

カー養成教育は、学部レベルでの教育を主とするイギリス型の教育である。これは国際的なソーシャルワーク養成の基準に合致するものでもある。実践者養成教育はジェネリックなソーシャルワーカーを養成するもので、社会福祉学科卒にあたる4年間のBSW（ソーシャルワーク学士）と、他学科卒業者に社会福祉の専門教育だけを施す2年間のDiploma in Social Work (DipSW・ソーシャルワークの卒業証書)のプログラムの二つがある。授業にはソーシャルワークの基礎、人間行動と社会環境、ソーシャル・アドミニストレーション、ソーシャルワーク原理、ソーシャルワーク研究方法、精神保健とソーシャルワーク、ソーシャル・アドミニストレーションと法、異文化ソーシャルワーク、児童福祉などがある。

BSWやDipSWはソーシャルワークを専門職として行う上での基本的な実践のための資格であるが、現在のソーシャルワーカー不足や、大学での養成が主流となる以前にソーシャルワーカーになった人もまだ多いという状況があり、必ずしもこれらの資格がないとソーシャルワークの分野で働けない、というわけではない。カンタベリー大学のソーシャルワーク課程の学生は主に以前の実務経験がない者たちで、大卒の資格がないまま現場で働いていて、Certificate in Social Workの課程（現任者教育——カンタベリー大学でも行なっているが正式な専門職の資格にはならない）を受けに来る層とは基本的に異なる。

4年間のBSWでは最初の2年間は社会学、心理学、ソーシャルワークの基礎を学び、3—4年で実習やもっと突っ込んだ専門教育をする。カンタベリー大学のソーシャルワーク学科の1年生の定員は最大200名であるが、現在、85名ほどが1年生で学んでいるという。1年から2年に上がる時に適性を調べるための面接をし、その結果2年生は定員50名になる。更に、2年から3年に上がる際に再び面接があり、40名のみが3—4年の専門教育を受けることができる。ソーシャルワークの学生は全て心理学や社会学を第二専攻としているため、ソーシャルワークに残れなかった学生もそちらで学士を取ることが充分可能である。カンタベリー大学ソーシャルワーク学科の3—4年の教育内容としては、講義、コミュニケーションやアセスメント等の援助技術のトレーニングなどがある。週3日は大学で授業に出て、2日は実習先に行き、全体で130ヶ所ほどの実習先と提携している。

カンタベリー大学では1998年に初めてのBSWを輩出したが、それ以前はDipSWのみのカリキュラムだった。このほかに、論文を書くことを中心とした1

年間のソーシャルワーク修士(MSW)のカリキュラムが新しく発足しており、2002年に最初の卒業生を出す予定である。正式な学位はMaster of Arts in Social Workになる。

(坂本)

## 2) ユニテック工科大学におけるソーシャルワーカー養成カリキュラム

ユニテック工科大学コミュニティスタディ学科(UNITEC School of Community Studies)では、ジル・ゴールドソン(Jill Goldson)講師にお話をうかがった。本学科が目指している専門職はソーシャルワークとカウンセリングの両方の技量を身につけたソーシャルワーカーを育成することを重要な目的の一つとしてカリキュラムを編成している。現状ではソーシャルワーカーは子どもの安全確保のみを行い、カウンセラーはセラピーのみを行っている。また、CYFのワーカーはアセスメント後、子どもや保護者のケアを地域に任せてしまう傾向があり、これらをチームとして協働することのできるワーカーの養成が必要であるとの視点にたっている。1~2年次にソーシャルワークとカウンセリングの両方を教えており、卒後ニュージーランドのカウンセラー協会とソーシャルワーカー協会の両方の認定試験を受ける学生も多いとのこと。

カリキュラムとして、コミュニティスキルを修得するために3年の内に8つの必修コースと5つの選択コースの単位を得なければならない。開設科目はコミュニティで働くソーシャルワーカーとしての自己認識と現場で応用できるスキルを修得することが指向されており、グループ組織化トレーニング、グループスキル、コミュニティ団体の財政援助、子ども虐待の認識、共依存の克服、葛藤解決、カウンセリング、家族カウンセリング、コミュニティワーカーとしてのコンピューター入門、喪失・悲しみと回復、マネージメントスキル入門、薬物乱用、女性と怒り・女性と暴力、障害者の就業、文化的認識など、具体的で実践的な科目名が並んでいる。

ソーシャルワーカーとカウンセラーを分化させるか統合させるかは議論がある点だが、開設科目の名称・内容については、概論や総論的な科目や抽象度の高い内容が多い日本の関係学科は参考にすべき点が多い。理論的、理念的な講義も学んだ上で、実際の利用者や適用場面がイメージできるような学問とスキルトレーニングなしに、専門職の養成は不可能であろう。それには、教授陣にもそのようなスキルトレーニングができるスタッフを擁する必要がある。

(中谷)

## 9. これからの課題

FGC を中心とする児童福祉制度を誇るニュージーランドの社会福祉であるが、慢性的なソーシャルワーカー不足に苦しんでいるという側面もある。これは、虐待やネグレクトを受ける子ども達と関わる児童福祉関係のソーシャルワーカーが、ケース数の多さや、専門教育を受けたスタッフの少なさ、報酬の低さなどで、離職率が高いという状況がある。

こういった状況を改善するために政府は、昨年、児童福祉の予算を増やし、児童の養護や保護に関わる職員の給料を増やす政策を取った。この成果が現れているかどうかは訪問時には不明だった。また、同じように専門職のトレーニングを受けたソーシャルワーカー不足に悩むイギリスが、ニュージーランドのソーシャルワーク学生を卒業前にリクルートしにくる、という状況もあるらしく、国内で十分な数の専門職ソーシャルワーカーの確保をするのはまだ難しいのかもしれない。

また、もう1つのソーシャルワーク教育の課題としては、マオリ族やパシフィック・アイランダーと呼ばれる太平洋の諸島部出身の人達（フィリピン系、サモア系など）に、文化的に適切な形でサービス提供ができるようなソーシャルワーク教育と、もっと大きくは公正な社会福祉システムの構築ということがあげられる。具体的には、カリキュラム全てを通じて、文化的視点を反映させたり、また広くは、民族によってコンサルタントのグループを設け、それぞれの文化を反映した社会福祉政策作りに助言したり、現場からの質問に答えたりするなどが望まれるということである。とにかく、文化的多様性への有効な対処がもっと必要である、ということだった。

(坂本)

## D. 考察

### 1. ニュージーランドの子ども家庭福祉サービスシステムについて

ニュージーランドの児童福祉システムは、1989年の「The Children, Young Persons, and their families Act 1989」によりリフォームが行われた。すでに述べたように「FGC」の導入が体現しているソーシャルワーク理念は、「当事者主体」、「当事者自決」であるといえよう。日本でも当事者のニーズを尊重するという理念は唱えられているが、実際の場面ではその理念が必ずしも保障されていない。それは戦後まもなく

できた児童福祉法におけるシステムの設計が専門家主体となっている構造的限界がある。

ニュージーランドのFGCは当事者の自己解決能力を信頼し、エンパワメントすることにもつながり、問題解決を実行に移すモチベーションの促進にも機能的であろう。一方このシステムはコーディネーターであるソーシャルワーカーの高いコンペテンシーを要求されるシステムでもある。大学教育の専門性、新任および現任トレーニングプログラムの充実なしには成立しない。

また、「子ども青少年家庭庁」であつかったケースはコンピューターシステムに記録されサービス提供において管理・共有されている。この点は情報化の進展がおこなわれている日本の児童福祉行政分野は参考になるだろう。この種のテーマにおいて必ずセキュリティ上の疑義が出されるが、セキュリティシステムも発達しており、適切な運用が確保されれば、児童相談所内、児童相談所間、また関係機関間における情報共有と迅速で正確なサービス提供に寄与する効果が期待できるであろう。

福祉サービスの先進国ではそのサービスの充実を担保しているのが民間団体の存在である。ニュージーランドでも公的な児童福祉システムに民間の多様なサービスを組み込んでいくことで利用者に対し、選択肢の幅とニーズにあったサービス提供を目指している。

ニュージーランドでは児童福祉施策において先住民の文化を尊重する多様文化の視点、援助方法が重要視されている。日本ではあまり関係のないように一見思えるかもしれないが、多様なライフスタイルの国民へのサービス提供の具現化において重要な点である。日本でも様々な生活背景、階層、価値観をもった人々が対象者となる。P.ブルデューはある階級・集団に特有の行動・知覚様式を生産する規範システムである「ハビトゥス」という概念を提出したが、個人の様々な関係や所有、価値観もきわめて社会文化環境に左右されるものであるという視点をもったサービス構築が今後求められる。それがひいては質の高いサービス提供に寄与するのである。

(中谷)

### 2. ニュージーランドの権利擁護機関の課題における日本の現状との相似

サービスシステムの適正な実施と子どもや保護者の権利擁護には第三者機関によるモニタリングが不

可欠であるが、この点についてニュージーランドでは、「子どものコミッショナー事務所」がその役割を担うことになっている。様々な専門性と関係職歴のバックグラウンドをもつアドボケーターを配置している事務所であるが、職員の数がきわめて少ない。職員がみとめているように、現在の組織と人数では、行政機関である CYF が対応したケースすべてをレビューすることはできず、通告のあったケースのみ調査が行われる。また、通常の活動としては講演などの啓発活動が中心で、直接子どものところに行くわけでないという。なお、裁判にもちこまれたケースは裁判所の扱いとなり、コミッショナー事務所はタッチできない。通告の連絡先も現在は CYF の部局に入りそこを通して事務所に情報が来るというルートである。

職員によれば、第一義的なクレームや緊急対応はホットラインのある行政でモニタリングはコミッショナー事務所であるという立場をとっているようであるが、資金も政府からのものであり、その機動性と独立性の確保に関しては課題であることは職員も認めていた。この組織的境界は日本のそれと似ている点が多く、今後のニュージーランドのコミッショナー事務所の展開はわが国の第三者機関の問題を考察する上で非常に参考になると思われる。しかし、日本はごく少数の自治体で独自に設置されているに過ぎず、一方、コミッショナー事務所は国の法律で設置されており、またその存在意義の共通認識がはかられていることがうかがわれる点で一歩先を行っているのは確かであろう。

(中谷)

### 3. インケアサービスの現状と課題

ニュージーランドでは、近年、家庭の役割がより重視されだしてきており、子どもを家族の元で育てようという機運が高まっている。親による養育が困難な際もなるべく親族の家庭に子どもを置くなど、血縁関係に重きがおかれている。また、里親家庭で養育されている場合も、最終的には生来の家族に戻すことを目指しており、これが無理な時は、一つの里親家庭で永続的に養育することを原則とし、生来の家族とのつながりを保てるよう配慮がなされる。これは、大家族で血縁関係を重んじるマオリや太平洋諸島の民族への配慮という視点も見逃せないが、何よりも子どもと養育者との愛情に満ちたつながりを重視し、子どもの健全な成長を保障する点において大きな意味を持っていると言えよう。更に、家庭や親に対して子どもの養育支援を様々な形で与えており、親とよりそい家族を

支える制度が充実していることが伺える。こうして、ニュージーランドでは、子どもを養育する環境を整えることに力点をおき、そこで子どもが幸せに生活できるよう援助が行われているのである。

施設からコミュニティにおける里親家庭への移行には、多くの里親家庭とそれを支援する制度が必要不可欠である。わが国においては、未だ施設養護中心で、最近ようやくグループホームなどが増えつつあるが、家庭での養護が十分確立されているとは言えない。一つには、文化的な背景による里親家庭の不足があるが、家庭に対する援助、親と一緒に子どもを育てると言う姿勢はニュージーランドから学ぶ所が大きいように思われる。

しかし、ニュージーランドのこうした制度も現在過渡期であり、いくつかの問題を抱えている。まずは、子どもに接する専門家の資格が未だ未確立であり、誰でもソーシャルワーカーになれる点である。現在、ソーシャルワーカーに対する多くの研修や訓練プログラムが確立されつつあり、ますますの充実が望まれる所である。

また特別なケアが必要な子どもについては、Family Home などの施設が未だ不足しており、職員の有給休暇制度なども整備されていない。更に、Youth justice と Care and Protection の子どもと一緒に保護されており、別々に扱われていないという問題状況がある。

以上のように、ニュージーランドの制度にはいくつかの問題があるが、家庭的環境を重視し、子どものウェルビーイングを最優先する姿勢は我々が目指す所と共通しており、今後わが国の子ども家庭福祉を展望する際に大いに参考となるであろう。

(荒川)

### 4. 民間団体の活躍

ニュージーランドの子ども家庭サービスにおいてもっとも大きな戦力の一つは、多くの民間団体であろう。Barnardos のように親や家庭に対し、多くの子育て支援プログラムを提供しているところもあれば、Open home Foundation のように家族や本人からの要望により里親などを紹介して子どもの養育を支援する民間団体もある。

こうした民間団体の特徴は、コミュニティに近い所で親や家庭に対してきめこまやかな支援を行っている点である。時には家庭を訪問して育児をする方法を教授したり、育児を一休みしたい、あるいはストレスや様々な問題で困難に陥っている家庭の子どもを保育したりなど、親とよりそい共に子育てをして行こう

という点で評価できる。これは、問題が深刻化する前に援助を行うといった民間団体の重要な役割と捉える事ができるだろう。更に、里親家庭の提供や里親へのサポート、リスクのある子どもへの介入やグループホームの運営なども行われている。ここでは、民間団体を活用する事によって公的な援助が必要な深刻な事態に至るのを予防する役割を担っていると共に、公的な機関と民間機関の間で適切な役割分担ができていけると言える。

わが国においては、未だ公的な機関が中心的で、さまざまな役割を一挙に引き受けている感がある。今後は上記のような、民間機関と公的機関の適切な役割分担について検討し、充実した子育て支援制度を構築していくことが求められるであろう。

(荒川)

## 5. ソーシャルワーカー養成

カンタベリー大学で、慢性的なソーシャルワーカー不足の問題が挙げられていたが、少しこの問題について考えてみたい。以下、まずはじめに文献を元にソーシャルワーク教育の歴史を手短かに振り返ってみる。

### 5-1. ニュージーランドのソーシャルワーク教育の歴史

先にも書いたように、ニュージーランドのソーシャルワーカー養成課程はイギリスから輸入されたものに基づいている。したがってニュージーランドの養成課程も福祉国家的視点をベースにするもので、アメリカ型の市場主義を前提とし、また心理的色彩の強いソーシャルワーク教育とは異なるものである。たとえば、1949年にビクトリア大学に社会科学学部が設立されたが、Diploma in Social Science (DipSocSci)はイギリスのケースワークとソーシャル・アドミニストレーションを基礎にするもので、当初は1年に12人ほどしか卒業生を出さず、卒業生はみな出世を約束されたエリート教育だった様である(Nash, 2001)。そのほかにも、見習いや、8週間の現任者教育などが70年代までにソーシャルワーカー養成に貢献した。1966年にはYMCAでのディプロマも始まった。1976年までには学部レベルのソーシャルワーク課程(Bachelor of Social Work Degree)がマッセイ大学(Massey University)で発足し、ほぼ同時期に、他の大学ではソーシャルワーク・ディプロマ(Diploma in Social Work)や、社会学と組んでの修士課程もスタートした。またこの時期、1971年の社会福祉局法(Department of Social Welfare Act)のもと、1973

年に設立されたニュージーランドソーシャルワーク訓練協議会(New Zealand Social Work Training Council—NZSWTC)が、ソーシャルワーク教育の認定制度を推進していく(Nash, 2001)。しかし、何をもってソーシャルワーク教育とするか、という基準作りに、既存の養成機関との統一見解が必ずしも持たず、結局コミュニティディベロップメントを主とするYMCAのプログラムはソーシャルワーク専門職養成課程として認定されない結果に終わった。この過程でNZSWTCはエリート主義と批判され、活動家を含む現場のワーカーに対する実質的な影響力を失って行った様だ(Nash, 2001)。

この時期は同時に、マオリのグループや女性のグループが力をつけ、自分たちの置かれている社会的に不利な状況を分析して行った時期でもある。マオリのソーシャルワーカーの場合、文化的に適切なサービスの提供を要求する行動へとなっていった。1985年には、「社会福祉局へのマオリ的観点の助言委員会(A Ministerial Advisory Committee on a Maori Perspective for the Department of Social Welfare)」が設立され、1986年に報告書を出した。この報告書は、社会福祉局は組織的、文化的、個人的な人種差別を行っている指摘し、文化的な側面を含むソーシャルワーク教育やマオリのソーシャルワーカーをもっと雇用するという内容を盛り込んだ変革への戦略が提言した。この報告書は波紋を呼び、結局NZSWTCは解体、新たに「ニュージーランド社会福祉教育・養成委員会(New Zealand Council for Education and Training in the Social Services—NZCETSS)」が設立された(Nash, 2001)。

この報告書以降、90年代を通じ、マオリや他のコミュニティのグループが特にソーシャルワーク教育やサービス提供の分野で注目されるべきことが認識され、NZCETSSのカリキュラム・ガイドライン(養成課程のための)が満足のいくものであると受け入れられるにいたった。現在では大学およびポリテクニク(専門学校のような職業訓練を主とする学校)の両方でソーシャルワークの専門教育が行われている。また、ソーシャルワーク教育がさまざまなレベルで社会的に認識を得るようになってきている(Nash, 2001)。

### 5-2. 課題点と考察

以上のように紆余曲折を経て、現在の教育形態にいたったニュージーランドのソーシャルワーク教育であるが、ソーシャルワーカー養成教育を誰にどのよう

な形で、どういうレベルで提供していくか、という問題は早くから存在していたことを伺わせる。また、マオリ族の問題が、単なる「マイノリティ」対策の表面的なものではなく、ソーシャルワーク教育や、ソーシャルワークのシステム全体を貫く、大きな問題であることも、垣間見ることができる。この点については次の項目でさらに考察を加えたい。

これよりアメリカや日本のソーシャルワーク教育を比較対象としながら、課題点を探り考察を加えたい。

### 5-3. 優先順位のジレンマ

ニュージーランドのソーシャルワーカー不足の現状は前述した。その一方で、カンタベリー大学の教授らも言っていたことだが、現在のソーシャルワーク実践者養成の専門教育はほぼ2年のみであり、非常に基本的なレベルで終わってしまう。現場からは、学生にもっといろいろなトレーニングをしてほしい、という要請があるともいう。Nash(2001)も提起しているが、ソーシャルワーカーの数を増やすことが先決か、ソーシャルワーカー養成のレベルを上げることが先か、というのは難しい問題である。

現実問題として、ソーシャルワーカー不足から、ソーシャルワークの専門教育を受けたもののみが現場で社会福祉の仕事につくわけではない。これは、日本の現状も思わせるが、アメリカでも末端の第一線で働く「ソーシャルワーカー」や「ケースワーカー」たちは必ずしも資格を持った人達ではない事も多い。しかし、アメリカのソーシャルワーク職務団体はソーシャルワーカーの高度な専門性が必要であるという認識に立ち、専門職教育は学部レベルの資格もあるが、一般的に修士レベルがより望ましいとされる。その中で、ジェネラリスト・ソーシャルワーカーとしてミクロ・マクロの両方を見渡す訓練を受け、精神保健や児童・家族などの専門領域を持つソーシャルワーカーが養成されていく。

アメリカの場合、福祉国家的発想ははなからなく、市場主義が席卷するなかでのソーシャルワーカーなので、マーケットの中で、既存の心理学者や看護師などとの競合する中、専門職としての価値をあげるためにも、専門の高さが求められるという側面がある。その点、ニュージーランドは状況が多少違うため、必ずしも専門職教育のレベルを上げることが答えになるとは思われない。ソーシャルワーカー不足の一つの問題は報酬の低さと仕事の大変さであろう。そのためには、ソーシャルワーカーの地位の向上と、社会的理

解の向上が不可欠と思われる。ただ、福祉国家的、集団主義的発想は徐々に崩れてきており、市場主義をもととする個人主義と個人の責任の強調をする個人主義的発想が広がってきている、という(Nash,2001)。

そういう意味では、ニュージーランドも、慢性的なソーシャルワーカー不足を改善したりするなど、ソーシャルワーカーの質向上をするための、いろいろな改革が必要なのかもしれない。せっかく素晴らしいFGCのシステムがあるのだから、実際に働いているワーカーらが気持ち良くやりがいを持って仕事を出きる環境を整備することが求められると思われる。そういう点では、日本にもしFGCのような制度を輸入したとしても、現場のワーカーがバーンアウトをしないだけの環境作りを整える努力を、報酬、現任訓練、スーパービジョンの面などで保証して行くことが不可欠と思われる。

(坂本)

## 6. 多様文化政策

体験談になるが、ニュージーランドに向かう飛行機の中で隣に座ったのは、話しずきの34歳の中古車ディーラー社の社長で、日本とニュージーランドを今までに100回往復した、という男性だった。彼と話す中で、ニュージーランドは安全だが、繁華街に遅くまでいると、不良グループに絡まれることがある、という話しが出てきた。彼は、「でも、そういうのはたいはいマオリの若者だけだね」と付け加えた。だから、ニュージーランドの白人は安全ということなのだろうか。また、わずかの空き時間にクライストチャーチ市内の教会に連れて行ってくれた日本人ガイドは、マオリの男性をイエスに見たてたステンドグラスを説明するのに、「お猿さんみたいな顔のイエスだけ」という言い方をしていた。よくあるイエス像のように顔の色が白くない、など描写的な言い方は出来なかったか。また、市内のマーケットの高そうなお店でマオリの手工芸品を売っているのは白人、屋台で似たものを売っているのはマオリの人であったのにも気づいた。ほんの数日だけのニュージーランド体験なので、筆者自身の偏見も多分にあると思われるが、マオリの人達が経験している差別、またその結果の貧困や犯罪などは、今まだ現実問題である、と思わざるを得ない。実際に民間の機関に言っても、言いにくそうではあるが、マオリの子どもたちが養護や保護される割合が高い、というようなことを言っていたし、アメリカの人種的マイノリティの状況、特にネイティブ・アメリカンの置かれている状況を思い起こさせた。その中で、

ニュージーランド政府はマオリの問題は人種的マイノリティの問題として片付けられるものではない、として、今なお社会に残る植民地主義的考え方と対峙する覚悟で「マオリ問題」に取り組んでいるようである印象を受けた。

(坂本)

## 7. 主流・非主流の間のテンションとソーシャルワーク

先にも述べた様に、1989年の児童福祉に関する法改正の背景にはマオリ族の文化や価値を児童福祉システムに反映させる、という必然性に迫られた目的があったが、この改正は社会福祉行政・教育・法律を含む総合的な変革の一環であった(Nash, 2001)。

周知のように、かつてニュージーランドはイギリスの植民地であったが、白人が入植してくる中で、先住民であるマオリ族を社会の片隅に押しやり、白人中心の法・社会制度を作り上げた。アメリカやオーストラリア、また日本でも同様だが、住む場所や言語、文化や誇りを奪われ、差別を受けて暮らす先住民が経験しがちなのは、貧困や犯罪などの社会問題の多発と、司法や行政、福祉など市民を守るためのシステムの不十分さや不公正さである。

1986年のマオリに関する報告書の背景になったのも、マオリや女性グループの社会運動であったという。この報告書は社会福祉サービスや、ソーシャルワーカーと言う専門職自体に内在する、マオリと白人の人種主義的関係を指摘している。また、1970年代にNZSWTCの認定を受けられなかったYMCAの養成プログラムはコミュニティでの活動家を育てる側面があったようだから、エリート主義の主流に対して、マオリや女性グループ、他の活動家らの非主流が問題点を突きつけていった、という構造が見て取れる。

今だ不十分とはいえ、そういった声から、ソーシャルワーク教育全体を立て直す姿勢がニュージーランドは素晴らしいといえる。要するに、社会福祉サービスの対象者になりがちな非主流グループの人達の意見をいかにシステムに反映させていくか、という問題だ。日本では、日本は「単一民族国家」である、という考え方も根強く、社会的強者—弱者の構造が見て取りにくいかもしれない。しかし、経済的、社会的、職業的階層で見て行くと、社会福祉が意識的・無意識的に内包してきた、強者—弱者の構造、さらに、差別的構造が明らかになると思われる。

イギリスで言われ始めた、反抑圧的(反差別的)ソーシャルワーク(anti-oppressive social work)と言う

考え方は、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドでも受け入れられ、カンタベリー大学でも取り入れている、ということだ。この視点はソーシャルワークの対象者が置かれている状況を、抑圧・差別という視点で分析し、当事者と一緒に問題解決に取り組んで行く、というもので、直接介入のほか、アドボカシーやソーシャル・アクションの側面も強い。エンパワーメントの観点ともオーバーラップが多い。

たとえば、虐待のケースでも、非虐待児への十分なケアと保護はもちろん第一に必要なが、大きな視点で、虐待が出やすい社会的・政治的・文化的状況を抑圧・差別の観点から分析していく。たとえば虐待している母親がひとり親であった場合、その女性への雇用や社会的差別、またサポートの欠如が、間接的に子どもに与えている影響を社会構造的に分析する必要がある。また、女性の自尊心の回復やエンパワーメント、更に、女性がディスエンパワーされる(力を失う)状況を改善するために、ひとり親女性が子育てしやすい社会環境の整備、政策の変革や、ソーシャルアクションといったオプションまで考えて行く視点が求められる。実際にカンタベリー大学で反抑圧的ソーシャルワークをどうやって教えているのか、時間の関係で聞くことが出来なかったが、主流・反主流や、強者・弱者の構造のテンションはソーシャルワークを実践するうえで、必ず出てくる問題であり、こういった視点もこれから日本のソーシャルワーク教育に取り込んでいくことが望まれる。

(坂本)

## E. 総括

今年度の調査によって、ニュージーランドの児童福祉システムの現状と課題の一側面を把握することができた。

任用規定が厳密でないものの、ソーシャルワーカーの絶対数の多さと「ソーシャルワーカー」の存在意義と必要性に関する認識は高い。FGCをコーディネートし、多様な文化背景の住民へのソーシャルワークがもてめられている環境がその要因のひとつであろう。

民間団体とのパートナーシップ、ケース記録・共有システムの電子化や一時保護をグループホーム形態で行うなど参考になる施策も数多くみられた。

一方、ソーシャルワーカーの任用状況や権利擁護活動についてはわが国と状況が似ている点も多く今後の展開をおっていくことで参考になろう。

次年度は、より詳細なサービス内容とソーシャルワークプロセス、そしてそれを裏打ちするトレーニング

プログラムについて研究をすすめたい。

＜参考・引用文献＞

Barnardos. (2001). Annual Report 2001

Department of Child, Youth and Family Services. (2001). Annual Report 2000

Connolly, Marie. (Ed.) (2001). New Zealand Social Work: Contexts and Practice. Auckland, New Zealand: Oxford University Press.

Nash, Mary. (2001). Educating social workers in Aotearoa New Zealand. In Marie Connolly (Ed.). New Zealand Social Work: Contexts and Practice. Auckland, New Zealand: Oxford University Press.

## 児童福祉分野における職員の専門性及びその国際比較に関する研究〈アメリカ〉

主任研究者 高橋 重宏（日本社会事業大学）  
分担研究者 澁谷 昌史（上智社会福祉専門学校）  
研究協力者 農野 寛治（神戸常盤女子短期大学）  
研究協力者 桐野 由美子（京都ノートルダム女子大学）

研究要旨：子ども虐待への対応に関して先駆的な取り組みを展開しているニューヨーク市のACS（Administration for Children's Services）を中心に調査を実施した。ACSにおいては、多くの子ども虐待の通告に適切に対応するために、職員に高度な研修プログラムを用意し、また職員配置もひとりあたりのケース数が14ケース程度になるように配慮されていることがわかった。

### A. 研究目的

子ども保護に関わるソーシャルワーカーの研修プログラムの作成を最終目的とした調査である。本年度は、ニューヨーク市のACS（Administration for Children's Services）の概要理解を中心課題とした。

### B. 研究方法

上記目的のために、文献調査及び現地におけるヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査は、ACSのソーシャルワーカーのトレーニング機関であるSatterwhite Training Academy、及び民間団体として重篤な子ども虐待ケースの調査や治療を展開しているChild Advocacy Centerで行った。また、1998年にACSで調査を実施した農野寛治氏、北米で子ども保護実践に従事した経験のある桐野由美子氏を研究協力者とし、研究を進めた。

### C. 研究結果

#### 1. 連邦政府における制度・機構と施策の概要

アメリカ連邦政府では、コミュニティをはじめ、子ども、家族などのwell-beingを促進し、経済的支援を行う連邦の施策に責任を負うものとして、連邦にあるHHS（the Department of Health and Human Services）省の中に、

ACF（the Administration for Children and Families）局を置いている。

ACFでは、（1）福祉施策、（2）子ども青少年へのサービス、（3）コミュニティへのサービス、（4）諮問委員会の設置などの業務を担っている。これらの業務の中で、子ども青少年へのサービスの一環として、子ども虐待とネグレクトに関する施策を実施している。

連邦では、1999年、826,000人の子どもたちに虐待やネグレクトが認められた。そして、1,100人の子どもたちがマルトリートメントで死亡したと報告されている。それらのケースの約半数がネグレクトであり、1/4は身体的虐待、そして1/7が性的虐待であった。マルトリートメントを受けた子どもたちは、すべての所得階層、人種、エスニックグループに見出され、また都市部、郡部を問わず同じ割合で出現していた。

子ども虐待やネグレクトについてのプログラムは、CAPTA法（the Child Abuse and Prevention and Treatment Act 1974、現在は1996年の改正法が適用されている）を連邦政府の法的根拠として、予算、予防のための技術的支援、介入、支援のための調査、サービス刷新、

広報プロジェクト、問題状況データの収集、罰則、予防とケアサービスの効果測定、情報の普及と交換の促進、政策刷新の支援、専門職の教育など、さまざまな施策が準備されている。

子ども虐待やネグレクトの予防とケアを進めるための、これらのプログラムには予算が供給されるが、ACFの中に置かれたNCCAN (the National Center on Child Abuse and Neglect) が、議会によって承認された子ども虐待・ネグレクト予算の分配を行い、この分野における中央政府の行政をコーディネートしている。2001年の予算としては、8,800万ドルが計上されている。

虐待されている子どもが、家庭から分離される時、アメリカにおいては里親に措置されることが一般的である。また、より安定的で永続的な養育環境を提供するために養子縁組が行われる。そして、特別なニーズを持つ子どもを社会的に育てる場合、養子縁組であっても、社会保障法 (the Social Security Act) のTitle IV-Eによって、特別な養育費が支払われる。

ACFでは、このような里親、養子縁組の援助、そして子どもの自立のためのプログラムも準備している。2000年3月の時点では、588,000人の子どもたちが里親措置されているが、これは1999年の414,000人を遙かに超えたものとなった。これらの子どもたちの大半は、自分たちが育った家庭に戻るであろうが、少なく見積もっても134,000人ほどの子どもたちは安全に家庭には戻れそうもない状況にある。これらの子どもたちは、年長児であったり、マイノリティーの子どもたちであったり、身体的、精神的、情緒的に障害があるなどの事由で、特別なニーズを持つことを考慮しなければならない子どもたちでもある。彼らは養子家庭が見つかったとしても、特別な援助が必要である。2000年度には、200,000人以上の子どもたちが前述した Title IV-E の養育費援助を受けていた。

[<http://www.acfdhhs.gov/programs/opa/facts/major.htm>より]

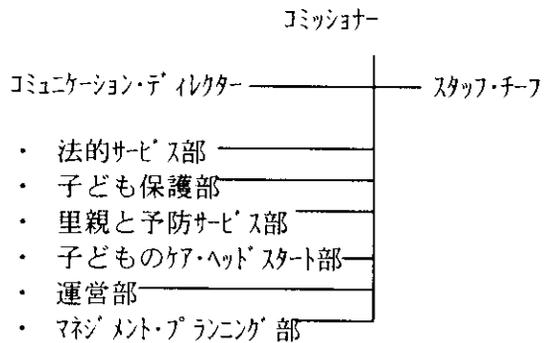
## 2. ニューヨーク市の制度・機構と施策の概要

ニューヨーク市は、マンハッタン区、クイーンズ区、ブルックリン区、ブロンクス区、スタテン島区の5つのBorough (区) からなっている。人口は1,537,195人で、うち子どもの人口構成は、5歳未満が76,048人で4.9%、5歳から9歳までが73,358人で4.8%、10歳から14歳までが69,288人で4.5%となっている。

[U.S.Census Bureau,Census 2000]

市における生活福祉サービスは、従来 Human Resource Administration (HRA/人的資源管理局) が管轄していたが、1996年の市の機構改革によって、子どもへの福祉サービスが部から局へと独立、Administration for the Children's Services (ACS/子どもサービス局) となった。現在の組織機構は、図1のようなものになっている。

図1. Administration for the Children's Services (ACS) の組織機構



- \* 各部には、副コミッショナーが配置。
- \* 法的サービス部の副コミッショナーは顧問弁護士も兼務。

[<http://www.ci.nyc.ny.us/html/acs> ACS Organization Chartより作成]

この機構改革によって、コミッショナーであるNicholas Scoppetta氏は、子どもに関するサービスをひとつの機構、ひとつの予算のもと、直接市長に報告するコミッショナーのもとに置いたことで、財政と人材を効果的に運用することができていると評価している。

[[### \(1\) ACS各部署の業務とサービスの概要](http://www.ci.nyc.us/html/acs>About ACS</a><br/>Nicholas Scopetta氏のメッセージより]</p></div><div data-bbox=)

さて、この組織における各部署の業務とサービスの概要については以下の通りである。

#### ①コミュニケーション・オフィス

ACSの広報や内外の情報管理などを行う部署で、ACSの他部署との連絡調整も担っている。ACSの各種イベントをマスコミなどにプレスしたり、ウェブサイトの管理や60以上もある子どもの福祉に関するエージェンシーの公的関係部署の指導をしたりしている。またコミッショナーからの月報やACSの週報をACSのスタッフに知らせることもしている。

#### ②法的サービス部

ここでは、コミッショナーやエージェンシー内での協働を図るための法的なサービスを行う。とくにエージェンシー内においては、子どものwell-beingを実現するように、また、より質の高いサービスをエージェンシーが提供できるようにアドバイスや法的な援助を行っている。この部の具体的なサービスとしては、虐待・ネグレクトに関するサービス、里親サービス、子ども支援の実現、機構に雇われている法律家への訓練、法的諸問題への対応、行政内の政策と運営のレビュー、労働問題などの領域のサービスを行っている。

子ども虐待・ネグレクトに関するサービスとしては、Article 78に基づく家庭裁判所手続きや家庭裁判所、最高裁判所や各部のさまざまな運営上の問題に関わることや、子どものケースをサポートし、子どもの親代わりとして義務を果たすChild Support Enforcementオフィスに法的問題解決のための法的代理をしたり、里親に措置されている子どもを支えるACSの法的代理責任を担ったりしている。また、このような役割を担う法的サービス部は、ニューヨークの各区に法的訴訟に対応するユニット (the Litigation Unit) を配置し、虐待やネグレクトを受けている子どもや家族に適時な法的支援をACSの他のプログラムと協働し

ながら行っている。

#### ③子ども保護部

子ども保護部は、すべてのニューヨークの子どもたちを虐待やネグレクトから守り、子どものwell-beingのために、必要な措置や里親ケアを提供することを使命としている。

提供されるサービスの領域としては、保護的サービス、里親措置のサービス、フィールド支援サービスである。保護的サービスでは、ニューヨーク州にある子ども虐待、ネグレクトのホットライン (New York State Central Registry) から連絡を受けて、活動を始めるフィールド・オフィス (Field Office) や、緊急の事態にある子どもを保護するためのオフィス (Emergency Children's Office) を配置している。また、これらのオフィスでは、保護を必要としない子どものケースでも、インタークなどのサービスを行っている。

子ども保護部では、家族を維持するためのプログラム (Family Preservation Program/ FPP) や裁判所命令による監督プログラム

(Court-Ordered Supervision Program/COS) も担っている。FPPのプログラムは、親や家族のスキルを上達させ、家族の中の子どもの安全維持を図るもので、1週に20時間以上、家族とケースワーク的コンタクトをとり集中的に介入を行うものである。一方、COSのプログラムは、裁判所の決定により12ヶ月以上にわたり家族を監督するもので、カウンセリング・サービスなどを提供し、親の養育力に改善が見られるまで、親子に目標を設定し家族の維持を図るものである。

しかし、子どもが家庭で安全が確保できないとき、子どもを最も適切な場所に移すことになる。そのような場合に、措置サービス

(Placement Services) が行われるが、里親への措置サービスが行われるまで、子どもは安全で安心できる施設が与えられ、モニタリングが行われる。必要があれば、子どもの状況を十分に評価できる専門職 (Child Evaluation Specialist) や看護スタッフによる評価や医療的処置が行われる。

フィールド支援サービスでは、里親やデイ

ケアにおけるケア提供者からの虐待やネグレクトに対してthe Office of Confidential Investigationが介入を行う。また、高年齢児童へのサービス法 (the Teenage Services Act/TASA) によるプログラムでは、公的補助を受けている若い親へ、コミュニティ・サポート・サービスやケース・マネジメント・サービスをミックスさせながら自立への支援を行っている。また、ファミリーホームケアサービスとして、支援が必要な家庭への家事援助 (homemaking service) も行っている。

#### ④里親ケアと予防サービス部

子どもを家庭にとどまらせておけない状況が生じているとき、子どもを里親に委託するが、このような子どもに対して、里親ケアと予防サービス部が関与している。里親委託に関しては、多くの民間のエージェンシーがかわり、サービスの展開をしているが、直接に行政が関与している場合もある。この直接里親サービス (Direct Foster Care Services) では、生みの親の監護権 (custody) を移している場合 (have been removed from the custody..) や当面は里親に委託しているが基本的には家族統合を想定している場合 (are in temporary home-based foster care setting) などのケースについて、市のワーカーが直接関与し、サービスのプランニングを立てている。また、Direct Congregate Care Servicesでは、監護権を移された子どもたちを集めて集中的にケースの計画策定も行っている。

民間のエージェンシーに委託している場合、Agency Program Assistance Unitが、委託機関の里親サービスや予防サービスの遂行をモニターし、ACSと民間委託機関の連絡調整を行っている。また、Office of Contract Agency Case Managementでは、ケースの事情に応じて、委託機関のケースのマネジメントを行っている。また、委託機関が策定した家族へのサービス計画や永続的にアドボケート (a permanency advocate) していくサービス計画の承認も行う。

Independent Case Review Unitでは、直接行政が関与している里親ケースの子ども個々につ

いて、安全、well-being、安定的で永続的な養育環境への増進などについての評価を独立した部署が、年に2回のモニターをしている。また、民間の里親サービス機関では独自に里親の開拓をしているが、直接行政によって管理されている子どもの場合、里親の開拓を Parent Recruitment and Expedited Permanency Unitが独自に行っている。また、ここでは、里親措置の子どもを養子縁組や家族再統合のための特別なマネジメントを率先して行っている。

Office of Adolescent Servicesでは、里親や委託エージェンシーのスタッフなどに技術的な援助を行い、里親のもとにおかれているような青少年に、措置を必要としたときに里親ケアを受けられることや、里親のもとを離れる年齢に達したときに社会へ無事巣立つように、就学、職業訓練、相談者、雇用、住宅、基本的な生活訓練などの資源情報を提供しながら、コミュニティを基盤としたサービスが確実に届くように支援している。

#### ⑤子どもケア・ヘッドスタート・財政運営部 (Child Care, Head Start & Fiscal Operations)

この部の使命は、若年層の子どもが質の高い教育を確実に受けられること、そして財政的支援を行い、ニューヨークの子どもたちによりよいサービスが提供されることに説明責任 (accountability) を担うことにある。

Agency for Child Developmentでは、子どもが十分な発達を遂げるために、家族を維持し、能力を高める支援サービスを提供している。これらのサービスは、補助金を通じて、また民間の契約エージェンシーを通じたサービスであり、プログラムの質、環境の安全性、資金の使用などについて、確実なモニターが行われる。

Head Startでは、州の予算によって、若年層の子どもへの教育や家族支援のプログラムを遂行する民間委託機関に対して、直接的あるいは監督のもとに、プログラムや会計経理のモニター、職員訓練や技術的支援などを行っている。

Audit, Budget & Claimingでは、ACSの21億ド

ル(\$2.1billion)の予算の運営を行い、予算要求、会計監査など、サービスへの対応責任(responsibility)と会計説明責任(accountability)を担っている。

Fiscal Operationでは、直接里親ケアや里親ケアにかかわる民間委託機関のサービス、養子縁組助成金や住宅サービス、子どもの養育に関するパウチャーやケアの民間契約サービス、ヘッドスタートのサービス、エージェンシー運営などへの支出に責任を担っている。

## ⑥運営部

ACSの組織全体の運営を司る部として、Division of Administrationがある。ここでは、組織機能を円滑に遂行できるように、組織をマネジメントできるシステムを持っている。

Contractでは、物品やサービスの購入や質とコストの管理を行っており、契約上の規則や標準を策定している。

Facilitiesでは、ACSのスタッフが公正で安全に、また安心して仕事ができるように、適切な方法を維持し、構築できる職場環境整備を担っている。

Personnelでは、すべてのACSのプログラムに関して適切なスタッフを確保するために、雇用評価、福利、給与システムなどの保全を行っている。

Administrative Servicesでは、ACSの組織が確実に目標を遂行するための支援サービスとして、記録のマネジメント・サービス、運送サービス、オフィスの適切化・効率化のためのサービスなどを提供している。

Equal Opportunity Enforcementでは、ACSのすべてのスタッフが公正で平等な処遇を受けられるように、適切な規則や標準を持ち、またスタッフ個々には、各自の利害に関する問題について、公的・私的な議論を行える守秘された場が提供されている。

## ⑦マネジメント・プランニング部

この部では、ニューヨークの子どもたちや家族に最高のサービスが提供されるように、サービスを立案し、遂行するエージェンシーを指導し、高い水準の仕事が達成され維持さ

れるための支援を行っている

Medical Services Planningでは、ACSのサービスを受けている子どもたちの高い質の医療保健サービスがコーディネートされた適切な方法で受けられるように支援している。

また、子どもや家族に提供されるサービスが絶えず改善されることに取り組むQuality Improvementや、地域サービス、プログラム改善、マネジメント指標の評価(tracking)、政策分析、機関の施策や手続きの改善などを行うManagement Development and Research、さらに、子どもや家族への質の高いサービスの提供、地域の子どもの福祉サービスの供給刷新のために、コミュニティ・グループや他の市機関スタッフ、システムの利用者など、子どもの福祉システムのキーメンバーとの協働を行うExternal Affairsがある。

そして、ACSのスタッフの訓練を増進、刷新し、コーディネートを行うSatterwhite Training Academyも、この部に置かれている。ここでは、子どもにかかわるワーカーの教育水準に関しての標準化や現場のスタッフのモニター、ACSに雇用されているエージェンシーの訓練の促進(facilitates)をはじめ、子どもの福祉に関する専門的技術や知識の取得のための教育セミナーの開講、さらには、ACSに雇用されているワーカーがMSWの資格を取得するための奨学制度を持っている。

[<http://www.ci.nyc.ny.us/html/acs> より]

## (2) ACSの子ども保護部(Division of Child Protection)の機構と制度

さて、今回の調査のテーマは、子どもの社会的保護にかかわるソーシャルワーカーの機構と業務にあるため、ニューヨーク市ACSのDivision of Child Protectionの機構をもう少し詳細に着目してみることにする。

ニューヨーク市におけるACSの子ども保護機関は、次の5区に置かれている各フィールドオフィス(Field Office)と1か所の子どもの緊急保護機関が主体となっている。

Bronx Field Office

(718)716-0301

1775 Grand Concourse,8th floor Bronx,New York 10453  
Brooklyn Field Office (718)826-5507or5508  
1274 Bedford Avenue Brooklyn,New York 11216  
Manhattan Field Office (212)614-7058  
770 Broadway, New York 10013  
Queens Field Office (718)481-5777or5770  
165-15 Archer Avenue Jamaica,New York 11433  
Staten Island Field Office (718)720-2753  
350 St.Mark Place,5th floor Staten Island,New York 10304  
Emergency Children's Services Child Welfare Administration (212)966-8000  
241 Church Street New York,New York 10013

緊急保護機関（Emergency Children's Services）は、マンハッタンの町の中にあり、子どもの保護場所を選定するまでの緊急の避難場所として運営されているが、基本的に子どもを保護してから数時間のうちには、病院や一時保護専門の里親宅に移すようにしている。各区のフィールドオフィスの開所時間が午前9時から午後5時までの業務なので、この緊急保護機関は、その時間外の午後4時から翌朝8時までを対応している。職員は時間交替で勤務し、経験のあるソーシャルワーカーやケースワーカーが対応している。また、フィールドオフィスのワーカーも緊急対応するためにポケットベルを交替で所持している。

一時保護専門の里親（Emergency Foster Booding Home）での委託期間は、約60日から90日であるが、場合によっては永続的に預ける可能性があることを前提に、選定された里親に委託することもある。なお、ニューヨーク市を除くニューヨーク全州には、このようなChild Protective Services Officeが57か所に置かれている。

[ニューヨーク市内各Field Officeの住所および全州のOffice数については、NYSPCC Professional's HANDBOOK Child Abuse and Neglect Identifying and Reporting,1996(sixth edition)より]

さて、子どもへの虐待やネグレクトの通報

は、アルバニー（Albany）にあるState Central Registry(通称・SCR)で登録・管理される。これは年中無休の通話料金無料のホットラインで、地下鉄の車両内広告にも掲げられて広報されている。（TEL:1-800-635-1522）

病院や学校、その他の社会機関では、ファックスによるアクセスも可能になっている。（FAX:1-800-635-1554）

ここで受け付けられた通報は、48時間以内に定められた様式に従って、報告書が作成され、各地区のフィールドオフィスに送られる。

ニューヨーク市の各区に置かれたフィールドオフィスの子どもの保護サービスの展開エリアは、行政区分したCommunity Districtsが基盤となっている。（各区の区分数は、Bronx-12 / Brooklyn-18 / Manhattan-12 / Queens-14 / Staten Island-3）このコミュニティ・ディストリクトのいくつかを束ねて、ゾーン（Zone）を形成し、これをいくつかのユニット（Unit）に細分してソーシャルワーカーやケースワーカーの担当区域を定めている。ちなみに、ブルックリンにおいては、4つのゾーンが地理的条件を考慮して設定されている。

そのうち、ゾーンA（資料1）における子ども虐待・ネグレクトの報告数は、1999年度において、2,618件であった。（BK01-798件、BK02-650件、BK06-534件、BK07-636件）

（NYC Administration for Children's Services Progress on ACS Reform Initiatives Status Report 3 March 2001より）

2000年度における大阪市中央児童相談所での養護問題の相談ケース数は、1,958件（うち375件が児童虐待相談ケース）（大阪市中央児童相談所「事業統計 2001年」より）であるから、このゾーンAだけで大阪市を超える状況があるといえる。なお、地理的な大きさを確認しておく、ニューヨーク・ブルックリン区は、183? [The Cambridge gazetter of the United States and Canada: a dictionary of places より]であり、ゾーンAは当然のことながら、これよりもはるかに狭い範囲になる。一方、大阪市は、221.59? [大阪市のホームページ

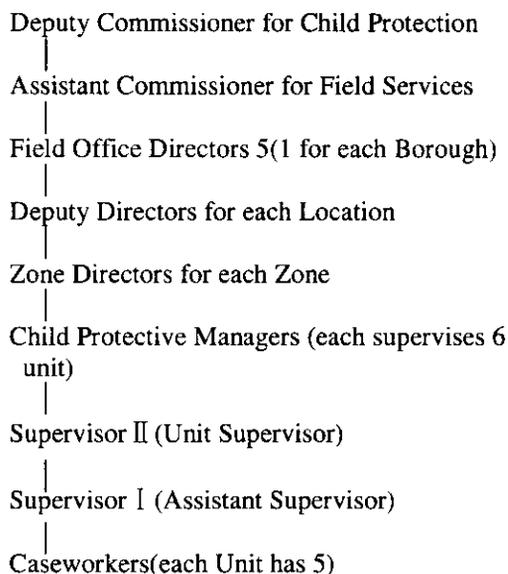
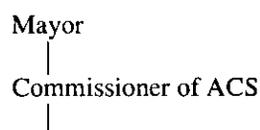
http://www.city.osaka.jpより]となっており、大阪市の方が明らかに広い。

また、虐待発生率で見ると、平成12年国勢調査において、大阪市人口261万1,581人のうち年少人口(0-14歳)は、32万7851人(総人口の12.6%)である。養護ケース受付数から対比すると、養護問題発生率は、約0.6%(1,958/327,851×100)と考えられる。一方、ニューヨーク市全体のそれを検討してみると、年少人口(0-14歳)が21万8694人(総人口の約14.2%)であり、その中で子ども虐待・ネグレクトの報告数は48,517件であるから、(各区の虐待報告件数は次の通り。Bronx/13,142、Brooklyn/16,450、Manhattan/7,232、Queens/9,644、Staten Island/2,049、NYC Administration for Children's Services Progress on ACS Reform Initiatives Status Report 3 March 2001より)虐待問題発生率は、約22.18%となる。ブルックリン及びゾーンAの状況もこれと相応するものと考えてよいだろう。

こうしたデータから、ニューヨーク市における虐待問題の深刻さがうかがえる。

さて、このACSにおける子ども保護部の組織は、図2のようなものになっている。市長直轄のコミッショナーを頂点に、子ども保護部の副コミッショナー、フィールドサービスのアシスタント・コミッショナー、さらにその下に、ニューヨーク市の各区ごとに置かれたフィールドオフィスごとに1人のディレクターがいる(総計5人)。そして、それぞれのディレクターには副ディレクターが付き、その区で分割されたゾーンごとを担当するディレクターがいる。先ほど述べたように、このゾーンはまたいくつかのユニットに分割され、6つのユニットを束ねてスーパーバイズするマネージャーのもと、各ユニットを担当

図2. ACS Organization Structure(Simplified)  
[James Satterwhite Academy, Director Dr. Henry Ilian氏1998.2.作図より]



\* (Field Office内の組織理解のために点線は筆者加筆。なお、今回のヒアリング調査で、この組織構造と担当数に変更がないことを、同氏より確認した。)

するユニット・スーパーバイザーIIと、それを補佐するアシスタント・スーパーバイザーIが各ユニット5人で構成されるケースワーカーをスーパーバイズしている。

ケースワーカーとスーパーバイザーの配置の法的根拠については、NY州法であるSocial Services Lawの中のChild Protective Services Act§421-a.Responsibilities of the department for enhanced performance standardsの(A)および(B)に、child protective services worker とsupervisorにケースの最大限を配分し、(the maximum number of cases assigned to..)同じくchild protective services workerの最大限をsupervisorに配分することとされている。

また1996年に改訂された州法のChild Abuse Prevention and Treatment Act§5106a. Grants to States for child abuse and neglect prevention and treatment programs(c)State program plan (1) Intake and screening (A)Staffingでは、そのスタッフは、先の年度の子ども虐待、ネグレクト報告にファイルされた数に対応できるように考慮して、あげられてくるであろう報告のインテーク、スクリーニングに責任を負えるよう

に child protective services workerの数を確保すること。また、(2)Investigation of reports (B) Staffing では、同じく前年度の介入報告数に対応し、報告に責任が負えるようにchild protective services workers を確保することと記されている。

ニューヨーク市では、基本的に心理学・教育学・社会学などの4年制大学を卒業して、市の採用試験に合格すると、市のケースワーカーとして採用されることになる。さらに、ソーシャルワーカーとなるためには、修士 (Master of Social Work) のDegreeが要件となっている。子どもの保護にかかわるワーカーでは、子どものケースに今後どのようにかかわるかを決定する「ケースの方向性に関する十分に検討された評価 (Evaluation)」の業務をソーシャルワーカーの資格を有する者で独占している。(民間機関では、精神保健や心理臨床に関する業務に就く場合、修士以上のソーシャルワーカーの資格を求めているのが、一般的である。)

ACSの給与については、大学学部卒のchild protection workerが\$34,000。民間のセラピストはMSWで初任給が\$35,000が相場であるとのことである。(ニューヨーク在住ソーシャルワーカーの丸山暁里さんからの聞き取り)なお、NASW (National Association of Social Workers) のニューヨーク市の支部では、次のように給与の妥当性を設定している。

#### SALARY STANDARDS

##### Social Workers at the Master Level

Beginning Salary \$41,342

Three Years Experience \$47,543

##### Baccalaureate Social Workers

Beginning Salary \$33,074

Three Years Experience \$38,035

[<http://www.naswnyc.org/salary.html>より]

修士以上のソーシャルワーカーの資格を取得した場合、自分でセラピストなどを開業することができるが、この場合の所得は機関に雇われる場合よりも大きい場合が多いとのことである。1998年2月にJames Satterwhite Academy for Child Welfare Trainingのディレク

ターであるHenry Illian氏から聞き取ったところ、MSW資格取得者のうちの20%は行政や政府で働き、55%は民間のエージェンシー、25%はプライベートプラクティスとして、サイコセラピストなどのオフィスを開業するという調査結果もあるとのことだった。

今回の調査で、Henry Illian氏に確認したところ、ACSでは現在800人のChild Protective Workerを抱えているということであったが、市のACSの組織の中にあるワーカーの訓練機関 (James Satterwhite Academy for Child Welfare Training) において、現任教員を実施し、Core Phase 1と呼ばれる研修プログラムを修了しなければ仕事に就けないようにしているとのことであった。

また、ワーカーを大学院に送り込む奨学制度も実施している。

[<http://www.naswnyc.org/c37.html>のJames Satterwhite Academyより]

ACSでスーパーバイザーになるためには、市の人事課の試験を受けて合格することが必要で、受験資格は最低2年以上の実務経験が求められている。ただし、毎年採用があるわけではなく、市の予算等によって採用試験の有無が決まるとのことである。

さて、SCRから送られてきた子ども虐待・ネグレクトの通報は、各区の子ども保護サービスで受理し、当該ユニットのケースワーカーが調査を始めることになる。このワーカーを (Investigation Worker) と呼び、彼らは24時間以内に調査に着手し、48時間以内に家族から子どもを離すかどうかの決定をスーパーバイザーの承認を得ながら判断する。そのために、子どものリスクを評価するアセスメント指標を持っている。ワーカーが所持するハンドブック (New York State Risk Assessment and Services Planning Model, New York State Department of Social Services, 1996.) では、ケアテイカーの状況、子どもの状況、家族の状況、介入への状況、虐待・ネグレクトの状況といった項目の指標から判断している。このアセスメント指標は「子どもの危機に関する緊急の評価」とでも呼べるもので、コンピュ

ーターに入力されるためのフォームが作成されており、担当のケースワーカーが集めた情報を各指標項目に基づいて入力される。

ACSのハンドブックでは、[handbook Division of Child Protection, January, 2000 Second Edition]家庭訪問については、ハイリスクやひどいケガが認められそうな時は24時間以内（通常48時間以内）、CPSのスタッフが子どもの家庭を訪問し、家庭内のすべての子ども、ケアテイカー、他の家庭の構成員と面談（face-to-face interviews）しなければならないとされている。そして、家庭内の各部屋の環境状況について検分し、家庭の状況と離れて子どもや親からの聞き取りをすることになる。また、家庭訪問が実行できない時には、何度も足を運び、電話での呼び出し、CPSからの文書通信を行う。それでも家庭内に入れず、子どもの状況がつかめない時には、72時間以内にDivision of Legal Services (DLS) にコンサルティングを求めることになっている。また、次に述べるように、警察の援助を求めることもできる。

ニューヨーク市では、1996年に市の組織機構がリフォームされ、翌1997年にはACSの局長と市長による「ニューヨーク市の子どもの保護：子どもサービス運営局の行動計画」が策定された。さらに同年から子どもの保護にかかわるソーシャルワーカーと市警察等の機関が合同で子どもの社会的保護を遂行するための専門チームづくりのために、各機関からの代表者が招集され、約1年をかけて議定書が策定され、「即座に対応するチーム (Instant Response Team)」として行動するためのシステムづくりが行われた。（資料2 / Administration for Children's Services and Law Enforcement Instant Response Teams Protocol, February 1998より農野作成、参照）この「即座に対応するチーム」は、ACSのソーシャルワーカー以外に、市警察、後で述べる弁護士・検察官といった法曹関係者、市内の病院関係者で構成されていて、各部署での連携を図るためのResource Manualを作成している。そこには、それぞれの機関の連絡先やケースワーカー、スーパーバイザーの氏名と対応できる勤務時

間、病院のソーシャルワーカーの氏名、連絡先などが記されている。また、1998年からは、この「即座に対応するチーム」の実効性を高めるために、市警察とACSのソーシャルワーカーとの合同研修も始められている。市警察では、パトロール、区の刑事チーム、夜警の刑事チーム、特別被害者サービスチームなどが、子どもの虐待・ネグレクトに関しても理解してかかわる他、911の通報によって緊急事態に対応したり、子どもを保護した場合、緊急の子どもサービスが運営しているシェルターへの移送、ケースワーカーの要請により家庭訪問のアシスタントをするなどの支援を担っている。

さて、ソーシャルワーカーによって子どもを家族から離す方向が決定されると、そのケースは家庭裁判所に持ち込まれ、裁判所では里親措置 (remove) の承認・不承認の判断に向けて動くことになる。裁判所にケースが送られると、親や子どもの保護者は法廷で論争できるし、ソーシャルワーカーは子どもを離すことの根拠を証明しなければならない。そして裁判所で里親措置の承認がなされると、子どもは正式に里親に委託されるかたちになる。また、ケースワーカーは調査を開始した時から60日以内に（60日はタイムリミットであるが、策定期間はケースバイケースであるが）ケースの子どもをより安定的な養育環境に置くための計画 (Permanency Planning) を策定することが義務づけられている。

家庭裁判所でのプロセスにおいては、基本的にFamily Court Actによって法的手続きが決められているが、同意による介入 (Voluntary Intervention) では、Voluntary Placement Agreement under §384 a.の手続きで進められ、子どもの里親宅での状況は、SSL §392の手続きによってレビューされる。不本意な介入

(Involuntary Intervention) においては、Article 10 Family Court Act (1027/1028) によって子ども保護手続きが取られ、里親委託延長の判断に従って子どもの状況がレビューされる。里親に子どもが委託されている間に、家庭裁判所によるカウンセリングやセラピー、ホームメーカー等の課題が親や保護者に課せられ

るが、親や保護者の状況が改善されない場合は、最終的にはSSL 384-b の手続きによって子どもを養子縁組することになる。

子どもを社会的に保護する場合、法的な問題も生じてくるが、これらの問題に対して、5つの各区に配置されている司法事務所 (Attorney's Office) が各専門領域を持ち対応している。

#### District Attorney's Offices

Brooklyn District Attorney's Office:

Crimes Against Children Bureau

(718)250-3600

Manhattan District Attorney's Office:

Child Abuse and Family Violence Bureau

(212)335-4300

Bronx District Attorney's Office:

Child Abuse Response Team (718)590-7991

Queens District Attorney's Office:

Special Victims Bureau (718)286-6505

Staten Island District Attorney's Office:

Sex Crimes/Special Victims Unit

(718)876-5840

[Administration for Children's Services, "Instant Response Team Resource Manual" より]

(3) ACSの里親ケアと予防サービス部 (Division of Foster Care & Preventive Services) の組織と制度

さて、子どもが里親に委託されると、今度は里親ケアと予防サービス部の里親サービス専門のワーカー (Foster Care Worker) がかわることになる。この部のソーシャルワーカーの組織図は、図3のようなものである。

図3. ACS Organization Structure (Foster Care / Simplified)

[James Satterwhite Academy, Director Dr. Henry Ilian氏1998.2作図より]

Borough Office Director(1 for each Borough)

Assistant Director

Area Manager

Supervisor II

(Area Administrator /each Supervisor II has 3 Units)

Supervisor I

(Unit Supervisor / each Supervisor I has 1 Unit)

Case Worker (each Unit has 6)

各区のディレクター以上の組織は、Field Officeの場合と同様であるが、以下の組織には、若干の相違が見られる。まず各ユニットには6人のケースワーカーが配置され、1つのユニットごとにユニット・スーパーバイザーが配置、さらに3つのユニットを束ねるかたちでエリアのアドミニストレーターが配置されている。

この、里親専門のワーカーの主な業務は、民間の団体が委託されて行っている里親措置ケースへのサービス状況のモニター (Monitor) である。ニューヨーク市における里親措置ケースの約80%は、民間の機関に委託されており、市は予算を出して運営を任せている。民間機関のワーカーは、頻繁に里親宅を訪問したり、子どもの親や保護者との面接を行っていて、市の里親担当のワーカーは、これら民間のワーカーから報告される情報を管理し、ケースのモニターを行っている。モニターの実際の業務としては、民間機関の報告書を読むこと、半年ごとにサービス・プランの再審査 (Review) をすること、デイケアやホームメーカー、ホームキーパーなどのサービスプランそのものを検討すること、子ども・親・保護者・里親・民間機関の関係者によるミーティングに出席することなどを行うが、ひとりのワーカーが100ケース以上を担当している。(なお、民間機関に委託せずに、ACSが直接関わっているケースのみで考えると、一人当たり17ケース程度が担当となっている。また、先ほど述べた子どもの保護プロセスにかかわるInvestigation Workerの場合は、一日平均して、つまり常時担当して動かしているケースは、14ケースである。いずれも、今回のヒアリングにおいて、Henry Ilian氏より確認したもので、だいたいそのくらいのケース数

が妥当であるとのコンセンサスに基づいて、ケース数がコントロールされているという。)

多くのワーカーは、このようなモニター業務であるが、市が直接に里親サービスに関与している場合 (Direct Care) がある。前述したように、生みの親の監護権 (custody) を移している (removed) 状態にある場合や、当面は里親に委託しているが基本的には家族統合を想定している場合などで、市のACSの組織の中にある里親ケアと予防サービス部が市の管理下に置くか、民間に委託するかを決定してケースの配分を行っている。直接、里親ケースにかかわるワーカーの場合、ひとりのワーカーが担当するケース数は、17ケース程度であるが、前述したモニター業務のようなもの以外に、里親宅の訪問、親や保護者、家族との面談なども行い、個々のケースのマネジメントを行う。

里親委託中にケースワーカーの責務で行い、見守るべきサービスの基準は、その要綱が定められており、里親宅の子どもの訪問、きょうだいや家族との面談、子どもへの医療サービス、また子どもの年齢に応じた社会生活上の配慮すべき権利などを挙げている。

子どもが、より安定した永続的な養育環境に置かれることが望ましいことから、ニューヨーク市をはじめアメリカでは、里親委託とともに養子縁組も盛んに行われる。親や保護者に養育改善努力が見られない場合、家庭裁判所の承認を経て養子縁組が行われることになる。子どもが12歳以上であると(実歳には7、8歳くらいの子どもでも)本人の意思を尊重した上で養子縁組がなされる。しかし、親や保護者が努力しているにもかかわらず、家庭裁判所で決定された時間が足りないという場合には、里親措置のままで延長されたり、また、里子のままで18歳を経て独立することもある。

養子縁組になると、一応ケースとしては終了するが、特別なニーズを持つ子どもには Title IV-E による養育手当が支給されたり、また養子縁組した家庭で何か子どもに問題が生じると、市のACSの組織の中にある the Office of Confidential Investigation が介入することになる。このオフィスでは、養子縁

組家庭だけでなく、デイケアなどにおける子どもへの不適切なかかわりにも対応し、54人のスタッフが働いている。 [Instant Response Team Resource Manual, Office of Confidential Investigationsより]

さらに、里親宅から自立する青少年のためには、やはり市のACSの組織の中にある、Office of Adolescent Service が職業訓練や雇用、住宅などの資源情報を提供して支援している。

### 3. ニューヨーク市の近年の取り組み—Child Advocacy Centers & Other Specialized Program

ニューヨーク市では1996年以降、子どもの保護に関して、いくつかの取り組みを始めている。

#### (1) 子どものアドボカシー・センター

National Network of Children's Advocacy Centers (NNCAC) によって提示されている要綱に従い、子どもが自身の気持ちを話せる雰囲気の中で、多様な専門家によるケース・レビューの実施やケースのトラッキング、専門職の合同面接や介入、精神保健治療 (Mental Health Treatment) の供給などを行う、子どものアドボカシー・センターの取り組みが行われている。1998年の時点では、次の3つのセンターがモデル的に運営されている。

#### Brooklyn Child Advocacy Center

これは、Safe Horizonという、全米で1,000人のワーカーを抱える民間の非営利団体が運営しているタイプである。子ども虐待班の刑事24人、ケースワーカー10人、スーパーバイザーⅠ、Ⅱ各2名、小児科医も週3日来所し、とくに性的虐待などの重篤なケースへの対応を行うことで、ACSのフィールドオフィスとの役割分担を行っている。

今回のヒアリングでは、ここのSenior Directorを務めるE. Jacqueline Winston氏から説明を受けたが、Immediate Response Interventionと呼ばれる、カウンセリング・プログラムが実施されているのがこのセンターの特徴のひとつといわれていた。カウンセリングは、ソーシ

ャルワーカーが行い、グループ／個別／家族など、ケースに合わせて様々な展開を想定している。なお、とくに重篤なケースについては、病院のサイコロジストに紹介しているとのことであった。

このワーカーは、学部卒でもなることができるが、大学院への奨学もしており、事実上修士号以上を取得していることが要件となっているようであった。トレーニングに力を入れており、全州の子ども虐待・ネグレクトに従事しているスタッフのカンファレンスを2年に一度実施するトレーニングセンターとしても機能している。

また、刑事が民間団体の事務所内にブースを常設し、ワーカーとともに行動をとめていることは、我が国ではなかなか考えづらいことで、子ども虐待・ネグレクトケースへの対応のためには、現在我が国で想定している機関連携以上のものが必要である現実を目の当たりにすることができた。

#### **Columbia Presbyterian Child Advocacy Center**

これは、病院に置かれて運営されているタイプで、身体的・性的虐待の判断に相当の経験のある小児科が常駐しており、また身体的虐待や子どもを代理とするミュンヒハウゼン症候群などの評価に十分な経験のある小児科の医師が非常勤で配置されている。そして、多様な専門職との合同のチーム対応のために、多言語が話せるソーシャルワーカーが常勤で1人配置されている。

#### **Manhattan Child Advocacy Center**

これは、センターとして独立したモデルとして1995.1に設立されたもので、すべての虐待に関する判断に訓練を受けた小児科医である医療ディレクターと、治療マネージャー、運営マネージャー、家族のアドボケート、ボランティアのコーディネーターと2人のセラピストが配置されている。

### **(2) Specialized Programs**

以上に述べたようなセンター以外にも、以下のような特別な取り組みをしているセンタ

ーがある。

#### **Bellevue Hospital Child Protection and Developmental Center, Manhattan**

これは、病院に置かれているモデルで、2人のソーシャルワーカー、1人の心理学者、子どもの生活の世話をする職員と厳しいマルトリートメントのケースにかかわる2人の臨床心理士で構成され、Child Protection Teamからのスーパービジョンを受けながら専門職チームとして活動している。

#### **Family Advocacy Center, Jacobi Medical Center, Bronx, NYC**

これも病院に置かれているモデルで、子どもの保護コーディネーターと、2人のソーシャルワーカー、身体的・性的虐待に特別な訓練を受けている3人の小児科医で構成されている。

#### **Harlem Hospital, Manhattan**

これは、病院に置かれたモデルで、多領域の専門職チームで構成されている。性的虐待に特別な訓練を受けた2人の臨床小児科医で、1人は外傷を受けたケースの小児外科的治療が行え、もう1人は上級の小児心理学者でもある。さらに、2人のソーシャルワーカー（スーパーバイザーでもある）と2人のケースワーカーが配置されている。全てのスタッフは、スペイン語、フランス語、韓国語を含む多言語が話せる。

#### **Montefiore Child Protection Center, the Bronx, NYC**

これは、Montefiore Medical Centerから数ブロック離れた場所にある独立したセンターで、エグゼクティブ・ディレクター（ソーシャルワーカー）、医療ディレクター（小児科医）、副ディレクター（小児看護師）、看護師、4人の修士レベルのソーシャルワーカーとケースマネージャーが配置されている。

農野は、1998.2.にニューヨークで調査を行ったときに、ここへ寄せてもらったが、子どものセラピー室や、インタビュー室（子ども

の様子をVTRで記録できる設備を持つ)、また性虐待の確認を行う内視鏡も置かれている部屋があったが、建物の室内全体の雰囲気は、実に柔らかく、子どもにとって安心感のある場所であろうと推測できた。また、ここでは子どもを一時保護する機能も持ち、子どもの状態が非常に悪い時には、本施設の病院で保護することができるのとことであった。

#### **Multidisciplinary Team, Bronx**

これは、区の弁護士・検察官事務所 (District Attorney's Office) に置かれているモデルで、ACS、Bronx Lebanon Hospital、Bronx's DA's Office Corp.、Counsel; Community School Boardの9と10、Jacobi Medical Center、Kingsbridge Heights、The Regal Aid Society、Lincoln Hospital、Montefiore Child Protection Center、NYPD Special Victims Squad、St. Barnabas Hospitalなどの機関をオフィスがコーディネートし、合同面接の場を提供したり、必要な移送を行ったり、言語通訳をするといったサービスをしている。また、セラピーやアセスメントの照会 (referrals) もしている。

#### **Multidisciplinary Team, Queens**

これも、District Attorney's Office に置かれているモデルで、ACSの子ども保護部のチームメンバーや、QueensのSpecial Victim Squad、区の弁護士・検察官、Special Victims 班の刑事、医療関係者、精神衛生関係者で構成されている。

[Child Advocacy Centers & Other Specialized Programs, Administration for Children's Service, Final Draftより]

#### **参考資料および文献**

- History of Child Welfare
- ACS Overview
- HAR Overview
- Administration for Children's Services Office of Commissioner
- NYSPCC Professional's Handbook Child Abuse and Neglect Identifying and Reporting
- State Central Register Reporting Process
- Case Worker's Role in CPS

- Field Office Overview
- New York State Risk Assessment and Services Planning Model
- Administration for Children's Services and Law Enforcement Instant Response Team Protocol
- Child Advocacy Centers & Other Specialized Programs
- Montefiore Child Protection Center
- U.S. Census Bureau, Census 2000
- NYC Administration for Children's Services, Progress on ACS Reform Initiatives Status Report 3 March 2001.
- McKinney's Consolidated Laws of New York Annotated Book 52A Social Services Law Section 395 to End. (Child Protective Services)
- United States Code Annotated Title 42 The Public Health and Welfare §§4541 to 5600 (Chapter 67-Child Abuse Prevention and Treatment and Adoption Reform)
- Hobson, Archie ed. The Cambridge Gazetteer of the United States and Canada: A Dictionary of Places. Cambridge University Press, 1995.
- 農野寛治、「子どもの社会的保護とソーシャルワーカーの役割—ニューヨーク市の取り組みから—」、平成9年度 政策科学調査研究推進事業報告書、日本子ども家庭総合研究所、1998.
- 農野寛治、「子どもの社会的保護と accountability (説明責任) に関する一考察」、社会問題研究 第48巻第2号、大阪府立大学社会福祉学部、1999.
- 農野寛治、「子ども虐待からの保護—ソーシャルワーカーと警察との連携—」、神戸常盤短期大学紀要 第21号、1999.

#### **D. 考察**

ニューヨーク市の虐待やネグレクトを受けている子どもの保護システムの特徴をあげて、この調査報告のまとめとすることにする。

①家族介入・親子分離措置までの業務を担うワーカーと里親措置後のケアの部分で生じる業務を担うワーカーとで専門職分担があること。