

(3) 再検討は次の事を決定するために行う(a)回復計画の規定が変更されに蹴ればならないとしても、回復が積極的に求められなければならない期間を、特に尊重すべきであり、また(b)青少年の永続的に居場所が手配されるべきであるとしても、さらに(c)ケア(保護)命令、あるいは保護命令を無効にするか変更するために申し出がなされるとしても。

《schedule 1(12)》

(10) ケア命令(Care Orders)の撤回と変更

(修正意図) 裁判所が青少年のために、根本的でない不確実性を創り出しうる活動に関わることを減らすことを目的としている。価値のない申し出は、青少年あるいはケアをしている人たちを落胆させることになり、また児童たちの居場所の安全を、むしろ侵すことにより、不必要な不確実性を創り出すことになるためである。

(1998年法) 「保護命令の撤回あるいは変更のための申し出は、児童裁判所に委任されることによってのみ行われ得る」「命令が出された、あるいは最終的に変更されて以来何らかの関連した状況において明らかに変化が、仮にあった場合に委任は許可される。」

《s.90(1)》

(公開草案法案) 委任が次のことを確かにするために許可されうる時、状況をさらに制限することを提言する。「その申し出は実質的な価値を有しており、そして」「保護計画の撤回あるいは変更は青少年の最も関心のあることに入る傾向がある」こと。

《schedule 1(13)》

(11) 急ぐことと延期すること(Expedition and Adjournments)

(修正意図) 最終的決定を行う裁判の遅れが永続的計画の主な障害になることは知られており、修正案は、確実性を増し、不必要な遅延を回避することを目的としている。また、最終命令が遅れることなく裁判所の責任において進められることを求め、暫定的命令はやむを得ない理由がない限り、避けるべき事を提案している。

(1998年法) ①暫定的保護命令は保護の申請がなされた後と最終的な聴取の前になされ得る。《s.69》

②最終的な聴取に先立って青少年の安全、福祉、健康のため、仮に適切に考慮されたならば、他の保護命令が出され得る。《s.70》

③そのような延期が青少年の最大の関心の中にあるとすれば、あるいは必要であれば、延期をすることができる。《s.94(4)》

(公開草案法案) 「仮にその問題が重大な確実性を持って終了するかも知れない、あるいは仮に命令が下されなかったとすると迅速に終了するかも知れない場合、裁判所は暫定的命令は出すべきではない。」「青少年の安全、福祉、健康を確実にするために、その延期が必要でない限り、裁判所は延期を認めることを避けるべきである。」《schedule 1(14)(15)》

(注) 参照した公にされている検討資料(Issue Paper)では、schedule 1(14)(15)について分離して記述していないため、一括掲載した。

(12) 公認された保護者から両親への関係情報の提示

(修正意図) 青少年の行方についての情報を閉ざすことで何ら処罰されないことを確実なものとすることを求めている。また、青少年とその両親との間の接触を妨げるものではなく、特定の両親によって示される困難や混乱、あるいは児童たちの居場所の確立の重要性の理解を求めるものである。

(1998年法) ①青少年の居場所に関する決定を行う児童の保護者は、できるだけ多くの情報を両親に提供しなければならない。《s.148(1)》

②仮に、情報が提示された場合、青少年、公認された保護者あるいは家族の安全が脅かされると言うことに合理的根拠がある場合には、児童の保護者は情報を差し控えることができる。《s.148(2)》

(公開草案法案) 「児童の保護者は次の場合には、情報の差し控えに同意できるようs148は修正される。」「居場所の安定性」あるいは「青少年の生活の質が、当該両親の行為によって反対に侵害されうる場合」「その場所に移って最初の6ヶ月間に公認された保護者の身元あるいは居場所について情報を提示することは、保護者の同意にしたがう。」

《schedule 1(16)》

(注) 参照した公にされている検討資料(Issue Paper)では、schedule 1(16)について分離して記述していないため、一括掲載した。

(13) 単独の親権命令

(修正意図) 青少年を保護する場所は、可能な限り早い段階で永続的に与えられ、児童たちにとって大きな確実性と安定性を提供しうることとを確かにするにある。両親の元に決して戻らないであろう多くの青少年は、公認された保護者との生活に落ち着き、安全を得るようになれば、公認された保護者は、単独の親権命令を申請するように勧められることが望ましいとする。

(1998年法) 規定なし

(公開草案法案) 「公認の保護者は、仮に両親がその命令に同意をする時は何時でも単独の親権命令を出すことができる」「公認の保護者は、両親の同意がない場合にでも、青少年の世話を2年以上してきた場合には、単独の親権命令を申請することができる」「公認の保護者は、仮に代理者がその青少年に関係する単独の親権を持っている場合には、単独の親権を申請することのみができる」「単独の親権命令は、公認の保護者を養子縁組の申請を行うことから排除をするものではない」《schedule 1(17)(18)(19)》

(注) 参照した公にされている検討資料(Issue Paper)では、schedule 1(17)(18)(19)について分離して記述していないため、一括掲載した。

(14) 当該法案について

(修正意図) 法律(Act)の施行とは別問題として再審議されることが望ましいとの考えから提案するものである。

(1998年法) 規定なし

(公開草案法案) 当該Bill 2000は、5年以内に再審議されることを提案する。さらにこの報告書が作成され、先に述べられた代理者による報告書の受理から3ヶ月以内に議会に提出されることを提案する。《schedule 1(20)》

(注) NSW, Department of Community Services : Children and Young Persons (Care and Protection) Amendment (Permanency Planning) Bill 2000 (Issues Paper) February 2001及び Message From The Minister: Proclamation of the Children and Young Persons (Care and Protection) Act 1998により作成した。

五、当該法案は、2001年3月末までの市民各界の意見を集約し、正式な改正案とされ、2001年の暮れまでには正式な法律として公示される予定である。

(注) 当該法案は、公開され、各界から出された意見などを採り入れ、2001年法案(Bill)として公表されているが、2001年法案については、NSW州所轄部署に資料入手を問い合わせているが、現段階(2001年11月末)では未入手である。現段階においてインターネット上で入手できるのは当該Bill(2000年Bill)までである。Message From The Minister: Proclamation of the Children and Young Persons(Care and Protection) Act 1998。

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）
カナダ・オンタリオ州の児童保護システム
ー子ども家庭サービス法（Child and Family Services Act：CFSA）を中心にー

駒澤大学大学院人文科学研究科社会学専攻博士後期課程1年 大和田 叙奈

はじめに

本稿は、平成12=13年度厚生科学研究「児童保護システムと児童福祉法の国際比較研究」における研究成果の一環である。当該研究では、児童虐待を中心とする児童保護システムについて、ドイツ、アメリカ、カナダの関連法を取り上げてその内容を比較検討した。本稿は、児童福祉分野において関心が高まっているカナダ・オンタリオ州の児童福祉法制、なかでも子ども家庭サービス法（Child and Family Services Act、以下CFSA）に注目する。なお、1999年のCFSA修正では、虐待への対応をはじめとする児童保護システムに注目が集まり、関連する条文の見直しが行われた。そこで、本稿では、1999年の修正の背景とその内容に視点をあてて、CFSAによるオンタリオ州の児童保護システムを分析する。

1 オンタリオ州の児童福祉法制史¹⁾

カナダ・オンタリオ州の児童福祉法制史は、1955年の児童福祉法（Child Welfare Act）制定を起点とする。1977年には、児童福祉行政の系統化に向けて、コミュニティ・サービス省に「子どもサービス部」が設置された。1978年には、児童福祉法が修正され、児童福祉領域に裁判において法的代弁を受ける権利を導入した²⁾。また、年齢の高い子どもの場合、裁判によらないケア協定に本人の同意が必要である旨の規定を設けた³⁾。1980年の児童福祉法改正では、法的代弁の規定を設ける⁴⁾とともに、裁判官が法的代弁の必要性を決定する際に考慮すべき基準を明確にした⁵⁾。

その後、児童福祉法を含む既存の児童福祉サービス関連諸法⁶⁾を一本化し、新たな理念を付加した総合立法を行った。この立法作業により、1984年にCFSAが制定⁷⁾され、1986年に施行された。CFSAは、1990年に改訂された後も、1992年から1999年にかけて8回の修正を行っている。

なお、州法に影響を与える連邦法には、1867年の建国と同時に制定されたカナダ憲法⁸⁾（Canada Act）がある。カナダ憲法は、1982年の「権利及び自由に関するカナダ憲章」（Canadian Charter of Rights and Freedoms）によりその内容を充実させている。

また、カナダは、子どもの権利条約⁹⁾を1991年に批准した。106番目の締約国であり、1995年には子どもの権利委員会による審査を受けている。

2 オンタリオ州の児童福祉実践

1) 地域サービス¹⁰⁾

CFSAに基づく子どもの地域サービスは、7つの施設（犯罪少年関連5つ、子どもの精神保健関連2つ）から提供されている。地区事務所（regional office、9つある）は、上記7つの施設に、保育、保護観察（probation services）を加えたものである。ここでは、子どもに関するサービスを包括するシステムを、地域を通じて確保するために、ソーシャルサービス計画を調整している。養子縁組は、中央（centrally）によってのみ運用されている。

なお、secretariat¹¹⁾が1998年から制度化された。この制度では、直接的なサービスを実施しないが、省庁との結びつき（プランやサービス調整）があり、母子保健分野から児童福祉を推進する役割が期待されている。

2) Children's Aid Society (日本の児童相談所にあたる機関、以下CAS)¹²⁾

CFSA15条3項は、CASの役割を以下のように規定する。

- (a) 16歳未満で、社会的ケアやスーパービジョンのもとに置かれる子どもの調査
- (b) 16歳未満で、社会的ケアやスーパービジョンのもとに置かれる子どもの保護
- (c) 家族に対してカウンセリングや指導を提供
- (d) 子ども自身に対してケアを提供
- (e) 子どもをスーパーバイズ
- (f) 養子縁組
- (g) 本法や他法に掲げられているその他の義務を履行

CFSAに規定されるCASは、児童保護システムにおいて少なからぬ機能を担っている。以下では、いくつかの論点からCASの実践を分析して、その実態を明らかにする。

①子どもの措置¹³⁾

マニュアルに基づいて対応する体制があり、即時に判断することが可能である。マニュアルでは、ケースの緊急度別に明示された日数内で行動することが義務づけられている。CASの行動が問題を生じた場合には、対応を批判するためではなく、再発防止を目的とする査問会が開催される。

マニュアルとしては、リスクアセスメントモデル¹⁴⁾がある。これは、1997年に作成され、2000年に改訂されており¹⁵⁾、子どもの成長にとって危険な状態であるかどうかの評価基準になっている。また、「子どもにとってどうか」を最優先に考えており、いつまでに(何日以内に)何をしなければならないかが決められている。

②アセスメント、介入¹⁶⁾

①の措置と同様に、「子どもにとって危険かどうか」を最優先する。

通告等による情報のインテークは、中央CASが一括して行う。中央CASにより介入が必要であると判断された場合は、5つの地域に分かれた支部に連絡が入る。そして、調査担当ワーカー、警察(小さな子どもがいる場合は看護婦も)が介入や調査を行う。この時点で子どもが危険な状態であると判断される場合は、親の同意がなくても子どもを一時的に保護することができる(CFSA46条。なお一時保護は、CASの建物ではなく、グループホームや里親に委託する形で実施される。)。また、調査の結果は、5日以内に裁判所へ報告しなければならない(CFSA64条2項(c))。

③インケアのレビュー¹⁷⁾

子どもが施設に入所した後、7日以内にケースワーカーが訪問して、その施設に適應できるか判断する。その後30日以内に再度訪問して、見直さなければならない。また、裁判所の保護命令を受けて、ケアプランを作成しなければならない(CFSA52条)。なお、12歳以上の子どもはケア計画に参加できる(CFSA39条4項)。ケアプランは達成目標を立てるが、その内容は3ヶ月に一度(年4回)チェックをしなければならない。ただし、グループホームでは6ヶ月間にわたり毎月チェックをしなければならない。

3 カナダの州における裁判システム¹⁸⁾

オンタリオ州では、子どもに関連する事件を、その内容により二つの裁判所が管轄する。離婚については、州上級裁判所が管轄する。そして、州裁判所家事部は、親権、面接交渉、養育費、親子分離など子どもの保護に関する事件のみを管轄する。

法曹一元体制を採用しており、弁護士、とくにCASの弁護士を経験した者が裁判官に任命されることが多い。

子どもの弁護士は、裁判命令により、「子どもの弁護士事務所」¹⁹⁾などに委任される。オンタリオ州の「子どもの弁護士事務所」は、公務員のスタッフ80名(弁護士29名、ソーシャルワーカー12名ほか)、契約弁護士325名、契約ソーシャルワーカー150名から構成される。契約職員は、年2回のトレーニングを受けながら3年を期限とする契約を結ぶ。子どもを取り

巻く環境調査を行うが、8歳以下の子どもには原則としてソーシャルワーカーが配置される。遊びながら子どもの意向を受け止めるように配慮されている。また、親としての養育力を判断するために、子どもの環境調査と同時に親の調査も行う。ただし、「子どもの弁護士事務所」が行う代弁活動は、法廷内に限られる。法廷内という制約があるものの、「子どもの弁護士事務所」は、裁判官と対等な立場でありながら、裁判所ではまかないきれないきめ細かい活動を期待されている。

4 1999年CFSA修正の背景²⁰⁾

1997年にCFSAの再検討を行う目的で、学識経験者や医療・福祉の実践家から構成される専門家委員会が設けられた。専門家委員会は、以下の論点に注目して議論を行った。取り上げた論点に対する専門家委員会の提案や勧告は、1999年のCFSA修正に影響を与えている。また、情緒不安定な16歳の少年が留置所で殺された事件を発端とするインクエスト（子どもに代わり施設を法廷外で訴える制度）の影響も大きいとされる²¹⁾。

- ・ CFSAの各条文は、子どもの保護と家族維持をつなぐ権利の均衡を反映しているか。
- ・ 法は「保護を必要とする子ども」を明らかにしているか。
- ・ 虐待やネグレクトから子どもを保護する必要性について、その立証責任は適切か。
- ・ 法の解釈は正当か。決定のキーポイント、例えばインテーク、サービス体系、裁判手続、子どもの長期にわたる一定の措置（placement）計画などに適用されているか。
- ・ 法は異なるサービスセクターの役割や責任を明らかにしているか。

5 1999年CFSAの主な修正点²²⁾

- ①法律の主要な目的が子どもたちの最善の利益・保護・福祉を推進すること（promote the best interests, protection and well being of children）を明確にする。
- ②より迅速な子どもの保護活動を奨励するために、保護を必要とする子どもの通告理由を拡大する。
- ③CASが、子どもを保護するために必要とする情報をより簡単に獲得できるようにする。
- ④ある人が子どもに行った過去の振る舞いに関する証拠を、子どもの保護手続に採用することを許可する。
- ⑤報告義務を明確かつ拡大する。
- ⑥子どものためのより早いパーマネンシープランニングを推進する。
- ⑦少なくとも5年ごとに、CFSAを再検討する義務があると規定する。

6 個別条文における1999年CFSA修正の内容分析

以下では、児童保護システムに関連すると思われる前述の修正点①②⑤⑥に注目して、その内容を分析する。

1) 修正点①：CFSAの目的 1条²³⁾

旧規定は、子どもの最善の利益・保護・福祉（ウェルビーイング）を促進することを最高の目標とする。そして、それ以外の目標は、「家族という単位の自律性と尊厳性を支援（giving support to family autonomy）」すること、「最も制限が少ない方策あるいは子どもや家族を崩壊に導く可能性の最も少ない方策（the least restrictive or disruptive course of action that is available and is appropriate in a particular case to help a child or family should be followed）」を採用することを、それぞれ承認する。

しかし、旧規定では最善の利益が「それ以外の目標」に優るかどうかがあいまいである。そこで、「主要な目標として最善の利益を位置づける」、「付加された目標は、最善の利益

と一致する場合にのみ適用される」という修正が行われた。

また、「両親はしばしば (often) 子どもの世話について援助を必要とする」旧規定を、「両親は子どもの世話について援助を必要とする可能性がある (may)」に修正した。

さらに、旧規定の「最も制限が少ない方策あるいは子どもや家族を崩壊に導く可能性の最も少ない方策」では、「最も制限が少ない」が、子どものニーズというよりもむしろ両親の権利や利益を強調するものとして解釈される恐れがある。そこで、「子ども」に対して崩壊に導く可能性の最も少ない方策が考慮されるべきであるという内容に修正された。

なお、親の定義は、CFSA3条2項によれば、「子どもを監護する両親」、「子どもの法的監護権を持つ親」、「子どもの法的監護権を持つ個人」である。しかし、CFSAの「第3章子どもの保護」における親の定義は、総則とは別にCFSA37条に規定される。CFSA37条は、CFSA3条2項の内容に加えて、CFSAの第3章に基づく介入を行う直前12ヶ月にわたり家族として子どもを育てていた人も含む。ただし、里親は含まない。

2) 修正点①：裁判所における親子分離命令前の考慮事項 57条3項²⁴⁾

57条3項は、1条と同様に、子どもと親にとって制限が少ない方策を規定していたが、「子どもを崩壊に導く可能性の最も少ない」方策に修正した。

また、旧規定は、親子分離を行う場合として、施設以外のサービスが試みられたが①失敗した場合、②子どもに責任を持つ人に拒否された場合、③子どもを保護するために不適當であると思われる場合を列挙していた。これに対して、「子どもを保護するために不適當である場合」のみを強調する内容に修正された。

3) 修正点①：裁判所による公的後見にかかわる再検討命令前の最善の利益考慮 65条3項²⁵⁾

65条3項は、子どもがsociety wardship、Crown wardshipにある場合や家庭にとどまる場合を再検討して命令を下す前に (CASがスーパーバイズをしている場合は除く)、裁判所は子どもの最善の利益を考慮しなければならないという規定である。本条に基づく再検討は、以下の8項目にわたっていたが、修正により (h) を追加した。

- (a) 最初の命令が下された当時の原因がまだ存在するか。
- (b) 裁判所がその決定で採用した子どものケアプランが遂行されているか。
- (c) どのようなサービスが提供されているか、あるいは本章に基づく介入の直前に子どもに責任を持つ人が法に基づいてどのようなサービスを請求しているか。
- (d) その人はそれらのサービスに満足しているか。
- (e) ソサエティは、その人がソサエティやあらゆる人やサービス提供機関とも協力することに納得しているか。
- (f) その人、あるいはその子どもはさらにサービスを要求しているか。
- (g) 命令の即時終了が採用されているがそれが適当ではないと思われる場合に、命令の終了予定日を推定することができるか。
- (h) 子どもの最善の利益において最も制限の少ない代替手段は何か。

なお、society wardship、Crown wardshipは、裁判所の審判による公的後見制度²⁶⁾ である。society wardshipは、期間を限定して、保護が必要な子どもをCASの公的後見におく制度である。期間は原則として1年以内であり、最長2年まで延長することができる。1999年の修正により、6歳未満の子どもについては、原則12ヶ月までに期間を短縮する。2年未満での問題解決を目標としており、インケア処遇とあわせて家庭に返す努力を行う²⁷⁾。また、Crown wardshipは、期限を限定しないで永続的に子どもを州政府の公的後見におく制度である。親の面会を認める「アクセス付き」と、認めない「アクセスなし」がある。面会に関連するCFSA59条2項3項の修正が行われたが、詳細は後述する。Crown wardshipにおいても、子どもを養育する責任はCASにある。州政府が責任を持って後見人となり、基本的には18歳までCASも関与する体制を採用している²⁸⁾。なお、子どもがCASに協力的であれば、学校に通いながら21歳までサービスを受けることができる場合もある²⁹⁾。

4) 修正点②：保護を必要とする子どもの定義 37条2項³⁰⁾

旧規定は、ネグレクトや心理的傷害 (emotional harm) が含まれるかどうかがあいまいであった。そこで、CFSA37条2項(a)に「ケア、サービス提供、スーパーバイズ、子どもの保護におけるネグレクトのパターン」を追加した。

CFSA37条2項(b)については、ネグレクトを含む身体的危害を理由とする保護の原因を明らかにするために、「(i) 適当なケア、サービス提供、スーパーバイズ、子どもの保護に対する失敗、(ii) ケア、サービス提供、スーパーバイズ、子どもの保護におけるネグレクトのパターン」を追加した。また、子どもの保護にあたるワーカーがより迅速に介入できるように、判断基準を旧規定の「実質的な危険 (substantial risk)」から「子どもが苦しんでいると思われる危険」に修正した。

CFSA37条2項(f)については、子どもの保護にあたるワーカーがより迅速に介入できるように、明らかな危害 (demonstrated harm) の基準を「厳格 (severe)」から「深刻、危険をはらんだ (serious)」に修正した。また、ネグレクトが子どもの心理的な福祉に与える影響を認めて、「発達の遅れ (delayed development)」を心理的傷害の兆しを示すリストに追加した。

これらの修正の背景には、両親の振る舞いと子どもに与える傷のつながりを明らかにすることは重要であるというワーカーの考えがある。

なお、CFSA37条は保護を要する子どもを定義する。その内容は、身体的な危害、そのリスク、性的危害、そのリスク、医療行為、心理的傷害、そのリスク、複合ケース、遺棄、12歳未満の殺人など、12歳未満の傷害・窃盗など、親によるケアが不可能の12項目である。施設から親が子どもを強制的に引き取ることも、遺棄として要保護の要件に挙げられている。罪を犯した保護を要する子どもの年齢は、刑法で罪を問われる年齢が7歳から12歳に引き上げられたことに関連する。

5) 修正点⑤：報告義務 72条³¹⁾

72条の報告義務は、発見と通告を重視する目的から注目され、数多くの点を修正した。

まず、「合理的な原因があると信じる」 (may be in need of protection, may be suffering or may have suffered abuse) 旧規定は、発見後に通告するための動機付けとして弱いとされていた。そこで、「疑うに値する合理的な原因 (reasonable grounds to suspect)」に修正された。

また、専門職の報告義務は、子どもが保護を必要とするあらゆる状況を含み、単に虐待があった(とみなされる)場合だけに限らないことを明確にした(CFSA72条1項)。新規定は、子どもが保護を必要とするあらゆる状況として、身体的な危害(ケアの失敗、ネグレクト)、そのリスク、性的いたずらなど、性的危害のリスク、医療行為、心理的傷害、拒否や同意がない場合による心理的傷害、心理的傷害のリスク、拒否や同意がない場合による心理的傷害のリスク、複合ケース、遺棄、12歳未満の殺人など、12歳未満の傷害・窃盗などの13項目を規定した。そして、専門職にはこれら13項目の情報や疑いを報告しなければならない職務上の義務があることを明確にした。これに伴い、報告義務を怠った専門職への罰則規定を拡大した(CFSA72条4項)。具体的には、子どもが保護を必要とするあらゆる状況についてその報告を怠ることを追加した。

さらに、専門職は報告義務を他の個人に委ねることができないこと(CFSA72条3項)、継続的な責務であること(すでに報告した出来事であっても新たに疑惑が生じた場合にはその事実を改めて報告しなければならない、CFSA72条2項)を明らかにした。

以上のように一つの章にあらゆる報告義務の規定を統合する修正を行った。それと同時に、いかなる個人も(州民または専門職)、子どもが保護を必要としている、あるいは、必要かもしれないと考えられる場合に、CASに直接報告しなければならない義務があることを明確にした。そのため、修正は、州民と専門職にとって単一の報告義務を創出した。

なお、専門家として職務上の義務がある人は、CFSA72条5項によれば、(a)公衆衛生の専門家(内科医、看護婦、歯科医、薬剤師、精神科医など)、(b)教師、校長、ソーシャルワーカー、ファミリーカウンセラー、聖職者、ラビ、保育士、ユースやレクリエーションワー

カー（ボランティアは含まない）など、（c）警官、検視官、（d）弁護士（法務官）、（e）サービス提供者である。

6) 修正点⑥：一時的なケア・society wardship 29・70条³²⁾

子どもがCASのインケアを受けることができる期間は最大24ヶ月であり、society wardshipあるいは一時的なケアの同意に基づく。この期間は、継続する基準で計算する。この基準では、子どもが帰宅するごとに時計の針がゼロに戻されてしまい、「回転ドア」のような状況がもたらされるケースもある。また、ある調査の結果は、特に小さな子どもたちにとって、可能な限り早く永続的な生活を得ることが重大であることを示している。そこで、専門家委員会は、インケアの期間を累積的に（インケアのあらゆる期間を蓄積することを基本とする）計算するべきである、society wardshipの最大の期間はその子どもの年齢によるべきであると勧告した。その結果、一時的なケアの同意（CFSA29条）とsociety wardshipの同意（CFSA70条）の2つの条文について、以下の3点が修正された。

まず、6歳未満の子どもは、CASの一時的なケアやsociety wardshipを12ヶ月までに限り受けることができると期間を減少した。なお、6歳未満という年齢は、一時的なケアはその同意を得た当時の年齢、society wardshipは裁判所の命令がだされた当時の年齢を指す。

また、CASの一時的なケアやsociety wardshipを受けるすべての子どものために、累積的な基準により時間を計算する規定に改めた。その理由は、累積的な方法によれば、たとえ親がその合間に監護を取り戻したとしても、アドミッションケアがすべて計算されるからである。ただし、例外として、時計の針は、子どもがCASの一時的なケアを過去5年以内に受けていないときに限りゼロに戻される規定を設けた。この修正により、子どもが数年のうちにケアに出たり入ったりする状況と、その合間に短い帰宅（回転ドア）があるような状況を減らすことを目指している。

さらに、裁判所はそれが子どもの最善の利益になる場合に限り、society wardshipを1度だけ6ヶ月間延長する旨の命令を下すことができる規定を設けた。この修正により、特別な状況に柔軟に対応できることを目指している。

7) 修正点⑦：Crown wardship 57条6項、59条2項3項

CFSA57条6項は、Crown wardship命令前の考慮処分³³⁾を規定する。旧規定では、裁判所は子どもをCrown wardshipにおく前に、命令の根拠となる状況が24ヶ月以内に変わる見込みのないことを明らかにしなければならなかった。そのため、いくつかのケースでは、子どもがsociety wardshipのままおかれている状況を長引かせていた。そこで、専門家委員会は、「『24ヶ月ルール』として知られている。『ルール』といわれているにもかかわらず、それは明らかにCrown wardshipの決定で認められる最大の期間として立法上予定されている。この『ルール』が多くの地方において基準になっていることは、子どもたちにとって不幸なことである。」という声明を発表した。当該条文は、より迅速でより決定的なパーマネンシープランニングを奨励するとした声明に基づき廃止された。

CFSA59条2項3項は、Crown wardshipクラウンワードの面会³⁴⁾を規定する。その内容は、以下の通りである。すなわち、子どもの両親、きょうだい、祖父母を含む人、そしてアボリジニの子どもの場合において、その一団やコミュニティの代表者はCrown wardshipにおかれた子どもの面会を求めることができる。子どももまた、その他の人と面会を求める権利がある。ただし、Crown wardshipは面会命令が終了するまで、養子縁組に置き換えられることができない。裁判所はCrown wardshipを尊重して面会命令を下すことができる。1999年の修正は、面会を承認する命令とともに命令の「変更」を追加した。そして、面会を認めるあるいは変更する要件を新たに規定した。その要件は、（a）その人と子ども間の関係が子どもにとって有益で意義があること、（b）命令された面会がその子どもの永続的かつ安定した措置に向けた将来の機会を妨げないことの2点である。

7 日本への示唆

日本では、2000年11月に「児童虐待の防止等に関する法律」が施行された。本法は、3年後に見直しをすることが予定されている。本稿は、カナダ・オンタリオ州のCFSAを一部分析した。日本とカナダの法を単純に比較することはできない。しかし、日本は、法を見直す作業を進めるにあたり、CFSAから何らかの示唆を得られるのではないかと考える。そこで、以下では、繰り返しになるが児童保護システムにおけるCFSAの特徴をまとめる。

①児童虐待について単独立法はない。

児童福祉サービス関連諸法を一本化した法律としてCFSAは位置づけられる。児童虐待に関連する内容は、CFSAの第3章に規定される。

②児童保護システムはCASの活動を中心とする。

中央CASに情報を一括・集中させて、アセスメントを行う。どのようなケースに何日以内にどのような対応をするかなどは、CFSAとリスクアセスメントモデルを実践指針とする。援助過程にタイムスケジュールが設定されている。

③行政と司法の関係は、裁判所に対する援助機関の報告で結ばれている。

裁判所は、援助機関の実践を命令などにより直接関与する形ではなく、援助機関が報告をする形で間接的に関与する。CASの弁護士を経験した者が裁判官に就任することが多く、CASの現状を理解した決定を得やすい。

④親の権利を制限する公的后見制度はsociety wardship、Crown wardshipの2段階からなる。

可能な限り早く永続的な生活を保障することを目指したパーマネンシープランニングの考えを取り入れている。

⑤虐待に特化しない通告義務が、州民と専門職に課せられる。

子どもが保護を必要とするあらゆる状況を、疑いの段階から通告しなければならない。継続する義務であり、発見者が直接報告しなければならない。

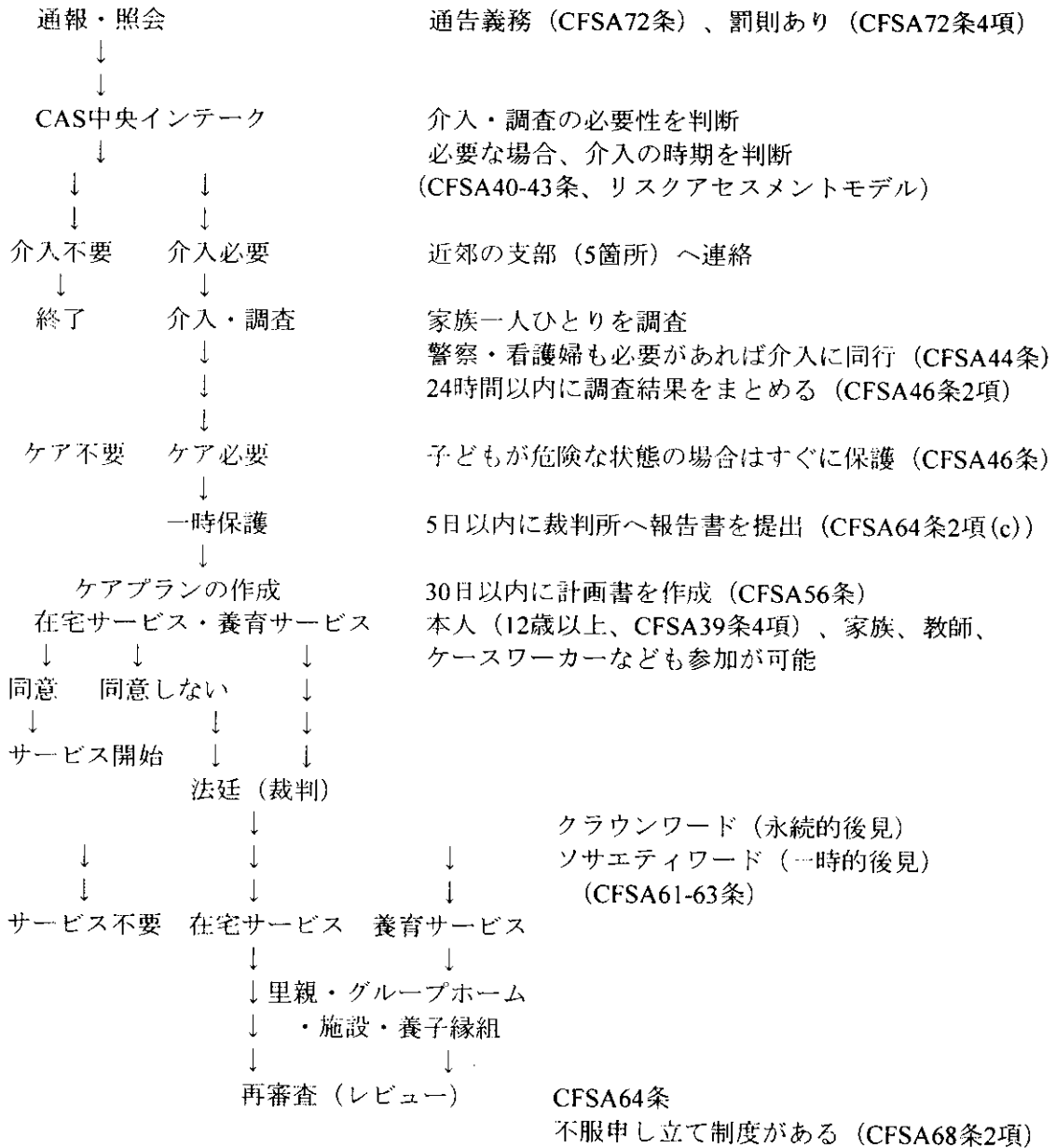
⑥子どもの最善の利益という判断基準を規定する。

おわりに

本稿は、児童保護システムに注目して、「第3章子どもの保護」を中心に、CFSAの関連規定を分析した。そのため、多岐にわたる内容を分析することができず、また、CFSAの全体像を把握することもできなかった。また、CFSAやリスクアセスメントモデルの内容を検討するにとどまり、現場実践において法がどのように運用されているかを検討することはできなかった。法の全体像を把握した上で、法の運用を分析することは、今後の課題としたい。

なお、カナダ・オンタリオ州における児童福祉法制史に関連する文献が、2002年3月に発行される予定である。文献に学びつつ、歴史や文化、社会など法に影響を与えたと思われる背景を吟味しつつ、CFSAに至る法の展開過程を分析したい。

資料① 子どもの保護サービスの流れ³⁵⁾



資料② オンタリオ州における子どもの保護のためのリスクアセスメントモデル³⁶⁾

ケースマネジメント手続	リスクの判定	時間制限
照会	判定 #1 ケースは子ども福祉サービスの必要条件を 満たしているか →	最初やそれに続く 通告があった時点 でアセスメント
	判定 #2 いつまでに対応しなければならないか →	危険度に基づいて 対応までの時間を 決定(12時間ある いは7日) ³⁷⁾
調査	判定 #3 子どもは現在安全か →	子どもと最初の 面接時に安全性を アセスメント
	判定 #4 子どもの保護は確証のある事実か →	30日以内に決定 60日以内の例外 あり
	判定 #5 その子どもは保護の必要性があるか →	
アセスメント ³⁸⁾	判定 #6 子どもに将来虐待・ネグレクトが起きる危険性 はあるか →	30日以内
	判定 #7 サービス計画を通知するために他のアセスメント の論点で考慮しなければならないことは何か →	60日以内
サービス計画	判定 #8 子どもと家族が必要とするサービス計画は何か →	60日以内
アセスメント と プラン の レビュー	判定 #9 そのケースは子ども保護サービスの必要条件を いまだに満たしているか →	年4回、それが 適当でない場合 30日以内
	判定 #10 アセスメントに変更はあるか →	少なくとも6ヶ月ごと
	判定 #11 サービス計画を修正すべきか ←	重大なケースへの対応

註

- 1) 許斐有「カナダ・オンタリオ州のアドボカシー機関」『世界の児童と母性』第46号、財団法人資生堂社会福祉事業財団、1999年、50-53頁（特に51頁）。
- 2) 許斐有「カナダ・オンタリオ州における子どもの権利保障」『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年、150頁参照。
- 3) 前掲2)、151頁参照。なお、子どもの同意に関連する条文として、CFSA27条（施設サービスの提供における16歳以上の同意）、同28条（コンフィデンシャル・カウンセリングサービスの提供における12歳以上の同意）がある。
- 4) 前掲2)、151頁参照。
- 5) 前掲2)、151頁参照。
- 6) 児童福祉法、児童居住サービス法、児童精神保健サービス法、罪を犯した少年に関する履行法（Young Offenders Implementation Act）、児童施設法、発達サービス法、心身障害児のための家に関する法律、慈善団本法を統合した（Queen's Printer for Ontario, Highlights of The Child and Family Services Act (1986)、2頁参照）。本法の「児童福祉」とは、施設、施設以外、予防、保護、養子縁組、個人あるいは家族を対象とするカウンセリングなどのサービスを総括したものである（同上文献、9頁参照）。なお、1999年のCFSA修正の際に、令状の有無にかかわらず子どもを保護する、あるいは安全な場所（里親家庭、病院、コミュニティ・サービス省より指定された場所）に移す権力を持つ「子ども保護ワーカー」を新たに設けた。
- 7) CFSA1条、同38条、同99-111条については、許斐有による仮訳がある（子ども情報研究センター編集『子どもの権利擁護と自立支援—カナダ・オンタリオ州の取り組みに学ぶ—』カナダ・ユース招聘委員会、1999年、41-44頁参照）。CFSAは、レジデンシャルケア（家から離れてケアを受けるだけでなく、スーパーバイズが設定される）にあるすべての子どもの権利を規定している。詳細については、許斐による本文献を参照。なお、CFSAは、子どもの弁護士事務所（前オフィシャルガーディアン）や子ども家庭サービス・アドボカシー事務所等、子どものアドボカシーを行う機関についても明文化している。
- 8) 前掲2) 参照。
- 9) 前掲2) 参照。
- 10) Ontario, Estimates Briefing Book 1999-2000 Estimates Ministry of Community and Social Services Program and Resource Summary (2000)、84頁参照。
- 11) 前掲10)、86頁参照。
- 12) 子どもに提供されるインケアは以下のとおりである。なお、Children's Aid Society of Torontoの統計によるため、オンタリオ州内の6箇所あるCASのうち、中央CASのみの報告に基づく。

	2000年	2001年
里親家庭 (foster homes)	759	788
養子縁組家庭 (adoption homes)	117	106
CAS居住施設 (CAS residences)	39	39
CAS以外の居住施設 (Non CAS residences)	929	933
自立支援 (independent living)	258	280
その他 (家庭訪問、病院など)	90	91
合計	2,192	2,237

- 13) 「第26回（1999年度）資生堂児童福祉海外研修報告書」財団法人資生堂社会福祉事業財団、2000年、9頁参照。
- 14) 前掲13)、13頁参照。なお、CASによる保護の対象となる子ども（保護を必要とする子ども）の定義は、CFSA37条に規定されている。
- 15) Ontario, Risk Assessment Model for Child Protection in Ontario (Revised 2000)参照。
- 16) 前掲13)、19頁参照。
- 17) 前掲13)、72頁参照。
- 18) 前掲13)、73頁参照。
- 19) 前掲13)、77-78頁参照。また、拙稿「子どもの権利を代弁する児童福祉のあり方—カナダ・オンタリオ州の子どもの弁護士事務所office of the Children's Lawyerから学ぶ—」（『研究紀要』第18号、子ども情報研

究センター、2001年、13-17頁）も参照。

20) *Ministry of Community and Social Services Government of Ontario, Handout CFSA Amendments (1999)*、3頁参照。

21) 施設の子どもが、エレベーターほどの広さでトイレ用の穴がある以外に家具はない薄暗い独房で、一緒に入れられた相手に殴り殺された。彼が死ぬまでに長い時間がかかった証拠が残っている。殺された少年が助けを求めて叫んだ証拠が残っている。死にかけていた少年自身も、殺した少年も、死にかけている少年を独房から出すようにと訴えた証拠が残っている。このような事件が発生して、インクエストが行われた。インクエストとは、「裁判所で行われるが、犯人やその罪を決定する裁判ではなく、事件がどうして起こったのか、それぞれの立場で何をすべきだったのかを確認」させ、同じような悲劇が二度と起こらないようにするためのものである（数田万里子「子どもの権利とソーシャルワーク」子ども情報研究センター編集『子どもの権利擁護と自立支援—カナダ・オンタリオ州の取り組みに学ぶ—』カナダ・ユース招聘委員会、1999年、特に38頁参照）。

22) 前掲20)、5頁参照。

23) 前掲20)、12頁参照。なお、CFSA制定当時、「最も制限の少ない方策」の一例として、子ども自身の家が里親家庭より好ましい、自発的にアレンジしたサービスが裁判所命令による介入より好ましいことが説明されている（前掲7）、8頁参照）。

24) 前掲20)、11頁参照。

25) 前掲20)、12頁参照。なお、CFSA37条3項は子どもの最善の利益として考慮すべき状況を規定する。「その子どもの身体的、精神的、心理的ニーズとニーズに合う適当なケアや治療」、「その子どもの身体的、精神的、心理的な発達段階」、「その子どもの文化的背景」、「宗教上の信念」、「親との積極的な関係や家族の一員として安全な場所が子どもの発達に与える重要性」、「血縁や養子縁組命令によるその子どもの人間関係」、「ケアを継続することの重要性、継続が妨げられた子どもに起こりうる結果」、「ソサエティによって提案されたその子どもに対するケアプランのメリット、状況を変えることと親元に戻ることのメリットを比較検討した上で養子縁組に措置する提案を含む」、「もし聴くことができるならば、その子自身の見解や希望」、「ケース処理の遅れがもたらすその子どもへの影響」、「生活環境を変える、出て行くことや戻ることの繰り返される、親元に留まることにより子どもが負うかもしれない傷の危険性」、「その子どもが保護を必要としているという発見を裏付ける危険度」、「その他の関連状況」の13項目がある。

26) 許斐有「カナダ・オンタリオ州における子どもの権利保障」『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年、167頁参照。また、許斐有「カナダの子どもの人権・素描」『はらっぱ』1998年2=3月号、子ども情報研究センター、1998年も参照。なお、wardshipは、『英米法辞典』（田中英夫編集代表、東京大学出版会、1991年、904頁）によれば、「1 後見権 Feudal incidents (封建的付随条件) の一つとしての後見権。例えばmilitary tenure (軍事的土地保有態様) においては、lord (領主) はtenant (保有者) の相続人が未成年である間 (男子は21歳まで女子は16歳まで)、未成年者の人および財産の後見人となり、その財産の収益権を有した。またso cage tenure (勤奉仕保有) においては、相続人の財産を相続できる地位にない最近親者が後見人となり、財産の管理義務を負った。自己のための収益権は、13世紀において消滅した。2 被後見 Guardian (後見人) による後見を受けるという法的身分、またはそのことがもっている法的意味。」である。CFSAのwardshipは、上記2の意味に該当すると思われる。

27) 前掲13)、22頁参照。

28) 前掲13)、22頁参照。

29) 前掲13)、22頁参照。

30) 前掲20)、14-18頁参照。

31) 前掲20)、37-41頁参照。

32) 前掲20)、44頁参照。

33) 前掲20)、50頁参照。

34) 前掲20)、51-52頁参照。

35) 前掲13)、15頁と62頁、*the Queen's Printer for Ontario, Office Consolidation Child and Family Services Act (2000)*を参照して筆者が作成した。

36) 前掲15)、8頁を筆者が仮訳した。

37) 緊急ケースの場合、12時間以内に決定しなければならない。また、それ以外のすべてのケースについても、7日以内の決定が求められる。

38) アセスメントの判断基準は、サービスの必要条件 (判定 #1)、安全性 (判定 #3)、将来の危険性 (判定 #6) の3段階に分かれる。

引用・参考文献

カナダ・オンタリオ州コミュニティ・ソーシャルサービス省『まず、子どもを—子どものためのサービス諮問委員会報告・1990年11月』日本総合愛育研究所、1994年

草間吉夫「カナダの子ども家庭サービスに学ぶ」『季刊児童養護』28巻3号、全国養護施設協議会、1998年
 子ども情報研究センター編集『子どもの権利擁護と自立支援—カナダ・オンタリオ州の取り組みに学ぶ—』
 カナダ・ユース招聘委員会、1999年
 許斐有『子どもの権利と児童福祉法—社会的子育てシステムを考える[増補版]』信山社、2001年
 許斐有「カナダ・オンタリオ州における子どもの権利保障」『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年、145-168頁
 許斐有「カナダ・オンタリオ州のアドボカシー機関」『世界の児童と母性』第46号、1999年、50-53頁
 許斐有「カナダ・オンタリオ州のアドボカシー事務所の実践」谷口泰史・安東忠・野澤正子編集『児童ソ
 ーシャルワークの理論及び展開過程の研究』児童ソーシャルワーク研究会、1999年、101-108頁
 許斐有「カナダ・オンタリオ州の子どもの権利ハンドブック」『社会問題研究』第48巻第1号、大阪府立大
 学社会福祉学部、1998年、139-166頁
 許斐有「カナダの子どもの人権・素描」『はらっぱ』1998年2=3月号、子ども情報研究センター、1998年
 高橋重宏「カナダの子ども家庭サービス①」高橋重宏編『子ども家庭福祉論』放送大学教材、1998年
 高橋重宏・木村真理子「子どもの権利擁護と子ども家庭サービス・システム構築への課題」『日本総合愛育
 研究所紀要』32集、日本総合愛育研究所、1996年
 高橋重宏『ウェルフェアからウェルビーイングへ』川島書店、1994年
 高橋重宏訳『カナダからのインフォメーション—レジデンシャル・ケアの児童とティーンエイジャーのた
 めの手引き』財団法人資生堂社会福祉事業財団、1992年
 『第26回（1999年度）資生堂児童福祉海外研究報告書』財団法人資生堂社会福祉事業財団、2000年
*Ontario, Estimates Briefing Book 1999-2000 Estimates: Ministry of Community and Social Services Program and
 Resource Summary (2000)*
Ontario, Risk Assessment Model for Child Protection in Ontario (Revised 2000)
the Queen's Printer for Ontario, Office Consolidation: Child and Family Services Act (2000)
Ministry of Community and Social Government of Ontario, Handout CFSA Amendments (1999)
Ministry of Community and Social Services, Report of the 1997 Child Protection File Review (1998)
*the Panel of Experts on Child Protection, Protecting Vulnerable Children: Report of the Panel of Experts on Child
 Protection (1998)*
The ARA Consulting Group Inc., Child Welfare Accountability Review: Final Report (1998)
Queen's Printer for Ontario, Highlights of The Child and Family Services Act (1986)

はじめに

本稿は、本共同研究における児童虐待防止法制度の国際比較を通じて、各国児童虐待防止法制度の特徴を析出し、それらの特徴とわが国の児童虐待防止法制度との比較から明らかにされる現行法制度上の課題および制度改正の方向を示すことを試みるものである。

児童虐待に対して早い時期から取り組んできた国々では、児童虐待への発見、介入、援助、予防等について試行錯誤を繰り返してきている。児童虐待を社会問題として認識し、これに積極的に介入することで被虐待児を保護することができるようになったものの、他方で家庭に対する国家からの過剰介入との批判が生じたこともある。反対に、家庭による養育を重視し過ぎるあまり、被虐待児の保護や予防にためらいが生じることもある。児童虐待への対応が時計の振り子のように大きく揺れ動いてきたのは、先進諸国の特徴といえるだろう。そうした経験を踏まえて現在の制度があるのであり、わが国としてはこうした貴重な経験から学ぶべき点は少なくない。

本稿の主たる関心は、児童虐待防止の法制度であり、ソーシャルワークのための枠組みとしての法制度のあり方を検討している。とくに、援助活動が一方で親や被虐待児を保護・支援すると同時にこれらの者の権利を制限することもあることに留意して、制度のあり方を法的視点から検討した。また、児童虐待問題を独自に取り上げるのではなく、親による養育の支援のなかに位置付け、それとの関係で児童虐待問題にどのように介入すべきかを検討した。

本稿では、共同研究の対象であるアメリカ、カナダ、オーストラリア、ドイツに加えて、イギリスも検討の対象とした。イギリスは、1989年児童法により子どもに関する公法・私法を合わせた総合的な法制度を有しており、またわが国においても同法に関する研究が進展していることによる。以下では、比較法研究から明らかになった事項を列挙し、それぞれの国の対応からみたわが国の課題を論じることとする。今後、本研究を踏まえてさらに研究が深められ、児童虐待防止法制度の見直しにつながれば幸いである。

1. 児童虐待防止法制として、児童虐待防止法のような単行法によることなく、民法、児童福祉法等により総合的に対応することも可能であること。

アメリカの児童虐待通告義務付け法のように児童虐待に焦点を当てた法律を有する国もあるが、ドイツ、カナダ、イギリスに見られるように児童虐待に関する法制度を特別に設けることなく、民法および児童福祉法等の法制度の中で規定する国もある。

後者の例においては、児童虐待を特別の種類として捉えるのではなく、要保護児童（要養護、非行児、障害児等）の一類型とし、保護・援助の対象としてとらえている。これらの法制度においては、要保護児童施策、家庭支援施策全体をカバーすることが目的とされ、その一類型として虐待施策を位置付けているといえる。すなわち児童虐待を特化して規定

することなく、親子の権利義務関係および子ども家庭福祉施策の一環として児童虐待施策が捉えられているのである。

児童虐待は、従来のケースワークとは異なる対応を必要とする問題ではあるが、その程度や内容は多様であり、これらを一律に「児童虐待」としてくり、その施策を講ずるのは過剰または過小介入の危険があるといわざるをえない。虐待を独自にとらえ、これを定義することは危険であるこそすれ、それによって得られる制度的メリットは少ないのではないだろうか。

むしろドイツ法、カナダ法等が示唆するように、児童虐待問題を一般の親子関係および子ども家庭施策の中に組み込んだ法制度にする方が、多様な児童虐待問題に柔軟に対応することができるといえよう。児童虐待の端緒ともなりかねない育児不安ケースについては、これを育児支援ケースとしてとらえて支援し、次第に虐待の程度が高ずるにつれて徐々に介入的要素を強めた手段を講ずることができるよう、制度全体として連続的に捉えられるようにする制度設計が望ましい。さらに後述するパーマネント・プランニングを考慮すれば、介入後の援助制度まで含めた制度であるのが理想である。

こうした総合的な制度は、子どもの権利条約の趣旨にも合致するといえよう。

2. 家庭の維持を優先的に考慮し、親子分離はやむを得ない時の手段として位置付けられていること。

典型的には、アメリカのパーマネンシー・プランニングに見られるように、児童虐待への対応は、一方で被虐待児の安全の確保しつつ、同時に虐待家庭についても家庭維持の努力がなされなければならない。英米の例が示すように、これまで諸外国の児童虐待政策が、ときには虐待親子の分離に力が注がれ、またときには家庭維持に力点が置かれるともいうべき、時計の振り子が大きく揺れ動いてきたことも事実である。

しかしその根底には、つねに国家による家庭への支援施策が存在していた。ドイツでは、憲法に家族保護条項があることから、国家は家庭の維持、親による養育が尊重するものとされている。すなわち、基本的施策は虐待家庭を含めた家庭支援に置かれ、親子分離はあくまでも例外的措置として位置付けられている。この姿勢の背景には子どもは親によりもつとも良く育てられ、それが子どもの最善の利益に合致するという理念がある。

具体的には、BGB1666 条 a は、「(1) 父母の家庭から子どもの分離を伴うときには、危険が他の仕方では、公的な援助によっても対処されえない場合にのみ許される。(2) 親の配慮全体は、他の措置が効果がなかった場合、もしくは、他の措置が危険の回避のためには十分でないときみなされた場合にのみ、剥奪されることが許される。」と規定している。親子分離ないし配慮権剥奪という措置は、このようにして最後の手段として位置付けられ、配慮権の制限は父母の行為の態様に応じた必要なだけの制限に限られるものとされる。(鈴木、105 頁)。

こうした考え方の背景には、国家は、子どもの最善の利益実現のために、まず親による養育を支援しなければならないという考え方がある。それゆえ、国家が親による養育に介入する際には、親の養育の権利・責任に配慮し、これらを安易に侵害しないよう、制度的

な枠組みが保障されているのである。

具体的には、親子分離の際の手續保障としての親の参加の保障、インフォームドコンセント、司法手続きの整備などがそれである。親子分離が例外的措置であると位置付けられることから、同意による分離の際には親に対する十分な説明と同意、手續への参加が保障されなければならないし、親の意思に反する分離については司法的関与が求められるのである。

イギリスにおいては、子どもを保護するための強制的保護手續きとしてのケア命令(care order)は、命令を下さないよりも下す方が子どもにとって良いと考えられる場合を除き、命令を下してはならないとされている(イギリス児童法 1989年 31条5項)(許、132頁)。

アメリカでは、1980年のAAWAにより、州の機関が初期の段階で「子どもを家庭から引き離さないようにする適切な取り組み」と子どもが引き離された後、「家族再統合を目指した適切な取り組み」を行ったかを裁判所が審理するものとされた。

こうした配慮は、子どもの権利条約からも要請される場所であり(5条、9条)、諸外国の制度はこれに相応した制度となっているといえよう。

とはいえ、家庭の維持および家族再統合が強調されるあまり、子どもの適切な保護が遅れたり、里親を転々とする状況(里親漂流)が許されるものではない。そこでアメリカでは1997年に「養子縁組および安全な家族に関する法」(ASFA)が制定され、里親漂流を減らし、里親養育から養子縁組に移ること子どもの数を増やすことが企図された。この法律は、とくに家族再統合のための取り組みをしなくて良い場合を明示し、親権終了を行う期間を規定した。さらに、家族の再統合と養子縁組や恒久的決定のための取り組みを同時並行的に進められることを新たに規定し、早い段階で養子縁組を行うことができるようになった。

このように親子分離により子どもを保護したのちに、家族の再統合をいかに図るかは重要な課題であるが、あまりに再統合にとらわれるあまり子どもが新たな家庭で生活する機会を失うことのないようにする配慮が必要となるのである。

3. 家庭維持の目的を達成するために、児童福祉関係の資源が質・量ともに確保されていること。

家庭の維持を最終的な目標とするには、それを可能にするだけの人的資源が確保されていなければならない。被虐待児の安全を確保するために親子分離するには、そのための調査や判定の人員が必要となる。さらに親子分離後の援助をケアワーカーに委ねるのであれば、分離後のソーシャルワークは限られたものにならざるをえない。

しかし、虐待家庭についても親子同居による援助を行おうとするのであれば、膨大な数のソーシャルワーカーが必要となる。さらに困難ケースに対応しようとするれば、そのための力量はかなりのものが必要となる。

諸外国においては、こうしたニーズに対応できるだけのソーシャルワーカーが配置されている。

たとえば、1995年のイギリスの子ども問題担当のソーシャルワーカーの数は、合計約1

万 3400 人である（マネージャー・チームリーダー：約 4,000 人、ケース担当ソーシャルワーカー約 9,400 人）。イギリス（イングランドとウェールズ）の人口（約 5,500 万人）比では、チームマネージャーを含むソーシャルワーカーは、人口約 4,000 人に 1 人が配置されていることになる。また、峯本弁護士の調査によれば、1 人のソーシャルワーカーが受け持つケース数は、およそ 20 件前後であったという（峯本、55 頁以下）。このように豊富な数のソーシャルワーカーに支えられて、特定の分野に集中して専門性の高い仕事が遂行されている。

アメリカでは、Child Welfare League of America = CWLA の調査によれば、① 職員の人数：フルタイムで児童福祉機関に働く公務員と、非公務員がいるが、1998 年の調査で、例えばコネチカット州は公務員 1652 人、非公務員 1630 人、フロリダ州は 4547 人と 3837 人、イリノイ州は 4436 人と 4136 人、マサチューセッツ州は 3142 人と 3063 人、ワシントン州で 2161 人と 2196 人、アイダホ州で 422 人と 377 人。統計が出されている全米 32 州で、公務員は合計 46,060 人であり、29 州で非公務員は合計 43,331 人であった。

② ケースワークの指導主事（スーパーバイザー）の仕事量：1998 年の調査で、25 州の中で、調査（intake）担当の数は年平均 6 件、家庭におけるサービス（in-home service）は平均年 5 件、里親ケアは、平均年 6 件、養子縁組は年平均 6 件、里親・養子縁組の採用は平均年 5 件である。

③ ケースワーカーの仕事量：1998 年の調査では、調査が出されている 9 州の調査（intake）の平均は（子ども）25 人（14 家族）、家庭におけるサービスは 12 州中平均 29 人（18 家族）、里親ケア 19 州中 26 人（15 家族）、養子縁組 15 州中平均 20 人（14 家族）である。

④ 訓練日数

里親になる前に要求される訓練日数：1998 年の調査で、43 州中、1-5 日が 46%、6-10 日が 18%、15 日以上が 8%、ないところが 8%である。

年間に要求される訓練日数としては、1996 年の調査で、里親に対して、1-5 日の訓練を要求している州は、37 州中 70%。

ケースワーク指導主事に対して、1-5 日の訓練を要求している州は、31 州中 46%で、全く要求していない州は 19%、6-10 日要求している州は 13%である。

ケースワーカーに対しては、1-5 日要求している州は 32 州中 52%、11-15 日要求している州が 13%、全くない州が 13%。事務官（administrators）に対して全く要求していない州が 47%、1-5 日要求している州が 20%。全体的に多くの訓練日数を要求している州は、インディアナ州、メリーランド州、サウスキャロライナ州、ユタ州であり、少ない日数しか要求していないのは、マサチューセッツ州、ミシガン州、ミシシッピ州、などである。

アメリカにおけるソーシャルワーカーの平均取り扱い数は、約 2.5 件のようであり、1 ヶ月に 1、2 件でというところであろうか。しかし、1 件につき長くかかるであろうから、実際は常時 4、5 件は持っているという計算になろう。給与についても、各州の統計があり、3 万～4 万ドルといったところである。

これに対して、わが国の児童福祉司の配置は、人口およそ 10 万から 13 万までを標準としている（児童福祉法施行令 7 条）。近年の児童虐待相談件数の増加に伴って、各地方公共団体の児童福祉司が増員され、平成 11 年度では全国で 1,230 人であったのが、13 年度には 1,480 人となっている。しかし、これを全国の人口比で見れば、人口約 7 万 5 千人に 1

人であり、実にイギリスの約 20 分の 1 である。こうした状況で、高度の専門性を必要とする児童虐待ケースにどこまで対応できるかは、疑問である以上に、無謀と言わざるを得ない。

また、児童福祉司施一人当たりの受け持ち件数は、1995 年における児童相談所の相談処理数が 312,453 件であり、児童福祉施設入所措置件数が 22,112 件、全国の児童福祉司数が 1,319 人であることから、1 人当たりの相談処理件数は約 236.9 件、措置件数は 16.8 件であった。さらに、児童福祉司の業務としては、本来児童福祉施設入所後のケアも含まれるのであるから、平成 11 年度の全国の児童福祉司施設に入所している子ども約 32,000 人を児童福祉司数で割ると、児童福祉司一人当たりの入所児童数は、26 人となる。これをすべて合計すると児童福祉司の受け持ちケース数は、約 280 件を超えることになる。もちろん児童福祉司に関係する職員は、保健婦や福祉事務所職員、家庭児童相談員等があることから、単純に諸外国と比較することはできないが、少なくとも子どもを専門とする職員の配置状況として比較すれば、著しく少ない配置といわざるを得ない。

4. 虐待の定義規定が設けられていない国もあること。

児童虐待は、その定義規定の如何により、保護対象の範囲が不明確になるおそれがある。また広範囲の児童虐待を規定することにより児童保護機関が処理すべきケースが拡大し、本来救済の対象となるべきケースが適切に処理されない事態も生じうる。反対に、児童虐待を厳格に定義付けた場合には、親子分離等の介入には有益となろうが、さほどの介入を必要としないケースー良好な関係を前提した援助関係が成立しうるケース等ーが対象外とされることになる。さらに、児童虐待の定義に該当しないケースー新たな虐待類型や育児不安や障害、異文化を背景とする養育困難等ーは、児童虐待法制による救済の対象から除外されるおそれがある。そのため、児童虐待の定義を設けることが適切か否かが検討されなければならない。

ドイツ法は、少年局による子どもの保護は、子どもが自ら保護を求めている場合 (KJHG42 条 2 項) または子どもに差し迫った危険があるときである (同条 3 項) (鈴木、92 頁)。いずれの場合についても、保護の要件として「虐待」の文言は用いられていない。親の権利制限は、BGB1666 条により、家庭裁判所の手続により行われることになる (鈴木、103 頁以下)。その要件は、

(1) 「親の配慮の濫用的行使、子どもの放任、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、子どもの身体的、精神的もしくは情緒的福祉または子ども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、危険回避のために必要な措置を講じなければならない。」

(2) <略>

(3) 「裁判所は、親の配慮の保持者の意思表示を代わって行うことができる。」

(3 項)

(4) 「身上配慮の事務について、裁判所は、第三者に対する効力をもつ措置も講じることができる。」 (4 項)