

## 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〈イギリス〉

主任研究者 高橋 重宏 日本子ども家庭総合研究所  
分担研究者 才村 純 日本子ども家庭総合研究所  
研究協力者 伊藤嘉余子 日本社会事業大学大学院

**研究要旨：**子ども虐待事例への介入に際して中心的役割を担う社会サービス局（Social Service Department）、ソーシャルワーカーの登録および研修機関（General Social Care Council）、ソーシャルワーカーの養成課程をもつ大学を中心に調査を実施した。イギリスでは、虐待による子どもの死亡など、大きな事件が発生する度に、政府や関係機関が調査委員会を立ち上げ、調査を実施し、その結果を公表することになっている。この仕組みが、柔軟かつ迅速な法制度の改正につながっていると考えられる。

また、ソーシャルワーカーの養成、現任研修のシステムが確立されており、人材不足という課題を抱えながらも、サービスとワーカーの質を低下させないために様々な取り組みがなされていることが明らかとなった。

### A.研究目的

イギリスにおける子ども虐待対応の法制度および介入方法を把握するとともに、子ども虐待にかかわるソーシャルワーカーの養成および現任研修の内容を明らかにし、日本との比較検証を行うことを目的とした。

### B.研究方法

上記の目的のもとに、文献研究と現地におけるヒアリング調査を実施した。

ヒアリング先は、以下のとおりである。

1. Department of Education and Employment  
（教育雇用省）
2. Hammersmith Social Service Department  
（ハマスミス地区の社会サービス局）
3. General Social Care Council  
（ソーシャルワーカーの登録、研修の統括機関）
4. Child Protection Unit (Northwood Police Station)  
（ノースウッド地区警察の子ども保護課）
5. East Anglia University

### C.調査結果

調査で得られた情報と、資料および文献をもとに、イギリスにおける子ども虐待対応およびソーシャルワーカーの養成、研修について述べる。

はじめに、地名について注記しておく。イギリス（United Kingdom）とは、イングランド、ウェー

ルズ、スコットランド、北アイルランドから構成されているが、このうち、スコットランドと北アイルランドは、独自の法制度を有している。したがって、本稿で言う「イギリス」とは、イングランドとウェールズを意味する。内容により、イングランドのみ、ロンドンのみ等、地域が限定される情報については、その都度本文の中で説明していくことにする。

### 1. イギリスの児童虐待防止制度の概要

#### 1-1. 制度的枠組

イギリスにおける児童虐待防止対策は、1989年児童法（Children Act 1989）及びこれを具体化した政府による児童保護ガイドライン（“Working Together to Safeguard Children” 99年改定版）を基軸として総合的・体系的に推進されているが、虐待の発見から子ども保護に至る手続きの概要は、以下のとおりである（峯本耕治「子ども虐待から守る制度と介入方法」明石書店、2001より）。なお、児童保護ガイドラインは、保健省、内務省、教育省が共同で策定したもので、全ての関係機関が共通の指針で虐待ケースに対応することを義務づけているものである。同ガイドラインの改定版の特徴は、虐待が確認された子どものみならず、より広く「ニーズを抱えた子ども」にまで対象が拡大されことであり、これにより虐待の発生予防が期待されている。図1のケース対応フローチャートは、松本伊智朗、屋代

通子訳「子ども保護のためのワーキング・トゥギャザー」(医学書院、2002)より引用。

#### (1) 通告

通告の受理機関は、地方当局の社会サービス局、警察、NSPCC(全国児童虐待防止協会：National Society for the Protection of Cruelty to Children)であるが、最終的には殆ど全てのケースが社会サービス局に集約される。

#### (2) 最初のアセスメント (Initial Assessment)

通告を受理してから最長7日以内に、社会サービス局は政府のアセスメント・フレームワークに基づき、「福祉ニーズを抱えた子どもであるか否か」「重大な危害を受け又は受ける恐れがあると疑う合理的理由があるか否か」について検討を行う。

#### (3) コアアセスメント

最初のアセスメントにおいて、虐待の合理的疑いはないが福祉ニーズを抱えた子どもである可能性があると認められたケースは、ニーズの明確化を図るために、同じアセスメント・フレームワークによりコアアセスメントが行われ、子どもと家族に必要なサービス内容が決定される。

#### (4) 緊急保護手続き

最初のアセスメントにおいて、緊急保護が必要と判断されたケースは、次のいずれかの方法により、緊急保護が実施される。

- ① 裁判所による虐待者の家庭からの排除命令 (Exclusion Order)
- ② 警察による一時保護 (Police Protection Power)
- ③ 裁判所による緊急保護命令 (Emergency Protection Order)

#### (5) 事前協議 (Strategy discussion)

社会サービス局、警察、他の必要な専門職により事前協議が持たれ、47条調査(後述)の必要性の有無、警察との共同調査・捜査の必要性の有無、どのような方法で子どもとの面接等の調査を行うか等について協議が行われる。

#### (6) 47条調査 (1989年児童法第47条調査)

虐待の合理的疑いが認められる場合には、社会サービス局はどのような対応が必要であるかを決定するための調査を行う。親が調査を拒否した場合、社会サービス局は裁判所に対し、児童評価命令 (Child Assessment Order)を申立てることができる。なお、刑事罰が必要と判断されるケースでは、社会サービス局と警察との共同調査・捜査が行われる。

#### (7) 調査結果に基づくアセスメント

- ・虐待者が家を出るなど、虐待が継続する恐れがないと客観的に判断されるケース→手続きを終了
  - ・虐待が今後も継続する恐れがあると判断されるケース→子ども保護会議の開催
  - ・虐待の疑いはないが、特別なニーズが認められるケース→特別なニーズの評価
  - ・虐待の証拠が不十分であるが、疑いが残るケース→教師・ヘルスビジター等による観察
- 調査結果は全て記録され、コピーが親や調査に関与した専門職に交付される。

#### (8) 子ども保護会議

事前協議後最長15日以内に、社会サービス局のソーシャルワーカー、保健サービススタッフ、教育スタッフ、医療スタッフ、警察、弁護士などを構成メンバーとして開催され、以下の事柄が行われる。

- ① 調査結果に基づくコアアセスメント
- ② 子ども保護登録に登録するか否かの決定
- ③ キーワーカー、コアグループの決定
- ④ 子ども保護プラン(アウトライン)の策定

#### (9) 子ども保護登録

子どもと家族に関する情報等が記録され、関係する専門機関、専門職からの照会に情報提供が行われる。子ども保護登録は、社会サービス局が管理する。

#### (10) 子ども保護プランの具体化と実行

子ども保護会議で決定された保護プランの具体化等は、コアグループの会議において行われる。保護プランは通常、書面化される。保護プランの内容として、法的な親子分離等の方針が決定されることもある。

#### (11) 子ども保護再検討会議

第1回目の再検討会議は最初の会議から3ヶ月以内、その後の再検討会議は6ヶ月ごとに開催される。保護登録の抹消の可否も再検討会議において決定される。

#### (12) 子ども保護登録の抹消

抹消は、以下の場合に行われる。

- ①虐待を受ける恐れがなくなった場合
- ②家族が他の地方当局の管轄地域に転居した場合  
(この場合、移転先の地方当局に引き継がれる)
- ③子どもが18歳になった場合、死亡した場合、  
外国に移住した場合

## 1-2. イギリスにおける子ども虐待の現状

峯本は、通告数や調査対象となった子どもの数に関する全国統計は存在しないとして、1995年に発表された調査結果（Message from Research, 1995, Department of Health, HMSO）を前著の中で引用している。これによれば、1991年～1992年の1年間にイギリス（イングランドとウェールズ）において手続きの対象となった子どもについて、次の数字が報告・推定されているという。

表1 イギリスにおいて手続きの対象となった子どもの数  
(1991～1992年)

18歳未満の子ども人口 (実数)	約1100万人	100%
通告の対象となった 子どもの数(推定)	約16万人	1.45%
調査(家庭訪問)が実施された 子ども数(推定)	約12万人	1.45%
子ども保護会議が 開催された数(推定)	約4万件	0.36%
子ども保護登録が実施された 子ども数(実数)	約2万4500人	0.22%

表2 日本における虐待発生件数の推定及び取扱件数

18歳未満の子ども人口 (平成12年国勢調査)	約2300万人	100%
年間虐待発生件数(推定) ※小林登研究	約35,000件	0.15%
児童相談所における虐待相談 処理件数(平成13年度)	約23,000件	0.10%

小林登らは2000～2002年に全国の福祉・保健・医療・教育等の関係機関に対し虐待事例の取扱状況について調査を行い、その結果、わが国では年間約35,000件の虐待が発生していると予測した。これは児童人口の0.15%に当る。これに対し、イギリスでは、児童人口の0.22%が毎年保護登録されており、これを発生率と仮定すると、イギリスにおける虐待の発生率はわが国の約1.5倍となる。また、平成13年度においてわが国の児童相談所が処理した虐待相談件数は約23,000件であり、これは児童人口の0.10%に当る。一方、イギリスでは通告対象となった子どもは児童人口全体の1.45%であり、わが国の虐待相談処理件数の約14.5倍に当る。

## 1-3. 社会サービス局の人的組織体制

### (1) 専門チームによる役割分担

社会サービス局は、カウンティレベルの地方当局の機関であり、障害者や高齢者、子育てに悩む親、崩壊家庭等、生活上の課題を抱える個人や家庭に対する支援を行う社会福祉サービスの第一線部局である。サービスの実施体制はカウンティによって異なるが、サービスの効率化を図るために組織、サービス対象や内容ごとに専門的なチームが設けられている。峯本によれば、例えばエセックスでは、子ども家庭へのサービスについて、次のような専門チームが設けられ、役割分担しながら組織的な対応を図っているという(前著)。

- ①子ども虐待ケースに関する調査を担当するチーム
- ②子どもの評価と家族サポートを担当するチーム
- ③継続的ケアを担当するチーム
- ④子どもの保護プランの実行とケースの再検討を担当するチーム
- ⑤地方当局の保護下に入った子どもまたは養子縁組を必要とする子どもに対し、子どもにあった里親や養子縁組先を見つけるなど、適切な措置を担当するチーム
- ⑥障害をもった子どもに対するサービスの提供を担当するチーム
- ⑦子どもや家族のための相談サービスを担当するチーム
- ⑧少年司法、少年犯罪を担当するチーム

### (2) 社会サービス局の人的組織体制

社会サービス局の組織体制はカウンターによって微妙に異なるが、一般的には次のとおりである(峯本)。

社会サービス局のトップとしてディレクター(局長)が存在し、ディレクターを支える複数のアシスタント・ディレクター(副局長)がいる。各アシスタント・ディレクターは、サービスの対象分野ごとに分けられた一定の分野についての行政的な管理責任を負っている。

アシスタント・ディレクターの下に、各地域の現場の仕事についての責任者である地域マネージャーが配置され、その下に、サービスの対象別に分けられた専門チームのマネージャーに率いられたソーシャルワーカーが存在する。資格を持ったソーシャルワーカーとは別に、資格はないが、実際にソーシャルワーカーの仕事を補助するワーカーが配置されて

いる地域も存在する。

また、地域マネージャーと各専門チームの間に、児童虐待ケースの通告に対する対応が迅速かつ適切に行われているかどうかを監視・監督するチャイルドプロテクション担当官またはコーディネーターが各地域ごとに配置されているところもある（図2参照）。

### (3) ソーシャルワーカー数の日英比較

イギリス（イングランドおよびウェールズ）の社会サービス局における児童問題担当のソーシャルワーカー数（1995年）は表3のとおりである。

表3 社会サービス局における児童問題担当ソーシャルワーカー数

	SW数(人)	人口比
マネージャー、 チームリーダー	約4000	
ケースを直接担当する ソーシャルワーカー	約9400	約6000人に1人
合計	約1万3400	約4000人に1人

イギリスでは、子ども問題を直接担当するソーシャルワーカーが人口6,000人に1人配置されている。児童福祉法施行令に基づくわが国における児童福祉司の配置規準は、人口概ね10万～13万人に1人とされているが、これはイギリスのソーシャルワーカー配置実態の20分の1である。児童福祉法施行令の配置規準とは別に、厚生労働省は、平成12年度から毎年、地方交付税積算基準における児童福祉司の増員を図っており、平成14年度では、人口170万人の標準団体における児童福祉司数は21人となっている。この場合、児童福祉司数は人口8万1千人に1人の計算となり、イギリスの13分の1以下となる。

峯本によると、ロンドン西部にあるヒリントン区では、人口24万人、18歳未満人口5万5千人に対し、虐待問題を担当する「子ども・家族チーム」に所属するソーシャルワーカーの数は25名である。すなわち、虐待担当のソーシャルワーカーが人口1万2千人に1人配置されていることになる。

わが国の厚生労働省の調査結果では、平成13年度末における児童福祉司の実数は1,480人であり、これは人口85,000人に1人の配置となり、わが国の

児童福祉司はイギリスの約7倍のケースを担当していることになる。しかも、わが国の児童福祉司は、虐待問題のみならず、障害、非行、育成等あらゆる相談を担当している。

また、イギリスではケースを直接担当するソーシャルワーカー2.4人に1人のスーパーバイザー（マネージャー、チームリーダー）が配置されているのに対し、わが国では児童相談所運営指針によるスーパーバイザーの配置規準は、児童福祉司5人に1人とされている。才村らが平成13年度に行った調査では、スーパーバイザーの配置実態は、児童福祉司7.2人に1人となっており、児童福祉司を全く配置していない児童相談所も全体の32.4%にのぼっている。

（才村 純）

## 2. Hammersmith Social Service Department

ロンドン市 Hammersmith 特別区社会サービス局の地域マネージャー（Divisional Manager）Leroy Harry氏及び元社会サービス局のソーシャルワーカーで現在教育雇用省の虐待対策のコーディネーターをしている Coral McGookin氏から話を伺った。

### 2-1. ソーシャルワーカーの確保

虐待対応にかかわるソーシャルワーカーの職務は厳しく、虐待死事件などが発生すると、常に社会的批判の的に晒される。ストレスが高い仕事の割には社会的地位も給料も高いとはいえず、ソーシャルワーカーの確保がいずれの自治体においても悩みの種となっており、自治体間でリクルート合戦が繰り広げられている。オーストラリアや南アフリカにまでリクルートの手を広げている。しかし、外国人の場合、イギリスの法制度に疎いという問題がある。

当社会サービス局では、希望者には就職支度金として月500ポンド（1ポンドは約200円）を6ヶ月分支給したり、フレックスタイム制を導入したり、子育てワーカーのためにパートタイム勤務を認めたりと、種々の対策を講じている。また、実習指導担当者やスーパーバイザーにはそれぞれ給与を上乗せするなど、業務内容に応じた給与が支給される。

イギリスでは、終生1ヶ所の職場に留まることは珍しく、待遇のいい職場を求めて転職するのが一般的である。したがって、優秀なワーカーほど他の機関に引き抜かれることになるので、これが人材不足に一層の拍車をかけている。McGookin氏自身、児

童養護施設を振り出しに、精神医療の MSW、救急医療における虐待対応の SW、社会サービス局の SW、全国児童虐待防止協会の SW を経て、現職に就いている。

なお、大新聞には毎週、「社会サービス局長募集、社会サービス局〇〇ディレクター募集、教育雇用省〇〇コーディネーター募集」といった SW の募集記事が掲載される。これらの記事を見ると、一般のソーシャルワーカーの給料は、地域やキャリア等によって格差は大きい、日本円で年 500~600 万円というところが多い。物価の高いイギリスでは、決して高給とは言えない。

## 2-2. 保護者等からの加害・妨害への備えおよび職員のメンタルケアについて

保護者等からの加害妨害に備えるため、調査は必ず 2 人で行う。「最初のアセスメント」において、児童のリスクのみならずソーシャルワーカーへのリスクについても評価が行われ、ソーシャルワーカーへのリスクが高いと判断された場合は、警察官も同行する。

調査を担当したソーシャルワーカーが調査から戻ると、必ずスーパーバイザーが面接し、被害を受けていないかどうかをチェックする。万一暴行、脅迫等の被害を受けておれば、加害者を告発するとともに、予め社会サービス局が委託している民間機関でのカウンセリングの受講を勧める。カウンセリングは、極秘で無料で行われる。このため、誰がいつカウンセリングを受けたかは誰もわからない。

## 2-3. 児童虐待対策における最近の動向

1997 年に政権復帰した労働党政府は、それまで社会福祉の準市場化政策等が進められてきた結果、福祉ニーズを抱える多くの市民や子どもが阻害される状況が生まれてきていることを発見した。「英国・労働党政府・児童福祉改造 3 ヶ年 (1991-2001) クオリティ・プロテクト計画に関する第 1 報」は、里親委託や施設入所等地方当局の保護下にある子どもの社会的阻害状況を明らかにした (英国ソーシャルワーク研究会、佛教大学 津崎哲雄、2000)。この報告書では、彼らは一般の子どもと比較して、

- ・ 約 20 倍も学校から停学処分を受け易いこと
- ・ 4 倍も失業し易いこと
- ・ 60 倍もホームレスになり易いこと
- ・ 50 倍も受刑者になり易いこと

- ・ 4 倍も精神保健上の問題を抱え易いことなどが報告されている。

このため、政府は、Quality Protects Programme (サービスの質向上プログラム) を策定し、1998 年~2001 年において、子どもに対するソーシャルサービスの管理運営の改革を行うこととした。これにより、地方当局は、毎年、サービス評価管理実行計画を保健省に提出し、例えば、子どもの学業成績がどのように変化したか、年少児の里親委託がどの程度推進されたか、子どもの自立がどの程度達成されたか、ソーシャルワーカーの質はどうかなど、保健省が示す 50 の指標に従い、3 ヶ月に 1 度計画の達成状況を具体的に報告することになっている。評価をふまえて「星」が与えられる。結果は公表され、高い評価を得た機関には予算配分等でメリットを与えられる。逆に、達成状況が著しく悪いと、予算の削減等のペナルティが課せられる場合もある。また、幹部は退職せざるを得ない状況においやられることもある。Hammersmith は 2 つ星であるが、里親委託率が 85% と全国平均より高く、気になっているところである。

## 2-4. 里親制度について

### (1) 里親の確保

イギリスでは、里親制度が重視されており、施設養護は行動面や情緒面で問題があるために専門的な治療が必要な子どもに限られる。施設に入所するのは全体の 15% に過ぎない。15 歳未満の子どもについては特に里親委託が奨励されており、乳幼児は里親委託の対象とはならない。

このため、いずれの社会サービス局においても、里親探しは苦労の種となる。特に、里親は緊急保護の受け入れ先にもなるので、いつでも委託できるように里親を用意しておく必要がある。しかも、言語、文化、宗教、人種等多様なニーズにマッチできるような多様な里親を用意しておかねばならない。自前の里親で対応しきれない場合は、他の自治体の里親に委託することもある。

イギリスでは、一般里親のほか、被虐待児や非行児等専門的な対応が必要な子どもを預かる専門里親、私的里親 (親族、知人) があるが、いずれの里親についても、里親になるには SSD の研修と評価を受けなければならない。犯罪歴や民族的偏見のないことなどが条件となる。低所得や単身は問題にはならない。あくまで熱意や識見が重要視される。

## (2) 里親へのサポート

里親へのサポートは、基本的に里親担当のソーシャルワーカーが子ども担当のソーシャルワーカーと連携しながら行うが、子どもの処遇や治療等のコーディネートは子ども担当が、里親からの相談は里親担当が担うなど、双方の役割分担は明確である。また、瑕疵があった場合の責任の所在も明確である。里親を対象とした心理職も配置されている。

委託に際しては、里親宅において実親も含めた関係者による会議が開催され、里親プランに全員が合意してはじめて委託が開始される。実親が暴力的であったり、強引な引取りなどが予想される場合は、会議の場所として里親宅以外の場所が選ばれる。しかし、そのようなケースは例外的である。イギリスでは、ケアプラン策定過程において実親が参加することは当然のこととされている。

委託後 1 週間以内に、里親担当、子ども担当、実親担当、教員、カウンセラー、医師等で構成される最初の「委託適否検討会議」が開催され、里親担当によって子どもや里親の状況等が報告される。また、4 週間後には 2 回目の会議が開催され、以後、8 週間ごとに会議においてチェックが行われる。6 ヶ月を経過すると会議の頻度は少なくなる。

Quality Protects 政策の一環として、子ども 1 人につき委託される里親が 3 人を超えることはできないとされており、委託後の里親および子どもへのサポートに力を入れざるをえない。

子どものライフヒストリーを記録するのも里親の重要な仕事である。子どもが将来、自分がどのような生活を送ったのかを知る権利があるからである。

## (3) 里親手当

手当額は子どもの年齢にもよるが、平均で週 200 ポンド（1 ポンドは約 200 円）が支給されている。年長児や特別なニーズをもつ子どもの場合は加算され、子どもによっては週 1000 ポンド支給されることもある。

## 2-5. 虐待親への援助

子ども保護会議において策定される「子ども保護プランのアウトライン」に基づき、具体的な保護プラン（ケアプラン）はコアグループの会議で作成される。コアグループのメンバーは、社会サービス局のソーシャルワーカー、実親、教員、セラピスト、かかりつけ医、ヘルスビジター、弁護士、（必要に応

じ）警察官などである。多くの場合、会議は社会サービス局のマネージャーが司会する。

ケアプランは、例えば「週に 2 回精神科に通院する」「週に 1 回子どもに面会する」といったように、あくまで具体的である。ケアプランにおいて活用される資源にはインフォーマルなものも含まれる。例えば、祖父母の協力を得る場合は、祖父母の署名を求める。関係者全員の合意の署名を得てはじめてプランが実行される。

親がケアプランに応じない場合、子どもが年長であれば子ども自身の意向が最大限尊重され、年少の子どもであれば養子縁組が検討される。

（才村 純）

## 3. General Social Care Council

### 3-1. はじめに

General Social Care Council（以下、GSCC）は、複数の多様なユニットにより構成されているが、その中で、ソーシャルワーカーの養成や研修に関わる課（Social Work Education Group）の Julie Wilkes 氏に話を伺った。

GSCC は、Care Standards Act 2000 に基づく機関である。国立ではないが、その財政の 100%が国家からの補助金によって運営されており、日本でいう特殊法人のような位置付けになる。GSCC の最高責任者は、保健省（Ministry of Health）大臣で、GSCC の総裁は、定期的には大臣に事業内容を報告することになっている。

### 3-2. GSCC の目的と機能

GSCC 設立の目的は、ソーシャルワーカー及びワーカーによってなされる実践の質を向上させることにある。GSCC の主な機能、役割は、ソーシャルワーカーの登録、管理、養成、研修、政策提言、資格付与と剥奪に関する規定に関する枠組みづくりである。イギリスのソーシャルワーカーの資格は、国家資格ではなく、団体認定資格であり、ソーシャルワーカーについては、この GSCC で資格認定を行う。なお、ケアワーカーの資格や研修については、NVQ（National Vocational Qualification）が行う。

### 3-3. ソーシャルワーカーの登録

2003 年 4 月より、大学においてソーシャルワーカーの資格を取得したすべての者は、GSCC への登録申請が義務づけられる。現在は、自発的に申請し

てきた者についてのみ登録がなされている状態である。GSCCでは、この登録システムによって、各ソーシャルワーカーの基本的情報、職歴や犯罪歴の他に研修態度等の情報を管理する。新たにソーシャルワーカーを雇用する際、雇用主は、このデータベースに照会し、新規職員になる人物について情報を把握することが義務づけられている。特に、子ども家庭関係の機関の職員は、性的犯罪の前科がないかを入念に調査することが義務づけられている（The Protection of Children Act 1999）。また、就職した後も、雇用主は定期的にこの登録リストをチェックし、自分の機関の職員が適切に現任研修を受講しているかを確認しなければならない。

### 3-4. ソーシャルワーカーの養成

イングランド内にある78の大学にSocial Work Course (Diploma)が設置されている。このうちの54大学が、2003年9月より、ソーシャルワーカー養成課程をDegreeに設置することが決まっている。これまで、イギリスにおいてソーシャルワーカーが有資格者となるためには、「Diploma in Social Work」(以下、DipSW。主に大卒以上の者が入学資格をもつ。大学院とは異なり、学位が授与されるわけではない)が義務づけられていた。しかし、深刻な人手不足のため、Degree in Social Work (学部卒)でも、有資格者のソーシャルワーカーになることができるように資格認定基準を変更したのである。

資格認定基準をDipSWからDegreeまで拡大することによって、ソーシャルワーカー全体の質が低下することを防ぐために、大学におけるカリキュラムを大幅に改訂することになった。養成課程の詳細については、「5. East Anglia University」にて後述することとし、ここでは省略する。

### 3-5. ソーシャルワーカーの現任研修

GSCCでは、有資格のソーシャルワーカーの現任研修についてのみ監督することとなっている。したがって、無資格のソーシャルワーカーの現任研修については関知しない。研修そのものは、GSCCが各大学に委託して行われる。研修カリキュラムは、政府によって用意されたものを大学に提供する。ソーシャルワーカーは、年に5日研修を受けることによって、有資格者としての登録を更新することができる。研修態度が悪かったり、研修を受けなかったりすると、登録を抹消され、資格を失うことになる。

ソーシャルワーカーは、引退するまで毎年研修を受け、登録を更新し続けなくてはならないが、このシステムは、「CPD」(Continue Professional Development)という理念に基づくものである。

大学は、GSCCから委託費を受け取り、ソーシャルワーカーの養成や現任研修を行っている。そのため、質の悪い教育をしたと評価されると、DegreeやDiplomaを学生に付与できない大学へと、GSCCによって降格させられる。

### 3-6. マスコミとソーシャルワーカー

GSCCには、P.R.section (メディア・マスコミ対応担当)がある。虐待死亡事件等が報道されると、関わっていたソーシャルワーカーが非難されたり、責任を問われたりすることが多い。そのため、離職者が増えたり、ソーシャルワーカーへの就職希望者が減ったりすることがある。

イギリスでは、ソーシャルワーカー不足が深刻であるとの認識が強い。そのため、GSCCは、ソーシャルワーカーのイメージを低下させない必要性を感じ、マスコミ担当を置くに至った。

マスコミ担当の役割は、マスコミ関係者と良好な関係を築き、ソーシャルワーカーへの好感度が上がるような報道を依頼したり、あまりにも批判的な内容の報道を最小限に食い止めることにある。

### 3-7. まとめ

ソーシャルワーカーが不足しているとの認識が強く、「多くの人材を確保したい」という意図と「ソーシャルサービスの質を低下させたくない」という思いとの間で葛藤している現状があった。そのため、大学のカリキュラムや研修内容の見直し作業に際しては、詳細にわたり政府が関与している。カリキュラム内容を国によって規定されることに対して、いくつかの大学は「大学の自治が失われる」と反発しているという。大学がもつアカデミックな要素と、社会に貢献する人物を輩出するという社会的役割とを大学の中で、どうバランスをとっていくのかが今後の課題ではないだろうか。日本の社会福祉士養成課程においても同様のことが指摘できるだろう。

(伊藤嘉余子)

## 4. Department of Education and Employment

教育雇用省児童保護政策チームの責任者 Melvyn Barker氏から話を伺った。児童保護政策チームは、

教育における子ども保護に関する制度整備を担当している。

#### 4-1. 教育分野における児童保護のための立法化

継親により子どもが死亡した事件（全身に皮下出血の痕を学校を含めいくつかの関係機関が気づいていたにもかかわらず、皮膚病だとする親の説明を鵜呑みにしてしまい、子どもが死亡してしまった事件）を踏まえ、2002年にはそれまで法的裏づけがなかった自治体の教育当局及び学校による子ども保護に向けた取組みの法制度化が図られるとともに、学校における被虐待児童の通告ガイドラインが策定された。

なお、法制度化を図る目的は、新たなニーズに対して取組みの強化を図るところにあるのは無論であるが、法制度化そのことにより、常に社会の関心を喚起するところにもある。今回の法制度化のポイントは以下のとおりである。

- ① 子どもが安全にかつ安心して教育を受けられるための環境整備という広い文脈において虐待問題を位置づけること。
- ② 自治体の教育当局及び学校の責任を拡大することにより、社会サービス局や警察等関係機関との協働の強化を図ること。
- ③ 入院児童等家庭や学校の外にある子どもたちへの関与
- ④ 校内の各スタッフの役割の明確化と強化
- ⑤ 16歳～18歳までの義務教育外の中等教育を受けている子ども保護における枠組みの明確化（ACPC参加の各機関の連携強化、校内スタッフへの研修等）

さらに、現在イギリスでは、教職員による子どもへの虐待および子どもによる子どもへの虐待への対応が重要な課題となっており、特に前者に関しては、他者を傷つけたり、器物を壊すなどの問題行動をもつ子どもに対し、合理的な力の行使（後ろから抱きしめて行動を制止するなど）は教師に認められているが、例えば、そのような力を行使された子どもが家に帰って親に「虐待された」と訴え告発されるケースも多い（教師への告発事例の2/3）ことから、教師による合理的な力の行使のガイドラインを策定したところである。また、後者に関しては、加害児童を懲罰的に扱うのか福祉サービスの対象として扱うのかについて議論を進めているところである。

#### 4-2. 福祉行政と教育行政の統合化について

自治体によっては、社会サービス局と地方教育当局が統合されるなど、福祉行政と教育行政の統合化の動きがあるが、これには2つの理由がある。1つは、政治的判断で、政府が縦割りの非効率性、非合理性を認識したこと。2つには、政策研究を踏まえた判断で、種々の政策研究により、国家レベル、地方行政レベル、民間レベルのいずれにおいても総合的・一元的に取り組んだ方が、極めて効率的・効果的であることが実証されていることである。例えば、虐待や不登校、麻薬、貧困、児童搾取等への対応では、子ども及び家庭に対する総合的なサービスが必要となるが、社会サービス局ではどうしても家族への対応が中心になり、児童の日常的な様子の把握が困難であるし、教育サイドは家族の状況の把握が困難という問題を抱えており、一元的に対応することにより、より効果的なサービスが期待できると考えられている。また、イギリスでは、虐待には親のみならず教職員や施設職員も含めているため、統合した機関で対応した方が、より円滑かつ適切な対応が可能である。さらに、小児性愛者が目的をもって教職員や施設職員になる場合があるので、これらの早期発見や対応には専門的な技術が必要であり、教育現場だけでこれらに対応するのは困難といわざるを得ない。

#### 4-3. 重大事件に対するレビューについて

イギリスでは、虐待死等の深刻な事件が発生すると、児童法によりACPC（地域子ども保護会議）において徹底した検証（“パートエイト・レビュー”；ワーキングトゥギャザーガイドラインの第8章（part 8）に規定されていることに由来する）を行うことが義務づけられている。調査内容は原則として非公開であるが、重大事件については公表されることもある。また、これに加え、国民的関心が強い事件や政策的に大きな課題を抱えていると判断された重大事件については、中央政府の担当官が大臣に進言して特別調査委員会を立ち上げ、法改正やガイドラインの策定が行われる。有名な例では、1973年に発生したマリア・コーウェル事件がある。これは、7歳のマリア・コーウェルが家庭引取りになった後、養父に殺害された事件であるが、この時のレビューでは関係機関の連携の欠如が指摘され、地域子ども保護会議の前身が設置され、子ども保護登録が開始された。前述の継母による虐待死事件でも教



育分野における虐待防止対策の法制度化が図られた。また、最近の例では、1998年に起きたピクトリア・クインビー事件がある。これは、8歳の少女ピクトリア・クインビーが叔母に引取られた後、死亡した事件であるが、現在、政府の特別調査委員会においてレビューが行われており、調査経過は逐一インターネット上で公開されている。この事件における課題としては、スーパービジョン体制の強化、ソーシャルワーカーのマネージメント能力の強化、子どもや家庭が置かれた文化的環境に対する十分な理解などが指摘されており、まもなく立法措置を含め具体方策が打ち出されることになっている。このように、イギリスでは、重大な事件が起こる度に徹底したレビューが行われ、所要の制度改正が行われてきた。

#### 4-4. 安全・安心に教育を受けることのできる環境整備

イギリスでは、学業の達成に力を入れているが、そのポリシーとして、学業の達成と福祉的取組みは決して矛盾するものではなく、学業が達成されることにより、子どもがその可能性を最大限に発揮し、責任ある社会の構成員となれるわけであり、このことが子どもにとって最大の福祉であり、利益となるものとの考えがある。種々の調査結果が、学業の達成が子どもの最善の利益につながることを証明している。要は、虐待、いじめ、ハラスメントなどの問題も、子どもの最善の利益を阻害する要因であり、安全・安心に教育を受けることのできる環境整備という広い観点からとらえ対応していくことが重要と考えられている。

(才村 純)

### 5. Child Protection Unit (Northwood Police Station)

Child Protection Unit は、Northwood 警察署の一部門であるが、被害児童の保護を所管する部局であり、被害児童が心理的な圧迫を受けないよう本署ではなく、閑静な住宅街の一軒の内部を改造して Child Protection Unit の事務所としている。国内の殆どの警察署に Child Protection Unit が設置されている。同ユニットの責任者 Gordon Valentine 刑事と Dodd 巡査部長から話を伺った。

#### 5-1. Child Protection Unit について

同署はヒリントン区を管轄していたが、1年前からヒーリング区も管轄するようになった。管轄区域

の人口は約50万人、虐待取扱件数は週20件、登録児童数は200名である。

Gordon 氏を頭に、5人(男3、女2)の巡査部長、12人(男3、女9)の一般警察官、4人の事務スタッフがいる。ロンドン警察全体では女性警官の比率は約2~3割であるので、Child Protection Unit における女性警官の比率は高い。経験豊かな警察官や志願者が配属されるが、対応が早過ぎても遅すぎても批判される部署であり、バーンアウトになる職員もおり、人気のある職場とは言い難い。このため、専門職化は難しい。

業務時間は午前8時から午後6時まで。他の時間帯は宿直で対応しているが、緊急対応が必要な場合は地域の警察署が対応し、翌日 Child Protection Unit が引き継ぐ。

Child Protection Unit に配属されると、警察官は3週間連続でソーシャルワーカーとの合同研修を受ける。保護登録等の虐待防止制度、機関連携のあり方などについてロールプレイなども交えて学習する。子どもの最善の利益とは何か、これを保障するにはどうすればよいかを徹底して教え込まれる。

#### 5-2. 虐待事例への警察の関与

1973年のマリア・コーウェル事件で犯罪歴のあった虐待者に子どもを引取らせてしまった教訓から、76年の通達により警察も関係者会議に参加するようになった。以来、社会サービス局と警察とは虐待対応において緊密なパートナーシップを保っている。

Child Protection Unit の対象となるのは保護責任のある者(教職員や施設職員も含まれる)による虐待であり、一般人による暴行等は他の刑事部署が担当する。社会サービス局の最初のアセスメント(Initial Assessment)で警察の関与が必要とされるのは全体の約65%であり、その内、90%は明白な証拠がなかったり、子どもの最善の利益を考慮して起訴されることはない。親に精神疾患によるネグレクトケースの多くは、ソーシャルサービスさえ提供されれば対応できるため、起訴されることは少ない。ただし、性的虐待は証拠があれば殆どすべてが起訴される。

事前協議(Strategy discussion)は深刻な事例を除き電話で行うことが多い。警察、社会サービス局等関係機関の間で情報を共有し合うことは児童法で認められており、守秘義務違反にはならない。

警察が関与する場合、親や子どもに過度な緊張を

強いことがないよう、訪問時には私服を着用し、警察権力の発動ではなくサービスの一環として来たことを説明している。

### 5-3. 被害児童へのインタビュー

被害児童が法廷などで何度も証言を求められることのないように、警察でのインタビューをビデオに収録し、法廷ではこれが証拠として採用されることになっており、児童が何度も証言を求められることによる二次被害を防止している。また、子どもが親を恐れて虚偽の証言をしないよう、インタビュー内容は親には伏せられる。加害者側の反対尋問では、子どもは別室にてこれに備える。

ビデオ収録に際しては、予めビデオ操作者が録画することを子どもに伝え、了解を求める。インタビューは、必ず警察官とソーシャルワーカーの2人で臨む。例えば、子どもが女性のスタッフ（ソーシャルワーカー、警察官、ビデオ操作者）を希望する場合は、子どもの希望どおり女性のスタッフが担当する。英語を話せない子どもや知的障害のある子どもにはサポートがつく。常に子どもの最善の利益を念頭に置き対応している。ビデオ収録が終わると、子どもの前で直ちに封印し、裁判所に送付する。

医学検査が必要な場合は、法的な資格を有する医師がこれを行う。

われわれ調査者はインタビュー室を見学したが、子ども部屋のような内装と、おもちゃやぬいぐるみが置かれているなど、児童がくつろいだ雰囲気の中でインタビューが受けられるよう配慮されていた。警察官も全員私服であった。また、警察官の口から「子どもの最善の利益」という言葉を何度も耳にしたが、この理念が関係者の間に浸透していることを思い知らされた。

(才村 純)

## 6. East Anglia University

イーストアングリア大学（East Anglia University 以下、EAU）のDipSWのコースには、毎年32名の新生が入学する。前述したとおり、次年度から、新カリキュラムが導入されるが、ここでは、今年度までのカリキュラムを中心に論述していくことにする。

また、EAUは、実習生を受け入れる施設や関係機関職員が適切な実習スーパーバイザーになれるよう、practice teacherの養成コースを設置しているので、併せて紹介する。

### 6-1. DipSWのカリキュラム

イギリスでは、DipSWは、2年以上の大学教育と130日以上現場実習が必須である。しかし、2003年9月からは、「ソーシャルワーカーの質的向上」という意図のもと、大学教育3年以上、現場実習が200日以上に変更される。「現場実習200日以上」という内容に対しては、大学関係者の間から「長すぎる」との指摘もある。

新カリキュラムは、まだ公表されていないため、ここでは、今年度までのカリキュラムを紹介する。

#### (1) DipSW教育の目標

1. 学生が、優れた専門性を身につけたソーシャルワーカーになること
2. 学生が、大学教育においてソーシャルワークの理論や実践について学ぶことによって、知的刺激を受け、創造的な人間になること
3. 学生が、人種、性差、障害、年齢等に対する偏見に対応できる実践能力を身につけること
4. 学生に対して、実践やサービス提供の最新の動向、新しい法体制のもとでの思考や原理原則の変革について情報提供すること

#### (2) 教育プログラム(1年目)

表4 Programme of 1<sup>st</sup> Years

Term 1 (講義)	9月30日～11月1日
Residential Placement (現場経験実習; 評価なし)	11月4日～29日
Feed Back (振り返り)	12月2日～6日
Private Study (自主学习)	12月9日～13日
Vaction (休暇)	12月16日～1月4日
Term 2 (講義)	1月6日～2月7日
First Level Placement (基礎技術習得実習)	2月10日～5月9日 (イースター休暇 4/18～4/25)
Private Study (自主学习)	5月12日～16日
Term 3 (講義)	5月19日～6月20日
Private Study (自主学习)	6月23日～7月31日
Vacation (休暇)	8月1日～31日

まず、実習についてである。1年目には、2回の現場実習が学生に課される。1回目の実習の目的は「経験」にある。主に「グループケアとは何かを自

分自身で経験してくることに重きをおいている。したがって、この実習は、単位取得の評価対象にはならない。実習期間は4週間である。また、学生が自分で実習先を希望することができず、例えば、子ども家庭福祉分野に就職したい学生が、病院や障害者施設等に配属されることが多い。学生の希望とは異なる分野の機関に配属する、この実習システムは

北米と類似であるといえる。

2回目の実習では、学生の希望を聞き、実習先を決定する。この実習の目標は「ソーシャルワークに必要な基礎的な技術を習得すること」にあり、学生にとって、初めて評価対象となる実習になる。期間はおよそ50日間である。

表5 DipSW 1年目の講義科目

<u>&lt;Term 1&gt;</u>	
PRACTICAL SOCIAL WORK SOCIAL WORK AND SOCIETY 1 GROUP CARE HUMAN GROWTH AND BEHAVIOUR 1 SOCIAL WORK LAW 1 -THE LEGAL PROCESS	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ソーシャルワーク実践</li> <li>・社会におけるソーシャルワーク</li> <li>・グループ・ケア</li> <li>・人間の発達と行動 1</li> <li>・ソーシャルワークの法律 1 -法的プロセス</li> </ul>
<u>&lt;Term 2&gt;</u>	
SOCIAL WORK PRACTICE IN ORGANISATION SOCIAL WORK AND SOCIETY 2 HUMAN GROWTH AND BEHAVIOUR 2 SOCIAL WORK LAW 2 -THE LEGAL CONTEXT OF SOCIAL WORK PLACTICE READING AND USING RESEARCH SOCIAL WORK THEORY FOR PRACTICE PERSONAL PREPARATION FOR PRACTICE UNDERSTANDING DISABILITY AND ILLNESS	<ul style="list-style-type: none"> <li>・組織におけるソーシャルワーク</li> <li>・社会におけるソーシャルワーク</li> <li>・人間の発達と行動 2</li> <li>・ソーシャルワークの法律 2</li> <li>　　-ソーシャルワーク実践と法との関係</li> <li>・調査の活用法</li> <li>・実践のためのソーシャルワーク理論</li> <li>・援助者としての心構え</li> <li>・障害と疾病の理解</li> </ul>
<u>&lt;Term 3&gt;</u>	
SOCIAL WORK WITH CHILDREN AND FAMILY SOCIAL WORK WITH ADULTS ANTI-RACIST SOCIAL WORK SOCIAL WORK LAW 3 -LAW FOR PRACTICE HELPING PROCESS IN SOCIAL WORK PRACTICE WITH INDIVIDUALS AND GROUPS UNDERSTANDING MENTAL ILLNESS	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子どもと家族へのソーシャルワーク</li> <li>・成人(高齢者・障害者)へのソーシャルワーク</li> <li>・人種差別へのソーシャルワーク</li> <li>・ソーシャルワークの法律 3 -実践のための法律</li> <li>・個人及びグループに対するソーシャルワーク実践の援助過程</li> <li>・精神的な病気の理解</li> </ul>

次に、講義科目についてである。DipSWの1年目では、学生の就職希望分野に関係なく、「ソーシャルワーク実践の基礎」を身につける内容の教育プログラムになっている。具体的な講義内容は、表5のとおりである。

### (3)教育プログラム(2年目)

表6 Programme of 2<sup>nd</sup> Years

Registration & Days In (登録&登校日)	9月2日~4日
Final Placement (最終の現場実習)	9月5日~2月7日 (クリスマス休暇 12/24~1/1)
Private Study (自主学習)	2月10日~14日
Term5 (講義)	2月17日~3月21日
Private Study Essay work (卒業論文執筆)	3月24日~4月11日
Vacation (休暇)	4月14日~25日
Dissertation classes (論文テーマ別の小クラス)	4月28日~7月4日
Private Study (自主学習)	7月7日~8月8日
DAYS IN (月3日の登校日)	10月9~11日
	11月13~15日
	12月11~13日
	1月10、24日

DipSWの2年目には、3回目の現場実習が学生に課される。この実習は、80日間という長期に渡るもので、主な評価項目は、「リスクへの対応」「葛藤への対応」「現場で働く持久力」「ソーシャルワーク実践における調整能力」「利用者との関係作り」「自分のアセスメント結果に対する責任のとり方」である。

この最終実習は、実習期間が長いため、月に3日、登校日を設けている。学生は、登校日に、ワークショップを中心とした講義を受講することになる(表6,7参照)。

表7 2<sup>nd</sup> Years 登校日(Days in)プログラム

9/2	登録 実習の事前学習 組織の理解のためのワークショップ 家族ワークショップ
9/3	家族ワークショップ(続き) アドバイザーグループごとの講義
9/4	家族援助のワークショップ
10/9	組織の理解
10/10	子ども保護のワークショップ(1)
10/11	子ども保護のワークショップ(2)
11/13	組織の理解
11/14	子ども保護のワークショップ(3) 成人の虐待
11/15	実習担当者と実践するための法律と理論
12/11	組織の理解
12/12	依存症の人へのソーシャルワーク 利用者参加のワークショップ
12/13	事例研究 アドバイザーグループごとの講義 その他
1/10	法律の復習
1/24	法律科目の試験の予備日

表8 2<sup>nd</sup> Years Term5の講義科目

SOCIAL WORK WITH DISABLED PEOPLE & THEIR FAMILY	障害者とその家族へのソーシャルワーク
FAMILY PROCEEDINGS COURT EXERCISE	家族との裁判に関する実習

DipSWの2年目の講義は、いわゆる座学ではなく、ワークショップ等参加型の内容が大部分を占める。

また、学生は2年目に卒業論文を執筆しなければならない。論文のテーマごとに小クラスに分けられ、各クラスに担当教員がつく。この論文は、学位論文ではないが、大学ごとに論文審査会があり、優秀な論文は、政府の許可を得たうえで、出版されることになっている。

#### 6-2. 卒業生の進路

イギリスでは「終身雇用」という概念がなく、SSDも警察も、公務員も、ほとんどが「〇年契約」という形の就職になる。新聞などの求人広告欄をみると

「新規プロジェクトを立ち上げるため、〇名のスタッフを募集(△年間)」という表現が多い。ソーシャルワーカーも、2~3年ずつ、転職を繰り返すことによって、キャリアアップし、次回からはより良い条件で採用してもらえるような職場を選ぶという形になる。

進路相談の際、大学側は学生に対して、最初の2年間をSSDか大規模のNPOに勤務するように勧めている。転職を繰り返さなければならないイギリスのソーシャルワーカーにとって、最初の就職先は非常に重要である。大学を卒業して、いきなりスペシフィックな分野に身を置くのではなく、ジェネリックな仕事をまず覚え、そこから、徐々に自分が関心をもつ分野に入っていったほうが望ましいキャリアアップにつながる、と大学側は考えているからである。

就職先として、学生から最も人気が高いのは、子ども家庭福祉分野で、UAEの卒業生の3分の2が子ども関係の仕事に就く。次いで人気があるのは、精神保健分野である。イギリス全体をみると、毎年全卒業生のおよそ50%が、子ども家庭福祉分野に就職する。次いで、精神保健分野に40%、残りの10%が、高齢者や障害者分野に就職している。なお、ソーシャルワーカーの平均的な初任給は、年収およそ18,000ポンド(3,600,000円)である。

### 6-3. 学生への援助

DipSWの学生には、生活費が年間8,000ポンド(1,600,000円)が支給される。昨年まではDiplomaの学生のみが支給対象だったが、今年から、Degreeの学生にも年間4,000ポンド(800,000円)が支給される。いずれも、返還義務はない。

学生への生活費は、大学を通して政府から支払われている。政府が、イギリス社会におけるソーシャルワーカーの重要性を認識しており、なるべく多くの学生がソーシャルワーク養成課程で学ぶよう奨励しているとのことである。

### 6-4. Practice Teacher(実習担当者)の養成

ソーシャルワーカーの養成過程において、現場実習の占めるウェイトは非常に大きい。ゆえに、現場で学生が何をどう学んで大学に戻ってくるかは重要なことである。実習先の施設や機関に、学生に対して適切にスーパーバイズできる職員がいないと、学生の達成課題がクリアできない可能性もある。

そこで、イギリスでは「Practice Teacher」という資格制度を設け、ソーシャルワーカーの現任研修とは別に、実習生を的確に指導できる人材の要請に力を注いでいる。イギリスとしては、5年間で7,000人の「Practice Teacher」を輩出できるよう目標を定めている。

「Practice Teacher」の養成は、国から委託を受けた各大学によって実施されている。講義は、週2日で1年間のコースである。現場職員が仕事を続けながら受講しなければいけないため、大学側も講義の時間帯等、職員が登校しやすいように工夫をしている。主な講義内容は、実習場面のケース分析である。

### 6-5. まとめ

イギリス内のすべての大学(DipSW)では、政府による同一のカリキュラムに沿って教育がなされている。イギリス内の大学を合わせると、毎年3,200名の学生がDipSWに入学している。DipSWコースの特徴として、実習の回数多さ(2年で3回)と1回の実習が長期に渡ることが挙げられる。そこで、実習先の確保の困難性について尋ねたところ、施設や機関にとって、実習生を受け入れることはその機関にとってステータスになるため、自ら受け入れ先として手を挙げる機関の方が多いという。ただ、大学としては、少しでも質の良いサービスを提供している機関に学生を配属したいため、「より良い実習先の確保」に努めているとのことである。

大学は「Practice Teacher」の養成もしており、福祉現場と大学の信頼関係が良好であるような印象を受けた。日本では、大学(教育現場)と福祉現場の乖離が指摘されて久しい。質の良いワーカーを現場に輩出するためにも、教育現場と実践現場とのさらなる連携、関係構築が必要ではないだろうか。

(伊藤嘉余子)

## 7. 総括

以上、ソーシャルワーカーの養成、確保及び児童虐待防止対策の2つの観点から調査を行ったが、次のような特徴が明らかになった。

### (1) ソーシャルワーカーの養成、確保

①ソーシャルワークの重要性について政府や国民のコンセンサスが形成されており、ソーシャルワーカーの養成においても高度な専門教育が行われ

ていること。

- ②ソーシャルワーカー資格の登録およびメンテナンスがしっかりと行われていること。
  - ・毎年5日間の現任研修の受講が義務づけられており、これが資格更新の必須要件とされていること。
  - ・研修の受講状況や受講態度等が記録され、ソーシャルワーカーを雇用している機関や雇用を予定している機関の求めに応じこれらが開示されること。
- ③ソーシャルワーカーの養成に対する国の支援が積極的に行われていること。例えば、
  - ・大学自治とのジレンマを抱えてはいるものの、ソーシャルワーカーの養成課程におけるカリキュラムも政府が策定した同一のものが各大学で適用されていること。
  - ・多くの学生がソーシャルワーク養成課程で学べるよう、生活費の支給が政府によって行われていること。
- ④大学と福祉現場との協調・連携関係が確保されていること。
  - ・実習が重視され、相当な時間が割かれており、現場における実習の受け入れ状況も良好であること。
  - ・現場における実習担当者(Practice Teacher)の養成が国からの委託に基づき大学で実施されていること。
  - ・ソーシャルワーカーとして受講が義務づけられている現任研修も大学で実施されていること。

## (2) 児童虐待防止対策

- ①わが国に比べて、ソーシャルワーカーの配置が極めて手厚いこと。
- ②子ども保護の迅速性・的確性を確保するため、調査、保護、援助等の各段階における司法の関与が極めて濃厚であること。
- ③関係機関の連携について法律及びガイドラインで具体的に規定されており、実際の機関連携も円滑かつ密接に行われていること。
- ④アセスメントが極めて厳密に行われていること。
  - ・国による精緻なアセスメントガイドラインが示されていること。
  - ・関係機関の協働のもとにアセスメントが行われているため、機関間の共通認識とこれに基づく連携が円滑に行われていること。

- ⑤アセスメント、援助計画における子どもや保護者参加の機会が確保されていること。
- ⑥子ども保護における警察とSSDとのパートナーシップが確立されていること。また、警察においても子どもの人権に配慮した対応が徹底されていること。
- ⑦重大事件に対する検証のシステムが確保されており、検証を踏まえた制度の見直しが絶えず行われていること。
- ⑧Quality Protects政策のもと、飴と鞭の使い分けにより、サービス評価が極めて厳格かつ効果的に行われていること。

## (3) 考察

今回の調査結果を踏まえ、わが国のソーシャルワーカー（児童福祉司）の養成・任用制度のあり方および児童虐待防止対策のあり方について考察する。

### ①児童福祉司の専門性の確保

イギリスでは、ソーシャルワーカーの資格付与の条件として、Diploma in Social Workが義務づけられるとともに、養成課程におけるカリキュラムは国が策定した全国統一のものが適用されるなど、ソーシャルワーカーの養成段階では高度な専門教育が施され、ソーシャルワーカーになるには無論有資格者でなければならない。わが国では、児童虐待の防止等に関する法律の施行に伴い、2001年に児童福祉法が改正され、児童福祉司の任用資格について、準用規定が廃止されるとともに、新たに社会福祉士が加えられるなど、一定の厳格化が図られたが、資格要件そのものが緩やかで幅広いことに加え、全員専門職を配置している自治体は全国で11箇所にとどまるなど、専門職化が進んでいない。虐待の対応においてはより高度な専門性が求められることに加え、現任研修の徹底を図ったとしても、一般行政職の場合、頻繁な人事異動は避けられず、折角専門的知識・技術を身につけても他の部署に異動してしまうため、行政効率が悪い上、組織内において専門性が蓄積されないという問題がある。才村らが行った調査では、専門職配置していない自治体の方が研修予算、研修回数等において専門職配置をしている自治体に比べ劣っている傾向が見られたが、研修の投資効果が見込めないことと関係しているかも知れない。

また、ソーシャルワーカーに対する現任研修においても、イギリスでは毎年受講が義務づけられ、受

講状況が履歴事項とされるなど、現任研修の徹底が図られているのに対し、わが国では研修受講に対する義務制度がないため、研修の受講状況や研修内容には自治体間格差が大きく、中には研修を全く行っていない自治体も存在する。

児童虐待相談が急増する中、その対応において中心的な役割を担う児童福祉司の量的確保と並んで専門性の確保が喫緊の課題である。とりわけ、児童福祉司の任用要件を第11条の1号～3号までに絞り込むなど児童福祉司の任用資格の一層の厳格化を図るとともに、児童福祉司の専門職配置の促進を緊急に推し進める必要がある。専門職配置が進まない要因及び専門職配置を推進するための方策については今後調査研究を重ねる必要があるが、わが国における公務員制度において基本的に専門職配置がなじまないというのであれば、イギリスのように、キャリアを持った職員を民間から募り、契約に基き一定期間自治体に採用するという方式も検討すべきかも知れない。

## ② 児童福祉司の増員

イギリスの社会サービス局において子ども家庭問題を担当するソーシャルワーカーの数は、わが国の地方交付税積算規準上の児童福祉司数の13倍（児童福祉法施行令の規準では20倍以上）である。しかも、イギリスでは司法による後見的関与がわが国とは比較にならないほど強く、また、関係機関の役割と連携が法定化され、各機関が緊密な連携を図りながら一体的な連携を図っているのに対し、わが国では権限が児童相談所に一極集中されているため、児童福祉司の業務量は極めて大きなものとなっている。加えて、時には保護者との熾烈な対立が不可避であり、精神的ストレスも過大である。

厚生労働省は平成12年度以降毎年、地方交付税上の児童福祉司の積算規準を改正し、その増員に努めているが、焼け石に水といわざるをえない。人員体制の抜本的強化が望まれるが、付焼刃的な対応ではなく、相談体制における市町村との役割分担を明確にするなど、相談体系全体のグランドデザインを再構築した上で、所要の組織・人員配置とすべきであろう。

## ③ 虐待対応における司法関与

わが国において司法が関与するのは、28条及び33条の6くらいであるが、イギリスでは、緊急保護

手続きにおける虐待者の家庭からの排除命令、緊急保護命令、調査における児童評価命令、援助におけるケア命令、スーパービジョン命令等、対応のあらゆる段階において司法が関与している。わが国では、権限が児童相談所に一極集中しているため、親子分離時における保護者との対立が生じ、保護者からの職員への加害・妨害事件の多発や子どもの強制引取りなど、子どもの円滑な保護に支障を来している。さらに、強権的介入と精神的ケアといった相矛盾する機能を児童相談所が一手に担っているため、強権的介入を行うことにより保護者の反発を招き、その結果、児童相談所での援助を保護者が拒否するという事態も多く発生している。また、一時保護は保護者の同意がなくても児童相談所の判断で可能とされているが、これは司法審査を経ない保護者の意に反する親子分離を禁じた児童の権利に関する条約にも抵触しているといわざるをえない。

子どもの迅速かつ適切な保護、保護者のケア受講を担保するためには、保護者の意に反する一時保護や、28条承認事例における措置解除等における司法関与を法定化するとともに、親権の一時停止制度の導入とこれを担保とした司法によるケア受講命令等の制度化を急ぐ必要がある。

## ④ 機関連携の法定化

虐待の対応においては、関係機関のネットワークによる緊密な連携が不可欠となる。このため、国においては平成12年度に「児童虐待防止市町村ネットワーク事業」を創設し、所要の経費を助成しているが、厚生労働省の調査では、ネットワークの設置状況やそのあり方、機関連携の内容等について自治体間でかなりの温度差が認められる。イギリスでは、各機関の連携の必要性および各機関の職務等について法定化が図られているとともに、精緻なガイドラインが示されており、情報の共有化とアセスメントの協働に基く緊密な機関連携が行われている。

わが国においても、機関連携の必要性を法律の中で明文化するとともに、機関連携のための精緻なガイドラインの策定が望まれる。

## ⑤ 重大事件に対する検証システムの整備

イギリスでは、重大事件が発生すると、自治体レベル、場合により国家レベルで徹底した検証が行われ、その結果が公表されるとともに、検証を踏まえた制度改正がなされてきた。わが国でも一部の自治

体では重大事件に対する検証が行われるようになってきているが、公開されることはなく、関係者や国民には全く知らされない。重大事件の検証から得られる知見は、すべての関係者にとって貴重な財産であり、個人のプライバシーに配慮しつつ、基本的に公開されるべきであろう。

また、現在のところ検証を行っているのは一部の自治体であるが、すべての自治体において検証の徹底を図るとともに、必要な場合は国レベルでの検証が行えるよう検証の制度化を図る必要がある。

以上、イギリスでの調査結果を踏まえ、わが国におけるソーシャルワーカーの任用制度や児童虐待防止制度のあり方についていくつかの考察を加えた。限られた日程での調査であり、どの程度正確に実情を把握できたかわからない。われわれの誤解で関係者にご迷惑をおかけしたとすれば、お詫び申し上げます。最後になったが、ご多忙の中、快くわれわれの訪問を受け入れ、惜しまぬご協力と励ましを頂いた教育雇用省の Coral McGookin 氏、Keith Driver 氏をはじめ、関係諸氏には心から御礼申し上げます次第である。

(才村 純)

#### 引用・参考文献

- ・ 峯本耕治『子どもを虐待から守る制度と介入方法ーイギリス児童虐待防止制度から見た日本の課題』明石書店、2001年12月
- ・ イギリス保健省・内務省・教育雇用省著『子ども保護のためのワーキング・トゥギャザーー児童虐待対応のイギリス政府ガイドライン』 医学書院、2002年6月
- ・ 才村純他『児童相談所職員の現任研修のあり方に関する研究』 日本子ども家庭総合研究所紀要第37集、平成12年度、日本子ども家庭総合研究所
- ・ 才村純他『児童福祉司に対するスーパービジョン等の実態に関する研究』 日本子ども家庭総合研究所紀要第38集、平成13年度、日本子ども家庭総合研究所、2002年3月
- ・ 厚生労働省『児童虐待防止の機能を持つ市町村域でのネットワークの設置状況調査（平成14年度）』
- ・ "The University of East Anglia Diploma in Social Work Programme" Year1 and 2, 2002
- ・ "University of East Anglia Practice Teaching Programme Handbook" 2002





## 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＜アメリカ合衆国＞

主任研究者 高橋 重宏 日本子ども家庭総合研究所  
分担研究者 澁谷 昌史 日本子ども家庭総合研究所  
研究協力者 農野 寛治 大谷女子大学

**研究要旨：**昨年度に引き続き、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）について調査を実施した。子ども保護実施体制においては、ケース数に対応して担当区域やワーカー数が決定され、里親担当ワーカーや民間機関に雇用されているワーカーとの協働により業務を遂行していることがわかった。また、トレーニングについては、OJTとクラスルーム・トレーニングを組み合わせた、長期にわたるプログラムが開発されていることが確認できた。トレーニング・プログラムの評価に関するインタビューでは、「何を知るべきか」よりも「何ができるか」に焦点をあてたデザインが工夫されており、トレーニングのねらいが明確にスキルにあてられていることを確認できた。

### A. 研究目的

子ども保護実施体制及び子ども保護に関わるソーシャルワーカーのトレーニング・プログラムの実態を明らかにし、我が国との比較考察を行うことを目的として調査を実施した。本年度は、昨年度に引き続いて、ニューヨーク市のACS（Administration for Children's Services）の全体像をさらに理解すると同時に、ACSのワーカーが参加しているトレーニング・セッションに実際に同席することも含めて、トレーニングの全体像について明らかにすることにも焦点をあてた。

なお、本報告書においては、「研修」ではなく、「トレーニング」という用語を使用する。これは、我が国において「研修」というと3日以内の講義中心プログラムが多数派であるのに対し(1)、ACSでは、長期間にわたって、スキル習得を重視した演習プログラムを展開しており、その差異を表現しておきたいがためである。

### B. 研究方法

上記目的のために、現地における資料収集、インタビュー及びトレーニング・セッションへの同席を行った。このための調整については、ACSにおけるソーシャルワーカーのトレーニング機関であるSatterwhite Training Academy（以下、アカデミー）のHenry Ilian氏にご協力いただいた。Ilian氏は、試験実施と評価部（Testing & Evaluation）に所属しており、「ACSとして、新任ケース

ワーカーに何を期待すべきなのか」をよく理解しているポジションに就いている。また、ヒアリング調査についても、このIlian氏に対して主として行い、補足的にトレーナーやそのほかのアカデミーのスタッフに対して協力を依頼した。

なお、訪米期間は、平成15年2月1日から6日までであり、研究協力者として、昨年度に引き続き、ACSに関して研究実績のある農野寛治氏を登用した。

### C. 研究結果

#### 1. 子ども保護実施体制の全体像

まず、昨年度報告書で明らかにしたACSの子ども保護実施体制について、本年度明らかになった情報を付加しながら、簡単にレビューする。なお、表1に示したものは、ニューヨーク市の人口、子ども保護実施区域（ゾーン）、虐待発生状況についてまとめたものである。

#### (1) フィールド・オフィスについて

ニューヨーク市の機構であるACSは、昨年度報告書で述べたようにいくつかの部局から成り立っており、そのうちのひとつに子ども保護部がある。そして、このうち子ども保護部の、各地域での第一線機関がフィールド・オフィスであり、現在の設置数は13である。

ACSにおいては、ケースワーカー一人あたりのケース数が適正になるように（後述）、行政区分であるコミュニティ・ディストリクト（Community District：CD）を束

表1 ニューヨーク市の人口、子ども保護実施区域、虐待発生状況一覧

区名 (Borough)	区内人口 (人) a	区内人口に占める18歳未満人口の割合 (%) a	ゾーン b	CD数 c (ゾーン別)	年間子ども虐待通告件数 d (ゾーン別、件)	年間子ども虐待通告件数 d (合計、件)
ブロンクス (Bronx)	1,332,650	29.8	A B E	4 4 2	3,518 4,700 2,059	13,142
マンハッタン (Manhattan)	1,537,195	16.8	A C	3 8	3,482 3,195	7,232
クイーンズ (Queens)	2,229,379	22.8	A B	5 9	3,611 4,593	9,644
ブルックリン (Brooklyn)	2,465,326	25.5	A B C D	6 3 6 3	3,614 3,770 4,200 4,175	16,450
スタテン島 (Staten Island)	443,728	25.5	(スタテン島)	3	2,000	2,049
ニューヨーク市	8,008,278	—	12	59	—	48,517

出所及び注釈 a 合衆国人口統計局 (US Census Bureau) ホームページ (<http://quickfacts.census.gov/qfd/states/36000.html>) より、2000年の数値を引用。

b スタテン島については、人口規模、面積、通告件数のいずれでも少ないことからゾーンは設定されておらず、スタテン島区そのものをゾーンとして扱うことができる。なお、本文中にあるように、ワールド・オフィスは、このゾーンごとに1カ所設置されているが、ブルックリンについては、人口規模、面積、通告件数を勘案して、ゾーン数よりも一つ多い5カ所が設置されている。したがって、ニューヨーク市全体でのワールド・オフィス数は、本文中に明記したように、13カ所である。

c CDは、コミュニティ・ディストリクトを略記したものである。なお、ニューヨーク市全体のCD数は、表中のゾーン別CD数の合計と一致しないが、これはゾーンに明確に割り当てられていないCDがあるためである (プロシクスで2カ所、マンハッタンで1カ所、クイーンズで1カ所)。これらゾーンに含まれないCDについては、その隣接ゾーンにあるワールド・オフィス (マンハッタンでいえば、AとC) のいずれか一方のうち、そのときの業務量が少ない方ワールド・オフィスが担当することになる。これは、ワールド・オフィス間での業務量に極端な差異が生じないようにするために工夫された、ケース数調整区域と考えばよい。

d NYC Administration for Children's Services, "Progress on Reforms Reform Initiatives : Status Report 3", March,

2001 (<http://www.nyc.gov/html/acs/html/whatwedo/opireport.html>) より、1999年の数値を引用。なお、通告件数の合計があわない理由は、ゾーンに割り当てられていないケース数調整区域での件数、及びCD不明の件数をゾーン別通告件数に加えているためである。

ねてゾーン (Zone) を形成しているが、そのゾーンごとにフィールド・オフィスが設置されるようになっている。

## (2) フィールド・オフィス内のユニットについて

フィールド・オフィス内では、さらにユニット (Unit) が形成され、そのユニットごとに担当区域が割り当てられている。換言すれば、ユニットが最前線におかれた対応チームということである。

本年度は、とくにマンハッタンの機構についてインタビューをする機会があったので、マンハッタンを例に、ユニットの構成について説明する (図1)。マンハッタンでは、区長の下に副区長が4名おかれている。うち、1名は子ども評価専門職 (Child Evaluation Specialist : CES) の責任者であり、1名は管理運営部門の責任者である。残りの2人の副区長が子ども保護実践の第一線を総括する者となっている。

各子ども保護実践を総括する副長には、それぞれ4人のマネージャーと1名の家族保全プログラム (Family Preservation Program : FPP、後述) 責任者が配置されている。このうち、マネージャーが子ども保護業務に関する系統におかれるものである (ただし、1名は裁判所命令により監督が必要とされたケース (Court-Ordered Supervision : COS) を担当する)。そして、各マネージャーの下には4人のスーパーヴァイザーⅡがあり、各スーパーヴァイザーⅡが1人のスーパーヴァイザーⅠと5人のケースワーカーを抱えている。

この2人のスーパーヴァイザー (Ⅱ及びⅠ) と5人のケースワーカーで構成されるものがユニットである。ちなみに、このユニットの構成は、マンハッタンに限らず、すべての区に共通するものである。マンハッタンの場合、2つのゾーンに16のユニットがおかれているということだったので、マンハッタンだけで80人の子ども保護ケースワーカーが配置されている計算になる。インタビュー時点では、ACS全体で92名のマネージャーが配置され、それぞれ3~4ユニットに対して責任を持っているとのことだったので、270~370程度のユニットがあると考えられる。

2002年4月に発表された資料によれば、ニューヨーク市内で594名のスーパーヴァイザーⅡ、280名のスーパーヴァイザーⅠ、そして2,058名のケースワーカーがあり、そのほかのマネージャーやディレクター、サポートスタッフを加えると、ACSの子ども保護部全体で3,610名のスタッフが雇用されている (図1に示しているように、これらスタッフの中には、子ども保護部に所属しつつも、子ども保護に従事しないワーカーも含まれる) (2)。

なお、本報告書では、子ども保護に関するユニットについてのみ報告しているが、フィールド・オフィスの中には、この子ども保護ユニットのほか、図1にも示されている家族保全プログラム・ユニット、医療的ケアが必要なケースを扱うホスピタル・ユニット (Hospital Unit) や、住所が特定できない子どものケースを扱う教育的ネグレクト・ユニット (Educational Neglect Unit)、期限付きで家族サービスを提供する家族サービス・ユニット (Family Service Unit)、裁判所に提出する報告書作成に従事するI&Rユニット (Investigation & Report Unit)、そして子ども福祉と深い関連を持つ精神保健、ドメスティック・ヴァイオレンス、薬物乱用の各専門家を配置するクリニカル・コンサルテーション・チームがおかれている場合もある。スペシフィックな領域についてユニット化を進めることで、第一線に多く配置されている子ども保護ワーカーの業務をできるだけシンプルなものにしようとしていることがうかがわれる。

さて、こうしたユニット、あるいはゾーンのわけ方についての基準は、子ども虐待の報告処理件数が基本となっているということであった。ケースワーカーやスーパーヴァイザー配置の法的根拠については、ニューヨーク州法のSocial Service Law Child Protective Act § 421-a Responsibilities of the Department for Enhanced Performance Standards (A) (B)、1996年に改正されたChild Abuse Prevention and Treatment Plan (1) Intake and Screening (A) Staffing, (2) Investigation of Reports (B) Staffingに求められる。そこには、前々年度の子ども虐待・ネグレクト通告や介入数に対応できるように考慮して、入ってくると予想される通告のインタークやスクリーニングに責任を負えるように、子ども保護サービスワーカー (Child Protective Service Worker) の数を確保し、ケースワーカーとスーパーヴァイザーにケースを最大限配分することとされている。後述するように、ケース数は12ケースが妥当であると考えられているので、結果的にこれだけのスタッフが第一線に配置されることになっている。

## (3) ソーシャルワーカーの業務

以下、ケースの流れに沿って、ソーシャルワーカーの業務について簡潔に説明を加える (図2)。

### ① 州中央子ども虐待通告管理機関から各フィールド・オフィスまで

ニューヨーク州では、州都のアーバニー (Albany) に、