

郡の弁護士が掛け持ちで担当しており、裁判所は非常に多忙を極めている。

(4) AACWA が家族を保存する政策であったのに対し、ASFA は家族を引き離す政策である

16

AACWA で州の機関の「適切な取組 reasonable effort」規定が設けられたことによって、家族の再統合が試みられるようになった。ASFA はそれを踏襲するものの、親権終了の期間を定め、子どもが不安定な状態に置かれることを防止するものであり、問題のある親子については早急に引き離す手段を備えている。しかし、裁判官やケースワーカーは決して、親権終了に積極的な気持ちを持っているわけではなく、現場においては依然として家族の再統合に関する国内のイデオロギーは強い。

結果として、ASFA の採用に伴い親権終了事件は増加したが、親権終了をされた子どもの数に対して養子縁組家庭の数が追いついていないという問題が生じている。

7. その他重要な点

(1) 子どもの代理人

ほとんどの州において、児童虐待ケースでは子どもに guardian ad litem=GAL(訴訟後見人)が選任されるようになっている。GAL は法律家でない場合もあるが、ペンシルバニア州は 2000 年に法改正を行い、GAL は法律家であることを義務づけた。近年では、GAL に法律家資格を求める州が増えている。裁判官の任命による特別代理人 (Court Appointed Special Advocate=CASA) も全国に組織されている。これは法律家ではない素人の者により構成されており、関係者にインタビューなどして子どもに関する実態調査を行う。

児童虐待問題で、子どもの代理人が義務づけられていることは、子どもの権利論から見て意義がある。子どもが訴訟にかかわる場合、子どもの意見表明および子どもの権利がどのように関わっていくべきか、わが国の参考となるところである。

(2) 親権終了の要件についての検討

実際、親権終了に関して判例に現れるのは、児童虐待に伴った親権終了の認定の誤りに対し、親が訴える場合である。今後、それぞれのケースについて詳細に検討して、問題点の現状を明らかにする必要がある。また、親権終了について、アメリカは具体的な要件を列挙しているが、これは今後のわが国の参考にもなる。

8. まとめ

アメリカは、親と子ども、そして国家の三者関係をどのように捉え、どのような方向へ導こうとしているのであろうか。

2000 年 6 月に出された連邦最高裁の Troxel 判決¹⁷において、改めて親の子どもに対する権利は憲法上保障されているものとして確認された。この子どもに対する「親の権利」の強さというのは、現代アメリカで決して衰えてはいない。それは、児童虐待法制度におい

¹⁶ Gordon, *supra* note 13; David, J. Herring, *The Adoption and Safe Families Act—Hope and its Subversion*, 34 *Fam. L. Q.* 329 (2000).

¹⁷ Troxel v. Granville, 530 U.S. 57 (2000)

ても同様である。

他方において、近年の各種法制度の改革で子どもの権利の進展がなされたと評価されてもいるが、果たしてアメリカ実務においてそれは根づいているのだろうか。あいにく実際は、子どもは国家が守るべきものとする保護概念の枠を出ない例は非常に多い。法律および判例において「子どもの権利」ではなく、「子どもの利益」という用語が用いられるのも、子どもは保護の主体ではなく客体であるという旧態依然の観念が未だ支配している現れであろう。この点につき、子どもの代理人が子どもを保護の対象とのみ捉えているのか、あるいは子どもの権利を尊重して活動しているのか、注目すべきである。ただ、筆者が1年間の留学を通して得た感想は、実務家における子どもの権利に対する認識が遅れているということであった。2000年11月に連邦最高裁のオコナー判事を招いて行われたペンシルバニア大学での家族法シンポジウムにおいて、国連「子どもの権利条約」自体を知る法律家の数が非常に少なかったのは、国際的な子どもの権利に対する流れにアメリカが思いの外無関心である証拠の1つであるかのようで、印象的であった。

親権に対する国家の権限はどうか。それは、親権は絶対的に強大なわけではないということが言える。ASFAに現れているように、国家は親権に介入できる。一定の要件があれば、裁判所は家族法での死刑判決である親権終了の判決を親に下すことができるのであり、その数は日本におけるより遙かに多い。国家が親子間に法的に介入する道が用意されているのである。しかし、親権終了が行われるのは、決して親権が弱いからではない。それは、デュー・プロセスの手續に則って、司法の下でケースバイケースの詳細な審査が行われているからである。そして親は、裁判所の親権終了に不服であれば、異議申立の訴訟を起こすことができ、今日の裁判所は、それによりさらに多忙を極める状態となっている。

親と子どもと司法とのバランスをとることは、アメリカにおいても大きな課題であるが、わが国に与える示唆は大きい。

平成13年度厚生科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）

マーク・ハーディン、アメリカ弁護士協会子どもと法センター局長

著作権 2002年

訳：藪本知二

監訳：桐野由美子

養子縁組および安全家庭法（The Adoption and Safe Families Act: ASFA） の実施：初めの4年間

序

1997年の養子縁組および家族の安全に関する法律（ASFA）は、ここ17年間で最も重要な虐待および放置された子どもに関する連邦法である。ASFAが制定された目的は、被虐待児の安全性を向上すること、そのような子どもが安定した永続的家庭をもつことを確保すること、および、それ以外の方法でそうした子どもの福祉を増進させることであった。ASFAは、合衆国50州、コロンビア特別区（ワシントンD.C.）およびプエルト・リコ準州で拘束力のある法である。

ASFAによる合衆国法の重要な変更のいくつかを次に挙げる。

1. 人々は被虐待児に関する全重要事項の中で、子どもの安全性を最重視する。
2. 州は、フォスターケア（家庭外措置）の被虐待児に関する決定の期限をさらに厳守する。
3. 州は、親が子どもを虐待した家族が回復するように努めなければならない。ただし、極めて深刻なケースの場合はこの限りでない。
4. 児童虐待が極めて深刻な場合、州および裁判所は子どもに新しい永続的な家庭を確保するために迅速な行動をとらなければならない。
5. 裁判所は、被虐待児に新しい家庭を確保する州の努力をより徹底的に監視・監督しなければならない。
6. 連邦政府は、州の児童虐待に関する遂行能力を綿密に評価するものとする。

ASFAは、被虐待児の安全性、パーマネンシーおよびウェルビーイングの実現を目標にした何十年にもわたる連邦政府の努力に応じて制定された。ASFA以前に制定された被虐待児に関する法活的連邦法として、1974年と1980年があげられる。ASFAを理解するために、これまでの法の基礎原理のいくつかとその制定に至った原因を理解することが重要である。

本稿は、アメリカ合衆国のASFA制定の背景を説明し、ASFA実施に関する初期の努力について検討し、ASFAが子どもの安全性を確保するためにどのように実施されているのかを詳述し、子どものための永続的な家庭を実現するためのASFAの実施について詳述し、子どものウェルビーイングのためのASFAのその他の諸条項について詳述し、ASFAの実施を監視・監督する連邦政府の新たな努力を説明する。

ASFAの歴史的背景

子どもの安全のための諸改革—1960年代および1970年代

1962年に、連邦政府は、初めて、被虐待児の家庭外託置費用負担を開始した。同年、連邦議会は、州の監督下にあるフォスターケア費用負担の基金提供のために、貧困家族に援助を与える全米プログラム（AFDC: Aide for the Families of Dependent Children）を拡大した。この新しいプログラムは、AFDC-FCまたはAFDC フォスターケアとして知られていた。1962年法は、連邦政府が費用を負担するのは、子どもが家庭から引き離され、フォスターケアに措置される場合であると規定していた。同法において、フォスターケアは、子どもを元の家庭に復帰させる、あるいは別の永続的家庭に委託するまでの一時的措置であることを明記した。

合衆国は、貧窮化した家族に金銭的援助を与えるために、1930年代の大恐慌のさなかにAFDCを創設した。当時、AFDCは、子どもが親または親族と居住している貧困家庭のみ対象に提供された。しかしながら、1962年にAFDC-FCは、親または親族が子どもを虐待したことを理由に子どもをその貧困家庭から分離する際の費用を負担する連邦基金提供の目的で創設された。

AFDC-FCプログラムは、州が貧困家庭の被虐待児に安全な一時的家庭を確保することであった。AFDC-FCでは、州による被虐待児家庭外措置を促進する目的で補助金を提供し、監督し、里親の費用を負担するための基金を提供することにより、州の子どものフォスターケア措置を促進することを意図されていた。AFDC-FC創設前は、連邦政府は、あくまでも子どものいる貧困家庭のための基金を提供したのである。AFDC-FC創設前は、州が被虐待児を親から分離しフォスターケアに託置した際、連邦政府は州の経費の一部を負担しなかった。ゆえに、AFDC-FCは、被虐待児をフォスターケアに措置する州の財政面で抑止する要因を取り除いたのである。

連邦法に関する第2に重要な展開は、児童虐待通告に関する法律の制定であり、それは1960年代末期に始まった。1960年代末期および1970年代初期に医師は、子どもの偶発的外傷から虐待を特定する新しい方法を見いだしたⁱ。これにはX線およびその他の身体的症状の分析が含まれる。しかし当時は児童虐待の疑いのあるケースを児童保護局に通告する医師は少なかった。

医師が児童虐待の疑いのあるケースを児童保護局に通告することを促すために州は、医師およびその他の医療専門職に対して、検査の結果および症状が身体的虐待の高い可能性を示唆するケースの通告を要求する法律を制定し始めたⁱⁱ。これらの通告に関する州法は、州および地方行政機関が通告を受理し調査することを要請した。同法は、児童保護局が緊急の際は子どもを家庭外に措置し、必要な場合には親に対する法的手続をとることを命じた。

多くの州が徐々に通告に関する法律を制定し、より多くの子どもと家族に適用するようになった。同時に州法は専門職にネグレクトと放棄を含む新しいタイプの児童虐待を通告することを要請した。

通告と調査に関する条件に加えて1974年に、連邦政府は、児童虐待防止および治療法（CAPTA: the Child Abuse Prevention and Treatment Act）を制定したⁱⁱⁱ。この法律は、CAPTAによる連邦基金受領する全州に児童虐待の通告を義務づけ、実際にはCAPTAは、児童虐待の通告および調査のための全米最低要件を設定したのであった。

児童虐待の通告および調査のための要件に加えて、CAPTAは通告の義務を、専門職が持つ、クライアントに関する機密保持の権限に優先すると規定した。CAPTA制定前では、専門職の機密保持の義務が通告の義務より優先していたのである。

後のCAPTA改正で通告法はさらに拡大し、性的虐待の通告を要求するにいたった。このCAPTA改正により、アメリカの社会は子どもの性的虐待の蔓延および長期間にわたる深刻な情緒的衝撃をいっそう認識するようになった。

同時に CAPTA は、児童虐待を調査する際、児童保護局と警察との間の協力を要請した。全通告ケースの内、警察はほんの一部のケースのみを刑事告発することから、警察と児童保護局双方の協力が必要になる。

アメリカでは、同時に別個の裁判手続を進行することができる。つまり、1つの虐待ケースに関する刑事訴追と民事訴訟を同時進行させることができる。刑事手続の目的が犯罪者を処罰することであるのに対して、民事訴訟の目的は、子どもに永続的で安全な家庭を提供することである。民事訴訟を通じてのみ、子どもをフォスターケアに措置し、最終的には養子縁組を成立することが可能となる。

パーマネンシー改革—1970年代後半および1980年代

アメリカでは1970年代後半から被虐待児に永続的な家庭を提供することに力を注ぎ始めた。1970年代にはフォスターケアの子どもの生活の不安定性に関する批判が高まりつつあった。つまり社会科学調査の結果、多くの子どもがフォスターケアに措置された後、繰り返し異なる里親家庭に移されていたことが判明したのである^{iv}。多くの子どもは親子分離後何年もの間、フォスターケアにおかれたままであり、法的に認められる永続的家族なしに成長していた。

これらの研究が示したことは、フォスターケアが一時的であるべきとする連邦法の効果があがっていない事実であった。州はこれといった根拠もなく、長期にわたってフォスターケアに子どもをゆだねていた。児童保護局にとって、子どもを長期的にフォスターケアにとどめておく方が容易であったまでである。フォスターケアでの長期養護を行なった理由は第1に、被虐待児を家庭復帰させることが危険かもしれないこと、第2に、子どもが親の同意なしでの養子縁組成立に関する裁判手続は非常に困難で時間のかかることであった。1970年代では、フォスターケアの期間を短縮するため、フォスターケアの子ども対象の永続的家庭を適時に確保することは特に奨励されていなかった。

同時に、子どもの発達理論は、親と子どもとの間の密接で安定した情緒的つ愛着 (Bonding) の重要性を強調した。この「愛着理論」では、繰り返し里親家庭間を移動させられ、親への密接で安定した絆が欠如している子どもは、長期にわたる情緒的問題の危険にさらされると考える。愛着理論と臨床報告によれば、繰り返し移動させられた子どもは多くの場合、成人した際、密接で永続的な情緒的関係を形成することが不可能になる。

アメリカのフォスターケアシステムに関する批判が高まったこともあり、愛着理論に基づく「パーマネンシー・プランニング」の概念および実践が始まった^v。フォスターケアの子どものためのパーマネンシー・プランニングは、児童保護局が以下の目標を追求するべきであるとした：

1. 子どもを安全に家庭維持することが可能な際、子どものフォスターケア措置を避ける
2. 安全の確保ができ次第、速やかに家族再統合する。
3. 可能な限り、家庭的環境に子どもを措置する。
4. フォスターケアの子どもが安全に家庭復帰できない場合、子どもを新しい安全で永続的家庭に措置し、繰り返し措置変更することを回避する。

1970年代半ばから終わりにかけて試験的に実施したプログラムの結果、上記の4つの目標を達成することが可能であることが判明した^{vi}。この試験的プロジェクトでは、子どもケースプラン、ケースごとの徹底的な定期的レビュー、措置予防とし家族再統合を目的とするプログラム、また必要な場合には、子どもの監護権を新しい親に永続的に移転する、強制的な法的手続がとられた。これらの実践と目標は、1970年代に多くの州で徐々に法律化された。しかし当時殆どの州は、上記の4点のほんの一部だけを選択し州法に盛り込む程度に留まっていた。

1980年に新しく、包括的連邦法である「養子縁組援助と児童福祉法 the Adoption

Assistance and Child Welfare Act (AACWA)」が制定された^{vii}。同法は、全州に上記4項目のパーマネンシー・プランニングの実施を要請した。加えて同法は、州が子どものフォスターケアの期間を短縮すること、より良いフォスターケアに関する統計データを保持すること、また、その他多くの要件を満たすことを要請した。

AACWA は当初見事に成功を収め、アメリカのフォスターケアの子どもの数は減少した。フォスターケアの平均措置期間も幾分下がり、各子どものフォスターケア措置平均回数も同様に減少した。これらの数値に見られる改善に導いた要因には、各ケースワーカー平均担当件数の減少、永続的措置としての目標を盛り込んだケースプラン作成、ケースの定期的レビュー、親権終了に必要な裁判手続件数の増加が含まれていた。

しかし、1980年代半ばには、フォスターケアの子どもの数が上昇し始めた。その理由の一つとして薬物依存ケースの増大があげられる。つまり、薬物依存症の親が増えるにつれ、児童保護局に通告される深刻な児童虐待ケースが急速に上昇した。

1990年代半ばまで、AACWA は部分的な成功しか収めていないと考えられていた。フォスターケアに子どもが措置される平均期間は短縮されてはいたものの、必要以上に長期にわたっており、フォスターケア措置期間は州によりまちまちであった。さらに、AACWA によりフォスターケアの子どもの数は疑いなく減少したが、不必要な家庭外措置が依然として行われていたのである。裁判過程の遅延と不備は、引き続きパーマネンシー・プランニングの成功を阻んでいた。

そこで連邦政府は1993年にフォスターケアに関する連邦法 (AACWA) を改正した。この改正法は、問題を抱える家庭を支援し、家庭外措置予防と家族再統合のためのサービスを増強するための新しい基金を提供することを規定した^{viii}と同時に、他の民間団体および行政機関とより密接に連携し、サービスを増強する努力をするよう要請した^{ix}。また、各州の被虐待児のための裁判手続を改善するため、州最高裁判所に基金を提供する裁判所改革プログラム (CIP) を創設した^x。

1996年CAPTA改正法とASFAの制定

1990年代半ばから後半にかけて、州の児童保護プログラムに関する新たな批判が起きた。この批判の多くは、子どもの悲惨な虐待死および深刻な身体的虐待ケースが広く報道されたからであった^{xi}。州の実践で最も痛烈に批判を受けた点を次にあげる。

1. 州は、非常に深刻な児童虐待ケースの場合であっても子どもの家庭外措置を実施していなかった。これは、州が子どもの家庭外措置を避けるための「正当な努力」をし過ぎていた。
2. 州は、親が極めて深刻で残忍な犯罪（児童虐待）を犯したにもかかわらず、その後何年にもわたり家族の回復に取り組んでいた。
3. 州は、遺棄された乳幼児および最も重度な虐待を受けた子どもを養子縁組を迅速に成立しそこなっていた。
4. 州は、フォスターケアの子どものパーマネンシーに関する最終判断を下すのに長すぎる年月をかけていた。

1996年のCAPTA改正法で上記の問題に^{xii}対処した。さらに1997年制定のASFA法は上記の問題に対し、より包括的に取り組んだ^{xiii}。

連邦政府が何年にもわたってこれら諸問題を解決しようと試みてきたにもかかわらず、なぜこれらの問題は執拗に残っているのか。その第1の理由として、連邦法は州が、極端な状況では、家族の再統合に取り組むことなく、子どものための新しい永続的家庭を確保することができることを明記していなかった点があげられる。

第二の理由に、多くのケースワーカー、弁護士および裁判官は養子縁組成立のために、

実親の親権を終了することに抵抗し続けていたことがあげられる。親権終了の手続きはケースワーカーと弁護士多くの労力と時間を要し、彼らのストレスは増大する。裁判官にとって親権終了に関する判断は時として非常に難しいものである。しかし、親権終了が為されない場合、子どもにとって家族なしで成長することになりかねない。

ASFA は、以下のやり方で上記の問題に対処した。州が家庭外措置を避けるため「正当な努力」をし過ぎないことを目的とし、措置に関する判断を下す際に子どもの「健全と安全性」がもっとも強調されるべきであると明記した。「措置を避けるための正当な努力」とは、子どもの家庭外措置を防止するために取る手段を指す。

次に ASFA の変更事項の影響を例示する。

行政機関は、親が適切な食べ物を与えることを怠っていること、および親と子どもとの身体的接触が全く欠如していることにより乳幼児が栄養失調となっていることに気づくとする。その場合行政機関は、若い親が栄養失調の乳幼児に特別な食事が必要であることを理解するため、ペアレンティングクラスに参加することを考慮する。ペアレンティングクラスの効果が出ると、親は乳幼児の食事に関する知識を習得し、乳幼児の健康が改善されることになる。その結果、子どもを家庭外措置する必要性がなくなる。

一方、行政機関が実施した親の観察によると、ペアレンティングクラスに参加することにより、親の赤ん坊への対処法が迅速に改善されない可能性も大いにある。親がただペアレンティングクラスに通い、その間赤ん坊を家に放置する場合、その子どもの健康は、さらに悪化するであろう。ゆえに子どもの家庭外措置防止を計る際、こどもの「健全と安全性」を最優先することが「正当」であると明記している。ゆえに、a) 乳幼児の食事を改善した上で家庭維持し、(b) 乳幼児が家庭で物理的愛情(抱く、話かけるなど)を受けることが保障できない場合、ASFA はその子どもを家庭外措置するよう要請する。

ASFA は同時に例外として、子どもの永久的代替家庭を確保前に、家族回復を目標とするサービス提供が必要でない場合を明記している。ASFA は各州がこの例外を州法にそれぞれ明記することを要請している。

親が子どもあるいは子どもの兄弟姉妹にすでに深刻な虐待を犯した場合、ASFA および CAPTA 改正法は、回復サービスを提供する必要はないと規定している。ここでいう犯罪は、謀殺、謀殺未遂、故殺および重度の身体上の法益侵害を伴う暴行が含まれる。加え、州は、親の同意がなくても、これらの犯罪の犠牲者である子ども対象の養子縁組を成立する法的根拠を有している。

養子縁組を奨励するにあたり、1996 年 CAPTA 改正法は、遺棄された乳幼児対象の養子縁組「手早い(expedited)手続」を要請する^{iv}。ASFA は、養子縁組成立件数を増加させるために、州に対して現金による新たな報奨金を提供している^v。

子どものパーマネンシーに関する判断を迅速に行なうため、ASFA は子どもの家庭外措置後、12 ヶ月から 14 ヶ月までに「パーマネンシー審問」を州が開催することを要請している^{vi}。パーマネンシー審問において裁判所は、こどもの最終措置先を再設定する。パーマネンシー審問で子どもにとって養子縁組が最終措置であると判断する場合、行政機関は、「親権終了」すなわち、親の同意なしに子どもを養子縁組のために法的に開放する。「パーマネンシー審問」の要件に加えて、子どもが全 22 ヶ月間のうち 15 ヶ月間フォスターケアに措置された場合、子どもが上記の犯罪の犠牲者である場合、または子どもが遺棄された乳幼児である場合、州は、親権終了手続をとらなければならない。しかしながら、子どもの個々の事情に基づいて、州は、親権終了が子どもの最善の利益でない^{vii}と判断する場合は、親権終了の手続きを取らなくてよい^{viii}。加えて、州が親権終了手続をとる必要がないのは、子どもが親戚委託(キンシップケア)されている場合、または、州が 15 ヶ月間のフォスタ

一ケア措置期限満了前に、州の、そのケースに対する必須のサービス提供が極度に遅延された場合、州は親権終了の手続きを取るべきではない。

ASFA と CAPTA 改正法に基づく初期の実施

殆どの ASFA の要件は、その制定後数ヶ月で法的効力を発した 1996 年制定の CAPTA 改正法と比較して ASFA は、はるかによく周知された。両法律の広範囲にわたる実施は、ASFA の制定に始まった。

ASFA の制定後まもなく連邦政府は、機関や裁判所に新法についての情報を集中的に報じた。また連邦政府はあらゆる地域で ASFA についての研修を実施した。加えてどの州でも ASFA について自前の研修を開催した。連邦政府と連邦政府の基金から成る民間団体「情報センター」は、ASFA の概要と注釈書を作成した。

1990 年に連邦政府は、州法に盛り込むべき子どものパーマネンシー実現に関する指針を公表した。この指針の一部は、ASFA の実施に関するものであった。

殆どの評論家や実践家が ASFA を支持する一方で、いくつかのグループから厳しい批判があった^{iv}。その批判とは同法が、問題を抱えている家族の援助から、振り子の触れのように離れていっており、あまりにも多くの子どもを親から分離しているというものであった。つまり、同法によって親子分離と親権終了があまりにも容易く実施できるようになったと考えたのである。

しかしながら ASFA を精読してみると、これらの批判は正しくない。ASFA により修正された連邦法は依然として、州に親子分離の必要性を防ぐために正当な努力をするよう要請している。また、子どもがフォスターケアに措置された後、子どもが安全であることを前提に、州は依然として家族の再統合に向けた努力を積まなければならない。最も極端なケースに限り、そのような努力は求められない。子どもが定められた期間フォスターケアに置かれた後、州は親権終了を検討しなければならないのは確かであるが、州は親権終了を実施しなくとも良いと判断することも可能になっている。

殆どの ASFA の要件は同法の制定後まもなく効力が生じたので、州議会は、ASFA に適合する法律を速やかに可決しなければならなかった。州は連邦児童福祉基金を受ける資格を維持するために、ASFA に倣うことが求められた。ASFA は、州が同法制定後の次の議会の会期で法律を制定するよう要請したため、殆どの州は 1998 年の春か夏に ASFA を実施する新法を大急ぎで可決した。結果として、ASFA を実施するこれらの初期の州法の大部分は典型的に、ASFA からそっくりそのまま同じ言い回しを書き入れるといった、もっぱら表面的な州法改正を行なったのである。

ASFA 実施を目標とする初期の州法にはいくつかの弱点があった。大部分の初期の州法には、ASFA が要請した手続の変更のすべてが含まれていなかった。ASFA が要請した変更をすべて包括的かつ綿密に実施することは困難なものであった。初期の時点で ASFA を解釈する連邦規定が書き上げられていなかったため、州にとって、将来できあがると予測される連邦規定に準じる州法を制定することが不可能であった。

最も重要なことは、ASFA を実施する多くの初期の州法が、ASFA の文言の不備または ASFA の文言と州法との間の食い違いを効果的に処理しなかったことである。ASFA 中の「曖昧」な表現を、州は認識しなければならない。加えて、各州には、特有の児童保護に関する法があり、ASFA の文言が既存の州の条件と十分に適合するとは限らないのである。

ASFA 準ずる州法を制定する際に州は、州法独特の特徴を考慮に入れて、ASFA の文言を修正していたわけでは必ずしもなかった。州は往々にして、ASFA の基礎的目標に完全に従わないまま、ただ ASFA からの文言を加えただけの州法を制定した。ASFA を実施する初期の州法では、特に深刻な虐待ケースを裁判所がどのように扱うべきかについてとりわけ不明確であった。

ASFA の制定後まもなく連邦政府は、ASFA を実行に移すための行政上の規定(法的に拘束

力のある詳細な準則および手続) および政策を練り上げる工程に着手した。これには長い時間を要した。ASFA 実施に関する規定を練り上げるにあたっての主要な段階を次に記す。

- ◆ ASFA の複雑さの故に、連邦政府は規則案を起草する以前に、合衆国の別々の場所でグループ・ミーティングを組織した。これらのミーティングで、何百もの人々および組織が規定案を提案した。
- ◆ 連邦政府は、ASFA に規定されてある通り、規定案を起草し公表して、市民が意見書を提出する時間を与えた。規定案に関する夥しい数の意見書が集まった。
- ◆ 最終の連邦規定準備にあたり連邦政府は、ASFA が規定するとおり、市民の意見書の要約を書面で準備し、各意見に対する回答を書き上げた。
- ◆ 最後に 2000 年 1 月に連邦政府は、最終の規定を公表したⁱⁱⁱ。

ASFA を明確化し、実施するための詳細な規定を作成するために、総計 26 ヶ月かかった。しかしながら、これは、連邦政府が包括的連邦規則を練り上げるのにかける平均的時間よりも短いものであった。

新规定の大部分は、2000 年 3 月に効力を発した。連邦政府および連邦情報センターは即座に規定の概要を作成し、アメリカ全土で規定に関する研修を行った。ASFA とその規定が複雑なため、州に ASFA とその規定を周知してもらうには、持続的な努力が要った。概して言うと、ケースワーカー、弁護士および裁判官は、ASFA およびその規定を完全に理解するために、繰り返し研修会に出席する必要がある。

ASFA の規定は、ASFA 法に重要かつ新しい詳細を加えたため、州に更なる負担を課した。例えば規定に基づいて裁判所は、子どもがフォスターケアに措置されなければならない理由および永続的家庭を子どものために確保する行政機関の努力について詳細に書面で事実認定をしなければならない^{iv}。また州は、フォスターケア中の非行少年のためのパーマネンシー・プランニングの必要条件も履行しなければならない。

最後に、2000 年の規則は、連邦政府が ASFA の遵守を監視し促すための、新しい複雑な過程に関する規定を詳細に定めている。特に、同規則は、子どもの保護に関するケースでの各州の実績の包括的な審査および分析を伴う、子どもおよび家族に対するサービスに関する審査を規定している^v。

安全性に関する改革の実施

ASFA およびその規定は、子どもの健全および安全性を確保することに力点を置いている。ASFA 法自体に、17 の個別の修正条項が加えられ、子どもの健全および安全性を強調する考え方を付け加えた。例えば、ASFA は、

- ◆ 子どもの健全および安全性を最高なものとするために、家庭を保護する「正当な努力」を再定義している^{vi}。
- ◆ 各ケース・プランで子どもの現在ならびに最終的措置の安全性の確保を明記する必要性があることをかんがみ、「ケース・プラン」を再定義している^{vii}。
- ◆ 各ケース審査で子どもの現在の安全性ならびに安全なパーマネントプランの実現を確保することをかんがみ、「ケースレビュー」を再定義している^{viii}。
- ◆ 州裁判所が子どもの健全および安全性を保護するための ASFA の解釈の仕方を指示している。
- ◆ 州がフォスターケアの子どもの安全性を確保するために基準を設定することを要求している。それには里親志願者と養親志願者に対するコンピューター管理犯罪記録チェックの規定が含まれている。
- ◆ 安全性を強調する目的で、予防的サービス、家族再統合サービスおよびパーマネンシー・サービスを再定義している。
- ◆ 州はコンピューター管理を通して、被虐待児の安全保護に関する成功率を測定する

ことを要請されている。

ASFA が州に、新しい文言を法律、政策および書式に挿入して、「正当な努力、ケース・プラン、ケースレビュー、その他のサービス」を再定義することを要請している。実際問題として、これらの文言の変化がケースワーカー、弁護士および裁判官のケースの扱い方に変化を来すかどうかどうかがあげられる。

これらの文言の変化がいくつかの点で実践に変化をもたらしている。第一に、研修プログラムでは、安全に関する新しい文言を強調し、州法および州の政策の変更を説明する。これは、ケースワーカー、弁護士および裁判官が、子どもに対する危険が大きすぎる際、家庭維持への努力は不必要であることを理解するのに役立つ。

第二に、政策および書類には、時に子どもの安全性保護のための具体策を明記する必要がある。例えば ASFA は、子どもが家庭復帰する以前にケースワーカーは、家庭の安全を監視する具体策を含んだケースプランを書き上げることを要請している。そのケースプランには、例えば誰が何度家庭訪問するかを明記するであろうし、どこで何回専門職が子どもを診断するのかを明記することもある。また、親の子どもへの対処法を明記するかもしれない。このようにケースワーカーは、子どもの安全性に関する問題点に関する書類を作成しなければならない際に、より徹底的に子どもの安全性を考慮する必要がある。

加えて、裁判所命令による書類は、裁判官が子どもの家庭復帰を許可する日程を含む事実認定を要請する。その事実認定は例えば、1) 家族再統合が今安全とする理由、2) 家庭復帰前に頻繁な親子訪問の設定、3) 家族再統合後に、子どもの安全性確保のためにとる児童福祉局の手段などを明記する。裁判官に子どもの安全性に関するより多くの情報を提供するよう要請することで、裁判所書式は裁判官に子どもの安全性をさらに十分に考慮するよう導くことになる。

第三に、幾分か ASFA に応えて、行政機関は「リスク・アセスメント」を開発・使用している。リスク・アセスメントにより、子どもの安全性を丹念に徹底的に検討することができる。リスク・アセスメントは以前に発祥した児童虐待の特徴を基盤としたもので、子どもの状況に関する詳細な研究である³⁴。リスク・アセスメントと称する「道具」は、被虐待児の安全性を評価するための書式および指針である。

リスク・アセスメントのなかには、明確に特定されるリスク要因に基づくリスクの程度を計算する数学的方式を含むものもあるが、そのような方式は、科学的に議論の余地がある。リスク・アセスメントは、必ずしも子どもに危険なレベルの科学的証拠を提出することができないのではあるが、親子分離をすべきか、あるいは家族再統合をすべきかについて判断をする前に、ケースワーカーが安全性に関する要因を広い範囲で検討する際の一手段となる。ゆえに、リスク・アセスメント手段は、徹底した調査および判断に役立つ一方、人による判断力が、何といても被虐待児あるいは虐待される危険をもつ子どもの家庭外措置に関する判断の決定的要素であることに変わりはない。

ASFA が及ぼす子どもの安全性確保に関するもう一つの変更点は、*里親志願者および養親志願者の犯罪記録チェック要請*である³⁵。里親志願者および養親志願者の申請を受けた州は、申請者が犯したかもしれない犯罪を確認するために、州または連邦の犯罪データベースをチェックしなければならない。ASFA は、州がその州のデータベースのみをチェックするか、あるいは連邦捜査局(FBI)が保有する全米指紋データベースをチェックするかを決定する権限を各州に与えている。里親志願者または養親志願者がある犯罪について有罪判決を受けていた場合、州はその者の申請を却下しなければならない。

州知事または州議会の決定により州は、これらの要請に従わない選択をすることができる。しかしながら、州は、これらの要請を「断る」選択をした際、子どもが里親または養親の家庭で安全であることを確保するための手段をとったことをケースごとに明記しなければならない。なお、殆どの州が連邦の要請に従っているのが現状である。

ASFA が被虐待児の安全確保のためのもう一つの方法は、州が子どもを虐待から保護した実績の評価に関する統計を要請したことである。本稿の公設でより詳細に説明するように、

州が安全性に関する全米「基準」を満たすことにより、子どもの安全を保障しなければならない。結局、これらの統計は、ASFA が子どもの安全性確保の改善に関する州の成功率を測定するための最善の方法であるかもしれない。

パーマネンシー改革の実施

ASFA およびその規定は、被虐待児に永続的家庭を確保するための「正当な努力」を要請している¹¹¹¹。ASFA 制定前と同様に、現在も児童保護局は親子分離を避け、子どもがフォスターケアに措置された後で家族を再統合するための「正当な努力」をしなければならない。裁判所は、これらの努力を再審査し承認しなければならない。

ASFA はさらにもう一つの「正当な努力」要件を付け加えた。児童保護局は現在も家庭維持あるいは家族再統合が不可能な場合、子どもに新しい永続的家庭を確保するために正当な努力をしなければならない。さらに裁判所は、行政機関の「正当な努力」の実績を評価・承認しなければならない。ASFA 制定前は、裁判所は行政機関の正当な努力を承認しなければならなかったのに対し、ASFA の規定では、裁判所はこの努力の内容を文書に要約するよう要請している。

これらの要件を実施するために必要とされる基本的な手続は、複雑ではない。州は、正当な努力をする法的責務を課されている。裁判所は、州の監督の下にフォスターケア措置の子どものケースごとに、州の正当な努力を書面で言明しなければならない。加えて、裁判所は、文書に州の努力がどのようなものであるのかを記さなければならない。ことによると、行政機関が裁判所に提出した報告書に言及することもあるかもしれない。もし各ケース対象の州の努力がケースごとに正当であると裁判所によって承認されない場合、州はそのケースのフォスターケアとケース管理に関連する行政機関経費を償還しなければならない、連邦基金を失うことになる。

ASFA は「正当な努力」に関するケースワーカーおよび裁判官の実践上で最大の難問を取り除かなかった。連邦法は依然として、州の正当性を決定する客観的規準を規定しておらず、州にそのような規準を規定することも要求していない。パーマネンシー達成を目標とするケースワークとサービスの正当性を定義する規準なしでは、裁判官にとって、行政機関の努力が正当であるかないかを判断することは、困難である。

一方、本稿の後節で説明する連邦の「子どもと家族に対するサービス・レビュー」では、各家族が現実利用できる適切な「一連のサービス」があるかどうかを評価する。このレビューは州が、地域ごとに終始変わらず利用可能な一連のサービスを開発することが促されるかもしれない。そうだとすると、この審査は、家族に現実に提供されるサービスを開発することを促進するかもしれない。もしそうであれば、このレビューは裁判所におけるそのサービスの「正当性」の評価を助長することになる。

ASFA は、ある一定の状況の場合に限り、児童保護局は被虐待児を家庭外措置を避けるための努力をすることも、家庭外措置後に子どもが安全に家庭復帰する努力をすることも要求されないと規定している¹¹¹²。そのような努力が要求されない場合とは、例えば、親が子どもまたはその子どもの兄弟姉妹に対してある一定の重罪（重大な犯罪）を犯していた場合である。子どもの親が既にその子どもの兄弟姉妹に対する全ての親の権利が強制的に終了された場合は、上記の努力は要請されない。加えて州は、行政機関の、家庭外措置防止ならびに親子再統合のためのサービス提供が必要でない場合のリストを拡大する州法を制定しなければならない。ASFA は、具体的な追加的リストの例を提示しているが、独自の州にどのような状況を追加するかについての判断に関しては州に一任している。

すべてのケースに関する家族回復サービスを要請しないことにより、ASFA は二種類の子どもの永続的家庭確保を目的とする支援を提供している。その第一種の支援とは、極端な場合、家族回復サービスを提供しないことで子どもに新しい永続的家庭をより迅速に確保する支援である。第二の支援は、回復への期待が最小限のケースに家族回復サービスを提

供しないことにより児童保護局は、回復の見込み大の家族により多くのサービス提供を実施することが可能になる。

家族維の努力が要請されない場合を判断するに際して実践上問題が起こってくる。多くの州で弁護士および裁判官は、裁判所が従うべき手続について混乱している。この原因は、行政機関が家族回復サービスを提供する必要がないとの初期判断をする際に、以前は州裁判所は関与していなかったことにある。加えて殆どの州法では、家維持のためのサービスが不必要とする場合と方法に関して未だに厳密に規定されていない。

現在州レベルあるいは地域レベルで今、徐々にこれらの手続を制定しつつある。殆どの裁判所では、家族回復サービスに関する必要性判断する審問は非公式のものである。たいていの場合、裁判官がそのような努力は不必要と判断した直後に、全親権を終了に関する判断を実施する正式な審問が始まる。親権終了に関する審問では厳格な証拠法則が適用され、州、明白かつ説得力のある証拠によって本件を立証しなければならないのである。

家族再統合を目標とするサービスを不必要とする初期判断の権限を裁判所に与えた全米最初の州であったカリフォルニア州は異なったアプローチをとっているⁱⁱⁱ。カリフォルニア州では、家族再統合サービス提供の必要性を判断する司法審問は、厳格な証拠法則に従う、比較的正式なものであり、そのサービスが不必要と判断するためには、「明白かつ説得力のある証拠」がなければならない。その反面カリフォルニア州では、次に続く、裁判所が親権終了に関する判断する審問では、明白かつ説得力のある証拠を必要としない。

殆どの州は、家族維持の努力を必要としない制定法上の事由を考え出すは想像力に欠けており、単純に連邦法に倣い「遺棄、慢性的虐待、拷問および性的虐待^{iv}」を明記したのみであった。一方、カリフォルニア州、アラスカ州、オクラホマ州のように詳細で精確なリストを書き上げている州もある^{vii}。

制定法上の事由および手続の弱点にもかかわらず、家族再統合を目標とするサービスが不必要とする司法判断が増加する傾向にある。州の行政機関および行政担当弁護士が裁判所に、家族再統合サービス提供を不必要とする判断をを求める例がますます多くなっている。これは、親が以前に他の子どもに対する終了を強いられたケースに最も多い。しかし、行政機関および弁護士は徐々に、極端なケースに対する家族再統合サービス提供が不必要であることに関して別の根拠を揚げ出し始めている。

この傾向は漸進的で州や地域によりまちまちである。ASFA が制定される以前から家族再統合のサービスを不必要とするの裁判所の初期判断を正当化したカリフォルニア州では、裁判所が家族を再統合するためのサービスを必要としないと判断するケースの数は、確実に増えてきた。そのような判断の割合は、ASFA についての全米規模の研修の故に、他の州で急速に増加しているかもしれない。

ASFA はフォスターケア中の子どもの永続的家庭をより迅速に確保する「パーマネンシー審問」を開くよう要請している^{viii}。以前の法律ではをより曖昧なかたちの「判定・処分審問」開催を要請していた規定していたが実際には以前の「判定・処分審問」の大部分は、ケース経過の型どおりの審査として機能していた。

ASFA は現在では、子どものための永続的措置の段取りについての判断を確保するために、1年間ごとの「パーマネンシー審問」開催を要請している。パーマネンシー審問は次の点でケースレビュー（および以前の「判定・処分審問」）より厳格である。

- (a) 勧告より拘束力のある司法上の命令を下す
- (b) 行政機関および裁判所が子どものフォスターケア措置を継続することを困難にする
- (c) 「長期養護」を子どものパーマネンシープランから除外する
- (d) 必要な場合、裁判所によって選択されるパーマネンシー・プランを実現するために、行政機関にさらなる法的手続をとることを命じる

裁判所は、パーマネンシー審問が子どもの永続的家庭措置を迅速に行なうためにあることを大ざっぱに理解してはいるが、弁護士と裁判官には、経過レビュー(progress review)

とパーマネンシー審問の相違点が未だに理解できない傾向がある。多くの裁判所で、パーマネンシー審問は依然として、子どもの永続的託置についての確固たる判断を促進するために、整序されてはいない。

パーマネンシー審問のための法的手続の一部が州によっては相変わらず不明確なままであることが、問題点の肝要な部分である。多くの裁判所は未だにどの書証が通常パーマネンシー審問に提出されるべきか、どのような証拠が必要なのか、何が立証基準なのかということ、裁判所がどのような詳細な情報をパーマネンシー審問の命令に含めるべきか、などのことで頭が一杯になっている。

州は徐々にパーマネンシー審問の書式や手続を作成し始めている。それらの入り組んだ手続きや書式に関してケースワーカー、弁護士および裁判官にさらなる努力を求められている。そのような書式の目的は、審問に備えるために慎重な配慮をもたらすこと、子どもの永続的措置に対する障壁を取り除くこと、当事者に対する裁判官の指示がより明確になることにある。司法過程の変更が即座に実施できることはまれであり、パーマネンシー審問と以前の判定・処分審問の相違点をを的確に知るにはまだまだ時間を要する。

安全に家庭復帰することが不可能な子どもに永続的家庭を確保するために ASFA は、ある一定の状況の下では、公的な児童保護局が親権終了も申立の訴状を提出する（または提出する他の者と協力を）ことを要請している¹⁰⁴。親権終了により、親の同意なしに子どもの養子縁組を法的に正当化する。親権終了の訴状は、裁判所が親権終了の是非を判断する過程を開始する法的文書である。

ASFA 制定前には、親権終了手続をとることを非常に躊躇する傾向がみられた。殆どの州で親権終了は、児童虐待ケースの裁判過程の中でも飛び抜けて時間を要する複雑なものである。裁判官によっては親権終了に二の足を踏む者もいる。

児童保護局は、以下の状況で親権終了の申立をしなければならない。

- (a) 子どもが全 22 ヶ月間の内 15 ヶ月間フォスターケアに措置されている。
- (b) 子どもの親がその子どもまたはその子どもの兄弟姉妹に対してある一定の由々しき重罪を犯した。
- (c) 裁判所がその子どもを遺棄された乳幼児であると断定した。

ASFA の規定では、裁判所が親に特定の重罪として有罪判決を下すか、または子どもが遺棄された乳幼児であると認定してから 60 日以内に児童保護局親権終了の申立をしなければならないとしている¹⁰⁵。

この要件例外は広範囲のもので、子どもが既に親族に永続的に措置されている場合、家族維持するサービス提供が遅滞している場合、その他として親権終了が子どもにとって「やむをえない理由」がある場合が含まれる。

これらの例外、特に「やむをえない理由」は、非常に広範なものである。このため州児童保護局は、個々のケースで親権終了の申立をするかどうかの広い裁量権が与えられている。

親権終了手続をとるかどうかの児童保護局の広範な裁量権のため、親権終了手続をとる時機は依然として、州や地域で大幅に異なっている。いくつかの州児童保護局は現在、子どものフォスターケア措置機関が 15 ヶ月になった時点で親権終了の法的手続に着手している。これは、ASFA 制定前の実践とは際だって異なっている。しかしながらある州児童保護局は、子どものフォスターケア措置機関が 15 ヶ月をはるかに越えた時点で親権申立を行なっている。

総体的にみて親権終了申立の要件は重大な効果をもたらせた。15 ヶ月間の時間制限内で申立を実施しなかった州でさえ、親権喪失申立の頻度は増大した。この要件はこれまでのところ、ASFA の効果が現れた分野の 1 つになっている。

総体的に述べると ASFA のパーマネンシー改革は、同法の最も複雑な部分の一つである。この要件は、ASFA を首尾よく実施するのに最も困難な部分の一部でもある。ASFA 制定よりはるか以前から連邦政府および州は子どもの永続的家庭を適宜に確保しようと努めている

たことを留意すべきである。これを意図した法律がすでに既存していたのである。

ASFA の中核的目的は、家族維持実現と、適宜に安全な永続的家庭の確保とのバランスを保つことである。

ASFA のねらいの中心は明確に理解されている。すなわち、加害者である親の回復に向けての努力には限界がある。ASFA では、永続的な託置の判断にかける時間の制限を、以前の法律よりもさらに厳密なものにした。一方 ASFA は、州にこれらの時間制限に例外をもうける裁量権を付与した。

ASFA は、州が年間養子縁組成立件数を増やすのを助長するための報償金を設定した^{xxxxi}。州は、過年度と比較した里子の養子縁組件数に基づいて助成金を受ける。連邦政府は、また、この領域で顕著な実績をあげた児童保護局に非現金報償を支給する。

多くの州で成立したフォスターケア措置の子ども対象の養子縁組成立数が急激に増加してきたため、報奨金計画は多分これらの成果を得ることを助長したと思われる。連邦政府は 1 年ごとのフォスターケアの子ども対象の養子縁組件数を記録しておくことで、州間の競争意識を助長した。また、州が職員と資金を増大し、養子縁組件数を増大するよう促した。

こどものウェルビーイング改革

ASFA は子どもの安全性とパーマネンシーに力点を置くほかに、州に子どものウェルビーイングやその他の点を強調することも要請している。これまでのところ、これらの要件の効果を確認することは依然として困難である。

ASFA は、被虐待児の健康の保護に特別な力を注いでいる。また、子どもの安全保持に焦点をおく ASFA の重要な規定のいくつかは、子どもの身体的および精神的健康の維持に関するものである。ASFA は、子どもの「健康および安全」が最高の関心事であることを強調するため、「家庭外措置防止と家族再統合のための正当な努力」という概念を再定義している。ASFA はまた、州に子どもの「健康および安全」の確保が ASFA の解釈の基盤であることを強調している。

ASFA 制定前に、連邦法は既に州にフォスターケアの子どもの医療記録を要請し、それを各子どものケースプランに記載することを要求していた。以前の法律では、児童保護局にこれらの記録を子どもの里親と共有することを要請していた。さらに、児童保護局に里子の医療上のニーズをケース審査中考慮に入れることことも既に要請していた^{xxxxii}。

ASFA はさらに、フォスターケアの子どもの教育を改善することを強調している。以前の連邦法は、ケースプランに教育上の記録を加え、ケース・レビューで教育上の問題を取り扱うことを要請していたのに対し、ASFA はこれらの要請をさらに強制する規定を付け加えた。

本稿の次節で説明するように、連邦の「子どもと家族サービスレビュー」(CFRSs) では、州が適切な医療・精神保健サービスならびに適切な教育を提供しているかどうかを審査する。アメリカで最近実施された多数の調査研究により、フォスターケアの子どもの学力はアメリカ全児童と比較すると低いことが判明した。

ASFA の、子どものウェルビーイングに関する教育的および医療的影響の程度を判断することは難しい。ASFA 制定前に多くの児童保護局は、しばしば里子の医療上および教育上の記録に関する連邦からの要件を満たすことを怠っていた。この点がいかに迅速に改善されていくかを予測するのも困難である。

連邦法が強調している子どものウェルビーイングの他の点として、不必要な州外への措置防止があげられる。州外措置では概して、親と子どもの接触を維持することが困難になり、児童保護局が子どもを監督することも難しくなる。ゆえに ASFA は、州裁判所に州外措置の必要性を審査するよう要請している。CFRSs はこのような措置の必要性を吟味する。

最後に ASFA 法は、州に 16 歳以上のフォスターケアの子どもを対象とする自立支援サー

ビス提供を要請している。同時に州はフォスターケアから新しく解除される 10 代後半の青少年を援助することになっている。パーマネンシー審問手続中に州裁判所は、そのようなサービス提供が十分であるかどうかを検証し、CFSRs もまたこの問題を扱っている。

監視と施行

ASFA の他の主要目標は、子どもの保護に関するケースで州の実績に関する連邦の評価と監視を改善することにあった^{xxxviii}。そのような監視と強制の不備は、初期立法の有効性限界をきたした。以前の監視は、州の書式と記録が連邦の要件を満たしているかどうかをみることに限定されていた。今回の問題点は連邦法の文言、例えば以前は、ケースプランおよびケースレビューに関する連邦の定義に関するものであった。被虐待児あるいはフォスターケアの子どもの安全性、パーマネンシーおよびウェルビーイングに関する州の実績を科学的に評価されていなかった。ASFA 制定前は連邦審査が表面的なものであったので、それぞれの連邦地方局が特定の連邦要件を異なって解釈していたという事実と相俟って、連邦議会は、1990 年代数年間にわたり連邦の強制活動を一時中止した。

「子どもと家族サービスレビュー」(CFSRs)

これらの批判に応じて、連邦政府児童局は「子どもと家族サービスレビュー」(CFSRs) と称する連邦の新形式の監視を立案した^{xxxix}。連邦政府は州との綿密な協議で、CFSRs の立案および試験調査に多くの年月を費やした。最終的な CFSRs の設計はある程度まで正式のパイロット試験や全米からの何百もの書面によるコメントに基づいたものであった。

CFSRs は、各州が児童福祉ケースでどの程度実績を上げているかを分析する連邦の審査である。この審査では、公立の児童保護局が裁判所および他の機関との協力の程度なども審査する。また、CFSRs は、児童保護局の援助を受けた子どもを扱う裁判所や他の公的機関の実績も吟味する。

連邦政府は、行政機関および裁判所の書式が連邦の要件を満たしているかを、過去におけるように、単純に吟味しているのではない。それどころか連邦政府は概して、州が子どものニーズを保護しかつ満たしているかどうかを評価するのである。

CFSRs と以前の法令遵守に関する連邦審査との第 2 の相違点は、州が能動的に審査に参加することにある。連邦政府は、CFSR 過程の指導的役割を果たす一方で、各州と緊密な連携をとっている。例えば連邦政府と州政府は協働して CFSR の詳細な実施計画を立案し、各州は、CFSR の管理運営者の約半分を選抜している。

2000 年 10 月 1 日 (2001 年会計年度) から 2004 年 10 月 1 日に開始する 2004 年会計年度初期までで、全 50 州、プエルト・リコ準州およびワシントン DC で CFSR が設立され、その後 CFSRs のさらなる定期的な見直しがなされる予定である。

CFSRs では、州の児童福祉ケースの実績全般が調査および評価される。CFSRs は、以下の基本的な問題に焦点を当てている。すなわち、州は第 1 に、被虐待児の安全を的確に保持しているかどうか、第 2 に州は、里子のためのパーマネンシーを適宜実現しているかどうか、第 3 に州は、フォスターケアの子どものウェルビーイングを維持しているかどうかを CFSRs は調査・評価する。

CFSRs は、量的 (統計的) 尺度および質的 (記述的) 尺度を取り合わせて州の実現度を測定する。CFSR の方法には、統計分析、ケース記録審査、個人的および集団的な事情聴取、ならびに州の政策の吟味が含まれる。大規模な連邦と州の混成チームが CFSRs を管理し、連邦政府と州政府の緊密な協力を要求している。

CFSRs は次に記載する子どもの安全性、パーマネンシーおよびウェルビーイングに関する 7 つの成果を測定する。

安全性

1. 子どもは児童虐待を受けないよう保護されている。
2. 子どもは可能で適切な限り、家庭維持されている。

パーマネンシー

3. 子どもはパーマネンシーと安定性が確保された居住環境にいる。
4. 子どもは実親家族との継続的關係を保持している。

福祉

5. 家族は、その子ども自身のニーズを満たす能力を高めてきた。
6. 子どもは、その教育上のニーズを満たすために、適切なサービスを受けている。
7. 子どもは、その身体的および精神的な健康のニーズを満たすために、適切なサービスを受けている^{vi}。

CFSR 上記の成果を測定するにあたり、より具体的な指標を使用する。すなわち、CFSR には、州が上記の7項目に関してどの程度成果をあげているかを確認するため、より具体的な尺度を適応している。

CFSRs は同時に、州の児童保護システムの機能を測るため、7つの「組織要因」に焦点をあてている。その7つの要因を次にあげる。

1. 州全体にわたる情報システム（コンピューター化したデータ収集と分析）
2. ケースレビューシステム（ケースプラン、ケースレビュー、パーマネンシー審問手続、親権終了申立）
3. 品質保証システム（実績の組織的レビュー）
4. 職員研修（適当な場合は弁護士を含む）
5. サービス一式（子どもの安全性、パーマネンシーおよびウェルビーイングのためのサービス提供）
6. 地域社会に対する行政機関の対応
7. 里親および養親の認定、募集および保持^{vii}

CFSR は下記に示した複数の段階により組織立っている。

- (a) 州規模のアセスメント
- (b) 現地レビュー（各州につき3地域での視察）
- (c) 最終報告
- (d) 計画改善プラン(PIP)

以下は、これらのCFSRの各段階の概要である。

*CFSRの過程は州規模の評価に始まる。*州は、児童虐待ケース関連の州の実体に関する初期の予備的概観を連邦に提供する。州規模のアセスメントでは、児童保護ケース関連の州全体の実績に関する統計の分析、説明および検討がなされ、州の児童保護システムがとりわけ連邦の要件に関してどのように機能しているのかを記述する。それには州の児童保護システムの法律上の問題点に関する批判的な概要も含まれる。

州全体のアセスメント開始にあたり州は、上記の7つの組織要因が現実にどのように機能しているかを討議するための準備にかかる。各組織要因として、1-5組から成る、全部で23の質問で構成されている。これらの質問項目の多くは法律に関するものである。例えば次にあげる質問は、一組織要因である「ケースレビューシステム」に関する一連の連邦政府からの質問項目である。

- ・ 州で利用可能な全てのデータを記述する
- ・ 制限期間内に実施されるパーマネンシー審問の連邦要件を州がいかに効果的に満たしているか討議する。

- ・ 子どものパーマネンシー目標を適宜かつ適切な達成を促進するにあたりいかに審問が効果的に機能しているか討議する。

州全体のアセスメントに関する組織要因を分析する際、州の児童福祉システムの現在の運営状況のみでなく、システムの機能状況についても明記しなければならない。この州規模アセスメントにおいて各組織的要因と関連質問項目の機能状況とその背景について論議しなければならない。また、各組織的要因に関する州のストレングスと障害の両方を分析する必要がある。

州は、組織要因の検討を準備する一方で、連邦政府と州は協働して州の実績に関する「定量分析」(統計的記述)を準備する¹¹¹¹。また、子どもの安全性とパーマネンシーに関する多数の具体的方策に関するデータを蒐集および分析をしなければならない。そのデータは、特定の期間にわたるもので、CFSRの日程により変わってくる。

以前のフォスターケアに関する連邦法は、児童保護ケースの個別記録を保管し、また州および地域の実績を測定するコンピューター・システムを構築するため連邦基金を州に提供した。CFSRの間、連邦政府およびITに関する全米児童福祉情報センター(the National Child Welfare Resource Center on Information and Technology)は、州がこのデータを収集および分析することを援助している。

現在では、州の実績に対して全部で6つの全米統計基準がある¹¹¹²。その内2つの全米統計基準は「第1安全成果(the first safety outcome)」に関連する。この基準は「何はさておき子どもを保護する」という安全性に関する最優先成果に関するものである。この2つの全米基準は、(州の児童保護のための初期介入後の)児童虐待の再発とフォスターケアの子どもへの不当な取扱に関する最大許容統計レベルを設定している。

他の4つの全米基準はパーマネンシーに関するもので、「子どもが安定した永続的生活環境にいる」成果に関連している。また、フォスターケア措置解除後の虐待再発が原因で再措置された子どもの割合の最大基準も設定している。もう1つの連邦基準は、フォスターケア措置の最大平均期間を設定している。同様に、子どもがフォスターケア措置から養子縁組成立までにかかった平均最大日数の設置基準もある。最後の基準は、同一の子どもがフォスターケア措置された回数に関するものである。この基準の具体例として「12ヶ月未満の間に州内でフォスターケア措置された全児童の内、89%は2回未満の措置を経験した」などがある¹¹¹³。

州の全米基準に対する忠実性に関する測定の外に、定量分析は州の実績に関するその他の多くの側面を取り扱っている。つまり州の実績に関する統計取得手段に関する質問項目や、連邦基準に無関係の質問項目も含まれている。

定量分析終了後、州は上記に列挙した安全性、パーマネンシーおよびウェルビーイングに関する成果についての論点を書面化する¹¹¹⁴。上記の7つの安全性、パーマネンシーおよびウェルビーイングに関する全部で24の質問項目(質問項目一式)の内、いくつかの質問項目は、州の実績が統計上「全米基準」に達成したかどうか、達成および未達成の理由に焦点を合わせている。その他の質問項目は、他の統計的尺度に焦点を合わせている。成果に関する叙述的評価では、州の実績状況について検討される。各質問項目に対しそれぞれ著述評価をしなければならない。また州の成果に関する叙述的評価では、州のストレングスと障害の双方について検討すべきである。また州は、ある種の成果に関するデータを持ちあわせていない場合がある。この場合、質問項目にできるだけ近く関連していると思われる州の実績に関して詳細に記述することが望ましい。

州規模の評価に引き続き、現地審査がある¹¹¹⁵。現地審査は各州の3箇所で行われ、そのうちのひとつとして州最大の人口を持つ都市が含まなければならない。現地審査では、連邦で定められている成果および組織的要因をより徹底的に理解することを目標とする。

現地審査が行われるそれぞれの場所で、連邦の代表と州の代表から成るチームは、限定

された数の個別ケースについて詳細な審査を遂行する^{ivii}。そのケースは、科学的統計標本抽出の技術によって選択される。典型的なケースレビューには、書面によるケース記録の詳細にわたる審査はもとより、ケースに関与する主要な人々からの事情聴取が含まれる。審査者は、安全性、パーマネンシーおよびウェルビーイングに関する成果の程度を確認するため、連邦が作成した書式を用いる。この書式は、7つの結果を23「項目」（より具体的な問題一式）に分類している。審査者は、州の状況が各項目と「十分に一致」していたかどうかを判断する。その書式には各項目につき空欄があてがわれており、そこに各評価点の説明を記入する。その空欄の次に、審査者がさらなる説明を記載する「実地踏査の課題」と称する欄がある。

また、各地での現地審査には「利害関係人(stakeholder interview)事情聴取」と称する面接が含まれる^{iviii}。これは上記の事情聴取と比べるとやや一般的インタビューである。

「利害関係人の事情聴取」は、児童保護がその地域でどのように機能しているのかに関して、個人あるいはグループ対象に事情聴取する。この事情聴取の対象として、州の児童保護局の職員ではない者に限られ、例えば、児童保護ケースを審問する裁判官、ケース担当弁護士、児童家庭局職員、保健・教育専門職、および先住アメリカ人部族の代表などがあげられる。

地方の利害関係人の事情聴取に加えて、児童福祉に州規模で責任または経験を有する人々の個人的または集団的な事情聴取がある。これらの事情聴取は、州会議事堂で行われることがある。

「現地審査」の後、連邦政府は、州規模の評価と現地審査の双方から提供される情報を用いて最終報告を準備する^{ivix}。州規模アセスメントと現地審査で集積された統計的および質的情報に基づいて、最終報告では州が7つの安全性、パーマネンシー、ウェルビーイングに関する成果を明記、さらに7つの組織的方策に「十分に一致」しているかどうかについて詳細に記載される。最終報告では、各成果および組織要因に関する十分な一致の有無が表示されるのみでなく、州の各成果および組織要因に関するストレングスと弱点が検討される。

最終報告に続き州および連邦政府は、「計画改善プラン」(PIP)を協議し、共同で練り上げる^{ivx}。PIPは、州が連邦基準に「十分一致」していない各領域を取り扱う。ゆえに、PIPの目標は、最終報告で確認された弱点を克服することにある。本稿執筆時点では、ほんの少数の州が連邦政府と協働でPIPを設立した。

PIPは2年間継続するが、例外として連邦政府は、3年までの伸長を認めることができる。PIPがその目標を達成することができない場合のみ、連邦政府はその州に財政的ペナルティーを課することができる。連邦政府は例外として、ペナルティーを課す代わりに事後点検を目的とするPIPを協定することができる。ゆえにCFSRは州の実績を監視する、複雑・多面的でかつ大望を抱いたアプローチであると言える。以前の連邦法施行とは異なり、ASFA法の下で州は財政的ペナルティーを受ける前に、自らの実績を改善する機会を与えられているのである。

タイトル IV-E に関する適用性

もう1つの連邦の監査手段は、「社会保障法タイトル IV-E 適用性レビュー」である^{ivxi}。前述の連邦法施行と同様に、「タイトル IV-E 適用性レビュー」は州のケース記録審査に限られている。タイトル IV-E 適用性レビューの目的は、州が連邦基金を請求した際に、その州が基金受取に適格であるかどうかを審査することにある。例えばタイトル IV-E 適用性レビューでは、里親あるいは養親の犯罪記録の適切なチェックを実施したか、裁判所が ASFA が要請する通り、「正当な努力」に関する事実認定を书面化したかなどを審査する。

CFSR と同じくタイトル IV-E 適用性レビューでは、科学的方法により抽出されたサンプルを吟味する。CFSR において州は、計画改善プラン(PIP)を協議し実施する機会を与えら

れる。州が計画改善プランを遂行すれば、連邦政府はその州に財政的ペナルティーを課すことはない。

ASFA 制定以前のタイトル IV-E 適用性レビューでは、州は PIP の機会を与えられないまま、連邦の適格要件を満たしていないケースの割合に基づいたペナルティーを課せられていた。

結論

ASFA がもたらす、被虐待児ならびにフォスターケアの子どもの生活への影響を最終的に判断するにはまだ時が熟していない。2~3 年のうちに CFSRs と PIP の結果が、この判断に関して何らかの指示を与えるはずである。予備的結果をみると、ASFA 改革は順調に進んでいるようである。ASFA の効果は CFSRs、第 IV-E 編適格審査および ASFA の特定要件の連携に起因した、という結論が出るかもしれないと筆者は考える。

参考文献

-
- i C.HENRY KEMP, M.D., RAY E.HEFLER, M.D., HELPING THE BATTERED CHILD AND HIS FAMILY 72 (J.B.Lipincott and Company, 1972).
 - ii *Id.* at 139-146.
 - iii Child Abuse Prevention and Treatment Act, Pub. L. No.93-247, 42 USC 5101 et seq.; 42 USC 5116 et seq., 1973.
 - iv FOSTER CHILDREN AND THE COURTS 566-567 (Mark Hardin ed., Butterworth Legal Publishers, 1983).
 - v SUSAN WHITELOW DOWNS, FOSTER CARE REFORM IN THE 1870's: FINAL REPORT OF THE PERMANENCY PLANNING DISSEMINATION PROJECT 4.4-4.6 (Regional Research Institute for Human Services, 1981).
 - vi *Id.*
 - vii Adoption Assistance and Child Welfare Act, Pub. L. No.96-242, 42 USCA § 670 et seq., 1980 [hereinafter AACWA].
 - viii Family Preservation and Family Support Services Act, Pub. L. No.103-66, 42 USCA § 629a.
 - ix *Id.*
 - x *Id.*
 - xi Rob Green & Karen Tumlin, Urban Institute, Occasional Paper No.29, State Efforts to Remake Child Welfare: Responses to New Challenges and Increased Scouring (October 1999).
 - xii 1996 Amendments to Child Abuse Prevention and Treatment Act, Pub. L. No.104-235, 42 USCA § 5101 et. seq., 1996.
 - xiii The Adoption and Safe Families Act of 1997, Pub. L. No.105-89, 42 USCA § 1305; 42 USCA § 671 et. seq., 1997.
 - xiv 1996 Amendments to Child Abuse Prevention and Treatment Act, Pub. L. No.104-235, 42 USCA § 670 Note, 1996.

-
- xv The Adoption and Safe Families Act of 1997, Pub. L. No.105-89, 42 USCA § 670-679, 1997.
- xvi The Adoption and Safe Families Act of 1997, Pub. L. No.105-89, 42 USCA § 675 (5) (c).
- xvii The Adoption and Safe Families Act of 1997, Pub. L. No.105-89, 42 USCA § 675 (5) (F).
- xviii Susan Orr, Ph.D., *Child Abuse Protection at the Crossroads: Child Protection, and Recommendations for Reform*, Policy Study No.262, Reason Public Policy Institute (October 1999). <http://www.rppi.org/socialservices/ps262.html>
- xix GOVERNMENT ACCOUNTING OFFICE, FOSTER CARE: STATES EARLY EXPERENCES ADOPTING THE ADOPTION AND SAFE FAMILIES ACT, (December 1999). <http://www.nrcys.ou.edu/gao122299.pdf>
- xx 45 C.F.R. § 1355 § 1356 and § 1357.
- xxi 45 C.F.R. § 1355.34.
- xxii 45 C.F.R. § 1355.33.
- xxiii 45 C.F.R. § 1356.21 (d).
- xxiv 45 C.F.R. § 1336.21 (g) (2).
- xxv 45 C.F.R. § 1355.33.
- xxvi Lamb, M., Sternberg, K., & Esplin, P., *Conducting Investigative Interviews of Alleged Sexual Abuse Victims*, Child Abuse and Neglect, 22, 813-823 (1998).
- xxvii 45 C.F.R. § 1356.30.
- xxviii 45 C.F.R. § 1356.21 (b) (2) (i).
- xxix 45 C.F.R. § 1356.21 (3).
- xxx CAL. WELF. & INST. CODE § 361.5.
- xxxi 45 C.F.R. § 1356.21 (3) (i)
- xxxii See e.g., CAL. WELF. & INST. CODE § 361.5; ALASKA STAT. § 47.10.086; OKLA. STAT. ANN. tit. § 70035.5.
- xxxiii 45 C.F.R. § 1356.21 (i).
- xxxiv 45 C.F.R. § 1356.21 (h) (4) (i).
- xxxv 45 C.F.R. § 1356.21 (b) (1) (i).
- xxxvi The Adoption and Safe Families Act of 1977, Pub. L. No.105-89, 42 USCA § 673 (b).
- xxxvii 45 C.F.R. § 1355.25.
- xxxviii 45 C.F.R. § 1355.31-37.
- xxxix 子どもおよび家族へのサービスに関する審査の全体の概要については、規則および子どもおよび家族へのサービスに関する審査手続マニュアルを参照のこと。規則とマニュアルの双方とも児童局のウェブサイト <http://www.acf.dhhs.gov/programs/cb> で入手可能。
- xl 45 C.F.R. § 1355.34 (b) (1) (-).
- xli 45 C.F.R. § 1355.33.(b) (1).
- xlii DEBRA RATTERMAN BAKER ET.AL., MAKING SENSE OF THE ASFA REGULATIONS: A ROADMAP FOR EFFECTIVE IMPLEMENTATION 164-166 (American Bar Association National Child Welfare Resource Center on Legal and Judicial Issues 2001).
- xliii 45 C.F.R. § 1355.34 (b) (4) & (5).