

厚生労働省科学研究費補助金
政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業)

社会的養護等の子どもに対する
社会サービスの発展に関する国際比較研究
—循環型発展プロセスの課題と文脈の分析—

平成28年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 木村 容子

平成29(2017)年 5月

目次

I. 総括研究報告	1
社会的養護等の子どもに対する社会サービスの発展に関する国際比較研究 —循環型発展プロセスの課題と文脈の分析— 研究代表者 木村 容子 日本社会事業大学・准教授	
A. 研究目的.....	2
B. 研究方法.....	5
C. 研究結果.....	9
D. 考察.....	10
E. 今後の研究計画.....	10
II. 分担研究報告 各国文献調査	14
1. イングランド.....	15
Chris Christophides (B.Sc. (Hons), C. Q. S. W., M. A. (Econ), Child Placement Training and Consultancy Limited)	
2. フランス.....	39
畠山 由佳子 (神戸女子短期大学・准教授)	
3. スウェーデン.....	49
Yoko Yoshioka (Associate Professor, Shoei Junior College) Maria Wolmesjö (Associate Professor, University of Borås)	
4. デンマーク.....	82
佐藤 桃子 (同志社大学/日本学術振興会・特別研究員 PD)	
5. アメリカ合衆国ワシントン州.....	94
Miho Awazu (MSW, LICSW, Executive Director, International Foster Care Alliance)	
6. アメリカ合衆国 イリノイ州.....	124
畠山 由佳子 (神戸女子短期大学・准教授)	
7. カナダ ブリティッシュ・コロンビア州.....	139
永野 咲 (日本女子大学/日本学術振興会・特別研究員 PD)	
8. 大韓民国.....	154
趙 正祐 (仁愛福祉財団 仁愛福祉研究所 専任研究員)	
9. タイ.....	175
Parinda Tasee (Lecturer, Thammasat University, Thailand) Rungnapa Theppab (Associate Professor, Thammasat University, Thailand)	
10. フィリピン.....	205
Freddie H. Bernardino (Project development Officer III, Local Government Unit of Taytay, Rizal) April Obtinerio (consultant and freelanch researcher, child's right advocate)	

III. 分担研究報告 各国訪問調査	223
A. 調査目的.....	224
B. 調査方法.....	224
C. 調査結果.....	226
1. イングランド.....	226
木村 容子 (日本社会事業大学・准教授)	
2. フランス.....	239
畠山 由佳子 (神戸女子短期大学・准教授)	
3. スウェーデン.....	259
Maria Wolmesjö (Associate Professor, University of Borås)	
Yoko Yoshioka (Associate Professor, Shohei Junior College)	
4. デンマーク.....	279
佐藤 桃子 (同志社大学/日本学術振興会・特別研究員 PD)	
5. アメリカ イリノイ州.....	296
畠山 由佳子 (神戸女子短期大学・准教授)	
6. カナダ ブリティッシュ・コロンビア州.....	306
永野 咲 (日本女子大学/日本学術振興会・特別研究員 PD)	
IV. 研究成果	317

I. 総括研究報告

社会的養護等の子どもに対する社会サービスの発展に関する国際比較研究 —循環型発展プロセスの課題と文脈の分析—

研究代表者 木村 容子 日本社会事業大学・准教授

研究要旨：本研究の目的は、世界各国の子ども家庭福祉、特に子ども保護サービスおよび社会的養護制度の発展に関する国際比較を通じ、各国が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。これまでの国際比較研究においては、各国の状況を網羅的に把握し、他国の現行システムの有効性から、わが国の体制や施策への適用性を示唆する研究にとどまっている。それゆえわが国への採用は形式的・断片的なものになり、その背景にある理念等が十分に議論されず、運用方法についてもうまく確立しがたい状況が生じると思われる。よって、他国との比較研究は、その国々の発展過程においてどのような教訓を得、直面した検討課題をどのようにクリアしていったのか、そのサイクルを文脈的にとらえていく必要があると考える。そこで、本研究では、文献調査と現地訪問調査を通じ、発展過程には1)社会的発見期、2)前駆期、3)達成期、4)振り返り期といった循環があるとの仮説を含んだ分析枠組みを用い、研究対象国の教訓と課題解決のストラテジーを浮き彫りにする。

本研究は3ヵ年計画である。2年目にあたる本研究報告書では、平成28年度までの研究成果および進捗状況について、研究対象国10か国・州の現行子ども保護システムを中心とした文献調査（Ⅱ. 分担研究報告）と、現地訪問調査を実施した6か国・州の調査（Ⅲ. 分担研究報告）を報告する。最終3年目の平成29年度は、分析枠組みに照らし、各国・州から抽出された個別な対応と得られた教訓、またその評価について把握、分析し、総体的に整理する。

研究分担者：

有村 大士（日本社会事業大学・准教授）
藤岡 孝志（日本社会事業大学・教授）

吉岡 洋子（頌栄短期大学・准教授）
趙 正祐（仁愛福祉財団 仁愛福祉研究所・専任
研究員）

研究協力者：

小原 眞知子（日本社会事業大学・教授）
菱ヶ江 恵子（日本社会事業大学大学院 社会福祉学研究科 博士後期課程）
畠山 由佳子（神戸女子短期大学・准教授）
井出 智博（静岡大学・准教授）
永野 咲（日本女子大学/日本学術振興会・特別
研究員PD）
佐藤 桃子（同志社大学/日本学術振興会・特
別研究員PD）

丁 泰熙（日本社会事業大学大学院 社会福祉学
研究科 博士後期課程）
Christophides, Chris (B. Sc. (Hons),
C. Q. S. W., M. A. (Econ), Child Placement
Training and Consultancy Limited)
O' Higgins, Aoife (DPhil Candidate
Education, University of Oxford)
Wolmesjö, Maria (Associate Professor,
University of Borås)
Awazu, Miho (MSW, LICSW, Executive
Director, International Foster Care

Alliance)
Sashikata, Wendy (Independent Researcher,
Bachelor of Arts Child and Youth Care)
Boase, Miki I. (Independent Researcher)
高岡 昂太 (University of British
Columbia/日本学術振興会・海外特別研究
員：2016年度所属)
Thepparp, Rungnapa (Associate Professor,
Thammasat University)
Tasee, Parinda (Lecturer, Thammasat
University)
Bernardino, Freddie H. (Project Development
Officer III, Local Government Unit of
Taytay, Rizal)
Obtinero, April (consultant and freelance
researcher, child's right advocate)

A. 研究目的

(1) 研究の目的と意図

本研究は、世界各国の子ども保護サービス（日本でいう児童相談所機能）および社会的養護制度の発展に関する国際比較を通じ、各国が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、わが国に予測されうる社会的要請・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が目的である（図1）。

これまでの国際比較研究において、先駆的な事例や各国の紹介はその場所や国のシステムの紹介や理由に焦点が当てられていた。各国の状況を網羅的に把握し、他国の現行システムの有効性から、わが国の体制や施策への適用性を示唆する研究にとどまっている。それゆえわが国への採用は形式的・断片的なものになり、運用方法についてもうまく確立しがたい状況が生じると思われる。しかしながら、各国には各国の対応の背景やその文脈があり、それらを充分踏まえた制度・施策や社会的対応に繋げるには限界があった。よって、他国との比較研究は、その国々の発展過

程においてどのような教訓を得、直面した検討課題をどのようにクリアしていったのか、そのサイクルを文脈的にとらえていく必要があると考えた。

本研究では、発展過程には1)社会的発見期、2)前駆期、3)達成期、4)振り返り期といった循環があるとの仮説を含んだ分析枠組みを用い、研究対象国の教訓と課題解決のストラテジーを浮き彫りにすることを目的とした（図1左）。具体的な制度・施策、社会的対応に留まらず、子ども虐待やネグレクトなどといった対応すべき課題についての社会的発見から、対応、評価までの文脈、そしてその評価から得られた教訓の一連の流れ、および集積として各国の施策を共通の枠組みで再評価できるよう検討を進めた。制度やシステムは積み重ねられていくものであり、そのため紆余曲折しながらスパイラル状に積み重なり、それぞれの国々の現状へと連なっている（図1右）。これにより、他の国々とわが国の状況や発展段階は異なっているとしても、共通する枠組でとらえられる。このことにより、他の先進諸国からは、わが国が現在直面する課題に加え、これから直面する課題、対応を要する課題について予測をし、また実際に活用することができる。また、発展が進む国々からはわが国のこれまでの政策を見直し、見直すべき点やかけている点を見つけることができる。

また、重要な点として、現在わが国を含めた先進諸国では、少子高齢化等が進み人口オーナスの影響を受ける中、効果的な財源配分の見直しなど、パブリックセクターとプライベートセクターの関係について見直しが進められている。従って、プライベートセクターが大きな位置づけを持つ発展中の国々のシステムは、先進諸国が持続可能な子ども家庭福祉を確立するために、改めて学ぶ対象にできる。

つまり、従来国際比較研究の欠点から検討の枠組みを見直したことにより、本調査における発見からわが国に予測されうる社会的要

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が出来、研究成果のわが国への適用効率性、実施可能性等は極めて高いと考えられる。加えて、各国と共通した部分、および特異的な部分が把握されることにより、日本の施策や経験が世界に対して貢献できる部分も抽出できることが予想される。

西洋先進諸国のシステムだけが先進的であると位置づけるだけでは評価に限界があり、発展を中心とした時間軸と、教訓とコンテキストに焦点を当てることにより、発展段階にかかわらず、それぞれの国々の長所と短所をいわば対等に評価し、わが国の子ども家庭福祉システムに取り入れるべき教訓を整理することができる。そして、わが国が子ども家庭福祉における施策を検討する際に、積極的に諸外国の教訓を検討することができる枠組みを構築することが目的である。

(2) 研究成果の活用方法

研究の最終的な目的はその成果の活用にあるため、成果の活用方法について特記しておきたい。

先行文献を検討した結果、子ども家庭福祉領域における従来型の国際比較研究においては以下の2つの類型に整理ができた。第1類型は、例えば海外の施策やシステムについて情報収集を行い、わが国が遅れているという位置付けで、得られた情報の紹介を行うものである。第2類型は、例えば海外の実践モデルを先駆的モデルとして紹介し、わが国での適用を検討するものである。第1類型、第2類型とも具体的な施策や実践モデルにとどまるものが多く、その背景や踏まえなければならないコンテキストについて十分な検討が行われているとは言い難い。その結果として、紹介された情報が、わが国の実践現場に活用されることは少なく、紹介にとどまっているものも多い。

一方、今回の研究では海外における情報収

集により得られた結果を、国家やシステムの成長段階に即して整理することになる。また施策やシステムに焦点を当てるだけでなく、それを学ぶべき「教訓」として整理する。従って、単に現時点での国際横断的な調査結果としてだけでなく、将来的な課題に対して、各国の経験や教訓から学ぶ形で施策展開が可能となる。このことにより単にわが国が遅れているというだけでなく、わが国の施策やこれまでのコンテキストを活かした形で、各国の教訓や経験を活用できる。つまり、他国のシステムをそのまま導入することは難しいが、各国が得た「教訓」は微に入り細に入りさまざまなレベルで活用することができる(図2)。各国の経験や教訓から学び俯瞰した形で施策展開ができると考える。

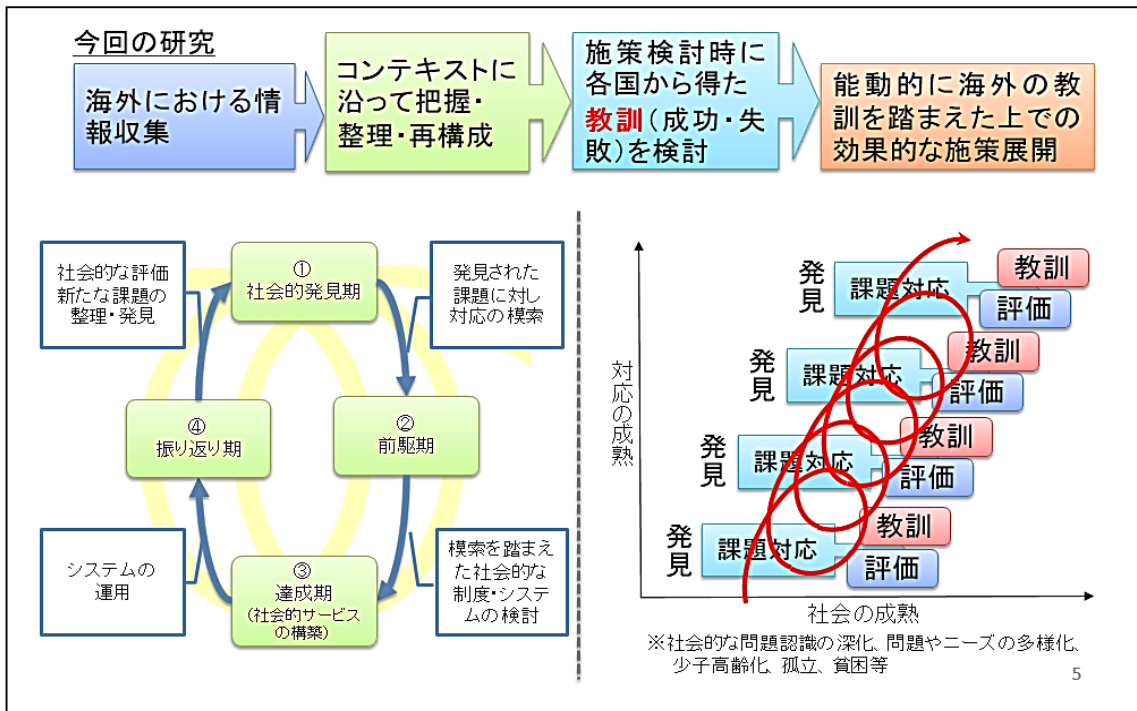


図1 本研究における仮説を含んだ枠組み

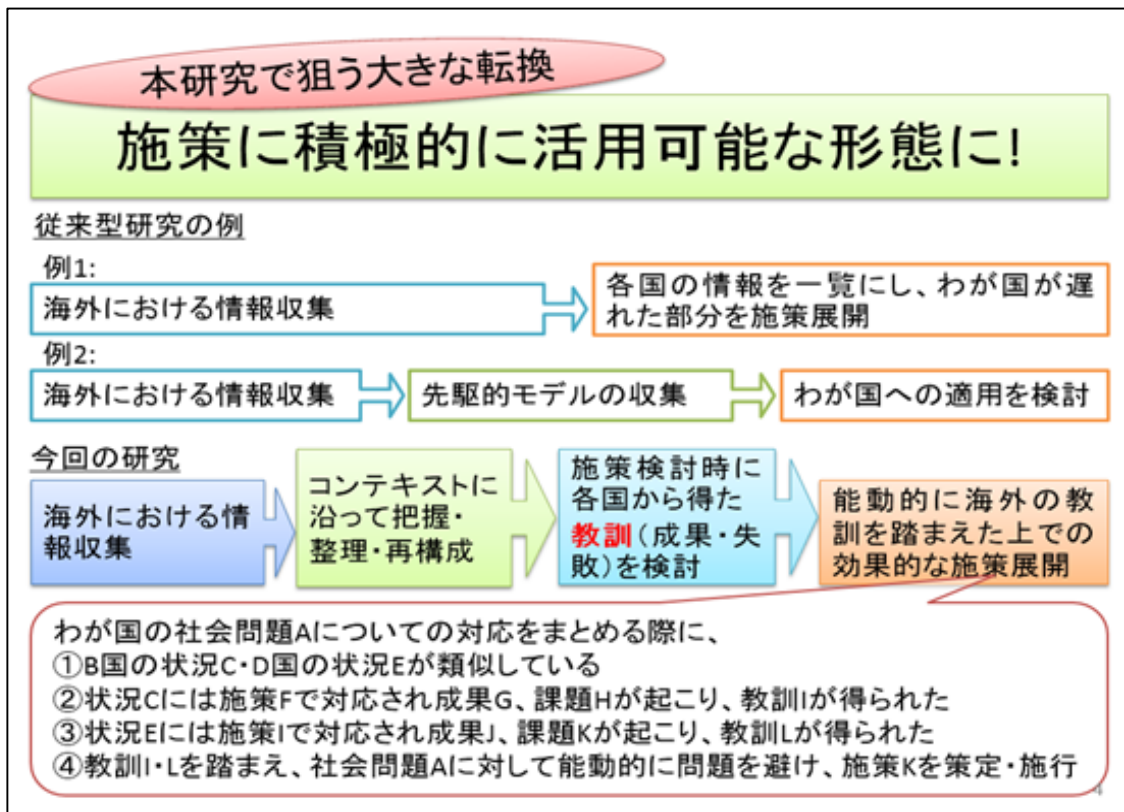


図2 本研究において得られた成果の活用方法

B. 研究方法

本研究は、研究対象国の調査担当者による文献調査および現地訪問調査を通じ、発展過程には1)社会的発見期、2)前駆期、3)達成期、4)振り返り期といった循環があるとの仮説を含んだ枠組みを用い、各国が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。

子どもにまつわる社会サービスの発展過程においては、新たな課題が派生したり問題が集積し社会問題化する「①社会的発見期」、それまでに得た教訓からの課題を受け、模索をしたり、様々な社会的な検討が加えられる「②前駆期」、そして実際に制度化が進む「③達成期」、実際にシステムを運用することで社会的な評価が行われる「④振り返り期」といった、いわばPDCAサイクルの繰り返しであるという仮説を含んだ枠組み（図1の左図）を持ち、検討を行う。そしてこの①、②、③の時期が、社会変化や新たに直面する課題が出てくることによってくり返し出現しているという前提のもとに、検討を行うこととする。

1) 文献調査

日本語および英語、対象国における言語に長けている研究者が得られている国においては対象国の言語で発表されている文献・資料について、分析枠組みに沿ったレビューをおこなう。

2) 現地訪問調査

各国の対応課題、対応の検討と制度化のプロセス、その評価という、子ども保護を中心としたシステムの発展過程における文脈および評価における社会的指標とその評価方法についてヒアリングする。

3) 各国選定理由

研究対象10か国/州についての選定理由を記す。

① イギリス

イギリスは、子どもの保護において、19世紀後半から国家として法整備を行い、1989年には、子どもの権利条約に見る権利主体としての子どもや子どもの最善の利益を理念に据えたChildren Act（「児童法」）を制定し、「親責任（parental responsibility）」のもと、地方自治体と親とのパートナーシップによる「共同ケア（Shared Care）」を形成している歴史ある国である。イギリスにおいて要保護児童は、“Children in Need”と、自治体によるChild Protection Plan（児童保護計画）のもと社会的ケアを措置・処遇される“looked after child”を指すが、法とガイドラインに基づき、改正を行いながらそのシステムを発展させてきた。その発展プロセスから、わが国における児童福祉法並びに児童虐待防止法等に基づく子どもの保護と社会的養護のあり方を検討することができる。

また、1990年代後半より大きな問題となっている子どもの貧困は、近年のイギリスの子ども家庭福祉施策の中心的課題である。ブレア政権の子ども貧困撲滅宣言を受け、2010年3月にはChild Poverty Act（「子ども貧困法」）が成立し、子ども虐待等子ども保護に関わる施策も、貧困家庭の創出という循環をくり返さないためにも重視されているところである。わが国でも2014年に子どもの貧困対策法が施行されているが、イギリスの取り組みとその動向から、多くの示唆が得られると考える。（木村容子）

② フランス

フランスと日本においては、国レベルと地方レベルでの二重体制となっている点が大きく共通している。日本の子ども保護施策における長年の課題である二重行政の役割の明確化について、フランスでの役割分担および司法、警察との協働のあり方を調査することで、日本の今後の体制のあり方を考える上で役立つ知見が得られることが期待される。

フランスは、子ども保護ケースについて法的

強制介入が75%、25%が家族の任意により支援する形であったが、2016年3月の法改正により、子どもにとっての親の権利を護るという考えから、法的介入なく家族の任意でまずは介入し、それが不可能な場合には法的強制介入を取る優先順位を設けた。この点においても介入と支援のあり方を考える上で、大変役立つのではないかと考えている。

フランスはそもそも家族に対して大きな価値を置き、また権利意識も強い国である。家族政策の充実や家族手当の手厚さにおいても、それが表れている。先に述べた2点に加え、日本とは文化が異なりながらも、そのシステムの改変を調査することで、たくさんの有意義な教訓が得られることが期待される。(畠山由佳子)

③ スウェーデン

スウェーデンは、体罰防止法を世界に先がけて施行した国として名高いが、これは、家庭養育を重視していることが根幹にある。公的な介入は、その家庭養育を前提としており、当然のことながら、その介入(保護、里親養育、施設養育等)も家庭養育を補完するという意味が大きい。我が国が、児童虐待防止法の施行によって、それまでとは状況が大きく変わり、早期発見・介入に力を入れざるを得なくなった状況がある中で、スウェーデンのように一貫して家庭養育を中心に据えた施策を行っていることは、今後の日本の施策展開において改めて検討すべき課題である。

また、スウェーデンでは、子どもの保護及び支援の過程を支える法律は、「個人・家族に対するサービス」と「青少年のための特別措置法(LVU)」に基づいており、ここでも、家庭を基盤においている。家庭機能の支援として行われるコンタクトパーソン/ファミリーなどもおおいに参考になる。

さらに、スウェーデンは、児童福祉に関するサービスをどのように構築するかを決定するのは、地方行政の責任である。実施するサービスを選択するにあたって、地方当局はかなりの

自由裁量権を持っている。地方行政単位であるコミュニティは、地域の状況を把握・支援するのに優れており、日本の自治体はその大小にかかわらず同様のサービスを行う状況とは異なる。日本においても最適な子ども保護・支援対応の機関規模の検討が必要であり、その点でも大いに参考になると考えられる。(藤岡孝志)

④ デンマーク

デンマークでは、子どもの保護と社会的養護の仕組みは社会サービス法に規定され、各基礎自治体(コムーネ)の責任で行われている。本研究でデンマークを取り上げるのは、1990年代より「家族に対する支援」が重視されると同時に、「子どもの意見表明権」の原則に立ち、子ども中心の支援のあり方が模索される過程にあるためである。デンマークの社会的養護制度は、もともと強権的な国家の介入と専門職主義の強いものであったが、次第に「家族との協働」を目指すものへ移行してきた。この変化は1990年代から2000年代に起こったものである。1990年に政府の専門委員会によって「子ども時代と青年期の継続性」が重要視されるようになり、1993年に行われた法改正の結果、各自治体は代替的養護を受ける子どもたちとその両親との接触を積極的に支援するようになった。また近年、メディア報道により明らかになった各自治体での子ども虐待対応の問題点について、デンマークでは何度も方や仕組みの見直しが行われている。課題を発見し、新たな仕組みを定着させ、評価していくプロセスを、デンマークの例から検討することができるだろう。(佐藤桃子)

⑤ アメリカ合衆国ワシントン州およびイリノイ州

アメリカ合衆国の子ども保護制度は州によってそれぞれそのシステムが異なるため、50州50通りのシステムがある。本調査においては、その中から、ワシントン州とイリノイ州を選定することとした。

ワシントン州は州の郡単位でそれぞれのシ

システムを持っている州であり、一方でイリノイ州は州全体で1つの共通したシステムを持っている州である。異なるシステムのあり方をもつ州を選定することで、多様性を持つアメリカ合衆国の子ども保護システムを表象できるのではないかと考えたのが1つ目の理由である。

第二に、アメリカ合衆国内における州間の子ども保護制度の違いに着目した。ワシントン州は、2013年に区分対応システム(Differential Response : DR)の一種である代替レスポンスプログラム(Alternative Response Programs)が採用された、いわばDR遅咲きの州である。一方のイリノイ州は、2011年に大規模なDRのパイロットスタディに参加することを表明し、州全域でDRを導入したにもかかわらず、2012年11月には中止となった州である(DRを行なった全米44州中、中止した2州のうちの1つ)。これにより、イリノイ州は独自のやり方で、子ども保護システムを改変していくという道をとったのである。このように、DRを採用するワシントン州とDR以外により対応するイリノイ州をサンプルとして調査することで、両者の情報を収集することができると考えた。

最後に、両州には特徴的な背景や取り組みが存在していることがあげられる。ワシントン州は、介入初期からFamily Team Decision Makingの全数実施を目指している点や、当事者ユースによる審議会Passion to Actionが州の制度策定段階で関与する点など、当事者参画の取り組みに特徴を有している。また、全州にプログラムやサービスを開発・提供するCasey Family Foundationの本部を有しており、研究者と実践の相互関与および制度設計のプロセスを調査するのに適した州であると考えられる。イリノイ州は上記のDR中止も含め、過去20年間の間に子ども保護システムにおいて、政治的な変化を理由として大きな変化がたくさんあった州である。ゆえにそれらの変化が波及的にどのような結果をもたらしているかを調査するには大変適した州ではないかと考える。

(畠山由佳子・永野 咲)

⑥ カナダ/ブリティッシュ・コロンビア州

アメリカ合衆国と同様に、カナダにおいても子ども保護政策は州により大きく異なっている。しかし、アメリカ合衆国では、連邦政府が子ども家庭福祉に関する大方針を決定するのに対し、カナダでは、こうした決定も州政府に任されている。この違いから、制度策定のイニシアティブや予算配分等の違いが生じることが想定され、北米間での比較が有意義であると考えられることから、カナダを選定した。

州の選定に際しては、アメリカ合衆国ワシントン州との比較を念頭に、子ども保護制度において、区分対応システム(Differential Response : DR)を採用するブリティッシュ・コロンビア州を選定した。ブリティッシュ・コロンビア州は、太平洋に面する州であり、人口においてはカナダ第二位の大きな州である。子ども保護関連制度については、州政府の組織であるMCFD(Ministry of Children and Family Development)がその責務を負っている。近年、インテークセンターの設置や機関間連携のための情報共有の制度化が図られているが、子ども虐待対応において介入と支援のバランスを模索している点は、日本と共通の課題を有していると考えられる。以上から、カナダブリティッシュ・コロンビア州を選定した。

(永野 咲)

⑦ 大韓民国

民間の社会福祉法人(以下、民間とする)の取り組みが活発である点である。複雑化する児童問題への対応や、児童福祉分野における所属及びその管轄が異なる関連機関が迅速に連携を図るために、関連法律の改正や整備を行い、また民間を中心に連携を図っている。他機関・多機関との連携及び協力体制に対する従来とは異なった視点から得られる新たなアプローチや視点の取得を目的に選定した。

韓国は児童福祉施設の運営のみならず、日本でいう児童相談所(以下、児相とする)が行う業務(措置業務を含む)を細分化した上で、その機

能や運営を民間に委託している。法人によっては児童福祉施設と児相の業務の中から、子ども虐待対応という業務に特化した機関(以下、子ども保護専門機関とする)も運営している法人もある。また、児童福祉分野のみならず、障害者福祉や高齢者福祉分野の施設まで有している法人も少なくない。このように民間が専門分野を超えて蓄積したノウハウを共有することで、児童福祉において介入・保護し、家庭(もしくは地域社会)への復帰を図る、あるいは家庭への支援を行う上で欠かせない地域の社会資源へのアクセスや開発も容易にしている。

今後、日本にとっても、地域を中心とした介入や保護、支援の展開を進める際に地域社会とともに成長してきた民間の社会福祉法人の担う役割は重要であろう。(丁 泰熙)

⑧ タイ

経済発展の進むタイは、度々のクーデター等を迎えながらも着実に経済発展を遂げてきた。近年では国際的なサポートを受けながら子ども家庭福祉施策の改革を進めており、特に先進国における介入型モデルの欠陥点をよく検証しながらタイ型のモデルの形成を進めている最中である。また津波等の被災経験によって、子どもたちへの影響についてユニセフなどと中長期的に把握するためのプログラムを開発している。限られた予算、体制の中で、国として責任を持って子ども家庭福祉の実施体制を整えるべく法制度等の改革が進められているところである。

タイが国際社会の影響を受けながらそれをどう評価し、自らの国に取り入れるべく取捨選択と発展をダイナミックに進めている最中であり、その中で試行錯誤や先進色を見る姿には学ぶ部分が多い。特に、オーストラリアなどオセアニア諸国の影響を強く受けながら、コミュニティ・ベースド・モデル、および当事者参画型モデルなど、国際的に見ても先駆的なモデルの導入、およびその背景分析は、わが国への導入に際しても大きな示唆

があると予想される。(有村大士)

⑨ フィリピン

スペインの植民地であったフィリピンは、アジア唯一のカトリック教国であり、米西戦争の結果、フィリピンの統治権がスペインからアメリカに譲渡され、植民地化されていたことから、政治経済ばかりでなく社会福祉制度についてもアメリカの影響を受け、アメリカに倣って編成されてきた経緯がある。長期にわたる植民地支配と、その構造から抜けきれない戦後の二階層社会という構造が引き起こしている貧困問題は、フィリピンの社会福祉の根底の問題である。

フィリピンは、1987年のアキノ政権下において、社会サービス・開発庁を社会福祉開発庁(Department of Social Welfare and Development : DSWD)と改称し、地域に根ざした社会福祉(Community-Based Approach)を強調しており、地域を基盤とした草の根的な住民組織とNGOとの提携関係を重視し、従来の上意下達の社会福祉から上意下達方式へと社会福祉システムを転換してきた。NGOとの協力関係は、当時の国家予算のうち社会保障・福祉費が0.6%にすぎず、脆弱な社会福祉財政という問題も背景にあった。また、1990年に子どもの権利条約に批准したことにより、本条約とフィリピン国憲法を基盤に、政府全体の責任として子どものための行動計画を策定し、計画に従いどのような改善がなされたかを国連への報告の義務として取り組んでいる。目下、2011-2016年の児童福祉国家行動計画が実施されている。貧困の背景や様相は異なるが、アメリカの影響を受け、社会福祉制度が整備されてきた背景や、1994年に子どもの権利条約に批准したわが国に比して、早くからコミュニティ・ベースド・システムを用い、また子どもの権利条約を具現化する法制度や施策を展開してきたフィリピンの発展プロセスから得られる教訓は、わが国の市町村の子どもの保護及び子どもとその家族に対するケアのあり方等に関して、多くの示

唆を与えると考える。(木村容子)

4) 倫理面への配慮

本調査にあたっては、研究協力者及び現地訪問調査先の対象者・機関に対し、以下の点に同意を得た上で実施した。なお、日本社会事業大学社会事業研究所研究倫理委員会による審査を受け、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る。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り、それ以外の目的では使用することは一切ない。

C. 研究結果

1~2年目の平成27年度と28年度において、研究対象国10か国・州(イギリス、フランス、スウェーデン、デンマーク、アメリカ合衆国ワシントン州およびイリノイ州、カナダ ブリティッシュ・コロンビア州、韓国、タイ、フィリピン)各国・州の文献調査と現地訪問調査を実施した。各国・州の選定理由は、前述B.研究方法3)各国選定理由に示したとおりである。文献・資料により把握した各国・州についての基本情報の一覧を表1に示している。

II. 分担研究報告では、各研究対象国10か国・州の文献レビューを通じ、分析枠組みに基づきその発展過程を整理した。「考察」では、その国のシステムと発展過程における特徴と教訓、そして、わが国への示唆をまとめた。III.

分担研究報告では、平成28年度に現地訪問調査を実施したイギリス、フランス、スウェーデン、デンマーク、アメリカ合衆国イリノイ州とカナダ ブリティッシュ・コロンビア州の6か国・州の報告を掲載している。分析枠組みの発展プロセスを念頭にヒアリングを行い、各訪問先の記録を作成し、その発展過程の特徴や教訓について検討した。

文献調査と現地訪問調査を通じ、各国の発展過程から多くの教訓と示唆が得られた。そのシステムは大きく異なるものの、子ども保護施策は、子どもの死亡事件等国の責任を問うような大事が起り世論がわくであったり、あるいは政権交代によるリーダーシップの取り方に変化があることなどにより、その振り子が揺れる。しかしながら、コミュニティベースの予防的支援、在宅支援に傾倒している国が多かった。エビデンスに基づく指標や評価による方法をとる国、また deductive な意思決定による方法をとる国もあった。

地方自治体が実施主体となり、中央政府機関がスーパーバイズ、モニタリング機能を果たす仕組みを持っている国々では、わが国が見習うべきシステムもある一方で、現場の末端までをカバーするには、中央政府機関のその機能を果たすには脆弱な体制や自治体間格差等の問題を抱える国もあった。

子ども保護に関する国レベルでのデータベースを持っている国も多い。国全体、あるいは自治体ごとのデータを定期的にとりまとめ、公表している国々では、子ども保護の成果指標を設けている一方で、それが現場の実践の向上には直接的には意味をなさないと現場レベルではとらえられているデータ項目もあり、現場のソーシャルワーカーらにとって負担となっている面もあった。また、これらの国々の中には、データベースの管理等を担当する専属のスタッフやチームが自治体に置かれている国もあり、自治体が提供するサービスの質向上に役立てられている国もあった。

子どもの権利擁護における取り組みは概し

て活発であり、子どもやその家族の参画が法律に規定されていたり、その仕組みをもっている国が多かった。

D. 考察

研究対象国・州の子ども保護システムは多様である。しかしながら、その根底には子どものウェルビーイングや人権意識、原家族を大事にする価値があることが、子ども保護に関わる専門性を支えていると推察される。子ども保護に関するデータベースの構築と運用や、子どもの権利擁護における取り組みについてはとくに、わが国は大きく遅れをとっている。

そのシステムに至る課題への取り組みや振り返りのプロセス、その背景にある考え方について、厚生労働省が9月に示した新たなサービス提供の枠組みなど新たな方向性に照らし、わが国ではこれまでには重要視されていなかった点が各国の分析から抽出された。各国の試行錯誤による積み重ねに着目した本研究において、先進国、発展途上国の区別なく各国からの教訓が得られたことも大きな成果である。

本研究では、各国がそこに至るコンテキスト、とくに成功や失敗を踏まえたいわば教訓を、単に文献からだけでなく政策や現場での実践等に関わっている人々から収集している。これらを集積することで、子どもの社会サービス構築の材料に光を当てて立体的な情報が集積できる。集積した情報は、わが国が政策を考える際の検討事項の材料とし、政策実施後の反省点も踏まえた施策の展開が可能となる。また、教訓を踏まえた、いわばデータベースを構築し、わが国の子ども家庭福祉、および子どもの保護領域の施策の展開に役立てられうる。

E. 今後の研究計画

最終3年目の平成29年度には、各国の文献調査および現地訪問調査の結果をあわせて、

子ども保護システムを中心とした子どもの社会サービスの構築について、社会的課題の発見からその対応、評価までを一連の流れとしてその文脈を総合的に分析し、教訓を見いだす。そのうえで、これからの日本が直面する課題やアジェンダを、日本の文脈と教訓と照らし合わせて析出し、社会的なとらえ方の枠組みとその要素を検討する。

表1 各国概要

	日本	イギリス	フランス	デンマーク	スウェーデン	カナダ	アメリカ WA州	アメリカ IL州	タイ	フィリピン	韓国
政体*1	立憲君主制?	立憲君主制	共和制	立憲君主制	立憲君主制	立憲君主制	大統領制、連邦制		立憲君主制	立憲共和制	民主共和国
宗教*1	神道(84.9%) 仏教(68.5%) キリスト教 (1.9%) *12 二重所属など により100%を 上回る	キリスト教 (71.6%) イスラム教 (2.7%) ヒンドゥー教 (1.0%) 他シーク教、ユ ダヤ教、仏教 *12	カトリック (64%) イスラム教 (8%) プロテスタント (3%) 仏教(1.2%) ユダヤ教 (0.9%) *12	福音ルーテル 派(国教) (80.7%) イスラム教 (3.6%) カトリック (0.7%)*12	スウェーデン 国教会(福音 ルーテル派) (71.3%) その他のプロ テスタント (4.4%) イスラム教 (5%)*12	キリスト教 (70.3% カトリ ック 42.6%、プ ロテスタント 23.3%) イスラム教 (1.9%) *12	キリスト教(78.5% カトリック 23.9%、プ ロテスタント 51.3%、モルモン教 1.7%) ユダヤ教(1.7%) 仏教(0.7%) イスラム教(0.6%) ヒンドゥー教(0.4%) *12		仏教(83%) イスラム教 (9%) 伝統信仰 (2.5%) *12	キリスト教 (92.7%)(カト リック 81.1%) イスラム教 5% *12	キリスト教 (29.3%) 仏教(22.8%) 儒教(0.2%) 無宗教 (46.5%)*12
人口*23	約1億2657 万3000人	約6471万 6000人	約6439万 5000人	約566万9000 人	約977万9000 人	約3594万人	約589 万人*9	約 1,242 万人*9	約6795万 9000人	約1億69万 9000人	約5029万 3000人
人口年間増加率*23											
1990~2015	0.1	0.5	0.5	0.4	0.5	1.0	1.0		0.7	1.9	0.6
2015~2030 α	-0.3	0.5	0.4	0.4	0.6	0.8	0.7		0.0	1.4	0.3
子ども人口の占める割合	・約15.6% ・0~14 歳:13.1%*12	・約21.2% ・16歳未満:約 20% *4	・約22% ・0~14 歳:18.7%*12	・約20.6% ・約20% (2014)*19	・約20.2% (・17.1%(0~14 歳)*12	・約19.3% ・21.6%(OL州 2011) ・20歳未 満:28.7%*4 ・15.5%(0~14 歳)*12	・約22.7% ・19.0%(0~14歳) *12		・約21.5%	・約38% ・33.4%(15歳 未満 2010 年)*21	・約17.7% ・約21% (2013)*21 ・13.7%(15歳 未満)*12
粗出生率*23	8	13	12	10	12	11	12		11	23	9
合計特殊出生率*23	1.4	1.9	2.0	1.7	1.9	1.6	1.9		1.5	2.9	1.3
年間出生数*23	103万3000人	81万3000人	78万2000人	5万9000人	11万9000人	38万7000人	402万5000人		71万5000 人	234万9000人	45万7000人
出生登録された5歳未 満の子どもの割合(%)+ 2010~2015* *23	100v	100v	100v	100v	100v	100v	100v		99y	90	-
5歳未満児死亡率*23	3	4	4	4	3	5	7		12	28	3
高齢化率	26.7%(2015 年)*13	16.6%(2011 年) *3	17.5%(2013 年) *6	15%(2005年) *5	19.1%(2012 年)*6	16.1%(2015 年)*2	14.9%*12		15%(60歳 以上 2013 年)*2	1.9% *6	11.4%(2011 年)*3
失業率	3.1%(2016/6) *10	6.2%(2014)*2	10.4%(2015) *1	6.5%(2014)	7.9%(2014)*1	6.9%(2014)*1	4.9%(2016/1月)		0.8% (2014)*1	6.3%(2015)*1	3.6%(2015)*1

	日本	イギリス	フランス	デンマーク	スウェーデン	カナダ	アメリカWA州	アメリカIL州	タイ	フィリピン	韓国
GDP 成長率	マイナス 0.06%*12	2.9%(2014) *2	1.14% (2015 年)*1	1.1% (2014 年)*1	2.3% (2014 年)*1	2.5% (2014 年)*1	1.0%(実質 2015年第4 四半期暫 定値)*1		2.8% (2015 年)	5.8%(2015 年)*1	0.2% (2009年) *5
一人当たりの GDP 年間平均成長率(%)*23 1970~1990	3.4	2.2	2.2	2.0	1.8	2.0	2.2	4.8	0.6	7.5	
1990~2014	0.7	1.8	1.2	1.2	2.0	1.6	1.6	3.1	2.3	4.3	
社会保障給付費	112兆1,020 億円(2014 年)*15	3580億ポ ンド(2011- 2012)*11	6729億 ユーロ (2011年 社会保護 会計)*6		約3000 億クロー ナ(2012) *24						
GDP に占める社会保障費率	22.9%(2014 年)*15	24.1%(2009 年)*17 23.12%(2013 年)*15	32.1% (2009 年)*17 31.73% (2013 年)*15		29.8% (2009 年)*17 27.78% (2013 年)*15		19.2%(2009 年) 19.02%(2013 年)*15 GDP に占め る社会支出 費率				
GDP に占める社会的養護費率	0.02%*21	2009/2010 年度、社会 的養護全体 の予算のう ち、92%が里 親と施設*21		0.75% (2014 年)*19					34.4%*21	0.02%*21	
家族関係社会支出の対 GDP 比(%)*2011 *10	1.36	3.78%	2.85		3.46		0.72				
GDP に占める公共支出のうち保健分野の割合 (2009-2013*)(%)*23 *	8	8	9	9	8	8	8	4	2	4	
一人当たりの GNI 米ドル 米ドル 2014*23	42,000ドル	43,430ドル	42,960ド ル	61,310ド ル	61,610ド ル	51,630ド ル	55,200ドル	5,780ド ル	3,500ドル	27,090ド ル	

*1 外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/index.html> 2016.8.19 取得

*2 厚生労働省編 (2016) 「2015年海外情勢報告 世界の厚生労働 2016」音羽印刷株式会社

*3 宇佐見耕一・小谷眞男・後藤玲子ほか (2014) 「世界の社会福祉年鑑 2014 第14集」旬報社

*4 マシユール・コルトン、マーガレット・ウィリアムズ編 (2008) 「明石ライブラリー123 世界のフォスターケア-21の国と地域における里親制度」庄司順一監訳、明石書店

*5 萩原康生・松村祥子・宇佐見耕一ほか (2010) 「世界の社会福祉年鑑 2010 第10集」旬報社

*6 宇佐見耕一・小谷眞男・後藤玲子ほか (2013) 「世界の社会福祉年鑑 2013 第13集」旬報社

*7 萩原康生・松村祥子・宇佐見耕一ほか (2009) 「世界の社会福祉年鑑 2009 第9集」旬報社

- *8 厚生労働省ホームページ 海外調査結果 インドネシア：基本情報 資料3 <http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-10501000-Daijinkanboukokuksaika-Kokusaika/0000027935.pdf> 2016.8.149 取得
- *9 内閣官房 アメリカの州ごとの人口・面積・GDPについて 資料3 <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/kuwari/dai6/siryou3.pdf> 2016.8.19 取得
- *10 内閣府ホームページ 出生や家族関係支出に関する国際比較(資料6) http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/meeting/shien/k_1/pdf/s6.pdf 2016.9.13 取得
- *11 平部康子(2012)「特集：社会保障における財源論—税と社会保険料の役割分担— イギリスにおける社会保障給付と財源の統合化」海外社会保障研究 Summer No.179.29-37.
- *12 二宮書店編集部編(2016)「データブックオブ・ザ・ワールド 2016年版—世界各国要覧と最新統計—」二宮書店
- *13 内閣府ホームページ 平成28年版高齢社会白書(全体版)(PDF形式) http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2016/zenbun/28pdf_index.html 2016.8.31 取得.
- *14 内閣府ホームページ 国民経済計算(GDP統計) <http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html> 2016.8.31 取得.
- *15 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ 社会保障費用統計(平成26年度) http://www.ipsss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h26/fsss_h26.asp 2016.8.32 取得.
- *16 厚生労働省 社会的養護の現状について(参考資料) http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/dl/yougo_genjou_01.pdf#search=%E8%A6%81%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E5%85%90%E7%AB%A5%E6%95%B0 2016.8.31 取得.
- *17 内閣府ホームページ 社会保障の現状について http://www5.cao.go.jp/keizai-kaigi/special/future/0421/shiryou_03.pdf#search=%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E8%B2%BB+%E5%AF%BEGDP+%E5%9B%BD%E9%9A%9B%E6%AF%94%E8%BC%83 2016.8.31 取得.
- *18 デンマーク統計局 Statistics Denmark <http://www.dst.dk/da> 2016.8.31 取得
- *19 佐藤桃子「デンマーク」日本社会事業大学社会事業研究所(2015)『平成26年度 厚生労働省児童福祉問題調査研究事業 課題9 社会的擁護制度の国際比較に関する研究 調査報告書 第2報』日本社会事業大学社会事業研究所.
- *20 Ankestyrelsen, 2014, *Anbringelsesstatistik, Årsstatistik2013*
- *21 日本社会事業大学社会事業研究所(2015)『平成26年度 厚生労働省児童福祉問題調査研究事業 課題9 社会的擁護制度の国際比較に関する研究 調査報告書 第2報』日本社会事業大学社会事業研究所.
- *22 カナダ統計局 トップページ <http://www.statcan.gc.ca/eng/start> 2016.8.31 取得.
- *23 unicef ホームページ 世界子供白書2016 <https://www.unicef.or.jp/sowc/data.html> 2016.9.13 取得
- *24 宇佐見耕一・小谷眞男・後藤玲子ほか(2012)「世界の社会福祉年鑑 2012 第12集」旬報社
- *25 宇佐見耕一・小谷眞男・後藤玲子ほか(2015)「世界の社会福祉年鑑 2015 第15集」旬報社
- x データが各列の見出しで指定されている年次もしくは期間以外のもの。
- * データが、列の見出しで指定されている期間内に入ってきた直近の年次のものであることを示す。
- v これらの国々の住民登録システムが完全なものですべての(出生を含めた)生存・死亡に係るデータが登録されている場合には、推定値として100パーセントが導かれる。
- α 中間出生率変化予測に基づく。
- + 統計方法のさらなる詳細な説明やこれらの推計値に対する近年の算出方法の変化は、*23の108ページの基本統計の欄に掲載している。
- ++ 出生登録に関しては複数指標クラスター調査第2ラウンドおよび第3ラウンド(MICS2とMICS3)から第4ラウンド(MICS4)にかけてその定義が変化した。その後のラウンドにおける比較可能性を持たせるため、MICS2およびMICS3から引かれたデータはMICS4で用いられた指標の定義にしたがって計算し直されている。それゆえ、ここで紹介する再計算を経たデータは国別のMICS2/MICS3に掲載された推計値と異なりうる。
- 初等教育総就学率 年齢に関わらず初等学校に就学する子どもの人数が、公式の初等学校就学年齢に相当する子どもの総人口に占める割合。
- 初等教育純就学率 公式の初等教育就学年齢に相当する子どもであって初等学校または中等学校に就学する子どもの人数が、当該年齢の子どもの総人口に占める割合。初等子どもの中には中等学校に行っている子もいるため、この指標は初等教育純就学率「調整値」としても見ることができる。
- 中等教育純就学率 公式の中等教育就学年齢に相当する子どもであって中等学校に就学する子どもの人数が、当該年齢の子どもの総人口に占める割合。報告、記録制度が整め、中等教育純就学率には、中等学校就学年齢で高等学校以上の学校に就学している子どもの数は含まれていない。
- 中等教育純出席率 公式の中等教育就学年齢に相当する子どもであって中等学校またはそれ以上の学校に通学する者の人数が、当該年齢の子どもの総人口に占める割合。中等高等学校に行っている子もいるため、この指標は中等教育純出席率「調整値」としても見ることができる。
- 粗出生率 人口1,000人あたりの年間の出生数。
- ケアが十分に行き届いていない子ども 0～59カ月の子どものうち、調査前一週間の中で、ひとりきりあるいは10歳未満の子どもと最低週に1回、1時間以上過ごさせている割合。

作成：菱ヶ江 恵子(日本社会事業大学大学院 社会福祉学研究所 博士後期課程)

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業)

Ⅱ. 分担研究報告 各国文献調査

1. イングランド

Christophides, Chris

(B. Sc. (Hons), C. Q. S. W., M. A. (Econ),

Child Placement Training and Consultancy Limited)

Abstract

This paper critically reflects on policy developments and debates in England in relation to child protection and safeguarding over the past twenty years. It argues that the period from the early 1990s to late 2008 saw policy change in significant ways. The state developed a much broader focus of concern about what constituted risk to children and what the role of professionals should be in relation to this; increasingly, the emphasis was upon 'safeguarding' rather than 'child protection'. However, the period since late 2008 to date has not only seen the focus shift more centrally to child protection, but there has been a renewed official priority given to social work. These developments have been given an added impetus with the election of the Conservative/Liberal Democrat Coalition government in May 2010. The paper concludes by considering the current state and possible future directions for child protection and safeguarding in England and the role of social work in this.

The purpose of this paper is to critically reflect upon policy developments and debates in England in relation to child protection and safeguarding over the past twenty years. I will argue that the period from the early 1990s until 2008 saw policy change in significant ways. In particular, the state developed a much broader focus of concern about what caused harm to children and what the role of professionals and official agencies should be in relation to this. We witnessed an important change in the relationships between children, families and the state.

Underlying such developments were new and sometimes competing ideas about risk to children and the best ways of addressing these. Such developments were implemented in the context of the introduction of a range of new systems of Information Communication Technology (ICTs) and a heavy reliance was placed upon top-down forms of performance management. Such developments had the impact of marginalising the role of social work in children's services.

However, the period since late 2008 to date, following the tragic death of Baby Peter, has seen policy and practice move in new directions. Not only has 'child protection' been identified as an issue of significant political and policy concern, but there has been a renewed interest and priority given to social work in this. Such developments have been given a significant impetus following the election of the Conservative/Liberal Democrat Coalition government in May 2010 and its establishment of an independent review of child protection, chaired by Professor Eileen Munro, within three weeks of coming into office. The paper will conclude by considering the current state and possible future directions of child protection and safeguarding in England and the role of social work in this.

'Child-centred' services and the disaggregation of the family

Prior to the election of the New Labour government in 1997, the previous twenty-five years had seen enormous changes in the nature and structure of 'family' life in Britain. For example, the number of first marriages more than halved from 390,000 in 1975 to 175,000 in 1997, while remarriages made up two-thirds of the total. The number of divorces more than doubled between 1961 and 1997, when the total was 175,000, only slightly less than the number of first marriages (ONS, 1998). The proportion of children born outside marriage quadrupled and by the end of the 1980s, fewer than 50 per cent of eighteen to twenty-four-year-olds thought it necessary to marry before having children (Kiernan and Estaugh, 1993). Two-thirds of first partnerships in the early 1990s were cohabitations, compared with one-third twenty years earlier, and 22 per cent of children were born into cohabiting unions, compared with 2 per cent twenty years earlier (Ermisch and Francesconi, 1998).

The rate of cohabitation among couples with children reached 13 per cent in 1998, and among those in the lowest third of the income distribution scale, the rate was almost 26 per cent. Among couples with children who were drawing benefits, it was more than two-and-a-half times as high (Marsh et al., 2001). Lone-parent households with dependent children increased from 2 per cent of the total of all households in 1961, to 7 per cent by 1979. The notion of lifelong marriage as the only sanctioned framework for sexual partnerships and parenthood had come to be seen as increasingly outmoded by the end of the twentieth century.

However, the failure of one relationship appeared not to be a deterrent to re-partnering, and another increasingly common feature of 'family' life was that of 'social parenting', in which children were being raised in homes in which one adult, usually the father figure, was not the biological father.

A number of commentators (Beck and Beck-Gernsheim, 2002; Smart and Neale, 1999) argued that these changes had shifted the basis of interpersonal relationships from the nuclei to networks, so that what was increasingly left were 'partnerships'.

In the process, sexuality had been decoupled from marriage and increasingly became something to be discovered, moulded and altered. No longer were marriage and parenthood seen as being tied together, for having a child was increasingly separate from decisions about marriage for growing numbers of people. In addition, and for the first time, fertility rates were often below the threshold for generational replacement and the number of children in the population had been reducing in both absolute and relative terms as people lived longer. Consequently, the value of each child, both emotionally and economically, was much greater than previously.

Thus, by the 1990s, the idea of the 'normal' nuclear family, based on the institution of life-long marriage and premised on the male breadwinner model, seemed outmoded and the changes were being taken into account in the way child welfare policy and practice were being thought about and organised. Rather than the focus of attention being primarily on the 'family', increasingly, children were being seen as important in their own right.

The election of the New Labour government in May 1997 took these developments to a new level. From the beginning, New Labour focused on modernising welfare policy, and placed policies related to children and young people at the heart of its programme. The New Labour government pursued a more 'active' approach to

social entitlements for adults by drawing a tighter link between employment and social provision, and a stricter 'social investment' approach to social spending in general and policies aimed at addressing 'social exclusion' in particular (Powell, 2008). In this context, considerable attention was focused on children as future citizens and maximising their educational and employment potential (Lister, 2006), together with ensuring they did not engage in criminal or anti-social behaviour (James and James, 2004).

In many respects, a major element of the New Labour approach was its decision to accept and work with the grain and direction of social change evident with the 'family' and the growing individualisation of social and community life (Lewis, 2007). Rather than seeing its prime focus as attempting to strengthen marriage and the family, the government prioritised policies concerned with improving the life chances and well-being of children, particularly providing them with secure and stable parental relationships and attachments (Lewis, 2001).

Policy, therefore, subtly but significantly shifted from a focus on the family to one that was concerned directly with childhood vulnerability and well-being and upholding parental responsibility. Childhood was moved to the centre of policy priorities, seen as lying at the fulcrum of attempts to tackle social exclusion and the investment in a positive, creative and wealth-creating future, and many of the challenges posed by the social and economic changes related to globalisation.

While, previously, the family was seen as the central building block of society and the key instrument of government, this now began to change in important ways. Because the family had been both deconstructed and disaggregated, children and parents (both men and women) were seen to inhabit much more separate worlds with somewhat separate interests. However, they were locked together both legally and emotionally.

Therefore, while 'partnering' was seen as essentially a private matter, subject to individual freedom of action and choice, 'parenting' was very much a public concern and therefore a legitimate site for state intervention. These processes of increased individualisation had helped to create the social conditions that had made it possible for children to gain more protection, initially within the family and subsequently in other institutions. The process of individualisation not only disaggregated the family but recognised that children had a right to a life, a biography and autonomy; hence, there was an increased emphasis on the views and rights of children.

In organisational child welfare terms, we see an important shift, under New Labour, away from services that were framed primarily in terms of 'the family' to ones that were explicitly 'child-centred'. Not only was this represented by the change in England from social service departments to departments of children's services (Parton, 2009), but in the way the technologies and administrative systems were themselves organised and articulated (Hall et al., 2010). This was perhaps made most explicit by the Green Paper *Every Child Matters* (Chief Secretary to the Treasury, 2003), which stated that the government's intention was 'to put children at the heart of our policies, and to organise services around their needs' (Chief Secretary to the Treasury, 2003, p. 9).

It was also evident in the Looking After Children (LAC) project (Parker et al., 1991), the Assessment Framework (Department of Health et al., 2000), the Integrated Children's System (Cleaver et al., 2008) and the Common Assessment

Framework (CAF) (CWDC, 2009).

These changes in child welfare policy and practice provide an interesting exemplar of some of the more wide-ranging changes in the relationships between children, parents and the state taking place at the time. Whereas, previously, child welfare policies could be described as a ‘sandglass’ where services to children were targeted at certain families but siphoned through the parents (primarily mothers), increasingly we can identify the emergence of a three-cornered set of triangular relationships (Figure 1); and this had become more evident under New Labour. The role of parents was to take responsibilities on behalf of their children, and the behaviour of both parents and children was to be continually, in theory, monitored by state agents.

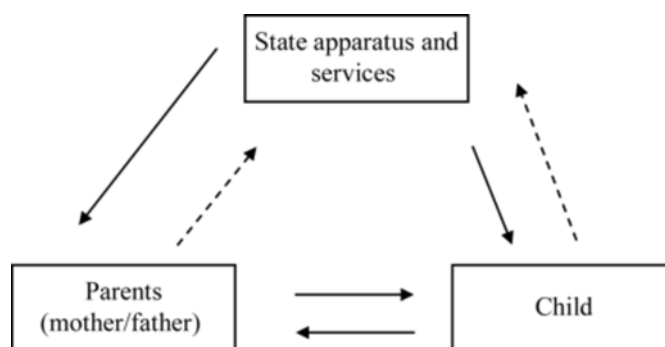


Figure 1 The triangular relationship of state-child-parents (adapted from Parton, 2006)

Changing and competing conceptions of risk in child welfare work in England

The last forty years have also witnessed a considerable growth in concern about child abuse and the failures of professionals to intervene appropriately to protect children. Following the high-profile and very public criticisms of social workers and other health and welfare professionals in cases of child abuse in the 1970s and 1980s (Parton, 1985; Butler and Drakeford, 2005), the long established state child welfare services in England came under increasing pressure and came to be dominated by a narrowly focused, forensically orientated concern with child protection. Similar developments were evident in the other nations in the UK, as well as North America and Australia (Waldfoegel, 1998; Lonne et al., 2009).

By the early 1990s, the child protection and child welfare systems could be characterised in terms of the need to identify ‘high risk’ cases so that these could be differentiated from the rest. Thereby, children could be protected from abuse while ensuring that family privacy was not undermined and scarce resources could be directed to where, in theory, they were most needed (Parton, 1991; Parton et al., 1997). ‘High risk’ was conceptualised in terms of ‘dangerousness’, for it was the small minority of ‘dangerous families’ (Dale et al., 1986; Parton and Parton, 1989) subject to extreme family dysfunctions and violent personalities who were seen as the primary cause of child abuse and who therefore needed to be identified so that children could be protected.

This was clear in the official government guidance at the time—Working Together Under the Children Act 1989: A Guide to Arrangements for Inter-Agency Cooperation for the Protection of Children from Abuse (Home Office et al., 1991)—where the focus of attention was explicitly stated as ‘the protection of children from abuse’. This was reinforced further in the only official guide on the

purpose and content of professional assessments, *Protecting Children: A Guide for Social Workers Undertaking a Comprehensive Assessment* (Department of Health, 1988).

The guide was specifically designed for social workers in cases in which abuse was either substantiated or highly suspected and was concerned with how to carry out a comprehensive assessment for 'long-term planning in child protection' cases. At the time, Pithers commented that:

"The guide addressed the key issue of whether a family is considered safe for a child, or whether it can be made safe, or whether it is so potentially dangerous that alternatives have to be found" (Pithers, 1989, p. 18).

However, during the 1990s, a major debate opened up about how policies and practices in relation to child protection integrated with and were supported by policies and practices concerned with family support and child welfare more generally (Audit Commission, 1994; Department of Health, 1995).

Rather than simply being concerned with a narrow, forensically driven focus on child protection, it was argued there needed to be a 'rebalancing' or 'refocusing' of the work, such that the essential principles of a child welfare approach could dominate (Parton, 1997). Policy and practice should be driven by an emphasis on partnership, participation, prevention and family support. The priority should be on helping parents and children in the community in a supportive way and should keep notions of policing and coercive intervention to a minimum.

This change in thinking was evident in the official guidance published at the end of the decade, *Working Together to Safeguard Children: A Guide to Inter-Agency Working to Safeguard and Promote the Welfare of Children* (Department of Health et al., 1999).

The words 'protection' and 'abuse' had been dropped from the title, which was framed in terms of the general duty placed on local authorities by section 17(1) of the 1989 Children Act 'to safeguard and promote the welfare of children in their area who are in need'.

The guidance underlined the fact that local authority social services had wider responsibilities than simply responding to concerns about 'significant harm' and identifying child abuse and was explicitly located in the much wider agenda for children's services being promulgated by the New Labour government, associated with social exclusion (Frost and Parton, 2009).

The Assessment Framework (Department of Health et al., 2000), published at the same time as the 1999 'Working Together', attempted to move the focus from the assessment of risk of child abuse and 'significant harm' (Department of Health, 2001) to one that was concerned with the broader idea of risk of impairment to a child's overall development in the context of their family and community environment.

We can thus identify an important change in the nature of the risk that policy and practice were expected to respond to. The object of concern was no longer simply children at risk of abuse and 'significant harm'. Effective measures to safeguard children were seen as those that also promoted their welfare, and should not be seen in isolation from the wider range of support and services provided to meet the needs of all children and families. There was a broadening of concerns from 'child protection' to 'safeguarding', or, as I have argued elsewhere (Parton, 2010), from 'dangerousness' to 'risk'.

This is not to say, however, that child protection had disappeared, but that it was located in the wider concerns about 'safeguarding and promoting the

welfare of children' . This was defined for the first time in the 'Working Together' published in 2006, where it was stated that:

Safeguarding and promoting the welfare of children is defined for the purposes of this guidance as:

- protecting children from maltreatment;
- preventing impairment of children's health or development; and
- ensuring that children are growing up in circumstances consistent with the provision of safe and effective care;
 - and undertaking that role so as to enable those children to have optimum life chances and enter adulthood successfully (HM Government, 2006, para. 1.18, original emphasis).

Child protection continued to be specifically concerned with assessment and intervention in situations in which children were 'suffering, or likely to suffer, significant harm' . While the focus of both assessment and intervention had thus broadened between 1991 and 2006, the forensic investigation of possible 'significant harm' continued to inhabit the core of the system and it was local authority children's social workers who had the clear statutory responsibility in this regard.

Risk and Every Child Matters

The 2006 'Working Together' guidance (HM Government, 2006) was published at a time of major change in children's services in England. The government had launched its Every Child Matters: Change for Children (ECM) programme (DfES, 2004a), where the overriding vision was to bring about 'a shift to prevention whilst strengthening protection' (DfES, 2004c, p. 3).

The consultative Green Paper Every Child Matters (Chief Secretary to the Treasury, 2003) had originally been launched as the government's response to a very high-profile child abuse public inquiry into the death of Victoria Climbié (Laming, 2003).

However, the changes were much broader than simply being concerned with overcoming the problems with responding to cases of child abuse. The priority was to intervene at a much earlier stage in children's lives in order to prevent a range of problems both in childhood and in later life, including educational attainment, unemployment, crime and anti-social behaviour. The ambition was to improve the outcomes for all children and to narrow the gap in outcomes between those who do well and those who do not. The outcomes were defined in terms of: being healthy; staying safe; enjoying and achieving; making a positive contribution; and achieving economic well-being. Together, these five outcomes were seen as key to improving 'well-being in childhood and later life' .

It was a very ambitious programme of change and was to include all children, as it was felt that any child, at some point in their life, could be seen as vulnerable to some form of risk and therefore might require help. The idea was to identify problems before they became chronic. Two figures included in the Green Paper (Figures 2 and 3) are particularly helpful in understanding how the reform of children's services was conceptualised.



* These children may or may not be on the child protection register, nor looked after, nor vulnerable.

** These children are included in the children in need figure, and not all children on the child protection register are children looked after.

Figure 2 'Every Child Matters': categorising children



Figure 3 'Every Child Matters': targeted services within a universal context

'Every Child Matters' : targeted services within a universal context

All children in the population are included in the triangle in Figure 2 and categorised according to their level of vulnerability, while in Figure 3 services are organised according to whether they are specialist, targeted or universal. The idea is that problems are identified as quickly as possible to ensure they do not escalate and that services are integrated to ensure that this takes place.

The model informing the changes was very much influenced by a public health approach to prevention and has been characterised as 'the paradigm of risk and protection-focused prevention' (France and Utting, 2005) informed by risk factor analysis (RFA) (France et al., 2010), whereby the knowledge of risk factors derived from prospective longitudinal research is drawn upon to design particular programmes and re-orientate mainstream services. The work of David Farrington in relation to youth crime prevention was particularly influential (Farrington, 1996, 2000, 2007). What was attractive to policy makers was that a range of overlapping personal and environmental 'risk factors' were identified, not only in relation to future criminal behaviour, violence and drug abuse, but also for educational failure, unsafe sexual behaviour and poor mental health (Dryfoos, 1990; Mrazek and Haggerty, 1994; Goldblatt and Lewis, 1998). The Green Paper stated that:

... we have a good idea what factors shape children's life chances. Research tells us that the risk of experiencing negative outcomes is concentrated in children with certain characteristics (Chief Secretary to the Treasury, 2003, p. 17, emphasis added) and that these included: The more risk factors a child had, the more likely it was that they would experience 'negative outcomes' and it was 'poor parenting' that was seen to play the key role. Identifying the risk factors and intervening early provided the major strategy for overcoming the social exclusion of children and avoiding problems in later life.

- low income and parental unemployment;
- homelessness;
- poor parenting;
- postnatal depression amongst mothers;
- low birth weight;
- substance misuse;
- individual characteristics, such as intelligence;
- community factors, such as living in a disadvantaged community.

However, the role of prevention was not only to combat the negatives involved, but to enhance the positive opportunities for child development via maximising protective factors and processes. The approach was informed by the work of Michael Rutter (1990), who conceived of risk and protection as processes rather than fixed states and saw protectors as the basis for opening up opportunities. The timing of interventions was crucial, for, if they were to have the most impact, the 'early years' were key and success depended on recruiting parents—usually mothers—to the role of educators. The notion of protection was thus much wider than simply protection from harm or abuse. In trying to maximise childhood 'strengths' and 'resilience', the idea of risk was itself reframed in far more positive ways (Little et al., 2004; Axford and Little, 2006).

To achieve the outcomes, the ECM changes aimed to integrate health, social

care, education and criminal justice agencies and thereby overcome traditional organisational and professional ‘silos’. Such a development required agencies and professionals to share information so that risks could be identified early and opportunities maximised. To take this forward, a variety of new systems of information, communication and technology (ICT) were to be introduced—including the Common Assessment Framework (CAF), Contact Point and the Integrated Children’s System (ICS).

The Common Assessment Framework (CAF) provides an important insight into the way ‘risk’ to children was rethought in the context of ECM and the way practice was reconfigured as a result. The CAF is an electronic assessment form to be completed by any professional when they consider a child to have ‘additional needs’ that require the involvement of more than one service. It includes a wide-ranging set of data covering most aspects of a child’s health and development, including details about parents and siblings. The CAF is designed to identify those children who might not progress towards the five ECM outcomes without additional services.

The CAF was designed to identify ‘children with additional needs’ and therefore to operate at the level of secondary prevention (or targeted services). The diagram in Figure 4, taken from the CAF Practitioners’ Guide (CWDC, 2009), provides a helpful picture of how the processes and tools designed to integrate children’s services and support early intervention were conceived, particularly in the context of Figures 2 and 3 earlier.

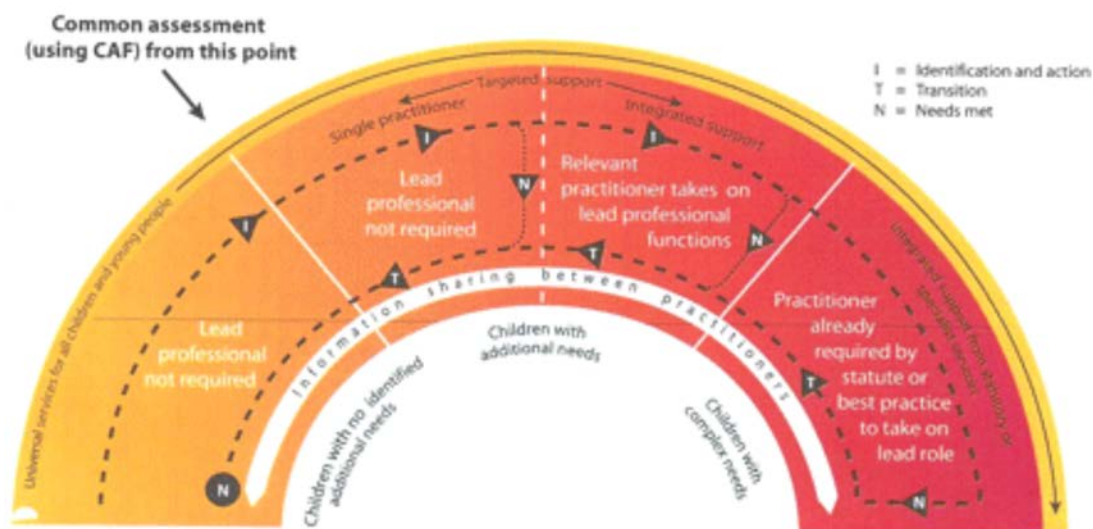


Figure 4 Processes and tools to support children and families

Processes and tools to support children and families

The eCAF clearly demonstrates how the importance of early intervention and the growing use of ICT were seen as central for the transformation of children’s services in England. However, the focus of concern had broadened considerably from those children who might suffer child abuse or ‘significant harm’ to include all children, particularly those who were at risk of poor outcomes and therefore who may not fulfil their potential. In the process, the systems designed

to screen and identify those in need of attention had grown in size and complexity and the challenges and responsibilities placed upon a wide range of agencies and practitioners increased considerably.

Baby Peter and the rediscovery of child protection and social work

While the ECM: Change for Children programme (DfES, 2004a) was presented by the government as its response to the Laming Report (Laming, 2003) into the death of Victoria Climbié, a number of commentators argued that the reforms had the effect of marginalising both child protection (Munro and Calder, 2005; Smith, 2008) and social work (Frost and Parton, 2009; Parton, 2009). This, however, was to change following the events in November 2008.

On 11 November 2008, two men were convicted of causing or allowing the death of seventeen-month-old Baby Peter, including his step-father. The baby's mother had already pleaded guilty to the charge. During the trial, the court heard that Baby Peter was used as a 'punch bag' and that his mother had deceived and manipulated professionals with lies and on one occasion had smeared him with chocolate to hide his bruises. There had been over sixty contacts with the family from a variety of health and social care professionals and he was pronounced dead just forty-eight hours after a hospital doctor failed to identify that he had a broken spine. He was the subject of a child protection plan with Haringey local authority in London—the local authority that had been at the centre of failures to protect Victoria Climbié back in 2000.

The media response was immediate and very critical of the services, particularly the local authority. The largest selling daily tabloid newspaper, The Sun, ran a campaign aimed at getting the professionals involved in the case sacked from their jobs under the banner of 'Beautiful Baby P: Campaign for Justice' (The Sun, 15 November 2008).

Two weeks later, the newspaper delivered a petition to the Prime Minister containing 1.5 million signatures and claiming it was the largest and most successful campaign of its sort ever. In addition, a large number of Facebook groups, comprising over 1.6 million members, were set up in memory of Baby Peter and seeking justice for his killers. This weight of expressed opinion put major pressure on the then government Minister, Ed Balls, to be seen to be acting authoritatively in order to take control of the situation. He responded by: On receipt of the JAR on 1 December 2008, which he described as 'devastating', the Minister announced he was using his powers under the 1996 Education Act to direct Haringey to remove the Director of Children's Services. Later that month, she was sacked by the council without compensation and with immediate effect.

In April 2009, Haringey Council also dismissed four other employees connected to the Baby Peter case—the Deputy Director of Children's Services, the Head of Children in Need and Safeguarding Services, the Team manager, and the Social Worker.

In addition, the paediatrician who examined Baby Peter two days before his death but missed the most serious injuries was suspended from the medical register; and the family doctor who saw Baby Peter at least fifteen times and was the first to raise the alarm about the baby's abuse was also suspended from the medical register.

- ordering the Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted), the Healthcare Commission and the Police inspectorate to

- carry out an urgent Joint Area Review (JAR) of safeguarding in Haringey;
- ordering the preparation of a new and independent Serious Case Review following the publication of the original one on 12 November and which he deemed to be inadequate and insufficiently critical;
- appointing Lord Laming to carry out an urgent review of child protection in England to report in three months;
- establishing a Social Work Task Force to identify any barriers that social workers faced in doing their jobs effectively and to make recommendations for improvements and the long-term reform of social work and to report in the autumn of 2009.

Very quickly reports surfaced that it was becoming very difficult to recruit and retain staff nationally to work in children's social care, particularly social workers, and that morale was at an all-time low (LGA, 2009). The case was clearly having wide-scale reverberations. A number of influential commentators, including the House of Commons' Children, Schools and Families Parliamentary Committee (House of Commons, 2009), began to argue that the threshold for admitting children into state care was too high.

Not only should Baby Peter have been admitted to care some months before his death, but his situation was not seen as unusual. Similarly, the Children and Family Court Advisory and Support Service (CAFCASS, 2009) produced figures which demonstrated that: there were nearly 50 per cent more care applications to court in the second half of 2008-09 compared with the first half of the year; demand for care cases was 39 per cent higher in March 2009 compared with March 2008; and the demand for care continued to remain at an unprecedentedly high level for the first two quarters of 2009-10, with June 2009 having the highest demand for care ever recorded for a single month.

The death of Baby Peter and the intense and rancorous social and media reaction clearly engendered a sense of very high anxiety amongst government officials and children's services managers and practitioners (Garrett, 2009). It was also notable that the report produced by Lord Laming in March 2009 was entitled *The Protection of Children in England* (Laming Report, 2009) and that both this and the government's response (HM Government, 2009) were framed in terms of 'child protection'. Whereas, previously, policy and practice had been framed in terms of 'safeguarding and promoting the welfare of the child', it now seemed that concerns about child protection had, again, moved centre stage.

At the same time as rediscovering child protection, central government also seemed to rediscover the importance of professional social work. It is, perhaps, a particular irony that the area in which social work that had been so heavily criticised for over thirty years, child protection, was the area of practice in which it continued to be seen as having the key role to play and the failures in the Baby Peter case seemed to reinforce this even further. The work of the Social Work Task Force, which reported in late 2009 (Social Work Task Force, 2009), was clearly central in this regard, and the government made it clear that a major contribution to the improvement in child protection practice was crucially dependent on the rejuvenation of a well trained, respected social work profession (HM Government, 2010a).

Developments in the wake of the tragic death of Baby Peter had the effect of reinforcing the importance of child protection at the centre of safeguarding

policy and practice and reinforcing the central role that social work played in this. For, while the period since the mid 1990s, particularly since the introduction of the ECM reforms, had emphasised a much broader and more positive approach to risk, the narrow forensic approach to child protection, which was so dominant in the early 1990s, had clearly been (re)confirmed as lying at the heart of current and future attempts to 'safeguard children' (HM Government, 2010b).

It seemed that government was determined to ensure that while there should be a continued emphasis upon early intervention, this should not deflect from ensuring that children were protected from significant harm. Child protection was very much seen to lie—in terms of Figures 2 and 3 reproduced earlier—at the sharp end, or apex, of any attempts to 'safeguard and promote children's welfare'. In many respects, the post-Baby Peter changes could be seen to consolidate one of the central aims of the ECM changes of wanting to bring about 'a shift to prevention whilst strengthening protection' (DfES, 2004c, p. 3).

It is notable that social work was to operate almost exclusively at this sharp end of child protection. Whilst there had been a considerable expansion in preventive and early intervention services from the mid 1990s, no longer were these seen as being in the province of mainstream social work (Frost and Parton, 2009; Parton, 2009).

This had been made explicit in *Every Child Matters: Change for Children in Social Care* (DfES, 2004b), published at the same time as *Every Child Matters: Change for Children* (DfES, 2004a):

Social workers and social care workers need to be at the heart of the *Every Child Matters Change for Children* programme. You play a central role in trying to improve outcomes for the most vulnerable through your work with children in need including those in need of protection, children who are looked after and disabled children (DfES, 2004b, p. 2).

It was social workers who were given the key and overriding responsibility for operating the child protection system and this had changed very little from the situation in the early 1990s.

Following the tragic death of Baby Peter, social workers became more concerned than ever with forensically investigating, assessing and managing cases of child abuse in a context that was even more high-profile and procedurally driven than ever before. For example, the revised *Working Together*, published in March 2010 (HM Government, 2010b), produced primarily in response to recommendations in the Laming Report on *The Protection of Children in England*, increased in length from 231 pages up to 390 pages compared to the 2006 version (HM Government, 2006).

Thus, while the final eighteen months of the New Labour government witnessed something of a revaluing of social work and a renewed recognition of the complexities involved, the actual focus and organisation of the work became even more prescribed and framed by its statutory and procedurally defined roles and responsibilities.

The period after November 2008 was also notable for an increased sense of anxiety and defensiveness in the way children's social care was operating and clear evidence that it were having to cope with a large increase in referrals together with a growth in the number of children subject to a child protection plan, an increase in the numbers of children taken into care and a growth in Section 47 Enquiries (Association of Directors of Children's Services, 2010).

Increasingly, it seems that early intervention was being interpreted as the need to formally intervene earlier, with the increased possibility that children would be placed on a child protection plan, placed on a statutory order or taken into care (Hannon et al., 2010).

The Child Protection System in England, 2010 – 2015

There are roughly 11 million children and young people under the age of 18 in England. The Child Protection System (CPS) in England places a legal responsibility on all those working with children and young people to ensure they are safe and able to thrive. The central government's Department for Education (DfE) is responsible for child protection in England; it sets out legislation and statutory guidance on how the child protection system should work. Local governments in 152 local authorities in England are the key statutory agencies responsible for planning and provision of child protection services in England.

Background

The CPS in England goes back several centuries to when churches and charities would provide for abandoned children. Poor Laws in the 17th Century were the first to put in place basic state protection for children. In the 19th Century, the first Barnardo's (children's) homes were created and new legislation made school compulsory for children to age 12; later that century maltreatment and cruelty against children become a crime. In the middle of the 20th Century local authorities became responsible for the protection of children. Landmark legislation giving children rights to be protected from abuse and exploitation was enacted in the Children Act of 1989, still the cornerstone of Child Protection legislation today. The Act introduced a duty for local authorities to safeguard and promote the welfare of children within their area who are in need and as such, it provides the framework for child protection planning and practice. Subsequent Child Protection inquiries, court proceedings and legislation amending the Children Act 1989 have brought in new rights and entitlements for children and young people which together form the CPS in England.

Legislation and framework protecting children from harm

The Children Act 1989 requires local authorities (LA) to promote the upbringing of children by their own families if it is safe to do so. If there are concerns about the safety or well-being of a child or young person, LA should be alerted, through a referral (any individual or professional - for example, teacher, police, or support work can make a referral). This may trigger an investigation, usually undertaken by qualified social workers, to assess the needs of the child and their family to determine whether services should be provided. The Children Act 1989 lays out what these services should include.

Using a procedure presented in, "Working together to safeguard children – A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children" (March 2015), a case involving the development of a child protection plan after referral will be discussed below.

Referral

Once the child's case referral has been accepted by local authority children's social care, the lead professional role falls to a social worker.

They should make a decision about the type of response that is required within one working day. This includes determining whether:

- The child requires immediate protection and urgent action is required (Immediate Protection);
- the child is in need, and should be assessed under section 17 of the Child Act 1989 (Assessment);
- there is reasonable cause to suspect that the child is suffering, or likely to suffer, significant harm, and whether enquires must be made and the child will be assessed under section 47 of the Child Act 1989;
- any services are required by the child and family and what type of services; and,
- if further specialist assessments are required in order to help the LA authority to decide what further action to take.

Assessment

When the social workers decide that assessment is required (under section 17 or section 47 of the Children Act, 1989), the assessment will be led by a social worker. When they decide the children don't need any support from the LA children's social care, they may still take action to obtain necessary support. For example, a referral for help to the child and family, or a referral for an early help assessment.

If the LA decides that the child requires support, they also decide if the child has actual significant harm or is likely to be harmed significantly. When the child has no actual significant harm or is not likely to be harmed significantly, the social worker will discuss next steps including review/decision points with child, family and colleagues. After that, an assessment will continue and services will be provided if the child requires them. Then, the social worker, family and other professionals will work to have an agreement on the Children in Need (CIN) plan or Child Protection (CP) plan. They will review the plans and outcomes for children, and when appropriate they will refer them to non-statutory services. Or while they continue the assessment, they may find suspicion of significant harm for the child. In this case, the team will have a strategy discussion.

When the child has been harmed significantly, they will take an action for the immediate protection of the child.

Immediate Protection

When the decision has been made by local authority social workers, the police or NSPCC (National Society for the Prevention of Cruelty and Children) that the life of a child is at risk or the child is likely to be seriously and harmed in the immediate future, they will take an emergency action to safeguard the child. Meanwhile, they will seek legal advice and the outcome will be recorded. As appropriate there will be an immediate strategy discussion between the LA children's social care, police, health and other agencies. This strategy discussion that includes the NSPCC (where involved), makes decisions about: 1) how to take immediate safeguard action, and 2) information giving, especially to parents.

When there is no emergency action required, they will have an agreement plan with the family and other professionals that will ensure the child's future

safety and welfare. The discussions of this plan will be recorded and acted on. Or, the other option is that the child will remain as a “child in need” , then they will have an assessment.

Strategy Discussion

When the team needs to take an appropriate emergency action, they will have a strategy discussion and initiate a section 47 enquiry. (A section 47 enquiry is carried out by using the principle and parameters of a good assessment, which is set out in “Working together.”) Then, the social worker and other professionals will do an assessment. Assessment will follow local protocol based on the needs of the child within 45 working days of the point of referral. If the concerns are substantiated and a child likely to suffer significant harm, a social work manager convenes the initial child protection conference within 15 working days of the strategy discussion at which section 47 enquiries were initiated. An initial child protection conference will be held with family members (and the child where appropriate), supporters, advocates, and the professionals most involved with the child and family. They will make decisions about the child’ s future safety, health and development. Then, when the conference finds that the child is likely to suffer significant harm, the child will be the subject of a child protection plan and an outline of this plan will be prepared. A core group is established in this case.

When the strategy discussion finds that the police should investigate a possible crime, the social worker leads an assessment under section 47 of the Children Act. The social worker needs to follow the local protocol process on the needs of the child within 45 working days of the point of referral. If the concerns are substantiated but the child will not likely to suffer significant harm, the team will agree on whether child protection conference is necessary. Then, a social worker will complete an assessment. Finally, social worker will agree on a plan for ensuring the child’ s future safety and welfare with the family and other professionals.

Child protection plan

Once a child is subject of a child protection plan, the core group meets within 10 working days of initial child protection conference. Or, the registered social worker completes a multi-agency assessment. Then the child protection plan is developed by lead social worker with the core group members and implemented. Core group members will provide the necessary interventions for the child and/or family members.

Voluntary agreement

If children in need are considered to be at risk of neglect or abuse, or they have been abandoned, a local authority may provide the child with accommodation away from their parents or usual carers, under Section 20 of the Children Act 1989. Under this section, the local authority usually shares parental responsibility with the child’ s parents and decisions are made jointly. This is called a ‘voluntary agreement’ .

Child in Need

Section 17 of the Children Act provides for children and their families who are deemed to be in need (‘Child in Need’). The key duty of the local authority

as set out in this section is to ‘safeguard and promote the welfare of children in their area who are in need’ . Support and services should be put in place to fulfil this duty. This may take the form of regular visits by a social worker, enrolment in parenting classes, financial resources to make adjustments to the home for a disabled child or other appropriate measures. Between 2014–2015, there were 391,000 children in need in England, a figure which has remained relatively stable over the past five years.

Following an assessment, some children are deemed to be at such high risk of abuse or neglect that local authorities may apply to the courts for a full care or supervision order under Section 31 of the Children Act 1989. This gives the local authority greater responsibilities for the child and generally limits the involvement of the child’s parents.

Children in care

Children provided for under section 20 and section 31 of the Children Act 1989 are commonly referred to as ‘Children in Care’ or ‘Children Looked After’ . Children in care are accommodated by the local authority, provided with access to education, health services and any other resources to meet and safeguard their needs. A small number of children live with their parents but are looked after by the local authority.

As of 31 March 2015, there were 69 540 children in care, representing a slight increase on previous years¹. As in previous years, more boys (55%) than girls (45%) are looked after. The majority are teenagers (40%) and white British (77%). The majority of children in care are looked after on a short term basis.

¹ All references for statistics can be found at:

<https://www.gov.uk/government/statistics/children-looked-after-in-england-including-adoption-2014-to-2015>.

Most children are in care because of neglect or abuse, while a number become looked after because of family breakdown. Few children have completely absent parents in England; those, in the tables below, in need because of absent parenting are for the most part migrant and refugee children who arrived in England without a parent.

Category of (primary) need	Figures as of 31 March 2015
Abuse or neglect	42, 710 (61%)
Child’s disability	2, 250 (3%)
Parents illness or disability	2, 380 (3%)
Family in acute stress	6, 310 (9%)
Family dysfunction	11, 000 (16%)
Socially unacceptable behaviour	1, 130 (2%)
Low income	140 (–)
Absent parenting	3, 630 (5%)

Adoption

The CPS also oversees adoptions in England. Recent government efforts have sought to increase the number of adoptions and speed up processes which surround

adoption (see: Action Plan for Adoption). 3,450 looked-after children were adopted during the year ending 31 March 2012, an increase of 12% since 2011 and the highest figure since 2007. Of these 74% were between one and four years old, with only 2% under a year old and a further 2% between 10 and 15.

Leaving care

Provisions exist to support children who are leaving care, as set out in the Children (Leaving Care) Act 2000, which amends the Children Act 1989. As it stands, children who have been in care for 13 weeks or more after their 14th birthday and who are in care on their 16th birthday are entitled to Leaving Care support until the age of 21 or 25 if they are in full time in education. This includes a Pathway Plan (which sets out their needs and how these are to be met) and the help of a Personal Adviser who provides general support and guidance. In exceptional circumstances it may include accommodation and financial support.

Other children who are not in care or in need but remain the responsibility of the local authority

Since 2004, legislation has mandated that children under the age of 16 who are not living with their parents for more than 28 days must be made known to the local authority. Such arrangements, which might include a child living with a family friend, are known as private fostering arrangements. Local authorities have statutory obligations to these children, key to which is safeguarding their well being and safety.

Other actors in the Child Protection System in England

In England, Local Safeguarding Children's Boards (LSCBs) ensure that the key agencies involved in safeguarding children work together effectively. LSCBs were put on a statutory footing in 2006. Their core membership is set out in the Children Act 2004, and includes local authorities, health bodies, the police and others, including the voluntary and independent sectors. They are required to produce and publish an Annual Report on the effectiveness of safeguarding in the local area.

The Children Act 2004 also introduced the role of Children's Commissioner for England; the role was subsequently strengthened by the Children and Families Act 2014. Responsibilities include the duty to promote and protect the views, interests and rights of all children in England, in particular those who are most vulnerable.

Conclusion

What also became evident by the end of the New Labour government in May 2010 was that there was a growing range of criticisms and concerns being expressed about the way policy and practice in this area had developed during the previous ten years. No longer were these criticisms only focused on the tragic deaths of young children and the failures of professionals to intervene, but that many of the changes introduced may have had the unintended consequence of making the situation worse.

In particular, the introduction of the new electronic ICT systems, such as ContactPoint and the Integrated Children's System (ICS), came in for considerable criticism. Not only did such systems seem to increase the range and depth of state

surveillance of children, young people, parents and professionals (Parton, 2006, 2008b; Anderson et al., 2009) and undermine individual and family privacy (Roche, 2008), but they did not seem to work as intended. In particular, they seemed to have the effect of: deflecting front line practitioners from their core task of working directly with children, young people and parents (Hall et al., 2010); increasing the bureaucratic demands of the work (Parton, 2008a; Broadhurst et al., 2010a, 2010b); and catching practitioners in an 'iron cage of performance management' (Wastell et al., 2010).

In addition, in broadening the focus of what was meant by risk, there had been an elision or conflation (Munro, 2010; Parton, 2010) of concerns about children and young people who might be at risk from a whole variety of threats, including abuse, with other concerns about children and young people who might pose a threat to others, particularly by falling into crime or anti-social behaviour. The agendas around the care and control of children and young people and those who might be either victims or villains had become in danger of being very blurred (Sharland, 2006; James and James, 2008).

In attempting to widen and deepen attempts at early intervention in order to improve the outcomes for all children, while also trying to strengthen the systems of child protection, it seemed that there was a real danger that there would be a growth in attempts at, what Michael Power has called, 'the risk management of everything' (Power, 2004). Rather than overcoming the defensiveness, risk avoidance and blame culture so associated with the child protection system in the 1990s, the danger was that these characteristics were increasingly permeating the whole of the newly integrated and transformed children's services. Such concerns were heightened in the highly anxious context following the death of Baby Peter that seemed to prioritise an approach to practice based on 'strict safety' and a 'logic of precaution'. Increasingly, the language of risk was in danger of being stripped of its association with the calculation of probabilities and was being used in terms of not just preventing future harm, but also avoiding the 'worst case' scenario (Ericson, 2007; Heberton and Seddon, 2009).

The Conservative/Liberal Democrat Coalition government made it clear, after its election victory in May 2010, that it was the reduction in the public finance debt that was its overriding and most urgent political priority and immediately set about reducing public expenditure. It also made it clear that it wished to reduce the role of the state and the top-down demands of the performance management regime of New Labour while trying to improve civil liberties for the individual.

One of its first acts was to announce that Serious Case Review Overview Reports were to be published in full (which had been in the Conservative Party election Manifesto) and to establish an independent 'Review of Child Protection' to be chaired by Professor Eileen Munro to report by April 2011 (Loughton, 2010). In his letter to Eileen Munro announcing the establishment of the Review, Michael Gove, the Secretary of State, said that while the review would be broad in scope, he hoped it would address three central issues: early intervention; trusting front line social workers; and transparency and accountability. He clearly saw the improvement of the child protection system as intimately connected to and dependent upon the support and improvement of front line professional social work, for he said that in order to improve the system of child protection in England:

... my first principal is always to ask what helps professionals make the best

judgement they can to protect a vulnerable child? I firmly believe we need reform to frontline social work practice. I want to strengthen the profession so social workers are in a better position to make well-informed judgments, based on up to date evidence, in the best interests of children, free from unnecessary bureaucracy and regulation (Gove, 2010, p. 1).

Soon after, the government also confirmed that it intended to get rid of ContactPoint (Jeffery, 2010), making it clear it wished to reduce the bureaucracy on practitioners who worked with 'vulnerable children'.

Such developments suggested the new government was going to reinforce the developments evident towards the end of the New Labour administration that gave increased priority to 'child protection' and the importance of supporting the development of professional social work to take the central role in this. In doing so, there seemed to be a number of elements that marked out these developments from what had gone before. First, there seemed to be a clear attempt to move beyond the New Labour top-down performance management culture and the growth of ICT bureaucratic demands. Second, this was to take place in a context of massive public expenditure cuts that were likely to have a huge impact upon children's social care and local government more generally. Third, the new government seemed very comfortable about discussing policy in terms of 'child protection' and the word 'safeguarding' hardly seemed to appear. It was not at all clear, at the point of writing, what the commitment of the new government was to taking forward the Every Child Matters: Change for Children programme (DfES, 2004a).

In many ways, the term 'safeguarding', and the policies and practices it both represented and helped establish, was something that was very much associated with an approach to children and families developed by the New Labour government for England from 1999 to 2008. However, by the time of the general election in May 2010, we were beginning to see the re-emergence of child protection as an important governmental concern.

It seems likely, therefore, that professional social work is going to be given a central role and range of responsibilities in these emerging new arrangements. Of course, this is far from new and, at one level, can be seen to simply confirm what was clearly stated in Every Child Matters: Change for Children in Social Care (DfES, 2004b) quoted earlier. However, in a context of much reduced resources, the high likelihood of increased unemployment and greater social and economic inequalities, the pressures and demands upon social workers are likely to increase considerably.

Whether, and for how long, the newly found trust in social workers will continue will be interesting to see, particularly in the context of the high-profile media child death story that will inevitably emerge at some point. These are challenging times. What we are seeing, however, is the emergence of a rather different context and direction for policy in England where both child protection and the need for professional social work has been placed at the centre of the policy agenda.

References

- Anderson, R., Brown, I., Dowty, T., Inglesant, P., Heath, W. and Sasse, A. (2009) Database State, York, Joseph Rowntree Reform Trust.
- Association of Directors of Children's Services (2010) Safeguarding Pressures Project: Results of Data Collection, April 2010, Manchester, ADCS.
- Axford, N. and Little, M. (2006) 'Refocusing children's services towards prevention: Lessons from the literature', *Children & Society*, 20(4), pp. 299-312.
- Beck, U. and Beck-Gernsheim, E. (2002) *Individualization*, London, Sage.
- Broadhurst, K., Hall, C., Wastell, D., White, S. and Pithouse, A. (2010a) 'Risk, instrumentalism and the humane project in social work: Identifying the informal logics of risk management in children's statutory services', *British Journal of Social Work*, 40(4), pp. 1046-65.
- Broadhurst, K., Wastell, D., White, S., Hall, C., Peckover, S., Thompson, A., Pithouse, A. and Davey, D. (2010b) 'Performing "initial assessment": Identifying the latent conditions for error at the front-door of local authority children's services', *British Journal of Social Work*, 40(2), pp. 349-51.
- Butler, I. and Drakeford, M. (2005) *Scandal, Social Policy and Social Welfare*, Bristol, Policy Press.
- CAFCASS (Children, Advisory Family Court Service Support) (2009).
- CAFCASS Care Demand—Latest Quarterly Figures: 20 October 2009, London, CAFCASS.
- Centre for Social Justice. (2015). *Finding their Feet: Equipping care leavers to reach their potential*. London. Retrieved from <http://www.centreforsocialjustice.org.uk/UserStorage/pdf/Pdf/reports/Finding.pdf>
- Chief Secretary to the Treasury (2003) *Every Child Matters*, Cm 5860, London, Stationery Office.
- Children's Workforce Development Council (CWDC) (2009), *Common Assessment Framework for Children and Young People: Practitioners' Guide: Integrated Working to Improve Outcomes for Children and Young People*, Leeds, CWDC.
- Cleaver, H., Walker, S., Scott, J., Cleaver, D., Rose, W., Ward, H. and Pithouse, A. (2008) *The Integrated Children's System: Enhancing Social Work and Inter-Agency Practice*, London, Jessica Kingsley.
- Commission Audit (1994) *Seen But Not Heard: Coordinating Community Health and Social Services for Children in Need*, London, HMSO.
- Dale, P., Davies, M., Morrison, T. and Waters, J. (1986) *Dangerous Families: Assessment and Treatment of Child Abuse*, London, Tavistock.
- Department for Education and Skills (DfES) (2004a) *Every Child Matters: Change for Children*, London, DfES.
- Department for Education and Skills (2004b) *Every Child Matters: Change for Children in Social Care*, London, DfES.
- Department for Education and Skills (2004c) *Every Child Matters: Next Steps*, London, DfES.
- Department of Health (1988) *Protecting Children: A Guide for Social Workers Undertaking a Comprehensive Assessment*, London, HMSO.
- Department of Health (1995) *Child Protection: Messages from Research*, London, HMSO.
- Department of Health (2001) *Studies Informing the Framework for the Assessment of Children in Need and their Families*, London, Stationery Office.

- Department of Health, Home Office, and Department of Education and Employment (1999) Working Together to Safeguard Children: A Guide to Inter-Agency Working to Safeguard and Promote the Welfare of Children, London, Stationery Office.
- Dryfoos, G. J. (1990) Adolescents at Risk: Prevalence and Prevention, Oxford, Oxford University Press.
- Ericson, V. R. (2007) Crime in an Insecure World, Cambridge, Polity Press.
- Ermisch, J. and Francesconi, M. (1998) Cohabitation in Britain: Not For Long, but Here to Stay, Paper 81-1, University of Essex, ESRC Research Centre on Micro-Social Change.
- Farrington, D. (1996) Understanding and Preventing Youth Crime, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Farrington, D. (2000) 'Explaining and preventing crime: The globalisation of knowledge', *Criminology*, 38(1), pp. 1-24.
- Farrington, D. (2007) 'Childhood risk factors and risk-focused prevention', in M. Maguire, R. Morgan and R. Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, 4th edn, Oxford, Oxford University Press.
- Ford, T., Vostanis, P., Meltzer, H., & Goodman, R. (2007). Psychiatric disorder among British children looked after by local authorities: comparison with children living in private households. *The British Journal of Psychiatry : The Journal of Mental Science*, 190, 319-325.
- France, A. and Utting, D. (2005) 'The paradigm of "risk and protection-focussed prevention" and its impact on services for children and families', *Children & Society*, 19(2), pp. 77-90.
- France, A., Freiberg, K. and Homel, R. (2010) 'Beyond risk factors: Towards a holistic prevention paradigm for children and young people', *British Journal of Social Work*, 40(4), pp. 1192-210.
- Frost, N. and Parton, N. (2009) *Understanding Children's Social Care: Politics, Policy and Practice*, London, Sage.
- Garrett, M. P. (2009) 'The case of "Baby P" : Opening up spaces for debate on the transformation of Children's Services?' , *Critical Social Policy*, 29(3), pp. 533-47.
- Goldblatt, P. and Lewis, C. (eds) (1998) *Reducing Offending*, Home Office Research Study No. 187, London, HMSO.
- Gove, M. (2010) 'Munro Review of Child Protection: Better frontline services to protect children', Letter to Professor Eileen Munro, 10 June, London, Department for Education.
- Hall, C., Parton, N., Peckover, S. and White, S. (2010) 'Child-centric information and communication technology (ICT) and the fragmentation of child welfare practice in England', *Journal of Social Policy*, 39(3), pp. 393-413.
- Hannon, C., Wood, C. and Bazalgette, L. (2010) *In Loco Parentis*, London, Demos.
- Hebenton, B. and Seddon, T. (2009) 'From dangerousness to precaution: Managing sexual and violent offenders in an insecure and uncertain age', *British Journal of Criminology*, 49(3), pp. 343-62.
- HM Government (2006) *Working Together to Safeguard Children: A Guide to InterAgency Working to Safeguard and Promote the Welfare of Children*, London, Stationery Office.
- HM Government (2010a) *Building a Safe and Confident Future: Implementing the Recommendations of the Social Work Task Force*, London, DCSF, DH and BIS.
- HM Government (2010b) *Working Together to Safeguard Children Consultation*

- Document: A Guide to Inter-Agency Working to Safeguard and Promote the Welfare of Children, Nottingham, DCSF.
- Home Office, Department of Health, Department of Education and Science, and the Welsh Office (1991) Working Together Under the Children Act 1989: A Guide to Arrangements for Inter-Agency Cooperation for the Protection of Children from Abuse, London, HMSO.
- House of Commons Children, Schools and Families Committee (2009) Looked After Children, available online at www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmchilsh/111/11102.htm (accessed 6 August 2009).
- Jackson, S., & McParlin, P. (2006, February). The education of children in care. *The Psychologist*, 19(2), Vol 19 No 2.
- James, A. and James, A. (2004) *Constructing Childhood: Theory, Policy and Social Practice*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan.
- James, A. and James, A. (2008) 'Changing childhood in the UK: Reconstructing discourses of "risk" and "protection" ', in A. James and A. James (eds), *European Childhoods: Cultures, Politics and Childhoods in Europe*, Basingstoke, Palgrave/MacMillan.
- Jeffery, T. (2010) 'ContactPoint: Next steps and interim operations' , Letter to Director' s of Children' s Services, 16 June, London, Department for Education.
- Kiernan, K. and Estaugh, V. (1993) *Cohabitation, Extra-Marital Childbearing and Social Policy*, London, Family Policy Studies Centre.
- Laming Report (2003) *The Victoria Climbié Inquiry: Report of the Inquiry by Lord Laming*, Cm 5730, London, Stationery Office.
- Laming Report (2009) *The Protection of Children in England: A Progress Report*, London, Stationery Office.
- Lewis, J. (2001) *The End of Marriage? Individualism and Intimate Relations*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Lewis, J. (2007) 'Families, individuals and the state' , in J. Hills, J. Le Grand and D. Piachaud (eds), *Making Social Policy Work*, Bristol, Policy Press.
- Lister, R. (2006) 'An agenda for children: Investing in the future or promoting well-being in the present' , in J. Lewis (ed.), *Children, Changing Families and Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Little, M., Axford, N. and Morpeth, C. (2004) 'Risk and protection in the context of services for children in need' , *Child and Family Social Work*, 9(1), pp. 105-18.
- Local Government Association (LGA) (2009) *Councils Struggling to Recruit Social Workers in Wake of Baby P*, London, LGA.
- Lonne, B., Parton, N., Thomson, J. and Harries, M. (2009) *Reforming Child Protection*, London, Routledge.
- Laming, Lord (2003) *The Victoria Climbié Inquiry: Report of an Inquiry by Lord Laming*, (Cm5730), London, Stationery Office.
- Loughton, T. (2010) 'Publication of serious case review overview reports and Munro Review of Child Protection' , 10 June, Letter to LSCB Chairs and Directors of Children' s Services, London, Department for Education.
- Marsh, A., McKay, S., Smith, A. and Stephenson, A. (2001) *Low Income Families in Britain: Work, Welfare and Social Security in 1999*, Report No. 138, London, Stationery Office.
- Mrazek, P. J. and Haggerty, K. J. (eds) (1994) *Reducing Risks for Mental*

- Disorders:Frontiers for Preventive Intervention Research, Washington, DC, Institute of Medicine/ National Academy Press.
- Munro, E. (2010) 'Conflating risks: Implications for accurate risk prediction in child welfare services' , *Health, Risk and Society*, 12(2), pp. 119-30.
- Munro, E. and Calder, M. (2005) 'Where has child protection gone?' , *Political Quarterly*, 76(3), pp. 439-45.
- Office of National Statistics (ONS) (1998) *Living in Britain: Results from the 1996 General Household Survey*, London, Stationery Office.
- Parker, R., Ward, H., Jackson, S., Aldgate, J. and Wedge, P. (eds) (1991) *Looking After Children: Assessing Outcomes in Child Care*. London: HMSO.
- Parton, C. and Parton, N. (1989) 'Child protection, the law and dangerousness' , in O. Stevenson (ed.), *Child Abuse: Public Policy and Professional Practice*, Hemel Hempstead, Harvester-Wheatsheaf.
- Parton, N. (1985) *The Politics of Child Abuse*, Basingstoke, Macmillan.
- Parton, N. (1991) *Governing the Family: Child Care, Child Protection and the State*, Basingstoke, Macmillan.
- Parton, N. (1996) 'Social work, risk and the blaming system' , in N. Parton (ed.), *Social Theory, Social Change and Social Work*, London, Routledge.
- Parton, N. (ed.) (1997) *Child Protection and Family Support: Tensions, Contradictions and Possibilities*, London, Routledge.
- Parton, N. (2006) *Safeguarding Childhood: Early Intervention and Surveillance in a Late Modern State*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan.
- Parton, N. (2008a) 'Changes in the form of knowledge in social work: From the "social" to the "informational" ?' , *British Journal of Social Work*, 38(2), pp. 253-69.
- Parton, N. (2008b) 'The Change for Children Programme in England: Towards the "preventive-surveillance state" ' , *Journal of Law and Society*, 35(1), pp. 166-87.
- Parton, N. (2009) 'From Seebohm to think family: Reflections on 40 years of policy change in statutory children' s social work in England' , *Child and Family Social Work*, 14(1), pp. 68-78.
- Parton, N. (2010) 'From dangerousness to risk: The growing importance of screening and surveillance systems for safeguarding and promoting the well-being of children in England' , *Health, Risk and Society*, 12(1), pp. 51-64.
- Parton, N., Thorpe, D. and Wattam, C. (1997) *Child Protection: Risk and the Moral Order*, Basingstoke, Macmillan.
- Pithers, D. (1989) 'A guide through the maze of child protection' , *Social Work Today*, 20(18), pp. 18-19.
- Powell, M. (ed.) (2008) *Modernising the Welfare State: The Blair Legacy*, Bristol, Policy Press.
- Power, M. (2004) *The Risk Management of Everything: Rethinking the Politics of Uncertainty*, London, Demos.
- Roche, J. (2008) 'Children' s rights, confidentiality and the policing of children' , *International Journal of Children' s Rights*, 16(4), pp. 431-56.
- Rutter, M. (1990) 'Psychosocial resilience and protective mechanisms' , in J. Rolf, S. A. Masten, D. Cicchetti, K. H. Nuechterlein and S. Weintraub (eds), *Risk and Protective Factors in the Development of Psychopathology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sharland, E. (2006) 'Young people, risk taking and risk making: Some thoughts

- for social work' , *British Journal of Social Work*, 36(2), pp. 247-65.
- Smart, C. and Neale, B. (1999) *Family Fragments?* Cambridge, Polity Press.
- Smith, R. (2008) 'From child protection to child safety: Locating risk assessment in the changing landscape' , in M. C. Calder (ed.), *Contemporary Risk Assessment in Safeguarding Children*, Lyme Regis, Russell House.
- Social Work Task Force (2009) *Building a Safe, Confident Future: The Final Report of the Social Work Task Force*; November 2009. Nottingham: DCSF.
- Stone, S. (2007). Child maltreatment, out-of-home placement and academic vulnerability: A fifteen-year review of evidence and future directions. *Children and Youth Services Review*, 29(2), 139-161. doi:10.1016/j.childyouth.2006.05.001
- Trout, A. L., Hagaman, J., Casey, K., Reid, R., & Epstein, M. H. (2008). The academic status of children and youth in out-of-home care: A review of the literature. *Children and Youth Services Review*, 30(9), 979-994. doi:10.1016/j.childyouth.2007.11.019
- Waldfoegel, J. (1998) *The Future of Child Protection: How to Break the Cycle of Abuse and Neglect*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Wastell, D., White, S., Broadhurst, K., Peckover, S. and Pithouse, A. (2010) 'Children' s services in the iron cage of performance management: Street-level bureaucracy and the spectre of Svejkism' , *International Journal of Social Welfare Advance Access* published May 9, 2010, 10.1111/j.p1468-2397.2009.00716.x.
- Working together to safeguard children – A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children–, March 2015

2. フランス

畠山 由佳子（神戸女子短期大学・准教授）

1. 現行子ども保護システムの概要（法律、規程、手続き等）

（1）フランスの子ども保護システムの概要

現行のフランスの子ども保護制度は 2007 年の法律とその改正法である 2016 年法が基になっている。現行のフランスの子ども保護制度の大きな特徴は、法的保護と行政的保護の 2 方向による対応となっていること、また親の行為としての虐待・ネグレクトに注目するのではなく、「危険な状態にある子ども」および「リスクのある子ども」という保護を要する子どもの状況に対応するための制度となっていることである。この「危険な状態にある子ども」「リスクのある子ども」という言い回しはフランスに古くからある表現である。

また、フランスの地方自治の特徴も、近年の子ども保護システムに大きく関わっているといえる。フランスは中央政府（State）の元に、22 の地域圏（Regions）、101 の県（Départments）そして、36766 の基礎自治体（Communes）が置かれている。

福祉行政自体の地方分権化が 1983 年と 1986 年の改革により起こり、中央政府（State）から県（Départments）に福祉行政の権限が移行するが、法律自体は国全体に対する法律となっている。2007 年の法律によって、一般議会（general council）の議長（President）が県内の子ども保護施策に対する権限を持つこととなり、それぞれの県の情勢にあわせた施策を展開している。

（2）フランスの子ども保護システムに関する法律とその変遷

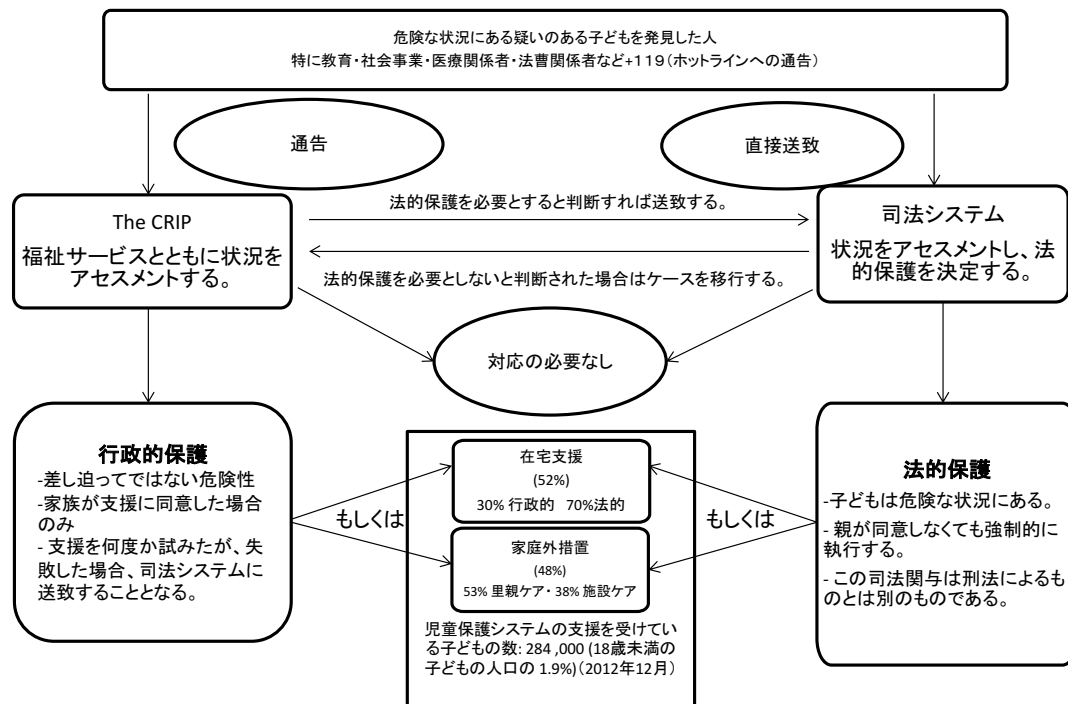
フランスの子ども保護制度の起源は 1889 年にさかのぼる。1889 年に出された「虐待された児童または精神的に遺棄された児童の保護に関する法律」はフランスで初めての児童保護に関する法律であった。

1936 年の「児童保護の誤った概念を排除するための法律」では、家庭内にソーシャルワーカーが入り子どもとその親に育成的援助を提供することが法定化された。1958 年の「危険な状態にある児童と青少年の保護に関するオルドナンス」によって、現行の法的保護と行政的保護の 2 つのシステムが設立された。以降しばらくの間、児童保護システムの対象の中心となったのは、親に対する育成的援助であり、家庭状況に改善が見られるまで、子どもが家庭外措置されるができるだけ早く家庭復帰をするよう尽力される。家族のつながりを重視するフランスでは、実親の親権を剥奪し、養子縁組を行う考え方は皆無に近く、家庭外措置はあくまでも短期のものとして捉えられている。2015 年に ONED により内閣に提出された報告書によると、フランス全土にて 284,000 人の子どもが子ども保護システムの下でサービスを受けており、これはフランスの全ての子どもの人口の 1.95%をしめる。うち、約半分が在宅支援を受けることとなり、半分が家庭外措置となっている。家庭外措置の割合が高いのは、親が効率よく支援を受けて状況が改善するまでの一時的子どもを預かる手段として捉えられており、家族支援の一環として位置づけられているためだと考えられる。措置されている間も親子間の交流は密に継続し、親の子どもに対する権限も持続する（司法的保護により制限されているケースを除く）。フランスでの親の子どもに対する

権限は尊重され、入所児の散髪をする場合でも、親の承諾を得るほどである。

司法的保護においては、在宅の70%、家庭外措置の88%が司法の関与の元での支援（法的保護）を受けている。予算編成や民間団体との連携状況、司法システムとの連携状況が異なるため、具体的な支援の展開も異なってくる。それぞれの地域の政治的思想や財政状況がその施策について特徴として現れるが、それが後にも触れる格差を生み出す原因ともなっている。

図1 フランスにおける児童保護システム/ 2007年以降



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)

(3) 現在の通告受理から支援への流れ

全国規模での通告ホットライン機関である SNATEM は 1989 年に設立された。現在は SNATED (2007 年に改称) と呼ばれるこの機関はフランス共和国全土からの「危険な状態にある子ども」に関する通告を受け付ける機関である。1997 年より 119 の 3 桁化が行なわれ、2003 年より他の警察や消防、救急のための緊急無料電話と同じ扱いとなっている。この SNATED は国と地方自治体である Département からの共同出資により設立・運営されている。パリ市内にある SNATED は、毎日約 2000 本の通告を 24 時間/365 日体制で受け付けている。スクリーニングは 2 段階になっており、派遣業者から派遣された 10 名の受付担当者がまずは電話を受け取り、児童保護サービスの対象となるケースに該当するかどうかの簡単な事前スクリーニングを行なう。いたずら電話、情報が明らかに不足しているケース、一般的な問い合わせのケースなどを除いた通告が次の段階の多職種の専門職（ソーシャルワーク、心理、法律の専門職）によるインテークチームに送られる。ここでのスクリーニングを経て、警察の協力を必要とする緊急対応を必要とするケースと県に送致するケースとに分別される。またインテークチームが直接、通告者に対してアドバイスを与える場合もある。県に送致されたケースの情報は CRIP と呼ばれる県内の児童保護ケ

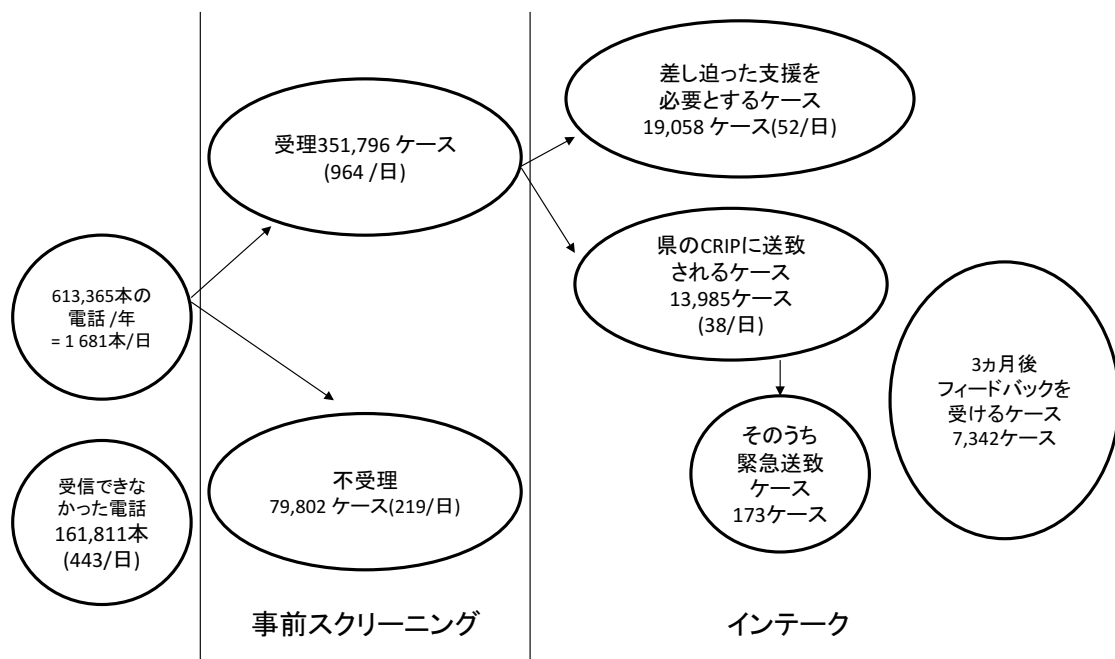
ースに関する情報を取り扱う部署に収集される。

過去の家族に関する情報と照会しながら、状況をソーシャルワーカー、保健師、保育士、心理などの多職種の専門職がアセスメントし、サービスプランが作成される。サービスプランにもとづいて、家族に対する支援が県下のASE (Aide Sociale à l'Enfance)を通じて実施されることとなる。また必要があると判断される場合には、法的な保護を求めて司法的保護システムにケースを送致することになる。もちろん、図1で示したように、県下のASEや司法機関に対して直接通告や関係機関からの情報提供がある場合もある。

基本的には、危険な状態にある子ども、および行政的保護では状況が改善しない、また支援が拒否されるケースについては司法的保護のケースとなる。司法的保護においては、子どものケースを専門とする判事である子ども判事 (children's judge) が検事の調査結果のもと、その支援を決定することとなる。司法的保護には在宅支援も家庭外措置も含まれる。基本的には同じ判事がケースを継続して担当し、その経過においても評価を行なうことになっている。

各県においては、それぞれ民間団体 (アソシオン) との協働の元、ASEを通じて支援が展開される。家庭外措置に関しては、施設養護と里親委託がほぼ半々の割合となっている。里親委託に関しては、年少児および特別なニーズがある子どもに対する措置先として考えられている。

図2 SNATES (国立ホットラインセンター) での通告の流れ (2014)



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)

(4) 子ども保護システムのデータ収集について

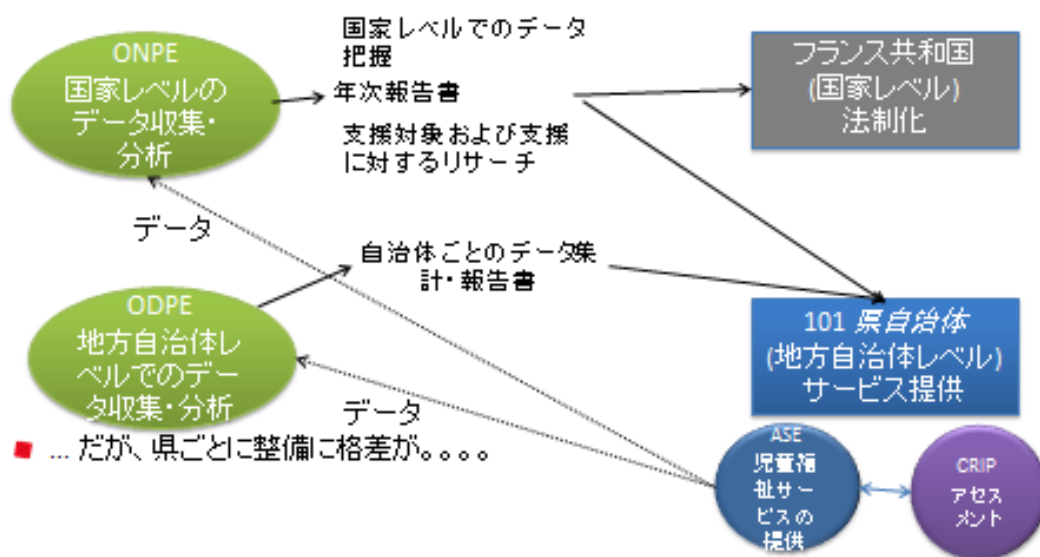
フランスの子ども保護システムにおいては、中央政府と県、そして福祉行政と司法の複数の主体により、複雑な構成となっているため、その実態を統計として把握することが困難である。ゆえに、2007年の法律により、そのデータ収集に関わる仕組みが中央政府と県

の間で整えられた。中央政府に置かれた国家レベルのデータ収集・分析の機関は ONED (Observatoire National de l'Enfance en Danger = National Observatory Children in Danger) と呼ばれ、同様に各県レベルに置かれたデータ収集機関である ODPE (Observatoire Départemental de Protection de l'Enfance = Department Observatory for Children Protection) を監督し、そこからデータを収集する役割を担っている。ONED は「危険下にいる子ども (children in danger)」だけでなく、「リスクのある子ども (children at risk)」も含めた子ども保護システム全体のデータ収集と分析も担っていることをその名称にも反映させるため、2016年に ONPE (Observatoire National de la Protection de l'Enfance) に改称された。

しかしながら、データ収集に関しては、「マルチリトメント」「危険 (Danger)」「リスク (risk)」などの言葉の定義が各県において統一されていない、県内のデータ収集に関して組織化が進んでいない、現場での抵抗がある、などの理由により、データ収集の成果は県ごとに格差がある。これらの課題については、その解決策が 2016 年の法改正に織り込まれている。子ども虐待という概念の元でのデータはほぼ存在しておらず、虐待の種別でのデータも全国規模のものは見つからない。その効果測定も含めた様々な分析・検証のために、これらのデータは不可欠であり、改善に向けた変革が早急に必要とされている状況である。

図3. 中央と地域自治体(県)の子ども保護システムに関するデータ収集システム

- 地域ごとの特色を把握するためのデータ分析を行なうために、現場レベルの実践者に対してデータ収集を法的に義務付けるシステムを構築。



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)

2. 現行子ども保護システムの発展サイクルの分析

—2007年から2016年の法改正を中心に

もともとフランスは、ナポレオン政策の時代から権利意識の強い国家である。家庭内に介入するためには裁判所を通じた法的な手続きが必要。権利意識が強く、親の子どもに対

する権利を制限し、家庭内に介入するためには法的な介入を持ってする必要があると考えられている。子どもの安全を確保するために司法介入を使った強制的な介入であっても、あくまでも公的な正義（Civil justice）を用いて親が不足している部分を補填するための支援であると考えられており、親に対して懲罰的な行為を施し敵対関係になるような要素があまりない。

また先にも述べたように、家庭に対する価値を重視しており、親を支援するために子どもを一時的に家庭外措置すると言う考えはあっても、長期間措置するという考えはない。支援はあくまでも家族を対象単位として行なわれ、親と国が協働することにより、国が親の不足を補填するという考え方に基づいている。また、子ども保護システムが介入することで、親権を喪失させ子どもを養子縁組させるという考え方もない。養子縁組は全て親の自発的な親権放棄によるものであり、放棄した後は母親の匿名性は親の同意がない限り実子に対しても保障されることとなっている。2007年の法律は現在のフランスの子ども保護システムを作る基礎となったものである。先にも述べたようにフランスの子ども保護施策は司法介入と行政的対応の2方向のシステムによる。また、実際のシステム運用に対しての行政部分については、Départments（県）が権限をもつようになっており、司法機関と協力しながら進めていく形となっている。司法対応と行政対応に対する判断区分は子どもの状態が「リスクのある状態」か「危険な状態」かによって判断され、「リスクのある状態」であれば行政対応、「危険な状態」であれば司法対応がなされることとなる。司法に関しては、子ども専門裁判官がその支援の方針について判断を下すことになる。この「リスクのある状態にある子ども（Children at risk）」および「危険な状態にある子ども（Children in danger）」という表現は、子ども虐待に特化して用いられる表現ではない。親の子どもに対する虐待以外のケースにおいてもこの表現が用いられ、「虐待」という親の行動ではなく、「子どもの状況」を焦点において支援の必要性を判断することが、フランスの子ども保護の考え方の特徴だと言えよう。

今回の法改正に至った経緯には、一人の8歳の女児の死亡ケースに対する人権オンブパーソンによる調査レポートが大きく関わっている。2009年8月、Marinaは生後まもなくから続いた両親からの身体的虐待とネグレクトにより死亡した。彼女に対する虐待には多くの関係者が長年にわたって気づいており、検察庁による調査も何度か行なわれていた。彼女の死亡事例に関しては、人権オンブズパーソンによって、子どもに対する大きな人権侵害として、その検証レポートが国会に提出され、システムに上上げた次の3つの領域に対するシステムの改善が提案されていた。これらの領域に関しては、現行のシステムができた2007年以降、実際の施行において指摘されてきた点でもあった。

- 1) 子どものウェルビーイングや安全をより確実に保障できるための改善
- 2) 社会的養護下にある子どもたちがよりよいケアを受けるための改善
- 3) 施策システム（国一県、他の関連領域と子ども保護領域）における改善

本レビューでは、この3点に絞って、最新の2016年の改正に至った背景と、そこから日本の子ども保護施策が学べる教訓について考察したい。

（1）子どものウェルビーイングや安全をより確実に保障できるための改善

2016年の改正法がもたらす変化の一つは、これまでどちらかというと親の支援に対して重点が置かれていた子ども保護に対する施策を、子どものウェルビーイングを重視する方

向に移行することである。具体的には、今までの子どもの状況を、「リスクがある状態」か「危険がある状態」つまり子どもの「安全」に対する基準で判断していたが、改正法では、子どもの「ニーズ」を満たすこと、また「親の養育責任」を果たすことに、現在の家族の状態がどれだけの困難を示しているかも司法介入か行政的対応の判断基準とすることとしている。つまり安全以外にも子どもに対するウェルビーイングについても強制的介入を行なうか否かの判断の基準とすることとした。特に低年齢児に関しては、定期的にウェルビーイングも含めた子ども自身に対するアセスメントを行なうことを法定化した。子ども自身のウェルビーイングに対する影響そして子どもの基礎的なニーズの状況についても、介入的対応を行なう際の判断基準として重視することが強調されたのである。

子どもの安全についても、これまでの親への支援に偏重していた部分を改め、安全確認および安全確保を強化することを念頭においた改革がなされた。面前 DV のケースにおいても、子どもを家庭外措置することを可能とした。また、被虐待児でないきょうだいに対しても、その安全が確保できないと認められた場合は家庭外措置が可能とした。また、ネグレクトに関する対応も保護的な要素が強化された。以前はネグレクトケースについては、親による意図的な行為であることを証明しなくてはならなかったが、より簡単に証明できるようにした。片親だけネグレクトケースにおける親の権限の制限をより簡易にできるようにし、1年以上改善が見られないネグレクトケースについては、遺棄ケースと同様とみなし、養子縁組を可能とした。また一方の親のみに対する親権の制限についても可能となった。家族に対する対応を行なう ASE (Aide Sociale à l'Enfance) も親の権限を制限することが可能となった。

早期にリスクを発見し、予防的な対応を行なうことを強化することも改正に含まれた。子どもの養育について指導できるような親子が気軽に立ち寄れるような施設 (Maisons des Familles) を脆弱な家族が住んでいる地域に作ることも予防施策の一環として加えられた。在宅支援に関しては家庭訪問を行なうことを義務付け、なるべく多職種の専門職がチームを組んでアセスメントおよび支援にあたるのが義務付けられた。

(2) 社会的養護下にある子どもたちがよりよいケアを受けるための改善

2007年以降、フランスにおいても他の多くの国と同様に、子ども保護システムにおいて、親の子どもに対する権利と子どもの権利のバランスに対する課題が浮き彫りとなってきた。この問題は家族関係の維持を重んじるばかりに、親の支援を重点しすぎたことで、家庭外措置の下にある子どもの権利が重視されてこなかったという指摘から注目された。ヨーロッパの中でもフランスにおいては施設措置率が高く、社会的養護のうち約50%で、里親は低年齢児および特別なニーズのある子どものみの措置先として考えられていたのも、措置後も家族支援を行い、家庭復帰させることを念頭においているためである。フランスでは家族の結びつきを大変重視しており、親の自発的な親権放棄以外は、公的権力が親権を喪失させ養子縁組をさせるという考えはない。実親とのつながりを大変重視しているのである。ゆえに、時として、社会的養護、特に施設養護におけるケアの質や子どもに対する影響については、それほど重視されてこなかったのも、家庭外措置は家族が安定するまでの間の応急措置として考えられていたことに起因している。

社会的養護下にある子どものケアに焦点が当てられたのには、2000年後半になって報告された社会的養護下にある子どもを直接に対象とした Pierrine Robin や Adeline

Gouttenoire による施設ケアや子どものウェルビーイングに関する調査報告が大きく影響している。Robin 氏は実際の施設退所者をインタビューアーとして、施設入所児を対象に施設ケアに対するインタビュー調査をおこない、長期的に施設養護下にある子どもの自立支援に対する課題を明らかにした。また Gouttenoire 氏は子どもにニーズに対する調査結果を元に、子どものニーズに合わせて措置に関わる判断は変化するべきだと主張し、社会的養護ケアにある子どもに対する継続的なアセスメントの実施の必要性を強調した。

2016 年の法律改正において、2 年以上継続して同じ措置先にいるケース、又は措置変更ケースは必ず子ども裁判官に報告され、レビューされることとなっている。また、全ての子どもに対して多職種によるアセスメントが定期的に行なわれ、現時点の措置先が子どもの発達状況に対して適当であるかを確認することになっている。子ども保護のシステムが家庭内で親に求めることを、社会的養護でも提供できるべきであるとの考えからであり、子どもの多面的なニーズが満たされているかを確認することとなっている。

社会的養護において最も問題となったのは、18-21 歳の社会的養護下にある子どもに対する自立支援であった。特に退所後の住居を得ることが最も困難なことだという結果が退所児に対する調査により明らかになった。

退所後の生活の支援について、2016 年の法改正によって退所の 1 年前に子どもとの面談を行い、雇用や住居などの一般生活サービスと組み合わせながら、自立援助のための個別計画を立ていくことが法制化された。

フランスには全ての子どもの養育に対する子ども手当が保護者に支給されるが、家庭外措置をされている場合は、保護者ではなく子どもの銀行口座が作られ、そこに貯蓄されていくことになる。子どもが社会的養護から自立する際に、この貯金は自立資金として使用することができる。しかしながら、社会的養護から直接自立する子どもたちにおいては、18 歳にて措置が終了後には一般サービスの対象に移行していくため、県によっては財政難のためにサービス対象から外れてしまうことも少なくない。今後、県が財政難のためにこれらの子どもたちに対する継続した支援が縮小されないように確認するようなシステムが必要となってくるだろう。また、2016 年の法改正によって大学等に進学した子どもに対しては、大学卒業まで児童福祉によるケアを延長することができるようになった。

(3) 施策システム（国と県、他の関連領域と子ども保護領域、多職種間の連携）における改善

Marina の死亡事例の検証では、縦割り行政における関係領域の連携の甘さが指摘された。特に、福祉、司法関連、検察庁、学校、医療との関係がうまく行かず、それぞれが情報を持っていながらも、決め手となる判断ができないままに Marina が亡くなってしまったことがその検証報告書により浮き彫りとなった。このため、2016 年の法改正ではそれぞれの Départements にどのように児童保護ケースに対して連携を行なうかのプロトコルを作成することを義務付け、その施行について各 Département の議長がリーダーシップを取ることが定められた。また Marina のケースの検証において、彼女の家族が転入・転出を繰り返していたために、学校や医療機関が感知していた情報がそのまま置き去りになってしまい、的確な判断につながらなかったという点も大きくクローズアップされた。

国と県の関係においても、コミュニケーションがうまくいっておらず、情報の伝達に欠陥が見られることは以前からも指摘があった。同じ法の下での施策がそれぞれの県によっ

てどのように実践されているかの詳細を中央政府が把握していないことへの解決策を講じることが今回の法改正においても指摘されているが、具体策については明らかにされていない。

実際、フランス国内において、地方分権が進み、県の権限が大きくなったことにより、県によつての財政的格差、政治的見解の相違が子ども保護施策に対しても影響するようになった。同じ法律の下での施策であるはずだが、それぞれの県によつてその運営のされ方が異なるのである。それぞれの地域の特色を反映させながら、どのように均等化していくのが今後においても課題となっている。

また中央省庁においても、福祉と教育、司法、警察などの関係省庁の間の連携が十分でないことも指摘された。この部分の改善については、現場の実践者も交えてどのように管轄のバランスをとりながら連携を行なうかについて今後協議されていく予定となっている。

地域間の連携としては、転入・転出を家族が繰り返すと家族や子どもの情報が途切れてしまい、状況が把握できなくなってしまうことが重症化につながることを指摘されたため、Département 間の情報の共有をおこなうことを義務付ける通知が 2012 年に中央政府からだされ、2016 年に法制化された。また共有される情報も「危険な状況にある子ども」の情報だけではなく、「リスクのある子ども」に対する情報も共有されることとした。

3. 考察（教訓 等）

フランスにおいては、EU の主要メンバーであり、子どもの権利条約においても成立直後に調印をしているが、自国の価値をしっかりと持ち続け、独自の政策を展開している。杓子定規の指標や基準があまりないものの、その時々状況に合わせて柔軟に対応している印象を受けたし、それが施策にも反映されている。ただし、変化の後の評価の部分において、現場でのデータ収集、分析し検証するところに課題が起こるような印象だった。ゆえに今後数年間の間に今回の 2016 年の法改正による変更に対する評価が振り返られることになると思われる。

本レビューを通して、日本の子ども保護システムに対する教訓となると思われる次の 4 点について考察したい。

（1）家族支援と子どもの安全との間の振り子の揺れ

家族に対する支援と子どもの安全は、ある程度子どもに対するリスクが高まることで、相反するものとなる。個々のケースにおいてもそのバランスをとることが難しいが、政策においても、どちらに重きを置くかの方向性の振り子が世論やその時の指導者の考えによつて振れることは、どこの国でもあることである。特に、世間が注目するような死亡事例などは振り子がゆれるきっかけとなる。しかしながら、振り子はある程度触れてもその支点はぶれてはいけないうし、その支点がぶれると両極のバランスが取れなくなってしまう。その支点とはその国の子ども保護における価値であり原理であるべきである。何のために、子ども保護の施策があるのか、そのシステムの存在意義とその大義についてゆるぎない哲学をもっておくべきであり、それについては一部の政策関係者や学識関係者だけではなく、関係領域での現場で支援を行なっている実践者も交えて議論を重ね、築きあげる必要がある。

フランスの子ども保護システムは 2016 年の法律改正により、子どもの安全やウェルビ

ーイングに焦点をより当てることとなったが、それはあくまでも家族支援に価値を置く、揺るがない支点があってこそその調整でないかと考える。柔軟性のある施策の展開と確固たる価値の維持は、日本においても見習うべき点ではないかと思う。

(2) データ収集に対する組織化とその課題

フランスにおいては中央と地方 (Départments) において、情報やデータを収集し、伝達するためのシステムは構築されているものの、その運用についてはまだまだ課題が残っている。システムを構築しても、どの情報をどのようにだれが収集するか当のソフト面が整備されていなかったことが起因しており、これからの課題となっている。

どのような目的でデータを収集するのかをきちんと明確にし、その目的を共有した上で、どのデータを集めるのか、そのデータに関する操作的定義をきちんと行なっておくべきである。データを収集し、蓄積することによって、分析や検証を行なうことができ、更なる改善につなげることが可能となる。この点については、日本の子ども保護システムも未熟であり、取り組んでいかななくてはならない。

(3) 地方格差と地域分権および中央政府との役割のあり方

フランスにおいては中央集権国家でありながらも、児童福祉を初めとした社会福祉サービスについては県 (Départments) が実践の権限を持っている。同一の法律が適用されているが、その運用に関してはそれぞれの県の考え方によって様々である。また、近年の経済の低迷化や保守派の台頭によって、社会福祉サービスに対する予算自体を削減する県も多くある。そんな中で子ども保護サービスにおいてもそのサービスに対する質の格差が生じている。各県の実情をより反映させ、その地域の実情にあったサービス展開のためにそれぞれの県に運用の自由度をある程度認めながらも、その施策の質の均等化を図ることは大変難しい。また、それぞれの県が行なっている実践の現状をどのように今後の国としての政策に反映させる、または法律が実際に目的どおり現場で実践されているかを検証するためには、中央政府はそれぞれの地方での実践について把握する必要がある。

日本の中央政府と市町村・県の関係においても、特に市町村においては、地方分権が進む中、それぞれの市町村には地域性も含めた格差があり、それが虐待対応の実践にも反映していると思われる。それぞれの自治体での実情を踏まえた上で、国としての政策を考えていくべきであり、システムにおいて、中央政府と都道府県・市町村がどのような役割をそれぞれに成っていくかについて考えていくべきである。

(4) 社会的養護にある子どもに対するケアの質の保証

子ども保護システムにおいて、子どもの安全確保のための最終的な手段となるのは社会的養護への子どもの措置である。子ども保護システムが家庭に期待する養育のレベルを社会的養護でも実現するべきだとする考え方により、社会的養護にある子どもに対するケアの質の向上がフランスにおいても今回の法改正により取り組まれることとなった。システムの目的が安全確保だけではなく、子どものウェルビーイングの保障でもあるのなら、社会的養護においても、そのウェルビーイングは保障されるべきである。子どもを養育する環境が変わったからと言って (施設ケア、里親ケア、実家族の下でのケア)、その目的は妥協されるべきものではない。施設養護から家庭的養護への移行に躍起になっている日本に

においても、今一度この考え方に立ち戻る必要があるのではないだろうか。

また社会的養護のもとから直接自立生活に向かう年長児たちに対するケアについても、今回の法改正では焦点となっていた。21歳までの措置延長も日本でも改正された点ではあるが、それに加え、これらの子どもが児童福祉の対象ではなくなったときに、どのように一般的な社会福祉サービスが施設退所後の生活を支援し補填していきけるのかについて、措置延長とともに議論していく必要がある。フランスには年長児の子どもたちが入所中に美容師やウェ이터・ウェイトレスの職業訓練を受け、退所時には就職先が決まった状態で退所することができる施設がある。どのように施設退所後の自立生活にスムーズに移行していくのか、そのハンディをなるべく補填することができるのかについて、自立援助ホームや施設のアフターケア以外の支援も検討していくべきである。

先にも述べたように日本とフランスの子ども保護システムは、そのパラダイムに大きな違いがあるように思われる。日本においても、今一度、システムの存在意義と目的について、現場の情報をきちんと得ながら、フランスの子ども保護システムに倣い、徹底的に議論し共有していくべきである。

引用・参考文献

阿部 孝夫 (1999). 「先進諸国における地方自治システム」『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会) 第2巻 第1・2合併号 p1-17.

<http://www1.tcue.ac.jp/home1/c-gakkai/kikanshi/ronbun2-1/abe.pdf>

Alain Grevot, M. A. (June 30, 2014). COMPTE RENDU

de la mission confiée par le Défenseur des droits et son adjointe, la Défenseure des enfants, Délégué thématique, sur L' HISTOIRE DE MARINA

http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_r_2014_0630_grevot_marina.pdf

Feuille de route pour la protection de l' enfance 2015-2017

http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/feuille_de_route_protection_enfance_2015-2017-3.pdf

Humanium; Together of Children' s Right. The Protection of Children in France.

<http://www.humanium.org/en/the-protection-of-children-in-france/>

松井 一郎、 才村 純 (2002).

『平成15年度 研究報告書 ドイツ・フランスの児童虐待防止制度の視察報告書 フランス共和国編』. 日本子ども家庭総合研究所.

ONPE (2016). Protection de l' enfant : les nouvelles dispositions issues de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 : relative à la protection de l' enfant.

http://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/20160315_notedactu_loipe.pdf

Taub, G. (2010). Child Protection in France. In Dubowitz, H. & Merrick, J. (Eds), . International Aspects of Child Abuse and Neglect. Nova Science Publishers Inc. New York, US.

3. スウェーデン

Yoko Yoshioka (Associate Professor, Shoei Junior College)

Maria Wolmesjö (Associate Professor, University of Borås, Sweden)

I. Overview of the child protection system

Children have the right to a secure upbringing and opportunities to develop at their own pace and on the basis of their own abilities and needs. Children are competent individuals who must be respected and allowed to participate in decisions that concern them (Government Offices of Sweden, 2015).

1. Ample social services provided by local municipalities

To understand the child protection system in Sweden, this is a short description below of the context of Swedish welfare society and how it has developed during the latest century. The population is about 10 million (2017), which has been recently increasing mainly due to immigration. Compared to current European standards, Sweden has a relatively high fertility rate and as of 2016, it stood at 1.92. However, the proportion of children in the population has decreased during the last century and the amount of children, age 0 to 18 years old is forecast to stay at 20 % until 2060 (SCB 2016, 2017).

Due to Sweden's highly decentralized public services, the Swedish child protection system is operated by local municipalities (=kommun), covering a wide range of services including welfare and education. The Swedish public social services framework regarding Swedish child protection and care have the following characteristics: 1. Regulation from a framework law, The Social Services Act (=Socialtjänstlagen, SoL), 2. An emphasis on widely inclusive and ample family support services, 3. An emphasis on social service investigation by IVO (=the Health and Social Care Inspectorate), 4. Persistence of dated social work ideology and methodology, 5. Strong voices of child rights organizations influencing public policies/services. and 6. Recent challenges regarding high influx of immigrant children.

Through annual inspections from the National Board of Health and Welfare (=Socialstyrelsen, NBHW), it has been pointed out that safety and security of children in municipal childcare has to be increased (IVO 2015, Wolmesjö 2016). Among many organizational improvements and innovations in child protection, the element of evidence-based has been one of the emphasized elements. A common evidence-based model "Children's need in focus" (=Barns behov i centrum, BBIC)

is today used by 287 out of 290 municipalities for decision-making, providing, and evaluating children's needs of social support. Agreements have been made between several municipalities and county councils, and even with schools and pre-schools to collaborate when a child or youth needs protection or security.

Every year, the NBHW presents a general description of the current situation on social work regarding social care of children and youth, public assistance, drug abuse and dependency, violence and homelessness. The reports clearly show ample social services provided by municipalities. However, in the latest report (Socialstyrelsen 2016a), it is stated that children who were placed in family care or HVB-homes had poorer health and shorter education compared to children, who were staying with their parent(s). During 2015 the number of children arriving as unaccompanied refugees increased rapidly. This situation effected the work load on social work tremendously and challenges the municipal organisations.

2. Terms and notions

Before getting into details, it is necessary to provide a definition of terms and notions to allow the reader to understand something about Swedish child protection. The term "child protection" is hardly used preferring instead "care and support for child and family" and similar terms which almost always refer to family. The local municipality has the final responsibility for care and support for child and family, and provides a wide scope of preventive support and care, and also out-of-home care.

The most comprehensive and commonly used term available in Swedish is "social barnavård", with a meaning close to "social care for children". Sundell et al. (2007:16) defines "social barnavård" as follows (English translation): socially organized, mainly by municipal social services, care/support, for children who are being maltreated or at risk of maltreatment. This term clearly includes out-of-home care, but in fact covers any other support or services to children and families in need.

In the two typologies which are often used in international comparative studies on child protection: "child protection oriented" and "family support oriented", Nordic countries, including Sweden, are always regarded as a typical case of the latter focusing on preventive work, which is contrary to the USA (Hill et al 2002:8). Hill also states that the direct translation of "child protection" in English does not exist in Swedish. This provides the reason as to why the most comprehensive overview so far in English of the Swedish child protection system by Hessle and Vinnerjung (1999) uses "Child Welfare in Sweden" as its title. To remain compatible with terminology the term "child protection" will be used in this paper however with the Swedish equivalent "child welfare" and "social care and support for children and families" in mind.

3. Children' s rights

Children' s rights have been based upon the UN Convention on the Rights of the Child (=CRC) since 1989. Every child, up to 18 years old, who lives or stays in a country has these rights. International Guidelines on Alternative Care, which were adopted by the UN in 2009 are included in the Swedish policies. Swedish laws should be consistent with the rights of children in CRC. Nordic countries are famous for their pioneer role regarding child rights' protection even before the introduction of CRC. Ellen Key (1849–1926), Alva Myrdal (1902–1986), and Astrid Lindgren (1907–2002) are all prominent Swedish figures who had a strong impact on child rights' protection and its progress. Already in 1979, a law banning corporal punishment had already been added as an amendment to the already existing law, Family law (=Familjerätt) (Government Offices of Sweden and Save the Children Sweden 2009).

After CRC, Sweden has attracted further attention for its advanced systems and measures regarding children' s rights. The Swedish government' s enthusiastic efforts are embodied for example in the 1993 Children' s Ombudsman and development of child well-being measurement. CRC will come into Swedish law from 2020. To acquire deeper understanding of children' s rights, Professor Shiratzki' s widely acknowledged in-depth work, should be referred to particularly Shiratzki (2014).

4. Legislations and regulations

(1)The Social Services Act (=Socialtjänstlagen, SoL)

The most important regulation for child protection is the general Social Services Act, which was originally established in 1982 (SFS 2001:453). The act, involving municipal care of children and focusing on children' s perspectives, has been developed. According to the Social Services Act, a child is anyone under the age of 18. The Social Services Act is a framework law including: elder care, care for people with disabilities, and children/families/individuals in need. It describes the ideology and final municipal responsibilities for the aforementioned social services. Thus as for child protection, the Social Services Act is the guiding law to outline the scope of concrete services provided to the children/families in need. It is important to note that no fundamental changes have been made in the principles since its introduction. However, some major revisions in 2001 led to as the act stands today. Pettersson ed. (2014) is one of the most appropriate literatures, summarizing three decades history of the Social Services Act. Chapter 4 of that, by Lundström and Sallnäs, explains specifically child welfare field with regard to the law.

(2) The Care of Young Persons (Special Provisions) Act (=Lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU)

There is another law especially for compulsory care, the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (=Lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, SFS 1990:52), which was introduced in 1982 same as the social services act. Care, under LVU, may come into question when voluntary solutions are not sufficient, and results in the parents' right to make decisions about the child being restricted. There are two main cases: environmental cases and behavior cases, where care under LVU can come into question (Sveriges domstolar 2014).

(3) Others

In 2009, there was a legislative proposition to introduce an independent law on child protection by the child protection committee (=Barnskyddsutredningen) (SOU 2009:68). Although the proposition did not pass the parliament, the fact of such movement shows that the fundamental construction has been seriously questioned at that time (Lundström and Sallnäs 2014:48-49). There are naturally a number of ministerial orders and guidelines for investigation, documentation and more regarding child protection, for example The National Board of Health and Welfare/ Socialstyrelsen (2006b, 2006c).

5. Before starting following chapters...

For the purpose of the analysis used in this project, the authors regard the period of time from the 1982 Social Services Act (revised 2001) until the present day, as "the present system". The premise on which the following chapters are based is given below. When analysing Swedish child protection system from the perspective of cycle, used in this project, two basic difficulties arise. The first of these is the tendency to continue to regard 1982 as "modern" which when compared to other developed nations which have numerous reforms time since the early 1980s is hardly comparable. This is not to say no reforms have been brought about, but that the fundamental precepts and structure remain intact and in practice. The second is the lack of specific changes to child protection with any changes happening at the macro level to social welfare as a whole.

II. Analysis of the development cycle of the child protection system

(Analyse the development cycle of the system along with the hypothetical framework presented in the Figure 1).

1. Background, Events, incidents, public opinion etc. leading to the present system (1. Social discovery phase)

Important elements of the Swedish universal welfare state have been

described in many literature even in Japanese such as Okazawa (2009). The present child protection system finds its roots in the rapid expansion of the welfare state spanning to two decades from the 1960s to the 1970s. During that time, the universal social welfare policies, based on social rights, came into being. Such policies could include child care and paid parental leave, and represent a safety net for all citizens.

In the field of intellectual disability, the principle of normalization was pioneered in Nordic countries. This idea of normalization was in turn applied to other fields and characteristically manifested itself by the decrease in focus on protection and increase in support. Normalization, since becoming embedded into the fabric of society, is now synonymous with human rights not just the abolition of institutions. Although the ideology of “equal opportunity” is widespread across the board in the social services, it is especially at the forefront in child-related services. The Swedish tendency is to prioritize children with the notion that every single child bears no responsibility for the circumstances into which they are born, and therefore should be given equal opportunities. This fundamental principal of universalism has been prevailing in all child-related policies until thus far.

Furthermore, “democracy”, the most valued principle of Swedish society, is a significant factor which functions as a fundamental in all social welfare areas. As a mass popular movement originating in the 19th century, it is common for anybody to participate in various organizations. Participation through civil society organizations has always been a way of raising voices in society especially in the process of policy making, so it should be no surprise that organizations have been influential in many areas including social welfare. As is the custom, a select committee is formed to discuss various proposals for new legislations. Such proposals are submitted to related organizations for both input and feedback with the committee responding to these within a certain time frame. This is known as the Remiss. This democratic tradition generates various organizations operating in people’s everyday lives and those specifically regarding children nationwide are: local sports/cultural organizations, parents’ organizations, students’ organizations, youth organizations on their own or within large organizations such as Red Cross or political parties. Regarding democracy and civil society, see Okazawa (2006) and Yoshioka (2008) in Japanese.

2. Search for the present child protective system, preliminary considerations (2. Precursor phase)

Processes to the Social Services Act of 1982, a turning point for the whole social welfare world in Sweden, are regarded to be the paths to the present child protective system in the Swedish context. Ponnert (2015:21) comprehensively describes the Swedish history of child protection system. Before the Social

Services Act, there were various specific laws aimed at particular individuals in society. Historically, the first Swedish law with regard to child protection/care was introduced in 1902, on which new revisions were made in 1924 and 1960. In those earlier laws, the idea of social protection, and moral perspectives dominated. Criticism towards such old perspectives prevailed during the 1960s and 1970s, which culminated in the formation of the Social Services Act in 1982. In the immediate time leading up to the Social Services Law, a generalist approach with a comprehensive perspective was upheld as an ideal social work approach (Ibid:56).

Around the introduction of the present system, was the time which witnessed various rapid social changes: improvement of economy statuses, expansion of child care, and reduced prejudice for single parent families and other diversified family forms (Lundström & Sallnäs 2014). A symbiosis of individualism and equality prevails in society and forms the premise from which we can understand Swedish child protection today.

Most important incidents and public opinions which were more directly related to child protection issue was campaigns against corporal punishment to children in the 1970s. A high profile child abuse case at the end of the 1960s created public concern and eventually led to the establishment of BRIS, the well-known child rights' organization today. The government ran a campaign against corporal punishment in collaboration with related organizations, BRIS and Save the children Sweden. Finally in 1979, this led to the world's first ever law banning corporal punishment to include the home, as an amendment to the already existing law (Family Law). At the beginning, traditional opinions accepted parent's rights regarding the discipline of their own children, however, in a surprisingly short time public attitude did an about-face and adopted a zero-tolerance approach against violence and abuse to children (Regeringskansliet 2009, Government Offices of Sweden and Save the Children Sweden 2009) .

3. New systems and practices established through 1 and 2 (3. Achievement phase)

New systems and practices are outlined below as new ideologies and systems brought about by the introduction of the Social Services Act. The aforementioned Social Services Law, first enforced in 1982 and majorly revised in 2001, is a framework law covering almost all fields of social welfare. The Social Services Act characteristically comprises two principal perspectives: voluntary use and comprehensiveness (Pettersson red. 2014). The Act resists going into any details and merely outlines in general terms the ideals and principles leaving any interpretation to be done on a municipality-by-municipality basis. Despite the generalized tone of the Act, chapter five deals with individual areas, however, with regard to children and youth rather concrete descriptions appear. Another characteristic regarding children in the Social Services Act is that juvenile

delinquency is also featured.

As well as the Social Services Act, there is also another law especially for compulsory care, the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (=Lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU) of 1982, which is utilized when the former does not apply. Though child protection has existed for about the last 30 years under these two laws, the first 10 years and the last 20 years were different in reality (Lundström & Sallnäs 2014:57). For the first 10 years, a generalized social work approach had been taken as written in the law, however, specialization in social work increased in the following 20 years. The current Swedish child protection has a larger aspect of dealing with teenagers with various difficulties.

4. With regard to the newly established systems and practices, evaluation and discovery of new issues after implementation (4. Review phase)

(1) Reactions against new trends since 1990s

As well as municipalities' increasing autonomy, a new trend of marketization mainly since the 1990s, caused the ever widening gaps in areas such as the quantity and quality of all public services, and user fees among municipalities. This was brought about by the introduction of NPM, based on criticisms towards the huge and rigid public sector and financial crisis during that time. "The purchaser-provider model" introduced by local municipalities has brought fundamental changes in social welfare in general. Under this model, service providers, separated from the purchaser (municipality) can be chosen through bid tendering, although the responsibility has still remained within the municipality.

Private providers, mainly huge for-profit companies, have rapidly expanded especially in urban areas. However, in the field of child protection, it was already in the 1970s, before the introduction of the social services act, that private providers started to rapidly expand their service provider's role mainly in 24-hour care (Lundström & Sallnäs 2014:59, Wiklund 2011). To address such recent problems in all social services, there are basically three measures: 1) National evaluation and comparison system (=Öppna Jämförelser); 2) National ceiling system for user fee; and 3) Stricter audit control for quality of services.

(2) Criticism of child protection

Child protection was the field which came under the severest of criticism during the 1990s. The criticism was not born out of the new trend of marketization, but rather originated from its old fashioned characteristics. Main criticisms include: child protection social work was not structured or standardized; disparities of the range and quality of services at the local level were too

apparent (Socialstyrelsen 2006a:12–17, Socialstyrelsen 2008). In fact, child protection and support is the field where rather major changes have been implemented since the early 2000s after severe criticism was levelled at the public social services and out-of-home care. The nature of those criticisms and any resulting improvements should be noted.

Privatization has progressed remarkably in the field of individual and family welfare, including child protection, compared to other fields of social welfare. Surprisingly however, very little has been scientifically and officially documented regarding the effects of rapidly increased privatization in social welfare as Hartman et al. (2011) criticises.

(3) Independent Public Agencies

Although not to tackle only with matters of child protection, independent agencies were set up since the 1990s as privatization expanded rapidly. With regard to compulsory care, the National Board of Institutional Care (=Statens institutionsstyrelse, SiS) was founded in 1993 as an independent Swedish government agency that delivers individually tailored compulsory care for young people with psychosocial problems and for adults with substance abuse. SiS runs special residential homes for young people (särskilda ungdomshem), which receive young people with psychosocial problems, substance abuse and criminal behaviour. Care is provided under the terms of LVU. (Statens Institutionsstyrelsen 2016). SiS is supervised by a number of bodies, including the Health and Social Care Inspectorate (Inspektionen för vård och omsorg, IVO), the Swedish Schools Inspectorate (Skolinspektionen) and the Parliamentary Ombudsmen (JO).

The Health and Social Care Inspectorate (= Inspektionen av vård och omsorg, IVO), is the most important supervisory inspection agency regarding child protection, founded in 2013. It is a government agency responsible for supervising health care, social services and activities under the Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (LSS). IVO is also responsible for issuing certain permits in these areas. Its supervision remit covers the processing of complaints concerning, for example, the reporting of irregularities in health care and social care (called Lex Sarah and Lex Maria reports) and the municipal obligation to report non-enforced decisions. Its supervision activities are carried out at six regional offices around the country (Inspektionen av vård och omsorg 2015).

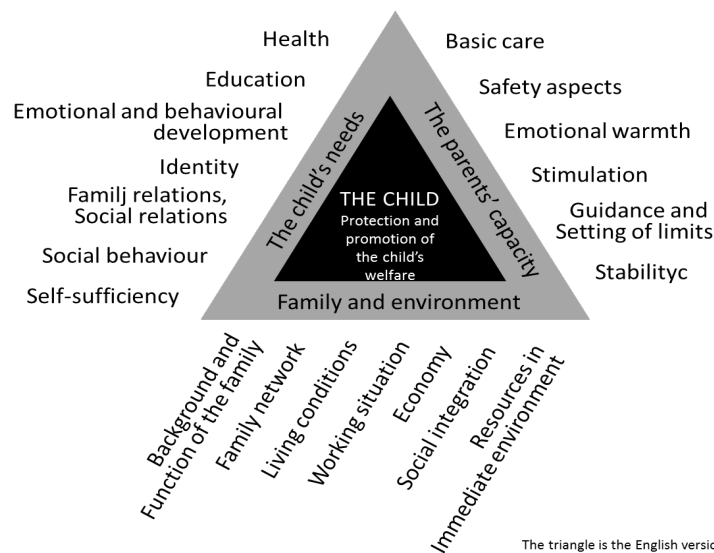
(4) BBIC

As a reaction to severe criticism towards child protection administration system even from the government, the ministry in charge decided to introduce a totally new social work administration system, BBIC (=Barnens behov i centrum, Children's needs in Focus) initially as a pilot scheme in the early 1990s. BBIC

is the practical system in social service administration and documentation in child and family social services. This Swedish model is created from the original British model and has been introduced in 98% of local municipalities (Socialstyrelsen 2013). The National Board of Health and Welfare runs a professional training course to which staff of local authorities receive certification as a BBIC trainer.

BBIC also maintains the basic ideal perspectives of social work practice by the triangle model (child, family and environment). By using BBIC, structuralization and systemization have been prioritized. The purpose of it is to virtualize the problems as data the documents of which can be referred to in possible future practices. See Yoshioka (2017) regarding the background of BBIC in Japanese.

BBIC Triangle



The triangle is the English version shown in Edebalk(2005) Fig.2, p.4

To offset negative disparities caused by decentralization, a centralized system has been sought in the child and family field. Another change brought about by BBIC was that to emphasize the importance of hearing the child's voice especially in the process of social work investigation and assessment. Even though Sweden is famous for its advanced notion of children's rights as stated in the UN convention on the rights of the child, in actual fact, to hear the voice of the at risk child is still far from reaching its ideal. Besides its negative aspects (complicity and time-consuming aspects), BBIC has grown to be a fundamental base of current child protection social work. This has also found its way officially into other fields of social work, which at present include individual social welfare and elderly care. The adaption of BBIC as an imported model from England to a Swedish system nationwide is described by the National Board of Health and Welfare (Socialstyrelsen 2013) in detail.

(5) New Issue: Refugee Children

The biggest change in child protection since 2000 is an increase of immigrant children. Even with Sweden's history of accepting and integrating immigrants and refugees for several decades, and having a quarter of the population with non-Swedish (out-of-Sweden) backgrounds today, an influx around 2015 overwhelmed services. Especially in Sweden, there are numerous unaccompanied teenage asylum-seeking children, mainly boys. That prompted the construction of temporary emergency shelters. Furthermore, 24-hour care, support for legal procedures, education, and community networks are also needed for them.

Furthermore, children and family with multi-cultural backgrounds in general, even after several years of residency, tend to have difficulties and conflicts regarding cultural disciplines, and severer domestic economic situations. Despite the Swedish government reducing the number of arriving refugees, local municipalities still look after existing cases. The National Board of Health and Welfare (Socialstyrelsen 2013b) outlines such refugee children's needs and support for them.

III. On agencies providing services to prevent child maltreatment/ for family support

1. Outline of the support responding to child maltreatment procedures (Legislations, rule and procedures, practical tools and forms, outline of database...)

As already stated in the introduction and chapter one, to select only "preventive" services is hardly possible in the Swedish context. This chapter will provide the explanation of the services provided (or at least taken responsibility for) by municipal social services. Rather than field-specific incidents and discussions within child protection contributing to its current system, it was those in general social work areas that affected the biggest changes. Thus, much of background factors are repeated in chapters two and three. The municipal social services, responsible for any at risk child or family, are the only agencies which can make social work decisions, including providing them with a contact person/family, and granting admission into foster care or institutional care. The municipal anti-natal and child care divisions are also the agencies which play important roles in preventive care. Notably, child health center (=barnvårds central, BVC) or family centres, actually meet almost all of children and families in the area and are expected to be the agency to bring worrying cases to light.

With regard to actual service provision, however, a considerable part of both out-of-home care and preventive care are taken on by private agencies today. Marketization of social welfare in Sweden has been characterized by the fact that

large for-profit companies, many of which are international conglomerates, comprise most of the private provision, while non-profit organizations' roles are marginal in that sense. Private provision are in practice by tender, purchase of places or other ways (Wiklund 2011, Socialstyrelsen 2014). Non-profit agencies also have been playing important roles in a broader sense such as paying attention to the usually unheard voices of children through their telephone support lines.

Child protection procedures are officially set by regulations from the board of health and welfare, for example a handbook regarding social work investigations published by the National Board of Health and Welfare (Socialstyrelsen 2015 b). However, regulations centre on various aspects of social work investigation and assessment, but not on the contents of services. Thus, actual support and services differ from municipality to municipality and it is hard to have a comprehensive understanding even from national reports such as "Support and services for children and families" (Socialstyrelsen 2016).

2. Analysis of the developmental cycle of preventive services for child maltreatment

(1) Background, Events, incidents, public opinion etc. leading to the present

As described in chapters one and two, the Swedish welfare state's central ideology of universalism has meant that everyone is entitled to public services. With regard to children and family, the first universal system was maternal and child health services. Community maternal and child health services started to be introduced in some parts of the country in the 1930s, and by the 1940s the system was available at a national universal level.

The 1930s was the time when Gunnar and Alva Myrdahl had a powerful impact on public opinion resulting in the expansion of family policies to tackle the population decrease at that time. It was also the time when the social democratic party laid its foundation with the ideology of "folkets hus" which began the historically lengthy rule of the government. After World War II, as Sweden made dramatic growth both economically and in social welfare, a wide range of universal services became fundamental parts of the society, notably universal child care and a more flexible working environment (Socialstyrelsen 2015c). With regard to child protection though, old-fashioned institutions with their residual orphanage characteristics remained until around the 1960s, which by today's standards would be considered wanting (Socialdepartementet 2011). As society became more affluent, poverty became increasingly less conspicuous.

(2) Search for the present child protective system, preliminary considerations

(2. Precursor phase)

Events leading up to the present child protection system have a lot in

common with those covered in chapter 1. The 1970s witnessed the shift to the present system being under the jurisdiction of the Social Services Act in several ways. As stated in chapter one, criticism towards corporal punishment and child abuse drew attention, the view of children's rights prevailed, and the comprehensive perspective and general social work approach became the goals to aim for.

In the growing movements to seek for "normalization" in the 1970s, a movement against institutionalism especially in the field of welfare for people with mental disabilities was also seen. Not only in that field, but there were hot debates regarding social care and support based on the ideal of normalization. That was the base for the development of a rich variety of non-residential care (=open care) in Sweden. As Lundström & Salmäs (2014: 49–50) states, preventative care had been already promoted even before the social services act of 1982, with a clear aim to reduce out-of-home care.

(3) New systems and practices established through 1 and 2 (3. Achievement phase)

Chapter two, article two of the Social Services Act, clearly imposes upon municipalities the final responsibilities for care and support for residents in need. Thus, municipalities have long been the agencies both making decisions on protective services and also providing services to prevent child maltreatment and to support families.

Facts on municipal social services division

Municipal organizations vary widely mainly depending on the size of their municipalities. However, there is always a division of responsibility for "individual and family welfare", in which child protection is included regardless of whether it is independent or combined with other social welfare areas. Ponnet (red.) (2015) is one of the most comprehensive work to outline and discuss social work investigation regarding child protection.

Among the different social welfare fields, social services related to child protection is the field which most strictly requires a recognized social worker qualification. Social workers working in the division of individual and family welfare are specifically referred to as "socialsekreterare", whereas in elder care or care for the people with disabilities are normally just referred to as care assessors (=handläggare). The typical "socialsekreterare's main work and consequently most important, is investigation and documentation. Naturally that brings criticism that social workers allocate too much time to dealing with documents and telephone calls without actually interfacing with the children and families.

Shiseido Shakaifukusi-zaidan (2012:49–55) describes how municipal social services work in detail. It explains that Södelmalm Ward of Stockholm, population

of 120,000, employ 45 staff in the IFO section (25 qualified social workers for consulting and investigation. 20 of them directly work with children and families). The staff density is roughly 4 times more than a child guidance centre of a similar demographic Japanese counterpart. In Swedish laws, there are not any certain staff density officially regulated in any social welfare fields including child protection.

Support and services

The fundamental structures of support and services remained unchanged since the time of the enactment of the Social Services Act (1982). Municipal social services take overall responsibility for everything related to at-risk children and families. Support and services for those are officially divided into two categories, open care (=non institutional care) and 24-hour care as seen in governmental reports such as “Barn och familjer-insater år 2016” (Socialstyrelsen 2016).

The “preventive” approach is ubiquitous in all governmental states and documents. An obvious example is the 2008 “Support for parents -benefits for all” (Socialdepartementet, 2008). The Swedish government states that a wide range of universal support, including flexible and well-paid (80% of one’ s basic salary) parental leave, child allowance, child care, free education, will surely reduce a risk of problems in child rearing, also will easily detect any cases requiring attention.

Basic procedures

The actual procedures are described in detail within the guidelines from Socialstyrelsen/The National Board of Health and Welfare. Those especially important are, “Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten” /Processing and documenting in social services (2006) and “Utreda barn och unga – Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen” /Investigate children and youth - Handbook of social services according to the Social service act (2015 b). The overview of Swedish child protection is most well described in Hesse & Vinnerljung (1999) in English, from organization to type of support and services. In Japanese, Shiseido-shakaifukusi zaidan (2012) describes how child welfare/protection social work are organized and managed. As they critically state, Swedish child protection has been widely different nationwide both in organization and actual support and services.

Since most of the support and services are provided on a voluntary basis and free of charge, no formal investigation or municipal decisions are required. Such services could include parenting classes, teenager groups, health care advice for teenagers, family counselling (payment required) and more (Växjö kommun 2015). Municipal social services receive calls regarding maltreatment or other risky

matters 24/7. Out of typical business hours, there is a specific phone number for emergencies, and it is commonly known as “social jour”. Municipal social services receive reports regarding maltreatment both actual and suspected cases from schools and other agencies, and then decide whether to formally investigate the case or not, and conduct investigations. Such investigations would include direct communication with children and families, or professionals in related organizations, and making referrals to other related agencies. Since this investigation carries considerable weight, it may last up to three months or carried out while both children and families are accommodated at an institution.

In most cases, children remain at home but are given certain additional support. For example, in one particular municipality, there is a facility called “Family house” where parent and children spend some time there regularly with professional staff. Staff observe the parents’ way of meeting their children, and teach them how to meet and discipline children, by for instance cooking and gardening together, or going to a swimming pool together (Växjö kommun 2015). Another typical support is “contact person/family”, which requires a social services decision as to whether to use it or not. Contact persons/families, volunteers in the community, are matched with a child in need in order to provide a good social network. The child and contact persons/families regularly meet and spend the time as requested by the child and intermediary.

However, such preventative care widely varies from municipality to municipality, since the related laws do not describe the details. Contact persons/families has been the only support named in the law until now. From the end of the 1990s, official statistics started to use the two categories: individual support with needs assessment, and structured open care (Lundström & Salmäs (2014: 50–51), and meanwhile use of preventative care has rapidly increased since the 1990s. It seems that municipalities provide various new types of supports (Ibid:51).

Needless to say, serious cases will have to lead to 24-hour care. When 24-hour care is required, foster families are the default choice for all ages, however, in reality more than 50% of teenagers are placed in HVB (=hem för vård och boende/home for care and housing, residential care). Municipal social services have their own pool of registered foster families, although there are many privately-run “foster family support and counselling offices” with their own foster families. It is then down to social services to decide from which sector foster families should be chosen, or alternatively an HVB. Support and services used are described in a number of reports from BNHW. According to the National Board of Health and Welfaare (Socialstyrelsen 2015), the number of children in placement (24-hour care) has in fact increased after SoL. Among 1,000 children, six in 1992 (1,500 in total) and 12.55 in 2012 (30,000 in total) were in care sometime in that year. However, recent increase in placement is said to have

derived from asylum-seeking unaccompanied children.

Actual provision has been increasingly taken by private agencies since the 1980s. There are a few private non-profit on call duty (=jour), mainly to secure women and their children from violence. Shelters for women with or without children have been traditionally run by non-profit humanitarian organizations. Furthermore, child rights organizations' child line activities catch children's voices including initial stages of difficulties and severe maltreatment cases, to which in some cases, those organizations actually connect the child to the related agencies or professionals. Away from the auspices of formal public preventative support, a limited number of community and voluntary based activities provided by churches or voluntary organizations also exist. For example, it is common for churches to run "baby cafes" for local children and parents, as well as pre-school activities.

In the Swedish context, the role of the judiciary is much smaller than other European counterparts. Any objections to a social services decision are to be addressed to The Administrative Court same as any other public services. Claims regarding social care are to be reported to IVO, the audit controlling agency described in the following section five, or if related to 24-hour care to SiS, The National Board of Institutional Care (Statens institutionsstyrelse).

4. With regard to the newly established systems and practices, evaluation and discovery of new issues after implementation (4. Review phase)

The basic framework of social services roles and procedures when dealing with maltreatment cases have not changed since the enactment of the 1982 Social Services Act. However, two specific changes have been made. The first of which, the perhaps the most radical is BBIC, a national social services administration system used by municipalities since 2006, as described in chapter two (Socialstyrelsen 2006 a). It was a recognized fact that the voices of children under social services investigation were the least heard. To address this issue, although BBIC does not directly target maltreatment problems, the idea was to provide structure for "hearing the voices of children" in daily social services administration.

Another change has been in the number of support and services actually accessed by users. The number who used "contact person/family" decreased; instead, other forms of "structured support" have increased. Although no official analysis on that change has been undertaken yet, Sallnäs (2016) implies that support without requiring bureaucratic procedures are preferred. That tendency makes it even more difficult to form an overall picture, because such preventative support, provided on a voluntary basis, is almost impossible to be officially documented or quantified as data. A manifestation of this tendency to widen preventative support is the family centres (=Familjecentrum) which have

been expanding since the 2000s. Family centre is a community centre for babies and children before school age and their parents, which vary from municipality to municipality in their structure. Family centres operate as an important collaboration of different professionals, health care, pedagogy, and social welfare. Furthermore, there are useful activities and public services provided in the same place, for example, child health centre, open preschool, parent gatherings, parenting classes, advice and counselling.

Lastly, there has been a problem regarding staff working with maltreatment cases. One of current social work's largest challenges with children and youth is to recruit and keep qualified social workers in the municipal organisation. Large differences in employee competence due to qualification is apparent. The number of staff members with a bachelor degree and more than three-year's experience in social work can vary between seven and 100 per cent, which effects the quality (Socialstyrelsen 2016). In order to enhance professional competence, the government started a specific on the job extension course in 2016 for social workers/socialsekreterare at several universities nationwide.

To conclude, the prioritization of preventative services has been even strengthened and the services have been expanded both in terms of quantity and quality. No specific trends or changes specifically related to child maltreatment still remain to be seen. Due to characteristically Swedish high level local autonomy, it is still difficult to measure the quantity, detailed contents, and quality of those services at the national level.

IV. On organizations and agencies associated with children's rights and participation of families

1. Current situation of children's rights and participation of families (i.e. legislations, rule and procedures, practical tools and forms, and the outline of a database)

Sweden was one of the fastest to ratify CRC (Convention on the Rights of the Child, 1989) and has been playing a leading role championing children's rights ever since. Movements to further promote children's rights have been active, which has led to CRC about to be written into Swedish law by 2020. Children's rights based on CRC permeate almost anything related to children, including health care, education, social services and the working environment for parents. Many of the recently published social welfare policies literature on children either include the keywords of "rights", "children's voices" or "children's power". As "Rights" and "participation" have long been the key notions of the Swedish welfare state (Edebalk 2015), it is neither a particular nor new trend within the child protection field as already explained in earlier chapters.

Organizations and agencies to promote children's rights and the participation of families exist in both public and private capacities. A typical public listing includes The National Board of Health and Welfare (Socialstyrelsen), the health and Social Care Inspectorate (=Inspektionen för vård och omsorg, IVO) and children's ombudsman (=BO). Needless to say, in the context of child protection, municipalities are also important bodies.

A typical listing of private voluntary-run organizations includes Save the Children Sweden and BRIS, which are most well-known and revered organizations (Lundström 2001). A more detailed description appears at the end of this paragraph. They have both carved out prominent places for themselves in Swedish society and naturally are held in high esteem. Primarily, they act to guide the government in the right direction with regard to funding and the introduction of new ideas.

Another important factor to promote the participation of children and families is the efforts to enhance accessibility for people with different backgrounds or needs. For example, websites of both public and private agencies normally have information in various languages (simple Swedish, Arabic, Finnish, English...). Access to information is a fundamental prerequisite to guaranteeing citizen's rights.

2. Analysis of the developmental cycle of organizations and agencies associated with children's rights and participation of families

(1) Background, Events, incidents, public opinion etc. leading to the present system (1. Social discovery phase)

Since the 1930s, public agencies have been regarded as offshoots of the Swedish social democratic welfare state. In the process of the Swedish welfare state's development, participation in the society in general has been promoted as a part of the ideal notion of "democracy". As Okazawa (2006) clearly explains, participation of the people at various arenas (decision making, social activities), is crucial, especially in a high tax, high social service welfare state, to secure its legitimacy.

From a civil society perspective, as for privately-run voluntary organizations, Sweden has a unique tradition of "popular movement" which still has a strong influence on the active promotion of children's rights today. (The general foundation of organizations in Swedish society can be traced back to the early 20th century, which is known as "the popular movement" by historians.) With this tradition, there are several very powerful and influential organizations tackling the issue of children's rights. Lagerberg(2016) states in his article quoting Matsson from Save the Children Sweden as follows:

One of the reasons for Sweden's early commitment lies in a tradition of social movements such as the workers' movement, women's movement and temperance

movement. The entire Swedish democracy is based on a strong history of social movement and volunteer organisations. They were established towards the end of the 1800s and worked with a number of issues. The rights of children was, and still is, one of these important questions.

As often described in civil society studies, for example Lundström & Wijkström (1997) and Yoshioka (2004, 2008), active participation to society through organizations still remains in a wide range of areas namely sports and culture. In social welfare fields, organizations mainly play the role of mediator bringing voices of people who themselves cannot convey their voices to the government or public in general. Civil society organizations regarding children and youth are active, for example there are popular youth organizations organizing sports or game activities, or there is, for example, a well-known organization established by a young girl to promote activities against bullying which today provide programs to schools. In schools, learning “democracy” is regarded as one of the most important philosophies, and there are various opportunities for students to raise their opinions, for example through student organizations or union, and simulated political elections by children have been mainstream activities for a long time.

Besides such civil society organizations, there are traditional humanitarian organizations whose missions are charitable and philanthropic in nature. Churches (especially the Swedish church), Red Cross, and Salvation Army are the typical of such organizations. They help people who have limited eligibility to certain public services, whose problems primarily fall out of the scope of different agencies (Socialdepartementet 1993). They provide simplistic preventative activities such as local gatherings or home visits. They work for children and families who otherwise would have only limited social contact and the participation that allows within society.

(2) Search for the present child protective system, preliminary considerations

(2. Precursor phase)

Movement to promote children's rights were already active in Sweden even before the introduction of CRC. As written in chapter 2, there were prominent Swedish figures such as Astrid Lindgren who had a strong impact on child rights protection. As stated in chapter one and three, criticism towards corporal punishment and child abuse drew attention in the 1970s, and the view of children's rights prevailed. An important point was in 1979, when a law banning corporal punishment was added as an amendment to the already existing Family Law. Voluntary child rights organizations has been playing significant roles in the movements at that time, in a good collaboration with the government, and still have strong impact on policies regarding children's rights. Such existences and collaborative structures in society have been embedded now.

Even as the welfare state took over and started more and more services, organizations fitted into the role of pioneer, always finding not yet acknowledged social problems. For example, Ersta Diakoni, a traditional social welfare organization founded in the 19th century in Stockholm, is a very rare occurrence in Sweden, which has been running a hospital, a nursing school, an elderly home and some other related businesses since. More recently, since the 2000s, it has launched several projects regarding children such as shelter homes for girls and boys, and the Children's center to listen to children's concerns directly (Ersta Diakoni 2007). Another example is Stadsmissionen in Stockholm, which has been mainly working for those in the severest of situations such as homelessness, but also specifically for children, youth, women and families at risk. Among its recent projects, there is a support project for vulnerable children (Socialdepartementet 1993).

Such traditional charity organizations working for children in need, metamorphosed into children's rights organizations in the 1970s. The 1970s witnessed a watershed movement for social services in that they increased their prominence in society. In the Swedish civil context, charity has a rather negative connotation of being merciful, thus organizations generally tend to identify themselves as a part of a universal "popular movement" (Lundström & Wijkström 1997).

(3) New systems and practices established through 1 and 2 (3. Achievement phase)

Today's systems and practices came into existence on the tail of the Swedish ratification of CRC. Based on the perspectives shown in CRC, a new system to check and improve any policies related to children have been embedded. Needless to say, the government is regularly required to submit official reports regarding how the nation secures and promotes children's rights, and also children's rights organizations have been keeping a critical eye on the situations of children. The varying levels of accomplishments, both success and failures, are described in reports such as Save the Children Sweden (2015) and BRIS (2014).

Children's Ombudsman (=Barnombudsmannen, BO)

A typical institution woven into the fabric of Swedish society is the 1993 Ombudsman for children. To make sure the Children's Rights Convention is implemented in Sweden, the government is head of an agency called the Ombudsman for Children. The agency provides information about children's rights and makes recommendations on how CRC can be conformed into Swedish laws and regulations. The children's ombudsman, listens to children and adolescents and gathers knowledge on how their everyday life is and represents the child when passing on the information to decision makers at municipal and national level. BO annually publishes official reports regarding children's issues and also gets involved in

some individual cases (Website of Children' s Ombudsman).

Civil society organizations have been playing significantly important roles to bring child rights in Sweden to the fore. Below is a list of several major and active organizations and basic information of them, obtained from respective websites:

BRIS (=Barnens Rätt i Samhället)

BRIS, Children' s Rights in Society, is a politically and religiously independent member-organization and part of CHI (Child Helpline International), a global network for children and adults, which exists to provide support and protection. When a child is abused, mistreated, has problems and needs support or advice of "knowledgeable and empathetic adults" , the child can e-mail or phone BRIS anonymously and for free. They have also run a chat room and have been constantly creating new IT-related operations to reach children, for example BRISBOT, an application where children can experience how social work consultants or investigations would proceed. During its development from the 1970s, BRIS holds a high visibility among children in Sweden. Contact information to BRIS can be easily found in school and on websites/leaflets of public agencies.

Save the Children Sweden (=Rädda barnen)

Another politically and religious independent organisation is Save the Children Fund, named Rädda barnen in Swedish. The organisation, which is international was established more than 100 years ago to support children who are in need, have been exposed to violence, have not been able to attend school, have lived in poverty, have lacked parental support, or been exposed to war and disasters. Save the Children work for children' s rights domestically also, based on CRC so that they can have a secure and healthy childhood and not be exposed to violence. Save the Children listen to children through their helpline and their own research activity, which every year lead to their publications to influence politics and the society. At a local level, besides active fund raising, voluntary members support children and families by conducting workshops at schools, helping outside school educational needs such as homework, and more.

Children' s Welfare Foundation Sweden (=Stiftelsen Allmänna barnhuset)

The Children' s Welfare Foundation was established in 1633 as a home for orphans. The foundation developed the placement of children into foster home care with a focus of the need of the child. This work was ended in the 1960s. Today the main activity of Children' s Welfare Foundations is to aim to develop knowledge

and research into the professionals, who meet these children in their daily work. They also work to affect the political agenda by arranging conferences and publishing books and reports. The foundation, having the financial wherewithal, also gives research grants and allocates project funds to various organizations and researchers every year.

(4) With regard to the newly established systems and practices, evaluation and discovery of new issues after implementation (4. Review phase)

Children's participation has been promoted in various contexts: schools, local sports or culture organizations, and youth organizations in general. Furthermore today, to hear children's voices is regarded as an extremely important factor as a way of participation. BBIC, described in Chapter 2, is one of the most typical examples of trying to have the child at the centre of a social services investigation process. Besides the shared understanding that child participation and children's rights protection has been accomplished to an appropriate extent in general in current Swedish society, rather marginal issues have recently come to light, for example children who are: in social care, under social services investigation, having parents with mental disorders or some kind of disabilities, under severe economic situation, with a refugee background (BRIS 2014).

The Swedish Government intends to make the Convention on the Rights of the Child part of Swedish law. The Swedish Government has decided to submit a proposal in July 2017 to the Council on Legislation to incorporate CRC into Swedish law. The Ministry of Health and Social Affairs has initiated a dialogue with a number of child rights organisations on the recommendations of the Committee on the Rights of the Child. It is proposed that the act enter into force on 1 January 2020 (Government Offices of Sweden 2015).

V. On databases/data archives concerned with maltreatment

1. Outline of databases / data archives on maltreatment (i.e.: items, methods, indicators for assessment & evaluation)

The official annual statistics is "the number of police reported child maltreatment cases" published by BRÅ (The Swedish National Council for Crime Prevention/ Brottsförebyggande rådet), an agency under the Ministry of Justice. The results are shown in two categories: children aged: 0-6 years old; and 7-14 years old. Child maltreatment represents only a part of the BRÅ statistics, as a type of violence in society in general.

The statistics on child death cases have been recently published by the National Board of Health and Welfare, NBHW/Socialstyrelsen. NBHW (Socialstyrelsen,

2010) shows the number child death by neglect from 1970 to 2010. Furthermore, there are statistics on the number of children who died or received medical treatment (either as outpatients or inpatients), drawing on data from from three different databases: Cause of death registry, patient registry, and Injury Data Base (=IDB Sverige), to calculate an average number of deaths per year (Janson et al. 2011:60).

Except for the abovementioned, no such official databases on child maltreatment in Sweden exists. However, it is notable that several large-scale national surveys mainly related to corporal punishment, have been conducted even from the pre CRC period in Sweden. The national Swedish surveys were carried out in 1980, 2000, 2006, and 2011 (Janson et.al.2011). They are not particular databases exclusively on child maltreatment per se, but more comprehensive surveys including for example the attitudes towards corporal punishment through interviews/questionnaires to both parents and children. Though the data collection methods and contents differed to some extent each time, the four surveys basically covered the same issues. The results of the surveys show a sharp decrease of corporal punishment between 1980 and 2000, and no major changes after that.

As well as those official statistics provided by government bodies, there have been a number of statistics provided by other agencies such as active child rights' organizations and researchers in the field. Statistics and proposals in the reports of such organizations are frequently referred to by government bodies.

Major findings from the database or statistics regarding child maltreatment above can be concluded that: 1) Prevalence and public tolerance to corporal punishment has sharply decreased since 1980 with no recent changes; 2) Police reports have been increasing over the years especially after the 1990s, but, which, however do not necessarily point to an increase in actual maltreatment; 3) Severe child maltreatment cases have decreased and remained so.

2. Analysis of the developmental cycle of databases/ data archives concerned with maltreatment

(1) Background, Events, incidents, public opinion etc. leading to the present system (1. Social discovery phase)

Historical backgrounds of the current surveys regarding child maltreatment are described in Janson et.al. (2011), Jernbro (2015), BRÅ (2015), and Socialstyrelsen (2001). Major surveys before the 1970s are listed as follows:

- Statistics on legal cases regarding violence conducted since the 1830s, leading to the current statistics by BRÅ.
- Solna-studien, 1954-1968. Longtime study on children's health and life situations. Questions regarding corporal punishment were included with regard to a wide range of questions on child upbringing.

- The National Board of Health and Welfare's investigation of child fatality rate as a result of child abuse after hospital treatment during 1957–1966 (Socialstyrelsen).
- A number of smaller investigations concerning child abuse have been performed since the 1960s.

From these studies, it is obvious that the mid- 20th century's social awareness against violence or corporal punishment to children developed much earlier in Sweden, compared to other countries.

**(2) Search for the present child protective system, preliminary considerations
(2. Precursor phase)**

The time of the world-first Swedish 1979 introduction of the corporal punishment ban can be regarded as the precursor phase to the present (after the 2000s) system. Major national surveys during that time are listed as follows:

- Report "Maltreated children" (=Barn som far illa) of 1974, published by the National Board of Health and Welfare/Socialstyrelsen and Allmänbarnhuset, focusing specifically on the social backgrounds to child maltreatment.
- SUSA-study 1980. It is the first representative national study, following the introduction of Swedish law banning corporal punishment, to grasp the situations of child rearing and corporal punishment at home. This survey has created the fundamental basis of all national surveys since then, i.e. the three large-scale national surveys (2000, 2006 & 2011). SUSA-study 1980 consisted of two parts: parental studies and children studies.
- Parental studies has been using the same methodology since the first survey in 1980, which conducted interviews with 1105 families. The Conflict Tactic Scale methodology, originally created by an American researcher, quantified the conversations brought about by talking in general about family matters, and thereafter about potential conflicts in upbringing situations.
- BRÅ- The Swedish National Council for Crime Prevention (Brottsförebyggande rådet). It is an agency founded in 1974 under the Ministry of Justice, and a centre for research and development within the judicial system. Brå primarily works to reduce crime and improve levels of safety in society by producing data and disseminating knowledge on crime and crime prevention work. The Council also produces Sweden's official crime statistics, evaluates reforms, conducts research to develop new knowledge and provides support to local crime prevention work. Children make up only a small part of their assignments regarding violence or crime. The results of Brå's work are a basis for decision makers within the judicial system, the Parliament and the Government. Brå often works in collaboration with other organisations and public sector agencies. The assignment of statistics regarding the rights was shifted from SCB (Swedish

National Statistics Agency) to BRÅ in 1995. In a number of Brå' s publications, child maltreatment has been focused with data in detail (age, gender, inside/outside home, hospital visit) for example in Granath (2012).

Even with the above-mentioned development of the surveys and statistics, it has always been difficult to grasp the actual numbers and conditions. The definitions and notions of child maltreatment are broad in Sweden and not clearly written in the law. Also, the development of decentralization has been a reason for difficulties in creating a unified national database. Actual incidents are not only reported to and treated by the police, but many cases have been dealt with by municipal social services, which vary widely from municipality to municipality. Adding to the efforts to acquire knowledge and data in order to prevent child maltreatment, the privatization trend since the 1990s has accelerated the expansion of national statistics to compare public services among the municipalities including social services for children and youth.

(3) New systems and practices established through 1 and 2 (3. Achievement phase)

Significant reports and statistics regarding child maltreatment were published around the year 2000, which characterize the time as a time of a shift for the new stage. First, the official committee on child abuse from 1998 to 2001 (Kommittén mot barnmisshandel/ National committee on child maltreatment), provided several important official statistics and reports with far-reaching perspectives. One of the committee' s final reports, titled as "Children and maltreatment" (SOU2001:18), embodied an all-inclusive approach: history, trends since the 1950s and the current situations. Another of the final reports was "Child maltreatment -Prevention and measures" (SOU 2001:72)", which is a comprehensive and most significant study in this field by providing a clearer definition of child maltreatment, summarizing the changes until 2001 in various aspects, and making a number of proposals to actual social policies. This study is also characterized by a wide collaboration of: ministries of social welfare and laws, local municipalities, professionals in law, health and medical care, and even labour unions.

The committee' s major task was to investigate the reasons for the rapid increase of police reports during the 1980s and 1990s. Several surveys were conducted such as interviews to parents and questionnaires to 9th grade students and to the 20-year-olds. Questionnaires to children ask students and adolescents about experiences of physical punishment in the 1990s. Also in 2000, BRÅ published a report "Child maltreatment. A mapping of police reported maltreatment cases of young children" .

After these studies, it is often claimed in Sweden that reporting rates are not equivalent to rates of actual abuse, since it is strongly tied to shifts in public awareness. Some studies strongly state that prevalence of child physical

assault, around three on average per year, is pretty low in Sweden compared to other countries. (Joan E. Durrant, 2003). Present Swedish statistics on maltreatment basically consists of the following six categories as far as the authors could summarize:

BRÅ -number of police reported cases

The main annual official statistics until today have been “the number of police reported child maltreatment cases” published by BRÅ (=Crime Prevention Council). The data is shown in two categories: children aged 0–6 years old, and 7–14 years old. The database is consistent but the data is categorized as, for example, perpetrators and victims; level of severity of cases, and does not intend to analyse the specifics of the individual cases. Statistics of BRÅ (2017) show the number of police reported cases in 2016 regarding child maltreatment, which was 23,700 (0–17 years), 4,300 out of which were related to 0–6 years. The number of reported cases has increased by 35% from 2008. However, it is important to note that a large proportion of that regarding children aged 7–14 relate to violence in school.

Large-scale surveys in collaboration with government, organizations, and researchers

Although not carried out regularly at the national level, there have been some large-scale surveys conducted by public agencies, private voluntary organizations, and researchers. Jernsen (2015) refers to three successive national surveys of child maltreatment (2000, 2006 and 2011) in her Ph.D. dissertation.

In 2000, the government committee in collaboration with Statistics Sweden (SCB) conducted three types of questionnaire surveys to: student, parents, and 20 year-old citizens (2500 persons) regarding their experiences and perspectives on violence. Additionally, interviews to 358 persons, (including 66 persons having the experiences of being maltreated in their childhood) were conducted for more qualitative research. In 2006, a national survey of child maltreatment was conducted, where 2,510 pupils in grades 4, 6 and 9 from 44 schools in Sweden were included. The results were analysed including the aspect of the economic situations of children's households. In 2011, another national survey, where 3,202 pupils in grade 9 from 92 schools in Sweden, were analysed. This was conducted by Karlstad University and Stiftelsen Allmänna Barnhuset, a voluntary organization.

The statistics on child death cases were first published by the National Board of Health and Welfare, NBHW/Socialstyrelsen in 2010, according to the law relating to investigations of that type. NBHW (Socialstyrelsen 2010) shows the number of child deaths by neglect from 1970 to 2010. Furthermore, there are statistics on the number of children who died or received medical treatment

(either as outpatients or inpatients), drawing on data from three different databases: Cause of death registry, patient registry, and Injury Data Base (=IDB Sverige), to calculate an average number of deaths per year (Janson et al. 2011:60). Also in Sweden, there is a study on all the fatal cases of children under 15 years old during the period 1965–1999. Furthermore, several large-scale surveys regarding the prevalence of violence to children to death have been conducted for a considerable length of time. The survey shows that about 7 children per year on average are maltreated resulting in death by their parents, which has remained unchanged. This statistic is echoed by another earlier survey conducted between 1971–1980, and statistics regarding violence in the National Board of Health and Welfare/Socialstyrelsen (2004).

Reports and Statistics from the Child Ombudsman

The Child Ombudsman has been one of the important bodies to address public debate and parliamentary motions. It annually publishes the data acquired through its consultations with children who have reached out to it individually. As well as this, it publishes reports on a wide variety of themes, with child maltreatment as a recurrent issue. Children in care was the theme of 2013 ombudsman's annual report, titled "Behind the facade (=Bakom fasaden)" (2013), also children who were exposed to violence in close relationships became the theme of the 2012 report, titled "Signals".

On the website of the Children's Ombudsman, there is a specific area dedicated to statistics regarding children and youth from SCB, Statistics Sweden. Many themes and variables, for example, "ratio of children in social care" or "ratio of children exposed to hard economic situations" can be chosen and be easily compared among various municipalities. Basic information regarding the convention of child rights on the Child Ombudsman's website can be accessed in English, sign-language, easy-Swedish, and also in various minority languages: Finnish, Yiddish, Tornedalian Finnish, Arli Romani, Kale Romani, Lovara Romani, Lulesami, Northsami, and Southsami.

Reports from children's rights' organizations

Two socially established and well-recognized child rights' organizations, BRIS and Save the Children Sweden (Rädda Barnen), frequently publish reports regarding child abuse, which have had a marked impact on social policies and public opinion.

BRIS has published a number of reports on violence, maltreatment and various other children's rights violations. "Violence against small children (=Våld mot barn)" in 2010 showed the presented data and criticized the inadequacy of police work. "Bris rapport 2014" describes a wide range of life difficulties including family conflict based on the data of BRIS' own support activities. BRIS also

published a report “Bris tilläggsrapport till FN 2014” pointed out as yet to be actioned Swedish public policies from the perspective of CRC. Save the Children Sweden has published reports with statistics notably for example, “Child maltreatment- everyone must know” of 2010.

Statistics on the use of support and services

The data which NBHW (Socialstyrelsen) annually publishes, and differs from police generated data, directs the focus of their work differently, being more concerned with the amount of access to their services (mainly 24-hours social care). As already mentioned in the earlier chapters above, Socialstyrelsen how detailed data on the services actually used, both 24-hour social care and other types of services, in for example, “Statistics on Municipal Family Counselling in 2015” , “Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2014” , “Indiv- och familjeomsorg - Lägesrapport 2016” and more. However, data collections are not always consistent, recently for example NBHW/ Socialstyrelsen has started to use individual data with personal number from 2014.

(4) With regard to the newly established systems and practices, evaluation and discovery of new issues after implementation (4. Review phase)

After 2000, no major database changes have been noted regarding child maltreatment in Sweden. However, previously atypical of child and family care, quality evaluation and comparison have become more of a trend influencing all public services since marketization became the norm. Open comparison, Öppna jämförelse, is such a kind of annual comparison published by SKL, the Swedish national confederation of municipalities and county councils. The comparative results are shown in three different ways: questionnaire data; new indications regarding education and health status of children in care. Nevertheless, there have appeared newer methodologies to handle cases and collect data. For example, regarding the investigation of child-maltreatment cases, “Barnhuset” has recently been used as a way professionals listen to the child (Landberg & Svedin 2013).

In 2005, a change to the law regarding the definition of sexual violence was introduced. Thus, renders data pre and post 2015 as incomparable with each other. The national documentation system, BBIC, introduced in 2006, has succeeded in hearing more children in the process of professional investigations, but interestingly has no intention of pooling data at the national level.

VI. Implication (including “lessons”)

This chapter shows several implications which Japan can learn from. The following four points outline these.

1. A wide range of preventative support and services for child and family

Abundant support and services for child and family basically have a root as a part of the Swedish welfare state's universal policies (healthcare and child care) over the latter part of the 20th century, and derives not from a reaction to the recent child abuse issue. With this background, there is an extremely wide range of preventative support and services for children and families, even in the field of social services. It is important to notice that child protection issues are recognized in a broader sense by using the terms such as children and families in need, at risk, or vulnerable, in the Swedish context.

In comparison in Japan, child protection seems to have become synonymous with child abuse i.e. how to protect children from their abusive parents and methods of 24-hour care. There is still very limited support provided by the authorities, either the child guidance centre or the municipality, in as much as the child stays at home even if the situation is quite serious. More preventative support and services should be provided to support children and families at home before they are referred to 24-hour social care as the last resort. To begin with, to recognize and define children and families "in need" or "at risk" in a broader sense should be prioritized, then actual support and services can be worked into public policies. Japan can learn methodology of how to provide preventive care from other countries including Sweden.

2. Focus on social services investigation and administration

Sweden differs from Japan in that, the greater focus is given over to social work administration and investigation, whereas in Japan practicality of actual measures taken in social care takes precedence. When child protection is discussed in Sweden, it is mainly centred on how social services (social work) investigations and administrations should be structured. The majority of social workers working with children are working for municipal social services.

Contrastingly, in Japan, discussion regarding child protection since the 1990s has been mainly restricted to enlightening the public on child abuse, and 24-hour social care. In the last 25 years, the public has certainly become much more aware of child abuse, with some improvements being introduced in social care institutions (children's homes). However, any in-depth discussion on "child protection social work" has been unfortunately lacking. The fundamental problem of not employing enough professional social workers either at municipal (municipal child and family support) or prefectural (child guidance centre) level needs to take more precedence. It is now obvious that traditional child guidance centres are not capable of coping with current issues of child protection and child abuse in the same manner as they have done since the end of the World War II. It has become apparent that child protection social work ought to be carried out on a

smaller scale at a local level and managed by more professional social workers.

3. Rights-based universal social welfare policies

Any child-related issues including child protection can be clearly and thoroughly traced directly to children's rights in today's Sweden. Children's rights perspectives have been assimilated into society in a short time, since the Swedish welfare state has been taking "rights-based" universal social welfare policies as its foundation since the early 20th century as its main premise. The current era sees the realization of children's rights from various methodologies. One of the latest of these is how to hear children's voices. With regard to child protection, BBIC has been introduced in the process of social services, as another way of hearing children's voices.

In contrast in Japan, due to the differences in historical and cultural backgrounds including the different orientation of the welfare state, the idea of rights has hardly taken root in Japanese society in general. There are, however, several notable examples to support children at risk, although they do not officially align themselves with children's rights. More emphasis should be placed on the individual reality of children, rather than bureaucratic processes involved.

4. Multi-layered system of protecting children's rights

In Sweden, the fact of the Children's Ombudsman and several children's rights organizations, having a powerful impact in the society, is globally extremely unique. Although Sweden is regarded as one of the most advanced countries regarding protecting children's rights from the CRC perspective, there are various agencies to discover children's voices in difficult living environments and to promote the improvement of public policies further. Such voluntary organizations are characterized as being: independent from public agencies, structured as umbrella organization, and having achieved positive public recognition. The organizations set a clear line of distribution of roles between the public agencies, which are responsible for children and family in need or at risk, especially in the actual provision of services.

In Japan, there are various local grass-roots voluntary organizations working hard for children, however, most of them are organizationally and financially weak. Such organizations have difficulties in increasing their name recognition and social impact, even if they are greatly contributing to society. On the other hand, there are rather stable organizations regarding children's rights protection, however, many have strong connections with the government because of financial support. Organizations with more third-party character and social recognition would be needed to really reach children and parents at risk. Furthermore, a neutral public sector agency with power similar to the Swedish

Ombudsman should be set up to hear children' s voices.

References

- Annerbäck, Eva-Maria (2011) Child Physical Abuse: Characteristics, Prevalence, Health and Risk. (Dissertation)
Department of Clinical and Experimental Medicine Child and Adolescent Psychiatry, Linköping University, Sweden.
- Barnombudsmannen (2013) Bakom fasaden.
- BRIS (2012) Våld mot barn.
- BRIS (2014) Bris-rapporten 2013.
- BRIS (2014) Bris tilläggsrapport till FN 2014 – Sätt fokus på barns psykiska hälsa
BRÅ (=Brottsförebyggande rådet), Barnmisshandel.
(<https://www.bra.se/brott-och-statistik/brottsutvecklingen/barnmisshandel.html> Accessed 2017. 3. 15)
- BRÅ (=Brottsförebyggande rådet) (2013) Crime and problem behaviours among year-nine youth in Sweden. (English summary of Brå report 2013:3)
- BRÅ (2015) Personer lagförda för brott 2014 (Brskrivnin av statistiken 2015-5-28)
Duvander, Ann-Zofir. & Ferrarini, Tommy. 2013. Sweden' s Family Policy under Change: Past, Present, Future. Stockholm University (Working Paper 2013:8).
- Durrant, Joan E. (2003) Child Abuse in Sweden. (<http://nospank.net/durrant2.htm>
Accessed on 2017. 3. 15)
- Edebalk, Per-Gunnar (2006) Children looked after and their rights to participation in accordance with the UN Convention on the Rights of the Child, article 12. (Paper presented at childhoods 2005 in Oslo, July). Working-paper serien 2006:1, Socialhögskolan, Lundsuniversitet.
- Ersta Diakoni (2007) Staden på berget – Ersta diakoni, verksamhets- och byggnadshistoria.
- Folkhälsomyndigheten (2014) Föräldrar spelar roll - Vägledning i localt och regionalt föräldrastödsarbete.
- Government Offices of Sweden (2015) Convention on the Rights of the Child about to become Swedish law.
(<http://www.government.se/articles/2015/02/convention-on-the-rights-of-the-child-about-to-become-swedish-law/> Accessed on 2017. 2. 9)
- Government Office of Sweden (2015) Rights of the child in Sweden.
www.government.se/sb/d/15662 2015-04-02
- Government Offices of Sweden and Save the Children Sweden (2009) Never Violence -Thirty Years on from Sweden' s Abolition of Corporal Punishment.
- Granath, Sven (2012) Misshandel. In :BRÅ ” Brottsutvecklingen i sverige år 2008-2011” . 67-91
- Hessle, Sven. & Vinnerljung, Bo. (1999) Child Welfare in Sweden – an overview. Stockholms Universitet, Dept of Social Work, Stockholm Studies of Social Work

- No. 15.
- Hill, Malcom et al. ed. (2002) International perspectives on child protection. (Part of the Scottish Executive Child Protection Review Protecting Children Today and Tomorrow. Report of a seminar held on 20 March 2002)
- Inspektionen av vård och omsorg (IVO) (2015) About the Health and Social Care Inspectorate. <https://www.ivo.se/om-ivo/other-languages/english/> Accessed on 2017. 3. 28
- Inspektionen för vård och omsorg (2015) Tillsyn. www.ivo.se/tillsyn Accessed on 2017. 3. 28
- Janson, Staffan., Jernbro, Carolina. & Långberg, Bodil. (2011) Kroppslig bestraffning och annan kränkning av barn i Sverige -en nationell kartläggning 2011. Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Jernbro, Carolina (2015) Barnmisshandel ur barns och ungas perspektiv Omfattning, hälsa, avslöjande och stöd. Karlstad University (Doktorsavhandling, Karlstad University Studies. 2015:49)
- Kommittén mot barnmisshandel (2001) Barnmisshandel: att förebygga och åtgärda. (SOU2001:72) Fritzes.
- Landberg, Åsa & Svedin, Carl Göran (2013) Inuti ett Barnahus -En kvalitetsgranskning av 23 svenska verksamheter. Rädda Barnen.
- Lundström, Tommy (2001) Child Protection, Voluntary Organizations, and the Public Sector in Sweden. *Voluntas*. 12-4. 355-371.
- Lundström, Tommy & Wijkström, Filip (1997) *The Nonprofit Sector in Sweden*. Manchester University Press
- Okazawa, Norio (2006) Sweden. In Hisatuka, Junichi. & Okazawa, Norio. Ed. "Sekai no NPO" Waseda-daigaku syuppanbu (in Japanese).
- Okazawa, Norio (2009) Sweden no seiji. Tokyo daigaku syuppankai. (in Japanese)
- Pettersson, Ulla (red.) (2014) *Tre decennier med socialtjänstlagen*. Gleerups
- Ponnert, Lina (red.) (2015) *Utredningsarbete i den sociala barnvården*. Gleerups.
- Rädda Barnen (2006) *Detta borde alla veta om -barnmisshandel*.
- Rädda Barnen (2013) *Inuti ett Barnahus -en kvalitetsgranskning av 23 svenska verksamheter*.
- Sallnäs, Marie (2009) Swedish Residential Care in the Landscape of Out-of-Home Care. In: Courtney, Mark E. & Iwaniec, Dorotea. Ed. *Residential Care of Children: Comparative Perspectives*. 38-53. Oxford University Press.
- SCB (=Statistics Sweden) (2016) <http://www.scb.se/> Accessed on 2017. 3. 13
- SFS 2001:453 Socialtjänstlag (The social service Act)
- Shiratzki, Johanna (2014) *Barnrättsgrunder*. (5:te upplagen) Studentlitteratur
- Shiseido Shakaifukusi-zaidai (2012) "2011nendo Dai 37kai Shiseido Jidoufukusi-Kaigaikensyu Houkokusyo -Sweden & Denmark Jidou-fukusi Report" . (in Japanese)
- Sundell, Knut. et al. (2007) *Barnvårdsutredningar - en kunskapsöversikt*. Gothia Förlag.

- Socialdepartementet (1993) Frivilligt socialt arbete. (SOU1993:82)
- Socialdepartementet (2001) Barn och misshandel – En rapport om kroppslig bestraffning och annan misshandel i Sverige vid slutet av 1900-talet. (SOU 2001:18)
- Socialdepartementet (2008) Föräldrastöd – En vinst för alla. (SOU 2008:131)
- Socialdepartementet (2011) Vanvård i social barnavård–slutrapport. (SOU 2011:61)
- Socialstyrelsen (=The National Board of Health and Welfare) (2006a) Grundbok - Barns behov i entrum (BBIC).
- Socialstyrelsen (=The National Board of Health and Welfare) (2006b) Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten.
- Socialstyrelsen (=The National Board of Health and Welfare) (2006c) Barn och unga i socialtjänsten. Att utreda, att planera och att följa upp insatser.
- Socialstyrelsen (=The National Board of Health and Welfare) (2008) Social barnavård i förändring - Slutrapport från BBIC-projektet.
- Socialstyrelsen (=The National Board of Health and Welfare) (2010) När det som inte får hända ändå inträffar: Den första rapporten om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott. (Socialstyrelsen art.nr.2010–1–24.)
- Socialstyrelsen (=The National Board of Health and Welfare) (2013 b) Ensamkommande barns och ungas behov En kartläggning.
- Socialstyrelsen (=The National Board of Health and Welfare) (2014) Öppna jämförelser 2014. Social barn- och ungdomsvård- Nationella resultat och metod.
- Socialstyrelsen (=The National Board of Health and Welfare) (2015a) Barn och unga- insatser år 2014.
- Socialstyrelsen (=The National Board of Health and Welfare) (2015b) Utreda barn och unga - Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen.
- Socialstyrelsen (=The National Board of Health and Welfare) (2015c) Family policy and child care. www.socialstyrelsen.se Accessed on 2017.3.29
- Socialstyrelsen (=The National Board of Health and Welfare) (2016) Individ- och familjeomsorg. Lägesrapport 2016.
- Statens Institutionsstyrelsen(=The Swedish National Board of Institutional Care) (2016) The Swedish National Board of Institutional Care. (<https://www.stat-inst.se/om-webbplatsen/other-languages/the-swedish-national-board-of-institutional-care/> Accessed on 2017.3.28)
- Stiftelsen Tryggare Sverige & BRIS (2014) Våld mot barn – Få misshandelsbrott mot små barn klaras upp. BRIS.
- Sverigesdomstolar (2010) Care of young people. <http://www.domstol.se/Funktioner/English/Matters/Compulsory-care/Care-of-young-people-/> Accessed on 2017.3.28
- Thoburn, J. (2007) Globalisation and Child Welfare: Some lessons from a cross national study of children in out of home care. Social Work Monographs Norwich, University of East Anglia.

- Växjö kommun (2015) Stöd & omsorg. <http://www.vaxjo.se/-/Invanare/Stod--Omsorg/>
 Accessed on 2015. 8. 30
- Wiklund, Stefan (2006) Den kommunala barnvården. Socialhögskolan, Stockholms universitet.
- Wiklund, Stefan (2011) Individ- och familjeomsorgens välfärdstjänster. I: Hartman, L. red. Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? ” SNS Förlag.
- Wolmesjö, Maria (2016) Alternative Care in Sweden. In: “An international comparative study of the child social care system”. Department of Social Welfare, Japan College of Social Work & The Evaluation Committee by the Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan.
- Yoshioka, Yoko (2006) Shakaito kakawaru- NPO ron. In: Okazawa, N. & Nakama, S. ed. ” Sweden. Jiritsu-shakai wo ikiru hitobito” . Waseda-daigaku syuppanbu. 103-118. (in Japanese)
- Yoshioka, Yoko (2008) Sweden no hieiri sekuta to fukushi ni kansuru kenkyuu. “Ningen kagaku kiyou” (Department of Human Sciences, Osaka University) Vol. 34, 77-97. (in Japanese)
- Yoshioka, Yoko (2017) BBIC ni miru Sweden no kodomohogo-shien shisutemu. In “IDUN” (Osaka University of Foreign Studies) vol. 22, 253-269. (in Japanese)

<Website>

- Children’ s Ombudsman. (barnombudsmannen.se 2017. 2. 14)
- BRIS (<https://www.bris.se/> 2017. 2. 14)
- Rädda Barnen (Save the Children Sweden) (<https://www.raddabarnen.se/>)
- Stiftelsen Allmänna Barnhuset (<http://www.allmannabarnhuset.se/> 2017. 2. 14)
- Statistics Sweden (SCB) (<http://www.scb.se/> 2017. 2. 14& 3. 28)

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）

1. 子ども保護システムの概要

（1）社会的養護の概要

デンマークは人口約 560 万人の北欧の小さな国だが、高福祉国家として日本でも知られており、高齢者福祉や障害者福祉、またその柔軟な労働政策が紹介されることも多い。社会福祉部門は非常に分権化され、児童福祉の法律や国家レベルで決定されたサービス供給を運用する責任を持つのは、98 ある基礎自治体（Kommune、以下コムーネと表記する）である。社会的養護の実践においては、コムーネ間によって差異はあるものの、各コムーネの自治にまかされている。デンマークではほとんどすべての社会福祉サービスが社会サービス法（lov om social service / serviceloven）によって規定されている。これは各コムーネにサービスの責任があることを規定する枠組み法で、サービスの運用の仕方は自治体によって異なる。社会サービス法はあらゆる社会福祉サービスの一本化を目指し、縦割り行政、いわゆる窓口のたらい回しを回避する意図で制定された（大阪外国語大学デンマーク語・スウェーデン語研究室 2001）。

社会的養護に関しては、社会サービス法第 11 章（第 46 条～）「特別な支援を必要とする子どもと若者に対する支援」の中で規定されている¹。

「（1）特別なニーズのある子どもや若者を支援する目的は、そのような子どもたちが成長する状況を可能な限り良い状態にすることを保障し、彼らが持つ個人的な困難に関わらず、自己実現と個人の発達・成熟や健康のための機会を同年代の子どもたちと同じように提供することである。

（2）支援は早い段階で、継続的になされるべきである。そうすれば、子どもに影響する主要な問題も、できるだけ早く家庭か代替りの環境で回復できるだろう。ケースごとのアセスメントにおいて、それぞれの子どもや家族の持つ特別な状況に合った支援がなされる必要がある。」（社会サービス法第 46 条）

この目的と理念に則して、社会的養護は子ども本人の特別なニーズに応えるものとして位置付けられている。また、18 歳～22 歳の若者については、同法第 12 章（第 76 条～）において、0-17 歳の子どものとは区別してアフターケア（Efterværn）として規定されている。これは 2001 年に社会サービス法が改正された折に新たに付け加えられた。アフターケアが制度化されたのは、あらゆる方法でケアシステムから脱却する機会を 18 歳以上の子どもに与えるためである。18 歳に達しても子どもたちが特別なサポートを必要としていることが認められ、社会サービス法の改正に至った（Hestbæk 2011）。

デンマークの社会的養護の制度概要を図 1 に示した。

¹以下、法律条文に関してはすべてデンマーク法律インフォメーションを参照した。

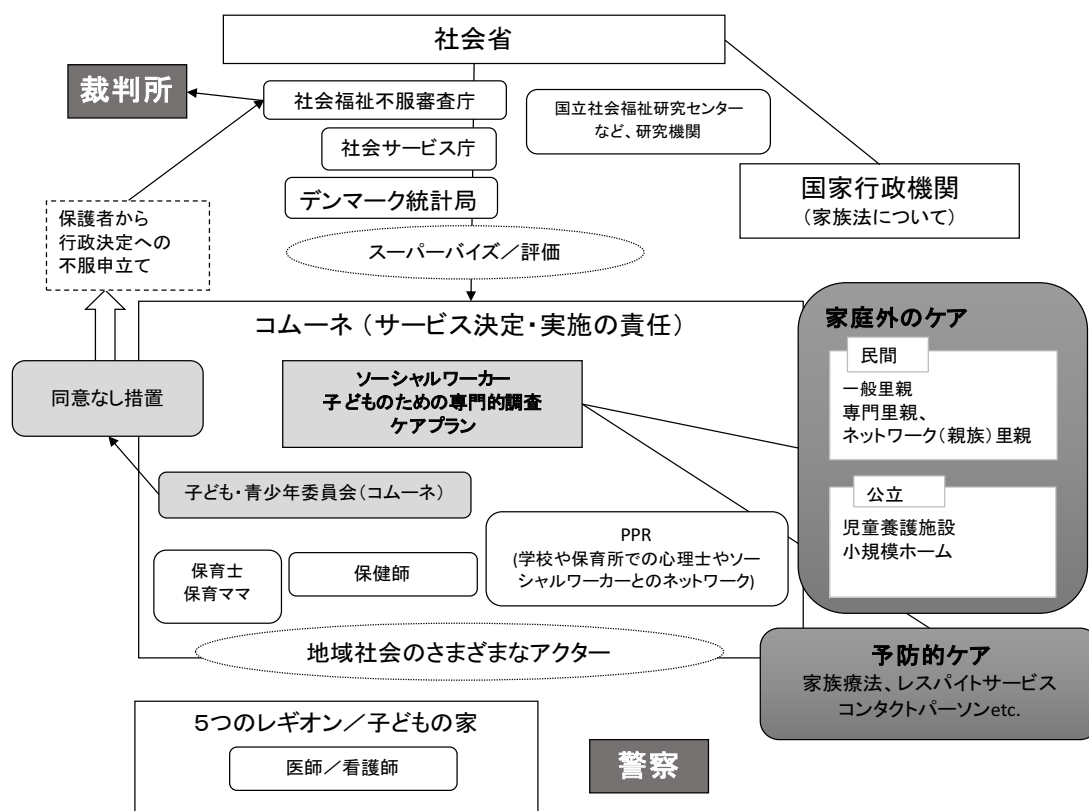


図1. デンマークの社会的養護制度の全体像

(筆者作成)

コムーネのソーシャルワーカー (Socialrådgiver) は、社会サービス法第 50 条で規定されているアセスメント (子どもに関する専門的調査: §50 Børnefaglig undersøgelse) を、ケースが把握されてから 4 ヶ月以内に完了しなくてはならない。アセスメントを経て、子どもとその家族は「予防的ケア (Forebyggelse)」や「家庭外ケア (Anbringelse)」などを受ける支援計画 (Handleplan) をソーシャルワーカーから提示される。支援計画は通常 6 ヶ月ごとに更新される。予防的ケアにはコンタクトパーソンの利用やショートステイの他に、日常的な生活支援も含まれる (社会サービス法第 52 条)。

コムーネにより「子どもの健康や発達に明らかに危険や深刻な被害が予想され、判断することが必要とされている場合 (第 51 条)」、コムーネの子ども・青少年委員会 (børn og unge udvalget) は親権を持つ者並びに 12 歳以上の青少年の同意なしに調査を実施し、暫定的なサービス決定を行うことができる。つまり、強制的に親子を分離する権限がコムーネに与えられており、その運用のレベルではソーシャルワーカーの判断が重視される。コムーネに大きな権限が与えられるため、社会福祉不服審査庁 (Ankestyrelsen)、や社会サービス庁、デンマーク統計局などがその監督・評価機関の役割を果たしている。親権などの家族法に関しては、国家行政機関 (Statsforvaltningen) の管轄になる。強制的な親子分離などのコムーネの決定に対して、保護者は社会福祉不服審査庁を通して不服申し立てを行うことができる。

ソーシャルワーカーはアセスメントから、子どもを取り巻く他の専門職からの知見を得ること、子ども本人とその家族と会って話をすること、学校や保育所で共に日常生活を送る子どもや家族から情報を集めることが求められる。アセスメントの過程においては、子どもたちの発達と行動、家族関係、学校での様子、健康状態、趣味・余暇活動、友達関係、そしてその他関係のありそうな要素に関する徹底的な調査が行われる（社会サービス法第50条2）。

特別なニーズのある子どものケースを発見してコムーネにつなぐこと、また予防的ケアにおいて積極的にコムーネと関与することは、学校や保育所、地域の役割である。図1に示したように、コムーネを中心として地域のあらゆるアクターが協働し、できるだけ早期にニーズをキャッチすることが求められている。社会サービス法第49条では、SSD ネットワークと呼ばれる子どもを取り巻くネットワークが提唱されている。SSD ネットワークとは学校、保健師や医師、看護師と地域の歯医者が専門知識を共有し合って支援の必要な子どもに早期に介入する取り組みのことである。これは、地域でもともと行われている専門職ネットワークの仕組み、たとえば SSP（学校、ソーシャルワーカー、警察のネットワーク）や PPR（学校や保育所、心理士、ソーシャルワーカーのネットワーク）などから着想を得ており、専門職同士で子どもに関する情報交換をし合うものである（Ankestyrelsen ウェブサイトより）。PPR や SSP などのネットワークは、ケースの早期発見だけでなく関係機関の円滑な連携、コミュニケーションを促す機能を有する。ソーシャルワーカーと学校や保育所、警察が連携することで、子どもに気になる変化や何らかのサインがあった場合、教師がソーシャルワーカーに報告する経路が確保される。それは「虐待通報」というほどのものではなく、できるだけ早く子どもやその家庭が持つ問題を認識するためのツールである。大した問題でなくてもそれを共有する体制が整っていることが、社会的養護施策の基盤として置かれていると言える（佐藤 2014）。

（2）デンマークの社会的養護の現状

デンマークでは、在宅でのケアや家族に対するサービスを含めて「社会的養護」のサービスの数を算出しており、これは49,013件となっている（2015年）。そのうち、里親や施設などの家庭外ケアを受ける子どもは11,049人であり、日本との人口比を考慮するとその割合は日本より非常に高いことが分かる（1.09%）。また、18歳から22歳までのアフターケアを受けている若者を含めて家庭外ケアを受けている子どもの数を見ると13,506人いるという（デンマーク統計局 2016）。社会的養護に置かれる子どもたちが18歳になった後も自立支援を必要としている現状がうかがえる。ケアを受けた子どもとその家族は、支援がなくなってもコムーネにより把握されており、追跡調査の対象となる。デンマークでは個人番号（CPR：Central Persons Registration）制度が採用されており、社会サービスを受ける国民はこの番号で管理されている。Ubbesen et.al (2012)の研究によると、1991年から2001年生まれのうち3歳以下の時点で家庭外に措置された子ども（N=3928）のうち、5年以内に家族再統合を果たした子どもは39%いる。しかし、そのうち22%の子どもたちが、再統合の2年以内に再び分離のケアを受けている。

家庭外のケアとして、施設養護と里親による養護がある。下の表は、ケアの種類別に家庭外ケアに新たに措置された子どもの割合を示すものである。

表 1. サービス別・新規要保護児童の割合（0-17 歳）

ケアの種類	割合（%）
里親家庭	36
アパート、学生寮など住居	10
児童養護施設	29
寄宿制学校	4
小規模ホーム	18
不明	2

(Ankestyrelsen 2016)

もっとも割合として多い里親（plejefamilie）に対して施設ケアは、主に児童養護施設と小規模ホーム（Socialpædagogisk opholdssted）であるが、寄宿制学校（Efterskole）を利用する場合もある。ティーンエイジャーや精神面に特に困難を抱える子どもの場合、施設ケアに措置される場合が多い。29%の子どもたちは児童養護施設（Institutioner）に措置されるが、児童養護施設は生活の場というよりは治療・療育の場という側面が強い。児童養護施設の目的は「たとえば乳幼児のニーズを査定する施設、子どもの学校での問題に特化する施設、反社会的行動をしてしまうティーンエイジャーに特化する施設、感情的・行動的に問題のある子どもたちに対しセラピー治療を施す施設等である」とされており、それぞれの施設に特定の目的がある（Olsson et al.: 16）。

18%は小規模ホームに措置されている。この小規模ホームは、民間で運営されている非営利のもの（財政はコムーネの責任による）が多く、ソーシャルペダゴギーと呼ばれる専門職が少人数の子どもやティーンエイジャーをケアしている。その他は寄宿制の学校に住んだり、自分たちの部屋を借りる。

デンマークの里親制度（Plejefamilie）は、社会サービス法第 66 条に規定されている家庭外ケアで、コムーネが通常の里親委託だけでなくショートステイ、子どもの緊急保護等にも利用するものである。里親の類型は大きく分けて、一般里親（Almindelige plejefamilier）、親族里親（Netværksplejefamilier）、専門里親（Kommunale plejefamilier）の三種類である。このうち、専門里親は 2011 年の「子ども福祉改革」を機に新たに各コムーネに配置された里親制度である。専門里親には心理的に深刻な問題を持っていたり、特別な支援を必要とする子どもが措置される。専門里親になるには一般里親の受ける研修に加えて研修を受けなければならない、里親としての長い経験や専門性が求められる。

対象となるのは 17 歳までの児童であるが、アフターケアの対象となる 22 歳までの若者が、18 歳になってからも里親家庭を利用することはあり得る。まれに養子縁組に移行する場合もあるが、通常は実親との協働のもと、家庭復帰を目指して支援が行われる。

（3）予防的ケアへの注目

デンマークでは近年、予防的ケア（Forebyggende foranstaltninger）に特に重点が置かれるようになった。デンマーク統計局が社会的養護に特化して支出を算出したもの（表 3）を見ると、2014 年には社会的養護に関連する支出の合計が約 137 億 DKK（約 2,466 億円）となること分かる。これは、GDP 比にすると 0.75%である。

社会的養護の支出の中でも半分を占めるのが児童養護施設や里親などの家庭外でのケア

であるが、これを見ると予防的ケアにも多くの予算が割かれていることが分かるだろう。

表 2. 社会的養護にかかる支出の推移

単位: 100万DKK	2009	2010	2012	2013	2014
小規模ホーム・ 児童養護施設・里親	10411	10221	9487	9163	9137
予防的ケア Forebyggende foranstaltninger	4253	4289	3994	4000	4212
緊急保護施設(シェルター) Sikrede døgninstitutioner	325	328	366	335	347
支出合計	14,989	14,838	13,847	13,498	13,696

(Danmarks Statistik 2014)

予防的ケアの中でも多くの子どもたちが利用するコンタクトパーソン (kontaktperson) は、特定の大人 (子ども本人の身近な人の場合もある) が定期的に子どもの相談に乗ったり、一緒に遊んだりするというプログラムである。コンタクトパーソンはコムーネから雇用される。

子どもに対してだけではなく、保護者に対する支援も、特に 2011 年の「子ども福祉改革」以降、政策の中で存在感を増している。保護者への支援は予防的ケアにおいてだけではなく、子どもが家庭外でケアを受けている場合でも必要とされており、家庭復帰のために継続的な支援がなされている。コンタクトパーソンとよく似た例として、社会サービス法第 54 条のサポートパーソン (Støtteperson) が挙げられる。彼らは親子分離が決定した保護者に対し、子どもがいない間、保護者に寄り添って話を聞くだけでなく、子どもの家庭復帰に向けて子どもが措置されている施設や里親と保護者との間の関係を取り持つ役割を果たす。

また、当事者参画の仕組みとして、社会サービス法にはファミリー・グループ・カンファレンスの手法を取り入れること、家族ネットワークで会議を行うことも促されている (Heino 2009)。

(4) 同意のない親子分離への批判と葛藤

子どもの安全が確認できるまでの期間、つまりコムーネのソーシャルワーカーがアセスメントをしている期間、子どもは児童養護施設や小規模ホーム、里親に一時的に保護される。この期間が一時保護期間にあたる。アセスメントは通常 4 ヶ月以内に行われなければならない (社会サービス法第 50 条 (6))。

しかし社会サービス法第 58 条には、例外として強制的に子どもを代替的養護に措置することができる規定がある。コムーネにより「子どもの健康や発達に明らかに危険や深刻な被害が予想される場合、コムーネの子ども・青少年委員会 (børn og unge udvalget) は親権を持つ者並びに 12 歳以上の青少年の同意なしに子どもに必要なケアの決定を行うことができる。」(第 58 条) これが、強制的親子分離である。強制的親子分離の際には厳密な基準が存在している。それは以下のような「子どもに深刻な害を与える」状態である。

1. 子どもに対する不適切なケアや扱い
2. 暴力や、その他深刻な虐待、酷使

3.依存症、服役、その他深刻な社会的困難が子どものそばで進行している

4.子どもに適応障害、行動に関する問題がある場合

つまり、子どもが家庭においては危険である、もしくは在宅においては問題が解決しないと判断された場合、親もしくは12歳以上の子どもの同意を得ることなく家庭外のケアを受けるということをコムーネが設置した委員会は決定することができる。強制的に親子を分離する権限はコムーネに与えられており、その運用のレベルではソーシャルワーカーの判断が重視される。

デンマークの社会的養護の中には、単純に子どもを保護する措置から、親への支援を含む家族に対する援助という性格が表れてきているが、強制的保護がなくなっているわけではなく、コムーネの権限により親子分離をするケースは未だに多い。デンマーク統計局によると、2013年の親子分離ケアの決定に際し、同意のあった分離は9140ケース、同意なしは1767ケースとなっている（Danmarks Statistisk ウェブサイト）。

さらに、2009年の法改正により、生みの親の同意なしに養子縁組を行うことが可能になった。その場合の養子縁組のプロセスとしては、まずコムーネの子ども・青少年委員会が養子縁組を行うかどうかの決定を行う。コムーネの決定は、社会福祉不服審査庁の子ども担当事務局に送られる。社会不服審査庁が養子縁組に同意すれば、国家行政機関の家族法部局が最終的に養子縁組の決定を行う。しかし親の同意なしの養子縁組の決定は、生みの親が子どもの養育に参画できなくなることを意味し、家族再統合を目指す社会的養護のケースワークにおいては決して推奨されていない。

2. 子ども保護システムの発展サイクル

(1) 背景としてあった「家庭維持」の原則

ヨーロッパ全体の社会的養護施策においては、子どもの権利条約以来、「親とのパートナーシップ」「家庭維持」「家族豺狼号」概念が重要視されるようになってきている。これは、1989年に施行されたイギリスの子ども法（Children Act 1989）に代表される考え方だろう。デンマークについても、親とのパートナーシップが1990年代以降何度も議論され、政策に反映されてきた。

北欧諸国でも例外ではなく、親とのパートナーシップは1990年代の議論の中心であった。デンマークの社会的養護システムは、元来公的権力による強い介入を伴う性質を持っていた。親子が分離されるということは、1950年代までは親が子どもの養育権を失うことを意味していた。しかし1990年～2000年代の改革期を経て、親子分離よりも家族に対する支援が子どもにとっては望ましいとする共通認識が形成されていく。

この頃、離婚をめぐる親権に対する法律を変えるべきという議論も盛んに行われた。デンマークでは未婚の場合や親が離婚した場合にも共同親権が認められており、そこには親が子どもに会う権利が含まれている。親権について、「親権法（Bekendtgørelse af børneloven）」と「親権・接触法（Lov om forældremyndighed og samvær）」に規定されている。

しかし、親の権利の強化という点に関しては慎重な議論が必要とされている。離婚の際に父親にも親権を認めた法改正は、親子接触を推奨する「家庭維持」の概念の普及と同時に決定されたものではあるが、これはDV事案における母子の安全性とは緊張関係にあるものである。Hester（2002）は「子どもの最善の利益」が、親が子どもに会う権利に侵害されるのではないかと、という議論は常に意識されねばならない、と指摘している。

大きな意味を持っていたのが、1993年1月1日に行われた生活支援法（1998年以降の社会サービス法）の改正であった。1993年の改正は「子どもと親の両方に対する権利が強化されるための」制度の再編であった（Hestbæk 2005）。暴力の禁止に関する議論を基盤とした上で、子どもを保護し、代替的養護を実施する際の特定の行政プロセス（子どものための専門的調査）が規定されたのである。

1993年の改正は、1990年に政府の専門委員会（Graversen 委員会）から出された「委員会報告 No. 1212：子どもと青少年支援に関する法的枠組みについての報告（Betænkning Report No.1212：Betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge）」²というレポートに基づくものであった。生活支援法における社会的養護のサービスに対しては、度重なる批判があったことを受け、この分野における生活支援法の規定を見直すために専門委員会が設けられた（Socialministeriet 1990:7-8）。この報告でキーワードとなったのは「継続性（kontinuitet）」であった。デンマークの児童福祉政策において子ども時代と青年期の継続性が原則となること、また、継続性の中核となる概念が、子どもとその生物学的な母親、父親であることが示された（Hestbæk 1999, 2005）。国際的な動向として主流になっていた子どものパーマネンシー概念である。

この考え方が、デンマークで現在では主流となった「家庭外ケアよりも予防的ケア」という方向性の基盤にある。家庭外ケアに置かれた子どもたちは心理的・社会的に不利な状況に置かれやすい、という研究結果が出されたことで、家庭外ケアを出来るだけ行わない、という共通認識は全国の児童福祉分野のソーシャルワークに浸透している（Egekund, et al. 2008）。

（2）2000年代の虐待報道—社会的発見期—

社会的養護の制度への見直しを求める動きが高まったのは、2000年代に明らかになった虐待事例へのコムーネの不十分な対応への社会的なバッシングがきっかけだった。最初に報道されたのは2004年、父親が自分の2人の娘が2歳と6歳の頃から性的な虐待を続け、長女が11歳の時に父親は彼女に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という「Tønder コムーネのケース」が問題になった。何年か後に、12人の男がその少女と性的な関係を持ったという罪に問われたことでこのケースが明るみに出た。このケースでは、2つの異なるコムーネがこの家族に対して認識を持っていたにも関わらず、彼らは行動を起こさなかったことが問題視された（Hestbæk 2011）。

代表的なものはTønderコムーネだけではなく、Esbjergコムーネ、Rebildコムーネなどの虐待事件も次々に報道された。いずれのケースも、子どもたちは深刻な身体的虐待、性的虐待の被害に遭っていた。さらに、どのコムーネも通告に適切に対応していなかった。2004年のTønderコムーネのケースが最も大きいものだったが、Esbjergのケースでも少女を虐待している男について、いくつも通告が出されていたにも関わらずコムーネが反応しなかった。ここで、通告のシステムに大きな課題があることが指摘されたのだった。

これらのケースはメディアに取り上げられ、デンマーク国内ではセンセーショナルなスキャンダルになった。「子ども保護システムは機能していない」というのがデンマーク国

2 Socialministeriet, 1990, Betænkning Report No.1212

http://www.statensnet.dk/betaenkninger/1201-1400/1212-1990/1212-1990_pdf/searchable_1212-1990.pdf

内で一致した世論であった。政治家は反応せざるを得なくなり、新たな法改正につながった。

このスキャンダルから「コムーネがなぜ対応できなかったのか」という課題が浮き上がった。どのケースでも、コムーネは通告に対して反応できていない。忙しすぎたのか、情報として不十分だったのか、いずれにしても複数のコムーネで通告システムが機能していなかったことで、全国的に保護システムの抜本的な改革が求められた。

(3) 制度改革とその見直し

コムーネによる保護システムで大きな課題が発見された際に、重要な役割を果たしたのが社会サービス庁、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った。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。前述の虐待事件の場合、通告システム等のコムーネの現状が今のままでは不十分であることを指摘し、どのように新しい法制度を実行していくか、制度改革のための研究と検証を重ねていく際に舵取りを行うのがスーパーバイズ機関である。社会サービス庁や各コムーネ連合との協議が行われ、下記のような一連の制度改革の流れが作られた。

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

② 子ども福祉改革 (Barnetsreformen) 2011年

③ 子ども虐待パッケージ (Overgrebspakke) 2012年

2006年の改革は社会サービス法の一部改正を伴うものだった。これまでの家庭外ケアへの批判も相俟って、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置かれるようになった。まず各コムーネに対する監査システム (Socialtylsyn) の強化も図られた。

2006年の改正の際に新たに注目されるようになったもののひとつが、親族や子どもの周囲のネットワークを活用した親族里親制度である。社会サービス法第47条により「コムーネ議会は、社会サービス法による支援が必要な子どものアセスメントを行った上で子どもが困難な状況に置かれている場合、家族や親族、周囲のネットワークの体系的な関与を考慮しなければならない」と規定されているが、これまで親族による里親養育は注目されておらず、2005年の時点では親族里親はほとんど見られなかった (Hestbæk 2005)。

2011年の子ども福祉改革は、予防的ケアの一層の強化と同時に、社会的養護全体に関わるさまざまな規定が変更された大きな改革である。改革の内容と目指すべき方向性についてまとめた「子ども福祉改革ハンドブック (Håndbog om barnetsreform)」には本改革の目的について「子どもたちにより良い場所を提供し、保護者に対する支援や保護者との協働によって子どもたちがより早く親元へ帰ることができるようにする可能性を高めること」、社会サービス法の当該項目 (第52、54条) を修正し、サービス決定の際にコムーネの判断で経済的支援をしやすくすること、コムーネは子どもが家庭外ケアに措置されている間に、その保護者に対する積極的な支援を行わなければならないこと、などが明記されている (Servicestyrelsen³, 2011: 44)。

3 社会サービス庁 (Socialstyrelsen) は、2011年12月に名称を‘Servicestyrelsen’から‘Socialstyrelsen’に変更した。本稿では2011年以前の資料に関しては Servicestyrelsen の表記を用いる (邦訳はいずれも社会サービス庁とする)。

代替的養護におけるコムーネの権限の強化が目立つが、保護者への支援もこの改革の大きな目的である。特に、子どもが代替的養護を受けている間、コムーネは保護者への支援を義務付けられている。「支援は、代替的養護を受ける子どもたちが家に戻って来られるように、もしくは保護者が子どもたちへ自由にアクセスできるように、可能な限り問題を解決できるようなものでなければならない。コムーネは保護者に対して、子どもに対してとは別のサポート体制を打ちたてる必要がある」(Servicestyrelsen 2011: 44) と、保護者への支援は予防的ケアにおいてだけでなく、子どもが家庭外でケアを受けている場合でも必要とされており、保護者と子どもに対しては別々のサポートが必要であることが強調されている。また、ハイリスクと思われる家庭に対し、子どもが在宅したままで生活を立て直すことができるよう、行政が家庭に働きかける予防的ケアも重視されている。

2011年の法改正により、子ども本人の意思によりコムーネの決定に対して不服を表明することができるようになる年齢が、15歳以上から12歳以上に引き下げられた。子どもの法的な発言権が15歳から12歳に引き下げられたということは、子どもの最善の利益を子どもの意志に委ねることが重視された証拠である⁴。12歳以上の子ども本人の同意があれば、代替的養護やソーシャルワーカーのアセスメントの際にも保護者の同意は必要ない。12歳未満の子どもであれば、子どもの最善の利益を判断するのはコムーネの行政SWしかない。法は、親がサービスに参加することを奨励してはいるが、子どもの安全を自治体に委ねているという点ではますます強化されている。

続く2012年の子ども虐待パッケージというのは、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。調査されていた深刻なケースについての報告書(Ankestyrelsen 2012)を受けて、専門家委員会による話し合いが行われた。深刻な虐待ケースへの介入でコムーネへの批判が高まったのは、いくつものケースで通告(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ため、深刻な虐待を想定して「どのように通告を扱うべきか」に重きが置かれた。社会サービス法でいうと第55条に、通告について定められている。ここで、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クリアになった。これまではソーシャルワーカー個人の責任が大きすぎたものを、チームワークでスーパーバイズを受けながら取り組めるように整備がされた。

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。ワーカー個々人が自由に仕事を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。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。大規模な制度改革は現在評価段階にあるといえる。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で制度の運用について検証を行い、ローカルな状況に適応させていくことである。

4 この年齢規定の引き下げに尽力したのは、子どもの権利を守る組織、子ども全国評議会(Børnerådet)であった。子どもの権利を擁護する政治的団体は、子ども全国評議会のほかにも議会オンブズマン(Folketingets Ombudsmand)などがある。

表3. デンマークの社会的養護に関わる制度の変遷

1990	「子どもと青少年支援に関する法的枠組みについて」 Betænkning Report No.1212－専門家委員会によるレポート。パーマネンシー概念が重要視される
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
2001	社会サービス法改正 子どもの意見を尊重する原則、アフターケアの充実
2003	性的虐待撲滅のためのアクションプラン
2004	子ども（特に乳幼児期）への暴力撲滅のためのアクションプラン
2006	家庭外ケアの改革（Anbringelsesreformen）－里親に関する法改正等 貧困の負の連鎖を断ち切る包括的戦略
2009	養子縁組に関する法律の変更（Adoptionsloven） 実親の同意がなくても子どもを養子にすることができるようになる
2011	子ども福祉改革（Barnetsreformen）
2012	子ども虐待パッケージ（Overgrebspakke）

3. 考察

戦後の一定期間でデンマークの福祉国家は豊かになり、社会的養護は「単純に子どもを収容する公的サービス」から「発達や教育や子どもの適切なケアを含む、積極的な養護の形の公的サービス」へと形を変えた（Hestbæk 2005）。

そしてデンマークで議論されてきたのは、コムーネが実施する社会的養護サービスの過程において、親の関与が制限されていることであった。これが、1990年代以降のパーマネンシー概念の重視へとつながっている。現在、デンマークで重視されているのは「予防的ケア」を中心とする家族支援の政策である（Dialoggruppe for kommuner 2014, Egelund & Hestbæk 2007, 2008）。ところが、深刻な虐待問題が浮上すると持ち上がる、「支援と介入のジレンマ」もある。

パーマネンシー概念、家族の持つストレスへの注目は国際的な動向でもあるが、2011年の子ども福祉改革から分かるとおり、デンマークでは親への支援を強化すると同時に自治体が介入する権限が強められた。顕著なのは、家庭外のケアにおかれた子どもが、もし何年も里親家庭のもとで暮らしており、産みの親よりも里親のほうに愛着を持っている場合は、一生を里親家庭のもとで過ごす可能性を認めたという2009年の法改正である。これは、親がもし子どもを引き取りたいと思っけていても、親子分離への同意を取り下げたとしても適用される。

この点に、根本的なジレンマが立ち現れている。里親に対して（実の親よりも）愛着を

感じているのであれば、子どもにとって最善の利益は里親家庭に留まり続けることだろう。その一方で、これは 1990 年代を通してずっと主張されていた、親子の安定した関係を保障する継続性の維持という原則に反してもいる。法的には実際、「親の同意なしには家庭外ケアにおくことはならない」という基準を満たすことなしに、小さな子どもの子ども時代、青年期をずっと家庭外ケアで過ごすことは可能である。

あまりにも「家族」を重視する文脈での予防的ケアの重視、家族への期待という傾向を見ると、日本で「最良の施設よりも最悪の家庭を」というスローガンのもとホスピタリズム問題が指摘されていた 1960 年代（土屋 2014）を想起させるかもしれない。確かに、支援と介入のジレンマが生まれている状況は、子どもを強制的に保護してきたことに対する反省である。しかし、この傾向は「子ども」を利用者として考えた時に、子どもにとって一番近い家族というアクターを参加させることによって、「子どもの最善の利益」を守るといった考え方によるものである。そのため、保護者への支援が重要であり、保護者を社会的養護のサービスに関与させることが重要であると考えられている。子どもの養護から予防へと社会がシフトすることにより、すべての家族が支援の対象となる。強権的な介入と家族の自立性というのは対立項目で、常にゆらいでいるものだ、ということはこれまでも指摘されてきている（山野 2006）。家族を支援しながら子どもの最善の利益を守ることに支援者は困難を感じるのである。親の養育や教育に対する国家と社会の干渉は常に課題となる。家族に介入することが良いことなのか、どのくらい介入するべきであるのか、というのは、デンマークでも大きな論点となっている。

参考文献

- 上野勝代、吉村恵、室崎生子、葛西リサ、吉中季子、梶木典子編著、2013、『あたりまえの暮らしを保障する国デンマーク DV シェルター・子育て環境』ドメス出版。
- 大阪外国語大学デンマーク語・スウェーデン語研究室 編、2001『スウェーデン・デンマーク福祉用語小辞典』、早稲田大学出版部。
- 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』大阪大学大学院人間科学研究科 35: 53-71。
- 佐藤桃子、2015、「参加を基盤とした子ども家庭支援の仕組みに関する研究—デンマークの実践を通して」大阪大学大学院人間科学研究科博士論文。
- 土屋敦、2014、『はじき出された子どもたち』勁草書房。
- 山野良一、2006、「第一章 児童相談所のディレンマ」上野加代子編『児童虐待のポリティクス「こころ」の問題から「社会」の問題へ』明石書店、15-52。
- Ankestyrelsen, 2014, *Ankestyrelsens Analyse af det danske adoptionssystem*.
- Ankestyrelsen, 2016a, *Anbringelsesstatistik, Årsstatistik 2015*
- Ankestyrelsen, 2016b, *Underretningsstatistik 2015*.
- Danmarks Statistik, 2010, *Udsatte børn og unge 2007 Med temaafsnit om kriminalitet blandt 10-14-årige*. Danmarks Statistik.
- Danmarks Statistik, 2014, *Statistisk Årbog 2014*
- Egelund, Tine and Anne-Dorthe Hestbaek, 2007, *Children in Care (CIC): A Danish Longitudinal Study*. The Working Paper13 of the Danish National Center for Research (Det Nationale Forskningscenter for Velfærd).

- Egelund, Tine et al. (2008): *Anbragte børns udvikling og vilkår - Resultater fra SFI' s Forløbsundersøgelse af årgang 1995*. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (08:23)
- Egelund, Tine and 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.
- Heino, Tarja 2009, *Family Group Conference from a Child Perspective Nordic Research Report*, National Institute for Health and Welfare
- Hestbæk, Anne-Dorthe, 1999, "Social background and placement course - the case of Denmark." *International Journal of Social Welfare*. 8: 267-276
- , 2005, " Alternatives to Residential care Experiences from Denmark." Jørn Holm-Hansen eds., *Placement of Orphans: Russian and Nordic experiences*. Norwegian Institute for Urban and Regional Research Working Paper, 40-51, (Retrieved January 9, 2015, <http://www.nibr.no/filer/2005-137.pdf>).
- , 2011, ' Denmark: A Child Welfare System Under Reframing' Gilbert, Neil. Parton, Nigel. Skivenes, Marit (eds.) *Child Protection Systems - International trends and Orientations*. pp.131-153
- Hester, M. 2002. One step forward and three steps back? Children, abuse and parental contact in Denmark. *Child and Family Law Quarterly*, Vol.14(3), 267-280.
- Olsson, M& Egelund, T & Høst, A. 2011. Breakdown of teenage placements in Danish out-of-home care. *Child & Family Social Work*. Vol.17, Issue 1, pp.13-22
- Servicestyrelsen, 2011, *Håndbog om barnets reform*.
- Ubbesen, M. B., Petersen, L., Mortensen, P. B., & Kristensen, O. S. 2012, Out of care and into care again: A Danish register - based study of children placed in out-of - home care before their third birthday. *Children and Youth Services Review*, 34(11), 2147-2155.

<インターネット上の資料>

国家行政機関 (Statsforvaltningen) 養子縁組に関するページ

<https://ast.dk/born-familie/adoption/adoption>

里親センター (コペンハーゲン) <http://centerforfamiliepleje.kk.dk/>

社会サービスポータルサイト <http://www.tilbudsportalen.dk/>

社会福祉不服審査庁 (Ankestyrelsen)

<https://ast.dk/born-familie/sager-om-born-og-unge/sager-om-born-og-unge>

デンマーク社会サービス庁 (Socialstyrelsen)

<http://vidensportal.socialstyrelsen.dk/temaer/plejefamilier>

デンマーク統計局 (Danmarks Statistik) <http://www.dst.dk/da>

デンマーク法律インフォメーション (Retsinformation) <https://www.retsinformation.dk/>

5. アメリカ合衆国ワシントン州

Miho Awazu

(MSW, LICSW, Executive Director, International Foster Care Alliance)

日本語訳：永野 咲（日本女子大学/日本学術振興会特別研究員 PD）

1. アメリカ合衆国の子ども家庭福祉システムの概要

米国では、両親が子どもに安全な暮らしと基本的ニーズを提供するという責任を果たせない場合やそれを望まない場合に子ども保護サービスが子どものために介入する義務を有する。

現在、米国には家庭外ケアに約 430,000 人の子どもがおり、これらの子どもの平均年齢は 8.7 歳である。社会的養護のもとにいる子どもは、州の監督下で平均 19 ヶ月を過ごす。米国の社会的養護のもとの子どもの 30% が彼らの親戚と暮らしており、45% が親戚ではない里親の家庭に暮らしている。残りは、養子縁組前家庭 (pre-adoptive home)、集団的ケア (congregate care) やそのほかのタイプのケアのもとで暮らしている (AFCARS 2016)。

この文献レビューは、米国および筆者の現住するワシントン州における子ども家庭福祉に関する研究、政策や実践の問題に焦点を当てたものである。

さらに、この 40 年間の米国の子ども保護システムがどのように形成されたかを明らかにするために、本研究班によって設定された「PDCA サイクル」つまり、1) 社会的発見期、2) 前駆期、3) 達成期、4) 振り返り期の分析枠組みを用いて議論する。

アメリカの子ども家庭福祉システムは、以下に説明する「基本目標と哲学的信条 (fundamental goals and philosophical tenets)」によって運営されている。

(1) 「子どもの安全」と「家族支援」という 2 つのゴール

すべての子どもは、彼らの両親や養育者から、身体的に、性的に、感情的に傷つけられることなく暮らす権利を持っている。この第 1 の目標は、子どもたちが自宅で安全かつ永続的に暮らすことを保障することであり、家庭外に措置する必要がある場合は、「最も制限の少ない（最も家族的な）環境」、すなわち親族の家庭、代替的ケア提供者、およびすでに子どもが親しんでいるコミュニティメンバーに措置される (Children's Bureau, 2013)。



図 1. ケーシー・ファミリー・プログラム：
社会的養護を必要とする子どもの制限の少ない環境への措置

Goldman & Wilcot (2003) によれば、「ほとんどの両親は、良い両親になりたいと思っているし、適切にサポートされていれば、子どもを養育し、安全を守るためのストレンクスや能力を持っている」。つまり、「子どもの福祉機関は、家族を維持し、養育者としての彼らのストレンクスをサポートするための活発なリーチアウトによって、子どもの安全を確実にするという主要な目標を達成することができる(Pecora, Whittaker, Maluccio & Barth, 2000)」。

(2) ニーズのある家族と子どもを保護する社会の責任

応答性のある子ども福祉システムは、自らのコミュニティの子どもや家族が簡単にアクセスすることのできる予防策と家族支援を含むべきであり、さらに居住サービスや健康面でのケアや教育などのサービスを他のコミュニティから提供してもらうことも含んでいる。単一の機関や方法では、マルトリートメント状態にある子どもやその家族が必要とする支援を提供するために必要な知識やスキル、資源をもたない(Chahine & Higgins, 2005)。

公的な子ども保護サービス (CPS⁵) や法執行機関、裁判所は、児童虐待とネグレクトに対する法的委任と主要な責任をもつが、その他のコミュニティのサービスも重要な役割を果たしている。この近隣レベルでのコミュニティのパートナーシップを発展させるという考えは、インフォーマルな介入やサービスが子どものマルトリートメントの予防や、子どもが家庭復帰した後の脆弱性のある家族への延長したサービスに効果的であるという認識から生まれている (Schene, 2006)。

(3) 時宜にかなった、文化的な違いに適切に対応した (culturally competent)、家族を中心としたサービスを子どもと家族に提供する制度の責任

子どもの全体的なウェルビーイングを最善に保護するために、子ども保護機関は、適切なタイミングで子どもたちをパーマネンシーの方向へ移さなければならない。機関は、子どもがケアに入った時から、家庭復帰のプランを立てるとともに、子どものパーマネンシーのための代替プランを立てることが求められる。家庭復帰ができない子どもたちのためには、養子縁組かその他の永続的な生活オプションを通して、安定的で永続的な家庭を保障する努力がなされなければならない。

機関の介入は、すべての子どもたちや家族の文化や民族の多様性に敏感でなければならない。そして、アプローチは、「家族中心 (family-centered)」でなければならない。これは、子ども福祉の専門職は、家族のストレンクスに焦点を当て、家族の機能を強化するのに重要な社会資源を見つけるべきであるという意味を含む。サービスは、個別的で家族のニーズに合わせたものであるべきであり、家族は彼ら自身のケースプランニングに含まれる必要がある(Pecora, Whittaker, Maluccio & Barth, 2000; Goldman & Wilcot, 2003)。

この3つの子ども福祉の目標は、アメリカの価値と主義に根付いており、子ども福祉政策や実践のフィールドで働く人々のイデオロギーの考え方に埋め込まれている。しかしながら、家族をサポートしながら子どもの安全とウェルビーイングの両方の目標を達成する

⁵ Child Protective Services (Washington State):

<https://www.dshs.wa.gov/ca/parent-resources/child-protective-services>

ことは、貧困や薬物乱用の流行、公的な子ども保護サービスのソーシャルワーカーのケースの負担の重さや他の職務環境問題といった逆境によって常に課題を有している。このレビューで後述するように、こうした課題は、多くの困難がアメリカの子ども福祉政策と実践をどのように形作ったかについて説明するために、詳細に議論される。

州や州の地域機関が、子どもや家族へのサービス提供に第一義的な責任を持つ一方で、連邦政府はプログラム資金を通じたサービス提供と子ども福祉に関する法律の制定と改正を通じて州をサポートするという主要な役割を果たす。

アメリカ合衆国保健福祉省の子ども家庭局の下に組織されるアメリカ合衆国子ども部 (United States Children's Bureau⁶) は、連邦の子ども福祉に関する法律制定任務の実施と管理、全50州の実績と進行状況のモニタリングについての主要な責任を持っており、虐待予防と家族支援プログラムを展開するためにも州を支援する。連邦の資金を受け取るためには、州には、連邦法のもとに定められた基準と手順に対応することが要求される。

入手できる最新のデータに基づくと、アメリカ合衆国での子ども福祉サービスに対する総支出は、2014年に約291億ドルであった。子ども福祉機関によって管理される以下のサービスに対する支出は、この総支出に含まれる：

- 1) 子どもと家庭のための虐待とネグレクト予防サービス
- 2) 家族維持サービス
- 3) 子ども保護サービス(インテーク、家族アセスメント、調査、ケースマネジメント)
- 4) 在宅サービス
- 5) 家庭外への措置
- 6) 養子縁組及び後見人サービスとサポート

国家として、連邦政府の資金は、子ども福祉費の半額以下を占めていたが、各州の子ども福祉に関する支出の割合は多様であった。いくつかの州では、ほとんどの子ども福祉の費用が連邦財源からであるが、他の州では州と地方の費用が連邦の費用をはるかに上回っている。ワシントン州の子ども福祉の支出比率は、2014年度には連邦政府が43%、地域のものが47%であった。

子ども福祉費用の残りの半分は州および地域の源泉から来るが、連邦政府費用の支出は資金構想が高度に規制されているため、より詳細な情報を入手することができる (DeVoogh & Cooper, 2012; Child Trends, 2015)。

⁶ Children's Bureau: <https://www.acf.hhs.gov/cb>

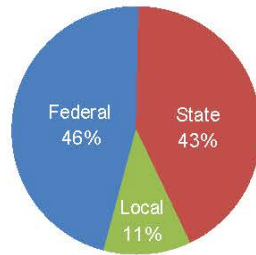


図2 米国での子ども福祉の連邦、州、地域の負担

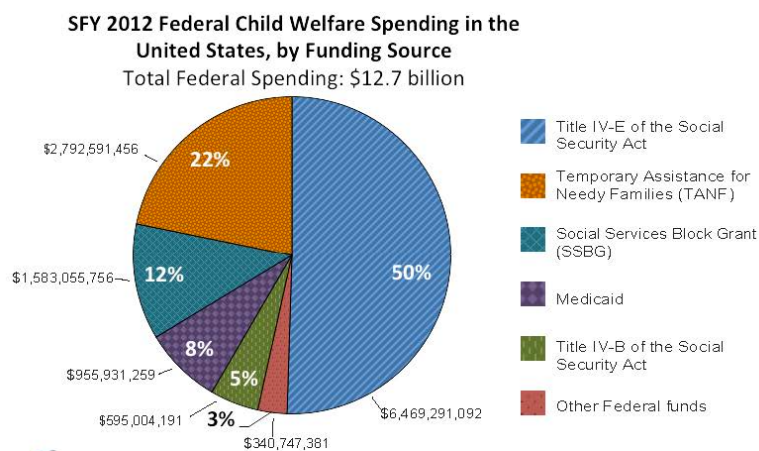


図3 米国における資金源ごとの連邦の子ども福祉に関する支出

歴史的に、アメリカ合衆国は、社会的養護と子ども福祉に関する一連の法律を可決している。この文献レビューでは、第2節において、今日の子ども福祉実践に最も関連する以下の4つの主要な連邦法に焦点を当てる。

1. 1974年児童虐待防止及び対処措置法 (The Child Abuse Prevention and Treatment Act of 1974 : CAPTA)
2. 1978年先住民児童福祉法 (The Indian Child Welfare Act of 1978 : ICWA)
3. 1980年養子縁組援助と児童福祉法 (The Adoption Assistance and Child Welfare Act of 1980 : AACWA)
4. 1997年養子縁組及び子ども家庭安全法 (The Adoption and Safe Families Act of 1997 : ASFA)

ワシントン州では、改正ワシントン州コード (Revised Code of Washington : RCW⁷) とワシントン州管理コード (Washington Administration Code : WAC⁸) の両方が社会的養護と

7 Revised Code of Washington (RCW) 26.44 Abuse of Children <http://app.leg.wa.gov/RCW/default.aspx?cite=26.44>

8 Washington Administration Code (WAC) 388-25 Child Welfare Services
<http://apps.leg.wa.gov/wac/default.aspx?cite=388-25>

先住民の子どもの福祉と養子縁組についてのセクションを含んでいる。RCW は州議会または国民の投票によって通過される法令であるのに対し、WAC は州の機関によって採択された行政規則および規則である。

2. 米国子ども保護システムの発達サイクル分析

(1) 1974年児童虐待防止及び対処措置法 (the Child Abuse Prevention and Treatment Act : CAPTA) の制定-米国の子どもの福祉史上初めての主要な連邦法

1974年にCAPTAが制定される以前には、慈善団体によって支えられた私的機関が子どものマルトリートメント問題に対応していた。メディアの子ども虐待とネグレクトへの注目が、1960年代に高まり、拡大する問題の解決法について議論するために関係する小児科医、法律と子どもの福祉の専門家が、子ども家庭局の組織した会議に集まった。

1962年、コロラド大学医学部小児科学科長のヘンリー・ケンプ博士が、米国医学会誌 (the American Medical Association) において「バタード・チャイルド症候群 (The Battered-Child Syndrome : BCS)」を発表した。この報告書では、ケンプ博士は、BCSを小児に非偶発的に起こる精神的被害の臨床的エビデンスとして記述し、子どもの殴打の流行、病因および結果に関するデータを提供することによってこの問題の重大性を説明した。この報告が公表された直後、子ども虐待は国家問題となった。(Children's Bureau April, 2014; Myers, 2004)

1) 社会的発見期

1970年、国家が直面しているもっとも深刻な問題の一つとして、子どものマルトリートメントに焦点を当てた子どもと若者のホワイトハウス会議が開催された。この会議の結果、連邦政府は、全50州に対し、子どもの状況をモニターし、この問題についてのデータを集め、地域の子どもの保護プログラムと試みの現状を調査する委員会を設置するための特別予算を提供することを開始した。

同時に、50州のほぼ全てが、子ども保護実践の法的フレームワークと法律についての子ども虐待レポートをおこなった。しかし、組織的・経済的支援とソーシャルワーカーの基本的なトレーニングの不足によって、州は脆弱性のある子どもたちを保護するのに必要な十分な継続的支援と予防サービスを行うことができなかった (Children's Bureau 2014)。

2) 前駆期

1974年、改善された調査と通告に焦点化したCAPTAが制定され、州の身体的及び性的虐待とネグレクトへの対応を改善するための連邦予算を認めた。また、CAPTAは、トレーニング、子ども虐待とネグレクトに焦点化した地域他職種センター、多様な実証プログラムのための財政を認めた。さらに、CAPTAを管理する責任は、新しく設置された機関である子ども虐待とネグレクトのためのナショナルセンター (the National Center on Child Abuse and Neglect : NCCAN) に置かれた。

CAPTAは、以下の注目すべき変化をももたらした：

・疑わしい場合の通告が求められる個人の範疇を、医療専門職だけでなく、教師、司法関係者、聖職者も含むよう拡大した

・子ども虐待の定義を、身体的、性的、心理的虐待、遺棄、ネグレクトに広げた
米国議会は、この法律と財源規定を定期的に更新しており、この重要な法律は、今日でも有効なものである(Children's Bureau, 2014; Gainsborough, 2010)。

3) 達成期

この国家初の子ども虐待関連法によって、子ども虐待の疑いがある場合の通告が急上昇した。1974年まで約6万件であった通告は、1980年には100万件を超え、1990年には虐待の疑いの通告は200万に達した(Myers, 2004)。

子ども虐待の通告をされるケース数も増加し、子ども保護機関の調査と介入も増加した。貴重な子ども福祉の資源は、子どものマルトリートメントの予防やニーズのある子どもと家族への支援でなく、介入や調査にだけ向けられていた。調査とアセスメントは州の子ども福祉システムの主要な機能となり、この傾向は今日でも継続している(Lindsay, 2004; Gainsborough, 2010)。

CAPTAの批判者は、CAPTAが通告と調査をシステムの中心にしたことで、国の子ども保護システムを「設計ミス」にしたと主張した。さらに、子ども保護サービスは、子どもの安全性を高めるという課題から脱線させられており、実際のまたは可能性のある法廷ケースの証拠集めと準備に集中している。その一方で、経済的に不利な状況にある家族には、通告されるという恐れによって制度に支援を求めることを思いとどまらせた(Molton, 2004)。

もう一つの批判は、貧困と関連したものであった。他の連邦児童福祉法と同様、CAPTAは貧困を子ども虐待やネグレクトに関係する主な要因として扱っていなかった。CAPTAの設計者は、子どものマルトリートメント問題と貧困問題、特にAFDC(要扶養児童家庭扶助)やTANF(貧困家庭一時扶助)などの経済的ニーズをもつ家族を扱う法律を意図的に分離した。米国の子ども福祉政策は、低所得の子どもや家族を支援する明確な方向性を確立しておらず、この傾向はCAPTA後の数十年間、州と地方の社会的養護実践に多大な影響を与えた(Children's Bureau, 2014; Nelson, 1984; Lindsay, 2004; Gainsborough, 2010)。

4) 振り返り期

(2) 1978年先住民児童福祉法(the Indian Child Welfare Act: ICWA)の創設

先住民児童福祉法(ICWA)が1978年に制定されてから、約40年が経過した。1978年以前、(人種比率に)不釣り合いに多くのネイティブ・アメリカンの子どもたちが、彼らの家族と自身の本来の伝統と文化からから分離された。記録によると、先住民の子どもの30%が非先住民の里親家庭や養子縁組家庭、部族の土地から遠く離れた施設に措置されていた。社会的養護のもとにいるネイティブ・アメリカンの子どもの割合は、非先住民の子どもの約16倍であった(Jones, Tilden & Gaines-Stoner, 2008; Myers, 2004)。

米国議会は、このネイティブ・アメリカンの子どもたちの社会的養護と養子縁組への措置についての「人種の不均衡」を扱うICWAを制定した。法的文書は「子どもにとって、先住民の部族の存在と高潔さを継続するより力強い資源はない」とし、「驚くほど高い割合の先住民族の家庭が、部族以外の私的な機関による、望んでいない子どもの分離によって壊されている」と明言している(Pub. L.No.93-247, 88 Stat.4, 1974)。

アメリカ合衆国政府は、子どもの親権に関する手続きにネイティブ・アメリカンの家族

に対する法手続きのシステム上の違反があったこと、州の子ども福祉規定に文化の違いに対する適切な配慮が欠けていたことを認識した。

ICWAは先住民の子どもの最善の利益とは何かを定義する連邦規定を設定した。この規定は、他の子どもたちの集団とは異なっている。なぜなら、先住民の子どもたちは、明確な主権を持った部族の一員でもあり、司法制度が異なった状況にあるからである。

先住民の子どもの権利のウェルビーイングを保つために、以下のような基準が法律の中に設けられた。

- 1) ICWAは、連邦の認定した部族か連邦認定部族のメンバー資格を持った子ども、部族メンバーの生物学的な子どもだけに適用する。
- 2) ある子どもがネイティブ・アメリカンであると予想される場合には、子ども福祉機関は、子どもがICWAで定義された先住民の子どもであるか判断するために、子どもの部族に速やかに連絡を取らなければならない。
- 3) ICWAの条項の下では、親権終了の手続き中に、子ども福祉機関は、子どもを彼らの家庭から分離しなくて済むためのサービスを提供する「積極的な努力(active efforts)」(「合理的努力(reasonable efforts)」基準よりも高い基準)を行なったことを証明しなければならない。
- 4) ICWAの下で親権終了の申請を提出する際には、ICWA以外のケースで求められる「明らかで説得力のある証拠(clear and convincing evidence)」よりも高いレベルである「合理的な疑いを超える(beyond a reasonable doubt)」ことの証明が求められる。(Pub. L.No. 93-247, 88 Stat.4, 1974; Jones, Tilden & Gaines-Stoner, 2008)

社会政策研究センターは、2015年に、子ども福祉における人種間の格差に対応するために各州が用いている様々な戦略に焦点を当てたレポートを発表した。この報告書は、ネイティブ・アメリカンの間における大きな格差を明らかにしている(CSSP, 2015)。AFCARSの報告書では、アメリカの社会的養護における人種や民族構成の変化を要約すると、アフリカ系アメリカ人およびヒスパニック系の子どもの割合は2002年から2012年の10年間で30%から50%下落したものの、ネイティブ・アメリカンの子どもの割合はほんの数ポイントのみの減少であったことを報告している(AFCARS, 2014)。

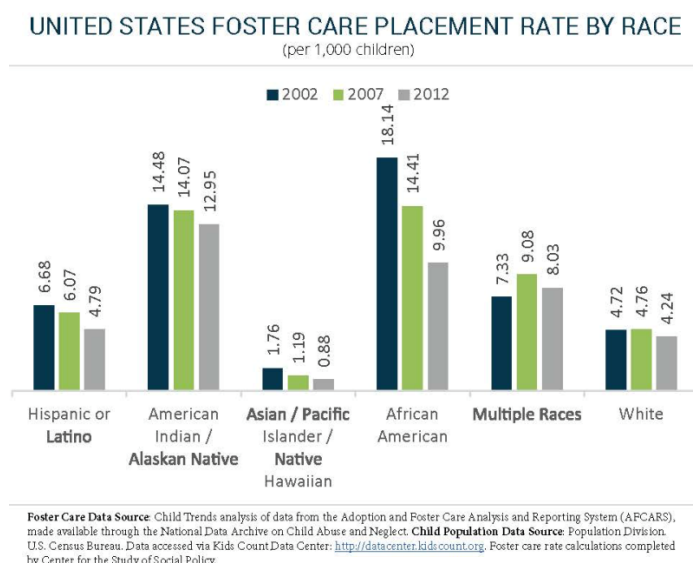


図 4: Child Trends-AFCARS

（３）主要な子ども福祉関連法の間で振り子がどのように動いたか — 「1980年養子縁組援助と児童福祉法（The Adoption Assistance and Child Welfare Act of 1980 : AACWA）」と「1997年養子縁組及び子ども家庭安全法（The Adoption and Safe Families Act of 1997 : ASFA）」の間

CAPTA が制定されて以降、子ども虐待とネグレクトのケース数が急増し続け、政策立案者、子ども福祉の専門職およびステークホルダーは、米国における子ども福祉に関連する以下の問題を指摘した。

- ・子どもを保護された親に対する包括的なサービスがなかった。
 - ・子どもたちが、家族と再統合することなく、複数の養子縁組を経験していた。この現象は「里親ドリフト（foster care drift）」と呼ばれていた。
 - ・子どもたちは、明確な永続的な目標なしに家庭外で暮らしており、彼らはしばしばきょうだいとも切り離されていた。
 - ・子ども保護機関およびその他の公共機関は、少数派の子ども、障害のある子どもや青少年のニーズに注意を払わなかった。
 - ・全国の子ども保護機関のもとにある子どもたちについての十分なデータがなかった。
- (U.S. House of Representatives 1992; Pecora, Whittaker, Maluccio & Barth 2009)

1) 社会的発見期

上記の問題を解決するために、1980年に養子縁組援助と児童福祉法（The Adoption Assistance and Child Welfare Act : AACWA）が制定された。新しい連邦政府の資金援助プログラム（Title IV-E）の導入により、以下の新しい実践への転換が実現した。

- ・家族を維持するための合理的な努力は、AACWAの中心的な要素であった。連邦政府は、両親が子どもをマルトリートメントするのを防ぐために州に「合理的な努力(reasonable efforts)」を行うよう求めた。
- ・分離が必要だった場合、家族を再統合させるための「合理的な努力」が再び求められた。家族の維持と再統合の課題を解決するために、様々な家族維持プログラムと方法が利用された。
- ・子どもの永続性を確保するための法的タイムラインが制定され、裁判所で義務付けられた子ども保護機関はすべての子どものパーマネンシー・プランを確立することが求められた。
- ・家庭に帰ることができなかった子どものために、連邦政府は州に養子縁組のための金銭的インセンティブを提供した。

AACWA が子ども福祉政策と実践にもたらした変更は、社会的養護のもとで暮らす子どもの数を減少させず、「里親ドリフト」の現象は継続した。事実、1985年から1999年の間にコカインの流行があったために、子どもたちは何ヶ月も時には何年もケアをされていなかった。その間に家に帰り、両親の手に渡って死亡した子どもの数は増加した。メディアはこの悲劇を報じ、AACWAの批評者は、効果的でない家族維持プログラムへの依存が子どもの死亡の増加を招いたと主張した(Gelles 1996, Gainsborough 2010)。

2) 前駆期

子どもの死亡ケースに対する国民の怒りと危機は、米国の子ども福祉に波及し、1997年に議会が養子縁組及び子ども家庭安全法（ASFA）を通過させたとき、振り子はこれまでと反対の方向に振れ動いた。1980年のAACWAの制定から17年が経過し、家族を維持することから、子どもの安全と永続性を確保することに重点が移ったのである。ASFAは、以下の新しい原則と政策により、国の子ども福祉を改革しようと試みた(Allen & Bissell, 2004; Myer, 2004)。

- ・連邦法で初めて、ASFAは子どもの健康と安全が最も重要であることを明示した一方、子どもの基本のケースプランは、生物学的な親との再統合であると認め、パーマネンシー・プランに従って子どもたちをタイムリーに措置するための合理的な努力をするべきだと断言した。
- ・ASFAは、あくまで社会的養護は暫定的な代替案であると強調し、子どもが社会的養護に入ってから12ヶ月以内に（AACWAより6ヶ月早く）パーマネンシーのためのヒアリングを開催するよう要求した。この法律は、子どもが、22ヶ月のうち15ヶ月の間社会的養護のもとにいた場合には、親権解除の手続きを開始するよう州に要求した。ASFAには、親族や法的保護者への措置も実効的なパーマネンシー・オプションとして含まれていた。
- ・ASFAは、州の説明責任にも重点を置いた。また、保健福祉省に、子どもの保護における州の実績を評価するための測定尺度を確立すること、並びに連邦政府が社会的養護と養子縁組へ資金提供するための業績ベースのインセンティブ・システムを開発するよう求めた。
- ・連邦政府は、養子縁組のための財政的インセンティブを拡大した。(PL 105-89 H. R. 867 1997)

3) 達成期

Changes in Foster Care Resulting from the Adoption and Safe Families Act of 1997

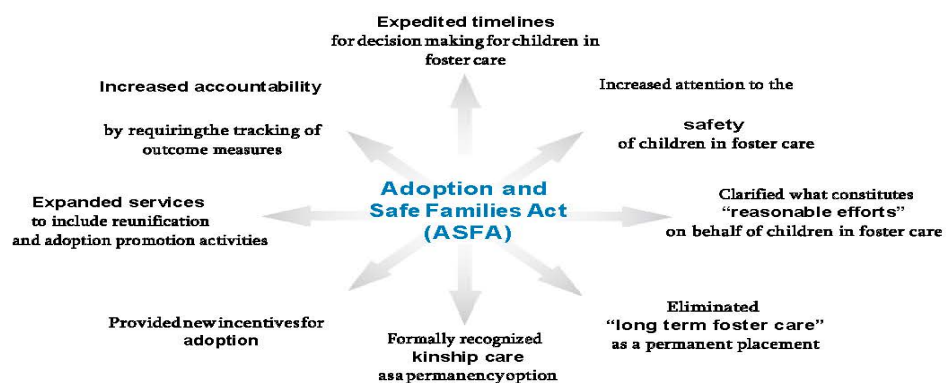


図5：社会的養護のための安全と安定（Allen & Bissell, 2004）

ASFAの目標は、子どもの「安全、パーマネンシーとウェルビーイング」を達成することであり、この3つの目標は、今日の子ども福祉実践に反映されている。ASFAは、教育的、感情的、身体的、およびメンタルヘルス的なニーズを満たすサービスを提供することによ

って、子どもの「ウェルビーイング」を達成するという第3の目標を達成しようと努めた。具体的には、ASFAは州に以下のことを求めた。

- 1) 社会的養護のもとにいる子どもの健康およびメンタルヘルスのチェックおよびコーディネーション・プランを作成すること。プランは州メディケイド機関と協力して開発され、小児科医および他の医療専門家と協議された。
- 2) 子ども福祉機関が地域の教育機関と協力して、社会的養護に入る際に元々入学していた学校に子どもが留まれるようにすること。
- 3) 特別な身体的、心理的ニーズを持つ子どもたちに健康保険を提供すること。(Urban Institute, 2009)

ASFAの子どものパーマネンシーの重視は、「コンカレント・プランニング(concurrent planning)」と呼ばれる新たなソーシャルワーク実践アプローチをもたらした。

コンカレント・プランニングは、子どもが社会的養護に入ったあと、可能な限り早期にパーマネンシーの可能性のあるすべての選択肢を検討し、それらの選択肢から子どもニーズに最も適した選択肢を同時に追求するものである。このアプローチの目標は、子ども福祉制度において、子どものための永続的な家族を得ることの遅延を減らすことにある。パーマネンシーの基本プランは、子どもと家族との再統合である。コンカレント・プランニングでは、養子縁組や後見人のような代替的なパーマネンシーの目標は、家族再統合の可能性が排除された後に追求されるのではなく、同時に追求される(Schene & Spark, 2001; Katz, 1990; Berrik 2009)。

ASFAは、州に対して養子縁組の奨励金を設定し、基本数を超えて社会的養護のもとにいる子どもを養子縁組するごとに4000ドル、さらにスペシャルニーズのある養子縁組ごとに2000ドルが追加され、合計で6,000ドルが支払われる。これらの奨励金のために、1997年のASFAが通過以降、4年ごとに2000万ドルが認可された(PL 105-89 H.R. 867 1997)。この財政的インセンティブは、1997年から2002年の間に10万人に及ぶ子どもの養子縁組を促進した(Klee, 2002)。今日では、米国における全養子縁組ケースの40%以上(年間60,000ケース)が、社会的養護制度からのケースである(AFCARS, 2016)。

歴史的に最も重要な子ども福祉関連法の一つとして、ASFAに対する肯定的および否定的側面についての多くの議論があり、これらの議論は現時点まで継続されている。

依存治療の専門家や親のアドボケイトにとって難しい課題は、ASFAのパーマネンシー期限に合わせることである。ASFAは、子どもが社会的養護のもとに15ヶ月以上いる場合、子ども福祉機関に親権の終了(TPR)を求める申請書を提出するよう求めている。米国のすべての都市や郡に、適切で十分な薬物乱用の治療サービス機関があるわけではない。多くの(依存症問題を抱える)親のアドボケイトは、重度の依存症問題に苦しんでいる親にとって親権終了手続きのタイムラインが短すぎ、子どもとの再統合を成功させるためには入院と外来での長期間の治療が必要であると主張する。再発も通常の依存症の回復プロセスの一部であると考えられるため(回復には時間が必要であり)、多くの薬物およびアルコール依存症の親にとって、(保護後)15ヶ月時点でパーマネンシーの訴訟を起こすことは、現実的ではない(Children's Bureau, 2014)。

ASFA の成果は、多くの子どもたちにタイムリーなパーマネンシーをもたらした。しかし、ASFA のパーマネンシー要件は、養子縁組を待ちながら、長期間社会的養護に留まっている子どもたち、特に高齢児や社会的少数派の若者が溜まっていく状況を生み出すことにもなった。ASFA が制定されて以来、これらの「待機中の子ども」の数は、毎年 10 万から 12 万人のレベルで推移していた (Klee, 2002)。

さらに、多数の政策立案者と子ども福祉の専門家が、虐待やネグレクトされた子どもたちに恒久的な家庭を提供することの重要性に傾倒している一方、生物学的な親とそのアドボケイトは、ASFA の子どもの早期のパーマネンシーの原則が、実親との子どもの生物学的なつながりがもつ無限の価値を見過ごしていると主張する (Roberts, 2002)。

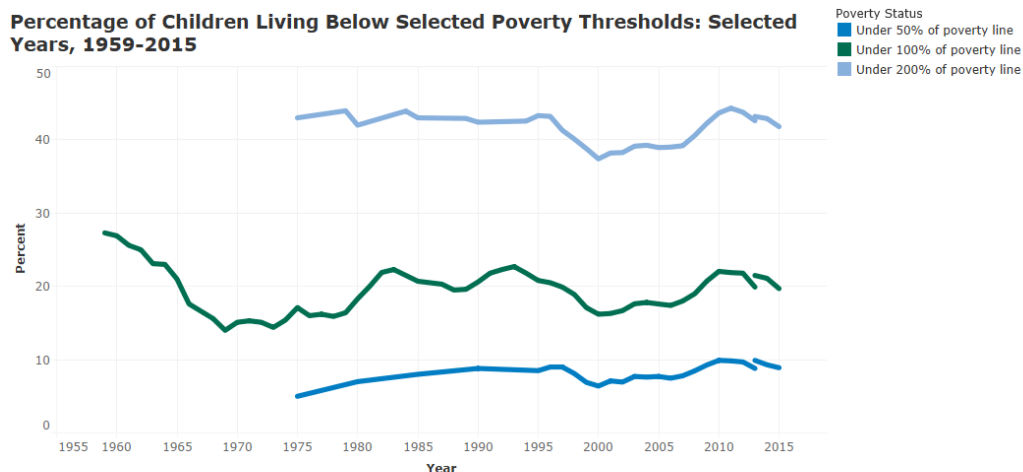
2. 子ども保護機関の子ども虐待防止及び家族支援サービス提供の分析

ASFA が制定されてから 20 年、アメリカの子どもたちはどのような状況だろうか？

多くの注意を払わなければならない 2 つの重要な要素は、この国の子どもの貧困率の高さとマルトリートメントのパターンである根深い子どものネグレクト問題である。これらの 2 つの社会問題、貧困とネグレクトの問題は、子ども福祉の領域で複雑に結びついているため、並行して検討し、議論すべきである。

本レビューの先のセクションから引き続き、ワシントン州児童局の改革が行われる前の状況と最新の社会的養護実践改革を 4 つの段階：1) 社会的発見期、2) 前駆期、3) 達成期、4) 振り返り期を用いて議論したい。

アメリカ合衆国では、18 歳未満の 5 人の子どものうち 1 人以上が、貧困線以下の所得の家庭で暮らしている (2015 年では、2 人の子どもがいる 4 人家族で 24,036 ドル以下の収入と定義される)。下のグラフは、過去数十年間の全国の子どもの貧困率の傾向を示している。驚くべき数の子どもたち (全米の子どもの 9%) が、「深刻な貧困」(貧困閾値の 50% 以下) の状態で暮らしている。



Sources: Poverty level data for 1959-2001: U.S. Census Bureau, Historical poverty tables—People: Current Population Survey, Table 3. Available at <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/historical/people.html>. Other data 1975-1985: U.S. Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, (2002). Trends in the well-being of America's children and youth 2001. Table ES 1.2.A. Author. Available at: <http://aspe.hhs.gov/hsp/01/trends/>. Other data for 1990-2000: U.S. Census Bureau, Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplement. Poverty in the United States: detailed tables. Available at: <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/ncpsvth/index.html>. Data for 2001: U.S. Census Bureau, Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplement: Income, poverty and health insurance in the United States: detailed tables. Available at <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/data/ncpsvth/index.html>. Data for 2002-2015: U.S. Census Bureau, CPS Table Creator (online tool), available at: <http://www.census.gov/cps/data/cpsstablecreator.html>

図 6: 米国情勢調査局 - 経年的貧困率

最近の政府の調査によると、過去 24 年 (1990 年から 2013 年) にわたって、米国におけ

る身体的虐待と性的虐待事件の数が劇的に減少している。反対に、子どものネグレクトの率は、同期間において全体的な減少が小さく、変化のない高い水準にとどまった。デビット・フィンケルホー氏 (David Finkelhoe) と彼の研究者グループは、身体的および性的虐待の減少の原因を慎重に研究し、この減少の原因について明確な一致はないと結論付けた。しかし、彼らは、この減少の可能性のある要因としては、安定した経済成長、警察と子ども保護担当の人員の増加、より積極的な起訴・拘禁の政策、子どもの身体的および性的虐待に対する一般の認識の高まり、メンタルヘルス治療の選択肢の増加と新しい向精神薬の発明が行われたことをあげている。フィンケルホー氏と彼のグループは、ネグレクトの傾向が、肉体的および性的虐待のそれとはっきりと異なっている明らかな理由はないと述べている。しかし、ネグレクトが、身体的虐待や性的虐待と同じレベルで政策の注目と一般の意識を集める対象でなかったことが、減少しなかった理由であると推測した (Finkelhoe 2008, Finkelhoe, Saito & Jones, 2015; Jones, Fionkelhoe & Halter, 2006; Finkelhoe, 2008)。

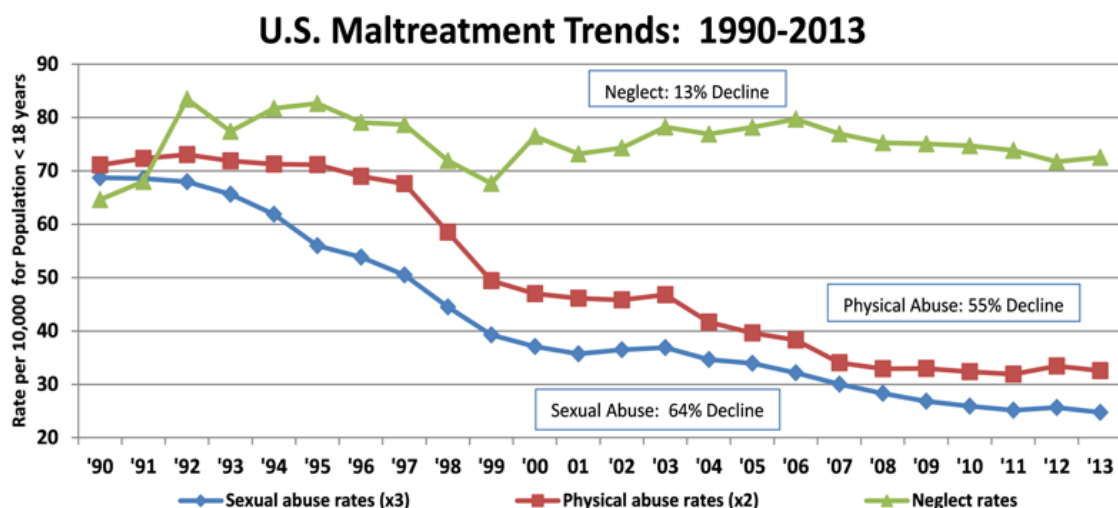


図 7: University of New Hampshire 2013

子どもの虐待は、貧困やそれに関連したひとり親家庭、社会的孤立、失業、教育機会の少なさ、少数民族のメンバーであることなどの困難さと密接に結びついていることは、明文化された事実である。最近の連邦政府の報告によれば、貧しい子どもは、他の子どもよりもネグレクトされる可能性が7倍高い (NIS-4)。低所得家庭のすべての子どもがネグレクトされているわけではないが、多くの家族、特に長期的に深刻な貧困を抱えるコミュニティに住む人々にとっては、基本的なニーズを満たすことができない子どもたちへの害を避けることは事実上不可能である。

両親が日常生活に必要なものを子どもに与えることができない場合、彼らは不安、落ち込みを感じ、打ちのめされてしまうだろう。過酷で恵まれない状況に暮らしていると、養育に障害をもたらし、潜在的に安全上のリスクが生じる可能性がある。さらに、米国では、貧困に苦しんでいる両親は、コーピングの方法として薬物乱用に向かう (Martin & Citrin, 2014; Shaughnessy, 2014)。

子ども保護システムがネグレクトの問題を解決できないことに関して、社会学者と子ども福祉学者は、子どもをネグレクトしている家族に効果的に働きかける具体的な方法、

政策、理論が子ども保護システムに欠如していると指摘する。数十年間、子ども福祉行政と実践者は、そもそも子どもを身体的にまたは性的に重度に虐待した両親を治療するために設計されたサービスに、子どもをネグレクトした両親を参加させようと「強制的」な手法を用いたという議論もある(Molton, 2004)。ディー・ウィルソン氏(Dee Wilson)とウィリアム・ホーナー氏(William Horner)は、「CPS 機関は、慢性的なネグレクトや慢性的なマルトリートメント問題のある家族は、(彼らの経験的に)支援を嫌がるのであるが、こうした家族に対する別のアプローチを開発する必要がある」と主張している(Wilson & Horner, 2005)。

1) 社会的発見期

アメリカ合衆国では、1990年代の初頭に、いくつかの州で、さまざまな程度のリスクに対応し、機関に通告された家族と協働する革新的で新しいアプローチする子ども保護サービスシステムを作る法律を制定した。区分対応(DR)は、子どものマルトリートメント通告に対する調査的対応が厳重かつ敵対的であり、家族の必要不可欠なニーズを満たす適切なサービスを提供しなかったという懸念から浮上した。多くの州は、調査による限界や屈辱のない支援的で協力的なアプローチを用いてサービスを再設計しようとする国家の改革の取り組みに加わり、これらの取り組みは、この国におけるより大きな子ども福祉の改革運動となった(Waldfoegel, 1998)。

社会的養護改革に関するワシントン州の答えもまた、区分対応モデルの実行であった。以下は、ワシントン州児童局が、州にDRを導入するために連邦政府の資金を獲得するまでの段階の概要である。

ワシントン州児童局のロビン・アーノルド・ウィリアムズ(Robin Arnold-Williams)長官は、2013年1月の「初期設計と実施報告書」の執筆時点で、子ども虐待の疑いのあるすべての通告が、提供された情報をスクリーニングするインテーク・スタッフによって、ワシントン行政コード(WAC)の概要で規定された調査の基準に適合するかどうか評価されたと明示した。調査ルートは、第一に子どもの安全、通告された申し立て、重大な害やネグレクトのリスクの可能性に焦点を当てていた。当時、子どものネグレクトの申し立ては、受理された全インテークの約60%を占めていた。これらの申し立てには、さまざまな家族の状況や懸念が多様に含まれる。しかし、すべてのインテークは、従来の調査トラック対応に割り当てられていた。

アーノルド・ウィリアムズ氏は、「ワシントン州の子ども福祉システムにかかわる家族の多くは、安定的で安全な住宅、交通手段、基本的な家庭用品、衣服や食糧などの、必要不可欠な具体的なリソースを必要としていた」と述べた。保護者の子どものニーズを満たすためのリソースの不足は、安全な養育を行うための本来の能力に影響を及ぼし、保護者の孤立はコミュニティ内の利用可能なリソースからも彼らを遠ざけてしまう(Arnold-Williams, 2013)。

区分対応(DR)は、二元的経路(dual track)、代替的対応(alterative response)、および家族アセスメント対応とも呼ばれる。DRの方法で組織された子ども保護機関は、典型的には、家族に対応する1)調査経路と2)非調査経路の2つの経路を有する。

調査経路は、通常、子どもがひどいマルトリートメントにさらされているか、または通例で裁判所の介入を伴う深刻化した虐待など差し迫ったリスクがあるケースに限定される。

非調査経路では、ケースが初めに低リスクまたは中リスクと判定され、子どもの安全とウェルビーイングのために必要なものを明らかにするアセスメント過程において家族とかわることが目的の場合に適応される(Children's Bureau, 2011; Children's Bureau, 2014)。

子ども虐待とネグレクトの申し立てに対する区分対応を実施するために、ワシントン州は、連邦政府の「子ども福祉 タイトル IV-E ウェイバー・デモンストレーション・プロジェクト (Child Welfare Title IV-E Waiver Demonstration Project)⁹⁾」の助成金を申請し、新しい区分対応モデル「家族アセスメント・レスポンス (Family Assessment Response: FAR¹⁰⁾」と命名した。児童局は、FAR が家族に関わり、子どもの安全を守りながら、家庭を維持するための新たな支援経路になることを望んでいた。

2013年に始まった FAR 実施への改革運動が始まったとき、ワシントン (州) では、すでに、(以下に示すような) 構造化された意思決定 (Structured Decision Making: SDM¹¹⁾、子ども安全フレームワーク (Child Safety Framework: CSF)、エビデンス・ベースド・プラクティスなどを含むいくつかの確立された実践モデルを既に利用していた。FAR の実施は、ワシントン州児童局の子ども福祉実践を基にして、州全体で実施されようとしていた。

1) 構造化された意思決定 (Structured Decision Making: SDM) と子ども安全フレームワーク (Child Safety Framework: CSF): ワシントン州では、SDM と CFS の両方をアセスメント・ツールとして利用する。SDM は、州の主要な評価プロトコルとして 2008 年に採用された。これは、初期調査のスクリーニング、対応の優先順位の決定、将来の子ども虐待やネグレクトのリスクの推定のために、明確に定義された意思決定基準を使用するエビデンス・ベースのアプローチである。

CFS は 2012 年に追加のアセスメント・ツールとして発表された。このモデルはエビデンス・ベースド・プラクティスではないものの、国内でも広く使用されている。CSF では、インテークのスクリーニング段階において、すべてのリスク・ケースを「現在の危険 (Present Danger)」と「差し迫った危険 (Impending Danger)」の 2 つのカテゴリに分け、子どもの安全を脅かす危険因子を「安全を脅かす 17 項目 (17 Safety Threats¹²⁾)」

9 子ども福祉 タイトル IV-E ウェイバー・デモンストレーション・プロジェクト (Child Welfare Title IV-E Waiver Demonstration Project) は、米国連邦政府の児童局による資金提供であり、子ども福祉サービスの提供と資金調達に対する革新的なアプローチを試行するために連邦の資金を使用する機会を州に提供する。

社会保障法のタイトル IV-E は、社会的養護のためのオープン・エンドの最も重要な財源であるが、その制限は、家庭外ケアを受ける社会的養護のものの子どもの措置と維持に対する資金の使用を限定する。1994 年以降、連邦政府は、州が子ども福祉実践の革新を試みることを可能にするために、IV-E プログラムにおけるこれらの規制の免除を行ってきた。

Child Welfare Title IV-E Waiver Demonstration Projects Overview: National Conference of State Legislature <http://www.ncsl.org/research/human-services/child-welfare-title-ive-waiver-2012-thru-2014.aspx>

10 Family Assessment Response (FAR-Washington State): <https://www.dshs.wa.gov/ca/advancing-child-welfare/family-assessment-response-far>

11 Structured Decision Making (SDM-National Council on Crime & Delinquency): <http://www.nccglobal.org/assessment/structured-decision-making-sdm-model>

12 Assessing Child Safety-The 17 Safety Threats: Alliance for the Child Welfare Excellence:

に分類する。さらに、4つの評価ステップ、「収集する」、「評価する」、「分析する」、および「計画する」を、ケースの全期間にわたって用いる(Children's Administration CSF Training Manual)。

2) 解決志向ケースワーク (Solution-Based Casework:SBC¹³) : 子どもたちの安全とウェルビーイングを促進するために、ソーシャルワーカーが家族に働きかけることを助けるために設計されたケースマネジメント・アプローチ。その目標は、家族と協力して彼らのストレスを特定し、日々の生活イベントに焦点を当て、困難な状況を乗り越えるために必要なスキルを家族が身に付けることの手助けをすることである。このアプローチは、家族の困難を引き起こしてきた家族内の特定の日常的なイベントに対応するもので、依存、暴力、無気力を伴う行動を含む問題に焦点を当てた (problem-focused) 再発予防アプローチと、家族システムのケースワークから進化した解決に焦点を当てた (solution-focused) モデルとを組み合わせたものである(Christensen, Todahl, & Barrett, 1999)。

3) エビデンス・ベースド・プラクティス (Evidence Based Practice:EBP) : 対象とする問題や集団に対し、その効力についての科学的かつ実証的な研究によるエビデンスを有する治療、介入プロトコルまたは実践 (Chadwick Center)。カリフォルニア・エビデンスベースド・チャイルド・ボーディング (California Evidence-Based Child Boarding:CEBC¹⁴) のウェブサイトには、エビデンスに基づいた治療と実践モデルがリストにされており、それらの有効性を「科学的評価」において1から5までで評価し、子どもの福祉の分野へのモデルの関連性に応じた「子ども福祉システムへの関連性レベル」において3区分で評価している。ワシントン州は、2012年に児童局にエビデンスに基づく実践の使用を拡大することを求める法律を制定しており、家庭内でのサービスや養育技術およびメンタルヘルス問題への介入など、様々なエビデンスベースドのサービスを提供する契約サービス機関や個々の実践者を用いている。州全体の児童局の契約機関のリストは、このウェブサイトで見ることができる。

<https://www.dshs.wa.gov/ca/contracted-providers/statewide-contractor-list>

2) 前駆期

2012年、米国議会は、10件の新しい「タイトル IV-E ウェイバー・デモンストレーション・プロジェクト」の資金を再認可した。ワシントン州は、議会にタイトル IV-E ウェイバーの申請を提出し、この10のデモンストレーション・プロジェクトの1つに選ばれた。同年、家族アセスメント・レスポンス (FAR) を使用したデモンストレーション・プロジェクトはワシントン州法に調印された (Senate Bill 6555)。

児童局の FAR 実施計画は、2012年12月に州議会に提案された。実施事務局のリーダーが選ばれ、2013年2月に一部の上級管理職に FAR のトレーニングが行われた。児童家庭局

<https://files.acrobat.com/a/preview/2b5cac7b-18e4-477d-acf5-a2d5b34cf347>

¹³ Solution Based Casework (SBC): <http://www.solutionbasedcasework.com>

¹⁴ California Evidence Based Practice Clearing House: <http://www.cebc4cw.org>

は、FAR の非調査経路のクライアントに関するアセスメントと実践の情報を含むオンライン・データ・コレクション・システム (FamLink' s) の開発を始めた。ケースワーカーのための FAR のトレーニング・カリキュラムは 2013 年初めに開発された。2013 年秋までに、第 1 段階の FAR トレーニングが開始され、2014 年 1 月 1 日に FAR の実施が正式に開始された。現時点では、ワシントン州の 3 つの地域すべてが非調査経路として FAR を実施している。

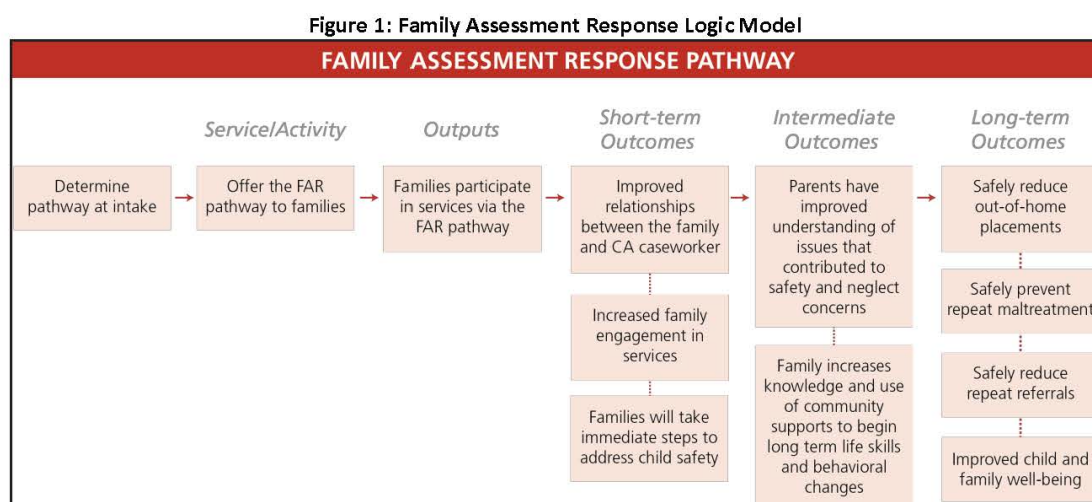


図 8: ワシントン州社会健康保健局児童局

現在、児童局は上記の「論理モデル (Logic Model)」を使用して、FAR の有効性と成果の継続的なモニタリングと測定を実施している。

児童局は、公共・地域住宅プログラムを含む具体的な家族支援サービスに加えて、本レビューの前半で説明した 3 つのソーシャルワークの実践モデルをすべて利用している。

1) 構造化された意思決定 (SDM) と子ども安全フレームワーク (CSF) : ワシントンのケース・レビュー・チームは、連邦政府の基準とワシントン州の法と政策を用いてすべての FAR 事例をレビューする。質の評価のために、ケースレビュー担当者が、ケースワーカーが通常の構造化された意思決定 (SDM) と子ども安全フレームワーク (CSF) の実践を遵守しているかどうか確認する。ワシントン州では、児童局以外の契約サービス事業者もケースワークにおける CSF のトレーニングを受けている。

2) 解決志向ケースワーク (SBC) は、FAR ケースの家族にサービスを提供する上で重要な役割を果たす。SBC のストレングスをベースにしたアプローチ、家族の関与、問題解決スキルの構成は、FAR 実践を行うのに非常に適している。

3) エビデンス・ベースド・プラクティス (EBP) は、ワシントン州の FAR プロジェクトの重要な部分である。以下のエビデンス・ベースドの実践プログラムは、家族ユニットを安定させ強くするために、また子どものウェルビーイングを促進するために頻繁に使用されている。

- ・インクレディブル・イヤーズ (Incredible Years¹⁵)
- ・ポジティブ・ペアレンティング・プログラム (トリプルP) (Positive Parenting Program : Triple P¹⁶)
- ・セーフケア・プロジェクト (Project SafeCare¹⁷)
- ・ホームビルダーズ・インテンシブ・家族維持サービス (Homebuilders Intensive Family Preservation Services¹⁸)

3) 達成期

ワシントン州では、包括的な FAR 評価が 2016 年度末にまとめられる予定であった。しかし、まだ公表されていない。児童局の FAR の四半期レビューの出版物によると、2014 年 1 月から 2014 年 8 月までの FAR 経路にリファーされた 1,263 件のケースのうち、33 例のみが調査チームにリファーされ、親子分離の申請(dependency petitions)はわずか 22 件であった(Washington State Far News, 2014; DSHS, June 2016)。

全国的には、50 州の半数以上が、多様な区分対応モデルを実践している。このモデルへの適応により、レビューと結果の複雑さを招いた。2014 年の児童局の刊行物によれば、DR の評価は少なくとも 20 州で完了していることが明らかになった。この刊行物は、「多くの DR 評価は概して肯定的な結果を示しているが、全体的な結果ははっきりしない」と結論付けている。

より具体的にいえば、明らかにされた評価は以下の内容を提示している。

- ・区分対応 (DR) をされた家族は、(従来の)調査対応 (Investigative Response : IR) をされた家族よりも、より多くのサービスをより早期に受けていた。
- ・DR された親は、より協力的であり、サービスを受け入れる意思があり、子ども保護機関に対してより肯定的な反応をすると報告された。
- ・DR された家族が IR された家族よりも子ども保護サービスに再通告される可能性が高いイリノイ州などのいくつかの州を除いて、DR が実施されている場所では子どもの安全が損なわれていない。ミズーリ州とオハイオ州の評価では、DR の家族からの子どもの分離は、やや縮小したことを示した。
- ・一部の州では、特に初期の多部門による先導によって、DR の忠実性と一貫性のない実践に問題があることが確認されている(Children' s Bureau, 2014)。

4) 振り返り期

¹⁵ Incredible Years: <http://www.incredibleyears.com/programs/>

¹⁶ Positive Parenting Program (Triple P): <http://www.triplep-parenting.com/us-en/triple-p/>

¹⁷ Project SafeCare: <http://homvee.acf.hhs.gov/Model/1/SafeCare-In-Brief/18>

¹⁸ Homebuilders Intensive Family Preservation Services: http://www.institutefamily.org/program_s_ifps.asp

3. 子どもの権利と家族の参画を促進する子ども福祉組織と機関

特に子どもが自宅から分離された場合やその可能性がある場合には、子ども保護サービスによる関与には、複雑かつ長期の裁判手続が含まれる。両親と子どもには、彼らの権利を守り、意見が聞かれる法的代弁制度だけでなく、司法制度をナビゲートするための援助やサービスも提供される。

両親のための弁護士は、通常、親が裁判所の審問に向けて準備するために選ばれる。ワシントン州では、大部分の親が、弁護士費用が政府の負担となる公選弁護人（public defenders）によって弁護されている¹⁹。

ワシントン州には、裁判制度の複雑さをのりこえるために、両親をエンパワーし、導くように設計された、以下のようないくつかのプログラムがある。

a. 「親のための親プログラム（Parents for Parents Program）²⁰」は、ワシントン州キング郡（King County）にあり、親仲間（親子分離に関する裁判制度をうまく乗り越えた親）と、システムを初めて使う親とを結びつける。親仲間は支援を提供し、新しい親が彼らの子どもたちと正しく再統合するために何をすべきか理解するのを助ける。

b. 「家族治療裁判所（Family Treatment Court: FTC）²¹」は、適したタイミングでの子どもと親の再統合に多くの成功を収め、米国でのモデルプログラムとなった。FTCは、薬物依存に苦しむ親による虐待とネグレクトのケースを選び、聞き取りを行う。裁判官、弁護士、ソーシャルワーカー、そして治療担当者が団結し、薬物やアルコールなしになるために、支援的な環境と必要なサービスを両親に提供する。FTCは、家族の再統合の可能性を高めるために、両親が自分自身の生活のコントロールをとりもどし、連邦法（ASFA）に定められた規定の時間枠内で回復するよう支援する。

ワシントン州の親権裁判手続に関与している12歳未満の社会的養護のもとにいる子どもは、郡のCASA（Court Appointed Special Advocate²²：裁判所が任命した特別アドボケート）の権利擁護を受ける。CASAは「訴訟後見人（Guardians ad litem）」としても知られ、裁判所で承認されたボランティアを提供する。そのボランティアの役割は、子どもたちや彼らの措置、家族、サービス提供者に関する情報を収集することである。CASAは収集

19 Washington Defender Association: Why Appoint an Attorney for a Youth in Foster Care? <http://www.defensenet.org/childrens-representation-project/why-appoint-an-attorney-for-a-youth-in-foster-care>
Information of Rights: Dependency Proceedings (Washington State Office of the Attorney General): <http://www.atg.wa.gov/DPY.aspx>

Who Will Be In Court? (DSHS-Washington State): <https://www.dshs.wa.gov/ca/parent-resources/who-will-be-court>

20 Parents for Parents Program (King County): <http://www.kingcounty.gov/courts/superior-court/dependency/parents-for-parents.aspx>

21 Family Treatment Court Program (King County): <http://www.kingcounty.gov/courts/superior-court/dependency/family-treatment-court.aspx>

22 National CASA Association: http://www.casaforchildren.org/site/c.mtJSJ7MPIsE/b.5301295/k.5573/National_CASA_Association.htm

した情報に基づいて、少年の親子分離に関する裁判所（juvenile dependency court）に報告書を提出する。

National CASA Associationによると、7万件以上のCASAのサービスが、毎年およそ25万人の子どもに提供されている。ワシントン州のCASAボランティアは、30時間の事前トレーニングを受ける。彼らは裁判所に出頭し、割り当てられたケースで何が起きているのかを説明する。CASAボランティアは、子どもの最善の利益を代弁し、裁判官にサービスとパーマネンシー・オプションを提案し、ケースプランと裁判所命令をモニターする。

ワシントン州では、親子分離に裁判所は、13歳以上で、無料の弁護士サービスを受ける社会的養護のもとにいる子どもも含んでいる。弁護士は、若者に、彼らの法的な権利を知らせ、助言する。また、彼らは、若者のニーズが満たされていることを確認し、解決されていない問題を裁判所に提出する²³。

ワシントン法（RCW 13.34.020）は、社会的養護のもとにいる子どもたちは、彼らの社会的養護手続きについて、パーマネンシーでタイムリーな解決を求める権利を有すると明記している。若者のための弁護士は、社会的養護システムの遅延を防ぐことができる。ワシントン州では、親権を終了したものの、3年以上パーマネンシーが達成されていない若者は、彼らの親権の復帰を要求できることに留意すべきである（RCW 13.34.215）。

下記の図表（図9）に示されているように、生物学的な親、子ども、若者、養育者は、彼らの裁判ケースについて、質問をしたり、自分自身のケースについての意見や重要な状況についての懸念を述べたりする様々な「計画共有ミーティング（Shared Planning Meetings）」に参加する権限を有している。子どもとその家族の弁護士、CASA、セラピスト、その他のサービス提供者、および部族のメンバーも、これらの「計画共有ミーティング」に参加し、クライアントのウェルビーイングが確実に扱われているか確認し、クライアントの権利を擁護する。

社会的養護の改革にはさまざまな形がある。ワシントン州では、もっとも大きな社会的養護システムの改革の1つは、原告であった里子と彼女らの弁護士であった弁護士による「ブラム対ワシントン州（Braam Vs. State of Washington）²⁴」と呼ばれる集団訴訟でもたらされた。1998年に提出され、2004年に和解したこの訴訟には、34ヶ所の措置先で暮らしたジェシカ・ブラムという12歳の里子が含まれていた。適切なメンタルヘルス・サービスもない、危険な里親の家に措置されたJessicaと他の12人の里子が、この訴訟の原告であった。2つの法律事務所であるColumbia Legal ServicesとYouth Lawが、これらの13人の里子を代表し、この法的事案はワシントン州で最大の集団訴訟となった。

ブラムの裁判の審議において、原告の弁護士は、およそ3,500人の里子が3～10ヶ所への措置を経験していることを明らかにした。陪審は、こうした子どもの措置は、明らかに子どもの基本的権利の侵害であったと主張し、原告を支持した。国家児童局は原告に有利な

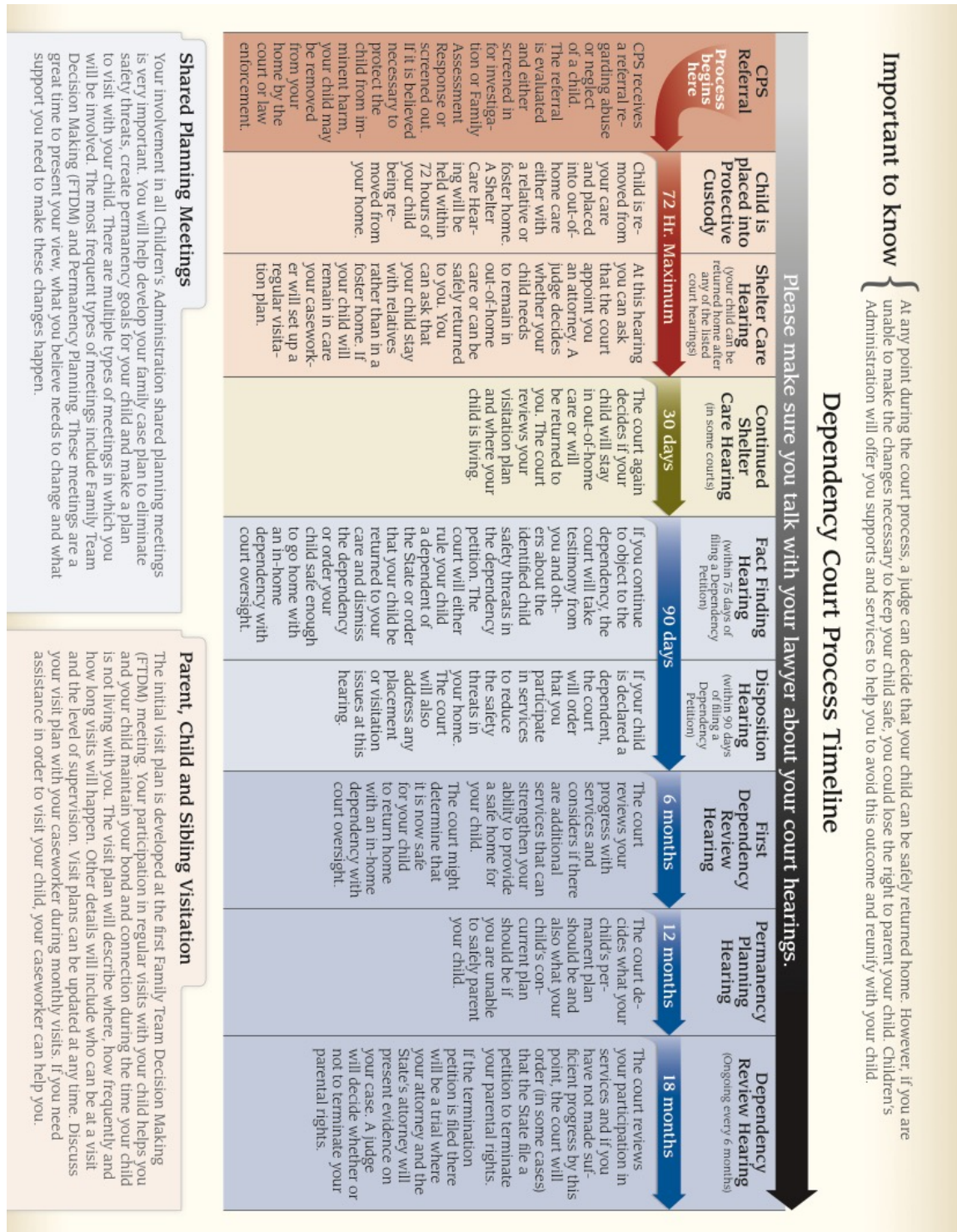
23 Washington Defender Association: Why Appoint an Attorney for a Youth in Foster Care? <http://www.defensenet.org/childrens-representation-project/why-appoint-an-attorney-for-a-youth-in-foster-care>

A Youth Dependency Guide (Washington State) : http://www.defensenet.org/childrens-representation-project/dependency-court-handbook/Foster%20Manual_Final.pdf

24 Braam Settlement (Columbia Legal Services): <http://columbi legal.org/braamkids>

DSHS: <https://www.dshs.wa.gov/ca/acw/braam-settlement-agreement>

下院の判決を上訴し、この訴訟は州最高裁判所に提起された。言うまでもなく、この法的アクションは、13人の若い原告の権利（のみ）を保護するためのものではなく、安全で健全なケアを受ける権利のあるすべての里子の権利を代弁するためのものであった。この里子とワシントン州との和解合意の確立には、1998年の裁判所におけるこの事件の提起から6年を要した。



<図9: Washington State DSHS 2014 >

和解契約の一環として、ワシントン州児童局（CA）は、以下の6つの分野で改革を行うことに合意した。

- 1) CAは、里子の措置の安定性を保証すべきである。
- 2) すべての里子は、里親家庭やその他の家庭外への措置において、安全で質の高いケアを受けなければならない。
- 3) 里親やその他の養育者は、適切なトレーニングと支援を受けなければならない。
- 4) 家庭外へ措置された30日以内に、すべての子どもは、健康およびメンタルヘルスのアセスメントを受ける権利を有するものとする。
- 5) きょうだいと一緒に暮らすことは、州の社会的養護のもとにいるすべての子どもにとって最善の利益である。一緒に暮らすことができない場合は、頻繁に連絡を取るべきである。
- 6) 10代の社会的養護の若者は、大人への移行期に適切な準備を受けべきである。

この和解契約の結果、5人の著名な子ども福祉の専門家を委員として「ブラム監督委員団（Braam Oversight Panel）」が設立された。委員団は2013年に最終報告書を作成するまで、毎年、年間コンプライアンス計画と進捗報告を裁判所に提出した。

米国において、社会的養護改革のもう一つの形は、若者のアドボカシー運動によってもたらされた。1997年にASFAが制定される数年前、カリフォルニア州のフォスター・ユースたちは、年齢要件によって社会的養護を措置解除となった若者の（困難な）生活状態を、知らせ、変化させるために声を出し始めた。これが、最初にできた社会的養護のユース・アドボカシー・グループの1つである、カリフォルニア・ユース・コネクション（CYC）²⁵である。

1997年に、ASFAが制定されたが、この法律は、フォスター・ユースの法的なパーマネンシーに重きを置いていた。この「ユース・ボイス」というコンセプトは、ASFA以降に通過した連邦法の多くに適用された。

1999年の社会的養護自立支援法（Foster Care Independence Act:FCIA）が通過し、社会的養護、子ども福祉アドボケイト、NPO、議会からメンバーが集まり、青年期への準備もなしに社会的養護を措置解除となった若者の、非常に明白な問題について取り組んできた。これは、フォスター・ユースやケアを離れた人たちが、社会的養護の政策決定者の前で、彼らの個人的なストーリーを共有する初めてのことであった。

この効果的なユース・ボイス・キャンペーンの結果、2001年に、この法律は、高等教育と社会的養護からの青年期移行の職業訓練のための追加資金を含むよう改正された。FCIAの規定に基づき、連邦政府は各州に対して、ユース参画とユース・アドボカシーを高める活動に資金の一部を使用するように指示した（Pub.L. No. 106-169 H.R. 3443 1999）。

1999年にFCIAが制定されたために、2001年から2008年にかけて、多くの州レベルのフォスター・ユースのグループの大部分が、活性化し始めた。これらの州レベルおよび地域レベルのユース・アドボカシー運動のグループが最初に安定化した。

25 California Youth Connection (CYC): <http://www.calyouthconn.org>

1990年代初頭に設立したカリフォルニア・ユース・コネクション (CYC) のプログラムと方法は、米国のフォスター・ユース運動のモデルとなり、多くの州レベルおよび地域レベルのユース組織やNPOが、CYCのモデルを利用してユースグループを組織し始めた。ワシントン州では、そのような組織の例として、ワシントン州から委託され、州全体の政策と実践について助言するユース・グループであるパッション・トゥー・アクション (Passion to Action²⁶)、州レベルで約400人のフォスター・ユースのメンバーをもつ民間非営利のユース・アドボカシー団体であるモッキンバード・ユース・ネットワーク (Mockingbird Youth Network²⁷) がある。

2014年には、国のフォスター・ユースが、「性的人身売買防止および家族強化法 (Preventing Sex Trafficking & Strengthening Families Act)」と呼ばれる法律のすべての部分に直接的かつ大きな貢献を果たした。この法律には、フォスター・ユースの権利に関する条項に関する規則を含め、フォスター・ユースが何年も求めてきた多くの項目が含まれていた (Pub, L, No: 113-183 H.R. 3443 2014)。

4. 米国における子どものマルトリートメントに関するデータベースとデータアーカイブス

このセクションでは、以下のもっともよく使用される2つの連邦政府財源のデータシステムについて論述する。

1. 養子縁組と社会的養護に関する分析とレポートシステム (The Adoption and Foster Care Analysis and Reporting System: AFCARS²⁸)
2. 全米子ども虐待データ管理システム (The National Child Abuse and Neglect Data System: NCANDS²⁹)

AFCARSとNCANDSの両方のデータファイルは、コーネル大学の子ども虐待とネグレクトに関する全国データアーカイブス (National Data Archived on Child Abuse and Neglect: NDACAN) に保管されている。

1-養子縁組と社会的養護に関する分析とレポートシステム (AFCARS) は、Title IV-B の財源計画によって社会的養護のもとにいるすべての子どもと子ども福祉制度の関与を受けて養子縁組した子どものケースレベルでの情報を収集する唯一の国家データシステムである。連邦法では、児童局は、以下のような包括的なケースレベルの情報をこの国家データ収集システムに提供するように調整することを求めている。

- ・社会的養護と養子縁組の子ども及び彼らの両親と養育者についての人口統計
- ・社会的養護に入ったり、措置を延長した子どもの数と養子縁組を待つ子どもの数
- ・措置とパーマネンシー・プランの目標に関する情報

26 Passion to Action (Washington State): <http://independence.wa.gov/self-advocacy/make-a-difference-and-get-involved/self-advocacy-resources/passion-to-action/>

27 Mockingbird Youth Network: <http://mockingbirdsociety.org/index.php/mockingbird-youth-network>

28 AFCARS: <https://www.acf.hhs.gov/cb/research-data-technology/statistics-research/afcars>

29 NDACAN website: http://www.ndacan.cornell.edu/NDACAN/Datasets_List.html

NCANDS (Child Maltreatment Reports): <https://www.acf.hhs.gov/cb/research-data-technology/reporting-systems/ncands>

AFCARS のデータは、予算の作成、養子縁組奨励金支払いプログラムの支払いの計算、子ども福祉成果年次報告書、および子どもと家族へのサービスレビュー (Child and Family Services Review : CFSR) ³⁰による州のモニターに使用される。

AFCARS は、CAPTA の議定書を遵守するための必須の報告書として 1993 年に最初に実施され、基準を満たすために、50 州すべてが年間 2 回、連邦政府に報告書を提出した。連邦政府の Title IV-E 資金を受けている子ども福祉機関は、適時にデータを提出する義務があり、その内容は基準を満たさなければならず、これらの条件を満たせない場合、連邦政府からの罰則を受ける (Children's Bureau 2010-2013)。

2-国家子ども虐待データ管理システム (NCANDS) は、1988年にCAPTA改正の一環として設立され、加盟州の子ども保護サービス (CPS) 機関に通告された子ども虐待に関する情報で構成されている。

AFCARS とは異なり、NCANDS は連邦政府によって義務付けられておらず、各州はそれぞれのデータ管理システムから、年に 1 回、自発的に児童局にデータを提出する。しかし、大多数の州が参加している。

NCANDS は、とりわけ以下のようなトピックスに基づくデータを含んでいる。

- ・子どもや加害者に関する人口統計情報
- ・子どもが経験したマルトリートメントのタイプ
- ・調査の処遇と結果
- ・アセスメント後に提供されたサービス

2 つのデータファイル (児童ファイルと機関ファイル) は、会計年度ごとに作成される。

a) 児童ファイルには、虐待またはネグレクトの調査を受けた子どもに関するケースレベルのデータが含まれている。州は、ケースレベルのデータを電子ファイルの形で提出する。このデータは、子ども虐待やネグレクトの申し立てがあり、調査が区分対応によって CPS が対応した子どもに特化したレポートによって構成される。

b) 機関ファイルには、子どもに特化したレベルでは報告できないデータが含まれており、子供保護サービスの外部機関から収集されることが多い。

NCANDS のデータは、多くの出版物、報告書、児童福祉専門家、研究者などにとって重要な情報源である。これらは、いくつかの連邦プログラムの業績を測定するために使用され、子どもと家族へのサービスレビュー (CFSR)、子ども福祉成果報告 (米国議会への報告書)、

30 すべての州は、(連邦の) 児童局へ子どもと家族へのサービスレビュー (CFSR) 提出を求められる。CFSR は 1994 年に米国議会によって義務づけられており、州の子ども福祉機関がどのように国家基準を満たしているかを評価する初の試みである。州は、子どもの安全、パーマネンシー、ウェルビーイングを促進するという目標にどの程度うまく適合しているか判断するために、組織、家族、子どものアウトカム指標について評価する。連邦基準を満たさない州は、不足への対処法を示すために、政府に「業績向上計画 (Performance Improvement Plans : PIP)」を提出することが求められる。その後、州は、国家の業績基準を達成するために改善していることを証明するために 2 年をかける。州が大幅な改善を示さなかった場合、財務上の罰則が大幅に科される可能性がある (Children's Administration CSF Training Manual, 2009)。

および年間子ども虐待報告書シリーズに不可欠な部分である (Child Maltreatment 2015: Wulczyn, 2009)。

2012年、ワシントン州児童局は、FamLink と呼ばれる新しいケース管理自動化システムを開始した。このシステムは、連邦政府が資金提供したものであり、自発的かつ包括的で自動化されたケース管理ツールである「州子ども福祉情報自動化システム (Statewide Automated Child Welfare Information System : SACWIS)」³¹の一部である。

ケースワーカー、スーパーバイザー、マネージャーおよび管理職は、FamLink を使用してすべてのケースレベルおよびシステムレベルの情報を入力する。社会的養護のサービス提供者と養子縁組支援のケース管理スタッフもまた、FamLink にデータを入力する。

FamLink の機能の1つは、州レベルの SACWIS データを収集して、以下の連邦データシステムをサポートすることである。

- 養子縁組と社会的養護に関する分析とレポートシステム (AFCARS) ;
- 全米子ども虐待データ管理システム (NCANDS)
- 全米ユース移行データベース (National Youth in Transition Database : NYTD)

米国では、社会的養護に関するデータを集め分析する独立した専門の調査組織がある。下記は、これらの組織の一部である。

- ケーシー・ファミリー・プログラム (Casey Family Programs) ³²
- チャピン・ホール (Chapin Hall) ³³
- チャイルド・トレンドズ (Child Trends) ³⁴
- 社会政策研究センター (Center for the Study of Social Policy) ³⁵

5. 結果・「教訓」

CAPTA が制定された 1970 年代から現在までを振り返れば、アメリカの子ども福祉政策と実践は、絶え間ない「試行錯誤」の歴史であった。筆者は、過去 30 年間、ソーシャルワーカーとしてアメリカの子ども福祉に携わってきた。この経験に基づけば、米国の子ども福祉の領域は、実に実験的で楽天的であると評価することができる。社会的養護の課題と任務を遂行するための州と郡の子ども保護サービス実践方法は、常に変化があった。

最も顕著な変化の1つは、子ども虐待やネグレクトのアセスメントにおける「規範的かつ標準化されたフレームワーク」を高める動きにあった。一連の子どもマルトリートメントのアセスメントツールが開発され、ケースワーカーの裁量を減らし、実践の一貫性を高め、「正しい処方」を見つけるという目的で、子どもを傷つける家族のリスクの調査実践と予測を改善しようと試みた。これには、子ども福祉の専門家の強い信念と前向

31 SACWIS (Child Welfare Information Gateway): <https://www.childwelfare.gov/topics/management/practice-impovement/reviews/external/federal-monitoring/sacwis/>

32 Casey Family Programs: <http://www.casey.org>

33 Chapin Hall at the University of Chicago: <http://www.chapinhall.org>

34 Child Trends: <https://www.childtrends.org>

35 Center for the Study of Social Policy: <http://www.cssp.org>

きさ (optimism)、そして子ども虐待とネグレクトのアセスメントを標準化する科学的な方法を特定するための研究者の努力があった。

今年、ASFA が制定されたから、20 周年である。ASFA の主な目的は、すべての社会的養護のもとの子どもにパーマネンシーをもたらすことであった³⁶。この 20 年間に、法的に定められた期間内に子どもが永続的な家庭に移行することを確実にするために、国家、州および地方の多くの取り組みが生まれた。ワシントン州では、子どものパーマネンシーを達成するために「意思決定のための家族ミーティング (Family Team Decision Meetings)」やその他の共有するためのミーティングが、家族や親戚のメンバーを含んだ形で一貫して開催されている。高年齢の子どもたちがパーマネンシーを獲得する可能性を高めるために、革新的な養親の検索プログラムが設計された。家族的な環境で暮らすことで、子どものパーマネンシーを達成する機会が増える。そのため、ワシントン州の社会的養護のもとの子どもの大多数は、ライセンスのある里親家庭、親族の家、親族のような家 (fictive kin homes) などの家族を基盤としたケアのもとに措置される。長年、州の児童局は、在宅での支援やラップアラウンド・サービス³⁷を利用しており、グループケアやその他の集団施設に居住する子どもを社会的養護人口の 5% にまで減らしている (Berrick, 2009)。

この 20 年間に、行政データシステムと子ども保護機関の成果を追跡するための実績指標の使用において大きな発展があった。データ主導の実践は、この国でますます一般的な実践方法になった。同時に、子どもや家族のためのサービスや実践は、実証的研究によって支えられることが期待される。不十分な在宅サービスや治療的なサービスをエビデンス・ベースド・プラクティス (EBP) に移行する動きもある。

他の州と同じように、ワシントン州の社会的養護実践における最も重要な変革は、2014 年に始まった区分対応 (DR) システムの導入であった。近年、より早く DR を実施した州や郡からは、肯定的な結果と否定的な結果の両方が発表されている。ワシントン州は、今後数年間は、自らの DR である Family Assessment Response を継続して実施する予定である。

1990 年代、社会的養護のもとにいる子どもの数は、1990 年の 40 万人から 1999 年の 56 万 7 千人にまで増加した。その後、2012 年までに、39 万 7 千人に減少した。しかし、その数は、2014 年には 41 万 5 千人まで再上昇した。近年、社会的養護のもとの子どもの数が増加した大きな理由の一つは、このところのオピオイド (麻薬用物質) の流行にあると言われている (Child Trends, 2015)。

子ども福祉領域における良心や期待、楽観主義は、広く普及している薬物中毒、貧困³⁸ およびその他の社会現象の問題を常に解決することができていない。1 節や 2 節で上述したように、米国における子ども福祉は、常に政策や実践によって形作られたわけではない。それは、避けられない逆境や子どもの死亡事例のような悲劇に深く影響されたのである。社会的養護のもとにある人口の急増というこの全国的な傾向は、ワシントン州

36 National Resource Center for Foster Care & Permanency Planning at the Hunter College School of Social Work: <http://www.nrcpfc.org/projects-and-products.html>

37 Wraparound Model (Washington State Legislature 0 RCW 71.24.061, 2014): <http://app.leg.wa.gov/rcw/default.aspx?cite=71.24.065>

38 National Center for Children in Poverty: <http://www.nccp.org/topics/childpoverty.html>

でも起こっている。近年、州は認可された里親（数）を減らしており、ケースワーカーは、増加したケースロードだけでなく、両親から分離した子どもの適切な措置先を見つけないという悲惨な状況に直面している(Wiltz, 2016; Abramo & Ray, 2016)。

ASFA から 20 年が経過したが、アメリカ合衆国における子ども福祉のもっとも大きい課題は、根深い子どもの貧困、社会的養護にいる子どもたちと連邦の一般的な人種比率の逆転現象、社会的養護における国と地方の資金の配分であり続けている。アメリカ合衆国の子ども福祉は、子ども虐待とネグレクトの予防的介入に予算を投入することに徐々に積極的担っているが、革新的で効果的な子ども虐待予防プログラムとともに「先手を打つ (front loaded)」システムを作り出すための努力は不可避である。

最後に、この文献レビューを終える前に、多くの注目を集めている虐待やネグレクトされた子どもの予防と治療のための 2 つの新しいアプローチについて述べておくことは、価値のあることであろう。

第一には、「子ども期の不利な経験 (The Adverse Childhood Experience :ACE³⁹) 研究」である。ACE は、調査研究であり、子ども虐待や公衆衛生の問題などの関連する子ども期の不利な経験の影響をアセスメントするもので、子どものマルトリートメントを未然に防ぐための将来的な有用性が示されている (Anda)。

第二には、「トラウマ・インフォームド・ケア (TIC)⁴⁰」である。ケアにいる子どもは、子ども時代のトラウマ的なストレスの影響によって傷つきやすい存在である。つまり、子ども家庭福祉制度には、気づきを促し、有効なスクリーニング方法を用い、トラウマに特化した治療的介入を提供するトラウマ・インフォームドケア (TIC) の総合的アプローチ (comprehensive approach) を使うことが勧められる (Klain & White, 2013)。

引用・参考文献

書籍

- Berrick, J.D., (2009). *Take Me Home: Protecting America's Vulnerable Children and Families*. Oxford University Press
- Chahine, Z., and Higgins, S. (2005). Engaging families and communities. In Mallon, G., and McCartt Hess, P. (Eds.), *Child Welfare for the Twenty-First Century*. pp. 118-128. New York: Columbia University Press.
- Christensen, D.N., Todahl, J., & Barrett, W.C., (1999) *Solution-Based Casework: An Introduction to Clinical and Case Management Skills in Casework Practice*. Walter de Gruyter.
- Finkelhor, D., (2008). *Childhood Victimization: Violence, Crime, and Abuse on the Lives of Young People*. Oxford University Press
- Gainsborough, J., (2010). *Scandalous Politics: Child Welfare Policy in the States*. Georgetown University Press.

39 ACE: <https://www.cdc.gov/violenceprevention/acestudy/>

40 Trauma-Informed Care (SAMHSA): <https://www.samhsa.gov/nctic/trauma-interventions>

- Gelles, R. J., (1996). *The Book of David: How Preserving Families Can Cost Children's Lives*. New York: Basic Books
- Jones, B. J., Tilden, M., & Gaines-Stoner, K. (2008). *The Indian Child Welfare Act Handbook* (2nd Ed.), American Bar Association.
- Nelson, B., (1984). *Making an Issue of Child Abuse: Political Agenda Setting for Social Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schene, P., (2006). Forming and Sustaining Partnerships in Child and Family Welfare. In Freymond, N., & Cameron, G., (Eds.), *Towards Positive Systems of Child and Family Welfare: International Comparisons of Child Protection, Family Service, and Community Caring Systems*. Pp.84-117. University of Toronto Press, Inc.
- Pecora, P. J., Whittaker, J. K., Maluccio, A. N., & Barth, R. P. (2009). *The Child Welfare Challenge: Policy, Practice, and Research* (3rd Ed.). New York: Aldine de Gruyter.
- Waldfogel, J. (1998). *Future of child protection: How to break the cycle of abuse and neglect*. Cambridge: Harvard University Press.

論文

- Abramo, A., & Ray, S., (September 20, 2016). Crisis in Foster Care System Leaves Kids Rootless, Vulnerable. Investigate West.
- <http://inwv.org/2016/09/20/crises-in-foster-care-system-leaves-kids-rootless-vulnerable/>
- Abramo, A., & Ray, S., (October 28, 2016). Washington's Troubled Foster Care Program Struggles to Keep Foster Parents. Investigate West.
- <http://inwv.org/2016/10/28/washington-states-troubled-foster-care-program-struggles-to-keep-a-key-group-foster-parents/>
- The AFCARS Report, No. 21, June 2014, US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families.
- The AFCARS Report, No. 23, June 2016, US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families.
- Allen, M. & Bissell, M. (2004). Safety and stability for foster children: The policy context. *The Future of Children*, 14(1), 49-73.
- Anda, R. Making the Case: Why Prevention Matters: The Adverse Childhood Experience Study-Child Abuse and Public Health
- Arnold-Williams, R., (January 2013). State of Washington Department of Social and Health Services, Child Welfare Title IV-E Waiver Demonstration Project, Initial Design and Implementation Report.
- Center for the Study of Social Policy/Urban Institute. Intentions and Results (2009). A Look Back at the Adoption and Safety Act

- Child Trends (2015). SFY 2014 Child Welfare Financing Survey. Available at: http://www.childwelfarepolicy.org/tools/assets/files/SFY-2014-CW-Financing-Survey_NOVEMBER-11_distributed.pdf
- Child Trend' s Data Bank (December 2015). Foster Care: Indicators on Children and Youth.
- Children' s Administration CSF Training Manual, Department of Social and Health Services, State of Washington
- Children' s Administration CFSR Training Manual, Case Review Questions and Decision Rules (Revised 2009), Department of Social and Health Services, State of Washington
- Children' s Bureau (2014). The Child Abuse Prevention and Treatment Act: 40 Years of Safeguarding America' s Children. U.S. Department of Health & Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families.
- Children' s Bureau (2016). Child Maltreatment 2015. U.S. Department of Health & Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families.
- Children' s Bureau (2010-2013). Child Welfare Outcome Report, Report to Congress. U.S. Department of Health & Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families.
- Children' s Bureau (November 2011). Differential Response in Child Protective Services: A Literature Review, Version 2. U.S. Department of Health & Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families.
- Children' s Bureau (November 2014). Differential Response to Reports of Abuse and Neglect. U.S. Department of Health & Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families.
- DeVooght, K., & Cooper, H., (February 2012). Child Welfare Financing in the United States, State Policy Advocacy and Reform Center.
- Finkelhoe, D., Saito, K., & Jones, L. (January 2015). Updated Trends in Child Maltreatment, 2013. Crime Against Children Research Center, University of New Hampshire
- Goldman, J., & Wolcott, D., (2003). A Coordinated Response to Child Abuse and Neglect: The Foundation for Practice: Children' s Bureau, US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families.
- Jones, L.M., Finkelhor, D., & Halter, S. (May 2006). Child Maltreatment Trends in the 1990s: Why Does Neglect Differ from Sexual and Physical Abuse?. Child Maltreatment. Vol 11, No.2. PP 107-120
- Katz, L. (1990). Effective permanency planning for children in foster care. *Social Work*, 35, 220-226

- Kemp, C.H., Silverman, F.N., Steele, B.F., Droegemueller, W., & Silver, H.K. (1962). The battered-child syndrome. *Journal of the American Medical Association*, 181,17-24.
- Klain, E. J., & White, A.R. (November 2013). Implementing Trauma-Informed Practices in Child Welfare. State Policy Advocacy and Reform Center.
- Klee, V., (May 2002) Information Packet: ASFA. National Resource Center for Foster Care & Permanency Planning at the Hunter College School of Social Work.
- Martin, M., & Citrin, A., (August 2014). Prevent, Protect & Provide: How Child Welfare Can Better Support Low-income Families. Center for the Study of Social Policy.
- Melton, G.B., (2009). Mandated Reporting: A Policy Without Reason. *Child Abuse & Neglect* 29. PP 9-18.
- Miller, O., & Esenstad., A. Strategies to Reduce Racially Disparate Outcomes in Child Welfare: A National Scan (2015). CSSP (Center for the Study of Social Policy)
- Myers, J., (2004). A Short History of Child Protection in America.
- Public Law. No.93-247, 88 Stat.4, 1974
- Public Law. No. 105-89 H.R. 867 1997
- Public Law. No. 106-169 H.R. 3443 1999
- Public Law. No. 113-183 H.R. 3443 2014
- Shaughnessy, J.M., An Essay on Poverty and Child Neglect: New Interventions, 21 Wash. & Lee J. Civ. Rts. & Soc. Just. 4 (2014). <http://scholarlycommons.law.wlu.edu/crsj/vol21/iss1/5>
- Sedlak, A. J., Mettenburg, J., Basena, M., Petta, I., McPherson, K., Greene, A., & Li, S. (2010). *Fourth national incidence study of child abuse and neglect (NIS-4): Report to congress*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families.
- Schene, P. & Sparks, B. (2001). *Implementing concurrent planning: A handbook for child welfare administrators*, National Child Welfare Resource Center for Organizational Improvement, Institute for Child and Family Policy, Edmund S. Muskie School of Public Service, University of Southern Maine. <http://muskie.usm.maine.edu/helpkids/rcpdfs/concurrent.pdf>
- U.S. Department of Health & Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau. (2016). Child maltreatment 2014. <http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/cm2014.pdf>
- Washington State FAR News (Fall 2014). Department of Social and Health Services.
- Washington State Title IV-E Demonstration Project, Semi-Annual Progress Report, (June 2016). Department of Social and Health Services.

- Wilson, D., & Horner, W. (2005). Chronic Child Neglect: Needed Developments in Theory and Practice. *Families in Society: The Journal of Cotemporary Social Services*. Alliance for Children and Families.
- Siltz, T. (October 7, 2016) Drug-Addiction Epidemic Creates Crisis in Foster Care, Stateline. The PEW Charitable Trusts.
- <http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2016/10/07/drug-addiction-epidemic-creates-crisis-in-foster-care>
- Wulczyn, F., (Fall 2009). Epidemiological Perspectives on Maltreatment Prevention. *Future of Children*, Vol.19, No.2. PP39-66.

6. アメリカ合衆国 イリノイ州

畠山 由佳子（神戸女子短期大学・准教授）

1. イリノイ州における子ども保護システムの概要

アメリカ合衆国の子ども保護システムといっても、アメリカ合衆国は州による文献が進んでいるため、それぞれの州法に基づきシステムは異なる。また州によって、州内の郡がそれぞれの子ども保護サービスも含めた児童福祉施策を展開している州（County administered, state supervised）と州全体で一つのシステムを持つ州(State administered)とが存在する。

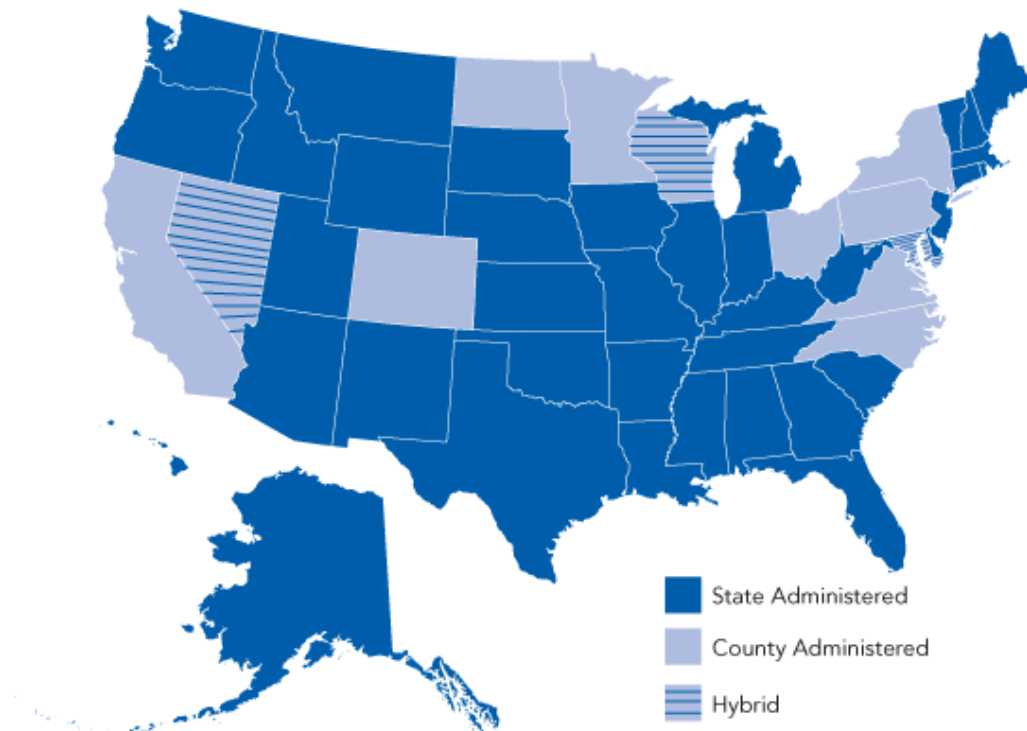


図1. 州全体で一つの児童福祉施策をもつ州と郡でそれぞれの施策を持つ州の分布
(Child Welfare Information Gateway;

<https://www.childwelfare.gov/pubs/factsheets/services/>)

イリノイ州では子ども保護施策を含めた子ども家庭福祉施策全般を児童家庭局 (Department of Children and Family Services ; 以下 DCFS) が統括している。イリノイ州児童家庭局は全米で初めて、子ども家庭サービスに特化した独立した部局として 1964 年に設立された。またイリノイ州は 1974 年の「子ども虐待に対する予防と治療のための法律(Child Abuse Prevention and Treatment Act)」施行後に最も早く、子ども虐待に関する法律を州法として制定した州であり、ホットライン設立も全米でも早かった。また子ども保護に関するケースを扱う裁判所として最初の少年裁判所を設立した。

イリノイ州の最大の都市であるシカゴは、ジェーンアダムス (Jane Addams) を初めとし、ヘレン・ハリス・パールマン(Helen Harris Perlman)、エディス・アボット(Edith Abbott) などの多くのソーシャルワークの偉人を輩出した都市であり、非営利の民間ソーシャルワ

ーク事業所の活動やコミュニティオーガニゼーションが盛んな都市でもある。

イリノイ州には 102 郡があり、DCFS は 5 つの地域の管轄に分かれ、64 の支部（1 緊急ケース対応センターを含む）を持ち、郵便番号ごとに担当地域を区分している。

DCFS のトップは局長（Director）であり、州知事より直接任命を受ける。2017 年 2 月現在の局長は George H Sheldon 氏（2015 年 2 月より）である。前任者の Bobbie M. Greg 氏とともに司法を専門領域とする局長が二代続いているが、歴代の局長は児童福祉現場経験のある児童福祉領域の専門家が局長となるが多かった。Sheldon 氏はイリノイ州の局長に就任する前はフロリダ州の児童福祉局にて人員削減なく大幅な支出削減を行なった功績があり、オバマ政権においても中央政府の児童福祉（the acting assistant secretary for the Administration for Children and Families）として 2 年勤務していた業績がある。

イリノイ州 DCFS のミッションは以下のとおりである。

- 虐待・ネグレクトの通告のあった子どもたちを保護し、その子どもたちを安全に養育する能力を家族に育む。
- 州の養護にある子どもたちのウェルビーイングのための支援を提供する。
- 現家族に安全に家庭復帰できない子どもたちに対してなるべく早く、適切な永続的な家族を提供する。
- 子ども虐待の予防活動及び早期介入を支援する。
- これらのミッションを達成するためにコミュニティとのパートナーシップを図る。

イリノイ州児童家庭局（DCFS）は次のようなサービスを管轄している。

- ・児童虐待通告に対する対応
- ・在宅支援（家族維持）
- ・家庭外措置における代替ケア（Foster care および入所施設）
- ・養子縁組支援
- ・代替ケアにいる子どもたちの自立援助
- ・児童虐待の早期発見と予防も含めた健全育成
- ・保育施設及び保育サービス提供者の認定（Licensing）

2. 通告から対応までの流れ

子ども虐待に関する通告は全て一本化されており、全ての通告が州都スプリングフィールドにある SCR（State Central Registry）にホットラインセンターを通じて集約される。ホットラインセンターで 24 時間 365 日フリーダイヤルにて州内の虐待通告を電話で受け付けている。イリノイ州では連邦法を受けて、州法として Abused Neglected Child Reporting Act（ANCRA）を設け、虐待通告の対応を行なっている。この法律により、イリノイ州においては条例にて子どもに接する職業に当たるものは、虐待されている疑いがある子どもを発見した場合は、必ず通告を行なわなくてはならず、怠った場には罰則も生じる。

ホットラインにかかった電話通告はインターワーカーによって応答される。通告内容はインターワーカーによって ANCRA にて定められる「虐待・ネグレクトの定義」に当てはまるかどうかを確認され、虐待通告として受理されるかどうかが決められる。また、

ネグレクトの定義にはイリノイ州違法薬物法で定められている違法薬物が一定量以上、体内から検出された新生児のケースも含まれる。不登校は学校条例により、不登校そのものは教育ネグレクトとしてみなすことはできない。

ホットラインセンターに入った通告は 2015 年度で 222,719 件、虐待通告として受理された通告はそのうち約半分の 110,098 件であった(Department of Children and Family Services, 2016)。

インターワーカーにより受理された通告は次の情報を通告者から確認し、CATS (Child Abuse Neglect Tracking System) に入力される。CATS は SACWIS (the Statewide Automated Child Welfare Information System) と呼ばれる全米で普及されている児童福祉情報データベースの一部であり、主に通告内容に関するデータベースである。CATS に入力される内容は以下の通りである。

1. 虐待またはネグレクトされている可能性のある子どもについて
 - 1) 子どもの名前
 - 2) 子どもの生年月日またはおよその年齢
 - 3) 子どもの住所 (わかれば)
2. 通告対象となっている虐待者の可能性のある人物について
 - 1) 名前
 - 2) 生年月日およびおよその年齢
 - 3) 子どもとの関係
 - 4) 住所
3. 虐待またはネグレクトについてのカテゴリー分類 (インターワーカーは通告内容により詳細なサブカテゴリーコードをつける)
 - 1) 身体的虐待
 - 2) 性的虐待
 - 3) 子どもに危害が及ぶ可能性
 - 4) ネグレクト
 - 5) 死亡事例
4. 虐待またはネグレクトの事件についての詳細
 - 1) 実際に起こった出来事の詳細
 - 2) 事件が故意に行なわれたものであるかどうか
 - 3) 事件の起こった正確な時間と場所
 - 4) 事件のほかの目的儀者についての情報
 - 5) 証拠となるものについて (外傷、虐待及びネグレクトを示唆するような行動、子どもからの告白の内容など)

全ての受理された通告には SCR (State Central Register) と呼ばれる番号が通告ごとについている。SCR の番号の末尾にはアルファベットがつけられており、同じ家族に対して初回の通告であれば “A”、3 度目の通告であれば “C” というように、末尾を見れば同家族に対する通告歴が判るようになっている。また通告には、SCR とは別に、その通告のケースに関わるすべての家族成員に対して 6 桁の数字である ID ナンバーが与えられ、始

めの4桁は家族であれば同じ番号、下2桁が同家族の大人から01、02と言う風に振り分けられている。ゆえにCANTSの紹介をする際は、SCR又は家族の苗字、家族成員の名前等でも照合できるようになっている（人物で照会する際は、名前と生年月日又はソーシャルセキュリティ番号が必要となる）。それぞれの通告がCANTSのアーカイブにて保管される期間や内容はその通告が虐待ありと判断されたか、なしと判断されたか、その虐待又はネグレクトの内容にもよる。教育や保育関係など子どもに関わる仕事に応募したときに、雇用者はその求職者に対してCANTSの照会を行い、求職者に通告歴がないかどうかを照会することになっている。

SACWISはオンライン上のデータベースであり、インターワークがCANTSの入力を終えた時点で、受理ケースは担当地区のDCFS支部に送られ、その支部の調査官（Investigator）が割り当てられることとなっている。調査官は通告の対象となった子どもに24時間以内に接触し、その状態を確認する。ここでいう調査はアセスメントではなく、虐待のあり・なしの判断を下すための捜査（Investigation）である。調査の結果として、「Indicated」（虐待として判断するだけの十分な証拠があったケース）、「Unfounded」（虐待として判断するだけの十分な証拠がなかったケース）の判断が下され、その結果はCANTSのデータベースに残り、かつ当該家族にもその結果が知らされることとなる。調査期間中にでも子どもの安全が危ぶまれる場合は、PC（Protective Custody：緊急保護）の措置が取られるが、48時間しか効力を発しないため、その間に調査官は州の弁護士とともに少年裁判所にTC（Temporary Custody：親権の一時停止）の申し立てを行わなくてはならない。

すべてのIndicatedケース（虐待ありの判断がなされたケース）において司法介入があるわけではない。イリノイ州は他州と違って在宅支援に関しては司法介入がほとんどなく、親権に関わる家庭外措置の場合のみ少年裁判所の審判を受けることとなる。

在宅支援ケースのサービス期間は6ヶ月であり、6ヶ月ごとにサービスプランの見直しを行なう。家庭外措置についてはパーマネンシープランニングに基づいて、子どものパーマネンシーの確保を目的とした支援が展開されることになる。これについては1980年および1997年の連邦法に基づく手続きであり、全米に共通した手続きとなっている。

3. イリノイ州における子ども保護システムの発展サイクル

イリノイ州においては過去20年近くにおいていくつか改革の起因となるような出来事が起きるが、それは次の3つによることが大きい。1つ目は財政削減に対する圧力、2つ目は人権保護団体からの州DCFSに対する訴訟で、3つ目はDCFSのトップである局長の交代である。財政削減に対する圧力は常にあり、イリノイ州では里親ケアの子どもの数を減らすことが常に課題となっていた。

1つ目の財政削減については、イリノイ州は、里親ケアにいる子どもの数が全米でも多い州の1つとなっており、里親ケアにかかるコストの削減は、歴代のDCFS局長たちにとって頭を悩ませることの一つであった。DCFSの歴代の局長は1990年代よりソーシャルワークのバックグラウンドを持つ局長3代続いた（Jesse Macdonald（1990-2003）→Brian Samuels（2003-2006）→Erwin McEwen（2006-2012））。それぞれの局長は自らの価値観に照らし合わせて、どのようにDCFS全体の経費を削減することができるかを目的に改革を施したのである。

加えて、2 つ目の起因であるアメリカ合衆国は訴訟大国であり、児童家庭局に対する集団訴訟も多く起こっている。訴訟によって DCFS の施策の欠陥が指摘され、改善を強いられることになり、ある意味、市民による健全な監視がその施策に働いているともいえる。

以上を踏まえ、Jesse Macdonald、Brian Samuels、Erwin McEwen の 1990 年から 2012 年の 3 代の局長がそれぞれどのような改革を行ったのかについてレビューをしていきたい。

(1) Jesse Macdonald (1990-2003)による改革

1990 年に局長に就任した Macdonald 氏は長期間にわたり DCFS での勤務経験を持っている。彼が就任した 1990 年は州財政への子ども保護の経費の圧迫が問題となっており、特に里親ケアの経費が問題となっていた。また、通告量の多さについても、調査官の労力を増やしていることが問題となった。また人権保護団体から DCFS ケースワーカーが担当として持つケース数の多さが指摘され訴訟となった。

5 年間、イリノイ州で実施されていた家族維持プログラムであった Family First は結局、里親ケアに措置される子どもを防ぐ効果が証明できなかったことがシカゴ大学の調査によって明らかとなり、さらに全米で起こっていた Intensive Family Preservation (家族維持) プログラムに対するバッシングもあり、1994 年にその中止が決定された。ゆえに、Macdonald 氏は、Family First に変わる新しい里親ケアへの措置を予防するための改革を必要とされたのである。

Macdonald 氏の改革は、数ある DCFS への訴訟の中でも 1988 年に ALCU より起こされた (B.H. v Johnson ケース) その子ども保護サービスの質の悪さに対する訴訟が起因となる。このケースは 3 年後に和解し、DCFS の様々な改革につながっていった (Smith, 1991)。

まずは Family First で死亡事例が出たため指摘された子どもの安全について措置が必要なものと在宅支援を継続できるものに判断するための判断基準を明らかにすることを目的として、リスクアセスメント指標 (CERAP) の開発を行なった。CERAP はイリノイ州で子ども虐待ケースとして受理された通告ケース全てに対して、調査時点、在宅支援時、家庭外措置時においてしよめる共通したリスクアセスメント指標である (文末資料 1 参照)。CERAP については 16 項目のリスク項目を「はい」「いいえ」で答えていくプロセスを経て、「はい」に該当したリスク項目に対してそれを緩和するような家族の強みおよび状況を考えた上で、該当する子どもが「差し迫った安全に対する懸念」があるかどうかを判断する。差し迫った安全に対する懸念があると判断される場合 (Unsafe)、その安全を脅かすような要因をコントロールするための「安全計画」(Safety Plan) が立てられ、関係者が全てそれに同意する必要がある。それが不可能である場合は子どもの措置を考えなくてはならない。このようにして開発された CERAP は措置に至るまでの意思決定プロセスをシステムティックに構築することに貢献した。CERAP に対する評価はイリノイ州率大学によって定期的に行なわれ (Fuller & Wells, 1999,; Fuller & Poertner, 2001; Fuller & Nieto, 2009) 改訂を続けながら、里親ケアへの措置の予防への効果が証明されている。

当時、DCFS 直属のケースワーカーが全てのケースを担当し、ケースマネジメントをおこなっていた。DCFS のケースワーカーが担当するケースの中には在宅ケース、里親措置ケースなど様々なケースが混在し、100 ケース近いケースを担当しているワーカーもいた。Macdonald 氏は、最も平均担当ケース数が多いクック郡に、特に児童福祉民間事業所が多く存在することにも着目し、サービス提供だけの委託ではなく、ケースマネジメン

トに関しても民間事業所に委託することで、DCFS ワーカーのケース担当数を減らすこととした。また民間事業所に委託契約するために、ケースマネジメントに関する手続きを明確にし、プロトコルとしてまとめた。これにより担当ケース数の上限も定められるようになった。

増え続ける里親ケース数への対策としては、里親ケアに対する民間事業所との委託契約を子どもの人数やその措置期間での報酬とするのではなく、どれだけパーマネンシーを達成しているか、つまり家族再統合させたか、または養子縁組（または法的後見人の設立）につないだか、ということに対する実際の目的達成に対するパフォーマンスに対する報酬とした。

実際にこれらの改革によって里親ケアにいる子どもの数は 1998 年から 2003 年の 5 年間で半分近く減少し、その分余った予算を里親のリクルートなどに活用していくこととした。Macdonald 氏の改革は、現在でも実践されており、イリノイ州の子ども保護システムの根幹を築いたといってもよい。

(2) Brian Samuels (2003-2006)による改革

Samuels 氏は政策分野での経験を持ち、政策評価を得意とする実績を持つ局長であった。彼は自らが施設養護出身であったこともあり、家庭外措置下にある子どもたちのケアの質の向上とそのトラウマに対するケアを社会的養護において力を入れることを重点施策とした。同時に 18 歳時に措置解除になる社会的養護下にいる子どもたちの自立支援に対しても強化した。

乳幼児に対するケアについても力を入れた。Samuels 氏はライフタイムアプローチを採用し、コミュニティにおいてもヘッドスタートなどの低年齢児向けのプログラムに対する予算を増やしサービスの提供に尽力した。

Samuels 氏は 3 年間という短期間の間の就任であり、後継者として副局長であった McEwen 氏が局長に就任することとなった。

(3) Erwin McEwen (2006-2012)による改革

Outcomes/Items –	2003	2009	Trend
% Substantially Achieved			
Safety 1: Children protected from abuse/neglect	91%	85.7%	Down
Item 2: Repeat maltreatment	93%	81%	Down
Permanency 2: Continuity of family relationships	76%	55%	Down
Item 14: Preserving connections	92%	75%	Down
Item 16: Relationship of child in care with parents	77%	38%	Down
Well-Being 1: Families have enhanced capacity	52%	43.1%	Down
Item 18: Family involvement in case plan	57%	48%	Down
Item 20: Caseworker visits with parents	55%	43%	Down

表1 イリノイ州の子ども保護成果 (Jones, Wolf, Fuller & Kearny, 2010)

McEwen 氏の改革の大きな Differential Response の導入と Family Advocacy Center の設立である。イリノイ州の子ども保護の評価指標である「安全 (safety)」「パーマネンシー (permanency)」「ウェルビーイング(well-being)」の 3 点について 2003 年～2009 年の比較で見ると、「虐待の再発生(repeat maltreatment)」、「実家族との関係の継続 (preserving connections)」「社会的養護にある子どもの親との関係(relationship of child in care with parents)」「援助計画に対する家族の参加(family involvement in case plan)」「ケースワーカーの親への家庭訪問(case worker visits with parents)」について全て 2003 年に比べて 2009 年のほうが低下していることがわかる (上表 1 参照)。

また 2007 年のデータでは、通告受理ケースの 71%がネグレクトであった。中でも虐待ありと判断されたケースにおいては、21%がサービスの必要なし、25%がコミュニティサービスに送致、9.4%がサービスを拒否であった (Richardson, 2008)。2009 年のデータで全国平均と比較してみると、「虐待あり」と判断されたケースの中の 20.2% (全国平均 62%)、「虐待あり」と判断されなかったケースの 6.4% (全国平均 31.2%) となっていることがわかった (Jones, Wolf, Fuller & Kearny, 2010)。

また貧困層および人種的マイノリティとネグレクトは大きな相関あり、地域によっては、虐待ありと判断されたケースの 35%がアフリカ系アメリカ人が占めていた(人口比は 4%) (Cook 郡北部)。州最大の都市シカゴ市を含む Cook 郡全体においても、子ども保護ケース全体におけるアフリカ系アメリカ人の割合が大きく偏っていることは他の調査でも指摘されている。また、人種的マイノリティ特にアフリカ系アメリカ人と貧困の問題、地域的な格差の問題はイリノイ州にとっては大きな課題となっている。

つまり調査での「虐待判定」を行なう子ども保護システムは、現在のネグレクトを多く含む子ども保護システムにおいては、必要な支援を必要な対象 (ネグレクト家族) に届いていないのではないかと、という結論に至った。McEwen 氏は自らのコミュニティに対する実践経験を含めて、「必要な資源を必要なところにつなげるためのシステム改革」を行なうために、2000 年以降、多くの州で導入が始まっていた Differential Response (DR) の導入に踏み切ったのである。

まずは、DR については当時、American Humane Association が DR の評価測定に参加する州を募集しており、そのうちの 3 州のひとつとして参加することが決定された。パイロットスタディは 2010 年からの 5 年間の予定でコロラド州、オハイオ州とともに行なわれることとなった。イリノイ州は 3 州のうち唯一、州が統括する制度による州全体での施行となり、その評価が注目された。McEwen 氏はこの DR の実践を「通告受理ケースに対して調査を伴わない代替トラックに振り分けるシステム」の導入により、調査プロセスを省略するというのみならず、「子ども保護システム全体のパラダイム転換」として捉えており、虐待をする親を探し出し、懲罰的な対応により、本末転倒になってしまった子ども保護システムの枠組みを転換させる」という目的を持って、その導入を図った。

イリノイ州が行なった DR は低～中のリスクレベルのネグレクトのみを対象とし、アセスメントを行なうのは DR スペシャリストと呼ばれる DCFS の調査官から自らが志望したワーカーであり、リスクアセスメントの後、新たに DR のために委託契約を行なった民間事業所のワーカーに具体的な生活援助の提供を中心とした提供を行なうというものであった。DR が従来の調査を基盤にしたトラックとの大きな違いは、代替トラックは虐待の有り無しのための調査を行わないということだけでなく、代替トラックによる支援の提

供は家族の同意に基づいているという点である。McEwen 氏は DR の導入によって、懲罰的・強権的な子ども保護システムからの転換を図ることを狙い、その試行に従来の DCFS 調査官を交代で参加させることにより、DCFS 全体の意識も改革をしようとした。

DR の導入とともに McEwen 氏が改革の一部として導入したのは、各 DCFS 支部地域への Family Advocacy Center の設立である。Family Advocacy Center は地域での家族支援を、対象を限定せずに行なうことを目的としている。子ども保護サービスは通常は通告から始まり、家族からの支援を求める発信を受け止めるような仕組みがシステムにはなかったことを反省し、家族自らが支援を求めていつでも立ち寄ることができ、誰でも支援を受けることができる拠点の創出を行なった。

しかしながら McEwen 氏の辞任および新局長の方針転換により DR は 2012 年 9 月に評価結果を待たないまま、打ち切りとなった。打ち切りの最も大きな原因は、DR が次の局長 Calica 氏の大きな目標である児童家庭局内の予算削減の対象となってしまったことであった。代わりに Calica 氏は家族維持のための在宅支援ケースの民間事業所への委託数を増やした。

McEwen 氏の辞任の後、イリノイ州は 3 年間の間に児童家庭局長が Calica 氏も含め 6 名交代するという異例の事態を迎えて、その体制の安定化が求められている。ゆえに現局長である Sheldon 氏に寄せられる期待は大きい。

4. これから 5 年間の DCFS の子ども保護施策について

新局長である Sheldon 氏は多くの期待を抱える中で、新しい戦略プランを 2016 年 10 月に発表した。これは ACLU により新たに起こされた訴訟の結果として、システムの改善のための新たな変革を計画することが求められ Sheldon 氏が同意し、2016 年 9 月 28 日に地方裁判所 (US District Court) にて承認されたものである (承認された実践プラン <http://www.aclu-il.org/wp-content/uploads/2016/10/531-Amended-and-Revised-Implementation-Plan-no-exhibits.pdf>。)

イリノイ州の現在の状況としてシカゴ大学併設している児童福祉領域のシンクタンクである Chapin Hall は、イリノイ州の子ども保護サービスをめぐる現状に対するデータを 2016 年 10 月 17 日—19 日に改革案を占めるサミットにおいて発表した (文末資料 2)。

里親ケアに措置される子どもの率は、子ども 1000 人あたり全国平均は 3.4、イリノイ州では 1.6 で低いが、子ども 1000 人当たりの里親ケアにいる子どもの数は 2013 年 9 月 30 日時点で、イリノイ州 5.5 人、全国平均で 5.4 人となっている。

過去 3 年間の里親ケアへの措置数の変化率 (子ども 1000 人あたり) に関しては、全米の州の中ではほぼ真ん中位置づけである。イリノイ州の里親ケアにいる子どもの中央値は全米において、3 番目に長い (2010 年)。またこの中央値は 2000 年から多少の増減 (21.5 ヶ月～24.8 ヶ月) はあるものの余り変化はない。つまり現在のイリノイ州において課題となるのは、子どもの里親措置数ではなく、里親ケアの長期化であることを示している。

家庭外措置をされた 1000 人当たりの子どもの数は 2002 年 8.1 人、2003 年 7.0 人、2004 年 6.3 人、2005 年 5.9 人、2006 年 5.7 人、2007 年 5.3 人と減少を続けた後、以降は横ばいとなっている。これは質が不十分であるとみなされた州内の大規模な施設が閉鎖となり、小規模のグループホームや里親ケアに子どもたちが措置変更したことが原因となっている。

これらの状況を受け、2016 年 10 月に出された 2016 年—2021 年の 5 年間の戦略計画に

において、次の4つの領域において共通した6つの目標が立てられている。

4つの領域とは、1.「家族を強化すること (Strengthening Families)」2.「里親ケアを通してパーマネンシーを達成すること (Achieving Permanency through Foster Care)」3.「大人への移行 (Transition to Adulthood)」である。6つの目標とは、1.「教育と自立 (Education and Self-Sufficiency)」2.「施設養護からコミュニティベースのケアに (Moving from Institutional to Community Based Care)」3.「価値や質、結果への投資 (Paying for Value, Quality, & Outcome)」4.「予防と公衆衛生 (Prevention and Population Health)」5.「データの統合と予測のための分析 (Data Integration and Predictive Analysis)」6.「年長児やその家族を巻き込んでよりよい関係とコミュニケーションのつながりを築くこと (Build relationships and effective communication streams internally and externally by engaging youth and their families)」である。

今回の戦略計画で特筆すべきは、予防的ケアに対する回帰である。McEwen氏以降、効果が測定しづらい予防的ケアへの投資について消極的であったが、Sheldon氏は自らの前職フロリダ州での実績を楯に、コミュニティを基盤とした予防的ケアこそが最終的には里親ケアへの措置数を減らすと確信している。ゆえに、イリノイ州の中で4つの地域に拠点を置き、そこで試験的に地域の家族に支援を行なうこととした。家族に対する包括的なアセスメントを行ないながら、衣食住を初めとした具体的な生活に関わる支援の提供を目的としている。とくに住居については都市部を中心としながら慢性的に不足している状態であり、実家族や里親ケアを退所したあとの子どもたちに対する住居の確保についても力を入れる予定である。

また、警察や司法との連携を強化する。今回、新しく注目されたのは親とくに母親が収監中であるため里親ケアに措置されている子どもが多く、その子どもたちと親に対してどのような再統合のための支援ができるかどうかを刑務所との連携を経て協議することとなっている。また少年非行の領域での更なる警察との連携の強化もこの計画の中に含まれている。

民間事業との委託契約に対しては、今後、施設養護はさらに縮小させ、加えて里親ケアの子ども数も減らしていく一方で、今まで施設養護や里親ケアに対する委託契約を行ってきた民間事業所はどのように生き残っていくのが早急な課題となっている。どのようなサービスを今まで培ったノウハウや持っているサービスやマンパワーを生かして、これからの新しい戦略の中に活用させていけるのかを考えていく必要がある。

5. イリノイ州の子ども保護システムの発展から学べる教訓

アメリカ合衆国の子ども保護システムと一口にいても、州によって様々であり、それぞれの州によって特徴がある。イリノイ州の特徴は全米で3番目に大きい子ども保護システムを持ちながらも、大変上手に地域の民間事業所の力を借りているところである。シカゴ市を初めとして社会福祉の民間事業の歴史は古く、そこにソーシャルワークの知識・技術・価値の体系が蓄積されている。実際、DCFSの局長が交代しても、多くの民間事業所のトップは変わらないままで長年にわたり地域に貢献している。これはイリノイ州にとって大変力強い資源である。しかし、これらの民間事業所と委託契約を結ぶためにはサービスの質を保持し、手続きを統一化させるために査定基準を設けておく必要がある。現在日本でも、子ども虐待対応に関しての民間委託についての話もちらほらとあがっているが、

委託したときに、何をどれくらい期待して委託しているのか、そしてその評価をどのように行なうのかをきちんと決めた上でないと、委託した側も委託された側も説明責任が果たせないままになってしまう。サービスの量のはかりやすいが質の担保となるとなかなか基準が難しい。日本ではもう少しこの辺の議論を深めないと、民間の力を活用することは難しいのではないかと考える。

DCFS の局長は自らの価値や理想を持ちながらも制限のある資源をどこに投資するのかを考え、施策を展開していく必要がある。トップが変わればやり方が変わり、革新的な方針を打ち出せばその抵抗も起こってくる。イリノイ州においては DR の打ち切りに対して、調査官からの「新しいプログラム (DR) に移行したスタッフのほうが担当ケースが少なく楽だ」という労働組合を通じた反発も多く貢献していると聞いた。また、子ども虐待は大変感情的なトピックだけにマスメディアの取り扱いもセンセーショナルになりがちであり、政治的なプロパガンダに利用されてしまうきらいもある。本当に支援を必要としているのはどこかということデータを科学的に分析した上で把握し、その計画には実際の現場の実践者や対象となる家族を含めることにより、現場や当事者からのボトムアップの意見を吸い上げ計画に反映することができる。このようなやり方を、お上の審議会現場の声や現状とは関係なく、勝手に物が決まってしまう日本の施策立案は学ぶべきであると考えます。

最後に、システムの改善に集団訴訟が原動となっていることも興味深い。日本の場合は薬害などの医療被害にあった場合に集団訴訟により制度の変革や法律の立案につながることはあるが、子ども保護分野では余り聞かない。なかなか当事者が声を上げづらいし、ACLU のような人権擁護のための司法支援の団体が活動していない（存在して活動しているのであれば、実際の改革にまでにつながる力を持っていない）ことも原因だろう。独立してその施策を評価し、改革を促すような機関や団体が子ども保護システムでも必要であろうし、それらの団体の活動を支援するような下地を整えることも、必要な改革につながっていく必要があると思う。

子ども保護システムの改革はリニアなものではなく、循環している。ただ、一見、以前のやり方に戻ったように見えるような改革であっても、そこに経験知の蓄積がシステムにあれば以前よりもよい改革を実行していけると考える。経験と知識の蓄積をシステム内に設けることが大事であり、人依存ではそのような蓄積が難しく、よりよい発展につながらない。日本ではまだまだ改革のためのシステムの整備が必要となると思われる。

資料 1

CFS 1441
Rev 5/2013

State of Illinois
Department of Children and Family Services

**CHILD ENDANGERMENT RISK ASSESSMENT PROTOCOL
SAFETY DETERMINATION FORM**

Case Name	Date of Report	Agency Name
RTO/RSF	Date of this Assessment Date of Certification	SCR/CYCIS #
Name of Worker Completing Assessment		ID#

When To Complete the Form:

CHILD PROTECTION INVESTIGATION (check the appropriate box):

- 1. Within 24 hours after the investigator first sees the alleged child.
- 2. Whenever evidence or circumstances suggest that a child's safety may be in jeopardy.
- 3. Every 5 working days following the determination that a child is **unsafe** and a safety plan is implemented. Such assessment must continue until either all children are assessed as being safe, the investigation is completed or all children assessed as unsafe are removed from the legal custody of their parents/caregivers and legal proceedings are being initiated in Juvenile Court. This assessment should be conducted considering the child's safety status as if there was no safety plan, (i.e., would the child be safe **without** the safety plan?).
- 4. At the conclusion of the formal investigation, unless temporary custody is granted or there is an open intact case or assigned caseworker. The safety of all children in the home, including alleged victims and non-involved children, must be assessed.

PREVENTION SERVICES (CHILD WELFARE INTAKE EVALUATION) (check the appropriate box):

- 1. Within 24 hours of seeing the children, but no later than 5 working days after assignment of a Prevention Services referral.
- 2. Before formally closing the Prevention Services referral, if the case is open for more than 30 calendar days.
- 3. Whenever evidence or circumstances suggest that a child's safety may be in jeopardy.

INTACT FAMILY SERVICES (check the appropriate box):

- 1. Within 5 working days after initial case assignment and upon any and all subsequent case transfers.
Note: If the child abuse/neglect investigation is pending at the time of case assignment, the Child Protection Service Worker remains responsible for CERAP safety assessment and safety planning until the investigation is complete. When the investigation is completed and approved, the assigned intact worker has 5 work days to complete a new CERAP.
- 2. Every 90 calendar days from the case opening date.
- 3. Whenever evidence or circumstances suggest that a child's safety may be in jeopardy.
- 4. Every 5 working days following the determination that a child is **unsafe** and a safety plan is implemented. Such assessment must continue until either all children are assessed as being safe, the investigation is completed or all children assessed as unsafe are removed from the legal custody of their parents/caregivers and legal proceedings are being initiated in Juvenile Court. This assessment should be conducted as if there was no safety plan (i.e., would the child be safe **without** the safety plan?).
- 5. Within 5 work days of a supervisory approved case closure.

PLACEMENT CASES (check the appropriate box):

- 1. Within 5 working days after a worker receives a new or transferred case, **when there are other children in the home of origin.**
- 2. Every 90 calendar days from the case opening date.
- 3. When considering the commencement of unsupervised visits in the home of the parent or guardian.
- 4. Within 24 hours prior to returning a child home.
- 5. When a new child is added to a family with a child in care.
- 6. Within 5 working days after a child is returned home and every month thereafter until the family case is closed.
- 7. Whenever evidence or circumstances suggest that a child's safety may be in jeopardy.

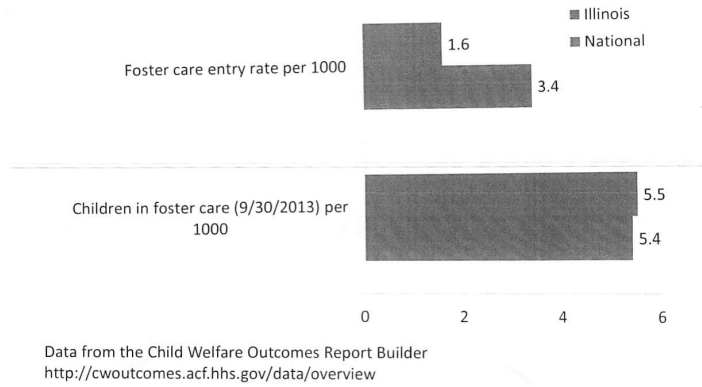
For any Safety Threat that was marked "Yes" on the previous CERAP that is marked as "No" on the current CERAP (indicating the Safety Threat no longer exists), the completing worker will provide an explanation as to what changed in order to eliminate the Safety Threat on the next page.

出典 : Illinois State Department of Children and Family Services

資料 2

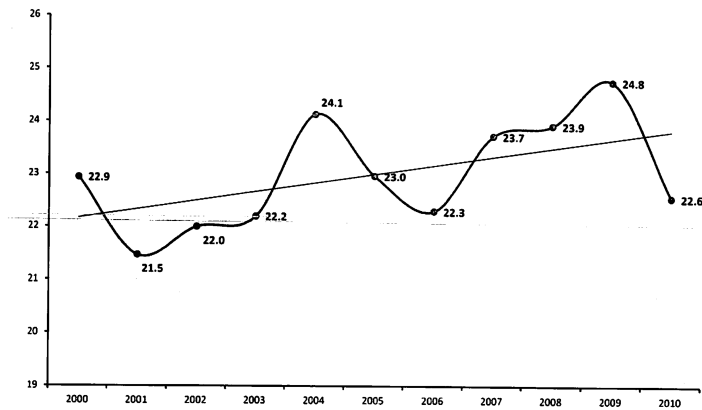
① Foster Care entry and out of care rate

Foster Care Entry and Out of Home Care Rate



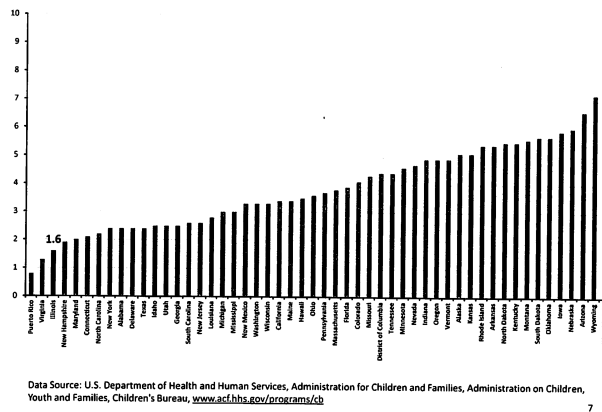
② Illinois median length of stay

IL Median Length of Stay (2000-2010)



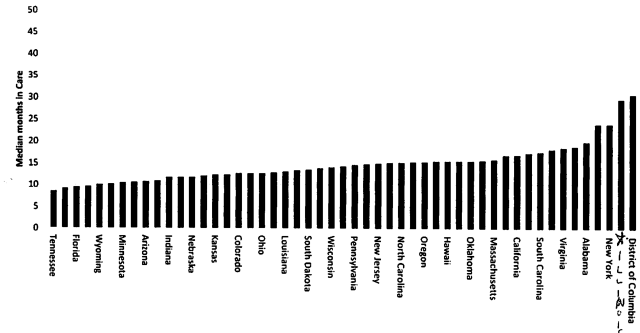
③ Foster care Entry per 1000

Foster Care Entry Rate per 1,000 (2012)



④ Median length of stay in Foster Care

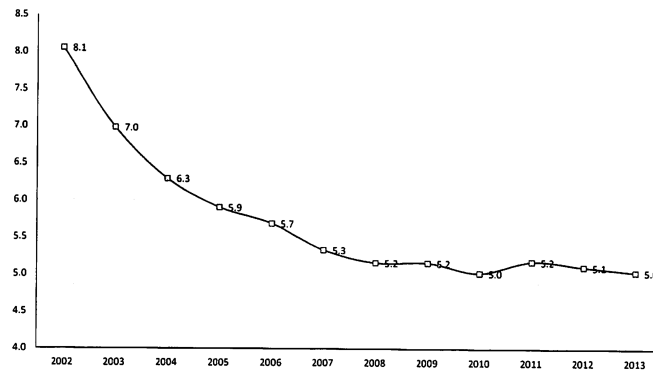
Median Length of Stay in Foster Care (2010)



Data Source: U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau, <http://cwoutcomes.acf.hhs.gov/data/overview> 2010 Data Highlights, Children in care on 9/30/10

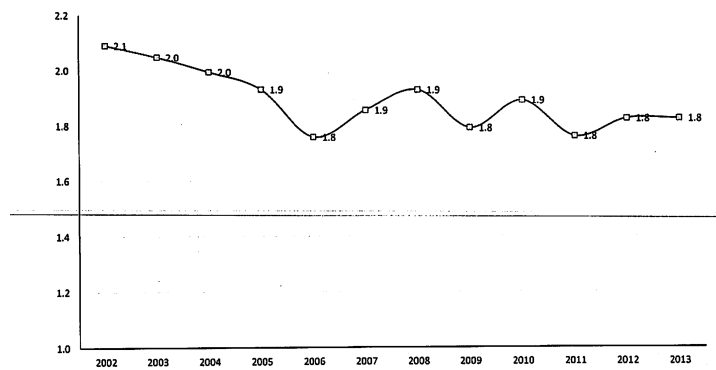
⑤ IL Out of home care rate per 1000

IL Out of Home Care Rate per 1,000



⑥ Illinois foster care rate per 1000

IL Foster Care Entry Rate per 1,000



出典 : Epstein, Stiehl, and O'meara (2016) Immersion site practice data and practice trends, Inaugural Illinois Child Welfare Transformation Summit (2016年10月17日発表資料)

引用・参考文献

ACLU (February 24, 2016). Statement RE: Submission of Draft Implementation Plan for DCFS.

<http://www.aclu-il.org/statement-re-submission-of-draft-implementation-plan-for-dcfs/>

ACLU (unknown). B.H. v. Sheldon. <http://www.aclu-il.org/bh-v-sheldon22/>

Bruce Rauner & Sheldon, G.H. (2016) Illinois Childhood Transformation: 2016-2021 Strategic Plan. Illinois Department of Children and Family Services.

Bush, M (May 8, 1992) Voices for Illinois Children; Family First An Investment In Children. Chicago Tribune. http://articles.chicagotribune.com/1992-05-08/news/9202100787_1_family-preservation-act-drug-treatment-program-family-first

DCFS (2016) Child Abuse and Neglect Statistics Fiscal year 2015

https://www.illinois.gov/dcfs/aboutus/newsandreports/Documents/DCFS_Annual_Statistical_Report_FY2015.pdf

Department of Children and Family Services Illinois Homepage.

<https://www.illinois.gov/dcfs/Pages/default.aspx>

Fuller, T. L. & Wells, S. (1999). Illinois Child Endangerment Risk Assessment Protocol (CERAP) FY99 Implementation Evaluation. Family Research Center Office of the Research Partnership. School of Social Work, University of Illinois at Urbana-Champaign. Urbana, Illinois.

Fuller, T. L. & Poertner, J. (2001). Illinois Child Endangerment Risk Assessment Protocol (CERAP) FY2001. Implementation Evaluation. Family Research Center Office of the Research Partnership. School of Social Work, University of Illinois at Urbana-Champaign. Urbana, Illinois.

Fuller, T. L. & Nieto, M. (2009). Illinois Child Endangerment Risk Assessment Protocol: FY09 Annual Evaluation. Family Research Center Office of the Research Partnership. School of Social Work, University of Illinois at Urbana-Champaign. Urbana, Illinois

Gutowski, C. (March 8, 2012). Perilous caseloads at DCFS Chicago Tribune

<https://assets.documentcloud.org/documents/1300580/ct-high-caseloads.pdf>
<https://www.illinois.gov/dcfs/Pages/default.aspx>

畠山由佳子 (200) 「イリノイ州児童家庭局におけるリスクアセスメント」、「インタクト・ファミリー・ワーカーの職務について」 芝野松次郎編『子ども虐待ケースマネジメントマニュアル』 p181-198. 有斐閣.

畠山由佳子 (2015). 『日本における児童虐待ケースに対する区分対応システムの開発的研究 平成 25 年度・26 年度 学術研究助成基金助成金 (基盤研究 C) 助成 研究詠歌 報告書 課題番号 25380835』

畠山由佳子 (2016). 『日本における児童虐待ケースに対する区分対応システムの開発的研究 平成 25 年度～27 年度 学術研究助成基金助成金 (基盤研究 C) 助成 研究成果 最終報告書 課題番号 25380835』

- Jones, W., Wolf, W., Fuller, T & Kearny, K (2010). Putting It All Together :
Lessons Learned from Implementing Differential Response in Illinois.
presentation for the 2010 Conference on Differential Response in Child
Welfare.
- Karwath, R. (November 25, 1993). DCFS Will Scrap Family First In County.
Chicago Tribune. http://articles.chicagotribune.com/1993-11-25/news/9311250280_1_family-services-family-first-cook-county
- Richardson, J. Differential Response Literature Review (2008). Children and
Family Research Center Office of the Research Partnership
School of Social Work, University of Illinois at Urbana-Champaign. Urbana,
Illinois
https://www.illinois.gov/dcfs/aboutus/newsandreports/Documents/APSR_FY16.pdf
- Smith, J. (1991). Overhaul at DCFS Lawsuit prompts change.
<http://www.lib.niu.edu/1991/ii911016.html>

7. 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）

本稿では、カナダ・ブリティッシュコロンビア州(以下、BC 州)の子ども保護システムについて、文献レビューを行い、1990 年以降の制度変遷とその成立過程を明らかにする。整理を行う項目は、Ⅰ. 現行子ども保護システムの概要、Ⅱ. 現行子ども保護システムの発展サイクルの分析、Ⅲ. 子どものマルトリートメント防止機関／家族支援機関、Ⅳ. 子どもの権利・当事者参画に関する団体・機関、Ⅴ. 子どものマルトリートメントに関するデータベース／データ・アーカイヴ、についてである。

1. 現行子ども保護システムの概要

(1) カナダ BC 州の特徴

カナダは 10 の州と 3 つの準州から成る国である。その中で、BC 州は、カナダ最西端の州で、人口 465 万 7,947 人、児童（年齢 19 歳まで）の総数は 95 万 7,532 人（BC 州統計局 2014）で、オンタリオ州に次いで 2 番目に多い。

国としての最高法は、「カナダ権利と自由の憲章」で、カナダの基本的人権が規定され、更にカナダ人権法、各州の人権法典、カナダ多様文化主義法等で、差別禁止事項、多様文化の保護事項などがこと細かく幾重にも規定されている(菊池 2016)。特に、1988 年に制定された「多様文化主義法」は、カナダの多様性を促進する国づくりに決定的な法的基礎を築いたといえる。この法律によって、カナダは全てのカナダ住民が経済的、社会的、文化的小および政治的に平等なアクセスと参加を支援することを定め、国内のあらゆる面において多様文化主義が実現するように共に貢献する、と定められている(菊池 2016)。

(2) BC 州における子ども保護制度関連法の概要

カナダでは、州政府と連邦政府は対等の関係にあり、その権限の分配については憲法(旧英領北アメリカ法)で定められている(森 2015)。カナダの行政府は、連邦、州および市の 3 つのレベルに分かれているが、児童福祉法は州レベルがベースになっているため、各州・各準州は、子ども保護の手続きについての独自の政策を有する。「英米とは異なり、連邦政府には児童福祉政策上の役割はなく、ファースト・ネーション⁴¹の保護区に通常居住する子どもを除き、連邦政府は児童福祉サービスに資金を出していない(Kozlowski, Milne&Sinha2014)」という状況である。

BC 州の子ども福祉に関する政策および手続きは、子ども家庭コミュニティサービス法(Child, Family and Community Services Act : CFCS)に基づいている。この法が最初に制定されたのは 1996 年で、ブリティッシュ・コロンビア州における子ども保護業務を手引きする主要な法律であり、子ども家庭コミュニティサービス法は、BC 州における子ども虐待が疑われる全てのケースについて報告を義務づけている。CFCS 法第 13 条によれば、年齢 0～19 才の子どもは次の場合、要保護となる。

41ファースト・ネーション (First Nations) は、とくにカナダに住んでいる先住民のうち、イヌイットもしくはメティ以外の民族のことである。

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う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

(Kozlowski, Milne & Sinha, 子ども家庭コミュニティサービス法)

その他の関連法として、家族法 (Family Law Act : 2011)、養子縁組法 (Adoption Act : 1996)、乳児法 (Infants Act : 1996) および子どもと青少年代理人法 (Representative of Child and youth Act : 2006) があり、これらも子ども家庭福祉実践を動かす一助になっている。また、必要がある場合には、刑法 (the Criminal Code 1985) も用いられる。

(3) BC 州における子ども保護制度の概要

BC 州では子ども家庭省 (the Ministry of Children and Family Development : MCFD) が、州内の子どもの安全とウェルビーイングを護るための子ども家庭福祉を統治する。BC 州はサービス給付のエリアを 13 地域に分け、各 MCFD 事務所が、1) 早期 (Early Years) サービス、2) 特別なニーズのある子どもと青少年のサービス、3) 児童と青少年の精神保健サービス、4) 児童の安全サービス、5) インケアにある児童・青少年と家庭のサービスおよび養子縁組サービス、6) 青少年の司法サービス (MCFD, 2015) をベースとして、さまざまな子ども福祉サービスを提供している。

また、委任代行機関である先住民の機関が 22 あり、子どもの保護、後見人、里親や家庭サービスなどを行うさまざまな権限を持っている。州内には 429 カ所のサービス提供拠点があり、先住民の代表や先住民支援機関約 5,400 カ所ある地域サービス機関及び里親と協力し活動を行っている。

1) 「子ども保護対応モデル (Child Protection Response Model) 」

BC 州における子ども保護の対応システムは、区分対応モデル (Differential Response) である「子ども保護対応モデル (Child Protection Response Model) 」が用

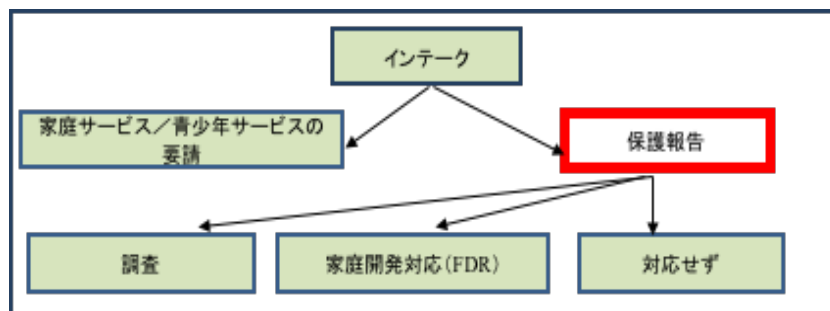
いられている。現行の「子ども保護対応モデル」(Child Protection Response Model)は、2012年4月に発効した。

その対応は、MCFDが通告や問い合わせを受けた時点のインテークから始まる。19歳以下の子どもや若者が虐待やネグレクトされている場合、子ども福祉ワーカー(child welfare worker)に通告しなければならない。共通番号(1 800 663-9122)で24時間受け付けている⁴²。

インテークでは、まず、それがサービスの要請なのか、子どもの保護に問題があるのかを判定する(図1参照)。MCFDがサービス要請の連絡を受けた場合、その家族や子どもあるいは青少年のニーズを満たすための適切な支援を決めるために、スクリーニングまたは情報収集を行う。子どもの安全が危険である場合、MCFDのスタッフはその問題が、1)対応せず、2)「家族支援対応」(Family Development Response:FDR)、または3)調査(Investigation)を必要とするか否かを判定し、トラックを区分する(この詳細は、訪問調査の報告を参照されたい)。

FDRとは、ストレングスモデルを基盤とした、協働的プロセスであり、子どもの安全に関する懸念が短期間の支援で解決できる場合に用いられる。一方の「調査」対応は、子どもの安全が切迫して危険である場合や、深刻な危害のリスクがある場合に採られる方法である。MCFDは、家庭維持、カウンセリング、障がいのある子どものための支援、スーパービジョンを受けるアクセス、家庭支援ワーカー等の直接サービスを提供するサービス事業者と契約している。すべての事例は「調査」または「家族支援対応(FDR)」のいずれかで対応可能であると考えられている。

図1 MCFDのインテークのプロセス



(Sashikata 2016)

2) 分離後の司法関与とタイムライン

子どもが分離された後7日以内に、省の職員がプレゼンテーション諮問(presentation hearing)に出席し、保護について説明を行う。判事が、子どもが省のスーパーバイズなしに家に帰ることができるかと判断した場合には、それ以上の裁判手続きは行われない。

しかし、子どもの安全に懸念がある場合、判事は2つの選択肢を持つ。省のスーパービジョンのもとで子どもを家に返す、もしくは、子どもを家庭に返さず、そのまま省のケアのもとに残すことである。どちらの場合でも、保護審判(Protection hearing)が45日以内に行われる。

42 <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/safety/public-safety/protecting-children/role-as-relative>

この間、ワーカーは、家族をアセスメントし、その子どもの包括的なケアプラン (plan-of-care) を作成する。

判事が子どもに保護が必要と決定した場合、以下の3つの選択肢がある。

- ・省のスーパービジョンのもと、(分離している場合は) 子どもを返すか家族に残す
- ・省のスーパービジョンのもと、子どもを親族などに他者に短期的に措置する。
- ・子どもを政府のケアに残し、省によって里親家庭に措置する。親族が里親家庭としてケアを提供することもある。

子どもがケアに残る場合、裁判所は、特定の人々(親族や他人)に対し、子どもと連絡を取り合うためのアクセス・オーダーを出す。(Province of British Columbia 2017, 筆者訳)

3) ケアプランへの家族の参画

子どもの福祉に関するプランを決定する過程では、家族や地域社会のメンバーを巻き込み、子どもや若者を保護し、家族のニーズに対応するための計画と合意を作り出すために、共同して意思決定を行う。この方法を用いることで、裁判所の関与が必要な事態を回避できることも多い。これらのプロセスは、子ども家庭コミュニティサービス法に記載されているように、自発的なものであり、秘密を守る形で行われる。この意思決定のプロセスや用いられる方法は、図2のように示されている。

4) 「ケアの連続性 (Continuum of Care) 」

親が子どものニーズを満たすことができないとみなされた場合、措置についての決定は、「ケアの連続性 (Continuum of Care) 」がベースになる。優先されるのは、子どもにとって侵襲の度合いが最も小さい代替的ケアに子どもを措置することである。混乱を引き起こす度合いが最も小さい選択肢は、その子どもがすでにもっている関係の拡大家族や家族の友人への措置である。これへの同意は自由意志で決められ、親はその措置を書面で承諾し、後見を持ち続ける。別のレベルで措置を講じる必要があれば、拡大家族が子どもの「一時保護」ができる場合には、公的な保護審問(裁判所)で判定される。



「家族法 (Family Law Act 2011) 」によれば、親権の次のレベルは「親権の移管」になり、ここで後見が親から一定の期間その子を保護する人へ親権が移る。期限が「親権の移管」の契約を超えれば、次の手順は別に設定された期間の「継続親権命令」

(Continuing Custody Order ; CCO) になる。CCO 後には、養子縁組の選択肢がある別の「親権移管」契約が決定されうる。

他方、拡大家族が選択肢とならず、子どもが責任者 (MCFD) のケアの下に置かれる場合、侵襲度合いが最も小さい選択肢は、「自発的なケア契約 (Voluntary Care Agreement) 」ないしは「特別なニーズ」契約である。「自発的なケア契約」においては、子どもは親と一緒に住んでいないものの、親は後見権を持ち続ける。保護に問題があり、子どもを家から保護する必要がある場合、ソーシャルワーカーが MCFD を代表して、法廷 (プレゼンテーション審問) に出て、期間限定で「暫定的親権命令 (Interim Custody Order) 」を申請する。この時、子どもがケアに置かれている間、同省が保護を引き受ける。「暫定的親権命令」期間が経過した時点で、次のレベルは「一時的親権命令」になる。同様に、この命令はプレゼンテーション審問によって決定される。「継続親

権」は継続してケアに置かれる必要がある子どものために用いられる。公的な「親権の移管」と養子縁組という選択肢は、ケアの連続性における究極の選択になる（Sashikata 2016）。

図2 意思決定の参画プロセス

Family Meeting	<p>You and your family and the people who support you, meet with a child welfare worker to discuss and agree on things like goals and plans. Family meetings can help you work through:</p> <ul style="list-style-type: none"> • child protection concerns • visiting schedules • voluntary care or special needs agreements, or • plans for your children to stay with friends or family. <p>Family meetings can also help you learn more about child welfare services. Your child welfare worker leads the process, and there is no neutral person involved to conduct the meeting.</p>	
Family Group Conference	<p>A Family Group Conference (FGC) is a special meeting of parents, children, extended family and those who feel like family to you. A conference helps you and your family come together to solve problems and to make sure your children get the care and support they need.</p> <p>The process is led by a skilled, neutral coordinator, but you as a family make decisions on your own. At the conference you and your family have private time to make a plan that builds on your strengths, and a child welfare worker approves it if it will keep your child safe. You do not need a lawyer to participate in a family group conference, although you may want a lawyer to review the plan before you sign it – to help make sure you’re clear about your rights and responsibilities.</p>	 <p>These processes (excluding the court process) are:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Private and confidential • Voluntary • Led by a neutral person • Designed so that you can share your story and participate in the decision-making 
Traditional Decision-Making	<p>If you are from a culture that has a traditional way of solving family problems, this option might be for you. Using traditional decision-making, you work through any disagreements by following community or cultural traditions. For example, in some Aboriginal communities, elders may have a key role to play in guiding your family and your child welfare worker through a decision-making process. Talk to your child welfare worker and community elders about how these processes might work for you.</p>	
Mediation	<p>Mediation is a way of solving problems with the help of a neutral person (a mediator), who is not a child welfare worker. In mediation, you and your child welfare worker will meet with a mediator who will help you come to an agreement. Mediators are trained, skilled professionals. They are not on anyone’s side and their job does not involve judging or making decisions.</p> <p>Mediation is an option that may be used at any time when there are concerns about a child’s safety, even before a child is removed or after a court hearing. Anyone can request mediation. Although you do not need a lawyer for mediation, you may find it helpful to have a lawyer come with you and review the agreement that is developed.</p>	
Court	<p>When you go to court, a judge will make all the decisions about your case. This includes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. where your child will live 2. how much time you can spend with your child, and 3. whether further hearings are needed to reach a final decision. <p>You need a lawyer if you go to court. He or she will make sure that the judge hears what you have to say about your case. Another lawyer will be there to present what the child welfare worker has to say.</p> <p>The judge may order a case conference – where you and the lawyers and the child welfare worker meet with the judge to try to settle things without having to go to trial. The judge may also adjourn the case so that you can use one of the collaborative decision-making processes. If family group conferencing, mediation or traditional dispute resolution do not work for you, or you are not satisfied with the outcome, you always have the option of going to court.</p>	

(Province of British Columbia)

2. 現行子ども保護システムの発展サイクルの分析

次にどのように現行の子ども保護システムが発展してきたのかについて、整理する。

(1) 先住民（ファーストネーション）への対応に関する経緯

1) 現行システムに至る背景、出来事、事件、世論等

カナダの子ども保護制度の発展において、先住民（BC州ではファーストネーションと呼ばれる）への対応の歴史は非常に重要なファクターである。

カナダ建国前の1863年、初の「先住民寄宿学校（Aboriginal Residential School）」がBC州に開校した。その後1980年代後期まで、ヨーロッパ人中心主義のキリスト教文化に同化させるための政策が実行された。この同化政策の目的は、カナダ国民から「先住民（インディアン）の文化をせん滅すること」であり、そのためには次の世代の子どもたちに先住民の文化を受け継がせないようにすることであった（Sashikata2015; 菊池2017）。

子どもや家族の文化的アイデンティティに全く配慮しない植民地化の取り組みによって、家庭から引き離されて寄宿学校に入居させられた先住民の子どもたちは、先住民の言語や生活習慣、精神世界、コミュニティの中で人間関係、先祖との繋がりなどを学び受け継ぐ機会を一切剥奪され、全く断絶された世代となってしまった。先住民としてのアイデンティティを剥奪され、先住民のコミュニティから断絶され、自分の親や親族ともコミュニケーションができなくなってしまった挙句に、白人の世界では相変わらず厳しい差別にさらされ、寄宿舎を出た後も路頭に迷うしかない状態であった（Sashikata2015; 菊池2017）。

2) 現行システムに至るまでの模索、検討された内容

この寄宿学校は、BC州では1984年に閉鎖されたが、カナダ国内で最後に閉鎖されたのは1996年のことであり、カナダの先住民とその子どもたちは、100年以上の間、過酷な同化教育を受けていたことになる。さらに、先住民のアイデンティティを剥奪するという重大な人権侵害を犯しただけでなく、当時の教会関係者が、寄宿舎に入っていた先住民の子どもたちを虐待していたことが明らかとなっている（Sashikata2015; 菊池2017）。

この虐待の実態は、教会関係者が隠蔽し、長期間に亘り表に出ることがなかったが、寄宿舎時代に虐待を受けていた先住民の子どもたちが年齢を重ねた1970年代になってその経験を語り始めたことから、明るみになった。それによれば、虐待はあらゆる分野におよび、身体的虐待、精神的虐待、性的虐待、そして「ネグレクト」など、辛く苦しかった子どもの時代が浮き彫りとなった。ある先住民によれば、これらの虐待のために死亡した先住民の子どもは5万人ほどにも及び、しかも、丁重に葬られることもなかったという。先住民による勇気ある告白は、カナダの市民を震撼させ、それによって、その後の政府の子ども養護政策と子どもの権利擁護に関する制度や法規に大きな影響を与えることになるのだが、これを機会に、子ども養護のために集団で住ませる「大寄宿舎制度」は、いくつかの例外を除き、基本的になくなるのである（菊池2017）。

3) 制定された新たなシステムや実践

BC州では1984年に最後の寄宿学校が閉鎖され、1991年には先住民が子ども福祉の権限委譲と予算配分を受けることが州政府によって議決された。これに続いて1996年に、上

述の子ども家庭コミュニティサービス法(CFCS)が発行された。これは同年にカナダ政府で批准された国連の子どもの権利条約に強く影響を受けたものとなった。同時に新たな養子縁組法が発行され、その内容には先住民による伝統的な養子縁組を認めることも含まれた。

2008年6月11日、当時のカナダ首相スティーブン・ハーパーが、カナダ議会で先住民に正式に謝罪をした。

「カナダ政府は、強制的に子どもたちを親から引き離し、コミュニティから引き離して教育をさせるシステム(レジデンシャルスクール)を作り上げた。その子どもたちの多くは、十分な食事も衣服も住居も与えられなかった。全ての子どもたちは、親の愛を受けながら育てられることもできず、祖父母の心のこもった世話を受けることもできず、コミュニティの世話を受ける事もできなかった。子どもたちが強制的に通わされた学校では、ファーストネーションズ(先住民のコミュニティ:インディアン)、イヌイト、メイトィの言語および文化は禁止された。悲劇的なことに、この学校に通った子どもたちの中には、学校を卒業することなく死亡してしまった者もいる。カナダ政府は、これらに対して謝罪をしたい」(菊池 2017, 一部筆者編集)。

その後、レジデンシャルスクールで何が起こったかの真実を掘り起こし和解のための政策を提言する「真実と和解委員会」が組織され、犠牲になった多くの先住民から聞きとりを行った。そして、そこで明らかになった真実に基づいて、先住民との和解を実現するための具体的な政策が実行されていく(菊池 2017)。

4) 制定された新たなシステムや実践についての運用後の評価と新たな課題の発見

今日、かつて先住民社会が持っていた子ども保護と養護の権限は、再び、彼らの手に戻っている。カナダがイギリスの植民地となってから、先住民社会から剥奪されていた彼らの伝統的な子育ての仕組み、部族で、そして社会で育てる仕組みは、再度彼らの権限となって戻ってきた(菊池 2017)。

しかし、歴史的に先住民の子どもや家族を収容したことは、世代感のトラウマをもたらしており、現在でも、先住民コミュニティは、家族や子どもに影響を及ぼす虐待や薬物中毒、メンタルヘルス、自殺の問題に苦しんでいる。また、先住民の子どもたちが保護される率は、カナダ全体の子どもに対し、統計上大きな比率を占めており、BC州の子ども福祉に大きな影響を与えている(Sashikata 2015)。BC州全人口の子ども(0~18歳)の総人口91万人(2011年)のうち、先住民の子どもは約8万人(2011年)と約8%である。しかし、インケアで生活する子どもの50~60%が先住民の子どもである。

バンクーバー先住民子ども家庭サービス協会(VACFSS)は、失われた先住民コミュニティの人間関係の絆(connection)、子育て文化(children)、生活の糧(resource)、独自のスピリチュアリティを支える言語(language)を回復するために、子ども保護、社会的養護など子ども家庭支援サービスの決定と実施の権限を先住民団体に委譲して設立された。州政府から先住民団体への子ども福祉に関する司法的権限委譲はカナダ全土に2,000以上存在する居留地で行われている。

権限委譲は単なる法的手続きには終わらず、先住民スタッフが州政府の法制度を運用して家族保全を実現できるようになることが目指された。2001年に正式な権限委譲がなされたのち、現在は先住民スタッフが中心となって自らの実践と行動から積み上げられたスキルをレビューしカナダにおける子ども福祉の課題を見出す段階に到達している（山下2017）。

3. 子どものマルトリートメント防止機関／家族支援機関について

(1) 子どものマルトリートメント支援の概要

1) BC州における虐待予防の概要

カナダのBC州は、長年にわたり、子どもが実親家庭に留まるために必要な援助を家庭に対して行うためのシステムと共に、そのような援助を行っても実親家庭に留まることが困難な子どもに対するさまざまなシステムを構築している(大谷2001)州である。

虐待予防の実践においては支援のニーズをもつ母子と家族にどのようにアクセスするかが第一の課題となる。BC州のビクトリア地区では妊産婦全てに向けた精神保健のポピュレーション・アプローチとして妊娠期からのユニバーサル・スクリーニングを、ハイリスク・アプローチとしてメンタルヘルスの問題や心理社会的にニーズをもつ妊産婦むけの集中的(Enhanced)支援プログラムを提供している。地域医療を担うIsland Health Authority(バンクーバー島保健局)は両者のアプローチを包括してRight From The Startという妊娠期から2歳までの継続的なプログラムとして実施している(山下2017)。

一方、ハイリスク・アプローチとしては、NPOが運営する薬物依存や心的外傷をもつ女性に対する個別の支援プログラムが用意されている。これらの取り組みの中には地域で薬物依存や非行の問題に対してアウトリーチ活動をしてきた支援機関がプログラムを立ち上げ、20年以上継続しているものもある(山下2017)。

2) BC州における社会的養護の概要

現在、BC州においては、里親養育が社会的養護の主たる選択肢である。里親養育における専門的ケアには、提供するケアによって3つのレベルがある。これらのレベルは、子どものニーズと里親のスキルに基づいている。

レベル1の家庭は、標準的な里親家庭であるのに対し、レベル2と3は、より複雑なニーズを持つ子どものための里親家庭である。里親になると決める前に18時間の事前オリエンテーションへの出席が要求される。このオリエンテーションの後、3種類の資料を添えて申請しなければならない。選抜されると、家庭学習、医学的アセスメント、犯罪歴チェックおよびアセスメントの面接が行われ、これらが満たされていれば、その家庭は承認され、契約が結ばれる。「BC里親協会連合会(BC Federation of Foster Parent Associations)」とのパートナーシップで、MCFDは「里親ケア教育プログラム」を提供している。これは53時間の標準化されたトレーニングプログラムである。このトレーニングは無料で、リクルートされた里親の知識やスキルを高めることを意図したものである。

上記した通り、レベル2と3の里親の専門スキルはより高くなるので、報酬レートはそのスキルを反映する。2009年のデータでは、里親ケアの月間レートは次のとおりである。

表3 月間の家庭ケアの報酬 (MCFD、2009)

	基本月 間家庭 ケア	レベル1 専門ケア (子ども 1人当たり)	レベル2 専門ケア (子ども 1人)	レベル2 専門ケア (子ども 2人)	レベル2 専門ケア (子ども 3人)	レベル3 専門ケア (子ども 1人)	レベル3 専門ケア (子ども 2人)
年齢 11 才以下	\$803.8 2	\$458.02	\$1,140.40	\$1,968.68	\$2,692.92	\$1,816.6 6	\$3,113.12
年齢 12 ~19才	\$909.9 5	\$458.02	\$1,140.40	\$1,968.68	\$2,692.92	\$1,816.6 6	\$3,113.12

出典：<http://www.mcf.gov.bc.ca/foster/levels.htm?WT.svl=LeftNav> (Sashikata 2016)

ブリティッシュ・コロンビア州における養子縁組のプロセスはいくつかの政策および法令によって規定されている。

- 養子縁組法 (Adoption Act) -1996年に導入された養子縁組法は、養子縁組に関する問題点や、養子縁組に関する社会と養子縁組の開放性における変化を反映している
- 養子縁組法規定 (Adoption Act Regulation) -履歴表、法律改訂表、養子縁組機関規定、養子縁組料金規定、養子縁組規定
- 養子縁組機関規定 (Adoption Agency Regulation)
- 養子縁組料金規定 (Adoption Fees Regulation)
- 養子縁組法について -養子縁組法に関する一般情報
- 子ども家庭コミュニティサービス法-ブリティッシュ・コロンビア州における子ども達の安全とウェルビーイングを律する法律
- 秘密保持と情報へのアクセス-養子縁組法はブリティッシュ・コロンビアにおける養子縁組前の親と養子縁組される成人がお互いに確認する情報を得やすくしている
- ハーグ条約 -国際養子縁組に関する子どもの保護と協力
- 国際養子縁組 -国際的養子縁組は免許を受けた養子縁組機関4者を通じて完了し、ハーグ条約の諸条件に従わなければならない
- 養子縁組に関する実施基準とガイドライン-実施基準は、ブリティッシュ・コロンビア州の省による養子縁組サービスの提供に関する義務と役割を果たすため、職権を委譲する人に対し、必要な実践レベルを定めている。

出典：<http://www.mcf.gov.bc.ca/adaption/legislation.htm>:

また、MCFDによれば、養子縁組は数種類ある。

- 養子縁組の待機児童；「子ども家庭コミュニティサービス法」に準じた「継続親権命令」下にある子どもである待機児童の養子縁組
- 国家間／国際養子縁組
- 親戚／ステップ親養子縁組
- 直接措置養子縁組

- 原住民の子どもの風習的養子縁組

MCFD を通じて子どもを養子にするには、関心ある当事者が養子縁組ソーシャルワーカーとの初回面接後に申請できる。その後、医学アセスメントおよび犯罪記録調査を含む家庭調査のプロセスに入る。家庭調査が完了すると、ソーシャルワーカーはその家庭にあった子どもを探すためマッチングのプロセスを始める。マッチする可能性がある場合、その子どもと家庭が関係を構築するために、そしてその適合を判定するため、子どもと家庭の間で訪問する。これら措置前の訪問が満足なものであると判明したら、措置を講じることができる。

(2) 子どものマルトリートメント防止／家族支援サービスの発展サイクルの分析

早期介入を推進しても繰り返される不適切養育の過程を分析するとライフコースの中で妊娠・出産がターニングポイントとなることが明らかになる。そこで予防的介入のターゲットとして周産期の母子と家族が抱える困難が一層注目されるようになった（山下 2017）。

4. 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（法律、規程、手続き、アセスメント等のツールや書式、データベースのアウトライン等）

カナダでは、1980 年頃から子どもたちが何らかの困難な問題を抱えたときに、あるいは今自分が置かれている状況に不平や不服があるときに、子どもたちの訴えを受けとめるシステムが複数用意されている。第一に、子どもたちは、さまざまな機会にそのような人権救済・権利代弁システムが存在することを知らされている。また、子どもたちは実際に自分自身でこのようなシステムにアクセスできる（許斐 1999）。

児童・家庭・コミュニティサービス法(CFCSA)の中には先住民の子どもの権利についての条項もあり、カナダのみならず全世界に広まった多文化主義を反映したものとなっている。また、BC 州において、子どもと青少年の権利擁護のよりどころとなる法律は、「子どもの権利：子どもと青少年の権利擁護法 (Children’s Rights : Representative for Children and Youth Act)」(2006) である。この法は 2006 年に制定され、子どもと青少年の権利を擁護する団体として、「Representative of Children and Youth」がある（詳細は、訪問調査報告を参照されたい）。そのホームページによれば、子どものアドボケイトは次のことを行うことができる。

- 弁護：子ども、青少年や若年成人に選定されたサービスの理解やそれらへのアクセスを向上させるために弁護する
- 監視、見直し、監査および公共報告：子どもや青少年のために選定されたサービスに関し、監視、見直し、監査し、かつ、公に報告する
- 個別の見直しおよび調査の実施：見直し可能なサービスを受けている子どもの怪我あるいは死亡についての個別の見直しと調査を実施する

また、Representative of Children and Youthは、「子ども家庭コミュニティサービス法」および「青少年司法」に基づく下記のような支援について見直し、あるいは、調査する権限がある。

- 家族支援
- 子どもの保護
- フォスターケア
- 養子縁組
- 後見
- 障害のある子どもと青少年
- 幼少期の発達支援と子どものケアサービス
- 子どものためのメンタルヘルス・薬物中毒サービス
- 青少年司法
- 青少年および若年成人の成人への移行期における支援
- CLBC 支援：19 才から 24 才の誕生日までの若年成人向けの支援

BC 州では青少年自身が参加してのアドボカシー活動として社会的養護当事者のネットワーク (Federation of BC Youth In Care Networks) が 1993 年に設立され発展を遂げている (現地訪問調査報告参照)。

(2) 子どもの権利・当事者参画に関する組織や機関の発展サイクルの分析

1) 現行の子どもの権利擁護・当事者参画に至る背景、出来事、事件、世論等 (①「社会的発見期」)

カナダは、子どもの意見表明権、参加する権利、そして、自己決定権を子ども自身が行使できるように、様々な努力を支援してきた(菊池 2015)。

高橋 (1992) は、オタワで行われた「カナダの子ども：90年代の最優先課題」と題するシンポジウムに参加した際のことを次のように報告している。特に、印象に残ったこととして、「児童を『保護 (protection)』の対象とするだけでなく、『予防

(prevention)』の対象とすること、さらに、児童福祉の議論には可能なかぎり児童自身の『参加 (Participation)』を推進しようという姿勢」があったことを挙げている。実際に、この会議には、青年団体の代表や里親のもとで育った大学生、16歳の生徒まで多くの児童青少年が参加し、大人と同等の議論を展開していたとする。また、こうした議論を、単なる議論に終わらせるのではなく、最終的には政策提言まで徹夜に近い努力でまとめあげ、最終日には500人の参加者全員が国会に赴き、連邦政府の厚生大臣、国会の委員長、主要三政党の幹部に対して、詳しい報告をし、それぞれから回答を求めるというロビー活動を行っており、ここでも、参加者を代表して発言した四人のうち三人は、児童青少年であり、各政党の有力議員が熱心に報告を傾聴し、反応した (高橋 1992)。

2) 現状に至るまでの模索、検討された内容 (②「前駆期」)

1996年は国連子どもの権利条約が国内で批准された年でもあり、同じ年にスタートした新制度 (CFCS) のもとで、BC州の権利擁護とアドボカシーの取り組みが図られた。

3) 1)~2)を通じ、制定された新たなシステムや実践 (③「達成期」)

さらに、BC州では子どもの最善の利益と子どもの権利を守るために、子ども福祉サービスが適正に行われているかを見直し調査する代理人の権限を定めるRepresentative for Children and Youth Actが2006年に成立し、BC州での子どもの権利擁護とアドボカシーに関わる具体的な取り組みが充実することとなった。

5. 考察 (教訓等)

(1) 多文化主義社会の実現に向けて

カナダ全体でそうであるように、BC州でも先住民やその子どもに対するこれまでの歴史を謝罪・検証し、新たな制度・対応方法を作り上げている。この経緯によって、多様性を尊重する社会を実現するために、制度的にも底上げした方策がとられている。

日本においても、強い格差のみられる領域において、アフターマティブ・アクションのような方策を取り入れることも検討すべきであろう。

(2) 当事者の参画による計画・政策決定

さらに、当事者の参画についての考えや制度が推進されていると考えられる。この当事者の参画は、ケアプラン作成の意思決定から始まり、ケアを受ける間の代弁機能、措置解除後の若者による制度改善への参加など、すべてのフェーズで行われている。

日本においては、子どもの保護領域・社会的養護領域における当事者参画は、依然として十分な体制にない。今後、カナダのような当事者参画の実践を取り入れる意義は大きい。

引用/参考文献

- Callahan, M., & Walmsley, C. (2007). Rethinking Child Welfare Reform in British Columbia, 1900-1960.
- Child, Family and Community Service Act, RSBC. C-46 (1996). Victoria: Queen's Printer. Retrieved from: http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/00_96046_01
- Child Protection Response. *Child Safety and Family Support Policies* (n.d.) Queen's Printer.
- Children's Rights: Representative for Children and Youth Act, SBC (2006). Victoria: Queen's Printer. Retrieved from http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_06_029_01
- Criminal Code, R.S.C., C-46 (1985) Retrieved from: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/>
- Family Law Act, SBC (2011). Victoria: Queen's Printer. Retrieved from: http://www.bclaws.ca/civix/document/id/complete/statreg/11025_01
- 福田公教(2013)「カナダ・ブリティッシュコロンビア州における子ども家庭福祉制度:日本の社会的養護への示唆」*佛教福祉学*(22), 25-39.

- ・ 二村克行(1992)「家族政策と育児システム:カナダ・トロント州の児童サービスに関する諮問委員会の最終答申を参照して」道都大学紀要 15, 55-82.
- ・ 伊志嶺美津子(1998)「カナダにおける子ども・家庭支援—子どもの人権・福祉の視点から女子美術大学紀要」(28), 107-124.
- ・ 菊池幸工(2011)「カナダのセクシャルヘルス教育と人権-人間の尊厳と幸福を求めて」世界の児童と母性, 71, 99-105.
- ・ 菊池幸工(2017)「児童福祉とは子どもへの社会的正義を実現すること」『2016年度第42回資生堂児童福祉海外研修報告書-カナダ児童福祉レポート-』資生堂社会福祉事業財団.
- ・ Kozlowski, A., Milne, L. & Sinha, V. (2014). *British Columbia's child welfare system. CWRP Information Sheet*
- ・ 草間吉夫(1998)「カナダの子ども家庭サービスに学ぶ」児童養護 28(3), 38-41.
- ・ 原田正文(2006)「カナダ生まれの親支援プログラム“Nobody's Perfect”」世界の児童と母性, 61, 58-61.
- ・ 稲垣美加子(2013)「海外の動向ユース:若者の自立(律)支援が可能な子ども家庭福祉の多様性:カナダ・トロント市の子ども家庭福祉実践からの学び」社会福祉研究 116, 115-120.
- ・ 伊志嶺美津子(2000)「カナダの子育て家庭支援-地域・社会的養護の視点から」世界の児童と母性(49), 34-36.
- ・ 亀島信也・山崎順子(1995)「日本・カナダ児童保健国際比較研究 1:養育里親委託児童および施設措置児童の実態調査の意義」日本社会事業大学社会事業研究所年報 30, 41-50.
- ・ 菊池幸工(2016)「カナダの多様性と人権意識-子ども権利擁護の観点から-」『2015年度第41回資生堂児童福祉海外研修報告書-カナダ児童福祉レポート-』資生堂社会福祉事業財団.
- ・ 許斐有(1999a)「カナダ・オンタリオ州のアドボカシー機関」世界の児童と母性(46), 50-53.
- ・ 許斐有(1999b)「カナダ・オンタリオ州における子どもの権利保障」社会問題研究 48(2), 145-168.
- ・ 許斐有(1999c)「児童福祉領域における子どもの権利擁護の課題-カナダのアドボカシーシステムを手がかりとして-」子ども情報研究センター-研究紀要(16), 5-12.
- ・ **Ministry of Children and Family Development (2015).**
<http://www.mcf.gov.bc.ca/sda/contacts.htm?WT.svl=LeftNav>
- ・ 宮成五月 2000「海外研修報告第26回資生堂児童福祉海外研修報告「カナダ編」」非行問題(206), 247-254.
- ・ **Ministry of Children and Family Development(2016)「MINISTRY OF CHILDREN AND FAMILY DEVELOPMENT PERFORMANCE MANAGEMENT REPORT Volume8」**
[\(<http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/family-and-social-supports/services->](http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/family-and-social-supports/services-)

[supports-for-parents-with-young-children/reporting-monitoring/00-public-ministry-reports/volume_8_draftv7.pdf](https://www2.gov.bc.ca/gov/content/safety/public-safety-reports/volume_8_draftv7.pdf)

- 森和子(2015)「子どもの最善の利益のための養子縁組—ブリティッシュ・コロンビア州(カナダ)の養子縁組斡旋に関する文献調査から—」文京学院大学人間学部研究紀要 16, pp97-108.
- 村井衡平(1996)「(講演)カナダにみる子どもの利益の保護」『神戸学院法学』第26巻 第2号, 21-47.
- 小野幸二(1984)「カナダにおける若干の児童保護に関する法律」大東法学 11, 231-239.
- 大谷まこと(2004)「カナダの里親制度—ブリティッシュ・コロンビア州におけるシステムの構築」『里親制度の国際比較』ミネルヴァ書房.
- 大谷まこと(2004)「里親委託における子どもの権利保護—カナダ BC州との対比において」東洋大学大学院紀要 41, 295-307.
- 大和田叙奈(2001)「子どもの権利を代弁する児童福祉のあり方—カナダ・オンタリオ州の子どもの弁護士事務所 Office of the Children's Lawyer から学ぶ」子ども情報研究センター研究紀要(18), 13-17.
- Province of British Columbia(2017)「Protecting Children – Your Role as a Relative」(<http://www2.gov.bc.ca/gov/content/safety/public-safety/protecting-children/role-as-relative> 2017. 9. 12)
- Province of British Columbia(年不明)「Working together to build on families' strengths」(http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/public-safety-and-emergency-services/public-safety/protecting-children/collaborative-planning-and-decision-making-in-child-welfare/optionsforparentsandfamilies_factsheet.pdf. 2017. 9. 12)
- 酒井はるみ「カナダ・オンタリオ州の家族制度を探る」比較家族史研究 第28号.
- 芝田利生(1996)「国連の「子どもの権利に関する条約」における障害児のウェルビーイング:カナダの養護施設訪問を通じて」理学療法学 23(6), 376-379.
- 澁谷泉(2015)「2つのシェルターから学ぶ若年ホームレス支援:カナダ・トロントのユース・シェルター見聞録」世界の児童と母性 79, 67-71.
- 澁谷昌史(2015)「子どもの声を届ける仕事—子ども・若者アドヴォキットの近年の活動から」, 世界の児童と母性 78.
- 資生堂社会福祉事業財団(2016)『2015年度第41回資生堂児童福祉海外研修報告書—カナダ児童福祉レポート—』.
- 資生堂社会福祉事業財団(2017)『2016年度第42回資生堂児童福祉海外研修報告書—カナダ児童福祉レポート—』.
- 高橋重宏(1992)「世界の子どもと児童家庭福祉—カナダの子どもの実態と「国際家庭年」への取り組み(子育て家庭支援—いま地域でなすべきこと<特集>)」月刊福祉 75(1), 52-57.

- 田中正子・Wekerle Christine・Schmuck MaryLou 他 (2012) 「翻訳論文 虐待体験, 青年期の精神保健と「自分への思いやり」:カナダの児童保護機関の青少年の研究」, 子どもの虐待とネグレクト 14(2), 258-270.
- 上村宏樹(2008)「カナダ(特集諸外国におけるケアを離れた子どもへの支援制度・実践)」, 児童養護 38(3), 25-27.
- 梅澤美紀(2001)「海外ニュース<カナダ>カナダにおける子どもの権利擁護と福祉サービスについて」 ケース研究, 2001(3), 156-161.
- Wendy Naomi Sashikata(2015)「カナダ・ブリティッシュコロンビア州」『平成 26 年度 厚生労働省児童福祉問題調査研究事業 課題 9 社会的養護制度の国際比較に関する研究調査報告書第 3 報』日本社会事業大学社会事業研究所
- Wendy Naomi Sashikata(2016)「カナダ・ブリティッシュコロンビア州」『厚生労働省科学研究費補助金 政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業)社会的養護等の子どもに対する 社会サービスの発展に関する国際比較研究 —循環型発展プロセスの課題と文脈の分析— (平成 27 年度 総括・分担研究報告書 研究代表者 木村 容子)』.
- 山下 洋(2017)「カナダ・ブリティッシュ・コロンビア州の社会的養護と子ども虐待予防の現状に学ぶ—トラウマからの回復と子ども虐待の予防に向かうレジリエントな文化の創造—」『2016 年度第 42 回資生堂児童福祉海外研修報告書-カナダ児童福祉レポート-』資生堂社会福祉事業財団.

8. 大韓民国

趙 正祐（仁愛福祉財団 仁愛福祉研究所 専任研究員）

1. 現行子ども保護システムの概要

韓国は、戦後親を失った子どもの保護と急速な産業化を経て招いた児童問題を解決するために、残余的な児童福祉モデルに基づいて制度を成立している。残余的児童福祉モデルは戦争孤児、貧困児童、家庭崩壊による要保護児童など正常的な家庭から遺脱された一部の貧困児童と崩壊された家庭の児童を対象とした事後的なサービスを提供する形態である。公的の児童保護体系は、1961年児童福利法の制定を通じて実体化されたと言える。児童福祉の発展過程は大きく児童福祉サービスの機能と性格を中心に1960年代以前の児童福祉の初期として社会的救護段階、1960～70年代の児童福祉制度が打ち立てられた後、現われた選別主義の段階、そして、1980年代以降に児童福祉の転換期頃、政策対象の普遍主義への転換の試みが行われていたと評価される。特に2000年以降は普遍主義への対象の拡大が定着される制度転換期と分けることが出来る。つまり、韓国の児童福祉は、制度成立の初期には低レベルの公共扶助と入所型養育施設への対応、また国内で保護できない児童は海外入養⁴³を中心に行われており、その以降、産業化と経済成長が急速化にと進められて普遍的福祉へのニーズが向上され、働く女性と児童のための保育サービス、家庭内の問題と虐待された児童のための相談と保護サービスが発展するようになった。しかし、韓国の児童保護体系を担う部署は保健福祉部（児童対象の保護関連の業務）と女性家族部（青少年対象の保護政策）に分けられる二元体系を構成している。また、学校生活の中での危機児童に対しては教育部が保護業務を担っている。そのため、部署間の関連の業務を処理していくためのネットワークの脆弱性は子ども保護システムの機能を阻害させる現状でもある⁴⁴（リュウ他 2015）。

（1）子ども保護と関わる法律体系

韓国の児童福祉の法律体系は、児童福祉法を基本とし、児童福祉と関わる多数の法律が一部の児童福祉の下位領域で補完的制定されている。児童福祉法が基本となる法律であるが、1961年児童福祉法が制定されて過去の1981年の児童福祉法に改正された当時には、施設保護を中心に制定された。以降、社会環境の変化と児童福祉に対するニーズが多様化になることにあわせて児童福祉法を部分的に改正及び補完されたため、基本法として体系が整っているとは言いづらい。現在まで、制定されている児童福祉関連の法律は、社会福祉サービスと関わっており、子ども養育と家庭の所得を支援する児童手当などの制定されていない状況である。現在、児童福祉と関わる法律体系を<表1>に整理した。

⁴³ 養子縁組

⁴⁴ リュジョンヒ、パクセキョン、イジュヨン、パクジユン、He Lijun . Morita Akemi . Yu Jianming(2015)少子化を乗り越えるための児童保護体系に対する国際比較研究：韓中日の比較を中心に、韓国保健社会研究院,p4

表 1 韓国における児童福祉と関わる法律体系

構成体系		主な内容
児童福祉基本法		児童福祉法 児童福祉に関する基本事項
児童福祉特別法	直接関連法律	乳幼児保育法 乳幼児保育
		片親家族支援法 片親家族福祉
		入養特例法 養子縁組、手続きなど
		母子保健法 母子保健
		失踪児童保護支援法 失踪児童保護
		少子化・高齢化基本法 少子化対策
		家庭暴力防止法 家庭暴力被害の児童への対応
	間接関連法律	国民基礎生活保障法 貧困家庭児童
		緊急福祉支援法 危機家庭の児童への緊急支援
		青少年基本法 青少年福祉の基本事項
		青少年保護法 青少年保護
		社会福祉事業法 社会福祉事業と施設運営
		保護少年法 非行少年
		保護観察法 非行少年の保護観察
		障害者福祉法 障害児の福祉に関する事項
		児童虐待犯罪法 被虐待児対する保護及び加害者の保護処分

オジョンス・ジョンイクジュン（2008）「児童福祉論」より加筆

（2）韓国の子ども保護システムの構成及び機能

韓国の子ども保護システムは‘保護を要する児童’とされる選別的な対象に養育者を代わりにする代理的保護及び支持的・補足的サービスを提供することを優先とする。児童福祉法の第 15 条 1 項により、自治体の長が管轄区域内で生じる保護対象児を発見したり保護者の依頼がある場合、児童の利益を最優先する原則に従って保護措置をしたりすることになっている(図 1)。

保護対象の児童とは保護対象の児童保護者がいない或は虐待された場合など、その保護者が児童を養育するのに不適當であったり養育する能力がない場合に規定している。(児童福祉法第 3 条 4 号)

措置類型として、家庭復帰や縁故者の代理養育の措置を優先実施できるように指針を提示しており、これが出来ない場合には家庭委託や、児童福祉施設及び治療施設の入所、入養を実施している。ただし、児童と保護者の相談・指導後、家庭復帰や縁故者の家庭に代理養育を措置することを優先とし、家庭委託が出来ない場合は施設入所を実施している⁴⁵。

45 児童の保護者及び縁故者が保護養育出来るように支援方案を模索、家庭委託(日本の里親に当たる)の保護養育を積極的に推進し、満 2 歳未満の要保護児童は家庭委託に優先配置(ただし、児童福祉法で児童保護による流れあるいは優先順位を定めるわけではなく、単に「児童分野事業案内」で“家庭保護の優先”を指針として定めている。)

児童保護体系の主な施設の機能は次のようである。発達危機にさらされて家庭から離される必要がある児童を一定期間或いは長期間にわたって保護施設での日常生活を営む形は養育施設、一時保護及び保護治療施設、自立支援施設などがある。一方、脱施設化の影響で施設保護を止揚し家庭のような環境での児童保護の方案として家庭委託と入養が社会的養護としてあげられている。

社会的養護と係る機関①は、要保護児童と直接かかわりがある。家庭委託支援センターは、家庭委託センターは委託親の開拓及び配置、心理治療、キズナ形成のための様々なプログラムの運営、広報活動を行っている。また、児童保護専門機関は、児童虐待に関する介入・一時保護、相談、治療など、日本の児童相談所の機能を行っている。児童福祉施設は、児童養育施設、児童一時保護施設、児童保護治療施設、児童職業訓練施設、自立支援施設、児童短期保護施設、児童相談所、児童専用施設、児童福祉館、共同生活家庭(グループホーム)、地域児童センターなどがある。

社会的養護と係る機関②は、要保護児及び社会的養護と係る機関①と関わっているものである。特にドリームスタート・センターは満 12 未満の脆弱階層の児童を対象とし、保健、福祉、保育(教育)を揃えたオーダーメイド型統合サービスを果たしている。地域児童センターは、放課後、ケアが必要な地域社会児童の健全な育成をするため、保護・教育、遊び、保護者と地域社会の連携など、総合的な福祉サービスを提供している利用施設であり、全国 4113 か所(2015 年基準)の施設がある。特に、ドリームスタート・センターと地域児童センターは、児童保護専門機関との連携で虐待危険群の発掘及びモニタリングを行っている。また、韓国の児童福祉サービスは、要保護児童に対する支援政策と脆弱階層(低所得家庭)の児童に対する支援政策に分けられており、社会的養護と関わる支援サービスは以下のようなものである。

結縁事業：施設保護児童、家庭委託世帯児童、少年少女家庭などの児童と地域社会の近隣との結縁を通じて物質的・情緒的支援をし、近隣との社会統合的な雰囲気を助成し、児童の健全な育成を図ることが目的である。運営機関の子ども財団は結縁後援者が対象児に提供した後援金を、縁対象者の

個人口座に振り込む。

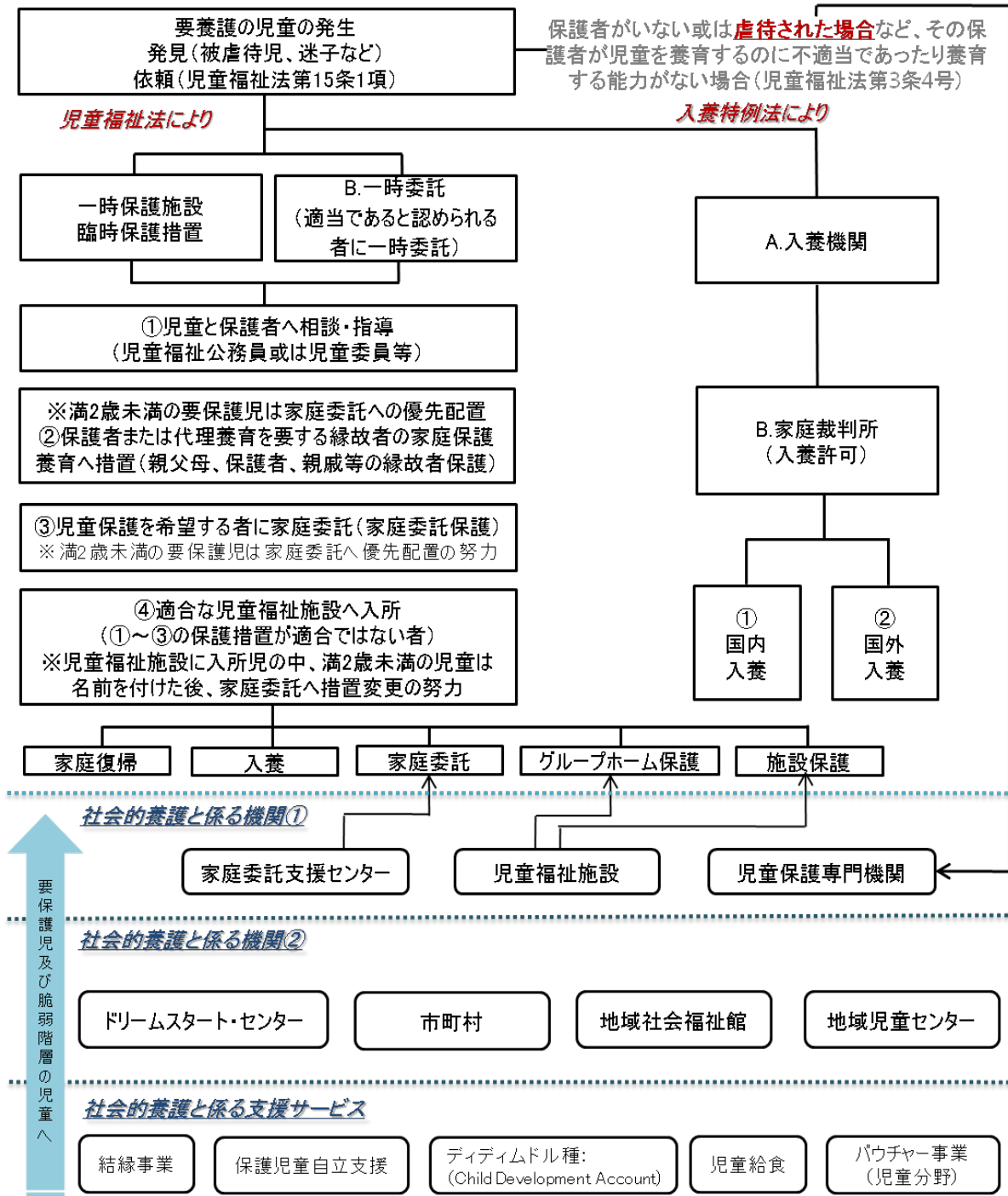
保護児童自立支援：保護対象児童の自立縦鼻や力量強化および保護終了後の安定的な社会進出と自立させることが目的である。現在、7 か所の市・道で自立支援専担機関が運営されている。

ディディムドル種：児童発達支援口座(CDA : Child Development Account)

低所得児童の社会進出の時、学費、就職、住居を備えるのに、所要される初期費用を築くための資産形成(Seed Money)を積極的長期的支援する必要がある。そのため、要保護児童(入所児)、受給者家庭の児童、家庭復帰児童、入養(要保護児童に限り)などを対象とし、「①基本マッチング積立：児童が後援者及び保護者の助けなどの積立の際、国家(自治体)が月 3 万ウォン内で 1:1 マッチング支援②追加積立：積立最高限度の 3 万ウォンを積立した児童は、月 47 万ウォンないで追加積立が可能であり、追加積立に対する国家のマッチングはない」などの支援を行う。

バウチャー事業：政府が提供するサービスに対する支払いの認証券であり、そのサービスを選択的に買うことができるよう、一定の購買力を与えるものである。児童分野では、乳幼児発達支援及び 児童情緒発達 サービス、児童・青少年心理支援サービス、児童・青少年のインターネット中毒治療サービス、多文化家庭の児童発達支援サービスなどがある。

要保護児童への対応



＜図1 韓国の児童保護システム＞
 2016年保健福祉部の児童分野事業案内より、加筆・再構成

2. 現行子ども保護システムの発展サイクルの分析

(1) 現行システムに至る背景、出来事、事件、世論 (①「社会的発見」)

韓国における児童保護事業は、戦後、孤児や浮浪児童を保護するために国家や国内外の民間団体が多くの児童施設を設立して応急救護を始めたことが出発である。これは、韓国社会福祉の根本になるものであり、1950～60年代の全国社会福祉施設は592箇所の中、472箇所が児童保護施設で約8割を占めていた⁴⁶。従って、60年代以前までは児童福祉は国家の責任の原則や専門化されたサービスを提供されることが出来なく、貧困児童を対象に民間と海外援助に頼り、運営される社会救護事業のようであった。1960年代初期には生活保護法と児童福利法が制定されて要保護児に対する国家責任の原則が初めて法制化されたものの、当時の福祉立法のほとんどが政権の正当性を確保するためのものであり、経済成長に否定的な影響を及ぼさないようにその限界が持たれている⁴⁷。そのため、児童福祉の場合も公的費用の最小化と要保護児の発生予防を政策の基調としており、家庭保護を強調されて家庭の責任を強調することにより、政府の児童保護に対する負担を減らして経済成長の投資の妨害を阻むための残余的モデルをとっていると解釈できる。しかし、経済成長による産業化、都市化、核家族化、価値観の変化などは児童福祉のニーズを多様化させて貧困児童、非行児童、障害児などの問題のみではなく、低所得層あるいは一般家庭で放置された児童問題など幅広い児童問題が登場された。つまり、要保護児童のみではなく、一般家庭児童まで児童福祉の対象が普遍化される必要がある声が高まった。この背景から1981年児童福利法を改正して児童福祉法を制定して現行の児童保護体系の基調となる根元を整備することができた。さらに、2000年の前後を起点に韓国は少子化・高齢化問題をはじめ、社会経済的に急変する内・外部的な与件に対応して児童保護体系の法制度的な多様な変化を経験されつつあった。特に1997年の韓国通貨危機(IMFによる韓国救済)は、家長の失職による家庭経済の危機、それによる家庭不和、家庭暴力の増加は家族崩壊、貧困児童の問題など、危機にさらされている児童をもたらす原因であった。そのため、社会福祉体系が整えられつつあるにもかかわらず、相変わらず社会的な問題になる話題が現れており、さらに少子化による国家経済人材の不足は児童福祉の全般的な見直しが必要と指摘された。

(2) 現行システムに至るまでの模索、検討された内容 (②「前駆期」)

1981年の児童福祉法の制定は、公的の児童保護体系への転換となる。この法律は選別的に制限された一部の保護対象ではなく、すべての児童を対象とする保護と福祉に対する国家の責任を明らかにし、サービスの専門家と多様化を進める児童保護システムを整えることができるようにした。これによって既存の大型の施設保護方式は次第にグループホーム(共同生活家庭)や家庭委託などの在宅保護と地域社会内の保護方式に転換する脱施設化の

46 ゴンケジュン・パクヒョンソン・オソンハン・イサンギョン・イヒョンジュ (2003) 児童福祉論、p106

47 ジャンインヒョプ・オジョンズ(2001) 児童青少年福祉論、ソウル大学出版部

政策的働きが行われた⁴⁸。特に 1991 年、国連の児童の権利に関する条約の批准は、施設保護から地域社会内での在宅保護の保護方式に保護形態の多様化と専門化を明らかにするきっかけを与えた。韓国の公的な社会的養護の代表的な形は入養、施設保護（養育施設、グループホーム）、家庭委託がある。入養の場合、児童に永続的な家庭を滞京することができる理想的な保護装置であると言えるが、韓国では国内入養が多く活性化されたとは言えない。また、施設保護の場合、多くの児童を施設で保護していく方式が家庭と類似な養育環境ではないことから批判となる点となり、国連児童権利委員会の勧告を契機に保護基準に適切な家庭に保護対象児童を一定期間委託する家庭委託の方案が模索された。2000 年に家庭委託支援センターをモデル事業として運営されて 2003 年には全国的に拡大して行われた⁴⁹。また、2000 年代には児童の人権と権利、そして虐待被害児童に対する保護と児童の安全などが社会的な争点となり、2000 年度に行われた児童福祉法の再改正を通して虐待被害児童に対する保護と予防体系を整え、児童保護専門機関を民間に委託して児童虐待の予防と保護が行われた。

（3）（1）～（2）を通じ、制定された新たなシステムや実践（③「達成期」）

2000 年以降には、児童保護への法的・制度的側面や実践的側面での変化・発展が速やかに行われていた。何よりも児童福祉の対象が要保護児童の中心から一般対象児童へ拡大されており、児童政策の普遍主義的性格が強化された点である。2004 年には児童保護政策を国家全般にわたって進めていくための児童福祉法の改正が行われ、児童政策調整委員会と実務委員会を設置・運営することができる法的根拠を整えた。この委員会を通じて“子ども保護育成総合計画”、“子ども安全総合計画”及び“貧困児童・青少年総合計画”など児童保護総合対策が部署全般にわたって施行された。施設保護サービスでは児童福祉法上の児童福祉施設の種類及び機能を拡大・改正して施設サービスの多様化と社会化の根拠を整えることができた⁵⁰。これは、家庭のようは環境で保護していく小規模グループホーム（共同生活家庭）や家庭委託、在宅保護サービスの重要性と地域社会に基づく地域児童センターなどを勧めることが出来る基盤を持たせ、2005 年の児童福祉法の改正から家庭委託保護の法的な根拠が整えられた。⁵¹

また、2011 年には入養促進及び手続きに関する特例法を入養特例法として改編して児童の家庭保護を優先し、入養の進行手続きで国家の公式的な管理・監督の機能を強化するようにしており⁵²、2012 年には、市郡区（市町村）家庭委託支援センターの設置根拠ができて保護対象児童の自立を支援するための根拠も整えられた。一方、2013 年では児童虐待に

48 イヒョンジュ・カンヘギョ・ソムンヒ・ジョンギョンヒ・ユドン Chol・ジョンゼフン・イソンギョン・ノオンジョン・ヒョンミョンヒ（2003）公共扶助と社会福祉サービスの体系分析及び再編方案、韓国保健社会研究院、p38-40

49 ただし、韓国の家庭委託の展開は 1990 年代から韓国養父母協会、韓国福祉財団（現、子ども財団）が自主的に家庭委託事業を行った。

50 ジャンインヒョプ・オジョンズ(2001) 児童青少年福祉論、ソウル大学出版部

51 2006 年からは家庭保護のケースが施設保護のケースを上回りはじめた（国連児童権利協約 3・4 次国家報告書 P87）。

52 イオンギョ・キムヒョンテ・オソンハン・ジョンギョンウン・ジョンミンギ（2014）児童保護制度の評価及び改編方案に関する研究、光州大学産学協力団・保健福祉部 p23

よる児童の死亡事故で虐待に対する政策的な関心が高まり、児童虐待の犯罪と被害児童の保護手続きを強化した「児童虐待犯罪の処罰に関する特例法」が議決され、従来、儒教的思想による‘家庭内しつけ’と児童虐待の間のずれを社会的に重大な犯罪として認識して国家が積極的に介入する契機を与えた⁵³（表2参照）。

（４）制定された新たなシステムや実践についての援用後の評価と新たな課題の発見（④「振り返り期」）

以上のように韓国の児童保護体系は、新たな対応体系に発展していくために多様な努力と試みが行われつつあるものの、具体的な事業と成果に現われてきたとは言えない。韓国の児童保護体系は多様な関連法案の制定を通じた変化への試みにもかかわらず、実際の児童福祉には相変わらず要保護児童の問題に取り組んで事後的で残余的な性格の事業を中心になっているためである。さらに、韓国の児童保護体系の主管部署は保健福祉部（児童対象の保護関連の業務）と女性家族部（女性、青少年の対象の保護対策）、学校生活の中の危機児童に対する保護と関わる業務は教育部（教育福祉事業）が所管しており、設置・運営している保護サービスの提供主体が複雑である（図2参照）。ただし、児童において、発達危機の状態の多様性やリスクに対する個別性を考慮したらサービス内容の多様性は、ある程度肯定的な評価にもつながるとも言える⁵⁴。最後に今後の課題について以下のように整理する⁵⁵。

一つは、危機にさらされている児童に対しての保護を国家の責任性のあることを明確にして児童保護体系の公共性を確保すべきである。これまで韓国の児童保護体系で保護対象の児童の入養や虐待児童の保護と関わる業務などは主な機能と役割が民間機関による政府の委託運営方式に提供されてきた。このなか、国家は民間機関を選定して管理する方式で保護を要する児童に対する国家の責任を制限的に義務移行してきたと見られる。従って、児童保護体系の公共性を強化していくための具体的で長期的なロードマップが必要である。

二つは、保護対象の児童の個別性や基本属性の特性などに対して複数の事業主管部署から多様な窓口がある。サービス提供における多様性の可能性はあるが、保護業務に関する一致となる責任の所在が不在し、サービスの破片的・分節的などの連携性の欠如が伺えるため、組織的につながっていくような半案が必要である。

3. 子どものマルトリートメント防止機関／家庭支援機関について

（１）子どものマルトリートメント支援の概要

53 イョンギョ・キムヒョンテ・オソンハン・ジョンギョヌン・ジョンミンギ（2014）児童保護制度の評価及び改編方案に関する研究、光州大学産学協力団・保健福祉部 p24

54 リュジョンヒ、パクセキョン、イジュヨン、パクジュン、He Lijun . Morita Akemi . Yu Jianming(2015)少子化を乗り越えるための児童保護体系に対する国際比較研究：韓中日の比較を中心に、韓国保健社会研究院,p89

55 リュジョンヒ、パクセキョン、イジュヨン、パクジュン、He Lijun . Morita Akemi . Yu Jianming(2015)少子化を乗り越えるための児童保護体系に対する国際比較研究：韓中日の比較を中心に、韓国保健社会研究院,p89~95

韓国における子どものマルトリートメントに対する支援や対応を行っているところは児童保護専門機関である。設立根拠は児童福祉法第45条と46条に基づき、国家（保健福祉部）による設立された中央児童保護専門機関と地方自治体による設立された地域児童保護専門機関がある。日本では子どものマルトリートメントを担う主な機関が児童商談所であり、行政機関であれば韓国の児童保護専門機関は民間委託機関である。

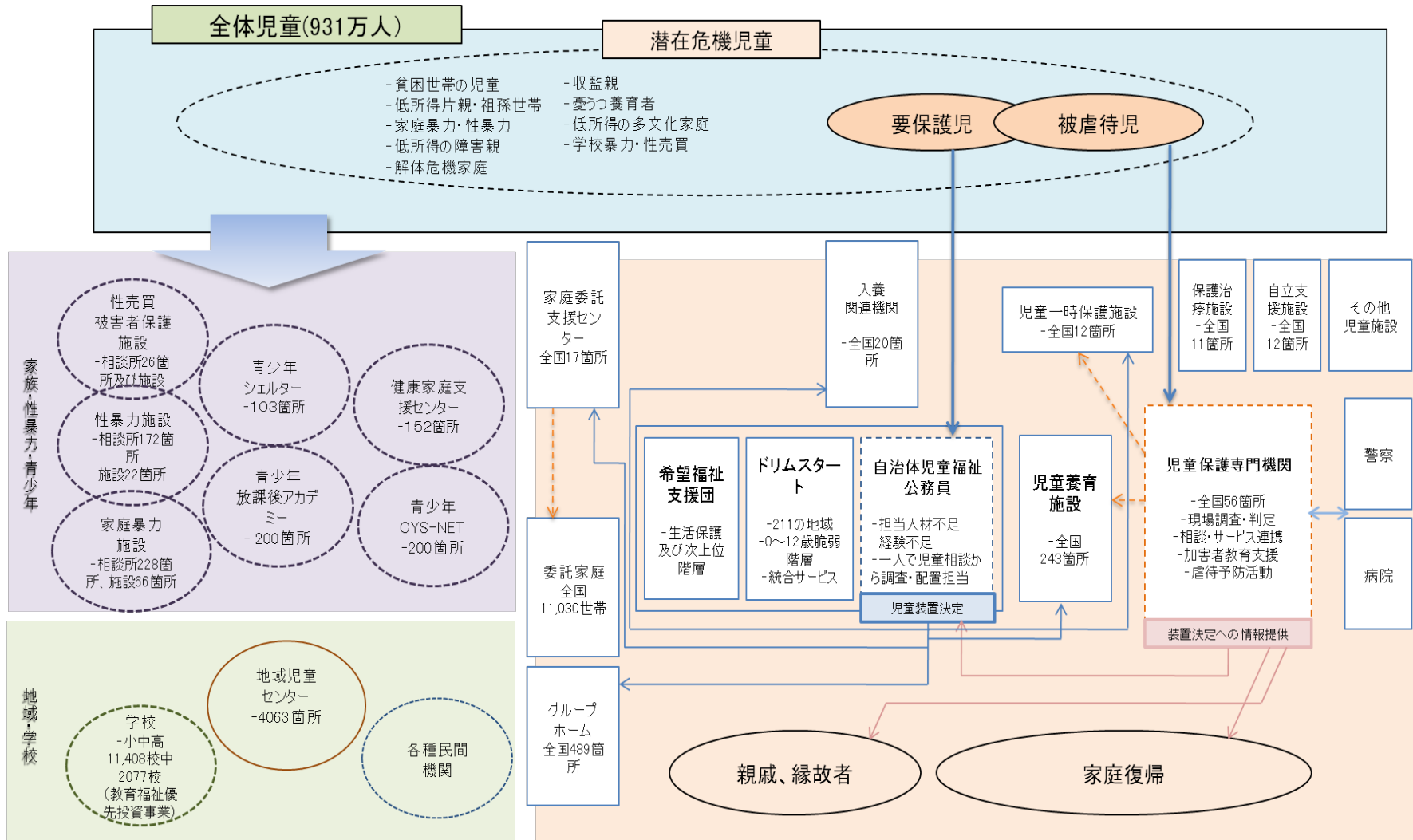
中央児童保護専門機関は、児童虐待予防及び被虐待児に対する保護を目的に児童虐待予防の広報及び教育、研究及び政策提言、地域児童保護専門機関及び被虐待児一時保護施設の職員に対する職務力量強化などの事業を行っている。地域児童保護専門機関は、虐待された児童の発見、保護、治療、依頼などのために必要な事項に対する介入などの事業を行っている。また、2014年の児童虐待犯罪の処罰等に関する特例法の制定により、申告虐待義務者の申告の強化、親権制限に対する請求要請権者の拡大、現場調査及び事後管理の強化、児童虐待予防教育の義務化などが加わった。特に、司法の介入が入って児童保護専門機関の相談員は、児童虐待現場への出動の際、警察官との相互同行が義務化された(図3)。

表2 2000年以降、児童保護体系の変革

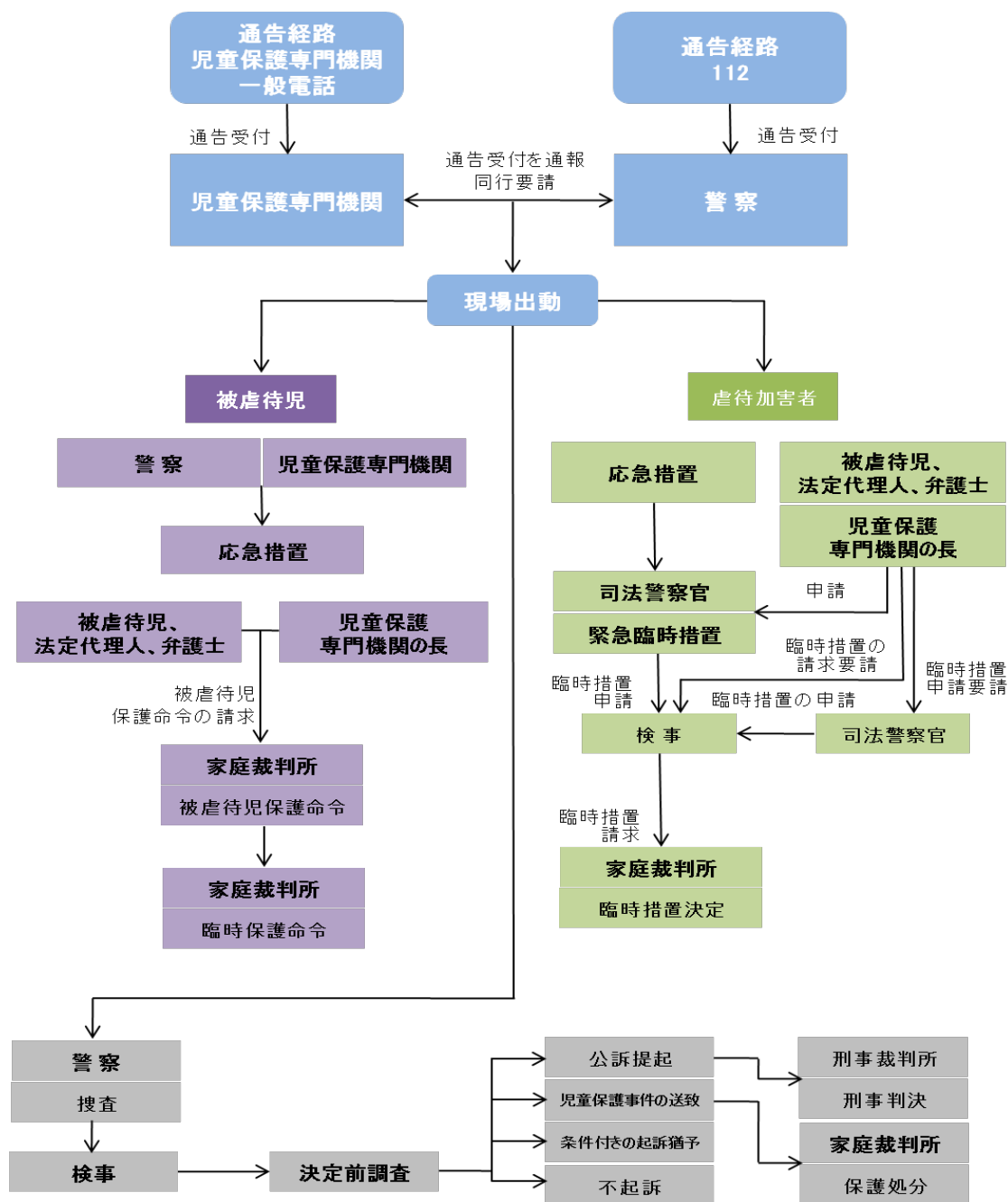
年度	内容
2000	児童福祉法改正：児童保護専門機関の設置・運営
2001	委託家庭のカテゴリーを親戚に拡大
2003	家庭委託支援センターの設置、児童安全総合対策
2004	児童福祉法改正：児童政策調整委員会の設置及び児童保護事業の活性化、地域児童センターの法制化および共同生活家庭、児童福祉施設の種類の追加
2005	失踪児童などの保護及び支援に関する法律制定 児童安全管理課の新設、給食の拡大
2006	児童権利モニターリングセンターの設置、地域児童情報センターの設置
2007	希望スタートモデル事業実施(16箇所)：2008年ドリームスタートの名称変更 ディディムドル種：児童発達支援口座(CDA：Child Development Account)実施
2008	保健福祉家族部新設：児童青少年政策統合推進
2009	青少年及び家族業務を女性部へ移管（現在は女性家族部）
2011	児童福祉法の改正：児童総合基本計画、児童総合実態調査の根拠、入養促進及び手続きに関する特例法を入養特例法に変更
2012	児童福祉法の改正：市郡区（市町村）家庭委託支援センター設置根拠及び保護児童自立支援の根拠
2013	児童虐待死亡事件の発生により、児童福祉法の改正、児童虐待犯罪の処罰などに関する特例法の制定

イヨンギョ他（2014）により一部修正・加筆

＜図2 韓国の児童(青少年・家族)の保護体系の構成＞



* バクセキョンのほか(2014、2015)で修正後、再引用



〈図3 児童虐待事件の対応の流れ〉

(2) 子どものマルトリートメント防止／家庭支援サービスの発展サイクルの分析

1) 現行システムに至る背景、出来事、事件、世論 (①「社会的発見」)

韓国は、児童虐待が社会的問題に認識された歴史は長くはない。児童虐待が深刻な社会的問題であることは認めながらも実際、発生する虐待事件の事例に対しては儒教的文化の影響で寛容な接近となり、その問題を家族内の問題に考えられ、家族内での解決を期待する傾向が多かった。児童虐待に対する法的対応は1981年児童福祉法からはじまり、児童虐待の禁止行為を違反したものを取り調べることは可能であるが、虐待による危険にさらされ

た児童の緊急分離や虐待加害者に対する措置などの積極的で専門的な介入をするための制度的な装置は整えられなかった⁵⁶。その以降、児童虐待と関わる法的・制度的な働きかけは、1993年韓国児童虐待予防協会からの児童虐待防止法の試案の発表や、学会や民間団体などの積極的な運動などの児童虐待に対する民間の動力から刺激を受けた。さらに、1998年4月に放送された「ヨンフン君・ボランちゃんの児童虐待事件」は、これまで専門家集団を中心に論議してきた児童虐待の問題を世論と国民の関心を得ることができ、児童虐待の防止をするための法的な介入の必要性が高まった⁵⁷。このように韓国における被虐待児保護事業は、2000年以前は民間団体を中心に行われており、法的根拠や政府の支援は不備であった。

しかし、2000年の児童福祉法の改正により、児童を虐待から保護するための体系を構築に焦点を当てて児童虐待の概念を明確にして虐待に対する申告対応や児童保護専門機関の設置のための法的根拠を整えることができた。その以降、速やかに中央及び地方の伝達体系を確立して児童虐待に対する24時間申告システムを運営しながら児童虐待に対する取り組みを行いつつある。一方で、残酷な児童虐待死亡事件も増加している。児童虐待に対する対応を政府主導に変えた2000年から2012年までの児童虐待による死亡事件は141件であった⁵⁸。特に、漆谷継母による児童虐待死亡事件(2013)や蔚州入養の児童虐待死亡事件(2014)は、社会的イシューとなって韓国社会で児童虐待の深刻性に対して目覚めらえるきっかけとなり、児童虐待に対する政府の疎かな対応が批判されて虐待加害者の強力な処罰と児童虐待の発生の際、公的機関が積極的に介入して虐待被害を防止して被虐待児を保護することができるような新たな立法が要請された。

2) 現行システムに至るまでの模索、検討された内容 (②「前駆期」)

韓国で児童虐待に対する対応は、大きく政府レベルの児童虐待への対応と民間レベルの対応に分けることができる。1980年代以降は、1985年ソウル特別市立児童商談所が設立・運営していた児童権益申告所、1989年設立された非営利組織である韓国児童虐待予防協会、1991年開園したナムムの家、1992年ソウルYMCAから作られた青少年シムト(シェルター)、そして社会福祉法人グッドネイバーズが1996年城南市ではじめた相談事業などを通じて多様な児童虐待に対する対応が民間から主に展開された³⁾。一方で、政府レベルの対応は、2000年1月「児童福祉法」の改正からはじまった。この改正には、初めて児童虐待の定義が含まれ、国家と地方自治体は児童虐待の発見、保護、治療に対する速やかな対応や児童虐待予防を担う児童保護専門機関の設置を規定している。

児童保護専門機関は中央機関と地域機関と分けられ、中央児童保護専門機関の場合は、地域児童保護専門機関の円滑な業務遂行をするためのスーパービジョン及びモニターリング、法律諮問などを支援し、児童虐待事業と関わる研究やプログラム開発、政策への提言などを行うこととなっている。

56 李培根(1997) 児童虐待の問題と対策方案、保険福祉フォーラム、8、p29-36

57 パクジョンラン、ショホンラン(2001) 児童福祉論、ヤンショウオン、p214

58 Kim, Jihae., Chung, Ickjoong, Lee, Heeyoun, Kim, Kyunghye (2013) "Analysis of Newspaper Articles on Child Abuse DeathsKorean", Journal of Social Welfare, Vol. 65, No. 2, pp. 131-154

中央児童保護専門機関の業務内容

- ①地域児童保護専門機関に対する支援、
- ②児童虐待予防事業とそれに関連する研究及び資料の発刊、
- ③効率的な児童虐待予防事業を行うための連携体系の構築、
- ④児童虐待予防事業のためのプログラム開発及び評価、
- ⑤相談員の職務教育、児童虐待予防と関わる教育及び広報、
- ⑥児童保護専門機関の電子システムの構築及び運営、
- ⑦その他、児童虐待予防事業と関わる業務

一方で、地域児童保護専門機関は、児童虐待への対応に密接と関わる第一戦の機関で申告受付、相談、介入、事後管理などを行うこととなっている。

地域児童保護専門機関の業務内容

- ①児童虐待の申告受付、現場調査及び緊急保護、
- ②被虐待児と虐待加害者のための相談と教育、
- ③児童虐待予防の教育及び広報、
- ④被虐待児の家庭に対する事後管理、
- ⑤児童虐待事例判定委員会の設置と運営及び自体事例会議の運営、
- ⑥その他、児童虐待予防事業と関わる業務がある。

また、児童虐待に対する申告義務者を設けて児童虐待の発見や予防に努めている。申告義務者は、職務上、児童虐待を認知する可能性が高い職群（教育、医療、福祉施設や公務員などの約 21 職群）を決めて児童虐待犯罪の処罰等に関する特例法の第 10 条により、“申告義務者は職務を行いながら児童虐待犯罪を気付いたり疑いがあったりする場合、児童保護専門機関または捜査機関に申告すべきである”と規定している。この申告義務者は、児童福祉法の第 26 条の義務教育により、年 2 回義務的に児童虐待に関する最新の情報や知識、関連法令などを習得しなければならない。義務教育に関する担当機関は児童保護専門機関がなっていることとなっている。

3) 1)～2)を通じ、制定された新たなステムや実践 (③「達成期」)

2015 年、全国 56 か所の児童保護専門機関を通して児童虐待と申告された事例は 19, 214 件であり、そのなか、緊急児童虐待の疑い事例及び児童虐待の疑い事例は 16,651 件である。2001 年 4,133 件であったことから 5 倍くらい増加されている。これは 2000 年以降、児童虐待に関する法的条項が整えられて児童保護専門機関が設置・運営されたことなど、児童虐待に対する取り組みを国が積極的に担い、その対応が行われていることから児童虐待に対する国民的な関心が増加されて申告が持続的に増加されたと評価される。しかし、児童虐待による死亡事件は度々発生されて 2014 年児童福祉法の改正（児童虐待の処罰と保護手続の強化など）と児童虐待犯罪の処罰などに関する特例法が施行された。この特例法は、児童虐待犯罪の処罰及びその手続に関する特例と被害児童に対する保護手続及び児童虐待加害者に対する保護処分を規定することにより児童をほごして児童が健康な社会構成員に成

長できるようにすることを目的としている（特例法第1条）。詳細には、総6章全文、64条と附則に構成されて“児童虐待加害者の処罰”に関する部分（第4-9条）と“児童虐待犯罪の処理に対する司法手続き”に関する部分（第10-58条）に2つの領域に構成されている。つまり、この特例法は“児童虐待犯罪”といった概念を用いて児童虐待が犯罪であり、刑事処分の対象となることを明確している一方で被害児童の保護をするための児童虐待事件の処理をするための司法手続きにおける多様な特例を規定している。従って、同法は児童虐待防止をするための総合的な対策と制度の樹立・施行をするための法律ではないが、従来、児童保護専門機関や行政機関を中心に行われる児童虐待に対する対応方式と異なり、児童虐待を犯罪に構成し、これに対する司法手続きによる処理を前提とし多様な特例規定を整えていることから今後児童虐待事件の処理において画期的な変化を生じる意味ある立法であると評価されている。

以上の特例法は、児童虐待に対する懲罰的な介入のみではなく、治療的介入も強化した。主な内容として親権制限及び喪失、現場調査制度の改善（児童保護専門機関の現場調査の権限と警察官との現場同行）、申告義務の強化及び拡大（申告義務の職群を拡大及び申告義務違反の罰則強化）、応急保護措置保護制度、治療プログラムの履修命令、申告電話番号を112と指定（警察犯罪申告番号と統合）などがあげられる。

4) 制定された新たなシステムや実践についての援用後の評価と新たな課題の発見（④「振り返り期」）

先述の「児童虐待犯罪の処罰などに関する特例法」によって児童虐待の申告事例数の増加、児童保護専門機関と警察官との現場同行の増加、児童保護のための隔離措置の増加が現れており、67%のケースが家庭裁判所から臨時保護命令を受けられていた⁵⁹。この特例法は児童福祉に大きな変化を与えた。

その内容は、児童虐待は“犯罪”といった認識への強化、関連機関の共助体系の構築、情報共有とデータベースの構築、法的支援の強化（弁護士、法的代理人など）、虐待加害者の治療命令、児童保護専門機関などの専門配置職員の増員などが挙げられる。特に、児童虐待は‘犯罪’といった認識を明確したことは、国家と自治体が児童虐待を犯罪として指摘しており、児童虐待に対する国民の認識を変えるための教育を実施するように規定しているなか、特例法によって、児童権利と暴力に対する多様な政策的・制度的努力が児童虐待に対する社会的認識を改善するのに役に立つと期待されている⁶⁰。また、児童保護専門機関の職員に法的権限が与えられていることは、児童虐待犯罪申告の時、現場に警察と児童保護専門機関が同行するような体系となり、これまで児童保護専門機関の法的権限の制限（民間委託運営の限界）により、現場調査の限界を緩和したと評価している。

一方で、特例法の施行によって児童虐待申告数が増えて積極的な予防、介入が認められているにも関わらず、臨時保護機関及び専門家の不足、治療サービスの専門家及び基盤の不足、児童保護専門機関の職員不足などが今後の課題である。

59 ホナンソン・ゴユンソン（2015）韓国児童虐待犯罪の処罰をするための特例法における施行以降の問題点と改善方案、矯正福祉研究、37、pp.1-19

60 ホナンソン（2014）韓国児童虐待の犯罪の処罰などに関する特例法の意味と課題、童光（子ども財団）p3-24

4. 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・子ども参画の現状（法律、規程、手続き、アセスメント等のツールや書式、データベースのアウトライン等）

韓国で児童の基本的な権利についての内容は、子ども憲章と青少年憲章で示している。子ども憲章には全文と11条項となり、無差別原則と人間尊厳性が含まれており、健全な家庭での保護、栄養、教育、文化、虐待と労働からの保護、障害児童の保護などに関する権利が明示されている。青少年憲章には青少年の主体的な営みと自律性を強調する内容であり、生存の保障と成長の権利、差別されない権利、暴力から保護される権利、学びの権利、文化芸術の権利、情報接近の権利、民主的参加の権利などが示されている。この憲章は、韓国社会における児童に対する約束と決心を示して宣言的意味が強い。

一方で、韓国は1991年に国連の児童権利協約を批准してから1994年、2000年、2008年の3回にわたって国家報告書を提出して国連児童権利委員会から審議を受けており、委員会の勧告事項から児童権利の増進をするためみに多角的な取り組みを行われている。このなか、韓国は2006年の児童権利モニタリングセンターを国策研究機関⁶¹に委託してモデル事業を開始して2009年から本格的な事業を行っている。

1) 児童権利モニタリングセンター

① 主な事業内容

i. 韓国の児童権利のモニタリング及び広報

：児童権利モニタリングセンターは、一般措置及び児童の定義、一般原則、市民的権利と自由、家庭環境及び代理保護、基礎保健及び福祉、教育余暇及び文化活動など8つの領域ごとの児童権利侵害事例を見つけて児童権利を持続的にモニタリングを実施する。半期ごとに児童権利に関する広報物（会報など）を発行して宣伝活動を展開する。

ii. 追加報告書の作成

：追加報告書の作成をするために、児童権利と関わる法・政策変化を分析し、国連の児童権利委員会からの勧告事項が行われたかを点検して今後補完すべきのところを導き出す。

iii. 児童権利の増進をするための法・制度の改善課題の発掘

：児童権利と関わる法・政策などの制度改善をするために、民／官合同の児童権利増進の実務協議会を構成して運営する。実務協議会は定期的に会議を開き、効果的で持続的な運営が出来るようにする。

② 事業方法

i. 国内の法・政策資料及び統計資料の分析

：政府部署の多様な資料に基づき、散っている児童権利と関わるデータ、活動と予算、プログラム評価、欲求査定などの情報収集をして分析する。

ii. 国際文書

：国連の児童権利協約の移行と関わる国際文書を持続的に分析する。

iii. 効果的な児童権利モニタリング体系の構築

61 韓国保健社会研究院である

: 韓国の児童権利に対する効果的なモニタリング体系の構築をするために、児童権利オンブズパーソンと児童権利増進の実務協議会を活用する。児童権利に関する専門家に構成される児童権利オンブズパーソンと児童権利増進の実務協議会は専門的なモニタリング体系の構築に大きな役割を果たすことが出来ると期待される。

2) 児童権利指標

2003年政府は、児童権利の水準を捉えて協約移行をするに当たって基礎資料として活用するために‘児童権利始業’を開発した。指標は国連児童権利委員会が提示した8つの領域を参考して①人口、②生存と健康、③家族、④市民的権利と自由、⑤教育、⑥社会福祉、⑦文化と余暇、⑧特別保護と構成されている。2006年には現行の統計体系が児童権利の全般にわたって収集が上手く出来ないことを認め、40個主な児童指標(Key Indicators)を作り出した。児童指標を児童発達段階ごとに早期介入、養育プログラム開発など長期的児童政策の樹立と各種の児童福祉事業の基礎資料として活用されている。

(2) 子どもの権利・当事者参画に関する組織や機関の発展サイクルの分析

1) 現行の子どもの権利擁護・当事者参画に至る背景、出来事、事件、世論等 (①「社会的発見」)

韓国は、急激な経済成長による産業化のなか、児童の権利は権利主体として認識されるより、保護対象者として親の代理満足的手段としてそして国家人材の未来資源として認識されやすい傾向があった。しかし、1991年に国連の児童権利協約を批准してから協約の当事国になった韓国は児童権利に対する社会的な関心を持つようになった。国連児童権利協約によれば、協約に批准した国は批准後2年以内にそして、その以降には5年ごとに協約移行に関する国家報告書を出して審議を受けるようになっている。韓国は1994年、2000年、2008年の3回(2017年5・6次国家報告書を提出予定)にわたって国家報告書を提出して国連児童権利委員会から審議を受けており、その過程の試行錯誤を通じて児童の権利実現をするために関連の法律を整備したり制度を改善したりするなど、児童権利の増進を高めるために多角的な得組を展開されつつある。そのなか、児童権利モニタリングセンターは、国連児童権利協約の効果的な移行点検を通じてモニタリングの実効性の確保と長期的な発展方案を整えて究極的には児童権利を増進するために設立された。

2) 現行に至るまでの模索、検討された内容 (②「前駆期」)⁶²

韓国において児童権利モニタリングに対する初めての議論は、2002年韓国児童権利学会が「児童権利モニタリング」をテーマにし、学術大会を開催してからである。この学術大会では、東アジアと太平洋地域の国々及びヨーロッパの国々の児童権利モニタリングの現況を紹介して児童権利モニタリングの実行体系としてNGOと児童によるモニタリングの法案を提案した。さらに、韓国児童権利学会は児童権利保護をするための各国のモニタリングの体制分析を主題に、外国の児童権利モニタリングの遠泳体制を通じて国内の常設モニタ

⁶² キムソンクオン他(2007)UN 児童権利協約の移行対するモニタリング事業に関する研究の「要約」を参照してまとめた

リング機構の設置法案を模索した。一方で、政府主導で行われた児童政策に対するモニタリングは 2004 年の国連児童権利協約の移行方案研究（保健福祉部/セーブ・ザ・チルドレン 2004）から本格的に施行された。この研究報告書には児童権利協約の歴史的な発展過程を示し、韓国の児童権利協約の移行現況と問題点を 8 つのクラスターごとに指摘してこの改善方案を提示してある。

また、韓国児童団体協議会(2004)は児童が成長している生活環境に対するモニタリングを行った。大学生、教師、親、児童関連機関の従事者をモニタリングの要員として教育させ、それぞれの決まっている領域でモニタリングを施行していた。2005 年には、韓国児童団体協議会と児童権利学会が韓国の国連児童権利協約の移行モニタリング研究を行っており、韓国の主な児童政策に対する総括的な分析報告書を出して国連児童権利委員会の勧告事項を中心に児童権利増進をするための必要な政策的措置を提案した。

このように、韓国の児童権利モニタリングに関しての働きかけは民間や学術団体からであった。児童権利のモニタリングと関わる研究はモニタリングの概念、内容、体系などのモニタリングの概念を理解する研究と児童関連の政策をモニタリングする研究にわけ、二つの形に行われており、モニタリングの概念と運営体系に対する議論は外国の運営事例を通じてその概念と役割を整理して韓国への導入を検討した。

3) 1)~2)を通じ、制定された新たなステムや実践 (③「達成期」)

2006 年韓国政府は、児童権利モニタリングをするための独立機構として、‘児童権利モニタリングセンター’を設置して運営を行った。このセンターは、児童権利協約の移行事項をモニタリングして法・政策などの制度の開発及び改善をするために、市民団体の関係者をはじめ、民間を中心に児童権利オンブズパーソン制度を導入して運営している。児童権利オンブズパーソンは、モニタリング活動を通じて児童権利の侵害事例を見つけて法・政策などの制度を改善するために努めており、児童関連の民間専門家と障害、多文化、施設などの特性別に構成されている（第 1 期（2006）大人 21 人/児童 10 人、第 2 期（2010）大人 10 人/児童 10 人、第 3 期（2012）51 人）。また、国家人権委員会⁶³は、児童権利条約の移行と関わる諮問機構として‘児童人権専門委員会’を運営しており、児童の権利増進をするために、児童権利の侵害事例に対する勧告、人権相談、人権教育、広報、研究事業などを積極的に推進している。

一方で、政府は児童権利の実態をモニタリングするために 2003 年‘児童権利指標’、2006 年には‘児童指標’、‘青少年人権指標’など、韓国の状況を合わせる主な児童に関する権利指標を開発した。政府は、これらの指標の収集と配布を担っており、児童関連の国策研究機関、民間団体、研究者に委託して指標を収集して国民に公表している。児童権利指標の時系列の変化を持続的にモニタリングしており、2008 年にこの結果に基づいて児童政策を評価し、‘児童政策 5 年の計画’の樹立と児童権利モニタリングに活用している。合わせて、国家人権委員会は、この児童権利指標を用いて児童福祉施設を評価してある。

⁶³ 公的機関によって児童権利モニタリングセンターを運営することであれば国家人権委員会は、“国家人権委員会法”といった特例法によって国家の全般にわたって国民の人権に関して法的に保障される独立的なモニタリングシステムである。

4) 制定された新たなシステムや実践についての援用後の評価と新たな課題の発見(④「振り返り期」)

韓国は、1991年に国連児童権利協約を批准してから協約の当事国になり、児童権利に対する多様な取り組みを展開してきた。国家の児童関連の政策及び児童が生活している環境に対する評価、分析、提案と児童権利の問題に関する情報の収集と確認、活用などを包括する体系的な一連のすべての活動を意味する児童権利モニタリングを持続的に推進してきた。児童権利モニタリングセンターは、最初は常設モニタリング機構の設置法案を模索されたが、モデル事業をはじめ、委託事業として設置、運営されてモニタリングの実効性を確保するために調査権を持つ常設機構を通じた効率性ある推進ではなかったものの、保健福祉部の自体的に多くの努力をしたことは事実である。また、持続的に児童権利オンブズパーソンを選定していた。特に、児童の児童権利オンブズパーソンを委嘱して児童の視覚で児童自らの権利モニタリングをしたことは児童参画に対する重要性を強調している国連児童権利委員会の見解を最大に反映したモニタリングをしていたと評価できる。しかし、国連児童権利委員会から以下のような恐れを指摘していた。一つは、センターが法的地位を持っていないこと、保健福祉部から予算を策定されていること、二つは、センターは、児童権利オンブズパーソンが積極的に児童権利違反を監視及び調査して陳情を受け付けることができる権限がないこと、三つは、センターの任務権限は韓国が施行する年例成果評価によって異なる可能性があり、センターの独立性と持続性に影響を及ぼす恐れがある。

以上の問題から今後課題は、児童権利モニタリングセンターの独立性を保障されるために現在の委託制度が改善されるべきであり、委託形態の運営が派生をすることができる問題点を検討して委託運営の限界を補完できる法案が必要である。また、児童権利モニタリング機構をどこに設置するかどのような権限を与えるか、そして、児童権利モニタリングセンターの機能と運営方式に対する法的根拠の整備と適切な人材配置と財政支援が挙げられている。

5. 子どものマルトリートメントに関するデータベース/データ・アーカイヴについて

(1) 子どものマルトリートメントに関するデータベース/データ・アーカイヴの概要

韓国における子どものマルトリートメントに関するデータベースに対するシステムは、被虐待児、その家族及び虐待加害者に関する情報、児童虐待予防事業に関する情報などを管理するために児童福祉法第28条の2項(児童虐待情報システム)に基づき、構築された「国家虐待情報システム」がある。2002年の初期、構築をはじめ、ハードウェア及びソフトウェアが継続にアップグレードされつつあり、中央児童保護専門機関が管理・運営をして中央及び地域児童保護専門機関、保健福祉部の担当者、警察などが用いている。国家児童虐待情報システムの運営・管理の目的は、児童保護専門機関の効率的な業務遂行をするためにコンピュータなどの情報処理能力をもつ装置による処理される資料の記録・保管・削除及び情報検索などに関して必要な事項を決めることにより国民の権利と利益を守ることであると明記している⁶⁴。主な内容は、対象者管理(被虐待児及び虐待加害者)、事例管理、事業管理、統計管理、業務管理、サイト管理などに区分して管理している(表3)。

⁶⁴ 保健福祉部・中央児童保護専門機関(2015)国家児童虐待情報システム使用指針、p1

1) 現行システムに至る背景 (①「社会的発見」)

<表1>のように多数の法的根拠に基づいて推進している韓国の児童保護事業は、多様化あるいは複雑のみだはなく、主管部署も保健福祉部と女性家族部に二元化されている。また、児童政策調整委員会、中央部署及び自治体、児童保護専門機関、入養関連機関、児童福祉施設、児童相談所などのような児童保護の関連機関と医療機関、警察、消防署など、多くの機関が関わっている。特に、公とともに民間が混合された体系に事業が行われている。しかし、事業主体のあいだ、円滑な連携がないまま、需要者(児童)中心がなく機関や施設中心の相違な伝達体系を営んでおり、事業の分離性の問題が提起されたり適切なサービス提供の不可や正確な児童保護体系に対するモニターリングが出来なかつたりすると指摘されている⁶⁵。そのため、児童保護事業及び児童保護政策においてこのような事業の不連携性、モニターリングの問題を解決するための案のなか、一つは情報管理的な側面として個別提供サービス、個別提供機関中心の情報管理から離れた児童中心の統合的で体系的な情報管理、そしてすべての手続きに必要な情報及び書式などを保存するためのデータベース化、情報共有と連携、持続的な統計管理が必要とされて“情報管理”を児童保護に対する質高いサービスを提供できるような方法として提示している。現在韓国では児童保護と関わるデータを管理して業務を支援していくため、使用されている情報管理システムは、民間で用いて民間で管理及び運営している家庭委託統合電子システム、国家児童虐待情報システム、入養情報統合管理システム、自立支援統合管理システムと民間で用いて公で管理及び運営している社会福祉施設情報システム、主に公で用いて公で管理及び運営している幸福 e オンシステム、失踪児童などの位置情報システム及びプロファイリングシステムがある。従って、以上の背景から韓国の子どものマルトリートメントに関するデータベースの構築は、社会福祉全体の情報管理への取り組みとして生み出されたものである。

2) 現行システムに至るまでの模索、検討された内容 (②「前駆期」)

国家児童虐待情報システムは2001年度にはじめて開発されて2011年には最構築を行い、現在まで運営しているところである。しかし、児童虐待問題における大きな変化を与えた「児童虐待犯罪の処罰等に関する特例法の施行による業務処理の手続きが現在のシステムに反映していないため、児童虐待予防事業のなか、児童及び虐待加害者などに関わる重要な手続き及び調査内容などに対する記録・保管の漏れが懸念されている。この特例法の施行に合わせて事前に保健福祉部、法務部、児童保護専門機関、警察署などの児童虐待予防事業の関連機関が協力案及び業務手続に対する協議を行ったものの、児童虐待情報システムは既存のシステムを補足・補完している状況であり、業務効率性の増大をするために全面的なシステムの再構築が模索・検討されている。

3) 1)～2)を通じ、制定された新たなシステムや実践 (③「達成期」)

最近、児童虐待情報システムは児童福祉法が改正(2014. 01)されることによって関連の条項(28条2項)が新設されており、児童虐待情報システムの構築・運営に対する法的

65 キムミシユク・ヤンシンヨン・キムギヒョン・ハテジョン(2013) 児童保護体系における連携性の向上案、韓国保健社会研究院、p9-11

な義務が強化された。現在「国家児童虐待情報システムの前面改編が行われ、2017年2月が始まった。

主な内容としてまず、「児童虐待犯罪の処罰等に関する特例法(2014)」による児童虐待に対する業務プロセスの再設計が行われた。児童虐待と関わる全国児童保護専門機関、連携機関の業務プロセスの現況分析によって改善方案を導き出しており、効果的な業務プロセスと方法を定義し、これを体系的で段階的に情報システム反映することにより、制・改正された特例法と児童福祉法に適切な業務遂行の標準化を果たしている。業務標準化及び改善された情報システムを通じて効果的な業務処理環境の構築と児童虐待の業務遂行の質的向上が期待されている。

また、業務管理の機能を通じて事例に対する業務量の管理及び管理監督を通じて事例担当者の燃え尽きの予防と事例に対する質的の向上を果たしている。システムの再構築から多次元的な統計データや報告書の提供により、効果的な児童虐待の予防政策への検討及び分析が可能となるように改善されている。

4) 制定された新たなシステムや実践についての援用後の評価と新たな課題の発見(④「振り返り期」)

韓国における子どもの案るトリートメントに関するデータベースに対するシステムは、「児童虐待犯罪の処罰等に関する特例法(2014)」の制定により、業務上の警察署、119安全申告センターなどと多くの関連性を持つようになった。検察／警察調査システム及び119安全システムとの相互連動が必要されているが、円滑に結び付けられてなく、ただし、国家児童情報システムは地域警察署の担当者にも入力や照会権限が与えられており、虐待現場の調査内容を入力と照会ができる。また、児童虐待による施設や家庭委託などに入所される時、施設ごとの単位業務の個別個別性や運営機関中心のため、必要な情報を該当施設や機関システムに連携して伝えることが出来なく、有線で伝達することにより他機関とのスムーズなつながりを持たない限界があげられている。

一方、政府は2016年を児童虐待を絶滅するためのシステムを構築する年として宣布した。この取り組みの中、ビッグデータを活かした危機児童の常時発掘体系を構築する‘児童幸福支援システム’を提案した。このなかで国家児童虐待情報システムと連携して虐待加害者の特性の分析や危機児童の予測及び早期発見・支援をするためのデータ分析への取り組みが行われる予定である⁶⁶。

6. 考察(教訓等)

韓国における児童保護体系は、戦後民家主導の福祉展開から現在の公的福祉まで多様な社会、経済、政治的な変化の中で、変遷してきた。しかし、韓国全体における社会福祉領域のなかで、児童福祉の位置づけは成熟していたとはいえなく、先述のように多くの課題を抱えていた。

ここでは、韓国の児童保護体系の取り組みの中で、民間福祉の取り組みを教訓として述べておく。

66 保健福祉部(2016)児童虐待防止対策(案)、児童政策調整委員会会議資料

韓国の児童保護体系は、戦後親を失った子どもの保護と急速な産業化を経て招いた児童問題を解決するために、残余的な児童福祉モデルに基づいて制度を成立している。次第に公的保護体系は、多様な関連法案の制定を通じた変化への試みているものの、要保護児童の問題に取り組んで事後的で残余的な性格の事業を中心になっている。一方で、この小さい政府を志向している韓国の公的保護体系は、民間福祉の活性化に動機付けを与えたとも言える。特に児童福祉領域は戦後海外援護団体や民家施設の母体が現在までの社会福祉法人として展開してきており、歴史のあるノウハウを通じて公的保護体系ができない漏れを補完している（例えば、児童虐待への対応は1985年から民間福祉団体からしてきた。また、児童権利の指標は子ども財団が独自の指標開発して独自で公表、2008年児童青少年権利センターのモデル事業を始めたが制度化されずに現在は民間法人の支援から運営、民間主導のモデル事業の活性化など）。言い換えると、残余的福祉モデルが、むしろ民間福祉の発展を生じた結果もある。確かに民間福祉の実践は、行政の硬さに比べて多様なアイテムを用いてアクション的である評価している。しかし、政権の交代による予算の切れや財源の問題、人手不足などによる慢性的な課題を抱えている。従って、先述したように国家は民間機関を選定して管理する方式で国家の責任を制限的に義務移行してきたことは国家の責任の不在が明確であり、そのためには公共性を強化と民間福祉の内実に充実化していくための具体的で長期的なロードマップが必要である。

<参考文献>

- ・保健福祉部・韓国児童権利モニタリングセンター(2011)国連児童権利協約第3・4次国家報告書及び勧告事項の資料集
- ・保健福祉部・中央児童保護専門機関(2015)国家児童虐待情報システム使用指針
- ・ジョンヨンチョル(2015)韓国の児童保護情報管理の現況と課題、保健福祉フォーラム 45-61
- ・キムソンクオン・パクセギョン・フォンオクキョン・ジョンボヒョン・イクオンウ(2007) UN 児童権利協約の移行
対するモニタリング事業に関する研究、保健福祉部・韓国保健社会研究院・児童権利モニタリングセンター
- ・キムソンクオン(2007)韓国の児童権利の現況と権利水準の向上方案、保健福祉フォーラム 21-36
- ・オジョンズ・ジョンイクジュン(2008)「児童福祉論」ハクジサ
- ・ソムンヒ・アンヒョンエ・イサンシク(2003)児童権利指標の開発に関する研究、保健福祉部・韓国保健社会研究院

表3 国家情報システムの項目構成

項目	小項目	詳細項目	
対象者管理	児童カードの管理	被虐待児の個人情報や 虐待内容を管理 - 児童カード情報、事例管理現況、被害児童の備考、変更履歴	
	虐待加害者カードの管理	虐待加害者の個人情報及び加害内容を管理 - 虐待加害者カード、事例管理現況、告訴・告発の履歴、親権喪失及び制限、加害者の備考、変更履歴	
事例管理	事例管理現況	- 事例管理リスト及び照会	
	申告受付書	- 相談・申告基本情報、相談・申告者、警察通報、児童の事項、虐待行為の疑い者の事項、申告内容、再申告の可否、誤認申告の可否など	
	現場調査書	緊急/一般の児童虐待の疑い事例に対する調査書の管理 - 基本情報、調査対象者及び調査内容、調査者所見、移動情報、被害児童リスクスクリーニング尺度、加害者情報及び加害者のリスクスクリーニング尺度など	
	事例判定	基本情報（スクリーニング尺度）、事例判断の情報	
	措置結果		- 措置結果
			- 緊急/臨時措置（リスクスクリーニング尺度）
			- 告訴/告発/事件処理
			- 親権制限/停止/喪失
	サービス		- 事例介入の関連、提供サービス計画のリストなど
			- サービス提供
	事例終結	- 終結日、終結事由、介入目標達成程度、事後管理計画など	
	事後管理	- 児童と加害者の情報、事後管理日/区分/提供対象	
移管管理	- 他、児童保護専門機関への移管、必要な時、機関間事例連携		
事例担当者管理	担当者指定及び変更		
事例会議録管理	機関、自体/事例判定委員会/外部機関の連携会議に対する会議録のリスト、審議事例の管理など		
スーパービジョン管理	スーパーバイザーに提供されたスーパービジョンの登録、管理など		
事業管理	地域資源管理	機関情報、担当者情報、地域資源の連携内容など	
	教育事業管理	教育内容、人数、資料、評価及び添付資料など	
	広報事業管理	広報類型、内容、評価及び添付資料など	
	協力事業管理	協力体系構築、連携、セミナー実績管理など	
統計管理	統計照会	申告受付書、現場調査、事例判定、措置結果、サービス提供日誌、事例終結、事後管理、教育事業など	
	報告書照会	自治体などに統計報告をするための報告書の照会など	
業務管理	お知らせの事項	お知らせの事項の掲示	
	資料室	資料室の掲示	
	教育/行事申請	教育及び行事の申請、管理	
	メール管理	情報システムの資料者メール、リスト、受/発信管理	
	機関文書の受/発信	児童保護専門機関の文書（公文）、リスト、受/発信管理	
サイト管理	アカウント管理	自身の情報 所属センター情報	
	使用者管理 (Administrator)		

保健福祉部・中央児童保護専門機関（2015）国家児童虐待情報システム使用指針により

๑. ๓๑

Parinda Tasee (Lecturer, Thammasat University)

Rungnapa Theppab (Associate Professor, Thammasat University)

I. Overview of the child protection system (Legal aspect)

The study of the child protection system in Thailand is needed to understand the development of Thai family system as well as the political and social changes affecting the Thai family system. In this part, it is to inform the history of parental culture in Thai society, 100 years history of Thai family law dating back from Thailand important events to the significant change, that is, the Child Protection Act B.E. 2546 (2003) It's considerable that this act is the turning point of the child protection now.

From past to present, issues of child problems in Thai society have been immensely complex due to a number of their connection and correlation with other problems. Basically, prior to seeking a comprehension of the child protection system in Thailand, there shall be essentially a comprehension of Thai society system relating to the child by addressing to the smallest unit of society i.e. "family system". Referring to a definition of "*Child*" in Thai regime, the "*Child*" means the child whose parents bring up rightfully in the family and filiations between parents and child must materially be subject to the obedience principle. Parents have a duty of care and govern their own child, as the persons giving birth by natural filiations. It is remarkable that an exercise of parental power usually appears punishment process that is lack of a rule of how much the parents have parental power over the child and how its method is. In absence of such rule, it engenders maltreatment against the child in various families with natural righteousness. According to a Thai proverb 'tether the cow and hit the child' (This proverb is equal to 'spare the rod, spoil the child' in English language.) as the advice in bringing up children, it means that hitting is to punish the child in any ways. So, there is not any rules to control this punishment which possibly leads to the righteousness of family violence. In addition, such social system emphasizes on an authoritative relationship in which the parents are superior to the ward, in other words kids as the younger must obey and comply with the adult of older age. As a result, the child has none of authority and has to encounter risk of physical and mental abuse by people around the child and those who exploit the child. (Promchotchai, 2014)

Thailand and the child protection prior to enactment of Child Protection Act B.E. 2546 (2003)

The law relating to the child from the past to the present

In 1908 – The former statutes of law relating to the child appeared after Criminal Law in the 127th of Rattanakosin era/B.E. 2451 (1908) stipulated the act done by the child below 7 years old was not considered as an offense and it deserved special exemption, the act done by the child during 7–18 years old, his/her parents are responsible for his/her behavior instead and there was a prohibition of sexual intercourse or indecent act to the girl below 12 years old regardless of consent. In addition, the provision of law prevented abandonment by stipulating a prohibition to abandon the child below 9 years old including the unlawful sale of the child; otherwise the offender must be penalized by imprisonment and fine. Nevertheless, the enforcement of such provisions of law in objective manner appeared less satisfactory result because such sale of the child to be slave, utilized, treated as sexual sensual pleasure or exchanged for paying a debt. Thus, the period of pre-revolution of the country's government regime from absolute monarchy to democracy,

As for ensuring security of the child, it appeared in the reign of King Rama IV (1900– 1910) before the revolution of government regime by emphasizing on education and public health for the child including charity for the child in the foster home set up by the aristocracy in that period. Thus, in the period of post-revolution of the government regime (Promchotchai, 2014)

In 1932 a legislation of Civil and Commercial Code on rights of parents and child stated that *“Parents exercising parental power has a right to punish the child in a reasonable manner for disciplinary purpose.”* In fact, such provision of law caused some practical problems i.e. questions about scope of punishment and characteristics of acts classified to be reasonable punishment among different attitudes of parents in each family. There was also none of other criteria to be compared and applied to measure such right's reasonableness.

During 1934–1957, social rearrangement brought about the child rearing into 2 categories i.e. ordinary child and orphan. The *“Orphan”* means the unaccompanied child. The law provided a penalty against his/her parents in case of any child was found as tramp, vagrant, homeless, unearned, annoyed wandering or misbehaved which unfit to their age. The official has a duty to confine the child to be picked up by his/her parents and to punish them by penalty fine. In absence of the parents, the child would be referred to the specific school established for occupational education until the child attains his/her majority. The public sector carried out the charity activities for the child in parallel to public health policy which focused on care of mother and child's health in order to increase population. Policy in such period aimed at founding political power

and arranging for social orderliness.

In 1961, an important economic change of the country arose when the government enacted the 1st national economic development plan B.E. 2504 (1961) focusing on investment of economic infrastructure of the country such as construction of highway, railway, dam for irrigation, improvement of water supply, generating electricity by hydropower. Government viewed sole economic development could not bring about a better quality of life of the people because realization of human values and cultural values in Thai society did not escalate with the economic expansion. A lot of social problems happened from the huge migration from rural area to urban area and the gap between poor people and wealthy people. One of those social problems was the child problem, in the meantime a beginning phenomenon of social acknowledgment of the child being the nation's future in connection with political and economic stability and of violence and possible risks in the future. As a result, the public sector paid attention to solve it urgently anyway. However, at that time, child protection management appeared in the law merely aimed at control and enforcement which was only possible way of the solution at the end point.

From the abovementioned situation, during 1977–1997 there had been increasing number of the child activists in Thai society. The child activists raised several problems that were unseen by the society to public awareness such as tramp children, child labor, child prostitute and problem of judicial process in relation to the child etc. Most of all activists were regardless of whether the policymaker would acknowledge them or not. By such social problems, in 1982 many NGOs working for the child assembled as, so called “child working group” that included Foundation for Child Development, Foundation for Children, Foundation for Slum Child Care, Duang Prateep Foundation, Holt Sahathai Foundation, YMCA Association and Population and Community Development Association to be a network of coordination on policy, operational direction of child rights, freedom and welfare and campaign to disseminate information about child condition for public awareness especially highlighting essential and urgent cases to bring about support and cooperation of public sector and others based on optimum benefit of the child. Moreover, there were regular activities among academics and activists, delegates of government agency for correspondence and learning about experiences of working out for the child. (Promchotchai, 2014)

The assembly to carry out activities for the child was funded by UNICEF. In May 1987 the UN agency requested National Youth Bureau and National Council for Child and Youth Development for drafting a Convention on the Rights of the Child. In one following month UNICEF arranged the 1st publication of the draft Convention in Thai language. During August - November 1988 the child working group implemented a plan to disseminate and campaign to encourage Thailand to be a

signatory of the Convention. National Council for Child and Youth Development in collaboration with the child working group and NGOs working for child and juvenile organized a seminar to push Thai Government directly recognized the Convention draft. At last, public sector and private sector worked together to provide several meetings and seminars on related child issues in more frequent manner. During 1987–1990 malnutrition of the child was highlighted.

The international context also influenced definition and handling the child problems in Thai society. The UN General Assembly had a resolution to recognize the draft Convention on the Rights of the Child on 26 January 1989. Thus, a number of countries had been actively encouraged to become its signatories since 26 January 1990 until the Convention on the Rights of the Child (“CRC”) entered into force legally on 2 September 1990. Thailand, eventually, became the signatory by accession of CRC on 27 March 1992 which had its effect to Thailand on 26 April 1992. To become the signatory of CRC was under mechanism to push the State to expedite solving the child problems on urgency basis in every side. In setting a target for operation, the Ministry of Public Health’ s statistics in 1989 revealed that one–fourth of the juvenile in range of 15–19 years of age were prostitute. During 1996–1998 approximate 300–500 children were abandoned and under care of 21 foster homes nationwide providing foster for newborn to below 18 year–child. Those abandoned children came from 3 main sources i.e. hospital, public places and nursery or caregiver. Consequently, child operation of Thailand to implement CRC focused on 4 main issues i.e. child prostitute, tramp child and underprivileged child, child labor and maltreatment against the child in particular child in the Juvenile Observation and Protection Center.

II. Analysis of the development cycle of the child protection system

(1) Events, incidents, public opinion etc. leading to the present system

(1. Social discovery phase)

Child Protection in Thailand

The term of child protection as defined in the Child Protection Act means assistance for support, protect and promote the child to be patronized, reared, instructed and developed as well as to behave properly, not be risky to offend, be responsible to the society, have safety away from being maltreated and discriminated unfairly. Its target included 3 groups of the child below 18 years old i.e. the impoverished and unsupported child, the child being risky to offend and the child survivor of maltreatment.

The three significant situations leading to the child protection in Thailand are composed of:

1) Child violence problem in Thailand

Before the Child Protection Act, during 1997–2003 Thailand had encountered child problems arising out of the changing Thai society i.e. insanitary, lack of educational opportunity, abandonment by parents or guardian, survivor of domestic violence, livelihood in decadent environment or situation of being risky and perilous to occurrence of other problems etc. These problems had not diminished but escalated into higher quantity and transformed into new form of problems which were more difficult for management. Furthermore, change of family size and structure caused increasing number of single family which had over half of whole families. Such change brought about a different nature of the child rearing in comparison to the past. Another trend was a rising number of children being under care of foster/alternative center. Most of them had quality below standard. Although the aged people provided care to the offspring, some problems were found i.e. gap between ages, comprehension and lack of skill in rearing child and juvenile. Child and juvenile who were offenders in various offenses increased in each year. An information of the Juvenile Observation and Protection Centers nationwide regarding child and juvenile offending in 2006 (January–July) revealed 25,320 persons (Department of Juvenile Observation and Protection, 2006). In some years, its number might be diminished as a result of the drug addict suppression policy which endeavored to limit number of the offenders relating to the drug addict by a principle change from the addict being the offender to the addict being the patient instead. But number of child and juvenile in Juvenile Observation and Protection Centers were still high in consideration of appropriateness of supportive system and mechanism in terms of both physical area and related personnel. Such group of child and juvenile have largely faced problem of rehabilitation system in Juvenile Observation and Protection Centers. This was factor of the child in judicial process being inaccessible or lack of protection of rights as it should be. An information reflected an intensified trend of concern i.e. the child who are offender have lower age and the principle of multi-disciplinary action under Criminal Procedural Law revealed that a number of offenders were in record of being those who experienced or were former survivor of violence, in other words anger and pressure forced them to retaliate regardless of the consequential effect in the future.

A lot of children in family and school system who were classified into the child having normal livelihood began to have problems of stress and pressure from competitive environment. Some children were increasingly abnormal in their mind and emotion. Meanwhile, many children had intimate relationship with friend of opposite sex and developed to have sexual intercourse during the age of study until occurrence of undesired pregnancy and abortion etc. With reference to UNICEF's information in 2003, it was found out the mean of Thai youngster of 15–19 years

of age who delivered the child was at 70 per thousand people. In the meantime, the mean of Asia continent was at 56 per thousand people and the global mean was at 65 per thousand people. This reflected Thailand was in top ranking of Asia countries having the problem of undesired pregnant youngsters. Even though a number of academic institutes had provided monitoring system to provide care and help to students including data collection and home visit, a system had not yet set up to help and solve the problem on time. Many academic institutes had spent most of the time to carry out revolution of teaching and studying, competition and upgrade of the school's standard until they failed to develop a system of helping their own students. Accordingly, many children in a number of academic institutes had lonely struggled.

2) The impact of the economic crisis since 1997 onwards

From impact of the economic crisis since 1997 onwards, Thailand had to reduce the annual budget in some parts which caused recession of budget allocation for the child development in the year-end of 1997 including a slowdown of the child and juvenile development projects. In addition, a changed mechanism of local administration pursuant to the Decentralization Act B.E. 1999 made a change of the management of lunch meal and supplementary food (milk) projects both budget and operation which affected spread of opportunity and coverage of access into the public sector's the lunch meal project. As a result, so many poor in remote areas did not receive support of the lunch meal on regular basis and then quality of the child's nutrition interrupted. Moreover, a number of local administration authorities did not emphasize on issues of "the child" or other social issues as their important issues. Accordingly, in each area a definite database of the child had not been set up for further planning to provide assistance and protection in appropriate way. The assistance provided to the child focused on individuals and the nature of urgency or impromptu which did not catch up with the actual problems. Meanwhile, measure and mechanism enabling accession into the child and providing appropriate protection had been less. During the time, none of instrument had been put in place to systemize a screening process in order to isolate the child in need of urgent assistance away from ordinary child who did not face detrimental problems and to protect a lot of children being vulnerable to have problem in the near future. Moreover, none of systematic database was provided to point out actual circumstances of the child. Although civil groups were around the child such as family, school, community and local people who were enthusiastic to set aside the child from various social problems such as drug addict problem, during the time they have not been able to unite to create a comprehensive and standard system for the child protection. As a result, Thai society had not yet created and developed the child protection system in wide-

range preventive approach.

3) The ineffective law and related authorities

From the aforementioned situations, it is still appeared the child abuse news in the newspaper. Only small group of children could approach organization and person whom the child's family expected to help obtain fairness at the end. The actual fact was that numerous children lonely encountered the problems and did not have capacity to share and call for help to anybody. Consequently, in general nobody got access and could help these children on time and in appropriate way. In addition, none of agency/organization was in charge of designing a standardized system for the child protection. Nature of assistance provided to Thai children were in manner of disperse, up to public attention and restricted to specialized capacity of the organization working for the child. Although several organizations assembled to form a loose network so called "child working group" as mentioned above, each of these organizations had its own core missions. Movement of working in this way and of this kind was not sufficiently systemized. Moreover, there was none of definite database of Thai children to illustrate what condition that child and juvenile were living in or what impact they were facing.

(2) Search for the present child protective system, preliminary considerations

(2. Precursor phase)

It was essential to provide care in all dimensions which was not limited to charity or giving and legal measure to arrest the youth offenders only. There must be protection, prevention and assistance of the child pursuant to basic rights of the child, as all factions concurrently agreed to have a mechanism that facilitate and support government agencies and private sectors to take these actions for the most effects. Accordingly, concerned government agencies, academics and NGOs cooperated to draft the Child Protection Act based on a draft of CRC and Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (Section 53 and 80). It could be seen that this law on child and juvenile adhered to the optimum benefit of the child together with basement from their family. This law was, for the first time in Thailand, originated in the year-end of 2002 and approved by the cabinet in 2003 until having its legal effects on 30 March 2004, so called "Child Protection Act B.E. 2546 (2003)".

In addition, from works of Mr. Sanpasit Kumprapan, Chairman of the board of Center for the Protection of Children's Rights Foundation (2003) leded to questioning current number, situation of the child and what form of assistance should be provided i.e. (1) We did not know how the child's current condition was; (2) How we could know the child's whereabouts (how to access into the child); (3) How we could know what kind of service that the child and his/her

family need; (4) What services should be provided; (5) who involved in responsibility in providing service; (6) Who was the inspector of the provided service; (7) Who was the person who audit quality or intervene in case of the service problem arisen; (8) Who provided work system and personnel, developed personnel to prepare for carrying out legal duties and (9) Where was resource came from. These fundamental questions were a part of conceptual development to be the child protection system and pushing for setting up a child protection mechanism as stipulated in Child Protection Act B.E. 2546 (2003) in the end.

Mechanism of administration under Child Protection Act B.E. 2546 (2003)

Child Protection Act B.E. 2546 (2003) was considered as a significant progress of solution in relation to the child protection in Thailand because this was the core substantive law proclaimed to the public. Issues of various distressed and detrimental situations encountered by the child would be no longer matters of the individuals or responsibility of the individuals or family only. These would be common responsibility of the public sector, family and society. In providing a mechanism to determine role and responsibilities of personnel working for the child both public sector and private sector would be able to get access to assist, support, remedy, rehabilitate and protect the child facing problems at soonest. In such mechanism, the provincial child protection committee would function to delegate the public sector, the private sector and the civil society sector in order to provide care and assistance to children and juveniles in the local area systematically and under the relevant rules. Such mechanism would work out in these following 4 divisions i.e.

(1.) Mechanism of agency/organization to be a part of compliance with the law including 7 government agencies i.e. Ministry of Social Development and Human Security ("MSDHS"), Ministry of Education, Ministry of Justice, Ministry of Interior, Ministry of Public Health, Social Welfare Bureau, Bangkok Metropolitan Authority and the court of justice

(2.) Mechanism of practitioner and participation of every sector including competent official (appointed by MSDHS), welfare guardian, home of first admission, foster home, Protection, Occupational Development and Rehabilitation Center, NGOs, social workers, Protector under Section 48, executives of the local administration authorities (Provincial Administrative Organization, Sub-district Administrative Organization, Municipality, Sanitation District, Bangkok Metropolitan Authority and Muang Pattaya Authority), Chief of Division, Administration Division in both central part and regional part, community, civil society, family

(3.) Mechanism of fund and budget including Child Protection Fund, Fund Administration Committee, Operational budget of the Permanent-General Office, MSDHS

(4.) Mechanism of administration in the form of Child Protection Committee divided into 2 levels i.e. national level called “National Child Protection Committee” and in the provincial level called “Provincial Child Protection Committee” and “Bangkok Metropolitan Child Protection Committee”

In the overview of the child protection in Thailand comprises from national level to local level participating in moving forward the child protection work.

- 1) **National level:** National Child Protection Committee determines strategy and policy for implementation by 4 main government agencies’ mandate i.e. MSDHS, Ministry of Education, Ministry of Justice and Ministry of Public Health.
- 2) **Provincial level:** Provincial Child Protection Committee determines strategy and policy for implementation by Provincial Social Development Office, Shelter for Children and Families, Foster Home, One stop crisis center (“OSCC”), hospitals, Probation Office, Vocational Training Center, Juvenile Observation and Protection Center, NGOs in the area, police stations, schools.
- 3) **Local level:** local administration authorities have their mandate to implement policy with participation of social volunteer in the community to assist operation in the local area.

Each agencies/organization would work out the child protection works together by systematic coordination that includes notification, referral, co-proceeding of assistance, protection and prevention in form of multi-disciplinary arrangement.

**(3) New systems and practices established through (1.-2.-3. Achievement phase)
Phenomenon on administration and operation after Child Protection Act B.E. 2546 (2003) came into force**

As for Child Protection Act B.E. 2546 (2003) came into force, Thailand has legislated several laws relating to the child encountering various problems, taking risks and all children. A note was its trend was in preventive manner rather than passive solution such as the Protection of Victims of Domestic Violence Act B.E. 2550 (2007), the Child and Youth Development Promotion Act B.E. 2550 (2007), the Act on International Cooperation in Civil Matters regarding Breach of Custody Rights B.E. 2555 (2012), the Juvenile and Family Court and Procedure of Juvenile and Family Court Act.

At that time, many government agencies were established after the Child Protection Act came into force i.e. 1) the provincial shelters for children and families, Bureau of Anti-trafficking in Women and Children, Department of Social and Welfare Development were established all over the country in 2008 under Child Protection Act B.E. 2546 to be the 24 hours service-place of first admission,

temporary shelter for children and families who faced problems until they were unable to live with their family or community such as sexual abused, woman survivor of domestic violence, unmarried pregnant, abandoned etc. They have needed assistance, protection, rehabilitation, adjustment of occupational process and legal measure to enable child and family to pass critical situation on preliminary basis before referral to receive appropriate assistance and relevant actions before reuniting with their family and community. 2) OSCC or Hotline number 1669 provided in government hospital in every province was mandated to be a focal point of providing assistance to child and woman who were victims of violence, of referral for physical and mental health in care of physician, psychologist, social worker and multi-disciplinary team as well as referral to other related agency/organization. OSCC encouraged people in the society to participate by reporting of the concerned matters of child, family and community, as people have role of helping hand to surveillance for public benefits.

(4) With regard to the newly established systems and practices, evaluation and discovery of new issues after implementation (4. Review phase)

After the Child Protection Act, In September 2005, a seminar on assessment of the officials of classes 1-3' operation implementing child protection involved several main issues i.e. strategic analysis, study on strong point, weak point, chance and obstacle in carrying out work after the Act came into force. It found out several strong points i.e. the officials' administration and operation resulting from definite provisions of law that provided role, duties and powers of the officials, the Act contributing creation of system, mechanism and measure of child management to be more standardized, ruled and regulated in carrying out works such as making record or report in writing, taking definite actions to provide screening process to ensure assistance provided to the child on time. In the operational actions, such strong points included the officials having good attitudes to take actions, operation being quick, various sectors participating more and more in management, making broader networking, having variety of ideas from multi-disciplinary team to provide proper assistance and protection of the child. (Wechayachai, 2011)

It found out some weak points of administration and operation under the Act such as related ministries being not comprehend and emphasize on implementing the law, some provinces being lack of arrangement or assignment for protection in emergency, child protection mechanism in each level being not connected one another, being lack of disseminating information about the Act, some officials being not comprehend role and responsibilities under the Act, the practitioners being lack of knowledge, skill, the multi-disciplinary disuniting carrying out the work because each of them having still adhered to his/her own target.

A study on guideline of operation of the child protection system through role of the National Child Protection Committee had findings of problems as follows: (Wechayachai, 2011)

(1) Child protection works of Thailand was still lack of definite and united “leading flag”

To apply mechanism of the National Child Protection Committee as the core and leading mechanism to move carrying out missions was unable to create “flag” to determine direction that was definite and had unity. Even though such mechanism was deemed as a good way by wide range of brainstorming and included several related agencies/organization and resources in many fields of work, its meeting like steering committee was highly formal. In any grand forum chaired by the Minister of MSDHS and participated mostly by public sector, the participants’ opinions and comments were usually scarce.

(2) Mechanism became burden of sole Ministry

Current core mechanism of child protection that was originated from MSDHS’ s responsibilities, MSDHS became take responsibility of all issues beyond health problems and education which had very broad range and so complication. As a result, several related agencies/organizations were not participatory in the child works as it should be.

(3) Essence of the meetings being lack of main strategy and systematic follow-up

Most issues and agendas of the child protection meeting of the National Child Protection Committee usually were approval of regulation, manual and guideline that were subordinate to their superior law. Although such elements are necessary for detailing how to carry out the work, they were spent too long time. The meetings were still lack of discussion and determination of main strategy and the intensive encouragement to collect comments were missing.

(4) To create participation in the provincial mechanism being not spread and radical

The provincial mechanism comprised with delegates of various government agencies attending the meeting. Sometimes the attending delegates have frequently taken turn; therefore, follow-up has not fully been effective and issues in the meeting have not been applied or developed in the child protection works in their own area.

(5) To develop instrument for systematic strength

It was lack of actions to create and develop effective instruments for implementation such as manual, guideline of carrying out works, fund-raising to carry out works, potential development by training, development of output to be new form and means of carrying out works and providing key performance indicators in carrying out the works by the provincial mechanism.

(6) The child protection mechanism in local level being lack of variety

An empowerment or supportive system in the local mechanism was less. The

extensions of target groups were limited to government agencies and were not done to NGOs and community organization in respect of organizational potential development and personnel development. Such mechanism did not emphasize on adequate participation of other supportive parts as it should be for example private business entities that could provide resources support.

(7)Lack of significant national database for child development

Data collection and database in the national level that were not in unity and lack of management system was obstacles to create quality child protection system. As for a verification of child information should include evident and qualitative database in benefit of planning that being suitable in the area and the national level. At present, none of host organization was in charge of providing the child database of Thailand; therefore, data collection were scattered and statistical in service provider of agencies/organizations but it was not centralized to visualize situation or definite scope of the child problems both in quantitative and qualitative manner. The existing information mainly was analogical and not sufficiently proper to make forecast in relation to problems and direction in the future and also to provide precise and sufficient illustration for planning for example:

- Collection of the child data in each agency was not systematic, as the Ministry collected only data from service users relating to its own works.
- Quantify of some child groups was not certain such as the tramp child who always move around all the time. Concept of data collection was different such as figure collection of different age of children.
- The information about maltreated child and abandoned child as supposed to report pursuant to intent of law was not found, collected and analyzed on quantity of problems and to be guideline for their systematic solution from both OSCC and competent official in various areas and regions.

The aforementioned information in conformity with UNICEF' s proposal (2011) which pointed out some challenges in application of law into practicing in actions i.e. none of system to provide regular follow-up and report about the child protection problems; therefore, there were hindrances of providing child protection in timely and appropriate manner. The efficient child protection system relied on building technical knowledge and capacity together with financial support for services in order to prevent, follow up and response to the child abuse. But these actions were being separately done. As a result, it caused not only hindrances of monitoring on situation as a whole but also hindrances of developing

means of enough prevention as well as providing assistance in timely and appropriate manner to boys and girls who are victims or taking risk of violence, abuse and exploitation.

Furthermore, most families in Thailand were unable to access into family support services where such families were in hardship. In January 2006, the Commission of the child' rights had suggestions to Thailand that *“the Government had limited potential to provide the social welfare series in sub-district level or community level.”* The NGOs' report addressed to the Commission added more explanation in the subject of a need for preventive service that *“had better provide welfare service in parallel with developing quality of the service by focusing on poor family, family at risk, family whose member being sick of HIV/AIDS or impacted by AIDS and family whose caregiver was the aged person. Basis services for the child should highlight operation in active and preventive manner by indicating the child at risk and engage operation before the child fell into detrimental situation. In addition, there would have improvement of accession into service by adding number of personnel and training to personnel”* .

Current and future of development of the child protection of Thailand

After the Child Protection Act has come into force for over 14 years, current operation of the child protection has been in objective manner. Situation of the child problems of Thailand has not relatively changed and decreased due to various social problems. In respect of support and solution to ensure protection, the competent officials of the child protection have began comprehension and carried out works his/her own role. In addition, their working is systematic without overlapping of joint operation in multi-disciplinary team especially MSDHS determined policy of “development of quality of child and juvenile' s life” which was the agenda-based or urgency basis in 2017.

Furthermore, NGOs have powerfully carried out the child protection works such as “Center for the Protection of Children' s Rights Foundation” that has handled preventive works in every level such as disseminate information about the accurate child rearing, potential development of official and practitioners in the child protection in sub-district level, community protection and child protection school, recruitment of the child guard members who carry out notifying the incident, disseminating news and being mobile development of the child. Besides, the organization having significant role persistently in the child protection is UNICEF which works out in collaboration with Thai government, private sector, NGOs, juvenile group, local community and children in order to promote and protect rights of every children in Thailand by involving in development of the national strategy, funding to support operation of personnel development, providing database of the child protection.

Current policy and strategy relating to development of the child

protection system of Thailand focus more on the preventive approach. Current significant policy in connection with prevention of the child problems are as follows:

1) As regards the policy and strategy on the prevention and solution of violence against child and juvenile (2014–2019), MSDHS has so far carried out, throughout 3 years, organizing the workshop for providing plan of actions in the provincial level in order to support plan of actions in such level, organizing training and setting up curriculum to train teach and lecture parents in almost every region of the country.

2) The strategy on the prevention and solution of teenage pregnancy (2015–2024 focuses on reinforcement of integration and cooperation of government agencies, regional network and civil society to render knowledge, advice and assistance to teenage pregnant and her family to sustain their life peacefully in the society, to add more radical and equal access into efficient services, to develop and apply efficient new knowledge and technology into carrying out the works, to monitor situation and problems and to make assessment of operation in line with strategy and plan of actions of main ministries for example to enhance life skill and sex education to teenagers that has been mainly implemented by Ministry of Education, to promote family and community's role in the child rearing, building good relations and communicating about sexual health condition of teenagers that has been mainly implemented by MSDHS, to develop a quality and amicable system for general health and reproductive health services that has been mainly implemented by Ministry of Public Health.

3) Draft strategy on promotion and protection of child and juvenile in the use of online devices B.E. 2560–2564 that has been collectively done by working group including Child and Juvenile Media Institute, Department of Children and Youth, MSDHS and network of public sector, private sector and NGOs. This draft is deemed as new development dimension of Thailand to determine measure for solution of child and juvenile's detrimental use of internet technology which endanger to the child's behavior and learning quality.

4) As for the policy, strategy and measure on anti-trafficking in human being (B.E. 2554–2559), (1) for prevention, it is hosted by MSDHS, having purpose to get people to realize and cooperation in keep surveillance to the problem of anti-trafficking in human being and get family and community to pay attention to the offspring rearing; (2) for prosecution, it is hosted by Royal Police Bureau, Office of Prosecutor-General and Courts of Justice, having purpose to get cooperation in prosecution against the offender and efficient law enforcement; (3) for protection and assistance, it is hosted by MSDHS, Ministry of Foreign Affairs (by Department of Consular Affairs, Royal Police Bureau and Ministry of Labour; (4) for development of policy and implementation policy, it is hosted by MSDHS

and Ministry of Foreign Affairs, having purpose to promote and expand cooperation constantly with domestic and international networks in every level and (5) for information development and administration, it is hosted by Royal Police Bureau and MSDHS, having purpose to indicate progress of carrying out the works and follow up the survivor's condition and the situation of trafficking of human being.

5) Policy and guideline on prevention and protection for the youth in academic institute, hosted by Ministry of Education.

6) Guideline on rearing and care with non-violence in every surroundings, as appeared by UNICEF, Thai Health Promotion Foundation, World Vision in television media, document and internet in relation to the child rearing. Such media contents have influence on a part of Thai people who pay attention to adjustment of their surroundings to reduce risks of violence against the child.

7) Draft national strategy on the child protection which was approved by the national child protection working group in 2016.

III. On agencies providing services to prevent child maltreatment / for family support

“Violence against children” means the child being treated by adult no matter who such adult is in or out of family in unacceptable manner along with social and culture context in that period as a result of the child being detrimental, injured, physically and mentally impacted as well as being neglected to supply basic needs such as food, health care and rearing (Assawapak, 2009) . Under the Child Protection Act B.E. 2546, “child maltreatment” is defined as any act or omission against the child results in derogatory freedom or physical or mental detriment, sexual abuse, coercing the child to act or behave in the manner probably causing physical or mental detriment or against the law or good moral irrespective of consent of the child.

Thailand has still continually encountered situation of the child maltreatment. The statistic included its 3 forms i.e. physical maltreated, abandoned and sexual abuse. As for the statistic in 2013 indicating children and women who were physically maltreated took the OSCC services, number of maltreated children was approximately 19,229 people or around 53 people per day. Such figure has tended to be continually increased. A preventive operation that would be successful relied on social and legal instrument, working out with multi-disciplinary team and public realization among people in the society. Aside from the Child Protection Act B.E. 2546 (2003), the Protection of Domestic Violence Victims B.E. 2550 (2007) was provided afterwards to make use of available form, means and procedure which were different from the general criminal proceeding and to take proper action against the perpetrator maltreating the child in the same

family. In addition, other developed laws in connection with actions towards the child maltreatment include the Juvenile and Family Court and Procedure of Juvenile and Family Court Act. B.E. 2553 (2010), the Criminal Procedural Code (on child inquiry part), the Penal Code (on measure of safety and penalty parts), the Civil and Commercial Code (on family and guardian parts), the Anti-trafficking in Persons Act B.E. 2551 (2008) [its new legislation, the Anti-trafficking in Persons Act B.E. 2560 (2017)].

The agencies/organizations having roles in prevention of the child maltreatment and in raising public realization among people in the society are government agencies, private sector and international organization. The agencies/organizations having roles in protection and assistance of the survivors and in taking legal proceeding against the perpetrators are mainly government agencies in multi-disciplinary arrangement.

Analysis of the developmental cycle of preventive services for child maltreatment.

(1) Background, events, incidents, public opinion etc. leading to the present support system (1. Social discovery phase)

During pre-2003 period, assistance of the maltreated child had been passive manner. Many researches in Thailand suggested prevention, family support and focusing on multi-disciplinary services. Most researches also indicated coordination among agencies/organizations engaging in the child assistance was so important but there was still lack of coordination with related agency/organization to provide more continual and efficient assistance (Chinlumprasert, 2003). In establishing agencies/organizations to carry out prevention of maltreatment and assistance of the maltreated child, their background or originated situation must be explored for better understanding. Such agencies are government agencies like nationwide hospitals and shelters for children and families which are under supervision of MSDHS.

1) *OSCC in hospitals*

Formerly, before setting up One Stop Crisis Center ("OSCC") in various hospitals, Child Protection Division, Department of Public Welfare (currently, its name is changed to Child and Youth Protection Division, Department of Children and Youth, MSDHS) reported that two girls below 15 years old per day in average were raped. In such period, carrying out assistance and preventive works for the maltreated child had been passive manner and come from referrals of policemen, family members and teachers. None of the assistance system had put in place. Where a child entered into the hospital, such child was treated like other patient under normal system without existence of the official providing proper care, keeping confidentiality of the child/service user and taking various legal proceedings. As a result, after the end of medical treatment, none of any unit

or division was in charge of making referral or coordinating resources for further holistically care and assistance. Sometimes, the child was pushed into the original environment which has ever maltreated him/her.

From the aforementioned circumstances, the cabinet resolution on 29 June 1999 approved an establishment of the one stop crisis center for violence-affected children and women in government hospitals and private hospitals and determined 25th November of every year to be the day for the elimination of violence against women and children. Accordingly, Ministry of Public Health implemented such policy by directing various subordinate hospitals to establish the one stop crisis center for violence-affected children and women in area of the advanced level-hospital and the general hospital so called "Reliance Center or OSCC" since 2004. Then, in 2006 onwards it has been expanded to the community hospitals all over the country. In the OSCC's operation, comprehensive medical service for children and women both physically and mentally were provided in the OSCC's location without any referral to other section for treatment. Moreover, the OSCC coordinated with other public and private agencies/organizations to provide aid and protection of child and youth welfare and also organized meeting to plan for assistance of children and women in association with other professionals in the multi-disciplinary team which includes internal team and referral to external hospital (Chiangmai Provincial Public Health Office, online).

2) Shelters for Children and Families

The situation of child maltreatment had persisted; meanwhile development of the country encountered problem of the anti-trafficking in persons by which children and women were deluded to service as prostitute in core provinces. After the Anti-trafficking in Persons Act B.E. 2551 (2008) took its effect, assistance of such group of children and women was objectively provided. "Shelters for Children and Families" were set up to be temporary accommodation prior to return to their family or domicile and to be service unit for distressed people similar to the emergency home for children, women, families and social affected by state authority in various forms. Most of the service users were referred by hospital, police, family and his/her own. The Shelters were originally set up in 1994 in 9 provinces i.e. Bangkok, Chonburi, Nakornsawan, Phuket, Ubol Ratchatani, Chiangmai, Narathiwat, Udonthani and Songkhla under supervision of Child Protection Division, Department of Public Welfare, Ministry of Labor and Social Welfare. The revolution of official system in 2002 originated Ministry of Social Development and Human Security ("MSDHS") which was set up pursuant to the Act on Organizations of Ministries, Sub-Ministries and Department. As a result, the Shelters were shifted to be the subordinate of Bureau of Anti-trafficking in Women and Children, Department of Social and Welfare Development, MSDHS (Prear Shelter for Children and Families, online).

In initial state, area of such operation was limited to only 9 provinces which were core provinces in each region and had huge number of population in top-ranking of the country. Moreover, some of those provinces were the tourism provinces where violence against children and women were abundant. In later stage, quantity of the service users increased and this violence problem took place in every province. By a policy on reducing steps of referral of the service users to other provinces; therefore, the Shelters for Children and Women were set up in additional 15 provinces from 2004 onwards, until the Shelters provided in every province of the country.

Roles of the Shelters for Children and Families include aid and protection for children, juvenile, women and distressed people's family members by providing temporary accommodation, food, supply of utensil kits and other necessary stuff, medical treatment and impromptu relief of the distress as well as other assistances on appropriate basis in order to get away from crisis moment of their life until they can sustain life by self-reliance, self-confidence and stability. The Shelters are also the place of first of admission and the specific agency of providing care and assistance to the maltreated child under the Child Protection Act B.E. 2546 (2003), being temporary shelter under the Anti-trafficking in Persons Act B.E. 2551 (2008). Besides, during 2007 role of the Shelters for Children and Families added a mission of integral part of "Prachabodi Center" which was in charge of taking notification and the rapid mobile unit to provide urgently assistance to the social affected.

The Shelters' operations were carried out in small-sized scale, resulted by addition and change of policy and laws in relation to works. The study found out several problems of its operation i.e. most assistance still limited to providing temporary shelter, inefficient intervention of social workers or psychologists, officials neither having knowledge on operation for the maltreated people, delay of coordination and working interruptedly with the multi-disciplinary team because each professional having his/her full-time tasks of responsibility, insufficient knowledge of the multi-disciplinary team and operational officials working out child protection and most works carried out in passive manner (Ponnitidolwat, 2009)

(2) Search for the present support system, preliminary considerations

(2. Precursor phase)

During pre-2011 period, operation of protection and assistance had separated between hospitals and the Shelters for Children and Women with a view to taking notification, different problems of the process of assistance provided to service users and inefficient coordination and referral. Later on, integration of works were done and developed into the form of "One Stop Service Center" in 2011 when

the Prime Minister directed the Office of Economic and Social Development Commission (“OESDC”) to organize a meeting in the subject of “Moving Forward Development of Children and Women” in 4 main issues i.e. unprepared pregnancy (teenage mother), trafficking in persons, child labor and violence against children, women, elderly and disabled, to provide improved public services in the form of One Stop Service Center for efficient service and referral, to adhere integration of working together among government agencies, NGOs, foundation and civil society to determine frontline, referral, responsible agency/organization in each issue, definite connection. Besides, the IT system was applied in data collection, referral from taking the case to final stage of providing service to ensure follow-up and assessment through the IT system. The MSDHS was assigned to be the focal point of coordination among related agencies/organizations. The OESDC and Ministry of Information and Communication Technology were assigned to develop the information system to be suitable for the aforementioned operations as well as to connect such information with Ministry of Interior in the last goal.

(3) New systems and practices established through (1.-2.-3. Achievement phase)

- OSCC’s operation has been expanded to the local administration authorities, meanwhile community official were trained. At last, OSCC (One Stop Crisis Center) or called the Social Assistance Center were established.
- Better coordination in carrying out works due to definite target
- Flexible working and access into obvious target groups
- Public relations to raise public awareness on violence

(4) With regard to the newly established systems and practices, evaluation and discovery of new issues after implementation (4. Review phase)

During 2012–2015 MSDHS had carried out missions for children and juveniles under organizational structure in the Division level which divided duties, role and responsibilities in policymaking and academics to be separated from taking policy into practice to enhance expertise in specific works. But, with a view to limitation, the actual carrying out of the works could not completely separate both. Consequently, overlap and inefficiency of moving forward overall missions towards target groups of children and juvenile in correlation and integration manner had arisen. Accordingly, unification and upgrade of various children and juvenile agencies/organizations were done to be “Department of Children and Youth” .

Department of Children and Youth became a policy and operational government agency having missions to promote and develop potential of children and juvenile, to protect and ensure rights of children and juvenile, to promote welfare of

children, juvenile and family by determination of policy, measure and mechanism to promote and support government sector and private sector and by follow-up and assessment of operation in line with the determined policy and measure for their better quality of life and security in livelihood.

Department of Children and Youth had 2 significant divisions i.e.

- 1) **Child and Youth Protection Division:** has mandate to protect child and youth welfare and to ensure rights of child and youth pursuant to the Child Protection Act B.E.2546 (2003), the Apartment Act B.E.2558 (2015), laws relating to child and youth, Convention on the Rights of the Child, international obligation, agreement and cooperation, global social change, to develop system, measure, mechanism and form of protection of child and youth, to prevent, solve and protect rights of child and youth, to administer the child protection fund, to provide aid and protection of welfare of child, youth and social affected. The Division comprises with one sub-division and 5 sections i.e. General Administration Sub-division, Protection System Development Section, Rights Assurance and Protection Section, Child Protection Fund Administration Section, Secretary to National Child Protection Commission Section and Shelters for Children and Families Coordination Section. In addition, central agencies located in the regions include 77 Shelters for Children and Families.
- 2) **Development, Promotion and Welfare for Child, Youth and Family Division:** has mandate to promote, develop and arrange welfare for child, youth and family pursuant to the National Child and Youth Development Promotion Act B.E. 2550 (2007), the Child Protection Act B.E.2546 (2003) and international agreements on promotion and development of the child and youth. The Division has a duty to promote development of child, youth and family by proceeding essentially in every dimension from primary age, to develop the child and youth for readiness for global social change and for comprehension of cultural diversity, and to coordinate working out with network among public sector, private sector, foundation, locality, community, academic institute, religious institute and business operators which have complicated missions to be able to enter into agreement of joint operation and seek way of works to facilitate optimum benefits of every child and youth.

IV. On organizations and agencies associated with children' s rights and participation of families

1. Current situation of children' s rights and participation of families (i.e. legislations, rule and procedures, practical tools and forms, and the outline of database)

Thailand became a signatory of "Convention on the Rights of the Child" on

27 March 1992 and the Convention has been effective to Thailand since 26 April 1992 onwards. Nevertheless, Thailand made reservation in 3 clauses i.e. personal status, refugee status and educational arrangement for child development. Then, in 1997 Thailand withdrew the third reservation on education with a view to Thailand's education had variety and been available for everybody without discrimination. In 2010, Thailand withdrew the reservation on personal status due to development in several issues i.e. birth registration, naturalization, education and sanitation. Furthermore, a withdrawal of another reservation on refugee status has been pending due to a study on this issue. Nevertheless, Thai government in collaboration with UNHCR and NGOs has provided protection of refugees' rights and welfare in conformity with humanitarian and human rights principles. With reference to the 8th national economic and social development plan (1997–2001) which focused on human as the center of development; therefore, carrying out child-related work emphasized more on the child by keeping in mind of optimum interest of the child. Besides, the plan emphasized on strengthening the family in order to enable the family to bring up the child in good quality, also emphasized on the child's fundamental rights and services in compliance with Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997) and various international treaties bound by Thailand. Nowadays, Thailand emphasized increasingly on providing aid and development of child and juvenile especially the child facing hardship and needing special care. However, in viewing as a whole, various problems still exist and are of concern in Thai society in particularly the child facing abuse, maltreatment, drug addition, offending, tramp, AIDs–infected, AIDs–impacted, abandonment and disadvantage.

Mechanism in moving forward the child's rights in Thailand includes 1) Legislative 2) Executive which has direct responsibility in rearing or care of child and juvenile by law 3) Judicial 4) Private sector/people which are independent and whether they are juristic person or not. For Thailand, these independent organizations/entities are extremely significant to moving forward the child's rights.

Although Thailand has government agencies engaging joint operation of the child works, this study mentions about "Center for the Protection of Children's Rights Foundation (CPCR)", an NGO having the most significant role in working out for the child's rights by moving forward on policy, law, guideline for solution of violation of the child's rights in national and international levels and development of a guideline on carrying out the child works in Thailand for over 36 years. Furthermore, the Foundation's personnel taking position of UN committee member on the rights of the child has had significant role in working out the policy for the child's benefits and pushed for legislating laws on child protection or Child Protection Act B.E. 2546 (2003) in Thailand, as well as acted as adviser and counselor concerning the child protection works of a number of

government agencies and civil society.

2. Analysis of the developmental cycle of organizations and agencies associated with children's rights and participation of families

(1) Background, events, incidents, public opinion etc. leading to current children's rights and participation of families (1. Social discovery phase)

During pre-1992 period, Thai people's knowledge and realization on the child's right was less due to a belief that "the child is the parents' property". After Thailand's implementation to Convention on the Rights of the Child, a part of Thai people came to know that their actions violate the child's rights such as the child abandoned by his/her parents in babies' home, punishment beyond reasonable its cause by teacher, raped child, child labor or even child being arrested and detained in the prison after offending. In another important point, the media still used wording like "Child maltreatment news" to create their selling point and popularity. At that time, society's situation was abusive and affected the child more and more until United Nations provided Convention on the Rights of the Child to protect the child in 4 main issues i.e. right to survive, right to protection, right to development and right to participation. As a result, the Foundation tackled various detrimental problems to solve violation of the child's rights by disseminating accurate knowledge, raising awareness of the child's rights in Thai society and forming mechanism and cooperation among related sectors i.e. government agencies, private sector, people, family and society in order to accomplish a goal of creating society caring the child, protecting the child and preventing violation of the child's rights.

(2) Search for the present situation, preliminary considerations (2. Precursor phase)

In a period when news in relation to the child and exhaustive situation of violence against the child and of legal proceedings against perpetrator were prevalent, in the year 1981 a project (related CPCR) was firstly established under the Foundation for Children's works which related to laws and assistance of the maltreated child. Until 1996, Center for the Protection of Children's Rights Foundation (CPCR) was formally registered as an independent foundation. CPCR carried out missions of assistance, guard, protection and care provided to the abused children from newborn to below 18 years old such as physical assault, sexual harassed, deluded and forced prostitute, unfair employment and improper rearing. Up to present, CPCR has been considered as the first NGO working out comprehensively the child protection in Thailand pursuant to Child Protection Act B.E. 246 (2003).

The CPCR's five missions are set forth below:

- To assist, guard and protect the child being maltreated, raped, neglected and exploited in all forms;

- To patronize and bring up the child so as to obtain education and rehabilitation by multi-disciplinary team that involves social services, medical and legal measure on systematic and comprehensive manner; therefore, by establishing Baan Raek Rab and Baan Oan Rak (in conformity with the Place of First Admission and the Center of Development and Rehabilitation as stipulated in Child Protection Act B.E. 1546 (2003)) to be shelters of the children;
- To move forward policy, law and guideline for solving violation of the child' rights in national and international levels;
- To research for developing knowledge, system for the child rearing and development, instrument and mechanism for assisting and protecting the children;
- To share knowledge, provide training for skill development to related personnel such as social worker, teacher, psychologist, parents and guardian

Nature of CPCR' s works divided into:

1) **Protection of the child' s rights:** lawyer, social worker and psychologist of the Foundation, parents and guardian providing assistance and protection of the abused child and providing assurance of adequate security through multi-disciplinary process including medical unit, legal unit and social service unit (for 300 abused children / damaged children (per year)).

2) **Rehabilitation:** carry out this work for the physically and mentally maltreated children, children in situations of physical assault, sexual harassed, deluded and forced prostitute, unfair employment that greatly affect body, mind, emotion and society of the children and their family especially mental health problem. If the children have not been improperly rehabilitated, such children would not be able to live peacefully with other people or would be repeatedly harmed or would become the perpetrator who would maltreat other people in the future.

At present, the place of first admission and the center of development and rehabilitation provide the child care to both children in and out of the facilities (other foster home, special education center, vocational training center, foster family) for approximate 150 persons.

3) **Child and family development:** support carrying out activities, mechanism and system in promoting, developing and preventing the child from violation of rights. Its works include child and juvenile development, parents and guardian development, teacher development, community network development and district-level agencies/organization network development. Functioning of works focuses on self-defense against detrimental situation, appropriate treatment of parents, guardian and teachers to the children, and focuses on creation of

activities, mechanism and system in promoting, developing and preventing the child from violation of rights in various government agencies, school and community and development of the information center in relation to the abusive children as well as support of academic work/research in benefit of carrying out works in any field.

- Child development activities include the good touch, bad touch activity, the sex education activity, the juvenile development activity
- Family development activities include the parents classroom for adjustment of the child's aggressive behavior, the parents classroom for guarding the child from sexual threat and promoting appropriate sexual behavior of the child's aggressive behavior and the search for happiness of parenthood activity.
- School development activity include the child protection school project
- Community development activities include the family relation activity, the family relationship development activity, the family service center activity, the parents network development activity and the juvenile relation development activity. Approximate 3,000–5,000 children and families in each year pass these activities.

(3) New systems and practices established through (1.–2.–3. Achievement phase)

Throughout duration of carrying out works, CPCR has helped not only guard, protect and care Thai children for their safe livelihood, but also help raise awareness and realization of Thai society based on nature of truth of several problems in relation to violation of the child's rights and forming mechanism and cooperation among related sectors i.e. government agencies, private sector, people, family and society in order to accomplish a goal of creating society caring the child, protecting the child and preventing violation of the child's rights.

1. Development of multi-disciplinary network for carrying out child protection works in every level:

- Developing potential of official and practitioners of the child protection in sub-district level

From experiences of carrying out CPCR works in various provinces and learning joint operation, personnel in several provinces can provide assistance and protection in their own areas accurately and appropriately under related procedure and laws. But most functioning only restricts to personnel in Maung district area. As a result, where any incidents arisen in district area or sub-district area, personnel in such areas usually have limitations in response to the child problems in such areas. Although development of leaders' potential in sub-district level provided in some areas, there have been lack of coordination and referral to multi-disciplinary team in district level and province level. It is necessitate to provide development of the leaders' potential in district level and

sub-district level for more knowledge and skill in assistance and protection of the child along with the process from beginning step, fact-finding, verification, follow-up, protection of welfare, support for the child development, rehabilitation, and reunification to the society. Accordingly, CPCR in cooperation with MSDHS by 10 Shelters for Children and Families in 10 provinces determine plan of actions in the development of the officials and practitioners' potential of child protection in sub-district level and coordinate with related agencies/organizations in district level and province level i.e. hospital, police station, local administration authority and civil society.

Result of operation in pilot provinces include formation of the sub-district child protection committee and working group comprehending better about the child protection process, survey of screening individual child in the area by cooperation of public health volunteer helping acknowledge of nature of the child' s problems and provide assistance and protection of the child, even in complicated cases. Moreover, working groups are able to report the incident to the Shelter for Children and Families and the provincial social development and human security for taking actions. In addition, working groups are able to learn more about working with multi-disciplinary team, coordination and referral to various agencies/organizations.

2. **Realization of the child' rights:** as to a change of attitudes being fundamental to social change, CPCR' s functioning include campaigning to add more knowledge and realization to the child' s rights such as training for knowledge enhancement, creating materials being easily comprehensible in every levels from children supposing to know their own rights, family adjusting attitudes and means of the child rearing into accuracy way, community communicating about torture, maltreatment and violation of the child' s rights which are not personal affairs, mass media communicating the society to refrain from violation of the child' s rights.
3. **Involvement of people in the society into child protection:** from a concept of the child protection which relates to everybody in the society, people are involved in participation in the child protection as "the child guard" which means adult having his/her child in care, adult working in connection with child and family or common people can be the child guard who jointly care and protect to ensure safety, rearing being suitable to their age, development and fundamental rights. Actions in line with this concept include mobile volunteer for child development, fund-raising for child development, building public realization in child protection by raising realization in people' s mind for guarding and protecting the child. It is

so important for the caretaker to adjust relationship between himself/herself and the child in the following 3 issues i.e. secure attachment, trust and empathy. All of these must be disseminated and communicated with other people in the society.

4. **Participation in developing the draft of Child Protection Act and other related laws:** from experiences in working with multi-disciplinary team, problems of legal mechanism, legal gap and implementation could be seen.

(4) With regard to the newly established systems and practices, evaluation and discovery of new issues after implementation (4. Review phase)

A support for building the society caring the child is a principle of CPCR functioning. Its keys to success include joint operation, working out among related sectors such as government, NGOs and civil society. It can be started from creating realization to the child's rights which differ from the adult's, collectively pushing the laws which are preventive and rehabilitated because such laws impact extensively to the society and are instrument in performing duties, carrying out works of officials and related personnel. Development of works and projects can be learnt from CPCR's functioning.

Nevertheless, building realization to the child's rights in every level of the society in equilibrium manner has still been challenging in carrying out the child protection works in Thailand. In the meantime, other challenges include number of abandoned children being more increasingly, the society's attitudes towards the child offenders being still negative and presence of the employment of foreign children in Thai society. Accordingly, all related sectors i.e. government, private sector, civil society and people must intensively work out together in cooperative manner to set the active plan of actions in relation to the aforementioned issues.

V. Issue of database in relation to abuse/maltreatment

1. Outline of databases / data archives on maltreatment (ie: items, methods, indicators for assessment & evaluation)

Nowadays many related agency/organization emphasize on creation and utilization of database in conformity with the Post-2015 Development Agenda and Sustainable Development Goals: SDGs) that included percentage of children aged 1-14 years who experienced any physical punishment by caregivers in the past month; number of detected and non-detected victims of human trafficking per 100,000 by sex, age and form of exploitation.

At present MSDHS, Ministry of Public Health, Ministry of Justice and Ministry of Justice work out together on the database development until single updated database is provided for those who are interested in study can get access

easily and conveniently into Thailand Domestic Violence Information Center's website, <http://www.violence.in.th>. The data report cases from case walk in/website/call center and Mobile application, This database comprises with 4 indicators i.e. nature of violence, nature of solution, challenging violence against women and children and prevention plan.

2. Analysis of the developmental cycle of databases/ data archives concerned with maltreatment.

(1) Background leading to present databases (1. Social discovery phase)

Since Thailand became the signatory by accession of CRC, it's needed to report the situation of child maltreatment to other members. and the organization related to child protection system need databased for plan strategies. Therefore, from past to present, issue of child maltreatment data have been developed.

- During 2000 - 2003

The information system of child maltreatment was not established.

- 2004 - 2006

The data was collected by secondary data from hospital/ Community Hospital.

- 2008 - 2015

The data was collected by website through OSCC program.

- 2015 -

The OSCC program has develop to present.

(2) Search for the present system, preliminary considerations (2. Precursor phase)

In the past, the information about maltreated child and abandoned child as supposed to report pursuant to intent of law was not found, the MOPH report (43 Folder report) wasn't separate number child maltreatment form other injury case report, collected and analyzed on quantity of problems and to be guideline for their systematic solution from both OSCC and competent official in various areas and regions where they received report of such kind of incidents. Database in this regard was mainly made and kept by only Ministry of Public Health. Accordingly, planning for determining policy depended on each Ministry's information existed and collected by their own to satisfy the performance indicators of each Ministry. Moreover, to get access into relevant information was difficult and the publicly disseminated information was not up-to-date and much.

(3) New databases established through (1)-(2) (3. Achievement phase)

OSCC database was utilized to be reference information of Thailand. Most data collections by computerized system were carried out in the hospital where OSCC located. The staff who have been trained about OSCC programs has been note-taker in every stage of carrying out service works throughout the process i.e.

history taking that was categorized by group of children and women and by type of violence, forensic medicine assessment, preliminary family assessment, follow-up of care in agency/organization and home visit. Such information was normally kept as confidential and merely disclosed in the form of statistical report. Problems of getting access and up-to-date of relevant information were also found.

Besides, there was a database of child protection monitoring and response, so called (Child Protection Monitoring and Response System - CPMRS) which was a pilot project, funded by UNICEF and operated by Office of Promotion and Protection of Children, Youth, the Elderly and Vulnerable Groups (In the past). The CPMRS was an information system designed to identify the child below 18 years old (including non-Thai national) who is survivor or at risk in various levels from ignorance, maltreatment and exploitation. The CPMRS comprised with two connected sub-systems i.e. Child Protection Monitoring System - CPMS and Child Protection Response System -- CPRS. CPMRS helped enable related persons and people in the local area to 1) identify the child who needed protection and special care or the child who was in risky family and environment; 2) plan and determine means of assistance provided by related agency/organization in community, sub-district and province 3) follow up and assess constantly the child protection system for carrying out the works efficiently based on academic concept and participation of every sectors including child and juvenile and for raising every sector's attention and emphasis on the child protection. (GPCR, online)

(4) Evaluation of effectiveness, problems, and issues and discovery of new issues after implementation of the present database (4. Review phase)

From databases have been established, a new plan for follow-up, assessment and database system i.e.

- 1) Promoting collection of statistics and outcome for comparing occurrence and decrease of all forms of violence, to carry out processing, synthesis and analysis of information, research work in connection with violence against children and women, and to follow up and make assessment of related agency/organization's operation in both central part and regional part
- 2) Creating one set of indicators to be an instrument to measure the violence's impact towards children and women in individuals, family and society levels and to make assessment of plan and project
- 3) Establishing the information center and the network in relation to violence both in central part and regional part together with to provide database that collect related important information in every aspect for those who are interested in study, researcher, survivor of violence and common people enabling to search for various data such as statistic, related law, means of assistance and therapy

4) Follow up and make assessment of carrying out assistance to children and women experienced violence. The derived and collected information will be further utilized to determine policy and plan of actions for prevention and assistance.

VI. Implication (including “lessons”)

From the abovementioned information, it can be viewed that operation of child protection in Thailand has increasingly their clarity, development of mechanism and quality system for taking actions. Most of all, they are outcome of collective thinking and active actions taken by unity of both public sector and private sector. Accordingly, the current child protection works have several purposes and operations as follows:

- **Mechanism being accessible to every child:** Thailand has developed mechanism for carrying the works in every level from family to community and to local in order to provide surveillance on conditions of child and family, to indoctrinate new attitudes in Thai society that violence against the child is not the family affairs anymore, but it must be people in the society’ s shared responsibility towards the nation’ s future (child).
- **Resources, personnel and network of operation to provide radical and equal services to the child and their family:** at present, the curriculum for development of personnel working for the child protection is not only limited to competent official by law, it extends to cover teacher, volunteer, family and juvenile and the services could be provided by not only the public sector but also private sector.
- **The shared responsibility covering national, provincial and community levels:** although this shared responsibility can be moved forward by attempting to raise public awareness of the necessity for the child protection in particular in community level and of the strategy for operation of the child protections in various ministries and NGOs such as UNICEF engaging in building capacity of the local administration authorities, communities and families to order to develop and protect collectively child and juvenile.

Currently, Thailand has developed the child protection in various dimensions both in term of policy and the authorities as well as strengthened Thai society as “*the child protection society*” which is composed of helpful skills and child participation, attitudes toward children, the supportive authorities and officers in protecting the child, law, the follow-up, the child protection service.

However, the child problems are still challenging to the management of child protection system. Regarding the child protection system in Thailand, it's concluded that this protective process should be reviewed regularly as for the dynamic progress of Thai society.

Reference

- Assawapak, w. (2009). The incidence of child abuse, neglect behavior of children in rural communities in Nampong Konkean. Konkean Chiang Mai Provincial Public Health Office. (2017, January 15). Retrieved from http://www.chiangmaihealth.go.th/cmpho_web/document/160912147366408638.doc
- Child protection act 2003. (2003). Retrieved from <http://www.thailawforum.com/laws/Child%20Protection%20Act.pdf>
- Chinlumprasert, N. (2003). *The Development of Violence Research Database and the Synthesis*. Bangkok: Faculty of Nursing Assumption University .
- Promchotchai, A. (2014). Child Governmental Civil society? : the child policy establishing before *Child Protection Act B.E. 2546 (2003)* Retrieved from https://issuu.com/polscithammasat/docs/psb35_2
- Ponnitidolwat, T. (2009). *Performance and problems of officers on working with multi professional teams according to Child Protection Act B.E. 2546 (2003) : case study on officers of home for children and families*. Bangkok: Faculty of Social Administration Thammasat University.
- Prear Shelter for Children and Families . (2017, January 15). Retrieved from <http://www.banpakdekphrae.com/>
- The Center for the Protection of Children's Rights Foundation. (2015). Child Protection Monitoring and Response System Project. Retrieved, from <http://www.thaichildrights.org/projects/57693>
- Wechayachai, A. (2011) *The Development of Child Protection System in Thai Society*. Bangkok, Thailand : Faculty of Social Administration Thammasat University .

10. フィリピン

Freddie H. Bernardino

(Project development Officer III, Local Government Unit of Taytay, Rizal)

April Obtinerio

(consultant and freelance researcher, child's right advocate)

Abstract

The Philippines established the foundation for upholding the rights of Filipino children through the Child and Youth Welfare Code issued as Presidential Decree (PD) 603 in 1979. The Code contains provisions articulating both the rights and privileges of children and the responsibilities of the State [and its institutions] towards children and youth. The promotion and protection of children's rights was later reinforced and integrated in the Philippine Constitution and the Family Code⁶⁷ both issued in the year 1987.

The Philippine National Government, along with other countries, ratified the United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC) in 1990. This was followed by the ratification of the Optional Protocols on the sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography in 2002 and on Children in Armed Conflict in 2003.

In response to its commitments, the National Government developed a comprehensive and integrated approach to children's development along the areas of survival, protection, development and participation entitled the Philippine Plan of Action for Children (PPAC) 1991–2000. This was followed by the Philippine National Strategic Framework for Plan Development for Children for 2001 to 2025, more popularly known as Child 21, which serves as a guide for stakeholders in designing their plans and programs for children towards the realization of child rights in the 21st century.

Child 21 is translated into operational 5-year action plans known as the National Plan of Action for Children (NPAC). One of the goals identified under the 2nd NPAC (2011–2016) focuses on child protection, specifically, said goal is stated as *“children are safe and free from violence, abuse, neglect and exploitation”*.

Moreover, the Special Protection of Children Against Abuse, Exploitation and Discrimination Act or Republic Act (RA) 7610 was issued on 17 June 1992 to ensure the protection of the rights of the child and provides penalties for its violation. Said Act is a comprehensive law for stronger deterrence and special protection measures for children against abuse, exploitation, and discrimination

⁶⁷ Issued through Executive Order (EO) 209, the Family Code deals with the family as an institution and contains provisions which aim to promote the best interests of the child.

and for children in especially difficult circumstances, in situations of armed conflict and those belonging to indigenous cultural communities.

Aforementioned Plans and legislation was, and is still, enforced through the synergy among the executive, legislative, and judiciary branches of the government along with the local government units (LGUs), nongovernment organizations (NGOs), media, and the civil society.

Analysis

1. Social Discovery Phase

The Special Protection of Children Against Abuse, Exploitation and Discrimination Act, commonly known as RA 7610, was drafted and enforced in response to the country's ratification of the UNCRC. Along with other prevalent issues in the Philippines, the Act deals with issues raised under the UNCRC, specifically:

a. Commercial Sexual Exploitation of Children (CSEC)

The Philippines is a known source, transit and destination country for women and children trafficked for sexual exploitation and forced labor purposes. Although there is no available [accurate] data on the problem magnitude nor the number of trafficked victims, concerned NGAs and NGOs estimate that about 60,000–100,000 children are sexually exploited.⁶⁸ CSEC involves pornography, trafficking and prostitution.

b. Children at risk (CAR) in the Streets

Commonly driven by poverty, children take to the streets to generate additional income for the family. Children at risk in the streets, estimated at 246,000, face exposure to substance abuse, accidents, sexual exploitation and its accompanying infections/disease, and involvement in organized crimes.

c. Working Children

Much like CAR in the streets, poverty forces children to work to augment their respective family income. The worst forms of child labor are in mining and quarrying, deep sea fishing, agriculture, sugarcane plantation, domestic work, pyrotechnics and commercial sexual exploitation.

d. Children in Conflict with Law

Based on the Juvenile Justice and Welfare Council, the CICL numbered 5,297 in December 2006 which is the initial year of implementation of RA 9344 or the Juvenile Justice and Welfare Act of 2006.⁶⁹

68 CRC@20. A Summary Report on the 20 years of the Convention on the Rights of the Child in the Philippines.

69 Ibid.

e. Children of Indigenous Peoples (IPs).

Most of the children belonging to the indigenous cultural communities have limited access to basic social services for education, health and nutrition due to the distance of their residences and poverty. Further, IP children are often victims of bullying and discrimination.

f. Children in Situations of Armed Conflict (CSAC)

The Philippines is affected by the Moro and communist insurgencies in different regions.⁷⁰ Tensions between the Government and non-State groups such as the Moro Islamic Liberation Front (MILF), Abu Sayyaf Group (ASG), and New People's Army (NPA) have led to displacements, undermining the welfare. Moreover, the State and non-State groups have been involved in recruiting and using children in armed conflict, and other identified grave violations against children.⁷¹ CSAC covers children involved in armed conflict (CIAC), children affected by armed conflict (CAAC), and internally displaced children (IDC)

2. Precursor Phase

Prior to the issuance of RA 7610, the Ateneo University Human Rights Center studied the harmonization of the UNCRC and Philippine laws. Further, a review of existing legislative frameworks was conducted on defining the minimum age of sexual consent, compulsory education and discernment as well as the effect of residential care on displaced children, gender socialization, and indigenous peoples' (IPs) children.

The Local Government Code of 1991 was also considered as it mandated the autonomy of LGUs. Specifically, it places the main responsibility for providing basic health, nutrition, early child development, and other basic social services to the LGUs. This places the LGUs as strategic and convergent points for all interventions designed to address children's rights and issues.

In particular, the RA 7610 is a comprehensive law that encompasses the following: (i) formulation of a comprehensive program on child abuse, exploitation and discrimination, (ii) child prostitution and other sexual abuse, (iii) child trafficking, (iv) obscene publications and indecent show, (v) working children, (vi) children of indigenous cultural communities, (vii) children in situations of

70 The Moro conflict exists mainly in Mindanao in the fight for the Bangsamoro homeland instigated by MNLF, MILF, Abu Sayyaf Group. Meanwhile, the communist insurgency is spread throughout the archipelago and instigated by the NPA.

71 The seven (7) Grave Child Rights Violations (GCRVs) are (i) killing, (ii) maiming of children, (iii) recruitment or use of children in armed conflict, (iv) rape and other forms of gender-based violence, (v) abduction of children, (vi) attack on schools, hospitals, places of worship, evacuation centers and public places where children are usually found, and (vii) denial of humanitarian access to children

armed conflict and other acts of abuse, neglect, exploitation and other conditions prejudicial to the child's development. The following definitions are used based on the Rules and Regulations on the Reporting and Investigation of Child Abuse Cases:

- a. Child shall refer to a person below eighteen (18) years of age or one over said age and who, upon evaluation of a qualified physician, psychologist or psychiatrist, is found to be incapable of taking care of himself fully because of a physical or mental disability or condition or of protecting himself from abuse.
- b. Child abuse refers to the infliction of physical or psychological injury, cruelty to, or neglect, sexual abuse or exploitation of a child.
- c. Cruelty refers to any act by word or deed which debases, degrades or demeans the intrinsic worth and dignity of a child as a human being. Discipline administered by a parent or legal guardian to a child does not constitute cruelty provided it is reasonable in manner and moderate in degree and does not constitute physical or psychological injury as defined herein.
- d. Physical injury includes but is not limited to lacerations, fractured bones, burns, internal injuries, severe injury or serious bodily harm suffered by a child.
- e. Psychological injury means harm to a child's psychological or intellectual functioning which may be exhibited by severe anxiety, depression, withdrawal or outward aggressive behavior, or a combination of said behaviors, which may be demonstrated by a change in behavior, emotional response or cognition.
- f. Neglect means failure to provide, for reasons other than poverty, adequate food, clothing, shelter, basic education or medical care so as to seriously endanger the physical, mental, social and emotional growth and development of the child.
- g. Sexual abuse includes the employment, use, persuasion, inducement, enticement or coercion of a child to engage in, or assist another person to engage in, sexual intercourse or lascivious conduct or the molestation, prostitution, or incest with children.
- h. Lascivious conduct means the intentional touching, either directly or through clothing, of the genitalia, anus, groin, breast, inner thigh, or

buttocks, or the introduction of any object into the genitalia, anus or mouth, of any person, whether of the same or opposite sex, with an intent to abuse, humiliate, harass, degrade, or arouse or gratify the sexual desire of any person, bestiality, masturbation, lascivious exhibition of the genitals or pubic area of a person.

- i. Exploitation means the hiring, employment, persuasion, inducement, or coercion of a child to perform in obscene exhibitions and indecent shows, whether live or in video or film, or to pose or act as a model in obscene publications or pornographic materials, or to sell or distribute said materials; and

3. Achievement Phase

An effective child protection system is comprised of existing legal provisions (legislations), institutional and policy frameworks, and governance vis-à-vis action plans implemented by primary stakeholders.

a. Policy and Legislative Measures

As aforementioned, the LGUs are at the forefront in the promotion and protection of children. To this end, respective LGUs are expected to craft the Local Code for Children (LCC). The LCC provides for the operationalization and localization of national policies as well as the provisions in the UNCRC.⁷²

On the other hand, national government agencies (NGAs) and NGOs are encouraged to draft their respective Child Protection Policy (CPP). The CPP is a measure to ensure that public servants, as well as child rights advocates/workers, consistently abide with child protection measures and discourage violations of the rights of the child. To date, NGAs with CPPs include the Council for the Welfare of Children (CWC), Department of Social Welfare and Development (DSWD), CHR, Department of Agriculture (DA), Department of Education (DepEd), Department of Health (DOH), and the National Council for Disability Affairs (NCDA).⁷³ Meanwhile, NGOs with CPPs include Plan International, Children International, and Educo.

Policy guidelines and standards were also issued to ensure child-friendly management of reports and cases. This includes the Protocol on Case Management of Child Victims of Abuse, Neglect and Exploitation, the Child

72 The first Local Code for Children was enacted by Davao City in 1996. The LCC is one of the four (4) gifts for children; the other three are the Local Investment Plan for Children, the Local Development Plan for Children and the State of the Children Report.

73 Thru the DepEd CPP, Child Protection Committees (CPCs) have been organized in schools to protect students from bullying, discrimination and abuse.

Protection Standards (for trafficking), the Prosecutor's Manual on Handling Child-Related Cases, and the Guide for Media Practitioners on the Reporting and Coverage of Cases Involving Children⁷⁴.

b. Programs and Strategies

The PPAC (1991–2000) was formulated incorporating explicit measures for the implementation of the UNCRC. In 05 November 2000, EO 310 adopted the Child 21. The vision of Child 21 is translated into clear, actionable and time-bound plan in the NPAC.

One of the accompanying documents of the NPAC is the Comprehensive Program for Child Protection (CPCP) crafted by the Committee on the Special Protection of Children (CSPC). Formulated by the DSWD and the Department of Justice (DOJ), in coordination with other NGAs and NGOs, the CPCP aims to protect children against child prostitution and other sexual abuse, child trafficking, obscene publications and indecent shows or other acts of abuse and circumstances which endanger survival and normal development.

Specifically, the 3rd CPCP (2012–2016), an accompaniment of the 2nd NPAC, contributes to the achievement of the latter's goal that "children are protected from abuse, neglect, violence and exploitation". Its emphasis is on building and strengthening a multi-level child protection system, putting in place an improved and comprehensive data base and monitoring system as well as infusing a culture of care and protection for children.

Other plans issued thereafter are as follow:

1. *National Strategic Framework for Action to End Violence Against Children (VAC)*. With shared vision, goals and strategies as the 2nd NPAC and built on the CPCP, the framework summarizes cross-cutting issues as well as settings with specific recommendations/ strategic actions on policy, legal and regulatory system, social protection, information management, monitoring and evaluation.
2. *National Strategic Plan against Trafficking in Persons (2004–2010)* for the prevention, protection, recovery and integration of trafficked persons including children.
3. *National Framework of Action Against GSEC (2001–2005)* which provides guidance in the formulation, implementation, and monitoring of policies

⁷⁴ Drafted to raise media awareness on issues concerning the rights of the child and at the same time reinforce journalistic standards, specifically, the confidentiality clause is meant to protect the child's right to privacy and to prevent the child from trauma, social stigma, and further suffering arising from inappropriate publicity or approaches to media coverage

and programs relevant to child trafficking, pornography and prostitution.

4. *National Program Against Child Labor (2001–2004, 2007–2015)*. Along with that, the Department of Labor and Employment (DOLE) implements the following programs: Child Labor-Free Barangay/Establishment, HELP ME Convergence, project Angel Tree, and Sagip Batang Mangagagawa.
5. *Philippine Time-Bound Program on Eliminating the Worst Forms of Child Labor (2002–2007)* which provides opportunities for education, livelihood, and training on basic life skills for children in prostitution, mining and quarrying, domestic service, pyrotechnics, agriculture and deep sea fishing.
6. *Comprehensive Program Framework for Children in Armed Conflict* adopted through EO 138 which established the Monitoring, Reporting and Response System (MRRS) for Grave Child Rights Violations (GCRV) in Situations of Armed Conflict (SAC).

c. Governance (Mechanism)

Child Friendly Governance is defined as “*Governance that provides the enabling mechanisms for the creation of a true child-friendly society that is sensitive to the needs of the child, and where all sectors interact and cooperate to produce holistic, integrated, and sustainable strategies that promote child rights*”. This further implies that the best interest of the child should be foremost in the agenda of the government at all levels.⁷⁵

It is imperative for the National Government to lead in building partnerships among NGAs, NGOs, LGUs and the community to prevent and address child protection issues. Towards this end, the following structures have been established and institutionalized in the Philippines:

1. Local Government Units: Municipality/City

The multi-level child protection system in the Philippines starts from the barangays [of the LGU] to the national level. As previously stated, LGUs play a key role in resolving social issues and addressing other barriers in the promotion, provision and protection of the rights of children and women.

Barangay Council for the Protection of Children (BCPC). As provided in the law, barangays are encouraged to organize the BCPC which draws up and implement plans for the promotion of child and youth welfare in the barangay to effectively address issues of abuse, violence, and exploitation of children.⁷⁶

⁷⁵ 2010 State of the Filipino Children Report. Child-Friendly Governance: Focus on Resource Allocation

⁷⁶ The mandate for the Local Councils for the Protection of Children (LCPCs) dates as far back as 1949 under the Civil Code of the Philippines and reiterated under PD 603. Their tasks are to (i) Foster the education of every child

Under RA 7610, case/s of child abuse may be reported to the BCPCs.

City/Municipal/Provincial Council for the Protection of Children (CCPC/MCPC/PCPC). Act as the main source of support [human, financial and technical] to the BCPCs. It is primarily responsible for spearheading advocacy and social mobilization, situation analysis, program development, modeling of innovative approaches, partnership and alliance building, monitoring and impact assessment of interventions, annual reporting of children's situation.

2. Regional Committee/Sub-Committee for the Welfare of Children (RCWC/RSCWC)

The main task of the 18 RCWC/RSCWCs is to assist the CCPC/MCPC/PCPC in all advocacy and programming efforts for child protection. More importantly, under the auspices of the Regional Development Council (RDC), the RCWC/RSCWC can recommend policies and strategies to address region-specific issues and/or concerns for children.⁷⁷

3. Council for the Welfare of Children (CWC)

PD 603 established the CWC with the mandate to coordinate the implementation and enforcement of all laws as well as to formulate, monitor and evaluate policies, programs and measures for children. The CWC Board provides policy guidelines and directions on all children's concerns including child protection.

Existing committees under the CWC are as follows: (i) Committee on Family and Alternative Parental Care (ComFAPC), (ii) Committee on Children and HIV/AIDS (ComCHA), (iii) National Committee on Children and Youth Participation (NCCYP), (iv) Communication Committee (ComCom) and (v) Committee on Children in Need of Special Protection (CNSP). Under the latter, the following sub-committees were organized to address more specific issues and/or concerns on children: (i) Sub-Committee on Children with Disabilities (SC-CWD), (ii) Sub-Committee on Sexual

in the barangay; (ii) Encourage the proper performance of the duties of parents, and provide learning opportunities on the adequate rearing of children and on a positive parent-child relationship, (iii) Protect and assist abandoned or maltreated children and dependents, (iv) Take steps to prevent juvenile delinquency and assist parents of children with behavioural problems so that they can get expert advice, (v) Adopt measures for the health of children, (vi) Promote the opening and maintenance of playgrounds and day-care centres and other services that are necessary for child and youth welfare, (vii) Coordinate the activities of organizations devoted to the welfare of children and secure their cooperation, (viii) Promote wholesome entertainment in the community, especially in movie houses, and (ix) Assist parents whenever necessary in securing expert guidance counselling from the proper governmental or private welfare agencies.

⁷⁷ There are currently 18 geographical regions in the Philippines consisting of several provinces, cities and municipalities. One RCWC/RSCWC is established per region. The RCWC/RSCWC is created under the Social Development Committee (SDC) of the respective RDCs. The RDCs are the regional coordinating bodies for all concerns and issues confronting a specific region.

Abuse and Commercial Sexual Exploitation of Children (SC-SACSEC), (iii) Sub-Committee on Children Affected by Armed Conflict and Displacement (SC-CAACD), (iv) National Network on Street Children (NNSC), and (v) National Child Labor Committee (NCLC).

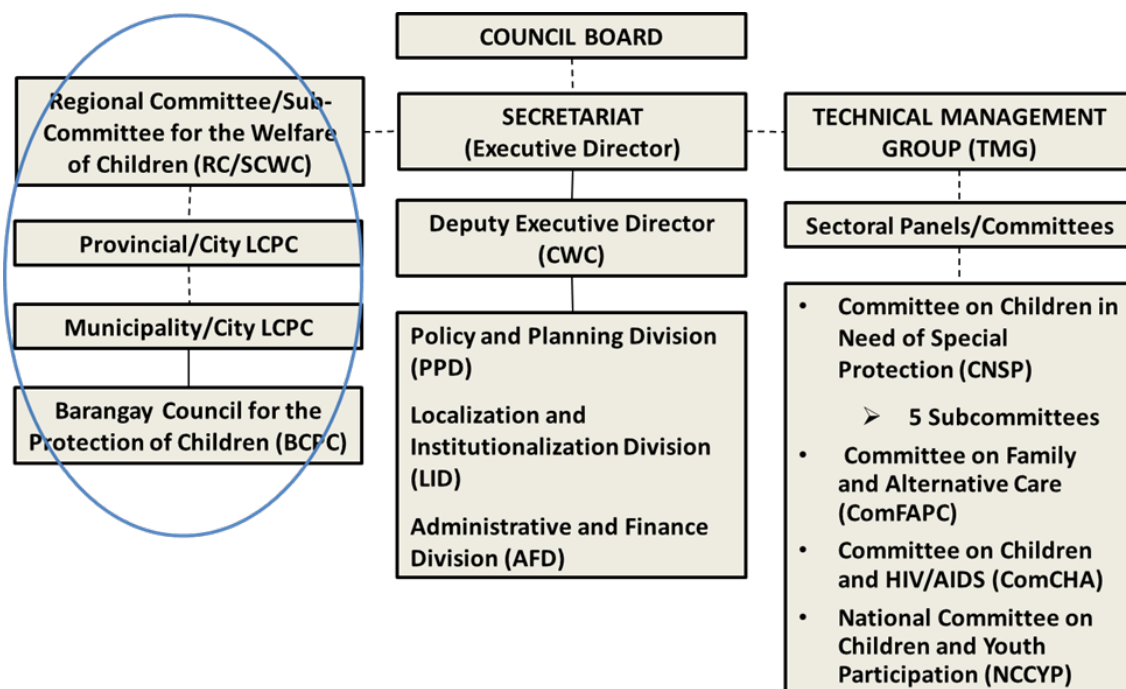


Figure 1. CWC Organizational Structure Establishing the Link to the LCPCs

Other agencies/mechanisms involved in the enforcement of the Act, particularly child abuse cases, include the following:

1. In 1995, EO 275 was issued to create the Committee for the Special Protection of Children (CSPC)⁷⁸ composed of national line agencies to assess, implement and monitor the aforementioned policy. It was strengthened through EO 53 as the body principally responsible for coordinating and monitoring the investigation and prosecution of cases involving violations of RA 7610 and other child-related criminal laws. Further, it is also responsible for the formulation and monitoring of the GPCP. The CSPC is chaired by both Secretaries of the DOJ and DSWD.
2. The DSWD plays a vital role in the management of child abuse cases and other violations of children's rights. Several legislations mandate the DSWD to lead in the policy formulation, planning, development, implementation, monitoring and evaluation of programs and services towards addressing these cases. Further, DSWD manages Crisis Intervention Units

⁷⁸ Also referred to as Special Committee for the Protection of Children (SCPC) in other documents.

(CIUs), residential care and temporary shelter units for [child] victims of abuse.

The CIUs provide emergency services to victims of abuse on a 24-hour basis which includes counseling services, stress debriefing, financial assistance to defray medical expenses in case the victim needs immediate treatment and medical attention, transportation assistance, and temporary shelter. Through the CIU, working arrangements with appropriate government, non-government, professional and civic organizations are established for the benefit of the clients. Aside from that, there are social welfare and development agencies (SWDA) registered, licensed, and accredited by the DSWD that provides services to children victims and also operated residential and community-based [care] facilities.

3. Women and Children Protection Center (WCPC) of the Philippine National Police (PNP) which directs and formulates strategies and projects for the functionality of Women and Children's Protection Desk (WCPD), supervise, monitor and evaluate the same as well as having the responsibility to investigate sex crimes against children. The establishment of WCPDs in police stations as well as increasing awareness of the community has encouraged reporting of abuses, thus the increase in statistics.
4. The Department of Health (DOH), together with the University of the Philippines (UP) Manila, Child Protection Network (CPN)⁷⁹, national and local government agencies and non government organizations, has established 79 Women and Children Protection Units (WCPUs) nationwide.⁸⁰ To date, said WCPUs have served and cared for a total of 47,814 abused and high-risk children [and their families].⁸¹ Meanwhile, the National Bureau of Investigation (NBI) and the PNP opened centers for medico-legal evaluation.
5. Bantay Bata 163 is a program managed by the ABS-CBN Foundation that provides shelter, therapy and quality home care for rescued children until family reunification.⁸²

79 The CPN is an NGO that supports the training of Child Protection Professionals including judges, prosecutors, social workers, and the police and ensures accessibility of services for abused children through the establishment of WCPUs. In 2011, DOH recognized the training given by CPN as the required training of WCPU physicians.

80 A WCPU is a unit composed of multi-disciplinary team of trained physicians, social workers, mental health professionals and police providing comprehensive medical and psychosocial services to women and children victims of violence. DOH AO 2013-0011.

81 Taken from the Message of the CPN Executive Director Bernadette J. Madrid, MD.
<http://childprotectionnetwork.org/executive-directors-message>

82 Bantay Bata 163 is a child welfare program of ABS-CBN Foundation that not only rescues and rehabilitates sick and abused children, but also provides shelter, therapy and quality home care for rescued children until they can be reunited with their family. Description taken from Official Facebook Account
<https://www.facebook.com/Bantay-Bata-163-359475654597/>

6. Child Rights Center (CRC) of the Commission on Human Rights (CHR) created in 1994 ensures that status, rights and interests of children are upheld in accordance with the Constitution and international instruments like the UNCRC.⁸³

4. Review Phase

Despite the Special Protection Act, programs and mechanisms, the number of children victims of abuse, neglect, exploitation and other abuses is still increasing (*refer to Table 1. Violence Against Children by Case Type*). This may mean that current initiatives are still lacking or may be poorly implemented or managed. However, it should also be noted that service delivery is affected by the rapid growth of population which spreads programs, services and budget allocation thinly.⁸⁴

Additionally, the geographical configuration of the country, natural and man-made disasters (i.e. sieges related to armed conflict), decentralization of programs and services, and increasing poverty give rise to both economic and social problems. Further, rapid technological advancement, urban migration and congestion, and increased participation of women in the labor force, among other developments - have both positively and negatively affected families specially children.

a. Policy and legislative issuances

The 2005 and 2009 Concluding Observations of the UN Committee on the Rights of the Child on the Philippine Periodic Reports on the UNCRC implementation confirmed that the Philippines has a fairly strong legal basis for child protection but lack consistent and effective enforcement of laws. Additionally, existing penalties and fines are insufficient to deter perpetrators.

The following table shows the cases of child rights violations. Moreover, according to the 2015 National Baseline Study on Violence Against Children (VAC), three (3) out of five (5) children are abused, physically and psychologically, and bullied while almost one (1) of five (5) is sexually exploited.

83 The Commission on Human Rights is an independent constitutional body which monitors the compliance of the government with national and international [treaty] obligations.

84 In 1990, the population of children was 28.69 million and by 2007, it has ballooned to 38.2 million. This is excluding the number of unregistered children who are mostly from the Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM).

Table 1. Violence Against Children by Case Type

Type of Crime	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total Cases	7,113	7,430	6,217	5,978	6,505	8,504	9,787	13,313	14,221	15,028
Rape	3,019	3,027	2,739	2,136	2,402	2,935	3,040	3,356	3,623	3,355
Incestuous Rape	225	183	188	183	218	229	211	144	183	253
Attempted Rape	293	244	224	169	213	221	251	288	257	253
Acts of lasciviousness	1,089	1,056	932	719	699	874	918	1,111	1,194	1,227
Physical Injuries/Maltreatment	1,939	1,884	1,207	1,168	1,137	1,450	2,368	3,628	3,204	3,566
Kidnapping	42	109	50	23	26	17	37	34	31	56
RA 9208(Child Trafficking)	0	0	0	3	59	68	0	124	88	103
Others	0	0	0	321	130	35	90	56	173	795
Others Forms of RA 7610	239	594	606	882	1,092	2,082	2,118	3,689	4,561	4,025
Child Trafficking	15	18	44	48	0	0	0	0	0	0
Child Labor	48	22	17	5	6	1	6	3	3	4
Child Prostitution	41	37	8	14	15	12	12	7	7	7
RA 9262	-	0	41	50	33	52	60	87	88	84
Other forms of child abuse	135	517	496	765	1,038	2,017	2,040	3,592	4,463	3,930
Other Related Crimes	267	333	271	374	529	593	754	883	907	1,395

*Source: As reported under Violence Against Children Section, p. 94
Child Poverty in the Philippines. UNICEF and PSA. Philippines. 2015.*

The cases continue to rise despite the following legislations enacted in support to and/or to amend the RA 7610 to provide for stronger measures for the protection of children:

1. RA 9262 issued on 08 March 2004 or the Anti-Violence Against Women and their Children Act which provides protective measures for women and children victims and prescribes penalties. To further support it, a Joint Memorandum Circular (MC) of the Department of the Interior and Local Government (DILG), DSWD, Department of Education (DepEd), DOH and the Philippine Commission on Women (PCW) provides for the Guideline in establishing a VAWC desk in every barangay.
2. RA 9344 or the Juvenile Justice and Welfare Act provides protection rights for children at risk and children in conflict with the law from prevention to rehabilitation & reintegration.
3. Working Children. RA 7658 prohibits the employment of children below fifteen (15) years of age in public and private undertaking. Issued on 19 December 2003, the Act for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor empowers relevant NGAs to protect and save children from hazardous working environment provided it is within their mandates. Following that, RA 10631 or the “Batas Kasambahay” prohibits the employment of minors in domestic services. According to the 2011 National Survey on Children, an estimated 2.1 million children aged 5–17 years old were engaged in child labor. Of said number, 61.90% were working in hazardous environments. They

are distributed in the following industries - agriculture (58.4%), services (34.6%), and industry (7.0%).⁸⁵

4. [Child] Trafficking. The Anti Trafficking in Persons Act or RA 9208 issued in 2003 amended by RA 10364 or the Expanded Trafficking in Persons Act of 2012. The latter expands RA 9208 to institute policies to eliminate trafficking in persons especially women and children, establishing the necessary institutional mechanisms for the protection and support of trafficked persons, providing penalties for its violations and for other purposes. From 2005 to July 2014, there have been 136 convictions with the number of persons convicted at 154 under violation of RA 9208 as amended by RA 10364.⁸⁶
5. RA 9775 or the Anti-Child Pornography Act provided clear definition of what constitutes child pornography and its corresponding penalties. Tasked to coordinate and monitor the implementation of said Act is the Inter-Agency Council Against Child Pornography (IACACP). Key items of the Act include the criminalization of grooming⁸⁷ and mandatory reporting of business establishments and internet service providers (ISPs) upon discovery that their servers or facilities are being used to commit offences related to child abuse materials.⁸⁸
6. RA 10627 or the Anti-Bullying Act which protect learners from bullying, discrimination and abuse.
7. EO 138 issued in 2013 institutionalizing the Monitoring, Reporting and Response System (MRRS) on the GCRVs in the Context of Armed Conflict (CAC). The primary objective of said system is to prevent the occurrence of GCRVs and ensure provision of appropriate intervention in situations of armed conflict. A designated hotline is managed by the CWC to receive reports of GCRVs.

b. Program

The special protection measures for children need to be strengthened for compliance, enforcement and implementation. Specifically, the 2nd NPAC Mid-Term report states that the following is needed:

85 As reported in the 2nd NPAC Mid Term Report, CWC, 2016

86 Situationer of the Filipino Children as presented by Dir. Marijoy Segui, CWC Deputy Executive Director in the 4TH Philippine National Children's Conference (PNCC) on May 2016

87 RA 9775, Section 3. Grooming is the act of preparing a child, or someone who the offender believes to be a child, for sexual activity or a sexual relationship by communicating any form of child pornography. It includes online enticement or enticement through any other means

88 RA 9775, Section 9

1. Establishment of a more forceful and systematic monitoring mechanism to deter the trafficking of children, for purposes of sexual exploitation and labor.
2. Mandatory training of law enforcement officials, prosecutors, and judges on child protection concerns.
3. Ensure timely and adequate investigations of all cases of child abuse and violence within a child-friendly procedure.
4. Provision of free legal support services and protection during case proceedings and access to adequate counseling.
5. Conduct of a comprehensive qualitative and quantitative study to assess the causes, nature and extent of commercial sexual exploitation and pornography.

c. Governance

In the Third and Fourth Country Report to the UNCRC, the Philippines cited the creation of structural conditions conducive to the promotion, protection and fulfillment of human rights, especially children, as its biggest long-term challenge. Additionally, the 2015 Research on Violence Against Children recognized that there are gaps in the capacity and resources, limitations in scope, and challenges in sustainability of the current protection system

Aside from the strong partnership and collaboration among multi-level structures, the functionality of the said structures is necessary for the effective implementation of programs and services for children. Based on the 2015 Child Friendly Local Governance Audit (CFLGA), of the 1,436 audited LGUs, 1,097 reported having functional MCPC/CCPC. Meanwhile, 1,006 LGUs reported that more than 50% of their BCPCs are functional.⁸⁹ Despite that, child protection system remains ineffective and the following reasons contribute to this:

1. Lack of awareness and clarity of the role of LCPCs. Further, the issuance of new laws and programs created additional demands on the LCPCs to handle child protection in terms of [technical] capability and fund allocation.
2. The devolution of services resulted to great diversity in the actual implementation of programs and services. In a recent interview, the Secretary of the Department of Budget and Management (DBM) mentioned that LGUs are not allocating and utilizing enough funds for social services (only 25% of LGU budget).⁹⁰ In the 2015 CFLGA Results, 1,099 LGUs reported

⁸⁹ An Analysis of the 2014 and 2015 CFLGA, Obtinario, 2016

⁹⁰ “Local Governments not spending enough on social services – budget chief”, by Aika Rey published on 27 February 2017.

<http://www.rappler.com/nation/162338-diokno-lgu-spending-social-services>

allocating 0.01% – 4.99% of their total budget for children; however, these were for programs such as supplemental feeding and scholarship grants.⁹¹

3. Children are not included in the priority agenda of the LGU. The Local Chief Executive (LCE) plays an important role in mobilizing the LGU towards child rights promotion and protection.

In the same way, CWC recognizes the need to strengthen the institutional capacity of the RCWCs/RSCWCs. The assessment of said structure noted that it was unable to conduct regular meetings nor was it able to carry out monitoring of children's situations in the LGU using child well-being indicators.⁹²

At the national level, a Convergence of Councils and Committees for Children, led by the CWC, was created to for collaboration and coordination of efforts. Members include the GSPC, Early Childhood Care and Development Council (ECCDC), IACAT, Inter-Agency Council Against Child Pornography (IACACP), the Juvenile Justice and Welfare Council (JJWC), National Nutrition Council (NNC), National Child Labour Committee (NCLC), National Council on Disability Affairs (NCDA), and the National Council for Children's Television.

On another note, more than half or 43 provinces of the 81 total/targeted provinces have an established WCPU. Additionally, 1,216 LGUs reported the issuance of an Ordinance establishing VAWC Desks in their locality. However, there is no report yet regarding its functionality.

5. Database

The Subwaybay Bata Macro Monitoring System (SBMS) under the CWC, which has 209 indicators, provides general and aggregated situationer of children on both national and regional levels. It supports the development of the Philippine Report on the Progressive Implementation of the UNCRC and the annual State of the Filipino Children Report (SOFCR). SBMS input is taken from the data generated by the Philippine Statistical System⁹³ and reports provided by CWC member and partner agencies. The following figure illustrates the data flow for the SBMS.

The Results Based Monitoring and Evaluation System (RBMES), also managed by the CWC, provides information on progressive performance and annual reporting on the goals of the 2nd NPAC and its expected results. Additionally, The CWC has proposed to harmonize the SBMS and RBMES into one system.

91 An Analysis of the 2014 and 2015 CFLGA, Obtinario, 2016

92 Mid-Term Report, 2nd NPAC, CWC, 2016.

93 Include, among others, population and household surveys, national demographic health survey, national nutrition survey.

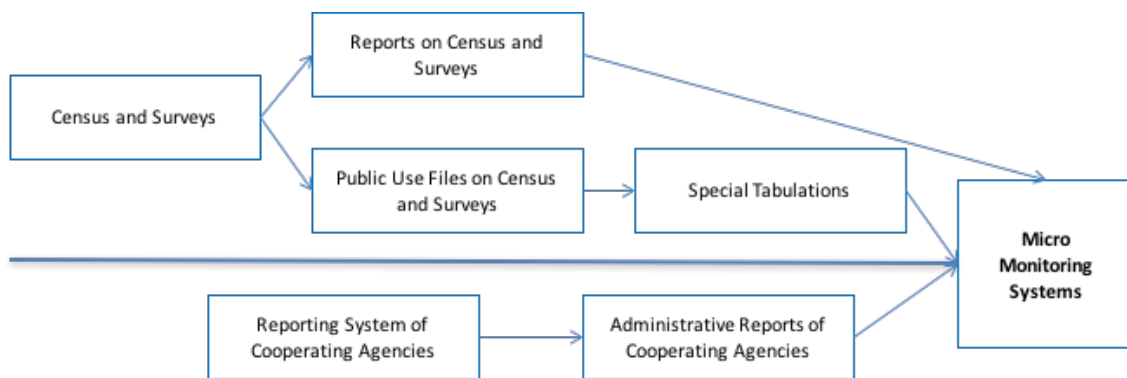


Figure 2. Subbaybat Macro Monitoring System Data Flow ⁹⁴

The CPN developed the Women and Children Protection Management Information System (WCPMIS) software which is capable of generating accurate data on child abuse cases which includes individual case management, process and official reports, and research. For example, the Philippine General Hospital (PGH) CPU alone has 15,399 reported cases of child abuse.

Despite the aforementioned monitoring and database systems in the country, there are still gaps in the available data and information on children that leads to concerns in formulating evidence-based programs and strategies. Gaps include the following:

1. Data consolidation. A systematic strategy to consolidate data is lacking. There are notable inconsistencies between data generated at the national and sub-national level. Reported cases are mostly based on the respective office's assisted/served cases. One concern on this is the possibility of double reporting.
2. Emphasis should be given on the establishment of a database or databank for children statistics that will ensure availability of accurate data for drafting appropriate interventions. One oft cited concern is the non-availability of disaggregated and age-specific population and/or report/s on child-specific concerns.
3. Critical indicators/data on children are not included in data collection of concerned agencies, i. e. children belonging to minorities and indigenous groups, child poverty, and the like.

Future development/s

1. Corporal punishment. Two out of three parents practice corporal punishment to discipline their children. According to studies, this affects and harms the child's physical, emotional, psychological and social well being, however, its practice is considered normative in the Filipino culture. A

⁹⁴ Administrative reports include LGU-level data

proposed bill, introduced in 2011, promotes positive and non-violent forms of discipline in different settings including at home, in school, various institutions, at work, and in detention centers.

2. Minimum age of criminal responsibility (MACR). There is a pending bill in the legislative branch of the government which proposes the lowering of the MACR from 15 to 9 years old. With said proposal, more children will be subjected to judicial proceedings.
3. Age of statutory rape. The proposed amendment to RA 8353 to raise statutory rape from 12 years old to 16 years old is a measure to protect children from sexual abuse. According to the PNP and DOH data, children aged 13-15 years old are the most recorded victims of sexual abuse.
4. Children left behind. An estimated three to six million children have parents who are either Overseas Filipino Workers (OFWs) or imprisoned.⁹⁵ These left behind children become at-risk to abuse, exploitation, early sexual activities leading to early pregnancies and substance abuse. To date, no program has been developed to address the phenomenon of children left behind and its effect on the emotional, physical and psychological development of the child.
5. Along with the 3rd NPAC, the CWC will lead the development of a multi-sectoral plan for violence against children to address the issues and gaps identified in the 2015 research.

References:

- A Comprehensive Approach to Prevention of Child Maltreatment in the Philippines: Building Partnerships among Agencies, Organizations and the Community. Celia Capadocia Yangco. Printed under UNAFEI Resource Material Series No. 69, Visiting Experts' Papers. Fuchu, Tokyo, Japan. July 2006.
- Child Poverty in the Philippines. Dr. Celia Reyes, et. al, of the Philippine Institute for Development Studies (PIDS). UNICEF and the Philippine Statistics Authority. Philippines. 2015.
- Child Protection and Maltreatment in the Philippines: A Systematic Review of the Literature. Steven Roche. Printed in the Asia & the Pacific Policy Studies published by John Wiley & Sons Australia, Ltd and Crawford School of Public Policy at The Australian National University. December 2016.
- Child Protection in the Philippines: A Situational Analysis. Jay A. Yacat. 2011.
- Child Rights Situation Analysis within the ASEAN Region. Institute of Human Rights and Peace Studies, Mahidol University. 2016.
- CRC@20. A Summary Report on the 20 years of the Convention on the Rights of the

95 Mid-Term Report, 2nd NPAC (2011-2016). CWC. 2016

Child in the Philippines. CWC. 20 November 2009.

Mid-term Report, 2nd Philippine National Plan of Action for Children (2011–2016). CWC. Manila. 2016.

National Baseline Study on Violence Against Children: Philippines. CWC and UNICEF Philippines. 2016.

National Strategic Framework for Action to End Violence Against Children. Council for the Welfare of Children and UNICEF Philippines

Protecting Filipino Children from Abuse, Exploitation and Violence: A Comprehensive Program on Child Protection. Building a Protective and Caring Environment for Children. CSPC, DOJ, Padre Faura, Manila.

___ 2006–2010. December 2006.

___ 2012–2016. July 2012.

Situationer of the Filipino Children. Presented by Dir. Marijoy Segui, Deputy Executive Director of CWC in the 4th Philippine National Children' s Conference (PNCC). May 2016.

State of the Filipino Children Report (SOFCR). CWC. Manila

___ 2010 SOFCR Child Friendly Governance: Focus on Resource Allocation

___ 2011–2012 SOFCR Child Friendly Governance: Local Councils for the Protection of Children

Towards More Effective Local Councils for the Protection of Children (LGPC) in Child Rights Responsive Governance in the Philippines. CWC. 2012.

Online Articles and Official Websites last accessed 25 March 2017:

Local Governments Not Spending Enough on Social Services - Budget Chief, Aika Rey. Published on 27 February 2017.

<http://www.rappler.com/nation/162338-diokno-lgu-spending-social-services>.

Child Protection Network. <http://childprotectionnetwork.org/>

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、コミュニティーワーク、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)。

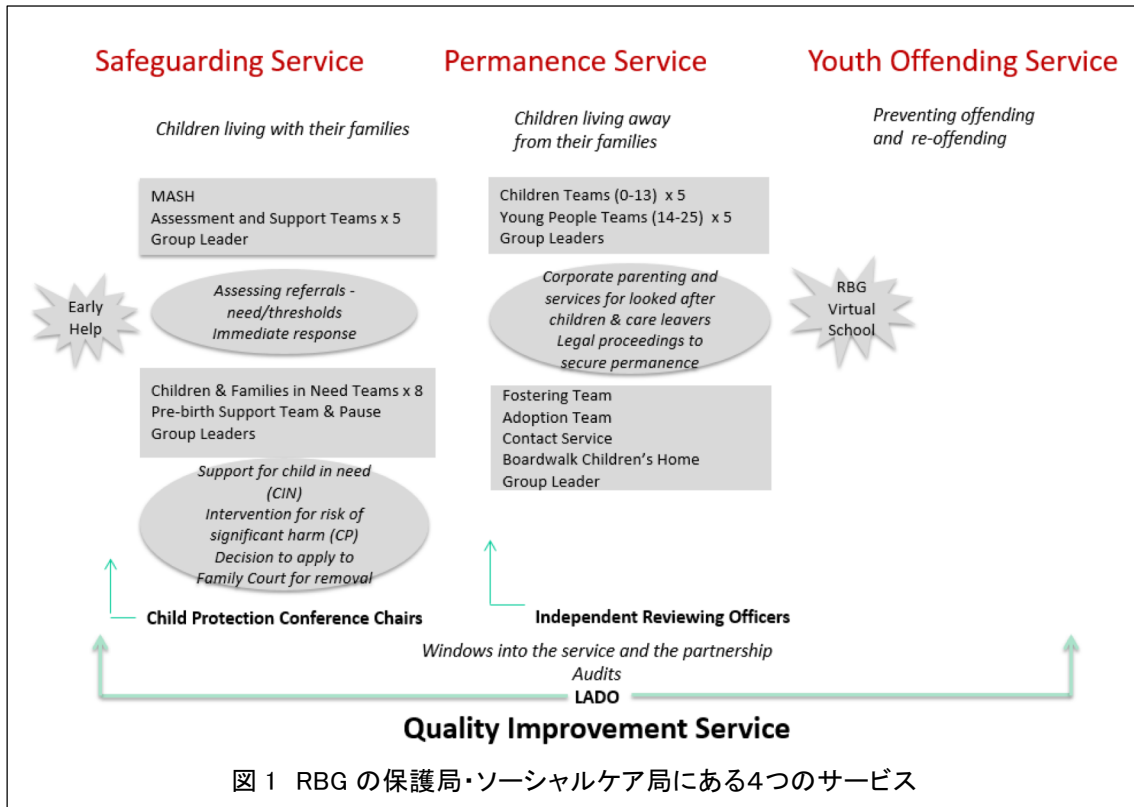


図1 RBG の保護局・ソーシャルケア局にある4つのサービス

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、まずはリファールを処理する。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、リファール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、入力期限が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目線がたって、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化に置くか等々、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、できると言い、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してしまう等を考え、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とするところで、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と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と言える。

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護形態へ、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 名のスタッフがいる。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 名体制となる。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しよ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ば経費がかかる。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、きょうだいでと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る。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

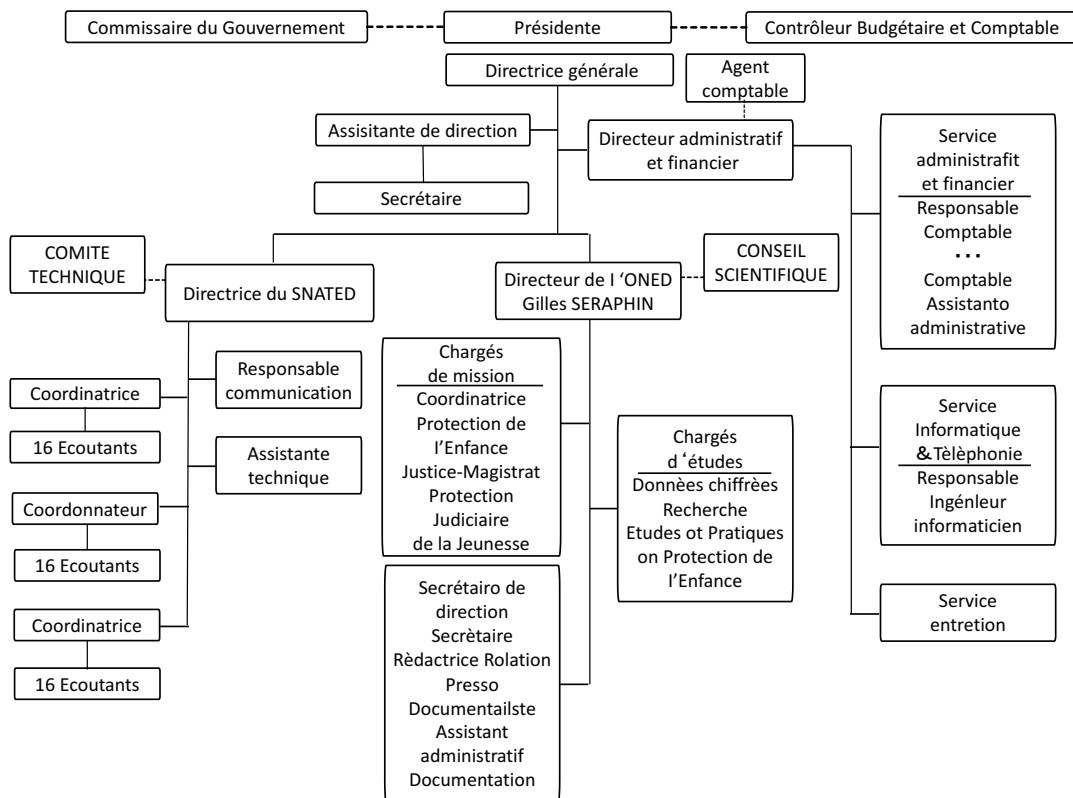


図 1 GPED の組織図

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。

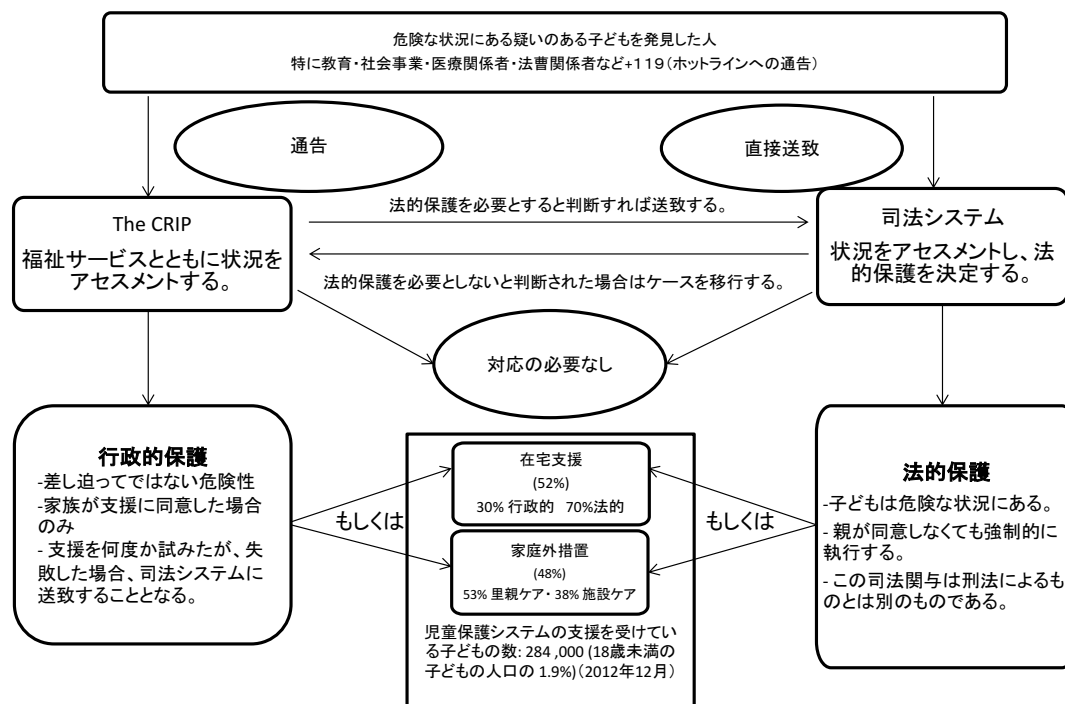
2016 年6 月の1' ODAS による通知および2015 年5 月のONED の10 周年記念報告書によると、子ども保護に対するフランスの全支出は2015 年度は72 億ユーロにおよび、社会福祉に関わる予算の20%を占めている。2014 年度に比べると2.7%の増加であり、このうち83.3%が住宅に関わる支援のために使われた費用となっている。

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)

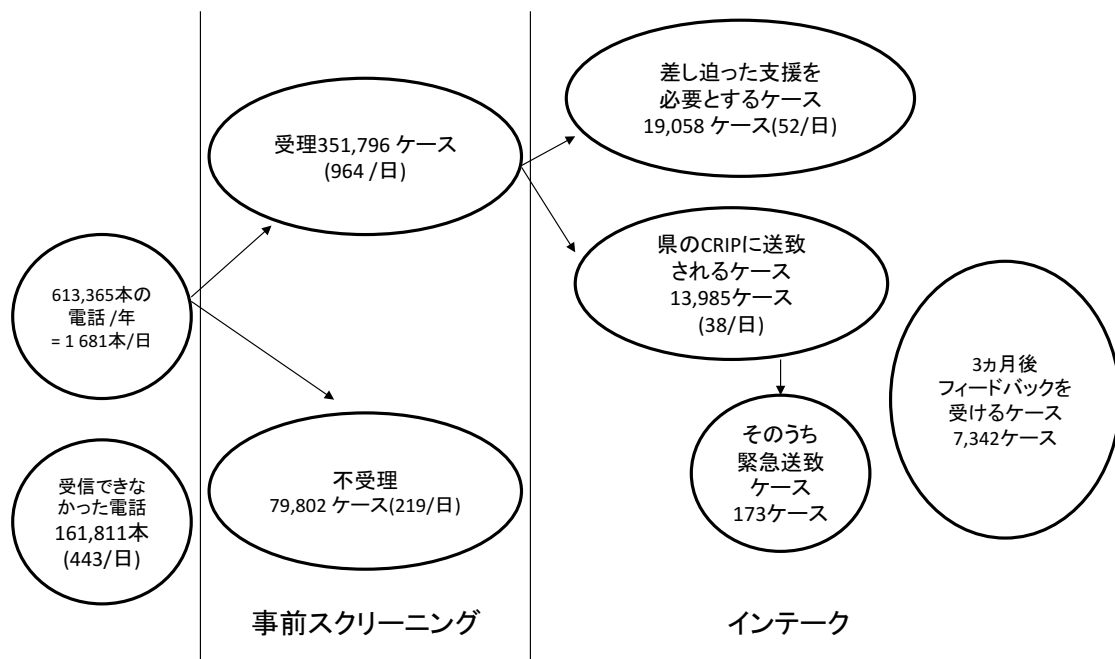
1989年に設立されたフランス全体の子ども保護に関する通告を受け付けるホットラインセンターである。SNATEDのミッションは「保護のミッション：危機下にある子ども、又はそのリスクのある子ども自身又はそのような子どもの状況に遭遇したいかなる人によってかけられた電話通告を受け付け、その通告の対象となった子どもに対して必要な保護を提供すること」「情報提供のミッション：懸念のある子どもに対する収集した情報を書く自治体にある情報収集の機関（CRIP）に提供すること」である。

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ら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きている。

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 Sellergren, 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 protections 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 fairer and more egalitarian, collaborative and approachable.

<Process of handling a typical case>

The most common situation is where a report is receiver 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。

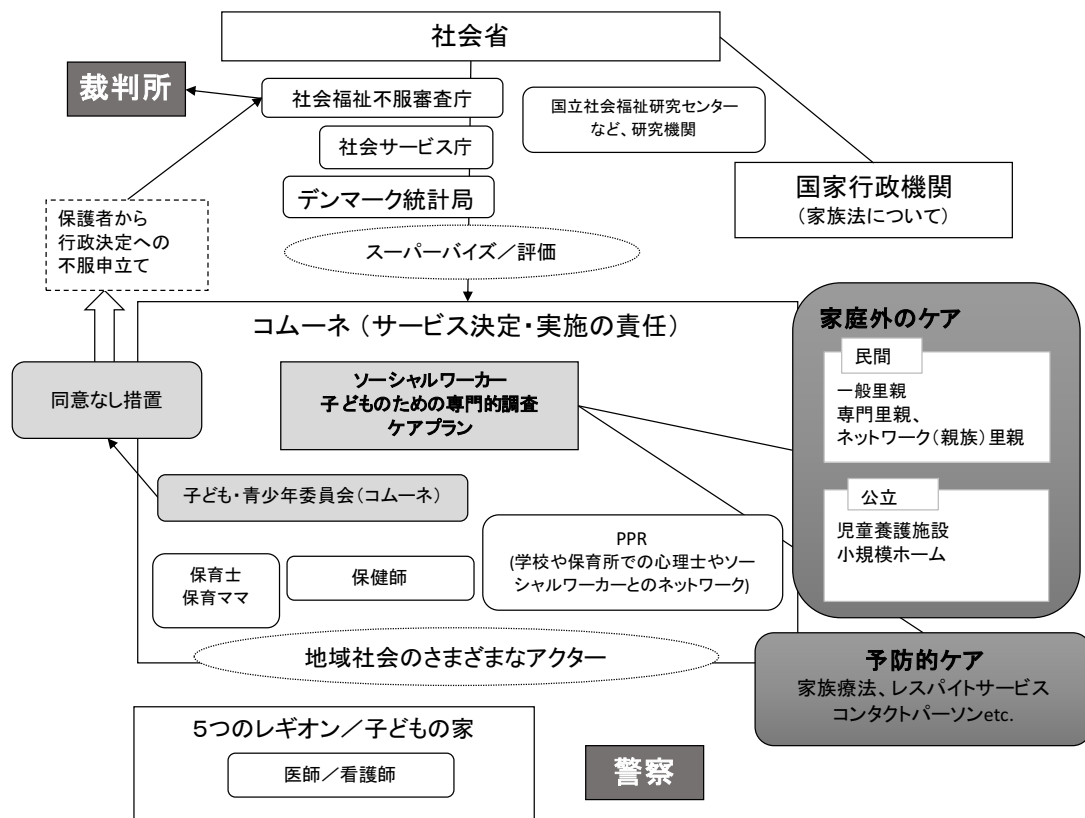


図1. デンマーク 子どもの保護システム全体像

(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の意味しないため、「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（Socialtilsyn）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感じ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も大きい。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聞いた。

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、施設養護のマニパ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。施設の数減らすのであれば、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いう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に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歳の子どもの本音が本当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*.

IV. 研究成果

<著書>

- 木村容子・有村大士（編著）（2016）『新・基礎からの社会福祉⑦ 子ども家庭福祉』ミネ
ルヴァ書房
- 木村容子（2017）「里親養育の基本原則と実際」, 大竹智・渡辺利子（編）『保育と社会的養
護原理 [第2版]』

<論文>

- 木村容子（2016）「養育支援訪問事業の実施に影響を与える要因の分析」ソーシャルワーク
学会誌 第33号, 27-39
- 藤岡孝志（2016）「支援者支援学(1)支援者支援学とは」こころの科学 (189), 92-98
- 藤岡孝志（2016）「アタッチメントの視点から見た子どもの虐待予防（特集 子どものこ
ころの安全基地を育てる：アタッチメントをめぐる）」教育と医学 64(11), 72-81
- 佐藤桃子（2017）「デンマークの保育所における利用者参加の展開－保護者の「発言」の経
路と機能－」北ヨーロッパ研究 第13巻, 21-34
- 宇野耕司, 藤岡孝志, 三好真人, 渡邊瑞穂, 永野咲（2016）「児童養護施設における援助者
支援のニーズと方法に関する仮説生成」子ども家庭福祉学 (16), 16-28
- 吉岡洋子（2017）「BBIC にみるスウェーデンの子ども保護・支援システム－2000 年代以
降の動向と課題－」IDUN－北欧研究－(大阪大学世界言語研究センター デンマーク語・
スウェーデン語研究室編) Vol.22, 253-269

<報告書>

- 小原真知子（編）（2017）『平成 28 年度日本社会事業大学共同研究事業 アジアにおける
子どもの権利擁護の国際比較研究 ー子どもの貧困の現状とソーシャルワーク実践のあ
り方の検討ー』学校法人日本社会事業大学社会事業研究所

<学会発表>

- OHARA, Machiko（2017）”Resilience during Ambiguous Loss・Observations from Social
Work Practice,” Project for Professional Training in the Asia-Pacific Region in
Philippines
- 佐藤桃子（2016）「社会的養護における拡大家族のエンパワメントーデンマークの事例よ
り」日本地域福祉学会第30回大会

執筆者一覧

名前	所属
木村 容子	日本社会事業大学 社会福祉学部 准教授
藤岡 孝志	日本社会事業大学 社会福祉学部 教授
有村 大士	日本社会事業大学 社会福祉学部 准教授
永野 咲	日本女子大学/日本学術振興会 特別研究員(PD)
畠山 由佳子	神戸女子短期大学 幼児教育学科 准教授
佐藤 桃子	同志社大学/日本学術振興会 特別研究員(PD)
吉岡 洋子	頌栄短期大学 保育科 准教授
趙 正祐	仁愛福祉財団 仁愛福祉研究所 専任研究員
菱ヶ江 恵子	日本社会事業大学大学院 社会福祉学研究科 博士後期課程
丁 泰熙	日本社会事業大学大学院 社会福祉学研究科 博士後期課程
Christophides, Chris	B.Sc.(Hons), C.Q.S.W., M.A.(Econ), Child Placement Training and Consultancy Limited
Wolmesjö, Maria	Associate Professor, University of Borås
Awazu, Miho	MSW, LICSW, Executive Director, International Foster Care Alliance
Tasee, Parinda	Lecturer, Thammasat University
Theppab, Rungnapa	Associate Professor, Thammasat University
Bernardino, Freddie H.	Project development Officer III, Local Government Unit of Taytay, Rizal
Obtinerio, April	Consultant and Freelanch Researcher, Child's Right Advocate

(2017年5月現在の所属)

研究補助

草島 瑞季 (日本社会事業大学 社会福祉学部)
 伊藤 巳貴哉 (日本社会事業大学 社会福祉学部)
 久米 蓮 (日本社会事業大学 社会福祉学部)
 松岡 裕季 (日本社会事業大学 社会福祉学部)

(2017年5月現在の所属)

厚生労働省科学研究費補助金政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業)

**社会的養護等の子どもに対する社会サービスの発展に関する国際比較研究
—循環型発展プロセスの課題と文脈の分析—**

平成28年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 木村 容子

平成29(2017)年 5月

日本社会事業大学 社会福祉学部 木村容子研究室
〒204-8555 東京都清瀬市竹丘3-1-30