

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～29年度 総合研究報告書

平成29年度 分担研究報告書

研究代表者 木村 容子

平成30(2018)年 5月

目 次

I. 総合研究報告	1
A. 研究目的	3
B. 研究方法	6
C. 研究結果	15
D. 全体考察	17
E. 研究成果	24
I-1. 各国子どもの脆弱性への対応・保護・社会的養護システムと 発展プロセス	26
はじめに	26
1. 各国・州の子ども保護及び社会的養護システム	26
◆イギリス	26
◆フランス	54
◆スウェーデン	66
◆デンマーク	72
◆アメリカ合衆国：ワシントン州	87
◆アメリカ合衆国：イリノイ州	105
◆カナダ：ブリティッシュ・コロンビア州	119
◆大韓民国	133
◆タイ	150
◆フィリピン	168
2. 各国概要（対照表）	188
3. 各国の子ども保護及び社会的養護システムの概要（対照表）	191
4. 各国の発展プロセス（年表）	199
5. 考察	216
I-2. 各国・地域における子どもの権利擁護・当事者参画	219
1. 制度の方向性	219
2. 権利擁護	223
3. 当事者参画	227
4. 考察	230

I-3. 子どもや家庭の脆弱性・保護・社会的養護に関するデータベース.. 232

1. 国家レベルのデータベースがある国（対照表）	233
2. その他の取り組み	234
3. 考察	237

II. FY2017 Study Report..... 242

Contents	244
Purpose	245
Countries and states to be surveyed (10)	245
Abstract	245
1 England	251
2 France	275
3 Sweden	289
4 Denmark	319
5 Washington (WA), United States of America	332
6 Illinois (IL), United States of America	371
7 British Columbia, Canada	388
8 Korea	406
9 Thailand	436
10 Republic of the Philippines	466

執筆者一覧..... 483

I. 総合研究報告

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 社会福祉学部・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か年計画である。最終3年目にあたる本研究報告書では、平成27年度・平成28年度に行った研究対象国10か国・州の現行子ども保護システム及びその発展プロセスに関する文献調査と現地訪問調査を踏まえ、I. 総合研究報告として、1. 子ども保護・社会的養護システムにおける研究対象各国・州の特徴を俯瞰できるよう対照表に整理するとともに、その発展プロセスについて、分析枠組みに照らし年表形式に再分析し、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総体的に考察した。2. 子どもの権利擁護・当事者参画について、研究対象国・州のシステム及び実践的取り組みを整理し、日本における示唆を得た。3. 子ども保護及び社会的養護に関するデータベースのある国のシステムについて概要表に整理し、各国のシステムにおける課題と教訓を示した。II. 分担研究報告では、平成28年度に行った研究対象各国・州の文献調査の英語翻訳レポートを掲載し、広く海外に発信していく。

研究分担者：

有村 大士（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）

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（島根大学 人間科学部・講師）

吉岡 洋子（大阪大学大学院 人間科学研究科・招へい研究員）

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：

※平成30年5月現在

永野 咲（昭和女子大学 人間社会学部・助教）

井出 智博（静岡大学 教育学部・准教授）

小原 眞知子（日本社会事業大学 社会福祉学

部・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)

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)

Lukyanov-Renteria, Andrey (Associate
Professor, University College Absalon)

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)

Thepparp, Rungnapa (Associate Professor,
Thammasat University)

Tasee, Parinda (Lecturer, 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)

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、共通する枠組みでとらえることができる。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、他国の課題や対応からの知見や教訓に照らしながら予測をし、対応を図っていくことができると考える。また、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・課題やニーズと、それに対応する選択肢について検討することができ、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コンテキストと、教訓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つくることにつながると考える。

（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、各国の経験や教訓を活用できる。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。

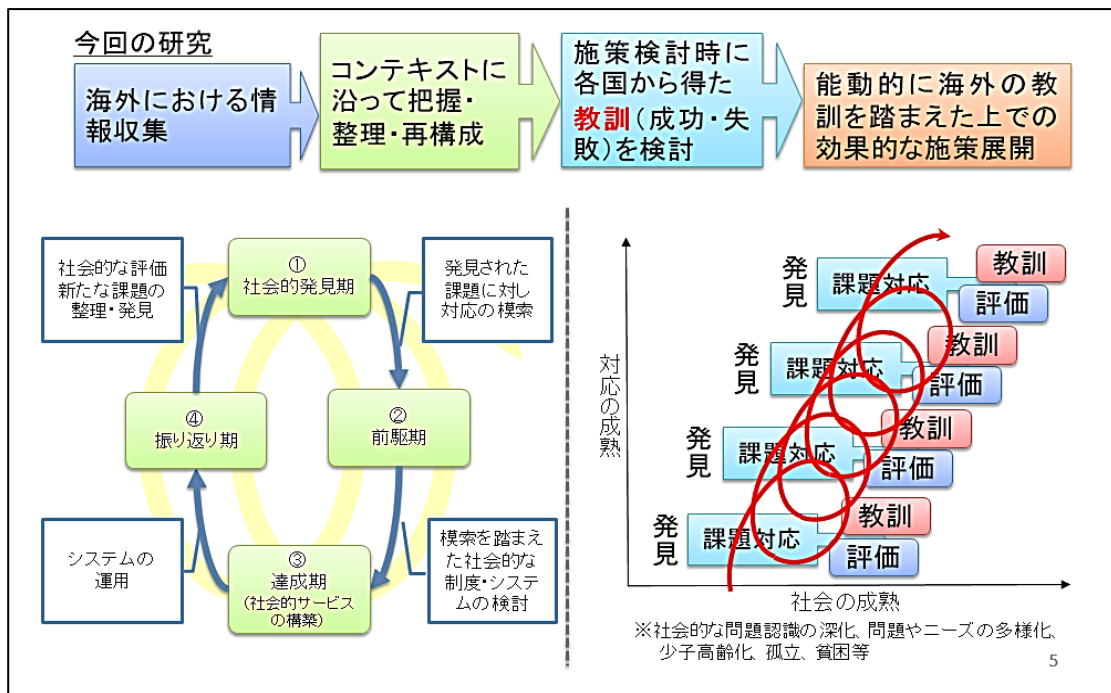


図1 本研究における仮説を含んだ枠組み

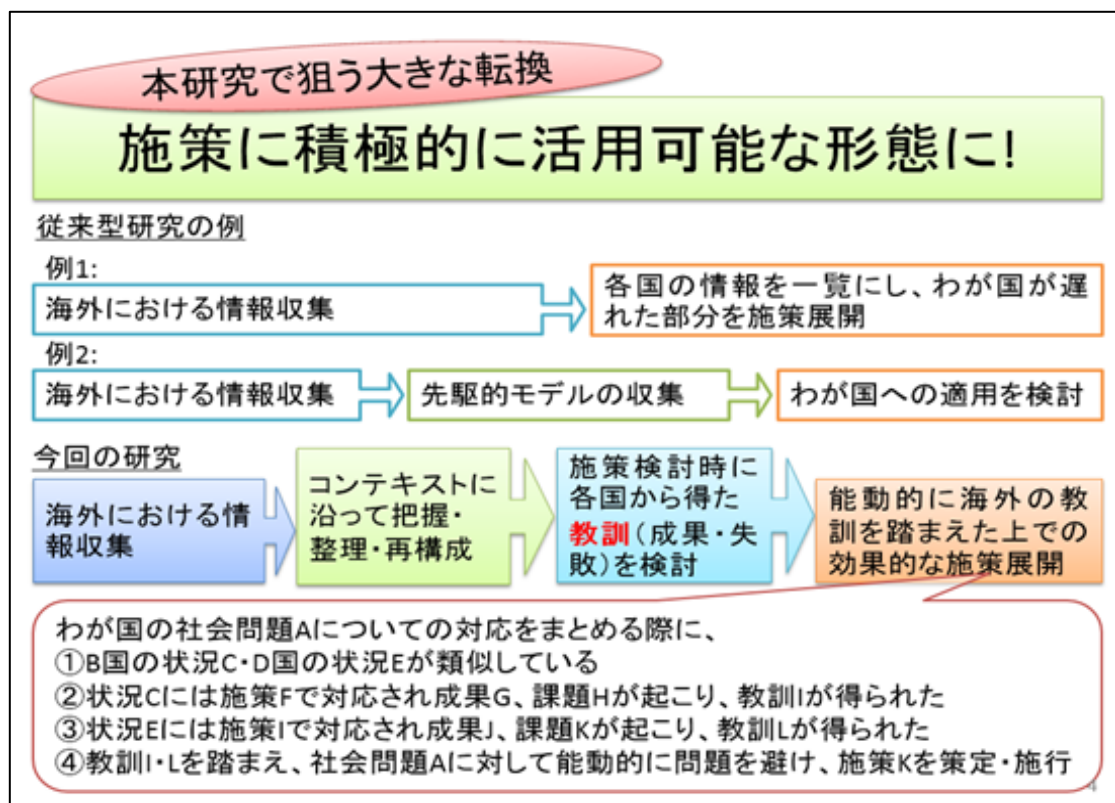


図2 本研究において得られた成果の活用方法

B. 研究方法

本研究は、研究対象国 10 か国・州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）研究対象国と各国選定理由

研究対象 10 か国/州について、選定理由とともに記す。

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”とを指すが、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の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（L V U）」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ーンは、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・⑥ 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思った。

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)

⑦ 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)

⑧ 大韓民国

民間の社会福祉法人(以下、民間とする)の取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)

⑨ 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、その中での試行錯誤や先進色を見る姿には学ぶ部分が大きい。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)

⑩ 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、従来の上意下達の下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)

(2) 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、図 1 の枠組みに沿ったレビューをおこなう。

文献調査レポートは、おおよそ下記のアウトラインを示し、各国調査担当者がその調査内容をまとめた。

I. 現行子ども保護システムの概要（法律、規程、手続き等）

II. 現行子ども保護システムの発展サイクルの分析

図 1 の分析枠組みに沿った現行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、世論等（①「社会的発見期」）
- (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」）
- (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」）
- (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（④「振り返り期」）

※サイクルがあるのであれば、サイクルに従って記述する。

III. 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（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）
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
 - (1) 現行システムに至る背景、出来事、事件、世論等（①「社会的発見期」）
 - (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」）

- (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」)
- (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 (④「振り返り期」)

※サイクルがあるのであれば、サイクルに従って記述する。

IV. 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)
- 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」)
 - (2) 現状に至るまでの模索、検討された内容 (②「前駆期」)
 - (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」)
 - (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 (④「振り返り期」)

※サイクルがあるのであれば、サイクルに従って記述する。

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

- 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 (アセスメントや評価の項目・方法・指標等)
- 2. マルトリートメントに関するデータベース／データ・アーカイヴの発展サイ
クルの分析
 - (1) 現行システムに至る背景 (①「社会的発見期」)
 - (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」)
 - (3) (1)～(2)によって構築された新たなデータベース (③「達成期」)
 - (4) 現行システムの運用後の効果、問題点・課題と新たな課題の発見 (④「振り
返り期」)

※サイクルがあるのであれば、サイクルに従って記述する。

VI. 考察 (教訓 等)

(3) 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
価方法について聞き取りを行った。

調査に要する 1 件あたりの時間は、概ね 1 時間半から 2 時間。IC レコーダーによる
録音を希望し、了承が得られなかった場合はメモを取って対応した。

【調査対象機関・団体等】

- 研究機関・研究者等
- 省庁
- 子ども保護機関
- 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

【調査内容】

図1の枠組みをもとに、子ども保護／マルトリートメントに対する支援／子どもの権利擁護・当事者参画／マルトリートメントに関するデータベースの現行システム及びその現状から始まり、その背景と現行システムが形成されるまで、そして当該システム運用後の評価を聞いていく形を取った。また、調査項目に関する現地資料や重要参考資料等とその出典について提供していただくことも依頼した。

(※以下機関ごとに該当する質問項目を選択)

●子ども保護システムについて

- (1) 現行児童保護制度の概要（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) 現行児童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」）

●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」）

●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」)

● 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」)

(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) 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ことを説明する。
- (3) 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こと、それ以外の目的で使用することは一切ないことを説明する。
- (6) 許可をいただいた場合にのみ、機関名・所属を報告書内に記載する。

(5) 分析結果の集約

- ・各国の調査結果をとりまとめ、いわば PDCA サイクルとして、子どもの社会的サービスの構築について、教訓や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評価を行う。
- ・その上で、日本および各国がこれから直面する課題を、日本および各国のこれまで得た教訓やその対応、および社会的アプローチと、他国の様々な課題で得た教

訓とその対応、制度化等の流れを検討し、日本および各国がこれから対応すべき課題やアジェンダについて析出していく。

- ・また、日本および各国の問題の捉え方についてのフレームワークについて検討し、今後日本および各国において社会的な対応が求められる課題について、社会的な捉え方の枠組みとその要素を検討することとする。

C. 研究結果

(1) 平成 27 年度・平成 28 年度の研究結果の概要

1～2 年目の平成 27 年度と平成 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）の各国・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。

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、世論がわくといったことであったり、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、子どもにとっての家庭を第一に置き、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い。アメリカに代表するエビデンスに基づく指標や評価による方法をとる国、またフランスのように 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。

研究対象国・州の子ども保護システムは多様である。一方で、発展途上国であっても、日本よりも先進的と思われるシステムを積極的に導入している面もあった。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。

（２）平成 29 年度の研究成果

平成 29 年度は当初より取りまとめの時期として設定し、文献調査、及び現地調査の結果を検討しながら、最終的な報告書の取りまとめについて検討を進めた。検討を進める上で大きかったのが、発展プロセスをまとめる上で、各国を串刺しにしてどうまとめるか、という点であった。それぞれの研究において、表現や検討すべき事項などを、主任研究者を中心に、研究分担者、研究協力者、特に先行文献と現地調査の担当者に確認すること、あるいは先行する他の文献において、どのような整理が行われているかなども参考にしながら、最終的な報告書提出に向けての調整を進めた。

最終的に「各国の子どもの脆弱性対応・保護・社会的養護システム」、「子どもの脆弱性対応・保護・社会的養護システムの発展」、「子どもの権利擁護・当事者参画」、「子どもの脆弱性対応・保護・社会的養護に関するデータベース」について取りまとめを行った。

D. 全体考察

(1) 各国の家庭の脆弱性への対応・保護・社会的養護システムの発展プロセスを確認して分かったこと

各国の発展プロセスは様々であり、一律のモデルであてはめられるというものではなかった。しかしながら、発展の先に整備されているシステムについては一定の焦点が絞れ、また発展のパターンのバリエーションが確認できた。各国における現行子ども保護及び社会的養護システムとその発展のプロセスの特徴を見てとれるよう、I-1. 「3. 各国の子ども保護及び社会的養護システムの概要（対照表）」及び「4. 各国の発展プロセス（年表）」に整理した。

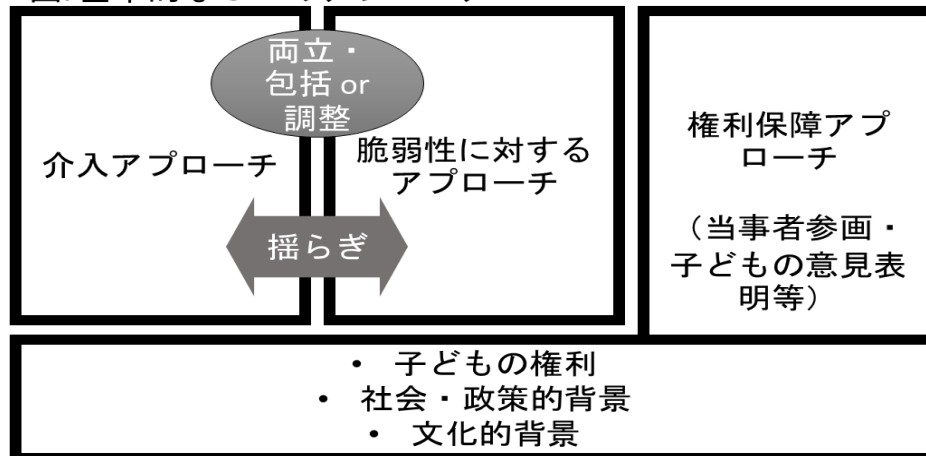
子どもの安全を考えた「介入」が先行するのか、あるいは家庭支援を中心とした「脆弱性に対するアプローチ」が先行するのには大きな差があるものの、結果的には各国が支援と介入の両方を揺らぎながら発展をしていることが分かった。また、そのプロセスで家庭との協働や子どもの権利の尊重が大きな議論となっていた。

子どもや家庭へのアプローチとして、大まかに3つのアプローチが確認できた。第1に、子ども虐待等からの子どもの保護に関する観点で、子どもを積極的に守るという観点から、家庭への介入を行うアプローチ（介入アプローチ）である。特に、英米モデル、デンマークで議論が先行していた。第2は、子どもや家庭の脆弱性に対するアプローチで、予防や脆弱性の解決に重きを置き、一時的にではなく、より継続的、普遍的な視点で子どもと家庭をサポートするものであった。その場合、より子ども自身の積極的な権利についての啓発が進んでおり、特に北欧型のモデルで発展していた。最後に第3のアプローチは権利保障アプローチで、基盤としては発展途上国の人身売買、存在の社会的認知、児童労働による搾取の防止、貧困や子どもの養育や生活についての無知への対応から、当事者が参画しての意思決定、子どもへのサポート、そして子どもの意見表明権への対応など、サービスの基盤から具体的な方法・技法まで子どもの権利に基づいたアプローチが行われていた。アプローチで親と協働した意思決定については、日本でも多くの児童相談所でサインズ・オブ・セイフティアプローチが導入されてきた。また、過去にはニュージーランド発祥のファミリー・グループ・カンファレンスが紹介され、高橋らにより厚生労働科学研究でも研究がなされた経緯がある。本研究でも、イギリス、デンマークなどのファミリー・グループ・カンファレンス、ワシントン州でのファミリー・チーム・ディシジョン・メイキングなど、文献調査、訪問調査で様々な当事者参画型モデルが示された。なお、詳細な内容は次章にて検討した。

なお、その他にも各国の文脈に沿ったアプローチがあった。細かく分けると2通りが考えられ、その第1はその国の独自性を意識しているものである（独自アプローチ）。

第2は、政策的に先行していると考えた国々の政策を、自国に合うように取り入れる方向性である（ローカライゼーションアプローチであった。これらのアプローチは、各国、地域で様々なバランスで展開されており、その強弱で各国・地域の特色と捉えられた。さらにこのアプローチは、各国・地域のコンテキストを反映しており、ただ単にシステムとして捉えるというだけでなく、ある意味政治的、社会的体制、あるいは「文化」とも言えるだろう。

図. 基本的な3つのアプローチ



(2) 子どものマルトリートメントへの対応

子どもの虐待やネグレクト等、子どもへのマルトリートメントへの社会的対応には大きな差が見られた。「介入アプローチ」の場合には裁判所の関与が強い。家庭に介入するインベスティゲーションやデータ管理等に先行し、管理の色合いが強い。一方、「脆弱性アプローチ」の場合、先述のように地方自治体の役割と責任が大きく、また予防的なアプローチに重きが置かれるため、サービスの対象となる子どもや家庭が多くなる。スウェーデンでは今回の訪問調査結果等を見る限り、家庭に対する介入は薄く、データベースの導入は遅い。ただ、「介入アプローチ」をとっている国々も、その限界を認識し、ニーズがあり自発的な意思を持つ家庭に寄り添える地域資源を投入している。また「脆弱性に対するアプローチ」が先行する国々でも、どうしてもこのアプローチだけでは対応できない家庭への社会的なシステム構築を進めており、両方の要素が必要不可欠といえるだろう。

社会・政策的背景や社会サービスに関する考え方などの影響を受け、「介入アプローチ」あるいは「脆弱性アプローチ」のどちらか一方を強く志向するモデルとなる。しかし一方では、結果的に各国は「介入アプローチ」と「脆弱性アプローチ」のそれぞれの欠点について認識し、両方を志向しているそれぞれのアプローチの指向性を検討するための着目点と、子ども保護及び社会養護システム構築における示唆を提示し

ている。

なお、イギリス、韓国など、データベース等について、過剰な IT 化、データベース化により、官僚的な仕事が増え、モニタリングやツールに向き合う時間が増えるかわりに、当事者である家庭や子どもに向き合う時間が減ってしまう弊害などが指摘されている点も注意をすべきであろう。

（３）各国・地域における子どもの権利擁護・当事者参画

各国の調査結果から、①制度の方向性、②権利擁護、③当事者参画についての状況を概観すると、全体の方向性として、子どもの権利条約に準拠し、各国の国内法を整備し、子どもを中心としたウェルビーイングを重視する方向に進んでいると考えられる。その中でも、特に体罰禁止法の制定が行われている国もある。日本では、平成 28 年の児童福祉法改正において、その第一条で「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」と規定されたところであるが、今後、体罰禁止法などの具体的な法整備が待たれる。また、日本は「体罰」として取りまとめているが、海外の体罰防止法は「心理的な圧力」なども含めて禁止しており、「体罰」とは何を指すのか、あるいは「体罰」という用語で対応できるのか、という点も検討を進める必要がある。

同様に、権利擁護について、行政からある程度独立したオンブズパーソンやアドボカシー団体を有している国も多い。日本においても、子どもの立場に立って、権利を擁護する機関が求められる。さらには、1つの団体だけではなく、多層なシステムによって子どもの権利を擁護する協議会等を整備している国もある。こうした複数機関や協議会が、子供の権利に関する調査や報告を行い、政策を指摘する動きもある。独立した形で、公的な機関へも意見を届けるためには、こうしたシステムに法的な裏付けが不可欠であると考えられる。

最後に、当事者参画についての法や仕組みの整備が行われていることに注目したい。フランスでは子どもや家族の当事者参加とそのための支援者トレーニングが法律に盛り込まれ、デンマークでは、行政の決定に対して不服表明できる年齢が、15 歳以上から 12 歳以上に引き下げられた。また、参画の場面でも、子どもや家族と協働するミーティングが行われており、保護や社会的養護を受けた経験のある当事者ユースの政策への参画が実現している国もある。これらに共通しているのは、当事者の声を実践的な取り組みの「努力」で聴くだけに留まらず、法的な整備や予算を伴った形で当事者の参画を保障することである。こうした制度的な枠組みの有無に、当事者の参画や協働に対するその国・社会の姿勢が表れるのだろう。日本でも、当事者参画や協働の意義が浸透しつつある今、各国の取り組みを踏まえ、国や都道府県が実効性をもった当事者参画をどのように保障するか、次の段階の議論が必要である。

（４）子どもや家庭の脆弱性・保護・社会的養護に関するデータベース

データ収集の目的と内容

まず、データ収集する目的には、大きく分けて２つあるであろう。一つは、フランスや韓国のように、子ども保護や社会的養護に携わる機関が、子どもの安全やウェルビーイングを実現させるために、効果的・効率的な実践方策を導き、その標準化を図る目的である。もう一つは、子ども保護及び社会的養護政策（制度・プログラム等）の効果を総合的に評価し、政策に反映させていく目的である。この２つの目的を兼ね備えたデータベースが望まれ、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、さらなる改善につなげることが可能となる。

収集されるデータには、子どもや加害者に関する情報、援助プロセスの各段階における各ケースにかかわる業務・実践やその結果の情報、それらを量的に把握する統計、国が設定する成果指標に関する統計等がある。とくに、現場ワーカーらが適確に情報収集し、入力するうえで大切になってくることは、なぜそれらの情報やデータが必要なのかデータベースの目的を共有したうえで、それらデータ項目に関する操作的定義を明示し、入力方法について周知されていることである。韓国では、2014年の特例法により、児童保護専門機関と警察との協働が法定化され、それに伴い、共通の用語や法律用語が加えられた。フランスでは、どの情報をどのようにだれが収集するか等のソフト面の整備についても指摘されている。

韓国では、データベースの改良の際には、情報を得るために作った項目を削ることは難しく、削るというよりかは改正・修正をほどこすということである。また、業務指針が変われば、入力内容だけでなく、その順番も変わるなども起こる。データ入力とその管理については、現場ワーカーらにとって有益な情報・資料が得られる反面、かなりの負担となっていること、不要と思われる項目もあることなどの声もあった。そのため、韓国ではデータベースの改正時には、現場ワーカーらの意見を聞く機会も設けているとのことである。エビデンスの積み重ねや政策の方向性等により、データベースの改正は免れないとしても、データベースの目的やそのために必要な情報についての議論をしっかり踏まえてはならない。

実践方策に役立てる

収集したデータを分析することにより、現行の対応方法等の評価を行うことができる。これまでの実践に対するデータを蓄積できるシステムを設け、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の発展の中で必要なことである。

2014年制定の特例法により、子ども虐待に対する実践・業務プロセスの再設計が行われた韓国では、全国の児童保護専門機関と連携機関における実践・業務プロセスの現

況分析によって改善方案を導き出し、効果的な実践・業務プロセスと方法を定め、これを体系的段階的にデータベース・システムに反映することにより、適切な実践・業務遂行の標準化を果たしている。

一方で、細部のデータ項目やデータ分析の方法については、各自治体あるいは各機関の実践方法や今後の改善の計画に合わせて、使う自治体あるいは機関で読えることができるものであることが望ましい。たとえば、リスクアセスメント項目などは、日本でも指針等にリスクアセスメント表があっても、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が難しい、理に合っていないということが、イングランドでも聞かれた。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、地域のリソース等により、子ども保護、その予防、社会的養護のどこに力点を置くか等が異なってくる。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“ケアの安定性”の基準を設けるといったことができるシステムを用い、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、実践に活かすという方法は、実用的実益的かもしれない。イングランドのグリニッジ王室特別区の「モッキンバード革新」は、データベース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。

アメリカ合衆国のワシントン州の現地訪問調査を担当した高岡は、現場で今困っているこの瞬間にどのような意思決定や対応を取るとどのような予測シミュレーションになるのかを導くために、データ分析をリアルタイムで現場ワーカーが使うという、人工知能やスマートフォンアプリ等を活用した、現場で使いやすく、かつリアルタイムで意思決定を支援する仕組みの必要性について言及している。

関連機関・部署との情報共有

アメリカ合衆国ワシントン州では、個人情報保護基準について、The Health Insurance Portability and Accountability Act を遵守したうえで、子ども虐待やDV 情報については、子ども保護局（CPA）、警察、教育機関等のデータベースを全ての機関で共有する取り組みが進行中である。虐待ケースは犯罪と見なされ、個人情報保護のレベルを越えるという認識がなされており、情報共有が遅れたり、ミスコミュニケーションが起きることの時間とコストの損失によって、子どもの安全を脅かしてはならないという風潮になりつつある。データの共有を行うことで、自治体間の移動等により居所が不明となったり、過去の虐待歴（被害歴）を見逃すことによりリスクを過小に評価してしまう危険性を防ぐことができる。

韓国でも、国家児童情報システムは中央児童保護専門機関が管理運営をし、中央及び地域児童保護専門機関、政府・保健福祉部の担当者、警察等が用いている。とくに 2014

年の特例法の制定により、警察や 119 安全申告センター等の多くの機関と関連性を持つようになった。検察／警察調査システムや 119 安全申告システムとの相互連動が必要とされているが、これはまだ円滑に結びつけられてはいない。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いる。

このような関連機関・部署との情報共有にあたっては、法律上の整備も必要となる。韓国では、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り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、法律に明示されている。これは、情報公開についても言えることであり、子ども虐待に関するデータには子どもの人権とのジレンマがつきまとい、誰にどこまで開示するのかについても法律で総合的に定めておく必要がある。

データを取り扱う専属部署・スタッフとワーカーのトレーニング

本研究を通じ、これからデータベース構築を図っていく日本にとっても重要なことは、データベースの構築だけでなく、データベースを扱う専属の部署あるいはスタッフを設置し、また現場ワーカーがそれを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。

韓国では、各地域児童保護専門機関における各ケースのデータ入力内容について、データベースを管理・運営する中央児童保護専門機関内のモニタリング部署でサポートしている。社会事業における個人情報に関する法律により、データが正しいこと（正しい入力内容）が定められている。人が打ち込むとミスも起こり得る一方、政府はデータの信頼性や速さを求めている。そこで、データ入力の信頼性を確保するため、フィルタリングが 2 か月に 1 回行われている。現在のシステムでは、情報をコード化しており、入力していなかったり、数字が合わなかったりすると自動的にフィルタリングし、抽出されるようになっている。チェックリストが構造化されており、統計から入力ミスを確認しているのである。入力ミスが確認されると、地域児童保護専門機関にすぐにフィードバックし、修正するよう指示し、修正を求める。また、イングランドの地方自治体には、質保証部署があり、グリニッジ王室特別区では、各ワーカーのケースデータと統計データを取り扱うスタッフが配置されている。また、スーパーバイザーは、各ワーカーのデータにアクセスすることができ、「ケアの安定性」が揺れているケースについて、その担当ワーカーと何が原因かを確認し、スーパーヴィジョンを行なう。

韓国では、ワーカーの研修が義務付けられており、データベースがアップデートされるごとに研修をくり返している。フィリピンでは、現場ワーカーのトレーニングは政府部署から各地方に担当者が派遣されるが、フィリピンのように政府・州・地方・バランガイとマルチレベルで子ども保護・社会的養護を担うシステムでは、行政最小区のバランガイを含め、トレーニングを現場に行き渡らせるのは非常に困難であることが指摘されている。これからデータベースを構築する国にあたっては、導入時のトレーナーの人材確保は大変なことであり、そこを含め、現場ワーカーのトレーニングの体制をどのように整えるかについて、前述した専属部署やスタッフの配置とともに検討し、その財源確保もしていかなければならない。

現場で生じる抵抗（バックラッシュ）の軽減方策

アメリカ合衆国のワシントン州では、新たな方法を導入する際には、現場で生じる抵抗（バックラッシュ）を軽減するために、新たな方法導入によるメリットをエビデンスに基づき説明する。エビデンスには、コスト・ベネフィット研究などの量的なデータだけでなく、当事者による語りなど質的なデータも活用し、現場の理解を促している。また、新たな方策を導入することによる実務の増加を防ぎ、現行の業務量やワーカー1人当たりの担当ケース数(ケースロード)を軽減させる方法も同時に検討し、実施する。日本においても、データベースを導入することによる（期待される）効果をエビデンスをもって現場に伝えていくとともに、業務負担の支援や前述したデータベースを用いるうえでの技術支援等の方策を講じていく必要がある。

データ収集・研究成果と政策・実践との循環

ワシントン州の現行子ども保護システムが成立した背景からは、データ収集や研究結果によって明らかになった知見を政策に反映するという循環が見られる。これを支えるのは、ワシントン大学をはじめとした教育機関や Casey Family Program といった民間団体などの大規模な研究組織と州政府の協働関係である。大規模な安定的な研究組織があることで、継続した調査研究が行われ、成果を政策に取り入れることができる。

また、アメリカ合衆国のワシントン州の文献調査を担当した Awazu は、ここ数年、データベース上では子どもの虐待が減ってきているものの、何故減っているのかの理由付けが確定していないこと、また、アメリカでの子ども保護のファーストアウトカムは子どもの安全についてのみであり、どのように子どもの安全を図るのか、知ること、何が悪化させるのかという議論は少ないことを指摘している。イリノイ州を担当した畠山は、革新的な試みは必ずデータを分析したのちに、何がより良い方法かを見極めたうえでいくつかのモデルを比較して決めなくてはならないと述べ、データベ

スに退所後の子どもたちの予後についてのデータはないことに鑑み、施設の数減らすのであれば、今施設にいる子どもたちが真に家庭的養護の方がより良い状況なのかをまずは確かめ、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、今の状況を様々な角度から比較しなくてはならないと指摘している。

日本においても、短期的な調査のくり返しではなく、継続した長期に渡る調査研究により、その成果や知見を政策及び実践に反映できるような循環的システムが求められる。

(5) 情報収集における「保護 (Protection)」という用語の難しさ

本研究を進めるにあたり、「保護」、つまり英語での「Protection」という用語における取り扱いの難しさに直面した。文献調査、訪問調査を行うにあたり、コミュニケーションにおいては英語を用いることも多かった。しかしながら、英語そのものが英語の主として使用する英国、そして北アメリカで母語として使用されている言語であり、それらの国々における文化に根ざしている点は否めない。従って、例えば Protection という用語を、予防からの対応すべてを包含するような、いわば領域として使う場合など、注意をしなければ何を指すのかについて誤ったイメージを持ってしまう可能性がある。本研究においても、海外で連携をお願いできる研究者に現地におけるレビュー等をお願いしたが、そのまま Protection を保護と訳して良いのかどうかなど、課題があった。重要な用語だけに、使わずに済むわけではないため、注意して取り扱う必要がある。

今後の施策を検討する際も、「保護 (Protection)」という用語が何を指すのか、日本語に置き換える際に「保護」以外の適した用語が存在する可能性などについて十分検討した上で使用する必要性があると考えられる。逆に、日本語で「保護」と使われている場合に、それが英米で言う「保護」を指すのか、日本の概念上における「保護」を指すのかについて、用語の定義、あるいは十分な検討を行った上で研究や制度の取り込みを進めるべきであることが示唆された。

E. 研究成果

<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),

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

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ー保護者の「発言」の経路と機能ー」 北ヨーロッパ研究 第13巻, 21-34

吉岡洋子 (2017) 「BBICにみるスウェーデンの子ども保護・支援システムー2000年代以降の動向と課題ー」 IDUNー北欧研究ー (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

<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

<その他>

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] 』

I-1. 各国子どもの脆弱性への対応・保護・社会的養護システムと 発展プロセス

有村大士（日本社会事業大学）

はじめに

各国の発展プロセスは様々であり、一律のモデルであてはめられるというものではなかった。しかしながら、発展の先に整備されているシステムについては一定の焦点が絞れ、また発展のパターンのバリエーションが確認できた。

本章ではまず各国における家庭の脆弱性に対する対応、子どもの保護、社会的養護システムを平成 27 年度、28 年度の研究成果に基づき概観する。その上で、発展プロセスを結びつける形で説明する。最終的に、各国が発展段階の上で目指すシステムを概念化しながら整理し、発展プロセスから学べる教訓を表に整理したい。その上で各国の動きを包括的に検討した。なお、「1. 各国・州の子ども保護及び社会的養護システム」の内容については、平成 27 年度報告及び平成 28 年度報告の結果を再掲・抜粋等したものである。

1. 各国・州の子ども保護及び社会的養護システム

◆イングランド

Chris Christophides, 有村大士（訳）

要約

本稿は、過去 20 年間にわたる子どもの保護と保護に関連したイギリスにおける政策の進展と議論について批判的に検討した。1990 年代初頭から 2008 年末までは、政策の変更が重要であった。イングランドは、子どもに対するリスク、およびリスクに関連して専門家の役割をどのようにすべきかについて、より広範な関心を集めた。まず、**「子どもの保護（Child Protection）」**ではなく**「セーフガーディング：害やダメージからの防御（Safeguarding）」**が強調されている。しかし、2008 年後半から今日まで、焦点が子どもの保護にいつそう集中的にシフトしただけでなく、ソーシャルワークにおいて新たに公認された優先事項があった。これらの動きは、2010 年 5 月の保守党/自由民主党連合政権の選挙により、さらに強く推進されることとなります。本稿は、英国における子どもの保護とセーフガーディングに関する現状と将来の方向性、およびその中でのソーシャルワークの役割を考察した。

本稿の目的は、過去 20 年間の子どもの保護とセーフガーディングに関連して、英国における政策の進展と議論を批判的に反映することであった。私は、1990 年代初頭から 2008 年までの期間において、政策が大きく変化したことを強調したい。特に、政府は、子どもに何が害を及ぼしたのか、そしてこれに関連して専門家や公的機関の役割がどのような役割を果たすべきかについて、より広範囲の懸念に焦点を当てた。私たちは子ども、家庭、そして国家の間の関係の重要な変化を目の当たりにした。

そのような開発の根底にあるのは、子どもに対するリスクとこれらに対処するための最善の方法についての新しいそして時々競合する考えであった。そのような開発は情報通信技術 (ICT) の新しいシステムの範囲の導入の文脈で実行され、パフォーマンス管理のトップダウン形式に大きな信頼が置かれた。そのような発展は、子どものサービスにおけるソーシャルワークの役割を取り残すという影響をもたらした。

しかし、ベイビーピーターの悲劇的な死後、2008 年後半から今日まで、政策と実践が新しい方向に動くのを見てきた。「子どもの保護」が政治的および政策的に重要な問題とされているだけでなく、ソーシャルワークに新たな関心と優先順位が与えられている。そのような動きは、2010 年 5 月の保守党/自由民主党連合政権の選挙と、就任後 3 週間以内にアイリーン・マンロー 教授が議長を務める子どもの保護の独立した検討委員会の設立に続いて、大きな推進力となった。本稿は、英国における子どもの保護と保護の現状と将来の方向性、およびその中でのソーシャルワークの役割を検討し、考察を行った。

「子ども中心」のサービスと家庭の分断

1997 年の労働党政権の選挙に先立ち、過去 25 年間でイギリスの「家庭」生活の性質と構造に大きな変化が見られた。例えば、再婚が全体の 3 分の 2 を占めていた間、最初の結婚の数は 1975 年の 39 万人から 1997 年の 175,000 人へと半減した。1961 年から 1997 年の間に離婚数は 2 倍以上に増え、合計は 175,000 人となり、初婚の数をわずかに下回った (ONS, 1998)。結婚前に生まれた子どもの割合は 4 倍になり、1980 年代の終わりまでに、子どもを産む前に結婚する必要があると考えていたのは 50% 未満であった (Kiernan and Estaugh, 1993)。1990 年代初頭の最初のパートナーシップの 3 分の 2 は、20 年前の 3 分の 1 と比較して同居であり、22% の子どもは 22% 前の同性カップルのもとで生まれた (Ermisch and Francesconi, 1998)。

1998 年に子ども連れのカップルの同居率は 13 パーセントに達し、所得分配スケールの 3 分の 1 以下の子どもの間では、約 26 パーセントであった。給付を受けていた子どもを持つカップルの間では、その割合は 2.5 倍以上も高かった (Marsh et al., 2001)。扶養家庭のいるひとり親家庭は、1961 年の全世帯の 2% から 1979 年までに 7% に増加した。生涯結婚という性的パートナーシップと親権の唯一の制裁の枠組みとしての概

念は、20 世紀の終わりまでに次第に時代遅れになっていると見られるようになった。

しかし、ある関係の失敗は再度パートナーを得ることを押しとどめず、そして「家庭」生活のもう 1 つの共通する特徴は「社会的な子育て」である。父親の姿は、生物学的な父親ではない場合も増えました。

多くの論者 (Beck and Beck-Gernsheim, 2002; Smart and Neale, 1999) は、対人関係の基礎が核家庭からネットワークにシフトしたため、残されたのは「パートナーシップ」であると主張した。

その過程で、セクシュアリティは結婚から切り離され、ますます発見され、形作られ、改変されるものになった。子どもを持つことはますます多くの人々のための結婚についての決定からますます分離されているため、もはや結婚と親子関係は結びついていないと見られていませんであった。さらに、初めて、出生率は世代交代の基準を下回ることが多く、人口が長引くにつれて人口の絶対数と相対数の両方が減少していった。その結果、情緒的な面でもにも経済的な面でも、それぞれの子どもの価値は以前よりもはるかに重要になった。

このように、1990 年代までに、終身婚の制度に基づき、男性が稼ぐモデルを前提とした「普通の」核家族の考えは時代遅れになり、変化は 子ども福祉政策と方法について 考慮され、 実践が検討され、組織化された。注意の焦点 が主に「家庭」にあるのではなく、ますます、子どもたちは存在自体が重要であると見られるようになっていた。

1997 年 5 月の労働党政権の選挙は、これらの動きを新たなレベルに引き上げました。当初から、労働党は福祉政策の近代化に焦点を当て、その計画の中心には子どもや若者に関連する政策を掲げていた。労働党政府は、雇用と社会的支給の間のより緊密な結びつき、および社会的支出へのより厳格な「社会的投資」アプローチおよび、特に「社会的排除」への取り組みを目的とした政策により、大人に対するより「能動的」アプローチを追求した (Powell, 2008)。これに関連して、将来の市民として子どもたちに注目を集め、彼らの教育と雇用の可能性を最大限にすること (Lister, 2006) と、彼らが犯罪行為や反社会的行為に向かわないことを保障しようとした (James and James, 2004)。

多くの点で、労働党のアプローチの大きな要素は、「家庭」と社会生活および地域生活の個別化の進展に見られる、社会の変化の収穫と方向性を受け入れて取り組みをすすめるという決定であった (Lewis, 2007)。結婚と家庭の強化を焦点を当てるのではなく、政府は、特に安全で安定した親との関係および愛着を提供することで、子どもの人生の機会と幸福を改善する方針を優先した (Lewis, 2001)。

それゆえ、政策は、わずかではあるが、家庭への集中から、幼児期の脆弱性と Well-being、親の責任を守ることに直接関係するものへと大きくシフトした。子ども

は政策の優先事項の中心に移り、社会的排除への対応や、前向きで創造的で富を生み出す未来への投資、そしてグローバリゼーションに伴う問題への対応が進められた。

以前は、家庭は社会の中心的な構成要素であり政府の重要な道具であると見なされていましたが、今や重要な変化を始めました。家庭は解体されていて分解されていたので、子どもと親（男性と女性の両方）は、それぞれ別々の関心を持ち、かけ離れた別の世界に住んでいるように見えました。しかし、彼らは法的な面でも、情緒的な面でも強く結びついたままであった。

したがって、「パートナーシップ」は本質的に私的な問題と見なされ、個人の行動の自由と選択の自由を条件として、「子育て」は非常に大衆の関心事であり、したがって国家介入のための合法的な場所であった。個人化の増加のこれらのプロセスは、子どもたちがより多くの保護を得ることを可能にした社会的条件を作り出すのを助けました。個別化のプロセスは、家庭を分断するだけでなく、子どもたちが人生、自分史、そして自己決定の権利を持っていることを認識させました。そのことにより、子どもたちの見解と権利がますます強調されてきた。

組織的な児童福祉の観点では、労働党のもとでは、主に「家庭」の観点から囲まれているサービスから、明示的に「子ども中心」のサービスへと移行する重要な変化が見られます。これは イギリス における 社会サービス部門から子どもサービス部門への変化によって表されただけでなく（Parton, 2009）、技術や管理システム自体が組織化され、明確にされた（Hall et al., 2010）。これはおそらく、グリーンペーパー『すべての子どもの問題（Chief Secretary to the Treasury, 2003）』に最も明示されており、政府の意図は「子どもたちを私たちの政策の中心に置き、彼らのニーズに合わせてサービスを組織すること」です（Chief Secretary to the Treasury, 2003, p. 9）。

それはまた、Looking After Children (LAC) project (Parker et al., 1991)、アセスメントフレームワーク (Department of Health et al., 2000)、Integrated Children's System (Cleaver et al., 2008)、および Common Assessment Framework (CAF) (CWDC, 2009)、その他にもはっきりと顕れた。

このような児童福祉政策と実践の変化は、子ども、親、そして当時の国家との関係におけるより広範囲の変化のいくつかの興味深い例を提供します。これまで、児童福祉政策における子どもへのサービスは特定の家庭を対象としていた。しかし、両親（主に母親）を介して吸い上げられた「砂時計」と表現されてきた（図 1）；そしてこれは新しい労働政権の下でより明白になった。両親の役割は子どもに対しての責任を持つことであり、両親と子どもの両方の行動は理論的には継続的に国家によって監視されることであった。

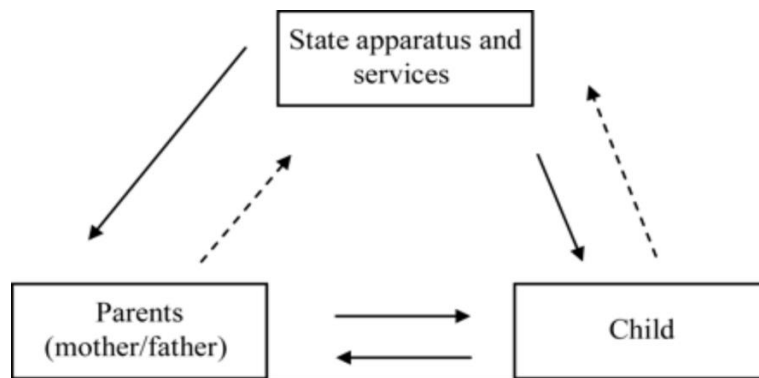


図1. 州 - 子ども - 両親の三角関係 (Parton、2006より)

イギリスの児童福祉事業におけるリスク概念の変化と矛盾

過去 40 年間で、子ども虐待および専門家による児童保護のための適切な介入の失敗についての懸念が著しく増大した。1970 年代から 1980 年代にかけての子どもの虐待事例におけるソーシャルワーカーやその他の保健福祉専門家が注目を浴びた非常に一般的な批判 (Parton、1985; Butler and Drakeford, 2005) が起こり、ますます社会的な圧力が高まった結果、子どもの保護に対する焦点が絞られ、また法医学的な観点が中心となった。北アメリカやオーストラリアだけでなく、イギリスの他の国でも同様の展開が見られた (Waldfoegel, 1998; Lonne et al., 2009)。

1990 年代初頭までに、子どもの保護と児童福祉システムは、「高リスク」の症例を他の症例と区別できるように識別する必要性の観点から特徴付けられることとなります。それにより、家庭のプライバシーが損なわれず、理論的には彼らが最も必要とされている場所に数少ない資源が向けられるようにし、子どもを虐待から保護することができた (Parton, 1991; Parton et al., 1997)。「高リスク」は「危険」の観点から概念化された。それは、極度の家庭の機能障害および暴力的な性格にさらされている少数の「危険な家庭」を、子ども虐待の主な原因とみなした。つまり特定することにより子どもたちを守るシステムであった。

これは、当時の政府の公式ガイダンス『1989 年児童法の下での共同作業：児童の虐待からの保護のための省庁間協力の手配へのガイド (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) で明らかにされている。ここでの焦点は、「子どもの虐待からの保護」として明確に述べられていた。これは、専門的評価の目的と内容に関する唯一の公式ガイド、「子どもの保護：総合評価を実施するソーシャルワーカーのためのガイド (Protecting Children: A Guide for Social Workers Undertaking a Comprehensive Assessment)」 (Department

of Health、1988) でさらに強化された。

このガイドは、虐待が立証された、または非常に疑いがあるケースでのソーシャルワーカー向けに特別に作成されたもので、「子どもの保護における長期計画」ケースの包括的な評価の実施方法についてまとめられた。当時、Pithers は次のようにコメントしている。

「このガイドでは、家庭が子どもにとって安全であると思なされるかどうか、安全にできるかどうか、または潜在的に危険であるという理由で選択肢を見つける必要があるかどうか」という重要な問題が取り上げられた (Pithers、1989、p.18)。

しかし、1990 年代には、子ども保護に関連する政策や慣行が、より一般的には家庭の養育や児童福祉に関連する政策や慣行とどのように統合され、支持されてきたかについて大きな議論が始まった (Audit Commission、1994; Department of Health、1995)。子どもの保護に対する狭い、法医学的な焦点に単に関心を向けるのではなく、児童福祉アプローチの本質的な原則が優位を占めることができるように、仕事の「リバランス」または「リフォーカス」が必要であると主張された (Parton、1997)。政策と実践は、パートナーシップ、参加、予防、そして家庭支援を重視することによって推進されるべきであった。優先事項は、コミュニティ内の親と子を支援的な方法で支援することであり、警備と強制的介入の概念を最小限に抑えるべきであった。

この考え方の変化は、10 年の終わりに出版された公式のガイダンス「子どもを守るためのワーキングトゥギャザー：省庁間の子どもの福祉を守り促進するための手引き (Working Together to Safeguard Children: A Guide to Inter-Agency Working to Safeguard and Promote the Welfare of Children)」で明らかにされている (Department of Health et al., 1999)。

「保護」と「虐待」という言葉は、ニーズのある地域の子どものセーフガードと福祉の促進のために、「1989 年の児童法」第 17 条 (1) により地方自治体に課された一般的義務の枠組みの中で規定された。

ガイダンスは、地方自治体の社会福祉サービスは単に「重大な危害」に関する懸念への対応および児童虐待の特定よりも幅広い責任を有しており、社会福祉と関連して労働党政府によって公布され、社会的排除への対応を進めた (Frost and Parton、2009)。

1999 年の 'Working Together' と同時に発表されたアセスメントの枠組み (Department of Health et al., 2000) は、家庭や地域社会の環境の中での、子どもの全体的な発達に対する障害のリスクの、より広い考えに基づき、焦点を子ども虐待のリスクと '重大な危害' の評価から守ろうと試みたものであった (Department of Health、2001)。

このようにして、政策と実務が対応することが期待されていたリスクの性質における重要な変化を識別することができます。問題の対象は、単に虐待や「重大な危害」

の危険にさらされている子どもたちだけではなかった。子どもを守るための効果的な対策は また、彼らの福祉を推進し、すべての子どもと家庭のニーズを満たすために提供されるサポートとサービスのより広い範囲から切り離して考えるべきではないものとして見られた。「子どもの保護」から「セーフガーディング」へ、あるいは先で論じたように、「危険」から「リスク」へと焦点を広げることになった (Parton, 2010)。

しかし、これは、子どもの保護がなくなったということではなく、「子どもの福祉を保護し促進すること」に関するより広範な懸念の中に位置していたということであった。これは、2006年に発表された「Working Together」で初めて定義された。

子どもの福祉を保護し促進することは、この手引きの目的上、次のように定義されている。

- ・ 子どもをマルトリートメントから守る。
- ・ 子どもの健康や発達の機能障害を防止する
- ・ 安全で効果的なケアの提供を行い、子どもが確実に成長できるようにする

これらの役割を提供することにより、子どもたちが最適な人生の機会を持ち、また成人期を迎えることができる (HM Government, 2006, para. 1.18, original emphasis)。

子どもの保護は、子どもが「重大な被害を受けている、または受ける可能性が高い」状況での評価および介入に特に関心を持ち続けていた。1991年から2006年の間に評価と介入の両方の焦点が拡大した一方で、起こり得る「重大な危害」の法医学的調査はシステムの中心にあり続け、この点に関して明確な法的責任を持つのは地方自治体の子どもソーシャルワーカーであった。

リスクとすべての子どもの問題 (Every Child Matters)

2006年の「Working Together」ガイダンス (HM Government, 2006) は、イギリスの子どもサービスが大きな変化を迎えるちょうどその時期に公表された。政府は「子どものためのあらゆる問題：子どものための変化 (Every Child Matters: Change for Children (ECM) programme)」 (DfES, 2004a) を打ち出し、「保護を強化しながらの予防への移行」を実現することを最優先課題とした (DfES, 2004c, p. 3)。

コンサルタントのグリーンペーパー Every Child Child Matters (Chief Secretary to the Treasury, 2003) は、もともとビクトリア・クリンビエの死に関する著名な子ども虐待の世論調査に対する政府の対応として開始された (Laming, 2003)。

しかし、その変化は、単に子ども虐待事件への対応に関する問題の克服よりもはるかに広いものであった。その優先事項とは教育的達成、失業、犯罪および反社会的行動を含む、子どもの頃およびその後の人生の両方における様々な問題を防ぐために、子どもの生活のかなり早い段階で介入すること、であった。目的はすべての子

どもたちのためにアウトカムを改善し、うまくいく人とそうでない人の結果のギャップを狭めることであった。アウトカムは以下の観点で定義された。安全であること、楽しむことと達成すること、積極的な貢献をすること、そして経済的に Well-being の状態にあることとした。これら 5 つのアウトカム は共に「小児期とその後の人生における Well-being」を改善するための鍵と見られた。

非常に野心的な変革プログラムであり、すべての子どもたちを対象とすることになっていた。人生のある時点で、どんな子どもであって も何らかの危険にさらされ やすいと 考えられ 、したがって助けが必要かもしれないからである。ポイントは、問題が慢性化する前にそれらを識別することであった。グリーンペーパーに含まれている 2 つの図（図 2 と 図 3）は、子どもサービスの改革がどのように概念化されたかを理解するのに特に役立つ。

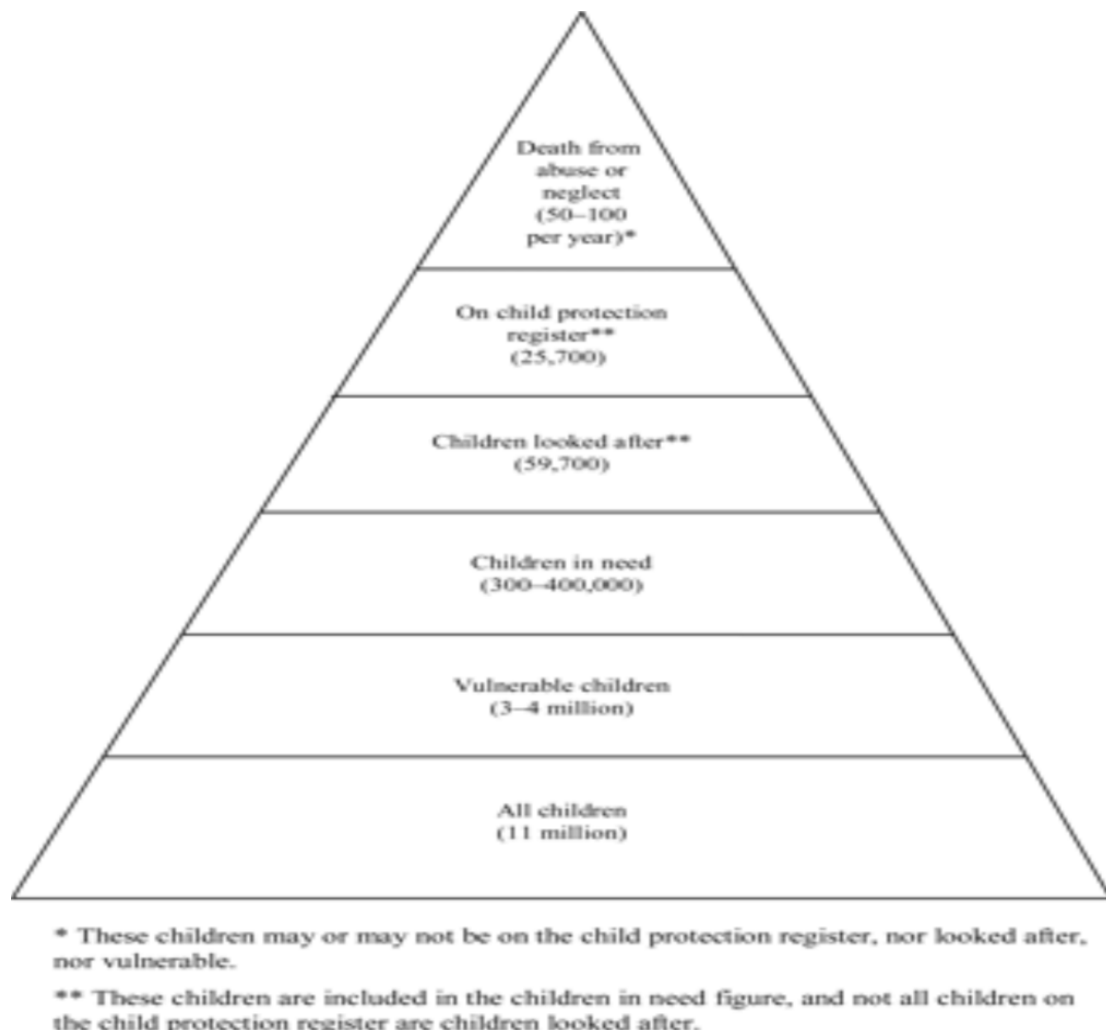


Figure 2 ‘Every Child Matters’ : categorising children



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

図2では、人口のすべての子どもが三角形に含まれており、脆弱性のレベルに応じて分類されている。一方、図3では、サービスは専門家か、ターゲットか、ユニバーサルかによって分類されている。アイデアは、問題がエスカレートしないようにできる限り迅速に問題を特定し、これが確実に行われるようにサービスを統合することであった。

変化を知らせるモデルは、予防に対する公衆衛生的アプローチの影響を非常に受けており、リスクファクター分析（RFA）によって知らされる「リスクと保護を重視した予防のパラダイム」（France and Utting, 2005）として特徴付けられている（France et al）それによって、将来の縦断的研究から導き出された危険因子の知識は、特定のプログラムを設計しそして主流のサービスを再指向するために引き出される。若者の防犯に関連したDavid Farringtonの研究は特に影響力があった（Farrington, 1996, 2000, 2007）。政策立案者にとって魅力的だったのは、将来の犯罪行為、暴力および薬物乱用に関してだけでなく、教育の失敗、危険な性的行為および精神的健康の悪さに関しても、重複する個人的および環境的「危険因子」が特定されたことである。

Dryfoos, 1990; Mrazek and Haggerty, 1994; Goldblatt and Lewis, 1998) 。グリーンペーパーは次のように述べている。

…どのような要因が子どもの人生のチャンスを形作るのか、私たちはよく考えている。ネガティブな結果を経験するリスクは特定の特徴を持つ子どもたちに集中していることが研究によって示されている (Chief Secretary to the Treasury, 2003, p. 17, emphasis added) 。

子どもが持つリスク要因が多いほど、「否定的な結果」を経験する可能性が高かったこと、およびそれが重要な役割を果たしていると見なされていたのが「貧しい子育て」であったこと。危険因子を特定し、早期に介入することで、子どもの社会的排除を克服し、後年の問題を回避するための主要な戦略が提供された。

- ・ 低所得と親の失業
- ・ ホームレス
- ・ ペアレンティングの貧困
- ・ 母親の産後うつ病
- ・ 低体重出生
- ・ 薬物濫用
- ・ 知能などの個々の特性
- ・ 不利な条件にあるコミュニティにおける居住等のコミュニティ要因

しかし、予防の役割は、関与するネガティブに対抗するだけでなく、保護的な要素とプロセスを最大限にすることによって、子どもの発達のための前向きな機会を高めることであった。そのアプローチは Michael Rutter (1990) 研究によって知らされた。そして、彼らは固定状態よりむしろプロセスとして危険と保護を考えて、機会を開くための基礎として保護者を見ました。介入のタイミングが最も影響を与えるのであれば、「初期」が重要であり、成功は教育者の役割を担う親（通常は母親）の採用にかかっているため、介入のタイミングは非常に重要であった。したがって、保護の概念は、単に害や虐待からの保護よりもはるかに広いものであった。小児期の「強み」と「回復力」を最大化しようとする際に、リスクの概念自体がはるかにポジティブな方法で再検討された (Little et al., 2004; Axford and Little, 2006) 。

結果を達成するために、ECM の変更は、保健、社会福祉、教育および刑事司法機関を統合し、それによって伝統的な組織的および専門的な「サイロ」を克服することを目的としている。このような開発では、リスクを早期に特定し、機会を最大化するために、機関や専門家が情報を共有する必要がありました。これを前進させるために、共通評価フレームワーク (CAF) 、コンタクト ポイント、統合児童システム (ICS) を含む、さまざまな新しい情報通信システム (ICT) システムが導入される予定であった。

コモンアセスメントフレームワーク（CAF）は、ECMの文脈で子どもに対する「リスク」が再考され、その結果として実践が再構成された方法についての重要な洞察を提供します。CAFは、子どもが1つ以上のサービスの関与を必要とする「追加のニーズ」を有すると考えるときに、どの専門家によっても完成されるべき電子評価フォームであった。それは、親と兄弟に関する詳細を含む、子どもの健康と発達の大部分の側面をカバーする広範囲のデータのセットを含みます。CAFは、追加のサービスがなければ5つのECM結果に向かって進まない可能性がある子どもを特定するように設計されている。

CAFは「さらなるニーズを持つ子どもたち」を特定し、それゆえ二次予防（または対象となるサービス）のレベルで活動するように設計された。CAF実務者用手引き（CWDC, 2009）から引用した図4の図は、特に図2と図3の文脈において、子どものサービスを統合し早期介入を支援するために設計されたプロセスとツールがどのように考えられたかがよく分かるよう図で示すと以下のようになる。。

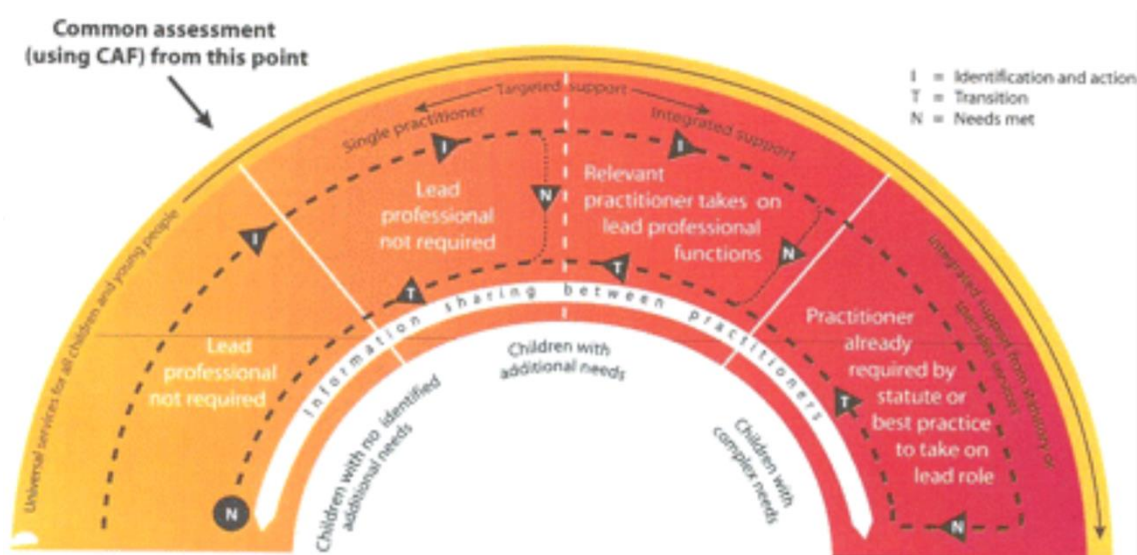


Figure 4 Processes and tools to support children and families

CAFは、早期介入の重要性とICTの利用の増加が、イングランドにおける子どもサービスの変革の中心となっていることを明確に示している。しかし、子ども虐待や「重大な危害」を被る可能性のある子どもたち、特に転帰不良の危険性があるためにその能力を発揮できない子どもたちを対象として、焦点を大幅に拡大した。その過程で、注意を必要としている人々を選別し識別するように設計されたシステムは、規模と複雑さが増し、幅広い機関や実務家に課される課題と責任がかなり増大した。

ベイビー・ピーターと子ども保護とソーシャルワークの再発見

「Every Child Matters」プログラム (DfES, 2004a) は、Laming Report (Laming, 2003) に対して、ビクトリア・クリンビエの死への対応策として提示されたが、多くの コメンテーターが、子どもの保護 (Munro and Calder, 2005; Smith, 2008) とソーシャルワーク (Frost and Parton, 2009; Parton, 2009) の両方について、改革が限界に達したと論陣を張りました。しかしながら、この主張は 2008 年 11 月の出来事の後に変わることとなります。

2008 年 11 月 11 日に、彼の継父を含む 2 人の男性が、17 ヶ月のベイビーピーターの死を引き起こす、あるいは見過ごしたことに關して有罪判決を受けました。赤ん坊の母親はすでに起訴に対して有罪を認めていた。裁判の間、裁判所は、ベイビーピーターは「パンチバッグ」として使用され、母親は嘘で専門職を欺いて操作し、ある時にはあざを隠すためにチョコレートを塗ったと聞いた。60 人を超える、さまざまな保健およびソーシャルケアの専門家が家庭に接触しており、彼は病院の医師が彼の折れた背骨に対して行った施術が失敗に終わって、ちょうど 48 時間後に死んだことが発表された。彼はロンドンのハリンギー地方自治体、つまり 2000 年にビクトリア・クリンビエを保護するための失敗の中心にあった地方自治体との子どもの保護計画の対象自治体であった。

メディアは即座に反応し、そして特に地方自治体サービスにとって非常に影響力があった。最も売れている日刊タブロイド紙、The Sun は、「Beautiful Baby P: 正義のためのキャンペーン」というバナーの下で、事件に携わった専門家を仕事から解任させることを目的としたキャンペーンを実施した (The Sun, 2008 年 11 月 15 日)。2 週間後、新聞は首相に 150 万の署名を含む嘆願書を送り、それがこの種の史上最大かつ最も成功したキャンペーンであると主張した。さらに、160 万人を超えるメンバーからなる 多数の Facebook グループが、Baby Peter を記念して設立され、殺人犯に対する正義を求めている。このように表明された意見の重さは、当時のエド・ボールズ大臣が状況をコントロールするために、権威ある行動をとるよう大きな圧力をかけました。彼は次のように答えた。2008 年 12 月 1 日に JAR を受け、それは「壊滅的」と述べ、大臣は、1996 年教育法に基づく権限を使ってハリンギーに児童サービスディレクターの解任を指示したと発表した。その月の後半に、彼女は審議会によって即時に解任された。

2009 年 4 月、Haringey 評議会、Baby Peter 事件に関連した他の 4 人の従事者、すなわち子どもサービス部門の副所長、子どもセーフガーディングサービス部門長、チームマネージャー、およびソーシャルワーカーも解雇した。

さらに、彼の死の 2 日前にベイビーピーターを診察したが最も重傷を見逃した小児

科医は医師免許を剥奪された。そして、ベイビーピーターを少なくとも 15 回診察し、その赤ちゃんの虐待についての警告を発した最初の人であったかかりつけの医者も、医師免許を停止されることとなった。

教育、児童サービスおよび技能基準局（Ofsted）、医療委員会、および警察の検査官に、Haringey での緊急防衛のための共同エリアレビュー（JAR）の実施を命じる。11 月 12 日に最初のものを発表した後に、新しく独立した重大なケースレビューの準備を命じる。3 ヶ月以内に報告するよう、イギリスにおける子どもの保護の緊急の見直しを実施するように Laming Laming を任命する。ソーシャルワーカーが効果的に仕事をする上で直面している障害を特定し、ソーシャルワークの改善と長期的な改革のための勧告を行い、2009 年秋に報告するためのソーシャルワーキングタスクフォースを設立した。

非常に迅速な報告は、子どもたちのソーシャルケア、特にソーシャルワーカーとして働くための全国的に職員を採用し維持することは非常に困難になりつつあり、士気は史上最低になったことが明らかになった。ケースは明らかに広範囲の影響を残した。下院の子ども、学校および家庭についての議会委員会を含む、多数の影響のある解説者（下院、2009）は、子どもを州のケアに入れることのしきいが高すぎると主張し始めた。ベイビーピーターは彼の死の数カ月前にニーズが高いことを確認されるべきであるだけでなく、彼の状況は厳しいケースであると見られていなかった。

同様に、児童・家庭裁判所諮問・支援サービス（CAFCASS, 2009）は、次のことを実証する数値を作成した。2008 - 09 年度下半期には、上半期と比較して約 50% 多くのケア申請があった。2009 年 3 月のケアケースの需要は、2008 年 3 月と比較して 39% 増加した。そして 2009 - 10 年の上半期のケア需要は前例のない高水準を維持し続け、2009 年 6 月が 1 か月間記録されたケア需要が最も高かった。

ベイビー・ピーターの死と、激しく強力な社会的、及びメディアの反応は、政府高官と子どもサービスの管理者や実務家に非常に高い不安感を明確に生み出した

（Garrett, 2009）。また、2009 年 3 月に Laming Laming によって作成された報告書は「イギリスの子どもの保護」と題され（Laming Report, 2009）、これと政府の対応（HM Government, 2009）の両方が「子どもの保護」の枠組みで捉えられていることも注目に値する。

以前は、「子どもの福祉のセーフガーディングと促進」という点で政策と実践が枠組みになっていましたが、今では、子どもの保護に関する懸念が再び中心の話題となった。

子どもの保護を再発見するのと同時に、中央政府はまた、専門的なソーシャルワークの重要性を再発見したように見えました。おそらく、30 年以上にわたり非常に厳しく批判されてきたソーシャルワーク、すなわち子どもの保護が、それが果たすべき重

要な役割を担っていると見なされてきた実践の分野であったことは、特に皮肉なことであった。ベイビー・ピーター事件の失敗はこれをさらにいっそう強く皮肉を感じるように思われた。2009 年末に報告されたソーシャルワークタスクフォースの作業

(Social Task Force, 2009) は、この点に関して明らかに中心的なものであり、政府は、児童保護実践の改善への大きな貢献は、よく訓練された、認定ソーシャルワーク専門職 への転換が決定的に重要であることを示した (HM Government, 2010a)。

ベイビー・ピーターの悲劇的な死をきっかけに始まった改革は、政策と実践の中心となる子どもの保護の重要性を強化し、その中でソーシャルワークが果たす中心的役割を強化するという効果をもたらした。1990 年代半ば以降、特に ECM 改革の導入以来、リスクに対するより広範でより積極的なアプローチが強調されていたのに対し、1990 年代初頭には非常に優勢であった狭い範囲の子どもの保護に対する法医学的アプローチが明らかになった。現在および将来の「子どもへのセーフガーディング」試みの中心にあると (再) 確認された (HM Government, 2010b)。

政府は早期介入を継続的に重視するべきであるが、これは子どもたちが重大な危害から保護されることの保障を行うよう決定したように考えられた。子どもの保護は嘘つきと見られており、2 と 3 は、「子どもの福祉をセーフガーディングし、促進する」あらゆる試みの急な終わりあるいは頂点として、以前に再現された。多くの点で、ベイビー・ピーター後の変更は、「保護を強化しながら予防への移行」を実現したいという ECM の変更の中心的な目的の 1 つを統合しているように見受けられる (DfES, 2004c, p. 3)。

ソーシャルワークは、子どもの保護の急な終結において、ほぼ排他的に動いたことは注目に値する。1990 年代半ばから予防的および早期介入サービスが大幅に拡大したが、もはやこれらは主流のソーシャルワークの領域にあるとは見なされなかった

(Frost and Parton, 2009; Parton, 2009)。

これは、「Every Child Matters: Change for Children in Social Care」(DfES, 2004a) と同時に発行された「Every Child Matters: Change for Children」(DfES, 2004b) で明らかにされている。

ソーシャルワーカーとソーシャルケアワーカーは、Every Child Matters Change for Children programme の中核に存在する必要がある。あなたは、保護を必要としている子ども、世話をされている子ども、障害のある子どもを含む、困っている子どもとの仕事を通して、最も傷つきやすい人々のために結果を改善しようとする際に中心的な役割を果たす (DfES, 2004b, p. 2)。

子ども保護制度を運営するための鍵と最優先の責任を与えられたのはソーシャルワーカーであり、これは 1990 年代初頭の状況からほとんど変わらなかった。

ベイビー・ピーターの悲劇的な死後、ソーシャルワーカーは、これまで以上に注目を

集め、対策が進められている状況で、児童虐待の事例を法医学的に調査、評価、管理する法医学的調査と比較して関心を持たれるようになった。例えば、2010 年 3 月に出版された改訂版 Working Together (HM Government, 2010b) は、主にイギリスの子どもの保護に関するラミング報告書の勧告に応じて作成され、長さが 231 ページから 390 ページと、2006 年版と比較し、相対的に長いものとなった (HM Government, 2006)。

このように、労働政権の最後の 18 ヶ月がソーシャルワークの再評価とそれに伴う複雑さの新たな認識について再認識した一方で、その仕事の実際の焦点と組織はその法定および手続上定義された役割と責任が、さらに規定され枠組みが作られた。

2008 年 11 月以降もまた、子どもたちの社会的ケアの運営方法における不安や防御に対する意識の高まり、および照会の対象となる子どもの数の増加とともに、照会の大幅な増加に対応しなければならないこと、子ども保護計画に基づきケアを受ける子どもの数の増加および第 47 条の増加が明白であった (Association of Directors of Children's Services, 2010)。

ますます、早期介入を早めに正式に介入する必要があると解釈され、子どもが子ども保護計画の元で過ごす、あるいは法定命令、またはケアを受ける可能性が高まっている (Hannon et al., 2010)。

イングランドにおける 2010 年～2015 年の子ども保護制度

イギリスには、18 歳未満の子どもと若者が約 1,100 万人いる。イギリスのチャイルドプロテクションシステム (CPS) は、子どもや若い人々と協働するすべての人々に、彼らが安全で成功できるための法的責任を課している。中央政府の教育省 (DfE) がイギリスの子ども保護を担当しています。それは、子ども保護制度がどのように機能すべきかについての法律と法定のガイダンスを示している。イギリスの 152 の地方自治体は、イギリスの子ども保護サービスの計画と提供を担当する主要な法定機関であった。

バックグラウンド

イギリスの CPS が、教会や慈善団体が遺棄された子どもたちを養おうとしたのは何世紀も前であった。17 世紀の救貧法は、子どものための基本的な国家保護を導入した最初のものであった。19 世紀には、最初のバーナードホーム (子ども用) が建てられ、新しい法律によって 12 歳までの子どもが学校に義務付けられた。その世紀に虐待と子どもに対する虐待は犯罪になった。20 世紀半ばに地方自治体は子どもたちの保護に責任を持つようになった。子ども虐待や搾取から保護される権利を子どもに与える画期的な法律は 1989 年の児童法で制定されたが、今日でも子ども保護法の基礎となっている。同法は、地方自治体に対して、困窮している地域内の子どもの福祉を保護し

促進する義務を導入し、そのようなものとして、児童保護の計画および実施の枠組みを規定している。その後の児童保護に関する問い合わせ、裁判手続および 1989 年児童法を改正する法律は、英国で CPS を形成する、子どもおよび若い人々に新たな権利および権利をもたらした。

子どもを被害から守るための法律と枠組み

1989 年の児童法は、地方自治体（LA）に、安全であれば自分の家庭による子どもの育成を促進するよう要求している。安全性または Well-being についての懸念がある場合 - 子どもや若者は、LA の紹介を通じて、警告されなければならない（任意の個人または専門職-例えば、教師、警察、または支援者は照会を行うことができます）。これは、サービスを提供する必要があるかどうかを判断し、子どもとその家庭のニーズを評価するために、通常資格のあるソーシャルワーカーによって行われる調査につながる可能性があった。1989 年に制定された児童法は、これらのサービスに何を含めるべきかを定めている。

「Working together to safeguard children - A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children」（2015 年 3 月）で紹介されている手順を使用して、ケース照会後の子ども保護計画の作成をしている。

照会

子どもの訴訟照会が地方自治体の子どものソーシャルケアによって受け入れられると、主役としての役割はソーシャルワーカーになります。彼らは 1 労働日以内に必要とされる対応の種類について 決定を下す必要があった。次の判断が含まれます。

- ・ 子どもは即時の保護を必要とし、緊急の行動が必要とされる（即時保護）。
- ・ 子どもは困窮しており、1989 年の児童法第 17 条（評価）に基づいて評価されるべきである。
- ・ 子どもが重大な危害を被っている、または被る可能性が高く、そのため 1989 年児童法第 47 条に基づいて調査を行わなければならないかどうか、および査定されるかどうかを疑う合理的な理由がある。
- ・ 何らかのサービスが、子どもと家庭に必要であり、またどんな種類のサービスが必要か
- ・ LA 当局がどのようなさらなる行動をとるべきかを決定するために、さらなる専門家による評価が必要な場合。

評価

ソーシャルワーカーが評価の必要性があると判断した場合（1989 年、児童法のセクション 17 またはセクション 47 後半）、アセスメントはソーシャルワーカーによって行われる。子どもたちが LA の子どもたちの社会的ケアからの援助を必要としないと決心したとき、彼らが必要なサポートを得るために動くこともある。たとえば、子どもや家庭への援助のための紹介、または早期援助評価のための紹介である。

LA は、子どもが養育を必要としていると判断した場合、子どもが実際に重大な被害を受けているのか、それとも重大な害を被る可能性があるのかを判断する。子どもが実際の重大な害を被っていないか、大幅に損なわれる可能性がない場合、ソーシャルワーカーは、子ども、家庭、同僚と、レビュー及び意思決定のポイントを含め、次の手順を説明する。その後、評価が続けられ、子どもがそれらを必要とするならばサービスが提供されます。それから、ソーシャルワーカー、家庭、そして他の専門家は、困っている子どもたち（CIN）の計画または子どもたちの保護（CP）計画について合意するよう働きかけます。彼らは子どものための計画と結果を再検討し、適切な場合には法定以外のサービスにそれらを紹介することもある。あるいは、彼らが評価を続けている間に、彼らは子どもにとって重大な危害の疑いを発見することもある。この場合、チームは戦略について話し合う。

逆に子どもが著しく傷つけられたとき、彼らは子どもを即時に保護します。

即時保護

地方自治体のソーシャルワーカー、警察または NSPCC（National Society for the Prevention of Cruelty and Children）が、子どもの命に危険があると判断した場合、または子どもは近い将来深刻な被害を受ける可能性があると判断した場合、彼らは子どもを守るための緊急行動をとる。その間、彼らは法的助言を求め、結果が記録される。

戦略的議論

必要に応じて、LA の子どもたちの社会福祉、警察、保健およびその他の機関の間で、直ちに戦略的な議論が行われます。NSPCC(関連する場合)を含むこの戦略の討議では、以下の事項について決定を下す。

親

緊急の処置が必要でないとき、彼らは子どもの将来の安全と福祉を確実にできるよう家庭と他の専門家との合意計画を作成する。この計画の討議は記録され、実際に実

行されます。または、もう 1 つの選択肢は、子どもが「困っている子ども」のままで、その後評価を受けるというものであった。

戦略ディスカッション

チームが適切な緊急措置を講じる必要がある場合は、戦略について話し合い、セクション 47 の調査を開始する。（セクション 47 の調査は、「Working Together」で説明されている、優れた評価の原則とパラメーターを使用して実行されます。）その後、ソーシャルワーカーや他の専門家が評価を行いる。評価は紹介日から平日 45 日以内に子どものニーズに基づいてローカルプロトコルに従う。懸念が裏付けられ、子どもが重大な害を被る可能性がある場合、ソーシャルワークマネージャーは、セクション 47 の問い合わせが開始された戦略協議の 15 営業日以内に最初の子どもの保護会議を招集します。最初の子どもの保護会議は、家庭（そして適切な場合には子ども）、支持者、支持者、そして子どもと家庭に最も関わっている専門家と共に開催されます。彼らは子どもの将来の安全性、健康および発達について決定を下す。それから、会議で子どもが重大な危害を被る可能性が高いと判断した場合、子どもは子ども保護計画の対象となり、計画の概要は準備される。この場合、コアグループが設定される。戦略の議論で警察が犯罪の可能性を調査すべきであると判断した場合、ソーシャルワーカーは児童法第 47 条に基づく評価を主導します。ソーシャルワーカーは、通告から 45 営業日以内に、子どものニーズに応じた地域の議定書のプロセスに従う必要があった。懸念が裏付けられているが、子どもが大きな危害を被る可能性が低い場合、チームは子どもの保護会議が必要かどうかについて合意する。その後、ソーシャルワーカーが評価を完了する。最後に、ソーシャルワーカーは、家庭や他の専門家と子どもの将来の安全と福祉を確保するための計画に同意します。

子どもの保護計画

子どもが子どもの保護計画の対象となると、コアグループは最初の子どもの保護会議の 10 営業日以内に集まります。または、登録されたソーシャルワーカーが複数機関による評価を完了します。それから、子ども保護計画は中心的なグループメンバーと一緒に主ソーシャルワーカーによって作成され、実行される。コアグループのメンバーは、子どもや家庭に必要な介入を提供する。

ボランティアな同意

ニーズのある子どもがネグレクトまたは虐待の危険にさらされていると考えられる場合、または放棄された場合、地方自治体は 1989 年児童法第 20 条に基づき、子どもに両親または通常の介護者とは別の宿泊施設を提供する。このセクションでは、地

方自治体は通常、親の責任を子どもの両親と共有し、決定は共同で行われる。これは「任意協定」と呼ばれる。

ニーズのある子ども

児童法第 17 条では、困窮しているとみなされる子どもおよびその家庭（「困った子ども」）について規定する。この節で述べる地方自治体の重要な義務は、「困っている地域の子どもたちの福祉をセーフガーディングし、伸ばす」ことであった。この義務を果たすために、サポートとサービスを導入する必要がある。これは、ソーシャルワーカーによる定期的な訪問、子育てクラスへの登録、身障者のために住居を調整するための財源、またはその他の適切な措置の形をとることがある。2014 年から 2015 年の間に、イギリスには 39 万 1 千人の子どもたちがニーズを持っていた。なお、この数字は過去 5 年間で比較的安定していた。アセスメントの結果、虐待の危険性が非常に高いとみなされた子どもたちについては、地方自治体が 1989 年児童法第 31 条に基づく全面的なケアまたは監督命令を裁判所に申請することができる。これは地方自治体に子どもに対するより大きな責任を与え、一般的に子どもの両親の関与は制限される。社会的ケアを利用している子どもたち、及び 1989 年児童法の第 20 条および第 31 条に基づいてケアが提供されている子どもは、一般的に「Children in Care」または「Children Looked After」と呼ばれる。ケアを必要とする子どもたちは、教育、医療サービス、その他の援助を受けて子どもたちのニーズを満たし、保護を提供している地方自治体によって収容される。少数の子どもたちが両親と同居しながら、地方自治体のケアの下にいる。2015 年 3 月 31 日現在、社会的ケアを受けている子どもは 69,540 人で、前年からわずかに増加した。これまでと同様に、女子（45%）よりも男子（55%）の社会的ケアが多くなっている。大多数はティーンエイジャー（40%）と白人のイギリス人（77%）であった。ケアを受けている子どもたちの大多数は、短期間のケアを受ける。

- ・ 統計情報は、以下を参照。

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

多くの子どもたちは、ネグレクトまたは虐待を理由として社会的ケアを受けているが、一方で多くの子どもたちが家庭崩壊のため社会的ケアを受けている。イングランドで両親がいない子どもはほとんどいない。親がおらずケアが必要な子どもたちは、親と別離してイギリスに到着した大部分の移住者と難民の子どもたちであった。

ニーズ（一次ニーズ）のカテゴリー（2015 年 3 月 31 日現在の数値）

- ・ 虐待またはネグレクト 42,710（61%）
- ・ 子どもの障害 2,250（3%）
- ・ 両親の病気や障害 2,380（3%）
- ・ 家庭の急性ストレス 6,310（9%）
- ・ 家庭の機能不全 11,000（16%）
- ・ 社会的逸脱行動 1,130（2%）
- ・ 低収入 140（ - ）
- ・ 養育拒否 3,630（5%）

養子縁組

CPS はイギリスでの養子縁組も監督している。最近の政府の取り組みでは、採用数を増やし、採用を取り巻くプロセスをスピードアップすることを目指している（「採用のための行動計画」を参照）。2012 年 3 月 31 日に終了した 1 年間に 3,450 人の子どものケアが行われ、2011 年以降は 12% の増加、2007 年以降は最も高い数字であった。これらの 74% が 1 歳から 4 歳の間で、1 歳未満では 2%、10 歳から 15 歳ではさらに 2% であった。

リービングケア

1989 年の児童法を改正した 2000 年児童法（Leaving Care）法に定められているように、ケアを離れる子どもを支援する規定がある。現時点では、14 歳の誕生日から 13 週間以上ケアを受けており、16 歳の誕生日にケアを受けている子どもは、フルタイムで教育を受けている場合、21 歳または 25 歳までケア支援を受ける権利があった。これには、経路計画（彼らのニーズとそれらをどのように満たすべきかを示す）と、一般的な支援と指導を提供する個人アドバイザーのサポートが含まれる。特別な場合には、住居および財政支援を含む場合もある。

要注意ではないが地方自治体の責任の下にある他の子どもたち

2004 年以来、法律では、28 日以上両親と同居していない 16 歳未満の子どもは地方自治体に知らせる必要がある。その取り決めは、家庭ぐるみの友人と一緒に暮らす子どもを含むかもしれませんが、私的な育成取り決めとして知られる。地方自治体はこれらの子どもたちに対して法定の義務を負っており、その鍵となるのは彼らの Well-being と安全を守ることである。

イギリスの子ども保護制度の他の要素

イギリスでは、Local Safeguarding Children's Boards (LSCB) が、子どもの保護に関わっている主要機関が効果的に連携することを保証する。LSCB は 2006 年に法定制定された。彼らの中核となるメンバーは 2004 年児童法に定められており、地方自治体、保健機関、警察など、自主的な部門や独立した部門を含む。彼らは、地域における保護の有効性に関する年次報告書を作成し公表することを求められている。

2004 年児童法では、英国児童委員の役割も紹介されている。その役割はその後、2014 年の子どもと家庭の法律によって強化された。責任には、イギリスのすべての子どもたち、特に最も脆弱な子どもたちの見解、利益、権利を促進し保護する義務が含まれている。

結論

2010 年 5 月の労働党政権の終結によって明らかになったのは、この 10 年間の政策と実践の発展について、多くの批判や懸念があるということであった。もはやこれらの批判は幼児の悲劇的な死と専門家の介入の失敗に焦点を当てているだけではなくたにもかかわらず、導入された変化の多くは状況を悪化させる意図しない結果をもたらした可能性がある。

特に、ContactPoint や Integrated Children's System (ICS) などの新しい電子 ICT システムの導入は、かなりの批判を浴びている。そのようなシステムは、子ども、若者、両親、そして専門家の国家監視の範囲と深さを増加させ (Parton, 2006, 2008b; Anderson et al., 2009)、個人と家庭のプライバシーを損なった (Roche, 2008)。しかし、一方でそれらは意図した効果を発揮していない。特に、彼らは次のような効果を持っているように思われた。子どもたち、若い人々、そして両親と直接顔をみて仕事をする、という中核的な仕事から現場の実践者を離してしまう (Hall et al., 2010)。書類の作成など、官僚的な仕事の要求を増大させる (Parton, 2008a; Broadhurst et al., 2010a, 2010b)。そして、「業績管理の鉄の檻」で実務者を捉えてしまう (Wastell et al., 2010)。

さらに、リスクが意味の焦点を広げる際には、以下を含むあらゆる種類の脅威から危険にさらされている可能性がある。子どもおよび若い人々に関する懸念の排除または混乱があった。特に犯罪や反社会的行動に陥るなど、他の人々に脅威をもたらす可能性のある子どもや若い人々に関するその他の懸念を伴う虐待である。子どもや若い人々、そして被害者や悪党になるかもしれない人々のケアと管理に関する議題は、非常に曖昧になる危険性が高まっている (Sharland, 2006; James and James, 2008)。

すべての子どもたちのアウトカムを向上させるために早期介入の試みを広げ、深め

ることを試みる一方で、子どもの保護のシステムを強化しようと試みる際には、Michael Power は「すべての子どものリスク管理」と呼んだ（Power, 2004）。1990年代の子どもの保護システムに関連した防御力、リスク回避、および非難の文化を克服するのではなく、これらの特性が新たに統合され変化した子どもたちのサービスの全体にますます浸透してきた。このような懸念は、「厳格な安全」と「予防の論理」に基づいた実践へのアプローチを優先させるように思われたベイベーピーターの私語の、非常に懸念された状況で高められた。ますます、リスクという用語は、確率の計算との関連性から取り払われる危険性があり、将来の危害を防ぐだけでなく、「最悪のケース」のシナリオを避けるためにも使われてきた（Ericson, 2007; Heberton and Seddon, 2009）。

保守党/自由民主党連合政府は、2010年5月の選挙での勝利後、最優先かつ最優先の政治的優先事項としたのは公的財政債務の削減であり、直ちに公的支出の削減に着手したことを明らかにした。それはまた、個人の市民的自由を改善しようとしながら、国家の役割と労働党政権下で進んだパフォーマンス管理体制でのトップダウンの要求を減らすことを望んだことを明らかにした。

その最初の行動の1つは、深刻な事件レビュー概要報告書が完全に公表されることを発表し（これは保守党選挙のマニフェストにあった）、アイリーン・マンロ教授が議長を務める独立した「児童保護のレビュー」を確立することであり、2011年4月までに報告することであった（Loughton, 2010）。アイリーン・マンロー氏へのレビューの創設を発表した書簡の中で、国務長官のマイケル・ゴーブ氏は、レビューの範囲は広いが、3つの中心的な問題に取り組むことを望んでいると述べた。それは最前線のソーシャルワーカーの信頼、透明性、説明責任である。彼は、子ども保護制度の改善が、最前線で行われている専門的ソーシャルワークの支援と改善に密接に関連し、それに依存していると明確に考えた。

私の最初の役割は、専門家が脆弱な子どもを守るために自分たちができる最善の判断を下すのに役立つことを常に尋ねることであった。私たちはソーシャルワークの実践の最前線に改革を必要としていると確信している。ソーシャルワーカーが最新の証拠に基づいて、子どもの利益のために、不必要な官僚主義や規制から解放された、十分な情報に基づいた判断を下すために職業を強化したいと思う（Gove, 2010, P. 1）。その後まもなく、政府はまた、「脆弱な子ども」を対象とする実務家に対する官僚主義を減らすことを望んだことから、ContactPointを取り除くことを意図していることを確認した（Jeffery, 2010）。

そのような進展は、新しい政府が「子どもの保護」をさらに優先させる労働党政権の終焉に向けて明らかになった発展と、その中核を担う職業的ソーシャルワークの発展を支援する重要性を強化することを示唆した。そうすることで、以前に起こったことから、これらの発展を指摘しする多くの要素があるように見えました。第一に、労働党政府のトップダウンの業績管理文化と ICT による官僚的要求の拡大を超えて、移行しようという明確な試みがあった。第二に、これは、より一般的には子どもたちの社会的ケアと地方自治体に大きな影響を与える可能性が高いとされる大規模な公共支出削減という状況で行われることであった。第三に、新しい政府は「子どもの保護」の観点から政策を議論することに非常に安心していたようであり、「セーフガーディング」という言葉はめったに現れないようであった。執筆時点で、新政府のコミットメントが「すべての子どもの問題：子どものための変化」プログラムを推進することであったことは明確ではない（DfES, 2004a）。

多くの点で、「セーフガーディング」という用語、およびそれが表すもの、確立するのに役立った政策および慣行は、1999 年から 2008 年までのイギリスの労働党政府によって開発された子どもおよび家庭への取り組みに強く関連したものであった。しかし、2010 年 5 月の総選挙の時までに、私たちは子どもの保護の再出現が重要な政府の関心事であると見始めていた。

それゆえ、専門職のソーシャルワークはこれらの新しい取り決めにおいて中心的な役割と責任の範囲を与えられることになりそうであった。もちろん、これは決して新しいものではなく、あるレベルでは、先に引用した「すべての子どもの問題：社会福祉における子どものための変化」で明確に述べられていることを単に確認するものである。しかし、資源が大幅に削減され、失業率が増加する可能性が高まり、社会的および経済的不平等が大きくなる中で、ソーシャルワーカーに対する圧力と要求は大きく高まる可能性があった。

ソーシャルワーカーへの新たな信頼が続くかどうか、そしてその期間が長いかどうか、そして必然的にある時点で必然的に浮かび上がるメディアの子どもの死のストーリーの文脈において、特に興味深い。これらの出来事は困難な時代の象徴であった。しかし、私たちが目にしているのは、イングランドにおける政策の大幅に異なる文脈としと方向性として、子どもの保護と専門的なソーシャルワークの必要性の両方が政策アジェンダの中心に置かれてきたことが示された。

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](http://www.centreforsocialjustice.org.uk/UserStorage/pdf/Pdf%20reports/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/MacMilan.

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

◆ フランス

畠山 由佳子

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。

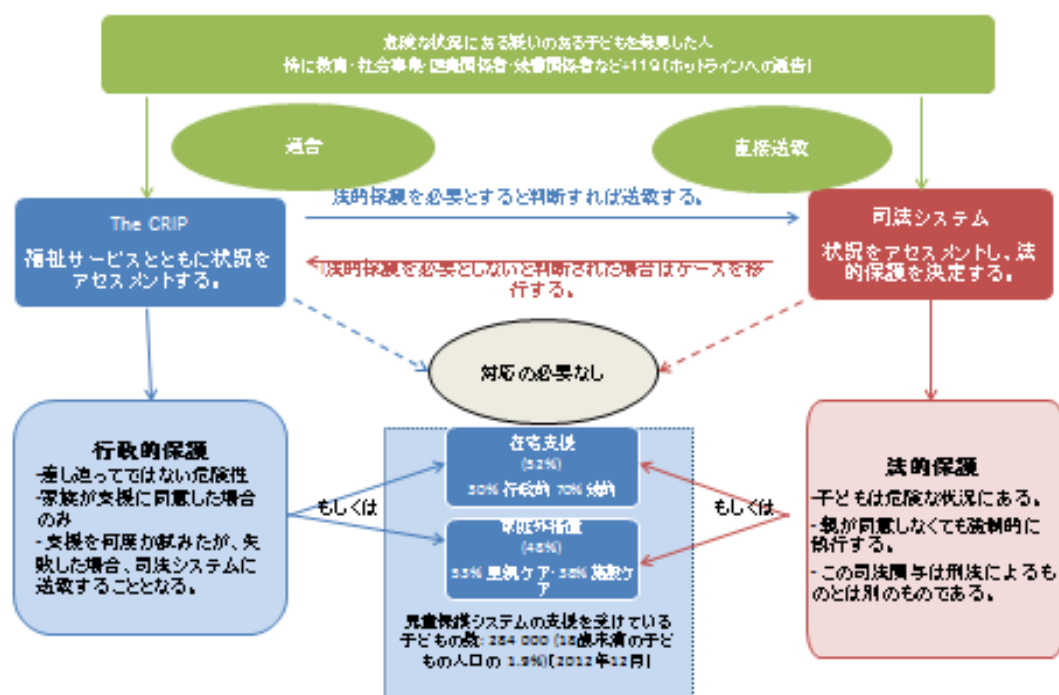
（２）フランスの子ども保護システムに関する法律とその変遷

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

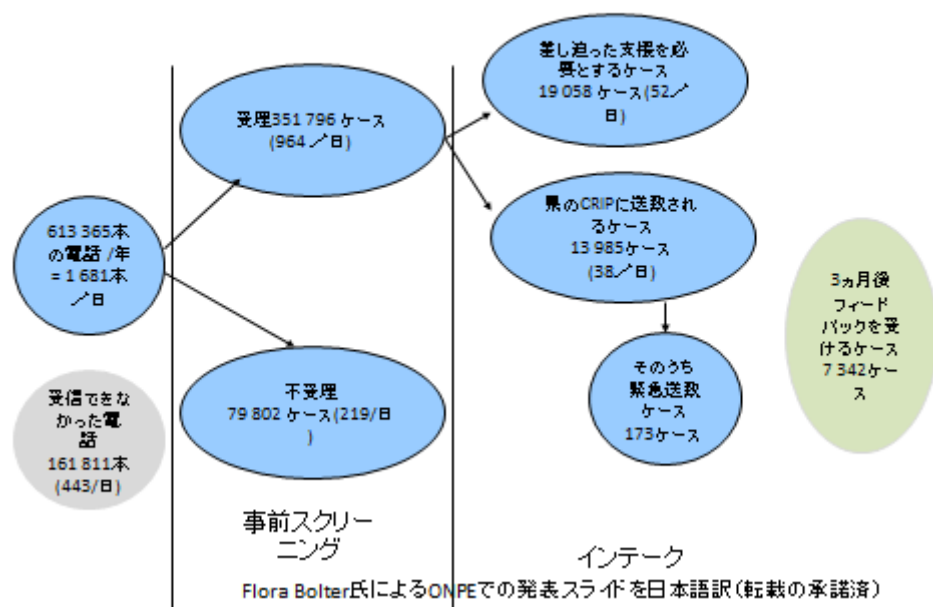
全国規模での通告ホットライン機関である SNATEM は 1989 年に設立された。現在は SNATED (2007 年に改称) と呼ばれるこの機関はフランス共和国全土からの「危険な状態にある子ども」に関する通告を受け付ける機関である。1997 年より 119 の 3 桁化が行なわれ、2003 年より他の警察や消防、救急のための緊急無料電話と同じ扱いとなっている。この SNATED は国と地方自治体である Département からの共同出資により設立・運営されている。パリ市内にある SNATED は、毎日約 2000 本の通告を 24 時間/365 日体制で受け付けている。スクリーニングは 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 SNATED (国立ホットラインセンター) での通告の流れ (2014)



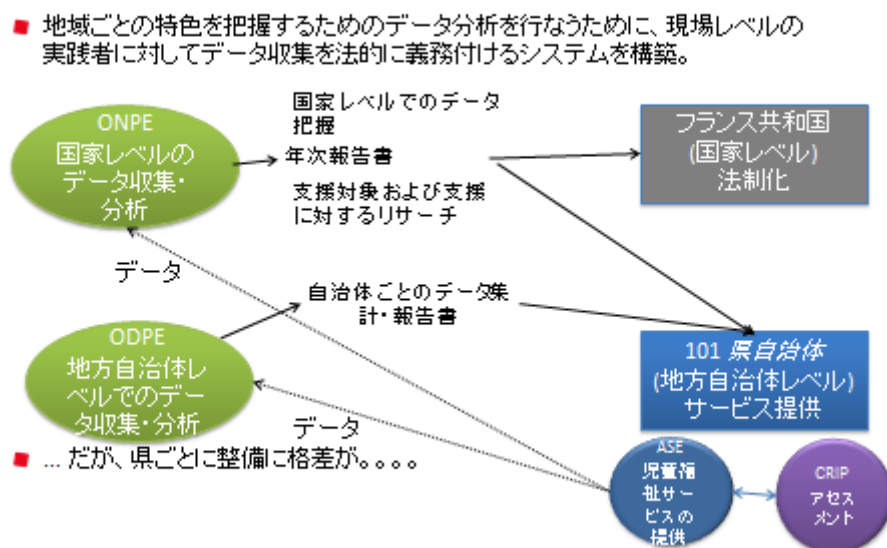
(4) 子ども保護システムのデータ収集について

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、「マルトリートメント」「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



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し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）が権限をもつようとなっており、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「危機な状態」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 歳の女兒の死亡ケースに対する人権オンブズ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

に上げた次の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するための改善
- 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・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するための改善

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 Départments 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ものが指摘されたため、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つ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イター・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_20140630_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 Dubowits, H. & Merrick, J. (Eds), .

International Aspects of Child Abuse and Neglect. Nova Science Publishers Inc.

New York, US.

◆スウェーデン

藤岡 孝志

1. 子ども保護政策の基本理念

スウェーデンは、高負担高福祉で世界に冠たる国であり、日本の福祉行政、および臨床現場にとって、これまでも多方面から注目されてきた。その特徴は、多くの書籍が出版されているので、他書に譲るが、ここでは、子ども保護政策及びその根本理念の形成と変化に焦点をあてて、検討することとする。なお、この点は、本研究プロジェクトのスウェーデンにおける研究協力者であるリンショッピン大学 Maria Wolmesjö 准教授からも随時報告がなされていくので、この報告はそれを補うものとして、こちらも順次更新をしていく予定である。

スウェーデンの社会福祉サービスは、「個人・家族に対するサービス」と「高齢者・障害者に対するケア」に大別されるが、これらは、コミュニンという行政単位が、供給主体となっている。コミュニンは、日本でいう市町村単位の基礎的な地方自治体である。

厚生労働省の海外情勢報告（2011 から 2012）によれば、『「個人・家族に対するサービス」とは、様々な理由により支援・保護などを必要とするグループに対するものであり、児童、家族、アルコール・薬物中毒者などに対する助言、支援、ケア、治療、経済的支援（社会扶助）などを行うものである。また、この中には、本人の同意なしに強制的に実施される、例えば虐待の被害者のケアのようなものも含まれる。一方、「高齢者・障害者に対するケア」とは、「社会サービス法」、「保健医療法」及び「特定の機能的障害者に対する援助及びサービスに関する法律（LSS 法）」の規定に基づく高齢者・障害者に対するケア（福祉）サービスである。（p288－289）』

このように、虐待を受けた子どもたちをはじめとする子どもへの保護政策は、「個人・家族に対するサービス」の文脈で行われることになる。これは、スウェーデンの社会福祉サービスが、コミューン（地域の住民に独自に課税する権限を持っている各々の地方自治体）の法的・財政的責任の下に置かれているからである（Sven Hessle & Bo Vinnerljung 1999；加登田 恵子 2001）。なお、コミューンのさらに大きな地方自治組織として、日本の県や都、府にあたる18のランスティング、2つのリージョンに分かれているが、こちらは、もっぱら医療保障制度を取り扱っており、具体的な福祉行政は、町村単位という非常に小さな範囲をカバーしている。

以下に述べていくように、スウェーデンの子ども保護政策の基本理念は、「家庭での養育」を根幹に据え、施設、里親はその代替機能であり、親による子育てを、子ども虐待の予防から推進している点である。同じ方向性を有している日本にとっても大いに参考になる国の一つといえるであろう。総じて、北欧諸国はそのような方向性であり、日本が北欧に注目するのは、このような育児観、親子観によるのかもしれない。

2. 子ども保護の過程

では、子ども保護政策の実際はどのようなになっているのでしょうか。2015年に提出された最新の Maria Wolmesjö の報告書及びこれまで発表された論文や報告書に基づいて、まとめることとする。

まず、子どものケアに関する基本的な原理と一般的な考え方は、「子どもにとって一番大切なのは家庭で成長し、家族によって世話をされるということである。様々な理由によって実親が子どもに必要なサポートを提供できない場合、家族のような代替のケアとして、里親家庭は施設よりも優先的にケアが提供される。必要不可欠であり子どもにとって最善の利益のある場合（World Childhood Foundation, 2015）だけ、施設ケアが利用される。」（Maria Wolmesjö 2015）

ここに、スウェーデンの子ども保護政策の根幹を見ることができる。すなわち、年齢が少なくとも、6歳に満たない場合は、施設は考えず、里親ケアを優先して考えるということである。さらに、こまかく見ていくと、里親ケアに入る前に、細かな支援

が設定されていて、まず、コンタクトパーソン、コンタクトファミリーがあり、緊急を要する場合や、親との関係調整の間は子どもたちをみていただく家庭がある。これには、日本にも似た、子どもの実親の元にいずれは返すというの、選択肢の中に入れているということである。アメリカなどが、虐待があった際に親子分離をしてそのまま、養子縁組という形で、親子を切り離すことを大きな方向性として持っているのと対照的である。

増沢ら（2012）の報告書に詳しいが、実親への支援は、子どもにとっての最大の『養育の器』は親であるとの理念が徹底している。

また、『子どもへの暴力（体罰）を徹底して排除してきた歴史』を有するスウェーデンでは、日本でいう親族里親に対しても、その暴力の危険性を慎重にアセスメントをしてきた。このように、里親と施設の間機能を充実させることで、基本的には、家庭での養育をする、というスウェーデンの子ども保護政策の基本理念を実現しようとしている。この点は、増沢（2012）も指摘しているところである。

また、その費用は、「子ども一人あたり年間、里親にかかる費用は 180000SKR である。子ども一人あたり年間、施設ケアにかかる費用は百万 SKR 以上である（Vinnerljung, 2015）。」これらが、コミューンから支払われることになる。Maria Wolmesjö（2015）も述べているように、里親家庭への委託が基本であるが、その子供の抱える問題性の重篤性によって、施設も選択される。

さて、子どもを保護する際の仕組みについては、コミューンによって、異なり、それぞれが特徴的な子ども保護政策を展開している。Sven Hessle&Bo Vinnerljung(1999)は、地域によって多様性のあるサービス内容と給付について、以下のように述べている。「児童福祉がいかにそのサービスを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当たって、地方当局はかなりの自由裁量権を持っている。そのため児童福祉施策は、各地方自治体間で様々なバリエーションが生じている。大都市内の区や大きい町も同様であって、その多くは、自分たち独自の児童福祉政策を実施するために、かなりの自由裁量権を持つさらに小さい地区に分割されている。問題を抱える家族は、ある町では調査期間にアセスメント・センターに措置され、別の町ではその援助過程でそれと違った形の社会的支援が供給され、さらに別の町では単に福祉事務所に呼び出されるだけということにもなる。（加登田 恵子 訳）」

コミューンの中にある様々な子ども関係の相談センターや民間が多いとされている施設ケアへの子どもの移動は、様々なバリエーションを持っている。

通告を受けてからの調査・介入は、日本のシステムに近いものがあり、各コミューンにある委員会が受け持っている。増沢（2012）の報告にもあるように、必ずしも、子ども虐待事例だけでなく、親がアルコール依存であることによる養育環境の悪化など、日本でいうグレーゾーンの段階からの調査、介入が、当たり前のように、通告、

専門家からの注意喚起をきっかけとして行われている。これには、のちに述べるように、コンタクトパーソンやコンタクトファミリーなどのように、子どもを受け入れる里親と施設の間施設（特別な意味付けを持つ「家庭」）があることが大きいと考えられる。また、子どもの問題行動に対する介入も、日本の更生保護、少年犯罪への対応に似て、子どもの更生を前提にした早期介入を行っている。のちに述べる特別指導ホームは、日本でいう児童自立支援施設という位置づけだが、各生活の場が『施設』されているという意味で、少年院という色彩さえ感じる施設である。しかし、必ずしも、入所少年は、触法少年を意味しているわけではない。

3. 子ども保護の種類

次に、保護の対象となるのは、以下の三つとされている。「スウェーデンにおける児童並びに青少年の保護は、およそ3つに分類することができる。里親、施設養護、特別指導ホームである。(Sven Hessle&Bo Vinnerljung (1999)、(加登田 恵子 訳))」

それぞれ、英語では、Foster (family)、Residential care、Homes for special supervision である。

まず、里親によるケアであるが、この点は、Maria Wolmesjö (2015) に詳しく報告されている。

そこで留意すべきは、里親によるケアが、いわゆる、通常の日本でイメージする養育家庭ではなく、治療を前提とした関わりも含んでいるということである。日本であれば、専門里親という位置づけであるが、もともと、里親をケアの中心に据えて発展してきたスウェーデンの社会的養護は、里親による支援を前提としており、施設におけるケアは、それを代替するものであるということである。Maria Wolmesjö (2015) も「12 歳から 17 歳の青年で重篤な行動上の問題、あるいは、反社会的行動のある子どもに対して、里親ケアにおける多次元の治療 (MTFC) が行われる (The National Board of Health and Welfare, 2015)。」と述べているように、里親への期待は大きい。反社会的な行動を有する子どもたちへの施設における支援は、Homes for special supervision (加登田は、特別指導ホーム と訳しているが、日本における児童自立支援施設に近いと考えられる) もあるが、里親にもその機能を持たせている。すなわち、里親家庭（あるいは、里親に準じる施設）には二種類あるということである。通常の里親と、行動上の問題を抱えた子どもたちへの支援を前提とした里親である。日本では、専門里親という位置づけであろうか。

いずれにせよ、『国が親に代わって次世代を育成している』という基本理念を徹底しているスウェーデンにとって、子どもの保護から支援まで、そして、親への支援システムが連関しあいながら機能しているといえる。里親や施設職員へも厳しい目が差し伸べられる。のちに、大きな批判にもなる、里親への措置をしすぎではないか、と

いう批判も、このような使命のなせる業（わざ）といえるかもしれない。日本の子ども家庭福祉行政も、各自治体を中心とした次世代育成から、子ども・子育て支援法へと大きくシフトしていったが、その根本にある「次世代育成」という理念を、前面に出しているのがスウェーデンである。

この点はすでに 1999 年に書かれた論文にも明確に指摘されており、スウェーデンにおける子ども保護政策の特徴といえるかもしれない。

「スウェーデンでは、実親以外の人々に養育される子どもたちを保護する制度は、他の国より厳格である。規定外の私的な里子養育は、広い意味でも非合法となる。例えば、シングルマザーが、彼女の病気入院後の療養期間中に、わが子を彼女の母親（祖母）に預けたいと希望した場合、当該祖母は役所に通知した上で、犯罪歴のチェックも含めて調査され、さらに年度毎の活動点検報告書を提出することに同意することを要求される。これらの条項に従わない場合は、起訴されることもあり得る。児童福祉当局は、法的に成人に対して、彼等の家庭におけるいかなる子どもの養育をも停止させることのできる権限を持っている。スウェーデンの児童福祉専門家は、ここ 30 年間、〈親族養護（親戚による里親）〉を疑問視する傾向を持っていた。これは恐らく、精神社会学的問題である世代間継承理論の影響が大きかったためだと思われる（Hessle、1998；Vinnerljun、1993、1998）。養護児童の親族等による政治的キャンペーンは、「おばあさんの反乱」と呼ばれる）マスメディアによって支援され、1997 年に法律の改正をもたらした。今では、子どもたちが養護される場合、まず最初に親族（あるいは他の親密な成人）が保護者の代理人として検討されなければならない。多くの地方当局は、短期的保護あるいは緊急措置のために 〈契約里親〉 制度を活用している。」（（Sven Hessle&Bo Vinnerljung 1999；加登田 恵子 2001））

また、施設ケアについても、もともと、里親支援の発展形として位置づけられていたが、民間委託が増えたことによって、日本におけるグループホームのような位置づけにかわってきている。このあたりの歴史的変遷も、「まず施設ありき」の日本と大きな隔たりがある。

その点を説明したのが以下の記述である。

「スウェーデンにおける家庭外養護のシステムは、Berridge（1985 年）や Colton（1988 年）等の「里親委託と施設養護は完全に分離できる存在ではなく、同一線上にある」という論説の良い例証である。1980 年の法令で、定義の変更がなされた。すなわち、もし里親が 4 人以上の子どもを受け入れ、そして里親の主たる収入が里親委託費による場合は、そのホームは〈施設養護〉と定義される。この法律改正の背景には、より厳しく統制された専門性の高い養護を少人数で供給しようという意図があった。しかし、その意図は実際には、従前の里親の再定義を通して部分的に説明されただけだったので、結果としてはむしろ民間養護の増加の道を拓くことになった。今では児

童養護「市場」には、1930年代の全盛期よりさらに多くの施設養護がある。里親委託による養護は、スウェーデンにおける児童養護制度において今だ支配的であるが、ここ15年間に、ゆっくりと再編と民営化が進んでいる。)いくつかの新しい民間養護施設は、恐らく他の文脈からすると「専門的里親」と定義されるであろう(例えば Shaw & Hipgrave, 1983)。里親の半分以上が児童養護の経験を持っているからである。1995年には、公立の養護施設とほとんど同数の0～18歳の子ども達を受け入れている。養護施設は、主にティーンエイジャーのために利用されている。(1995年に措置を開始したケースの60%を占めている。)だが民間養護施設は、より幼い子ども達の主に中・長期養護に「市場占有率」を増やすという新現象を見せている。大抵の養護施設の規模は小さく、およそ73%が児童数9人以下である。職員のうち約2分の1が学士号を持っている。」((Sven Hessle & Bo Vinnerljung 1999; 加登田 恵子 2001))

さいごに、特別指導ホーム(Homes for special supervision)であるが、これについては、里親や施設ケアでは立ち行かない重篤な非行ケースなどの子どもたちが入所している。以下、その特徴が明確に記述されているので、引用する。

「スウェーデンでは少年司法は児童福祉に含められるので、犯罪少年と薬物使用の青少年が、被保護青少年の相当な部分を占めている。スウェーデンは、何十年間もこの種の「最悪」ケースのために特別の保護施設を有していた。これらの特別指導ホームは監禁施設を有しており、乱暴な子どもを合法的に一時的に独房に閉じ込めて、身体検査等を行うことを認められている。今日、この種の施設は全国30施設およそ600ベッドがあり、1994年から全国行政機関(SiS)の後援のもとに運営されている。地方当局が措置を申し込み、1日当たり£200～300の料金を支払わなければならない。大半のホームは、今まで何十年間も機能している。」((Sven Hessle & Bo Vinnerljung 1999; 加登田 恵子 2001))

実際に、施設職員は、園舎の鍵を持っており、その入退室は厳しく管理されている。一方で、入所時の権利はしっかりと擁護される仕組みができており、苦情などがある場合には、第三者機関に通告することができるようになっている。子どもたちには、生活を通しての、非行行動の立て直しとともに、認知行動療法やモチベーションセラピーなど、常に最新のアプローチがなされるような配慮がなされている。

なお、これらの施設において働く専門家には、「現在は定められた教育のプログラムはないが、この職につくソーシャルワーカーは共通である。ソーシャルワーカーの教育は、3年半の大学のプログラムがある。そして、そのうち最後のセメスターは高度なクラス/マスターレベルのコースである。」(Maria Wolmesjö 2015)なお、施設職員としての、明確な資格や研修システムについては、いまだ模索中とのことであり、日本における「生活のなかでの施設ケア」、「施設における養育者—子ども換気性構築プログラム」など、スウェーデンとの共同研究、共同開発の可能性は大いにありと考

えられる。

さいごに

以上、スウェーデンの子ども保護政策について概観した。通告から、保護までの具体的な手続き等については、十分な考察ができていないが、その点については、増沢（2012）に詳しいので、そちらに譲るが、機会を改めて（本研究プロジェクトの一環として）、それぞれの保護政策の詳細とともに、報告することとする。また、新たに提出されることが予定されている研究協力者のMaria Wolmesjöによる報告書もあわせて、この点を詳細に検討する予定である。

引用文献

- 厚生労働省 第3章 欧州地域にみる厚生労働施策の概要と最近の動向第4節 スウェーデン王国（Kingdom of Sweden） 「2011～2012 年 海外情勢報告」 p284－294
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/13/> （検索日 2016年3月10日）
- 増沢 高 2012 北欧の児童福祉－小さなエリアで展開する手厚い子ども家庭支援－. 2011年度 第37回資生堂児童福祉海外研修報告書～スウェーデン・デンマーク児童福祉レポート～ 公益財団法人 資生堂社会福祉事業財団
- Maria Wolmesjö 2016 Alternative Care in Sweden. 木村容子（研究代表）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報告書
- Sven Hessle & Bo Vinnerljung 2000 “Child Welfare in Sweden: an Overview” Stockholm Studies of Social Work :15. Stockholm University Department of Social Work.
https://www.academia.edu/703624/Child_Welfare_in_Sweden_an_overview （検索日 2016年3月10日）（加登田 恵子 2001 スウェーデンにおける児童福祉の現状と課題 山口県立大学社会福祉学部紀要 第7号 23-45 : 上記論文の翻訳）

◆デンマーク

佐藤 桃子

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。

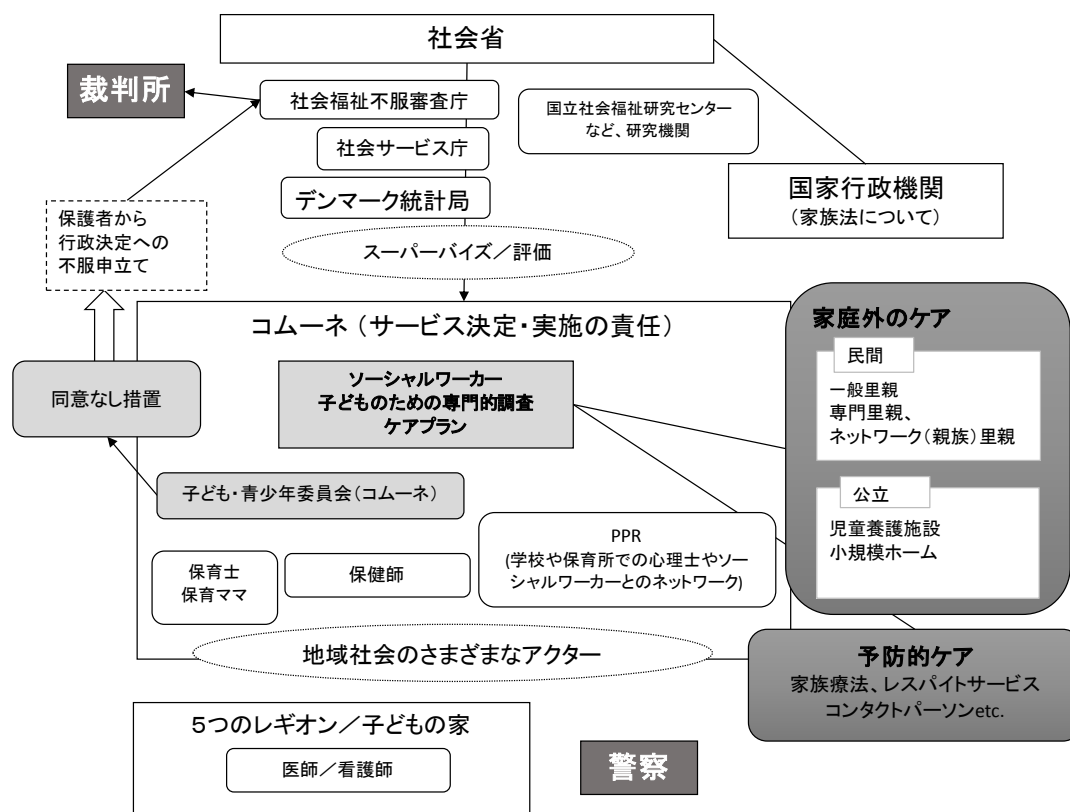


図1. デンマークの社会的養護制度の全体像

(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、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

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) となることから分かる。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いけない (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、子どもが家庭にいては危険である、もしくは在宅に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、離婚をめぐって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

² Socialministeriet, 1990, Betænkning Report No.1212
http://www.statensnet.dk/betaenkninger/1201-1400/1212-1990/1212-1990_pdf/searchable_1212-1990.pdf

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)。

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、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

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)。

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

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しかいない。法は、親がサービスに参加することを奨励しているが、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、いくつかのケースで通告

(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。

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

会のほかにも議会オンブズマン（Folketingets Ombudsmand）などがある。

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、家族の持つストレング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ていなくても、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」を守るという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/>

◆アメリカ合衆国：ワシントン州

Miho Awazu, 永野 咲（訳）

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) やその他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グ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グ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

⁵ Child Protective Services (Washington State):
<https://www.dshs.wa.gov/ca/parent-resources/child-protective-services>

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、家族のストレングスに焦点を当て、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

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

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

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)。

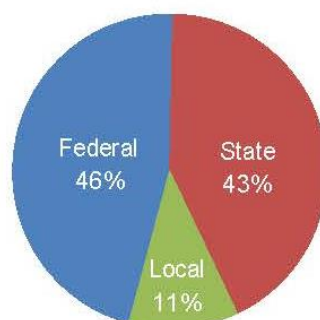


図2 米国での子ども福祉の連邦、州、地域の負担

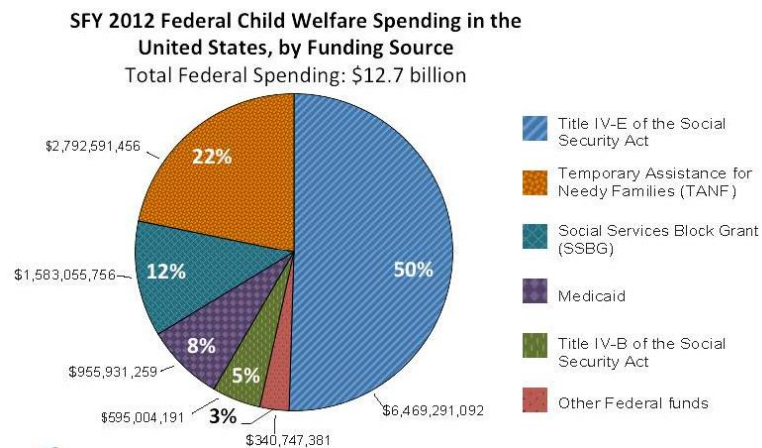


図3 米国における資金源ごとの連邦の子ども福祉に関する支出

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。

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>

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。

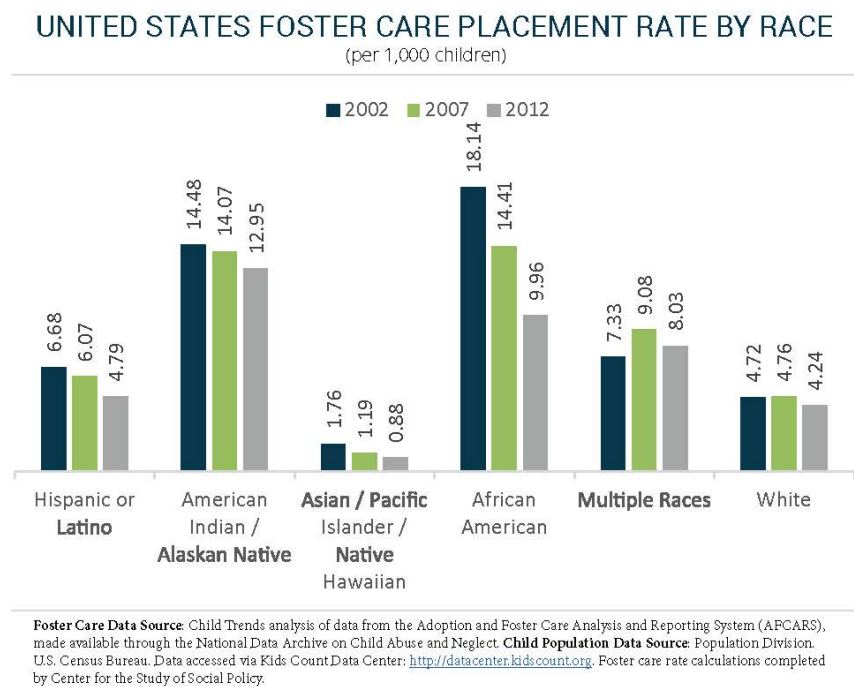
先住民の子どもの権利のウェルビーイングを保つために、以下のような基準が法律の中に設けられた。

- 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「明らかに説得力のある証拠 (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

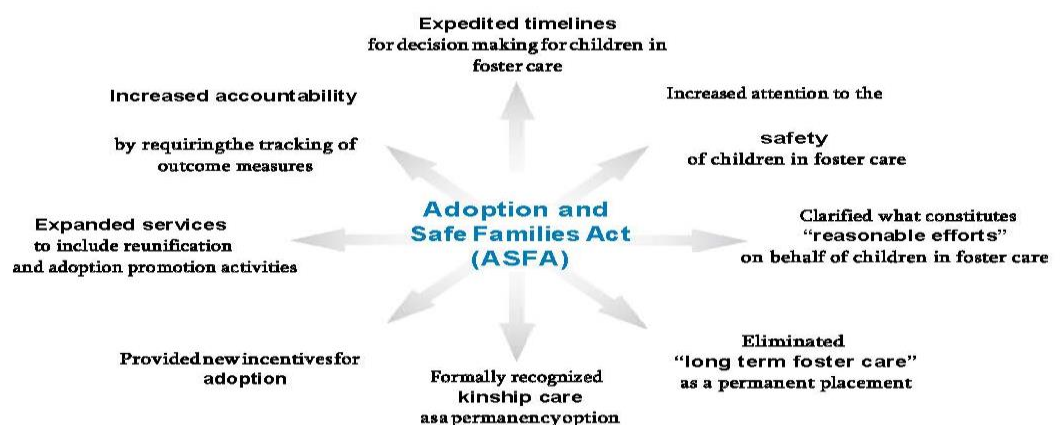


図 5: 社会的養護のための安全と安定 (Allen & Bissell, 2004)

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ー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)。

3. 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。

今年は、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のパーマネンシーをもたらすことであった⁹。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¹⁰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、

⁹ National Resource Center for Foster Care & Permanency Planning at the Hunter College School of Social Work: <http://www.nrcpfc.org/projects-and-products.html>

¹⁰ Wraparound Model (Washington State Legislature RCW 71.24.061, 2014): <http://app.leg.wa.gov/rcw/default.aspx?cite=71.24.065>

貧困¹¹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ることができ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 :ACE¹²) 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)¹³」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

¹¹ National Center for Children in Poverty: <http://www.nccp.org/topics/childpoverty.html>

¹² ACE: <https://www.cdc.gov/violenceprevention/acestudy/>

¹³ Trauma-Informed Care (SAMHSA): <https://www.samhsa.gov/ncitic/trauma-interventions>

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.
- 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://invw.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://invw.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.
- DeVoght, 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.

◆アメリカ合衆国：イリノイ州

畠山 由佳子

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。

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ことが多かった。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テークワーカーによって応答される。通告内容はインテークワーカーによって 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）。

インテーク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（インテーク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) 事件のほかの目的犠牲者についての情報
 - 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 とい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、インターワークラーが 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うでき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

Illinois 2009 CFSR Findings and Trends			
Outcomes/Items – % Substantially Achieved	2003	2009	Trend
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をしてみると、「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もののみならず、「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無のための調査を行な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。

(<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 日ー19 日に改革案を占めるサミットにおいて発表した。

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。サービスの量は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、お上の審議会で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、必要な改革につなげ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。経験と知識の蓄積が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。

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>
- 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>

◆カナダ：ブリティッシュ・コロンビア州

永野 咲

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¹⁴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。

¹⁴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。

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。

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¹⁵。

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、スーパーヴィ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

¹⁵

<http://www2.gov.bc.ca/gov/content/safety/public-safety/protecting-children/role-as-relative>

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。

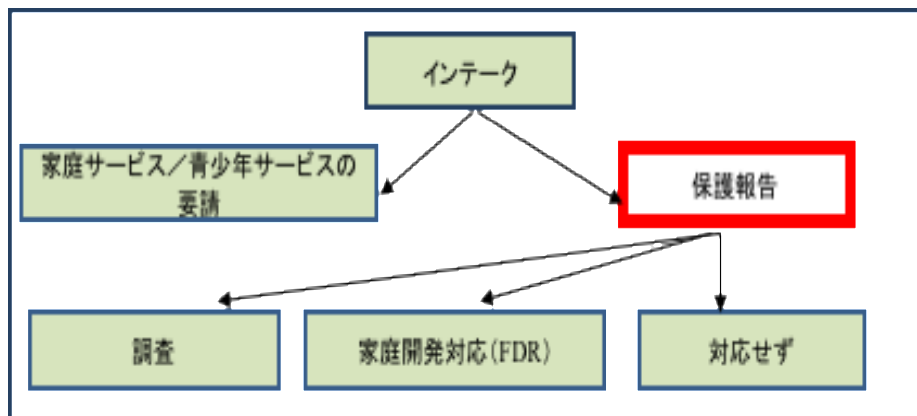


図 1:MCFD のインテークのプロセス

Source:http://www.mcf.gov.bc.ca/about_us/pdf/Open_Protection_Reports_Nov_1998_Nov_2010.pdf (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。

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

DECISION-MAKING PROCESSES

Family Meeting	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: • child protection concerns • visiting schedules • voluntary care or special needs agreements, or • plans for your children to stay with friends or family. 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.	
Family Group Conference	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. 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.	 These processes (excluding the court process) are: • 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	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.	
Mediation	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. 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.	
Court	When you go to court, a judge will make all the decisions about your case. This includes: 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. 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. 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.	

図2 意思決定の参画プロセス (Province of British Columbia)

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)。

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の人間関係、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わせる「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められた。

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、十分な食事や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)、イヌイット、メイテ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、これらのこと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、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、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

4. 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。

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_06029_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-supports-for-parents-with-young-children/reporting-monitoring/00-public-ministry-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 familys' 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.

◆大韓民国

趙 正祐

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¹⁶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¹⁷（リュウ他 2015）。

（１）子ども保護と関わり法律体系

＜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		児童福祉に関する基本事項
児童福祉 特別法	児童福祉法	
	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

¹⁶ 養子縁組

¹⁷ 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

	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	被虐待児に対する保護及び加害者の保護処分

オジョン・ジョンイクジュン(2008)「児童福祉論」より加筆

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いえずらい。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。

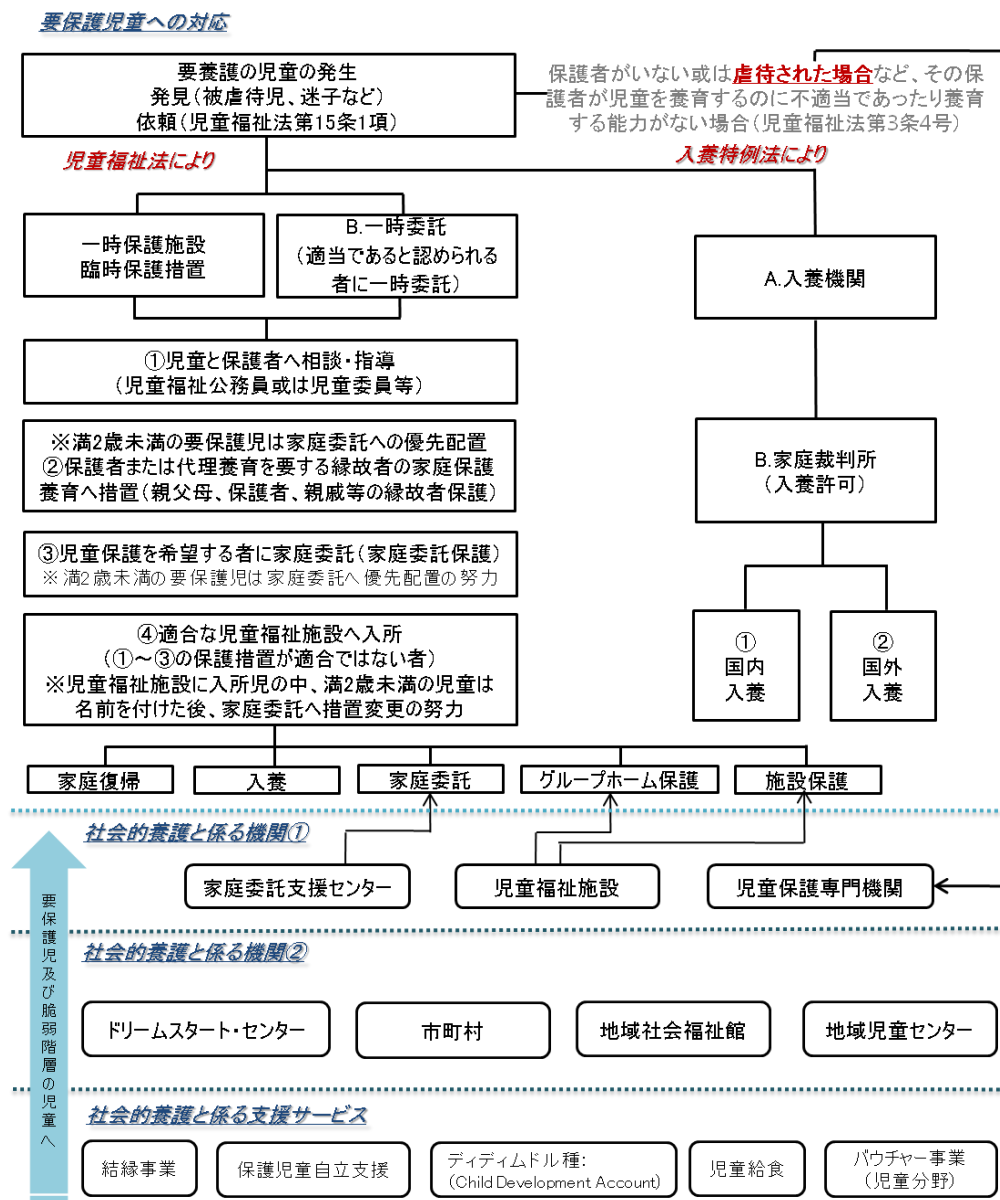
(2) 韓国の子ども保護システムの構成及び機能

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・補足的の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¹⁸。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。



＜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

¹⁸ 児童の保護者及び縁故者が保護養育が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。)

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。

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¹⁹。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²⁰。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

¹⁹ ゴンケシュン・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

²⁰ ジャンインヒョプ・オジョンス(2001)児童青少年福祉論、ソウル大学出版部

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政策的働きが行われた²¹。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²²。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

²¹ イヒョンジュ・カンヘギュ・ソムンヒ・ジョンギョンヒ・ユドンチョル・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

²² 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。

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²³。これは、家庭のような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。²⁴

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²⁵、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²⁶（表2参照）。

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

²³ ジャンインヒョプ・オジョンス(2001)児童青少年福祉論、ソウル大学出版部

²⁴ 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)。

²⁵ イョンギョ・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

²⁶ イョンギョ・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 p24

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

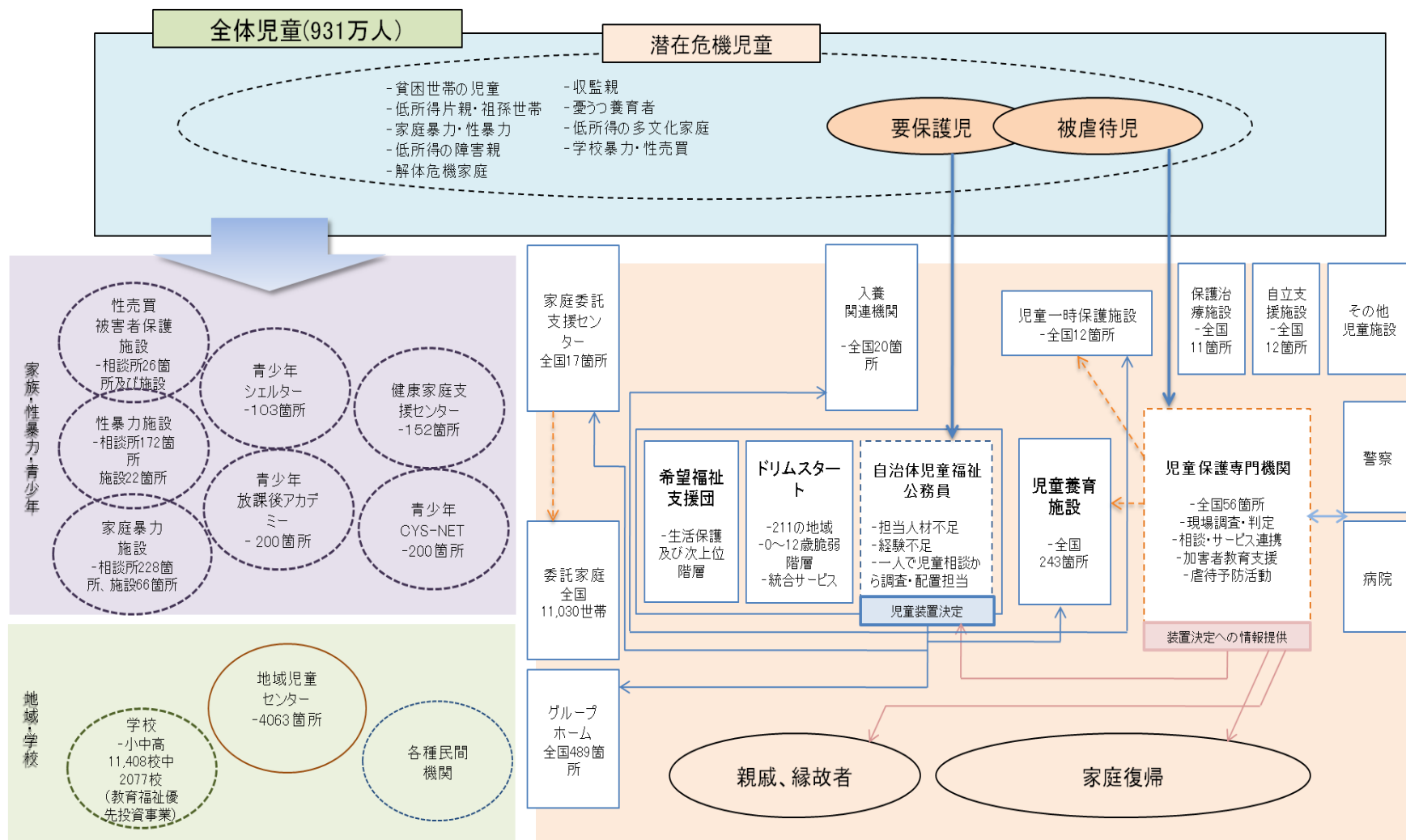
（４）制定された新たなシステムや実践についての援用後の評価と新たな課題の発見（④「振り返り期」）

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²⁷。最後に今後の課題について以下のように整理する²⁸。

²⁷ 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,p89

²⁸ 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,p89~95

＜図2 韓国の児童(青少年・家族)の保護体系の構成＞



* パクセキョンのほか(2014、2015)で修正後、再引用

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。

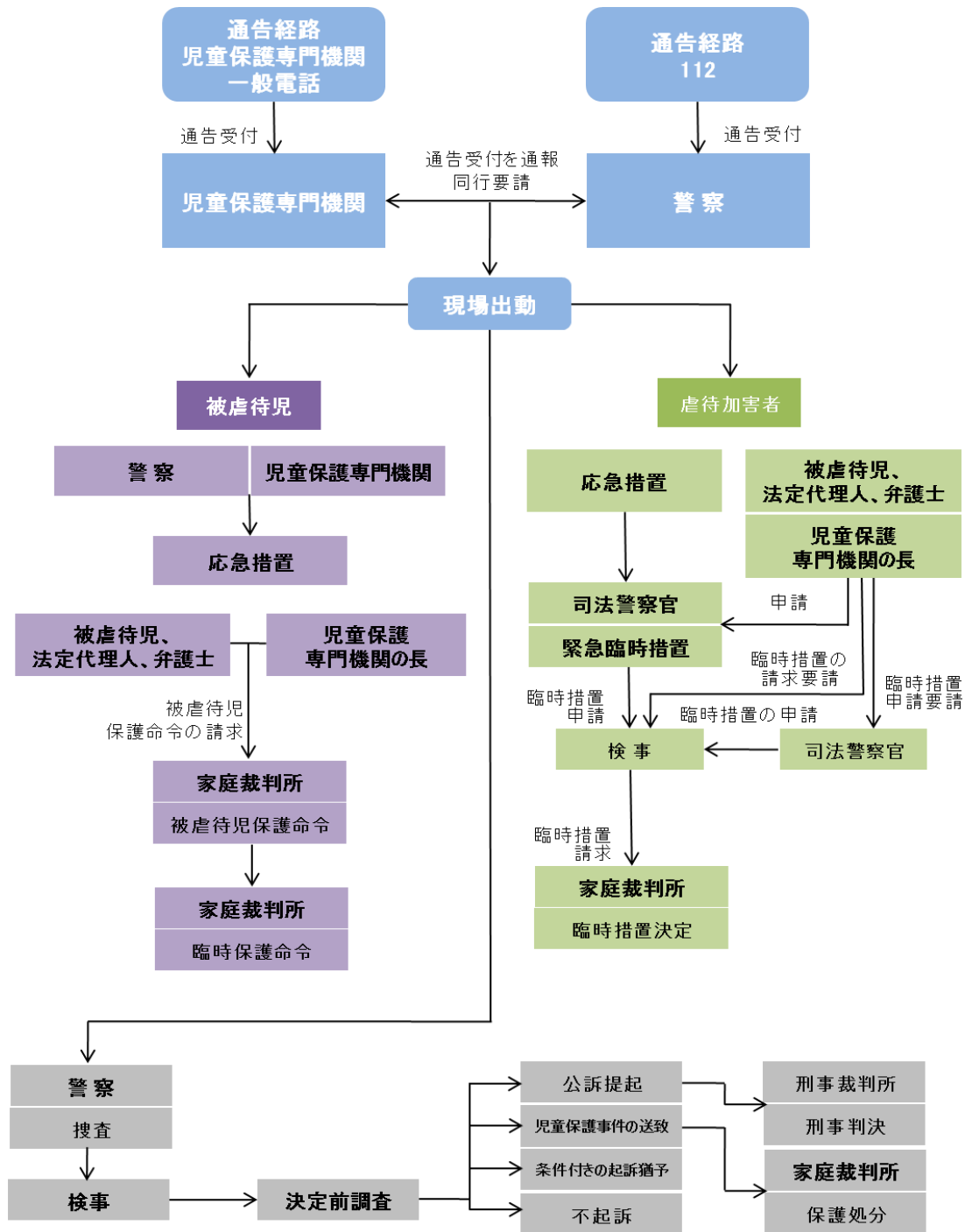
二つは、保護対象の児童の個別性や基本属性の特性などに対して複数の事業主管部署から多様な窓口がある。サービス提供における多様性の可能性はあるが、保護業務に関する一致となる責任の所在が不在し、サービスの破片的・分節的などの連携性の欠如が伺えるため、組織的につながっていくような半案が必要である。

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

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相談所であり、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られた。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）。



＜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

的文化的影響で寛容的な接近となり、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¹。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うけた。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²。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、法律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³。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 이슈 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れるきっかけとなり、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時、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出来る。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 年開園したナヌムの家、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

¹ 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

² 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

³ Kim, Jihae,, Chung, Ickjoong, Lee, Heeyoun, Kim, Kyunghee(2013) " Analysis of Newspaper Articles on Child Abuse DeathsKorean" , Journal of Social Welfare, Vol. 65, No. 2, pp. 131-154

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。

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に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きに関する特例と被害児童に対する保護手続き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⁴。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⁵。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。

4. 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ず、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。

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

⁴ 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

⁵ 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

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 Chol (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に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
- ・オジョンス・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

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. (Prom

chotchai,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 ch

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 Associat

ion 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 recognize 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

Analyze the development cycle of the system along with the hypothetical framework presented in the Figure 1.

(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 spe

not 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 in to 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 new

s 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) led 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 needed; (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 to 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.2

546 (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

te 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's rights had suggestions to Thailand that *"the Government had limited potential to provide the social welfare services 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. Basic 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

h 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 e

ndanger 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. 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 .

◆フィリピン

Freddie H. Bernardino, & April Obtinerio

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 Code⁶ 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 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.

⁶ 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.

Analysis

i. 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.⁷ 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 2006.⁸

⁷ CRC@20. A Summary Report on the 20 years of the Convention on the Rights of the Child in the Philippines.

⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ CSAC covers children involved in armed conflict (CIAC), children affected by armed conflict (CAAC), and internally displaced children (IDC)

ii. 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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

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 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

iii. 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.^{1 1}

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.

^{1 1} 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.

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).^{1 2} 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 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 Children^{1 3}.

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.

^{1 2} Thru the DepEd CPP, Child Protection Committees (CPCs) have been organized in schools to protect students from bullying, discrimination and abuse.

^{1 3} 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

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 CSEC (2001-2005)* which provides guidance in the formulation, implementation, and monitoring of policies 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.^{1 4}

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

^{1 4} 2010 State of the Filipino Children Report. Child-Friendly Governance: Focus on Resource Allocation

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.^{1 5} 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

^{1 5} 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 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.

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.^{1 6}

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.

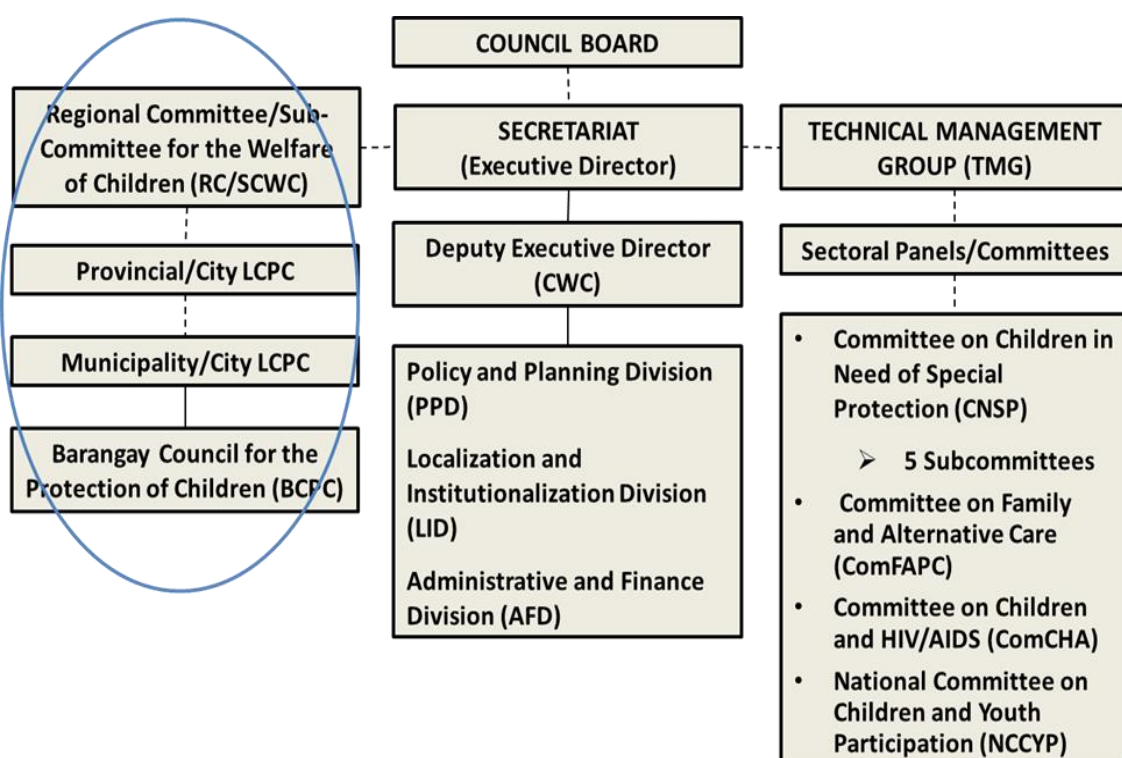


Figure 1. CWC Organizational Structure Establishing the Link to the LCPCs

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)

^{1 6} 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.

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 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).

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)¹⁷ 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 CPCP. 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 (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.

¹⁷ Also referred to as Special Committee for the Protection of Children (SCPC) in other documents.

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)^{1 8}, national and local government agencies and non government organizations, has established 79 Women and Children Protection Units (WCPUs) nationwide.^{1 9} To date, said WCPUs have served and cared for a total of 47,814 abused and high-risk children [and their families].^{2 0} Meanwhile, the National Bureau of Investigation (NBI) and the PNP opened centers for medico-legal evaluation.

- a. 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.^{2 1}
- b. 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.^{2 2}

^{1 8} 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.

^{1 9} 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.

^{2 0} Taken from the Message of the CPN Executive Director Bernadette J. Madrid, MD. <http://childprotectionnetwork.org/executive-directors-message>

^{2 1} 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/>

^{2 2} The Commission on Human Rights is an independent constitutional body which

iv. 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.^{2 3}

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.

monitors the compliance of the government with national and international [treaty] obligations.

^{2 3} 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%).^{2 4}

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.^{2 5}
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 grooming^{2 6} 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.^{2 7}
6. RA 10627 or the **Anti-Bullying Act** which protect learners from bullying, discrimination and abuse.

^{2 4} As reported in the 2nd NPAC Mid Term Report, CWC, 2016

^{2 5} 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

^{2 6} 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

^{2 7} RA 9775, Section 9

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:

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.²⁸ 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).²⁹ In the 2015 CFLGA Results, 1,099 LGUs reported allocating 0.01% - 4.99% of their total budget for children; however, these were for programs such as supplemental feeding and scholarship grants.³⁰
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.³¹

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 CSPC, 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

²⁸ An Analysis of the 2014 and 2015 CFLGA, Obtinario, 2016

²⁹ "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-service>

³⁰ An Analysis of the 2014 and 2015 CFLGA, Obtinario, 2016

³¹ Mid-Term Report, 2nd NPAC, CWC, 2016.

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.

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 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.^{3 2} 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.

^{3 2} Mid-Term Report, 2nd NPAC (2011-2016). CWC. 2016

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 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 (LCPC) 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/>

2. 各国概要（対照表）

	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
2015～2030α	-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 マシュー・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.ipss.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. 内閣府ホームページ 社会保障の現状について
*17	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, <i>Anbringelsesstatistik, Årsstatistik</i> 2013
*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手で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。初等学校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、記録制度が整備された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 社会福祉学研究科 博士後期課程)

3. 各国の子ども保護及び社会的養護システムの概要（対照表）

（１） 子ども家庭福祉概要

		イングランド	フランス	スウェーデン	デンマーク	アメリカ ワシントン州	アメリカ・イリノイ州	カナダ ブリティッシュ・コロンビア州	大韓民国	フィリピン
子ども家庭福祉及びパーマネンシーに関する考え方・とらえ方		●保護を強化しながらも予防へ移行 ●早期介入 ●できるだけ子どもが家族と居続ける。 ●養育できない場合は親族で養育できるものを探し、それでもいなければ里親という優先順位をもつ	●パーマネンシーは原家族と築かれるもの ●社会的養護はあくまでも短期的なもの ●物理的な距離は離れていても原家族とのかわりを強制的に阻止することはほぼない。（反対に、どんな親であっても、子どもの関わりを持つ権利が保証されている。）	●家庭での養育を根幹に据える ●家庭外養護は最終手段で、短期的なもの ●代替ケアでは、里親家庭が優先、必要不可欠である場合には施設ケア ●子どもと実親の関係性の継続（離婚後の面会等）を重視。養子縁組は、国内の子ども対象には基本的に見られず、国際養子縁組は多い ●特に近年、子ども自身の視点や意見が重要な要素	子ども時代の継続性、大人との親密な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 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	●子どもたちが自身の家庭で安全かつ永続的に暮らすことを保障する ●子どもの安全こそ最優先であり、親権と子どもの権利のバランスに重きを置き、子どもの権利を重視する ●不必要な家庭外措置をできる限り防ぎ、家族再統合を重視する ●家庭外に措置された子どもには、家族再統合または養子縁組によって安全で永続的な家庭をいち早く確保する（パーマネンシー・プランニング） ●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」を提供する ・第一は家庭維持・家族再統合 ・第二は、親戚・知人・友人 ・第三に、里親 ・第四に、グループホーム ・最後に、施設や病院	●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	●子どもが実親家庭にとどまるために必要な援助を家庭に対して行う ●援助を行っても実親家庭にとどまることが困難な子どもに対しては「ケアの連続性」を優先し、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	●韓国で子ども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：無差別原則と人間尊厳性の原則に基づき、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、障害児等の保護などに関する権利が明示されている 青少年憲章：青少年の主体的な営みと自律性を強調しており、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等が示されている ●要保護児童の場合、家庭復帰や縁故者の代理養育の措置を優先する ●脱施設化の影響で施設保護を止揚し、家庭のような環境における子ども保護の方案として、家庭委託と入養が社会的養護としてあげられている	●子どもの権利条約にある子どもの生存、成長、発達の権利を実現する ●子どもは安全で、暴力、虐待、放棄、搾取から解放されている ●子どものニーズに敏感であり、全セクターが子どもの権利を促進するホリスティックで、統合的、持続可能な戦略を生み出すよう相互に働きかけ、協働する。真に子どもに優しい社会を創造することを可能にするメカニズムを提供するガバナンス ●子どもの最善の利益が、政府のあらゆるレベルのアジェンダにおいての最優先事項
対象		18歳未満	18歳未満 と18-20歳のユース	18歳未満 児童特別保護法は21歳未満	0～17歳	18歳未満	18歳未満	0～19才	18歳未満	18歳以下もしくは18歳以上ではあるが身体的／精神的な傷や状態により、虐待、ネグレクト、残虐な行為、搾取から自身を守れない者
国の管轄機関		教育省	厚生省	社会庁	子ども社会省	連邦政府	連邦政府	州政府	政府・保健福祉部（子ども対象の保護関連の業務） ※政府・女性家族部（青少年対象の保護政策） ※政府・教育部（学校生活の中での危機児童）	社会福祉開発庁（Department of Social Welfare and Development: DSWD）

(2) 子どもの保護に係わるシステム

		イングランド	フランス	スウェーデン	デンマーク	アメリカ ワシントン州	アメリカ・イリノイ州	カナダ ブリティッシュ・コロンビア州	大韓民国	フィリピン
子どもの保護に関する考え方		「children in need」「children in care」 「safeguarding」（子どもの安全を守る」と子どもの福祉の促進 ●子どもをマルトリートメントから保護する ●子どもの健康や発達障害を予防する ●安全かつ効果的なケアの提供と合致する状況で子どもたちが育っていることを保証する。 ●その子どもたちが最適なライフチャンスを持ち、成人になることを可能にする役割を果たす	「children in danger」(危険な状態にある子ども) 「children at risk」(リスクのある子ども) ※「虐待」に限らず親の行動ではなく、「子どもの状況」に焦点 (体罰は法律で禁止されている)	●「子ども保護」に直接相当する語はスウェーデン語にない。 ●“social barnavård”(子どもへの社会的ケア)として保護と支援をあわせて捉える。 ●要支援・保護の子ども概念は、utsatta barn (vulnerable children), barn i risk (children at risk), barn som far illa (children suffering)等。 ●問題のタイプでプラクティスを分類しない。 ●児童・若者の健全な発達が損なわれていると判断される場合、家庭との連携の下、必要な援助や保護を(基礎自治体が)提供する。 ※親子法で子どもへの体罰禁止	●子どもの保護だけでなく、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 ●虐待の種別等ではなく「vulnerable children」「children at risk」「lack of care」の子どもを対象とする社会サービスを提供する。 ※刑法に、子どもへの体罰禁止が定められている	●子どもの全体的なウェルビーイングを最善に保護する ●虐待者を「子どもの福祉に責任を有する者」とする ●CAPTAによる虐待の定義に準拠した定義を州法に規定することを連邦の補助金交付の条件としている。	「虐待あり(indicated)」, 医療ネグレクトケース ●イリノイ州の子ども保護の評価指標に基づく 「安全(safety)」「パーマネンシー(permanency)」「ウェルビーイング(well-being)」 ●懲罰的・強権的な子ども保護システムからの転換	「ケアの連続性(Continuum of Care)」	●「児童虐待犯罪」(特例法): 子ども虐待は犯罪であり、刑罰処分の対象となることを明確にした ●保護対象の子どもとは、保護者がいないあるい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切であったり養育する能力がない場合と規定(児童福祉法第3条4項) ●自治体の管轄地域内で保護対象児を発見したり保護者の依頼がある場合、子どもの利益を最優先にする原則に従って自治体の長が保護措置をする(児童福祉法第15条1項) ●子どもを保護して、子ども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する(特例法第1条) ●保護ケースへの支援は、養育支援が中心であり、家庭代替、低所得の子どもたちをターゲットとしている。	●子どもの権利条約にある子どもの生存、成長、発達の権利を実現する ●子どもは、虐待、ネグレクト、暴力、搾取から守られる ●子ども虐待の定義: 子どもに身体的・心理的に傷を負わせること、ネグレクト、性的虐待、性的搾取をさす
根拠となる法律(保護基準等)		子ども法(Children's Act)	2007年法・2016年法	●社会サービス法 ●児童特別保護法(LVU)(特例法) ●社会庁の「子ども・若者のケース取扱に関する要綱」、「子ども・若者の調査～社会サービスのハンドブック(一般指針)」等	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」	〈連邦法〉 ●児童虐待防止及び対処措置法(The Child Abuse Prevention and Treatment Act: CAPTA) ●養子縁組および子ども家庭安全法(Adoption and Safe Families Act: ASFA) ●先住民児童福祉法(The Indian Child Welfare Act: ICWA) 〈州法〉 ●Revised Code of Washington (RCW) ●Washington Administration Code (WAC)	〈連邦法〉 ●児童虐待防止及び対処措置法(The Child Abuse Prevention and Treatment Act: CAPTA) ●養子縁組および子ども家庭安全法(Adoption and Safe Families Act: ASFA) ●先住民児童福祉法(The Indian Child Welfare Act: ICWA) 〈州法〉 Abused Neglected Child Reporting Act (ANCRA)	●子ども家庭コミュニティサービス法(Child, Family and Community Services Act: CFCS) ●家族法(Family Law Act) ●養子縁組法(Adoption Act) ●乳児法(Infants Act) ●子どもとユースの代理人法(Representative of Child and youth Act)	●児童福祉法 ●特例法 ●家庭暴力防止法 ●児童虐待犯罪法	憲法 (被害児童) RA(共和国法) 7610 (加害児童) RA9344・10630 子どもと青少年の福祉法
子どもの保護手続き		子ども虐待対応の政府ガイドライン“Working together to safeguard children – A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children” ●1営業日以内に、緊急保護／ニーズあり・子ども法第17条でのアセスメント／重大な害を疑う合理的理由あり・子ども法第47条でのアセスメント／サービスの必要性あり／専門家によるさらなるアセスメントの区分を決定 ●子ども保護カンファレンスにより、Children in Need (CIN) プラン／Child Protection (CP) プランを立てる ●緊急保護を要する場合、SWer、警察、NSPCC間で戦略ディスカッション ※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。	司法的介入と行政的介入のDual system ●リスクアセスメントには国レベルで標準化された指標はない。 ●DeductionモデルとInductionモデルの折衷型 ※よりdeductive ●関連機関との連携のプロトコルを作成	●社会庁の規定に沿う(社会庁が刊行するソーシャルワーク調査に関するハンドブック等がある) ●調査判定に関わる全国共通の理念やニーズ理解は、BBIC (Barns Behov i Centrum=子どものニーズを中心に)メソッドを活用 ●基礎自治体(コミュニティ)の社会委員会のもとにある、個人家庭福祉部門が介入。基準や運用は自治体による違いが大。	●社会サービス法に基づくガイドライン第50条「子どものための専門的調査」 ●ICS(Integrated Children's System) ●チームによる対応 ●「子ども虐待パッケージ」(Overgrebspakke)。 ●重篤な虐待に対しては専門職集団による初期対応後、Kommune(コムーネ)にケースを引き継ぐ	代替レスポンスプログラム(AR): 二元的経路(dual track)システム。リスクの低いケースと高いケースに応じた必要な対応やクリニカルパスに基づく ●虐待スクリーニング基準(Structured Decision Making® Risk Assessment)に用いたリスクアセスメント ●子ども安全フレームワーク(Child Safety Framework: CSF)	州全体で同じシステムを統一して持つ形式の州(State Administered) ●ANCRAの「虐待・ネグレクトの定義」が基準 ●リスクアセスメントのプロトコル ●24時間以内に子どもに接触し、状態を確認 ●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 ●PC(Protective Custody: 緊急保護)は48時間以内 ●調査期間60日以内に(30日の延長も可)「Indicated」/「Unfounded」 ●親子分離する場合は、少年裁判所へTC(Temporary Custody: 親権の一時停止)の申し立てを行う	●子どもの保護規定: CFCS法第13条 ●「子ども保護対応モデル(Child Protection Response Model)」 ※区分対応モデル(Differential Response) ①対応せず／②家族支援対応／③調査を必要とするか否かを判定しトラックを区分する。 ●MCFDの職員が裁判所の保護審判のプレセッション諮問に出席し、保護について説明を行い、判事が子どもの安全に懸念があると判断すれば保護を行う	●通告受付は、児童保護専門機関及び警察があるが、通告受理し、現場へ出動する場合、児童保護専門機関の相談員と警察官とは相互に同行を要することが義務化されている ●調査を踏まえ、児童虐待事例判定委員会を踏まえ、子どもの保護等を決定する ●子どもを保護する必要がある場合、家庭裁判所に保護命令を請求する ●加害者に対しては、司法警察官にキュン旧臨時措置の請求を要請し、検事を通じ家庭裁判所に臨時措置請求がなされ、審判される	州・市・地方自治体(municipality)・バランガイ(barangay: 最小行政区)のマルチレベル・システム ※81州、144市、1,490地方自治体、42,036バランガイ 中央政府・社会福祉開発庁(Department of Social Welfare and Development: DSWD)によるセンターベースド・アプローチと、権限を委譲している地方自治体によるコミュニティベースド・アプローチがある。 ●ユニセフのガイドライン 等

		イングランド	フランス	スウェーデン	デンマーク	アメリカ ワシントン州	アメリカ・イリノイ州	カナダ ブリティッシュ・コロンビア州	大韓民国	フィリピン
通告機関	責任主体	1.Local Authority（地方自治体）Children`s Social Care ※152か所 2.NSPCC（National Society for the Prevention of Cruelty and Children）	1.SNATED（Service national d`accueil téléphonique de l`enfance en danger） 2.Department（県）のASE（Aide Sociale à l`Enfance：児童福祉部署） ※自治体はregion（22）・department（101）・commune（36,766）という3階層 3.司法機関	基礎自治体（コミュニティ）の個人家庭福祉部・子ども家庭福祉課 ※基礎自治体290カ所、組織編成は自治体による違いが大きい。	1.Kommune（コムーネ）の子ども・家庭政策課 ※自治体数は38Kommune（コムーネ）	州のDepartment of Social and Health Services（DSHS）・子ども保護局（Child Protective Services：CPS）	州のDepartment of Children and Family Services（DCFS）	州の子ども家庭省（the Ministry of Children and Family Development：MCFD）	地域児童保護専門機関 ※民間委託 ※56か所	1.地方自治体（municipality）/バランガイ（barangay：最小行政区）のLocal Council for the Protection of Children（地方児童保護協議会：LCPC）/Barangay Council for the Protection of Children（バランガイ児童保護協議会：BCPC） 2.バンタイ・バータ163（BanTay Bata 163） ※本部と都市に8か所
	運営主体	1.Local Authority（地方自治体）Children`s Social Care 2.NSPCC（National Society for the Prevention of Cruelty and Children）	1.非営利機関GIPED（Groupement d`Intérêt Public Enfance en Danger） 2.Department（県）のASE（Aide Sociale à l`Enfance：児童福祉部署） 3.司法機関	基礎自治体（コミュニティ）の個人家庭福祉部・子ども家庭福祉課	Kommune（コムーネ）の子ども・家庭政策課 子ども相談センター	州のDepartment of Social and Health Services（DSHS）・子ども保護局（Child Protective Services：CPS） コールセンター	州のDepartment of Children and Family Services（DCFS） ホットラインコール（800フリーダイヤル）	州の子ども家庭省（the Ministry of Children and Family Development：MCFD）	1.地域児童保護専門機関 2.警察：申告電話112	1.地方自治体・バランガイのLocal Council for the Protection of Children（地方児童保護協議会：LCPC）/Barangay Council for the Protection of Children（バランガイ児童保護協議会：BCPC） 2.警察の「女性と子どもの保護デスク」（Women and Children Protection Desk：WCPD） 2.バンタイ・バータ163（BanTay Bata 164） ※警察や地方自治体との協働による
	スタッフ	1.ソーシャルワーカー ※IRO（Independent Review Officer）がいる自治体もある	1.プレスクリナー（10名）、インテークスタッフ（10～12名）、スーパーバイザー（3名） 2.心理士、指導員（educator）、ソーシャルワーカー	ソーシャルワーカー（socialsekreterare）（子ども専門のソーシャルワーカーもいる）	ソーシャルワーカー	CPSのインテークワーカー	インテークワーカー	子ども福祉ワーカー（child welfare worker）	1.児童保護専門官 2.警察官	1.ヘルプデスク・オフィサー、ソーシャルワーカー等 2.ソーシャルワーカー等のスタッフ
	スタッフの資格要件	●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＋卒業1年間の現場従事で資格が取れる ●資格の更新は2年ごとで現場の経歴と100時間ほどのトレーニングを受けている必要がある。	1.プレスクリナー：無資格（派遣会社社員） インテークスタッフ：ソーシャルワーク、心理、法律の専門職、70時間の研修＋18ヶ月の試用期間を経て本採用	ソーシャルワークの学位取得＋国家資格（socioonom）が主流 ※心理や教育出身の職員もいる	専門職大学での養成課程修了					※ソーシャルワーカーは、ソーシャルワークの学士（4年間で1000時間の実習を含む）＋国家試験による資格取得の上、実務年数＋研修によりレベル1～5の区分がある
調査機関	行政的介入の責任主体	1.Local Authority（地方自治体）Children`s Social Care 2.NSPCC（National Society for the Prevention of Cruelty and Children）	Department（県）（司法的介入の場合は子ども判事からのオーダーを受ける）	基礎自治体（コミュニティ）の個人家庭福祉部・子ども家庭福祉課 ※基礎自治体290カ所、組織編成は自治体による違いが大きい。	Kommune（コムーネ） 「子どもの家（Børnehuse）」プロジェクト本部	州のDepartment of Social and Health Services（DSHS）・子ども保護局（Child Protective Services：CPS）	州のDepartment of Children and Family Services（DCFS）	子ども家庭省（the Ministry of Children and Family Development：MCFD）	地域児童保護専門機関	1.地方自治体（municipality）のLocal Council for the Protection of Children（地方児童保護協議会：LCPC）/Barangay Council for the Protection of Children（バランガイ児童保護協議会：BCPC） 2.バンタイ・バータ163（BanTay Bata 163）
	運営主体	1.Local Authority（地方自治体）Children`s Social Care 2.NSPCC（National Society for the Prevention of Cruelty and Children）	OPIP	●基礎自治体（コミュニティ）の個人家庭福祉部・子ども家庭福祉課 ●特に虐待等では「子どもの家（Børnehuse）」という多職種連携（福祉、警察、司法、精神科等）での面接調査の仕組みもある（全国約30カ所）	Kommune（コムーネ）の子ども青少年委員会	州のDepartment of Social and Health Services（DSHS）・子ども保護局（Child Protective Services：CPS）	州のDepartment of Children and Family Services（DCFS）	子ども家庭省（the Ministry of Children and Family Development：MCFD）	地域児童保護専門機関	1.地方自治体Local Council for the Protection of Children（地方児童保護協議会：LCPC）/Barangay Council for the Protection of Children（バランガイ児童保護協議会：BCPC） 2.警察の「女性と子どもの保護デスク」（Women and Children Protection Desk：WCPD） 2.バンタイ・バータ163（BanTay Bata 164） ※警察や地方自治体との協働による
	スタッフ	1.ソーシャルワーカー ※メンタルヘルスやアルコール依存等のあるケースの場合、心理士、アルコール依存の場合は精神科医、警察、教師などのチームアプローチを取る自治体もある	ソーシャルワーカー、保健師、保育士、心理士などの多職種の専門職	ソーシャルワーカーを中心に、心理・教育・保健等の専門職と連携。	ソーシャルワーカー、法律家、医師等の専門職集団による	CPSワーカー	調査官	子ども福祉ワーカー（child welfare worker）	児童保護専門官	1.地方自治体（municipality）ソーシャルワーカー バランガイ（barangay）カウンセラー、プロジェクトコーディネーター、BCPC議長 2.ソーシャルワーカー
	司法的介入の責任主体		法務省少年非行・保護局						警察	
	実施主体		法務省少年非行・保護局						警察	
	スタッフ		子ども専門裁判官						警察官	

		イングランド	フランス	スウェーデン	デンマーク	アメリカ ワシントン州	アメリカ・イリノイ州	カナダ ブリティッシュ・コロンビア州	大韓民国	フィリピン
保護機関	行政的介入の責任主体	1.Local Authority（地方自治体）Children's Social Care 2.NSPCC (National Society for the Prevention of Cruelty and Children)	Department（県）	基礎自治体（コミュニティ）の個人家庭福祉部・子ども家庭福祉課	Kommune（コムーネ）の子ども・家庭政策課	州のDepartment of Social and Health Services (DSHS)・子ども保護局（Child Protective Services : CPS)	州のDepartment of Children and Family Services (DCFS)	子ども家庭省 (the Ministry of Children and Family Development : MCFD)	地域児童保護専門機関	社会福祉開発庁 (Department of Social Welfare and Development : DSWD)
	実施主体	1.Local Authority（地方自治体）Children's Social Care 2.NSPCC (National Society for the Prevention of Cruelty and Children)	Department（県）のASE (Aide Sociale à l'Enfance : 児童福祉部署)	基礎自治体（コミュニティ）の個人家庭福祉部・子ども家庭福祉課	Kommune（コムーネ）の子ども・家庭政策課 子どもへの介入センター	州のDepartment of Social and Health Services (DSHS)・子ども保護局（Child Protective Services : CPS)	州のDepartment of Children and Family Services (DCFS)	子ども家庭省 (the Ministry of Children and Family Development : MCFD)	地域児童保護専門機関	1.地方自治体のLocal Council for the Protection of Children(地方児童保護協議会 : LCPC) /Barangay Council for the Protection of Children(バランガイ児童保護協議会 : BCPC) 2.警察の「女性と子どもの保護デスク」(Women and Children Protection Desk; WCPD) 2.バンタイ・バータ163(BanTay Bata 164) ※警察や地方自治体との協働による
	対象ケース	警察による法的な緊急保護対応でのケース 親からの申し出により預かるケース 司法判断でのケース	children at risk (リスクのある子ども)			性虐待の可能性または重度の身体的虐待とネグレクトの可能性のあるケース	リスクアセスメント指標で在宅では安全が守れないということになったと判断した場合	子どもの保護規定 : CFCS法第13条に該当する場合	保護を要すると判断されたケース	虐待、暴力、子どもの搾取の問題
	スタッフ	ソーシャルワーカー ※CPプランケースでは、コアグループが結成される	ソーシャルワーカー、保健師、保育士、心理士などの多職種の専門職	ソーシャルワーカーを中心に、心理・教育・保健等の専門職と連携。 立入は警察と連携増。	ソーシャルワーカー	CPSワーカー（2014年322人） CPS内の警察官 ※子どもの緊急保護	調査官	子ども福祉ワーカー (child welfare worker)	児童保護専門官	警察官
	司法的介入の責任主体		法務省少年非行・保護局						警察	
	実施主体		法務省少年非行・保護局						警察	
	対象ケース		children in danger(危険な状態にある子ども)、 福祉的な支援に対して家族が同意しなかった場合							
	スタッフ		子ども専門裁判官						警察官	
要保護児童数		グリニッジ王室特別区 (Royal Borough of Greenwich) (2016年4月1日から2017年1月31日) ●送致2,864件 ●子どもと家庭のアセスメント2,873件 ●CPプラン266件	284,000人 (2012年12月31日時点) ※全子ども(18歳未満)の1.95% 18歳から21歳までの若者 21,500人 ※同年齢層の9.1%	※家庭外養護と在宅支援 ●2016年に何らかの家庭的養護を利用した子ども数 30,500人 ●何らかの判定有在宅支援サービスを利用した児童 (2014年の特定日時点)は、31,000人。その他の判定不要サービスは把握不可能。	49,013件 (2015年) ※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」ケースとして算出されている	虐待通告数: 8,919件 (2014年) そのうち ● CPS・FARの対応必要ケース数: 3,283件 ● CPSケース: 6,338件 (通告数の19.7%)	ホットラインセンターに入った通告件数: 222,719件 (2015年度) そのうち、虐待通告として受理された件数: 110,098件		●子ども虐待ケース: 4,374件 (2015年) うちネグレクト1,582件、性的虐待1,155件、遺棄665件、人身売買418件、身体的虐待306件 ●バンタイ・バータ163(BanTay Bata 164)の通告・対応件数: 11,625件 (2014年)	
国の子ども保護経費			72億ユーロ ※社会福祉予算の20% (このうち83.3%が住宅に関わる支援経費)	※子どもの家庭外養護と在宅支援を含む統計 (2016年) ●家庭外養護と在宅支援の合計 194億クローナ(約2716億円)(うち、施設65億、里親69億、在宅支援60億 SEK) (1SEK≒14円、2017年)					Barangay Council for the Protction of Children(バランガイ児童保護協議会: BCPC)の年間予算: 150万フィリピンペソ(約300万円、1PHP≒2円)	

（３） 社会的養護：支援に関する考え方

		イングランド	フランス	スウェーデン	デンマーク	アメリカ ワシントン州	アメリカ・イリノイ州	カナダ ブリティッシュ・コロンビア州	大韓民国	フィリピン
支援に関する考え方		●「safeguarding」（子どもの安全を守る）と子どもの福祉の促進 ●危険因子を特定し早期に介入することは、子どもの社会的排除を克服し、後の人生における問題を回避するための主要な考え方とされる	●子どもの状況及び現在の家族の状況が「親の養育責任」を果たすことにどれだけ困難を示しているか（子どもの安全＋ウェルビーイング）を判断基準とする ●支援は子どもの「ニーズ」を満たすこと	●子ども一人ひとりが生まれた状況について責任を負うことはなく、それゆえ均等な機会が与えられるべきであるという考えをもって、子どもたちに優先順位を付ける ●家族に焦点を当てる ●予防的ケア ●在宅支援はオープンケア（öppenvård）と呼ばれる ●基本的に任意利用	●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こと ●サポートが早い段階で、継続して行われること ●予防的ケア	●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 ●家族中心・子ども中心・ストレングス重視 ●子どもや家族の文化や民族の多様性に配慮する ●早期の介入と予防を重視 ●エビデンスインフォームドケア ●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す ●親子分離をできる限り避けるため、または分離した家族を再統合するために、「適切な努力（reasonable efforts）」を行う（例外規定有り） ●子どもの教育的、情緒的、身体的、およびメンタルヘルスのニーズを満たすサービスを提供する ●コミュニティにおいて、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提供する	●施設を含んだ社会的養護から在宅支援及び予防的支援に重点を移す ●関係部署との協働による支援を展開すること ●家族の同意に基づく	●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協働して意思決定を行う ●虐待防止に関しては、子どものマルトリートメントに対し、ポピュレーションアプローチやハイリスクアプローチを行う	●保護ケースへの支援は、養育支援が中心であり、家庭代替、低所得の子どもたちをターゲットとしている ●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いる ・保護者または代理養育を要する縁故者の家庭保護養育へ措置（親父母、保護者、親戚等の縁故者保護）※満2歳未満の要保護児は家庭委託への優先配置 ・児童保護を希望する者に家庭委託（家庭委託保護）※満2歳未満の要保護児は家庭委託へ優先配置の努力 ・適度な児童福祉施設へ入所（①～③の保護措置が適切でない者）※児童福祉施設に入所児の中、満2歳未満の児童は名前を付けた後、家庭委託へ措置の変更努力	●子どもの権利条約にある子どもの生存、成長、発達の権利を実現する ●子どもは安全で、暴力、虐待、放棄、搾取から解放されている ●子どものニーズに敏感であり、全セクターが子どもの権利を促進するホリスティックで、統合的、持続可能な戦略を生み出すよう相互に働きかけ、協働する、真に子どもに優しい社会を創造することを可能にするメカニズムを提供するガバナンス ●子どもの最善の利益が、政府のあらゆるレベルのアジェンダにおいての最優先事項 ※子どもの社会的問題として、子どもの商業的性的搾取、ストリート・チルドレン、児童労働、法との紛争・武力紛争にある子ども、先住民の子どもの問題等がある

(4) 社会的養護：在宅支援／家族維持に係わるシステム

		イングランド	フランス	スウェーデン	デンマーク	アメリカ ワシントン州	アメリカ・イリノイ州	カナダ ブリティッシュ・コロンビア州	大韓民国	フィリピン
(在宅支援を対象とした) 根拠となる法律		子ども法 (Children's Act)	2007年法・2016年法	社会サービス法 社会庁の「子ども・若者のケース取扱に関する要綱」 「子ども・若者の調査～社会サービスのハンドブック（一般指針）」等	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」	●養子縁組及び子ども家庭安全法 (The Adoption and Safe Families Act : ASFA) ●先住民児童福祉法 (The Indian Child Welfare Act : ICWA)	●養子縁組及び子ども家庭安全法 (The Adoption and Safe Families Act : ASFA) ●先住民児童福祉法 (The Indian Child Welfare Act : ICWA)	子ども家庭コミュニティサービス法 (Child, Family and Community Services Act : CFCS)	児童福祉法 社会福祉事業法、住宅にまつわる法律 ※社会福祉館	RA7610 RA6972等
在宅支援サービス提供の仕組み	行政的対応の責任主体	Local Government (地方自治体) Children's Social Care	Department (県)のASE (Aide Sociale à l'Enfance : 児童福祉部署)	基礎自治体(コミュニティ)の個人家庭福祉部・子ども家庭福祉課	Kommune(コムーネ)の子ども・家庭政策課	州のDepartment of Social and Health Services (DSHS)・子ども保護局 (Child Protective Services : CPS)	州のDepartment of Children and Family Services (DCFS)	子ども家庭省 (the Ministry of Children and Family Development : MCFD)	地方自治体の児童福祉部署	社会福祉開発庁 (Department of Social Welfare and Development : DSWD)
	実施主体	Local Government (地方自治体) Children's Social Care	Department (県)のASE (Aide Sociale à l'Enfance : 児童福祉部署) ※民間団体 (アソシオン)との協働	基礎自治体(コミュニティ)の個人家庭福祉部・子ども家庭福祉課 ※実施は民間機関への委託もある	Kommune(コムーネ)の子ども・家庭政策課	州のDepartment of Social and Health Services (DSHS)・子ども保護局 (Child Protective Services : CPS)	●民間事業所 ●州のDepartment of Children and Family Services (DCFS) ●「Youth Recovery Unit」(子ども家庭局と保安局の混合チーム) ※民間事業所に各種サービスを委託している地域も多い(とくに里親ケア)	●子ども家庭省 (the Ministry of Children and Family Development : MCFD) ●省は、直接サービスを提供するサービス事業者と契約 委任代行機関 (22か所)、サービス提供拠点 (42か所)、先住民の代表・先住民支援機関 (約5,400か所)	●児童保護専門機関 ●地方自治体の児童福祉部署 ●社会福祉館 ●ドリームスタート ※12歳未満の脆弱階層の子ども対象 ●地域児童センター	【センターベースド・アプローチ】 社会福祉開発庁 (Department of Social Welfare and Development : DSWD) 【コミュニティベースド・アプローチ】 Local Council for the Protection of Children (地方児童保護協議会 : LCPC) / Barangay Council for the Protection of Children (バランガイ児童保護協議会 : BCPC)
	対象ケース	「children in need」「children in care」 ※ひどい怪我をしている、家にずっと大人がいない等といったよほどのことがなければ子どもは在宅で支援される	「children at risk」(リスクのある子ども)	家庭外養護を必要としないニーズのある全家庭	ソーシャルワーカーによるアセスメントを経て、在宅支援が必要だと判断された子どもとその家庭	Family Assessment Response (FAR) 虐待のリスクが低～中程度までのケース ※家族自らFARの支援が良いのか、CPSの調査が良いのかを選ぶこともできる。	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	●家族支援対応 (Family Development Response : FDR)となった、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と判断されたケース ●保護審判を経て判事が省のスーパージョンのもと(分離している場合は)子どもを家に帰せると判断したケース	ニーズがある家庭	
	スタッフ	ソーシャルワーカー	ソーシャルワーカー、保健師、保育士、心理士などの多職種の専門職	●ソーシャルワーカー(ニーズ判定、相談等) ●その他、多様なサービスの内容により保健・福祉・心理等の職員	1. ソーシャルワーカー 2. 家庭支援員	FARワーカー	●民間事業所のソーシャルワーカー ●DCFSワーカー	ソーシャルワーカー	●地方自治体・児童福祉部署は児童福祉公務員 ●地域児童センターにはソーシャルワーカーが配置されている	(コミュニティベースド)レベル1～2のソーシャルワーカー ※ソーシャルワークの学士(4年間で1000時間の実習を含む)・国家試験による資格取得の上、実務年数+研修によりレベル1～5の区分がある
	司法的対応の責任主体		法務省少年非行・保護局							
	実施主体		法務省少年非行・保護局							
	対象ケース		「children in danger」(危険な状態にある子ども) 福祉的な支援に対して家族が同意しなかった場合							
	スタッフ		子ども専門裁判官							
手続き		子ども虐待対応の政府ガイドライン "Working together to safeguard children - A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children" ● Children in Need (CIN) プラン／Child Protection (CP) プランに基づく	多職種チームによるアセスメントおよび支援の義務化 家庭訪問の義務化	●任意利用のサービスは親子の希望、またはソーシャルワーカーの勧めで、誰もが自由に利用。 ●ニーズ判定有のサービスは、基礎自治体(コミュニティ)のソーシャルワーカーの調査判定。 ●在宅支援サービスは、ニーズ判定有の法定メニュー(社会サービス法)は4種類のみで、他は各基礎自治体(コミュニティ)が多種多様に提供。		●虐待が起こったかどうかの判定はしない ●子どもの安全に焦点をあて、長期間に渡り、家族のニーズに応じた地域機関等リソースが関わる ●虐待の再発やリスクが高まった場合は、CPSにつなぐというリミットアセスメント機能ももつ ●Family Team Decision Making (FTDM)	州全体で同じシステムを統一して持つ形式の州 (State Administered) ●サービス期間は6か月 ●6か月ごとにサービスプランの見直しを行なう	家族アセスメントを行ったうえで子どもの包括的なケアプランをつくる	●児童保護専門機関は、地方自治体等に送致する場合、情報提供を行う ●児童保護専門機関は、被虐待児及び加害親の相談・治療、また子ども虐待予防の教育を地域に向けて行う ●政府が提供するサービスに対しては、サービスを選択して利用できるバウチャー制度がある	州・市・地方自治体 (municipality)・バランガイ (barangay : 最小行政区) のマルチレベル・システム ※81州、144市、1,490地方自治体、42,036バランガイ 中央政府・社会福祉開発庁 (Department of Social Welfare and Development : DSWD) によるセンターベースド・アプローチと、権限を委譲している地方自治体によるコミュニティベースド・アプローチがある。
在宅支援ケースの状況		「children in need」: 391,000件 (2014-2015年) 「children in care」: 69,540件 (2015年度)	在宅支援の7割が司法的介入 3割が行政的介入	何らかの認定有の在宅支援サービスを利用した児童 (2014年の特定日の時点) は、31,000人。						

(５) 社会的養護：社会的養護（家庭外ケア）に係わるシステム

		イングランド	フランス	スウェーデン	デンマーク	アメリカ ワシントン州	アメリカ・イリノイ州	カナダ ブリティッシュ・コロンビア州	大韓民国	フィリピン
(社会的養護全般を対象とした) 根拠となる法律		子ども法 (Children's Act)	2007年法・2016年法	社会サービス法 児童特別保護法 (特例法) 社会庁の「子ども・若者のケース取扱に関する要綱」、「子ども・若者の調査～社会サービスのハンドブック (一設指針)」等	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」 ※18歳～22歳については、同法第12章 (第76条～)アフターケア (Eftervæm)	●養子縁組及び子ども家庭安全法 (The Adoption and Safe Families Act: ASFA) ●先住民児童福祉法 (The Indian Child Welfare Act: ICWA) ●Fostering Connections to Success and Increasing Adoptions Act ※18歳～21歳 ●フォスターケア自立法 (Foster Care Independence Act) ※18歳～21歳	●養子縁組及び子ども家庭安全法 (The Adoption and Safe Families Act: ASFA) ●先住民児童福祉法 (The Indian Child Welfare Act: ICWA) ●Fostering Connections to Success and Increasing Adoptions Act ※18歳～21歳 ●フォスターケア自立法 (Foster Care Independence Act) ※18歳～21歳	子ども家庭コミュニティサービス法 (Child, Family and Community Services Act: CFCS)	●児童福祉法 ●入養特例法	RA7610 RA10165 (里親) RA8552, 8043 (養子縁組) 等 家族法 子どもと青少年の福祉法
社会的養護サービス提供の仕組み	行政的措置の責任主体	Local Government (地方自治体) Children's Social Care	Department (県) の ASE (Aide Sociale à l'Enfance: 児童福祉部署)	基礎自治体 (コミューン) の個人家庭福祉部・子ども家庭福祉課	Kommune (コムーネ) の子ども・家庭政策課	州の Department of Social and Health Services (DSHS) ・Child and Family Welfare Services (CFWS)	州の Department of Children and Family Services (DCFS)	子ども家庭省 (the Ministry of Children and Family Development : MCFD)	地方自治体	社会福祉開発庁 (Department of Social Welfare and Development: DSWD)
	実施主体	Local Government (地方自治体) Children's Social Care ※自治体で管理している措置先が不足している場合、民間機関へ依頼する (他機関へのアウトソーシング) 自治体もある	Department (県) の ASE (Aide Sociale à l'Enfance: 児童福祉部署) ※民間団体 (アソシオン) との協働	●基礎自治体 (コミューン) の個人家庭福祉部・子ども家庭福祉課 ●里親は、自治体から民間の里親機関 (開拓支援等) への委託もある ●家庭外養護の施設の大半は民間営利企業運営	1. Kommune (コムーネ) の子ども・家庭政策課 子ども相談センター 2 「子どもの家 (Børnehuse)」 ※自治体により異なる	州の Department of Social and Health Services (DSHS) ・Child and Family Welfare Services (CFWS)	民間事業所 州の Department of Children and Family Services (DCFS) ※民間事業所に各種サービスを委託している地域も多い (とくに里親ケア)	●子ども家庭省 (the Ministry of Children and Family Development : MCFD) ●BC 里親協会連合会 (BC Federation of Foster Parent Associations)	●家庭委託支援センター ※民間委託 ●入養機関	Local Council for the Protection of Children (地方児童保護協議会: LOPC)
	対象ケース	「looked after children」	「children at risk」 (リスクのある子ども)	児童・若者の健全な発達が損なわれていると判断される場合、家庭との連携の下、必要な援助や保護を提供するが、さらに子どもの最善の利益の配慮を要する場合。	子どもの健康と発達の保障の観点からいくつかの条件が重なった場合	裁判所への申立が却下されるか、または家族が支援や Family Voluntary Services を通して子どもを保護下に置くことに同意した場合	「虐待あり (indicated)」ケース	●保護審判において決定されたケース (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場合) ●拡大家族が措置先にならず、子どもが MCFD のケアのもとに置かれるケース	保護を要する児童	
	スタッフ	ソーシャルワーカー	ソーシャルワーカー、保健師、保育士、心理士などの多職種の専門職	基礎自治体のソーシャルワーカー (里親担当 SW 等) が里親家庭への子どもの措置を行う	1. ソーシャルワーカー 2. 家庭支援員	CFWS ワーカー (2014 年 585 人)	民間事業所のソーシャルワーカー DCFS ワーカー ※「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配置 (法務局との協働)	●ソーシャルワーカー ●養子縁組ソーシャルワーカー		ソーシャルワーカー
	司法的措置の責任主体		法務省 少年非行・保護局							
	実施主体		法務省 少年非行・保護局							
	対象ケース		children in danger (危険な状態にある子ども)、福祉的な支援に対して家族が同意しなかった場合							
	スタッフ		子ども専門裁判官							
手続き		●親子分離が必要な場合は裁判所のケア手続きをとり、28 週間以内に子どもと家族のフルアセスメントを行う ●6 か月以内に司法判断によるケア命令を受ける ●親支援・家族再構築支援としては、ファミリーセンター等によるサービス提供を行うなどする	●多職種による定期的アセスメントにより、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 ●2 年以上継続して同じ措置先にいるケース、措置変更ケースは必ず子ども専門裁判官に報告され、レビューされる ●親支援・家族再構築支援は、家族ごとのケアを継続して行っていくこととなる	●子どもと親の同意による任意利用が前提 ●同意が得られない場合、LVI 法で強制保護 ●親支援・家族再構築支援は、在宅支援の手続き及び提供サービスとなる	●子どもと親権者の同意が前提 ●子ども (12 歳以上) や親権者の同意が得られない場合、社会サービス法 58 条により「子ども青少年委員会」が決定 ●親支援・家族再構築支援は義務付けであり、特徴あるサービスとして、サポート・バーソンの制度がある	●「コンカレント・プランニング (concurrent planning)」 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する (家族再統合のための基本プランと代替プランを同時に立てる) ●少なくとも 6 か月ごとにケースのレビューを行う ●裁判所により子どもの最終的なケアのための審議を行う ●Family Team Decision Making	州全体で同じシステムを統一して持つ形式の州 (State Administered) ●すべての家庭外措置ケースは少年裁判所での審判を通す ●里親ケアについては毎週訪問 ●家族再統合サービスの提供 (6 か月間) ●裁判所による ACR (ケースレビュー会議) ●パーマネンシー・プランニングの決定	子ども保護対応モデルにおいて、 ●親子分離後、保護審判 (protection hearing) が 45 日以内に行われる。判事が保護が必要とした場合、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と決定される (この際に親族が里親家庭としてケアを提供することもある) ●家庭復帰においても、判事が省のスーパージョンなしで家に帰ることができるかどうか判断する	●「保護を要する児童」に対し、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する ●保護者または代理養育を要する縁故者の家庭保護養育へ措置 (親父母、保護者、親戚等の縁故者保護) ※満 2 歳未満の要保護児は家庭委託への優先配置 ●児童保護を希望する者に家庭委託 (家庭委託保護) ※満 2 歳未満の要保護児は家庭委託へ優先配置の努力 ●適当な児童福祉施設へ入所 (①～③の保護措置が適切でない者) ※児童福祉施設に入所児の中、満 2 歳未満の児童は名前を付けた後、家庭委託へ措置の変更努力	●里親委託に関しては、ソーシャルワーカーによるアセスメントに基づき、里親委員会の審査を経て里親と子どものマッチングを行う ●親支援・家族再構築支援は子ども保護サービスの一環として位置づけられている

		イングランド	フランス	スウェーデン	デンマーク	アメリカ ワシントン州	アメリカ・イリノイ州	カナダ ブリティッシュ・コロンビア州	大韓民国	フィリピン
社会的養護の形態		●里親 ●児童養護施設、 ●里親や親戚による特別後見人 (special guardianship) ●養子縁組	●里親 ※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。 ●施設 (公営・民営) : 司法措置:養護施設、教育目的の施設 (CER)、矯正施設 (CEF) ●養子縁組 ※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	<家庭外ケア> ●里親:養育里親・短期里親・親族里親 ●施設 (hem för vård och boende/home for care and housing:HVB) 及び特別指導ホーム (Homes for special supervision) ※国内での養子縁組は基本的にみられない	●里親 (一般里親、親族里親、専門里親) ●施設 (児童養護施設、小規模ホーム) ●寄宿制学校 ●アパート、学生寮等の住居 ●養子縁組	●里親 ●グループホーム ●施設や病院 ●養子縁組	●里親 (養育里親/年長児のための里親/治療的里親) ※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も活用 ●法的後見人 ●施設 ●養子縁組	●里親 (レベル1～3) ●養子縁組 (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」下にある待機児童の養子縁組、国家間/国際養子縁組、親戚間/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)	●縁故者による代理養育 ●家庭委託 (里親) ●施設:児童養育施設、児童短期保護施設、児童保護治療施設、児童職業訓練施設、自立支援施設、共同生活家庭 (グループホーム) 等 ●入養 (国内入養・国外入養)	●法的後見人 ●里親 ●施設 ●養子縁組
子どもの自立支援 (リービングケア、アフターケア)		14歳の誕生日から13週間以上、あるいは16歳の誕生日にインケアの子どもで、フルタイムの教育を受けている場合、21歳または25歳までにリービングケアが提供される。 ●Pathway Plan ●パーソナルアドバイザー	●退所1年前から子どもとの面談の上、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案実施する ●大学進学した子どもについては、卒業まで措置延長できる ●子ども手当が子ども自身の銀行口座に貯蓄される		18歳～22歳の若者を対象	住居、職業に関連する訓練、医療等のサービス	住居のための家賃補助 (Chicago Housing Authorityとの協働)		●措置延長:大学と国が認めている職業訓練機関進学の場合、卒業まで社会的養護費用を国が出す ●家庭委託支援センターや施設による自立支援サービス ●自立支援専担機関による自立支援 ※全国7か所	
親権・監護権			親権は親にある 喪失宣言は極めて稀 国による親権代行: ・慢性状態となっている極度のネグレクトの場合 ・明確な育児放棄 ASE (Aide Sociale à l'Enfance) による親権の制限も可	●親子法 ●家庭外養護下でも親権は親にあり、子どもの親に会う権利等が最大限尊重される。	●親権は親にある。 ※親権・接触法 (Lov om foreldremyndighed og samvær) ●子どもには、家庭外ケアにあっても自分の親・きょうだい・祖父母等に連絡を取って会う権利がある。	子どもの里親委託から12か月が経過した時点で、加害者である保護者が回復しない場合、親権終了 (親権剥奪) となる	48時間を超える子どもの保護及び家庭外措置ケースは、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	一定の期間、親からその子どもを保護する人へ「親権の移管」 契約期間を超えた場合は「継続親権命令」になり、その後は養子縁組の選択肢がある別の「親権移管」になる	特例法により、親権制限に対する請求要請権者が拡大された	
家庭外措置にあるケース		グリニッジ王室特別区 (Royal Borough of Greenwich) (2016年4月1日から2017年1月31日) ●「looked after children」509件 ●ケアラーバー266件	司法的措置88%; 行政的措置12% 里親45-40%; 施設55-60%	30,500人 (2016年に何らかの家庭外養護を利用した子ども数) ●年齢層毎の割合: 子ども全体の平均0.8%、0-6才は約0.5%、7-12才は約0.8%で1970年代からほぼ不変。13-17才は長年1.5%弱だったが、難民受入で急上昇し2016年時点で男子は2.3%。 ●全体 (難民少年除く) では、里親7割、施設3割。	11,049人 (2016年) ※全子ども数の1.09% ※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ると、13,506人 ●里親38%; 施設47% (2016) ●同意あり9,140ケース; 同意なし1,767ケース (2013年)	約43,000人 (2016年) そのうち、 ●親族30%、親族外の里親45% ●養子縁組前家庭 (pre-adoptive home) ・集团的ケア (congregate care) 25% 養子縁組60,000ケース: 全養子縁組ケースの約40%	家庭外に措置されている子ども数: 子ども1000人当たり5.0人 里親委託の子ども数: 子ども1000人当たり1.8人 (2013年)			
社会的養護経費		グリニッジ王室特別区 (Royal Borough of Greenwich) ●子ども一人あたり1週間の (民間機関への委託による) 里親経費: 700£ (約97,000円) 1～1400£ ●子ども一人あたり1週間の施設経費: 2000～5000£ (約300,000円) ※1£≒140円	74億ユーロ (約9,139億円) ●子ども一人あたり1年間の里親ケア費: 5万ユーロ (約618万円) ※1ユーロ≒123.5円	※子ども一人の「一日」あたり費用 (以下) は基礎自治体により大きく異なる。(2017年) ●里親ケア費: 931SEK (約1.3万円) (470-1,450SEKまでの地域差有) (里親採用や支援にかかる職員経費除く。職員経費は、左記に加えて約200SEK/日 ●施設ケア費 (HVBと触法少年更生施設含む): 4,320 SEK (約6万円) (2,675-6,228SEKまでの地域差有) ※1SEK≒14円	約137億デンマーククローネ (DKK) (約2,260億円) GDP比0.75% (2014年) ※1DKK≒16.5円	子ども福祉サービス経費: 約291億ドル (約3兆2,340億円) (2014) 州の社会的養護と養子縁組における業績ベースの財政的インセンティブ・システムをもつ ※1\$≒110円/ドル	子ども一人あたり1日の治療的里親ケアの経費: 400ドル (約44,000円) 子ども一人あたり1日の施設養護経費: 100ドル (約11,000円) (2016年) ※1\$≒110円/ドル			

4. 各国の発展プロセス（年表）

国名：イングランド

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
1997年5月新労働党政権の選挙により親の責任を支える政策に重点が置かれた結婚や生物学的な繋がりのある親子関係以外のパートナーシップが著しく増加			・社会サービス部門から児童サービス部門への変更 ・家族サービスから児童中心のサービスへ	
	1988	protecting Children: A guide for Social Workers Undertaking a Comprehensive Assessment (児童の保護: 包括的な評価を行うソーシャルワーカーのための指針)	・プロフェッショナルアセスメントの目的と内容についての唯一の公式ガイド ・ソーシャルワーカー側の虐待が疑われる場合の対応についてのガイド ・児童保護における長期計画の包括的な評価を行う方法に関わる	
	1989	Working Together Under the Children Act	・虐待から子どもを守るための機関協力のための手引き作成	
	1991	looking after children(LAC) project		
パートナーシップ、参加、予防、家族支援に重点が置かれた(思考の変化)	1999	Working Together to Safeguard Children: A Guide to Inter-Agency Working to Safeguard and Promote the welfare of Children(子どもを守るための協力: 子どもの福祉を保護し促進するための機関同士の作業指針)	・子どもの福祉の保護と促進が定義 ・子どもを虐待から保護する ・子どもの健康や発達の障害を予防する ・安全かつ効果的なケアの提供と合致する状況で子どもたちが育っていることを保証する	
	2000	the Assessment Framework		

国名：イングランド

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
ビクトリア・クリンビエの死亡事件	2003	the consultative Green Paper Every Child Matters	ビクトリア・クリンビエの死亡に関する公的調査 のための政府の対応	
	2006	Working Together Change for Children (ECM) program	教育達成度、失業率、犯罪、反社会的行動な ど、幼児期とそれ以降の様々な問題を防止する ために子どもの生活の初期段階に介入すること	健康であること、安全であること、楽しんで 達成すること、積極的に貢献すること、経 済的にWell-beingであることにより注目す るようになる
	2008	the Integrated Children's System		
	2009	the Common Assessment Framework(CAF)		
2008年11月11日 ベビーピーターの死の容 疑者が有罪判決を受けた 60人以上の保険医療及び社会福祉の専門 家と繋がっていながらも死亡事件を防ぐこ とができなかった。 専門家の介入の失敗	2009	a social work task force	identify any barriers that social workers faced in doing their jobs effectively and to make recommendations for improvement and the long-term reform of social work and to report in the autumn of 2009.(ソーシャルワーカーが 効果的に仕事をできるように、業務中の壁を取り 除く)	児童保護を社会的に再発見すると同時に、 中央政府もまた、専門的なソーシャルワー クの重要性を再発見した。
現行制度				

国名：フランス

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
	1889	「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」	・フランスで初めての児童保護に関する法律	
	1936	「児童保護の誤った概念を排除する ための法律」	・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	
	1958	「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」	・現行の法的保護と行政的保護の2つのシステムが設立	・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。
	1989	SNATEM	・全国規模での通告ホットライン機関	
・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	2007	SNATED	・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 ・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	・毎日約2000本の通告を24時間／365日体制で受け付けている
・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	2007	2007年の法律	・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 ・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り、司法機関と協力しながら進めていく形となっている ・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	・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 ・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 ・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

国名：フランス

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
・一人の8歳の女児の死亡ケース(Marinaの死亡事例)に対する人権オンブパーソンによる調査レポート(2009年) ・縦割り行政における関係領域の連携の甘さが指摘 ・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 ・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事が指摘 ・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 ・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 ・施策システム(国・県、他の関連領域と子ども保護領域)における改善 ・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Pierrette 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 ・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 ・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 ・18-21歳の社会的養護下にある子どもに対する自立支援 ・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 ・データ収集の成果は県ごとに格差	2016	2016年の法改正	・それぞれのDépartments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 ・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年に中央政府から達され、2016年に法制化 ・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 ・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 ・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 ・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 ・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 ・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 ・自立援助のための個別計画を立ていくことが法制化 ・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 ・ONPE(Observatoire National de la Protection de l'Enfance)に改称	・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 ・それぞれの県によってその運営のされ方が異なる ・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かが今後においても課題となっている ・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 ・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

国名:スウェーデン

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
	1902年		子ども保護/ケアに関する最初のスウェーデンの法律	
	1924年	法改正		
・GunnarとAlva Myrdahlが世論に強力な影響を与え、その時に人口減少に対処するための家族政策の拡大をもたらした時代 ・社会民主党が政府の歴史的に長い統治を開始した「民俗主義」のイデオロギーでその基礎を築いた時 ・第二次世界大戦後、スウェーデンが経済的にも社会福祉の面でも劇的な成長を遂げたことで、幅広いユニバーサルサービス、特にユニバーサルチャイルドケアとより柔軟な職場環境が社会の基本的部分となった	1930年代	母子保健サービス (maternal and child health services)		・孤児院の特徴が残っている昔ながらの機関は1960年代前後まで残っていた
	1960年	法改正		
・「ノーマライゼーション」を追求する動きのなかで、特に精神障害者の福祉分野における制度主義への動きが見られた	1970年代			
・児童虐待事件(1960年代終わり) ・1970年代の子どもへの体罰に対する運動	1979年	既存の法律(家庭法)の改正 the already existing law (Family Law)	・家庭を含む体罰を禁じる世界初の法律につながった ・暴力や虐待に対するゼロ・アトラスト・アプローチ(a zero-tolerance approach)を採用	

国名: スウェーデン

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
・予防的ケアはすでに家庭外ケアを減らすという明確な目的で既に促進されていた ・社会保障の考え方と道徳的な見方が支配的 ・このような古い考え方に対する批判が1960年代から1970年代にかけて広まる ・包括的な視点を持ったジェネラリストのアプローチが理想的なソーシャルワークアプローチとして支持された	1982年	社会サービス法(the Social Services Act)	・社会福祉のほぼすべての分野をカバーする枠組み法 ・自発的利用と包括性の2つの主な視点から特徴的に構成されている ・少年犯罪も特徴である	・過去30年間に子どもの保護が存在していたが、最初の10年間で過去20年間は現実的に異なっていた ・最初の10年間は、法律で書かれているように一般化されたソーシャルワークアプローチが取られていたが、その後20年間でソーシャルワークの専門化が増加
	1982年	若者の保護(特別条項)法(LVU) the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (=Lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU)		
	1990年代初め	BBIC(Barnens behov i centrum、Focus on Children's needs)を導入	・児童および家族の社会サービスにおける社会サービスの管理および文書化における実用的なシステム ・スウェーデンのモデルは、元の英国モデルから作成され、地方自治体の98%で導入 ・三角形モデル(児童、家族、環境)によるソーシャルワークプラクティスの基本的な理念を維持 ・ソーシャルワークの調査と評価の過程で子どもの声を聞くことの重要性を強調すること	・構造化とシステム化が優先された ・目的は、将来の可能なプラクティスで文書を参照できるデータとして問題を仮想化すること ・リスクのある児童の声を聞くことは、まだ理想に達していない ・現在の児童保護ソーシャルワークの基本的な基盤に成長
	1993年	国立制度委員会(Statens institutionstyrelse、SiS) the National Board of Institutional Care (=Statens institutionsstyrelse, SiS)	・独立したスウェーデン政府機関として創設 ・心理社会的問題を抱える若者や薬物乱用の成人向けの個別の義務的看護を提供	

国名:スウェーデン

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
・虐待事件に対処する際の社会サービスの役割と手続きの基本的枠組みは、1982年の社会サービス法の制定以来変化していない ・2006年以来自治体によって使用されている全国社会サービス管理システムであるBBIC ・ユーザーが実際にアクセスするサポートとサービスの数の変化 ・「連絡先/家族」を使用した人数が減少し、他の形態の「構造化された支援」が増加 ・官僚的手続きを必要としないサポートが好まれることを暗示	2000年以降	ファミリーセンター (= Familjecentrum) the family centres (=Familjecentrum)	・学齢以前の乳幼児のためのコミュニティセンターで、自治体ごとに異なる構造をしている	
	2001年	社会サービス法(the Social Services Act)改正		
	2013年	保健・社会保障検査官(IVO) The Health and Social Care Inspectorate (= Inspektionen av vård och omsorg, IVO)	・児童保護に関する監督検査機関 ・法律に基づく保健医療サービス、社会サービスおよび活動を監督する政府機関	
・虐待事件に取り組んでいるスタッフには問題がある ・現在のソーシャルワークが子どもや青少年にとって最大の課題としているのは、有資格のソーシャルワーカーを自治体の組織に採用し維持すること ・資格による従業員の能力の大きな違いは明らか	2016年	就労延長コース(the job extension course)		・予防サービスの優先順位付けはさらに強化 ・サービスは量と質の両面で拡大 ・子どもの虐待に特に関連した特定の傾向または変化はまだ見られない

国名: デンマーク				
【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
	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。
・Betænkning Report No.1212－専門家委員会によるレポートに基づく改正。 ・生活支援法における社会的養護のサービスに対して度重なる批判。	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。 ・この分野(児童?)における生活支援法の規定を見直すために専門的委員会を設置。	キーワードとして「継続性」
	1996	1922年法は法改正	現在の「親権・接触法(Lov om forældremyndighed og samvær)」になる。	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		
・(最初に報道された事例)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。 ・「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内で一致した世論に。 ・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。	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		

国名：デンマーク

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
・コムーネによる保護システムで大きな課題が発見、社会サービス庁や各コムーネ連合との協議が行われ、2005年から一連の制度改革の流れが作られた。 ・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。	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。 ・子どもの権利をケースの中心に置くこと、その上でこ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。
	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	
・コムーネによる保護システムで大きな課題が発見、社会サービス庁や各コムーネ連合との協議が行われ、2005年から一連の制度改革の流れが作られた。	2011	子ども福祉改革(Barnetsreformen)	・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。 ・改革の目的:「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。 ・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。 ・代替的養護におけるコムーネの権限の強化・保護者への支援。・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。 ・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。 ・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。・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

国名：デンマーク

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
・コムーネによる保護システムで大きな課題が発見、社会サービス庁や各コムーネ連合との協議が行われ、2006年から一連の制度改革の流れが作られた。 ・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。 ・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。 ・深刻な虐待を想定して「どのように通告を扱うべきか」に重きが置かれる。	2012	子ども虐待パッケージ (Overgrebspakke)	・性的虐待と深刻な身体的虐待に焦点を当てた制度改革。 ・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。これにより、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。 ・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。 ・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る。 ・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。

国名：アメリカ合衆国 ワシントン州

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
・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。小児に非偶発的に起こる精神的外害の臨床的エビデンスとして記述し、子ども虐待を国家問題化した。 ・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 ・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 ・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	1974	児童虐待防止及び対処措置法 (the Child Abuse Prevention and Treatment Act: CAPTA)	・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 ・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 ・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	・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 ・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 ・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た。 ・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 ・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
・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分離された ・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 ・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	1978	先住民児童福祉法 (the Indian Child Welfare Act : ICWA)	・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 ・先住民の子どもの権利のウェルビーイングを保つための基準が法律の中に設けられた	

国名：アメリカ合衆国 ワシントン州

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
・子ども虐待とネグレクトのケース数が急増し続けた ・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。	1980	養子縁組援助と児童福祉法 (The Adoption Assistance and Child Welfare Act: AACWA)	・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 ・新しい連邦政府の資金援助プログラム(Title IV-E)の導入 ・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。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	・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 ・1985年から1999年の間にコカインの流行があったために、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
・子どもの死亡ケース	1997	養子縁組及び子ども家庭安全法 (ASFA)	・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 ・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 ・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 ・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 ・州に対して養子縁組の奨励金を設定	・「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 ・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、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

国名：アメリカ合衆国 イリノイ州

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
・州財政への子ども保護の経費の圧迫 ・人権保護団体からのDCFSケースワーカーが担当するケース数の多さによる指摘と訴訟 ・1994年のFamily First の中止 ・1998年にALCUより起こされた子ども保護サービスの質の悪さに対する訴訟	1990-2003	Jesse Macdonald による改革	・リスクアセスメント指標(CERAP)の開発 ・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 ・ケースマネジメントに関する手続きを明確にし、プロトコルにまとめる ・民間事業所との委託契約をパフォーマンスに対する報酬とした	・里親ケアにいる子どもの数が1998年から2003年の5年間で半分近く減少 ・余った予算を里親のリクルートなどに活用 ・イリノイ州の子ども保護システムの根幹を築いた
	2003-2006	Brian Samuels による改革	・家庭外措置下にある子どもたちのケアの質の向上 ・トラウマに対するケア ・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の強化 ・ライフタイムアプローチの採用 ・低年齢児向けのプログラムに対する予算を増やした	
・貧困層および人種マイノリティとネグレクトの相関関係 ・地域的格差の問題 ・調査での「虐待判定」を行うシステム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いう結論 ・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なかった	2006-2012	Erwin McEwen による改革	・Differential Responseの導入 ・Family Advocacy Center の設立	

国名:カナダ ブリティッシュコロンビア州

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
1863-1984 先住民寄宿舎学校(Aboriginal Residential School)、教会関係者が寄宿舎に入っていた子どもを虐待→70年代になり当事者が語り始め当時の虐待が明るみになる	1996年	子ども家庭コミュニティサービス法 (Child, Family and Community Services Act : CFCS)	子ども家庭福祉に関する政策及び手続き、子ども保護業務を手引する主要な法律、BC州における子ども虐待が疑われるケースについて報告を義務付けている	寄宿舎学校に関する真実と和解委員会が組織された
	2006年	子どもの権利:子どもと青少年の権利擁護法(Children's Right : Representative For Children)	子どもと青少年の権利を擁護する。主に弁護、監視、見直し、監査及び公共報告、個別の見直し及び調査の実施	
	2006年	Representative For Children And Youth Act	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た	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になった
	2012年4月	子ども保護対応モデル(Child Protection Response Model)	MCFD(子ども家庭省)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り、サービスの要請か子どもの保護に問題があるのかを判断する	

国名:大韓民国

【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
公的児童保護提携への転換	1981	児童福祉法の制定	・一部の保護対象でなく、全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た。 ・サービスの専門化と多様化を進める児童保護システムを整えた。	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政策的働きが行われた。
1981年の児童保護法の制定の結果から	1991	国連の児童の権利に関する条約の批准		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る。
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法案が模索された。	2000	児童福祉法改正	・児童保護専門機関の設置・運営(民間委託)。→家庭委託支援センターをモデル事業として運営。 ・虐待被害児童に対する保護と予防の体系を整える。	児童虐待の予防と保護。
	2001		委託家庭のカテゴリーを親戚に拡大。	
2000年の法改正の発展として。	2003		家庭委託支援センターの設置、児童安全総合対策。	
児童保護政策を国家全般にわたって進めていくため	2004	児童福祉法改正	・実務委員会を設置・運営できる法的根拠を整える。 ・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。 ・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。	・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の機能拡大。 ・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。
	2005	児童福祉法改正	・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。	家庭委託保護の法的な根拠を整えられた。
	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。	

国名:大韓民国				
【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
	2007		希望スタートモデル事業実施(16箇所)。	
		ディディムドル種	児童発達支援口座(CDA: Child Development Account)実施。	
2007年の希望スタートモデル事業実施から 続いて。	2008		ドリームスタートの名称変更。	
	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。	
児童虐待死亡事件の発生	2013	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。	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、国家が積極的に介入する機会 に。
	2014	児童虐待犯罪の処罰等に関する特 例法の制定	・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。 ・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勤の際、 警察官との相互同行が義務化	

国名:タイ				
【背景】 新たな課題・問題 ※年(西暦) 対応の模索・検討	年(西暦)	法律・施策・プロジェクト名 訳語(外国語表記)	システム どのような制度、どのような変更がなされたか	【結果】 評価・教訓
・慈善団体や、若者の犯罪者を逮捕するための法的措置に限らず、あらゆる面でケアを提供することが不可欠。 ・すべての派閥が政府機関および民間部門があらゆる面でのケアについて最大限の効果を発揮することを促進および支援するメカニズムを持つことに同時に同意したため、子どもの基本的権利に従って子どもの保護、予防および支援が必要。	2003	“Child Protection Act B.E. 2546 (2003)”	・公に宣言された中核的実体法。 ・公的部門と民間部門の両方が子どものために働く職員の役割と責任を決定するためのメカニズムを提供し、問題に直面している子どもを最も早く支援、支援、救済、修復および保護する。	・子どもと少年に関するこの法律は、彼らの家族のベースメントと一緒に子どもの最適な利益を遵守していたことが見られた。
・“Child Protection Act B.E. 2546 (2004)”が施行されたとき、タイは様々な問題に遭遇したり、リスクある子どもたちやすべての子ども達に関するいくつかの法律を制定した。	2007	“the Child and Youth Development Promotion Act B.E. 2550 (2007)”		・受動的な解決策ではなく予防的なものであることに注目。
・“Child Protection Act B.E. 2546 (2005)”が施行されたとき、タイは様々な問題に遭遇したり、リスクある子どもたちやすべての子ども達に関するいくつかの法律を制定した。	2012	“the Act on International Cooperation in Civil Matters regarding Breach of Custody Rights B.E. 2555 (2012)”		・受動的な解決策ではなく予防的なものであることに注目。

5. 考察

（１）情報収集における「保護（Protection）」という用語の難しさ

本研究を進めるにあたり、「保護」、つまり英語での「Protection」という用語における取り扱いの難しさに直面した。文献調査、訪問調査を行うにあたり、コミュニケーションにおいては英語を用いることも多かった。しかしながら、英語そのものが英語の主として使用する英国、そして北アメリカで母語として使用されている言語であり、それらの国々における文化に根ざしている点は否めない。従って、例えばProtectionという用語を、予防からの対応すべてを包含するような、いわば領域として使う場合など、注意をしなければ何を指すのかについて誤ったイメージを持ってしまう可能性がある。本研究においても、海外で連携をお願いできる研究者に現地におけるレビュー等をお願いしたが、そのままProtectionを保護と訳して良いのかどうかなど、課題があった。重要な用語だけに、使わずに済むわけではないため、注意して取り扱う必要がある。

今後の施策を検討する際も、「保護（Protection）」という用語が何を指すのか、日本語に置き換える際に「保護」以外の適した用語が存在する可能性などについて十分検討した上で使用する必要性があると考えられる。逆に、日本語で「保護」と使われている場合に、それが英米で言う「保護」を指すのか、日本の概念上における「保護」を指すのかについて、用語の定義、あるいは十分な検討を行った上で研究や制度の取り込みを進めるべきであることが示唆された。

（２）各国の家庭の脆弱性への対応・保護・社会的養護システムの発展プロセスを確認して分かったこと

各国の発展プロセスは様々であり、一律のモデルであてはめられるというものではなかった。しかしながら、発展の先に整備されているシステムについては一定の焦点が絞れ、また発展のパターンのバリエーションが確認できた。

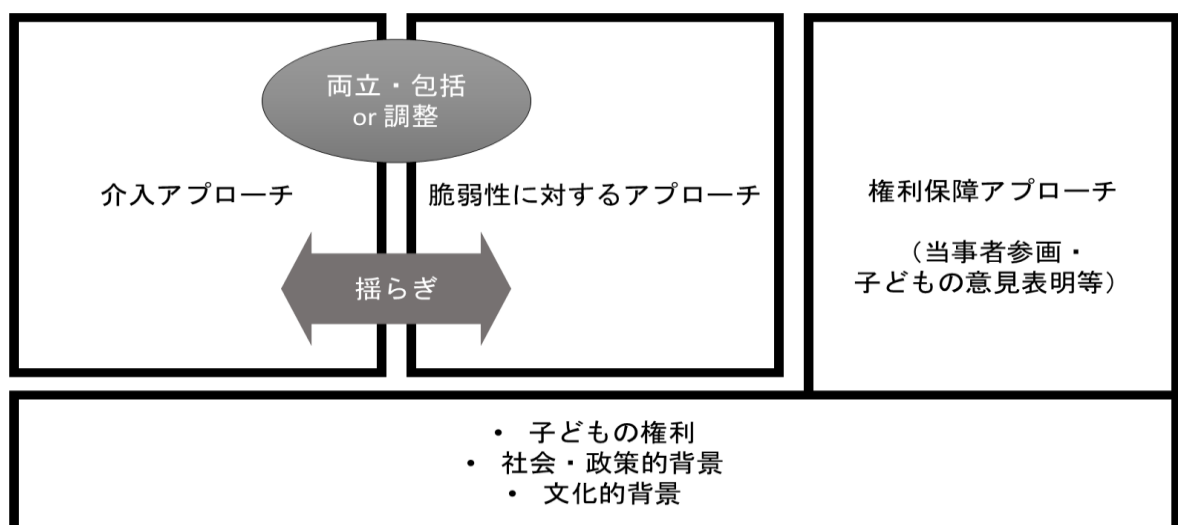
子どもの安全を考えた「介入」が先行するのか、あるいは家庭支援を中心とした「脆弱性に対するアプローチ」が先行するのには大きな差があるものの、結果的には各国が支援と介入の両方を揺らぎながら発展をしていることが分かった。また、そのプロセスで家庭との協働や子どもの権利の尊重が大きな議論となっていた。

子どもや家庭へのアプローチとして、大まかに３つのアプローチが確認できた。第１に、子ども虐待等からの子どもの保護に関する観点で、子どもを積極的に守るという観点から、家庭への介入を行うアプローチ（介入アプローチ）である。特に、英米モデル、デンマークで議論が先行していた。第２は、子どもや家庭の脆弱性に対するアプローチで、予防や脆弱性の解決に重きを置き、一時的にではなく、より継続的、普遍的な視点で子どもと家庭をサポートするものであった。その場合、より子ども自

身の積極的な権利についての啓発が進んでおり、特に北欧型のモデルで発展していた。最後に第3のアプローチは権利保障アプローチで、基盤としては発展途上国の人身売買、存在の社会的認知、児童労働による搾取の防止、貧困や子どもの養育や生活についての無知への対応から、当事者が参画しての意思決定、子どもへのサポート、そして子どもの意見表明権への対応など、サービスの基盤から具体的な方法・技法まで子どもの権利に基づいたアプローチが行われていた。アプローチで親と協働した意思決定については、日本でも多くの児童相談所でサインズ・オブ・セイフティアプローチが導入されてきた。また、過去にはニュージーランド発祥のファミリー・グループ・カンファレンスが紹介され、高橋らにより厚生労働科学研究でも研究がなされた経緯がある。本研究でも、イギリス、デンマークなどのファミリー・グループ・カンファレンス、ワシントン州でのファミリー・チーム・ディシジョン・メイキングなど、文献調査、訪問調査で様々な当事者参画型モデルが示された。なお、詳細な内容は次章にて検討した。

なお、その他にも各国の文脈に沿ったアプローチがあった。細かく分けると2通りが考えられ、その第1はその国の独自性を意識しているものである(独自アプローチ)。第2は、政策的に先行していると考えた国々の政策を、自国に合うように取り入れる方向性である(ローカライゼーションアプローチであった。これらのアプローチは、各国、地域で様々なバランスで展開されており、その強弱で各国・地域の特色と捉えられた。さらにこのアプローチは、各国・地域のコンテクストを反映しており、ただ単にシステムとして捉えるというだけでなく、ある意味政治的、社会的体制、あるいは「文化」とも言えるだろう。

図. 基本的な3つのアプローチ



4. 子どものマルトリートメントへの対応

子どもの虐待やネグレクト等、子どもへのマルトリートメントへの社会的対応には大きな差が見られた。「介入アプローチ」の場合には裁判所の関与が強い。家庭に介入するインベスティゲーションやデータ管理等に先行し、管理の色合いが強い。一方、「脆弱性アプローチ」の場合、先述のように地方自治体の役割と責任が大きく、また予防的なアプローチに重きが置かれるため、サービスの対象となる子どもや家庭が多くなる。スウェーデンでは今回の訪問調査結果等を見る限り、家庭に対する介入は薄く、データベースの導入は遅い。ただ、「介入アプローチ」をとっている国々も、その限界を認識し、ニーズがあり自発的な意思を持つ家庭に寄り添える地域資源を投入している。また「脆弱性に対するアプローチ」が先行する国々でも、どうしてもこのアプローチだけでは対応できない家庭への社会的なシステム構築を進めており、両方の要素が必要不可欠といえるだろう。社会・政策的背景や社会サービスに関する考え方などの影響を受け、「介入アプローチ」あるいは「脆弱性アプローチ」のどちらか一方を強く志向するモデルとなる。しかし一方では、結果的に各国は「介入アプローチ」と「脆弱性アプローチ」のそれぞれの欠点について認識し、両方を志向しているそれぞれのアプローチの指向性を検討するための着目点と、子ども保護及び社会養護システム構築における示唆を提示している。なお、イギリス、韓国など、データベース等について、過剰なIT化、データベース化により、官僚的な仕事が増え、モニタリングやツールに向き合う時間が増えるかわりに、当事者である家庭や子どもに向き合う時間が減ってしまう弊害などが指摘されている点も注意をすべきであろう。

I-2. 各国・地域における子どもの権利擁護・当事者参画

永野咲（日本学術振興会特別研究員（PD））

研究対象各国・州の文献調査及び現地訪問調査の結果から、1. 制度の方向性、2. 権利擁護、3. 当事者参画として整理する。1. 制度の方向性では、（１）国連子どもの権利条約に基づく各国の法整備、（２）体罰禁止法のある国、（３）近年の子どものウェルビーイングを重視した政策への転換について、各国・州の動向をまとめ、その特徴と今後の日本の展開について考察する。

1. 制度の方向性

（１）子どもの権利条約（CRC）と法整備

i. スウェーデン

スウェーデンは CRC の批准が最も早い国の一つであり、それ以来ずっと子どもの権利擁護において主導的役割を果たしてきた。こうした子どもの権利を促進する動きがさらに活発になっている。スウェーデン政府は、法律に CRC を組み込むため、2017 年 7 月に法律審議会に提案書を提出することを決定した。保健社会福祉省は、子どもの権利条約委員会の勧告について多くの子ども権利団体との対話を開始した。この法律は、2020 年 1 月 1 日に発効することが提案されている。

ii. デンマーク

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。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。

iii. フランス

フランスは 1990 年に子どもの権利条約に批准している。2007 年の法律改正は、子どもの権利条約の内容を国内法に反映するという目的をもっていた。そのため、改正法には、子どものニーズや子どもの能動的権利、子どもの最善の利益、そしてそのための国の責務が含まれている。

iv. フィリピン

フィリピン政府は、他国と同様に、1990 年に国連子どもの権利条約（UNCRC）を批

准した。これに続いて、2002年に児童売買、児童ポルノに関して、2003年に武力紛争の子どもたちについてのオプション議定書が批准された。

その批准に応え、政府は、フィリピン児童行動計画（Philippine Plan of Action for Children : PPAC）1991-2000 と名づけられた子どもの発達に対する総合的かつ統合的なアプローチを開発し、続いて21世紀の子供の権利の実現に向けた2001年から2025年のフィリピン国家計画立案のためのフィリピン国家計画フレームワーク（通称Child 21）を打ち出した。

さらに、1992年6月17日に虐待、搾取および差別児童に対する特別保護法または共和国法（RA）7610が發布され、子どもの権利の保護と違反に対する罰則が講じられた。同法は、虐待、搾取、差別、特に困難な状況にある子ども、武力紛争の状況や先住民族の文化コミュニティに属する子どもたちに対する、より強力な抑止力と特別な保護対策のための包括的な法律である。

フィリピンの子ども保護における理念は、子どもの権利条約にある子どもの生存、成長、発達の権利を実現するというものである。

v. 大韓民国

韓国では、子どもは権利主体として認識されるより、保護の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年に国連の子どもの権利協約を批准してから、韓国でも子どもの権利に対する社会的な関心が寄せられるようになった。

韓国は1991年に国連の児童権利条約に批准してから1994年、2000年、2008年の3回にわたって国家報告書を提出し、国連の児童権利委員会からの審議を受け、勧告事項から児童権利の増進をするために多角的な取り組みを行われている。このなかで、韓国は2006年、児童権利モニタリングセンターを国策研究機関に委託してモデル事業を開始し、2009年から本格的な事業を行っている。

2003年には、政府は子どもの権利の水準を捉える基礎資料として活用するために指標を開発した。指標は国連の児童権利委員会が提示した8つの領域を参考に、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項目の主な児童指標(Key Indicators)を作り出した。児童指標は、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。

vi. タイ

タイは、1992年に「子どもの権利条約」批准国となった。第8回国家経済社会開発

計画 (the 8th national economic and social development plan 1997-2001) では、子どもの最善の利益を念頭に置き子どもに対応することが強調された。また、タイ王国憲法 (Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2540 1997) や国際条約に準拠し、子どもの基本的権利とサービスを重視し、良質な子育てを可能にするために家族を強化することに重点を置いている。今日、タイは、特に苦難に直面し、特別なケアが必要な子どもの援助と開発にますます重点を置いている。しかし、全体として見ると、依然として、虐待やマルトリートメント、薬物依存、浮浪する子ども、エイズ感染などの問題に直面している子どもたちの問題が存在し、社会で懸念されている。

vii. カナダ・ブリティッシュ コロンビア州

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、実践の間ではどのような意味を持つのだろうか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。

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。

(2) 体罰禁止法の制定へ

i. スウェーデン : 1979 年

スウェーデンでは、1960 年代の終わりには、児童虐待事件がきっかけとなり、国民の関心が高まり、最終的に有名な児童権利機関である BRIS (BarnensRättiSamhället) の設立につながった。政府は BRIS と Save the children Sweden と協力して、体罰に反対するキャンペーンを実施し、1979 年には、家庭を含んだ体罰を禁止する世界初の法律改正へ導いた。

ii. デンマーク : 1997 年

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と考えられる。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、長い時間がかかった。

iii. フランス

体罰は法律により禁止されており、お尻を叩くことも禁止されている。

(3) 子どものウェルビーイングを重視する政策へ

i. イングランド：子どもたちを政策の中心に

1997 年、政権交代によって誕生したブレア政権では、明示的に「子ども中心」の制度へシフトするという重要な転換が行われた。グリーン・ペーパー「Every Child Matters」では、「子どもたちを政策の中心（the heart of our policies）に置き、子どものニーズに応じてサービスを組み立てる」という政府の方針を示した。

ii. フランス：子どものウェルビーイングを重視する

2007 年以降、他の多くの国と同様にフランスにおいても、家族関係の維持を重んじ親の支援に重点を置きすぎたことで、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、子ども保護システムにおける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。

2016 年の改正法がもたらす変化の一つは、これまで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。改正法では、現在の家族の状態が、子どもの「ニーズ」を満たすこと、また「親の養育責任」を果たすことにどれだけの困難を示しているかも司法介入・行政的対応の判断基準とする。

iii. デンマーク：子どもの権利をケースの中心に

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 2011 年の子ども福祉改革（Barnetsreformen）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。

iv. 大韓民国：児童保護専門機関を民間に委託

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。

v. フィリピン：子どもの最善の利益は、あらゆるレベルで最優先

子どもに優しいガバナンスは、「子どものニーズに敏感な真に子どもに優しい社会の創造のためのメカニズムを可能にするガバナンス」であると定義されており、全分野が相互に協力し合い、全体的、統合的、持続可能な戦略を生み出し、子どもの権利を促進することが目指されている。これは、子どもの最善の利益は、あらゆるレベルの政府の議題に最優先すべきであるということを示唆している。

また、フィリピンの場合、民間組織や国際的な NGO の活動が活発で、子どもの人権問題についてネットワークをつくっている。国会に対するロビー活動が活発で、それにあおられてさまざまな法律が成立した背景がある。

（４）訴訟による改革

i. 米国・ワシントン州：Braam vs. State of Washington

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、原告である 34 ヶ所の措置先で暮らしたジェシカ・ブラムという 12 歳の里子と彼女らの弁護士による「ブラム対ワシントン州 (Braam vs. State of Washington)」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の和解契約の一環として、ワシントン州児童局 (CA) は、里子の措置の安定性、質の高いケア、そのための適切なトレーニングを行うことなどの 6 つの改革を行うことに合意した。

ii. 米国・イリノイ州：システムの改善に向けた集団訴訟

イリノイ州の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、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。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、必要な改革につなげていく必要がある。

2. 権利擁護

（１）オンブズパーソン・アドボカシー団体

i. フランス：子どもの権利擁護オンブズパーソン

フランスでは、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が設立された。この子どもの権利擁護の使命は、権利を擁護し、アドボカシー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もと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。

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、提出するという使命も担っており、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。

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。

2016 年の法改正に至った経緯には、一人の 8 歳の女兒の死亡ケースに対する人権オムブパーソンによる調査レポートが大きく関わっている。

ii. デンマーク：子ども全国評議会

子ども全国評議会「Børnerådet」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あり、国家行政（内務省）からの干渉は、理事長の指名のみである。ロビー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。「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。

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。子どもを対象としたアンケート調査「子どもパネル」を行い、1000 人を超えるアンケートを実施している。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。

国全体の法律に対する働きかけも行う。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複数ある。子ども全国評議会の役割は、子どもたちの声を拾って社会に届ける「拡声器のような」ものである。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。

iii. カナダ・ブリティッシュ コロンビア州：Representative for Children and Youth Act

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。

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、これによって、子どもと若者の代弁・代表事務所 (Representative of Children and Youth)」が創設された。子どもや若者自身は、直接電話をし、参画する

事ができる。この組織は独立しており、政府ではなく、国会に属しているため、変化を起こす事ができる。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。

iv. 大韓民国 : Save the Children KOREA

Save the Children KOREA は、2011 年度に権利擁護部を独立させた。背景には、子どもの生存権の保障が充分にできておらず、子どもの虐待死亡事例が増えていたことがある。虐待対応システムがあるにもかかわらず死亡事例が起こっても、国が動かないことに対して虐待対応に関する法制度の改正を求めるソーシャルアクションを開始した。2013 年度に子どもの死亡事例（ウルチュ子ども虐待事故）が起き、当該機関はソーシャルアクションの中心となった。以降、国の施策に子どもの声を反映させるというところまできた。

Save the Children KOREA が子どもを守るためのアドボカシー活動において取っている戦略は、根拠をもって訴え、国の法制度や実践を動かすというものである。また、法律の制定や改正だけでなく、実践レベルにどのように反映させていくかが課題とされる。

v. タイ : 子どもの権利保護センター

NGO は、タイで「子どもの権利保護センター」のような子どもの保護活動を強力に実施してきた。また、タイの政府、民間部門、NGO、少年団体、地域社会、子どもたちと協力して活動するユニセフは、子どもの保護に重要な役割を果たし、国家戦略の開発、人材開発の運営を支援するための資金や子ども保護のデータベースを提供している。

vi. フィリピン : 子ども福祉協議会 (Council for the Welfare of Children : CWC)

CWC の機能は、省庁間をまたいで子どもの問題に特化したアドボケイトを行うことである。フィリピン全土の児童福祉に関するプログラムや事業がきちんと立案、実施、運営されていることを概観し、モニタリングする。また、新しい政策の提案というのも主な役割である。子どもに直接的な支援は行わないが、最も重要な役割は、必要と思われる新しい政策を子どもの福祉の向上のために立案し普及させることである。それは法律であったりガイドラインであったり規則であったりする。関係法令を調整したり、実施を調整したり、省庁間の政策を作ったり、ネットワークを作ったり、またその実施をモニタリングし、評価することにより、アドボケイトする。

vii. タイ：子どもの権利保護のためのセンター（Center for the Protection of Children's Rights Foundation：CPCR）

タイで子どもの権利を推進する仕組みにおいて、独立した組織/団体は非常に重要である。

「子どもの権利保護のためのセンター（Center for the Protection of Children's Rights Foundation：CPCR）」は、政策を前進させ子どもの権利を守る上で最も重要な役割を果たしている NGO で、36 年以上、法律や国内および国際レベルでの子どもの権利侵害の解決のためのガイドライン、子どもたちとの協働に関する指針の策定を行っている。さらに、子どもの権利に関する国連の委員の役割を果たしており、子どもの給付に関する方針を策定する上で重要な役割を果たしている。

（２）子どもの権利を擁護する多層システム

i. カナダ・ブリティッシュ コロンビア州

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。

ii. スウェーデン：子どもオンブズマン

スウェーデンには、子どもの権利を擁護する機関として、子どもオンブズマン（Barnombudsmannen:BO）、政治的および宗教的に独立した組織である BRIS、Rädda Barnen という Save the Children Fund、子ども福祉財団スウェーデン（Stiftelsen Allmänabarnhuset）などがあり、困難な生活環境の中でも子どもの声を発見し、公共政策の改善を促進するための様々な機関が多層的に存在している。

BO は、子どもの問題に関する公式報告書を毎年発行しており、BRIS と Save the Children Sweden（Rädda Barnen）は、社会政策や世論に大きな影響を与える子ども虐待に関する報告書を頻繁に発行している。

iii. 大韓民国：民／官合同の子どもの権利推進実務協議会

児童権利モニタリングセンターは、8 つの領域ごとの子どもの権利侵害事例を発見し、持続的にモニタリングを実施する。半期ごとに子どもの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。追加報告書の作成をするために、子どもの権利と関わる法・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ところを導き出す。

さらに、子どもの権利と関わる法・政策などの制度改善をするために、民／官合同の子どもの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。子どもの権利に関する専門家で構成される子どもオンブズパーソンと子どもの権利増進の実務協議会は韓国の子どもの権利に対する効果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ている。

iv. デンマーク：子ども支援団体協議会

子ども支援団体協議会（Børnesagens Fællesråd）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 Livsvaerk などの子どもを対象とする民間非営利の団体で、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の課題に対応している。

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。

（３）子どもの権利を守る司法システム

i. アメリカ合衆国ワシントン州

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。そのため、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。

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 Advocate：裁判所が任命した特別アドボケイト）の権利擁護を受ける。13 歳以上では、無料の弁護士サービスを受ける。

3. 当事者参画

（１）当事者参画に関する法整備

i. フランス：法律に盛り込まれる当事者参画

フランスでは、2007 年の法改正でも、すでに子どもや家族の当事者参加が含まれていたが、実際に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

トレーニングの強化も含まれている。

ii. スウェーデン：子どもの声を聴くこと

「権利」と「参加」はスウェーデンという福祉国家の重要な概念である（Edebalk 2015）。最近の社会福祉論文の多くには、「権利」、「子どもの声」、「子どもの力」というキーワードが含まれている。

「子どものニーズに焦点を当てる」という意味の共通のエビデンスベース・モデル BBIC（Barnens Rätti Samhället）がもたらした変化の一つは、特にソーシャルワークの調査と評価の過程において、子どもの声を聞くことの重要性を強調したことである。スウェーデンは、子どもの権利に関する先進的な国として有名であるが、実際には、リスクのある子どもの声を聴くという点では、まだ理想に達していない。

BRIS は、スウェーデン社会における子どもの権利擁護組織として、多くの問題に取り組むために、2030 年までのアジェンダを設定し、子どもの声を聴くための話し合いの機会を増やし、国際的な視野を広げることとしている。

iii. デンマーク：不服表明のできる年齢の引き下げ

2011 年の法改正により、子ども本人の意思でコムーネの決定に対して不服表明できる年齢が、15 歳以上から 12 歳以上に引き下げられた。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。子どもの法的な発言権が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。

（２）主体としての当事者との協働による意思決定

i. デンマーク：ファミリー・グループ・カンファレンス

子どもたちへの支援は、子どもの視点が常に考慮されるべきであり、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り、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。また、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。

当事者参画の仕組みとして、社会サービス法では、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）。

ii. アメリカ合衆国・ワシントン州：Shared Planning Meetings・Family Team Decision Meetings

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。

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。

iii. カナダ・ブリティッシュ コロンビア州：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。

（３）当事者による政策への参画

i. 米国・ワシントン州：ユース・アドボカシー運動

米国において、社会的養護改革のもう一つの形は、ユース・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つカリフォルニア・ユース・コネクション（CYC）である。

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。

1997年に、ASFAが制定される。「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、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、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。

ワシントン州では、ユース組織の例として、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 Action)、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 Network) がある。

ii. カナダ・ブリティッシュ コロンビア州 : Federation of BC Youth In Care Networks

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 : FBCYICN) が 1993 年に設立され発展を遂げている。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。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。

4. 考察

各国の調査結果から、①制度の方向性、②権利擁護、③当事者参画についての状況を概観すると、全体の方向性として、子どもの権利条約に準拠し、各国の国内法を整備し、子どもを中心としたウェルビーイングを重視する方向に進んでいると考えられる。その中でも、特に体罰禁止法の制定が行われている国もある。日本では、平成 28 年の児童福祉法改正において、その第一条で「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」と規定されたところであるが、今後、体罰禁止法などの具体的な法整備が待たれる。また、日本は「体罰」として取りまとめているが、海外の体罰防止法は「心理的な圧力」なども含めて禁止しており、「体罰」とは何を指すのか、あるいは「体罰」という用語で対応できるのか、という点も検討を進める必要がある。

同様に、権利擁護について、行政からある程度独立したオンブズパーソンやアドボカシー団体を有している国も多い。日本においても、子どもの立場に立って、権利を擁護する機関が求められる。さらには、1つの団体だけではなく、多層なシステムによって子どもの権利を擁護する協議会等を整備している国もある。こうした複数機関や協議会が、子供の権利に関する調査や報告を行い、政策を指摘する動きもある。独立した形で、公的な機関へも意見を届けるためには、こうしたシステムに法的な裏付けが不可欠であると考えられる。

最後に、当事者参画についての法や仕組みの整備が行われていることに注目したい。フランスでは子どもや家族の当事者参加とそのための支援者トレーニングが法律に盛

り込まれ、デンマークでは、行政の決定に対して不服表明できる年齢が、15 歳以上から 12 歳以上に引き下げられた。また、参画の場面でも、子どもや家族と協働するミーティングが行われており、保護や社会的養護を受けた経験のある当事者ユースの政策への参画が実現している国もある。これらに共通しているのは、当事者の声を実践的な取り組みの「努力」で聴くだけに留まらず、法的な整備や予算を伴った形で当事者の参画を保障することである。こうした制度的な枠組みの有無に、当事者の参画や協働に対するその国・社会の姿勢が表れるのだろう。日本でも、当事者参画や協働の意義が浸透しつつある今、各国の取り組みを踏まえ、国や都道府県が実効性をもった当事者参画をどのように保障するか、次の段階の議論が必要である。

I-3. 子どもや家庭の脆弱性・保護・社会的養護に関するデータベース

木村容子（日本社会事業大学）

子どもの保護・社会的養護に関するデータベースについては、わが国においても、全国の児童相談所及び市区町村で活用するデータベースの開発が構想されているところである。本研究では、研究対象各国・州の文献調査及び現地訪問調査において、子どもの保護・社会的養護に関するデータベースやデータアーカイブについて情報が得られた国は8か国であった（イングランド、フランス、デンマーク、アメリカ合衆国、大韓民国、タイ、フィリピン）。そのうち、国家レベルでデータベースを持っている国は、イングランド、フランス、アメリカ合衆国、大韓民国、タイ、フィリピンの6か国である。

本章では、調査結果をもとに、1. 国家レベルのデータベースがある国の仕組みについて、国レベルでの活用目的・方法等と地方自治体レベルでの仕組みについて、対象法を用い、整理した。そして、2. その他の取り組みとして、（1）体系的なデータベースはないが、国レベルの統計・調査について報告のあったスウェーデン、（2）調査・分析の民間専門組織とエビデンス・ベースド・プラクティス（EBP）のウェブサイト等のあるアメリカ合衆国、（3）子ども保護に関するデータベースを開発し、地方自治体に拡大する取り組みをはじめたばかりのタイに関し、掲載する。最後に各国の調査報告で示唆された教訓や課題等を総括し、日本のデータベース・システムとその運用に照らし考察する。

1. 国家レベルのデータベースがある国（対照表）

	イングランド	フランス	アメリカ合衆国		大韓民国	フィリピン	
			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: AFCARS)	全米子ども虐待データ管理システム(The National Child Abuse and Neglect Data System: NCANDS)	国家虐待情報システム(子供のマルトリートメントに関するデータベース)	The Subabay Bata Macro Monitoring System (SBMS)	The Results Based Monitoring and Evaluation System (RBMES)
国レベル							
監督機関	教育省	ONPE (Observatoire National de la Protection de l'Enfance)	連邦政府	連邦政府	中央児童保護専門機関 ※民間委託	政府機関・児童福祉協議会 (Council for the Welfare of Children: CWC)	政府機関・児童福祉協議会 (Council for the Welfare of Children: CWC)
運営主体	教育省	非営利機関GIPED (Groupement d'Intérêt Public Enfance en Danger)	連邦政府	連邦政府	中央児童保護専門機関	児童福祉協議会 (Council for the Welfare of Children: CWC)	児童福祉協議会 (Council for the Welfare of Children: CWC)
使用目的		子ども保護の実態を把握するための情報収集及び分析(知識の発展・普及、「ベストプラクティス」の構築・普及、関係機関に対するサポート)	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	いくつかの連邦プログラムの業績測定	●児童福祉法第28条の2項に規定 児童保護専門機関が業務を効率的に遂行するために、資料の記録・保管・削除及び情報検索等に関する必要事項を定めることにより、国民の権利と利益を守る ●業務プロセスの分析により、効果的業務プロセスと方法を定義し、適切な業務遂行の標準化を図る	●国家レベル及び地域レベルでの子どもの総合的かつ集約的な状況を把握する ●子どもの権利条約Progressive Implementation報告書作成	「第2次国家児童行動計画」(2nd National Plan of The Action for Children(NPAC)の進捗状況と目標達成の情報収集・分析
報告と公開	議会への報告・HPでの公表	政府と議会へ報告書提出	●子ども福祉成果年次報告書(米国議会への報告書) ●「子どもと家族へのサービスレビュー」(Child and Family Services Review :CFSR)	●子ども福祉成果報告(米国議会への報告書) ●「子どもと家族へのサービスレビュー」(Child and Family Services Review :CFSR) 年次子どもマルトリートメント報告書	●統計データ ●報告書	●国連に対する報告(義務) 子どもの権利条約Progressive Implementation報告書 ●the annual State of the Filipino Children Report (SOFCR)	「第2次国家児童行動計画」(2nd National Plan of The Action for Children(NPAC)年次報告書
地方自治体レベル							
責任主体	Local Government(地方自治体)	Department(県) ODPE (Observatoire Départemental de Protection de l'Enfance＝Department Observatory for Children Protection) CRIP	州	加盟州	中央児童保護専門機関	児童福祉協議会 (Council for the Welfare of Children: CWC)	
運営主体	Local Government(地方自治体)	Department(県) ODPE (Observatoire Départemental de Protection de l'Enfance＝Department Observatory for Children Protection) CRIP	連邦政府のTitle IV-E資金を受けている子ども福祉機関	子ども保護サービス機関 (Child Protection Service: CPA)	●中央及び地域児童保護専門機関 ●政府・保健福祉部 ●警察	●児童福祉協議会 (Council for the Welfare of Children: CWC) ●CWCパートナー機関	
システム	フォーマットやプロバイダー等、自治体で選択 ※グリニッジ王室特別区:Royal Borough of Greenwich(RBG) “ケアの安定性”をつくるために活用		各州でデータ管理システムをもつ 「全米子ども福祉情報自動化システム (Statewide Automated Child Welfare Information System:SACWIS)」の一部 ※ワシントン州:FamLink ※イリノイ州:CANTS(Child Abuse Neglect Tracking System) ※イリノイ州では、児童家庭局のワーカーには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いる。	各州でデータ管理システムをもつ 「全米子ども福祉情報自動化システム (Statewide Automated Child Welfare Information System:SACWIS)」の一部	中央児童保護機関が開発した全国共通のシステム	フィリピンの統計システムによって生成されたデータと、CWCのメンバー及びパートナー機関によって提供されたレポートから入力する	
データ内容	各項目において、件数(年齢層や措置別等の内訳を含む)や援助プロセスの各段階にかかった日数や規定日数の達成率等 ・通告及び(早期援助部署等への)リファー ・アセスメント ・子ども保護プラン; ・「children in need」ケース ・「looked after children」ケース 6週間ごとの訪問、措置先・措置変更、Pathway plan(ケアリーバーのためのプランニング)等を含む	6類型(130の変数) 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)	●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(通告歴・通告内容を含む) ●里親措置件数、家族再統合達成件数、養子縁組成立件数、措置延長件数、養子縁組待機件数 ●バーマネンシー・プラン達成に要した日数等	●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 ・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 【児童ファイル】 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 【機関ファイル】 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、子ども保護サービスの外部機関から収集されることが多い	「国家児童虐待情報システム使用指針」に基づく ●被虐待児とその家族及び虐待加害者に関する情報 ●子ども虐待予防事業に関する情報 ・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 ※平成28年度報告書p.174「表3 国家情報システムの項目校正」参照	209の指標がある	NPACの目標のもと、Millennium Development Goals (MDG)とそのTargetが提示されている
監督機関への報告	4か月に1回		年2回	年1回会計年度で集計(任意)	中央児童保護機関によるフィルタリングが2か月に1回		

2. その他の取り組み

(1) スウェーデン

i. 子ども虐待に関するデータベース

スウェーデンには、子ども虐待に関する体系的なデータベースは見あたらない。

- スウェーデン犯罪防止委員会（法務省管轄）による子ども虐待に関するデータ：
社会全体での暴力に関する統計の一部として、警察への通報件数（数、年齢、加害者等）を公表。
- 子ども虐待による死亡件数：
医療系データベース（死亡要因、患者、怪我）の中に含まれ、近年になり社会庁が公表。

ii. データアーカイブ

<国レベル>

子どもの保護や支援に関して、社会庁による報告書、民間団体や研究機関による調査研究結果の二種類がある。

- 社会庁：
「個人家庭福祉の現状」や「子ども・若者の社会的ケア」に関する年次報告書を発行。家庭外ケアと予防支援（在宅）サービスの利用数や内訳、費用、経年変化等。
- 政府や民間／研究機関の連携による大規模調査の例：
 - ① 暴力の経験に関する全国調査（2000 年）
子ども・親・20 才へのアンケートとインタビュー
 - ② 子どもの養育環境に関する調査（2006 年）。
体罰（経験のある子どもの割合、寛容度）に関する現状把握
- その他：子どもの権利擁護団体や子どもオンブズマンの報告書での、相談件数・内容等も重要データとして引用される。

<地方自治体>

- 全国地方自治体連合会（SKL）が統計を含む報告書を発行。「子ども・若者の社会的ケア 情報の比較と公開」（公共サービスの情報比較公開の一環）は、自治体ごとのサービスの利用人数や費用、有資格職員割合等の詳細を比較形式で公開。

（２）アメリカ合衆国

※平成 28 年度報告書・文献調査（アメリカ合衆国・ワシントン州, Awazu; 永野 翻訳）から再掲。タイトルのみ変更。

i. 社会的養護に関する調査・分析の民間専門組織

アメリカには、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)
- チャピン・ホール (Chapin Hall)
- チャイルド・トレンドズ (Child Trends)
- 社会政策研究センター (Center for the Study of Social Policy)

ワシントン州には、データ収集や研究結果によって明らかになった知見を、制度に反映するという循環が見られる。これを支えるのは、ワシントン大学をはじめとした教育機関や、ケーシー・ファミリー・プログラム (Casey Family Programs) といった民間団体などの大規模な研究組織と州政府の協働関係である。大規模な安定的な研究組織があることで、継続した調査研究が行われ、成果を制度に取り入れることができている。

その一例として、ユースの長期フォローアップのコーホート実務と研究用データベースをあげる。

2010 年からランダムサンプリングによる 17 歳以降（インケア～退所後）の調査を実施することとなった。この調査は、州のケアを受けた約半数のユース（約 200 人）に対する 5 年間の追跡調査（コーホート調査）であり、州政府の Children's Administration (CA) が提供したケアを評価するためのものである。この調査により、措置解除時にユースにまつわる情報を収集し、その後は、州の別局である RAD (Research & Data Analysis unit) がユースと連絡を維持し、1 年おきに調査を実施する。そのデータは、「全米ユース移行データベース」(National Youth Transition Database : NYTD) で収集する（アンケート・サーベイ：ネット上でも回答ができる）。もし、フォローアップ時に問題が生じているユースが居れば、CA に再度つなぐなど、研究と支援を兼ねている。また、現在は、利益相反を避けるため、同州内ではなく、違う州や国などの第三者事業評価機関に評価してもらうことが重要となっている。

ii. エビデンス・ベースド・プラクティス (Evidence Based Practice : EBP) のウェブサイト

アメリカ合衆国では、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が重視されてきている。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 : CEBC) 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、それらの有効性が示されている。「科学的評価」においては、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、契約サービス機関や個々の実践者が、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。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>

iii. 関連部署・機関との情報共有

ワシントン州では、個人情報保護基準について、The Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA) を遵守した上で、虐待や DV 情報については、子ども保護サービス (CPS)、警察、教育機関などのデータベースを、全ての機関で共有する取り組みが現在進行中である。

虐待ケースは犯罪と見なされ、個人情報保護のレベルを越えるという認識がなされており、情報共有が遅れたり、ミスコミュニケーションが起きることの時間とコストの損失によって、子どもの安全を脅かしてはならないという風潮になりつつある。データの共有を行うことで、自治体間の移動等により居所が不明となったり、過去の虐待歴 (被害歴) を見逃すことによるリスクの過小評価の危険性を防ぐことができる。

(3) タイ

i. タイ国ドメスティックバイオレンス情報センター (Thailand Domestic Violence Information Center) のウェブサイト

現在、MSDHS (Ministry of Social Development and Human Security)、公衆衛生省および法務省は、研究に関心のある人びとが容易かつ便利にアクセスできるデータベース (タイ国ドメスティックバイオレンス情報センターのウェブサイト) を共同で開発している。データ報告は、ケースワークイン、ウェブサイト、コールセンターやモバイルアプリケーションから行うことができる。このデータベースは、4 つの指標 (暴力の性質、解決策の特徴、女性および子どもに対する暴力の拒否やその予防計画) で構成されている。

ii. OSCC database

OSCC データベースははじめ、タイの参考情報として活用された。コンピュータ化されたシステムによる多くのデータ収集は、OSCC が設置された病院で行われた。OSCC プログラムの訓練を受けたスタッフは、サービス提供を行うプロセスを通じ、子どもや女性のヒストリーの聞き取り、暴力の種類、法医学的アセスメント、事前の家族アセスメント、機関によるケアのフォローアップや家庭訪問といった、あらゆる段階で、ノートテイカーとなっている。情報は通常機密保持され、単に統計報告の形で開示されているものの、関連情報へのアクセスや最新情報の入手に関する問題があった。現在では、それらを踏まえ、OSCC の運営は地方行政当局に拡大されている。

iii. Child Protection Monitoring and Response System (CPMRS)

Child Protection Monitoring and Response System (CPMRS) は、ユニセフによる助成を受け、Office of Promotion and Protection of Children, Youth, the Elderly and Vulnerable Groups が運営するパイロットプロジェクトであった。CPMRS は、2つのサブシステム、子ども保護モニタリングシステム (Child Protection Monitoring System: CPMS) と子ども保護対応システム (Child Protection Response System: CPRS) で構成されており、マルトリートメントや搾取からのサバイバーあるいはさまざまなレベルで危険にさらされている 18 歳未満の子どもを発見するために設計された情報システムである。

CPMRS は、関係者や地域の人びとが、1) 保護と特別なケアを必要とする子どもや、リスクのある家族や環境の中にいる子どもを発見する、2) コミュニティ、小地区および県の関連機関が提供する援助策を計画し、決定する、3) 学術的概念に基づき効果的に機能し、子ども保護システムを継続的にアセスメントし、フォローアップし、あらゆるセクターの注目を集め、子ども保護を重視することに役立った。

3. 考察

(1) データ収集の目的と内容

まず、データ収集する目的には、大きく分けて 2 つあるであろう。一つは、フランスや韓国のように、子ども保護や社会的養護に携わる機関が、子どもの安全やウェルビーイングを実現させるために、効果的・効率的な実践方策を導き、その標準化を図る目的である。もう一つは、子ども保護及び社会的養護政策（制度・プログラム等）の効果を総合的に評価し、政策に反映させていく目的である。この 2 つの目的を兼ね備えたデータベースが望まれ、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、さらなる改善につなげることが可能となる。

収集されるデータには、子どもや加害者に関する情報、援助プロセスの各段階における各ケースにかかわる業務・実践やその結果の情報、それらを量的に把握する統計、

国が設定する成果指標に関する統計等がある。とくに、現場ワーカーらが適確に情報収集し、入力するうえで大切になってくることは、なぜそれらの情報やデータが必要なのかデータベースの目的を共有したうえで、それらデータ項目に関する操作的定義を明示し、入力方法について周知されていることである。韓国では、2014年の特例法により、児童保護専門機関と警察との協働が法定化され、それに伴い、共通の用語や法律用語が加えられた。フランスでは、どの情報をどのようにだれが収集するか等のソフト面の整備についても指摘されている。

韓国では、データベースの改良の際には、情報を得るために作った項目を削ることは難しく、削るというより改訂・修正をほどこすということである。また、業務指針が変われば、入力内容だけでなく、その順番も変わるなども起こる。データ入力とその管理については、現場ワーカーらにとって有益な情報・資料が得られる反面、かなりの負担となっていること、不要と思われる項目もあることなどの声もあった。そのため、韓国ではデータベースの改訂時には、現場ワーカーらの意見を聞く機会も設けているとのことである。エビデンスの積み重ねや政策の方向性等により、データベースの改訂は免れないとしても、データベースの目的やそのために必要な情報についての議論をしっかり踏まえなくてはならない。

（２）実践方策に役立てる

収集したデータを分析することにより、現行の対応方法等の評価を行うことができる。これまでの実践に対するデータを蓄積できるシステムを設け、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の発展の中で必要なことである。

2014年制定の特例法により、子ども虐待に対する実践・業務プロセスの再設計が行われた韓国では、全国の児童保護専門機関と連携機関における実践・業務プロセスの現況分析によって改善案を導き出し、効果的な実践・業務プロセスと方法を定め、これを体系的段階的にデータベース・システムに反映することにより、適切な実践・業務遂行の標準化を果たしている。

一方で、細部のデータ項目やデータ分析の方法については、各自治体あるいは各機関の実践方法や今後の改善の計画に合わせて、使う自治体あるいは機関で逃えることができるものであることが望ましい。たとえば、リスクアセスメント項目などは、日本でも指針等にリスクアセスメント表があっても、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が難しい、理に合っていないということが、イングランドでも聞かれた。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、地域のリソース等により、子ども保護、その予防、社会的養護のどこに力点を置くか等が異なってくる。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“ケアの安定性”の基準を設けるといったことができるシステムを用い、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、実践に活かすという方法は、実用的実益的かもしれない。イングランドのグリニッジ王室特別区の「モッキンバード革新」は、データベース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。

アメリカ合衆国のワシントン州の現地訪問調査を担当した高岡は、現場で今困っているこの瞬間にどのような意思決定や対応を取るとどのような予測シミュレーションになるのかを導くために、データ分析をリアルタイムで現場ワーカーが使うという、人工知能やスマートフォンアプリ等を活用した、現場で使いやすく、かつリアルタイムで意思決定を支援する仕組みの必要性について言及している。

（３）関連機関・部署との情報共有

アメリカ合衆国ワシントン州では、個人情報保護基準について、The Health Insurance Portability and Accountability Act を遵守したうえで、子ども虐待やDV 情報については、子ども保護局（CPA）、警察、教育機関等のデータベースを全ての機関で共有する取り組みが進行中である。虐待ケースは犯罪と見なされ、個人情報保護のレベルを越えるという認識がなされており、情報共有が遅れたり、ミスコミュニケーションが起きることの時間とコストの損失によって、子どもの安全を脅かしてはならないという風潮になりつつある。データの共有を行うことで、自治体間の移動等により居所が不明となったり、過去の虐待歴（被害歴）を見逃すことによりリスクを過小に評価してしまう危険性を防ぐことができる。

韓国でも、国家児童情報システムは中央児童保護専門機関が管理運営をし、中央及び地域児童保護専門機関、政府・保健福祉部の担当者、警察等が用いている。とくに2014 年の特例法の制定により、警察や119 安全申告センター等の多くの機関と関連性を持つようになった。検察／警察調査システムや119 安全申告システムとの相互連動が必要とされているが、これはまだ円滑に結びつけられてはいない。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いる。

このような関連機関・部署との情報共有にあたっては、法律上の整備も必要となる。韓国では、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り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、法律に明示されている。これは、情報公開についても言えることであり、子ども虐待に関するデータには子どもの人権とのジレンマがつきまとい、誰にどこまで開示するのかについても法律で総合的に定めておく必要がある。

（４）データを取り扱う専属部署・スタッフとワーカーのトレーニング

本研究を通じ、これからデータベース構築を図っていく日本にとっても重要なことは、データベースの構築だけでなく、データベースを扱う専属の部署あるいはスタッフを設置し、また現場ワーカーがそれを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。

韓国では、各地域児童保護専門機関における各ケースのデータ入力内容について、データベースを管理・運営する中央児童保護専門機関内のモニタリング部署でサポートしている。社会事業における個人情報に関する法律により、データが正しいこと（正しい入力内容）が定められている。人が打ち込むとミスも起こり得る一方、政府はデータの信頼性や速さを求めている。そこで、データ入力の信頼性を確保するため、フィルタリングが２か月に１回行われている。現在のシステムでは、情報をコード化しており、入力していなかったり、数字が合わなかったりすると自動的にフィルタリングし、抽出されるようになっている。チェックリストが構造化されており、統計から入力ミスを確認しているのである。入力ミスが確認されると、地域児童保護専門機関にすぐにフィードバックし、修正するよう指示し、修正を求める。また、イングランドの地方自治体には、質保証部署があり、グリニッジ王室特別区では、各ワーカーのケースデータと統計データを取り扱うスタッフが配置されている。また、スーパーバイザーは、各ワーカーのデータにアクセスすることができ、「ケアの安定性」が揺れているケースについて、その担当ワーカーと何が原因かを確認し、スーパーヴィジョンを行なう。

韓国では、ワーカーの研修が義務付けられており、データベースがアップデートされるごとに研修をくり返している。フィリピンでは、現場ワーカーのトレーニングは政府部署から各地方に担当者が派遣されるが、フィリピンのように政府・州・地方・バランガイとマルチレベルで子ども保護・社会的養護を担うシステムでは、行政最小区のバランガイを含め、トレーニングを現場に行き渡らせるのは非常に困難であることが指摘されている。これからデータベースを構築する国にあたっては、導入時のトレーナーの人材確保は大変なことであり、そこを含め、現場ワーカーのトレーニングの体制をどのように整えるかについて、前述した専属部署やスタッフの配置とともに検討し、その財源確保もしていかなければならない。

（５）現場で生じる抵抗（バックラッシュ）の軽減方策

アメリカ合衆国のワシントン州では、新たな方法を導入する際には、現場で生じる

抵抗（バックラッシュ）を軽減するために、新たな方法導入によるメリットをエビデンスに基づき説明する。エビデンスには、コスト・ベネフィット研究などの量的なデータだけでなく、当事者による語りなど質的なデータも活用し、現場の理解を促している。また、新たな方策を導入することによる実務の増加を防ぎ、現行の業務量やワーカー1人当たりの担当ケース数(ケースロード)を軽減させる方法も同時に検討し、実施する。日本においても、データベースを導入することによる（期待される）効果をエビデンスをもって現場に伝えていくとともに、業務負担の支援や前述したデータベースを用いるうえでの技術支援等の方策を講じていく必要がある。

（6）データ収集・研究成果と政策・実践との循環

ワシントン州の現行子ども保護システムが成立した背景からは、データ収集や研究結果によって明らかになった知見を政策に反映するという循環が見られる。これを支えるのは、ワシントン大学をはじめとした教育機関や Casey Family Program といった民間団体などの大規模な研究組織と州政府の協働関係である。大規模な安定的な研究組織があることで、継続した調査研究が行われ、成果を政策に取り入れることができている。

また、アメリカ合衆国のワシントン州の文献調査を担当した Awazu は、ここ数年、データベース上では子どもの虐待が減ってきているものの、何故減っているのかの理由付けが確定していないこと、また、アメリカでの子ども保護のファーストアウトカムは子どもの安全についてのみであり、どのように子どもの安全を図るのか、知ること、何が悪化させるのかという議論は少ないことを指摘している。イリノイ州を担当した畠山は、革新的な試みは必ずデータを分析したのちに、何がより良い方法かを見極めたうえでいくつかのモデルを比較して決めなくてはならないと述べ、データベースに退所後の子どもたちの予後についてのデータはないことに鑑み、施設の数減らすのであれば、今施設にいる子どもたちが真に家庭的養護の方がより良い状況なのかをまずは確かめ、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、今の状況を様々な角度から比較しなくてはならないと指摘している。

日本においても、短期的な調査のくり返しではなく、継続した長期に渡る調査研究により、その成果や知見を政策及び実践に反映できるような循環的システムが求められる。

Health and Labour Sciences Research Grants FY2015–2017
Research on Policy Planning and Evaluation

International Comparative Research on the Development of
Social Services in Child Protection:
Analyzing Issues and Context of Development Process Cycle

II. FY2017 Study Report

May, 2018

Principal Investigator: Yoko KIMURA

For information,
YOKO Kimura Research Group, Japan College of Social Work, 3-1-30 Takeoka,
Kiyose, Tokyo, JAPAN 204-8555
Tel: +81-(0)42-496-3129 E-mai: kimura@jcsw.ac.jp

Contents

Purpose	245
Targeted Countries and States	245
Abstract	245
Research Method	247
1 England	251
2 France	275
3 Sweden	289
4 Denmark	319
5 Washington (WA), United States of America	332
6 Illinois (IL), United States of America	371
7 British Columbia, Canada	388
8 Korea	406
9 Thailand	436
10 Republic of the Philippines	466

Purpose

The purpose of this study is to identify social demands, needs, and issues in Japan regarding child protection services and the development of an alternative care system. This will be done by international comparison that focuses on how other countries have addressed similar social demands, needs, and issues.

Countries and states to be surveyed (10)

- England
- France
- Sweden
- Denmark
- Washington (WA), United States of America
- Illinois (IL), United States of America
- British Columbia, Canada
- Korea
- Thailand
- Republic of the Philippines

Abstract

Previous research utilizing international comparisons has typically focused on effective systems in other countries and how they can be adapted to Japan. However, this poses a problem, since it lacks contextual discussion regarding the formation of such policies in other countries. This leads to fragmentation when applied to Japanese society. That is one of the reasons why such programs from other countries have not been successfully adopted in Japan. By contrast, our research will focus on understanding the context of how such service provision systems in other countries were developed. The context will be understood as the process what issues these countries faced, how they learned from and resolved these. This process will be understood as cycle.

We hypothesize that child protection and alternative care systems have developed through a cyclical process that involves four critical phases (Figure 1). These phases are: 1) the social discovery phase, 2) the precursor phase, 3) the achievement phase, and 4) the review phase. These phases will be used as a framework that guides our analysis. This approach will unravel lessons and strategies encountered during the development of social services (Figure 2). As a result of our analysis, we will discuss the encountered social demands, needs, issues, and options and identify what is required to resolve similar social problems in Japan. This will be the first such project to create adaptable and feasible social services in Japan using this method. The hypothesized phases are thought to be critical in a cyclical process similar to the PDCA (plan-do-check-act) cycle (Figure1).

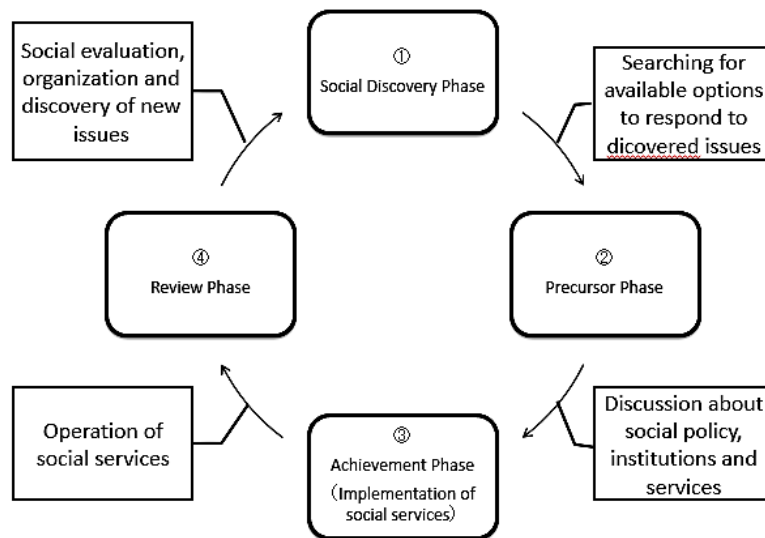


Figure 1. Hypothesized framework

- ① Social discovery phase: emergence of various social problems and issues such as child abuse, children's rights, and alternative care. This stage launches the development of social services for children.
- ② Precursor phase: discussion of the problems identified in the social discovery phase and search for options to address these.
- ③ Achievement phase: systematize the options discussed in the precursor phase.
- ④ Review phase: operation and evaluation of a newly developed system.

It is further hypothesized that a change in society will cause the process to repeat itself.

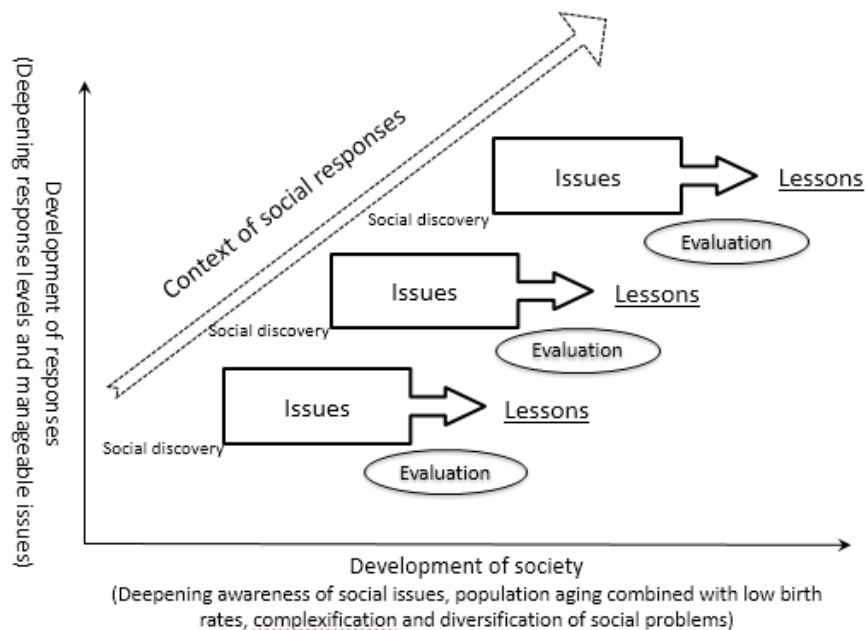


Figure2 Model – Development of responses to social issues and society itself

Research Methods

Reviewing literatures collecting books and documents available to define and review the formation and development process of present child protective systems in each targeted country with the hypothesized framework shown in ‘Figure 1’, especially after the 1990’s.

- I . Overview of child protective system (ie: legislations, rule and procedures)
- II . Analysis of the developmental cycle of child protective system
- III. On agencies providing services to prevent child maltreatment / family support
- IV. On organizations and agencies associated with children’s rights and participation of families
- V . On databases / data archives concerned with maltreatment
- VI. Implication (including “lessons”)

Some individual country reports in this study are cited from their originals as follows:

- The U.K., Sweden, Thailand, and Republic of the Philippines: Republished from the FY2016 edition of this study.
- Denmark: Rewritten by Sato and Lukyanov-Renteria based on the report by Sato regarding Denmark in the FY 2016 edition of this study.
- Washington (WA), USA: Original English version by Awazu is published in this report. (Its Japanese translation was published in the FY 2016 edition of this study.)
- France, Illinois (IL), British Columbia (BC), and Korea: English translations from the Japanese originals published in the FY 2016 edition of this study.

Table 1 Summary statistics for countries and areas

	Japan	UK	France	Denmark	Sweden	Canada	US WA	US IL	Thai	Philippines	Korea
System of government *1	Constitutional monarchy?	Constitutional monarchy	Republic	Constitutional monarchy	Constitutional monarchy	Constitutional monarchy	Presidential and federal		Constitutional monarchy	Constitutional republic	Democratic republic
Religion *1	Shinto (84.9%) Buddhist (68.5%) Christian (1.9%) *12 The total exceed 100% because of multireligion, etc.	Christian (71.6%) Muslim (2.7%) Hindu (1.0%) Others include Sikh, Jew, and Buddhist *12	Catholic (64%) Muslim (8%) Protestant (3%) Buddhist (1.2%) Jew (0.9%) *12	Evangelical Lutheran Church (National religion) (80.7%) Muslim (3.6%) Catholic (0.7%) *12	Church of Sweden (Evangelical Lutheran Church) (71.3%) Other Protestant (4.4%) Muslim (5%) *12	Christian (70.3%, Catholic 42.6%, Protestant 23.3%) Muslim (1.9%) *12	Christian (78.5%: Catholic 23.9%, Protestant 51.3%, Mormon 1.7%) Jew (1.7%) Buddhist (0.7%) Muslim (0.6%) Hindu (0.4%) *12		Buddhist (83%) Muslim (9%) Traditional faith (2.5%) *12	Christian (92.7%: (Catholic 81.1%)) Muslim (5%) *12	Christian (29.3%) Buddhist (22.8%) Confucian (0.2%) Nonreligious (46.5%) *12
Population*23	About 126,573,000	About 6471,6000	About 64,395,000	About 5,669,000	About 9,779,000	About 35,940,000	About 5,890,000 *9	About 12,420,000 *9	About 67,959,000	About 100,699,000	About 50,293,000
Population annual growth rate*23											
1990-2015	0.1	0.5	0.5	0.4	0.5	1.0	1.0		0.7	1.9	0.6
2015-2030a	-0.3	0.5	0.4	0.4	0.6	0.8	0.7		0.0	1.4	0.3
Proportion of the children in the population	•About 15.6% •0-14 yrs.: 13.1% *12	•About 21.2%) •Under 16: About 20% *4	•About 22% •0-14 yrs.: 18.7% *12	•About 20.6% •About 20% (2014) *19	•About 20.2% •17.1% (0-14 yrs.) *12	•About 19.3% •21.6% (OL 2011) • Under 20: 28.7%*4 •15.5% (0-14 yrs.) *12	•About 22.7% •19.0% (0-14 yrs.) *12		•About 21.5%	•About 38% •33.4% (under 15 in 2010) *21	•About 17.7% •About 21% (2013) *21 •13.7% (under 15) *12
Crude birth rate*23	8	13	12	10	12	11	12		11	23	9
Total fertility rate*23	1.4	1.9	2.0	1.7	1.9	1.6	1.9		1.5	2.9	1.3
Annual number of births *23	1,033,000	813,000	782,000	59,000	119,000	387,000	4,025,000		715,000	2,349,000	457,000
Percentage of children under 5 registered for birth (%) ++2010-2015* *23	100v	100v	100v	100v	100v	100v	100v		99y	90	-
Under-5 mortality rate *23	3	4	4	4	3	5	7		12	28	3
Population aging rate	26.7% (2015) *13	16.6% (2011) *3	17.5% (2013) *6	15% (2005) *5	19.1% (2012) *6	16.1% (2015) *2	14.9%*12		15% (60 or older in 2013) *2	1.9% *6	11.4% (2011) *3
Unemployment rate	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% (Jan. 2016)		0.8% (2014) *1	6.3% (2015) *1	3.6% (2015) *1

	Japan	UK	France	Denmark	Sweden	Canada	US WA	US IL	Thai	Philippines	Korea
GDP growth rate	Minus 0.06% *12	2.9% (2014) *2	1.14% (2015) *1	1.1% (2014) *1	2.3% (2014) *1	2.5% (2014) *1	1.0% (real, 4th qtr. 2015, provisional) *1		2.8% (2015)	5.8% (2015) *1	0.2% (2009) *5
GDP per capita average annual growth rate (%) *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
Social security benefit	¥112.102 trillion (2014) *15	£358 billion (2011-2012) *11	€672.9 billion (2011 social protection account) *6		About 300 billion Kronor (2012) *24						
Spending for social security as a percentage of GDP	22.9% (2014) *15	24.1% (2009) *17 23.12% (2013) *15	32.1% (2009) *17 31.73% (2013) *15		29.8% (2009) *17 27.78% (2013) *15		19.2% (2009) 19.02% (2013) *15 Social spending as a % of GDP				
Spending for social care as a percentage of GDP	0.02%*21	FY2009/2010, 92% of the total budget for social care is spent for foster and institutional care *21		0.75% (2014) *19						34.4%*21	0.02%*21
Social spending for family affairs as a percentage of GDP (%) 2011 * 10	1.36	3.78%	2.85		3.46		0.72				
Public spending as a percentage of GDP allocated to health (2009-2013*) (%) *23 *	8	8	9	9	8	8	8		4	2	4
GNI per capita in US dollars US dollar 2014 * 23	\$42,000	\$43,430	\$42,960	\$61,310	\$61,610	\$51,630	\$55,200		\$5,780	\$3,500	\$27,090

*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 マシュー・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ー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.ipss.go.jp/ss-cost/j/fss-h26/fss_h26.asp 2016.8.32 取得.
- *16 厚生労働省 social care 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.
 内閣府ホームページ 社会保障の現状について
- *17 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, Årsstatistik* 2013
- *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 Data refer to years or periods other than those specified in the row heading.
- * Data refer to the most recent year available during the period specified in the row heading.
- v Estimates of 100% were assumed given that civil registration systems in these countries are complete and all vital events (including births) are registered.
- α Based on medium-fertility variant projections.
- + A more detailed explanation of the methodology and the changes in calculating these estimates can be found in the General Note on the Data, page 108 *23.
- + + Changes in the definition of birth registration were made from the second and third rounds of MICS (MICS2 and MICS3) to the fourth round (MICS4). In order to allow for comparability with later rounds, data from MICS2 and MICS3 on birth registration were recalculated according to the MICS4 indicator definition. Therefore, the recalculated data presented here may differ from estimates included in MICS2 and MICS3 national reports.
- Primary school gross enrollment ratio Number of children enrolled in primary school who are of any age, expressed as a percentage of the total number of children of official primary school age
- Primary school net enrollment ratio Number of children enrolled in primary or secondary school who are of official primary school age, expressed as a percentage of the total number of children of official primary school age.
 Because of the inclusion of primary-school-aged children enrolled in secondary school, this indicator can also be referred to as a primary 'adjusted' net enrolment ratio.
- Secondary school net enrollment ratio Number of children enrolled in secondary school who are of official secondary school age, expressed as a percentage of the total number of children of official secondary school age.
 Secondary net enrolment ratio does not include secondary-school-aged children enrolled in tertiary education owing to challenges in age reporting and recording at that level.
- Secondary school net attendance ratio Number of children attending secondary or tertiary school who are of official secondary school age, expressed as a percentage of the total number of children of official secondary school age. Because of the inclusion of secondary-school-aged children attending tertiary school, this indicator can also be referred to as a secondary 'adjusted' net attendance ratio.
- Crude birth rate Annual number of births per 1,000 population
- Children left in inadequate care Percentage of children 0-59 months old left alone or in the care of another child younger than 10 years of age for more than one hour at least once in the past week.

Prepared by Keiko Hishigae (Doctoral Course, Japan Collage of Social Work Graduate School of Social Welfare)

1 England

Chris Christophides

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.

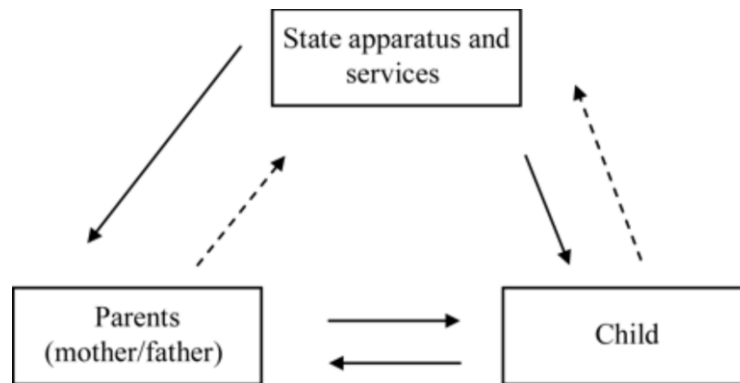


Figure 1

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.

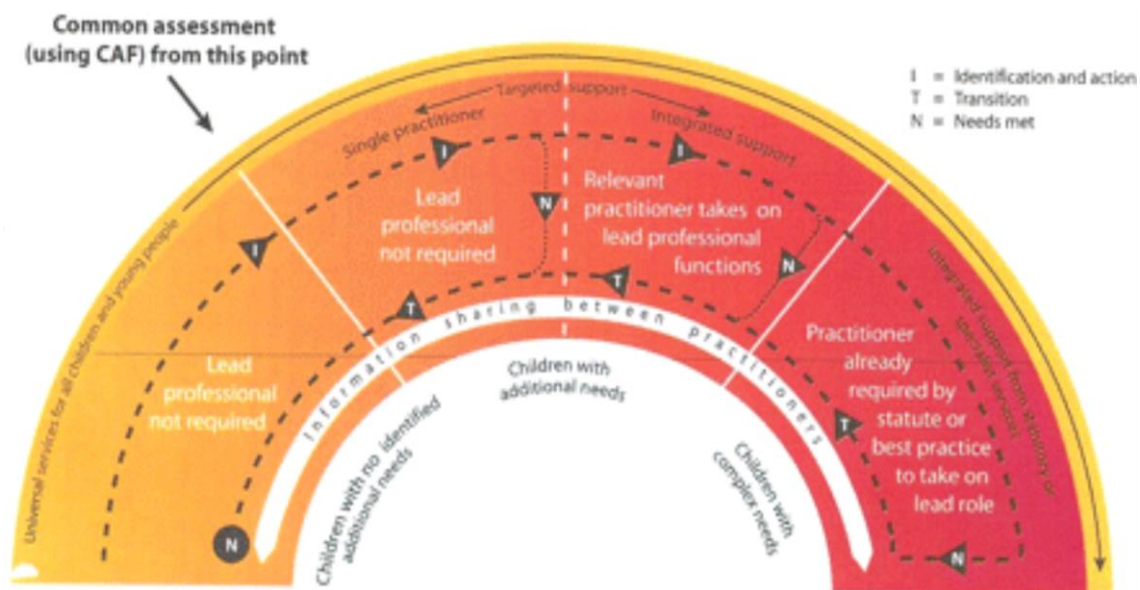


Figure 4 Processes and tools to support children and families

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>.

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%)

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.

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; Hebenton 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](http://www.centreforsocialjustice.org.uk/UserStorage/pdf/Pdf%20reports/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 Seeborn 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 France

Yukako Hatakeyama¹
Kobe Women's Junior College

1. Overview of the current child protection system (laws, regulations, procedures, etc.)

(1) Overview of the child protection system in France

The current child protection system in France is based on a law enacted in 2007 and its amendment in 2016. The major characteristics of the system is firstly that it has dual approach to child protection; judicial protection and administrative protection – and secondly that it does not so much focus on parental behaviors such as child abuse or neglect, but rather on how to respond to children in need of protection defined as “children in danger” and “children at risk.” “Children in danger” and “children at risk” are old and popular phrases in France.

The characteristics of local governance in France are also closely related to the child protection system in recent years. The central government (State) of France consists of 22 *Régions*, 101 *Départments* and 36,766 *Communes* (basic unit of government).

Attempts to decentralize the welfare administration were made in 1983 and 1986, and the authority was transferred from the State to *Départments*; although the law itself applies to the whole country. The law enacted in 2007 authorizes the president of the general council to preside over child protection affairs in the *Département* and implement the policies to meet the circumstances faced by the *Département*.

(2) Laws on the child protection system in France and their transition

The origin of the child protection system in France dates back to 1889. The “Law on the protection of mistreated and morally abandoned children” was the first law regarding child protection in France.

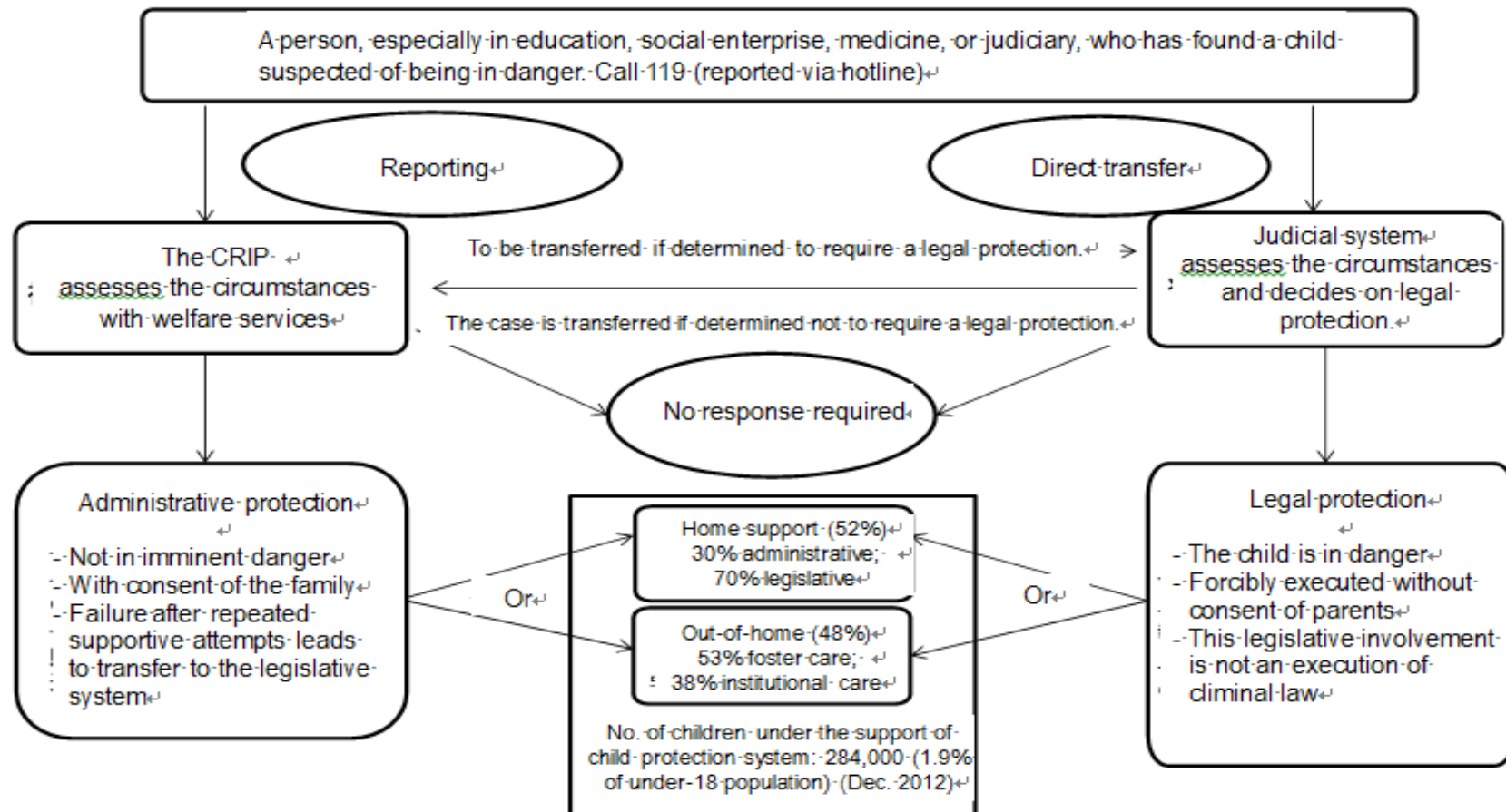
The “law to correct the wrong idea of child protection” enacted in 1936 legally mandates that a social worker interferes a family to provide the child and his or her family with child care support. The “Ordonnance on the protection of children and youth in danger” led to the establishment of the current dual system for child protection which are judicial protection and administrative protection. For a while after that the main focus of the child protection system was on providing parents with childcare support while the child was placed in alternative care until the family status improves although efforts were made to reunify the child with his or her family as soon as possible. In France, where family ties are highly valued, the idea of

¹ This report was translated by ID Corporation (and partially edited by the writer.)

terminating parental rights for adoption rarely occurs put the child in adoption, and out of home placement is considered a temporal treatment. According to an ONED report submitted to the Cabinet in 2015, 284,000 children across the country are receiving services from the child protection system, which accounts for 1.95% of the child population in France. About half of them receive home support and the other half placed in out of home care. The reason for the high proportion for out of home care is that it is commonly regarded as part of the necessary measures – a temporary custody of the child from his or her family until the situation improves. Even during the placement the communication continues between the child and his or her family without compromising the parental rights to the child (except in the case of the rights are restricted by judicial order). In France, parental rights to the child are highly respected; parental consent is required even when having the child's hair cut.

In judicial protection, 70% of the home care cases and 88% of the out of home care cases were found to be receiving support with judicial involvement. The specific plan of support varies with the difference in the budget plan and conditions of partnership with the private associations and judicial system. Political propensity and financial conditions in particular localities are uniquely reflected in how they implement policies, and this is what has brought about the gaps in various aspects of society, which will be discussed later in this article.

Figure 1 Child protection system in France (since 2007)



English version of the Japanese version (reproduction permitted) of Flora Bolter's presentation slide at the ONPE

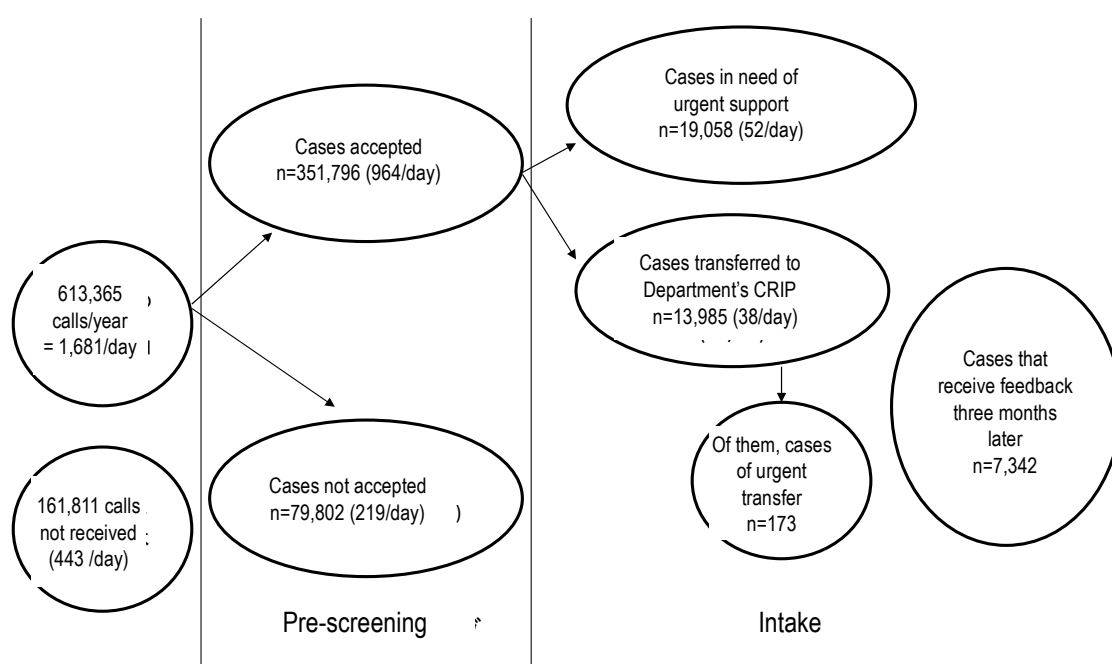
(3) Current flow of response from the reception of calls to provision of support

National hotline service SNATEM was established in 1989. Now called SNATED (renamed in 2007), this service receives calls about “children in danger” from across French Republic. In 1997, the hotline number was simplified to a three-digit number 119, treated as a toll-free emergency number like those of the police, fire, and ambulance services. The SNATED is jointly established and operated by the State and local government *Départments*. The SNATED, located in the city of Paris, receives about 2000 calls a day and respond them 24/365. The calls are screened through two stages; firstly, ten answering staff dispatched by an employment agency receive calls and run a simple screening to determine whether the case is eligible for child protection service. After excluding prank calls, cases obviously lacking information, general inquiries, etc., the screened-in cases are transferred to an intake team consisting of professionals of various disciplines (social workers, psychologists, lawyers, etc.). After being screened by the intake team, the cases are sorted into two groups: those require urgent response in cooperation with the police and those sent to the *Département*. In some cases the intake team directly gives advice to the caller. The information of the cases sent to the *Département* is collected in a section called CRIP that handles information on child protection cases in the *Départments*.

Referring to historical family information, professionals from various disciplines – such as social workers, public health nurses, nursery teachers, and psychologists – evaluate the case and work out a service plan. Based on the service plan, support is provided to the family through the *Aide Sociale à l'Enfance* (ASE, Social Aid for Children) under the authority of *Département*. When considered necessary, the case will be transferred to the judicial protection system to seek legal protection. Obviously, there are instances where a case is directly reported to the *Département's ASE* or a judicial agency or where information is provided from relevant institutions.

As a general rule, cases of children in danger, cases in which the situation does not improve under administrative protection, and cases in which support has been rejected will be subject to judicial protection. In judicial protection, a children's judge specialized for child cases makes a decision on the support. Judicial protection includes home support and out-of-home placement. As a general rule, the same judge presides over a particular case and conducts a follow-up evaluation.

In each *Département*, the support is implemented through the ASE in collaboration with a private organization (*association*). For out-of-home placement, about half of the cases are in institutional care and the rest half in adoption. The placement in adoption is considered for young children or children in special needs.



English version of the Japanese version (reproduction permitted) of Flora Bolter's presentation slide at the ONPE

Figure 2 Flow of reporting in the SNATES (national hotline center) (2014)

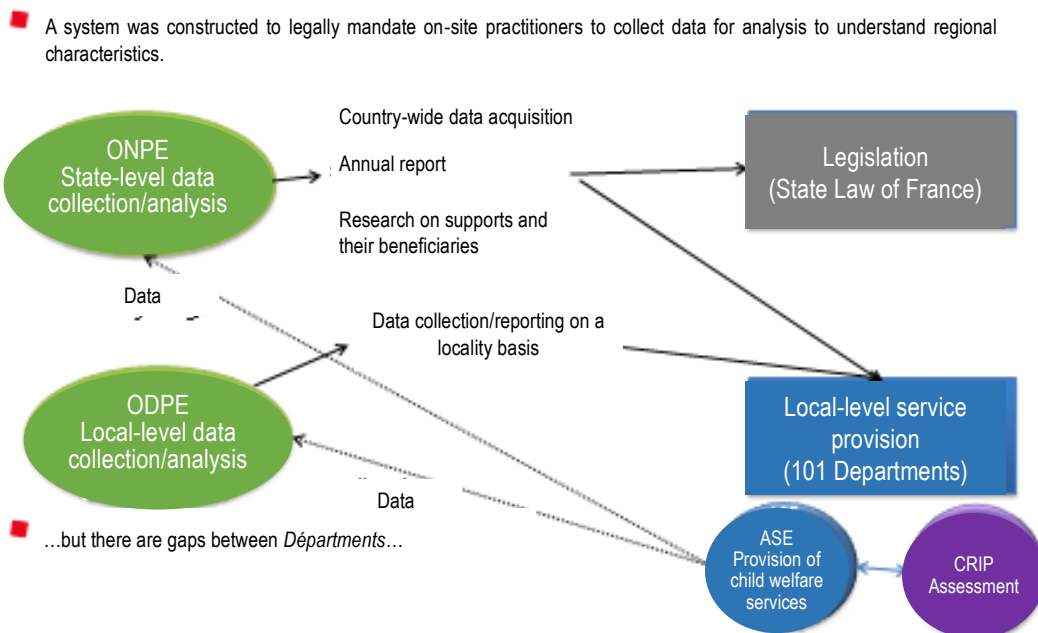
(4) Data collected by the child protection system

The child protection system in France is complicated by involvement of multiple players in the structure – the central government, *Départments*, welfare administration, and judiciary – which makes it difficult to figure out the actual status in statistics. Under such circumstances the 2007 law was introduced to organize a data collection system between the central government and *Départments*. A nationwide data collection/analysis agency called *Observatoire National de l'Enfance en Danger* (ONED, National Observatory Children in Danger) was established in the central government with a mission to supervise and retrieve data from data collection facilities set up in individual *Départments* called *Observatoire Départemental de Protection de l'Enfance* (ODPE, Department Observatory for Children Protection). The ONED undertakes data collection and analysis for the child protection system as a whole, including cases not only of “children in danger” but of “children at risk.” To reflect this role in its name, the ONED was renamed *Observatoire National de la Protection de l'Enfance* (ONPE) in 2016.

However, the data collection performance varies between *Départments* because of unstandardized definition of terms such as “maltreatment,” “danger,” and “risk” between *Départments*, under-organized data collection procedures, resistance from frontline staff, among other reasons. Solutions to these challenges are incorporated in the 2016 amendment. There are few data that fall under the concept of child abuse, nor were there country-wide data

sorted by the types of abuse. These data are indispensable to various analyses and validations including outcome assessment. Improvement is urgently required.

Figure 3 Data collection system for child protection shared by the central and local governments (*Départments*)



English version of the Japanese version (reproduction permitted) of Flora Blter's presentation slide in the ONPE

2. Analysis of developmental cycle of the current child protection system – focused on the period of 2007 to the 2016 amendment

The French have had a strong sense of entitlement since the Napoleonic era. Intervention in the family requires a legal procedure authorized by a court order. Quite aware of their own rights, they assume that a clear legal basis is required to restrict parental rights to the child and to intervene in the family. Even if a compulsory intervention is executed as a judicial one to secure the safety of the child, it is considered to be supportive, intended to compensate, in the name of civil justice, for what the parents lack. The cases are few where parents are punished and an adversarial relationship results.

As mentioned earlier, people uphold the value of family in France. They may think of temporarily removing the child from home to support his or her parents, but would never come up the idea of doing so for a long period of time. Support is provided consistently on a family basis, based on the idea that the government just compensates for what the parents lack. Neither do they have the idea of depriving parental rights to place the child in adoption through the intervention by the child protection system. Adoption results from a voluntary

wavier of parental rights, and after the waiver, the anonymity of the mother against the child will be guaranteed except with her consent. The 2007 law has constituted the foundation of the current child protection system in France. As stated earlier, child protection policies in France are executed through two approaches: judicially and administratively. The authority for the administrative part of the actual system operation is delegated to *Départments*, which responds to each case in collaboration with the judicial institution. The decision on whether to respond judicially or administratively is based on whether the children is “at risk” or “in danger.” If the child is at risk, the case is responded to administratively; and if in danger, judicially. In the case of judicial response, a judge specialized in child cases makes a decision on how to provide the support. The phrases “children at risk” and “children in danger” do not appear specifically in the context of child abuse. They are used in cases other than those of parents being abusive to their children. The focus is not so much on “abuse” as parental behavior, but rather on the “situations around the child.” This approach in deciding the need of support characterizes the idea of child protection in France.

Behind the introduction of the 2016 amendment was a case of a girl who died at the age of eight reported by a human rights ombudsperson. In August 2009, the girl, Marina, died as a result of years of physical abuse and neglect inflicted by her parents that started soon after her birth. The maltreatment suffered by the girl had been known to many close to her for years and investigated several times by the public prosecutor’s office. The investigation report on Marina’s case, prepared by the human rights ombudsperson, was submitted to the Diet as a serious violation of the child’s human rights, with suggestions on the following three areas of improvement for a better system of child protection. These areas for improvement, however, had already been pointed out in practice after the enactment of the 2007 law.

- 1) Improvement to further ensure the well-being and safety of children
- 2) Improvement to allow children in social care to receive better services
- 3) Improvement in the policy-implementation system (cooperation between the State and *Départments* and the child protection and other related sectors)

This review focuses on the above three points in discussing the background of the latest 2016 amendment and lessons to learn for Japan when implementing child protection policies.

(1) Improvement to further ensure the well-being and safety of children

Among the changes resulted from the 2016 amendment is the reorientation of the focus of child protection policies from parental support to the well-being of the child. So far, the situations around the child had been evaluated in terms of “situations at risk” or “situations in danger,” i.e., the “safety” of the child. The amendment stipulates that the extent of difficulty

currently faced by the family in meeting the “needs” of the child or in fulfilling their “parental responsibility” be also included in the process of decision-making as to whether the case requires judicial intervention or administrative response. In other words, not only the safety of the child but also his or her well-being should be factored in the decision of whether the case requires compulsory intervention. Especially for young children, it is legally required that a regular assessment, including that of well-being, be conducted for children themselves. Effects on the child’s well-being and his or her basic needs are also emphasized as criteria in the decision of an interventional response.

Also for the safety of children, the focus has been shifted from parent-oriented support to the confirmation and assurance of safety. Where domestic violence is committed in the presence of a child, the authority has been able to place the child in out-of-home care. Also for siblings other than the abused child, the authority has been able to place a sibling in out-of-home care if it determines that the child’s safety cannot be ensured. For the response to neglect cases, more weight has been placed on protective factors. Although in the past an alleged case of parental neglect had to be proven intentional for the case to be substantiated, now it has been made easier to substantiate the case. It has also been made easier to restrict parental rights in the case where one of the parents is being neglectful, and if no improvement is observed for a period of one year or more, the case is regarded as desertion, which allows the child to be placed in adoption. It has also been made possible to restrict the parental rights of either one of the parents. The *Aide Sociale à l'Enfance* (ASE), an agency to respond to family affairs, has been also authorized to restrict parental rights.

Early risk detection and proactive prevention were also encouraged in the amendment. Also included as a preventive measure was establishing *Maisons des Familles* (facilities for parents and children can drop by to give instructions about child care) in regions inhabited by vulnerable families. Home visiting was mandated for home support, and as many professionals as possible from various disciplines team up to provide assessment and support.

2) Improvement to allow children in social care to receive better services

Since 2007 in France, like in other countries, a spotlight has been cast on the question of how to strike a balance between parents’ rights to their children and children’s rights in the child protection system.

Behind this question was an argument that because of strong emphasis on the family relationship, the focus had been placed far more on supporting parents than on the rights of the children under out-of-home care. France ranked high in the rate of institutional placement among European countries, and about 50% of the cases in social care were found to be

considering that foster care should serve only for young children or those with special needs. Behind these facts was their tenet that such a child should be reunified with his or her family with continued support to the family after leaving foster care. Family ties are highly appreciated in France, and people have no idea of a public authority to compel parents to wavier their parental rights for the child to be adopted except in case the parents voluntarily relinquish their parental rights. They greatly value the bond with biological parents. The fact that less emphasis has sometimes been placed on the quality of social services – especially that of institutional care – and on its impact on the child is also attributable to their idea of out-of-home care as an emergency treatment until the family conditions stabilize.

The focus on the caring of children in social services was triggered largely by surveys published in the late 2000s by Pierrine Robin and Adeline Gouttenoire, who investigated the status of institutional care and child well-being in children in social care. Ms. Robin assigned alumni of institutional care as interviewers to interview children in institutional care and identified challenges faced in supporting their independence after long years of placement in institutional care. Ms. Gouttenoire argued that the decision on placement should be geared to suit the needs of the child based on the findings obtained by investigating the needs of the child, and stressed the need of continuous assessment of children in social care.

The 2016 amendment stipulates that cases of children who have been under the same service for two years or more or those re-placed in another service be invariably reported to a children's judge and reviewed. It is also required that all children be subject to regular assessment by professionals from various disciplines to confirm that the current service is appropriate to the developmental state of the child. This is based on the idea that what the parents are required to provide at home under the child protection system should be also provided by social care, for which reason confirmation is required as to whether the various needs of the child are met.

The most controversial issue in social care was the support for 18-21-year-old children to become independent from social care. A survey on alumni of institutional care has revealed that finding a place to live is the most difficult issue after leaving institutional care.

For the support for life after leaving institutional care, the 2016 amendment mandates that an interview be given to children a year before they leave the institution and that, combined with general living services such as for employment and residence, a plan be developed for individual children to help them become independent.

In France, there is child allowance for each children that is paid to his or her guardian to help raising the child. However, if the child is placed in out-of-home care, a bank account is opened for the child, not the guardian, for the allowance to be saved. The money can be used

for independence when the child leaves social services. However, the children who directly become independent from social care when the placement is terminated at the age of 18 are to come under general social services and, depending on the financial conditions of the *Département*, can often be fall out of their services. To prevent the continued child support from shrinking due to financial difficulties faced by the *Département*, something like a surveillance system will be needed in the future. Thanks to the 2016 amendment, children entering higher education such as college have been able to receive continued child welfare services until graduation.

(3) Improvement in the policy-implementation system (cooperation between the State and *Départments*; child protection and other related sectors; and various professions)

Investigation of Marina's case indicated a lack of cooperation between related sectors, affected by vertically-compartmentalized administrative functions. Especially affected were the welfare, judicial, prosecution, school, and medical sectors. Despite the information they each had, the report has revealed, they could not make any decisive decision until leading to Marina's death. In response to this affair, the 2016 amendment has mandated each *Département* to draw up a protocol on how to collaborate in responding to a case of child protection and required the chair of the *Département* to take the leadership. The investigation of Marina's case has also brought into the spotlight the fact that her family information retained by schools and medical institutions were not linked together because of her family's frequent moving in and out of jurisdictions, which led to the authority's inability to make appropriate decisions.

Communication between the State and *Départments* was not working well, although the flawed communication had already been pointed out. The 2016 amendment also pointed out the need of a solution to the State's inability to understand the details of how policies are implemented by each *Département* under the same law, but specific measures are not clearly stated.

In fact, the advanced decentralization in France has increased the power of *Départments*, leading to financial gaps and differences in political outlook between *Départments*, and eventually has repercussions in their child protection policies. Despite under the same law, the policies are implemented in different ways in different *Départments*. How to equalize the operation while reflecting the localities on the policies still remains to be a challenge.

Also in the central government, insufficient cooperation was pointed out between related agencies, such as welfare and education ministries, judiciary, and police. Improvements in this area are to be discussed, involving frontline practitioners, to elaborate how to cooperate while striking a balance between jurisdictions.

For the inter-locality cooperation, families' repeated moving in and out was brought up as a challenge as it makes difficult to trace the information of the family and the child, causing failure to notice a situation that can lead to a serious problem. To address this challenge, the central government issued a notification in 2012 that mandates *Départments* to share information with each other, which was enshrined in law in 2016. The information to be shared includes not only the information on "children in danger" but also on "children at risk."

3. Discussion (lessons to learn, etc.)

France is a major member of the European Union and has signed the Convention on the Rights of the Child. The country strictly maintains its own values and is implementing unique policies. Less equipped with routine indicators and criteria, the government seems to be flexibly responding to changing circumstances, which is reflected in its policies. There seemed to be a challenge, however, in the evaluation of outcomes after a change, i.e., in the process of on-site data collection, analysis, and verification. In the years to come, the outcomes of the changes introduced by the 2016 amendment will be evaluated and reflected upon.

In the following paragraphs we discuss four points we could learn for the child protection system in Japan.

(1) How to strike a balance between family support and child protection

Family support and child safety conflict with each other when the risk on the child reaches a certain level of significance. It is difficult to strike a balance between them even in individual cases, but a shift of weight between two options can be seen in the policy making process in any country according to the outlook of the public or political leaders, especially when faced with a case that boggles their minds like a death of a child. However, even if the weight shifts on the balance, the fulcrum has to stay put. If the fulcrum wavers, the balance becomes hard to strike. The fulcrum should be founded on the values and principles that govern the protection of children. The question of what purpose the child protection policies are made for should be answered with unwavering philosophy for the *raison d'être* and cause of the system. Such a philosophy should be cultivated through repeated discussions involving all stakeholders including frontline supporters and practitioners working in the relevant areas as well as policy-makers and academics.

After the amendment in 2016, the child protection system in France was to place more focus on children's safety and well-being, but this transition seems to have been exercised on the unwavering fulcrum rooted in the value placed on the family support. Their flexible approach to policy-making and unwavering faith in value have a lot for Japan to learn from.

(2) Organizing the process of data collection and the challenges involved

The central and local governments (*Départments*) of France have their own systems for collecting and communicating information and data, but the operation is still faced with challenges. Software issues such as who collects what information are not included in the system design and require further improvement.

Operational definitions of data collection – i.e., what purpose the data are collected for and, after the purpose is shared, what data should be collected – should be made clear. The collected and accumulated data are subjected to analysis and verification and leveraged for further improvement. The child protection system in Japan is also immature in this respect and requires more efforts.

(3) Inter-regional disparities, local empowerment, and role-sharing with the central government

Although France is a centralized country, its social welfare services, including those for children, are administered under the authority of *Départments*. Although the same law applies, its implementation varies with the outlook of each *Département*. Not a few *Départments* are even cutting down their budgets for social welfare services to compensate for the recent economic downturn and the rise of conservative movements. These circumstances have brought about disparities in the quality of services in child protection as well. It is very difficult to equalize the quality of policy implementation across *Départments* while allowing them some freedom of operation to reflect their current conditions and provide services that suit the actual conditions faced by the communities. In order for the actual practice of individual *Départments* to be reflected in the national policy and to validate whether the law is implemented in the frontline in a way that meets the objective, the central government is required to understand what is going on in individual localities.

In the process of decentralization, Japan also suffers disparities between the central and local governments. Cities, towns, and villages in particular have their own localities, which seems to be reflected in the disparity in the practice of responding to child abuse. National policies should be developed based on the conditions faced by each locality, and we need to work out how to share the roles between the central and local governments.

(4) Assurance of the quality of services for children in social care

In the child protection system, the last resort to ensure the safety of a child is placing the child under social services. Based on the idea that the child protection system should provide

the same level of care under the social services as expected in the family care, efforts were pursued in France as well after the introduction the 2016 amendment to improve the quality of care for children under social services. If the aim of the system is not only to ensure the safety of children but their well-being, the latter should also be assured by social services. Even if the environment of child care is changed (institutional care, foster care, care under the biological family, etc.), the aim should not be compromised. Here in Japan, where people are struggling to transform their approach to child protection from institutional to familial care, do we not need to reflect on this strategy in Japan as well?

The 2016 amendment also focuses on the care for youth who are entering independent lives directly after leaving social care. Discussion is no less required on the extended period of placement until the age of 21 – such was the case in Japan as well – than on how the child's life after institutional care should be supported and compensated for with general social services when the child is no longer subject to child welfare services. There are institutions in France that provide older children with vocational training, such as for hairdressers and waitpersons, so that they can leave the institution with a job. Independent support homes and services other than post-institutional care provided by institutions should also be considered to address the questions of how the child can smoothly transition into independent lives after leaving the institution and how his or her handicaps can be compensated for to the maximum extent possible.

As stated earlier, the paradigm of the child protection system in Japan seems very different from that of France. Learning from France's approach to child protection and collecting precise information from the frontline, we should once again thoroughly discuss and share the *raison d'être* and the objective of the child protection system.

Refernce

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_20140630_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 Sweden

Yoko Yoshioka, Shoei Junior College
Maria Wolmesjö, University of Borås, Sweden

1. 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 Hessel 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 & Salnäs 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).

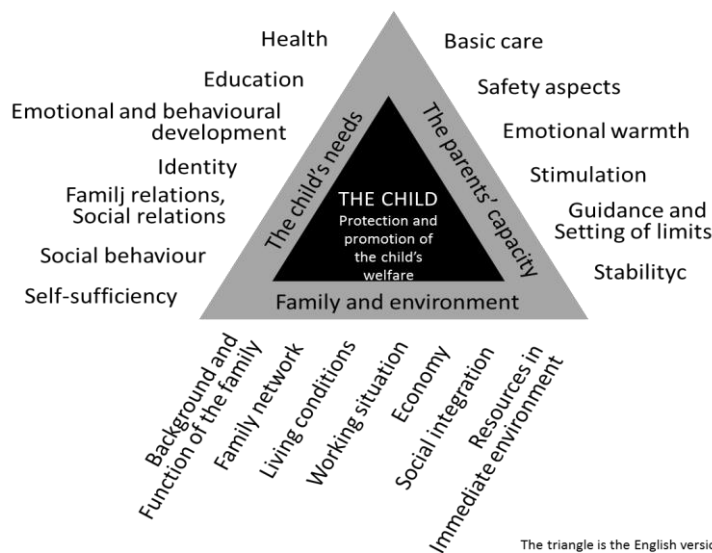
The Health and Social Care Inspectorate (= Inspektionen av vård och omsorg, IVO), is the most important supervisory inspection agency regarding child protection, founded in 2013. It is a government agency responsible for supervising health care, social services and activities under the Act concerning 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, structualization 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 (=barnavårds 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 Hessle & 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 Welfare (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 Matss on 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 phiranthropic 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 right's 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 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.
- SUSAS-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). SUSAS-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's 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 child's rights in today's Sweden. Child right's 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 child right's 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 on 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://nospark.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 lokalt 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 Barnhus –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 Barnhus –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 barnvård-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.
- Sveriges domstolar (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 barnavården. 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 kiyuu" (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 Denmark

Momoko Sato

Post-doctoral Research Fellow of Japan Society for the Promotion of Science

Andrey Lukyanov-Renteria

University College Absalon

Overview of child protective system in Denmark

In Denmark, special support and care for vulnerable children are regulated in Law of Social Services (Serviceloven). 98 municipalities, named Kommune, are responsible for development and care for all children. According to Statistic Denmark (2017), 51,781 vulnerable children and adolescents received at least one social measures from the municipality all over Denmark. Social measures contain both preventative care and out-of-home care. The number of children who were decided to receive out-of-home care was 14,097 in the end of 2016. In the period 2011 to 2016, the number of out-of-home care decreased by 6.9 per cent. The other children are registered to receive preventative service, both family-oriented service and person-oriented service. Out-of-home services include institutional care, foster family care and so on. The following table shows the percentage of children newly placed in different types of out-of-home care.

Table 1

Percentage of children newly placed in different types of out-of-home care (0-17 years old)

Type of care	%
Foster family	36
Apartment or Dormitory	10
Institution	29
Residential school (<i>efterskole</i>)	4
Grouphome (<i>Socialpædagogisk opholdssted</i>)	18
Unknown	2

(Ankestyrelsen 2016)

The most frequent type of placement is foster family (*plejefamilie*), though its percentage is less than the other European countries. In Denmark the new type of foster family is getting attention from social workers, which is 'network foster family'. This means nearly the same as kinship-care, the child's network member can be foster family.

As it is mentioned above, a lot of children got preventative services. Especially family-oriented service is getting more and more important to social services for children. In total, 31,814 children and young families receive family-oriented services which includes everything from special consultancy and counseling to various forms of financial support. The most widely used support is "Family Treatment" which is offered to families where children and young people are abused and where the parents are considered to have sufficient development potential. Also contact persons (*kontaktperson*) is a popular program among children, in which a particular adult (or someone close to the child) regularly meets children to listen and talk to and play with them. Contact persons are employed by *Kommune*.

Especially after Child's Reformation (2011), family-oriented services are considered necessary both for children and family members. The support for children shall be based on their own resources. The "Handbook for Child's Reformation" (*Håndbog om barnetsreform*), a booklet summarizing the content of the legal reformation, articulates the objectives of the reformation as "providing children with a better place and, by supporting and collaborating with their parents, increasing the chance for them to reunify with their parents as soon as possible"; revising the related items of the Law of Social Services (Articles 52 and 54) to facilitate financial support at the *Kommune's* discretion in the decision-making process for services; forcing the *Kommune* to provide the parents with proactive support while the children are placed in out-of-home care (*Servicestyrelsen*, 2011: 44).

Support to the children shall be made in consultation and in cooperation with the children's family. However *Kommune* may implement the support without the consent of the parents if the support is deemed to be important. Social Workers at *Kommune* have to face the difficulties when they need to decide the placement of the child without their parents' consent. Social workers are supposed to consider the child's condition as a comprehensive state including their developmental needs, parenting skills and family condition. As tools of implementing social work, most of *Kommune* use Integrated Children's System (ICS). In this report we focus on ICS, how it is developed in Denmark and how social workers are educated.

Analysis of the developmental cycle of child protective system

Social work in Denmark is in many ways the result of unique welfare model, so-called universal or Nordic model (Esping-Andersen)¹, which can be describe through few important components: universal access to the majority of social and health services for all legal residents of the country, tax-financed welfare system, and prevalence of state and municipal

¹

https://www.researchgate.net/publication/243774920_The_Three_Worlds_Of_Welfare_Capitalism

owned services in the delivery of welfare. All this means that public service and government have crucial influence on development of social policy and its implementation in concrete procedures, methods, services.

Well-developed and massively supported by the population and politicians, the Scandinavian welfare state, can be described as having a double role regarding child protection. On one side, it might construct new risks, on another side – it distributes resources and gives power to assess and fight these risks.

The welfare state in Denmark is very visible, powerful and present, and one can say, that Danish politicians and government can use – if we take some ideas of Foucault into consideration - the extended child protection to prevent society from social conflicts in the future – through ensuring equality of life opportunities and social mobility. The efforts of the Danish welfare society can also be described as a societal priority and investment in the future. The support of children, the prevention of their vulnerability and socialization within recognized norms belongs to some of the core values in the reproduction of Denmark's future labor force.

As for more practical level of child protection system in Denmark and work with child protection all these is part of municipal responsibilities within welfare area. The State – through Ministry of Social affairs and Interior - defines the overall political, legal and methodical frames and legal frames for social work, but it's up to municipalities to implement them and transform into local practice. In many cases the Danish Law – especially Law of Social Services – gives municipalities large responsibility to define standards of social help and support – and it can vary from place to place.

Nevertheless, all 98 municipalities have some kind of mutual fundament, when it comes to work with vulnerable children. One of these common elements is mutual methodology, based of Assessment Framework. The majority of Danish municipalities (90 of them) use Integrated Children's System (ICS) – holistic-inspired methodology, supporting social case workers during their decision-making and investigation process. ICS puts child's needs in the center of case work and make it possible for social workers to make professional decisions based on evaluation of parental capacity, child's needs, family's environment.

To support implementation and use of ICS in the municipalities the union of Danish municipalities (Local Government Denmark) together with Ministry of Social Affairs started to develop IT-system. The system got name DUBU² (Digitalisering Udsatte Børn og Unge – Digitalization Vulnerable Children and Youth). The main idea with the new IT-system was to support continuity in case flow, mutual methodology, control over movement of certain

² <https://www.kombit.dk/dubu>

vulnerable families and collection of data. DUBU was developed in cooperation between KOMBIT (IT-company, owned by municipalities) and IBM. DUBU is implemented in 75 municipalities and the new release of the system will be launched during 2018.

The key role in implementation, evaluation and development of ICS was played by Socialstyrelsen³ – Danish National Board of Social Services. The National Board of Social Services is a government agency under The Ministry for Children and Social Affairs. The Danish Parliament decides the political, social and welfare agendas to be implemented in Denmark. The National Board is in charge to ensure, that such initiatives become a part of practice in Danish municipalities as intended by the Parliament. The Board aim is to contribute to the knowledge-based social policy and social work through promotion of effective social initiatives for the benefit of citizens.

The National Board of Social Services aims to promote new development and initiatives in social services also by supporting and counseling local authorities in providing services to citizens, i.e. children, young people, socially marginalized groups and disabled.

In addition to that, the Board offers specialist consultancy and specialist assessments in complicated and specialized individual cases in the field. In such cases, the board also offers specialist consultancy to citizen. (socialstyrelsen.dk)

(1) Background - Changes in legislation

Until 2006 Danish child protection, the system was based on different methods and models of verification of child neglect and child abuse. Social workers at municipalities used variety of methods and no special regulations were designed to support holistic approach to child protection investigations. The whole work with vulnerable children and their families was based on so called “freedom of methodology”. The major changes in the field of regulation of social work with children happened after a row of cases of sexual abuse and serious neglect of children in municipalities like Tønder, Esbjerg and Brønderslev.

As for Tønder-case, which got extraordinary attention in 2005, two sisters were abused by their father and other men during few years. The significant brutality of the case and the inability of municipality of Tønder, which ignored at least 14 notifications regarding girls’ possible abuse and bad condition, made case to the most well-known case about sexual abuse and incest of children in Denmark.

During few years two girls had been sexually abused and neglected, before it ended in 2004, when Danish Police arrested parents and 13 men, accused for sexual intercourse with children. The oldest girl became victim of sexual abuse when she was only 10 years old, and

³ <https://socialstyrelsen.dk/om-os/about-the-national-board-of-social-services>

the majority of sexual intercourses happened when she was only 11 years old. ⁴

These cases created both political and media-debate and showed the necessity of mutual methodology in child protection cases to insure cooperation between the agencies, exchange of information, follow up on legal requirements and support of children's involvement in own case.

The political wish to create mutual methodological base for social work with vulnerable children and Their families got supported on municipal level and KL – Danish Local Government (umbrella organization for municipalities) got involved in work with methodological unification of social work with child protection cases through identification of possible IT-system to support case work. Local Government and its IT-company launched work on system called DUBU.

Few years later, after national-wide debate, introduction of Out-of-home-placement Reform (Anbringelses Reform) ⁵ and preparative work with identification of potential mutual methodology for work with child protection cases Ministry of Social Affairs chose 6 municipalities to start pilot project with a purpose to test methodology called Integrated Children's System (ICS).

ICS was inspired by Assessment Framework used in UK and by BBIC-methodology, used in Sweden. ICS was adjusted to the Danish context and legal system, and theoretically based on holistic approach, inspired by Urie Bronfenbrenner. The Danish National Board of Social Services (Socialstyrelsen) got task to develop, implement and support ICS in Danish municipalities.

The Danish Board of Complaints (Ankestyrelsen) got in 2012 a special request from Ministry of Social Affairs to evaluate quality and legal content in child protection cases in the most serious cases of child neglect and child abuse. The work of the Board was presented in form of special report, showing the most common mistakes in case work: lack of attention to families' circumstances such as constant moving, bad social conditions, isolation from local community, lack of cooperation between agencies, long-term absence at school etc. The most shocking found was, that all families were well-known by municipal authorities and had an open child protection case.

The main idea of ICS is to support investigation and decision-making process in the municipalities through use of the same theoretical framework, tools, collection of knowledge about child's welfare and needs and about parental capacity to need these needs.

During period between 2006 and 2012 the introduction of ICS in the municipalities

⁴ <https://www.jv.dk/indland/Toendersag-Mor-fik-behandlingsdom/artikel/250050>

⁵ <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/handbog-om-anbringelsesreformen>

went slow, mostly cause lack of resources and higher priority of other political initiatives.

But the introduction of Child's Reformation (Barnets reform)⁶ with its focus on involvement of child in own case changed the situation. Earlier mentioned report of the Board of Complaints was also taken seriously by politicians and together with Child's reform created base for the special governmental Initiative against child abuse (Overgrebspakken, 2013)⁷. The main purposes of the Initiative were introduced as following:

- To insure involvement of children in own case
- To insure, that all notifications about possible child neglect and abuse will be evaluated within 24 h
- To create frame for early preventive work with children at risk

The Initiative also had to purpose to support better implementation of ICS and DUBU, development of inter-professional cooperation in child protection cases and better quality of case work.

(2) Implementation of ICS methodology

As it was mentioned before, the development and implementation of ICS and supporting methodology IT- system DUBU can be described as parallel process. Nevertheless, the ICS was the first stone in the base of more organized, standardized and child-centred approach within social work with vulnerable children.

When it comes to ICS, it's necessary to start with the theoretical background for it. The holistic methodology is based on eclectic theoretical fundament: Urie Bronfenbrenners ecological model is used to identify the most important arenas for Child's socialization, combined with theory of Bowlby and metallization theory⁸.

The main idea of ICS is to help social workers to identify problems and resources in child's life through analyses of child's developmental need and parental capacity in the context of social, economic and family factors. ICS is inspired by English Assessment Framework and Swedish BBIC (Barns Behov I Centrum)⁹, but fully adjusted to the Danish context - e.g., the age groups are defined based on institutionalization of children's life in Denmark (visit of special nurse during the first year, nursery, kindergarten, pre-school, school and spare time activities, high school and preparation to college/ university education or job marked).

⁶

<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/om-sagsbehandling-born-og-unge/barnets-reform>

⁷

<https://socialstyrelsen.dk/born/overgreb/overgrebspakken/overgrebspakken>

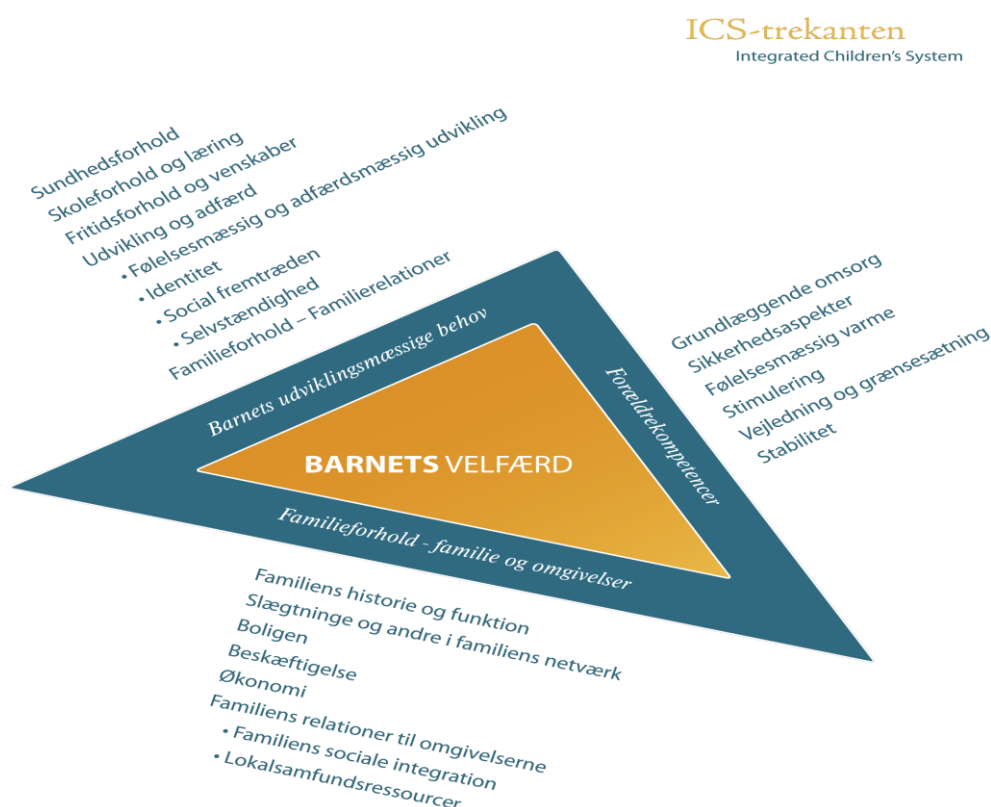
⁸

<https://vidensportal.dk/temaer/styring-og-sagsbehandling/indsatser/ics-integrated-childrens-system-1>

⁹

<http://www.socialstyrelsen.se/barnochfamilj/bbic>

ICS is based on three dimensions, graphically they look like triangle : the left side of triangle is about Child's needs, the right side - about parental capacity, and the bottom side - is about families social and economic situation, integration into local community. In the middle of triangle is Child's welfare, well-being. As one can see on the illustration below, there are variety of factors, which social worker should consider investigating in case of child protection case. At the same time, § 50 in Law of Social Services¹⁰ says, that investigation should not be more comprehensive, that purpose of child case. It means, social worker should decide already in the beginning of child protection case, which areas of child's life, which factors are necessary to investigate. To make this kind of evaluation social workers use different ICS tools, which purpose is to help to define risks and resources, but also clarify the direction of investigation, relevance of additional information from other professionals etc.



1 1

For every side of triangle there is given number of parameters/ areas to investigate and describe. E.g., when it comes to child's needs, the focus is on health, school, spare time activities and friendship. You can see the English version of ICS triangle on <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/ics-trekanten-engelsk-udgave>

¹⁰ <http://english.sm.dk/media/14900/consolidation-act-on-social-services.pdf>

¹¹ <https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/om-ics>

To support the use of ICS on municipal level The Danish National Board of Social Services developed few special tools. These tools were designed with purpose to support risk evaluation process, identification of significant risks and more objective, empirically supported decision-making process, description of possible risks and resources. Among these tools are (in author's own translation):

- Age group defined focus areas (aldersopdelte fokusområder)
- Magnets (ICS-magneter)
- Narrow-down model (tragtmodellen) ^{1 2}

The first one, age group defined focus areas, was originally designed in England, but was updated and adjusted to the Danish context in 2014. The main idea of this tool is to provide empirically approved list of possible risks and resources for different age groups – and benchmark them to normal development for children of same group. The Danish National Social Research Institute, as leading contributor to update of this tool, based lists of factors for normal development of children, possible risks and resources and expected parental capacity, on large amount of empirical research, done in Scandinavia, US, Canada and UK ^{1 3}.

It is important to underline, that this tool is not a checklist, but is designed as inspiration to social workers to describe child's development and parental capacity is objective, as possible, and with possibility to benchmark the development of certain child to normal development for his/ her age group.

The second tool is ICS-magnets – and it is designed with purpose to help social workers to visualize the family structure, persons involved in child protection case and their connection to the child, but also resources and risks ^{1 4}. Magnets can also be used as communication tool, helping the child and parents to find own place within complicated social relationships. ICS-magnets were designed and produced in Denmark, and belong to some of the most popular ICS-tools.

The third tool is Narrow-down model (tragtmodellen), which is step-by-step instruction to evaluation of information in the beginning of case: this tool helps social workers to identify alarming risks, possible risks and protective factors. This model is used in municipalities

^{1 2}

<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/materialer-og-redskaber/hjaelpeberedskaber>

^{1 3}

<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/materialer-og-redskaber/hjaelpeberedskaber/aldersopdelte-fokusomrader>

^{1 4}

<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/materialer-og-redskaber/hjaelpeberedskaber/magneter>

within decision-making process and has influence on development of case – from preventive support to investigation.^{1 5}

(3) Social reaction to ICS

The implementation of ICS was done with help of the special implementation support. Danish Board of Social Services – in co-operation with municipalities – created implementation guide, provided ICS-courses and counseling for municipal users of the method free of charge. The core idea of implementation was step-by-step implementation with special focus on involvement of employers. Implementation of ICS was designed also to support implementation of DUBU^{1 6}.

As important element of implementation of ICS were designed special seminars and workshops – both on regional and national levels. These seminars were built around workshops with theoretical and practical elements of knowledge about ICS. Seminars also contributed to share of best practices and finding of mutual solutions for different practical and theoretical difficulties. ICS-seminars offered a great opportunity for practitioners and municipal leaderships get the latest updates on ICS. exchange knowledge and experiences, build alliances and create mutual understanding of ICS-methodology.

The use of ICS on municipal level started usually parallel with implementation of ICS, and included decision-making, investigation, communication and evaluations regarding child protection cases. The work with ICS was supported by use of special schemes and later – by use of DUBU. The use of ICS terms as “child’s needs”, “parental capacity”, “unmet needs” etc. made it visible for both social counselors and other welfare professionals, but also for the family and child, that case works is now done from certain theoretical point of view and according to certain methodology.

Implementation of ICS provided municipalities with mutual professional language and insured better understanding between case workers, families, other professionals. It also made case work faster – especially in case of involved family’s moving to another municipality, and insured faster reaction from authorities’ side.

The implementation of ICS was done with help of universities colleges, responsible for education of social workers: National Board of Social Services defined the frames and content of educational activities, related to implementation of ICS, while University colleges were responsible for educational activities.

^{1 5}

<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/materialer-og-redskaber/hjaelpeberedskaber/tragtmodel>

^{1 6}

<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/om-ics/implementering-af-ics>

The process of implementation of ICS was designed as stream-lined process, but in the field, at the municipal level it was difficult to follow this step-by-step procedures because the complex organizational context. As it will be described in the next chapter, implementation of ICS met some difficulties, related to the leadership and educational activities at the municipal level.

The National Board also designed list over the factors, crucial for successful implementation of ICS: leadership's engagement, necessity of overall plan, super-user's guidance of own colleagues, knowledge about ICS to all of social workers at the municipality, implementation can be time-consuming process, ICS should become a part of everyday work practice, other welfare professions should be presented for ICS.¹⁷

(4) Evaluation and developmental process – how ICS combines with IT system

Deloitte evaluated ICS¹⁸ in 2014 and the evaluation's results showed, that implementation of ICS in general fulfilled the main purposes and created base for better casework, child's involvement, mutual professional language. At the same time the evaluation pointed, that implementation process needs constant support from leadership and better coordination with other organizational processes in municipalities.

The implementation of ICS took usually longer time, than National Board estimated – mostly, because lack of control from the leaderships site. The reason is probably leadership's involvement in many other processes and changes – in average municipality it's pretty common, that organizational changes, introduction of new IT-systems and process's descriptions, new leadership etc. belong to everyday life. This changes, lack of attention to ICS, lack of better educational activities to support ICS super-users made the implementation process complicated and, in many cases, created negative attitude towards ICS.

ICS become visible element of municipal practice – 90 out of 98 municipalities are using ICS according to Danish National Board of Social Services. ICS is also part of curriculum at schools of social work. The use of ICS (both methodology and related terms) created the new mindset for social workers, leadership and involved welfare professionals. ICS contributed to achievement of political agenda and put child's welfare and wellbeing in the center of case work.

In the end of 2018 National Board of Social Services would implement the new version of ICS¹⁹, with less dimensions regarding child's well-being and just three dimensions related

¹⁷

<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/om-ics/implementering-af-ics>

¹⁸ <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/evaluering-af-ics>

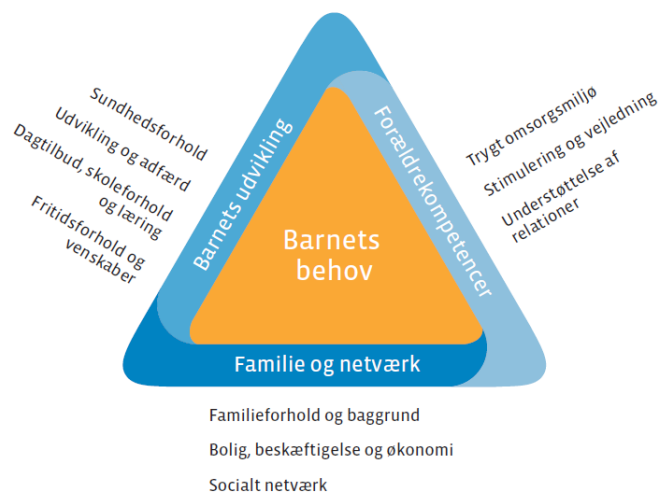
¹⁹

to parental capacity²⁰. The simplification has intention to help social workers with more precise and short investigations, to make the investigations document easier to understand for the involved child and family.

The main idea of simplification of ICS is to save social workers time, but also to give them possibility to concentrate their attention on few relevant categories, to look just on child's health, development and behavior, learning, spare time activities. The fields, related to child's identity etc. created usually a lot of problem for social workers - especially when it was related to investigation regarding small kids. The description of child's identity (as child's own understanding of its self) was not easy for many social workers and was difficult for both involved children and parents.

The new, simplified ICS, supposes to make it easier to describe child's and family's situation and to do it in terms, which are understandable for involved parts. It also supposes to support social workers in their professional analyses of child's and family's situation through re-formulation of fields regarding parental capacity.

The National Board would provide different courses and published guidebook to support municipal social workers in their use of the new version of ICS. It also be supported by new version of DUBU (IT-system) and new edition of different documentation. New version of ICS is published on the homepage of the National Board of Social Services and it would look like this:



<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/kommende-forenkling-af-ics>

²⁰

<https://socialstyrelsen.dk/tvaergaende-omrader/sagsbehandling-born-og-unge/ics/kommende-forenkling-af-ics>

As for IT-system DUBU, which according to KOMBIT, is implemented in 75 out of 98 municipalities, it was not evaluated. However Danish municipalities have possibility to suggest changes in the systems thanks to close collaboration with KOMBIT. The necessity of more user-friendly system resulted in launching of new DUBU, which will find place in the end of 2018.

The new version of DUBU – DUBU 3.0 – should reflect social workers’ wishes to get more user-friendly and easy-to-navigate system. It means, that new system has less steps in the registration of new case and during the investigation process, it is easy to get the whole view on case, the design and layout are more modern and appeal to users with different degree of it-knowledge^{2 1}.

Both ICS and DUBU were criticized by trade union of social workers for being complicated and time-consuming tools. The negative attitude towards method and it-system can be explained by social workers resilience towards growing state control over content and quality of social work. Social workers in Denmark used to have open possibility to take decision and provide service based on their own judgements and discretion, on the “silent knowledge” (experienced-based and intuition-based knowledge).

The leaders of trade union of social workers use ICS and DUBU as examples of state bureaucracy and control, which is time-consuming and stealing attention from face-to-face contact with children and their families^{2 2}.

Implementation and promotion of ICS and DUBU made social work with vulnerable children more standardized, but still did not provide the standards of quality of social work and child protection. Even social workers use the same frames, templates and terms, the actual content, the way to describe, evaluate case information and make decision is still pretty much depending on social workers actual knowledge about the theoretical background for ICS, ICS-tools and discretion.

ICS is designed to support the whole process regarding child protection cases, but quickly became tool, used mostly to investigate child protection cases, where out-of-home-placement considered. It created disconnection between the initial phase of child protection case, evaluation and investigation. DUBU supposed to support the continuity in child protection cases with help of step-by-step instructions, notifications, automatic move of essential information form one stage of the process to the next. Because it-system doesn’t allow to continue work with the case, if certain information is missing, it made social workers

^{2 1} <https://www.kombit.dk/nyheder/brugere-giver-input-til-dubu-30>

^{2 2} <https://www.version2.dk/artikel/saa-skete-igen-udskaeldt-sagsbehandlings-it-udsatte-boern-skrottes-genstartes-pris-paa-130>

more disciplined both in terms of collection of information, but also in terms of deadlines, use of terms, facts and references.

DUBU also provided municipalities and the state authorities with more precise statistics regarding child protection cases, and made it easier to control spendings: DUBU gives possibility to see all expenses, related to the child protection case. These expenses are not insignificant – one out-of-home placement cost municipalities around 100.000 euros per year (Socialstyrelsen, 2017)^{2 3}.

Because DUBU helps to keep track of expenses, deadlines for re-evaluation of cases etc., this it-system reminds social workers to hold necessary meetings with child in foster care and foster care institution. These meetings are intended as help for social workers and give possibility to evaluate progress in foster care placement and possibility for child's return to original caregivers.

In general, one can say, that ICS and DUBU – despite some implementation problems and complaints, are both good examples of national wide systematical approach to child protection. Both the method and the it-system created solid fundament for professional, child-oriented and holistic work with child protection cases, based on evaluation of child's needs and resources, parental capacity and family's socio-economical context.

Both ICS and DUBU created fundament for mutual standards within social work with vulnerable children and their families and can be considered as one of the first accomplished examples to unite different practices at national level with help of methodology for social work and supportive it-system. At the same time, ICS and DUBU have difficulties to be accepted by social workers, despite the use of both of them in the majority of Danish municipalities.

^{2 3} <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/socialanalyse-anbragte-born-og-unge>

5 Washington (WA), United States of America

Miho Awazu
International Foster Care Alliance

1. Overview of the United States Child Welfare System

In the United States, when parents are unable or unwilling to fulfill their responsibilities of providing their children with safety and basic needs, child protection services has the mandate to intervene on behalf of the children.

Currently, there are approximately 430,000 children in out of home care in this country, and the average age of these children is 8.7 years old. On average, foster children spend 19 months under the supervision of the states. 30 % of US foster children live with their relatives, 45% live with non-relative foster family homes, and the rest live in pre-adoptive homes, congregate care and other types of care. (AFCARS, 2016)

This literature review will focus on child welfare research, policy and practice issues in the United States and the state of Washington where the writer of this review currently resides. Moreover, in order to examine how the US child welfare system was formed, especially over the last 40 years, discussion in this review is grounded on the framework of the “PDCA cycle”, **1) Social Discovery Phase; 2) Precursor Phase; 3) Achievement Phase; and 4) Review Phase**, developed by Dr. Yoko Kimura and her research team at the Japan College of Social Work.

The American child welfare system is driven by the **fundamental goals and philosophical tenets** described below:

1) Dual goal of achieving “child safety” and “family support”

All children have the right to live free of physical, sexual and emotional harm by their parents or caregivers. This first goal is also to guarantee that children live safely and permanently with their own families and, if they require placements outside of their homes, they are to be placed in “the least restrictive (most family-like) setting”, namely, extended family members of kin, substitute care givers, and community members already familiar to them. (Children’s Bureau, 2013)



Figure 1

Casey Family Programs: Placement of Foster Children in the Least Restrictive Setting

“Most parents want to be good parents and have the strength and capacity, when adequately supported, to care for their children and keep them safe.” (Goldman & Wilcot 2003) Therefore, “child welfare agencies can achieve its overriding goal of ensuring child safety by keeping families together and actively reaching out to parents to support their strength as caregivers. “(Pecora, Whittaker, Maluccio & Barth, 2000)

2) Communities’ responsibility to safeguard children and to support families in need

A responsive child welfare system should include preventive and family supportive services that are easily accessible to children and families in their own communities and integrated with other community service delivery systems such as housing, health care and education. No single agency or discipline has all the necessary knowledge, skills and resources to provide the assistance needed by maltreated children and their families. (Chahine & Higgins, 2005)

While public child protective services (CPS) ☆, law enforcement and courts have legal mandates and primary responsibility for responding to child abuse and neglect, other services in the community play important roles. This notion of developing community partnerships at a neighborhood level comes from a recognition that informal intervention and services are effective in preventing child maltreatment and for extending services to vulnerable families after their children are returned to their homes. (Schene, 2006)

3) System's accountability to provide children and families with timely, culturally competent, and family-centered services

To best protect a child's overall well-being, child protection agencies must move children in a timely manner to permanency. Along with developing plans to facilitate reunification of children, agencies are required to establish alternate plans for permanency from the time the child enters care. For those children who cannot be reunified with their parents, efforts must be made to assure a stable and permanent home for the child through adoption or through other permanent living options.

Agencies' interventions must be sensitive to the cultural and ethnic diversity of all children and families, and their approach must be "family-centered." This implies that child welfare professionals should focus on a family's strengths and on finding resources imperative to enhancing family functioning. Services should be individualized and tailored to each family's needs, and families need to be included in their own case planning. "(Pecora, Whittaker, Maluccio & Barth, 2000; Goldman & Wilcot, 2003)

It should be noted that the above 3 child welfare goals are rooted in American values and principles, and embedded in the ideological mind-set of people who are working in the child welfare policy and practice field. However, the dual goal of achieving child safety and well-being while supporting families have been constantly challenged by adversities such as poverty, substance abuse epidemics and public child protection services social workers' heavy case load and other work environment issues. Later in this review, these challenges will be discussed in details to illustrate how various difficulties shaped America's child welfare policies and practice.

While states and their local agencies have the first line responsibility for providing services to children and families, the **federal government** plays a major role in supporting states in the delivery of services through the program funding and through the enactment and renewing of child welfare legislations.

The **United States Children's Bureau** ☆, a federal agency organized under the Department of Health and Human Services' Administration for Children and Families, has the primary responsibility for enforcing and administering federal child welfare legislative mandates and monitoring performance and progress in all 50 states. It also supports states for developing abuse prevention and family support programs.

In order to receive federal funds, states are required to comply with the standards and procedures mandated under federal laws.

Based on the most recent data available, total **expenditures on child welfare services**

in the United States were nearly \$29.1 billion dollars in 2014. Included in this total amount are expenditures on the following services administered by child welfare agencies:

- 7) Services for children and families to prevent abuse and neglect;
- 8) Family preservation services;
- 9) Child protective services (intake, family assessment, investigation, and case management);
- 10) In-home services;
- 11) Out-of-home placements; and
- 12) Adoption and guardianship services and supports.

Nationally, federal funds comprised slightly less than half of money spent on child welfare. States varied in their child welfare expenditures. In some states, most child welfare dollars come from federal funds, while in other states, state and local dollars far exceed federal dollars. The Washington state's child welfare spending ratio was 43 % federal and 47 % local in the fiscal year of 2014.

Although the remaining half of child welfare expenditures come from state and local sources, much more detailed information is available about expenditures of federal money because of the highly regulated nature of the funding structure. (DeVoogh & Cooper, 2012; Child Trends, 2015)

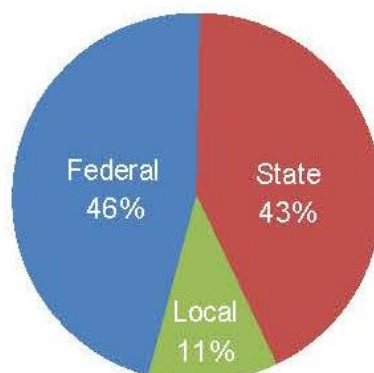


Figure 2
on the left is the “federal, state, and local share of all child welfare expenditure in the United States”

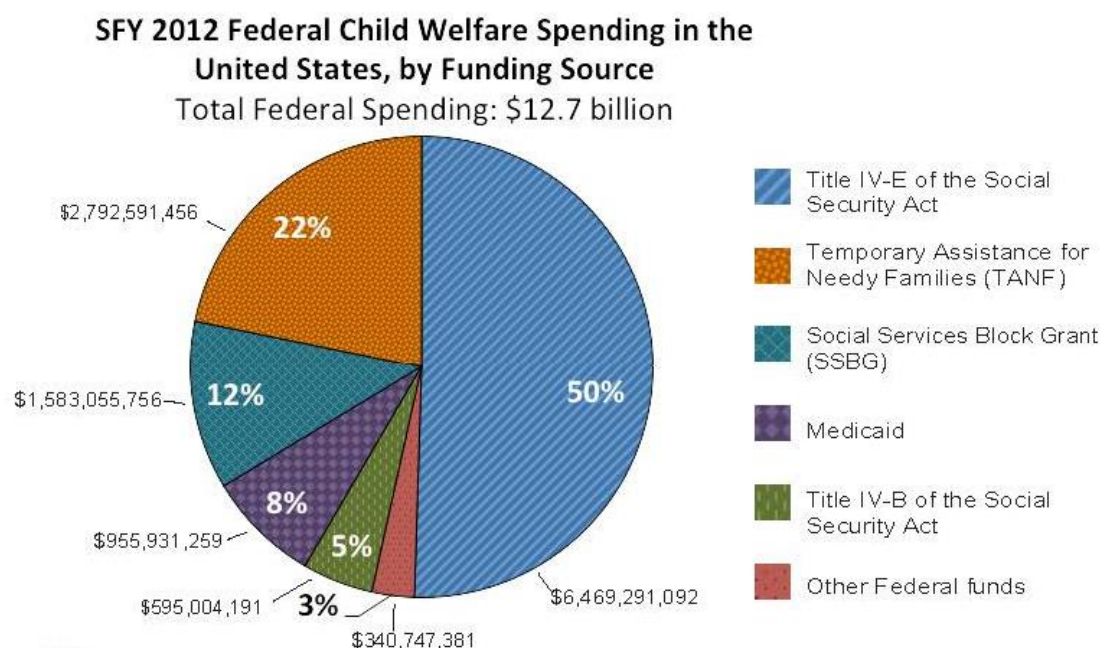


Figure 3
on the right is the “federal child welfare spending in the US by funding source”

Historically, the United States passed a series of laws related to foster care and child welfare. In section II., this literature review will focus on the following **four major federal legislative acts** that are most relevant to today’s child welfare practice.

5. The Child Abuse Prevention and Treatment Act of 1974 (CAPTA)
6. The Indian Child Welfare Act of 1978 (ICWA)
7. The Adoption Assistance and Child Welfare Act of 1980 (AACWA)
8. The Adoption and Safe Families Act of 1997 (ASFA)

In the state of Washington, the **Revised Code of Washington (RCW)**☆ and the **Washington Administration Code (WAC)**☆ both contain sections on foster care, Indian child welfare and adoption. RCW are statutes that are passed by the state legislature or by the vote of the people, whereas WAC are administrative regulations and rules adopted by state agencies.

2. Analysis of the Developmental Cycle of the US Child Protective System

a) Formation of the Child Abuse Prevention and Treatment Act of 1974 (CAPTA) - the First Major Federal Legislation in the United States’ Child Welfare History

Before CAPTA was enacted in 1974, private agencies supported by charities were

responding to child maltreatment. Media attention on child abuse and neglect increased during the 1960's and concerned pediatricians, legal and child welfare experts gathered together to discuss solutions to the growing problems in meetings organized by the Children's Bureau.

In 1962, Dr. Henry Kempe, Chairman of the Department of Pediatrics at the University of Colorado School of Medicine, published a report, "The Battered-Child Syndrome (BCS)" in the Journal of the American Medical Association. In this report, Dr. Kempe described BCS as clinical evidence of injury resulting from non-accidental trauma in children, and illustrated the gravity of the problem by providing data on the prevalence, etiology and consequences of child battery. Immediately after the report was published, child abuse became a national issue. (Children's Bureau April, 2014; Myers, 2004) **1) Social Discovery Phase**

In 1970, the White House Conference on Children and Youth was held and focused on child maltreatment as one of the most serious problems that the nation was facing. As a result of this conference, the federal government started providing all 50 states with a special budget to establish councils designated to monitor the status of children and to collect information about the problem and survey current local child protection programs and efforts.

At that time, almost all 50 states had child abuse reporting laws as well as a legal framework for child protection practice. However, due to the lack of institutional and financial support and basic social worker training, the states were unable to sustain adequate support and preventative services necessary to safeguard their vulnerable children. (Children's Bureau 2014) **2) Precursor Phase**

The **Child Abuse Prevention and Treatment Act (CAPTA)** was enacted in 1974 and, with a special focus on improved investigation and reporting, authorized federal funds to improve the state response to physical and sexual abuse and neglect. CAPTA also authorized funds for training, for regional multidisciplinary centers focused on child abuse and neglect, and for various demonstration programs. Furthermore, responsibility for administering CAPTA was placed in a newly established agency, the National Center on Child Abuse and Neglect (NCCAN).

CAPTA also brought the following notable changes:

- The categories of individuals who are required to report is suspected have grown to include not only medical professionals, but also school teachers, law enforcement officers, and clergies.

- The definition of child abuse was also broadened to include physical, sexual and emotional abuse, abandonment and neglect.

The US Congress periodically renewed this legislation and its funding and this important legislation remains in force today. (Children's Bureau, 2014; Gainsborough, 2010)

3) Achievement Phase

As a result of this first national child abuse legislation, reports of suspected child abuse have skyrocketed. By 1974, approximately 60,000 were reported. In 1980, the number exceeded a million, and by 1990, reports of suspected child abuse reached two million. (Myers, 2004)

As the number of reported cases of child abuse increased, so did the investigation and interventions of child protection agencies. Valuable child welfare resources were directed almost solely toward investigating and intervening instead of preventing child maltreatment and helping families and children in needs. Investigation and assessment became the primary functions of state child welfare systems and this trend continues today. (Lindsay, 2004; Gainsborough, 2010)

Critics of CAPTA argued that CAPTA formed the nation's child protection system as a "product of errors in design" because this law made mandated reporting and investigation the cores of the system. Moreover, child protection services were sidetracked from the task of increasing the safety of children and are mostly engrossed instead in evidence gathering and preparation of actual or potential court cases. In the meantime, economically disadvantaged families were dissuaded by the fear of being reported from seeking help from the system. (Molton, 2004)

The other criticism had to do with poverty. Just like other federal child welfare legislations, CAPTA did not address poverty as a major factor contributing to child abuse and neglect. Builders of CAPTA deliberately separated issues of child maltreatment from poverty and legislation that specifically address families with financial needs such as AFDC (Aid to Families with Dependent Children) and TANF (Temporary Assistance for Needy Families). United States child welfare policies unswervingly lacked clear directions on helping low-income children and families and this propensity had an enormous impact on the state and local foster care practice for decades following CAPTA. (Children's Bureau, 2014; Nelson, 1984; Lindsay, 2004; Gainsborough, 2010)

4) Review Phase

b) The Making of the Indian Child Welfare Act of 1978 (ICWA)

It has been almost 40 years since **the Indian Child Welfare Act (ICWA)** was enacted in 1978. Before 1978, a disproportionately large number of Native American children were removed from their families and from their own native traditions and culture. Records

indicated that 30% of Indian children were placed in non-Indian foster and adoptive homes, and institutions far away from their tribal homeland. The per capita rate of Native American children in foster care was almost 16 times higher than the rate for non-Indian children. (Jones, Tilden & Gaines-Stoner, 2008; Myers, 2004)

The United States Congress enacted ICWA to address this “racial disproportionality” of the Native American children’s foster care and adoptive placements. The legal document states that “There is no resource that is more vital to the continued existence and integrity of Indian tribes than their children,” and “that an alarmingly high percentage of Indian families are broken up by the removal, often unwanted, of their children from them by nontribal public and private agencies. “(Pub. L.No.93-247, 88 Stat.4, 1974)

The United States government recognized that there were systematic due-process violations against Native American families during child-custody procedures and a lack of culturally competent state child-welfare standards.

ICWA established a federal standard that defines what was in the best interests of Indian children. This standard was different from the standard for other children partly because Indian children had a different status in the judicial system because they were also part of tribes which had distinct sovereignty.

In order to preserve the well-being of Indian children’s rights, the following standards were set in the legislation:

- 1) ICWA applies only to Indian children who are either a member of a federally-recognized tribe or eligible for membership in a federally-recognized tribe and are the biological child of a member of that tribe;
- 2) If it is suspected that a child is Native American, a child welfare agency must immediately contact the child’s tribe to determine whether the child is an Indian child as defined in ICWA;
- 3) Under ICWA’s provision, during termination of parental rights proceedings, child welfare agencies must prove that they have used “active efforts” (a higher standard than “reasonable efforts” standard) to provide services to prevent removal of the child from his/her home.
- 4) Under ICWA, when a termination of parental rights petition is filed, the burden of proof rises to “beyond a reasonable doubt” which is higher than “clear and convincing evidence” for non-ICWA cases. (Pub. L.No.93-247, 88 Stat.4, 1974; Jones, Tilden & Gaines-Stoner, 2008)

The Center for the Study of Social Policy released a report in 2015 highlighting the various strategies used by states to address racial disparities in child welfare. The report identifies the greatest disparities among Native American populations. (CSSP, 2015) In AFCARS reports that summarize changes in the size and racial and ethnic composition of the US foster care population, African American and Hispanic children's rates dropped 30 to 50 % in the 10-year period between 2002 and 2012. However, Native American children's rate dropped only a few points. (AFCARS, 2014)

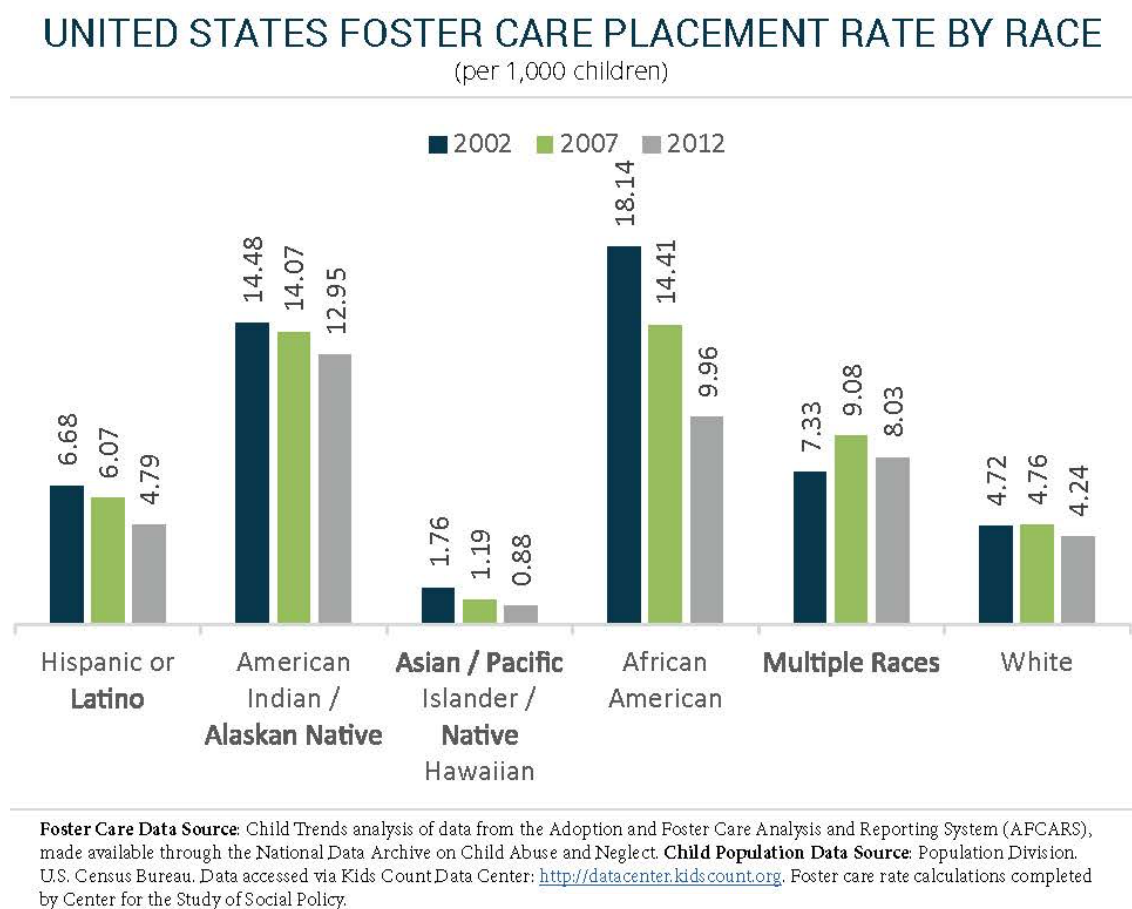


Figure 4 Child Trends–AFCARS

c) How the Pendulum Swung Between the Two Major Child Welfare Legislations - the Adoption Assistance and Child Welfare Act of 1980 (AACWA) and the Adoption and Safe Families Act of 1997 (ASFA)

After CAPTA was enacted, the numbers of child abuse and neglect cases continued to soar, and policy makers, child welfare professionals and other stakeholders pointed out the

problems associated with child welfare in the United States:

- There were no comprehensive services for parents who lost their children to the system;
- Children were experiencing multiple foster placements without being reunited with their families. This phenomenon was called “foster care drift”;
- Children were living out of home without clear permanency goals and they were often separated from their siblings;
- Child protection and other public agencies did not pay careful attention to the needs of minority children, disabled children and adolescents;
- There weren’t adequate data on children who were under the supervision of child protection agencies around the country.

(U.S. House of Representatives 1992; Pecora, Whittaker, Maluccio & Barth 2009)

1) Social Discovery Phase

The Adoption Assistance and Child Welfare Act (AACWA) was enacted in 1980 to address the problems listed above. With the introduction of new federal funding program (Title IV-E), the following new practice transformations were realized:

- The reasonable efforts to preserve families was the central component of AACWA. The federal government required states to make “***reasonable efforts***” to prevent parents from maltreating children.
- When removal was necessary, “reasonable efforts” were again required to reunite families. Various family preservation programs and methods were utilized to meet the challenges to preserve and reunite families.
- A legal timeline was established to ensure children’s permanency, and court mandated child protection agencies were required to establish permanency plans for every child.
- For children who could not return home, the federal government provided states with financial incentives for adoption.

Changes that AACWA brought to child welfare policies and practice did not reduce the number of children living in foster care, and the phenomenon of “foster care drift” persisted. In fact, children were languishing in care for many months and sometimes years due partly to the cocaine epidemic that was sweeping the country between 1985 and 1999. In the meantime, an increasing number of children who were returned home died in the hands of their parents. The media brought this tragedy to the public, and critics of ACCWA argued that over dependence on family preservation programs that were not effective or adequate led to the increase in child fatality. (Gelles 1996, Gainsborough 2010)

2) Precursor Phase

Public outrage and crisis over child death cases brought another wave in the United States child welfare, and the pendulum swung in the other direction when Congress passed the **Adoption and Safe Families Act (ASFA)** in 1997. After 17 years from the enactment of AACWA in 1980, emphasis moved from preserving families to ensuring children's safety and permanency. ASFA attempted to reform the nation's child welfare with the following new principles and policies: (Allen & Bissell, 2004; Myer, 2004)

- For the first time in federal law, ASFA made explicit that a child's health and safety are paramount, and while it recognized that children's primary case plans brought reunification with their biological parents, it asserted that reasonable efforts should be made to place children in a timely matter in accordance with their permanency plans.
- ASFA highlighted the nature of foster care as their temporary alternative option, and required permanency hearings to be held no later than 12 months after a child entered foster care (6 months earlier than AACWA). The law also required states to initiate termination of parental rights when a child had been in foster care for 15 of the previous 22 months. ASFA included placements with relatives or legal guardians as viable permanency options.
- ASFA also placed emphasis on states' accountability and required the Department of Health and Human Services to establish outcome measures to track state performance in protecting children and to develop a performance-based incentive system to provide federal foster care and adoption payments.
- The federal government expanded its financial incentives for adoption. (PL 105-89 H.R. 867 1997)

3) **Achievement Phase**

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

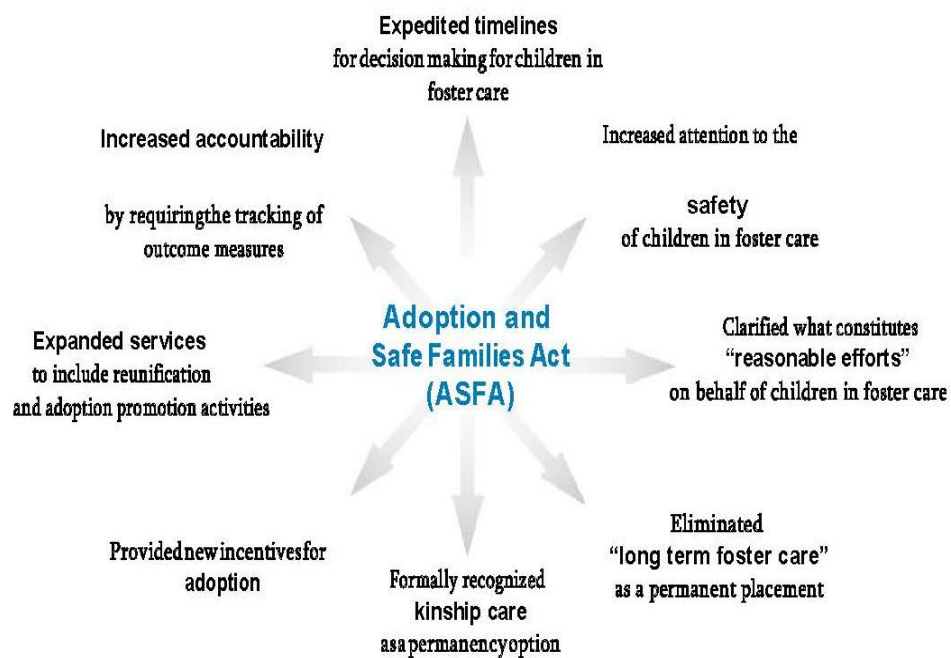


Figure 5

From Allen & Bissell, 2004, "Safety and Stability for Foster Children"

ASFA's goals were to achieve children's "Safety, Permanency and Wellbeing" and these three goals are still reflected in today's child welfare practice. ASFA strove to make this third goal of achieving children's "**well-being**" by providing them with services that meet their educational, emotional, physical, and mental health needs. More specifically, ASFA required states:

- 1) To develop health and mental health oversight and coordination plans for children in foster care. Plans were to be developed collaboratively with the state Medicaid agency and in consultation with pediatricians and other medical experts.
- 2) To have their child welfare agencies to coordinate with local education agencies to ensure that children stay in the schools that they were originally enrolled in at the time of placement in foster care.
- 3) To provide health insurance coverage for children with special physical and psychological needs. (Urban Institute, 2009)

ASFA's emphasis on children's permanency brought a new social work practice approach called "**concurrent planning**".

Concurrent planning considers all possible options for permanency at the earliest possible point after a child enters into foster care and concurrently pursues those options that will best serve the child's needs. The goal of this approach is to reduce delays in achieving permanent families for children in the child welfare system. The primary plan of permanency is reunification with the child's own family. In concurrent planning, an alternative permanency goals such as adoption and guardianship are pursued at the same time rather than being pursued after reunification with birth family has been ruled out. (Schene & Spark, 2001; Katz, 1990; Berrik 2009)

ASFA set the **adoption incentive** payment to the states to \$4,000 for each adoption of a foster child above the base number, plus \$2,000 for a total of \$6,000 per special needs adoption. For these incentive payments, \$20 million was authorized for each of four years following the passage of ASFA in 1997. (PL 105-89 H.R. 867 1997) This financial incentive promoted the adoption of nearly 100,000 children between the years 1997 and 2002. (Klee, 2002) Today, over 40 % of all adoption cases (60,000 per year) in the United States are from the foster care system. (AFCARS, 2016)

There have been many debates regarding positive and negative aspects of ASFA as one of the most monumental child welfare legislation in the history, and these debates continue to the present time.

A difficult challenge for addiction treatment professionals and parent advocate is to meet ASFA's permanency deadlines. ASFA requires that a child welfare agencies file a petition for termination of parental rights (TPR) when a child has been in foster care more than 15 months. Not all cities and counties in the United States have adequate and appropriate substance abuse treatment service facilities. Many parent advocates argue that the TPR timeline is too short for parents who suffer from serious addiction and need long-term inpatient and outpatient treatment to successfully reunite with their children. Considering that relapse is a part of the normal addiction recovery process, having permanency proceedings at the 15-month point is unrealistic for many drug and alcohol addicted parents. (Children's Bureau, 2014)

ASFA's outcome brought timely permanency for many children. However, ASFA's permanency requirements also created a pool of children, especially older and minority youth, who are waiting to be adopted and are staying in foster care for a long period of time. Ever since ASFA was enacted, the number of these "waiting children" kept the level between 100,000 and 120,000 each year. (Klee, 2002)

In addition, while numerous policy makers and child welfare professionals lean towards the importance of providing abused and neglected children with permanent homes,

biological parents and their advocates contend that ASFA's core principle of early permanency for children overlooks the infinite value of children's biological bond with their natural parents. (Roberts, 2002)

3. Analysis of Child Protection Agencies' Provision of Child Abuse Prevention and Family Support Services

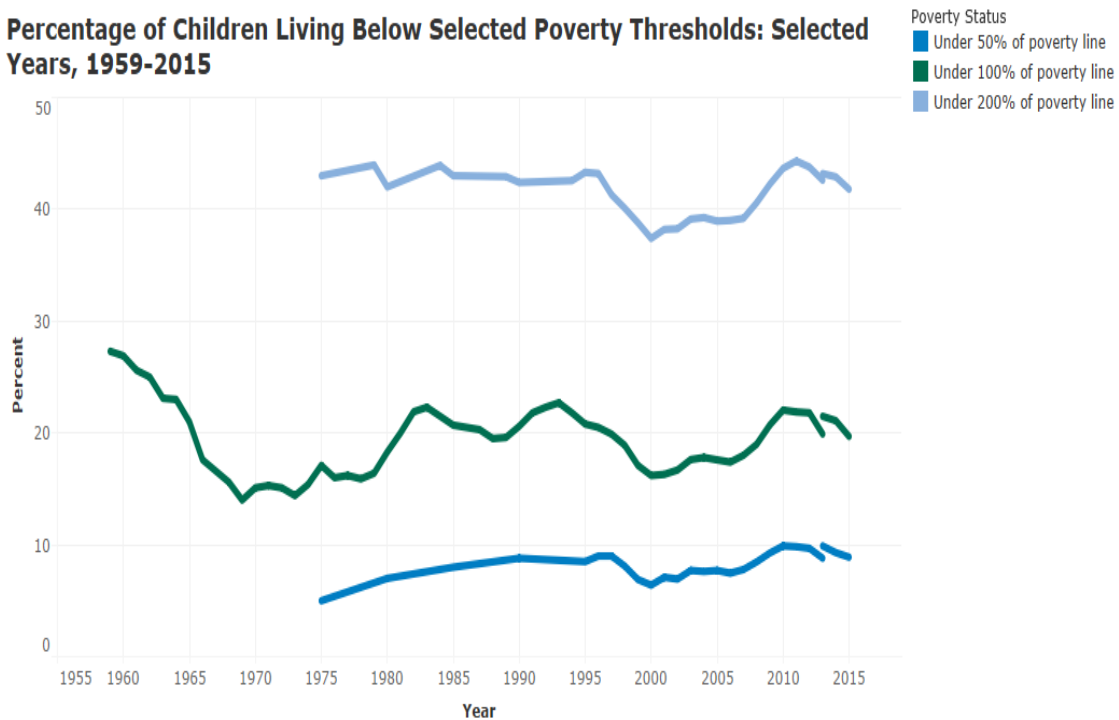
How are American children doing 20 years after the enactment of ASFA?

The two key factors that should be paid much attention to are the high child poverty rate and persistent child neglect as a maltreatment pattern in this country. These two social problems, poverty and neglect, are intricately connected in the field of child welfare, and should be studied and discussed in parallel.

Continuing from the previous section in this review, the writer will discuss the Washington state Children's Administration's most current foster care practice reform as well as the circumstances preceding the reform efforts by using the 4 stages of the child welfare cycle: 1) Social Discovery Phase; 2) Precursor Phase; 3) Achievement Phase; and 4) Review Phase.

In the United States, more than 1 out of 5 children under 18 years of age live in families with incomes below the poverty line (defined as income \$24,036 or less in 2015 for a family of four with two children). The graph below shows the trend in the national child poverty rate for the last several decades. Astounding number of children (9 % of all American children) live in the condition of "deep poverty" (below 50% of the poverty threshold).

Percentage of Children Living Below Selected Poverty Thresholds: Selected Years, 1959-2015



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/ncpovhlth/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/ncpovhlth/index.html>. Data for 2002-2015: U.S. Census Bureau, CPS Table Creator (online tool), available at: <http://www.census.gov/cps/data/cpstablecreator.html>

Figure 6 US Census Bureau-Historical Poverty Table

The recent government study found that, over the last 24 years (1990 to 2013), there was a dramatic decline in the numbers of physical abuse and sexual abuse incidents in the United States. On the contrary, the child neglect rate stayed at the unchanged high level with only a small overall decline for the same period. David Finkelhoe and his group of researchers carefully studied the causes of the decline in physical and sexual abuse and concluded that there was no clear consensus regarding the causes of this decline. However, they state that some possible factors for the decline coincided with the period of sustained economic growth, the increase in the numbers of police and child protection personnel, the more aggressive prosecution and incarceration policies, the growing public awareness about child physical and sexual abuse and increased mental health treatment options and invention of new psychotropic medication. Finkelhoe and his group state that there was no obvious reason why neglect trends have differed so distinctively from those of physical and sexual abuse, but speculated that neglect has not declined because it has not been the subject of the same level of policy attention and public awareness as physical and sexual abuse. (Finkelhoe 2008, Finkelhoe, Saito & Jones, 2015; Jones, Fionkelhoe & Halter, 2006; Finkelhoe,2008)

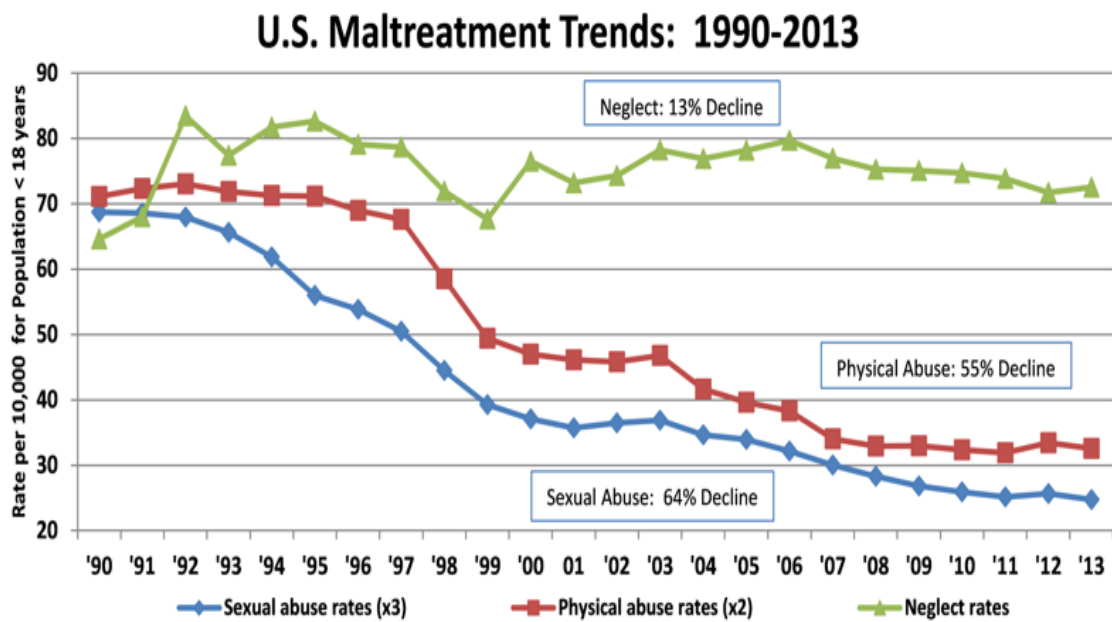


Figure 7 University of New Hampshire 2013

It is a well-documented fact that child maltreatment is closely linked with poverty and its related difficulties such as single parenthood, social isolation, unemployment, poor education and being a member of a racial minority. A recent federal government report found that poor children are seven times more likely to be neglected than other children. (NIS-4) Not all children in low income families are neglected, but for many families, especially those who live in communities of prolonged and severe poverty, it is virtually impossible to avoid harm to children whose basic needs cannot be met.

When parents are unable to provide their children with daily necessities, they may feel anxious, depressed and overwhelmed, and the stress of living in harsh and deprived conditions can have a disabling effect on parenting ability potentially resulting in risks to safety. In addition, in the United States, parents who are entrenched in poverty turn to substance abuse as a method of coping. (Martin & Citrin, 2014; Shaughessy, 2014)

Regarding the child protection system's inability to solve the problem of neglect, social scientists and child welfare scholars point out the child protection system's lack of concrete methods, policies and theories to effectively work with child neglecting families. Some even argue that, for decades, child welfare administrations and practitioners used "coercive" techniques to make child-neglecting parents participate in offered services that were initially designed to treat parents who seriously abuse their children physically or sexually. (Molton, 2004) Dee Wilson and William Horner assert that "CPS agencies need to develop another approach for chronically neglecting and chronically maltreating families, and this (in their experience) they are loath to do." (Wilson & Horner, 2005)

(1) Social Discovery Phase

In the United States, as early as 1990s, some states passed legislation to make their child protective services systems responsive to varying degrees of risk and to innovative and alternative approaches in working with families reported to the agency. **Differential Response (DR)** emerged from the concern that investigative response to child maltreatment reports was stringent and adversarial and did not provide adequate services to meet families' vital needs. Many states joined the national reform efforts to redesign their services with a supportive and collaborative approach that is free of the limitations and humiliation of an investigation, and these efforts became a larger child welfare reform movement in this country. (Waldfoegel, 1998)

The State of Washington's answer to foster care reform was also the implementation of the Differential Response model. Below is a summary of the steps in which the Washington Children's Administration acquired federal funding to implement DR in their state.

Robin Arnold-Williams, Secretary of the Washington State Children's Administration, stated at the time of writing her January 2013 report, "Initial Design and Implementation Report", that all suspected child abuse reports were evaluated by intake staff who screened the information provided to determine if the report met the criterion for an investigation as outlined in Washington Administrative Code (WAC). The investigative route focused primarily on children's safety, the reported allegations and the possible risk of serious harm or neglect. At that time, child neglect allegations represented approximately 60 % of all accepted intakes. These allegations contained an array of different family circumstances and concerns. However, all intakes were assigned to the traditional investigative track for response.

Arnold-Williams states that "many of the families involved in the Washington State child welfare system needed essential concrete resources, such as stable and safe housing, transportation, basic household items, clothing, and food." Parents' lack of resources to meet their children's needs influenced their innate ability to perform safe parenting and their isolation further removed them from available resources in the community. (Arnold-Williams, 2013)

Differential Response (DR) is also referred to as dual track, alterative response, and family assessment response. Child protection agencies organized on the methods of DR typically have two pathways to serve families: 1) an investigation pathway and 2) a non-investigation pathway.

The investigation pathway is usually restricted to those referrals in which the child has been severely maltreated, or in which there is imminent risk for further abuse that typically involves court's intervention.

The non-investigation pathway is identified for cases that have been initially determined as low or moderate risk and its purpose is to engage the family in an assessment process to determine what they need for the children's safety and well-being. (Children's Bureau, 2011; Children's Bureau, 2014)

In order to implement a differential response to child abuse and neglect allegations, the State of Washington has applied for the federal government's *Child Welfare Title IV-E Waiver Demonstration Project*++ grant, and named their new differential response model "**Family Assessment Response (FAR)**"☆. The Children's Administration hoped that FAR would be their new, alternative pathway to engage families, and to maintain children safely at home.

Child Welfare Title IV-E Waiver Demonstration Projects, ☆are funded by the US federal government's Children's Bureau and provides states with opportunities to use federal funds to experiment with innovative approaches to child welfare service delivery and financing.

Title IV-E of the Social Security Act is the most significant source of open-ended entitlement funds for foster care, but its restrictions limit the use of the money to placement and maintenance of foster children in out-of-home care. Since 1994, the federal government has used waivers from these restrictions in the IV-E program to allow states to try innovation in child welfare practices.

When the reform movement towards FAR implementation started in 2013, Washington already was utilizing several well-established practice models that included: 1) Structured Decision Making (SDM) and Child Safety Framework(CSF); 2) Solution-Based Casework (SBC); and 3) Evidence-Based Practice. FAR implementation was going to be built upon the Washington State Children's Administration's child welfare practices that were already in place state-wide:

1) Structured Decision Making (SDM) ☆ and Child Safety Framework (CSF) ☆:

Washington State utilizes both SDM and CFS as its assessment tools. SDM was implemented in 2008 as the state's primary assessment protocol. This is an evidence-based approach that uses clearly defined decision-making criteria for screening of initial investigations, determining response priority and estimating the risk of future child abuse and neglect.

CFS was rolled out as an additional assessment tool in 2012. This model is not an evidence based practice but is widely used in the country. At the intake screening stage, CSF separates all at risk cases into two categories, "Present Danger" and "Impending Danger", and risk factors that threaten child's safety are itemized as "17 Safety Threats".

In addition, 4 assessment steps, “Gather”, “Assess”, “Analyze”, and “Plan” are utilized throughout the life of the case. (Children’s Administration CSF Training Manual)

- 2) **Solution-Based Casework (SBC) ☆**: a case management approach that is designed to help social workers engage families to promote safety and well-being of their children. The goal is to work in partnership with the family to help identify their strengths, focus on everyday life events, and to help them build skills necessary to manage difficult situations. This approach addresses specific everyday events in a family that have caused the family difficulty and combines the best of the problem-focused relapse prevention approaches that involve work with addiction, violence, and helplessness and with solution-focused models evolved from family systems casework. (Christensen, Todahl, & Barrett, 1999)
- 3) **Evidence Based Practice (EBP) ☆**: a treatment, intervention protocol or practice that has scientific and empirical research evidence for its efficacy with its intended target problems and populations. (Chadwick Center) *The California Evidence-Based Clearinghouse for Child Welfare (CEBC)* website lists available evidence-based treatment and practice models and rates their efficacy with the “Scientific Rating” from 1 to 5, and categorizes them into 3 different “Child Welfare System Relevance Levels” according to the models’ relevancy to the field of child welfare. Washington State enacted a law requiring Children’s Administration to expand the use of evidence-based practices in 2012 and has been using contracted service organizations and individual practitioners who provide various evidence-based in-home services, parenting techniques and mental health interventions. The state-wide Children’s Administration contractor lists are available in this website.

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

(2) Precursor Phase

In 2012, the United States Congress reauthorized funding for 10 new Title IV-E waiver demonstration projects. Washington state submitted its Title IV-E waiver application to Congress and was selected as one of the 10 demonstration projects. During the same year, the demonstration project using Family Assessment Response (FAR) was signed into Washington state law. (Senate Bill 6555)

Children’s Administration’s FAR implementation plan was proposed to the State legislature in December 2012. The implementation office leads were selected and some upper management personnel were trained on FAR in February 2013. Children’s Administration then started developing its online data collection system (FamLink’s)

components that included assessment and practice information on FAR non-investigation pathway clients. FAR curriculums for training line caseworkers were developed early 2013. By the fall of 2013, the Phase 1 FAR training was started and on January 1st, 2014, FAR implementation officially started. At the present time, all 3 regions in Washington States practice FAR as their non-investigation pathway.

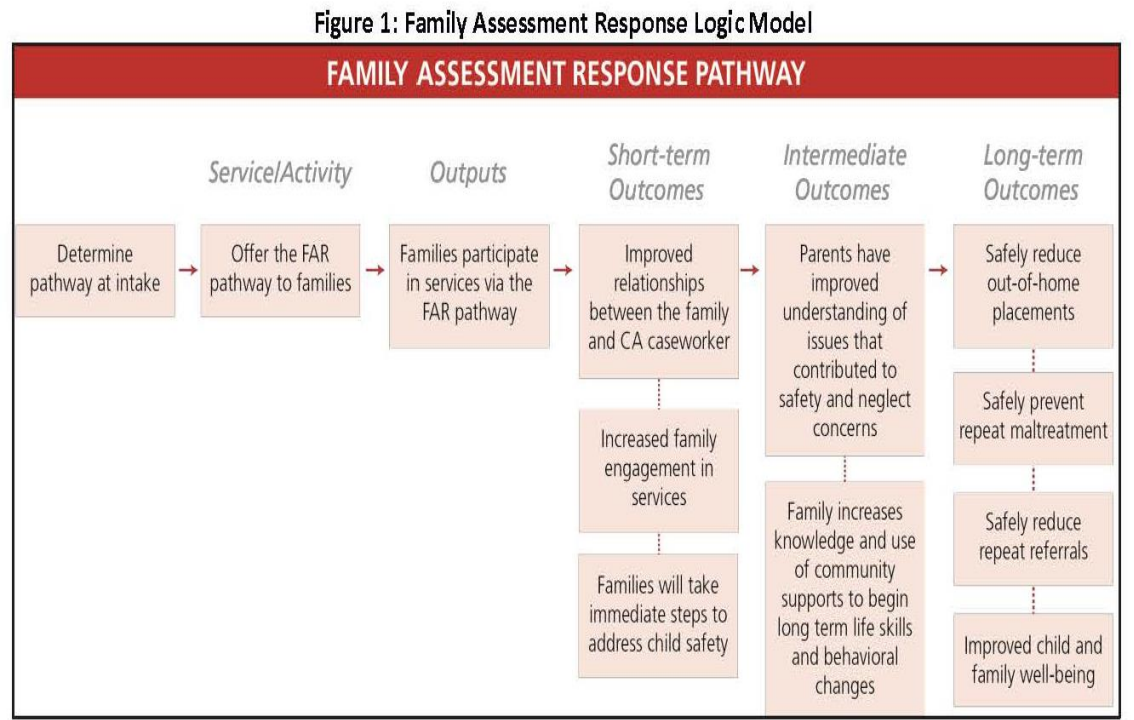


Figure 8 Washington State DSHS Children’ s Administration

Currently, Children’s Administration uses the above “Logic Model” to conduct on-going monitoring and measuring of FAR effectiveness and outcome.

In addition to concrete family support services that includes public and community housing programs, Children’s Administration utilizes all three social work practice models described earlier in this review:

- 1) Structured Decision Making (SDM) and Child Safety Framework (CSF) Washington’s case review team uses federal measurements and Washington State legislations and policies to review all FAR cases. For quality assessment, the case reviewers look into case workers’ compliance with regular practice of Structured Decision Making (SDM) and Child Safety Framework (CSF). In Washington, contracted services providers outside of Children’s Administration are also trained to practice CSF in casework.

- 2) Solution-Based Casework (SBC) plays a vital role in providing services to families in the FAR caseloads. SBC's strength-based approach and family engagement and problem solving skill components are well suited for delivering FAR practice model.
- 3) Evidence Based Practice (EBP) is a vital part of Washington's FAR project. The following Evidence-Based Practice programs are frequently being used to stabilize and strengthen family units and to improve children's well-being:
 - Incredible Years ☆
 - Positive Parenting Program (Triple P) ☆
 - Project SafeCare ☆
 - Homebuilders Intensive Family Preservation Services ☆

(3) Achievement Phase

In Washington, a comprehensive FAR evaluation was scheduled to be compiled at the end of fiscal year 2016. However, it has not yet been made available. According to the Children's Administration's FAR quarterly review publications, of the 1,263 cases referred to FAR pathway between January 2014 and August 2014, only 33 cases were referred to the investigation team, and dependency petitions were filed on only 22 cases (Washington State Far News, 2014; DSHS, June 2016)

Nationally, more than half of all 50 states have been practicing various differential response models. Adaptation of this model has brought mixed reviews and outcomes. A 2014 Children's Bureau publication reveals that DR evaluations have been completed in at least 20 states. The publication concludes that "while many DR evaluations generally have demonstrated positive outcomes, overall results have been mixed".

More specifically, available evaluations suggest that:

- Differential Response (DR) families received more services and received them earlier than did Investigative Response (IR) families;
- DR parents were more cooperative and willing to accept services and were reported to have more positive responses to child protective agencies;
- Child safety has not been compromised where DR has been implemented except for a few states including Illinois where DR families were more likely to be re-referred to child protective services than IR families. In Missouri and Ohio, evaluations demonstrated modest reductions in child removal for families on DR;
- Some states have identified problems with fidelity and inconsistent practice of DR particularly in early multisite initiatives. (Children's Bureau, 2014)

(4) Review Phase

4. Child Welfare Organizations and Agencies Promoting Children's Rights and Family Engagement

Involvement with child protective services includes complex and prolonged court proceedings, especially if a child is removed from his/her home or is at risk for removal. Both parents and children are provided with not only legal representation to protect their rights and to let their voices be heard, but also with assistance and services to navigate the judicial systems.

Attorneys for **parents** are usually selected to prepare parents for the court hearings. In the state of Washington, most parents are represented by public defenders whose legal fees are covered by the government. ☆☆☆

There are couple of programs in the state of Washington that are designed to empower parents and to steer them through the complexity of the court system:

- a. "Parents for Parents Program" ☆ in King County, Washington, connects parent allies (parents who have successfully navigated the dependency court system) with parents who are new to the system. Parent allies provide support and helps new parents understand what they should do to successfully reunite with their children.
- b. Family Treatment Court (FTC) ☆ had many successes in reuniting children with their parents in a timely manner and became a model program in the United States. FTC hears selected abuse and neglect cases with parents who are suffering from substance abuse. Judges, attorneys, social workers, and treatment personnel unite to provide parents with a supportive environment and the necessary services to become drug and alcohol free. FTC helps parents in regaining control of their lives and promote recovery to enhance the chance of family reunification within mandatory legal timeframes set in the federal legislation (ASFA).

Foster children under 12 years of age who are involved in the Washington state dependency court proceedings receive representation from the county CASA (Court Appointed Special Advocate) ☆ office. CASA is also known as *Guardians ad litem* and provides a court approved volunteer whose role is to gather information about the children, their placements and families and service providers. CASA submits reports based on the gathered information to the juvenile dependency court.

According to the National CASA Association, there are more than 70,000 CASAs serving approximately 250,000 children each year. CASA volunteers in Washington State receive 30 hours of pre-service training. They appear in court and explain what is happening

with their assigned cases. CASA volunteers also recommend services and permanency options to the judge on behalf of the best interests of the children and monitor case plans and court orders.

In Washington, the dependency court involves **foster youth** who are older than 13 years of age and receive free attorney services. Attorneys inform and advise youth on their legal rights. They also ensure that youth's previously unmet needs are addressed and bring any unresolved issues to the attention of the court. ☆ ☆

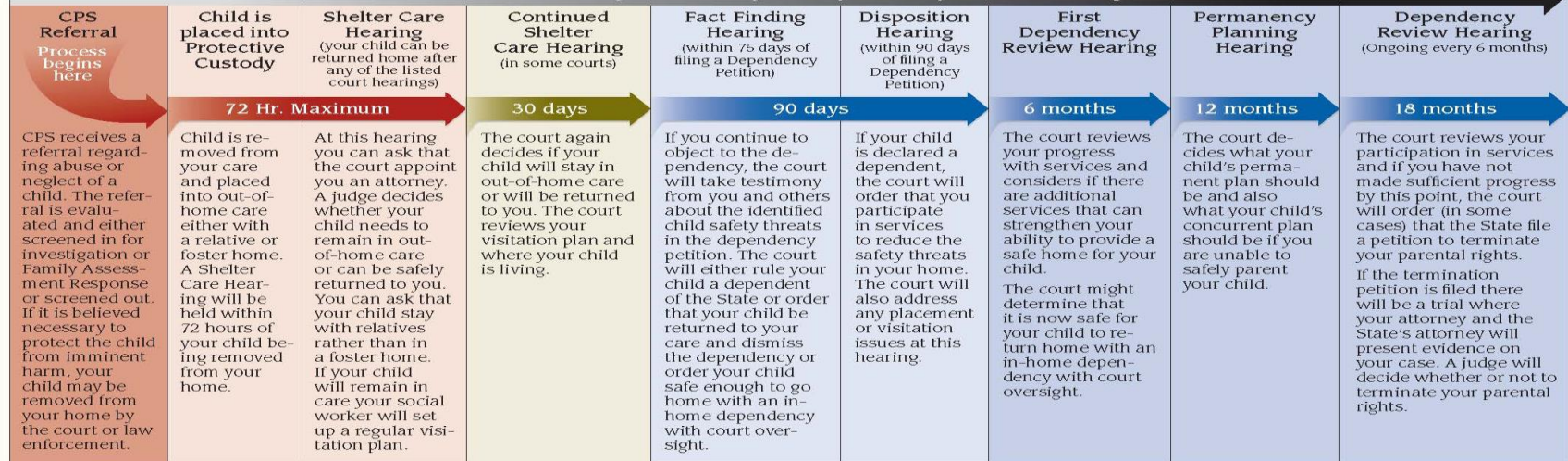
Washington law (RCW 13.34.020) states that children in foster care have a right to permanency and a timely resolution of their foster care proceedings. Attorneys for youth can prevent children from languishing in the foster care system. It should be noted that, in Washington, youth who have had their parental rights terminated, but have not reached permanency in over three years, can request a reinstatement of their parental rights. (RCW 13.34.215)

Important to know

At any point during the court process, a judge can decide that your child can be safely returned home. However, if you are unable to make the changes necessary to keep your child safe, you could lose the right to parent your child. Children's Administration will offer you supports and services to help you to avoid this outcome and reunify with your child.

Dependency Court Process Timeline

Please make sure you talk with your lawyer about your court hearings.



Shared Planning Meetings

Your involvement in all Children's Administration shared planning meetings is very important. You will help develop your family case plan to eliminate safety threats and create permanency goals for your child.

Family Team Decision Making (FTDM)

FTDM meetings occur throughout the life of a case. They bring together your family members and supports as well as involved professionals to make recommendations regarding your child's temporary and permanent placement.

Child Protection Teams (CPT)

Child Protection Teams include doctors, school personnel, mental health practitioners and other community professionals. Together these individuals provide confidential consultation and recommendations to Children's Administration regarding cases in which there is a risk of imminent harm to a child six years old and younger, or in which there is a dispute about the need for out-of-home placement.

Permanent and Concurrent Planning

In addition to working with you to reduce or eliminate safety threats, Children's Administration staff will work with you to develop case plan goals for your child's short term and long term care. Our first goal is to return your child to your care, but we must also have another (concurrent) plan if the case plan goals are not achieved.

Local Indian Child Welfare Advisory Committee (LICWAC)

If you or your child are identified as Native American or possibly Native American your case may be staffed by the Local Indian Child Welfare Advisory Committee. The LICWAC is a group of volunteers who staff and consult on CA cases when your Native American status has not yet been determined or when the child's tribe is unavailable.

Figure 9 Washington State DSHS 2014

As indicated in the chart above (Figure 9), biological parents, children, youth and caregivers are all entitled to participate in various “Shared Planning Meetings” to pose their questions and to voice their opinions and concerns about their own cases at the important junctures of their court cases. Children and their families’ attorneys, CASAs, therapists and other service providers, and tribal members also participate in these “Shared Planning Meetings” to ensure that their clients’ well-being are addressed and to advocate for their clients’ rights.

Foster care reforms come in many different shapes. In Washington State, one of the largest foster care system’s reforms was brought by foster youth as plaintiffs and their defending lawyers in a class-action lawsuit called ***Braam Vs. State of Washington***. ☆ Filed in 1998 and settled in 2004, this lawsuit involved a 12 year-old foster youth named Jessica Braam who had lived in 34 placements. Jessica and 12 other foster youth who were placed in unsafe foster homes without appropriate mental health services were the plaintiffs of this lawsuit. Two law firms, Columbia Legal Services and Youth Law, represented these 13 foster youth and this legal case became the biggest class action lawsuit in Washington State.

In the Braam court hearings, plaintiffs’ attorneys revealed that approximately 3,500 foster children were experiencing 3 to 10 placements. The jury argued that this child placing practice was clearly a violation of children’s basic rights, and supported the plaintiffs. State Children’s Administration appealed the lower court’s decisions in favor of the plaintiffs and this lawsuit was brought before the state’s highest court. Needless to say, this legal action was not just for protecting the rights of the 13 young plaintiffs, but for advocating for all foster children who were entitled to be treated with safe and sound care. From the filing of this case in court in 1998, it took 6 years to establish a set of settlement agreement between the foster children and the State of Washington.

As part of the settlement agreement, Washington State Children’s Administration (CA) agreed to make reforms in the following six areas:

- 1) CA shall guarantee placement stability for its foster children;
- 2) All foster children shall receive quality care in safe foster homes and other out-of-home placements;
- 3) Foster parents and other caregivers shall receive proper training and support;
- 4) Within 30 days of out-of-home placement, all children shall have rights to receive health and mental health assessments;
- 5) It is in the best interest of all state foster children to be living with their siblings. If they can’t live together, they shall have frequent contact; and
- 6) Teenage foster youth shall receive adequate preparation during their transition to adulthood.

As a result of this settlement agreement, “Braam Oversight Panel” was established with 5 prominent child welfare experts as panelists. The panel submitted yearly compliance plans and progress reports to the court each year until it produced its final report in 2013.

In the United States, one another form of foster care reform was brought by **foster youth’s advocacy movement**. Several years before ASFA was enacted in 1997, foster youth in California started using their voices to bring awareness and to change the conditions of youth who are aging out of the foster care system. This is one of the first foster youth advocacy groups called California Youth Connection (CYC). ☆

In 1997, ASFA was enacted and this legislation focused on safety and legal permanency for foster youth. The concept of “Youth Voice” was applied in much of the federal legislation passed after ASFA.

The 1999 Foster Care Independence Act (FCIA) was passed when individuals from foster care, child welfare advocates from nonprofit organizations, and members of congress came together to address the very obvious problems of youth aging out of foster care without being prepared for adulthood. This was one of the first times that foster youth and alumni shared their personal stories in front of decision makers in foster care. As a result of this effective youth voice campaign, in 2001, this legislation was amended to include additional funding for higher education and vocational training of youth transitioning out of foster care. Under the provision of FCIA, the federal government directed the states to use part of the funding for activities to increase youth engagement and youth advocacy. (Pub.L. No. 106-169 H.R. 3443 1999)

From 2001 to 2008, many state-level groups of foster youth began galvanizing in large part because of the enactment of the FCIA in 1999. It was in these local and state-level groups that youth advocacy movements were first sustained.

The propagandas and methods that California Youth Connection (CYC) built in the early 1990’s became the model of the United States’ foster youth movement, and many state and local level youth associations and nonprofit organizations started utilizing CYC’s model to organize youth groups. In Washington State, examples of such organizations are Passion to Action, ☆ a group of youth commissioned by the State of Washington to advise on State-wide policies and practices, and the Mockingbird Youth Network, ☆ a private nonprofit youth advocacy with state wide membership of about 400 foster youth.

In 2014, the nation’s foster youth made direct and large contributions to every part of a piece of legislation called the Preventing Sex Trafficking & Strengthening Families Act. This law included many items that foster youth had been asking for many years including a rule about a bill of rights for foster youth. (Pub, L, No: 113-183 H.R. 3443 2014)

5. Child Maltreatment Database and Data Archives in the United States

In this section, the two most frequently used federally funded data systems will be discussed:

1. **The Adoption and Foster Care Analysis and Reporting System (AFCARS); and**
2. **The National Child Abuse and Neglect Data System (NCANDS)**

The data files for both AFCARS and NCANDS are housed at the **National Data Archived on Child Abuse and Neglect (NDACAN)** ☆ at Cornell University.

1- The Adoption and Foster Care Analysis and Reporting System (AFCARS) ☆ is the only national data system that collects case level information on all children in foster care with Title IV-B funding plan and children adopted with the involvement of the child welfare system. The federal law requires the Children's Bureau to regulate this national data collection system to provide comprehensive case level information such as:

- Demographics on foster and adopted children and their parents and caregivers;
- The number of children entering and exiting foster care and children awaiting adoption;
- Information on placements and permanency plan goals.

AFCARS data are used to develop budgets, to calculate payments for the Adoption Incentive Payment program, the Child Welfare Outcomes Annual Report, and to monitor States through the ***Child and Family Services Review (CFSR)****.

AFCARS was first implemented in 1993 as a mandatory report to meet the CAPTA protocols and all 50 states submit their reports to the federal government twice per year to meet the standards. Child welfare agency receiving federal Title IV-E funds are obligated to submit their data on time and the content must meet the standard, and if they cannot fulfill these conditions, they are subject to penalty from the federal government. (Children's Bureau 2010-2013)

2- The National Child Abuse and Neglect Data System (NCANDS) ☆ was established in 1988 as part of CAPTA amendments and consists of information on child maltreatment reports to Child Protective Services (CPS) agencies from participating states.

Unlike AFCARS, NCANDS is not mandated by the federal government. States voluntarily submit data annually to the Children's Bureau from their administrative data systems. However, the vast majority of states do participate.

NCANDS includes data on the following topics (among others):

- Demographic information about children and perpetrators
- Types of maltreatment experienced by children
- Dispositions and findings of investigation
- Services provided after the assessment

Two data files, a child file and an agency file, are compiled for each fiscal year.

- a) The child file contains case-level data on children who received investigation for abuse or neglect. States submit case-level data by constructing an electronic file of child-specific report of alleged child abuse and neglect that received a CPS response in the form of an investigation or differential response.
- b) The agency file contains data that are not reportable at the child-specific level and are often gathered from agencies external to child protective services.

The NASCANDS data are critical resource of information for many publications, reports, child welfare professionals, researchers and others. They are used to measure the performance of several federal programs, and are an integral part of the **Child and Family Services Review (CFSR)***, the Child Welfare Outcomes (report to the US Congress) and the annual Child Maltreatment Report series. (Child Maltreatment 2015: Wulczyn, 2009)

*All states are required to submit **Child and Family Services Review (CFSR)*** to the Children's Bureau. CFSR is mandated by the US Congress in 1994, and is the first attempt to evaluate how well state child welfare agencies are meeting national standards. States are evaluated on an array of systemic, family, and child outcome measures to decide how well they are meeting the goals of promoting safety, permanency, and wellbeing for children in foster care.*

States that do not meet federal standards are required to submit "Performance Improvement Plans (PIP)" to the government to demonstrate how they plan to address their deficiencies. States then have two years to prove that they are making progress toward meeting national performance standards. Significant financial penalties may be set if states failed to demonstrate significant improvement. (Children's Administration CSF Training Manual, 2009)

In 2012, Washington State Children's Administration launched a new automated case management system called **FamLink**. This system is a part of the **Statewide Automated Child Welfare Information System (SACWIS) ☆**, a federally funded, voluntary, comprehensive, and automated case management tool.

Caseworkers, supervisors, managers and administrative staff enter all case and systems level information using FamLink. Service providers in foster care and adoption assistance case management staff also enter their data into FamLink.

One of the functions of FamLink is to collect state level SACWIS data to support the following federal data systems:

- Adoption and Foster Care Analysis Reporting System (AFCARS);
- National Child Abuse and Neglect Data System (NCANDS); and
- National Youth in Transition Database (NYTD).

In the United States, there are independent research organizations that are dedicated for gathering and analyzing data on foster care. Below are some of these organizations:

- Casey Family Programs
- Chapin Hall
- Child Trends
- Center for the Study of Social Policy

6. Implications (“Lessons Learned”)

Looking back at the time when CAPTA was enacted in the 1970’s to the present, American child welfare policies and practice were a perpetual history of “trial and error”. This writer has been involved in child welfare in the United States as a social worker for the last 30 years, and based on this long journey, it is probably fair to state that the field of child welfare in this country is highly experimental and optimistic. There were constant shifts in the way state and county child protective services perform their foster care assignments and duties.

One of the most noticeable changes was in the movement to increase “prescriptive and standardized frameworks” in child abuse and neglect assessment. A series of child maltreatment assessment tools were developed and tried to improve investigative practices and prediction of families’ risks to harm their children in the aim of finding the “right formula” to reduce case worker discretion and to achieve practice consistency. There was a profound faith and optimism in child welfare professionals and researchers’ efforts to discover the scientific means to standardize child abuse and neglect assessment. As stated earlier, Washington State is now settled with the two assessment methods, Structured Decision Making (SDM) and Child Safety Framework (CSF).

This year marks the 20th anniversary of the enactment of ASFA. ASFA’s main objective was to bring permanency ☆ to all foster children. In the last two decades, many national, state and local initiatives were developed to ensure foster children’s exit to permanent homes within legally defined time frame. In Washington, Family Team Decision Meetings and other shared meetings are consistently held to include family and relative members in achieving permanency for their children. To improve older children’s chances to attain permanency, innovative adoptive parent search programs were designed. Living in the most family like setting increases the chance of achieving permanency for children. For that reason, the majority of Washington foster children are placed in family based care such as licensed foster homes, kinship homes and fictive kin homes. Over the years, Children’s Administration used vigorous in-home support and wraparound services ☆ to reduce children living in group and other congregate care facilities to 5 % of the foster care

population. (Berrick, 2009)

In the last 20 years, there was a voluminous growth in administrative data systems and in usage of performance indicators to track child protective agencies' performances. Data driven practice became increasingly more common practice in this country, and at the same time, services and practices for children and families are expected to be backed by empirical research. There has been a movement in shifting inadequate in-home and therapeutic services to Evidence-Based Practices (EBP).

Just like the rest of the nation, the most significant transformation in Washington State's foster care practice was its implementation of Differential Response (DR) system that started in 2014. As both positive and negative outcomes are being released in recent years from the states and counties that implemented DR much earlier, the State of Washington plans to continue their DR (Family Assessment Response in their state) implementation for years to come.

The number of children in foster care increased during the 1990's from 400,000 in 1990 to 567,000 in 1999. Then it dropped to 397,000 by 2012. However, the number has increased again to 415,000 in 2014. The recent opioid epidemic is said to be one of the biggest reasons for the recent increase in the number of children in foster care. (Child Trends, 2015)

Good intention, high hopes and optimism in the field of child welfare cannot always successfully solve the problems of wide spread drug addiction, poverty☆ and other social phenomena. As illustrated in the section I and II of this literature review, child welfare in this country was not always shaped by its policies and practice. It also was deeply influenced by unavoidable adversities and tragedies like child fatality. This national trend of sudden increase in foster care population is also happening in the State of Washington. The state is losing licensed foster parents in recent years, and case workers are facing not only increased caseload, but also dire situations of inability to find appropriate placements for children removed from their parents. (Wiltz, 2016; Abramo & Ray, 2016)

After 20 years from ASFA's passage, the biggest challenges in the United States' child welfare continue to be persistent child poverty, racial disproportionality of children in foster care and the allocation of federal, state and local funds in foster care. Child welfare in the United States has gradually been more active in putting its dollars in child abuse and neglect prevention interventions, but more efforts for creating the "front loaded" system with innovative and effective child abuse prevention programs are imperative.

Before concluding this literature review, it is noteworthy to mention the two new approaches that are gathering a lot of attention for prevention and treatment of abused and

neglected children:

The **Adverse Childhood Experience (ACE) ☆ Study** is a research study and assesses the effects of child abuse and related adverse childhood experiences as a public health problem and the results shows promising future utilization in prevention of child maltreatment. (Anda)

Children in care are vulnerable to the effects of childhood traumatic stress. Therefore, child welfare systems are recommended to use **Trauma-Informed Care (TIC)**'s ☆ comprehensive approach to raise awareness, to use validated screening methods and to provide trauma-specific treatment interventions. (Klain & White, 2013)

REFERENCES

Books

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.

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.

Waldfoegel, J. (1998). *Future of child protection: How to break the cycle of abuse and neglect*. Cambridge: Harvard University Press.

Journals

Abramo, A., & Ray, S., (September 20, 2016). Crisis in Foster Care System Leaves Kids Rootless, Vulnerable. Investigate West.
<http://invw.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://invw.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.

Public and Private Child Welfare Organizations and Other Resources (URLs)

7. Overview of the United States Child Welfare System

Child Protective Services (Washington State):
<https://www.dshs.wa.gov/ca/parent-resources/child-protective-services>

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

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

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

8. Analysis of the Developmental Cycle of the US Child Protective System

NICWA (National Indian Child Welfare Association) <http://www.nicwa.org>

9. Analysis of Child Protection Agencies' Provision of Child Abuse Prevention and Family Support Services

10.

Family Assessment Response (FAR-Washington State):

<https://www.dshs.wa.gov/ca/advancing-child-welfare/family-assessment-response-far>

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>

Structured Decision Making (SDM-National Council on Crime & Delinquency) :

<http://www.nccdglobel.org/assessment/structured-decision-making-sdm-model>

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

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

Family Assessment Response (FAR-Washington State):

<https://www.dshs.wa.gov/ca/advancing-child-welfare/family-assessment-response-far>

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

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

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

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

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

Homebuilders Intensive Family Preservation Services:

http://www.institutefamily.org/programs_ifps.asp

1 1 . Child Welfare Organizations and Agencies Promoting Children's Rights and Family Engagement

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>

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

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

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

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

Braam Settlement (Columbia Legal Services): <http://columbialegal.org/braamkids>

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

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

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

Mockingbird Youth Network:

<http://mockingbirdsociety.org/index.php/mockingbird-youth-network>

1 2. Child Maltreatment Database and Data Archives in the United States

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

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

NCANDS (Child Maltreatment Reports):

<https://www.acf.hhs.gov/cb/research-data-technology/reporting-systems/ncands>

SACWIS (Child Welfare Information Gateway):

<https://www.childwelfare.gov/topics/management/practice-improvement/reviews/external/federal-monitoring/sacwis/>

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

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

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

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

1 3. Implications

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

Wraparound Model (Washington State Legislature0 RCW 71.24.061, 2014):

<http://app.leg.wa.gov/rcw/default.aspx?cite=71.24.065>

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

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

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

6 Illinois (IL), United States of America

Yukako Hatakeyama¹
Kobe Women's Junior College

1. Summary of Illinois's child protective system

Although simply put as the child protective system in the US, it varies in different states according to their state laws due to advanced decentralization. In some states, furthermore, the child welfare programs including child protective services are administered by each county office (county-administered, state-supervised) and in others, by the state government itself (state-administered).

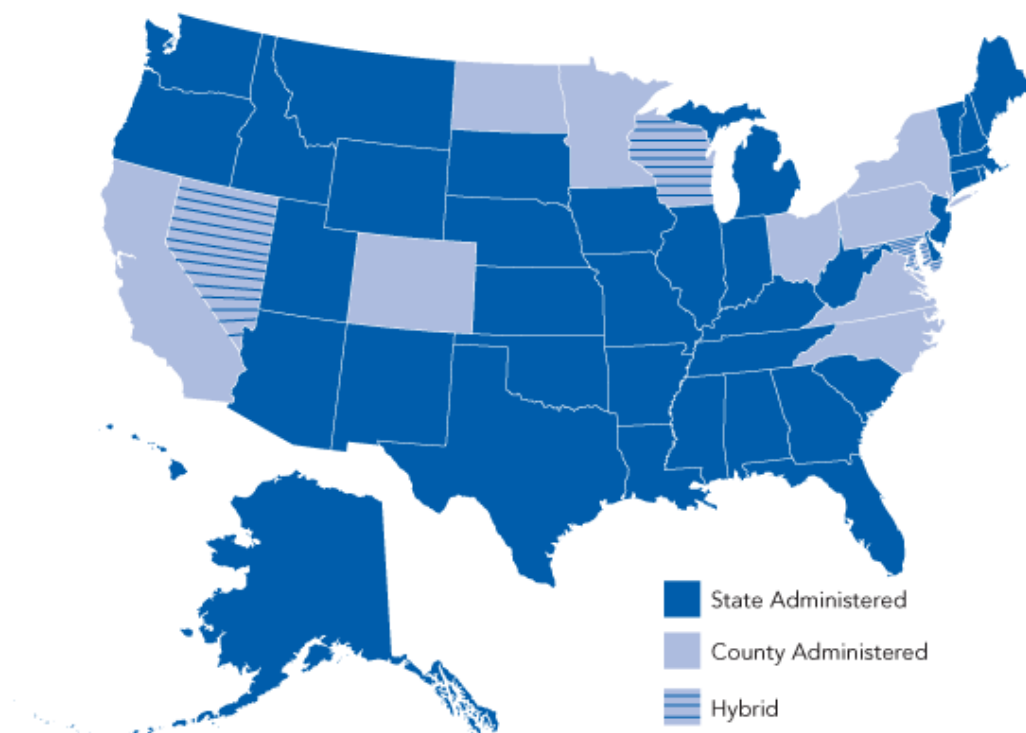


Figure 1. Distribution of states where the child welfare policy is state-administered, country-administered, or hybrid thereof
(Child Welfare Information Gateway; <https://www.childwelfare.gov/pubs/factsheets/services/>)

In Illinois, the implementation of child welfare programs in general including child protective policy is implemented by the Department of Children and Family Services (DCFS). Illinois DCFS was established in 1964 as the US's first independent department dedicated to

¹ This report was translated by ID Corporation (and partially edited by the writer.)

services for children and families. Following the enactment of the Child Abuse Prevention and Treatment Act in 1974, Illinois established a state law on child abuse report ahead of the other states, and was also fast to set up a state wide hotline system along with the mandated reporting law. Illinois also established the first juvenile court to handle child protection cases.

Chicago, the largest city of Illinois, has produced great figures in social work, such as Jane Addams, Helen Harris Perlman, and Edith Abbott, and is replete with activities by private social work agencies and community organizations.

Illinois has 102 counties, which come under the five jurisdictions of the DCFS. The DCFS has 64 branches (including one emergency response center), divided by zip codes.

The head of the DCFS is the director, which is appointed by the governor. The current Director as of February 2017 is George H Sheldon (since February 2015). As with the former Director Bobbie M. Greg, Mr. Sheldon is a former attorney. Historically, however, most of the previous DCFS directors have social work background with long time practical experience. Before being appointed as DCFS director, Mr. Sheldon worked for the Child Welfare Bureau in Florida, and was credited with achieving a drastic cut in spending without reducing workforce. He also worked for two years as the acting assistant secretary for the Administration for Children and Families of the federal government under the Obama administration.

The mission of Illinois DCFS is:

- ☐ To protect children who are reported to be abused or neglected and to increase their families' capacity to safely care for them
- ☐ To provide for the well-being of children in the care provided by the department.
- ☐ provide appropriate, permanent families as quickly as possible for those children who cannot safely return home
- ☐ To support early intervention and child abuse prevention activities
- ☐ To work in partnerships with communities to fulfill this mission

Illinois DCFS administers the following services:

- Respond to child abuse notifications
- Provide home care (family preservation)
- Provide alternative out-of-home care (foster care and institutional care)
- Support adoption
- Support independence of children under alternative care
- Wholesome child-rearing including early detection and prevention of child abuse
- Licensing of day-care facilities and providers

2. Flow of reporting and response

The acceptance of reports on child abuse has been consolidated into one, and all reports are received through the hotline center and entered into the State Central Registry (SCR) at Springfield. The hotline center receives reports of abuse occurring in the state through a toll-free number on a 24/365 basis. In response to the federal law, Illinois has set up the Abused Neglected Child Reporting Act (ANCRA) as a state law to respond to reports on abuse. This law mandates that in Illinois, any professional pursuant to the ordinance who comes into contact with children report when he or she finds a child suspected of being abused. Failing to do so may result in punishment.

Calls received by the hotline are answered by intake workers. The content of the call is checked for whether it fits the “definition of abuse and neglect” and determined on whether it is accepted as a report of abuse. The definition of neglect includes the case of prenatal drug exposure . Absenteeism itself is not regarded as educational neglect pursuant to the education ordinance.

The number of reports received by the hotline center was 222,719 in FY2015, about half of which (110,098) were accepted as a report of abuse (Department of Children and Family Services, 2016).

The report accepted by an intake worker is checked for the following information with the reporter and input to the Child Abuse Neglect Tracking System (CATNS). The CANTS constitute a part of the Statewide Automated Child Welfare Information System (SACWIS), a child welfare information database mainly on the content of the report. Information to be input to the CANTS is as follows:

1. For the child suspected of being abused or neglected
 - 1) Child’s name
 - 2) Child’s birth date or approximate age
 - 3) Child’s address (if known)
2. For the alleged perpetrator of abuse or neglect
 - 1) Name
 - 2) Birth date and approximate age
 - 3) Relationship to the child
 - 4) Address
3. Categories of abuse or neglect (attached with subcategory codes by the intake worker based on the content of the report)

- 1) Physical abuse
 - 2) Sexual abuse
 - 3) Risk of danger to the child
 - 4) Neglect
 - 5) Death
4. Details of the abuse or neglect case
- 1) Details of the actual event
 - 2) Whether the case is deliberate or not
 - 3) Exact time and place of the case
 - 4) Information about other witnesses of the case
 - 5) Evidential matter (injuries, behavior indicative abuse or neglect, confession by the child, etc.)

Each report accepted is assigned a State Central Register (SCR) number. The SCR number ends with a capital letter. If the report is the first for the family, the number ends with “A,” the third time, with “C,” and so on, so that how many times the family has been reported is obvious. Other than the SCR number, all family members relevant to the reported case are given a 6-digit number. The first four digits are the same for members of the same family. The last two digits are assigned in the order of seniority, like 01, 02, and so on. Therefore, when referring to the CANTS, you can have a match with the SCR number, the family name, or the name of a family member (if you refer with the person, you need his or her full name and date of birth or social security number). The period of each report being stored in the CANTS archive and the content of the report vary depending on whether the report is determined to be of abuse or not, or on the content of the abuse or neglect. Any person who applies for a job that comes into contact with children, such as in education or childcare, is required to be referred by the employer to the CANTS to check whether or not the applicant has a history of being reported.

The SACWIS is an online database. When the intake worker has finished data input into the CANTS, the accepted case is sent to a DCFS branch, where the case is assigned an investigator of the branch. The investigator makes in-person contact with the alleged child within 24 hours and assess his or her safety. . The “investigation” stated here is not an assessment but an investigation to determine whether the child is abused or not beyond reasonable doubt. The results are determined as “indicated” (evidence is sufficient to determine the case to be of abuse) or “unfounded” (evidence is insufficient to determine the case to be of abuse), and the status of the results are remained in the CANTS database as well as disclosed to the family. If the safety of the child is threatened during the investigation, the child is taken into protective custody (PC; emergency custody). However, since PC lasts

for only 48 hours, during this time period the investigator with a state lawyer have to file a motion of temporary custody (temporary suspension of parental rights) with a juvenile court.

Not all of the indicated cases (cases determined to be of abuse) are subject to judicial intervention. In Illinois, unlike in other states, intact family services are rarely under court's order; only the cases that have been placed in out-of-home care for go through the judicial system for the matter of disposition and permanency hearing

The period of intact family services is six months, and the service plan is reviewed every six months. For out-of-home placements, service planning aimed at securing the child's permanency is developed based on permanency planning. This is a procedure based on the federal laws enacted in 1980 and 1997, and common across all states of the US.

3. Cycle of development of the child protective system in Illinois

For the past two decades, Illinois had some issues that triggered reforms in the child protection system. Three major issues among them were: firstly, threat of financial retrenchment; secondly, lawsuits filed by human rights organizations against the Illinois DCFS; and thirdly, change of DCFS Director. Illinois was always under the threat of financial retrenchment, and always challenged to reduce the number of children in foster care.

For the issue of financial retrenchment, Illinois ranked high among all states of the US in the number of children in foster care, and the financial retrenchment has always been one of the most vexing issues for all DCFS Directors ever. The three successive Directors since 1990 (Jesse Macdonald (1990-2003), Brian Samuels (2003-2006), and Erwin McEwen (2006-2012)) had a background in social work. They pursued reforms, having their own values reflected in their efforts, to work out how to reduce expenditures for the entire DCFS.

For the issue of lawsuits, the US is a country of suers and has seen many class actions filed against the Children and Family Bureau. Seen from another angle, however, a lawsuit points to flaws in the DCFS's administration and obligates it to improve – an evidence of sound public surveillance working over the administration.

From these points of view, we review in the following section how reforms were pursued by the three consecutive Directors – Jesse Macdonald, Brian Samuels, and Erwin McEwen – who took office from 1990 to 2012.

(1) Reforms by Jesse Macdonald (1990-2003)

Jesse Macdonald had a long career in DCFS before being appointed as Director in 1990. Around that year, the state finances were heavily strained by the expenditure on child protection, especially for foster care. The number of reports was also high, increasing the burden on investigators. A lawsuit was filed by a human rights organization for the large number of cases assigned to DCFS case workers.

Family First, a family preservation program implemented in Illinois for five years, was proven ineffective in preventing children from being placed in foster care, according to an investigation conducted by the University of Chicago. Partly backed by the harsh criticism taking place across the country against the Intensive Family Preservation program, a decision was made to discontinue the Family First program in 1994. These circumstances required Mr. Macdonald to work out a new program, an alternative to Family First, to prevent children from being placed in foster care.

The reform led by Mr. Macdonald was triggered by the *B. H. v Johnson* case, among many others, filed by the ALCU against DCFS for its failure to provide adequate child protection services. Reconciliation was reached three years after the case was filed, having repercussions in various areas of reform in DCFS (Smith, 1991).

A death that occurred in the Family First program pointed to the safety of children, to which DCFS responded by developing a Child Endangerment Risk Assessment Protocol (CERAP) to provide a defined set of criteria to determine whether the case is in need of placement or not. CERAP is a standardized risk assessment protocol that is applicable to all reports accepted as child abuse cases in Illinois, either at the time of investigation, family support provision, or out-of-home placement (see Material 1). CERAP consists of 16 yes/no questions of risk items, and the item(s) answered with “yes” was taken into account together with family strengths or mitigating circumstances to determine whether the “safety of the child is of immediate concern.” If the safety of the child is determined to be of immediate concern (unsafe), Safety Plan will be developed to control the threat(s) to the safety, and required to be agreed upon by all parties involved. If this is impossible, another placement will be worked out for the child. CERAP thus developed has contributed to a systematic construction of the decision-making process for placement. CERAP has been regularly evaluated by the University of Illinois and, through repeated revisions, confirmed for its effectiveness in preventing children from being placed in foster care.

Around that time, all cases were handled and managed by DCFS caseworkers. Cases handled by DCFS case-workers were of various types, including in-home care and foster care, and some workers handled nearly 100 cases at a time. Aware that Cook County, which ranked the highest in the average number of cases handled by a worker, had many private child welfare facilities, Mr. Macdonald decided to outsource not only care provision services but also case management services to private partners to reduce the number of cases assigned to a DCFS worker. For contract with a private party, the procedures of case management were clearly specified and organized into a protocol, in which the maximum number of assigned cases was specified.

As a measure to address the ever growing number of foster care placements, it was decided that the contracted private partner be remunerated for performance in achieving goals – i.e., not for the number of children or period of placement but for degree of achievement in terms of permanency, i.e., how many children are reunified with their families or adopted by other individuals (or assigned a legal guardian).

Actually, these reforms have reduced the number of children in foster care nearly by half in five years from 1998 to 2003 so that the remaining budget would be used for recruiting foster parents, etc. Mr. Macdonald's reforms are practiced even now; it would be said that he built the foundation of Illinois' child protective system.

(2) Reforms by Brian Samuels (2003-2006)

Mr. Samuels had experience in the field of policy making and was good at policy evaluation when appointed Director. Since he himself was an alumnus of institutional care, his policies were focused on improving the quality of care for children in out-of-home care and on strengthening trauma care in social care services. He also increased support for independence of children in social care for whom placement would be terminated at the age of 18.

Mr. Samuels also focused on care for young children. He employed a lifetime approach and, for communities, increased funding for programs for young children such as Head Start and strived to provide services.

Mr. Samuel held his office only for three years and succeeded by then vice-Director Mr. McEwen.

(3) Reforms by Erwin McEwen (2006-2012)

Illinois 2009 CFSR Findings and Trends			
Outcomes/Items – % Substantially Achieved	2003	2009	Trend
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

Table 1 Child protection outcomes in Illinois (Jones, Wolf, Fuller & Kearny, 2010)

The reform pursued by Mr. McEwen was characterized by the introduction of Differential Response (DR) and establishment of Family Advocacy Center. When evaluated with Illinois' child protection outcome indicators, the outcomes in "safety," "permanency," and "well-being" were lower in 2009 than in 2003 for all items, i.e., "repeat maltreatment," "preserving connections," "relationship of child in care with parents," "family involvement in case plan," and "case worker visits with parents" (see Table 1 above).

In the 2007 data, 71% of the screened-in cases were of neglect. Of the neglect cases determined to be of abuse, 21% did not require services, 25% were transferred to community services, and 9.4% rejected services (Richardson, 2008). When compared with the country-wide averages in 2009, Neglect cases accounted for 20.2% of the cases determined to be of abuse (national average: 62%) and 6.4% of those not determined to be of abuse (national average: 31.2%) (Jones, Wolf, Fuller & Kearny, 2010).

Neglect is highly correlated with poverty and ethnic minorities, and in some regions 35% of the cases determined to be of abuse were attributed to African-American (4% in population ratio) (Northern part of Cook County). In the whole Cook County with the state's largest city of Chicago, the rate of African-American in all child protective cases is disproportionally high, which has been confirmed by other studies. Poverty in ethnic communities, especially African-American, and disparities between localities have been major challenges faced by Illinois.

These findings indicate that the child protective service that determines whether a case is abuse or not through investigation is, for the current child protective system burdened with plenty of neglect cases, the needed support is not reaching to the target in need (neglectful families). To "transform the system to connect needed resources to those in need," a decision was made to launch Differential Response (DR), which had already been introduced in many states since 2000.

Firstly, around that time, American Humane Association was recruiting states willing to participate in a project to evaluate the DR program, and Illinois decided to participate as one of the three participating states. The pilot study was scheduled to be conducted for five years starting in 2010 in Colorado, Ohio, and here in Illinois. Illinois was the only state of the three that implemented the DR program as a state-administered system, and its assessment was waited for with expectation. Considering this DR practice not only as an attempt to leave out the investigation process by "assigning screened-in cases to an alternative track that does not involve investigation" but also as a "paradigm shift for the child protective system as a whole," Mr. McEwen embarked on the mission with the aim of turning over the wag-the-dog system of child protection that searches for abusive parents to punish them.

DR program implemented by Illinois focused only on neglect cases at low to intermediate risks, and the assessment was performed by volunteer workers from DCFS investigators called DR specialists. After the risk assessment, services focused on specific livelihood support were outsourced to workers from the private partners that had been newly contracted for DR practice. The major difference of DR from the conventional, investigation-based track is not only that the alternative track does not involve the investigation process for determining whether the case is abuse or not, but that the support services provided through the alternative track are provided with the consent of the family. Mr. McEwen intended, by the introduction of DR, to transform the punitive, high-handed child protective system, and to renovate the mind of the whole DCFS by having the existing DCFS investigators alternatively participate in the practice.

Another initiative introduced in Mr. McEwen's reform project together with DR was the establishment of Family Advocacy Centers. The objective of these Centers is to provide support to the local communities without limiting the target. The child protective service usually starts with receiving a report, but without a mechanism to catch the signals from support-seeking families. Reflecting on this issue, Mr. McEwen created centers for families to drop by to seek support that anyone can receive.

However, due to the resignation of Mr. McEwen and the change of policy introduced by the new Director, DR project was discontinued in September 2012 with the outcomes not evaluated. The primary cause of this discontinuance was that the DR project became a target of the budget-cutting efforts in the Child and Welfare Bureau pursued by Mr. Calica, the successor of Mr. McEwen. As a compensation, Mr. Calica increased the number of contracts with private partners to outsource home support services for family preservation. After the resignation of Mr. McEwen, Illinois saw an unprecedented situation of having six Directors in three years including Mr. Calica, requiring stabilization of the system. Great expectations are put on the current Director Mr. Sheldon.

4. Implementation of the DCFS child protection policies for the five years to come

Current DCFS Director George Sheldon announced a new strategic plan with many hopes in October 2016. This plan was agreed upon by Mr. Sheldon, who had been required to plan a new transformation for system improvement as a result of a legal action brought by the American Civil Liberties Union (ACLU), and approved by the District Court on September 28, 2016 (approved implementation plan: <http://www.aclu-il.org/wp-content/uploads/2016/10/531-Amended-and-Revised-Implementation-Plan-no-exhibits.pdf>).

The current trend of child protective services in Illinois was reported at a summit of

transformation plans held on October 17-19, 2016 by Chapin Hall at the University of Chicago, a think-tank in the field of child welfare (Material 2).

Children entering foster care in Illinois were fewer than the national level: the entry rate per 1,000 children was 1.6 for Illinois compared to 3.4 for national average. However, the rate of children staying in foster care was 5.5 for Illinois as of September 30, 2013, comparable to the national average of 5.4.

The rate of change in the number of foster care entries (per 1,000 children) in the period of three years for Illinois ranked around the middle of all states in the US. The median length of stay in foster care for Illinois was the third longest of all states in the US (as of 2010). This figure did not change much with time except for slight fluctuations (21.5-24.8 months). These data indicate that the challenge that should be faced by Illinois is not the number of entries but the prolonged period of stay in foster care.

The rate of children per 1,000 placed in out-of-home care decreased with time: 8.1, 7.0, 6.3, 5.9, and 5.7 in 2003, 2004, 2005, 2006, and 2007, respectively; and then plateaued. This is because of the closure of underperforming large-scale facilities in Illinois, causing the children to be relocated to small group homes and foster families.

In response to these circumstances, the following six goals in each of the four areas were identified in the 2016-2021 five-year Strategic Plan issued in October 2016.

The four areas consist of 1. Strengthening Families, 2. Achieving Permanency through Foster Care, 3. Transition to Adulthood, and 4. Administration – Pay for Value, Quality, and Outcome. The six goals consist of 1. Education and Self-Sufficiency, 2. Moving from Institutional to Community Based Care, 3. Paying for Value, Quality, and Outcome, 4. Prevention and Population Health, 5. Data Integration and Predictive Analysis, and 6. Building relationships and effective communication streams internally and externally by engaging youth and their families.

The most noteworthy in this Strategic Plan is the return to preventive care. Since Mr. McEwen the DCFS had been negative for investing in preventive care as its outcome is hard to measure, whereas Mr. Sheldon, confident of his achievement in Florida, is convinced that it is community-based preventive care that eventually reduces the number of children in foster care. The program, based in four regions of Illinois, is to provide local families with experimental support. It involves a holistic assessment of families as well as the provision of specific life necessities such as food, clothing, and shelter. Shelter in particular is chronically lacking especially in urban areas, for which emphasis will be also placed on securing residence for children leaving their biological families or foster care.

Cooperation will be strengthened between the police and judiciary. This time a new

focus will be placed on children in foster care whose parents, especially mothers, are imprisoned. How to support their reunification will be discussed in cooperation with prison authorities. Also included in the program is the reinforcement of cooperation with the police in the area of juvenile delinquency.

The policy to reduce institutional care and decrease the number of children in foster care has created an imminent threat to survival for private contractors that have provided institutional and foster care as outsourced services. Consideration should be given to how to utilize the accumulated know-hows, services, and human resources and leverage them in the new strategy.

5. Lessons to learn from the development of Illinois' child protective system

Child protective system in the US cannot be simply put as such because it varies with and unique to individual states. Illinois is characterized by the large scale of its child protective system, the third in the US, while cleverly leveraging the capabilities of local private partners. Major cities in Illinois like Chicago have a long history of privately operated social welfare programs and a large accumulation of knowledge, skills, and values of social work. While Directors of the DCFS have been replaced one after another, many private business leaders stay in their posts and serve the local communities for so long. They are a robust and reliable asset for Illinois. To make a contract with private partners for outsourcing services, however, assessment criteria should be created to maintain the quality of services and to standardize the procedure. Also in Japan, voices are beginning to be heard here and there calling for outsourced services for responding to child abuse. However, it has to be determined before outsourcing what and how much is expected of contracted parties and how to evaluate the outcomes; otherwise neither the contractor nor contractee is able to take accountability. Service is easy to measure but hard to develop criteria to ensure its quality. It would be difficult in Japan to leverage the private sector's capabilities without further consideration into these issues.

In the implementation of policies, DCFS Director needs to work out where and how much of the limited resources should be allocated while upholding their values and ideals. A change in leadership results in a change in orientation; introduction of innovative policies invite a protest against themselves. In Illinois, in response to the withdrawal from the DR program, a backlash was brought up by the labor union, which quoted an investigator as saying, "things are easier for the staff who have enrolled in the new program (DR) as they are assigned fewer cases," and had a great contribution. Child abuse is a very emotional topic – often sensationally reported by the media and tends to be used as a political propaganda. Data are scientifically analyzed to figure out exactly who need support, and frontline supporters and

recipient families are involved in the plan-making process to reflect their views in the plan. Such a bottom-up approach could provide lessons for us in Japan, where everything is decided by the review board at the top regardless of the voices from the frontline and its current conditions.

Finally, what is also interesting is that a class action can constitute a driving force for system improvement. In Japan such incidents are rarely heard in the field of child protection although there are some in the medical field, where a class action is filed against a medical scandal such as a disease caused by a pharmaceutical product and leads to system reform and legislation. It is difficult for affected children and families to speak up, and organizations that provide legal support for human rights like the ACLU are inactive (if they are, they are not yet powerful enough to make a difference in the system) in Japan. We need institutions and organizations for child protection that can independently assess the system's performance and facilitate its renovation while cultivating the foundation for them to grow to make the needed difference in the system.

The path of transforming the child protective system is not linear but circular. An attempt that seems like a coming back to the beginning could be a step forward for the improvement of the system by leveraging the experience and knowledge accumulated along the path. What is important is to set up a receptacle inside the system to store experience and knowledge; such accumulation is difficult to achieve by relying on outside sources, so is better development. The system in Japan still has a long way to go before being fully equipped to launch into the transformation.

Material 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.

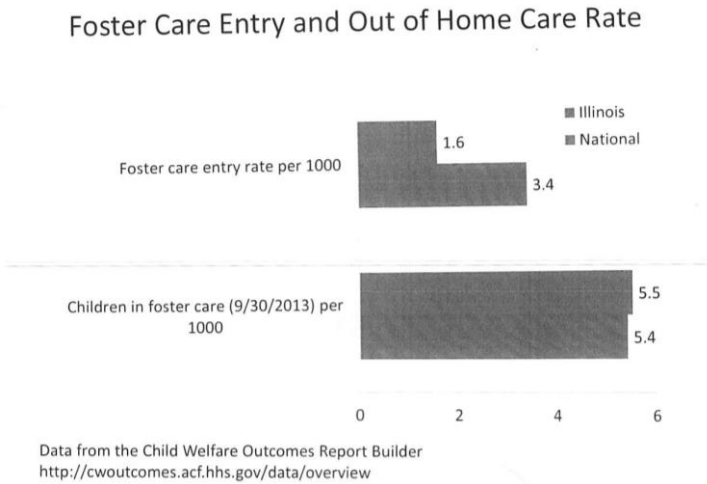
PLACEMENT CASES (check the appropriate box):

- ☐ 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.

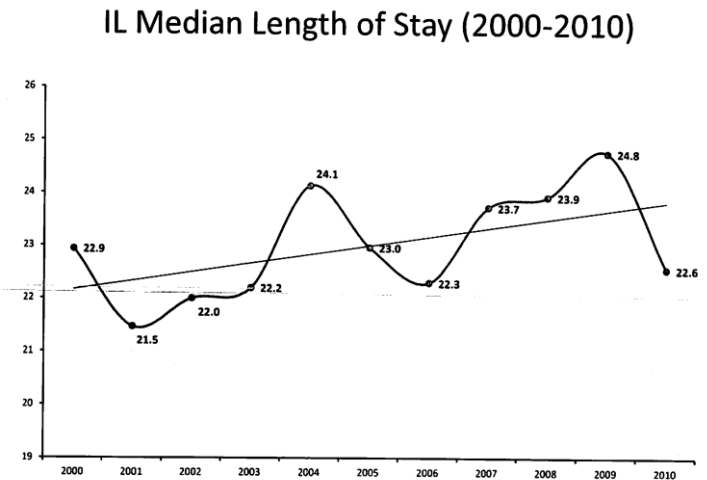
For any Safety Threat that was marked "Yes" on the previous CERAP that is marked as "No" on the current CERAP (indicating the Safety Threat no longer exists), the completing worker will provide an explanation as to what changed in order to eliminate the Safety Threat on the next page.

Source: Illinois State Department of Children and Family Services
Material 2

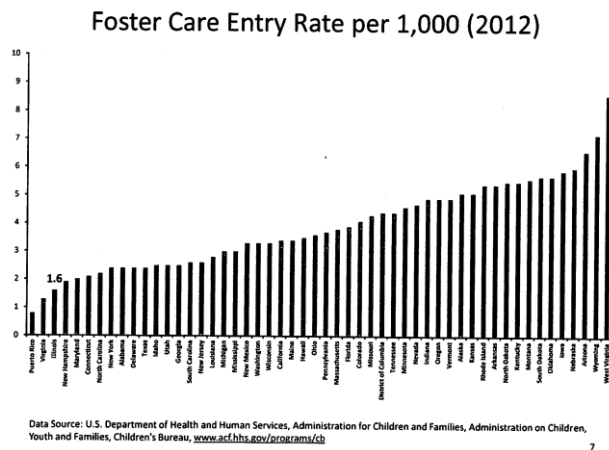
① Foster Care entry and out of care rate



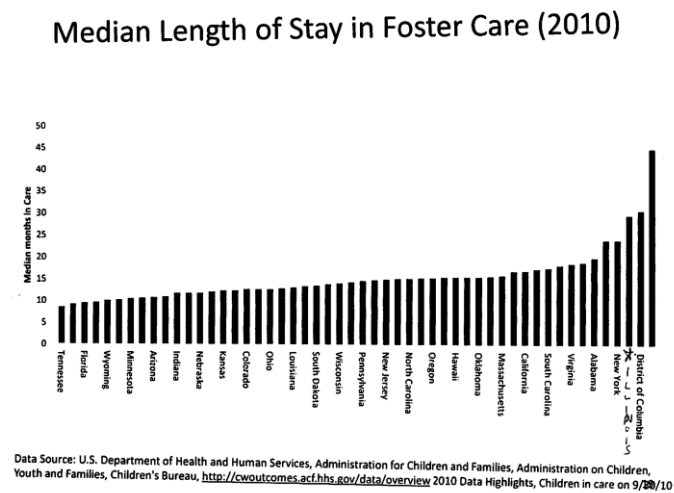
② Illinois median length of stay



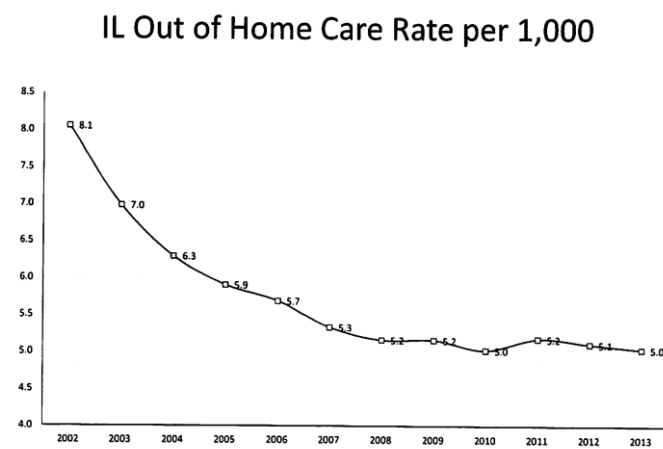
③ Foster care Entry per 1000



④ Median length of stay in Foster Care

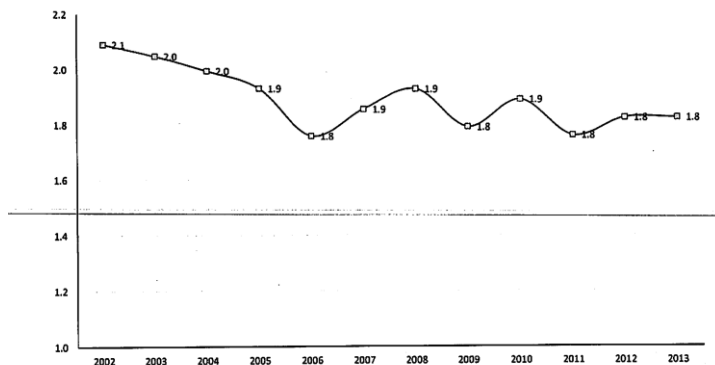


⑤ IL Out of home care rate per 1000



⑥ Illinois foster care rate per 1000

IL Foster Care Entry Rate per 1,000



Source: Epstein, Stiehl, and O'meara (2016) Immersion site practice data and practice trends, Inaugural Illinois Child Welfare Transformation Summit (Published on October 17, 2016)

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/dcf/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/dcf/aboutus/newsandreports/Documents/APSR_FY16.pdf
- Smith, J. (1991). Overhaul at DCFS Lawsuit prompts change.
<http://www.lib.niu.edu/1991/ii911016.html>

7 British Columbia, Canada

Saki Nagano¹

Post-doctoral Research Fellow of Japan Society for the Promotion of Science

This paper reviews literature regarding the child protection system in British Columbia (hereinafter referred to as BC), Canada, to demonstrate how it has transitioned and established itself since 1990. The contents are divided into: 1. Overview of the Current Child Protection System, 2. Children in Care in BC, 3. Historic Influences in the Development of the Current Child Protection System, 3. Prevention and Support Services, 4. Children's Rights and Stakeholder Participation, and 5. Discussion.

1. Overview of the Current Child Protection System

(1) British Columbia, Canada

Canada is a country composed of ten provinces and three territories. Child welfare laws are based at the provincial level and therefore, each province or territory has its own legislation for child welfare. British Columbia (BC) is the most western province in Canada, with a population of 4, 648, 055 (Statistics Canada Census, 2016). According to the Statistics 2016 Census, the total number of children (up to 19 years of age) was 950,365, ranking second after Ontario, as the province with the greatest number of children.

Canada's supreme law, the "Canadian Charter of Rights and Freedoms," sets forth fundamental human rights and issues concerning antidiscrimination. Cultural protection is stipulated in detailed, multilayered provisions in laws such as the Canadian Human Rights Act, Provincial Human Rights Law, Canadian Multiculturalism Act, etc. (Kikuchi, 2016). In particular, the "Canadian Multiculturalism Act", enacted in 1988, provides a definitive legal basis for promoting Canada as a country of diversity. This law stipulates that all Canadians regardless of economic, social, cultural and political background has equal access and right to participate and contribute to the realization of multiculturalism in all aspects of life in Canada (Kikuchi, 2016).

(2) Legislation regarding the child protection system in BC

In Canada, there are three levels of government: federal, provincial and civic. The authority of provincial and federal governments is distributed as specified in the Constitution

¹ This report was translated by ID Corporation (and partially edited by the writer.)

(British North America Act) (Mori, 2015). Child welfare legislation is based at the provincial level and therefore each province or territory in Canada has its own policies for child protection procedures. Unlike Britain and the United States, the federal government has no role in child welfare policy, nor does it directly fund child welfare services in Canada, with the exception of children normally living on a First nations reserve.

The Child, Family and Community Services Act (CFCSA), first established in 1996, is the main legislation that guides child protection practice in British Columbia. The act states that it is mandatory to report all suspected cases of child abuse or neglect in BC.

According to Section 13 of the CFCSA, a child, 0-19 years of age, requires protection when:

The child has been, or is likely to be:

- physically harmed by the child's parent;
- sexually abused or exploited by the child's parent;
- physically harmed, sexually abused or sexually exploited by another person and the child's parent is unwilling or unable to protect the child;
- physically harmed because of neglect by the child's parent;
- the child is emotionally harmed by the parent's conduct;
- the child is deprived of necessary health care; or her development is likely to be seriously impaired by a treatable condition and her parent refuses to provide or consent to treatment;
- the child is abandoned, the child's parent is dead, or the child's parent is unable/unwilling to care for the child, and adequate provision has not been made for the child's care;
- the child is or has been absent from home in circumstances that endanger the child's safety or well-being;
- or the child is in the care of a director or another person by agreement and the child's parent is unwilling or unable to resume care when the agreement is no longer in force.

(Child, Family and Community Services Act, 1996 as cited in Kozlowski, Milne & Sinha, 2014)

The CFCSA legislation is meant to prioritize and preserve the physical, emotional and cultural well-being of the child. Depending on the situation of the family, the age of the child or the nature of the issue, there are other related legislation acts, such as the Family Law Act (2011), the Adoption Act (1996), the Infants Act (1996) and the Criminal Code (1985), that will need to be considered. There is also legislation called the Children's Rights:

Representative for Children and Youth Act (2006), in which an advocate is appointed to ensure that practice standards are adhering to the standards of protecting the rights of the child.

(3) Delivery of child protection in BC

In BC, the Ministry of Children and Family Development (MCFD) governs child protection practice, protecting the safety and well-being of children in the province. The province is divided into 13 service delivery areas and Ministry offices offer various child welfare services based on 1) Early Years Services, 2) Services for Children and Youth with Special Needs, 3) Child and Youth Mental Health Services, 4) Child Safety Services, 5) Family, Youth and Children in Care Services and Adoption Services, 6) Youth Justice Services (MCFD, 2015).

Child protection services in British Columbia are provided through 429 ministry offices in five regions and 22 delegated Aboriginal agencies that provide child welfare services and an additional eight agencies that are in start up or planning stages.

1) “Child Protection Response Model”

MCFD practices evolved from risk based, which is generally problem-based, to a solutions-based model which focus more on strengths and collaborative practice (Oliver, 2012). The current Protection Response Model came into effect in April 2012. The model includes Structured Decision Making assessment tools that are completed during the process of an investigation. The Child Protection Response Model emphasizes family involvement during the investigative process.

The response begins with intake when the MCFD receives a report or inquiry. If a child aged 19 years or younger is suspected of being abused or neglected, the suspicion must be reported to a child welfare worker. Calls are answered 24 hours a day at a central intake number (1 800 663-9122).²

The range of services provided to children and families under the Child, Family and Community Service Act include: investigation, provision of family services, and placement in out-of-home care. Ministry services begin at intake, when a report or inquiry is first received. Intake will determine if the inquiry is a request for service or whether there is a child protection issue (See Figure 1). A request for service requires screening or collecting information to determine the appropriate services to meet needs of the family, child or youth. If there is an issue in which a child’s safety is at risk, ministry staff will determine if the issue requires 1) no response; a decision is made to not pursue a child welfare investigation, 2)

² <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/safety/public-safety/protecting-children/role-as-relative>

Family Development Response (FDR is initiated for low risk cases) or an 3) an investigation is initiated if there is substantial evidence that the child is likely to experience harm.

If a protection report is retained, the family will either be assigned to FDR, where they will receive voluntary family services, or a full protection investigation, which involves an information gathering process aimed at deciding whether the child is in need of protection. Protection reports that are retained thus include court-ordered family service plans, voluntary service plans, and may also include placement of children in out-of-home care. (Kozlowski, Milne & Sinha, 2014)

FDR is a strength-based, collaborative process where the concern regarding the child's safety can be resolved with short-term services. The Investigation response is required if a child's safety is in immediate danger or at risk to serious harm. MCFD contracts service providers to directly provide supports such as family preservation, counselling, support for children with disabilities, supervised access, or family support workers.

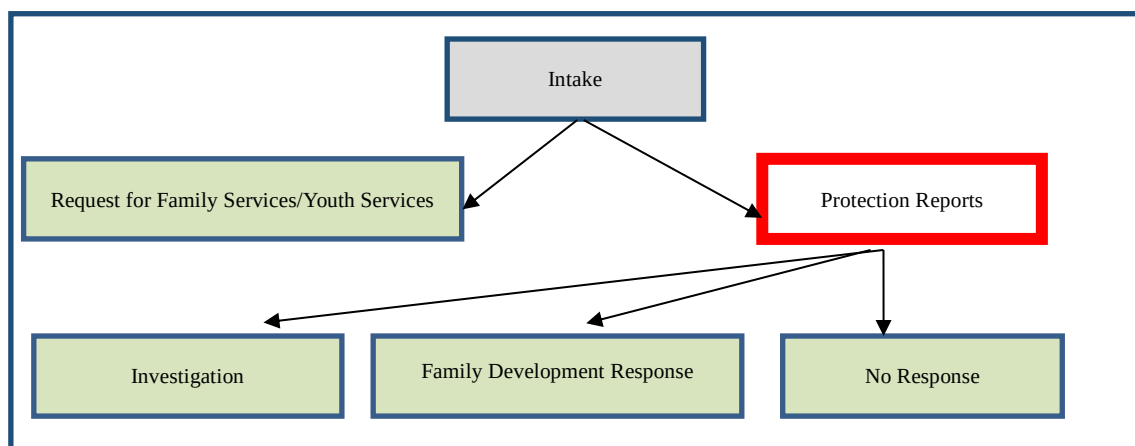


Figure 1 MCFD Intake Process

(Source: http://www.mcf.gov.bc.ca/about_us/pdf/Open_Protection_Reports_Nov_1998_Nov_2010.pdf and Sashikata 2016)

Protection reports

2) Family participation in the plan of care

When a care plan is made for a child, effort is made to involve the family and community members in the decision-making process to develop plans and agreements that protect the child or the youth and meet the needs of his or her family. This method often avoids circumstances that need judicial involvement. These processes are voluntary and confidential as stipulated in the CFCS Act. The processes and methods of decision making are shown in Figure 2.

Family Meeting	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: • child protection concerns • visiting schedules • voluntary care or special needs agreements, or • plans for your children to stay with friends or family. 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.	
Family Group Conference	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. 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.	 These processes (excluding the court process) are: • 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	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.	
Mediation	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. 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.	
Court	When you go to court, a judge will make all the decisions about your case. This includes: 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. 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. 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.	

**Figure 2 Process of participation in decision-making
(Province of British Columbia)**

3) Judicial intervention and timeline after removal

In circumstances in which a child's safety is at risk, a delegated child protection worker has the authority to remove the child from the home. Within seven days after the removal of a child, a ministry child protection worker attends a presentation hearing to make an explanation about the removal. If the judge determines that the child can return home without the ministry's supervision, there is no further court procedures.

If there is continued concern about the child's safety, the judge has two options: returning the child home under ministry supervision or not returning the child home but keeping him or her in the ministry's care. In either case, a protection hearing is held within 45 days. In the meantime, the worker evaluates the family and prepares a comprehensive plan of care.

If the judge decides that the child needs protection, there are the following three options:

- the child returns home (if separated) or remains with the family under the Ministry's supervision;
- the child is temporarily in the care of another person, such as a relative, under the Ministry's supervision;
- the child remains in the government's care and the Ministry places the child in a foster home. The care can be provided by a relative or close family friends, known as a "kinship care" arrangement.

If the child remains in care, the court grants certain people (relatives or nonrelatives) an access order to communicate with the child (Province of British Columbia 2017, English version of the author's translation).

4) "Continuum of Care"

When it is determined that a child's safety is at risk and the child cannot remain in the home, the decision for placement of the child is based on a Continuum of Care. The priority is to place the child in an alternate care situation that is least intrusive for the child, which starts with extended family or a family friend, whom the child has an existing relationship. This agreement is determined on a voluntary basis and the parent provides written consent for the placement but continues to have guardianship rights.

If measures need to be taken to another level, a formal protection hearing (court) can determine if the extended family can have Temporary Custody of the child. The next level of custody, according to the Family Law Act (2011), would be a Transfer of Custody, where

guardianship is transferred from the parent to the person who has the child in his/her care for a determined amount of time. When the time limit exceeds the Transfer of Custody agreement, the next step would be a Continuing Custody Order (CCO) for a set time period. Another Transfer of Custody agreement after the CCO, with the option of adoption, can then be made.

On the other hand, if extended family is not an option and it is determined that the child must be placed in care of the Director (the Ministry), the least intrusive option is the Voluntary Care Agreement and/or the Special Needs agreement. In a Voluntary Care Agreement, although the child is not living with the parent, the parent continues to have guardianship rights. If there is a protection issue and a removal of the child from the home is required, the social worker representing MCFD, attends court (presentation hearing) to file an Interim Custody Order for a limited time period in which the Ministry assumes custody of the child while placed in care. When the Interim Custody Order time lapses, the next level is a Temporary Custody Order, again which is determined by a presentation hearing. A Continuing Custody is used for children who will need to remain in care. A formal Transfer of Custody and the option of adoption would be the extreme option in the Continuum of Care. (Sashikata, 2016).

2. Children in Care in BC

Currently, the main option when placing children in care in BC is foster care. There are three levels of specialized care; the levels are based on the needs of the child and skills of the foster parent. Level 1 homes are standard foster care homes, while Level 2 and 3 homes are for the children with more complex needs.

When applying to be a foster family, applicants are required to attend an 18-hour orientation. After this orientation, the family is required to make an application with three types of documents. If selected, the family is interviewed for family learning, medical assessment, criminal history, and assessment. If all requirements are met, the family is approved and an agreement is made. Under the partnership with the BC Federation of Foster Parent Association, MCFD provides 53-hour standardized training called the “Foster Family Care Education Program”. The training is free of charge, intended to increase the knowledge and skill of recruited foster families.

Because the specialized skills of a Level 2 and 3 foster parent are more demanding, the pay rates are reflective of the skill. The most recent publicly available data on foster care monthly rates, data from 2019 is as follows:

Table 3: Monthly Family Care Rates (MCFD, 2019)

	Basic Monthly Family Care	Level One Specialized Care (per child)	Level Two Specialized Care (One child)	Level Two Specialized Care (Two Children)	Level Two Specialized Care (Three Children)	Level Three Specialized Care (One Child)	Level Three Specialized Care (Two Children)
Age 11 & under	\$982.90	\$458.02	\$1,140.40	\$1,968.68	\$2,692.92	\$1,816.66	\$3,113.12
Age 12-19	\$1089.04	\$458.02	\$1,140.40	\$1,968.68	\$2,692.92	\$1,816.66	\$3,113.12

Source:

<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/family-social-supports/fostering/for-current-foster-parents/foster-care-payment>

In BC, the process of adoption is regulated by several laws and regulations:

- Adoption Act – introduced in 1996, the Adoption Act reflects problems in adoption and changes in the society around adoption and its openness.
- Adoption Act Regulations – History Table, Amendments Table, Adoption Agency Regulation, Adoption Fees Regulation, Adoption Regulation
- Adoption Agency Regulation
- Adoption Fees Regulation
- About the Adoption Act – general information on the Adoption Act
- Child, Family and Community Service Act – legislation that governs child safety and well-being in BC
- Confidentiality and access to information – the Adoption Act makes it easier for parents to adopt and the adult to be adopted in BC to obtain information to confirm with each other.
- Hague Convention – child protection and cooperation in international adoption.
- International adoption – an international adoption shall be completed with four licensed adoption agencies and comply with the conditions specified in Hague Convention.
- Implementation standards and guidelines on adoption – to fulfill the obligations and roles concerning the provision of adoption services by the ministry of BC, the implementation standards specify the practical levels required for the person delegated with authority.

Source: <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/family-social-supports/data-monitoring-quality-assurance/reporting-monitoring/accountability/legislation-and-regulations>

According to the MCFD, there are several types of adoption

- Children waiting to be adopted; adoption of a child waiting to be adopted who is under the

“continuing custody order” according to the Child, Family and Community -Service Act

- Between countries / international adoption
- Adoption by relatives / step parents
- Adoption by direct placement
- Custom adoption for Aboriginal children

Source:<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/life-events/birth-adoption/adoptions/how-to-adopt-a-child>

To adopt a child through MCFD, an interested person can make an application after the initial interview with an adoption social worker. Next comes the process of family investigation including medical assessment and crime history investigation. After the family investigation, the social worker starts a matching process to find a child who matches with the family. If there is a possible match, visits are exchanged between the child and the family to establish a relationship between them and to determine the degree of matching. If the visits before placement turn out to be satisfactory, the placement will be implemented.

3. Historic Influences in the Development of the Current Child Protection System

In this section we will discuss how the current child protection system developed, especially with the involvement of the family and community when creating a plan of care for the child. In particular, the history of colonization and its consequences in the need to recognize human rights when protecting children.

(1) History of Indigenous people in Canada

Indigenous people are recognized as the first people living on the land of what is now known as Canada. The history behind the treatment of Indigenous people is influential in the development of current practices within child protection systems in Canada. Currently, the rate of children placed in care is significantly higher for Indigenous children than all children in Canada, having a great impact on child welfare in BC (Sashikata, 2015). Of the total number of children (0-18 years old) in BC (910,000 as of 2011), about 8% (about 80,000 as of 2011) are Aboriginal children. However, 50-60% of children in care are Indigenous children.

The first Residential School opened in BC in 1863, four years before Canada became a federation. Residential schools were part of a policy implemented to assimilate Indigenous people into the Eurocentric Christian culture. The objective of this policy was to “eradicate the Aboriginal (Indian) cultures” and, for this purpose, to prevent the next-generation of children from inheriting the cultures of their predecessors (Sashikata, 2015; Kikuchi, 2017).

The colonial practices resulted in Indigenous children being forcibly taken from their families and enrolled in the residential schools. Children were forbidden to learn and inherit their indigenous languages, lifestyles, spiritual worlds, human relationship within communities, and bonds with their immediate families. And ancestors. Consequently, many children grew disconnected to their culture. (Sashikata, 2015; Kikuchi, 2017).

Indigenous Canadians suffered harsh assimilation education for more than a hundred years, with the last Residential School remaining open until 1996. Not only were children deprived of their cultural identity, it was also revealed that some church officials running the residential schools were engaged in abusing the children placed at the schools, committing serious human rights violations (Sashikata, 2015; Kikuchi, 2017).

The abuse was concealed by church officials until the 1970s, years after the abuse occurred, when survivors began talking about their experiences in residential schools. According to testimonies from residential school survivors, Indigenous children experienced painful and traumatic childhoods that included cases of neglect, physical, emotional and sexual abuse. It was suspected that residential abuse caused nearly 50,000 deaths of children, without proper burials. (Kikuchi 2017). Many Indigenous communities are still healing from intergenerational trauma where families are still coping with the effects of trauma and faced with issues such as abuse, drug addiction, mental illness, and suicide.

(2) Establishment of new systems and practice in BC

In BC, the last residential school closed in 1984. In 1991, the provincial government decided on delegating authority and funding for child welfare of Indigenous children to the First Nations. In 1996, the Child, Family and Community Service Act (CFCSA) was enacted, profoundly reflecting the principles of the UN Convention of the Rights of the Child, which was ratified by the Canadian government in the same year. At the same time, a new adoption act was introduced to include the recognition of aboriginal traditional adoption processes.

On June 11, 2008, in the House of Commons, then Prime Minister Stephen Harper delivered, an official apology to the Indigenous people:

“The government of Canada built an educational system (residential schools) in which very young children were often forcibly removed from their homes, often taken far from their communities. Many were inadequately fed, clothed and housed. All were deprived of the care and nurturing of their parents, grandparents and communities. First Nations (indigenous communities; Indians) Inuit and Métis languages and cultural practices were prohibited in these schools. Tragically, some of these children died while attending residential schools and

others never returned home. The government of Canada sincerely apologizes for failing them so profoundly.” (Kikuchi, 2017, partly edited by the author)

To reveal the truth of residential schools in order to recommend policies towards reconciliation, a “Truth and Reconciliation Commission” was assembled and many residential school survivors were interviewed. Based on the information revealed by the Commission, specific policies will be developed to reconcile with Indigenous people (Kikuchi, 2017).

(3) Implementation and subsequent challenges

The recognition of Indigenous rights saw the authority for protection and care of Indigenous children return to their communities, a right that was deprived since the colonization of Canada by the British. This meant that the traditional way of childrearing where children are brought up by their bands within the communities, is in the best interest of the child (Kikuchi, 2017).

The aim of delegating authority is limited not just to legal procedures but extended to implementing the legal system in order to preserve families. After the official delegation of authority in 2001, delegated agencies have now reached the stage where Indigenous staff initiate reviews of skills accumulated through practice and action, and are exploring challenges in child welfare in Canada (Yamashita, 2017).

In BC, the Vancouver Aboriginal Child and Family Services Society (VACFSS) is one of the Aboriginal agencies delegated with authority to decide and implement child family support services. These services include child protection and social care with the aim of restoring lost human relationships in Indigenous communities (connection), child raising culture (children), major sources of livelihood (resource), and language that supports unique spirituality (language). The delegation of judicial authority regarding child welfare from the provincial government to Aboriginal agencies has been implemented in more than 2,000 communities across Canada.

3. Prevention and Support Services

(1) Child maltreatment

It appears that the repetition of inappropriate care for children leading to maltreatment, even with early intervention, points to childbirth as a key point in the life cycle. Increased attention to preventive intervention has been targeted to support the challenges faced by the perinatal mother and child and their family (Yamashita, 2017).

(2) Child abuse prevention in BC

BC has established a system to provide support for children at risk to remain with their biological families. However, there are various systems in place for children who, even with such support, are unable to stay with their biological families (Otani, 2001).

When it comes to protecting children from abuse, the first challenge is how to identify families in need of support. Victoria, the capital city of BC, provides a universal screening program starting at pregnancy. There are general mental health supports for all expectant mothers as well as enhanced support programs for expectant and nursing mothers with mental health and psycho-social needs who may be at higher risk for abusing a child. The Vancouver Island Health Authority, responsible for regional healthcare, has integrated both approaches and implemented a program called Right From The Start, which continues from pregnancy until the child is two years old (Yamashita, 2017).

Many non-profit agencies offer support programs for at risk mothers with drug dependency or trauma. Some of these programs, which have operated for over 20 years, are delivered as outreach services for individuals dealing with drug addiction or involved in the criminal system (Yamashita, 2017).

4. Children's Rights and Stakeholder Participation

(1) Legislation and advocacy services to protect the rights of children in care

Since the 1980s, Canada has multiple systems to receive appeals from children in care who do not feel safe in their placement or have complaints about their circumstances. Firstly, children are informed on various occasions that there are systems to protect their human rights and they have a right to legal representation. Children can access these services for themselves (許斐 1999).

The Child, Family and Community Services Act (CFCSA) offers provisions for the rights of Indigenous children, reflecting the multiculturalism in Canada. In BC, the legislation that guides advocacy for children and youth in care is called the Children's Rights: Representative for Children and Youth Act (2006). The Representative for Children and Youth Act was established in 2006 and the body that advocates for the rights of children and youth is called the BC Representative for Children and Youth (BCRCY). According to their website, the Representative can:

- Advocate on behalf of children, youth and young adults to improve their understanding of and access to designated services
- Monitor, review, audit, and publicly report on designated services for children and youth

- Conduct independent reviews and investigates into the critical injuries or deaths of children receiving reviewable services

The BCRCY has authority to review or investigate services under the Child, Family and Community Services Act and the Youth Justice Act such as:

- family support
- child protection
- foster care
- adoption
- guardianship
- children and youth with disabilities
- early childhood development and
- child care services
- mental health and addiction services
- for children
- Youth justice
- Services for youth and young adults during their transition to adulthood
- CLBL services for young adults between their 19th and 24th birthdays

In BC, the Federation of BC Youth in Care Network, a network for youth in social care, was established in 1993 as an advocacy body that involves the youth themselves (see the site-visit investigation report).

(2) Phases of policy development for protection of the rights of children in care

1) Stakeholder participation: “Social Discovery Phase”

Canada has supported various efforts to help children exercise their rights to opinion, participation, and self-determination (Kikuchi, 2015).

Takahashi (1992) reported on a symposium he attended in Ottawa titled “Children in Canada: First Priorities in 1990.” What impressed him most was children were not only seen as a target of “protection” but also of “prevention”, in addition to the “participation” by the children themselves when discussing child welfare. The children and youth who attended the symposium included representatives of youth organizations, college students who grew up in foster families. Sixteen year old students were seen as equals when engaged in hot debates with adult participants. The youth went beyond discussion, working almost through the night to hammer out a policy proposal. On the last day of the symposium, they rallied in Parliament to deliver a detailed report to the Minister of Health, Chairman of the Parliament, and executive members of the three leading parties, requesting answers from the politicians. Three

of the four representatives who spoke at Parliament were youth. The leading politicians attentively listened and responded to the concerns of the youth (Takahashi, 1992).

2) Children's rights legislation: "Pre-cursor Phase"

Canada ratified the Convention on the Rights of the Child in 1996, which policies regarding and children's rights representation and advocacy in BC were incorporated into the Child, Family and Community Services Act.

3) Implementing legislation: "Achievement Phase"

To protect the best interests and rights of children, BC enacted the Representative for Children and Youth Act in 2006, which delegates authority to the Representative to review and investigate cases and implement recommendations for child protection services. This legislation increased efforts for representation and advocacy for children's rights in BC.

5. Discussion

(1) Multiculturalism

Like other provinces and territories in Canada, BC formally apologized to Indigenous people and their children for historical injustices, which validated a move forward to new social systems and methods of response. Taking history into consideration, Canada is building on a society that appreciates diversity and institutional measures are taken to bring systems to the next level.

Such an approach for affirmative action should be considered in Japan as well, especially in areas with pronounced social gaps.

(2) Stakeholder participation in planning and policy making

BC seems to be driving forward a system that involves stakeholder contribution. Stakeholder participation can occur at any phase, ranging from decision-making in care plans, representing children in care, to youth who experienced being in care participating in activities towards improving the system.

In Japan, the mechanism that involves stakeholders in the areas of child protection and social care still requires development. It is of great significance to learn how stakeholder participation is practiced in Canada.

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_06029_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-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-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-supports-for-parents-with-young-children/reporting-monitoring/00-public-ministry-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-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 familys' 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-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 Korea

Cho Jeongwoo¹

KyeongNam Social Welfare Center

1. Overview of the current child protection system

Korea's child protection system is built on a residual model to protect children who lost their parents after the war and solve children's problems resulting from rapid industrial development. A residual child protection model is a model that provides retroactive services for impoverished children alienated from normal families or living with collapsed families, such as war orphans, impoverished children, and those in need of protection from collapsed families. The official child protection system took form in 1961, when the Child Welfare and Benefit Act was enacted. The development of child welfare services can be divided into three phases based on their functions and characteristics: up to the 1960s, the initial phase characterized by society-based protection; 1960s to 1970s, the phase of selectivity that emerged after the establishment of the child welfare system; and from the 1980s onward, the phase of transformation to universality in the provision of child welfare services. The period from 2000 onward, in particular, can be regarded as the phase of expansion and settlement of universality. In the initial phase, Korea's child welfare system responded with low-level public assistance and residential care or with international adoption² in cases where protection was unavailable in Korea. In the following industrialization and economic development, the needs for universal welfare increased and led to the development of childcare services for working mothers and children and of consultation and protection services for families with problems and abused children. The authority responsible for child protection in Korea, however, is divided into two lines of administration, led by the Ministry of Health and Welfare (responsible for protection services for children) and by the Ministry of Gender Equality and Family (responsible for protection policies for youth). Furthermore, the protection of children at risk at school was the responsibility of the Ministry of Education. Such an administrative structure has created a vulnerability in the network of inter-departmental services and is obstructing the functions of the child protection system³

¹ This report was translated by ID Corporation (and partially edited by the writer.)

² 養子縁組

³ 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

(Ryu, et. al., 2015).

(1) Legal system for child protection

Table 1 Legal systems relating to child welfare in Korea

Structure		Contents
Basic Child Welfare Act		Child Welfare Act
		Basic considerations to child welfare
Special Child Welfare Act	Directly related laws	Infant Care Act
		Care for infants
		Single-parent Family Support Act
		Welfare to single-parent families
		Act on special cases concerning adoption
		Adoption and procedures
		Mother-and-child Health Act
		Mother and child health
		Act On Protection and Support of Missing Children, Etc.
		Protection of missing children
		Framework Act on Low Birth Rate in an Aging Society
		Measures against declining birthrate
		ACT ON THE PREVENTION OF DOMESTIC VIOLENCE AND PROTECTION, ETC. OF VICTIMS
		Response to children victimized by DV
	Indirectly related laws	National Basic Living Security Act
		Children in deprived families
		Emergency aid and Support Act
		Emergency support for children in families in danger
		FRAMEWORK ACT ON JUVENILES
		Basic items for youth welfare
		JUVENILE PROTECTION ACT
		Protection of youth
		Social Welfare Service Act
		Social welfare services and operation of institutions
		ACT ON THE TREATMENT OF PROTECTED JUVENILES, ETC.
		Delinquent children
		ACT ON PROBATION, ETC.
		Protective observation of delinquent children
		ACT ON WELFARE OF PERSONS WITH DISABILITIES
		Items regarding the welfare of disabled children
		ACT ON SPECIAL CASES CONCERNING THE PUNISHMENT, ETC. OF CHILD ABUSE CRIMES
		Protection of abused children and protective treatment of perpetrators

Revised from the “Child Welfare” by オジヨンス・ジョニクジュン (2008)

Korea's legal system for child protection has its base on the Child Welfare Act, under which many laws have been established to supplement the law. The Act, which was originally enacted in 1961, was revised in 1981 with the focus placed on institutional protection. Thereafter, in step with the changing social environment and diversified child welfare needs, the Child Welfare Act has been partly revised and supplemented, which makes it far from a well-organized system as a basic law. The laws introduced so far in association with the Child Welfare Act are related to social welfare services, unable to run a program to provide benefits to support childcare and family income, such as child allowance. Table 1 shows the current legal system concerning child welfare.

(2) Composition and functions of Korea's child protection system

Korea's child protection system makes it a priority to provide selected targets regarded as "children in need of protection" with alternative protection and supportive, supplementary services on behalf of their caregivers. It is stipulated in Paragraph 1, Article 15 of the Child Welfare Act that the head of a municipality, when he or she detects a child in need of protection or is requested by his or her guardian, place the child in protection, etc. according to the principle of giving priority to the interests of the child (Table 1).

A child in need of protection is a child who has no guardian or who has been abused by his or her guardian – i.e., where the guardian is inappropriate for or incapable of caring for the child. (Paragraph 4, Article 3 of the Child Welfare Act)

Guidelines recommend, as types of placement, giving priority to reunification or placement in alternative care of someone known to the child. If these are not feasible, placement in a foster family, child welfare facility, treatment facility, or adoption are available. However, after consultation and instruction with the children and his or her guardian, they are advised to give priority to reunification or placement in alternative care of someone known to the child, and if foster families are not available, then institutional placement is provided⁴. The functions of typical facilities in the child protection system are as follows. Foster homes, temporary protection or protection therapy facilities, and independence support facilities provide children who need to be removed from their families because of developmental crises, with daily lives in a protective facility for a certain or a long period of time. On the other hand, under the influence of the deinstitutionalization, there emerged a type of child protection, as an alternative to institutional care, which is provided in a home-like environment, such as

4 児童の保護者及び縁故者が保護養育が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。)

foster family care and adoption, as social care services.

Agencies responsible for social care ① are directly related to children in need of protection. Foster care centers are engaged in the implementation and public relations of various programs for foster parents, such as recruiting and appointment, psychological therapy, and connection. Specialized child protection agencies, which serve like child consultation centers in Japan, provide intervention and temporary protection, consultation, and therapy for child abuse. Child welfare facilities include foster homes, temporary child protection facilities, child protection therapy facilities, vocational child facilities, independence support facilities, short-term child protection facilities, child consultation centers, children-dedicated facilities, child welfare houses, commune-based homes (group homes), and community child centers.

Agencies responsible for social care ② are related to the agencies responsible for children in need of protection and for social care ①. Dream Start Centers, in particular, are intended for a vulnerable class of children aged younger than 12 years and provide a made-to-order comprehensive services covering healthcare, welfare, and childcare (education). Community child centers are a facility to provide comprehensive welfare services such as protection and education, recreation, and partnership between the guardian and local communities to promote healthy growth of the regional children in need of care, and has 4113 facilities (as of 2015) across the country. Dream Start Centers and community child centers, in particular, find out groups at risk of abuse and provide identification and monitoring services in cooperation with specialized child protection agencies. Korea's child welfare services are divided into support policies for children in need of protection and support policies for children in the vulnerable class (low-income families), and support services relating to social care are as follows.

Sponsorship services: intended to provide material and emotional support for children in institutional care, foster families, and juvenile families through connection with neighbors in the communities, thereby creating an integrated atmosphere and nurturing healthy children. The operating agency Children's Foundation transfers the amount donated by a sponsor to the target child to the personal account of the person in connection.

Support for independence of children in protection: intended to provide children in protection with preparation for independence, strength and stable social advances and independence. Currently, independence support agencies are in operation in seven cities and provinces.

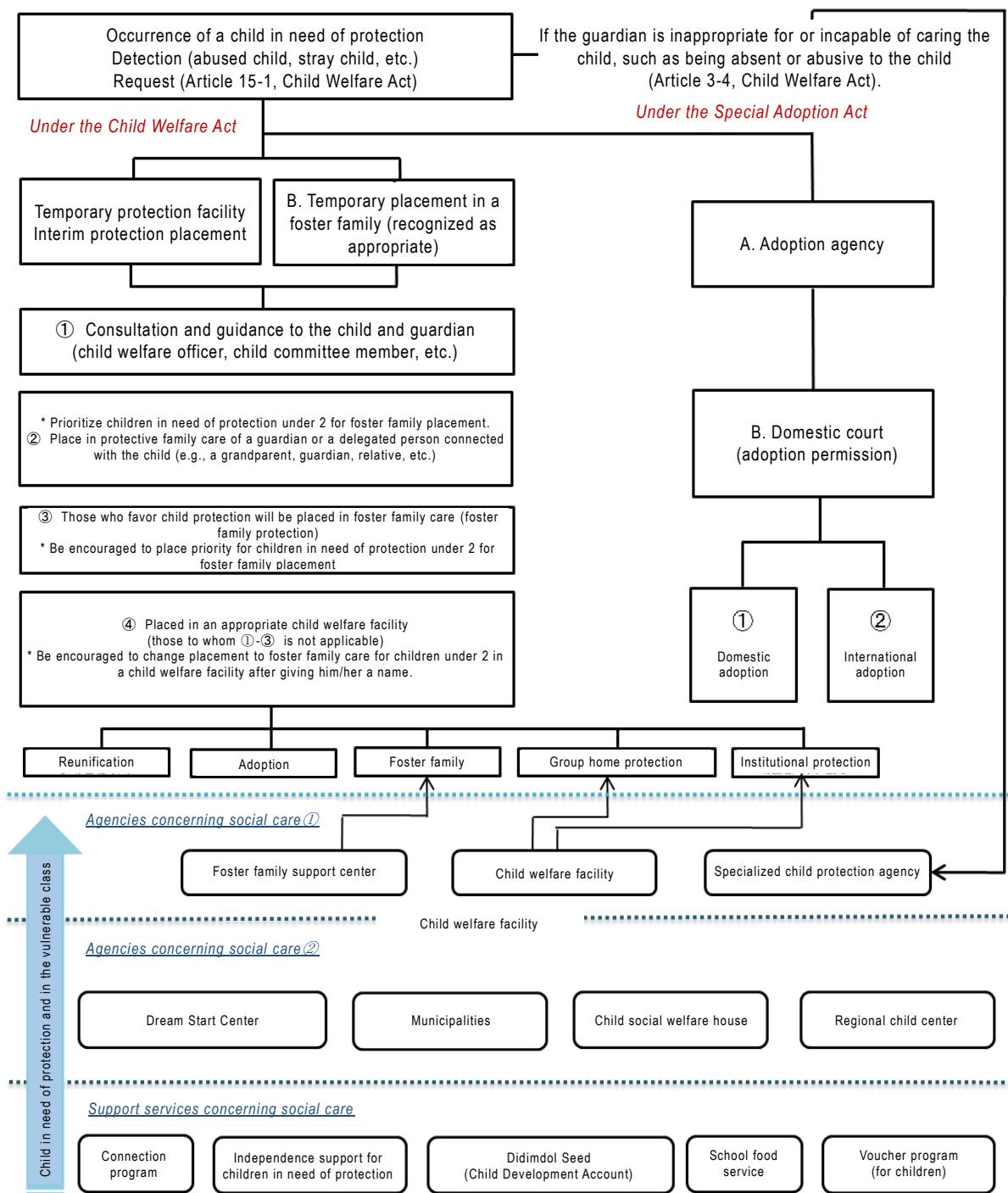
Didimdol Seed: Child Development Account (CDA)

To get low-income children ready for social advances, a long-term proactive support is

required to build seed money to cover the initial expenses for education, employment, and residence when they enter into society. For this purpose, the children in need of protection (institutionalized), children in families on benefits, reunified children, and adopted children (in need of protection) are supported with “① basic matching reserve: where a child is accumulating reserves with a sponsor’s or guardian’s assistance, and if the amount does not exceed 30,000 won per month, the government (municipality) contributes money at a matching ratio of 1:1. ② When the accumulated reserves reach the maximum limit of 30,000 won, the child still can accumulate extra reserves up to 470,000 won per month, but the extra is not subject to the matching program.”

Voucher program: A certificate that allows those certified to purchase services they selected from those available from the government. Services available to children include infant development support, child emotional development support, child/youth mental support, child/youth internet addiction therapy, child development support for multicultural families.

Response to children in need of protection



< Figure 1 Child protection system in Korea >

Revised and reproduced from the 2016 Guide to programs for children, the Ministry of Health and Welfare

2. Analysis of the cycle of development of the current child protection system

(1) Background, events, affairs, and public opinion leading to the current system (①

“Social Discovery Phase”)

Korea's child protection programs started after the war when the government and private organizations in Korea and abroad began building many facilities to provide emergency relieves to protect orphans and street children. This is the basis of social welfare in Korea, and of the 592 social welfare facilities operated in 1950-1960 in the country, 472 (about 80%) were child protection facilities⁵. Therefore, until the 1960s, child welfare services lacked principles of the government's responsibility and were not specialized, being more like a social relief project for impoverished children relying on assistance from the private sector and abroad. In the early 1960s, the Public Assistance Act and Child Welfare and Benefit Act were enacted to legally recognize the principle of the government's responsibility; however, most of the welfare legislations were intended to justify the government with such limitations as not to have a negative impact on the economic growth⁶. For these reasons, the policies in child welfare were focused on minimizing public expenses and preventing the occurrence of children in need of protection, which can be interpreted as a residual model in that the government, by placing emphasis on familial protection and thus on the responsibility of the family, tried to evade interference to the investment in economic growth by reducing the burden on the government for child protection. However, the industrialization, urbanization, nuclear families, and changes in values created by economic growth have diversified the needs of child welfare and invited a wide range of child problems including not only poverty, delinquency, and disability in children, but also abandoned children in low-income and general families. In other words, the target of child welfare services was increasingly required to be generalized to include not only children in need of protection but those in general families. To respond to this demand, the Child Welfare and Benefit Act was revised into the Child and Welfare Act to reinforce the basis of the current child protection system. Around 2000, Korea was experiencing various institutional changes in the child protection system, such as fewer children and aging society and rapid changes in society and economy, both internally and externally. In particular, the financial crisis in Korea in 1997 (rescued by IMF) has exposed children to danger in the context of heads of families losing their jobs, leading to familial financial crisis, family strife, domestic violence, and impoverished children. Although the social welfare system was being organized, social problems did not seem to be disappearing, and the lack of human resources for national economy pointed to the need of a comprehensive review of the child welfare system.

5ゴンケシュン・パクヒョンソン・オソンハン・イサンギユン・イヒョンジュ (2003) 児童福祉論、p106

6ジャンインヒョプ・オジョンス(2001) 児童青少年福祉論、ソウル大学出版部

(2) Exploration leading to the current system and reviewed issues (② “Precursor Phase”)

The enactment of the Child Welfare Act in 1981 was a turning point toward a public child protection system. This Act made clear the government’s responsibility for child protection and welfare, turning the focus of protection from a selected, limited group to all children, and made it possible to orchestrate the increasingly specialized and diversified child protection system. This created a political momentum toward de-institutionalization, replacing the existing large-scale institutional protection services by home- and community-oriented ones, such as group homes (commune-based homes) and foster families⁷. Korea’s ratification of the UN Convention of the Rights of the Child in 1991, in particular, has created a momentum to articulate the reorientation from institutional protection to community-based in-home care with specialized, diversified services. Korea’s typical public services in social care are adoption, institutional protection (care facilities, group homes, etc.) and foster families. Although adoption is an ideal protection tool that can provide a permanent home for the child, it has not been so actively used inside Korea. Institutional care, characterized by housing many children in one place, has been criticized for its inability to provide an environment similar to home. Driven by the recommendation made by the UN Committee on the Rights of the Child, foster family care was sought in which children in need of protection is temporarily placed in appropriate families that meet the protection criteria. A model program Foster Family Support Center was introduced in 2000 and expanded nationwide in 2003⁸. In the 2000s, the human rights and rights of the child and the protection for abused children and child safety became the topic of discussion. Through the revision of the Child Welfare Act in 2000, a system for protecting and preventing abused children was organized, and abuse protection and prevention services were provided through the private sector commissioned by a specialized child protection agency.

(3) New system established through processes (1) and (2) and implementation (③ Achievement Phase)

Years following 2000 have seen rapid changes and developments in legal, institutional, and practical aspects of child protection. Notable above all is the expansion of the focus of child welfare from children in need of protection to general children as a whole, indicating reinforced universalism in the policies for children. In 2004, the Child Welfare Act was

7 이ヒョンジュ・칸ヘギュ・소문히・ジョンギョン히・ユドン chorl・ジョンゼフン・이송기영・노온
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
8 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。

revised to pursue child protection policies as a national mission and consolidate the legal basis for the installation and operation of child policy coordination and practices committees. Through these committees, comprehensive measures for child protection were implemented throughout the Department, which include the “Comprehensive Plan for Child Protection and Care,” “Comprehensive Plan for Child Safety,” and “Comprehensive Plan for Children and Youth in poverty.” For institutional protection services, the types and functions of child welfare facilities were expanded and revised under the Child Welfare Act to solidify the legal basis for their diversification and socialization⁹. This served as the basis to promote home- and community-based protection, such as provided by small group homes (commune-based home), foster families, home protection services, and community child centers. The 2005 amendment to the Child Welfare Act provided the legal basis for foster family protection¹⁰.

The Special Adaption Law, adapted from the Act on Special Cases Concerning Adoption Promotion and Procedures, was introduced in 2011 to prioritize foster families for child protection and reinforce the government’s official control and supervision¹¹ and in 2012 led to the basis for establishing Foster Care Centers to help children in need of protection become independent. In 2013, on the other hand, an accidental death of a child due to abuse caused growing political concern over child abuse, leading to the adoption of the “Act on Special Cases Concerning the Punishment, Etc. of Child Abuse Crimes,” reinforced procedures for punishing child abuse offences and protecting victimized children. This also provided an opportunity for the government to take a proactive intervention while recognizing abusive act deviating from “family disciplines” based on Confucian thought as a socially serious offence¹² (see Table 2).

(4) Evaluation after implementation of established new systems and practice and discovery of new challenges (④ “Review Phase”)

As described so far, Korea’s child protection system has made various efforts and attempts to develop into a new responsive system, but has not seemed successful in specific programs and performances. This is because, with all varieties of related legal measures, the attempts for change in the child protection system have been invariably oriented to retroactive, residual projects focusing on problems of children in need of protection. Furthermore, Korea’s

9 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

10 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）。

11 イヨンギョ・キムヒョンテ・オソンハン・ジョンギョンウン・ジョンミング（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

12 イヨンギョ・キムヒョンテ・オソンハン・ジョンギョンウン・ジョンミング（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

child protection system is primarily led by the Ministry of Health and Welfare (responsible for protection services for children), Ministry of Gender Equality and Family (responsible for protection services for women and youth), and Ministry of Education (responsible for education and welfare services), making it difficult to recognize under which authority the particular service is provided (see Figure 2). However, taking into consideration the diversity of developmental crises in children and their individual perception of risks, the diversity of services might be positively evaluated to a certain degree¹³. Finally, we summarize the challenges for the future in the following paragraphs¹⁴.

The first is to clarify the government's responsibility in the protection of children at risk and ensure the commonality of the child protection system. So far, in Korea's child protection system, the main functions and roles of services concerning adoption of children in need of protection and protection of abused children were administered by private agencies commissioned by the government. In the meantime, the government transferred its responsibility for children in need of protection in a restrictive manner by selecting and managing private agencies. A long-term, specific road map is required to strengthen the commonality of the child protection system.

Secondly, various windows are available from leading administrative departments to address individuality and basic attributes of children in need of protection. There may be some diversity in the provision of services, but the responsibility for protection services is nowhere to be found, the continuity of the service was disrupted and segmented, and a strategy to put pieces together is required.

3. Child maltreatment prevention agencies/ Family support agencies

(1) Overview of child maltreatment support

Agencies that provide support and response for child maltreatment in Korea are specialized child protection agencies. Their legal basis for establishment is found in Articles 45 and 46 of the Child Welfare Act. There are the central specialized child protection agency established by the central government (Ministry of Health and Welfare) and regional specialized child protection agencies established by municipalities. In Japan, the main agency responsible for child maltreatment is the child consultation center, which is a public agency, whereas the specialized child protection agency is a private contract agency.

With the aim of preventing child abuse and protecting abused children, the central

13 리ュジョンヒ, 박ксе키ョン, 이즈요ン, 박즈юн, 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

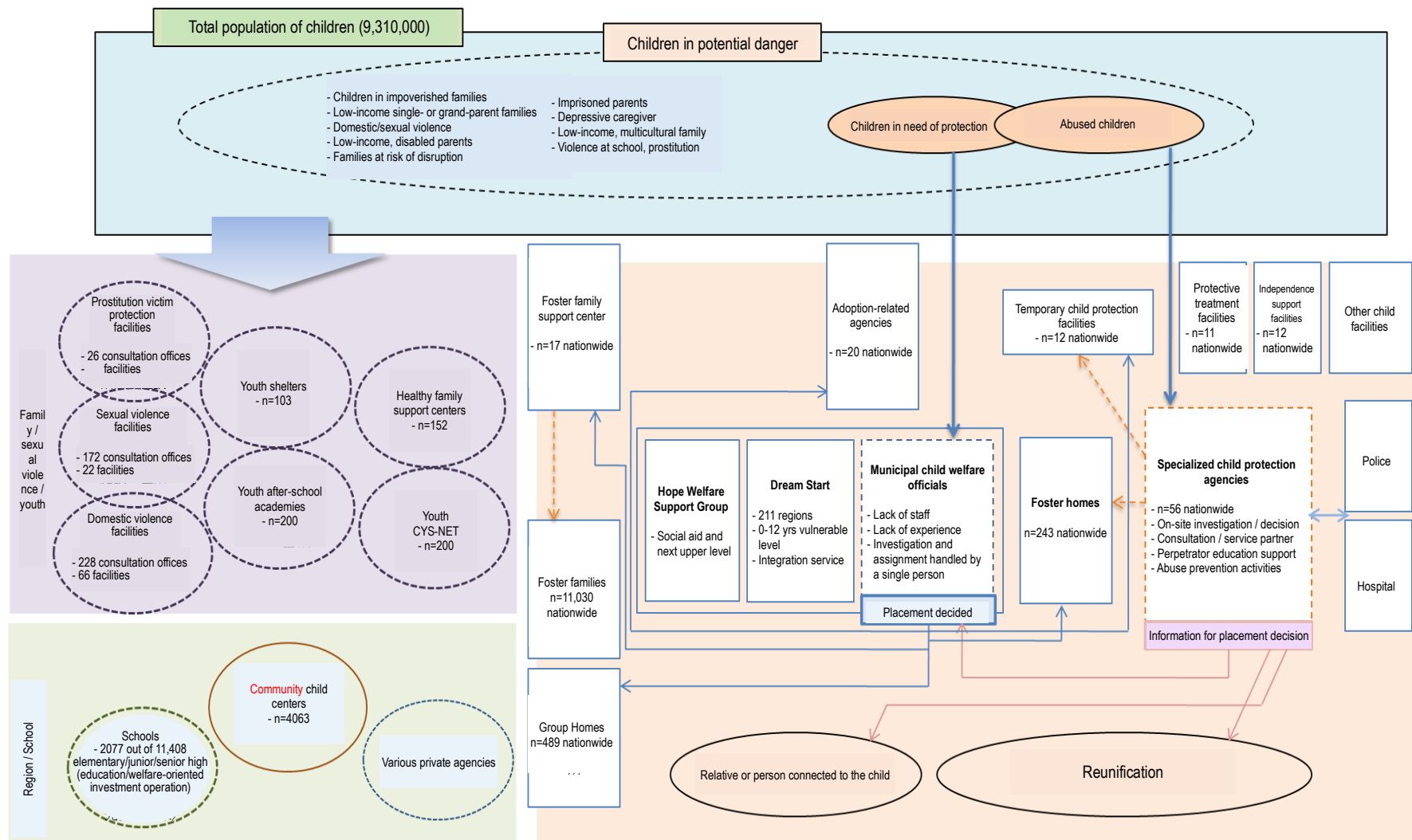
14 리ュジョンヒ, 박ксе키ョン, 이즈요ン, 박즈юн, He Lijun . Morita Akemi . Yu Jianming (2015) 少子化を乗り越えるための児童保護体系に対する国際比較研究：韓中日の比較を中心に、韓国保健社会研究院, p89~95

specialized child protection agency is engaged in public relations and education of child abuse prevention, research and policy proposals, and performance enhancement for workers at regional specialized child protection agencies and abused children's temporary protection facilities. Regional specialized child protection agencies are engaged in intervention etc. in matters required for detection, protection, treatment, and referral of abused children. Efforts made after the enactment of the Special Act on the Punishment on Child Abuse Offences in 2014 include reinforcement of reporting by mandatory reporters, expansion of the claim for requesting restriction of custody, reinforcement of site investigation and after-the-fact control, and mandatory education for child abuse prevention. In particular, it was made mandatory that when visiting a site of child abuse in response to judicial intervention, a specialized children protection agency worker should be accompanied by a police officer (Figure 3).

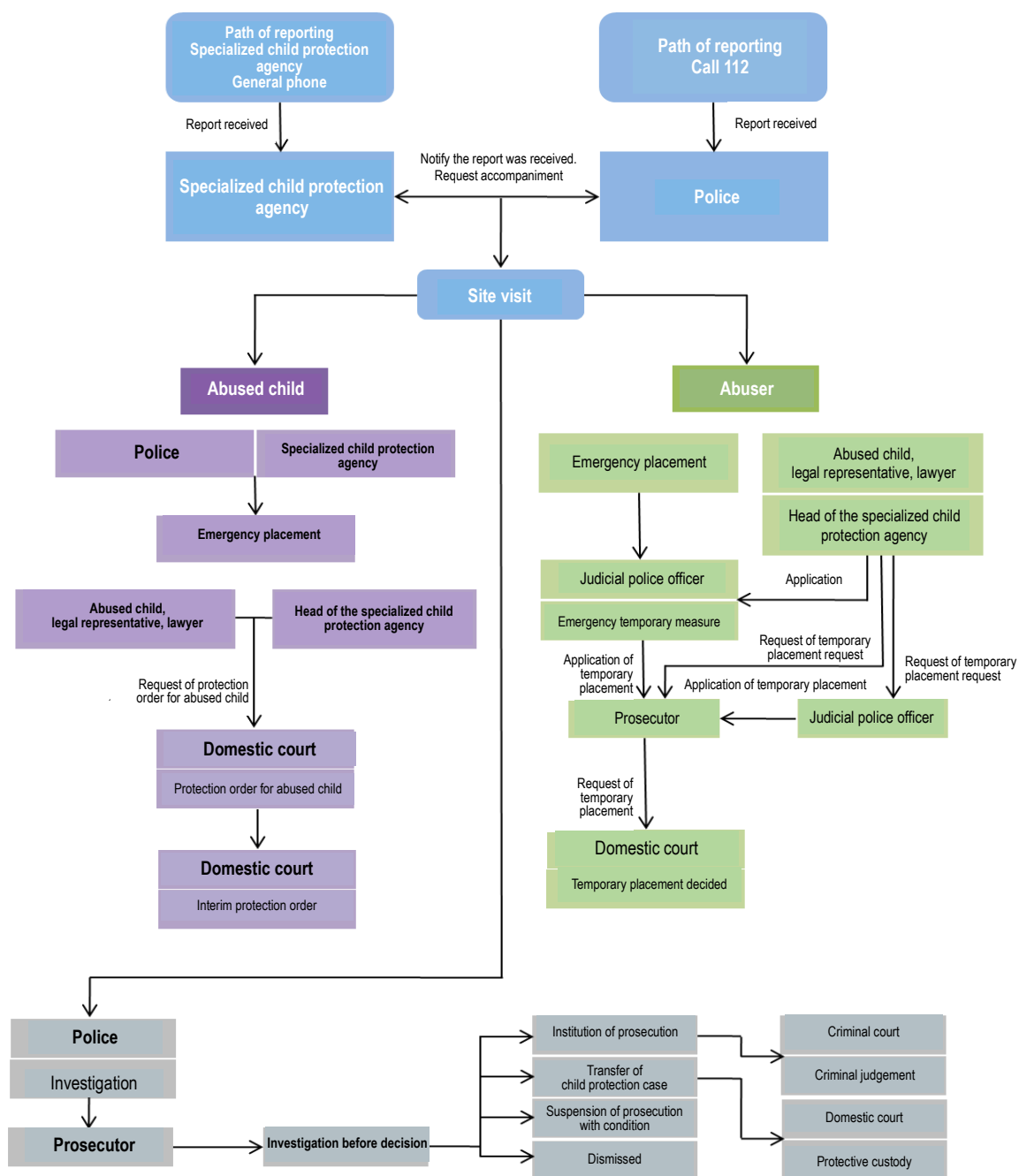
Table 2 Transition of the child protection system since 2000

Year	Events
2000	Amendment to the Child Welfare Act: Child protection agencies established and operation started.
2001	Category of foster families expanded to include relatives.
2003	Foster care centers established. Child safety comprehensive measures implemented.
2004	Amendment to the Child Welfare Act: Child policy coordination committees established; child protection programs activated; regional children centers legitimated; category of child welfare facilities expanded to include communal homes.
2005	Establishment of the Act on Protection and Support for Missing Children, etc. Child Safety Management Department newly established; school food service expanded.
2006	Children' s rights monitoring centers established; regional child information centers established.
2007	A model project Hope Start started (16 sites), renamed Dream Start in 2008. Didimdol Seed, or Child Development Account (CDA), started.
2008	Establishment of the Ministry of Health, Welfare and Family: integration of child and youth policies promoted.
2009	Youth and family services transferred to the Ministry of Women (currently the Ministry of Gender Equality and Family).
2011	Amendment to the Child Welfare Act: basis formed for comprehensive basic plans for children and comprehensive surveys of actual status of children; Special Act on Adoption Promotion and Procedures renamed Special Act on Adoption.
2012	Amendment to the Child Welfare Act; basis formed for establishing municipal foster care centers and for independence support for children in protection.
2013	Occurrence of child death from abuse led to the revision of the Child Welfare Act and establishment of the Act on Special Cases Concerning the Punishment, Etc. of Child Abuse Crimes

Partly revised by 이윤기 et. al. (2014)



<Figure 2 Structure of the child (youth and family) protection system in Korea> * Revised and reproduced by 박uksekyon, et al. (2014, 2015)



< Figure 3 Flow of response to a child abuse case >

(2) Prevention of child maltreatment / Analysis of the cycle of development of family support services

1) Background, events, affairs, and public opinion leading to the current system (① “Social Discovery Phase)

In Korea, the history of recognition of child abuse as a social issue is not so long. Although child abuse was recognized as a serious social problem, an actual abuse case was tolerated as an extension of Confucian culture; it was considered a family issue and often expected to be solved within the family. Legislative measures against child abuse started in 1981, when the Child Welfare Act was enacted. Under this law, however, although it was possible to investigate a person who violated the forbidden act of child abuse, there was no institutional mechanism that enables the authority to take a proactive and specialized intervention such as immediate removal of a child at risk of abuse or placement of the perpetrator of abuse¹⁰². Since then, legal and institutional approaches to child abuse were stimulated by momentum from the private sector, such as a draft bill of the Child Abuse Prevention Act issued in 1993 by Korean Society of the Prevention of Child Abuse as well as active movements from academic societies and private organizations. The “Child Abuse Case of Young-Hung and Bo-Ran” broadcasted in April 1998 created a momentum to turn public opinion and attention to child abuse issues, which had not so far been seriously debated except by expert groups, and increased the need for legal intervention to prevent child abuse¹⁰³. As seen above, Korea’s programs to protect abused children before 2000 were mainly implemented by private bodies and lacked legal basis and governmental support.

However, the revision of the Child Welfare Act in 2000 placed a focus on the construction of a system to protect children from abuse and clear idea of child abuse, and provided a clear idea of child abuse and a legal basis for responding to child abuse through reporting and for establishing child protection agencies. Then, a communication networks were immediately established at central and local levels with a reporting system to respond child abuse 24 hours a day. On the other hand, there are increasing number of tragic deaths from child abuse. 141 deaths occurred from child abuse between 2000 and 2012, when the response to child abuse was turned to the government-driven¹⁰⁴. In particular, a death of a child from abuse committed by a step mother in Chilgok (2013) and a death of a child from abuse committed by foster family (2014) has become a social issue, creating a momentum to cause

102 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

103 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

104 Kim, Jihae, Chung, Ickjoong, Lee, Heeyoun, Kim, Kyunghee (2013) “Analysis of Newspaper Articles on Child Abuse DeathsKorean”, Journal of Social Welfare, Vol. 65, No. 2, pp. 131-154

the public to awaken to the seriousness of child abuse in Korea. The government's neglectful response to child abuse became a focus of harsh criticism, demanding legislation that stipulates severe punishment on the perpetrator and, when abuse occurs, allows an official agency to proactively intervene to prevent abuse and protect children.

2) Exploration leading to the current system and reviewed issues (② “Precursor Phase”)

In Korea, child abuse cases are responded at the governmental and private levels. In the 1980s onward, various responses to child abuse were developed, mainly from the private sector, such as the Children's Rights Declaration Office established in 1985 and operated by the Special City of Seoul Child Consultation Center, Korea Association for prevention of Child Abuse and Neglect, a nonprofit organization established in 1989, House of Sharing opened in 1991, Youth Shelter derived from Seoul YMCA in 1992, and social welfare corporation Good Neighbors in 1996³⁾. On the other hand, responses at the government level started in January 2000, when the Child Welfare Act was amended. This amendment, in which the definition of child abuse was first introduced, stipulates prompt detection, protection, and treatment of child abuse by the government and municipalities and establishment of child protection agencies to prevent child abuse.

Child protection agencies were divided into the central and regional ones. The central child protection agency was required to supervise and monitor regional child protection agencies to ensure their smooth operation of services and to engage in legal consultation support, research and development of child abuse programs, and policy recommendations.

Services operated by the central child protection agency :

- ① Support for regional specialized child protection agencies
- ② Child abuse prevention programs and publication of related studies and materials
- ③ Creation of a cooperative system for the efficient implementation of child abuse prevention programs
- ④ Development and evaluation of child abuse prevention programs
- ⑤ Training for consultants and education and public relations for child abuse prevention
- ⑥ Construction of an electronic system for child protection agencies
- ⑦ Other activities relating to the child abuse prevention programs

On the other hand, regional child protection agencies are the frontline agencies closely engaged in responding to child abuse and required to receive reports, provide consultation, take intervention, and after-the-fact management.

Services operated by regional child protection agency:

- ① Acceptance of child abuse reports, on-site investigation, and emergency protection
- ② Consultation and education for abused children and perpetrators
- ③ Education and public relations for the prevention of child abuse
- ④ After-the-fact confirmation with the family of an abused child
- ⑤ Installment and operation of a child abuse case assessment committee and operation of case meetings
- ⑥ Other activities relating to child abuse prevention programs

Also, child protection agencies set up mandatory reporters of, child abuse working for the detection and prevention of child abuse. Mandatory reporters are professionals who are likely to perceive child abuse (21 disciplines including education, health, welfare workers and civil servants), They are required by Article 10 of the Act on Special Cases Concerning the Punishment, Etc. of Child Abuse Crimes to “report to a child protection agency or investigation agency if they notice or suspect a crime of child abuse while engaged in the profession.” Mandatory reporters are required by Article 26 Compulsory Education of the Child Welfare Act to learn twice a year the latest information, knowledge, and related laws and regulations concerning child abuse. The agencies responsible for compulsory education are required to be affiliated with a child protection agency.

3) New system established through processes 1) to 2) and implementation (③ “Achievement Phase”)

The number of cases reported as child abuse in 2015 through 56 child protection agencies nationwide was 19,214, of which 16,651 were suspected cases of emergency child abuse or child abuse. The number of cases reported as child abuse in 2001 was 4,133 which increased about five-fold in 2015. This increase can be explained by saying that the improvement in the legal basis about child abuse since 2000 has led the government to actively get involved in the effort against child abuse, such as the installation and operation of child protection agencies, which brought public attention to child abuse and resulted in the sustainable growth in the number of reports. However, deaths from child abuse were many, leading to the 2014 amendment of the Child Welfare Act (reinforcement of punishment and protection procedures for child abuse) and enactment of the Act on Special Cases Concerning the Punishment, Etc. of Child Abuse Crimes. The aim of this Special Act is, by stipulating special provisions for punishment on child abuse and its procedures, protection procedures for abused children and protection placement on the perpetrators of child abuse, to protect children and help them grow up into healthy social members (Article 1 of the Special Act). The details are set forth in the entire text of Chapter 6 and in Article 64 and Supplements, largely in two

parts: “Punishment to perpetrators of child abuse” (Articles 4-9) and “Judicial procedures for the processing of child abuse crimes” (Articles 10-58). This Special Act, by stating “the crime of child abuse,” makes it clear that child abuse is a criminal offense and deserves a criminal punishment while providing various special provisions for judicial procedures to address a child abuse case to protect the victimized child. Although not intended to establish and implement comprehensive measures and systems for the prevention of child abuse, this Act, unlike the existing method against child abuse that is centering around child protection agencies and administrative bodies, has various special provisions on the recognition of child abuse as a crime and on the premise of the judicial procedures for this crime. For this reason this Act is considered an epoch-making legislation that will make a difference in the processing of a child abuse case.

The Special Act has reinforced not only the punitive intervention in child abuse but therapeutic intervention, details of which include restriction or loss of custody, improvement in on-site investigation system (authority of a specialized child protection agency on the scene and accompaniment of a police officer), reinforcement and expansion of mandatory reporting (expansion of the range of professional disciplines and reinforced punishment on the breach of duty), emergency protective placement system, therapy program order, and integration of the call number for reporting to 112 (integrated with the call number for reporting a criminal offense).

4) Evaluation after implementation of established new systems and practice and discovery of new challenges (④ “Review Phase”)

The introduction of the above-mentioned “Act on Special Cases Concerning the Punishment, Etc. of Child Abuse Crimes” resulted in an increase in the number of child abuse reports, increase in the number of visits by a specialized child protection agency worker accompanied by a police officer, and increase in placements in isolation for child protection, and 67% of these cases were granted a temporary protection order¹⁰⁵. This special law brought drastic changes in child welfare.

The changes include reinforced recognition of child abuse as a “crime,” creation of mutual assistance between partner agencies, information sharing and database building, reinforced legal support (lawyers, legal representatives, etc.), treatment order for abuse perpetrators, and increased number of special workers such as at specialized child abuse agencies. In particular, the articulation of the recognition of child abuse as a “crime” reflects the government’s and municipalities’ notion of child abuse as a crime, and while education is

105 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

encouraged to change the people's idea of child abuse, the Special Act is expected to help improve the social recognition about child abuse with varieties of political and institutional efforts against child abuse and violence¹⁰⁶. Furthermore, the fact that a specialized child protection agency worker is granted a legal authority means that the worker can have a police officer accompany him or her to the site upon reporting a crime of child abuse is reported, which has been appreciated as it alleviates the limitations of on-site-investigation.

On the other hand, although the number of child abuse reports has increased and proactive prevention and intervention have been recognized, challenge to be faced will be the lack of temporary protection agencies and specialists, of therapy service specialists and their basis, and of the number of staff in specialized child protection agencies.

4. Organizations and agencies responsible for children's rights and stakeholders' participation.

(1) Current status of child rights representation and children's participation (tools, formats, database outlines etc. for laws, regulations, procedures, assessments, etc.)

The details of children's basic rights in Korea are set forth in the Children's Charter and Youth's Charter. The Children's Charter consists of 11 Articles and includes the principle of indiscrimination and human dignity and clearly states the rights regarding protection in healthy families, nutrition, education, culture, protection from abuse and labor, protection of children with disabilities, etc. The Youth's Charter advocates independence and autonomy of youth and specifies the rights to existence and growth, right not to be discriminated against, right to be protected from violence, right to education, right to culture and art, right to access to information, right to democratic participation, etc. These Charters are of great declaratory significance by stating commissions and resolutions to children in the Korean society

On the other hand, Korea submitted the national report to the UN Children's Rights Committee three times in 1994, 2000, and 2008 since it ratified the UN Convention of the Rights of the Child in 1991. The report was reviewed by the Committee, and based on the Committee's recommendations, multifaceted approaches have been taken to enhance children's rights. In the meantime, the government started a model program by outsourcing the Children's Rights Monitoring Center to a national policy agency¹⁰⁷ and launched a full-scale program in 2009.

106 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

107 韓国保健社会研究院である

1) Children's rights monitoring center

① Main contents of programs

i. Monitoring and public relations for children's rights in Korea

: The Children's Rights Monitoring Center identifies children's rights violation cases in eight areas – such as definitions of general placement and children, general principles, civic rights and freedoms, family environment and alternative protection, basic health and welfare, education and recreation, and artistic activities – and continuously monitors children's rights. The Center issues publicity materials (newsletters etc.) on children's rights every half year as a PR activity.

ii. Preparation of additional reports

: To prepare an additional report, analyze the changes in laws and policies on children's rights, confirm whether the UN Children's Rights Committee's recommendations are met, and figure out areas to be supplemented.

iii. Identification of challenges in improving laws and regulations to enhance children's rights

: To make institutional improvement in laws and policies on children's rights, build and operate a practical council for enhancement of children's rights under a public-private partnership. The practical council holds a meeting on a regular basis to achieve effective and sustainable operation.

② Methods of projects

i. Analysis of legal and political materials and of statistic materials

: Based on various materials from governmental departments, gather and analyze dispersed data on children's rights, activities and budgets, program evaluations, and desire assessments

ii. International documents

: Continuously analyze international documents concerning the transition under the UN Convention on the Rights of the Child.

iii. Construction of an effective child rights monitoring system

: To construct an effective child rights monitoring system in Korea, utilize a children's rights ombudsperson and practical council for enhancement of children's rights. An ombudsperson team consisting of experts in children's rights and the practical council for enhancement of children's rights are expected to play a significant role in the construction of a specialized monitoring system.

2) Child rights indicators

In 2003, the government developed “child rights indicators” to utilize as basic materials for transition under the UN Convention according to the level of children’s rights. The indicators, which are based on the eight areas are proposed by the UN Committee on the Rights of the Child, include: ① Population, ② Survival and health, ③ Family, ④ Civil rights and liberty, ⑤ Education, ⑥ Social welfare, ⑦ Culture and leisure, and ⑧ Special protection. In 2006 the government, recognizing that the current statistic system was not capable of gather data on children’s rights in general, developed 40 key indicators. They are used as basic materials for intervention with the key indicators in early phase of each developmental stage, for establishment of long-term policies for children such as developing childcare programs, and in the variety of child welfare programs.

(2) Analysis of the cycle of development of organizations and agencies responsible for children’s rights and stakeholders’ participation

1) Background, events, affairs, and public opinion leading to the current child rights advocacy and stakeholders’ participation (① Social Discovery Phase”)

In Korea, with the rapid economic growth and industrialization, children tended to be recognized less as the subjects of rights than as a source of alternative satisfaction for parents and as human resources for the future of the country. Since its ratification of the UN Convention of the Rights of the Child (CRC) in 1991, however, children’s rights were becoming the focus of public attention in Korea. The CRC states that the ratifying countries are required to submit a national report on the implementation of the CRC within two years of ratification and every five years thereafter for review by the UN. Korea has submitted a national report three times so far, in 1994, 2000, and 2008 (the 5-6th national report is due in 2017) and received the UN’s review, and the trials and errors identified through the process have been leveraged in the efforts to realize the rights of the child through multiple approaches such as arrangement of related laws and improvement of systems. In the meantime, Korea set up the Child Rights Monitoring Center to check how effectively the CRC is implemented to ensure the viability of monitoring, organize a long-term growth strategy, and eventually, enhance children’s rights.

2) Exploration leading to the current system and reviewed issues (② “Precursor Phase”).¹⁰⁸

In Korea, the first discussion about children’s rights monitoring was held in an

¹⁰⁸ キムソンクォン他(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

academic convention held in 2002 by the Korean Association of Children's Rights, with a theme of "Children's Rights Monitoring." At this convention, the present status of children's rights monitoring in East Asia and Pacific countries and European countries, and a bill on children's rights monitoring prepared by NGOs and children was proposed as a practical system for monitoring children's rights. The Korean Association of Children's Rights was also working on a bill for installing a permanent monitoring system in Korea by analyzing each country's monitoring system for children's rights and studying how it was implemented in each country. On the other hand, the government-led monitoring for the policies for children was implemented in full scale in response to the study report published in 2004 on the transition under the UN Convention of the Right of the Child (Save the Children, Ministry of Health and Welfare). This study report showed how the Convention of the Right of the Child developed, and presented the status of transition under the UN Convention and problems in eight clusters with their solutions.

The Korean Council of Children's Organizations (2004) conducted a monitoring on the living environment in which children were growing. College students, teachers, parents, workers from child-related agencies were trained as monitoring staff and deployed them to respective areas. In 2005, the Korean Council of Children's Organizations and the Children's Rights Society carried out a monitoring study for transition under the UN Convention of the Right of the Child. They published a comprehensive analysis report on major policies for children in Korea, and proposed political measures required for the elevation of children's rights based on the recommendations from the UN Committee on Children's Right.

As seen above, the movement toward children's rights monitoring in Korea was from the private sectors and academic circles. Studies concerning children's rights monitoring are divided into two categories: one is for understanding the concept of monitoring, content, and system; the other is for monitoring policies for children. The argument over the idea of monitoring and the system of its administration was organized based on actual cases of implementation in foreign countries so that the concept and roles of monitoring were put in order before introduced into Korea.

3) New systems established through processes 1) to 2) and implementation (③ "Achievement Phase")

In 2006, the Korean government established and operated the "Children's Rights Monitoring Center" as an independent structure to monitor children's rights. With the aim of monitoring the transfer items in the Convention of the Rights of the Child and making institutional developments and improvements in laws and policies, the Center is operated mainly by the private sector including representatives from civic groups using a children's

rights ombudsperson system. A children's right ombudsperson identifies violation of children's rights through monitoring activities and strives to make institutional improvements in laws and policies. The ombudsperson association consists of experts in children's issues from the private sector, structured based on their expertise such as in disability, multiculturalism, institutions (Phase 1 (2006): 21 adults and 10 children; Phase 2 (2010): 10 adults and 10 children; Phase 3 (2012): 51 people). Furthermore, the National Human Rights Commission of The Republic of Korea¹⁰⁹ administers "Children's Rights Expert Panel" as an advisory body concerning the transition under the Convention of the Rights of the Child. With the aim of enhancing children's rights, This Expert Body actively provides recommendations, human rights consultation, human rights education, public relations, research project, etc.

On the other hand, to monitor the actual status of children's rights, the government has developed indicators for major rights of children that reflect the current state of Korea, such as "Children's rights indicators" in 2003, "Children's indicators" and "Youth's rights indicators" in 2006. The government engages in the collection and distribution of these indicators, contracting out to children-related national policy research institutes, private bodies, and researchers to collect indicators and disclose them to the public. The indicators of children's rights are monitored for change over time. The results obtained in 2008 used in the evaluation of the policies for children and utilized in the "Five-year Plan for Children's Rights" and children's rights monitoring. The children's rights indicators are also used by the National Human Rights Committee to evaluate child welfare facilities.

4) Evaluation after implementation of established new systems and practice and discovery of new challenges (④ "Review Phase")

Korea has upheld the Convention of the Rights of the Child since its ratification in 1991 and implemented various projects concerning children's rights. Korea has consistently moved forward with children's rights monitoring, the entire series of systematic activities including evaluation, analysis, and suggestions for child-related national policies on children and their living environment as well as collection, confirmation, and utilization of information on problems in children's rights. Although the children's rights monitoring center was initially proposed in a bill as a permanently-installed monitoring structure, it was actually installed and operated as an outsourced (model) project, and it did not achieve the efficiency that would be expected through a permanently-installed structure with authority for investigation to ensure the viability of monitoring, although it is true that many efforts were made by the Ministry of

¹⁰⁹ 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。

Health and Welfare. Also, the project was continuously monitored by a children's rights ombudsperson. In particular, the fact that a child was assigned as an ombudsperson to monitor children's rights from a child's perspective is commendable in that it reflected to the maximum extent the view of the United Nations Committee of Children's Rights, which emphasizes the importance of children's participation. Concerns were raised, however, by the Committee over the following areas. Firstly, the center has no legal status, and the budget was developed by the Health and Welfare Department; secondly, the center has no rights to proactively supervise or investigate the violation of children's rights or accept petitions; and finally, the authority of the Center for its mission can vary depending on the results of the annual performance evaluation by the Korean government and likely to affect the independence and sustainability of the Center.

Based on these findings, challenges to be faced now and in the future include improving the current outsourcing system to ensure the independence of the Children's Rights Monitoring Center and working out bills by reviewing the problems arising from services implemented under the outsourcing system to complement the constraints of the outsourced services. Consideration should also be given to where to implement the children's rights monitoring structure and what authority should be granted, as well as to appropriate staffing, adequate financial support, and consolidation of the legal basis for the functions and operational methods of the Children's Rights Monitoring Center.

5. Database and data archive on child maltreatment

(1) Outline of the database and data archive for child maltreatment

The database systems for child maltreatment in Korea include the "Child Abuse Information System," which was constructed based on Paragraph 2, Article 28 of the Child Welfare Act (National Abuse Information System)" to manage the information on abused children and their families, perpetrators, and child abuse prevention programs. Since constructed in early 2002, the hardware and software are continuously updated, operated by the central child protection agency, and used by central and regional child protection agencies, the Ministry of Health and Welfare workers, the police, etc. The objective of the operation and management of the National Child Abuse Information System is to protect the rights and benefits of the people of Korea by determining items necessary for recording, storing, deleting, and retrieving of documents processed by a system with information processing capability such as a computer to achieve efficient operation of the services at the child protection

agencies¹¹⁰. The data to be managed are divided for stakeholder management (abused children and perpetrators of abuse), case management, project management, statistics management, service management, website management (Table 3).

table 3 Structure of items in the national information system

Item	Sub-item	Descriptions
Target management	Child card management	Personal information on the abused child and description of the abuse - Child card information, case management status, remarks on the abused child, and change history
	Abuser card management	Management of personal information on the abuser and description of the abuse - Abuser card information, case management status, history of accusation/charge, loss or restriction of custody, remarks on the abuser, and change history
Case management	Case management status	- Case management list and referral
	Report receipt	- Basic information on the inquiry/report, inquirer/reporter, notification to police, items about the child, items about the suspected abuser, description of the report, presence or absence of re-reporting, presence or absence of false reporting, etc.
	On-site investigation report	Management of investigation reports on suspected emergency/general abuse cases. - Basic information, description of the target of investigation, investigator's findings, migration information, risk screening indicators for the abused child, abuser's information and risk screening indicators for the abuser, etc.
	Decision on the case	Basic information (screening indicators), information on case determination
	Placement Results	- Placement results
		- Emergency/temporary placement (risk screening indicators)
		- Accusation/charge/process of the case
		- Restriction/suspension/loss of custody
	Services	- Information on case intervention, list of service provision plans, etc. - Service provision
	Conclusion of case	- Date of conclusion, reason for conclusion, degree of intervention achievement, plans for after-the-fact management, etc.
	After-the-fact management	- Information on the child and abuser, after-the-fact management dates/categories/target of provision
	Transfer management	- Additionally, transfer to a specialized child protection agency, and if needed, partnership between agencies
	Case director management	Appointment and replacement of director
	Case meeting minute management	List of minutes of cooperative meetings between agencies, municipalities, case determination committees, and outside agencies; and management of reviewed cases, etc.
	Supervision management	Registration and management of supervisions provided to supervisors, etc.

¹¹⁰ 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、p 1

Item	Sub-item	Descriptions
Service management	Regional resource management	Agency information, director information, description of regional resource partnership, etc.
	Educational service management	Education contents, number of participants, materials, evaluation, attached documents, etc.
	Public relations management	Type of public relations, contents, evaluation, attached documents, etc.
	Cooperative service management	Construction of cooperation system, partnership, management of seminar achievements, etc.
Statistics management	Statistics referral	Report reception report, on-site investigation, case determination, placement results, service provision log, conclusion of the case, after-the-fact management, education programs, etc.
	Referral of reports	Referral to reports to submit statistics to municipalities, etc.
Work management	Items for notification	Notice of items for notification
	Archive	Notice in the archive
	education / event application	Application and management of education and events
	Mail management	Mail, list, and receiving/sending management for users of the information system
	Reception/transfer of agency documents	Documents (official), list, reception/transfer management in a specialized child protection agency
Website management	Account management	Self-information
		Affiliated center information
	Administrator management	

Guideline for using the National Child Abuse Information system, Central specialized child protection agency, Ministry of Health and Welfare (2015)

1) Background leading to the current system (① Social Discovery Phase)

Korea's child protection projects, which have been implemented on many legal bases as shown in Table 1, are not only diverse and complicated but also divided into two lines of administration led by the Ministry of Health and Welfare and Ministry of Gender Equality and Family. Many agencies are involved, including child protection-related agencies such as child policy coordination committees, central departments and municipalities, agencies in child protection, adoption-related agencies, child welfare facilities, and child consultation offices as well as medical institutions, police departments, and fire departments. Noteworthy is that the system consists of a mixture of public and private agencies. It has been noted, however, that the lack of smooth cooperation between agencies, with less focus on children in need of protection than on agencies and facilities, has resulted in an inconsistent system of communication, raising the problem of dual administration and of inability to provide appropriate services or precise monitoring over the child protection system¹¹¹. As a solution to

¹¹¹ 김미슈크・얀신쑤온・킴기쑤온・하테쑤온 (2013) 児童保護体系における連携性の向上方策、韓国

these disrupted cooperation and problematic monitoring, “information control” is proposed as an approach to improve the quality of child protection services. In this approach, information is managed comprehensively and systematically in a children-centered manner away from the agency-centered one. Also needed is a database for information and formats required for all related procedures, as well as the sharing and linkage of information and regular statistical management. The information control systems currently used in Korea to manage data on child protection to support services include: Foster Family Comprehensive Electronic System (used, managed, and operated by the private sector), National Child Abuse Information System, Adoption Information Integrated Control System, Independence Support Integrated Control System, Social Welfare Facilities Information System (used by the private sector, managed, and operated by the public sector), Happy E-on System (used, managed, and operated by the public sector), geolocation system for missing children, and profiling system. In Korea, therefore, the database on child maltreatment has been created in the struggle for information control for the entire social welfare service.

2) Exploration leading to the current system and reviewed issues (② “Precursor Phase)

The National Child Abuse Information System was developed for the first time in 2001, reconstructed in 2011, and has been operated to date. However, since the operational procedures stipulated in the enacted “Act on Special Cases Concerning the Punishment, Etc. of Child Abuse Crimes,” which brought a significant change in child abuse matters, have not been reflected in the current system, concerns are raised over the failure in recording or storing important procedures or investigation materials relating to abused children and perpetrators of abuse in the implementation of child protection services. In line with this Special Act, agencies responsible for child abuse prevention programs, such as the Ministry of Health and Welfare, Ministry of Justice, specialized child protection agencies, and police stations, had discussions in advance about cooperation and operation procedures, but the Child Abuse Information System only serves to supplement and complement the existing systems, leading to consideration about full-scale reconstruction of the system.

3) New system established through processes 1)-2) and implementation (③ “Achievement phase”)

Recent amendment to the Child Welfare Act (January 2014) led to the introduction of related provisions (Paragraph 2, Article 28), reinforcing the legal obligation in building and operating a child abuse information system. Currently, the “National Child Abuse Information System” has been thoroughly reorganized and launched in February 2017.

Major changes include the redesigning of the operational process in response to child abuse according to the “Act on Special Cases Concerning the Punishment, Etc. of Child Abuse Crimes (2014).” Improvement measures were drawn by analyzing the present state of the operational processes in agencies engaged in child abuse such as specialized child protection agencies and partner agencies across the nation; the implementation of services is standardized in like with the Special Act and Child Welfare Act and their amendments, by defining effective operational processes and methods and reflecting them in the information system in a systemic and gradual manner. The creation of an effective operation processing environment and improved quality of implementation of services for child abuse are expected through the operationally standardized and improved information system.

Furthermore, prevention of burned-out case workers and improved quality of case work services were achieved by controlling and supervising the amount of work per case using operational management functions. Through the system reconstruction and submission of multifactorial statistical data and reports, the system has been improved so that policies of effective prevention against child abuse can be reviewed and analyzed.

4) Evaluation after implementation of established new systems and practice and discovery of new challenges (④ “Review Phase”)

After the enactment of the “Act on Special Cases Concerning the Punishment, Etc. of Child Abuse Crimes (2014),” Korea’s database system on child maltreatment has had connections with various services such as police stations and the 199 safety call center. The database system requires mutual coordination with the prosecutors and police investigation system and 199 safety call system but they lack in smooth communication; however, even officers of regional police stations are authorized for input and referral, which enables them to input and refer to the investigation results on the site of abuse. When abused children are placed in institutional or foster care, limitations become evident such as inability to communicate required information to the intended facilities or agencies’ systems in a coordinated manner because of the separate operation of individual services and agency-centered administration. Wired communication also hinders smooth connection with other agencies.

On the other hand, the government declared the year 2016 as the year to establish a system to eradicate child abuse. As part of this effort, the “Children’s Happiness Support System” was proposed as a system to constantly monitor children at risk using big data. Programs scheduled in this effort include characteristic analysis of perpetrators of child abuse as well as prediction and early detection/support of children at risk in cooperation with the

national child abuse information system¹¹².

6. Discussion (lessons to learn, etc.)

Korea's child protection system has transformed from the post-war family-led welfare to the current public welfare through various changes in society, economy, and politics. In the whole field of social welfare in Korea, however, the position of child welfare has not been consolidated and, as mentioned earlier, faced with many challenges.

Among the efforts pursued in Korea's child protection system, here we discuss those pursued by the private welfare sector as lessons we can learn from.

Korea's child protection system is built on a residual model to protect children who lost their parents after the war and solve children's problems resulting from rapid industrial development. Although the public protection system has attempted to change through the adoption of various related bills, the focuses are on providing children in need of protection with retroactive, residual services. Viewed from another perspective, however, the pursuit of Korea toward a small government might have motivated the growth of the private welfare sector in the implementation of the protection system. In the area of child welfare, in particular, post-war international relief organizations and private home facilities have developed into the current social welfare corporations and, through historically accumulated know-hows, complemented areas that cannot be covered by the public protection system (for example, response to child abuse was carried out by private welfare organizations from 1985. Furthermore, indicators of children's rights were uniquely developed and announced by the Child Foundation, and a model program for the Children's and Youth's Rights Center began in 2008 but was not institutionalized and now is supported by private corporations. Private sector-led model programs are perking up). It can also be said that the residual welfare model rather encouraged the participation of the private welfare sector. It is true that the private welfare agencies' practice is more flexible and aggressive than that of the government as seen in the use of various items, but they are facing chronic challenges such as shrinking resources and labor shortage as well as budget cut after a change of government. As stated earlier, since the government transferred its responsibility to private agencies in a restrictive manner by selecting and managing them, the government's responsibility is nowhere to be found. A long-term, specific road map is required to strengthen the commonality of the child protection system.

112 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

<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・フオンオクキョン・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
- ・オジョンス・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

9 Thailand

Parinda Tasee, Thammasat University
Rungnapa Theppab, 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 tend 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) led 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.

- 4) **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.
- 5) **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.
- 6) **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's 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's 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 CPRC 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 CPRC'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. (CPCR,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 Republic of the Philippines

Freddie H. Bernardino, Local Government Unit of Taytay, Rizal
April Obtinerio, consultant and freelanch 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 Code¹ 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 and for children in especially difficult circumstances, in situations of armed conflict and those belonging to indigenous cultural communities.

¹ 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.

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:

g. 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.² CSEC involves pornography, trafficking and prostitution.

h. 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.

i. 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.

j. 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 2006.³

k. 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

² CRC@20. A Summary Report on the 20 years of the Convention on the Rights of the Child in the Philippines.

³ Ibid.

residences and poverty. Further, IP children are often victims of bullying and discrimination.

l. Children in Situations of Armed Conflict (CSAC)

The Philippines is affected by the Moro and communist insurgencies in different regions.⁴ 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.⁵ 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 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:

- j. 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

4 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.

5 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

incapable of taking care of himself fully because of a physical or mental disability or condition or of protecting himself from abuse.

- k. Child abuse refers to the infliction of physical or psychological injury, cruelty to, or neglect, sexual abuse or exploitation of a child.
- l. 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.
- m. Physical injury includes but is not limited to lacerations, fractured bones, burns, internal injuries, severe injury or serious bodily harm suffered by a child.
- n. 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.
- o. 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.
- p. 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.
- q. 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.
- r. 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.⁶

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).⁷ 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 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 Children⁸.

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

⁶ 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.

⁷ Thru the DepEd CPP, Child Protection Committees (CPCs) have been organized in schools to protect students from bullying, discrimination and abuse.

⁸ 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

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:

- b. *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.
- c. *National Strategic Plan against Trafficking in Persons (2004-2010)* for the prevention, protection, recovery and integration of trafficked persons including children.
- d. *National Framework of Action Against CSEC (2001-2005)* which provides guidance in the formulation, implementation, and monitoring of policies and programs relevant to child trafficking, pornography and prostitution.
- e. *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.
- f. *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.
- g. *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.⁹

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.¹⁰ 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

⁹ 2010 State of the Filipino Children Report. Child-Friendly Governance: Focus on Resource Allocation

¹⁰ 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 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.

and strategies to address region-specific issues and/or concerns for children.^{1 1}

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 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).

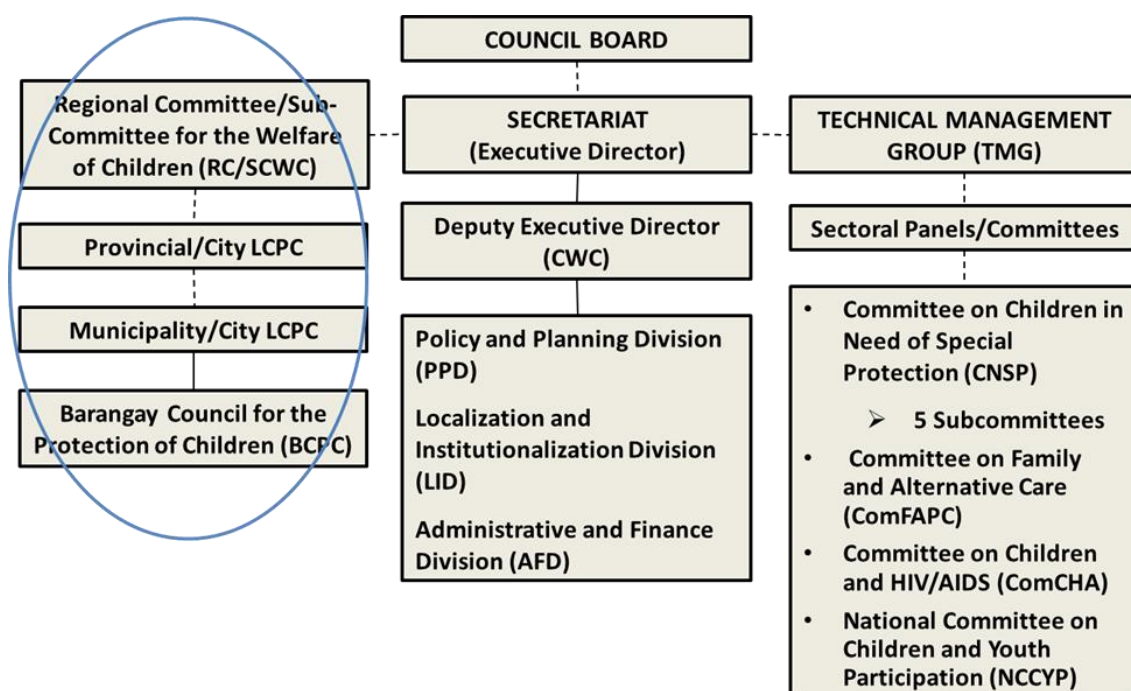


Figure 1. CWC Organizational Structure Establishing the Link to the LCPCs

^{1 1} 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.

Other agencies/mechanisms involved in the enforcement of the Act, particularly child abuse cases, include the following:

- h. In 1995, EO 275 was issued to create the Committee for the Special Protection of Children (CSPC)^{1 2} 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 CPCP. The CSPC is chaired by both Secretaries of the DOJ and DSWD.
- i. 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 (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.

- j. 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.
- k. The Department of Health (DOH), together with the University of the Philippines (UP) Manila, Child Protection Network (CPN)^{1 3}, national and local government agencies and

1 2 Also referred to as Special Committee for the Protection of Children (SCPC) in other documents.

1 3 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

non government organizations, has established 79 Women and Children Protection Units (WCPUs) nationwide.^{1 4} To date, said WCPUs have served and cared for a total of 47,814 abused and high-risk children [and their families].^{1 5} Meanwhile, the National Bureau of Investigation (NBI) and the PNP opened centers for medico-legal evaluation.

- l. 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.^{1 6}
- m. 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.^{1 7}

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.^{1 8}

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.

d. Policy and legislative issuances

children through the establishment of WCPUs. In 2011, DOH recognized the training given by CPN as the required training of WCPU physicians.

1 4 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.

1 5 Taken from the Message of the CPN Executive Director Bernadette J. Madrid, MD.
<http://childprotectionnetwork.org/executive-directors-message>

1 6 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/>

1 7 The Commission on Human Rights is an independent constitutional body which monitors the compliance of the government with national and international [treaty] obligations.

1 8 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).

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.

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:

2. 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.

3. 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.
4. 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%).^{1 9}
5. [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.^{2 0}
6. 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 grooming^{2 1} 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.^{2 2}
7. RA 10627 or the Anti-Bullying Act which protect learners from bullying, discrimination and abuse.

^{1 9} As reported in the 2nd NPAC Mid Term Report, CWC, 2016

^{2 0} 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

^{2 1} 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

^{2 2} RA 9775, Section 9

8. 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.

e. 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:

6. Establishment of a more forceful and systematic monitoring mechanism to deter the trafficking of children, for purposes of sexual exploitation and labor.
7. Mandatory training of law enforcement officials, prosecutors, and judges on child protection concerns.
8. Ensure timely and adequate investigations of all cases of child abuse and violence within a child-friendly procedure.
9. Provision of free legal support services and protection during case proceedings and access to adequate counseling.
10. Conduct of a comprehensive qualitative and quantitative study to assess the causes, nature and extent of commercial sexual exploitation and pornography.

f. 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.^{2 3} 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 3 An Analysis of the 2014 and 2015 CFLGA, Obtinario, 2016

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).^{2 4} In the 2015 CFLGA Results, 1,099 LGUs reported allocating 0.01% - 4.99% of their total budget for children; however, these were for programs such as supplemental feeding and scholarship grants.^{2 5}
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.^{2 6}

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 CSPC, 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 Subabay 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 System^{2 7} and

^{2 4} "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>

^{2 5} An Analysis of the 2014 and 2015 CFLGA, Obtinario, 2016

^{2 6} Mid-Term Report, 2nd NPAC, CWC, 2016.

^{2 7} Include, among others, population and household surveys, national demographic health survey, national nutrition survey.

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.

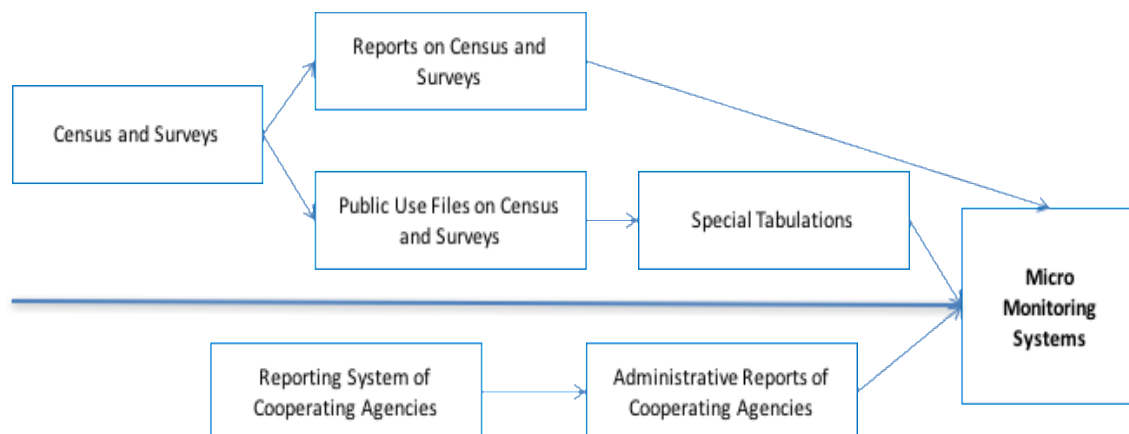


Figure 2. Subaybay Bata Macro Monitoring System Data Flow ^{2 8}

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.

^{2 8} Administrative reports include LGU-level data

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

6. 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 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.
7. 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.
8. 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.
9. Children left behind. An estimated three to six million children have parents who are either Overseas Filipino Workers (OFWs) or imprisoned.^{2 9} 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.
10. 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.

^{2 9} Mid-Term Report, 2nd NPAC (2011-2016). CWC. 2016

- 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 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 (LCPC) 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/>

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 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	昭和女子大学 人間社会学部 助教
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	島根大学 人間科学部 講師
吉岡 洋子	大阪大学大学院 人間科学研究科 招へい研究員
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, Rungrapa	Associate Professor, 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

研究補助

松尾 あゆみ（日本社会事業大学 社会福祉学部）
 星野 愛（日本社会事業大学 社会福祉学部）
 三隅 千歩（日本社会事業大学 社会福祉学部）
 大塚 愛生（日本社会事業大学 社会福祉学部）

（2018 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27年度～29年度 総合研究報告書

平成29年度 分担研究報告書

研究代表者 木村 容子

平成30(2018)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

Tel : 042-496-3129 E-mail : kimura@jcsu.ac.jp