

厚生科学研究
(子ども家庭総合研究事業)

児童保護システムと児童福祉法の国際比較研究

鈴木博人

平成12年度研究報告書

平成13年 3 月

主任研究者 鈴木博人

目次

I. 総括研究報告	
児童保護システムと児童福祉法の国際比較研究……………	337
鈴木博人	
II. 分担研究報告	
1. ドイツ連邦共和国の児童保護法制における児童虐待への法的対応 ……	342
鈴木博人	
2. 北米渡航によるアメリカの児童保護関連法に関する調査報告書……………	347
桐野由美子	
（資料）旅行行程表	
3. フランスの母子保健福祉制度に関する研究……………	355
松田晋哉	
（資料）図1 イユエビレンヌ県県議会 社会部門	
III. 研究成果の刊行に関する一覧表……………	374

児童保護システムと児童福祉法の国際比較研究総括研究報告書

茨城大学人文学部社会科学科助教授

鈴木 博人

1 本研究の特色

親による子どもの人権侵害が発生したとき（最も典型的なのは児童虐待）には、国家社会がどう介入するかは、これまでに十分に明解なものにはなっていなかった。介入の仕方についても十分な議論がされてこなかった。そこで、われわれは、親の権利と子どもの福祉が対立する場合に、親と子の権利義務関係はどのように構成されるのかという抽象度の高い子どもの権利論をも視野に入れながら、具体的に児童虐待の場合に即して、子どもの福祉が危険にさらされているときの危機介入のあり方から、保護した子どものその後の処遇、パーマネンシーの保障方法といったことを考究することにした。

こうした点を踏まえて行う本研究の第一の目的は、諸外国の児童保護システムとわが国の児童福祉法制を比較検討することにある。これは、今後の日本の制度・法律改正の基礎資料を提供することにもつながる。その際、従来アメリカ法に傾きがちだった比較法の対象をヨーロッパ大陸法やオーストラリア法も視野に入れた検討を行うこととした。

本研究の第二の目的は、法律制度の検討だけでなく、それらが実際にどう運用されているのかをソーシャルワークの視点から検討するものである。

第3の目的は、虐待対応をも含んだ子育て全般に関する母子保健システムの研究である。具体的にはフランスの母子保健福祉制度の実情を明らかにするものである。この第3の目的だけは、単年度で行うという計画を立てた。

これら3つの研究目的のうち、研究計画初年度の主たる研究目的としたのは、前者の比較法的研究のための各国法の資料収集と、第3のフランスの母子保健福祉制度に関する現地での調査と文献研究である。

2 アメリカ合衆国連邦法に関する資料収集とその翻訳と分析

アメリカでは児童虐待が起こった場合、必要以上の親子分離が多過ぎたこと、また家族再統合への努力が不足していたことが批判された。そして、(a) 被虐待児の不必要な家庭外措置を防ぐこと、(b) 家庭外措置された子どもに、家庭復帰あるいは養子縁

組（日本の特別養子縁組）により安全な永続的家庭を敏速に確保することを目標として制定されたのが 1980 年連邦法「養子縁組援助と児童福祉法 the Adoption Assistance and Child Welfare Act (以下 AACWA と略す)」である。AACWA はパーマネンシープランニングの概念を基盤としており、よく「パーマネンシー法」とも呼ばれる。

アメリカの児童保護システムの基盤となるパーマネンシープランニングの概念では、被虐待児を安全な場所に措置するのみでは不十分であると考えている。

パーマネンシープランニングの第一優先の目標は家庭維持であり、不必要な親子分離を防ぐことにある。第二の優先は、加害者である保護者が回復するためのサービスを十分に提供することにより、フォスターケア（注意：フォスターケアとは、州の管理の元にいる子どもの措置先すべてを意味し、里親、施設、グループホーム、病院、あるいは試験的外泊も含む）にいる子どもを速やかに家庭復帰させることである。第三に、保護者が一定の期間内に回復しない場合、保護者の親権終了後、養子縁組を成立させることである。なお、1980 年法では第四番目の目標は長期養護後の子どもの社会自立であったが、「安全で永久的家庭確保」の目標達成からやや離れていたため、次に説明する、AACWA を改正して 1997 年に成立した連邦法では実質的にこれを除外し、その代わりにガーディアンシップや長期キンシップケア（親戚委託）等を目標とすることを強調している。

このようにパーマネンシープランニングは、親の回復サービスを提供し、限られた短期間内にケース目標を達成する作業であり、元の家庭を維持するか、または子どもに永続的な新しい家庭を提供するかを、速やかに判断する過程である。

そこで、これらの問題を解消するために AACWA を改正し新たに制定された連邦法が養子縁組及び子ども家庭安全法 the Adoption and Safe Families Act (以下 ASFA と略す) である。

子どものパーマネントプランをより確実にしかも敏速に達成するため、ASFA が新たに要請した主な 7 つの事項を次にあげる。

- 1) 裁判所の更なる関与
- 2) 「安全性」の強調
- 3) 「正当な努力」の再定義
- 4) 同時進行計画(concurrent planning)
- 5) パーマネンシー達成のためのサービス提供期間縮小
- 6) 統計データ(AFCARS)
- 7) 任意的措置の制限

3 外国人研究者招へい事業を活用した共同研究

アメリカ合衆国弁護士協会子どもと法センター児童福祉局長のマーク・ハーディン氏を招へいして共同研究会を開催した。今回の共同研究は、ASFA に焦点を合わせて行った。そこで明らかになったことを上記2との関係で示すと以下の通りである。

1) 裁判所の更なる関与

1970年代には1ケースにつき1回の審問しか行なわれない法制度であったが、ASFA 制定により、シャルターケア審問（緊急に親子分離した後、家庭復帰すべきか、あるいは親戚のもとに措置することが可能か、等を判断する）、予審（審問参加者が審問通知を受理し、裁判の準備が整っていることを確認する）、判定審問（児童虐待の申し立てが事実かどうか判断する）、処分審問（子どものパーマネントプランを検討する）、再審査審問（ケース経過を審査する）、パーマネンシー審問という、多数の審問を行なう体制が整えられた。家庭復帰が不可能な場合は、パーマネンシー審問（子どもの最終的パーマネントプランを決定する）の開催後、親権を終了して養子縁組を成立することが優先される。なお、子ども、保護者、里親（養育里親）、養親には、これら一連の裁判所審問に参加する権利が付与されている。

2) 「安全性」の強調

1980年法の下で、家庭環境が危険な場合にさえ子どもの家庭復帰を行う傾向がみられたため、ASFA では「安全性」を更に強調した。

3) 「正当な努力」の再定義

パーマネンシー法には、パーマネンシープランを達成するために「正当な努力」(reasonable efforts)をしなければならない、と定めている。加えてASFA では、第一優先である「家庭復帰」を目標とする「正当な努力」が一切要請されない場合として、(a) 過去に兄弟姉妹に対して、その保護者の親権が終了されている、(b) 過去に、その保護者の虐待により、児童が死亡した、(c) 過去に、その保護者が子どもを遺棄した場合を列挙した。

4) 同時進行計画(concurrent planning)

家庭維持、あるいは家庭復帰を目標とするサービスを提供している時にも、その目標達成に失敗するかもしれない可能性を考慮して、失敗した場合の準備をフォスターケア措置時点から同時に行なう「同時進行計画(concurrent planning)」を制定した。「同時進行計画」とは、家庭復帰などの主要な目標と、養子縁組などの、万が一の場合に備えた二次的プランを同時に計画するプロセスである。

5) パーマネンシー達成のためのサービス提供期間縮小

パーマネントプラン達成をより敏速化するために、1980 年法では、子どものフォスターケア措置後 18 ヶ月の時点で行なわれていたパーマネンシ-審問を、ASFA では 12 ヶ月後に行なうよう改正された。

6) 統計データ(AFCARS)

以前は児童保護システムに関する州の統計データ(AFCARS: Adoooption and Foster Care Analysis and Reporting System)を連邦に毎年提出するよう奨励していたのみであったが、ASFA 法はそれを必須と定めた。つまり 1997 年以降は、(a) フォスターケア措置件数、(b) 家庭復帰達成件数、(c) 養子縁組成立件数、(d) パーマネントプラン達成に要した日数、等の効果測定項目を毎年連邦児童局に報告することが義務づけられたのである。

7) 任意的措置の制限

裁判所手続きをふまない任意的措置の場合、その措置期間を、180 日を越えないものとするとして規定した。

4 ドイツ連邦共和国における児童虐待に対する法的対応に関する研究

ドイツ法と日本法を比較することの意義は、次の点にある。

まず、児童虐待に関する法制度は、今までアメリカ法の紹介が中心に行われてきた。反面、ドイツ法をはじめヨーロッパ法に関しては法制度の紹介さえ十分には行われてこなかったといえる。日本で今後何らかの法制度改革を考えるならば、アメリカ法一辺倒というのは危険ですらある。なぜなら、虐待発生件数が桁違いに多く、法制度もそうした深刻な事態に対応するものとならざるを得ない国の法制度が、わが国の法制度のモデルとして適切かどうかは疑問なしとしないからである。それぞれ異なる社会的実態を抱える国の法制度を複数、研究・検討することが必要であると考え。それらの国々のひとつとしてドイツも比較の対象にあげられるべきである。一例をあげると、ドイツ法では、アメリカ法や日本の児童虐待防止法（児童虐待の防止等に関する法律第 5 条・6 条）のように、特定の専門職従事者に、その守秘義務を免除してまで虐待に関する通報義務を課していない。

第 2 に、ドイツ法と日本法の共通点の存在である。ドイツでも日本でも、子どもの福祉を確保する仕組みが、民法と福祉法（日本では児童福祉法、ドイツでは KJHG）の二本立てによって組み立てられている。民法の親権法と児童福祉法との連携が十分に考慮されているとはいいがたい日本法の現状を前にすると、BGB と KJHG の連携の仕方を見ること

は大いに意義があると考えられる。

第3は、ドイツでは基本法（憲法）上、子どもを育てることに対する親の権利が規定されているため、安易に親の権利を奪うことはできない仕組みになっている点である。この基本法の規定ゆえに、親の権利や親の配慮権が強すぎるという議論はドイツではない。

以上の諸点を踏まえて、ドイツでの虐待に対応する法的手続きの流れを明らかにした。

5 日仏の母子保健福祉制度の調査研究

母子保健福祉先進国と評価されているフランスの制度の概要を調査し、日本の母子保健福祉制度との比較を行って、日本の今後の制度改革の基礎資料を作成することを目指した。

フランスの保健福祉の体系、つまり、①社会医療サービス（母子保健、学校保健、不適応児のための活動、障害児医療等）②児童社会扶助（児童社会扶助サービス、予防活動、未成年者に対する種々のサービス）③児童社会扶助関連制度（司法的保護、国家後見孤児、養子）について、文献による歴史的研究と現地での実態調査を行った。

その結果、日本の母子保健福祉制度と比較すると、フランスの制度では、地域レベルで保健と福祉との連携体制がより充実しているということが明らかになった。具体的には県議会厚生部および市町村社会活動センターにおいて、組織と場所の共有がなされ、2つのサービスが総合的に提供される体制になっていることが重要である。スタッフ面でも母子保健専門の医師および保健婦がおり、またソーシャルワーカーの専門性が確立しているために、異なる部門間の連携が容易になっている。わが国の場合、母子保健に関しては母子健康手帳と地域医療とを基盤とした総合的な体系が構築されているが、福祉と保健との連携には課題が多く、フランスのシステムは参考になる。

しかしながら、フランスでは制度が複雑になっている点が解決課題である。特に、母子保健福祉が社会福祉制度と社会保険制度という2つの体系によって行われているために、給付関係については社会保険の状況や種別、あるいは収入などによって細かく分かれており、その整理が必要と考えられる。

ドイツ連邦共和国の児童保護法制における児童虐待への法的対応

茨城大学人文学部社会科学科助教授

鈴木 博人

1 はじめに

本稿の目的は、ドイツ連邦共和国において、ドイツ民法（以下では BGB と略称する）と児童ならびに青少年援助法（Kinder- und Jugendhilfegesetz、以下では KJHG と略称する）が、児童虐待に法的に対応するための規定を設けているかを概観するものである。ただし、刑法上の対応については、この報告では扱わない。また、被虐待児を保護した後の長期的な処遇については、本研究が2年計画で、今年度はその1年目にあたるため、次年度の課題とする。したがって、今年度の報告は、研究計画の中間報告である。

2 ドイツ法を比較法の対象とすることの意義

ドイツ法と日本法を比較すること（比較検討作業自体は2年度目に行う）の意義は、次の点にあると考える。

第1の理由はこうである。児童虐待に関する法制度は、今までアメリカ法の紹介が中心に行われてきた。反面、ドイツ法をはじめヨーロッパ法に関しては法制度の紹介さえ十分には行われてこなかったといえる。日本で今後何らかの法制度改革を考えるならば、アメリカ法一辺倒というのは危険ですらある。なぜなら、虐待発生件数が桁違いに多く、法制度もそうした深刻な事態に対応するものとならざるを得ない国の法制度が、わが国の法制度のモデルとして適切かどうかは疑問なしとしないからである。それぞれ異なる社会的実態を抱える国の法制度を複数、研究・検討することが必要であると考え。それらの国々のひとつとしてドイツも比較の対象にあげられるべきである。たとえば、一例をあげると、ドイツ法では、アメリカ法や日本の児童虐待防止法（児童虐待の防止等に関する法律第5条・6条）のように、特定の専門職従事者に、その守秘義務を免除してまで虐待に関する通報義務を課していない。

第2の理由は、次の通りである。そして、これは、第1の理由を補強するものでもある。すなわち、ドイツ法と日本法の共通点の存在である。ドイツでも日本でも、子どもの福祉

を確保する仕組みが、民法と福祉法（日本では児童福祉法、ドイツでは KJHG）の二本立てによって組み立てられている。もちろん、日本とドイツでは、個別の法規定の内容は異なり、実行機関たる福祉機関の体制、能力等も異なる。そのため、単純に両者を比較することはできない。しかし、民法の親権法と児童福祉法との連携が十分に考慮されているとはいいがたい日本法の現状を前にすると、BGB と KJHG の連携の仕方を見ることは大いに意義があると考えられる。

第3は、ドイツでは基本法（憲法）上、子どもを育てることに対する親の権利が規定されているため、安易に親の権利を奪うことはできない仕組みになっている点である。すなわち、ドイツ連邦共和国基本法6条2項には、1文で「子の養育および教育は、父母の自然の権利であり、かつ、何よりもまず父母に課せられている義務である」と規定している。また、同条3項は、「子は、教育権者に故障がある場合、または、子がその他の理由から放任されるおそれがある場合に法律に基づいてのみ、教育権者の意思に反して家庭から引き離されることが許される」と規定する。この基本法の規定ゆえに、親の権利や親の配慮権が強すぎるという議論はドイツではない。

なお、このことに関して注意しておかなくてはならないのは、ドイツ法上、親の権利と親権という語は、関連はするが異なる概念であるという点である。すなわち、先述のように、基本法6条2項では、*das natürliche Recht der Eltern*（父母の自然の権利）という語が用いられている。これに対して、ドイツ法で「親権」という語は、*elterliche Gewalt* という。*elterliche Gewalt* という語は、親権法を抜本的に改正した1979年の「親の配慮の新規整のための法律」（*Gesetz zur Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge vom 18.7.1979, BGBI. I. S. 1061ff.*）により、*elterliche Sorge* という語に置き換えられた（この語の日本語訳はいくつかあるが、ここでは親の配慮と訳しておく）。

3 ドイツにおける児童虐待事例の取り扱いの流れ

ここでは、児童虐待が通報されてから、どういう取り扱いを受けるかの一連の流れを概観しておく。

- ① まず、少年局（*Jugendamt*）が、子どもが危険な状況に置かれているという情報を得る。先に述べたように、ドイツ法では、特定の専門職に対する通報義務は課されていない。専門職については、守秘義務が優先することになる。

- ② 少年局による状況調査。少年局のワーカーは、通報があると直ちに（sofort）調査を行う。少年局の配置とも関連することだが、援助を求める子どもたちに 1 時間以内に対応しなくてはならないとされている。ただし、実際には不可能な場合もあり、それらの場合は、警察と病院がその役割を引き受けているといわれる。
- ③ 少年局の判断。
- 判断は 3 つに分かれる。一つは、子どもが家庭にそのままい続けることができるという判断である。二つ目は、父母の家庭からの子どもの引き取りである。三つ目は、家庭裁判所の介入である。
- ④ 少年局は、適切な託置先への子どもの託置可能性を明らかにする。
- ⑤ 少年局が家庭裁判所に訴えを提起する。危険が迫っている場合には、仮の措置をとることを求める。
- ⑥ 家庭裁判所が BGB1666 条による手続きの開始を決定する。ちなみに BGB1666 条 1 項は、次のように規定する。すなわち、「親の配慮の濫用的行使、子の放任、親の責めに帰すべからざる故障、または、第三者の行為により、子の身体的、精神的、もしくは、情緒的福祉または子の財産が危険にさらされる場合に、父母が危険を回避する意思をもたない、または、回避できないときは、家庭裁判所は、危険の回避のために必要な措置を講じなくてはならない」と。
- ⑦ 家庭裁判所が、決定によって裁決する。
- ⑧ 少年局は、子どもを父母の家庭から引き取って、養育家庭あるいは施設に託置する。
- ⑨ 父母が子どもの引渡しを拒否する場合には、少年局は、家庭裁判所から強制執行命令をもらう。
- ⑩ 少年局は、里親や施設と父母との連絡が途切れないように維持する。
- ⑪ 少年局は、家庭裁判所が決定した措置の継続の必要性を点検しなくてはならない（KJHG50 条 2 項、BGB1696 条 2 項）。
- ⑫ 少年局は、適切な時間間隔で、家庭裁判所に措置後の状況等を報告しなくてはならない（KJHG50 条 2 項、BGB1696 条 3 項）。
- ⑬ 少年局は、経過を観察して、家庭裁判所の決定によってとられた措置を変更あるいは終了すべきだと判断するときには、裁判所に変更手続きを提案して、裁判所が措置の変更を決定することになる。

（以上の一連の事件取扱いの流れについては、Fieseler/Herborth, Recht der Familie und

Jugendhilfe:Arbeitsplatz und Jugendamt/Sozialer Dienst,5.Aufl.,
Luchterhand,2001,S.194f.参照)。

このような手続きを踏んで少年局と家庭裁判所は、児童虐待にも対処している。この手続きの流れの中で明らかになるのは、少年局による迅速な対応・介入と子どもを保護した後の、適切な時間間隔（KJHG36条2項で、援助計画の作成とその計画の適切性・必要性の定期的審査が義務付けられている。この定期審査は、通常6ヶ月ごとに行われる）での経過観察と報告の実施、節目ごとの司法審査（裁判所の判断）の存在である。

4 介入の法的根拠

既述のように、BGB ならびに KJHG には児童虐待のためだけの特別法は存在しない。虐待の通報があったときに、一時的な措置として少年局が介入できるのは、KJHG42条と43条によってである。しかし、これらの法規定によっては、親の権利を制限することはいできない。親の権利制限は、BGB1666条を根拠にした司法判断に委ねられている。

本来ならば、これら条文の日本訳を示し、BGB と KJHG の相互の関係をここで示さねばならないのだが、KJHG については、その全体像を示す必要もあり、上記の点については、来年度の最終報告書で明らかにすることとしたい。

5 今後の研究課題

以上、ドイツの虐待に対応するための法制度を概観してきて特徴的なのは、一つは、ドイツにおいては、日本でのように、児童虐待への法的対応をめぐって親権が強すぎるという類の議論が存在しないということである。もちろん、1979年の民法改正によって、親権概念自体廃止されて、親の配慮という制度に変わったという点は日本とドイツでは事情がきわめて異なる。その点を考慮しても、親の基本的な権利が重視されている。それゆえ、少年局は、緊急に一時的に介入する権限をもつが、それは、保護した日の翌日の終了までの権限であり、それ以後は、家庭裁判所の司法判断を得なければならないのである。裁判所による新たな措置チェックは重要なポイントである。こうした KJHG と民法とは、どういう関係に立っているのか、援助計画はどういうふう to 作成され、どのようにチェックされて見直されるのかといったことを解明しなくてはならない。

また、忘れてはならないのは、述べてきたような児童保護システムが働くような前提と

して、保護された児童を養育する里親制度が拡充しているという点である。

以上のような諸点も踏まえて、最終的には、日本法との比較あるいは本研究で扱っている他の国々の法制度とを比較し、どういう社会的実情があつて制度が設けられているのか、日本との関係ではどの国のどの点が日本法にとって継受可能なのかを検討しなくてはならない。

北米渡航によるアメリカの児童保護関連法に関する調査報告書

京都ノートルダム女子大学人間文化学部生活福祉文化学科助教授
桐野由美子

はじめに

本報告書は、2000年7月から8月にかけて北米に渡航し(添付した「旅行行程表」参照)、アメリカの児童保護システムおよびその関連法について行った資料収集と聞き取り調査の成果の概要を記すことを目的とするものである。

1. 多職種チームによる調査・介入とアメリカ連邦法 (CJA 法)

まず、7月にカナダ・モントリオールで開催された国際社会事業学校連盟・国際ソーシャルワーカー連盟合同会議で多数の分科会等に参加し、児童保護システムの世界的動向を把握した。その中でも、アメリカ・ニューヨーク州子ども家庭サービス局代表ビデカシャーマン氏が発表した、世界の先端を行く多職種チームによる児童虐待調査及び介入の情報が特に参考になった。

この多職種チーム(multidisciplinary teams)は重複した質問を避けることにより、被虐待児に与えるトラウマを最小限にとどめることを目標としたチームであり、児童保護行政機関、警察、検察官、子どものアドボケート、医療および精神保健専門職等で構成されている。1986年成立連邦法 Children's Justice Act of 1986(以下 CJA と略す)は全州がこの多職種チームを設置し、共同で虐待ケースの調査と介入を実施するよう要請すると同時に、このチームに法務省(Department of Justice)による援助金を提供している。なお、モントリオール大会で発表された多職種チームは「チャイルド・アドボカシー情報・相談センター」と呼ばれる公的プログラムであったが、連邦ならびに州の援助を受けて現在全米 254 箇所に設立されている非営利団体多職種チームプログラム「チルドレンズ・アドボカシーセンター」がある。今回の渡米で(2000年8月9日)、後者の中央局である全米子ども連盟(National Children's Alliance)を訪問し、理事長ナンシーチャンドラー氏をインタビューしてきた際に、このようなアドボカシーセンターを日本にも将来設立する可能性を探求する旨の依頼を受けた。アドボカシーセンターでは共同調査・介入のみでなく、被虐待児とその家族対象の治療プログラムも提供している。

2000 年度には計 8500 万ドルであった CJA 補助金は、毎年 a) チルドレンズ・アドボカシーセンターの設立と促進、b) 郡及び州の児童虐待死亡ケース再審査チーム設立と支援等、c) 警察、児童保護局、医療・精神保健専門職対象のトレーニングの開発と実行、d) 子どもが直接証言台にたたずに証言できる裁判所づくりや性的虐待に対する刑罰の増強を盛り込んだ州法制定、等を目的とした活動に使用されている。

II. 1974 年連邦法「児童虐待防止及び治療法(Child Abuse Prevention and Treatment Act)」

今回の主な渡航先を首都ワシントン D.C.にした一つの理由は、50 州がそれぞれの個性を発揮して制定した各州法を比較研究すると同時に、連邦法と連邦政府がいかに関与しているかをみることにあった。

1963 年から徐々に州法として、いわゆる reporting law(通告義務法)が制定されていたが、初めて連邦法として 1974 年に制定されたのは「児童虐待防止及び治療法 the Child Abuse and Prevention Act(以下 CAPTA と略す)であり、CAPTA は概して、2000 年に制定された日本の「児童虐待の防止等に関する法律」にほぼ該当することを指摘しておく。日本の「児童虐待の防止等に関する法律」にはないが、CAPTA に含まれている事項として、法廷での子どもの最善の利益を代表する者(guardian at litem)を必ず任命するよう要請していることがあげられる。

CAPTA 制定以来、幾度か改正され、最近でも 1996 年に再び改正されたところである。CAPTA では最小限に児童虐待の定義をしており、各州法で独自に詳細な定義を記載するよう要請している。なお、1960 年以来、児童虐待件数がうなぎ登りに上昇したため、いくつかの州では最近になって虐待の定義を狭め、危険度の高い虐待ケースのみ通告するよう変更されていることも付け加えておく。

CAPTA では誰が通告すべきかを規定されていないため、現在 22 州法が「すべての市民」に通告の義務を課し、その他の州では専門職にのみ、その義務を課している。また、通告を受理する機関として、23 州で児童福祉局、27 州とワシントン D.C.で児童福祉局と警察局の両方を任命している。

加えて 1997 年改正 CAPTA のタイトル II では、レスピットケア(respite care)、保育所、医療/精神保健サービス、職業訓練、ドメスティックバイオレンス防止サービス、地域基盤型児童虐待防止プログラム、住宅供給等の資源開発を州に要請すると同時に、州はこれらの活動を対象とした CAPTA 補助金を受理することができることを明記している。

III.1980 年連邦法「養子縁組援助と児童福祉法 the Adoption Assistance and Child Welfare Act (AACWA)」

連邦法 CAPTA は制定されたものの、児童虐待が起こった場合、必要以上の親子分離が多過ぎたこと、また家族再統合への努力が不足していたことが批判された。そして、(a)被虐待児の不必要な家庭外措置を防ぐこと、(b)家庭外措置された子どもに、家庭復帰あるいは養子縁組(日本の特別養子縁組)により安全な永続的家庭を敏速に確保することを目標として制定されたのが 1980 年連邦法「養子縁組援助と児童福祉法 the Adoption Assistance and Child Welfare Act (以下 AACWA と略す)」である。

AACWA はパーマネンシープランニングの概念を基盤としており、よく「パーマネンシー法」とも呼ばれる。

アメリカの児童保護システムの基盤となるパーマネンシープランニングの概念では、被虐待児を安全な場所に措置するのみでは不十分であると考ええる。

パーマネンシープランニングの第一優先の目標は家庭維持であり、不必要な親子分離を防ぐことにある。第二の優先は、加害者である保護者が回復するためのサービスを十分に提供することにより、フォスターケア(注意:フォスターケアとは、州の管理の元にいる子どもの措置先すべてを意味し、里親、施設、グループホーム、病院、あるいは試験的外泊も含む)にいる子どもを速やかに家庭復帰させることである。第三に、保護者が一定の期間内に回復しない場合、保護者の親権終了後、養子縁組(日本の特別養子縁組にあたる)を成立させることである。なお、1980 年法では第四番目の目標は長期養護後の子どもの社会自立であったが、「安全で永久的家庭確保」の目標達成からやや離れていたため、次に説明する、AACWA を改正して 1997 年に成立した連邦法では実質的にこれを除外し、その代わりにガーディアンシップや長期キンシップケア(親戚委託)等を目標とすることを強調している。

なお、1980 年代のアメリカでは、現在の日本の状況と同じように、保護者の同意による任意措置(voluntary placement)のケースが多かった。その場合には州が身の上監護権(custody)を裁判所命令により受理すること無しに、しかも無期限に、親と児童保護局間で

同意書を交わすことにより子どもを家庭外措置した。

IV. 1997 年連邦法「養子縁組及び子ども家庭安全法 the Adoption and Safe Families Act(ASFA)」

このようにパーマネンシープランニングは、親の回復サービスを提供し、限られた短期間内にケース目標を達成する作業であり、元の家庭を維持するか、または子どもに永続的な新しい家庭を提供するかを、速やかに判断する過程である。

しかしこの過程は非常に複雑で実施するのは困難であるため、事実、1980 年法のもとではうまくいかず、多くの子どもたちが必要以上に長い間、フォスターケアに措置されたままの状態であった。

そこで、これらの問題を解消するために AACWA を改正し新たに制定された連邦法が養子縁組及び子ども家庭安全法 the Adoption and Safe Families Act(以下 ASFA と略す)である。

子どものパーマネントプランをより確実にしかも敏速に達成するため、ASFA が新たに要請した主な7つの事項を次にあげる。

1) 裁判所の更なる関与

1970 年代には1ケースにつき1回の審問しか行なわれない法制度であったが、ASFA 制定により、シャルターケア審問(緊急に親子分離した後、家庭復帰すべきか、あるいは親戚のもとに措置することが可能か、等を判断する)、予審(審問参加者が審問通知を受領し、裁判の準備が整っていることを確認する)、判定審問(児童虐待の申し立てが事実かどうか判断する)、処分審問(子どものパーマネントプランを検討する)、再審査審問(ケース経過を審査する)、パーマネンシー審問という、多数の審問を行なう体制が整えられた。家庭復帰が不可能な場合は、パーマネンシー審問(子どもの最終的パーマネントプランを決定する)の開催後、親権を終了して養子縁組を成立することが優先される。なお、子ども、保護者、里親(養育里親)、養親には、これら一連の裁判所審問に参加する権利が付与されている。

2) 「安全性」の強調

1980 年法の中で、家庭環境が危険な場合にさえ子どもの家庭復帰を行う傾向がみられたため、ASFA では「安全性」を更に強調した。

3) 「正当な努力」の再定義

パーマネンシー法には、パーマネンシープランを達成するために「正当な努力」(reasonable

efforts)をしなければならない、と定めている。加えてASFAでは、第一優先である「家庭復帰」を目標とする「正当な努力」が一切要請されない場合として、(a)過去に兄弟に対して、その保護者の親権が終了されている、(b)過去に、その保護者の虐待により、児童が死亡した、(c)過去に、その保護者が子どもを遺棄した場合を列挙した。

4) 同時進行計画(concurrent planning)

家庭維持、あるいは家庭復帰を目標とするサービスを提供している時にも、その目標達成に失敗するかもしれない可能性を考慮して、失敗した場合の準備をフォスターケア措置時点から同時に行なう「同時進行計画(concurrent planning)」を制定した。「同時進行計画」とは、家庭復帰などの主要な目標と、養子縁組などの、万が一の場合に備えた二次的プランを同時に計画するプロセスである。

5) パーマネンシー達成のためのサービス提供期間縮小

パーマネントプラン達成をより敏速化するために、1980 年法では、子どものフォスターケア措置後18ヶ月の時点で行なわれていたパーマネンシー審問を、ASFA では12 ヶ月後に行なうよう改正された。

6) 統計データ(AFCARS)

以前は児童保護システムに関する州の統計データ(AFCARS: Adoption and Foster Care Analysis and Reporting System)を連邦に毎年提出するよう奨励していたのみであったが、ASFA 法はそれを必須と定めた。つまり1997 年以降は、(a)フォスターケア措置件数、(b)家庭復帰達成件数、(c)養子縁組成立件数、(d)パーマネントプラン達成に要した日数、等の効果測定項目を毎年連邦児童局に報告することが義務づけられたのである。

7) 任意的措置の制限

裁判所手続きをふまない任意的措置の場合、その措置期間を、180 日を越えないものとする規定した。

V. 州法レベルの最近の動向

アメリカの各州は上記のような連邦法に従いつつ、同時に自分たちの地域性に合った独自の児童保護システムを自由に展開している面もある。今回の調査で、未だ連邦法成立とまではいっていないが、すでに多数の州法で規定されている児童保護システムの動向が顕著になったので、その動向の一つの「区別対応システム(differential response to child abuse and neglect reports)」を説明する。

アメリカでは児童虐待の定義を広げたこともあり、年間約 300 万件という莫大な虐待通告件

数を抱えている。このことから、児童保護局はすべての通告を調査するのは不可能という羽目になった。調査後虐待が確証された家族のニーズを満たすサービスを必ずしも提供していないのではないかと懸念をいだき、さらには確証とまでいかないが、明らかに将来虐待が起こる危険性を抱えている家族へのサービス提供にまで手がまわらない現場の悪状況に対し、「児童保護システム改革」と称して生まれたのが「通告に対する区別対応システム」である。

この新しいビジョンである区別対応システムは全国ですでに 15 以上の州(ミズーリ、バージニア、フロリダ、ジョージア、アリゾナ、アイオワ、ネバダ州など)で実施されているが、各州のやりかたはまちまちである。典型的なものとしてミズーリ州では、「二元的経路 (dual track) システム」をつくった。このシステムではまず通告のスクリーニングの際にリスクが低いと判断されたケースを調査する代わりに、「ファミリーアセスメント」、つまり家族のニーズのアセスメントをし、地域を基盤とするサポートシステムの活用により、速やかにサービス提供を始めるシステムである。

この新システムのパターンは州により異なり、ファミリーアセスメントを児童保護局が行う州もあれば、契約した機関にそれを任せている州もある。同様に、ハイリスクと判断されたケースの調査の場合、警察や保安官と児童福祉局が協力して調査する州もあれば、警察や保安官に一切任せている州もある。なお、この新システムの評価および分析はまだ正式にされていない。

VI. おわりに

以上が 2000 年夏に北米に渡航し、アメリカの児童保護システムおよびその関連法について行った資料収集と聞き取り調査の成果の概要である。

アメリカの児童保護システムの基盤であるパーマネンシープランニングの概念は、国連子どもの権利条約の基礎的概念でもある。日本でも、施設に措置された子どもが敏速に家庭復帰できるように、期限付きで親の回復のためのサービスを提供するシステムを法律化する必要があるのではないかとと思われる。また、任意措置の場合、保護者が施設措置中の子どもを強制引き取りにきた時に、子どもの安全確保をすることは非常に困難であること等を考慮すると、日本でも措置された子どもの一時身の上監護権 (temporary custody) を裁判所を通して児童相談所が受理するシステムを法律化することが賢明ではないかとと思われる。

来年提出する第二年目報告書で、アメリカの児童保護システムおよび関連法律について、更に詳しい情報を提供し、それを分析する予定である。

旅行行程表

研究課題名	児童保護システムと児童福祉法の国際比較研究			
渡航者・所属機関名	京都ノートルダム女子大学人間文化学部 桐野由美子			
主任研究者・所属機関名	茨城大学人文学部 鈴木博人			
渡航目的及び成果(全体)		まず第一に、国際社会事業学校連盟・国際ソーシャルワーカー連盟合同会議(モントリオール・カナダ)に出席し、児童保護システムの国際的動向を把握した。 第二に、アメリカの首都ワシントンD.C.及びその近郊を訪問し、(1)児童保護システム関連の連邦法と州法に関して、また(2)それらの法律が現場で実際にどのように運営されているかについて、聞き取り調査と資料収集を実施した。		
日程 (実績)	出発地	到着地 (宿泊地)	訪問施設名 訪問者名等	用務の概要 (個別欄)
7/28 ～7/30	関西国際 空港	モントリオール	国際社会事業学校連盟・国際ソーシャルワーカー連盟合同会議	会議に出席し、国際的な児童保護システムの動向を把握した。
7/31 ～8/8	モントリオール	ワシントン	1.アメリカ国会図書館 2.アメリカ弁護士協会(Äb-ÉbÄb・ハアÄb氏、マク・ハアÄb氏、リー・ÄbÄb氏) 3.チルÄbレンゾÄb・ナショナルズÄb(ハーマン・トルÉbト氏) 4.CASA(裁判所任命特別ÄbÄbケート・ワシントン局(アン・レツÄb氏) 5.アラバマ州プリンスストンÄb・ジョージ郡児童局(ウマ・アリア氏) 6.NASW(全米ソーシャルワーカー協会)(シアン・ウィリアム氏) 7.ナショナルクリアリングハウス(全米情報センター)(キャシー・オÉbÄb氏、クリス・ケネÄb氏) 8.ナショナル・チルÄbレンゾÄb同盟(全米チルÄbレンゾÄb・ÄbÄbセンター中央局)(ナンシー・チャンÄb氏) 9.CWLA(全米児童福祉連盟)(リック・サキル氏) 10.連邦児童福祉局・児童虐待課(キャサリン・ノーラン氏) 11.ÄbÄb・アラバマ州ウェファックスCASAオフィス(シムÉbÄb・ジョーンÉbÄb氏) 12.チルÄbレンゾÄb・ÄbÄbフェンス・ファンÄbÄb(Äb・エール・ユエン氏) 13.APHS(アメリカ愛護協会)(マリ	1.連邦法原本等収集 2.児童保護システム関連連邦法及び州法に関する聞き取り調査 3.児童虐待の評価(多職種チーム)と治療現場の聞き取り調査 4.ワシントンのCASA現場の聞き取り調査 5.児童保護行政機関の聞き取り調査 6.児童保護ソーシャルワークと法律の関連性についての聞き取り調査 7.児童保護関連の連邦並びに州法に関する資料収集と聞き取り調査 8.多職種チーム調査・介入関連の聞き取り調査 9.児童福祉法関連資料収集と聞き取り調査 10.連邦レベルの児童保護システム及び法律についての聞き取り調査 11.ノースカロライナ州CASA現場聞き取り調査 12.児童保護関連連邦法運営に関する聞き取り調査 13.児童保護関連法律に関する聞き取り

			サ・ ト カ氏)	調査
8/9	ワシントン	機中泊		
8/10	機中泊	関西国際空港		