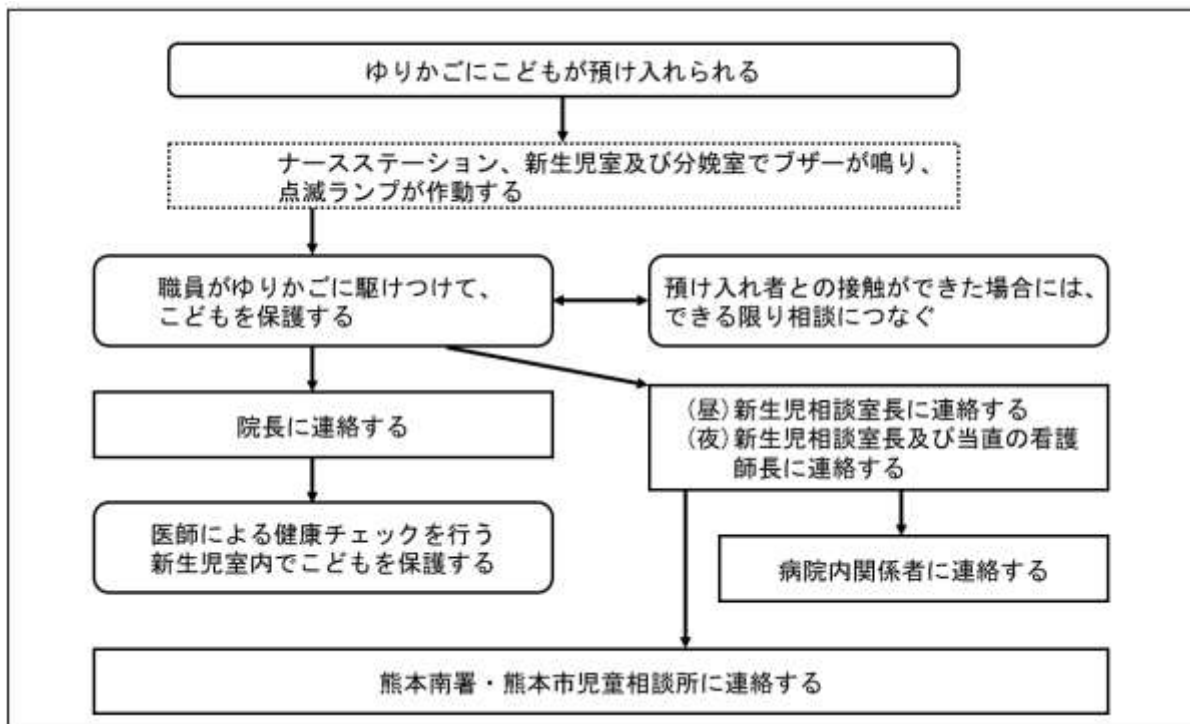
また、慈恵病院のホームページには、『『こうのとりのゆりかご』は“小さいのちを救いたい“という思いから産まれました。本来は、赤ちゃんとお母さんの将来の幸せのために相談を行うことが第一の目的です。妊娠・出産・育児などについてさまざまな悩みを抱えるお母さんや、その周辺の方々の悩みごとを聞き、一緒に考え、解決することを目的としています。』と記載され、相談業務と一体になった運用をしていることを前面に出している。慈恵病院は、平成25年にホームページをリニューアルし、妊娠相談窓口、相談の流れ、ゆりかごのシステム等を詳しく掲載（資料編資料4参照）している。

（2）慈恵病院内での初期対応

こどもが預け入れられた場合、慈恵病院では、こどもを保護し、医師の健康チェックを行うとともに、直ちに関係機関（慈恵病院の所在地を所轄する熊本県警察熊本南警察署（以下「熊本南署」という。）及び同様に管轄する熊本市児童相談所）に連絡を入れる。なお、慈恵病院から熊本南署への連絡は、棄児の第一発見者からの警察官への申告と位置づけられる。棄児は、児童福祉法上「要保護児童」として取り扱われるため、慈恵病院から熊本市児童相談所への連絡は、要保護児童がいる旨の通告と位置づけられる。

病院が預け入れに来た者との接触ができた場合には、できる限り相談につないでいる。

ゆりかごに預け入れられた場合の慈恵病院内での初期対応の流れ



3 関係機関での対応

(1) 慈恵病院から連絡を受けた後の関係機関の対応

熊本南署の警察官が現場に駆けつけ、保護責任者遺棄罪等、「事件性」がないか確認する。こどもの身元が分からない場合、後日、熊本南署は、棄児発見申出書を作成し、熊本市に提出する。

通告を受けた熊本市児童相談所では、職員が直ちに慈恵病院に駆けつけ、現場において、こどもの保護に当たる。

預け入れられたこどもの身元が分からない場合、戸籍法上は「棄児」として戸籍が作成されることとなる。熊本南署から熊本市に対して戸籍法に基づき棄児発見申出書が提出され、後日、熊本市が棄児発見調書を作成する。また、熊本市においてこどもの姓名をつけ、本籍地を定める。なお、熊本市では二重戸籍となることを排除するため、また、できるだけ実親による就籍が望ましいことから、預け入れられたときの状況や熊本市児童相談所による社会調査の結果を踏まえ、就籍手続を行っている。

(2) 熊本市児童相談所での対応 (図 1-5 参照)

こどもが預け入れられ、連絡を受けた熊本市児童相談所は、速やかに一時保護措置をとる。

平成25年以前は、おおむね生後5日以内の状態と推測される新生児については、熊本市児童相談所長により慈恵病院への一時保護委託が行われ、生後5日を超えている安定した状態と判断される新生児及び2歳未満の乳幼児については、預け入れられた時間帯に応じて、即日、遅くとも翌日には乳児院への一時保護委託または入所措置がとられていた。

また、おおむね2歳以上のこどもの場合には、一時保護所での一時保護措置を経て児童養護施設への入所措置となっていた。

しかし、預け入れまでどのような状態で養育されていたか不明のこどもを、多くのこどもたちが生活している施設へ入所措置することにより、預け入れられたこども及び施設のこどもの健康上の安全管理に関する不安が問題となっていた。また、預け入れに来た保護者が判明している場合、保護者の居住する児童相談所へ移管することとなるため、短期間でのこどもの身柄の移動によるこどもの心身への負担が問題となっていた。

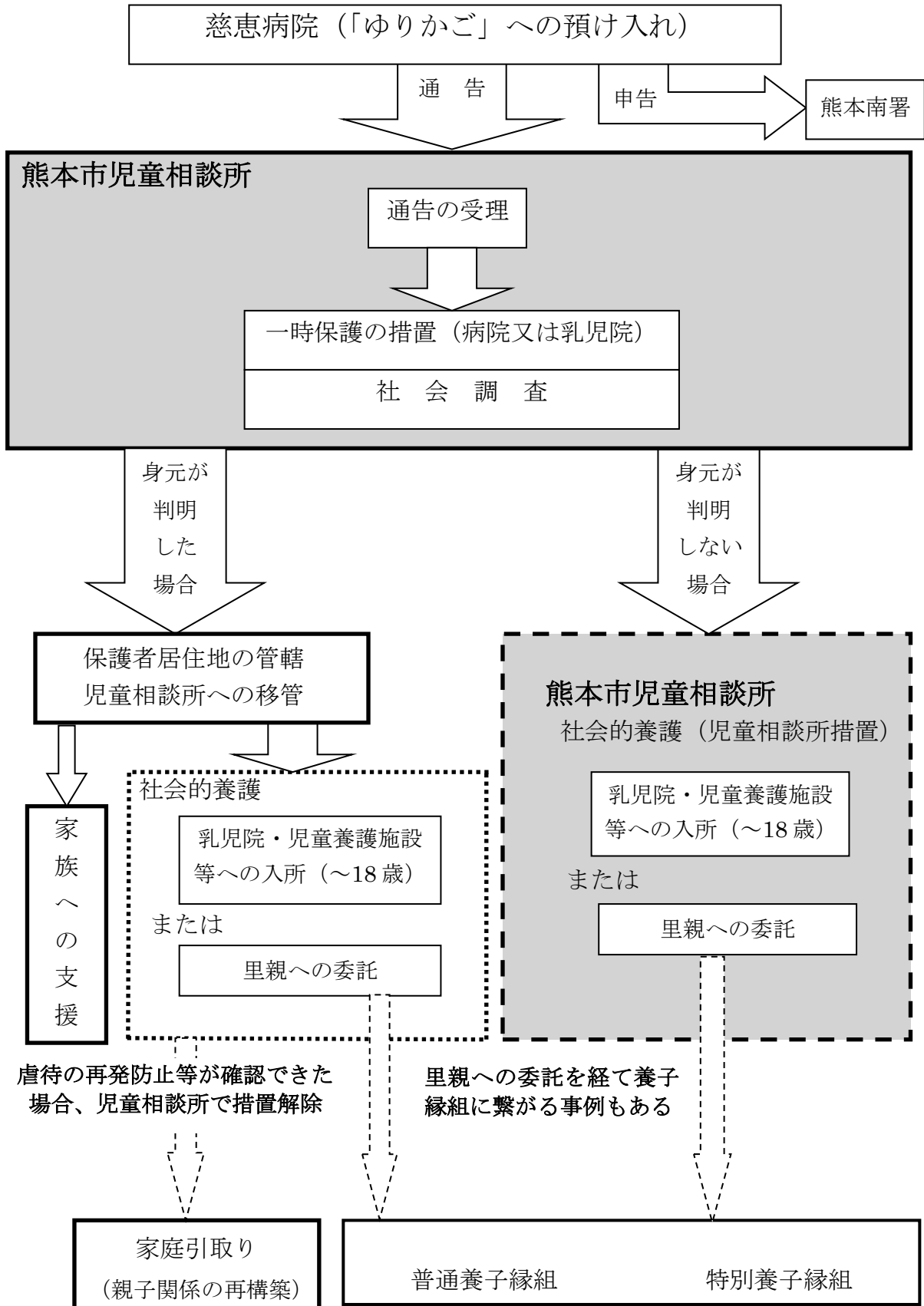
そこで、上記取扱いについて慈恵病院と協議し、平成26年1月から預け入れられたこどもが感染症等の恐れがないなど健康面の安全等が確認されるまでの間（保護者の居住する児童相談所への移管までの期間が短い場合にあつては、さらに1週間から2週間）、慈恵病院へ一時保護委託を行うよう変更された。

預け入れの際の慈恵病院の医師による健康チェックの結果、医療行為が必要と判断された事例については、慈恵病院や対応できる医療機関に一時保護委託を実施しており、それぞれの病院において、疾病状態に応じた対応を行っている。

熊本市児童相談所においては、こどもにどのような援助が必要かを判断するため、こどもの成育歴や家庭環境等を把握する社会調査を実施しており、ゆりかごに預け入れられたこどもについても、通常のケースの取扱いと同様に社会調査を実施する。

実親が判明した場合には、実親の居住地の児童相談所にケース移管する手順をとるが、実親が判明しないこどもについては、熊本市児童相談所において乳児院・児童養護施設等への入所措置、さらには里親への委託といった形で「公の責任」の下で対応されることになる。また、実親が判明せず家庭引取りになる見通しが無い場合は、民法に基づく特別養子縁組の手続が進められることもある。

【図 1-5】 ゆりかごに預け入れられたこどもの措置援助等のフローチャート



4 現在のドイツの状況

慈恵病院がゆりかごを設置するにあたり参考としたドイツの状況について、厚生労働省の調査研究では次のとおり示されている。

(出典：厚生労働省 令和元年度 子ども・子育て支援推進調査研究事業 「妊娠を他者に知られたくない女性に対する海外の法・制度が各国の社会に生じた効果に関する調査研究報告書」)

1. 概要

ドイツでは2014年に「内密出産制度」が導入され、妊娠を他者に知られたくない妊婦、様々な理由から苦境に立たされている妊婦に対する支援拡大を進めている。同制度は、2000年より民間支援団体が開始したベビー・ボックスや匿名出産を含む匿名による子どもの委託が全国的に広がったことを受けての動きである。匿名での子どもの委託については、違法性、子どもが出自を知る権利の侵害、母子に対する医療的支援の不足などが問題視され、これらの課題を解消した上で「妊娠を他者に知られたくない女性」を対象とする、より良い施策が求められていたためである。この動きと合わせて、危機的状況にある妊婦に対して支給される妊娠の継続を目的とした支援金制度や、乳幼児を育てる両親を対象とした早期支援制度なども整備されている。

4. 本調査のまとめ

ドイツにおいては、危機的状況にある女性への支援として、民間の取り組みとして始まった様々な形での匿名での子どもの委託（ベビー・ボックス、匿名出産等）については、乳児殺、乳児遺棄を抑止する効果が認められないこと、そして子どもの出自を知る権利が保障されていないとの批判があったことから、内密出産制度が導入されることとなった。その効果を分析するに当たっては、匿名での子どもの委託件数の増減が主な効果指標として想定されることから、その増加率が低下していると推測できるデータが存在することから、内密出産制度の導入により匿名による子どもの委託数の増加は抑制されていると考えることもできる。一方で、内密出産制度を利用して生まれた子どもの数は、制度導入初年の2014年は71人であり、その後2015年は92人、2016年は127人、2017年は120人、2018年は126人、2019年は125人と推移しており、内密出産導入後の匿名による子どもの委託と内密出産の件数の合計値は増加傾向にあることから、制度の導入がなければ匿名での子どもの委託に至っていたかもしれない層が内密出産へ移行している、又は内密出産という制度ができたことによって以前であれば自分で養育することができたであろう層が内密出産という形で子どもを委託するようになったと捉えることもできる。このことから、内密出産制度が結果として新たな需要を生み出しているという批判もあり、内密出産制度に対する評価は分かれている。なお、内密出産制度の導入に際しては、現行法に抵触するベビー・ボックス等の民間の支援を廃止することも議論されていた。しかしながら、内密出産制度の施行から5年間の統計調査の結果、すべての危機に瀕した女性が同制度を受け入れる状況にはなく、ベビー・ボックスによって救われる子どもが存在すると言わざるを得ないことから、連邦家庭省は危機的状況にある妊婦に対して支給される妊娠の継続を目的とした支援金制度や、乳幼児を育てる両親を対象とした早期支援制度なども整備しながら、ベビー・ボックスの運営を引き続き認めている。

5 ゆりかごをめぐる主な動き

(1) 主な動き

平成 18 年	11 月 9 日	慈恵病院がドイツのベビークラッペを参考にした「こうのとりのゆりかご」の設計計画を発表
	12 月 15 日	慈恵病院が熊本市保健所にゆりかご設置のための病院開設許可事項の変更を申請
	12 月 18 日	熊本市が厚生労働省と協議（その後も断続的に協議）
	12 月 20 日	熊本市が熊本県と協議（その後も断続的に協議）
平成 19 年	2 月 22 日	熊本市長が厚生労働省を訪問し、6 項目の質問事項を照会（条約や法令等に反しないか等）
		熊本市が慈恵病院へ文書照会
	3 月 20 日	熊本市が厚生労働省に確認、慈恵病院が熊本市に回答
	4 月 5 日	熊本市保健所が病院開設許可事項の変更申請を許可
	5 月 1 日	慈恵病院ゆりかご施設の改修完了
	5 月 7 日	熊本市が 24 時間の「妊娠に関する悩み電話相談」を開設
	5 月 10 日	ゆりかご運用開始
	9 月 19 日	熊本市こうのとりのゆりかご専門部会の設置（10 月 9 日に第 1 回開催、以降 3 か月毎開催）
	10 月 9 日	熊本県こうのとりのゆりかご検証会議の設置
	11 月 30 日	熊本県検証会議第 1 回会議開催
	平成 20 年	5 月 20 日
9 月 8 日		熊本県検証会議「中間とりまとめ」の公表
3 月 2 日		熊本県知事が厚生労働大臣に「中間とりまとめ」の内容を要望
平成 21 年	7 月 14 日	熊本県知事が全国知事会で相談体制の充実を要望
	11 月 26 日	熊本県検証会議「最終報告（第 1 期）」の公表
平成 22 年	4 月 1 日	熊本市児童相談所開設
平成 23 年	1 月 23 日	慈恵病院が新病棟開設のためゆりかごを移設
平成 24 年	1 月 20 日	ゆりかごの扉の改修（中扉の設置）
	3 月 29 日	熊本市「こうのとりのゆりかご」第 2 期検証報告書の公表
	5 月 4 日	ゆりかごのインターホン設備の改修（預け入れがあったことの連絡設備の追加設置）
	6 月 25 日	熊本市長が厚生労働大臣に検証会議への参加等を要望
	10 月 29 日	熊本市と国との意見交換会
	平成 25 年	7 月 20 日
平成 26 年	5 月 1 日	ドイツ「妊娠支援の拡大と内密出産の規律のための法律（内密出産法）」が施行
	6 月 26 日	熊本市児童相談所が慈恵病院において研修会開催
	7 月 18 日	熊本市長が厚生労働省に妊娠相談体制の充実等を要望
	9 月 26 日	熊本市「こうのとりのゆりかご」第 3 期検証報告書の公表
	10 月 3 日	ゆりかご死体遺棄事件発生
	10 月 20 日	熊本市長が第 3 期検証報告書に基づき厚生労働省へ要望
平成 27 年	1 月 20 日	自宅出産の危険性等について当専門部会から提言
	5 月 20 日	ゆりかごに防犯カメラ設置
	7 月 10 日	熊本市長が厚生労働省にゆりかごについて国の関与を要望
	7 月 21 日	慈恵病院が防犯カメラの映像提供について熊本南署と協定を締結
平成 28 年	9 月 24 日	ゆりかごの関西での設置を目指す NPO 法人「こうのとりのゆりかご in 関西」が設立
平成 29 年	6 月 29 日	熊本市長が慈恵病院を訪問し、意見交換（その後も断続的に意見交換）
	7 月 7 日	熊本市長が厚生労働省へゆりかごについて国の関与等を要望
	7 月 20 日	指定都市市長が厚生労働省に 2 4 時間 3 6 5 日対応の電話相談窓口の国における整備等を要請
	9 月 23 日	熊本市「こうのとりのゆりかご」第 4 期検証報告の公表
	11 月 16 日	熊本市長が厚生労働省にゆりかごについて国の関与等を要望
	12 月 16 日	慈恵病院が病院における「内密出産」実施検討を発表
	12 月 18・19 日	熊本市長がドイツのベビークラッペ及び妊娠相談所を視察
	12 月 25 日	熊本市長がドイツのベビークラッペ等の視察結果を厚生労働大臣へ報告
平成 30 年	1 月 30 日	「内密出産」実施検討に関し慈恵病院と熊本市が意見交換
	4 月 14 日	baby box 国際シンポジウムにおいて慈恵病院が「慈恵病院が目指す内密出産」を発表
	5 月 7 日	熊本市が慈恵病院と意見交換
	6 月 27 日	熊本市長が厚生労働省にゆりかごについて国の関与等を要望
	8 月 22 日	国際シンポジウム＜ドイツの内密出産制度に学ぶ ― 新しい母子救済支援の可能性を探る＞で、慈恵病院が「日本で内密出産は実現可能か？ ― 似て非なる日独社会？」を発表
令和元年	6 月 4 日	熊本市長が厚生労働省へ国の関与等を要望
	11 月 21 日	慈恵病院が匿名の妊婦の受入を表明
令和 2 年	2 月 14 日	熊本市長が厚生労働省・法務省へ国の関与等を要望
	8 月 13 日	熊本市長が厚生労働省へ国の関与等を要望
	8 月 24 日	熊本市が慈恵病院に対し、慈恵病院が考える内密出産の実施を控えるよう通知
	9 月 14 日	慈恵病院が熊本市に対し、内密出産に関する見解について質問状を提出
	12 月 14 日	上記に対し、内密出産は法令に抵触する可能性を否定できないため実施を控えるよう回答
令和 3 年	12 月	内密出産 1 例目

令和3年	6月	熊本市「こうのとりのゆりかご」第5期検証報告書の公表
令和4年	6月8・9日	熊本市が内閣府、厚生労働省、法務省に内密出産制度の提案書を提出
	9月30日	厚生労働省、法務省が「妊婦がその身元情報を医療機関の一部の者のみに明らかにして出産したときの取扱いについて」（いわゆる内密出産ガイドライン）を発出
令和5年	5月31日	熊本市と慈恵病院が「緊急下の妊婦から生まれた子どもの出自を知る権利の保障等に関する検討会」を設置

(2) 法改正等の動き

ア 児童福祉法の改正

① 児童福祉法

平成28年度の児童福祉法の改正において、児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立が図られること等を保障される権利を有することが位置づけられ、その上で、国民、保護者、国・地方公共団体が、それぞれこれを支える形で、児童の福祉が保障される旨が明確化された。

また、家庭は、児童の成長・発達にとって最も自然な環境であり、児童が家庭において心身ともに健やかに養育されるよう、児童の保護者を支援することが重要であるという考え方のもと、改正法において家庭養育優先の理念が明記された。一方、保護者により虐待が行われているなど家庭で適切な養育を受けられない場合、家庭における養育環境と同様の養育環境（養子縁組や里親・ファミリーホームへの委託）において、継続的に養育されることが優先される旨が明記された。ただし、専門的なケアを要するなど、里親等への委託が適当でない場合には、施設において養育することとなるが、その場合においても、できる限り小規模で家庭に近い環境（小規模グループケア等）において養育されるよう必要な措置を講じなければならない旨が明記された。

② 新しい社会的養育ビジョン

児童福祉法の改正で明確化された家庭養育優先の理念を具体化するため、「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」により「新しい社会的養育ビジョン」（平成29年8月2日）がとりまとめられた。

このビジョンでは、永続的解決（パーマネンシー保障）として特別養子縁組を推進し、「概ね5年以内に、現状の約2倍である年間1,000人以上の特別養子縁組成立を目指し、その後も増加を図っていく」ことや、乳幼児の家庭養育原則の徹底と、年限を明確にした取組目標の中で、全年齢層にわたって代替養育としての里親委託率（代替養育を受けている子どものうち里親委託されている子どもの割合）の向上に向けた取組が示された。「愛着形成に最も重要な時期である3歳未満については概ね5年以内に、それ以外の就学前の子どもについては概ね7年以内に里親委託率75%以上を実現し、学童期以降は概ね10年以内を目途に里親委託率50%以上を実現すべきである。」とされている。

③ 熊本県社会的養育推進計画

令和2年3月策定の「熊本県社会的養育推進計画」では、社会的養護が必要な子どもについて、子どもの最善の利益を確保するために、特別養子縁組や里親への委託、児童養護施設での養育など様々な選択肢を確保することが重要としている。

その上で、里親委託率については令和11年度（2029年度）の数値目標を38.0%としている。令和5年度末現在、熊本市における里親委託率は24.1%であり、児童相談

所は、里親支援センターや各施設の里親支援専門相談員、NPO法人、熊本県里親協議会と連携した里親推進を図っている。

令和6年4月1日施行の改正児童福祉法において、里親支援事業のほか、里親や里親に養育される児童及び里親になろうとする者について相談その他の援助を行う施設として、里親支援センターが児童福祉施設の一つに位置づけられた。従来、里親支援機関の支援が里親支援事業の一部にとどまっていた状況を踏まえ、リクルート、マッチング、養育相談支援から自立支援まで、包括的に支援を提供できる体制を構築することが期待されている。

イ 養子縁組のあっせんに関する法律の制定

平成28年12月9日、「民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律」が成立した。これまで民間の事業者が養子縁組のあっせんを業として行うことについては、第二種社会福祉事業の届出であったが、この法律により許可制となった。

本市においては、平成30年度に医療法人社団愛育会（現 社会医療法人愛育会）福田病院と、医療法人聖粒会慈恵病院に対し、養子縁組あっせん事業の許可を行っている。なお、両事業者の特別養子縁組の成立件数の合計は、以下のとおりである。

平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度	令和4年度
0件	5件	11件	8件	2件

ウ 特別養子縁組に関する民法等の改正

アに記述の児童福祉法の改正等を踏まえ国の検討会における特別養子縁組制度の利用促進のあり方検討¹の中では、特別養子縁組制度の利用促進のあり方について報告され、その後、養子候補者の上限年齢の引上げ等（民法の改正）及び特別養子縁組の成立の手続の見直し（家事事件手続法及び児童福祉法の改正）が行われた。

エ 市町村における包括的な支援

地域のつながりの希薄化等により、妊産婦・母親の孤立感や負担感が高まっている中、妊娠期から子育て期までの支援は、関係機関が連携し、切れ目のない支援を実施することが重要となっている。

平成29年4月1日施行の児童福祉法において、市町村には児童の身近な場所における福祉的な支援を行う責務が明確化され、子ども家庭総合支援拠点の整備に努めなければならないとされた。また、母子保健法においては、妊娠期から子育て期までの切れ目のない支援を行うため、市町村は、母子健康包括支援センター（子育て世代包括支援センター）を設置するように努めなければならないこととされた。

さらに、令和6年4月1日施行の改正児童福祉法においては、児童福祉の拠点である子ども家庭総合支援拠点が子育て世代包括支援センターとともに見直され、双方の機能と役割を併せもつ「こども家庭センター」を設置するように努めなければならないこととされた。

¹ 「特別養子縁組制度の利用促進のあり方について」（平成29年6月30日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あり方に関する検討会）より引用

(3) 熊本市以外におけるゆりかご設置の動き

お腹の赤ちゃんはかけがえのない尊い生命、大切な社会の一員と考え、慈恵病院が取り組む「こうのとりのゆりかご」設立の趣旨に賛同し、関西に妊娠SOSの相談窓口の開設と、「こうのとりのゆりかご連携施設」、及び「こうのとりのゆりかご設置施設（匿名出産も受け入れる）」の開設と支援を目的としたNPO法人「こうのとりのゆりかご in 関西」²が平成28年9月に設立された。この後、平成29年2月に神戸市の助産院でのゆりかご設置の計画が公表されたが、常駐医師の確保困難のため、平成29年7月に計画の変更を公表した。現在は、予期せぬ妊娠や出産に関わるSOS相談事業、講演会やセミナーの実施を行っている。

令和4年5月、様々な事情で実親が育てることができず、遺棄され亡くなっていく赤ちゃんの命を救うため、民間団体「こどもSOSほっかいどう」により「ベビー・ボックス」が北海道当別町に開設された。北海道は、同民間団体に対して運営を控えるよう要請しているほか、万が一受け入れがあった場合は速やかに児童相談所や警察などに通告するように指導している。また、令和4年9月には東京都江東区にある医療法人社団モルゲンロートが、令和5年9月には、東京都墨田区にある社会福祉法人賛育会が、令和6年度から妊娠SOS相談、内密出産、赤ちゃんの保護（赤ちゃんポストの設置）を開始すると発表した。

² 「特定非営利活動法人こうのとりのゆりかご in 関西 定款」より引用