

Ⅲ. 分担研究報告 各国訪問調査

A. 調査目的

本調査の目的は、研究対象国の子ども保護サービスおよび社会的養護制度の発展において、各国が子どもの保護に関わる社会的要請や課題にどのように対応してきたのか、その教訓と課題解決のストラテジー等を分析することによって、わが国に予測される社会的要請・ニーズや課題と、それに対応する選択肢について検討することである。

B. 調査方法

子ども保護システム及び周辺制度に関する中心機関・エキスパートを訪問し、ヒアリング調査を実施する。主な訪問先は、研究機関・研究者等、省庁、子ども保護機関、子どものマルトリートメントに関するデータベースを管轄する機関、代表的なマルトリートメント支援機関、子どもの権利・当事者参画に関する団体・機関である。

平成 28 年度実施国は、以下 6 か国・州である。

イングランド

平成 29 年 3 月 19 日～平成 29 年 3 月 26 日

研究代表者 木村 容子 (日本社会事業大学・准教授)

フランス

平成 28 年 9 月 12 日～9 月 24 日

研究協力者 畠山 由佳子 (神戸女子短期大学・准教授)

スウェーデン

平成 29 年 2 月 19 日～平成 29 年 3 月 2 日 (うち 2/22・27・28 の 3 日間)

研究協力者 吉岡 洋子 (頌栄短期大学・准教授)

デンマーク

平成 28 年 9 月 10 日～平成 28 年 9 月 19 日

研究協力者 佐藤 桃子 (同志社大学/日本学術振興会特別研究員 (PD))

アメリカ合衆国 イリノイ州

平成 28 年 10 月 21 日～平成 28 年 11 月 5 日 (うち 10/22・24・26・31 の 4 日間)

研究協力者 畠山 由佳子 (神戸女子短期大学・准教授)

カナダ ブリティッシュ・コロンビア州

平成 28 年 8 月 6 日～平成 28 年 8 月 22 日

(うち 8/6・7・8・11・12・16・22 の 7 日間)

研究協力者 永野 咲 (日本女子大学/日本学術振興会・特別研究員 (PD))

調査項目は、以下のとおりである。訪問機関が担う業務や機能に従って、下記 1. ～ 4. のうち該当する項目についてヒアリングする。

1. 子ども保護システムについて

- (1) 現行子ども保護制度の概要 (法律・システム・アセスメントの基準)
- (2) 現行制度の背景となった出来事・事件・世論等 (①「社会的発見期」)
- (3) 現行子ども保護システムに至るまでの模索、検討された内容 (②「前駆期」)
- (4) (2)～(3)によって制定された新たな制度・実践 (③「達成期」)
- (5) 制定された新たな制度・実践についての運用後の評価・新たな課題の発見 (④「振り返り期」)

2. 代表的なマルトリートメント支援機関について
 - (1) マルトリートメントに対する支援の概要（法律・システム・実施者）
 - (2) 現行支援制度の背景となった出来事・事件・世論等（①「社会的発見期」）
 - (3) 現行支援制度に至るまでの模索、検討された内容（②「前駆期」）
 - (4) (2)～(3)によって制定された新たな制度・実践（③「達成期」）
 - (5) 制定された新たな制度・実践についての運用後の評価・新たな課題の発見（④「振り返り期」）
3. 子どもの権利・当事者参画に関する団体・機関について
 - (1) 子どもの権利養護・当事者参画の現状（法律・システム・組織の概要）
 - (2) 子どもの権利養護・当事者参画が行われるようになった背景・出来事・事件・世論等（①「社会的発見期」）
 - (3) 現状に至るまでの模索、検討された内容（②「前駆期」）
 - (4) (2)～(3)によって制定された新たな制度・実践（③「達成期」）
 - (5) 制定された新たな制度・実践についての運用後の評価・新たな課題の発見（④「振り返り期」）
4. マルトリートメントに関するデータベースについて
 - (1) マルトリートメントに関するデータベースの概要について（項目・方法・評価指標）
 - (2) 現行データベース構築に至る背景（①「社会的発見期」）
 - (3) 現行データベースに至るまでの模索、検討された内容（②「前駆期」）
 - (4) (2)～(3)によって制定された新たなデータベース（③「達成期」）
 - (5) 現行データベースの運用後の効果 問題点・課題評価・新たな課題の発見（④「振り返り期」）

倫理上の配慮

本調査にあたっては、以下の点を文書および口頭にて説明し、同意書を得て実施した。日本社会事業大学社会事業研究所による研究倫理の審査を受け、承認（承認番号 15-1104）を得ている。

- (1) 調査は、調査の趣旨を書面と口頭で説明し、書面による同意を得たうえで行う。
- (2) ヒアリング調査への協力は拒否することができます。調査途中であっても協力を拒否することができる。いずれの場合でも、拒否によって不利益を被ることは一切ない。
- (3) ヒアリングの調査から得たデータについては、研究者が所有するインターネットに接続しないパソコンやハードディスク内でのみ保管することとし、厳密に管理する。
- (4) データの保存期間は研究終了後5年間とし、保存期間終了後は、個人情報情報が漏えいしない形で速やかにデータを破棄する。
- (5) 研究成果は、報告書、および学会誌、学会発表で使用予定であるが、それ以外の目的では使用することは一切ない。
- (6) 許可をいただける場合にのみ、機関名・所属を報告書内に記載する。

C. 調査結果

1. イングランド

木村 容子 (日本社会事業大学・准教授)

訪問期間及び訪問先

平成 29 年 3 月 19 日～平成 29 年 3 月 26 日

□グリニッジ王室特別区：Royal Borough of Greenwich (RBG)

イギリスおよびイングランドの首都ロンドン(大ロンドン)における 32 の主要な地方自治区域のうち、ロンドン南東部にある人口 268,500 人程(2016 年)の行政区。2016 年の Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) による第三者評価では、子どもサービスにおいて 4 段階のうち 2 番目に良い "good" 評価を受けている(全自治体のうち "outstanding" か "good" と評価されるのは 1/3 程度)。

※Ofsted は、2006 年教育監査法 (Education and Inspections Act 2006) に基づく、イングランド全土の教育機関・保育所・子どもの入所施設・里親や養子縁組サービス機関・地方自治体の子ども保護部門を対象とした政府の第三者評価機関である。各機関の評価は 3 年ごとに実施される。

□Ms. Chris Christophides, B.Sc. (Hons), C.Q.S.W., M.A. (Econ)

Chris Christophides Child Placement Training and Consultancy Limited の経営者。子どもの措置に関するトレーナーであり、コンサルタントである。教育福祉、コミュニティワーク、子ども保護、里親、養子縁組、少年司法等におけるソーシャルワーカーとしていくつかの地方自治体に従事していた。エセックス州議会の養子縁組機関アドバイザー、グリニッジ会議フォスターリング委員団の議長、Family Works Fostering のフォスターリング委員団アドバイザー (IFP)、英国 Post Adoption Centre の会期トレーナー等を歴任している。

□Ms. Yuning Zhang, Doctoral researcher (CSC & JSPS), REDD-Lab, Department of Psychology, Institute of Psychiatry, Psychology, & Neuroscience | King's College London

幼児の認知的、行動的、感情的な発達の研究に従事し、神経認知機能および心理社会的機能に関する研究が専門である。乳児の親の関係と幼児の精神的健康を促進するための介入研究にも従事している。REDD-Lab のリサーチ・プロジェクト・マネージャーとして、出生コホート研究や出生後うつ病を対象とする RCT 等を手がけ、米国や中国の大学・研究機関との共同研究を行っている。

□大学研究機関 ※匿名かつヒアリング内容も非公開のため、非掲載。

1. グリニッジ王室特別区 : Royal Borough of Greenwich (RBG) の子ども保護システム

(1) RBG の組織構成

RBG の子ども局 (Children's Service) には、保護局、ソーシャルケア局、教育を目的とするラーニング局、早期発見や予防の視点をもつ早期援助 (early help) 部門と、リソースセンターの4つがある。現在イギリスでは、子どもサービスは、教育やソーシャルケアと同じ傘の下に配置されるようになっている。

保護局とソーシャルケア局には、保護サービス、パーマネンス・サービス、少年犯罪対策サービスと、質改善サービスがある (図1)。

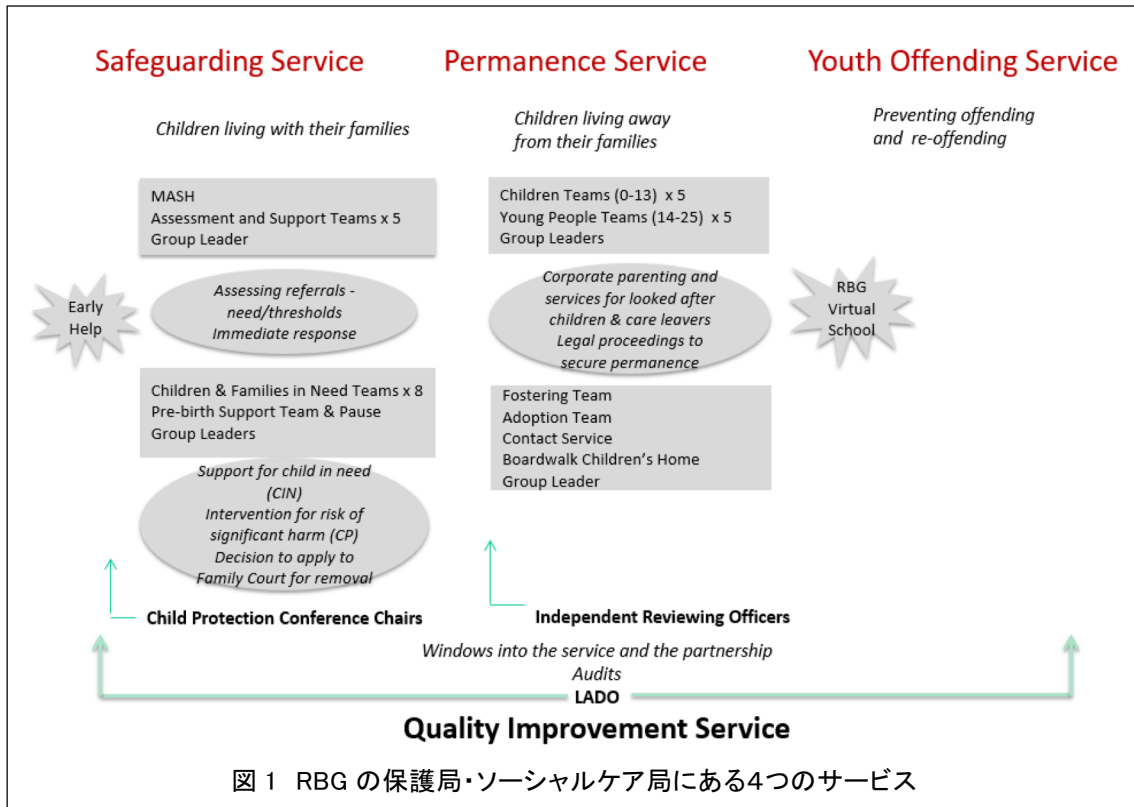


図1 RBG の保護局・ソーシャルケア局にある4つのサービス

保護サービスでは、アセスメントや保護に関する規定を扱い、子どもを保護するまでの様々なことに対応している。パーマネンス・サービスでは、ソーシャルケアの視点に入る子ども (looked after children) に対し、里親、養子縁組、施設など、子どもたちのこれからのケアプランニングを検討する。ケアリーバー (care leaver) には自立支援のための教育や就職のトレーニング等が提供される。

少年犯罪対策サービスは、少年院に行く子どもたちや罪を犯した子どもたちに関するサービスを提供する部門であるが、イギリスでは必ずしも犯罪に関する部門に配置されているわけではなく、早期援助部署に設置されている場合もある。少年院に入ることは非常にリソースを必要とし、経費も要する。また、子どものウェルビーイングの視点からも、いかに予防するか、子どもたちが罪を犯さずに成長できるかということが、イギリスでは強調されてきた。

質改善サービスは、提供するサービスの質を保証する役割を担っており、その機能には、IRO (Independent Review Officer) 等による質改善の指導、質保証のための関係者への聴き取り、観察報告、自治体指定オフィサーや子どもの死亡事例の概要委員団としての活動、

ケースレビュー、労働力の開発、子ども保護委員会の運営等がある。IRO は、独立したレビュー職員であり、保護計画のケース会議に質評価の視点で同席したり、多職種会議の議長を担ったりする。

(2) 保護サービスでのケース対応

保護サービスでは、まずはリファラーを処理する。たとえば、早期援助部門で対応が可能と思われるケースは、ひとまず早期援助部門で対応してもらおう。明らかに子どもに害が生じていると判断する場合には、シングルアセスメント (single assessment) のための調査 (investigation) を行い、子どもや家庭のニーズの特定したうえで、次のステップに進むことになる。この初期アセスメントは、ソーシャルワーカーにより 1 回行われる。RBG には 5 つのアセスメントチームがあり、1 チームは 6 人のソーシャルワーカーで構成されている。最近よくあるのは MASH のケース (情報がなくケースについて多機関連携により情報収集し対応する) である。明確なニーズが分からない、今後どのようにしていくのか等の情報が足りていない場合は、医療部門や警察、麻薬やアルコール中毒などの情報を処理する部門と連携を取り、当該家族の情報提供を依頼する。MASH ケースは、パーセンテージとしては少ない。ほとんどのケースはこちらの判断に必要な情報がある。

ケースには、レッド、アンバー、グリーンという 3 つの色が付けられる。レッドケースは最も緊急なケースであり 12 時間以内、アンバーは 24 時間後でもよいケース、グリーンであれば 3~4 日間後での調査でもよいというケースである。規定では 45 日以内にアセスメントを完了させることになっているが、リファラーされてきた時点で子ども虐待だとはっきりしているケースでは、児童法 (Children Act) 第 47 条を適用し、ロンドン子ども保護手続き (London Child Protection Procedure) に従い、アセスメントを素早くおおよそ 1 日で行う。ここではそのようなフィルタリングをしている。

アセスメントを踏まえ、子ども保護カンファレンスが開かれ、ケアがプランニングされる。3 分の 2 のケースは、これ以上の介入をする必要がないと判断されるケースである。これは「ステップダウン」という。3 分の 1 は「ステップアップ」となり、“children in need” としてソーシャルワーカーがプランニングした介入プログラムを提供したり、保護したり、その次の段階は、ソーシャルケアに措置するために裁判所に「ケア手続き」(care proceeding) を取り、その子どもは”looked after children” と呼ばれる。ここまでのプロセスでは、たとえばひどい怪我をしたとか家にずっと全く大人がいない等、よっぽどのケースでなければ子どもは在宅で支援される。

子どもの保護は、3 つのルートがある。一つは、警察による法的な緊急保護対応で 72 時間子どもを保護することができる。このケースは数少なく、昨年 1 年間では 80 件 (きょうだいであるケースも含まれている) であった。二つ目に、親からの申し出によるものであり、これが最も多い。三つ目に司法判断によるものである。策定された子ども保護計画に基づいて、ソーシャルワーカーが定期的に訪問をし、3 か月ごとに計画を評価、見直しをする。

実親の元には戻れそうにない、親子分離が必要なケースは裁判所のケア手続きを取り、28 週間以内に子どもと家族のフルアセスメントを行う。子どもや親の精神・心理状態、健康状態、親以外の親族で子どもをあずかってくれる人がいるかどうか、子どもの気持ちや子どもが望む選択肢等々を聴く。半年以内に司法判断によるケア命令を受ける。幼い子ど

もは養子縁組となるケースが多く、それ以外には里親、児童養護施設措置のケースがある。里親あるいは親戚が特別後見人（special guardianship）となるケースもある。

MASHに見るように、子ども保護は多職種連携による多次元的な視点でアプローチすることを強調している。ソーシャルワーカー一人のアセスメントでは、子どもの状況、子どもを巻き込む家族の状況を全面的にアセスメントすることはできない。その子どものこれからの人生に下す決断にとって重要な情報を見逃してしまう可能性がむしろ大きい。たとえば、親のメンタルヘルスや知能能力という面では専門の心理士でないと判断できない。親のアルコール依存やメンタルヘルスの問題は精神科医。子どもに何かの障害があるのか、その程度やどのようなケアを必要としているかについては、医学の専門である。親が犯罪を犯している恐れがある場合、その人の犯罪記録等にアクセスするためには警察の協力も必要となってくる。子どもの学校での勉強に関しては、教師や心理士のアセスメントが必要となり、そのような見解をもって関わっていくことを大事にせねばならない。

子ども保護に関する統計は以下のとおりである（表1）。

表1 RBGの子ども保護に関する様相

送致	2,864 件	
子どもと家庭のアセスメント	2,873 件	
子ども保護計画	266 件	
Looked After Children	509 件	
ケアリーバー	266 件	※18歳を超えて教育下にある子ども
※ケース数は子どもの数でカウントされる		

（2016年4月1日～2017年1月31日の期間であり、1年間のデータではない。）

1ワーカー当たりのケース数は、部署によって異なるものの、15～35件ほどである。自治体によっても計算の仕方は異なる。また、ケースの判断も自治体間で差がある。何をネグレクトとみるかなどは地域の常識や感覚の違いというのものもあるが、早期予防のサービスが充実している自治体では保護計画を取らず、早期援助部門に送致できるという強みがある。

(3) PAUSE プロジェクトの革新

現在全国で展開されているパイロット事業に PAUSE というプロジェクトがある。このプロジェクトの背景には、looked after children の 25% は同じ母親の子どもであることがある。すなわち、妊娠して子どもを産んで、麻薬やアルコールの問題等のために子どもが保護され、また妊娠して生まれてきた子どもがまた保護されている。PAUSE は「一時中止」という意味で、親の同意を得て、このプログラム中に避妊対策を行い、手厚い介入プログラムを提供する。妊娠→ケア→妊娠→ケア…のサークルをどこかで断ち切るというようなプログラムである。開始して3年が経過しているが、良い効果が出ていて、ポピュラーなプログラムとなっている。避妊をさせるという点に議論があるが、同意が得られている者だけを対象としているので良いのではないかとの見解もある。

(5) モッキンバード革新 (Mockingbird innovation)

RBG のパーマネンス・サービスの大きな成功として、シニアアシスタントが強調したの

は、Mockingbird innovation である。これは、チームのなかで“ケアの安定性”をつくるためにデータベース（DB）を活用したシステムを指す。

RBG の DB は、全国で比較できるようにそのデータ項目を教育省の監査項目と同じにしている。フォーマットやプロバイダは自治体で選んでよいこととなっており、システム開発にかかる費用は自治体がつ。全国で統一したシステムはなく非効率ではあるが、自治体には自治体ごとのポリシーがあるので、どのような DB を構築するかは自治体に任せられている。当該自治体は本システムを 2003 年から使っており、国内で最も早くこのようなシステムを使い始めた自治体の一つである。2003 年以前の情報も全て移行させた。

DB の記録を開くとチームフォルダに業務リストがあり、その進捗状況が見て取れる。各メンバーが担当するケースの入力をし、そのデータをクリーニングする専属スタッフとチームがある。データスタッフは、入力が終わっていない等があれば当該ワーカーを促したり、毎月のデータプロセスをする。毎月各チームとチームの各ソーシャルワーカーのパフォーマンスの集計を行っており、シニアアシスタントは、内部の仕事状況を把握し、パフォーマンスの悪いメンバーがいれば、なぜ業務が遅れているのかの指導をする。「ドキュメント」では、各ケースの時系列における主要項目を見ることができ、どのような問題がどこでくり返し出現しているか等の分析に役立てる。各自治体は 4 か月ごとに子ども保護の指標となっているデータを教育省に上げる。その結果は議会に報告され、ホームページで公表されており、ダウンロードもできる。自分の自治体で安定性の基準値を定め、国のデータとロンドン全自治体のデータとも比較している。安定性が良好である項目は緑で表示され、よくない項目は赤で表示されるようになっており、赤ならばなぜ何がうまく機能していないのかを検討する。

DB の項目には次のような項目がある。

□リファアー：

- ・折れ線グラフの線の安定性やその下がり具合は早期援助部門がよく機能していることの現れと見てとれる。
- ・再通告率：14%であり、国平均やロンドン平均よりもずっと良い。

□アセスメント：

- ・アセスメント後に多くのケースは早期援助部門に行く。

□保護計画：

- ・子ども保護計画の対象となる子どもの数は安定して変わっていない。
- ・45 日以内にプランニングが完了したケース率：ほとんどは 45 日以内で完了している。
- ・計画期間の長さ：2 年以上というケースは少ない。

□children in need：

- ・支援期間が長く、かなり時間がかかっているというのが分かると、すぐにそのチームと話し合う。

□looked after children：

数、年齢別×措置別子ども数、措置期間、里親委託率、措置の安定性（措置変更の回数）、6 週間ごとの訪問、Pathway plan（ケアリーバーのためのプランニング）等

- ・数は安定しているが、国データと比べると当該自治体は多いので、減少させることが目標である。理想としては、0～5 歳の年齢層は、ソーシャルケアのもとにある子どもが減少し、養子縁組か家族メンバーといった特別後見人あるいは小規模のフォスターケア

が望ましいと。

・低年齢児は養子縁組の傾向。

・looked after childrenの68%は里親委託であり、友人か家族メンバー等を含めると77%となっている。施設入所は極端なケースで、フォスターケア等々どこにいてもうまくいかないとか、非常にメンタルヘルスに深刻な問題を抱えているケースである。

・措置変更は3回以下がほとんどであるが、安定した措置の中で措置期間がどのくらいの長さになっているのかについても着目している。

当該自治体にすれば、国が示す指標には意味のあるものもあればそうでないものもあり、項目数が多すぎて非常に時間がかかり、入力の手間が7日間・・・6週間・・・12週間と細かくあるため、タイムプレッシャーが非常にかかることである。シニアアシスタントは、データベースの短所として、時に機械的になりデータだけを見てしまうということを指摘している。数字が良く、自治体のパフォーマンスが良いように見えても、サービスの質が必ずしも良いとは限らない。良いサービスや実践があれば良い数字が出るのは確かであろうし、数字は実際に提供しているサービスや実践の良さを反映していると考えられるが、良いサービスや実践の裏にある目に見えないソフト的な要素（たとえば、子どもとの関係性をどのように形成しているか、ソーシャルワーカーにアタッチメント理論の理解があるか等）が真のサービス・実践の良さであると主張する。

一方で、自分たちの実践をある程度見えるようにするという意味では、導入しているトレーニングモデルが良い実践に結びついたというアウトカムの測定として取り扱うことができるという。当該自治体では、最近では、精神力動的な理論を用いた共感、共感的な感覚をもって家族と接する、また、脳神経学の知見、脳はトラウマを受けることでどのように変わるかというようなことを理解してそれを家族に伝え、子どもの問題行動をより科学的な観点から理解させようとするシステムを取り入れている。ソーシャルワーカーは学校でこのようなことを習っては来る。しかしながら、いったん仕事を始めると、危機管理にとらわれ、このようなことを頭から遠ざけるようなことをしてしまう。トレーニングにより、彼らの中に昔習っていた科学的な知識をまた戻すという必要性があることである。

最近では、Ofstedの機関の存在意義についての議論があり、実践をサポートする枠組みと質を確保するための存在というよりも、監査目的が強くなり、自治体によっては結果をよく見えるようにするというところに視線がいて、実際の実践の質に役立てられていないということが問題視されている。財政との関連で、ソーシャルワーカーの仕事为民営化させるか完全に国の管理下に置くか等々、政治的な議論もされている。

(5) 子ども保護業務におけるチャレンジ

1) Thresholds（線引きされた介入の判断基準）

Thresholdsとは、子どもや家族への自治体による介入が必要か否かのライン、これ以下だと要らない、ここからだが必要というラインである。たとえば、ある家族にニーズが特定されると、そのサポートを提供する機関としてファミリーセンターの支援で対応できるかどうか、ソーシャルワーカーが介入して政府からの支援を提供するかという判断基準である。その子どもと家族のニーズに基づき、その支援が他所のどこかの機関から提供されるのか、それとも自治体のソーシャルワーク・チームが介入するのかの判断をこのThresholdsに基づき下す。

しかしながら、アセスメントの中で Thresholds をどこで一線を引くというのは、実際には自分の自治体の持っているリソースと、子どもと家族のリスクの高さや低さ、複雑さと2つの間のバランスにもよるといふ。そういった意味で、どこでこの線を引くかというのは常にチャレンジである。

2) 多機関というコンテキストでの働き

多職種というチームの周りには法的な決まりやガイダンスがいろいろあり、それぞれの職種が自分の役割がどこまでなのかというのが曖昧で、どこまで誰の仕事という役割分担が不明確という点がチャレンジ的である。自分はこれをどこまでする、できるといふ、みんなから、この子どもと家族に何が必要なのか、どこで何をどうするのかというプレッシャーが全部ソーシャルワーカーに来る。現実にはそれぞれ自分の仕事のプレッシャーとかあって、そのプレッシャーが全てソーシャルワーカーに来ることがよくある。

連携をうまく図っていくには、お互いの関係性をつくる (develop) ことである。みんなが子どものための最善の策を探すのに力を尽くすという理念を共通して持つこと、また、トレーニングをみんなと一緒にすることである。それを通じて、お互いのやっていること、お互いの責任、お互いの仕事の内容を知ることができ、お互いを知ることができる機会になるのである。

3) 法律の変更

イングランドでは、児童法等の法律が頻繁に変わる。法律はこれまで、できるだけ子どもが家族と居続けるような支援をと、どうしても家族が、生みの親が子どもを養育できないとすれば親族の中で養育できる者を探す。いなければ、フォスターケアということになる。親や親戚のもとに子どもを置くことで、虐待により子どもが死亡する等の事件が度々起こる。そのことにより、法律が変わり、密にモニタリングしていかないといけない規定になった。そうすると、「私がこの子どもの養育をするということになっているのに、そんな毎週来るな」というように、家族の権力等と子どもの保護との間にジレンマが生じる。法律はソーシャルワーカーたちが仕事をしていく上で非常に有用なものでありながら、そのようなチャレンジが中には起こることにもなるのである。

4) 養子縁組の改革

裁判所と政府との意見が異なるケースが多く、国としては養子縁組の法律を変えて子どもたちをできるだけ養子縁組に行かせようと考えても、裁判所はそれを決めるのは裁判所であり政府ではないという。親子分離が必要なケースは裁判所のケア手続きを取り、26週間以内に子どもと家族のフルアセスメントを行い、養子縁組を成立させたい一方で、裁判所は親の権利を主張し、もっと時間をかけて親へのアセスメントや支援をしろと言う。子どもの成長発達における安定した恒久的なケアを支持するエビデンスがあっても、このような裁判所の決定が異なる場合には非常に難しい。

5) ケアの利用とコスト

ケアにかかる費用は大きいので、なかなか効果が現れずリソースを無駄にってしまう等を考え、適切な時に適切な子どもにかけるといふ判断が難しい。自治体で管理している措置先が足りないと民間機関に依頼する等するが、性的活動が激しい女子の場合などは措置先がなかなか出てこない。他機関にアウトソーシングすると、1週間で700£ (1£ = 約140円として、約97,000円) から1400£支払うことになる。子どもの養護施設では1週間で2000~5000£にもなる。当該自治体では施設措置する子どもは1~2人だが、非常に里親が

足りない。子どもとの関係性を築くには里親家庭は大きな施設よりは築きやすい。

6) 財政情勢の変化における影響と給付 (benefit) の変化

イギリスの経済がだんだんと落ちてきている中で、現在貧困の問題が大きくなっている。昨今保守党が権力を握っている中、自己責任を問う党の信念が政策に影響を及ぼす。政府に全て依存してはいけないうところ、困窮する人びとに対する給付が下がっていき、自分たちで仕事を探しなさい、これをあれをしなさいとこの人びとへのストレスが高まるとより仕事を得られないということが生じてくる。貧困家庭が増加すると、家庭にいる子どもたちのマルトリートメントのリスクも高まる。そのような状況の中、自治体やソーシャルワーカーへのプレッシャーが非常に高くなっていき、ソーシャルワーカー一人当たりのケース数も増えていくであろう。ソーシャルワーカーと政府の間でテンションが高くなっている。財政も縮小している一方で自治体内のニーズは増加しているなか、どのようにしてリソースをより効率よく使うかというのがチャレンジである。

7) 監査基準の変化

Ofsted による監査の仕組みや方法は 2, 3 年ごとに変わっている。以前の監査目的は、各自治体が法律規定等に沿って実施できているか、コンプライアンスに主眼が置かれていたが、最近では、自治体が提供しているサービスのアウトカム、すなわち子どもたちの生活がどのように変わったのか、子どもたちの予後がターゲットになった。ケースロードが過重な中、監査のためのデータを収集する仕方を変えなくてはならず、二重にプレッシャーを受けることになる。

8) 労働力と開発

トレーニングした良いスタッフをいかにキープして、チームをつくるかがチャレンジである。多文化にも対応したスタッフ構成が理想的である。また、スタッフの個人的な理由による休職もあるが、子どもとその家族と担当ワーカーとの関係性の安定性を保障できるように不安定要素は最小限に抑える努力をしている。そして、ソーシャルワーカーのトレーニングを常に行っていく必要がある。しかしながら、予算の削減等ある中、大きな費用がかかるトレーニングを継続的にしていくのが非常に難しい。経費が足りないがために、オンラインで行う e-learning コースを受講させたりするが、face to face で皆で一緒に勉強することにおける必要性についても議論されているところである。

2. 子ども保護を支えるソーシャルワーカー

イギリスのソーシャルワーカーの養成は、ソーシャルワークの専門教育における大学 (3 年課程) 学士と卒後 1 年間の現場従事で資格が取得できるようになっている。ソーシャルワーク教育では、ソーシャルワーク理論と社会学、社会政策が主要科目であり、実習は 2 ~ 3 か所で 6 か月程行う。ソーシャルワーカーとしての 1 年目の就業では、“assessed and supported year in employment” として、さらなるトレーニングを受けながら少数のケースを持ち、常にアセスメントされ、サポートを受ける。ソーシャルワーカーとしてプロフェッショナルな機能を務められるとアセスメントされ合格すれば、フル資格のソーシャルワーカーとなることができる。

ソーシャルワーカー資格の更新は 2 年ごとであり、現場の経歴と 100 時間程のトレーニングを受けている必要がある。職場内 / 職場外研修どちらでもよく、子ども保護のソーシャルワーカーであれば、それに関連あるトピックで新たな研修を受ける必要がある。

Mr. Christophides は、ソーシャルワーカー要請についていくつかの点に懸念を示している。一つは、大学での科目履修について、各科目 40%以上の得点で単位認定されることである。この基準はかなり低く、成績が優秀な者もそうでない者も一律現場に出ていくことを問題視している。二つ目は、大学での主要科目に法学と心理学を含めるべきであり、大学院の修士課程を含む 5 年課程にすることも必要ではないかとの見解である。現場ソーシャルワーカーには、ソーシャルワーク実践はできるが、法律のドキュメントはよくわからないであったり、子どもの発達段階であるとか脳の発達の問題であるとかといった心理学的視点をもって子どもと家族を見る感覚がないワーカーが見受けられるという。それは、彼らの仕事のパフォーマンスに影響が出ることで看過すべきでないことを認識する必要がある。資格取得の基準を上げていくことで、給与等の労働条件やソーシャルワーカー資格・職種のランクも引き上がることが期待され得るとのことである。

子ども保護ソーシャルワーカーとしての仕事は、多様な専門職種と共に働き、高いアセスメントスキルも習得するので非常に勉強になる分野である。その一方で、常に危機的な状況下で働いているがために、非常にストレスフルで、3 年程で転職するソーシャルワーカーも多いことが懸念されている。

3. 逆境的体験に関する研究

(1) 逆境的体験の影響

逆境的体験に関する研究は 1958 年の双子の研究以来、数多くなされている。幼少期、とくに 0～3 歳の間はとともセンシティブな期間であり、この間に逆境的体験を受けると、脳にダメージを与えてしまい、心理的、身体的な健康全てに影響を及ぼしてしまう。脳の発達が活発な時期には、もう一つ思春期がある。“window period” と言い、ここで介入すると効果が期待でき（「窓が開けた」）、介入に入ることができる時期である。よって、0～3 歳を過ぎてしまった子どもたちの第二のチャンスとして、思春期に注目を当てた研究がなされている。

これまでの研究では、例えば性的虐待に注目していると、性的虐待がいろいろな病理につながっていくことがわかっている。性的虐待を受けた子どもは、うつにもなるし、不安にもなるし、薬物依存にもなる。このような 1 つの逆境的体験がさまざまな病理につながることを、発達病理学的には“multifinality” という。一方で、このような病理は、心理的虐待も身体的虐待も性的虐待でも引き起こされる。これが“equifinality (等結果性)” である。逆境的体験と成人あるいは思春期の問題行動の間には複雑なメカニズムがあり、何と何がつながっているのか、このメカニズムを明らかにしようというのが最近の研究の焦点である。というのは、過去に性的虐待、心理的虐待、身体的虐待を受けたということが分かったとしても、この過去は変えられない。しかしながら、その逆境的体験と今ある病理やの問題行動の間にはどのようなメカニズムが働いているのか、どのような mediator があるのかが判れば、このメカニズムを変えることで子どもたちの問題行動を改善回復できるのではないかと考えられている。

2000 年代の研究では、逆境的体験の累積効果に関する研究が盛んに行われた。日本の施設入所している子どもが経験している過去の逆境的体験を調べ、どの逆境的体験の影響が強いのかを見出す研究がある。ブラジルやイギリスにおいても、逆境的体験の種類・数と子どものリスクとの関連を見る研究がなされている。0 種類、1 種類、2 種類、3 種類、4 種

類と逆境的体验が増えるにつれ、子どもの問題行動が増え、右肩上がりのグラフとなる。このような研究は、内的問題行動、抑うつ、PTSD、アルコールの使用等の尺度を用いた子どもの自己報告による調査による。心的虐待、身体的虐待、性的虐待、身体的ネグレクト、心理的ネグレクト、教育的ネグレクト等との相関をみている。

もう一つは、国や地域による逆境的体验パターンの研究がある。日本においては、Miss. Zhang が 2013 年に兵庫県と東京都の児童養護施設 24 施設、思春期前期からの 8 歳から 15 歳の子ども 457 人を対象とした調査を実施した。3 つのチェックリストを用いた施設職員による各子どもの評価である。逆境的体验については子どもの措置書類から入所理由チェックリストを用いる。家族背景については貧困、親の犯罪歴と親のメンタルヘルスの問題の 3 つのチェックリストがある。虐待については 4 種の虐待（それぞれ 4 項目）を職員が日々その子どもと接している中でその 4 つの虐待があったかどうかをチェックする。結果、18 種類の逆境的体验にまとめられ、PCA 分析により、最も多いものがネグレクトで 47%、次いで貧困 36%、親のメンタルヘルス上の問題、身体的虐待、環境不良ということが判った。また、心理的問題に関する尺度との関連性を見ると、子どもたちの多動的な問題につながっているのがネグレクトであった。仲間関係の問題は親の虐待とネグレクトに関連性があった。親の不在は子どもたちに問題を及ぼしているとはいえなかった。

2015 年には、この兵庫県下の施設子どもからランダムに選んだ 46 人に対し、子どもと職員への観察とインタビュー調査により、子どもたちが住んでいるケア形態（大舎、中舎、小舎、ファミリーホーム、ユニットケア、グループケア）と、ホームインベントリー尺度（物理的環境、学習的環境、モデリング、self-sustaining；自立性の促進、管理機能、家族機能、職員の受容度の 63 項目）、子どものコンピテンシーとの間の関連性を明らかにする調査研究を行っている。その結果、物理的環境と受容度にはあまり差がなかったものの、同じ施設内の子どもでも自立性の促進やモデリングの点数は大きく異なることが明らかになった。すなわち、同じ環境でも子どもによって感じ方が異なっているということを反映しているという。また、大舎、中舎、家庭的養護形態の差については、ケアの質やコンピテンシーにはそれ程差異はなく、むしろ施設間差の方が大きかったとのことである。

3 つ目の研究は、進行中の研究であるが、mediator を探るものである。虐待的な経験を受けることで認知のバイアスが出るという先行研究の知見に基づき、施設入所児童と一般家庭の子どもの感情認知の差をみる調査を行うというプロジェクトである。実験 1 は、ボールを子ども同士で投げ合うことで得られる金銭と微笑み、泣かれることに対する反応に関する実験である。実験 2 は、感情の濃淡のある表情の認知に関するものである。感情認知、共感性 (empathy)、コミュニケーションにおける自己に着目している。

オーストラリアの先行研究では、実験 1 について、ボールがもらえないことで泣かれると、虐待を受けていない一般の子どもは可哀そうといった感情が上がるのに対し、被虐待児は感情がほとんど上がらなかった。実験 2 の表情の認識では、表情がはっきりしてくると被虐待児の認識の正確度はすぐに上がってくる。一方でネグレクトの子どもは正確度があまり上がらなかった。また、非常に過敏に正確度が強いということが、社会恐怖や社会的不安との関連があったとのことである。

目下、Miss. Zhang が在籍する REDD-Lab では、パソコンゲームを用いた子どもに対するトレーニングとして応用する研究も行われている。ネガティブな表情の中にハッピーな表情を 10 対 1 程度で混ぜ、ハッピーな表情に注視させるというものである。このトレーニ

ングの効果として、子どもがハッピーな表情に気を配れるようになり、子どもの不安が軽減されることがわかってきている。

(2) 逆境的体験に関する研究の課題と示唆

逆境的体験に関する研究で着目するのは、最も有害な逆境的体験は何かということであり、それは、子どもは何を経験してきたのかのアセスメントを重視し、個別対応に役立つということにつながる。いくつかの逆境的体験パターン（累積効果）が、ある虐待に有害と分かれば、少なくともより手厚い配慮を要するということは言える。

このような研究において、インフォーマントは、子ども自身からのセルフレポートと、親あるいは養育者からの情報を得ることがより正確性を向上させる。また、調査に用いるツールの rating にはある程度のトレーニングが必要であり、現場スタッフがアセスメントでも使えるようにするには、より使いやすいツールを開発していく必要があるとのことである。

要保護児童にとってどのような養護形態が適しているかという議論において、この分野の研究の知見から言えることは、一つは quality of care と type of care は全く異なる概念であることに注視することであり、もう一つは、このような逆境的体験要因のある子どもにとっては専門的な治療を受けられることが重要であるということである。日本の場合、里親に対する研修あるいは資質というものがそれ程要求されてはいないシステムにあるなか、児童相談所も里親に委託できる（里親が養育できる）だろうと思われる子どもを委託しているわけではあるが、育ててみると逆境的体験の影響ともいえる症状等がポロポロ出てくるということも多い。イギリスのように里親に対する手厚いサポートがないと難しい。この分野の研究のエビデンスは、フォスターケアがいい、大舎よりも中舎よりも小舎よりもユニットがよい等と簡単には言いきれず、ケアの質をみていかねばならないことを示唆しているという。

4. 考察

(1) 地方自治体のシステムとキャパシティ

イングランドの地方自治体における子ども保護システムでは、保護サービスとパーマネンス・サービス、少年犯罪対策サービス等と役割分担がある。ケース対応の手続きは法律に則り、時間管理もなされている。法律はこれまで、できるだけ子どもが家族と居続けるような支援を重視し、どうしても家族が、生みの親が子どもを養育できないとすれば親族の中で養育できる者を探し、いなければフォスターケアというような優先順位でケース対応をする。しかしながら、親や親戚のもとに子どもを置くことで、虐待により子どもが死亡する等の事件が度々起こると法律改正がなされ、モニタリングが強化されている。そのため、ソーシャルワーカーはかなりのタイムプレッシャーの中、ケース対応を行っていかねばならない。1 ワーカー当たりのケース数は多くて 35 件ほどということであり、子どもの保護とパーマネンス・サービス等との役割分担を行っていることで、各ワーカーが業務に精通し、モニタリングも含めきめ細かくケースに関わることができる環境は、日本よりも整っているといえるであろう。わが国でも、子ども虐待の早期発見・早期介入から家族再統合支援の強化へと進むにつれ、子ども保護に関わる児童相談所や市町村ワーカーの業務は拡大していく。そこを見据えた人員配置や役割分担を行っていかなくては、ワーカー

の量的確保のことだけでなく、ワーカーの資質担保・向上も中途半端になってしまうであろう。

自治体がどこに Thresholds を置くかは、実際には自治体を持っているリソースに左右される。早期援助部門が充実しているか、里親や施設等ソーシャルケアの受け皿が豊富か等により、適切な時に適切なケアを提供する判断にはチャレンジがともなう。日本のシステムに照らせば、児童相談所と市町村との役割分担は、児童相談所が当該ケースの居住先である自治体のリソースとその力量を勘案することの重要性が示唆される。市町村は、母子保健等にまたがる子ども家庭福祉に関連するサービスの量的確保だけでなく、それらを担うマンパワーやそれらを管轄するマンパワーの力量を把握し、開発していくことに重きを置くことが先決と考えられる。また、市町村における要保護児童対策地域協議会等におけるネットワークの形成や、多職種・多機関の協働連携体制を図っていき、ケース対応における支援方針の共有やその上での役割分担を行っていただく地域全体の力を自治体を中心となつてつくっていくかなければ、虐待ケースの子どもを家族のもとでケアしていくということは困難を極めるであろう。

(2) データベースの構築と運用

DBは全国で共通項目は置くことは、各自治体のパフォーマンスとその効果を評価するにあたり必要不可欠ともいえようが、全国で同じものを運用するということは日本でも難しいかもしれない。「子ども虐待対応の手引き」にリスクアセスメント項目等があっても、独自の基準等を持っている自治体があるように、地域ごとの文化・慣習の差異などにより、一律の基準を用いることは理に適っていないともいえる。また、自治体の子ども保護や子ども子育て支援のポリシーや、地域のリソースとその力量等により、予防や社会的養育・養護のどこに力点を置くか等は異なるであろう。よって、イングランドのように、子ども保護のアウトカム指標は全国共通のデータを収集・分析しながらも、自治体ごとの“安定性”の基準を設け、各自治体の子ども保護システムがどの程度機能しているかを評価し、実践に活かす方法は実用的実益的かもしれない。

RBGのモッキンバード革新はDBを自治体や各ワーカーのパフォーマンス向上に大いに役立てられている良い例であるが、これからDB構築を図っていく日本にとっても重要なことは、DBの構築だけでなく、各自治体にそのDBを扱う専属の部署あるいはスタッフを配置し、また現場ソーシャルワーカーが使いこなしていくことができるよう、トレーニングを行っていく体制を整える必要があることである。データ管理と技術支援を行う仕組みがあることで、スーパーバイザー格のワーカーを中心として現場ソーシャルワーカーの業務管理と力量の向上を図ることが可能となる。

(3) 子ども保護を支えるソーシャルワーカーの資質

ソーシャルワーカー資格制度は、スーパービジョンを受けながらのケース担当を含み、さらに2年ごとの更新制となっている。ソーシャルワーク関連の理論や技術革新は日本においてもどんどん進められている。児童福祉司や要保護児童対策地域協議会の調整機関担当職員等の研修が義務づけとなったが、社会福祉士を前提とした登用も然り、一律の研修項目だけでなく、子ども保護やその予防等に関連する注目されているトピックに特化した研修等を組織内外で継続的に受けることを奨励する取り組みも重視すべきである。多職種

間の連携、ネットワーク形成のための研修等は高齢者の地域包括ケア領域などでは盛んに取り組まれているが、子ども家庭福祉領域でも包括的支援のためのノウハウを関連職種と共に学び合い、地域に根づかせていくことが大切である。

（４）個々子どもの最善の利益に見合う社会的養育形態についての議論

King's College London の REDD-Lab が手掛ける研究は大変興味深いものであった。その知見は、被虐待児のケアに大いに役立てられ得るものである。また、日本においても従来の施設養護からより家庭的な養育形態へ、里親やファミリーホームといった家庭養護、養子縁組の活用へと大きく舵を取っているわけであるが、quality of care への注視、それを支える体制づくり及び実践方法等の開発とトレーニングを両輪として改革していかなければ、子どもが施設や里親間をたらい回しされるドルフト現象が日本でも大いに起こり得ることは言うまでもない。里親支援施策も進められているが、施設廃止論は時期尚早であろう。

これまで里親制度の改革を行っても里親委託率はさほど上がらなかったことを鑑みれば、政府が数値目標を掲げ、都道府県や施設に対し家庭養護へシフトする行動計画を求めるといった行政主導による後押しは、現場を動かすためには効果的手段でもある。しかしながら、数値目標を達成することだけを自治体や現場に求めることは本末転倒となる危険性を大いにはらんでおり、quality of care の重要性への喚起と、ハード面だけでなくソフト面でのマンパワーの開発や支援体制の整備への投資が大事である。

参考資料

Nicky Crouch, Nicky & Wise, Ruth (2016) ” Children's Services —Overview of Services and Structure” (RBG 提供資料)

Ofsted (2016) “Royal Brough of Greenwich : Inspection of services for children in need of help and protection, children looked after and care leavers and Review of the effectiveness of the Local Safeguarding Children Board” (RBG 提供資料)

2. フランス

畠山由佳子（神戸女子短期大学・准教授）

訪問期間及び訪問先

平成 28 年 9 月 12 日～9 月 24 日

Saint Charles Children's home（低年齢児対象の児童養護施設）

低年齢児のための児童養護施設であり、民間事業所である Apprentis d' Auteuil が運営している。

インタビュー対象：

Christophe Beau（国際プログラム担当スタッフ、Apprentis d' Auteuil、）

Chrisine Delettre（家族再統合および家族との交流担当ワーカー、Saint-Charles）

Isabelle De La Taille（施設長、Saint-Charles）

Direction générale de la cohésion sociale（DGCS）； Sous-direction de l' enfance et de la famille（厚生省子ども家庭局）

DGCS はフランス領土内において日本の厚生労働省（ministre des Affaires sociales et de la Santé）の下にある部署である。女性の権利、貧困対策、住宅扶助、障害福祉、高齢者福祉などの社会福祉、労働政策に当たる政策を担当している。

インタビュー対象：

Isabelle Grimault（General Manager of social cohesion, deputy director of childhood and family service for the social and medico-social policies, DGCS）
（社会一体性に関する政策事務局長、子どもと家族に関わる副局長）

Catherine Briand（Deputy head of protection of childhood and adolescence unit, DGCS）

（子どもと青少年に関わる保護副局長）

Le Défenseur Des Droits

子どもの権利擁護オンブズパーソン。子どもの権利擁護の視点から見た子ども保護施策についての話を聞いた。

インタビュー対象：

Génevieve Avenard（Défenseure des enfants：子どもの権利擁護オンブズパーソン）

Leurence Hudry（Attorney：弁護士）

Stéphanie Carrère（European and International affairs officer：ヨーロッパおよび国際関係担当官）

ONPE（Director of Observatoire national de la protection de l' enfance）

GIPED（Groupement d' Intérêt Public Enfance en Danger）の下部組織であり、子ども保護に関するデータを国家レベルで収集し、分析をおこない国政に反映させている。非営利団体である。

インタビュー対象：

Gilles Séraphin (Director, ONPE)

Flora Bolter (Research officer, ONPE)

SNATED (Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger)

1989年に設立されたフランス全体の子ども保護に関する通告を受け付けるホットラインセンターである。

インタビュー対象：

Violaine Blain (Director, SNATED)

Maison Des Familles Nantes- à saint-Herblain

民間事業所が運営する地域の子育て支援の家族のための施設である。家族が開館時間中、いつもでもやってきて、交流できることを目的としている。

インタビュー対象：

Anne Bosquet (Director, Maison Des Familles Nantes- à saint-Herblain)

Maison d'Enfants à Caractère Social Daniel Brottier

年長児（14-20歳）の施設であり、学校および職業訓練所を併設している。

インタビュー対象：

Jean-Christophe Caner (Director, Maison d'Enfants à Caractère Social Daniel Brottier)

EPE (établissement de placement éducatif) de Paris

少年司法矯正施設である。

インタビュー対象：

Alexandra WEILAND (Directrice de l'EPE de Paris)

Ségolène de Puineuf (International affair officer, DPJJ)

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)

法務省管轄の少年非行・保護局。

インタビュー対象：

Anne-Sophie Pawlowski (M. A. C. J., DPJJ)

Ségolène de Puineuf (International affair officer, DPJJ)

CNAPE (La fédération des associations de protection de l'enfant)

子ども保護サービスにおける民間事業所連合であり、政治的にも影響力を持つ。

インタビュー対象：

Quiriau Fabian (General Director, CNAPE)

Laure SOURMAIS (Child Protection officer, CNAPE)

Sophie BOURGEOIS (Project officer, CNAPE)

□Hauts De Seine Le Département

パリ市に隣接する Department の子ども福祉管轄の部署。

インタビュー対象：

Marie-Françoise Bellée Van Thong (Director of services for families, infants, and youth, Hauts de Seine department)

Brigitte, Debout (Psychosocial educator, Hauts de Seine department)

Anne Ourgaud (Quality interlocutor, Hauts de Seine department)

1. Saint Charles Children's home (低年齢児対象の児童養護施設)

Apprentis d' Auteuil はフランスでも有数の大規模な民間事業所でフランス全土および国外においても多くの支所をもち、児童福祉全般の幅広い事業を展開している。その歴史は長く約 150 年となる。フランス国の領土内に約 200 の施設を持ち、計約 27000 人の子どもたちが生活している。

今回、訪問した Saint-Charles は Apprentis d' Auteuil, の創始者であるカトリック神父である Daniel Brottier 神父が初めて設立した施設であり、150 年の歴史を持つ施設である。創設当時の建物が敷地内に残っており、ヨーロッパの寄宿学校のような古いながらも荘厳な雰囲気を持つ建物をもつ施設であった。Saint-Charles は 3 歳から 12 歳の子どもが男女混合で生活しており、定員は 82 人となっている。調査訪問時は 74 人の子どもが入所していた。敷地内に小学校も併設しており、小学生はそこ通っている。幼稚園、中学生は地域の学校に通っている。8 歳から 10 歳の女児のグループが 2 グループで各 9 人ずつ、きょうだいでの入所ケースのための 3~6 歳の男女混合のグループの 1 グループ、9-12 歳のグループが男女各 1 グループという構成になっている。男女は建物が分かれている。男女混合グループであっても、共同スペースが同じであるだけで、寝室は別々になっている。築 150 年の建物ではあるが、室内は清潔で設備は整っている。専属の家事スタッフがいて、清掃や子どもたちの衣類の洗濯等を行なう。各フロアに共同のシャワールーム、トイレがある。1 フロアにスタッフは 4 人体制で勤務し、35 名のスタッフがいて、夜間は施設全体で 4 人体制になる。週末はほとんどの子どもが帰宅するため、職員の体制も 1, 2 人体制となる。常勤の心理士が 4 名おり、行動や情緒に問題が見られ、対応が困難な子どものカウンセリングにあたっている。他の子どもの共同生活が難しい子どものための個室もある。基本的には顕著な障がいがある子どもは入所していない。

館内には医務室がありフルタイムの看護師が常駐している。週 1 回、嘱託医が訪問に来る。

食事は 1 階のダイニングルームでとる。食事は全て手作りで冷凍食品は一切使っていない。子どもたちと同じ内容のランチをいただいたが、にんじんサラダ、メイン (ハンバーグのようなもの)、ポテト、チーズ、フルーツという大変バランスのよいもので味もおいしかった。敷地内の小学校に通っている子どもは昼食時に一旦帰宅し、施設で食事を取る。

敷地内にはカトリックのチャペルがあるが、礼拝などの行事への参加は強制的ではない。

Father Brottier が作った。初めは女児のみを受け入れていた。初めはハイチからの女

児 4-12 歳を受け入れていた。昨年夏までは大舎制の寮のような形態をとっていたが、なるべく小グループへの形態に移行するようにした。

家族からの自発的な入所ではなく、自治体の社会福祉サービスを通じた入所措置のみを受け付けている。

フランスでも小舎化は進んでいる。この施設でも 2 グループ以外はダイニングルームを各グループに置くようにした。なるべく家庭のような雰囲気にならうと努力はしている。政府は少舎化をするために助成金を交付しているが、十分な補助ではない。スタッフも不足している。とくに夏のヴァケーションの時期はスタッフが不足してしまう。フランスは自治体への分権が進んでいる。自治体によっては、施設よりも里親への措置のほうが安くつくので、里親委託のほうを多く行なう自治体もある。

施設において苦勞している点は、有能なスタッフの確保である。質のいい人材を雇用しようとするとならうと経費がかかる。また物価も上昇しているが、財政的には苦しくなっている。施設への経費の 95% は自治体 (Department) が負担しているが、自治体の政治的傾向により、社会福祉への予算の配分に自治体格差が生じている。

敷地内には Meison Des Families (家族の家) と呼ばれる一戸建てがある。家族が訪問してきた場合に子どもたちと一緒にすごせる場所である。家庭復帰に向けての計画の中で使用されることも多い。

(1) 子どもたちの入所経緯と入所理由

入所している子どもたちは、地方自治体である department の判断を経て入所が決定する。フランスでは子ども保護による介入には行政的措置 (administrative placement) と司法的措置 (judistical placement) がある。行政的措置で子どもが入所する場合は、親の同意の下で入所しており、司法的措置の場合は判事による判断での入所となる。おおよその割合は行政的措置が 40%、司法的措置は 60% となっている。行政的措置での入所の場合は、家族との子どもの接触には制限がないが、司法的措置の場合は判事の判断により制限がある場合がある。ただし、司法的措置であっても親の親権 (子どもに対する決定権という表現をしていた) は残り、親とのつながりが切れることはない。

措置理由はネグレクトケースが多く、教育的ネグレクト、養育不全など子どもの基本的ニーズを満たせないケースが多い。原因が家族が持つ社会的・経済的な問題、困難により起こることが多い。

フランス国内には 1200 施設がある。脱施設化については、他のヨーロッパの国よりも進んでいない。効率よく支援を家族に提供するために、一時的に子どもを施設に入所させるという考え方が主流である。135, 000 人の子どもがフランスでは社会的養護の元において、そのうちの 20% が被虐待児といわれている。

子どもは 21 歳まで施設にとどまることが可能である。自治体の制度にもよるが、普通は子どもの施設は学校制度と同じように年齢で分かれている (幼児—12 歳、ティーンネージャー、ハイティーン)。なので、入所が長期化することで、子どもたちは施設を転入出しなくてはならなくなり、きょうだいも離れ離れになってしまう場合も多い。

(2) 家族再統合について

行政的措置の場合は基本的に毎週末、子どもは帰宅する。親の同意の下で入所している

ため、親が求めれば子どもを引き取ることができる。司法的介入の場合は、面会、帰宅、引き取りに対しては、全て判事の判断に従うこととなる。

フランスには基本的に親権喪失という判断はない（出産前に親権を放棄する場合を除き、養子縁組というのもほとんどない）。子どもに対する親の親権は日本よりも強く認められているが、日本のように権威的なものではない。しかしながら、施設入所中は子どものヘアカットに対しても可能な限り、親の許可をとる。

家族再統合に向けての積極的な試みは20年ほど前から始まった。施設措置にかかる経費の増加から自治体は積極的に家族再統合に取り組み始めた。子ども1人の施設入所にかかる経費は1日160～170ユーロといわれている。フランス全土での子どもの平均入所期間は約20ヶ月となっている。18ヶ月～20ヶ月ごとに子どもの状況や家族の状況についてアセスメントを行い、家庭復帰の可能性を検討する。家庭復帰専門のワーカーであるDelettre氏は家庭復帰のためには、親のニーズと子どものニーズのすり合わせを行なうことが必要であると語った。「ほとんどの親は子どものことをあきらめていないので、支援者ができることは、親が子どものニーズをきちんと満たすことができるかをきっちりと確認してから、再統合を図ることである。親に精神障がいがある場合などは、子どもの入所が長期化してしまうことがある。再統合に関わる経費も自治体からの補助金によって賄われている。

どのような場合においても、子どもの措置が決まったときに、親に対して子どもがこれから生活するところがどんなところか理解してもらうことをまず心がけている。

この施設で家族再統合を担当するのはDelettre氏のみで平均40ケースを担当している。Delettre氏は2009年の入職時はパートタイムでの勤務だったが、翌年にはフルタイムでの勤務となった。家族再統合は段階を踏んで行なわれる。第一段階は、ワーカーであるDelettre氏が実親に対して電話で連絡を取り、家族再統合プログラムについて説明し、参加の意思を尋ねる。ほとんどの親が参加に同意をする。子どもとも親は電話で話をする。

第2段階は面会である。親が施設を訪問し、Delettre氏の立会いの下、子どもと面会する。子どもも親の双方に問題がないと判断すれば、立会いなしでの面会となる。何度か面会を行なった後、外出や週末帰宅という風に段階が進んでいく。

施設内にあるMeison Des Familiesにての宿泊にもDelettre氏は立会い、親子間のやり取りを観察したり、必要な養育上のアドバイスを提供したりする。

Delettre氏は年に数回、入所児と親が参加できるワークショップを催行する。家族のアルバム作りなど、親子で協力して作業できるような内容のワークショップが多い。参加は自由であり、強制ではない。自治体の児童福祉機関（ASE）が親子の様子などの情報を聴取する。親に対する支援は、ASEが行なっている。時には、ASEからの手紙や連絡事項を親とともに確認するなどの補助は行なう。

年に4回ほどのヴァケーションの時期には、4～6家族が同時に参加できる旅行も企画し、同行する。複数の家族が参加するため、家族同士の交流が生まれ、家族同士で学びあう機会にもなる。

家族によって積極的にイベントや旅行に参加する家族もあれば、苦手な家族もいる。家族再統合に向けての進度は家族によってバラバラである。年間受け持つ40ケースのうち、実際に家族再統合に積極的に向かうケースは10ケースほどである。

家庭復帰が見込めない子どもに対しての季節里親や短期里親は、親の親権意識が高いフランスではありえない。

(3) 虐待対応全般について

子ども虐待に関するデータはフランスには存在しない。虐待の種別ではデータを収集していないが、高リスクの子ども虐待ケースは割合としては大変少ない。体罰は法律により禁止されており、お尻を叩くこともいけないことになっている。

フランスはヨーロッパの中でも社会的養護下にいる子どもが最も多い。ゆえにさらに家族支援に力を入れて、社会的養護へ来る子どもを減らさなくてはいけないと考え始めている。家族再統合や在宅支援に力を入れるのは、自然な時の進化の結果であり、ゆえに親の養育能力の向上や家族のつながりの尊重に焦点が置かれるようになった。

措置が長期化すると施設を変更せねばならなくなり、子どもに対する悪影響も問題となってきた。この施設は小学校が50メートル離れた敷地内にあり、比較的子どもたちの成績はよいが、一般的に施設入所児の成績はよくない。これは施設入所経験によるものではなく、入所前の家庭環境によるものだと考える。長期間、社会的養護の下にいた子どもに対する調査も行なわれ、その結果が家族再統合や家族支援の強調につながったものと思われる。

フランスでは、調査・研究と現場の間に乖離がある。現場の状況をきちんと把握して、政策に提言するような調査研究がなかなかない。現場は人手や資金が足りないため、自身で調査研究を行なうことはできない。

幼児が施設入所することは少なく、きょうだいでもに入所する以外は稀なケースである。施設からも年少児はなるべく里親に変更するようには試みている。自治体が在宅支援や里親に力を入れ始めている動きに合わせて、事業所の中に里親部署を新しく設けるつもりではいる。

2. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ; Sous-direction de l'enfance et de la famille (厚生省子ども家庭局)

(1) DGCS の機能

DGCS はフランス領土内において日本の厚生労働省 (ministre des Affaires sociales et de la Santé) の下にある部署であり社会福祉に対するあらゆる政策を国レベルで施行する役割を担っている。省庁のトップは大臣となる。DGCS は女性の権利、貧困対策、住宅扶助、障がい福祉、高齢者福祉などの社会福祉、労働政策に当たる政策を担当している。この子ども家庭局では特に、子育て支援、成人の保護、子どもの保護、若者に対する政策を行なっている。実際の権限は Department と呼ばれる地方自治レベルとなる (自治体のレベルは region-department-city という3階層で構成されている)。子ども保護サービスにおいては DGCS はそれぞれの Department が行なう施策の監督と予算の分配を行なう。司法的介入となると法務省管轄となるため、また行政の仕組みが異なる。70-80%のケースに関して司法的介入が必要となっているが、国としては親の同意の元での行政的介入ケースを増やしたいが、支援に対して抵抗を示す家族も多く司法的介入を使わざる得ないケースも多い。

司法的介入に関しては、法務省の管轄になるが、Department が在宅支援および社会的

養護に対する費用を負担する。法務省が費用を負担するのは、非行ケースのみである。司法的介入に対する裁量は子ども判事が持っている。子ども判事は少年非行と子ども保護ケースに対する司法判断を担当する。

（２）最近の子ども保護施策の傾向

2007年に子ども保護に関する法律が制定され、2007年の法改正によって、法的介入は、福祉的な支援に対して家族が同意しなかった場合のみ、介入する。子どもが危険な状態であっても、まずは親の支援に対する同意をまず取ることを強調するものであった。2016年3月の法改正は、2007年の法改正を補強するものであったが、子どもの危険がある場合は、法的な介入をまず行なってもいいというものだった。子どもの安全確保がより強調される形となった。この2016年3月の法律改正は年少児の子どもの死亡事例がきっかけとなっており、それぞれの自治体（Department）において、早期介入をいつ、どのように行なうのかの判断基準に格差があることが問題となった。現在のフランスの子ども保護施策の状況は振り子が子どもの安全確認のほうに振れている状態である。子どもの危険をどのように察知して早期介入が行なえるのかということに重きが置かれるようになっていく。早期発見・早期介入のために母子保健サービスとの連携も強調され、ひとり親世帯、ホームレス世帯、親が精神疾患を負っている世帯、妊娠届けが未提出および遅れている世帯についてはハイリスク家庭とみなされ、保健師が訪問する。2007年の法律において関係機関での情報共有が法律上可能となり、さらに2016年の改正でも多職種間の連携が強調された。2007年の法律では、フランス全土にある101のDepartmentにCRIPと呼ばれる情報集約機関がおかれるようになった。リスクがあると思われる家族に関する情報は守秘義務を超えて、関係機関の間で共有されて、CRIPにその情報が集められることとなる。しかしながら、家族が他のDepartmentに転出してしまうとそこで情報は途切れてしまう形となっていた。

それぞれDepartmentを持っている情報を国としては集約したいがなかなかうまく行っていないのが現状である。

また行政の権限主体が子ども保護の場合はDepartmentであるが、保健・教育・司法は国であることも関連領域との連携を複雑化している要因にもなっている。これらの関連領域のサービスとうまく連携しようとしても国レベルの管轄となるため、スムーズに情報が共通できないことが問題となっている。

通告に関しては全国共通3桁の電話番号で24時間365日の通告を受け付ける通告センターがパリ市内におかれている。通行センターで受けた情報については、各DepartmentにあるCRIPに提供され、そこで更なる調査がなされることになっている。

社会的養護も含む子ども保護施策に対しては、Departmentにその施行運営が一任されているため、経済的な要因を背景とした格差が問題となっている。移民問題や失業問題などを抱えているDepartmentや政治的右派の影響が強いDepartmentなどでは、それらの子ども保護施策に対しては消極的になる。1人の子どもを1年間里親でケアするのにかかる平均の経費は50,000ユーロである。国全体での社会的養護に対する経費は74億ユーロかかっている。

施設養護と里親委託については、現在、社会的養護下にある子どもの55-60%が施設養護、45-40%が里親の下で養育されている。これについては施設養護のほうがコストが

高いことから、里親ケアを増やそうとする傾向にある。しかし、里親の募集や研修の実施に対する予算は Department にゆだねられているため、里親の数が伸び悩んでいる Department も多く、なかなか移行は難しい。

施設入所の長期化も問題になりつつある。2016年の改正法により、全ての子どもに対して毎年、子どもの状況および家族の情報をアセスメントすることが法制化された。

親権に対しては、フランスはたとえ司法的介入であっても、喪失宣言をすることは大変稀である。慢性状態となっている極度のネグレクトの場合や明確な育児放棄には、国が子どもの親権を代行することができるが、それ以外は、なかなか養子縁組を成立させることは難しい。養子縁組の対象となるのは、親が自発的に親権を放棄した場合と完全に子どもに対する関心がないと判断されるケースのみである。また、出産前に親権を放棄した母親は、子どもに対してもその匿名性を保持することができる。

3. Le Défenseur Des Droits

(1) 子ども権利擁護オンブズパーソンの役割と使命

2000年に独立した権利擁護監査人として、子どもの権利擁護オンブズパーソンは設立され、である Avenard 氏は他の権利擁護（差別撤廃、国家保障、人権擁護）とともに Le Défenseur Des Droits に 2011 年加わった。この子どもの権利擁護の使命は、権利を擁護し、権利擁護を促進させることである。国連子どもの権利条約調査委員会への調査報告書の作成と委員会からの意見書を下にした政策への提言書作成が使命の一つとなっている。また、個人や団体からの受け付けた事案に対する調査・改善に対する行動の実施も行なっている。また、毎年子どもの権利擁護に関する特定のテーマに基づいて報告書を作成し、11月20日に提出するという使命も担っている。昨年度は「社会的養護下にある障がいがある子どもの権利」であり、本年度は「教育に対する権利」がトピックとなっていた。

市民に対する啓蒙活動や関連機関の専門職に対する研修なども企画・実施している。市民に対する啓蒙活動の一つとして、大学生による「子どもの権利大使プロジェクト」があり、54人の大学生が現在、権利大使として中学校・高校・施設に出向き、生徒や入所者向けの権利擁護に関する啓蒙活動を行なっている。他にも、学校において「反性的暴力プロジェクト」を実施するなどの活動も行なっている。

特に社会の中で脆弱な存在となっている障害がある子ども、貧困下にある子ども、社会的養護下にある子ども、移民の子どもについての基本的ニーズが満たされているかを確認することを常に使命としている。

(2) 権利擁護の視点から見た子ども保護施策の課題

子どもの権利という視点から現在のフランスにおける子ども保護施策については次のような課題があると思う。2007年法律制定と2016年の改正において、それらの課題に対する改善策が法定化されたが、その法律が全ての自治体（Department）レベルでは、執り行われていないことが最終的には大きな問題点となっている。

第1に、自治体（Department）によってその施策に地域格差があり、自治体間で連携が乏しいということである。自治体をまたいで転入出をしてしまうと、その時点で、家族や子どもの情報が途切れてしまうことになる。

第2に、自治体内においても子どもに関する情報の取り扱いが違う。この点においては

2007年の法律の中で、子ども個人のファイルを作り、そのファイルに個人に関する情報・生活歴をきちんと整理し、管理することが義務付けられてはいるが、全ての自治体で施行されていないことが明らかになっている。

第3に、社会的養護下にある障がいのある子どもの権利擁護の問題である。子ども保護および社会的養護についての各自治体が持つデータをきちんと中央政府が収集することができていないため、フランス全土で社会的養護下にある子どもたちの中にどれくらい障がいがある子どもがいるのかの正確なデータは把握されていない。また、障がいがある子どもが子ども保護施策からすでに措置を受けているため、その障がいの特性にあったニーズについてのサービスを提供されないことがある。特別なニーズが必要なため、障がい施設に入所することが必要であるケースでも、里親ケアにすることで、入所の優先順位が低く何年も待つということが起こっている。障害を担当する省庁と子ども保護を担当する省庁が異なることも原因の1つとなっている。

4. ONPE (Director of Observatoire national de la protection de l' enfance)

子ども保護に関するあらゆるデータを集約し、分析し、施策に反映させる役割を持つ機関である。非営利機関であるGIPED (Groupement d' Intérêt Public Enfance en Danger) の下部組織となる。GIPEDは中央子ども保護通告センターであるSNATED (Service national d' accueil téléphonique de l' enfance en danger) もその下部組織としている。GIPEDは法定化された機関であり、国からの予算50%、自治体からの予算50%で運営されている。非政府民間団体 (Associations) も国の施策に対して大きな影響を与える。

総会 (AG : Assemblée générale) は国の12省庁の代表、全自治体 (101の Department) からの代表、9つの民間団体から代表で構成される。監督委員会 (CA : Conseil d' administration) は省庁の代表10名、自治体の代表15名、民間団体代表の5名で構成され、メンバーは総会で選出される。事務総局 (Bureau : executive bureau) はCAより8名のメンバーが選出される。

ONPEの目的は「リサーチやサーベイを行い、子ども保護や危機状態にある子どもに関する統計的データをもとに子ども保護に関する知識を発展させ、普及させること」「子ども保護領域における『最善の実践』を見つけ出し、分析し、普及させること」「子ども保護領域で働く関係者に対するサポートを提供すること」である。毎年、ONPEは政府と議会に対して報告書を提出する。ONPEは自治体のデータを収集することにより、そのミッションをよりよく遂行できるが、自治体からの協力が完全に得られていないことが課題となっている。

ONPEは130の変数の時系列データを収集し、次の6つのグループに再カテゴリー化した。

- 1) 子どもの基本的情報 (生年月日、性別、学校からの情報、障がいの有無)
- 2) 通告に関する情報 (通告者、通告日)
- 3) 養育者と家族の状況 (家族構成、親権の状況、養育者についての社会人口統計情報)
- 4) 状況のアセスメント結果 (危機的状況/マルトリートメントの種類、虐待者、家族問題など)
- 5) サービスの提供状況 (日程、機関、サービスの種類、措置先.)

6) サービス提供の延長および終了に関する状況（延長や終結の理由、日）

収集するデータの特徴

- ・ 個別データ
- ・ 匿名データ（SHA 1 アルゴリズムを私用）
- ・ 時系列データ
- ・ 一元化したデータ（それぞれの自治体にて）

ORGANIGRAMME GIP Enfance en Danger

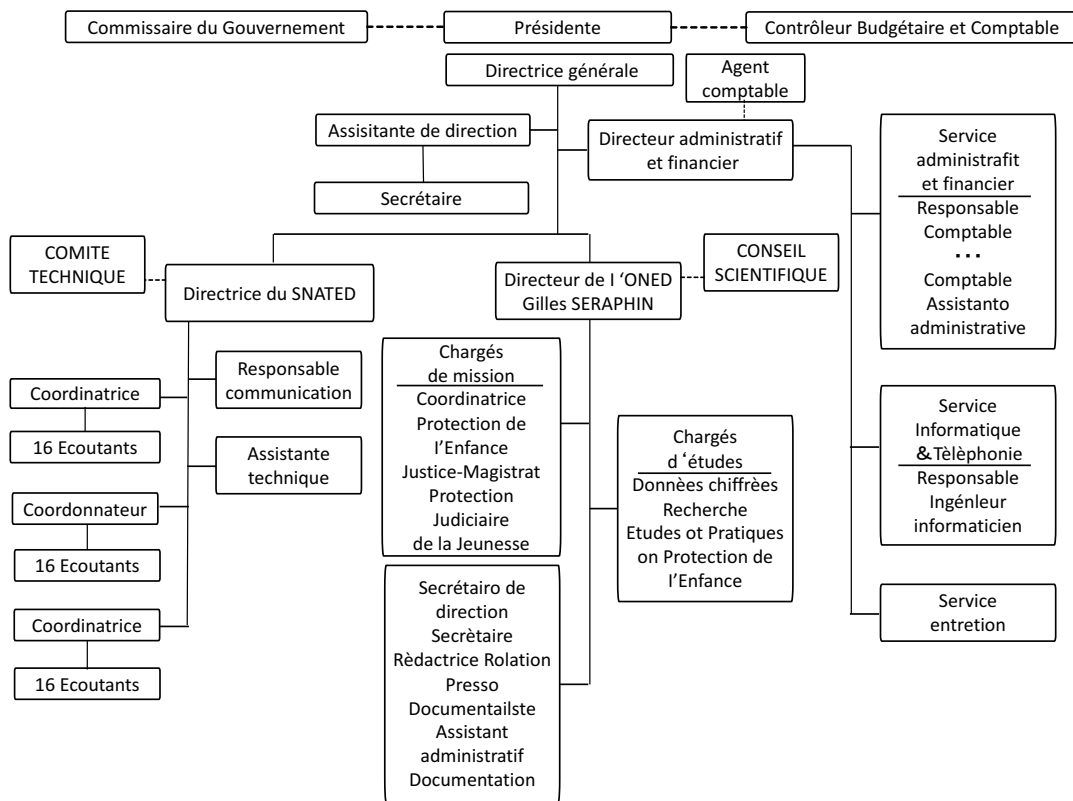


図 1 GPED の組織図

フランスの子ども保護システムは1 司法と行政の2 本立ての仕組みであることが特徴である。この2 本立てシステムは1950 年代からある。2007 年に初めて子ども保護システム全体の手続きに関する法制化がされた。

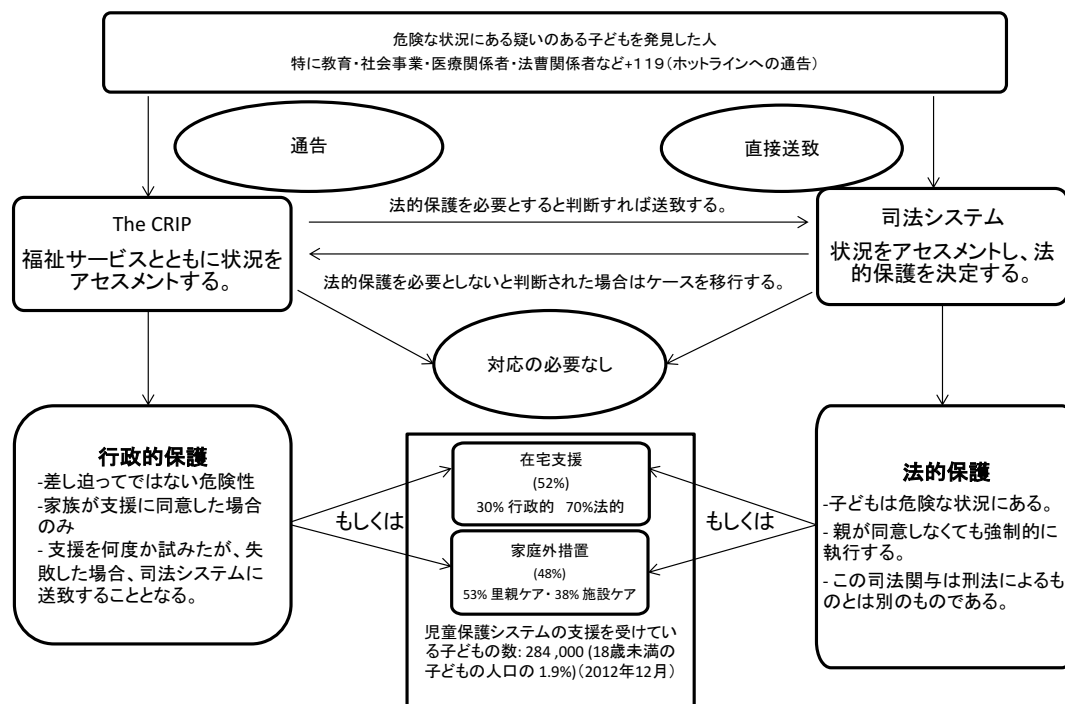
2016 年6 月の1' ODAS による通知および2015 年5 月のONED の10 周年記念報告書によると、子ども保護に対するフランスの全支出は2015 年度は72 億ユーロにおよび、社会福祉に関わる予算の20%を占めている。2014 年度に比べると2.7%の増加であり、このうち83.3%が住宅に関わる支援のために使われた費用となっている。

自治体における児童福祉部署が行政的介入に対する100%の予算を補い、司法的介入に対しては99.9%を補っている。司法的介入の0.1%を国の予算で補っている。

子ども保護下にいる子どもは2012 年12 月31 日時点で、284,000 人に及び、フランス

全体の18歳未満の子どもの19.5%を占めている。前年度に比べ3%の増加である。在宅支援の70%が司法的な介入によるもの、30%が行政的な介入となっており、家庭外措置においては、88%が司法的措置によるもの12%が行政的措置によるものとなっている（ONED10周年報告書、2015）。

18歳から21歳までの若者については、21,500人が子ども保護システムの対象となっており、フランスの同年齢層の人口の9.1%を占める。うち98%が行政的な介入によるものであり、司法的介入は2%にすぎない。住宅に対する支援は100%が行政的介入によるものである。



Flora Bolter氏によるONPEでの発表スライドを日本語訳(転載の承諾済)

図2 フランスにおける子ども保護システム/2007年以降

5. SNATED (Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger)

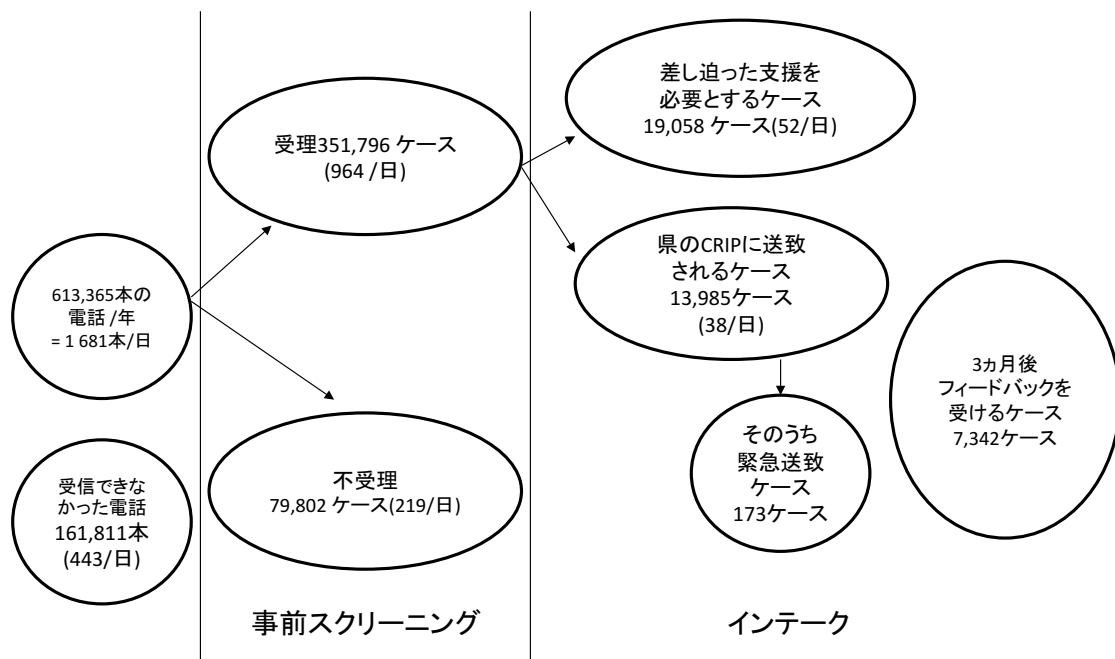
1989年に設立されたフランス全体の子ども保護に関する通告を受け付けるホットラインセンターである。SNATEDのミッションは「保護のミッション：危機下にある子ども、又はそのリスクのある子ども自身又はそのような子どもの状況に遭遇したいかなる人によってかけられた電話通告を受け付け、その通告の対象となった子どもに対して必要な保護を提供すること」「情報提供のミッション：懸念のある子どもに対する収集した情報を書く自治体にある情報収集の機関（CRIP）に提供すること」である。

SNATEDは、ONPEと同じ建物の1フロアを占めている。SNATEDはフランス共和国が持つ全ての領土からの電話通告を受け付けている。フリーダイヤル119番で24時間365日受け付けている。Allô 119（もしもし119番）と呼ばれる通告ダイヤルは、パリの町中の学校の掲示板に貼られていて、一般市民からの認知度はかなり高い。

フロアを入るとまずは小さな小部屋があり、そこに2-7人のプレスクリーナーがいる。基本の情報を通告者から収集し、目の前にあるコンピューターに打ち込みながら、通告と

して受理するかどうかをスクリーニングする。いたずら電話や問い合わせの場合は不受理となり、必要な場合は関連機関などに送致することとなる。このプレスクリーナーは派遣会社からの派遣社員であり、雇用には特別な条件を設けていない。この日も数日間しか経っていないプレスクリーナーが電話をとっているプレスクリーナーの横で電話内容を聴きながら一生懸命メモをとっていた。

次に大部屋があり、10人から12人のインタークスタッフがプレスクリーナーが受理をして回してきた電話を受け取ることとなる。インタークスタッフは心理、法律、福祉などの専門バックグラウンドを持つスタッフで、70時間の研修を受け、18ヶ月の試用期間を経てから本採用に入る。通告者から直接、さらに詳しい情報を収集しながら、状況をコンピューター画面に入力していく。入力画面には、子どもと家族の基本情報（家族構成、子どもの年齢など）、通告者の情報による虐待者に関する情報（真偽はこの時点では問わない）、緊急対応が必要だと判断されるケースに関しては、その時点で警察に現場に向かわせてもらう。



Flora Bolter氏によるONPEでの発表スライドを日本語訳(転載の承諾済)

図3 SNATED（国立ホットラインセンター）での通告の流れ（2014）

インタークスタッフには3名のSVが担当の地域のケースをSVすることになる。自治体に提供する情報をレビューし、間違いがなければ情報を送る。自治体の情報機関（CRIP）にどのような情報を送るか、緊急ケースとして送るかを決定するのはSVのみである。送付した情報が開封されたかどうか確認する。開封されていない場合は、自治体に連絡しなぜ開封されていないのかを確認する。

3ヶ月後に提供したケースがどうなったか、どのような意思決定がなされてかのフィードバックをCRIPから受けとる。

6. Maison Des Familles Nantes- à saint-Herblain

Maison Des Familles (MDF)「家族たちの家」は、地域の家族が自由に子育て中の家族同士のネットワーク構築の場として利用できるコミュニティにある施設である。一般の一軒家を利用している。民間事業所である Apprentis d' Auteuil は、フランス国内に 20 の MDF を運営している。MDF は月曜から金曜までの 9 時から 5 時半まで開いている。MDF は課館長である Bosquet 氏とパートタイムのソーシャルワーカー（主に在宅支援を行なう）で運営されている。また 6-8 人のボランティアが週に 3-4 時間交代で勤務している。毎週水曜日には家族が参加できるガーデニングや工作、劇などのイベントが催行されている。毎月 1 回には母親のためのランチが開催されている。子どもを学校に送って行った後で MDF に寄ってお茶を飲んで一息つきながら、子育てに関するアドバイスを親同士がお互いにし合えるような機会を設けている。

MDF での活動だけではなく、近隣の学校に行ってワークショップを行ったり、他の NPO と協働して家庭訪問活動を行ったりもする。実際に MDF は 4 LDK の小さな家なので、一度に 4-5 家族くらいしか活動できないが、食事会などでは参加した家族が協力しながら調理をし、一緒にご飯を食べたりする。

全てをお膳立てするのではなく、家族の自主性を促し家族が主体性を持って展開していきけるような仕掛けを提供することが役割だと思っている。例えば菜園で取れたナッツをキッチンにナッツを使ったレシピと一緒に置いておくことで、家族から「自分たちのレシピも紹介したい」や「ナッツを使ったお菓子をみんなで作ってお茶会をしたい」などの声を出してもらい、家族発案のイベントを企画し、家族にも運営を手伝ってもらう。

本年度 1 月-7 月までの間に 148 家族の接触し、85 家族が他 NPO との訪問活動に参加。75 家族が MDF が主催のイベント参加。37 家族が連絡先を教えてくれた。そのうち 18 家族が MDF に定期的に来所するようになっている。

7. Maison d' Enfants à Caractère Social Daniel Brottier

この施設は 14 歳～20 歳までの年長児のための施設であり、学校および職業訓練施設を併設している。入所している約 60 人は一般の子ども保護の理由で入所しているが、約 30 人の子どもは他国からビザなしで保護者なく入国してきた Isolated Minors と呼ばれる子どもたちである。子どもの権利条約によってこれらの不法入国児たちは、入国してきた国で保護されることになっており、他の民間事業所にも約 200 人ほどいると言われている。不法入国児の出身国はアルジェリア、パキスタン、マリ、ギニア、ブルキナファソ、エジプト、ナイジェリア、スーダンなどである。15 年前くらいからこの不法入国児たちの問題が子ども保護において経済的な負担を強いている。

他にも入所理由としては、親の貧困問題や精神疾患などがあげられる。本施設は、4 つの施設で構成されており、1 つ目は 15-18 歳の男児が生活する 2 件の建物がある。1 件に 9 人の子どもが生活しており、6 人のソーシャルワーカーと 2 人の夜勤スタッフが従事している。2 つ目は 13 歳-18 歳の男女混合の建物である。3 つ目は 17 歳-20 歳までの若者が通う職業訓練学校である。女子は美容関係、男子はレストラン関係の訓練ができる。4 つ目は市街地に 2 つのアパートがあり自立援助訓練を行なっている。6 ヶ月から 1 年の利用が可能であり、15 人定員である。4 人のソーシャルワーカーが勤務している。2016 年の法律以降、21 歳まで子どもは入所施設にとどまれるようになったが、18 歳以上の子ども

もを措置延長する場合は、自治体との協議が必要となる。18歳以上の子どもたちの社会的なサービスになると、権限を持つ自治体が Department ではなく、上位の Region となってくるため、その部分でも、どちらのサービスを使うのかが課題となってくる。家族の中には子どもが働けるようになったことで、金銭的な搾取を目的に、連絡を取ろうとする家族もあり、子どもの自立支援と施設を対処した後の親との関係の再構築については大変難しい課題となっている。

8. EPE (établissement de placement éducatif) de Paris

法務省管轄の施設である。司法的な介入を受けた非行問題のある若者が生活する施設である。パリ市内地にあり、普通の街中の建物の一部が施設となっている。司法的な介入を受けた子どもは矯正目的よりは、教育を目的としている。教育的な施設のセキュリティの高さには程度があり、この EPE は CER と呼ばれるもので、比較的規則は緩く外出も自由にできる。門限は夜1時になっているが、許可があれば宿泊等も可能である。12人のティーネージャー(5人女子、7人男子)が生活している。入所期間はのべ6ヶ月である。薬物の問題のある少年少女、北アメリカやルーマニアからの不法入国移民がいる。現在はイスラム原理思想などの過激思想を持つ少年少女が問題となっている。この施設は性犯罪、窃盗、強盗、暴力行為、薬物取引などの行為に関わった子どもは受け入れていない。

それぞれの少年少女には個別の援助計画(Project)が判事によって与えられている。学校に行っている子どももいれば、職業訓練校に通うもの、現場で職業訓練を受けているもの、治療中のものなど様々である。退所後は家庭復帰をするか、他施設に措置変更される。一人ひとりの援助計画については判事とともに家族の意向も聴きながら立てられることになる。

この施設には全部で24名のスタッフがおり、その職務構成は指導員、夜間専門指導員、精神科医、清掃スタッフ、用務員、調理師、施設長となっている。

9. Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)

法務省管轄の少年非行・保護局であるが、18歳未満の子どもを対象としている。少年保護局は少年非行と子ども保護の2つの目的がある。少年非行の場合は警察からの保護を受けて、地域の検事を経て子ども判事(Children's Judge)の元にケースがやってくるが、子ども保護の場合は、地域の関係機関又は児童福祉機関(ASE)からの送致で子ども判事の下にケースが届く。判事はケースが届くと子どもに対しての援助方針を決定することになる。審判に関しては、法廷ではなく、子ども、親の同席の元、指導員(Educateur)、アドボケーター(Advocat)、記録者が在席して、判事のオフィスでの審判となる。

少年非行・保護局の管轄の施設・機関は公営のものが221、民営のものが1076ある。フランスの国民人口は6600万人、そのうち21歳未満の人口は1600万人となっている。2013年度は約95000人の未成年(21歳未満)が少年非行・保護下のサービスの対象となった。経費は783,000,000ユーロであり、法務省全体の予算の9.4%を占める。そのうち234,000,000ユーロは民間事業所への委託費である。在宅指導を受けている子どもは61,000人、3,400人が家庭外措置され、3251人が矯正施設に送られている。

入所施設においてはセキュリティの段階があり、一般の養護施設に行政的措置によって入所している子どもたちと混合している場合と、少年非行・保護局により教育を目的として入所を行なう施設（CER）とかなり厳しい監視と規則のある閉鎖的矯正施設（CEF）の3段階の施設がある。

10. CNAPE (La fédération des associations de protection de l'enfant)

CNAPE は子ども保護施策に関わる民間事業所による連合組織であり、法律の立案等に対して大きな影響力を持っている。成立してから60年の歴史がある。また、施策に関しての調査を行い、改善点を指摘し、次の施策の改善に反映しようとする。トレーニングの立案や企画、提供なども行なっている。メンバーである民間事業所からの会費（90%）と国からの助成金（10%）によって運営されている。

Fabian氏は2007年の子ども保護に関わる法律の制定の際の原案作成の委員会のメンバーであり、インタビューでは、法律の作成に関わる背景と原案について詳細に解説してくれた。また、長年、フランスの子ども保護に中心人物として関わる上で、現在、どのようなことを課題として感じているかについてもお聞きした。

(1) 2007年法におけるポイント

2007年の法律は子どもの権利条約の内容を国内法に反映する目的をもった。フランスは1990年に子どもの権利条約に批准している。なので、この法律には、子どものニーズや子どもの能動的権利、そしてそのための国の責務も含んでいる。子どもの最善の利益については本法律の中に6-7回記載されている。

予防的支援が法制化されたのもこの2007年の法律からである。妊娠中や出産直後からの予防的支援とそれともなう情報共有についての守秘義務の超越が認められた。また、関係機関を含む支援者のトレーニングについても法定化された。

面前DVについても2007年の法律で心理的虐待として対応することが法定化された。これは法律上の「危険下にある子ども」の定義を広げた際に含まれたものである。予防的支援が法定化されたことで「危険下にある子ども」「リスクのある子ども」の定義がさらに広いものとなり、その対象も広がった。

各Departmentでのデータの収集と中央とのデータ共有についてもそのシステムの改善が2007年の法律には含まれたが義務化していないため、そのデータ収集システムについては各Departmentで格差がある。

フランスでは伝統的に司法的介入の割合が行政的支援に比べて高かった。他のヨーロッパの諸外国に比べると6:4とかなり高い。そのため2007年の法律ではまずは行政的支援を行い、必要な場合のみ司法的介入に切り替えるということが明記されたが、余り割合に変化は見られないままとなっている。

2007年の法は子どもや家族の当事者参加も含んでいたが、実際の現場では余り実践されなかった。それは現場ではどのように当事者参加を行なったらよいのかがわからなかったからである。2016年の法律にはそのための支援者のトレーニングの強化も含まれている。トレーニングの強化については、2007年の法律が制定されたときは、Departmentからの抵抗があったが、2016年の法律では抵抗は少なかったと聴いている。

(2) 現在のフランスの子ども保護システムに見られる課題

最も大きな課題は Department の施策の格差の問題がある。格差は個別性と呼ぶこともできるが、明らかにシステムにかかる予算の違いがあるというのは、サービスの質を左右することになり問題だと考える。また政治的見解が子ども保護サービスへの予算の割り当てに大きな影響を与える。最近の地方（特にフランス北部の）右翼化傾向は福祉差策全般に大きな影響を与えている。

2000年初頭までは全ての Department において子ども保護への予算は最優先されていた。以前は 80%の意思決定が民間事業でなされていたが、2000年前後から Department の権限が強くなり、かつ責任も重くなった。障がい施策、社会的統合、生活保護、高齢者の施策など福祉サービスすべてが Department に権限が移った。2008年以降はさらにフランス経済の悪化がみられ、公費が全体的に削減されるようになった。一方で予算は縮小したにもかかわらず、改善すべき条件が EU からたくさん課せられた。子ども家庭福祉サービスの予算は高齢者福祉のための施策に回される傾向にあった。

また失業率の高さも Department の財政を圧迫した。生活保護費は Department の予算からである。そのしわ寄せはすべて子ども保護サービス予算にきた。子ども保護サービスに関しては、以前は全て国からの予算が出ていたが 2005 年以来国は一部のみを負担するようになっている。

このような予算縮小が民間事業所サービスに対する委託契約にも影響を与えている。民間事業所が新しい事業を始めようと思っても、それぞれの Department の民間事業所への予算が限られているため、民間事業所同士で入札し競争をしなくてはならなくなってしまう。そのため、民間事業所も長期間同じプログラムを続けていることができず、サービスの安定化にも問題が生じている。

1 1. Hauts De Seine Le Département

オー＝ド＝セヌ県(Hauts-de-Seine Le Département)と日本語では訳される。パリ市に隣接し、小さな地域であるが、都市部にあるため、人口はかなり密集している（人口 2010 年度、1572490 人）。5 つの郡と 36 のコミューンを含んでおり、パリに近いこともあり、拠点としてオフィスを持つ企業も多く、経済的にも裕福な自治体である。

今回インタビューの対象となった部署は子ども、家族、子ども保護の領域を統括する部署である。部署のトップである Van Thong 氏はディレクターであり、同席した Debout 氏は Department 内に 7 つある児童福祉部署 (ASE) を統括する役割、そして Ourgaud 氏は中央通告センターである SNATED から来た情報を含む Department 内での子ども保護システムに関する情報を管轄する役割を担っている。Department 内の実際の施策がどうなっているのかの詳細を説明してもらえる大変貴重な機会であった。ここで繰り返し言われたのは、ここで話される内容は Hauts De Seine Le Département における施策やサービスであって、他の Department には当てはまらないことが多いということだった。これは繰り返し問題として挙げられる「Department 間の格差」に起因している。

国は全体的な政策を決める権限を持ち、家族扶助などの家族や子どもに関わる給付の支給について担当しているが、それ以外の福祉施策、ソーシャルインクルージョン、高齢者福祉、障害福祉、母子保健の実際の施策は全て Department の権限となる。司法に関しては国が権限を持っているため、司法的介入については法務省を中心とした国の判断とな

る。

通告からの流れは、SNATED からの通告および ASE に直接入った通告（日本と同じで自治体内の関連機関は ASE に通告を入れる場合が多い）は一旦緊急性を判断されたのち、緊急対応ケースを除かれた通告ケースは一旦 Department の ASE に属するワーカーによってアセスメントされることとなる。この Department が扱う年 4800 ケースのうち、200 ケースが SNATED から送致されてきたものである。CRIP ではメールやファックスによる通告も受け付けている。アセスメントにかかる時間は 1 日のこともあれば数日かかるケースもある。アセスメントをしている ASE ワーカー（ワーカーと表しているが心理士、指導員 (educator)、ソーシャルワーカーである）は、対象の子どもの所属機関や関連機関にも話を聴く。学校の教員の中には情報提供に抵抗を示す教員もいるが、最近では少なくなってきた。この接触にはアセスメントのための情報収集という目的とともに、対象となっている子どもが「危険下にある子ども」である可能性のあることを日頃子どもに関わる関係機関の関係者たちに知らせるといった目的も含まれている。

通告されたケースに関しては、Department が持つ全ての子ども保護サービスの情報を照会できるような履歴システムは整っている。ただし、子ども保護サービス以外のサービスとはリンクをしていないため、関連領域についてのサービス履歴が知りたければ連絡を取り照会をしてもらう。

通告の対象となったことは郵便で家族に通知され、アセスメントを担当するワーカーが連絡を取り、訪問時間を設定する。通告対象の子どもを含めた全ての子ども、全ての家族成員および対象の子どもとかかわりをもつ親類全ての話をする必要がある。緊急対応しなくてはならないようなケースは少なく、ほぼ低—中リスクのいわゆるマルトリートメントのケースが多い。

基本的には、通告ケースに対するアセスメントと子どもが家庭外措置された後のフォローアップは Department 直属の ASE ワーカーが対応する。継続して同じワーカーが対応するのが理想だがその場合は稀である。在宅支援に関しては、すべて民間事業所の委託となっている。ASE ワーカーはアセスメントもフォローアップのケースも混合で担当し、以前は 25 人の子どもを担当していたものが、今は 35 ケースを担当するようになっている。人手不足である。入所や里親ケアのアレンジおよび家庭外措置中の子ども自身のケアについても民間事業所に委託している。どのサービスに関して民間事業所に委託するのか、委託費や契約の内容等も Department によって違う。Department の政治的見解や財政状況によって大きく変わってくるし、格差はある。家庭外措置された子どもの場合は、元の住所のある Department ではなく措置先の Department が担当することとなっている。

リスクアセスメントに関しては Deduction と Induction モデルがあるが、フランスのリスクアセスメントは折衷型である。SW や心理士が自分たちの経験や知識を使い、話し合った上でケースのアセスメントをして意思決定する Deduction のモデルが主であるが、リスクがあると見られる新生児に関するアセスメントなどは指標がある。国で標準化されたリスクアセスメント指標はない。Hauts-de-Seine Le Département においても現在、独自の指標を開発中である。

この Department では予防的な施策の一環として、助産婦による出生前面談というのを病院で行なっている。妊娠届けを出した母親全てに行き、これから生まれてくる子どもに対する準備や気持ち、母親の状況などをアセスメントする。出生後に全ての子どもに支給

される子ども手当の受給条件にこの出生前面談は行なわれている。ここで、リスクがあると判断された妊婦については、出生後に地区担当の保健師が訪問に行く形になっている。また、出生後には全ての母親に対して保健師の訪問を希望するかの手紙を出しており、希望者には訪問することになっている。

国が子どもの保護施策に関しては、以前のように権限を持ったほうがよいように思う。確かに地域差については Department が権限を持つことにより、サービス内容にはんえいすることができるが、それよりもサービスの質に格差があるように思う。

12. 考察

(1) 「子ども虐待」ではなく「危険下にある子ども」という考え方

今回の調査でまず気付いた点は、質問として「子ども虐待」という語句を用いても、全て回答は「危険下にある子ども」という語句を使ったものであったことだった。フランスでは「危険下にある子ども(children in danger)」「リスクのある子ども(children at risk)」というフレーズが以前からあり、親の行動や状況としての虐待よりも、子どもに対しての影響がどの程度であるかということが対応の判断の根拠となっていた。2007年法により予防的支援の強化によりこれらの定義に含まれる子どもたちも広がった。「面前DV」や「予期しない・望まれない妊娠」なども「リスクのある子ども」として含まれるようになった。この考え方は「虐待のある・なし」にいまだにこだわる日本の虐待対応施策においてもそのパラダイムシフトのために参考にできるのではないかと考える。

(2) 家族に価値を置く考え方

フランスにおける親子分離に対する考え方も、家族を支援するために子どもを施設で預かっているという考え方が基本にある。フランスではパーマネンシーはあくまでも原家族との築かれるものとしており、社会的養護はあくまでも短期的なものであり、物理的な距離は離れていても原家族とのかかわりを強制的に阻止することはほぼない。ゆえに物理的には親子分離が長期化してしまうということはあるが、親と子が離れていても週末帰宅や旅行など家族が入所している子どもの関係を継続して持っているような印象を受けた。日本の場合は、子どもが家庭外措置におかれたときの家族に対する対応というのが、未だあやふやなような気がする。物理的に離れて、子どもが戻ってくれるように家族に支援することに集中するための親子分離なのか、それとも親子関係として物理的な程よい距離が必要のためそれを親子で学ぶための親子分離なのかがフランスほど明確ではないように感じられる。フランスの場合は、司法的な介入はあるが、親権に対する制限も極度なケース以外は行なわない。どんな場合でも親の意思に反して親権を喪失させるようなことはない。たとえ親子分離はしていても、家族ごとのケアを継続して行なっていくという哲学があるのが大変印象的であった。

(3) 地方自治体が権限を持つことによる格差の広がりや個別性の尊重

地方自治体である Department が完全に子ども保護施策に関する権限をもっているの、その運営は様々である。今回はパリ周辺での調査が多かったため、実際に地方の自治体においてはどのような施策が行なわれているのかは確認できなかったが、ほぼ全てのインタビュー対象が課題としてあげていたのが Department による格差の問題である。フラ

ンスは過去 10 年ほどの間経済難を抱えており、ゆえに政局の右翼化が地方都市を中心に起こっており、パリを中心とした都市部とこれらの地方都市の二極化がこれらの Department の施策にも反映されている。子ども保護施策においてもヨーロッパならではの移民問題、大人を伴わない子どものみの不法移民の保護の問題も大きな問題となっており、地域によってはそれらの子どもたちの保護の経費増大が負担となり、さらに移民に対する反感をあおっている図式がある。

また中央政府と Department の間の連携においても、Department ごとの格差があり、データのフィードバックがなかなか返ってこないのも、その実情がつかめず、現状を国の施策として反映できないという現状がある。司法機関と教育機関は国の管轄となるため、Department が権限をもつ福祉施策との連携が難しいという問題も起こっている。

(4) 司法と行政の二層構造での介入・措置

フランスの子ども保護施策の最大の特徴は行政と司法の二層の構造で介入・措置がされていることである。両者の連携が必ずしもできている場合ではなく、日本と同じで入り口がどちらかによって、どちらのシステムからの介入・支援となるかが決まる。司法施策と福祉行政施策ではやはり根底にある哲学が違うため、連携が難しい点がある。行政が司法に介入して欲しいとおもっても、司法はやはり介入の根拠を求めるため、「子どもに対する危険」が明らかでない場合はその介入を躊躇する（検事が立件する手続きを取るため）ことになる。日本でも一時保護を含めてさらに司法的介入を求める声も多く聞かれるが、その辺のすりあわせと連携がどこまでできるのかについてより慎重に検討する必要があると思う。

(5) Deductive な意思決定

今回のフランスでの調査で、アメリカや日本での実践の状況と比較してもっとも気付いた点は、意思決定のプロセスとして Deductive なプロセスを踏んでいることが多いことである。指標やチェックリストのようなこれまでの経験を理論化・法則化したものを基準として意思決定を行なう手続きはフランスにはほとんど存在せず、プロセス等を確認した場合は、「専門家の判断による」「チームでの話し合いによる」という回答が多かった。始めは煙に巻かれたような回答である種の焦燥感も感じたが、実際に個々の状況に合わせて十分に話し合い、結論を出しているということが手続きや意思決定についても多く、それはフランス独自のやり方ということに気がついた。

日本はどうだろうと考えたときに、日本は従来「職人氣質のエキスパートが自らの経験を生かして実践してきた」という Deductive な意思決定構造であったのに、今はアメリカなどに倣ってアセスメント指標やチェックリストをつくり、意思決定を普遍的な手続きとして標準化しようとする傾向にあるような気がする。

フランスの意思決定の方法を学んでいくうちに、話し合いをする際に根底にある共通基盤の理念、「家族に対する価値」「子どもと親に対する人権意識」がしっかりと共有されていれば必ずしも Deductive な意思決定が悪いとはいえないし、きっちりとシステムに組み込むこともできるのではないかと思えるようになった。日本の場合は、従来の Deductive な意思決定が「人依存」となり、その人がいなくなればそこでの「知見」が消えてしまう

ということになっていたが、システム自体に理念や目的が明確であり、それが共有された上で、それぞれの専門的な知見を持った人が自らの専門性と知見と照らし合わせて目的や価値に沿った意思決定ができるのであれば、システムとして機能するのではないかと、思う。またサービスの対象となる家族もその理念や目的を理解しているのではないかと感じた。

ヨーロッパの経済的に政治的にも主要な国家でありながら、他国に流されず自国流を貫き、自らの哲学を大切にすることが子ども保護施策のあり方についても垣間見られるのが印象的であった。日本はまずは理念や価値などについて、今一度共通基盤となるように話し合い、それに対する一貫性をもつ政策や施策、手続きを作っていくことが必要なのではないかと考える。

3. スウェーデン

Maria Wolmesjö (Associate Professor, University of Borås)

Yoko Yoshioka (Associate Professor, Shoei Junior College)

Outline of interview subjects

□Municipal social services (Executive director of IFO, Municipality of Borås)

ボロース・コミューンのソーシャルサービス (個人家庭福祉部長)

Local municipalities are the governing bodies concerned with taking responsibility for child protection in Sweden. Subsumed within these municipalities, is the IFO (=individual and family care) division which has a wide scope of social services related responsibilities covering both the child and their family. The interview was undertaken in the municipality of Borås, which has a population of 110 076⁹⁶, which in Swedish terms is quite a large city with surrounding areas. To acquire the necessary data, (To ensure the data quality) an appropriate subject was chosen from the administrative staff, Anna-Lena Sellergren, who at the time of the interview held the position of executive director (=förvaltningschef) of IFO.

□Stefan Wiklund (Associate professor in Social Work, Department of Social Work, Stockholm University)

ストックホルム大学社会福祉学部准教授、ステファン・ヴィークルンド

To provide the necessary historical and academic background to the context of this study, Stefan Wiklund was considered to be an appropriate source of information. His main area of expertise lies in the field of child protection and he has published widely on the topic. Being an authority on the topic in this area, it was felt that he would provide a reliable and accurate and illuminating accounts.

□BRIS (Children' s rights' organization)

子どもの権利擁護団体 BRIS

BRIS (Barnens Rätt I Samhället = Children' s rights in the society) is a household name in Sweden relating to child rights issues. Their main operational focus is the running of a helpline which has a high visibility with the public at large. Following its inception in the early 1970s due to a high profile child abuse case, it made a name for itself by campaigning for the abolition of corporal punishment at both the family and the institutional levels. Current services have expanded to include email correspondence, web chat and very recently face-to-face consultations. Despite having five local branches, the Stockholm main office oversees all operations.

⁹⁶ February 2017 (Snabba siffror och fakta – Borås stad www.boras.se). The population of Sweden reached 10 millions in the beginning of 2017 (www.scb.se).

□Others

As well as the above, visits to a family center in Borås and Ersta Sköndal University were conducted to complement the information received from other three sources. Due to time constraints, it was not possible to visit the government ministry responsible for child protection (Socialstyrelsen) nor the inspection authority (IVO). However, email correspondence with the ministry indicated a willingness to cooperate with future research.

Reports from Three Interviews

(1) Municipal Social Services, Municipality of Borås

<Introduction>

Ms. Anna-Lena Sällergren, the interviewee, has a background of social work with both children and youth, but has mainly taken management roles: first line manager, operations manager, and executive director in various municipalities. Individual and family care (=IFO) has always been her main area of responsibility. However, she has recently worked in the full range of social services in Mölndal, a smaller municipality. Swedish municipalities are organized very differently according to their social circumstances. As a comparison, Borås is a larger municipality with a population of about 110, 000.

The interviewee has been working as an executive director (=förvaltningschef) of social welfare in Borås municipality since September 2016. A major reorganization of the municipality has been implemented spanning from 2016 and 2017, which means that former city districts have been abolished and replaced with field-specific divisions and committees including: eldercare, preschool, school, high school, individual and family care (=IFO). There had already been one specialized division covering social care, working life and economic support. Specialization of divisions is now the norm in all fields. The interviewee's field is IFO services which cover children and youth, adults with addiction problems, and adults entitled to supports for housing and economic assistance.

Unaccompanied asylum-seeking children (=ensamkommande barn) also fall under the responsibility of IFO. It is important to note that in 2015 a large number of them, 300–400, came to Borås⁹⁷. Some are now living in foster family homes, others repatriated, and yet still others reside as adults here.

<Changes in social work>

The interviewee has worked in social work since 1975, with more than half of that time as a manager. The most radical difference or change during the time was regarding staff. Only 5–10 years ago, working with children and youth was a popular job and a qualification was a prerequisite. Today, all that has changed

⁹⁷ In 2015, the total number of unaccompanied asylum-seeking children in Sweden was 35 369 (to be compared with 7049 in 2014, and with 2199 in 2016). Out of those who arrived in 2015, 88% were given asylum. Out of those who applied for asylum in 2015, 66% were from Afghanistan (The Swedish Migration Agency, 2017).

and temporary workers or holiday temporary workers are recruited to begin employment upon graduation from their social work education courses. A number of young, qualified social workers today start working in this field as their first job. A major difference compared to the past is the huge necessity of introductory and support administration. Employment in this field today contrasts sharply with previous years.

Sweden has been a forerunner regarding child protection work. It is officially stated that: children's perspectives and their respective situations and desires should be clearly outlined, social workers should enter into dialogue with them, and be able to assess and manage the situation. Participation and collaboration are important parts. It is a problem how society can place children's rights securely in its centre. For example, meeting every child placed in a HVB-home or a foster family home is required in the legislation, in reality a decrease has been recorded.

However, social workers actually have direct contact with the children they are assigned to. Despite the difficulty communicating with younger children, social workers try to interact with them by using age-appropriate pictures. Increasingly, paper work involving following-up procedures means social workers are in front of their PCs rather than having more direct contact with the children they are responsible for.

<Municipal administration's organization>

There are usually three different social work professionals in an IFO. A "socialsekreterare" would typically conduct management related activities, investigations and make decisions pertaining to the receipt of reports or requests for assistance. There is a standard response time in which visits must be carried out. "Familjehemsekreterare" is a care manager who specialises in the placement of children to foster families.

Moreover, there is "barnsekreterare" who specifically focus on children, and have been a legal requirement by the Social Services Act. Some municipalities have chosen to establish a specific social work position for it, however, more commonly other municipalities have simply doubled up the assignment of administration/ investigation workers or foster family social workers as "barnsekreterare" even to those who are not originally involved in that role. The Social Services Act is unique in that it requires a professional qualification of "socionom" for all the social workers handling reported cases of children and youth. To achieve this recruitment is critical.

In a municipal organization, there is a "non-institutional care" (=öppenvård) section handling the cases when whole family is in need of services/support but does not off overnight services. The tasks of this section basically involve communication, giving advice, and support. Swedish "öppenvård" can be described with the key words such as: voluntary care, daytime, children living with their parents, and advice. It can offer specific support for example, teaching how parents should take care of children with respect, and giving advice to

teenagers who have problem with appropriate boundary-setting.

There is a section called "dialog center." Furthermore, "children's house" (=Barnahus) is especially for children who are at risk of some kind of violence or abuse. It is a specific collaborative section which conducts interviews with children using facilities which enable various agencies to participate whilst unknown to the children. "Collaboration council" collaborates with police and prosecutors. "Children group" is for children with parents having addiction problems.

There have been changes in organization over time in line with various social trends. In Borås municipality, social workers can meet almost all parents in need, as a result of an abundance staff who can provide a wide variety of support. When the municipal social services deem leaving children with parents to be high risk, an investigation is always conducted. Social services naturally work with parents even in cases of requiring placements, and from a perspective of "focus on family" .

<Social work management >

A group called "matching group" is in charge of matching appropriate support to given needs. A method manager/ supervisor (=metodhandledare) respond to individual client's needs and identify an established service within their organization which would be most appropriate to bring about a preferred outcome. Staff in this group need to determine whether child protection is required by taking the difficult decision if the parents could manage their responsibilities around the clock either with social support or without.

Social services prioritize reported cases with a maximum number of 20 cases for each care manager (=handläggare). However, currently there are more than 10 positions vacant and social workers (=socialsekreterare) have too many cases to deal with meaning insufficient attention is given. Even though the remuneration for consultants is relatively high, staff shortages continue meaning operations are interrupted.

<Reorganization>

Experiencing a radical reorganization requires considerable time and energy. It is important to have an organizational structure in which a social services division can manage if and when operational changes occur in the future. However, the interviewee personally prefers a more stable structure. Previously there was a "Nursing and Care Administration Division" (=Vård och Omsorgsförvaltningen) , however, more specific objective was set with this new organization which according to the municipal law (=Kommunallagen) is said to be fairer and more egalitarian, collaborative and approachable.

<Process of handling a typical case>

The most common situation is where a report is received from a school either by telephone or a written enquiry-using a special template. Nowadays, the law

categorically states how social services should handle such reports. The Social services division is required to take an appropriate action, and conduct an investigation into a need for protection (=skyddsutredning) within the same day. A usual report is that a child is hungry or not coming to school regularly. Then a pre-investigation and decision has to be made within 10 days. There are also reports which usually come from parents or a neighbour who has observed something but lacks any clear evidence. In that case, the divisions do not start investigations immediately.

Investigations are allocated a four-month period in which they have to reach a conclusion. This came about after certain incidents came to light in the media. More structured measures have been implemented in order to protect children, and social services today need to obtain certain information and knowledges: teachers' professional assessment regarding a child's achievements and development in a school context; what the parents can bring to the situation and the scope of their strengths for rearing their child.

<Children's Needs in Focus, BBIC (=Barns Behov i Centrum)⁹⁸>

Social services follow BBIC to make investigations easier but in reality it also involves increased administrative work for social workers. The structure of BBIC ensures quality of services are upheld because the same questions in all child welfare investigations (=barnavårdsutredningar) are required and which means necessary documentation is completed simultaneously during the investigation.

Social services collect opinions from MVC⁹⁹, BVC¹⁰⁰, afterschool centers, and BUP¹⁰¹, then put them together for an investigation, leading to a proposal for services. Parents and children then agree to the proposed services. However, social services cannot force them to use these services. In the case of a rejection of services, a decision must be taken whether the situation is serious enough to override the decision of the parents.

<Compulsory placement>

In the vast majority of cases, 24-hour-care is compulsory, and has often been uncovered the need during the voluntary services. Although it is normally children who are placed in compulsory care, adults, for example parents with drug addiction problems can be the wards of compulsory care according to LVM (=Lag om vård av missbrukare i vissa fall).

Placement in "refuge accommodation" is generally for a child/ children and one parent, normally the mother. Supports can be provided immediately when the report comes in. Users incur no costs, with the exception of "family counselling" (=familjerådgivning) which is about 300 SEK per session, which is for couples in need of advice for maintaining their relations or getting divorced.

⁹⁸ A national framework for assessment, planning, reviewing and documentation in child welfare.

⁹⁹ Mödravårdscentral – health care center for pregnant women

¹⁰⁰ Barnavårdscentral – health care center for children

¹⁰¹ Barn- och ungdomspsykiatri – health care of children and youth with psychiatric illnesses

Family counselling is a type of service municipalities are officially required to offer and provides good support for children living with parents who are in the process of getting divorced.

<Process of handling a typical reported case>

In a high proportion of cases, reports come from schools. Municipal social services actually start to handle the acute cases within the same day as receiving them, and within 10 days in cases with less severe difficulties. Then, a process of information gathering from, for example, schools and/or parents, looking at both weaknesses and strengths, are collected in order to make decisions. Providing services (in this case, transferred to the department concerned) or an investigation (to a maximum of four months for serious cases, as stricter time limits have recently implemented).

Investigations are conducted by using BBIC system; lots of relevant information is collected such as family history, and various professionals like child psychiatrists or BMC are also involved. Social workers interface with children and families in the presence of the PC screen showing their case notes, despite the considerable increase in administrative burden placed on social workers. A parental agreement is needed in case of 24-hours-care (out-of-home care), though in reality such cases when implemented are often compulsory. Even during the process of an investigation, some services might be started immediately to cope with the reality of a situation.

<Statistics>

Regarding the collection and use of statistics, there is a national “Open comparisons” (=Öppna jämförelse) to measure and compare service qualities. This “Open comparisons” is applied to a wide range of care service fields, but in IFO (=individual and family care) this does not extend to eldercare¹⁰². There is an “open comparison” even in the field of drug addiction, where most service users do not apply for the services by themselves.

<Inspection>

There is a national authority for inspection of care, IVO (=Inspektionen för vård och omsorg). It is an independent authority today but its inspection role used to fall under the jurisdiction of The National Board of Health and Welfare, NBHW (=Socialstyrelsen), until 2013. In line with the law Lex Sarah, carers are obliged to tell the authorities if they suspect malpractice by submitting a report. Furthermore, ordinary individuals can report to IVO if they feel they have been inappropriately treated. In the field of IFO, IVO is in charge of inspection for HVB (=residential care home for children and youth).

Today, NBHW has established general recommendations with requirements regarding appropriate procedures. A recommendation states what is ought to be

¹⁰² Care for the elderly and care for adults with disabilities are organized as a separate division respectively in the municipalities, apart from IFO. Thus, open comparisons are published separately in each field.

done and a requirement states what is to be done in a rigid way. There are an abundance of general recommendations from NBHW, for example concerning time limits for investigations. It is also written in such official documents how children's voices are to be heard in the process of social services.

IVO has the authority to arrange a visit to the operation/agency concerned and also directly ask questions to children. For example, in an annual open comparison, social services are required to ask children to cooperate in the process. Inspections and controls have been stricter for the recent years since IVO became a more powerful inspection authority compared to County Administrative Board (=Länsstyrelsen) and NBHW which used to be in charge of inspection.

It is the matter of quality assurance that social services act rightly according to the laws and is more important than keeping within the budget. However, at the same time, social services should not be too afraid of IVO causing them to fail in their positions. IVO has recently increased their human resources after a few severe cases came to light, while municipalities have a duty to visit and set requirements to the operations (agents). The role of providing advice to municipalities undertaken by The Swedish Association of Local Authorities and Regions, SALAR (=Sveriges kommuner och landsting), not by IVO, and municipal social services occasionally rely on SKL. Thus, the role division for example, concerning HVB is that a municipality checks if the local operations/ agencies are following the law appropriately, while IVO critically check them. IVO is now in a position of extremely powerful authority today.

Non-institutional care (=öppenvård) services, those requiring no formal procedures, have been increasing since investigations carried out by public authorities are considered today, rather a heavy burden for municipalities. Social services recognize that cases have more successful conclusions when the parents themselves select the types of services they feel would be more beneficial, meaning parental motivation is already there from the outset. There are various non-institutional care/support, available for anybody and none require any official documentation of approval, for example, one of the most popular which is a "family school" .

< Relationship and collaborations with other organizations >

School, preschool, BVC, MVC are all significant collaborative partners, while police and regions in charge of health care and child psychiatry, are also important institutions to cooperate with. Social services directly meet such collaborative partners both during the investigations and also in general at management level. Meetings are held at different levels: individual-case, general meeting by representatives, meaning social services have a wide range of collaboration to ensure security for children. There is a specific collaboration structure in the municipality, called "Säker och trygg Borås" (Safe and Secure Borås) for crime prevention, which also involves meetings at different levels including political and municipal authority.

Collaboration with voluntary organizations is mostly seen in the recreation

department. There are many sports-related organizations such as boxing and football in society. With regard to social services, for example churches or organizations such as “EU citizens (=EU medborgare)” come to be involved in cases of unaccompanied refugee children. There are a wide range of organizations working in an innovative ways, such as Red Cross and Save the Children’s educational seminars regarding trauma.

<Politicians>

There is an IFO committee, consisting of politicians particularly, to work especially on the themes regarding individual and family welfare matters. However, IFO is a rather difficult field for part-time politicians (the most common form of politician at the local level in Sweden), to gain a deep and detailed knowledge and understanding. The need for specialization has been one driving factor for the current municipal reorganization. A clear understanding of the individual roles of social services authorities and politicians is required to provide satisfactory results.

<Challenges>

When the local government commissioner asks questions regarding homelessness, an often common theme for him/her, social services are required provide answers and react accordingly to them. A number of municipalities in Sweden have a shortage of housing, with an increasing population and high rate of immigration. With a persistent lack of sufficient housing in society as a whole, this impacts social service’s requirements. The existence of a segregated area, Häsleholmen, in this municipality’s case, with a high rate of criminality and juvenile gangs, provides further challenges. Another problem still, is the media’s often negative portrayal of the homeless.

Another issue is recruitment of the social workers in the field of IFO. The interviewee strongly believes that the earlier social services can provide appropriate services, the easier the things become. There are preconditions required in order to work on this matter. If schools are able to deal with problems by themselves, social services are not needed, which is essentially an ideal scenario. According to the law, to prevent social services from becoming overwhelmed they should not be expected to operate as the first port of call when required to work with children.

<Private providers>

There are a number of private companies working as alternative providers for 24-hour-care placement. Furthermore, there are foster families with consultant support (=konsulent-stödda familjehem), mostly recruited by private providers. On the other hand, municipal social services have their own foster families recruited by themselves. This municipality has the good fortune of being able to recruit a lot of foster families generally. There is a great advantage to be able to work with strengthened family supports, educationalists (=pedagog) in schools, and the

expanding number of foster family consultants. Today the trend is that the public sector competes with private providers. However, even with alternative private providers, there might not always be competition. In fact, differences in quality have unfortunately led to cases where private providers were revealed to be employing staff with criminal records.

If there is a report to IVO stating that social services have not been able to implement a required decision within three months, the city council will be fined by the national revision office (=stadsrevisionen). Social services have been controlled further more these days. Regarding reports for statistics, municipal social services are regularly required to report the number of children in foster family care, HVB home, and non-institutional care to NBHW.

<Organization of IFO> *From interviewer' s handwritten chart

There are fundamentally two operational fields: children and youth, and adults.

Within the section of children and youth, there are departments such as: administration, foster family, family rights, children' s house (=Barnahus), social emergency services during evening, night and weekends (on-call), housing for unaccompanied refugee children, housing for youth still not being able to move back home after having been in foster family care, family counselling, and other non-institutional care/support (=öppenvård).

With regard to collaborative authorities, the county council (=landsting) is an important collaborative partner, as is the region when primary care is involved. Other partners are: Swedish Migration Agency in cases of unaccompanied refugee children, "Barnombudsman" which works independently and local branches of IVO.

<The interviewee' s comments as a manager, in her leadership>

A current challenge is to build a new organization after the history of 31 years of the "city districts" system. It is impossible to simply build a new thing, instead how to combine new and institutionalized things is sought after. To navigate properly as a manager in a new environment is a rather tough task. Good collaborations lead to the reality that social services can catch children in need as early as possible and offer more appropriate support. To reach an ideal point, mutual collaboration is required.

<Basic information of the municipal social services (from the website of Borås municipality >

There are 16 sections, four out of which are related to social care: working life, individual and family care (=IFO), social care, and health and elder care. The IFO (=Individual and family care) section consists of two divisions: Children and Youth, and Adults. The total number of staff is 332, and the net budget is 258.3 million SEK. IFO section works to provide various types of support to children, their families and also adults who are in difficult and vulnerable

situations. IFO committee governs the section (förvaltningen) politically. IFO section works so that all the care according to SoL should be provided in close collaboration with the persons concerned and children or adults' needs in focus. The section strives to provide support through non-institutional care at an early stage and in a familiar environment. The section manager is responsible for: quality and development, management, personnel, and budget.

(2) Researcher in the Field of Child Protection

Stefan Wiklund, Associate Professor in Social Work, Department of Social Work, Stockholm University

<Regarding interviewee>

Stefan Wiklund, the interviewee, is an associate professor at Department of Social work, Stockholm University. After having acquired a social work degree in 1988 and worked as a social worker, he engaged in doctoral studies focusing on: the child protection system and its organisation, child care, and single mother' s assistance. He acquired his Ph.D. in 2006. His research field, IFO (=care for individual and family), covers the main three areas of personal social services: child welfare, social assistant, and drug abuse for adults. Elder care and care for people with disabilities are not included.

<Trends in child welfare>

1) Inspection by IVO

Due to the rapid progress of privatization, inspections on social care and social services have recently become stricter. Inspection of care has been under the jurisdiction of IVO (=a national authority for inspection of care) since 2013, which replaced the function of Länsstyrelsen (=County Administrative Board).

2) " Ensamkommande barn" (unaccompanied refugee children)

Unaccompanied refugee children has been one of the most influencing factors in child protection in

Sweden over the last 10 years. The responsibility for such children was transferred from the state, the Swedish immigration agency, to municipalities in 2007. As the official statistics include unaccompanied refugee children, the ratio of children in "out-of-home care" increased by 50% during that time. Apart from the increase related to refugee children, the ratio of children in care seems to have remained stable. Thus the data in this area in Sweden should be carefully and properly comprehended.

3) More compulsory care

Another recent change is the increase of compulsory care in the last 15 years, which the interviewee describes in his latest article in Leviner, P. & Lundström, T. Red. (2017) "Tvångsvård av barn och unga: rättigheter, utmaningar och gränzoner" Wolter Kluwer. Also, there has been increased awareness of

children' s rights by society at large as well as professionals, as shown in the higher reporting rate by citizens resulting in social services reacting more.

<Terminology>

The equivalent Swedish term of "child protection" is not used in Sweden. Instead, the term "social barnavård" is still used, despite it still conjures up an image of previous years' "fattigvård" as yet no modern term has been coined to replace it. It is different compared to the field of care for people with disabilities where many new terms are created and used as politically or ideologically correct. In English, the interviewee would personally use the term "child welfare" rather than "child protection" to describe protection and a wide range of social care for children.

Equivalent Swedish terms of English terms such as abused/maltreated/neglected children are not very often used in Sweden. Swedish has other related terms: utsatta barn (vulnerable children), barn i risk (children at risk), barn som far illa (getting hurt), barn i omsorgsbrist (lack of care), försummelse (neglect), vanvård (neglect), which all include a wider spectrum including less serious cases and more accessible services. The Swedish equivalent of "lack of care" is an umbrella term which does include a variety of cases. A child does not have to be "neglected" to be considered necessary for social care. "Barn i omsorgsbrist" (=children in lack of care) is not the same as "abuse" or "neglect".

A wide variety of preventative services are provided for children, in accordance with the abovementioned notion of maltreatment in Sweden. Child abuse can basically be categorized as: physical, sexual, social, neglect, medical, and providing insufficient nutrition. Swedish social work does not categorize the practices because of the type of problems, in contrast to American or AngloSaxon social work practices, which have more distinct characteristics each. In Sweden, a great variety of children are placed in foster care, for example because of their own behaviour problems or the death of children' s parents.

<Teenagers' problems and the laws>

25% of the cases in compulsory care are not necessarily abuse or neglect, as it is obvious in an ongoing research, which the interviewee is involved in. They are teenagers with bad behaviour, teenage problems and dysfunctions in the family. AngloSaxon countries tend to regard teenagers' problems as their own responsibility, while Sweden considers it as a family problem. It is more complex in the cases where both issues are combined.

In Sweden, compulsory residential care for children under 21 years old are operated as "SiS-institution" and are regulated by the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (=LVU). There is also a new legislation, the Secure Youth Care Act (=LSU), from 2002. If a child needs treatment, it is compulsory care according to LVU. However, at some of these residential homes, care is provided for young people who have committed serious criminal offences and who have

therefore been sentenced to secure youth care under LSU. Residential care under LSU include “ungdomstjänst” (=youth service) with the aspect of punishment, which is alternative to imprisonment. Penalties imposed on children under 15 years old are not sentences. According to the law, it is possible to interview children above 15 years old without their parents’ permission, for example during social services investigation.

<Turning points in the history of Swedish child welfare/protection >

Laws regarding child welfare date back to the beginning of the 20th century and rooted in old traditions.

In 1924, Sweden had the mandating reporting system to report child abuse among the first in the world. In the 1960s with the extensive growth of childcare, women started to be able to participate in the labour market. These groups, working women with lower income, had the highest representation of the users of child welfare/protection or social security, since they did not have enough financial resources and applied for financial handouts such as social assistance. With regard to child welfare/protection, the improvement of living conditions for such women in general have had significant meaning, rather than the expansion of nuclear families. However, the interviewee’s main impression is that the current child welfare/protection system is still almost as old as that of 1902 when the first law on child protection was passed.

Even though any kinds of social care were originally started by volunteers, for example home help services by Red Cross volunteers, Sweden is characterized by the fact that the state has increasingly taken over social care responsibilities. In the 1970s, it was regarded that all services should be under the auspices of state. In 1982, major changes were brought about by the introduction of the Social Services Act (=SoL). It was SoL which created the base to implement privatization. It allowed private providers to participate in order to stimulate innovations, leading to rapid changes. Sweden moved out of a communist market idea or planned economy. Before decentralization, Länsstyrelsen (=county administrative board) provided care for a certain number of beds in hospital and home help, although insufficient. At that time, county councils (=landstinget) were responsible for HVB (=residential care home).

In the 1980s, after the introduction of SoL, privatization started and small private providers appeared. Later, in the 1990s privatization took the form of “entreprenör”. A number of entrepreneurs entered the market by tender. In this process, NGOs did not increase with regard to care provision and have remained stable. 20 years after that the development of children’s rights’ came into focus.

It is complex because usually when considering child’s rights, child “protection” is emphasized but children’s rights are multifaceted. Now, dignity plays a much larger role in children’s rights. There has been a history of family-oriented services in Sweden. However, globalization strengthened the orientation of children’s rights even further, with the effect of weakening

treatment for family dysfunction.

The 1990s was a time of decentralization. There is a wide variety among all 290 municipalities, which has recently been a political concern. For example, Stockholm's municipality is divided into 15 areas and undoubtedly there are a number of children/families with needs. On the other hand, a small municipality may have only one or two children for example who have problems of self-harm, and it is difficult for the municipality to run an institution solely for them. In such a case, the municipality would buy a bed from a private service provider not necessarily in the same municipality. With issues such as these, decentralization is a very important factor.

<Laws>

There was a commission report in 2009 to introduce a specialized law in relation to child welfare. However, it ended up not becoming a new independent law and instead some elements of it were incorporated in SoL most likely due to a lack of finances. Even though some reforms were introduced, traditional "old system" values prevail to the present and "barnvården" is said to remain in its original historical mould of poor relief. Services are not universal, meaning access is only required by a small minority and not society in general. It is different from the Swedish general universal principle of the welfare state.

<Social Workers>

To carry out social work investigations, a degree in social work is required. Today, social care staff are employed in different companies. The proportion of social workers employed in the private sector in child care is 40%, and 15–20 % in elderly care. The official stance is that a social worker's qualification (=socionom) is more required today to work with children and family.

The traditional medical perspective focuses on immediate problems of the child/person concerned but does not aim to change society. However, children with developmental disorder need an approach with a more societal perspective. 80% of those who have ADHD are said to be boys in Sweden.

<Challenges>

1) Old system

One major challenge is that the child welfare system is antiquated. Even though the principle of the system was transformed from control to case management, social deprivation still prevails. Both professionals and users are marginalized due to their representing only a minority. Furthermore, necessity dictates that it is still a rather disciplinary system.

2) Unaccompanied refugee children

A more specific problem is the special needs of unaccompanied refugee children. It is difficult to investigate and establish exactly what their needs are, as well as being time consuming. The last few years has seen an influx of

such children. The municipality receives state funding as much as 2,000–3,000 SEK for each placed child per day, however, the number of qualified staff in this field who can work with them with expertise is scarce, resulting in staff that are overstretched and overworked.

3) Others

A problem exists with the lack of transparency in the system with the mix of punitive measures and care/support. The line between care and punishment is often blurred. Specific details of day-to-day work are unknown and not discussed by politicians. The implementation of evidence based practice (EBP) in the 2000s has been a major change. However, child welfare becomes complicated from an EBP perspective since the outcomes are very broad unlike medical areas. The EBP stipulates that if an outcome is unknown it should not be attempted.

Interviewee states unequivocally that the best interventions should be sought, however, this is a difficult area where research cannot be carried out as it would be in medical studies. In this area, for example, it is ethically impossible to set up a controlled group and other groups in order to make a comparison. There are a number of areas in which professionals do not know what is best, with foster care being a prime example. The interviewee personally thinks that the EBP trend fade to nothing within the next 20-30 years.

<BBIC>

The good thing about BBIC is the systemization that it has triggered. On the other hand, it is a complex system burdening social workers with more administrative duties which only recently they have got used to. It is documented that a large imbalance in the distribution of welfare workers' time exists with a mere 8% given to clients while the rest is for administrative work. A spin-off of this is the increased amount of critical thinking regarding how to involve children in their work. Interestingly, the opposite happens if documentation is not done, so the current situation is a result with an intention to continue to improve things.

20 years ago, there was much more criticism in this area. Criticism was mainly generated by researchers. Then LACS, Looking After Children System, from England was introduced and adapted to BBIC in Sweden. The Dartington project started in the 1990s and the BBIC system was finally completed in the mid-2000s. However, BBIC is relatively complex as an instrument and simpler assessment tools could be more beneficial.

Unfortunately, BBIC has not actually produced more data for researchers even though a part of its original idea was to create a common database. BBIC is more an approach to thinking, for instance how to listen to children.

<Researches in the area>

There is another well designed epidemiological scientific study by Vinnerljung. It is a large-scale follow-up study of children in care which shows

the developmental progression of those children when they reached adulthood. Examples include: antisocial behaviour, a high suicide, psychiatric admissions, higher risk of various other detrimental effects. It is a cohort study with a wide range of cross-sectional analysis and comparison made of the majority of children who are not in care. The control variables that made up the study are taken directly from the actual problems experienced by children. Despite the usual limitations, the study fares quite well in comparison to others of a similar ilk. The results found in the study are not same as the outcomes which can be found in medical studies.

The interviewee is currently writing an article in which the control groups are similar to the launched group. Children in residential care, i.e. a social intervention group, should be able to access and fulfil life expectations as other children can. The outcome is not simply measured by the ration of physical abuse.

In child sociology, to rationally secure the upbringing of children is seen to decrease risks. Children are actors and childhood should be seen as a producer of later outcomes. This is an important perspective in research in this area. We can observe whether presently lead happy fulfilling lives. We have already seen some research showing that children in foster care or in residential care were less so. It is yet to be what transpires when society takes a parental responsibility.

Social work as an academic discipline is still in its infancy with only about 40 years history and the first professor in the field was existed from 1977. One problem in this area is that this is a normative subject. Increased number of reports are needed. Even though the dominant rhetoric is always that services have to expand, problems exist within this system. It is very easy to identify children and problems with the stigma of the system.

(2) BRIS (Children' s Rights Organization)

<Interviewee>

Silvia Ernheden has been the head of a communication division for BRIS in Stockholm for 3.5 years. Her background includes 16 years' experience at RFSU¹⁰³ and one year at the Public Health Agency (=Folkhälsomyndigheten). She has a MA in psychology and has also taken courses in journalism.

Laura has worked for PLAN¹⁰⁴, another large non-profit organization, NPO, for about 10 years and started to work at BRIS this year as a child rights lawyer. In her work regarding advocacy and children' s rights, the current focus has been set on a particular matter of importance regarding the UN Convention on the Rights of the Child to be implemented into a Swedish law next year.

*Since BRIS' s organizational outline is very well explained on their website and in reports, that part was intentionally omitted from the interview.

¹⁰³ Riksförbundet för sexuell upplysning/The Swedish Association for Sexuality Education.

¹⁰⁴ Föreningen för samhällsplanering/Association for society planning

<Organizational description -from volunteers to professionals>

Today, there is one central office in Stockholm and five local offices, all run by professionals specializing in working with children. Professional counsellors make up the core of BRIS' s operation today. This organizational structure was introduced about 3.5 years ago as a part of a radical reorganization.

Before the reorganization, BRIS had 500-600 volunteers to taking calls directly from children nationwide, with the seven regional offices working to coordinate and provide training for volunteers. Though those grassroots volunteers had certainly been playing significant roles from the outset of BRIS, difficulties in their organization started to gradually come to light. Due to the reorganization, all volunteers taking calls from children were replaced by 18 professional social workers. It was such a radical change that even the identity of the organization was affected and prompted much discussion.

The volunteers faced an identity crisis with their not being needed anymore, despite having altruistic motives for children and society for a long time. This prompted anger from some volunteers as the activities had become their life mission. There were two reasons for the organizational change: quality and finance. Both were sought after in order to focus more on the best ways to help children.

<Qualities assured by professionals>

For BRIS' s child helpline, quality is a significantly important factor and the level required has been reached. Professional staff, i.e. counsellors with social work qualifications, not only take calls independently but also frequently consult each other to make decisions pertaining to a particular child. Through telephone conversation, counsellors can perceive whether a child has been in contact with their school, the police, or any other institutions or not. Professionals are also able to handle the old-standing problem of "prank" calls well. It is easier for professional social workers than former volunteers to notice if the call is serious or not. Seemingly "prank" calls could be a child' s way of testing to see counsellors really exist, so it is important to be able to handle calls appropriately.

Furthermore, with regard to collaboration with external agencies within society, professional counsellors are in a more favorable position than volunteers are. Professional counsellors are understandably educated to know where to refer a child, and such instances have been increasing. A child can remain anonymous but when they decide to reveal their name and request concrete support, the counsellor can allocate the case to an appropriate social worker. Such cases often lead to a three-party meeting (face-to-face or telephone): the child, a municipal social worker, and a BRIS counsellor, even though it is often the case that the child in question mainly listens to and only sometimes participates in the conversation.

Despite difficulties with quality regulation, there are several useful perspectives which need to be considered. One measure is to listen to the feedback from children. BRIS often receives comments by e-mail and/or through conversations

with children. BRIS sometimes has opportunities to directly meet children, for example through group activities to those who: have lived with foster families; unaccompanied refugee children; and children whose parent has committed suicide. BRIS claims that their helpline has had some impact on decreasing suicide in Sweden.

As described above, BRIS is a more professional organization at every level, however, its finances remain at previous levels. In the time of volunteers, it was essential but costly to educate and supervise the volunteers who were directly involved with taking helpline calls. Still, it was not always possible to match children to appropriate support/services. Therefore, implementing professionalism in every area in BRIS has not been economically burdensome.

<Collaboration with private companies>

BRIS has maintained a constant flow of innovative activities/operations. An important aspect of BRIS is its close relationships to private enterprises. For example, there is a close collaboration with a company called Garbergs, which strongly supports BRIS with deep understanding. There are agreements with sponsor companies, for example, to print BRIS messages on their products during BRIS campaigns.

Another recent effort, which proved successful was an Emoji Application to encourage children to express their difficult emotions for example with regard to violence. BOT (=” Brisbot” , an automatic answering application created by social workers) is yet another new thing, and BRIS’ s Christmas public information film for lonely children has been uploaded to YouTube.

Communication including how to conduct campaigns is crucial since achievements rely on the message. Enterprises today are more interested in and eagerly engaged in CSR (Corporate Social Responsibility), so it is imperative to not allow them to select frivolous content but rather encourage them to get across their importance of public values by interfacing with them more.

<Staff>

Recruiting competent staff, mainly social workers, is not difficult. BRIS is in fact a sought after and prestigious work place for social workers, meaning there are a large number who hope to move there from municipal social work. As a contrast to for municipalities, social workers at BRIS are required to be involved in every part of the organization. They not only listen to children on the phone but also supply information for children.

<New operations related IT>

First, as previously mentioned, there is BOT (=Brisbot) for the children who probably want to try BOT first before directly talking to a counsellor and/or who were not able to be connected to counsellors due to busy phone lines. All the answers in BOT are written by professional social workers (counsellors) themselves. Second, “BRIS Play” is an IT-related tool developed very recently which works

with Pod cast, Vlogs, short films etc. on the internet. It is an information-based service through which children can preview a call to or meeting with somebody at BRIS. There is also a kit which provides a 30 key-word glossary to help children understand easily.

There are various possibilities on how it may be used, so a counsellor can send a movie to a child they have spoken to demonstrate what will happen if they meet a social worker. BRIS hopes to have a child be able to explain what happens to them on seeing the counsellor regardless of coming by themselves or with an adult. Third, there is "KIT", BRIS' s original short information films on various issues, for example "What is depression?" which are all available on the internet. BRIS hopes that more children become aware of BRIS and where to find information regarding their rights. It is desirable if BRIS can reach the children before they really need a counsellor.

<How to work with children and others>

BRIS has been trying to substantially increase the amount of work much with children' s participation and actually explicitly asks children what they need from BRIS. In order to realize the organizational values, the HR (Human resources) section holds internal education/training for all staff members. All staff should internalize the values to such an extent that they become actualized in daily work. It is, so to speak, talk the talk and walk the walk.

On occasions when BRIS staff meet people, organizations and enterprises for fundraising and other reasons, the staff are naturally required to act as a part of the organization and to exhibit the principles of a rights-based approach. It is important to draw attention to the fact that BRIS has been working for children' s rights and actually working firsthand with children. On the other hand, BRIS' s counsellors clearly recognize state responsibilities which clearly relate to children' s rights. However, given the current way that state responsibilities are recognized in society, there are always needs left to be identified. As mentioned, BRIS' s social workers are professionals at listening to children and making correct referrals, but the method is always questioned and subject to long term improvements.

There is a documentation system used by counsellors when they have completed a talk with a child. Even if the child remains anonymous, the reason, i.e. the details of the talk, and for example whether the child is aware of their rights, and such are to be documented. There also is a photo policy, one of the ethical guidelines, stating how to display children for example how to show children on their website. It has to show that the child is a subject, not just a victim.

< BRIS' s attitude towards the government>

Taking a critical stance towards the current insufficient public system itself, and the lack of resources at the government level, BRIS has been trying to affect SKL (Sveriges Kommuner och Landsting =Swedish Association of Local Authorities and Regions) and the central government. Individual bureaucrats or

municipal social workers should not be become targets. It is important to keep on track that BRIS exists to serve children and not social workers.

<Direct contacts with children>

There are several methods BRIS uses to have direct contact with children including a local program model in Umeå to acquire children's voices. There are particular class in a school BRIS collaborates with, and from six to eight voluntary children who have won the lottery come to participate as an expert panel. The panel makes comments and has a discussion for example on a short movie BRIS such as "You are important" (=Du är viktig). Furthermore, BRIS regularly carries out a questionnaire survey to children with the collaborating schools and analyses the results. Through these activities, a proposal has been recently made that each board member should have their own child mentor. Despite never-ending efforts towards improvements that are always needed, BRIS is satisfied with its high visibility of 93-94% among children in Sweden. However, children's rights are still not yet taught in an ordinary school curriculum, which is highly undesirable.

New problems to be dealt with are discovered through children's voices and through comments from various international institutions like Committee against Torture or Human Rights Committee. There are also research-related collaborations with Uppsala University regarding refugee children and with Karolinska Institute for the development of technology to be utilized for BRIS's work. For example, TAR is a software program developed from psychological perspectives and has been used by social workers to handle children's traumas. BRIS worked especially on the issue of children's psychosocial situations with other organizations.

One of the most serious current issues is refugee children coming to Sweden alone without their parents. Those children have been facing the problems of poor health and their residential permission expired or nearing expiry. Through contacts with such children by email, BRIS came to notice the existence of a chat group dedicated to committing a group suicide.

<Challenges>

A recent challenge for BRIS is funding, thus a lot of effort is made on money raising at different levels and sections. BRIS needs to be more commercial and targeting the public's good will. Counsellors are engaged in administrative work also, due to the fact that it is demanding to have to interact with children all the time every day. BRIS organizationally has been trying to assign counsellors various tasks so that they do not become burned-out by only being engaged with direct conversation. Counsellors are well educated and capable of working diversely especially with appropriate supervision. Though it is much easier to work for "needs" rather than for "rights", BRIS always pursues the right need for a given situation. Necessity and appropriateness should always be questioned when working in this field.

Another challenge is to increase accessibility to include all. There is for

example, no Arabic speaking counsellors and multi-lingual accessibility is just one thing on the agenda. To pursue hidden needs in society and new ways to increase support are what BRIS continues to work on. There are yet still different groups of children in need of support, for instance, those who lost their parent by suicide. Such children might need support by having contact with other friends or a football team or such BRIS would provide the means of contact.

Even with its high profile as a child rights' organization in Swedish society, BRIS hopes to develop more to tackle with a lot of as yet untouched issues. Sufficient support for children does not yet exist. BRIS has set their Agenda 2030, to include directions on how to increase face-to-face contact with children and to increase international perspectives. More collaboration with sister organizations working in the same field is required.

Due to the fact that BRIS is frequently the first contact point for a child, the function to refer to appropriate agencies is important when they need more individualized support for their own case which BRIS is not able to provide. An example of this would be a case in which adults are a problem, DO (Discrimination ombudsman) would play its role. Furthermore, children should have a more complete understanding of their rights as stated by the new law. More legal and psychological supports are needed.

References

The Swedish Migration Agency (2017) Statistics / Migrationsverket. Statistik.
www.migrationsverket.se

4. デンマーク

佐藤桃子（同志社大学/日本学術振興会・特別研究員 PD）

訪問期間及び訪問先

平成 28 年 9 月 10 日～平成 28 年 9 月 19 日

□社会省（Socialministeriet／当時）、特別支援子ども部門

副部長 Astrid Leschly Holbøll 氏

2017 年現在「子ども社会省（Børne- og Socialministeriet）」に名称を変更している。

□社会サービス庁（Socialstyrelsen）

子ども・家庭福祉センター（コンサルタント）、Adam Paaby 氏

子ども・家庭福祉センター「Børnehuse 子どもの家」プロジェクト担当

Merete Bonde Jørgensen 氏 & Andrea Wagner Thomsen 氏

監査部門（コンサルタント）Anette Sejer Perthou 氏

社会サービス庁は、社会サービス実施機関であるコムーネ（市／基礎自治体）のスーパーバイズを主な仕事としており、広域行政区単位で設置されている。本部はオーデンセ市。

□オーデンセ市 子ども家庭福祉課青少年相談係 Linda Yodkamlue Andersen 氏

サービス決定・実施機関であるコムーネのうち、南デンマーク地域に位置するオーデンセ市のソーシャルワーカーにヒアリングを行った。

□子どもの権利擁護団体

・子ども全国評議会 法律コンサルタント Anna Marie Schurmann Carstens 氏

・子ども電話相談（Børns Vilkår）子ども電話相談事業担当 Mikkel Balslev 氏

・子ども支援団体協議会 Børnesagens Fællesråd 事務局長 Inge Marie Nielsen 氏

子どもの権利擁護団体として、社会省の所轄であるが行政からは独立した機関として機能している「子ども全国評議会」、民間のボランティア団体である「Børns Vilkår」「子ども支援団体協議会」を取り上げる。いずれも本部はコペンハーゲンにある。

1. デンマークの子ども保護システムの全体像について

（1）デンマークにおける子ども保護システムの概要

まず、社会省と社会サービス庁へのヒアリング内容と各機関の資料より、デンマークの子ども保護システムの概要を述べる。デンマークで支援を要する子どもとその保護者への支援は、すべて社会サービス法（Serviceloven）のもとに規定されている。子どもに対する支援の内容は、常に子どものニーズを調査する個別アセスメントにより決定される。支援を要する子ども・青少年への政策実施と、市内に生活している子ども・青少年の生活環境を維持、管理するのは各コムーネ（基礎自治体）の役割である。デンマークの法律では、コムーネは子どもの最善の利益にもとづき、個々の子どもが必要としている支援を提供す

る義務がある。特定の場合においては、子どもの健康や発達を保障するためにコムーネが家庭外へ子どもを措置することも考えられる。

子どもたちへの支援はすべて、国連の子どもの権利条約に定められているように子どもの最善の利益を保障するために提供される。そこで意図される支援には、子ども時代の継続性、大人との密着し安定した関係性をもたらす安全なケア環境を保障すること一つまり、子どもの家族や他のネットワークをサポートすることなどが含まれている。

こうしたサポートは子ども自身のリソースが基盤となる。子どもの視点が常に考慮されるべきであり、当事者である子どもの年齢や発達度合いに鑑みて、子どもの主観が常に最も重要な要素である。可能な限り、子どもの持つ困難は子どもの家族との話し合いと協働のもとで解決されるべきである。もしそれが不可能な場合は、取らざるを得ない対策（施設入所など具体的なサービス）の目的、問題の背景、特徴を親権者と子ども本人に必ず説明しなければならない。

（２） 社会サービス法にもとづくアセスメントとサービスの実施

子どもたちが特別な支援を要していると判断される場合には、コムーネはそのニーズを明確にするために個別アセスメント、すなわち社会サービス法第 50 条に定められている「子どものための専門的調査（Børnefaglig undersøgelse）」を実施しなければならない。これは、一般に子どもの支援に携わる人からは「50 条調査（§50 undersøgelse）」と呼ばれ、コムーネのソーシャルワーカーの中心的な仕事と位置づけられている。アセスメントの項目には、子どもの健康、発達や家族関係など、子どもとその家族の生活におけるすべての側面が含まれる。これを通して、子どもとその家族が持つ問題とリソースを明らかにするのである。コムーネは常に子どもの年齢や発達度合いなどから鑑みて子どもの主観に重きを置く。アセスメントは、コムーネがその子どものケースを認識してから 4 ヶ月以内に行われなくてはならない。アセスメントを経てつくられるケアプランは、子どもがそれを受けただけの理由があるという合理的な判断のもとに決定される。

子どもに特別な支援が必要だと判断された場合、コムーネは子どもの最善の利益を満たすためのサポートを行う義務がある。重要なのは、サポートが早い段階で、継続して行われることであり、子どもや青少年に影響を与えそうな主要な問題は、できるだけ家庭もしくはは現在置かれた環境において改善されるのが望ましい。支援の実施や、子どもの最善の利益をどのように保障するかは、家族との話し合いを重ねた上で決定される。しかしこれが不可能な場合、支援のためのサービスがその子どもにとって不可欠なものであり、適切であると考えられれば、コムーネは保護者（親や親権者）の同意を得ずにサービスを実施することができる（後述）。

（３） 家庭外ケアに置かれる子どもたち

特別な状況においては、コムーネは子どもの健康と発達を保障するため、家庭環境から離すことを考える場合がある。家庭外ケアへ子どもを措置することは、責任あるコムーネが、いくつもの条件が重なった場合にのみ考慮する方法である。家庭から子どもを引き離すということは、支援としてもっとも影響力の強いものであるが、コムーネが、それが子どものニーズを満たすために必要だとアセスメントした場合に考えられる手法である。コムーネはそのサービスに親権者である親の同意と支援を得られるようにする。

もし親権者もしくは 12 歳以上の子ども本人が家庭外ケアへの措置に同意しなかった場合、コムーネに常設されている「子ども青少年委員会」は社会サービス法 58 条にもとづき、必要であれば同意なしで家庭外ケアへの措置を決定できる。「子ども青少年委員会」がこの決定をし得るのは、子どもの健康や発達に明らかに危害が加わるリスクがあると判断される場合のみ、つまり以下のような状況である。

- 1) 子どもが不適切なケアを受けている場合
- 2) 子どもが虐待されている事例がある場合
- 3) (子どもの側に) 物質依存、触法行為、その他深刻な社会的困難が見られる場合
- 4) その他適応障害や行動障害が子どもに見られる場合

家庭外でのケアが必要だと判断された場合には、その子ども・青少年は里親家庭もしくは子どものための施設に措置される。コムーネは、子ども個人の「ケアプラン」に沿って子どもに合った施設や里親へ措置するだろう。居住地を選ぶ時には、コムーネは子ども・青少年のニーズに最も適した場所を選ぶ。

法律上は、上記のように保護者の同意が得られず子どもを家庭外ケアに措置する場合でも、子どもの親権が保護者（両親）にあることは変わらない。ゆえに、保護者が子どもの監護者であるという事実は変わらず、保護者は法律上適格当事者であるとみなされている。

当該子どもの親権者、もしくは 12 歳以上であればその子ども本人が、「子ども青少年委員会」の決定に対して「不服審査庁」に申し立てを行う際には、社会サービス法 72 上に基づき無料の法律保障を受けることができる。また、「子ども・青少年委員会」や「不服審査庁」が主導権を握るケースである場合（つまり同意を得なかったケースの場合）、第三者の支援を受けることもできる。

こうした方法（たとえば同意なしの施設入所など）が取られる場合、その特定のサービスの目的と特徴が、保護者だけではなく子ども自身にも必ず説明されなければならない。家庭外ケアに措置されている子どもには、自分の両親・兄弟・祖父母などに連絡を取って会う権利がある。

（４）子ども保護システムの全体像

上述のように、デンマークでは社会サービス法に基づき、コムーネを中心とした子どもの保護と支援が実践されている。子どもに関するサービスの全体像を示したものが下図 1 である。

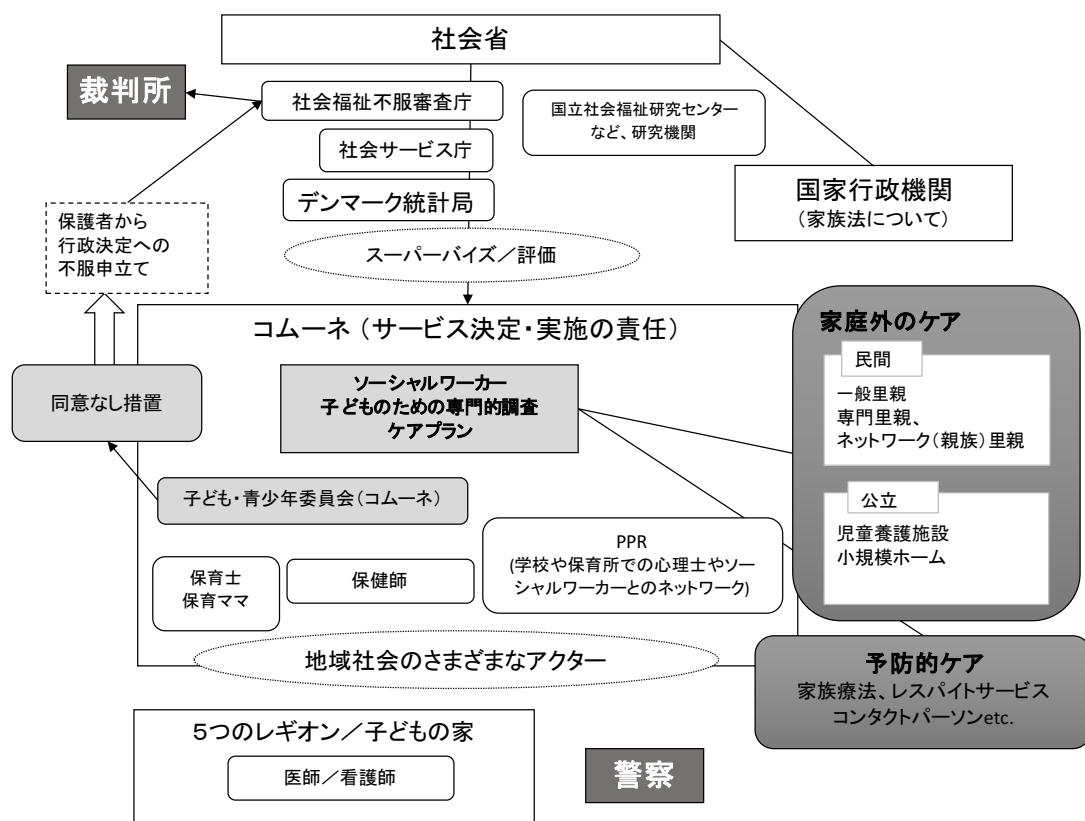


図1. デンマーク 子どもの保護システム全体像

(ヒアリングより作成)

制度の大枠として、子どもの福祉は社会省（現在は子ども社会省）の管轄とされる。サービスを決定し、実施するのはコムーネで、社会省の下に置かれた社会福祉不服審査庁、国家行政機関、社会サービス庁は、コムーネのスーパーバイズやサポートを行う役割がある。

特に社会福祉不服審査庁は、行政や政治的立場からは独立しており、コムーネの監督と同時に不服審査に携わる。たとえば子どもの施設入所や里親への措置に関して、保護者が不服を申し立てる先はまず不服審査庁になる。子どもに関する決定を行うのはコムーネだが、もし保護者の同意なしに子どもを家庭外に措置する場合、その決定を行うのはコムーネに常設の「子ども・青少年委員会」である。この委員会は子どもの発達の専門家2人とコムーネの議員2名がメンバーとなり、コムーネからは独立した第三者機関として扱われる。親の同意なしに子どもを家の外に出すということは「大きなステップ」なので、考えられる限りの議論をする必要がある。そのため、ペダゴギーや児童精神科医などの子どもの発達の専門家を入れて決定を行う。その決定に対し、保護者は社会福祉不服審査庁という行政的な不服申し立てシステムを利用できる。このプロセスを経てさらに不服がある場合にのみ、保護者は裁判所で法的手続きを取る。実は社会福祉不服審査庁は社会省の一部であるが、法律的には独立の機関として扱われている。社会省は何の強制力も持たない。

一方、国家行政機関が扱うのは主に家族法関係、つまり養子縁組や離婚後の親権などであって、子どもたちのケアについて責任は持っていない。基本的に、子どもたちが家庭外

ケアを受けていても親権は親にある。パスポートなどの発行には親権者の許可がいる。子どもが分離されるということは、親が親権を失うということを意味しないため、「子どもの親権」と「子どもの社会的養護」は別々の法的機関が受け持つのである。

以下では、主に訪問調査時のヒアリング内容をもとに、それぞれの機関がどのような役割を果たし、どのような歴史的な背景を持っているか、それぞれの機関で働く人々の見方とともに述べる。

2. 社会省（特別支援子ども部門）

（1）子ども保護システムの歴史的経緯、法的位置づけ

デンマークではもともと、子どもの権利が重視されてきた¹⁰⁵。1989年、国連による子どもの権利条約が締結されたことは世界的に大きな契機であったが、デンマークではもともとあった法律に「人権」の考え方は組み込まれていた。「子どもの権利条約」以前から、「子どもには自分で自分のことを決定する権利がある」ということは言われていたので、行政としてはより明確にそれを自治体に伝えなければいけなかった。

表 1. デンマーク 子ども保護に関する制度 年表

1905	子ども法 (Børneloven)
1922	不適格・監護権法 (Lov om umyndighed og værgemål) 親権に関する初めての法律。
1993	生活支援法 (Bistandsloven/社会サービス法の前身) 改正 家庭外ケアを行う行政上のプロセス (アセスメント) が規定される
1996	1922年法は法改正により、現在の「親権・接触法 (Lov om forældremyndighed og samvær)」になり、子どもと接触することができる親の権利が強化される
1997	刑法 (Straffeloven) において体罰の全面的な禁止
1998	生活支援法→社会サービス法 (Lov om social service) への改正 子どもたちの平等な機会確保、「早期介入」の原則を再確認
2004	Tønder コムーネのケース
2006	家庭外ケアの改革 (社会サービス法の一部改正) 「子どもの専門的調査 (アセスメント)」のガイドライン
2011	子ども福祉改革 (社会サービス法の一部改正)
2012	子ども虐待パッケージ (社会サービス法の一部改正)

デンマークで子どもに関する法律が出来たのは1905年の子ども法 (Børneloven) が初めてで、この時、法を犯した少年たちと浮浪児・孤児を保護する孤児院が法的に認められた。

現在では子どもの保護に関する主な法律は、人権について定められた憲法 (Grundloven)、刑法 (Straffeloven)、省庁法 (Styrelsesloven)、そして社会サービス法である。さらに子どもの親権に関わることは親権・接触法 (Lov om forældremyndighed og samvær) により定められている。子どもへの体罰が刑法によって正式に禁止されたのは1997年のことだった。

¹⁰⁵ エレン・ケイ『児童の世紀』などでも、北欧において子どもの権利が早い時期から重視されてきたことはよく知られている。

(2) 2000年代の制度改革

最近のデンマークにおける大きな制度改革は以下の3つである。

1) 家庭外ケアの改革 (Anbringelsesreformen) 2005-2006年

2004年に、Tønderコムーネで深刻な性的虐待事件が起こり、センセーショナルに報道されたことがきっかけとなり、コムーネの虐待対応に批判が集まった。このケースでは、父親が自分の娘に対して2歳と6歳の頃から性的な虐待を続け、長女が11歳の時には自宅で売春行為をさせており、母親もそれを黙認していた。これに対し、この家族に関わっていた2つのコムーネが何の行動も起こさなかったことに対して批判が相次ぎ、虐待対応に関する監督や早期介入の規定が強化されることとなったのである。

2) 子ども福祉改革 (Barnetsreformen) 2011年

コムーネがどのように子どものケースを扱うかに焦点を当て、法律の改正を行ったのが子ども福祉改革である。コムーネが適切に虐待に対応できているかどうかを調査すると同時に、子どもを保護することだけではなく、子どもの権利をケースの中心に置くこと、その上で子どもと家族の関係を改善していくことに焦点があてられるようになった。またアセスメントにおいて、学校での子どもの様子はどうか、など子どもの生活を詳しく調査することが要請された。それまで、「この子には支援が必要か？」という判断はコムーネが行っていたが、支援決定をする際により詳細な調査項目が設定されたのである。半年ごとのケースチェックも実施されるようになった。この改革を経て、以前よりも細かくシステム化された。

3) 子ども虐待パッケージ (Overgrebspakke) 2012年

性的虐待と深刻な身体的虐待に焦点を当てた制度改革である。深刻なケースについての報告書 (Ankestyrelsen 2012) が出されたことを受けて、専門家委員会による話し合いが行われた。どのように改善をするべきか、出された意見のひとつが「どのように通告を扱うべきか」というものであった。こうした提案や実践者の声を翻訳して法制度に載せ、政治的な主導のもと企画したのが子ども虐待パッケージである。この中に「子どもの家」プロジェクトも含まれる。

コムーネへの批判が高まったのは、いくつものケースでコムーネへの通告 (Underretning) がきちんと処置されず、コムーネが虐待への対応を後手にしてしまっていたことが原因であった。

一連の大幅な制度改革を経て、法的枠組みは以前よりもシステム化されるようになった。これまでの制度では個人に任される部分が大きく、コムーネのソーシャルワーカーはひとりひとりの判断でケースを扱っていたという。これは、ワーカー個人が自由に仕事ができていたということでもあるが、同時に、適切なスーパーバイズや指導を受けられないということでもあった。以前は「ワーカーによる」そして「コムーネによる」という状況だったものが今のようなシステムになった背景には、児童虐待のケースが報道され、メディアや政治のプレッシャーがあったためだろう。法改正のための政治的ディスカッションの中では、スーパーバイズの必要性が強く言われた。

制度改革を経てこれからの課題は、全国的な法改正をすることではなく、それぞれのコムーネのローカルな状況に適応させていくことであるという。この間に、2008年SFIによる追跡調査の結果が論文として発表され、子どもを家庭外のケアに置くこと自体が子どもにとって良くない、ということが認識されるようになった。

3. 社会サービス庁

(1) 社会サービス庁の役割（子ども家庭福祉センター Adam Paaby 氏）

社会サービス庁は、サービス実施機関であるコムーネのスーパーバイズ機関として位置づけられている。ここで彼らが果たしているのは、コムーネに対してアドバイスをするだけでなく、社会の反応に迅速に反応し、立法・行政過程への働きかけをするという役割である。たとえば、社会サービス法第 50 条のアセスメントについて、以前は細かく規定されていなかった。各コムーネに任せていたものを、それではコムーネがじゅうぶんに役割を果たせないことが明らかになり、今では手順通りにするようガイドラインができた。

「子どもの福祉改革」も同じく、深刻な虐待の事件を受けてできたシステムである。実際の問題に即応して対処するために、社会サービス庁はコムーネと頻繁に連絡を取り合い、現在何が起きているかを把握している。そしてコムーネの現状は社会サービス庁を通して社会省にすぐに伝達される。社会サービス庁がスーパーバイズを行うととのに調査機関であるがゆえに、国家の行政との中継地点として密な連携をとっている。コムーネ内での制度の運用レベルではなく、全国レベルで制度の改正をするにあたって、コムーネとその監督機関（社会サービス庁のような機関）、そして法律をつくる政府が密接に反応しあう仕組みが不可欠である。

社会サービス庁の仕事の中核をなしているのは、一方では国家レベルの政治家と、コムーネ・レギオンの間をつなぐ架け橋となることだという。

(2) 具体的な通告プロセス（子ども家庭福祉センター Adam Paaby 氏）

デンマークに住むすべての人は、子どものことについて何か懸念があるとコムーネに「通告」をする義務がある。たとえば看護師、医師、教師など子どもと関わる専門職にはさらなる強制力のある義務が課される。コムーネは、その通告が緊急のものかどうか、24 時間以内に確認をしなければならない。

この時点で、コムーネが関わらなければいけないケースだと判断された場合は 2 つのオプションがある。

- 1) 緊急度の高いものは、アセスメントをする前にすぐに子どもを措置する必要がある（社会サービス法第 51 条 1 項にもとづく）。アセスメントの必要なし。強制的に入院する、もしくは施設に措置をする。この入所中 2 ヶ月以内にアセスメントの上、子ども・青少年委員会により同意なしの家庭外ケアの決定が下される。

性的虐待や深刻な身体的虐待の場合は警察に通報する（警察の取り調べとは別でソーシャルワーカーが専門的調査を行う）。性的虐待と暴力のケースについては、現在デンマーク国内に 5 ヶ所ある「子どもの家」で対応することになっている。深刻な虐待を受けた子どもへの対策に詳しい専門職が集まって支援を行うことになる（後述）。

- 2) 通常の場合、「子どものための専門的調査（社会サービス法第 50 条）」を行う。これは通告から 4 ヶ月以内に行い、ケアプランを作成しなければならない。

通告について定められているのは社会サービス法でいうと第 55 条である。法制度改革を経て、コムーネが通告に対応しなければいけないという義務がよりクリアになった。これまではひとりのソーシャルワーカーの責任が大きすぎたが、現在、判断をする時に求められるのはチームでの取り組みである。

(3) 「子どもの家 (Børnehuse)」プロジェクトの背景

度重なる深刻な性的虐待や身体的虐待のケースに対応する政策として、デンマーク全国で法制化されたのが「子どもの家」プロジェクトである。5つのレギオン（広域自治体）それぞれに専門職による虐待対応機関「子どもを家」を設置するというもので、プロジェクトの本部は社会サービス庁に置かれた。

この「子どもの家」プロジェクトは 2012 年から 4 年間つづく「子ども虐待パッケージ (Overgrebspakke)」の一部をなすものである。「子ども虐待パッケージ」は法改正を含む非常に大きなプロジェクトで、専門職の教育プログラムも中に含まれている。ソーシャルワーカーや保育士、その他の専門職だ。子どもの虐待に関する科学的な知識について教えることが教育プログラムの目的である。この「パッケージ」が対象としているのは性的虐待と身体的虐待である。子どもが虐待を受けている時に、どのように子どもを守るか、支援するか、診断をするかを、専門職は教育プログラムを通して学んでいく。



DE DANSKE BØRNEHUSE

図 2. 「子どもの家」のロゴマーク（ウェブサイト <http://boernehuse.dk/>より）

2012 年に社会福祉不服審査庁は、社会省と共同で個別ケースの分析を行い、行政によってケースを未然に防ぐためにどのような強化がなされるべきかの調査を行った。同時に、社会省、法務省の主催で専門職集団によるワーキンググループが結成され、「子どもの家」プロジェクトを提案する報告書が作成されたのである。コムーネの取り組みを調査していた専門家は、深刻な虐待（性的虐待や身体的虐待など）を扱う際にコムーネがじゅうぶん適切な対応をできていないのではないかと問題提起をした。コムーネ間で大きな格差もあったため、全国的に基準をつくり、子どもを支援するためのシステムを作らなければならないとされた。コムーネの代表と専門家は、アメリカやノルウェー、スウェーデンで行われている実践を参考にして、子ども保護の中心的役割として 5つのレギオンにそれぞれ「子どもの家」を作ることを決めた。「子どもの家」では、法律家、ソーシャルワーカー、医師など非常に大きな専門職集団によるグループが担う支援がベースになる。

(4) 「子どもの家 (Børnehuse)」プロジェクトの実践

2012 年の 10 月に施行された「子どもの家」は、「子ども虐待パッケージ」の中のひとつで、専門職の垣根を越えて深刻な虐待ケースに対応するための仕組みである。特徴的な

は、5つのレギオンにそれぞれ子どもの家を設置するという広域プロジェクトである点、法改正によりコムーネと警察、医療の分野での情報交換が、保護者の同意なしにできるようになった点である。性的虐待と身体的虐待に焦点を当てているが、これらのケースではしばしばネグレクトも同時に問題になる。複合的な課題に対して、専門職が領域横断的に関わるることができる仕組みが作られている。

「子どもの家」は、設置されるコムーネが各レギオンを代表して運営を行う。「子どもの家」では0-17歳の子どものニーズや必要な支援を専門職集団により調査し、明らかにすることを目的としている。調査で得た情報をコムーネの担当者と共有し、ケアプランやアセスメントをする際に支援方法を共に考えることができる。コムーネのケースワーカーと「子どもに家」の専門職グループは密な関係をつくっておくことが求められる。

実施してみて分かった課題として、専門分野によってミーティングへの出席率がまちまちになってしまうことが挙げられた。専門職によるコーディネート・ミーティング（samrådsmøder）の出席率が協働の度合いを測る指標になるが、コムーネのソーシャルワーカー、警察の出席率が高いのに対して、医療職は欠席が目立つという。また、「子どもの家」で専門職による手厚い初期対応を施した後、コムーネにケースを引き継ぎ、コムーネでサービスを実施する時にギャップが生じてしまうという問題点もある。アセスメント段階で室の高いケアができて、その質の高さを継続できないこともこれからは課題となってくるだろう。各コムーネでの教育プログラムの充実が期待される。

（5）政策の評価とこれからの課題

コムーネでは多くの社会サービスが提供されているが、政策に対しては必ず評価が行われる。評価のために調査、分析、研究を行うのが社会サービス庁、SFI（デンマーク国立社会福祉研究センター）、社会福祉不服審査庁などの機関である。これらの機関は調査を通じて、コムーネの監督の役割も果たしている。

特に監督機能を果たすものとして、社会サービス庁の管轄に監査部門（Socialtylsyn）が設けられている。この監査部門では、里親を含め全ての社会サービスが遵守しなければならない基準を守っているかどうかを調査する。それまでは98あるコムーネそれぞれで行われていた監査が2014年に法制化され、5つの「監査コムーネ」が選ばれ、そのコムーネが各レギオンの社会サービスを監督することになった。この仕組みができたのは、里親家庭内で虐待が起こるといった事件がきっかけとなり、コムーネの内部で正しくお金が使われているかどうかを監督する必要が出たためだという。

多くのプロジェクトが同時に始まっており、特に被虐待の子どもに対しては、現場のソーシャルワーカーの意識も転換期にある。デンマーク国立社会福祉研究所が1995年に生まれた子どもを追跡した国内の大規模調査からは、子どもを社会的養護下に置くことは効果的でない、という衝撃的な結果が出た（Egelund & Hestbæk 2007, Egelund et al. 2008）。政治家もそれには耳を傾けて、何か手を打たなければならないと言われている。どうすることが一番良いのかははっきりしたことはまだ分からず、それを明らかにするためにも試行錯誤をして、政策を評価し、システムに適応していくようにしなければならない。社会サービス庁のようにコムーネと中央政府を結ぶ役割を果たし、「分析」と「評価」を担っている機関により、社会からの反応を制度化し、それを評価して修正していく大きなシステムが成立していると言える。

3. コムーネの対応（オーデンセ市子ども家庭福祉課 Linda Yodkamlue Andersen 氏）

（1）制度変化とコムーネ

2006年に家庭外ケアの改革（Anbringelsesreformen）、2011年には子ども福祉改革（Barnetsreform）があり、子どもの保護やサービス提供を行うコムーネはそのシステムを大きく見直すことになった。これらの改革で、家庭外ケアに置かれている子どもに対して継続性と安定性をもたらしたのかどうか焦点となっていた。この改革でコムーネのソーシャルワーカーが直面したのは、「子どもの最善の利益」をどのように考えるかであった。法改正の後にソーシャルワーカーが重視するようになったのは、子どもの主観を聴くことである。親と話しているだけではわからない、子どもがやりたいことに焦点をあてたアセスメントをするようになった。アセスメントの手法としてICS（Integrated Children's System）を用いている。

ソーシャルワーカーは、保護者の能力の欠如に十分に光を当てることができているのか、という疑問が常についてまわり、実際に成長する可能性があると分かった親に対して烙印を押してしまうのではないかと懸念している。いくつかのケースはとても複雑であり、子どもの最善の利益を予測することが不可能である。

オーデンセ市で継続中の家庭外措置（社会サービス法§68a）の状況は以下である。子ども福祉改革が施行されて以降、13人の家庭外ケアを継続している。

2010年：19人の決定（同意なし3）

2011年：26人の決定（同意なし6）

2012年：17人の決定（同意なし1）

2013年：17人の決定（同意なし2）

（2）コムーネの課題

コムーネのソーシャルワーカーにとって大きな問題のひとつに、多くの通告が寄せられすぎて、すぐに対応しなければならないケースが埋もれてしまうことが挙げられていた。子どもの虐待については、すべての国民に通報義務があるが、子どもと関わる専門職にはさらに強制的な通報義務が課せられている。多くの通告が保育所からのものであるという。

「ケースにならない」事例としてたとえば、いつも疲れた様子で保育所に来て、すごく泣く子がいるとする。しばしばこのようなケースについて保育所からコムーネに「こういう子がいて心配しています」という通告がされる。しかしコムーネから保育所に「子どもと話しましたか？子どもの親とは話しましたか？何が起きているのか、明らかにしようとしたか？通告を送る前に、子どもや子どもの家族を助けようとしてみましたか？」と確認をすると、多くの場合で、保育所ではそうした最初のスクリーニングが行われていない。これは、保育所の専門性であり保育所の責任であると考えられる。

社会サービス法ではただ「子どもに何らかの心配事がある場合」としか通告について書かれておらず、それを保育所では拡大解釈してしまうのだらうと考えられる。普遍的なガイドラインに「どんな心配事か」と記述することは難しい。ところが、これまで問題になってきていた深刻な虐待の事件では、コムーネがたくさんの通告を受け取っているにもかかわらず「まだ心配するほどではない」と言ってそれに対応せず、結果としてケースを見逃してしまうというケースが多くあった。そのために制度改正があり、24時間以内に対応

しなければならないようになった。しかしこのままでは、ソーシャルワーカーが忙しくなりすぎて疲弊してしまう。

法改正によって単にコムーネのソーシャルワーカーが忙殺されるということにならないように、コムーネはペダゴギー（保育士）や学校の先生など、子どもと関わる専門職を対象に「通告する前に何をすべきか、どうすべきか」を伝える必要があるだろう。保育所や学校に、通告を送るのではなく自分たちでできることをしてもらおう。これは、子ども虐待対応にはソーシャルワーカーの専門性だけでなく、あらゆる専門職がその専門性を見直す必要があるということを示している。

4. 子どもの権利擁護団体

デンマークは上述のような子ども保護システムにより、各コムーネで確立された子どものための社会的支援が整えられている。全体を概観すると、官僚的でシステマティックな仕組みの中だけで子どもの福祉が実践されているようにも見える。しかし、日本の孤児院のような社会事業と同様に、デンマークでは 1900 年ごろから続く慈善事業が今でもその理念を持ち続けた活動をしており、子どもの権利擁護に関してはボランティア団体の存在感がとて大きい。ここでは、3 つの団体へのヒアリング調査より、デンマークの民間団体の働きを述べる。

（1）子ども全国評議会「Børnerådet」法律コンサルタント Anna Marie Schurmann Carstens 氏

1) 歴史的経緯

子ども全国評議会は、1994 年に設立された子どものアドボカシー団体である。省庁からは独立した団体で、7 人の理事（理事長と 6 人の理事）から成る。理事長は内務省から指名された人物であるが、国家行政からの干渉は、理事長の指名という部分のみである、ロビイングなどを行うため、内務省だけでなく政治との関わりが深い。

1994 年に子ども全国評議会が設立された背景として、それまでデンマークの教育は公的に、上から提供されるものであったということ、子どもの声をもっと生かすような、子どもの声を聞き取る仕組みが必要ではないか、という考え方があったことが挙げられた。実際にデンマークでは、1970 年代ごろからのウーマン・リブや解放運動などと同時期に「若者、子どもにも声を」という動きがあったようだ。1970 年代の若者に政治家たちが共感したこと、また、ユニセフなど国際機関から「国の干渉を受けない子どものための機関を」という要望が出されていたことなどが後押しとなり、子どもの権利を守るための「子ども全国評議会」が 1994 年につくられたのである。「子ども全国評議会に関する通知（Bekendtgørelse om et Børneråd）」を以て法的に位置づけられている。

2) 子どもパネル（Børneinddragelse）

子ども全国評議会の主な仕事のひとつが、「子どもと青少年の声をすくいあげる」ことである。それが、子どもを対象としたアンケート調査を行う「子どもパネル」である。青少年を含む子ども青少年パネル、保育所年齢の子ども対象のミニパネルの 2 つの年齢層に分け、1000 人を超えるアンケートを実施している。たとえば、子ども青少年パネルではアルコール、暴力、難民の受け入れ、家での生活などを聞き取り、ミニパネルでは家での生活、保育所への不満などを尋ねる。

アンケート調査の結果は必ず小冊子の報告書にまとめ、コムーネやレギオンなど行政への働きかけに使用する。もうひとつ、国全体の法律に対する働きかけも行う。たとえば子ども全国評議会では、2013年に法律が改正されるまで、児童養護施設で生活している子どもたちに直接聞き取り調査を行う際に、施設に拒否されれば従わなければならなかった。施設の実態把握をするためには、施設任せにしてはいけないと、自分たちが聞き取りをする権利を手にするための改正が、2013年にようやく行われたところである。

3) これまで20年間で子ども全国評議会が達成してきたこと

子ども全国評議会が働きかけをして、得られた法的な効力を持つ成果が以下である。

・1998年 社会サービス法

子どもに関しても定められている、社会サービスに関する全体的な法。子ども全国評議会がいろいろな聞き取りをしたことが活かされた。今日に至っても、必要に応じて変更したり付け足したりする作業がある。「社会サービス法」ができた、ということ自体が私たちの活動の中でも大きな成果である。

・2011年 子ども福祉改革 (Barnetsreformen)

子どもたちが置かれている環境に対して、コムーネが義務としてやらなければいけないことが明確化された。子ども自身が、自分が置かれている環境に対して意見を言う、苦情を申し立てることが、12歳以上であればできるようになった。これまでは15歳だったものを、子ども全国評議会の働きかけによって年齢を引き下げた。

・2013年 子ども虐待パッケージ(overgrebspakke)

・2017年 家庭外ケアに置かれる子どもに関する法 (Ny lov om magt mod anbrabte børn)

施設で暮らす子どもたちへの聞き取りを行い、子どもに関わる職員 (ペダゴギー) の、子どもへの接し方に関して規定した。子どもの施設において、決定権が子どもではなくて大人の側にありすぎるのではないか、という内容であった。それに対応する新たな規定が導入される。対象は児童養護施設のペダゴギー。

上記から、子ども全国評議会が大きなインパクトを社会に与えてきた団体であることが分かる。彼らがしてきたことは、子どもたちの声を拾って社会に届ける「拡声器のような」役割であるという。しかし時代によって子どもたちの声は変化する。よって、子どもの声の代弁者になるというこの団体の活動には終わりが無い。大人の価値観で、大人の思う目標を達成することではなく、常に子どもの側で声を聞き続けるのが子ども全国評議会の役割であることが分かる。

(2) 子ども電話相談 (Børns Vilkår) 子ども電話相談事業担当 Mikkel Balslev 氏

1) 歴史的経緯

子ども電話相談は、デンマーク国内での認知度が非常に高い、子ども本人が電話で相談をすることができるボランティアな相談機関である。団体 (Børns Vilkår) の設立は1977年とその歴史は古く、デンマークでは子ども全国評議会と並んで民間の子ども支援機関としてよく知られている。現在、デンマーク国内に住む子どもの87%が「子ども電話相談 (BørneTelefonen)」を知っているという。

1970年代、団体が設立された頃は、まだ家族の中に暴力が頻繁にあり、両親が子どもに手をあげることもよくあった。団体は、「家庭内での親の暴力をなくす」という目標から始

まったものだった。

その後、1987年に主要事業である「子ども電話相談」が始まり、親の離婚への注目の高まりから1993年に「親の電話相談」も開始された。この事業は現在に至るまで続いている。子ども電話相談の簡単な年表は以下である。

表 2. Børns Vilkår の歴史

1977	団体「Børns Vilkår」設立
1987	子ども電話相談 (BørneTelefonen) 開始
1993	親の電話相談 (ForældreTelefonen) 開始
2001	子どもチャット開始
2004	メール郵便箱
2008	専門家による電話相談 開始
2012	SMS と携帯電話用ウェブサイト 開始
2016	1月現在、418人のボランティアスタッフ

2) 時代と対象に合わせた相談体制

民間のボランティア団体「Børns Vilkår」は、子ども電話相談に始まり、時代の変化に合わせてチャット、メール、SMSなど相談のツールを増やしてきた。相談内容によっても話しやすいツールは異なる。ネグレクトについての相談が最も多いのはメールでの相談である。また、子どもの電話相談で多い相談は「恋人との関係」、次いで「友だちとの関係」「親や家族との関係」がつづく。「親の電話相談」で最も多い相談は「離婚後の子育て」、離婚関係の相談内容は全体の40%にのぼる。電話相談以外でも、子どもの意見を聴く調査は定期的に行われる。スマホを使う子どもが多くなっているため、「何のアプリを使っているか」など、どのような形で子どもたちの相談を受けるかという調査研究は常に続けている。

現在、子ども電話相談では朝9時から夜中2時まで毎日相談を受け付けている。このため、たくさんのスタッフが必要になるのだが、彼らは完全無給のボランティアスタッフである。子ども電話相談でボランティアスタッフとして働くにはいくつかの基準をクリアしなければならない。条件は、学校の先生や心理士といった専門職である（もしくは専門職であった）こと、また相談を受ける際に必要な研修を受けていることある。その数は増え続け、2016年現在では418人もスタッフがいる。子ども電話相談のボランティアスタッフとして働くことが、専門職としての誇りだと考えられてもいるようだ。

団体の財政については、25%を国からの補助金で賄っている他、団体の会員からの会費と企業からの寄付が収入源である。

(3) 子ども支援団体協議会 Børnesagens Fællesråd 事務局長 Inge Marie Nielsen 氏

子ども支援団体協議会は、子どもに関わる20のNGOやボランティア組織の統率団体である。「子どもの権利条約」がどのようにデンマーク社会に適用されているか、毎年レポートを作成している。傘下にある組織全体で対象となっている子どもの人数は50万人にのぼる。メンバーとなっている団体はレッドクロス・ユース、小さな子どもを持つ家族への支援をするHome-Start、児童養護施設のLivsværkなどの子どもを対象とする民間非営利の

団体で、社会的養護に特化しているわけではない。子ども支援団体協議会が対象とする課題は以下のとおりである。

- ・子どもの権利
- ・子どもの貧困
- ・青少年の非行
- ・早期介入
- ・社会的養護下におかれる子ども

参加団体は、子どものための法律や情報、権利擁護活動などの政策討議に積極的に参加している。また、不利な状況にいる子ども、貧困世帯の子どもや若者に毎年奨学金（洗礼、余暇、クリスマス、教育やひとり親家庭など）を割り当てている。

子ども支援団体協議会の歴史は古く、設立されたのは1903年1月7日である。もともと、犯罪を犯した子どもを少年院に入れるのではなく施設へ入れ、ケアをしようとする動きが始まりであった。デンマークの3つの子どもの福祉のための慈善団体（デンマーク里親協会、触法少年救援キリスト教検事会、デンマーク孤児院協会）により設立された。協議会の果たすミッションとしては、以下のことが挙げられている。

- ・国連の子どもの権利条約で言われているような子どもの権利と、子どもに対するサービスを強化すること。
- ・不利な状況に置かれた、そして家庭外ケアに置かれている子どもと若者に関連する議題を提示すること
- ・子どもの貧困や、子どもと若者の中で見られる社会的不平等をなくすこと
- ・予防と早期介入
- ・若者の非行の予防と触法少年の保護
- ・不利な状況にある子どもたちや若者のために取り組むボランティア組織や団体の強化

事務局長のNielsen氏は、民間団体として大切なことは「確かな議論をいつも行うということ、自分たちの立場に誇りを持つこと、自分たちのターゲット・グループにこだわり続けること」と答えた。ターゲット・グループというのは、弱い立場にいる子どもすべてを指す。障害児だけではなく時代によっては貧困家庭や、家族がきちんと機能をしていない場合も子どもたちは弱い立場に立たされる。その裏付けとなるのが子どもの権利の思想である。子どもの権利は時代によって変わるので、常に新しい方法を模索しなければならない、としている。

5. 考察

（1）デンマークの子ども保護システムの大きな制度改革

デンマークでは、2000年代なかばに多くの虐待報道が相次ぎ、「コムネが深刻な虐待ケースを見逃してきた」ことへの批判的な機運が高まった。このムーブメントへの応答として、2008年の「家庭外ケアの改革」2011年の「子ども福祉改革」2012年の「子ども虐待パッケージ」という法的な制度の整備が行われ、約10年経ったいま、その評価が問われているところだと言えるだろう。

社会的養護に関する統計を見ると（Ankestyrelsen 2015）、デンマークで家庭外ケアに措置される子どもの数、つまり親と離れて施設や里親のもとで生活する子どもの割合は、実

は何十年も変わらず1%前後で推移しているのである。しかも、1%という数字は他国と比べると高い。しかし、家庭外ケアに置かれる子どもの数だけで「結果が何も変わっていない」とは言い難い。

本稿で報告してきたような制度改革を経て、デンマークの子ども保護システムは「予防」に重きを置くようになってきているのである。今までならば特別な支援が必要だとされていた子どもたちは、特別なケアが受けられる適切な施設に入ることが推奨されていたが、最近では家に戻ること、「継続性」という言葉をキーワードにした支援が主流である。さらに、よりフレキシブルに判断することが求められる。こうした子どもたちの中には、家族の状況や親の状態によって家庭外ケアのままで成長しなくてはならない。しかし、専門職の意識は変わってきている。5年間だけ子どもを施設に入れて、子どもの変化や成長を見てまた次にどうするかを考え直す...そういう意味でフレキシブルな対応ができていないのか、と社会省のAstrid氏はコメントしていた。

「家庭外ケアに置かれた子どもは、成長してからもそうではない子どもより不利な状況に置かれやすい」というSFIによる研究結果が出されたのも、2008年のことであった

(Egelund et al. 2008ほか)。これは、コムーネのソーシャルワーカーに大きな影響を与えた。これまで、専門職に求められていたのは「子どもの安全」を守ることだったが、子どもと家族のウェルビーイングを求めるようになったのではないか。子どもと家族の発達のため、家族の問題のためにより戦略的な方法を取るべき、という方向に、子ども保護システム全体が変わってきているのではないだろうか。専門職の役割や機能も、家族ネットワークの大切さを中心としたものにデンマークではシフトしてきている。当然子どもの中には「家族のために」不調をきたす子どもがたくさんおり、バランスが大切であることに変わりはない。

(2) スーパーバイズ機関が果たす役割：問題の発見、制度の修正、評価というプロセス

制度的な変革を経て、法的枠組みが大きく改善されたことは確かである。この制度的な変革が起こる時に、大切な役割を果たしているのが今回ヒアリングを行った社会サービス庁や、社会福祉不服審査庁、国立社会福祉研究所などの研究機関やコムーネをサポートするスーパーバイズ機関である。スーパーバイズ機関は社会問題を発見し、メディアで言われている評価、コムーネで行われている実践の両方から課題を特定する。今のままでは不十分であること、法改正の必要性があり、実施主体であるコムーネや、社会サービス全体が変化する必要があるれば、新しい法制度をどのように作り実行可能なものにするか、それを検討するのもスーパーバイズ機関である。

社会サービス法第50条のアセスメントについても、問題の発見、制度改革の実施、見直し、評価という円環をたどっている。「子どもの福祉改革」も同じく、深刻な虐待に対応するため新しいシステムだと言って良いだろう。スーパーバイズ機関はコムーネと頻繁に連絡を取り合い、現在何が起こっているかを把握した上で、法制度改革に何が必要になるかを話し合う。

コムーネを監視する役割を果たすのは、社会サービス庁というよりは社会福祉不服審査庁で、制度が正しく運用できているかどうかを評価する。コムーネのソーシャルワーカーたちが適切な教育を受けられるかどうか、正しい知識を得ているかどうか、などである。

コムーネの事例やソーシャルワーカーたちの働きをもとに分析・研究をして、人材育成を担うのも広域の社会サービス庁などの役割である。

新しい法制度の評価をするのは難しい。政治的な見方や政治的な力がもちろん大きく働くが、長期的な視点で見た時にどうなるか。予防に焦点をあてている現在は、子どもたちの「一時的な」支援を考えているのではない。子どもの福祉とは違う分野で何か変化が見えてくる可能性もある。社会サービス庁のコンサルタント担当Adam氏はヒアリングの中で「いつも良い結果が出るとは限らない。私たちはいつも子どもたちにとって最善の方法を探しているが、子どもたちは家族システムの一部。両親には仕事がないかもしれない、アルコール依存かもしれない、ドラッグをしているかもしれない。彼らをどうやって支援するか、というのは、子どもたちの周りの人間をどうやって支援するかだ。これは決して子どもたちだけのケースではない、家族であり、仕事であり、社会の大きなシステムすべてのことだ。」と、子どもへの支援が社会問題全体と関係していることに言及していた。

デンマークは、法的枠組みにおいては高度にシステム化を進めてきた。サービスの実施主体であるコムーネに対し、それをトップダウンで押し付けるのではなく、運用する中でフレキシブルに変化させていくことも重要である。中間のスーパーバイズ組織がサポートするという仕方、今度はローカルな実践へと制度を落とし込んでいく段階である。

(3) 民間非営利の子ども権利擁護団体の役割

デンマークの民間非営利団体の活動からは、政治的なプレッシャーを与える権利擁護団体としての存在意義が強く感じられる。自分たちの活動報告としてレポートを作るのではなく、自分たちの行った活動が「子どもの権利」の観点から社会にどのようなインパクトを与えるかを常に意識した報告書がPRの素材として作られている。

また、個別のケース対応についてはコムーネが担っている社会サービスの大きなシステムが大枠で信頼されている。民間団体が主張しているのは、既存の制度を闇雲に批判することではなく、現在の制度の上に子ども保護システムが成り立っていることに自覚的でありつつその制度を改善するためにどのようなアプローチが可能かを模索することであるようだ。

子ども全国評議会や、子ども電話相談の成り立ちから分かるように、デンマークでは子どもの権利が注目され始めたのは女性解放運動などと同時期の1970年代である。これは、女性の権利が「家庭内での問題から社会の問題へ」と主張され始めた頃に、「子育てを社会へ」開かれたものにしていったという構図があったからではないかと思われる。子どもの権利は、家族の権利と密接に関係しているからである。それでも、体罰が正式に刑法で禁止されたのは1997年のことで、長い時間がかかっている。国連の「権利条約」のような外圧だけではなく、デンマーク国内では子どもの権利は常に議論の俎上にあり、国内の世論に沿った形で認められるようになってきていたということは、この歴史から感じ取ることができる。

参考文献

- Ankestyrelsen, 2013, *Styrk forældreansvaret for udsatte børn og unge - et overblik over reglerne om forældre- og ungepålæg*, Socialstyrelsen & Ankestyrelsen.
———, 2015, *Anbringelsesstatistik, Årsstatistik 2014*.

- Egelund, Tine., Andersen Dines, Hestbæk Anne-dorthe, Lausten Mette, Knudsen Lajla, Fuglsang Rikke and Gerstoft Fredrik, , 2008,: *Anbragte børns udvikling og vilkår – Resultater fra SFI's Forløbsundersøgelse af årgang 1995*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (08:23).
- Egelund, Tine & Mette Lausten, 2009, “Prevalence of Mental Health Problems among Children Placed in Out-of-home Care in Denmark.” *Child & Family Social Work* 14: 156-165.
- 佐藤桃子, 2014, 「デンマークにおける子どもの社会的養護——予防的役割の必要性」『年報人間科学』 35: 53-71.
- , 2015, 「デンマークにおける課題を抱える家族と子どもへの支援——社会的養護と子育て支援の連続性に焦点を当てて——」, 家計経済研究所『季刊家計経済研究』106: 69-82.
- Socialstyrelsen・SISO, 2011, *Udviklingshjulet. Fokus på forebyggelse af seksuelle overgreb mod døgnanbragte børn og unge*, Socialstyrelsen.

参考URL

- 子ども支援団体協議会Børnesagens Fællesråd <http://boernesagen.dk/>
- 子ども全国評議会 <http://www.boerneraadet.dk/>
- 子ども電話相談 <https://bornsvilkar.dk/>
- 子どもの家プロジェクト <http://boernehuse.dk/>
- Socialministeriet, 1990, Betænkning Report No.1212
http://www.statensnet.dk/betaenkninger/1201-1400/1212-1990/1212-1990_pdf/searchable_1212-1990.pdf

5. アメリカ イリノイ州

畠山由佳子（神戸女子短期大学・准教授）

訪問期間と訪問先

平成 28 年 10 月 12 日～10 月 31 日

- Erwin McEwen 氏（元イリノイ州児童家庭局局長）
- Kara Teeple 氏（元児童家庭局評価担当、現 Lawrence Hall（フォスターケア事業所所長）および Cecilie Ryan 氏（元在宅支援 SV、現マネージメント部長）
- Lourdes M. Rodriguez 氏（イリノイ州児童家庭局アドボカシー担当官）
- Brian Samuels 氏（元イリノイ州児童家庭局局長、Chapin Hall 所長）
- Melissa Ludington 氏（Children's home and Aid）

1. Erwin McEwen 氏（元イリノイ州児童家庭局局長）

McEwen 氏は 1988 年から DCFS のワーカーとして児童福祉に従事していた。当時の DCFS ワーカーは、在宅支援や里親ケースなどが混合したケースを 1 人のワーカーが担当し、担当ケースは 90 ケースもあった。民間団体の提供するサービスにつなぐ役割をしていたが、ケース数が過ぎて、家族とサービスをつなぐのみの、ブローカーの様な対応しかできないことに大変不満があった。なので、民間団体のワーカーに転職した。後には、グループホームにて自立支援のワーカーに転職した。シカゴ市内には多くの児童福祉民間団体があり、歴史は児童家庭局よりも古いものも多かった。中には先進的なプログラムを提供する民間団体も多かった。2003 年に Samuel 氏が局長のもと、イリノイ州児童家庭局次官として勤務したのち、2006 年に局長に就任した。McEwen 氏からは、イリノイ州の児童家庭局の過去 20 年にわたる変革についての話を聴いた。

1990 年末から次の 3 人の DCFS 局長がそれぞれに変革を施した。

Jess McDonald (1998-2003) → Brian Samuels (2003-2006) → Erwin McEwen (2006-2012)。
2012 年以降は、局長が次々と短期間に入れ替わり、不安定な状況が続くことになった。

（1）Jess McDonald 氏の改革（1998-2003）

McDonald 氏が局長に就任する以前はケースロードが 90 ケースあった。ケースロードの多さにより全米市民自由連合（ALCU）から児童家庭局は訴訟を起こされ敗訴した。DCFS ケースワーカーのケースロードを減らすための改革を McDonald 氏は行なわなくてはならなかった。また当時、コカイン使用が急増したため、里親ケア委託数も含めた州の措置下にあるケース数も急激に増えるという事態も起こっていた。

McDonald 氏が行なった改革は次の 3 つである。

1) リスクアセスメント指標（CERAP）の採用

新しいリスクアセスメント指標を開発し、親子分離にいたる意思決定につい手の標準化を図り、統制した。

2) パフォーマンスを基盤とした契約体制への移行

里親ケアが長期化していることに対する解決策である。それまでは、民間事業所のケアに対する委託費は子ども一人当たり 1 日いくらでの計算となっていたが、「パーマネンシー」がどれだけ達成できたかによって委託費を支払うこととした。パーマネンシーを達成するという事は、家族再統合・養子縁組・補助金付後見人（タイトル IV ウェーバー）の達成を指標とした。この契約内容を決める際に、民間事業所の管理職を含めて話し合いを行ない、合意の上での新しい契約体制への移行となった。

3) ケースマネジメントの民間委託

これまでの児童家庭局直属ワーカーと民間のワーカーが二重にケースマネジメントを行っていた状態を改めて、民間のワーカーが主となりケースマネジメントができるような委託体制とした。これにより、児童家庭局ワーカーの平均担当ケース数が 22 ケースに減り、最終的に 13 ケースまで減ることとなった。

これら 3 つの改革の結果として、里親ケアの短期化と措置数の減少（53000 ケース→28000 ケース）が達成できた。それによって節減された予算を McDonald 氏は 1. Education Liaison と呼ばれる学校と児童家庭局のパイプ役となる職務を新たに設立、2. 新たな里親のリクルート活動、の 2 つの事業に再投資をおこなった。

(2) Brian Samuels 氏の改革 (2003-2006)

この時代は、McEwen 氏は局長次官として児童家庭局に勤務していた。民間事業所との委託の指標として引き続き、パーマネンシーを用いていたが、Samuels 氏自身が社会的養護下にて育ったことも起因し、特に、パーマネンシー確保に力を入れた施策展開となった。具体的には、委託先の民間施設の監査内容として、家族との接触回数や措置先（里親、施設）が適切であるかの評価を加えることとした。

また、契約の指標となるパフォーマンスに子どものウェルビーイングを加え、家庭外措置、特に施設養護されている子どもたちのウェルビーイングの向上に力を入れた。このウェルビーイングの指標に教育的ウェルビーイングも加え、施設養護されている子どもたちの教育の確保にも力を注いだ。また、社会的養護下にいる子どもたちのトラウマに対するケアを重視し、治療的なサービスの充実を図ろうとした。

Samuels 氏は、意思決定の際の手続きとして、としてリスクアセスメント指標のみだけでなく、ストレングスに対するアセスメント指標も加え、包括的な判断を可能とした。

(3) Erwin McEwen 氏 (2006-2012)

McEwen 氏は児童家庭局のあり方自体を転換するような改革をもたらそうとした。子ども保護における「虐待対応」のパラダイムの転換を行なうために、家族を強化に対する支援に力をいれた、次の 4 つの改革をおこなった。

1) Safe Families (自発的な短期間の里親ケア) の採用

ボランティアによる司法的手続きやや親権の一時停止を行なわない形での短期間の里親ケアを子どもの安全確保のための社会資源として積極的採用した。この Safe Families は David Anderson によるプログラムである。

2) Family Advocacy Center の設立

地域の中で家族が支援を求めている支援センターを特に経済的に脆弱な地域に設立し、児童保護ケースの資源としても積極的に使うこととした。Family Advocacy Center は地域の力を大切に、専門職からの支援だけでなく、住民同士の支援も提供する。また、予防的サービスとしても活発に活動できるような基盤を、地域での実績のある民間事業所と協働して設立した。

3) Differential Response の採用

児童虐待通告ケース、特に低～中程度リスクのネグレクトケースに対して、従来の調査基盤対応ではなく、調査を伴わない親の同意を元に提供する支援型対応での対応を図った。

4) Strengthening Families (親による自発的なグループワーク) の活動支援

家族の持つ7つのプロテクティブ要因について話し合うグループワークの活動を支援した。「愛だけでは十分ではない」というメッセージを基に、家族自身がどのように家族の中に虐待やネグレクトを予防し、子どもの安全を確保してウェルビーイングを高めるような要因を持つことができるかを話し合う場を提供した。もともとは、Samuels 氏が導入したワークだが、さらにその活動を支援した。

2012年以降は局長が次々と交代し、イリノイ州の児童家庭局は大変不安定な状況を迎えた。しかしながら、これらの4代にわたる局長が行なった改革の蓄積により、イリノイ州では2012年以降も子どもの里親措置数も増えていないし、通告数も増えていない状況がつづいている。

また、McEwen氏は全米のほかの州にないイリノイ州の児童福祉施策の特徴を次のようにまとめた。

1) 子ども保護施策に携わる人々の専門職化

MacDonald氏は児童家庭局内のSVレベルの職員を在職中に大学院の夜間コースに入学させ、ソーシャルワークの修士号をとらせる試みをシカゴ大学およびイリノイ州率大学との提携を通して導入した。また後には民間事業所のSVに対しても児童家庭局から奨学金を行い、SVが修士号を取得できるように推奨した。ゆえに、イリノイ州の子ども保護施策に関わる現場のSVは民間事業所であっても、児童家庭局であっても修士号保持者であり、高い専門性を保っている。

2) 民間事業所がケースマネジメントを行なっている

他州においては、全ての子ども保護ケースは州直属のワーカーがケースマネジメントしていることが多く。民間事業所とはサービス提供のみの委託を結んでいる場合が多い。イリノイ州は民間事業所にケースマネジメントを任せている全米でも大変稀有な州である。それにはシカゴ市を中心として、ソーシャルワークの根源となる歴史の中心となった場所でありそのソーシャルワークを担うのは児童家庭局よりも長い実績のある民間事業所が多く存在するイリノイ州であるからこそ、信頼して委託が任せられるという前提がある。

3) タイトル IV-E Waiver を親類による後見人制度や扶助付後見人制度のために使用

他州ではオルタナティブな里親ケアや Differential Response のための予算として使われているタイトル IV-E ウェーバーだが、イリノイ州では、パーマネンシーの確保を目的として親類による後見人制度や扶助付後見人制度のために使用している。

4) 児童家庭局で削減できた予算については、必ず児童家庭局内での新しい事業のために再配置する。

削減できた分の予算は次年度は縮小するのではなく、必ず新しい事業を創出しそのために使うことを歴代の局長たちは試みてきた。ゆえにイリノイ州では常に改革的な事業が展開されており、その改革の積み重ねのおかげで現在の実績がある。

2. Lourdes M. Rodriguez 氏（イリノイ州児童家庭局アドボカシー担当官）

今回のイリノイ州でのヒアリング調査については、Rodriguez 氏からの協力により対象の選定や設定ができた部分が多い。Rodriguez 氏は現在の局長が発表したばかりの今後 5 年間の行動計画について話をしてくれた。

2016 年 10 月に新しい行動計画が発表された。この行動計画には次の 2 つの特徴がある。一つ目は施設を含んだ社会的養護からその分を在宅支援や予防的支援に重点を移す点である。二つ目は、関係部署との協働に力をいれる点である。

この行動計画は 2016 年 9 月に ACLU から、他州に比べてイリノイ州が施設養護における入所児の数の多いことに関する訴訟を受けたため、家庭外措置数の減少を目的とした行動計画を立案することを求められたのである。行動計画の立案のために専門家による審議会が設けられた。

この行動計画には、次のような内容が含まれた。

- ・施設措置される子どもたちの数を減らす。
- ・さらなる里親研修を行なう。
- ・里親ケアに措置される子どもの数を減らす。
- ・実親を支援する。
- ・資源を予防的支援に回す。
- ・連邦政府からの補助金を物質的なサービスに回す。
- ・民間事業所との契約形態を変更する。

これらの詳細な内容については、ステークホルダーたちとの協議を行なうこととした。そしてイリノイ州内に 4 つの先行地域を設け、そこでパイロットスタディを行なうことにした。現時点（2016 年 10 月）は、サービス提供者と地元のステークホルダーたちがコミュニティにどのようなニーズがあるかを探っている段階である。また、この話し合いには Department of Human Services（社会保障局）も加わり、地域全体の予防的支援として何ができるかを模索している。それぞれのコミュニティのニーズは違っているため、そのニーズに合わせた支援を計画段階から「個別化」していこうという試みである。

また、関係部署との協力については、法務局との協働により、「母親が収監中のケース」について、釈放後の再統合に向けた支援を行なうソーシャルワーカーを各刑務所に計 60 人雇用することとした。

里親ケアや施設ケアからの退所後の自立支援についても改善に含まれる。特に困難となる住宅の確保については、Chicago Housing Authorityとの協働の元、家賃補助の提供をおこなうこととなった。自立支援では、生活保護サービスと精神保健サービスとあわせて、これらの退所児に対する支援が子ども保護システム下から社会保障システム下に移行していただけるか、が論点となっている。特に都市部のシカゴでは住宅の獲得は困難であり、ゆえに退所後の若者のホームレス化も深刻な問題となっている。

法務局との連携は、少年非行関連でも行なわれている。新しく子ども家庭局と保安局の混合チームである「Youth Recovery Unit」を立ち上げて非行少年の矯正支援や予防的支援に取り組むこととしている。

新しい局長である George H. Sheldon 氏は 2015 年 2 月からの就任であり、やっと安定した局長が McEwin 氏の後に長期間就任することで児童家庭局が長期的な事業に取り組める準備ができた。民間事業所との協働もあわせて、行動計画の実施についてどのような展開が見られるのかを継続して注視していきたい。

3. Kara Teeple 氏（元児童家庭局評価担当、現 Lawrence Hall フォスターケア事業所所長）および Cecilie Ryan 氏（Lawrence Hall 元在宅支援 SV、現マネージメント部長）

Lawrence Hall はシカゴでも老舗の施設と里親ケアを中心に行なっている民間事業所であり、シカゴ市内の北部にその施設と事務所を構えている。約 200 人の子どもたちの里親ケアのマネージメント、100 人の親類ケアのマネージメント、情緒障害・行動障がいのある子どもたちに対する治療的な通所施設（70 人利用）、子ども保護サービスからのももたちの施設養護（48 人）、年長児に対する職業訓練プログラム（15 名）を行なっている。また Work enforcement department が別があり、社会的養護出身者の若者に対するメンタープログラムも行なっている（300 人が参加）。

Teeple 氏はイリノイ州の子ども保護施策と社会的養護施策をよく知る人物として紹介をうけ、話を聴くこととなった。Cyan 氏は在宅支援 SV としての経験があるためにインタビューに同席する形となった。

Teeple 氏は 1990 年半ばから 2000 年初めにかけて、児童家庭局にて民間事業所のサービス評価、特に里親ケアサービスの評価を担当していた。

1990 年代にはイリノイ州では里親ケアに 57000 人ほど子どもたちが措置されており、当時里親ケアの約 80%が民間事業所がサービスを行っていた。2000 年に McDonald 局長がパフォーマンス評価基盤での契約形態に変更したため、パーマネンシーを実現する子ども（つまり養子縁組成立もしくは後見人が成立した子ども）の数が 20%増加した。2000 年半ばには、その評価基準は子どもの安全、パーマネンシー、ウェルビーイングの 3 つに拡張し、より質の高いサービスを民家事業所は委託契約の際に求められることとなった。従来の里親の高齢化に伴い、新しい里親のリクルートおよび多様性のある里親ケアサービスが求められることとなった。例えば、措置を伴わない拡張家族による非公式の養育サポート（Relative Care）や同性カップルの里親登録などである。キリスト教関係の民間団体の中には、宗教上の理由で同性カップルの里親支援を拒否したために、児童家庭局が委託契約を中止した団体もあった。

現在イリノイ州では、SACWIS と呼ばれるケースマネージメントデータシステムがあるが、時代の流れにあわせて内容をアップデートしていく必要がある。民間事業所との契約時の

評価にあわせたデータ収集のシステムを作成する必要がある。

更なる脱施設化に向けて、施設養護部門は縮小せざるをえない。Lawrence Hall も現在でも 15-18 歳の年長児のみを対象に施設養護を行なっているが、予算が割り当てられなければ、違う事業に移行しないと経営がなりたっていけない。だからといって、施設養護のニーズが必要な子どもたちの中にはいるので、完全に閉鎖してしまうわけにはいかない。イリノイ州には Maryville を始めとした大規模な施設がいくつかあったが、全て閉鎖してしまうわけにはいかない。かといって予算が縮小されてしまうと、これまでと同じような質のサービスを残された子どもたちに提供することができなくなってしまう。スタッフの失業問題もある。児童家庭局は改革を図るが、実際の現場では既存の事業をいきなり止めて、新しい事業を始める際に残された子どもたちや今まで頑張ってくれたスタッフをどうするかという問題に向かわなくてはならなくなる。

施設養護の代わりに「治療的里親」が代替事業として始まる。一般の里親サービスの頻度よりは多い頻度で訪問しなくてはならない。また、年長児に特化して受け入れる里親ケアもスタートしたが、十分な評価がされていないのにこれらのサービスに施設養護から急に移行しても大丈夫なのだろうか？

ポスト・パーマネンシーの問題もある。SACWIS には退所後の子どもたちの予後についてのデータはないため、予後の評価ができていないまま、変革をするのは難しいのではないだろうか？

現在、里親ケアの平均期間は 19 ヶ月となっているが、3-6 ヶ月に短縮化するように言われている。短縮したことで、子どもたちがまた里親ケアに再措置されるのであれば意味がないのではないかと？

施設養護から治療的里親にむりやりステップダウンするのではなく、施設養護のマンプワーやハード面の資源を残したままで、家族ごと施設養護するような事業や家族ごと緊急一時保護できるような事業などのほうが無駄にならないのではないかと？治療的里親ケアは 1 日に 400 ドルの費用がかかるが、施設養護は 1 日 100 ドルである。特別なニーズがあり集中的なサービスが必要な子どもは施設養護のほうが経費が安くつく場合もある。全体的に評価したうえで、変革はもたらすべきなのだが、時間なく変革は上から降って来て、現場が巻き込まれるということが起こっている。

4. Brian Samuels 氏（元イリノイ州児童家庭局局長、Chapin Hall 所長）

Samuels 氏はイリノイ州児童家庭局長を経て、連邦政府の児童福祉政策に関わり（the commissioner of the Administration on Children, Youth and Families (ACYF) at the U.S. Department of Health and Human Services）、現在はシカゴ大学に付属しているリサーチセンターである Chapin Hall 所長の立場から、2016 年からの 5 か年行動計画にかかわっている。自身が長を務めていた児童家庭局を今は外部から評価する側になり、立場が変わりながらイリノイ州の子ども保護施策をどのように考えているかについての話を伺った。

イリノイ州児童家庭局は過去 3 年間の間に 5 人の局長が入れ替わるという不安定な時期を過ごした。それ以前の局長は、自分も含めてそれぞれの価値観でそれぞれの改革を進めており、その結果は顕著でないにしろ、常に改善に向かっていった。自分が（Samuels 氏）が

局長であったときは、社会的養護にある子どものトラウマに対するケア、元家出のホームレスの青少年、エビデンスベースの実践などに力を入れていた。同じ「里親ケア委託ケース数を減らす」という目標を達成するのでも、それぞれの局長によりやり方が違う。McDonald氏は里親ケアから養子縁組に移行するケースの数を増やすということと親子分離するケース自体を減らすという2つの方法で目標を達成しようと考えた。しかし、新局長のSheldon氏がどのようなやり方でその目標を達成しようとしているかは定かでない。問題を解決して、新しい改革を施しても次の局長がそのやり方を止めてしまうということが起こる。予算とリーダーシップが施策の方向性を決めてしまうといっても過言ではない。革新的な試みは必ずデータを分析したのちに、何がよりよい方法かを見極めようといういくつかのモデルを比較して決めなくてはならない。施設の数を決めるのであれば、今施設にいる子どもたちが本当に家庭的な養護のほうがよりよい状況なのかをまずは確かめなくてはならない。もし、そうであれば、提供する家庭的養護のモデルを設定しなくてはならないし、それと今の状況を様々な角度から比較しなくてはならない。McDonald氏はパフォーマンス基盤の契約形式に変えたことで、里親ケアのケース数を減じた。親子分離のケースを減らすというのも、イリノイ州の親子分離ケースの約60%がクック郡でのケースであり、クック郡の親子分離ケースを減らすことができれば全体のケース数も減らすことができるはずである。またクック郡の里親ケアケースにおけるアフリカ系アメリカ人の割合が人口比に比べ偏っており、その点でも是正する方法が必要となっていた。ゆえに客観的な基準をもって一貫した意思決定を行なう必要があったのである。調査に回る数が少なければ少ないほどよりよい意思決定を行なうことができる。なので、中央でいっぺんに大量の意思決定を行なうのではなく、カウンティに分権した上で少ないケースの意思決定を行なう方がよりよく行なえるのではないかと、という結論にいたった。イリノイ州は児童福祉行政にいたっては州政府が州全体のシステムを統括しているが、Sheldon氏が以前局長を勤めたフロリダ州では各郡が権限を持って意思決定をしていた。今回の4つの郡にてパイロットスタディを行なうのは、郡としての権限を持ってある程度の意思決定を行なう体制の試行でもある。

「里親ケアの数を減らす」というのは子ども保護にとって恒久的に続く命題でもある。しかし、実際にどこまで親子分離自体の数を減らすことができるのか？親子分離をすることで確実に子どもの安全の確保は図れるが、里親ケアのまま長期間過ごすことは、子どものパーマネンシーやウェルビーイングにとってあまりよくない。

里親ケアの数を減らすことが、子どもの安全に対する妥協になるのであれば、里親ケアの期間を短くすれば、同様に経費が節減できるのではないかと？1997年の連邦法のSafe family Actにより、15-22ヶ月里親ケアにいる子どもは親権を喪失させて、後見人や養子縁組の法的手続きに入ることが法制化された。22ヶ月を過ぎてしまうと里親ケアの費用は全て州が負担しなくてはならないことで、連邦政府は州が制限期間内にパーマネンシーの確保（後見人を選定するか、養子縁組の手続きに入るか）を行なうことを財政的なインセンティブをつけて後押しした。22ヶ月という制限期間を設けることは、親に対して十分な時間を与えていることになるのだろうか？それとも子どものパーマネンシーをいち早く確保すべきなのか？という大きなジレンマである。

イリノイ州は全米の中でも親子分離する子どもの割合は少ないが、里親ケアにいる期間は長い。つまり里親ケアが必要な子どものみが親子分離をされているのではないかと、と思

う。ただし、もう少しパーマネンシーの達成に力を入れるべきであり、そのためのシステムの改革が必要だと思う。イリノイ州は局長が次々に入れ替わる時期が3年ほど続いたが、やはり局長が長く従事すれば、それだけ安定した改革が行なえる。

あえてイリノイ州の短所を挙げると、民間事業所が活躍しているにもかかわらず、その委託費が十分出ないことである。州政府が民間事業所に支払う委託費は事業でかかる1ドルごとに80セントであり、その差の20セントはそれぞれの事業所が自分たちで確保しなくてはならない。評価基準は変わらないが予算だけが削減されたので、負担を民間事業所に強いることになっている。工夫をせずに予算だけをカットして質を保とうとすると必ず歪みが生じることとなる。

5. Melissa Ludington 氏 (Children's home and Aid)

Children's home and Aid はシカゴ市内でも大きな民間の児童福祉事業所である。複合的なサービスを提供しており、長い歴史を持つ。Ludington 氏は Vice President of Child Welfare Services として勤務しており、入所施設ケア、里親ケア、家族維持プログラム、養子縁組プログラムを統括しており、200人以上のスタッフを管轄している。インタビューは里親ケアのSVである Felicia(経験6年)と在宅支援のSVであり20年以上の経験を持つ Dyan も同席して行なわれた。イリノイ州の子ども保護サービスの変遷と現在の在宅支援や里親ケアの状況について話をしてもらった。

イリノイ州の児童家庭局は1964年に設立された。1983年より虐待対応システムとしての調査部門が局内に設立された。里親ケアおよび在宅支援についてはその80%が民間事業所より提供されている。1980年代は薬物使用の流行によりケースロードが大幅に増えた。1990年半ばにリスクアセスメント指標である CERAP が開発されてからは、里親委託ケース数が減り、在宅支援ケースが増加する状態となった。2000年には、SACWIS が導入され、全てのケース記録がコンピューター上でデータ化された。パーマネンシーが重視するようになり、ワーカーはより頻繁に裁判所に出向かなくてはならなくなった。しかしながら48時間以内に事務所内のコンピューターで記録を入力しなくてはならないので難しい。以前の紙面の記録であれば裁判所での待ち時間などに手書きで書くことができた。児童家庭局直属のワーカーは SACWIS のアプリがインストールされたスマートフォンが支給されており、外出先でも打ち込むことができるらしいが民間事業所はそのような改革があっても後回しなので、不公平に感じる。

現在の在宅支援ケースについては、終了したケースの約60%がまた子ども保護サービスの下に戻ってくる。コミュニティの中で在宅支援に使えるような資源が不足している。特に精神保健関係の資源が不足しているように思う。再統合の場合は6ヶ月間のサービス期間となる。再統合のケースで難しいのは、親に精神疾患があるケース、子どもに知的に障がいがある、薬物依存ケース、住宅問題があるケースなどである。2000年には一度振り子が子どもの安全に重点を置くほうに傾いたが、2013年には反対側に振れた感じである。現在は医療ネグレクトおよび極度の身体的虐待以外の「虐待あり(indicated)」と判定されなかったケースは、基本的には在宅支援に振り分けられている。

里親ケアについて現在は10-12ケースで毎週訪問をしている。多いときで15ケースにまでなると、裁判所に行ったり ACR(ケースレビュー会議)などに行ったりする上で野訪問となるので大変である。里親ケアの期間は長くなってきている。施設養護はほとんどお

らず、在宅支援にさらに多くのケースが来ている。里親ケアのケースは年々減っているような気がする。

薬物依存や精神疾患、病気などのケースは困難なケースである。拡張家族からのサポートも重視すべきである。特に後見人には親戚などがなってもらうことが望ましい。また傾向として、調査官は簡単に親類ケア(Relative care)を使ってセーフティプランを立てて、一時的に安全を確保したまま在宅支援に回すが、そこからの支援が大変困難であることが多い。

6. 考察

(1) リーダーシップと連邦政府の政策の影響

イリノイ州は州全体のシステムを統括しているだけに、リーダーシップの変更が政策に与える影響は大きい。また新局長の考えが前任を踏襲していない場合も多く、せっかく積み重ねてきたものが、新局長の就任によって崩されるということは少なくない。また連邦政府の方針が予算割り当てやその条件(財政的インセンティブ等)にかかわってくるため、その方針によって州の子ども保護施策全体の方向性が変わってくることは多いにある。ただ、そんな中でも、それぞれの州の実情にあったある程度の一貫性を持ったシステムの運用をしていくことは必要であると考え。イリノイ州の場合は、その中で安定した基盤を守っているのは、児童局よりも長い歴史を持ち、ソーシャルワークの質を守り続けている民間事業所の存在であるといえる。

公的サービスが中心となっている日本の子ども保護システムの場合は、どこがその礎となるのか、はシステム自体の価値や専門性、サービスの質の保持と共に考えていかななくてはいけない課題であると思う。

(2) 目的とその手段とその影響についての予見的分析の大切さ

アメリカ合衆国の子ども保護施策の中で、恒久的な課題となっているのは「里親ケアの経費の削減」である。同じ課題に対する解決策であったとしても、その方法はさまざまであり、「里親措置への予防」「里親ケアの期間の短縮」「非公式な Relative care の利用」などの方法が考えられる。しかしながら、どの方法を選んでも、現場への影響や結果は異なる。現状の解決策としてどの部分の改革に投資を行うのか、ということは一部だけを見るのではなく全体的な影響を考えて慎重な予見的分析を行わないと、せっかくの改革が元の本阿弥に戻ってしまい、数年後にはまた同じ状況に戻すことになった、ということもあり得る話である。対処療法ではなく、長期的・全体的な結果をかんがみて計画を行うことが、日本のこれからの子ども保護施策において大切である。

(3) データ収集・蓄積システムの整備と分析を踏まえての改革

いままでの実践に対するデータを蓄積できるシステムを子ども保護システムの中に設け、それを分析した結果を新しい施策に反映させることはシステム発展の中で必要なことである。データを収集することを目的にその記録システムも、その分析や今後の改善の計画に合わせて自分たち眺めることができるものであることが望ましい。また、新しい改革を行った場合は、それが思ったような結果をもたらしているかもきちんと確認をしながら実践を進めていく必要がある。

(4) 家族支援と子どもの安全確保の間の振り子の揺れ

イリノイ州においても、家族を支援し続けるのか？親に養育環境の改善のチャンスを与え続けるのか？又は子どもを他の環境に移すことで確実に安全を確保するのか？どれくらいまで分離しておくのか？いつ再統合できるのか？家庭復帰は可能なのか？親に再度チャンスはあるのか、どれくらいまでチャンスを与えるのか？という問題がある。子ども保護対応が親からの自発的な主訴あつての支援ではないことが支援展開を難しくさせている。過去 20 年間に於いてもこの振り子は振れつづけており、2016 年からの 5 年計画では、予防的支援、在宅支援に重心が置かれつつある。この揺れの現象は普遍的なものであると思うが、その支点はどこにあるかを常に探求しつづけて、その振り幅が大きくなりすぎないように考えなくてはならない。

今回の調査にあたっては、表面的な情報だけでなく、その内情に至るまで、実際にイリノイ州の子ども保護施策に深く長くかかわっていたインタビュー対象者から多くの情報をいただいた。この調査で得た教訓は日本のこれからの子ども保護施策の発展を考えるうえで貴重なものとなると思う。

6. カナダ ブリティッシュ・コロンビア州

永野 咲（日本女子大学/日本学術振興会・特別研究員 PD）

訪問期間及び訪問先

平成 28 年 8 月 6 日～8 月 22 日（うち 7 日間）

□ジェームス・アングリン（James Anglin）博士

博士。ビクトリア大学子ども若者支援学部（School of Child and Youth Care）教授。

子どもと若者のケアワークに関する専門家。社会的養護、特にグループケアについての権威であるジェームス・アングリン氏にカナダ BC 州での子ども保護および社会的養護の制度的動向について教示いただいた。

□デボラ・ラットマン（Deborah Rutman）博士

博士。ビクトリア大学ソーシャルワーク学部リサーチアフィリエイト。社会的養護に関する研究者。特に社会的養護のもとで育った若者の生活状況や教育達成に関する研究を行っている。今回の調査では、BC 州の制度の変遷について伺った。

□バンクーバー・ファンデーション（Vancouver Foundation）

Vancouver Foundation は、1943 年から活動するカナダ最大規模のコミュニティ財団であり、BC 州全域において、地域に根ざした活動を住民とともにこなっている。フォスターリング・チェンジ（Fostering Change）プログラムでは、社会的養護を離れる若者の移行支援を行っており、近年の優先課題となっている。また、ユース・アドバイサリー・サークルを設け、若者の参画にも取り組んでいる。調査では、若者支援の取り組みについて動向を伺った。

□チャールズ・グラント（Grant Charles）博士

ブリティッシュ・コロンビア大学ソーシャルワーク学部准教授。Vancouver Foundation の諮問委員、the Office of the BC Representative for Children and Youth のアドバイザーでもある。子どもや若者のメンタルヘルス、特別教育、子ども福祉の領域での実務経験をもつ。主に、ヴェルネラブルな子どもや若者たちに関する研究、またその制度変革について研究を行なっているグラント博士に、政策の変遷についてお教えいただいた。

□イングリッド・モニカ（Ingrid Mojica）氏

Ministry of Children and Family Development（MCFD）のファミリー・ソーシャルワーカー。主に、Tri-Cities（バンクーバー近郊の地域の総称）の若者支援に携わり、約 10 年の経験を持つ。子ども保護制度の変遷について、現場からの意見をうかがった。

□カーラ・リム（Karla Lim）氏

Ministry of Children and Family Development（MCFD）の子ども保護ワーカー。現在

は、欠員の出たオフィスを担当する。ソーシャルワーカーとしては、約1年の経験をもつ。新人ワーカーに視点から、現在のシステムについて話していただいた。

□フェデレーション・オブ・ユース・イン・ケア・ネットワーク (Federation of BC Youth in Care Networks :FBCYICN)

FBCYICN は、ユース主導の州域における NPO である。14 歳から 24 歳までの社会的養護のもと子どもやケアを離れた若者の生活支援・制度改善に取り組んでいる。ユースが安全に集える場所を提供すること、つながりを作ること、居場所となることなどに取り組んでいる。また、政府と連携し、措置解除後の支援も行う。調査では、当事者の参画について、関連制度や背景についてうかがった。

以下、ヒアリング調査によって明らかになった各領域の発展プロセスを示す。

1. 現行子ども保護制度の発展プロセスについて

上述のように、カナダの子ども福祉制度は、国家としての共通の政策を持たず、各州権のもとにある。この点が、北米においても、アメリカ合衆国と大きく異なる点である。そのため、社会的養護を必要とする子どもの基準や割合も州によって異なっている。

(1) 現行子ども保護制度の実際

既述のように、BC 州では、子ども保護においては、DR である「子ども保護対応モデル (Child Protection Response Model)」が採用されている。その内容については、レビューおよび制度の概要において既述の通りである。訪問調査により明らかとなった、より詳細な動向について、以下に整理する。

1) セントライズド・スクリーニング (Centerlized screening) の創設

BC 州では、今年(2016年)から、セントライズド・スクリーニング (Centerlized screening) が開始された。バンクーバー市に設置されたコールセンターのようなオフィスで、ケースの決定権限 (Full-delegation) を持ったソーシャルワーカーが、通告を受けつける。ソーシャルワーカーは、家族の名前や住所、先住民かどうかを明らかにし、通告に対して、質問を行い、スクリーニング・アセスメントを行う。これによって、支援のトラックか、調査のトラックか振り分けを行う。

2) トラックの振り分け

家族と協働するトラックに振り分けた場合には、ソーシャルワーカーは、5日以内に訪問をする必要がある。

調査のトラックになった場合には、法の Section 13 にリストアップされている子ども

についてのすべての懸念事項¹⁰⁶を参照し、もし懸念があれば、地区の児童相談所のソーシャルワーカーにケースを送ることになる。子どもの年齢（12歳以下か）、地域によって、ケースが振り分けられる。

こうした一連の流れが、スクリーニング・プロセスである。多くの場合は、家族との協働（支援）トラックである「家族支援対応」（Family Development Response：FDR）に振り分けられるが、その後、家族とコンタクトが取れない場合や、返事がない場合、親が協力的でない場合などは、調査トラックに切り替え、より介入的な関わりを開始する。

3) 警察の関与と聞き取り

ケースによって、警察が関わることもある。警察は独自の聞き取り方法があり、ソーシャルワーカーはその様子をカメラなどで見ることができる。2回同じことを聞かなくないように、ソーシャルワーカーが同席してインタビューを聞くこともある。

(2) 現行子ども保護制度の発展の背景

1) 政権の交代による政策の変更

カナダの中でも特にBC州は、子どもの死亡ケースなどのハイプロファイルの発生、世論の反応など、何かが生じた時に反応が起こりやすい（reacts to events）州であり、政策の「振り子」が一気に動く傾向があるとされる。

その振り子が動くのきっかけの一つは、政権の交代である。その時々政権の方針によって、制度の方針が大きく変更する。最後にBC州で法案が制定された1996年頃には、児童、家族、コミュニティサービスにおいて変化があった。その当時政権を握っていた政党は、よりコミュニティに注視した立法をしようとしていたが、現在は、政権が交代している。

このように、政策の「振り子」は、その時々政権が設定する重要課題によってあっちへ行ったりこっちへ行ったりしており、決して合理的で論理的であるとは言い切れないと

106年齢0～19才の子どもは次の場合、要保護となる。子どもが下記の状態に既になっている、あるいはその可能性がある場合:

- 子どもが親により身体的に傷つけられる
- 子どもが親により性的に虐待あるいは不当に利用されている
- 子どもが別の人間により身体的に傷つけられている、性的に虐待されている、または性的に利用されていて親にその子どもを護る意思がない、あるいは護れない
- 子どもが親に放置され、身体的に傷つけられている
- 子どもが親の行為により情緒的に傷つけられている
- 子どもが必要なヘルスケアを奪われている、あるいはその子の発育が治療可能な状態で、ひどく損なわれる可能性があり、かつその親が治療を受けさせる、あるいは治療を受けることを拒否している
- 子どもが放棄されている、子どもの親が死亡している、あるいは子どもの親がその子どもの世話をすることができない/世話をする意思がない、かつその子どものケアのために適切な備えがない
- 子どもの安全あるいはウェルビーイングが危くなる状況にあって、家に（ずっと）いない
- または子どもが管理者やその他契約による者のケアを受け、かつその子どもの親が契約失効時にケアを再開する意思がない、あるいは再開できない

評されている。

一方で、根本的な組織改革については、BC州では抜本的な変化は起こっていないという考えもある。エージェンシーのレベルで改革を行うことはできても、政府のレベルでの変革となると、抜本的な改革は行われていない。家族自体をサポートするアプローチに取り込んでいないという批判もある。

2) Gove レポート (Report of the Gove Inquiry into Child Protection in British Columbia) の影響 - 介入の強化

カナダでも他国同様、制度の焦点が、家族（支援・維持）に当てられるか、子ども（の安全）に当てられるか、その間を振り子のように行ったり来たりしている。今現在は、子どもに焦点を当てているとされる（現場のソーシャルワーカーは、支援に傾いてきているとの実感があるとのことであった）。介入が強まった背景には、Gove レポートのもたらした影響があると考えられている。

Gove レポートは、1994年にBC州で報告されたもので、3冊からなるレポートである。レポート名は、作成したGove 判事 (Thomas J. Gove) の名前に由来する。Gove 判事はある社会的養護のもとにいた子ども Matthew John Vaudreuil の死亡ケースについて、レポートを作成する必要に迫られた。このケースは、非常に複雑なケースで、母親のアルコール中毒、ソーシャルサポートの不足、ソーシャルワークが継続対応しなかった点、プロの医療サポートが継続して行われなかった点など多くの要素が絡み合い、ハイプロファイルのケースとなったものであった。

Gove判事のアプローチは、少しでも子どもにリスクが生じているとソーシャルワーカーが感じた場合、直ちにその子どもを引き離さなければならず、子どもを分離した後の決定は、判事が決めるというものであった。

Gove判事のレポートによって、介入に重きが置かれるようになったが、ソーシャルワーカーの見解が取り入れられにくいこと、家族のサポートが軽視される側面を生み、システムが後退したとする評価もある。

(3) 現行子ども保護制度の評価

1) Goveレポートの影響

Goveレポートによって介入を強化した新たなシステムが実施されたものの、介入を強めたために、社会的養護のもとにいる子どもの数も増加した。費用がかさみ始め、社会的養護のもとに措置する子ども数を削減する方向に動き始めた。そのことによって、再び、子どもの死亡ケースが発生した。

2) 保護要件の厳格化

この10～15年で、政府は、社会的養護のもとに入る若者の数を減らそうとしており、実際に減ってきている。政府が予算を削減するために、より狭いふるいにかけて制限しているからである。しかし、ケアを必要とする子どもや若者は、以前よりも行動や感情の問題を抱えていることが多い。保護されず家庭に残る子どもたちに、支援が提供されるかという点、十分ではなく、ほとんどサービスを受けていない。制度がニーズに追いついていない現状にある。

そのため、現在のカナダの子ども保護システムは、最善を尽くせておらず、危機的状況であるとの評価がある。その原因の一部は、予算の欠如で、ある部分は、政府があまりそのことに注目していないことがあげられる。

3) 予算の削減

大きな変化は、この 10~15 年の間に生じた子ども福祉システムに関する予算の削減があげられる。著しく予算が少なくなり、提供しているサービスに大きな影響を与えている。BC 州では、ほとんどの制度上のプログラムや、家庭に対して提供していたメンタルヘルスのプログラムが中止され、社会的養護が拡大している。しかし、それは効果的な策ではなく、里親制度と他のプログラムが協働することが必要である。

また、ソーシャルワーカーがより効果的に働けるようにするトレーニングへの投資がされていない。また先住民族のソーシャルワーカーを雇うための投資もされていない。

2. 代表的なマルトリートメント支援機関について

(1) マルトリートメントに対する支援の概要

主な支援体制については、レビューおよび制度の概要において既述の通りである。より詳細な動向について、以下に整理する。

1) 社会的養護のもとにいる子どもの教育機会の支援

近年、社会的養護から出た若者に関して進展が見られたエリアは、Agreement with Young Adults (AYA) である。AYAは、BC州の社会的養護のもと(Counting Care Ordaers:CCO¹⁰⁷)にいたか、ユース・アグリーメント(Young Agreements :YA¹⁰⁸)を行なっている若者のうち、高校の修了すること、学位や資格を得ること、手に職をつけること、大学に進学すること、またはリハビリテーション・プログラムを終えることを希望する19歳から24歳までに経済的補助と支援制度を受けられるものである。補助の総額は、個人のニーズによって異なる(Rutman 2016,永野訳)。つまり、措置解除後の5年間で最大2年間の資金援助を得られるというものであるが、州は、現在、支援期間を4年間にまで延長しようとしており、今年(2016年)の終わりまでには正式に発表される見込である。

BC州では、社会的養護のもとにいる(いた)若者の進学率が低いため、この取り組みは、若者たちにより多くの選択肢を与えるという意味において、とても重要なステップである。社会的養護のもとの子ども達が、将来の資金援助や学費への援助があるとわかれば、今とは異なった将来を見据えることができる。学問という意味ではなくて、むしろ社会的共生や帰属意識という意味合いで、教育システムや教育経験がとても重要な役割を果たしているとわかってきている。教育システムが継続し続ける程、若者たちの継続感や安定感がより良くなる傾向がみられている。

¹⁰⁷ Counting Care Ordaers (CCO) とは、BC 州において、政府の保護および法的保護の下で、児童福祉局長が子どもの唯一の保護者である場合に使用される用語である (Rutman 2016,永野訳)。

¹⁰⁸ ユース・アグリーメント(Young Agreements :YA)とは、BC 州において、MCFD と家庭や責任ある家族成員のもとで安全に暮らすことができない 16 歳から 18 歳の若者との間で結ぶ法的な契約。この契約には、若者が独立して生活するための財政的支援に関する規定があり、メンタルヘルスや薬物使用の治療などの支援やサービスへのアクセスが提供されている (Rutman 2016,永野訳)。

たとえ、社会的養護のもとの子どもの卒業時期が他の子どもたちより遅れても、成長段階で起こったことを考慮すれば、当然起こりうることである。卒業すること自体が最も達成感を感じる出来事であると多くの若者たちが語っている。

2) 民間財団による若者支援 (Vancouver Foundation)

Vancouver Foundationは、民間の財団である。こうした民間の財団は、制度の外側から影響を与える立場ということができる。Vancouver Foundationは、革新的な活動をしている民間団体への支援を行い、そこからより大きな政策や実践に影響を与えようとしている。

実例をあげれば、建物の大家と連携しているコミュニティを基盤とした団体に資金援助をしている。家や土地を所有する個人に理解を求め、社会的養護を受けてきた若者たちが小さなアパートを借りることを許可してもらうよう促すためである。

バンクーバーのような都市では、年々、家賃が上昇しており、若者が借りられるようなアパートを見つけることが難しくなっている。また、いくら若者にお金があったとしても、貸し渋るケースも多い。住む部屋を借りられるということは、非常に重要なことである。しかし、お金を所持すること、保証人を得ることをクリアした上で、社会的な推薦が必要となる。若者の入居を認めてくれた大家に関しては、施設で育った若者の状況を理解してもらうために働きかけを行う。Vancouver Foundationは、若者のサポートのために、大家と若者との間に立った仲介業者としての役割をしており、さらにメンターのような役目も果たしている。このサポートによって、住居に関する問題解決を図り、順調に契約できるよう手助けを行なっている。

Vancouver Foundationのウェブサイトでは、資金援助している取り組み、良いプログラム、投資先、学んだことなどの活動の詳細を示している。例えば、今年、Vancouver Foundationでは「Write the Future」というパブリック・エンゲージメント・キャンペーンを始めた。これは、社会的養護のもとにいる子どもたちが直面している課題について、社会の認知度を高めるといった目的のもので、認知度が低い社会的養護に関心をもち理解を促そうとしている。具体的には、3年前に行なった世論調査を再度実施し、この間の変化を公表している。その中で、明らかになったこととして、世論は社会的養護を出た若者たちへのサポートにより協力的になっていることあげられる。このことは、一般の家庭で育った若者でさえもサポートが必要な年齢で、社会的養護を措置解除となる若者たちに自立した生活できることを求めるのは難しいということが理解されてきていることを示している。社会的養護のもとで育った若者たちが苦勞しているのは、彼らのせいではないことを一般の人が理解し、この問題は個人的な問題ではなく、社会のシステムに問題があると理解し始めたといえる。こうした動きは、なぜ法律を改正するべきなのかと論証するためにとても重要である。

公的な取り組みは、リスクを避け、ケースマネジメント・アプローチを行い、何に予算を投入して、どのように若者たちがサービスを利用するかをコントロールする。しかし、民間による投資は、各組織が独自の異なる取り組みをできる。それは、ケースマネジメント・アプローチから抜け出すような取り組みであり、ケースへのサービスに依存するのではなく、コミュニティを形成しようとするものである。

（２）現行のマルトリートメント支援体制に至る背景

1) 社会的養護の民営化

社会的養護におけるアウトソーシングが進んできており、民営のエージェントやコミュニティとの契約は40～50年になる。かつては多くのグループホームなどの施設が政府から提供されていたが、今は刑務所や精神保健の施設が政府によって運営されるのみで、他のものは民営化されており、その大体が非営利団体による運営である。

しかし、民間委託が進んでも、その施設を開設するか閉鎖するかどうかは政府が権限を持っているために、支援の継続性が担保されず、エージェントが独自の文化を築く機会が奪われている。そのために、子どもたちの支援を継続的に行う事、そしてケア施設の文化を考慮したシステムを構築できていないとの見方がある。

2) 措置解除後の若者の生活困難

BC州では19歳で、措置解除となり社会的養護を措置解除となる。社会的養護を離れた若者たちに与えられた選択肢がとても少ない状況である。

例えば、子ども達は自分たちの人生についての決断に参加する権利があるが、これはあくまでも方針や指針の下で認められていることであり、実際のところは守られておらず、若者たちは個人やグループとしての決断が下されたと後から聞かされるような実態である。また、法律の下では、トランジション（移行）の際には若者たちをサポートすることが約束されており、施設を出るまでの準備として様々なサポートを受けることができることになっているが、実際のところは実行されていない。

また、既述のように、近年、バンクーバー近郊では、家賃をはじめ、物価が上昇しており、若者の生活がより厳しくなっている。

そのため、上記のような措置解除後の支援策の必要性が高く、検討されている。

（３）マルトリートメント支援に対する評価

1) 里親家庭の孤立：ネットワーク化が必要

BC州の里親制度が断片的なシステムであることが主要な問題である。より良いサポートを提供するために、里親家庭全てが、お互いにつながるホームを持つシステムの導入について検討している。これまでの里親家庭の制度よりも、もっとサービスを使って、他の人によってサポートされるシステムで、子どもと里親家庭と協働するソーシャルワーカー配置されるような仕組みである。

2) （先住民の）ネグレクトに関する課題：コミュニティ支援の強化が必要

BC州では社会的養護を受けている子どもの60%以上が先住民の子どもである。先住民の子ども達は頻繁に家庭から引き離され、しかもその期間が長い上に、家庭に戻れる確率も低い。しかし、先住民の子ども達の多くは、虐待（abuse）されているのではなく、ネグレクトされた為に保護されることが多い。子どもに必要なのは家族から引き離すことでなく、必要な物資を家族に提供することであるという意見もある。さらに、先住民の若者たちが文化的な結びつきを持てるように、そして彼らがアイデンティティを確立できるように手助けすることが重要である。そのためには、先住民の組織団体やコミュニティがケアをサポートすることが非常に求められている。

そのためには、当事者たちが訴えているように、（先住民の）コミュニティの力を高める必要がある。資金はこれらのコミュニティに投入されるべきであり、コミュニティを信頼し、システムの中の権限をコミュニティに譲渡することも必要であるとの意見もある。中央政府の集権的な責任と資金管理だけでなく、ローカルのコミュニティの参加というバランスが大切である。

子ども達を健全に育てるためには健全なサポートネットワークが必要であり、その健全なサポートネットワークはコミュニティにあるべきである。特に先住民の組織団体のアプローチの仕方は、文化的なコネクションや社会的関係、ウェルビーイング、身体的、感情的、精神的な幸福感にしっかりと基づいており、先住民の組織団体のリーダーシップによる素晴らしい働きをしている。

政府には子ども達一人一人に人生の機会を構築することは不可能である。政府ができることはシステム構築であって、これが将来的にコミュニティや家族レベルで出来れば最善である。州の児童福祉の発展に関していえば、先住民の組織団体との関係性を前に押し出して中心にあり続けるべきで、いかなる決定や実践も彼らとの関係性を重要視するべきであると考えられている。

3. 子どもの権利・当事者参画に関する団体・機関について

(1) 子どもの権利擁護・当事者参画の現状

BC州には、子どもの権利や参画・代弁のための機関がいくつか存在している。

1) Federation of BC Youth in Care Networks (FBCYICN)

FBCYICNは、当事者の声を政策決定の場で聞いてもらうことを目的に、ケアにいた若者たちによって作られた組織である。その後、政府からの支援を受け、現在の運営されている。制度の改善方法を知るために、政府やMCFDが若者の意見を聞きに来ることもある。

その際、FBCYICNでは、措置解除後の若者への基金や支援、教育、就労支援、さらに、さまざまなプログラムでどのような方法で若者と関わるのが有効かといったような具体的なアドバイスをすることができる。

2) Representative of Children and Youth

BC州では、オフィス・フォー・ザ・レプレゼンティブ・フォー・チャイルド・アンド・ユース（子どもと若者の代弁・代表事務所）という期間がある。子どもや若者自身で、その事務所に電話をする事ができる。Representative of Children and Youthは、変化を起こす事ができ、若者個人が参画する事ができる。また、組織は独立していて、政府のために働くのではなく、国会に属している。こうした動きは、州全体から、非常に肯定的に評価されている。

3) Youth in Care Network

約35年前に、カナダにおいて、ユース・イン・ケア・ネットワーク (Youth in Care Network) と呼ばれる社会的養護を受けた若者の当事者ネットワークが設立された。

4) Vancouver Foundation

民間の財団である Vancouver Foundation は、14 歳から 24 歳までの社会的養護のもとの子どもやケアを離れた若者の参画に関するサポートを行なっている。リーダーシップやコネクション、ソーシャルサポート、新しいスキルを磨く機会などを提供し、彼らの経験を活かす方法を提供している。若者たちは自分たちの利益のみならず、彼らより年下の「きょうだい」のために取り組んでいる。

(2) 子どもの権利擁護・当事者参画の背景

1) 国連・子どもの権利条約

カナダにおいても、子どもの権利に関して、極めて重要な出来事は国連の子どもの権利条約の制定にある。1990 年代初頭は、子どもの権利擁護や参画に対するエネルギーが満ち溢れていた頃で、実践の場ではどのような意味を持つのだろうかと検討する努力が行われた時期であった。そして同時に、子ども・若者の権利をどのようにして子どもや若者、そして社会的養護のもとにいる子どもたちに伝えていくかということが考えられていた。この頃は BC 州において子どもに対する力のある支援者がおり、いくつかのプロジェクトを主催し、このドキュメントに関して子どもや家族、コミュニティに教育し伝えるという政府の資金援助を得たプロジェクトがあった。

2) 脱施設化とクライアントの参画

クライアントの参画に関して言えば、1950 年代の精神患者を施設から出すという動きの一部から始まったと考えられる。患者からの目線、どのように関わっていきけるか、どうしたら見出すことが出来るだろうかということを注視していた頃である。つまり、50 年以上にも渡ってクライアントの参画に関しては興味を引きつけ続けている。

子ども保護領域でのクライアントの参画としては、例えば家族を含めた会議での参加など、プロセスの一部として家族を含めた会議にユースを招待することの利点がある。しかし、1990年代には、BC州においては、家族を含めた会議をするかどうかで論争があった。

3) 政権によるインセンティブ

BC州においては、1990年代後半から2000年代初頭にかけてのNDP政権下で、クライアントの声、患者の声、若者の声などについて実際に注目した助成金プログラム及びリサーチを形成するために保健省が資金を与えられていた。つまり、理にかなっているリサーチに関しては助成金を与えられていた。

4) Gove レポートの影響

上述の Gove レポートを受け、子どもの代弁・代表機関(Representative)を設けるという提案がなされた。これによって、上記の Representative of Children and Youth が創設された。

その初代代表が、判事の Mary Ellen Turpel-Lafond である (2016年11月に Mary Ellen の第二期が終了し、2017年2月に Bernard Richard 氏が 2 代目の代表に就任している¹⁰⁹)。彼女は先住民族の所有地で生まれ育っており、子どもを家族から引き離さないために、家族

¹⁰⁹ <https://www.rcybc.ca/about-us/staff/bernard-richard>

をサポートすることに関する重要性を理解している。子どもたち、特に先住民族の子どもに熱い情熱を持っている。

(3) 子どもの権利擁護・当事者参画の評価

1) 当事者参画の要請の高まり

ここ2、3年で当事者の参画はより重要になってきている。その一因は、州がすべての省において、サービスを受けているクライアントと相談する必要があると明示したことによる。これによって、当事者の参画がより大きく後押しされ、社会的養護のもとで育った若者たちが意思決定の段階に参加できる機会が増えている。

上記の FBCYICN のような機関は、ステークホルダーに当事者の声を直に聞くことができる機会を提供することができ、肯定的に評価されている。

2) 当事者参画の保障に向けて

このように、若者の意見をより聞こうとする動きがあるが、まだ準備が十分でない面もある。政府や、子ども保護の担当者は、実際にどうすればいいのか十分理解していないと思われる。多くのスタッフは、当事者の意見を引き出し、聞くという訓練されておらず、また例えば、15歳の子どもの本心に欲している事を知る事は、必ずしも簡単ではなく、大人の意見からみた「必要なもの」との相違を十分理解できていない。

政策では、12歳以上の子どもには意見を言う機会を設けるべきだとされているが、それも実際に保障されているわけではない。

その原因の一部は、ソーシャルワーカーや、子ども保護ワーカーが多忙で、子どもの意見を聞く時間がないことにある。意見を聞く方法も、必要かどうかを尋ねるような簡単な質問になることがあり、それでは、本当の参画にはなっていないという指摘もある。

4. マルトリートメントに関するデータベースの発展プロセスについて

カナダには、国家としての情報データベースはなく、州ごとに情報収集や統計が行われている。

アメリカ合衆国では、連邦の公的資金の投入に際して、州が効果測定を行い、報告する義務が付随することが多いが、カナダではそういった体制がなく、データが不足していると考えられている。

Nico Trocmé という研究者によるにチャイルドマルトリートメントの全国的なデータベースはあるものの、ケアを離れた子どもについてのデータベースもない。政府は子ども達のケア後について辿ることはしておらず、現在、研究者がデータを集め始めた段階であるが、データ収集自体にも困難がある。

5. 考察：日本への教訓

(1) ハイプロファイルケースによって制度が動く

制度の方向性が大きく変わった経過を聞き取ると、死亡ケースなどがハイプロファイルケースとなり、その検証や報告が大きな影響を与えていた。

こうした傾向は、日本でも同様に起こりうると思われるが、こうしたケースを詳細に検証していくことが重要であると考えられる。

(2) コミュニティの強化と権限移譲

BC州は、カナダの中でも、ファーストネーションと呼ばれる先住民が多く暮らす土地である。上述したように、歴史上、彼らの文化や養育がないがしろにされ、奪われてきた。そのことによって、生活困窮に追いやり、ますます養育を困難にしている。こうした反省に立ち、コミュニティの力を高めるアプローチが模索されている。

日本においても、各コミュニティの力を強化することに向けた資金や計画が必要であるかもしれない。

(3) ユースの代弁機関・当事者参画の保障

カナダ全体がそうであるように、BC州でも、子どもや若者の声を聴くことの重要性がますます高まっている。日本にはない、公的なバックアップを受けた子どもの権利擁護機関や、当事者ネットワークが、政策決定場面で肯定的な効果を発揮しており、システムとしての当事者参画を保障していくことが重要であると考えられる。

謝辞

一部の訪問調査にあたり、通訳補助をしていただいた高岡 昂太さん、Wendy Sashikataさんにお礼を申し上げます。

引用文献

- Deborah Rutman (2016) *FOSTERING SUCCESS: IMPROVING EDUCATIONAL OUTCOMES FOR YOUTH IN/FROM CARE*, University of Victoria.
- The Honourable Judge Thomas J. Gove(1995) *Report of the Gove Inquiry into Child Protection in British Columbia*.