

資料 3	
第 3 回 児童虐待対応における司法関与及び 特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会	平成 28 年 9 月 26 日

構成員提出資料

久 保構成員提出資料	.....	1
久保野構成員提出資料	.....	7
藤 林構成員提出資料	.....	9
峯 本構成員提出資料	.....	27
山 田構成員提出資料	.....	61
横 田構成員提出資料	.....	81

2016年9月26日

福岡市こども総合相談センター

久保健二

一時保護

第三十三条

- ① 児童相談所長は、第3項の規定に基づく家庭裁判所のあらかじめ発する許可状により……児童の一時保護を行い、又は適当な者に委託して、当該一時保護を行わせることができる。
- ② 都道府県知事は、次項の規定に基づく家庭裁判所のあらかじめ発する許可状により……ができる。
- ③ 家庭裁判所は、虐待等の不適切な行為により児童がその生命、身体の安全若しくは生活環境を害され又は心理的外傷を被る疑いその他当該児童につき一時保護を行わなければ当該児童の利益が害される疑いがあると認めるときは、児童相談所長又は都道府県知事の申立てにより、前二項の許可状を発する。当該児童に対する虐待の有無その他当該児童の状況等について適当な調査を行うために必要があると認めるときも同じ。

(同意等に基づく保護)

- ④ 第一項又は第二項の規定にかかわらず、児童相談所長又は都道府県知事は、児童の保護者から当該児童の一時保護の申込みがあったとき又は当該児童の保護者又は親権を行う者若しくは未成年後見人が一時保護を行うことに同意しているときは、家庭裁判所の許可状によらず、第一項又は第二項の一時保護を行い、又は行わせることができる。当該一時保護後、保護者又は親権を行う者若しくは未成年後見人が当該一時保護の解除を求めたときに、次項に規定する事由が認められるときは、同項の規定による。

(緊急事態における保護)

- ⑤ 第一項又は第二項の規定にかかわらず、児童相談所長又は都道府県知事は、児童に適切な保護者がいない、児童が虐待を受けたことにより生じたと思われる重度の傷害を負っている又は児童が危難を回避するため自ら保護を求める等当該児童につき緊急に一時保護を行わなければ当該児童の利益が著しく害されるおそれがあると認めるときは、家庭裁判所の許可状によらず、緊急に、第一項又は第二項の一時保護を行い、又は行わせることができる。当該児童につき緊急に一時保護を行わなければ当該児童に対する虐待の有無その他当該児童の状況等について適当な調査を行うことができないおそれがあると認めるときも同じ。

(警察官の仮の保護)

- ⑥ 警察官は、要保護児童と思われる児童を発見した場合において、当該児童が児童に適切な保護者がいない、当該児童が虐待を受けたことにより生じたと思われる重度の傷害を負っている又は児童が危難を回避するため自ら保護を求める等当該児童につき緊急に一時保護を行わなければ当該児童の利益が著しく害されるおそれがあると認めるときは、家庭裁判所の許可状によらず、仮に当該児童を一時保護することができる。ただし、仮に一時保護をしてから次項に規定する引渡しまで24時間を

超えることができない。

⑦ 前項の規定により児童を仮に一時保護を行った警察官は、第二十五条第一項に規定する通告をするとともに、児童相談所（一時保護所を併設していないものを除く。）に当該児童を移送して児童相談所長にこれを引き継がなければならない。警察官職務執行法（昭和23年7月12日法律第136号）第三条第一項の規定により児童を保護した警察官が同条第二項の規定により児童相談所に事件を引き継ぐときも同じ。

⑧ 前項の規定により、児童の引継ぎを受けた児童相談所長は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、当該児童につき第一項の一時保護を行い、又は行わせなければならない。次の各号のいずれかに該当する場合であっても当該一時保護所又は一時保護を委託される適当な者が適当な対応ができるときは一時保護を行い、又は行わせることを妨げない。

一 当該児童が一時保護を拒絶し、その身体を拘束しなければ一時保護を行い、又は行わせることができないとき

二 当該児童が自身を傷つけ又は他人に害を及ぼすおそれがあるとき

三 その他当該児童の心身の状況により一時保護に著しい支障のあるとき

（事後審査）

⑨ 第五項の規定により児童相談所長若しくは都道府県知事が緊急に一時保護を行い若しくは行わせ又は第八項の規定により児童相談所長が一時保護を行い若しくは一時保護を行わせたときは、第五項の規定による場合は当該児童相談所長が、又第八項の規定による場合は第七項の引き継ぎをなした警察官が当該一時保護を行い又は行わせた日の翌日から起算して七日以内に家庭裁判所の許可状を求める手続をしなければならない。ただし、同期間が経過する前に次の各号のいずれかに該当することとなったときはこの限りでない。

一 当該一時保護を解除したとき

二 当該一時保護につき当該児童の保護者又は親権を行う者若しくは未成年後見人が同意したとき

⑩ 前項の許可状を求める手続が申し立てられたとき、家庭裁判所は、当該一時保護がなされた当時において第五項又は第六項に規定する事由が認められず、かつ判断をなす時点において明らかに当該一時保護の必要がない場合を除き、許可状を発する。許可状が発せられないときは、当該児童相談所長は直ちに当該一時保護を解除しなければならない。

（一時保護の期間）

⑪③ 第一項及び第二項の規定による一時保護の期間は、当該一時保護を開始した日から二月を超えてはならない。児童相談所長又は都道府県知事は、当該一時保護の必要がなくなつたと認めるときは当該一時保護を解除しなければならない。

（一時保護期間の更新）

⑭④ 前項の規定にかかわらず、児童相談所長又は都道府県知事は、必要があると認めるときは、引き続き第一項又は第二項の規定による一時保護を行うべきことができるやむを得ない事由があると認めるときは、家庭裁判所の許可を得て、前項の規定する期間を更新することができる。ただし、引き続き当該一時保護を行うことに保護者又は親権を行う者若しくは未成年後見人が同意しているとき及び当該児童に係る第二十八条第一項第一号若しくは第二号ただし書の承認の申立て又は当該児童の親権者に係る第三十三条の七の規定による親権喪失若しくは親権停止の審判の請求

がされている場合は家庭裁判所の許可を要しない。

(現行⑤削除)

⑮ 家庭裁判所は、引き続き当該一時保護を行うべきやむを得ない事由があると認めるときは、職権で又は児童相談所長若しくは都道府県知事の申立てにより、当該一時保護期間の更新を許可することができる。

(異議申立て)

⑯ 一時保護が行われている児童の保護者又は親権を行う者若しくは未成年後見人は、第十四項ただし書の申立て又は請求がされているときを除き、第三項、第十項本文又は前項の規定により家庭裁判所がなした裁判に対して、当該家庭裁判所に異議の申立てをすることができる。この場合、当該一時保護を行うこと又は引き続き一時保護を行うことに同意した者が異議の申立てをするときの異議の理由は、当該同意をした後に生じた事由に限る。

⑰ 前項の申立ては、第十五項の許可がなされたときはその前になされた第三項、第十項本文又は第十五項の規定による家庭裁判所の裁判に対してすることができない。

⑱ 第十六項の家庭裁判所は、前項の申立てが理由のあると認めるときは、決定で、当該一時保護を取り消す。前項の申立てが不適法又は理由のないときは、決定で、これを却下する。

(不服申立て等の制限)

⑲ 一時保護に係る処分については、審査請求をすることができない。

⑳ 一時保護に係る処分については、行政事件訴訟法(昭和三十七年法律第百三十九号)第三十七条の四の規定による差止めの訴えを提起することができない。

裁判所命令

第〇条① 家庭裁判所は、第 28 条第 1 項若しくは第 2 項に係る承認の審判又は民法834条の2に係る親権停止の審判をする場合において、当該児童について第 27 条第 1 項第 3 号に係る措置の終了後の家庭その他の環境の調整を行うため当該保護者が児童相談所その他児童福祉に関わる機関の指導を受けることが相当であると認めるときは、職権で又は都道府県知事若しくは児童相談所長の申立てにより、当該保護者又は親権を行う者若しくは未成年後見人(以下「保護者等」という。)に対し、当該指導に従うことを命じることができる。この場合、都道府県知事又は児童相談所長は、家庭裁判所に対し、当該保護者等が受けるべき指導の内容(保護者等が当該児童につき家庭養育ができるよう改善すべき養育環境等の指摘を含む。)を記載した書面を提出しなければならない。

② 当該児童について前項に規定する措置がとられていない場合においても、当該児童の家庭その他の環境の調整を行うため当該保護者が児童相談所その他児童福祉に関わる機関の指導を受けることが相当であると認めるときは前項に同じ。

③ 家庭裁判所は、前二項の規定する指導に係る期間を、二年を超えない範囲内で定めることができる。

④ 第一項又は第二項の命令を受けた保護者等が前項の規定により定められた期間内に当該指導に従わず、又は指導に従ったものの当該児童につき家庭養育ができる養育環境に改善することができなかつたと認められる場合、家庭裁判所は、同命令を受けた当該児童の親権を行う者の親権を停止し若しくは喪失させ、又は未成年後見人を解任する審判をなすことができる。

- ⑤ 家庭裁判所は、前項に規定する審判をしないときは、当該児童が適当な家庭養育を受けられるよう、当該保護者等に対して、自ら指導その他の適当な措置をとらなければならない。

面会交流制限の考え方

三三条の家庭裁判所の許可状発付時に合わせて面会交流の制限について決定する。

緊急保護、仮の保護のときは、一時保護の翌日から七日間は児童相談所長の裁量による面会交流制限ができることとし、同意・申し入れによる一時保護のときは保護者との協議によって面会交流制限を決定する。

以 上

原則

児童相談所長(都道府県知事)は家庭裁判所あらかじめ発する許可状により一時保護をすることができる。

- ※ 家庭裁判所は、当該児童の利益が害される疑いがあるとき、適当な調査を行うために必要があると認めるときは許可状を発する。
- ※ 家庭裁判所の裁判に対して異議の申立てができる。

例外

家庭裁判所の許可状によらず一時保護が可能。

緊急保護

警察の仮の保護

保護者等の申し入れ・同意

24時間以内に移送

翌日から7日以内に
保護者等の同意
あり

なし

児童相
談所長
が

原則として

児童相談所は一時保護

翌日から7日以内に

保護者等の同意

なし

あり

警察が

家庭裁判所に許可状の発付を求める

許可状

途中で保護者が
引き取りを要求し
ても緊急保護の
要件に当たるとき
は、緊急保護の
手続きによる

原則当初の一時保護から2か月間の一時保護が可能

やむを得ない事由があるとき

(保護者等の同意があるときは家庭裁判所の許可不要)

家庭裁判所の許可を得て一時保護の期間を更新することができる

児童保護のための司法関与に関する外国法（仏・独・英）の概要

2016年9月26日 久保野恵美子提出

※以下の内容は、「児童虐待防止のための親権制度の見直し必要性及びその内容に関する調査研究報告書」（平成22年1月、児童虐待防止のための親権制度研究会）に添付された海外制度調査報告書をまとめ、日本法との対応についてコメントを付したものである（同報告書のドイツ法部分は西谷祐子（現）京都大学教授が執筆）。

	フランス	ドイツ	イギリス
児童の保護のための司法関与の枠組み	<p>親権者等の同意を得て行われる児童及び家族に対する支援が原則であることは各国に共通。</p> <p>育成扶助（民法375条以下） 子が危険な状態にあり、又は、その発達が著しく損なわれているとき、検察官、託児機関、子等の申立て又は職権により、裁判所が、在宅援助又は子を施設等に預ける措置をとることができる。 在宅援助は、裁判所が指名する専門機関が行う。施設等に預ける措置は、裁判所が直接施設を指定する場合もあるが、多くは、県の児童社会扶助機関を通じてなされる。いずれにおいても、裁判所に対して定期的に報告がなされる。 裁判所は、子に対して保健施設等に定期的に通うことを義務づけること、親子との通信や宿泊交流の態様を決定すること等ができる。措置中に、日常的な行為に含まれないような重大な事項を</p>	<p>子の福祉のための保護措置（民法1666条） 子の福祉が危険にさらされ、かつ、親がその危険を阻止する意思又は能力をもたないとき、少年局等の申立てにより、裁判所が親権の取上げその他の措置をとることができる。措置には、 ①少年局による養育援助等の公的援助を受けるように親に求める、 ②子に義務教育を受けさせるよう親に求める、 ③子の居住場所の探索の禁止、 ④子との接触又は面会申し入れの禁止、 ⑤親権者に代わる同意、 ⑥親権の部分的又は全面的な取り上げ、 ⑦子を施設又は養育人に託すことの命令</p>	<p>ケア命令（1989年児童法31条） 児童が重大な危害を被っているか、又は被りそうであり、かつ、その状態が、親が与えるであろうケアが不合理であること又は親の制御を超えることに起因するとき、地方当局の申立てにより、裁判所が、地方当局が行う親子分離及び社会的養護の計画を承認する。同局は親と共に親権を持ち、（施設入所や里親委託等の方法により）児童の養育に当たることが、重大な事項（宗教選択、外国への移動、面会交流の制限）の決定については裁判所の判断に服する。 （日本の28条審判に対応）</p>

	<p>行わなければならないときには、裁判官が許可をする。</p> <p>制度の趣旨は、家族及び子を支援することによって子を保護すること。</p> <p>(日本の親権停止の枠組みに児童福祉行政上の措置を組み込んだようなもの)</p> <p>親権の委譲、遺棄宣告、取上げ</p> <p>育成扶助措置が継続中に親の明白な無関心が続く場合、特に、親が交流、訪問、宿泊等の権利を継続的に行使せず又は義務を果たさないときには、親権の委譲、遺棄宣告、取上げの対象となり、対象となった子は、父母の同意によらずに養子となりうることになる。</p> <p>(日本の親権喪失に対応)</p>	<p>等を行うことが含まれる。</p> <p>制度の趣旨は、子の福祉を実現するために家族全員を支援すること。</p> <p>裁判所は、まずは親への訓戒を行うなどより緩やかかな措置を行うことが多い(相当性の原則)。</p> <p>(日本の親権喪失に対応する制度が発展、複雑化し、親権を部分的に取り上げつつ、親に児童福祉行政上の支援を受けよう求めることが可能となっている。)</p>	<p>スーパービジョン命令</p> <p>地方当局の申立てにより、在宅支援を行うスーパーヴァイザーが任命され、スーパーヴァイザーが児童を指導し、また、同意に基づいて親を支援する(親の同意が得られないときはケア命令が選択肢となる)。</p> <p>(日本に対応する制度はないと思われる。)</p>
<p>児童の家庭からの緊急の引き離し</p>	<p>暫定的な育成扶助措置</p> <p>育成扶助(上記参照)の聴聞手続きを省略したもの。</p> <p>期間：裁判官による場合は15日以内 検察官による場合は8日以内</p>	<p>少年局による一時保護</p> <p>裁判所の関与なし。</p> <p>ただし、遅滞なく親権者に通知し、親権者が異議を述べたときには、保護措置(上記参照)を申し立てなければならぬ(2週間程度継続することはありうるが数カ月継続する場合には違法とされる)。</p>	<p>緊急保護命令</p> <p>裁判所による。</p> <p>期間：8日+7日までの延長 ポリース・プロテクション 警察官が行う。 期間：72時間</p>

福岡市子ども総合相談センター（福岡市児童相談所）における一時保護調査（速報値）

- 対象：2016年4～7月の4ヶ月間に一時保護を解除した事例
- 事例数 136
- 虐待39、虐待以外の養護64、非行17、その他16
- 保護開始時、保護者の不同意事例 24

内訳：虐待事例 21

虐待以外の養護事例 3※

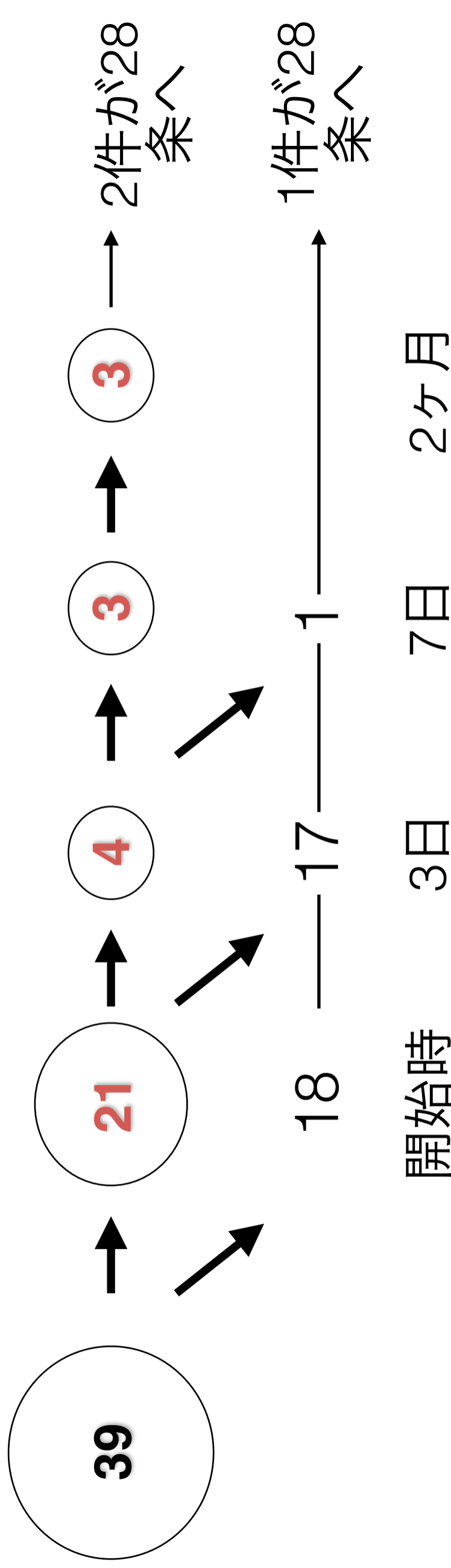
※保護者の逮捕勾留により保護したきようお願い事例

接見禁止のため同意確認不可

非行事例、その他事例では不同意事例は0

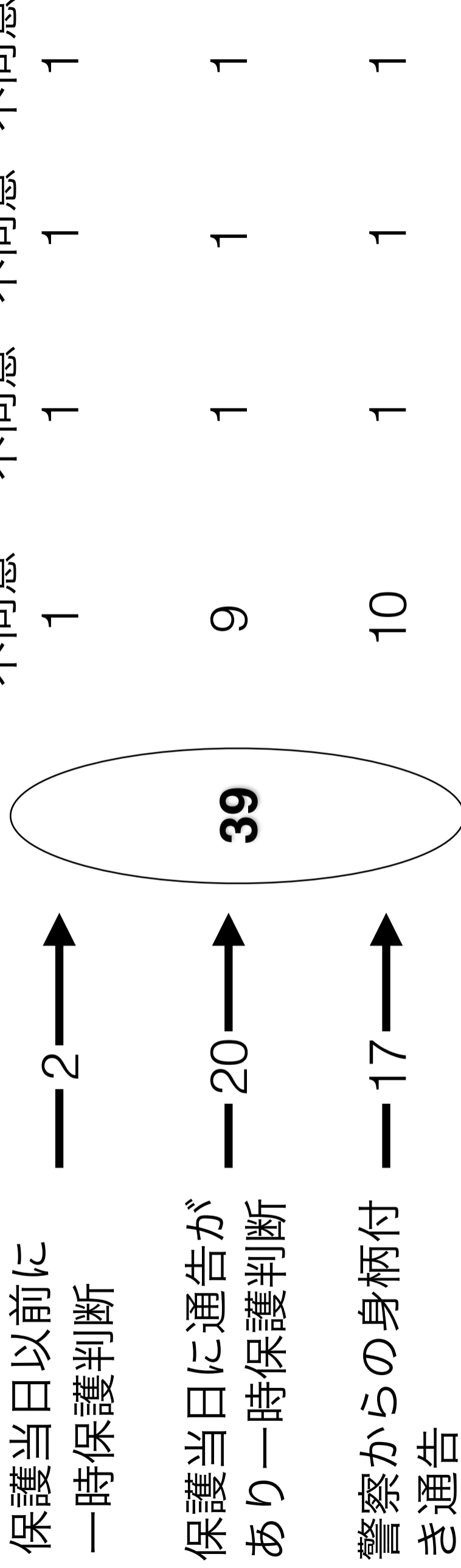
虐待39事例の保護後の経過

- 39事例のうち、保護開始時に不同意だった事例は21事例
- 保護3日目までに、同意が得られたのは17事例、不同意は4事例
- 保護7日目までに、不同意4事例のうち1事例から同意、不同意は3事例
- 保護2ヶ月時点で、不同意事例は3事例
- 最終的に、不同意事例のうち2事例、同意事例のうち1事例が28条申立



虐待39事例の保護前後の経過

- 保護当日以前に通告があり一時保護判断：2事例
うち、1事例は保護開始時同意、1事例は保護開始時不同意
最終的に、2事例共に、28条申立に
- 保護当日に通告があり一時保護判断：20事例
うち、9事例が保護開始時不同意
- 警察からの身柄付き通告で保護：17事例
うち、10事例が保護開始時不同意



まとめ

- 4ヶ月間一時保護解除事例の136事例のうち、保護開始時不同意は24事例（18%）ただし、3事例は同意確認不可能事例
- 上記3事例を除いた虐待ケース21事例について、一時保護の司法審査を導入した場合
 - 事前審査 2件
 - 事後審査（3日を期限とした場合） 3件
 - （7日を期限とした場合） 2件
 - （2ヶ月を期限とした場合） 2件
- 合計4～5件に一時保護審査が必要となる。1ヶ月に約1件程度
- なお、一時保護審査を必要とした4～5件のうち、3件は28条申立を行っている。短期間の調査結果ではあるが、児童相談所の事務負担が多くなる増加するものではない。

司法関与及び特別養子縁組利用促進を必要とする事実

- 在宅の要保護児童の現状
 - 親子分離を要するほどの要件はないものの、十分な支援が届かない家庭が多数(特にネグレクト事例)
 - その結果、長期不登校に伴う学力の低さ、社会性の低さ、非行化、高等教育からのドロップアウト、社会適応や就労継続の困難
- 分離後の要保護児童の現状
 - 85%が施設措置
 - 多数の長期措置児童、特に乳児院から家庭での養育経験がないまま18歳措置解除を迎える子どもたちが多数。
 - 結果的に、18歳措置解除時点で、永続的で安定した家族関係を失っているという事実
- 児童福祉法改正を受けて、「家庭において心身ともに健やかに養育される」あるいは「家庭におけ環境と同様の養育環境において養育される」権利をどのように保障するか、法制度上の手続きと具体的なソーシャルワーク実践が課題

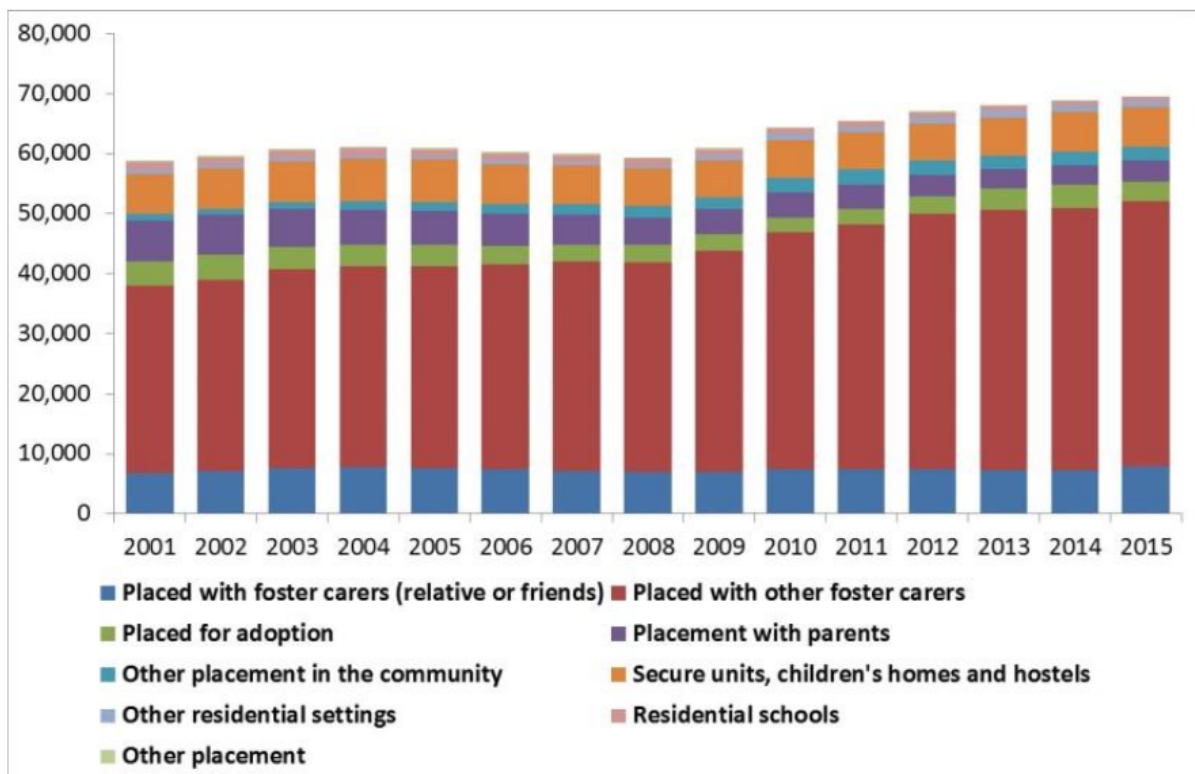
国連総会採択決議 「児童の代替的養護に関する指針」は永続性(パーマネンシー)を重要な目標としている

2. これらの国際文書を背景として、この分野における知識及び経験が発展しつつあることを考慮した上で、本指針は政策及び実践の望ましい方向性を定める。本指針は代替的養護に直接的又は間接的に関わる全ての部門に幅広く普及させることを目的とし、特に以下の事柄を狙いとす
- る。
- (a) 児童が家族の養護を受け続けられるようにするための活動、又は児童を家族の養護のもとに戻すための活動を支援し、それに失敗した場合は、養子縁組やイスラム法におけるカフアーラなどの適当な永続的解決策を探ること。
 - (b) かかる永続的解決策を模索する過程で、又はかかる永続的解決策が実現不能であり若しくは児童の最善の利益に沿っていない場合、児童の完全かつ調和のとれた発育を促進するという条件の下、最も適切な形式の代替的養護を特定し提供するよう保障すること。
 - (c) 各国を支配している経済的、社会的及び文化的状況を念頭に置きつつ、これらの点における責任及び義務を政府がより良く実施することを支援し促進すること。
 - (d) 市民社会を含む公共部門・民間部門の双方で社会的保護及び児童福祉に携わる全ての者の方針、決定及び活動の指針となること。

B. 代替的養護

11. 代替的養護に関する全ての決定は、家族との接触及び家族への復帰の可能性を促進し、児童の教育、文化及び社会生活の断絶を最小限にとどめるため、原則として児童の通常の居住地のできるだけ近くで養護を行うのが望ましいという点を、十分に考慮すべきである。
12. 非公式の養護を含め、代替的養護を受けている児童に関する決定は、安定した家庭を児童に保障すること、及び養護者に対する安全かつ継続的な愛着心という児童の基本的なニーズを満たすことの重要性を十分に尊重すべきであり、一般的に永続性が主要な目標となる。
13. 児童はいかなる時も尊厳と敬意をもって扱われなければならない、いかなる養護環境においても、養護提供者、他の児童又は第三者のいずれによるかを問わず、虐待、ネグレクト及びあらゆる形態の搾取から効果的な保護を受けられなければならない。
14. 児童を家族の養護から離脱させることは最終手段とみなされるべきであり、可能であれば一時的な措置であるべきであり、できる限り短期間であるべきである。離脱の決定は定期的に見直されるべきであり、離脱の根本原因が解決され又は解消した場合、下記第49項で予定される評価に沿って、児童を親の養護下に戻すことが児童の最善の利益にかなうと判断すべきである。

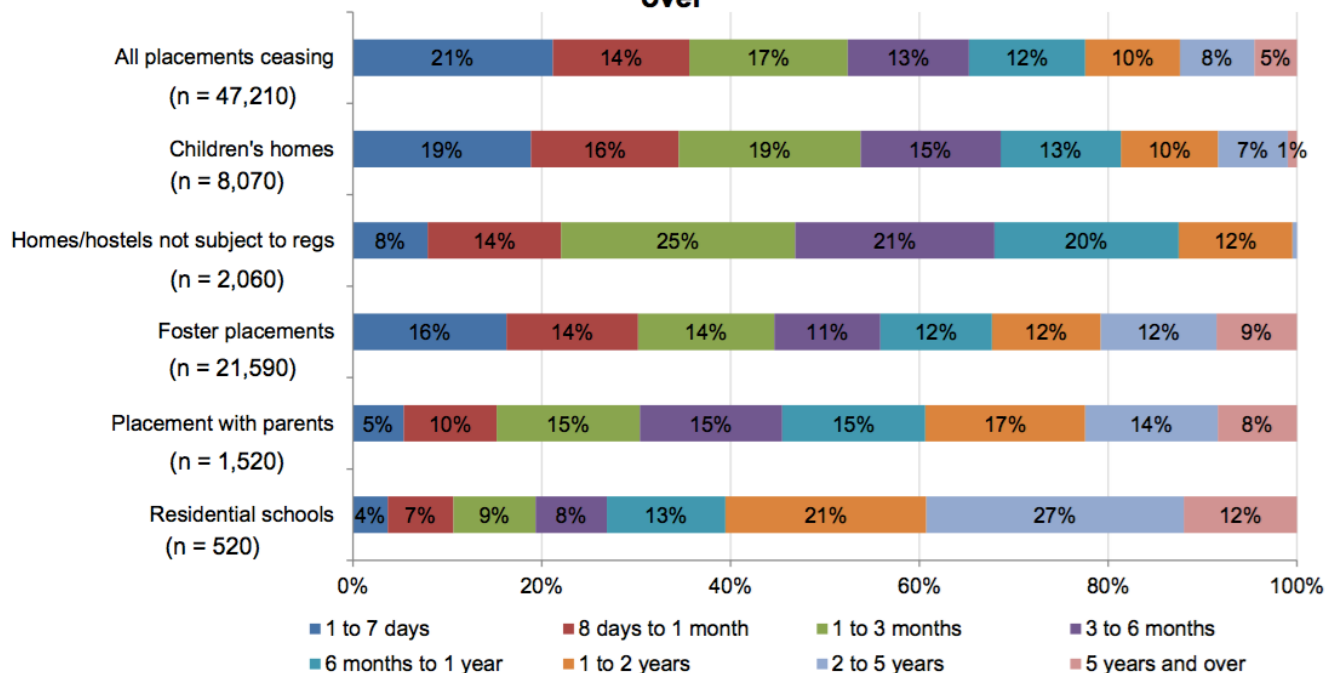
イギリスの社会的養護、里親、養子、施設ケア等の年次推移



UK Department for Education(2015) : Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015.

イギリスの社会的養護に措置されている期間（解除時調査）

Duration of placements which ceased in 2012-13 for children aged 10 and over



UK Department for Education (2014) : Children's homes data pack

社会的養護措置の長期化。5年以上施設措置が1万人以上。

表3 委託期間又は在所期間別児童数

	児童数							構成割			
	里親委託児	養護施設児	情緒障害児	自立施設児	乳児院児	ファミリーホーム児	援助ホーム児	里親委託児	養護施設児	情緒障害児	自施
総数	4,534	29,979	1,235	1,670	3,147	829	376	100.0	100.0	100.0	1
1年未満	1,121	4,637	417	996	1,649	240	255	24.7	15.5	33.8	
1年以上2年未満	858	4,042	317	511	910	178	86	18.9	13.5	25.7	
2年以上3年未満	491	3,415	214	112	427	179	19	10.8	11.4	17.3	
3年以上4年未満	381	2,748	106	26	113	85	4	8.4	9.2	8.6	
4年以上5年未満	309	2,567	60	15	36	14	-	6.8	8.6	4.9	
5年以上6年未満	247	2,166	46	2	8	16	-	5.4	7.2	3.7	
6年以上7年未満	181	1,824	45	3	1	19	-	4.0	6.1	3.6	
7年以上8年未満	195	1,586	9	1	1	18	-	4.3	5.3	0.7	
8年以上9年未満	166	1,469	4	-	-	23	-	3.7	4.9	0.3	
9年以上10年未満	155	1,222	4	-	-	16	-	3.4	4.1	0.3	
10年以上11年未満	123	1,064	-	-	-	10	-	2.7	3.5	-	
11年以上12年未満	86	978	-	-	-	15	-	1.9	3.3	-	
12年以上	204	2,105	-	-	-	16	-	4.5	7.0	-	
平均期間	3.9年	4.9年	2.1年	1.0年	1.2年	2.9年	0.9年	•	•	•	

注) 総数には、期間不詳を含む。

「ファミリーホーム児」委託期間は、ファミリーホーム制度創設以前における里親委託期間を含む。

家族との交流がないまま社会的養護に留まっている児童が1万人以上

表14-1 家族との交流関係別児童数

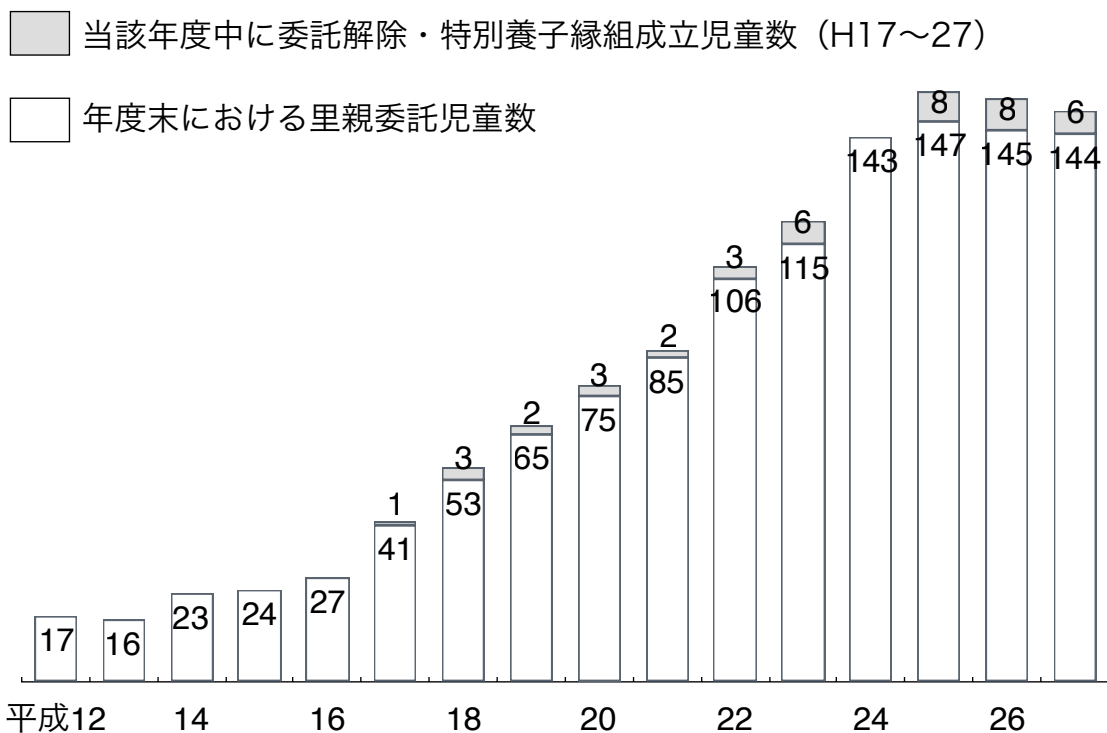
	総数	交流あり			交流なし	不詳
		帰省	面会	電話・手紙連絡		
里親委託児	4,534 100.0%	336 7.4%	655 14.4%	241 5.3%	3,284 72.4%	18 0.4%
養護施設児	29,979 100.0%	13,772 45.9%	6,935 23.1%	3,864 12.9%	5,396 18.0%	12 0.0%
情緒障害児	1,235 100.0%	684 55.4%	259 21.0%	106 8.6%	183 14.8%	3 0.2%
自立施設児	1,670 100.0%	832 49.8%	420 25.1%	237 14.2%	180 10.8%	1 0.1%
乳児院児	3,147 100.0%	588 18.7%	1,704 54.1%	244 7.8%	610 19.4%	1 0.0%
ファミリーホーム児	829 100.0%	164 19.8%	218 26.3%	108 13.0%	336 40.5%	3 0.4%
援助ホーム児	376 100.0%	76 20.2%	55 14.6%	89 23.7%	155 41.2%	1 0.3%

「自立まで現在のまま」社会的養護に留まる児童が2万人 そのうち、施設に留まる児童が約1万6千人

表15-1 児童の今後の見通し別児童数（乳児院児除く）

	総数	保護者のもとへ復帰	親類等の家庭への引き取り	自立まで現在のまま で養育	養子縁組 又は里親・ ファミリーホーム委託	現在のままでは 養育困難	その他	不詳
里親委託児	4,534 100.0%	485 10.7%	55 1.2%	3,105 68.5%	578 12.7%	112 2.5%	191 4.2%	8 0.2%
養護施設児	29,979 100.0%	8,328 27.8%	499 1.7%	16,522 55.1%	395 1.3%	2,420 8.1%	1,756 5.9%	59 0.2%
情緒障害児	1,235 100.0%	547 44.3%	11 0.9%	238 19.3%	14 1.1%	96 7.8%	327 26.5%	2 0.2%
自立施設児	1,670 100.0%	997 59.7%	32 1.9%	206 12.3%	38 2.3%	53 3.2%	337 20.2%	7 0.4%
ファミリーホーム児	829 100.0%	158 19.1%	5 0.6%	580 70.0%	5 0.6%	31 3.7%	43 5.2%	7 0.8%
援助ホーム児	376 100.0%	24 6.4%	3 0.8%	303 80.6%	1 0.3%	23 6.1%	19 5.1%	3 0.8%

里親委託児童数の年次推移（H12～H27、福岡市） （当該年度特別養子縁組に移行した児童数を上乗せ）



特別養子縁組への取り組みと限界事例

- 里親委託措置・特別養子縁組経験の積み重ねの中で職員の意識変革、パーマネンシー（永続性）の重要性を認識
- 養子縁組・パーマネンシー保障への積極的な取り組み
親の同意を取るための積極的なケースワーク、常勤弁護士による法的なバックアップ、特別養子縁組成立件数の増加

限界事例への取り組み	事例内容	解決策
1	施設措置後、面会交流がなく特別養子縁組の意思表示はない。6歳を超えた後に養子縁組の同意を得る。普通養子縁組では、前の親との法的関係が残ることに養親候補者は不安	年齢制限の撤廃で解決
2	施設措置後、面会交流がないため、親に特別養子縁組の打診を行うが、意思表示が得られないまま経過。養育里親に委託して数年が経過。	児童相談所申し立てで解決
3	施設措置後、面会交流が途絶えて数年経過。親が行方不明状態であると認定を行い、特別養子縁組可能児童と判断。養育里親ではなく養子縁組里親に委託打診。6歳直前で、養子縁組前提の里親委託には決心が困難。	年齢制限の撤廃で解決。児童相談所申し立てで解決
4	母親の特別養子縁組同意が得られたものの、戸籍上の父の同意が困難。親子関係不存在の申し立てが行われないうまま、里親養育が経過。	児童相談所申し立てで解決
5	虐待ケース。親権者不同意のため28条審判で里親委託。里親は特別養子縁組の意向はあるものの、親に養親の個人情報を知られることに不安を感じ、特別養子縁組に移行できないまま経過	養親の個人情報アクセス制限、児童相談所申し立てで解決

特別養子縁組の限界事例の特徴と課題

- 同意意思の非表示事例が多数。母が同意していても、別居・離婚している父親からの同意取得が困難。審判のプロセスで同意不同意が明らかになるかもしれないが、不同意になる可能性もあり、養親候補者の心理的負担が大きい
- 同意が得られないまま、面会交流が長年にわたって途絶えている事例を「遺棄」と捉えて、児童相談所が申し立てをすることに心理的負担はない。しかし、家裁で認められない可能性もあり、養親候補者が申し立てる心理的負担はきわめて大きい
- 虐待ケース等の親に養親の個人情報にアクセスできる現行の仕組みにおいて、養子縁組に踏み切るとは養親候補者への心理的負担は大きく、成立後も心理的負担は親子ともに続く
- 親権喪失事例や6歳を超えた事例でも、普通養子縁組で永続性保障が可能という意見もある。しかし、子どもにとっては離縁、復縁の可能性があり、法的親子関係の残ることは養親の心理的負担になりうる。普通養子縁組が必ずしも永続性保障とは言い切れない
- 社会的養護措置から特別養子縁組への移行は、法的に不安定で曖昧な2重の親子関係を、法的に安定した親子関係を適正化するもの。しかしながら、この移行は、父母にとっては重要な決定であることには変わりはなく、養親が申し立てるのではなく、公的に申し立てることが重要である

PLACEMENT ORDER

- UK Department for Education : Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015. Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015.
 - Placement order is a court order which gives a local authority the legal authority to place a child for adoption with any prospective adopters who may be chosen by the authority. Only local authorities may apply for placement orders. The order continues in force until it is revoked, an adoption order is made in respect of the child, the child marries, forms a civil partnership or the child reaches 18.
- UK Department for Education : Court orders and pre-proceedings For local authorities April 2014 Chapter 3: Care, Supervision and Placement Orders
 - 25. All evidence and assessments on which the local authority intends to rely in support of its application should be up-to-date. When making an application for a placement order, the local authority must complete and quality assure the placement order application and associated documentation. The local authority must ensure that the information is clearly presented in a succinct and analytical form which focuses on the essentials of the case and the rationale for bringing it to court. The application must clearly state why the parents cannot parent the child, what other realistic permanence options have been considered and rejected, and why adoption is the only permanence option that meets the needs of the child.
 - 26. Usually the prospective adopter will not yet have been identified at the time of a placement order application, but where they have been and their identity is not to be disclosed to members of the birth family, it is vital that no information which might disclose their identity or whereabouts is contained in the report. If, however, it is relevant and needs to be included, it should be given on a separate sheet with a notice emphasising the importance of not disclosing it to the birth family. In any case, where the identity of the child's current carers or the whereabouts of the child needs to be protected, this must also be made clear.

PLACEMENT ORDER

- UK Department for Education : Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015. Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015.
 - Placement orderとは、自治体によって選ばれたいずれかの養親候補者に対して、子どもを措置できる法的権限を自治体に裁判所が与えるもの。この申請は自治体のみが可能である。この命令はadoption orderが出されるまで、あるいは、子どもが結婚、18歳到達、civil partnershipを形成されるまで有効
- UK Department for Education : Court orders and pre-proceedings For local authorities April 2014 Chapter 3: Care, Supervision and Placement Orders
 - 25. 地方当局がその申立ての裏付けとして信頼するあらゆる証拠および評価の情報は、常に更新すること。Placement orderを申し立てる際は、地方当局はplacement order申立書および関連文書を不備なく作成し、その質を保証しなければならない。地方当局は、当該情報が簡潔な分析様式で当該事件の要点ならびに裁判所に提出する根拠に焦点を合わせて明示されていることを保証しなければならない。申立書では、親が当該子どもを養育できない理由、検討および却下された他の現実的なpermanenceの選択肢、ならびに養子縁組が当該子どものニーズを満たす唯一のpermanenceの選択肢であることを明示しなければならない。
 - 26. placement order申立時に、将来の養親がまだ特定されていないことは多いが、その養親が特定されている場合、および養親の個人情報が生物学上の家族に開示されていない場合は、養親の個人情報または居所を開示し得る情報が当該報告書に含まれていないことが必要不可欠である。しかし、それらの情報が重要であり、記載する必要がある場合は、生物学上の家族に対する不開示を重要視した通知を別紙に添付して提出すること。当該子どもの現在の養育者の個人情報または当該子どもの居所の情報を保護する必要がある場合は、その旨も明示しなければならない。

ADOPTION ORDER

- UK Department for Education : Court orders and pre-proceedings For local authorities April 2014 Chapter 5: Adoption orders
 - 2. A child becomes adopted when an adoption order is made. When this happens, parental responsibility is removed from the child's birth parents and others with parental responsibility and awarded to the adopter. In law the child is treated as if he or she had been born to the adopter, who becomes responsible for looking after the child and for making all the key decisions about him or her in the same way as any other parent. The legal relationship between the child and members of the birth parents' families is terminated. The adoption order continues in force throughout the child's life unless the order is set aside; this is extremely rare.
 - 5. The local authority should discuss the timing of any application with the prospective adopters and provide them with the information from the child's case record necessary to complete the application form. This will include whether the parents have given advance consent to the making of the adoption order, giving them a copy of any placement order and the child's birth or adoption certificate as well as information about court proceedings relating to the child's full or half blood siblings. **When it is important that the prospective adopter's identity is not disclosed to the child's birth parents, the local authority should also advise the prospective adopters that the court can allocate them a serial number. Any documents sent to the birth parents will show the serial number and not the personal details of the prospective adopters. If the prospective adopters are required to attend the same court hearing as the birth parents, the court will make arrangements to ensure their identity is protected.**

ADOPTION ORDER

- UK Department for Education : Court orders and pre-proceedings For local authorities April 2014 Chapter 5: Adoption orders
 - 2. Adoption命令が発行された子どもに対して養子縁組が行われる。養子縁組が行われた場合、親責任は当該法律では、他の親と同様に子どもを保護下に置き、子どもに関して重要な決断を下す養親のもとに生まれた者として当該子どもを扱う。当該子どもと生みの親の家族との法律上の関係は終了する。Adoption命令の効力は、当該子どもの生涯にわたって持続する。ただし、当該命令が無効となった場合を除くが、これは極めてまれである。
 - 5. 地方当局は、申し立てる時期について将来の養親と協議した上で、申これには、親がadoption命令を申し立てることに事前に同意したか否かに関する情報も含まれ、将来の養親には、placement命令、当該子どもの出生証明書または養子縁組証明書の写し、ならびに当該子どもの兄弟姉妹または異父・異母兄弟姉妹に関する裁判手続きに関する情報が提供される。将来の養親の個人情報当該子どもの生みの親に開示されないことが重要となる場合、地方当局は将来の養親に対して裁判所が通し番号を割り付けることができることについても助言すること。生みの親に送付する書類には通し番号が記載され、将来の養親の個人情報が詳述されることはない。将来の養親が生みの親と同じ審理のため出廷する必要がある場合、裁判所は将来の養親の個人情報が確実に保護されるよう調整する。

施設入退所調査と英国研修に基づく「家庭移行支援」の試み —在宅支援と社会的養育の現代化を目指して—

こども支援課 家庭移行支援係

はじめに

福岡市こども総合相談センター(以下、当所)では、乳児院及び児童養護施設(以下、施設)入所児童の家庭復帰や里親等委託、必要なら特別養子縁組といった家庭移行支援を充実させるため、2016年4月、「家庭移行支援係」が新設されました。当所はこれまで、国が示した親子関係再構築や里親委託優先の原則の実現に取り組んできてきましたが、今年度取り入れられた「家庭移行支援」は、実家庭や特別養子縁組・里親等の家庭への移行に加えて、実家庭養育の維持(以下、家庭維持)や家庭復帰に必要な在宅支援と地域サービスへの資源の移行を包む概念です。これは、英国の実践をもとに欧州で推進されている児童・障がい者・高齢者等の「施設ケアから家庭と地域を基盤としたケアへの移行ⁱ⁾」(Transition from institutional to family-based and community-based care)に着想を得た試みです。

家庭移行支援係が設置された背景には、当所において2015年11月～2016年1月に実施した施設入退所調査で明らかとなった児童養護施設入所の長期化や家族交流状況等の実態、及び2016年2月に所長はじめ3名が参加した英国での家庭養護推進視察研修(LUMOSⁱⁱ⁾・日本財団共催)等で得られた知見があります。

本稿では、第1章で、施設入退所調査の結果と考察を述べて本市の社会的養育の現状を確認することで家庭維持や永続的家庭保障の観点から課題を提示し、第2章で、英国研修や文献等から学んだ具体的な英国の家庭移行支援及び施策に触れ、第3章で、施設入退所調査結果(第1章)と英国の知見(第2章)を踏まえて当所が取り組み始めている家庭移行支援の試みと必要施策について報告します。

第1章 施設入退所調査の結果と考察(現状と課題提示)

調査実施の端緒、目的、方法

福岡市は2005年からNPOと共働で里親普及に取り組み、2004年度から2013年度までの里親委託率の伸び率が全国1位となり、2014年度末時点の里親委託率は32.4%でした(国の同年度末目標値は16%)。しかしながら、社会的養育の大部分を現在も施設が担っており、措置権者である児童相談所として、施設入所児童に対し、家庭環境で育つ権利を保障(実家庭への復帰、特別養子縁組への移行、里親等への措置変更)するための支援や施策を十分に届けられているか、必要以上に施設入所が長期化していないかなどを検証する必要性がありました。そこで、当所が措置している施設入所児童について、入退所状況や家庭状況、家族との交流状況等の調査を実施し、続く英国研修での学びとあわせて、次年度以降の当所や本市の取り組みに活かすことを目指しました。

具体的な調査目的は、施設入退所の全体像を把握し、家庭維持、家庭復帰、親族・里親等養育、養子縁組の推進に必要な支援の対象・方法・体制及び地域資源を特定することでした。

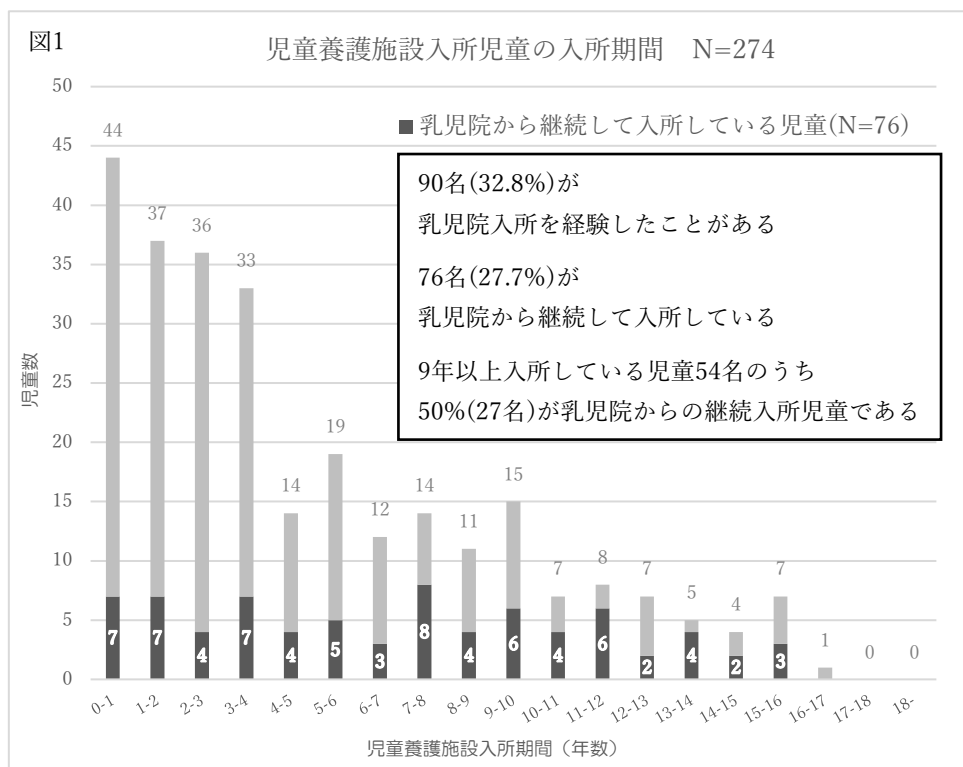
調査の方法は、3年間(2012.11.1～2015.10.31)に施設入退所した全児童の入所期間・退所理由・年齢等の集計、2015.11.1時点の施設入所児童(乳児院 33名・児童養護施設 274名)の入所理由・家庭状況等に関する児童福祉司への質問紙調査、及び3年以上児童養護施設に入所している全児童と親族の1年間(2014.11.1～2015.10.31)の交流頻度等に関する施設への質問紙調査を用いました。結果の公表にあたり、個人が特定される情報は含んでいません。

以下、調査の結果と考察を記します。

(1) 児童養護施設入所の長期化と乳児院からの継続入所児童

児童養護施設に入所している274名の入所期間(児童養護施設入所日起算)は、平均5.0年、3年以上6年未満66名(24.1%)、6年以上9年未満37名(13.5%)、9年以上54名(19.7%)でした。3年以上入所児童割合57.3%(157名)は厚労省全国調査(H27.3.1)の60.3%に近く、本市も全国的な児童養護施設入所の長期化傾向の例外ではないことがわかりました。

274名のうち乳児院から継続して入所している児童は76名(27.7%)に上り、乳児院から児童養護施設への措置変更児童は年平均6名(2012.4.1～2015.3.31)でした。3年以上の入所児童のうち乳児院からの継続入所児童が占める割合は36.9%(58名)、9年以上では50.0%(27名)でした。(図1)

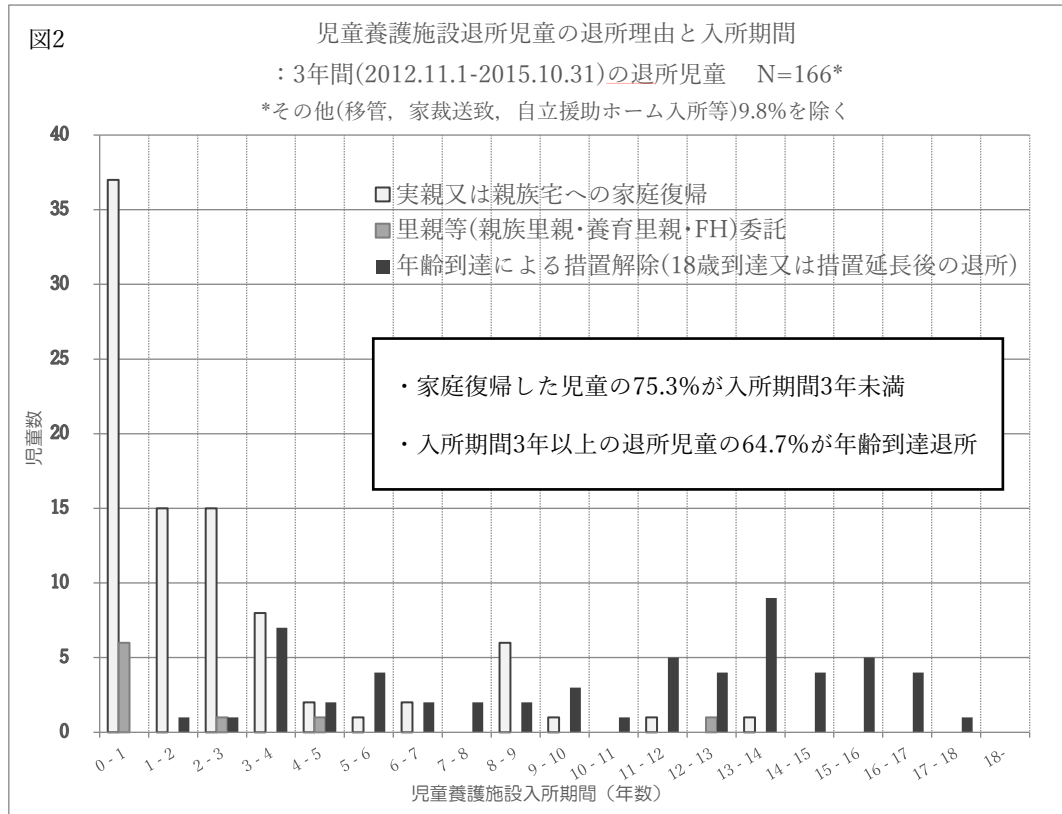


考察: 乳児院入所児童に対する家庭復帰又は特別養子縁組による永続的家庭保障、あるいは里親等委託による家庭養育への移行に重点を置き、乳幼児の児童養護施設への措置変更を不必要に実施しないことが、全体として施設入所長期化の予防につながると考えられます。

(2) 退所理由と入所期間からみえた「3年の壁」

過去3年間(2012.11.1～2015.10.31)に児童養護施設を退所した児童184名のうち、家庭復帰は89名(48.4%)、18歳又は措置延長期限の年齢到達による退所57名(31.0%)、他の児童養護施設への措置変更11名(6.0%)、里親等委託9名(4.9%)、その他18名(9.8%)でした。

家庭復帰した児童の75.3%(67名)が入所期間3年未満であった一方、入所期間3年以上であった退所児童の64.7%(55名)が年齢到達による退所でした。(図2)



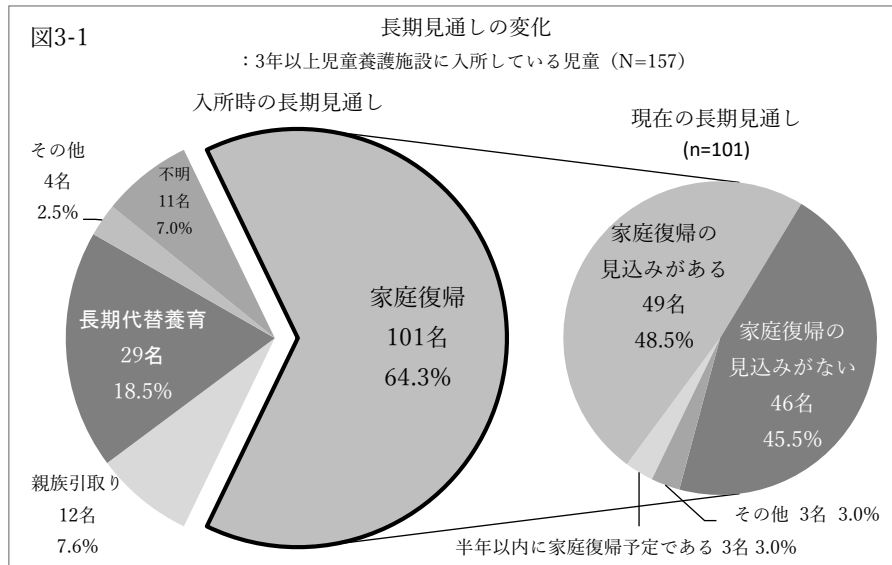
考察：児童養護施設入所後3年を超えると家庭復帰となる児童は減り、多くの場合、高校卒業の年齢まで長期入所となる傾向がうかがえます。これは、入所後3年間の家庭支援や親子関係再構築支援の重要性を示唆すると同時に、入所後3年を超えて長期入所の可能性が高まった児童に対し、永続的な家庭(特別養子縁組等)又は里親等の家庭養育をどのように保障していくかという課題を我々に突き付けています。

(3) 3年以上入所している児童の長期見直し変化と家族交流頻度

そこで、3年以上児童養護施設に入所している児童157名の現状を把握するため、入所時と現在の長期見直しの変化、及び実親等の家族との交流頻度を調査しました。

長期見直しの変化

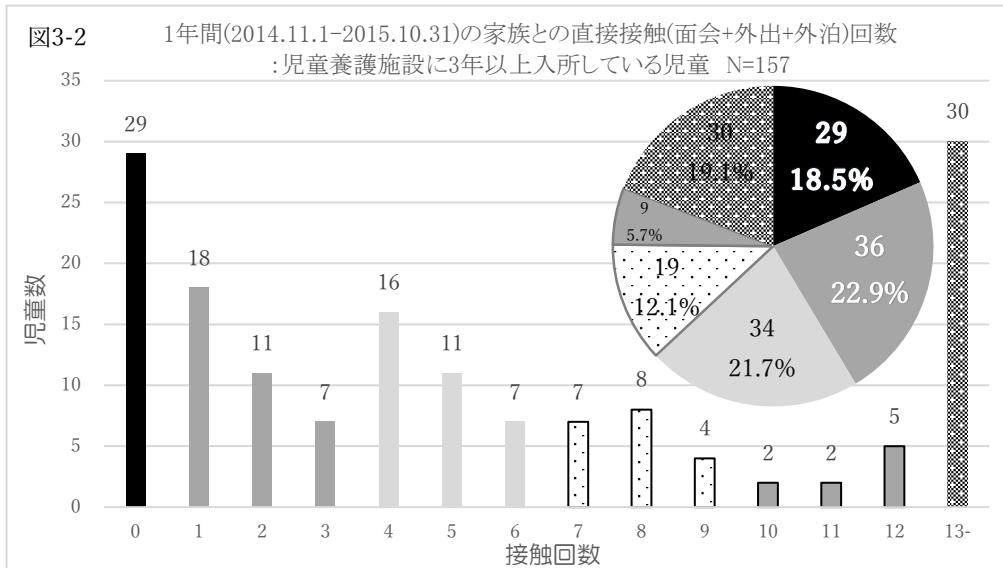
まず、157名のうち57.3%(90名)に現在家庭復帰見込みがないことがわかりました。また入所時の長期見通しが家庭復帰であった101名のうち45.5%(46名)に現在家庭復帰見込みがないことがわかりました(図3-1)。



家族交流頻度

3年以上児童養護施設に入所している児童157名と家族の直接接触(面会・外出・外泊の合計)回数は、年0回29名(18.5%)、年1～3回36名(22.9%)であり、3年以上入所児童の41.4%が年3回以下しか交流がありませんでした。年12回以上は35名(22.3%)でした。(図3-2)

接触0回であった29名の入所理由(第一主訴)は、ネグレクト6名、養育者の精神疾患・障害4名、経済困窮4名、棄児3名、就労3名、身体的虐待2名、養育者の知的障害2名であり、当所が親に施設名を知らせていない又は面会制限をしている児童は0名でした。



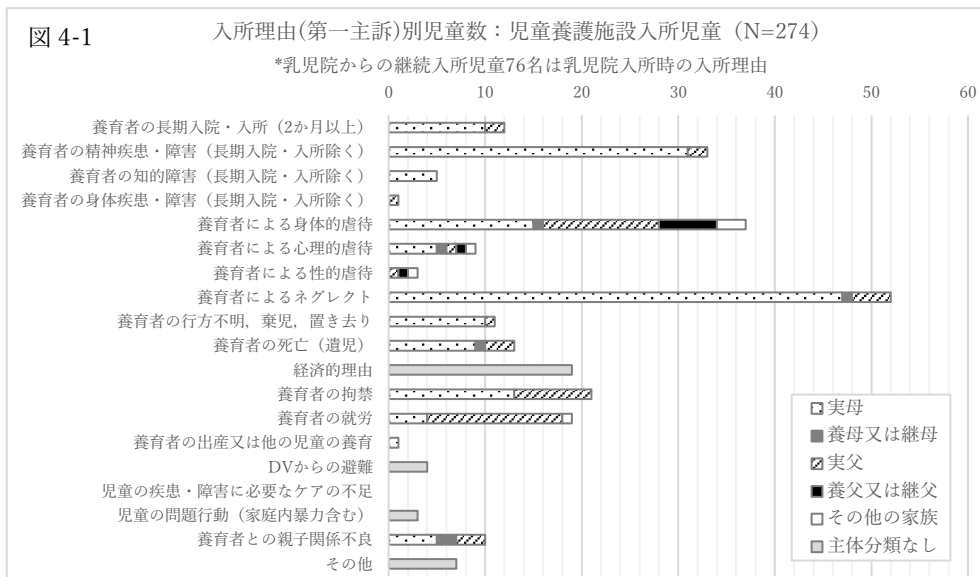
考察：入所後3年を超えた児童の多くが高卒年齢で退所となることから、年間交流回数0回の29名(18.5%)をはじめ家族交流が希薄な児童は、所属家庭のないまま自立を強いられる可能性が高いといえます。この事態を防ぐには、交流を妨げる家庭事情や意欲低下への働きかけなど入所後の持続的な交流支援が求められる一方、交流支援の結果として交流増加等が見込めない場合は、3年を待たず早期に見極め、永続的家庭を保証する特別養子縁組あるいは里親等への移行支援が必要であると考えられます。反面、家族交流の多い児童は継続交流できる家庭状況にあると考えられ、家庭復帰支援の検討対象となりえます。

(4) 施設入所理由と家庭維持

家庭復帰支援や入所に至る前の家庭維持に必要な地域サービスを考える重要指標となるのが入所理由です。なぜ施設入所に至ったのかを考察することは、どうすれば家庭維持や家庭復帰できるのかに直結するからです。入所理由間の児童数の多寡を分析することは、拡充が求められる地域サービスの種類や優先順位、必要量を特定する根拠となりえます。

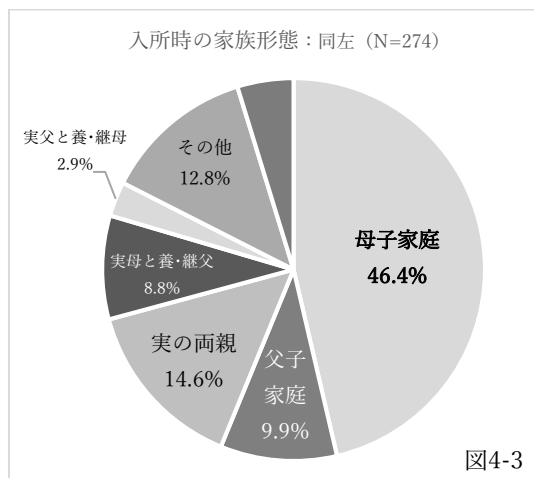
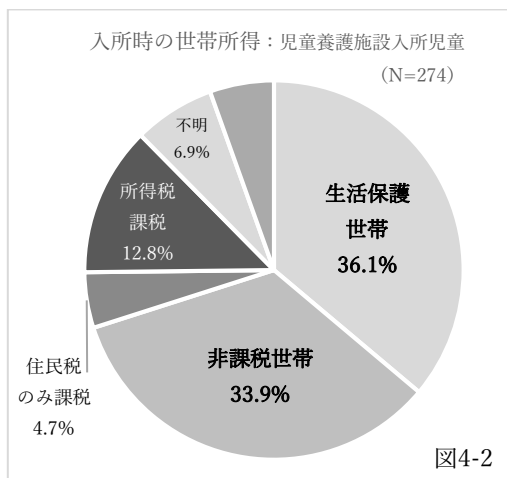
3年間(2012.11.1~2015.10.31)に施設入所した児童 270 名の入所年齢をみると、0-3 歳と 13-14 歳にピークがみられ、3 歳未満が 105 名(38.9%)、6 歳未満が 141 名(52.2%)でした。

児童養護施設入所中の児童 274 名の入所理由は、ネグレクトが最も多く、続いて身体的虐待、養育者の精神疾患・障害、養育者の拘禁、経済的理由、養育者の就労でした(図 4-1)。



同 274 名のうち、入所時に、①生活保護又は非課税世帯であった児童は 70.0%(図 4-2)、②母子家庭であった児童は 46.4%(図 4-3)、③精神疾患診断のある親をもっていた児童は 25.2%(69 名)、④6 歳未満であった児童は 51.1%(140 名)でした。

同 274 名のうち入所理由がネグレクトであった児童 52 名について同じ構成割合をみると、それぞれ 52 名のうち①77.1%、②53.1%、③17.3%(9 名)、④67.3%(35 名)でした。



考察：施設入所理由のマジョリティは、低所得・母子家庭が重複したネグレクトであり、特に乳幼児期のネグレクトが多いこと、次いで父母からの身体的虐待、実母の精神疾患、実父

母の拘禁、実父の就労が理由となっていることがわかりました。よって、施設入所となる児童の中には、経済的補助、子育てを補完するホームヘルプサービス、親の治療支援、保育等の地域サービス拡充によって家庭維持や家庭復帰が可能となる児童が一定数含まれていると考えられます。これらの拡充はニーズの早期把握や児童の安全確保にも寄与します。

(5) 特別養子縁組が適当と判断される児童数と阻害要因

しかしながら、支援の結果、家庭維持や家庭復帰（実家族による永続性保障）が見込めない児童に対しては代替りの永続的家庭となる特別養子縁組が重要な選択肢となります。

調査日(2015.11.1)現在、市内乳児院入所中の児童 33 名のうち将来的にも家庭復帰が見込めないと担当児童福祉司が判断した児童は 12 名であり、うち 2 名は養子縁組里親委託が決定していました。残り 10 名は、父又は母へ特別養子縁組未提案 3 名、父又は母へ特別養子縁組を提案したが不同意 5 名、児童の障害による養親候補不在 1 名、父母同意以外の手続上の課題 1 名でした。不同意 5 名のうち 2 名は養育里親委託が決定していました。

同じく児童養護施設入所中の児童 274 名のうち将来的にも家庭復帰が見込めないと担当福祉司が判断した児童は 136 名(入所期間 3 年以上では 90 名)であり、うち 46 名にとって特別養子縁組が適当であるとの福祉司回答でしたが養子縁組里親委託予定は 0 名でした。46 名のうち 36 名が児童の高年齢による養親候補不在又は 6 歳以上のため特別養子縁組未提案であり、5 名が父又は母へ特別養子縁組提案したが不同意、その他 5 名でした。

考察：調査日時点で少なくとも施設入所中の 10 名が、将来的に家庭復帰が見込めないにもかかわらず父母の不同意により特別養子縁組による永続性保障を実施できなかったことがわかりました。また、年齢の高い児童 36 名については、家庭復帰見込みがないにもかかわらず養親候補不在や 6 歳未満要件により特別養子縁組提案にすら至らず、永続的家庭の保障が断念されている実態が明らかとなりました。これら 46 名の児童は、所属する家庭や頼れる家族のないまま高卒年齢での措置解除を迎える可能性が高いと考えられます。今回は未調査ですが、所属する家庭がないまま措置解除となった人たちのその後の家族との関係や社会適応状況は大きな課題であると思われます。

(6) まとめ

児童養護施設入所児童の 57%(157 名)が入所後 3 年を超えており、うち 36.9%(58 名)が乳児院入所後一度も家庭を経験していません。入所期間 3 年を超えると高卒年齢まで長期入所となる傾向がみられ、3 年以上入所児童の 41.4%が年 3 回以下しか家族交流がない状況です。入所の多数派は低所得やひとり親を伴う乳幼児期のネグレクトであり、経済的補助、ホームヘルプサービス、保育等により安全に家庭維持や家庭復帰できる可能性があります。

このことは、在宅支援と地域サービスの拡充による入所前の家庭維持と入所後 3 年以内の交流促進や家庭復帰支援が重要であることを示しています。一方、入所後 3 年を超えて家族交流がない児童 29 名(18.5%)をはじめ、所属する家庭や頼れる家族のないまま自立を強いられる児童も多いため、家庭復帰見通しを早期に評価して代替りとなる永続的家庭を確実に保障する仕組み（父母が不同意のときの手続や 6 歳要件の緩和等）の確立、あるいは養育里親の開拓と委託後の十分な支援が急がれます。

「一時保護への司法関与」についての意見

平成28年9月26日

峯 本 耕 治

9月26日の検討会議に出席できませんので、下記のとおり、意見を述べさせていただきます。

なお、今回は、一時保護への司法関与の導入について意見を申し上げ、その他の司法関与制度及び特別養子縁組に関する意見については、あらためて述べさせていただきたいと思います。

記

第1 一時保護への司法関与の必要性と児童相談所の体制整備の不可欠さ

1 一時保護への司法関与の必要性について

- (1) 虐待防止の取組は、子どもと家族への支援を主たる目的とする活動ですが、他方で、子どもの生命・身体の安全への重大な危険が認められる場合には、重大な人権制限を伴う強制的な親子分離が必要となり、また、調査や支援サービスの提供場面においても親による任意の協力や受入が得られない場合には、時に親の意に反する強制力の行使が必要となります。

そのため、虐待防止手続においては、不当な権利侵害を防止して、その適法性を担保し、同時に、強制力を確保するために、様々な手続段階において司法関与が求められており、イギリス・アメリカ等の諸外国の虐待防止制度においても各手続段階において司法が決定的に重要な役割を担っています。

日本でも、過去10年間にいくつかの制度改正が行われ、少しずつ司法関与場面が増加してきていますが、司法関与に関する総合的な制度設計と児童相談所・裁判所双方の体制整備を欠いた中でのマイナーチェンジに留まっており、その意義・実益を十分に感じる事ができるものになっていません。

- (2) 虐待防止手続の中でも、一時保護手続は、生命・身体に重大な危険が認められる場合に、緊急的・強制的に親子分離を図る制度で、重大な権利制限を伴うものであるため、不当な権利侵害を防止し、その適法性を担保するために、本来、典型的に司法関与が求められる手続です。

この点において、何らの司法的チェックのないままに児童相談所長のみの判断で長期間にわたって親子分離を可能にする現在の日本の一時保護制度は、極めて

特殊なものであり、本来、その適法性を担保するために、司法審査を導入する必要があることは明らかであると思われます。

- (3) また、一時保護の強制力・実効性の確保という観点からも、司法関与の必要性が認められます。

現在の一時保護制度は、児童相談所長のみの判断によって実行できる、ある意味で極めて強力な制度ですが、他方、司法判断の裏付けがないため、①親による激しい抵抗や攻撃が予想される場合、②親からの強硬な引き取り要求が予想される場合、③行政不服申立等により一時保護の適法性が争われる可能性が高い場合（実際に、争われるケースが増加しています）等には、自信をもって権限を行使することが難しく、それが、本来必要な一時保護の実行を躊躇させる要因になっていると思われます。一時保護の件数に大きな地域偏差があるのは、児童相談所が自信を持って、権限を行使できない状況があることに一つの原因があるのではないかと思料されます。

この一時保護の強制力、実効性確保の観点からも、要件・効果を明確にすると共に、少なくとも、一定期間以上の一時保護については司法審査を必要とすることによって、児童相談所が、裁判所のお墨付きの下で、より安定的・実効的に一時保護を行うことが可能になるものと思われます。

2 児童相談所の人的体制・組織体制の整備の不可欠さ

- (1) 上記のとおり一時保護への司法関与の必要性は明らかですが、他方、一時保護への司法審査の導入には、児童相談所の人的体制・組織体制の整備が不可欠であり、体制整備がないままの見切り発車的な司法審査の導入は、絶対に避けなければならないと考えます。

その理由は、一時保護への司法審査の導入は、その件数の膨大さから、児童相談所の業務量・手続負担の著しい増大を招くことになり、体制整備がないまま導入してしまうと、①児童相談所に一時保護を躊躇させる（一時保護の実行を消極的にさせる）要因となること、②その他の支援業務に支障・しわ寄せが生じることが、確実だと思われるからです。これは、抽象的な懸念や危惧感ではなく、極めて現実的・具体的なリスクです。

そして、言うまでもなく、一時保護は、緊急性・要保護性の高いケースに実施されることが予定されているものですから、児童相談所による一時保護の躊躇・消極化は、子どもの命に直結する問題となります。

少し誇張した言い方をすれば、体制整備がないまま司法審査を導入してしまうと、

導入の翌年から、一時保護数が大幅に減少し、同時に、死亡事案が増加するという、目も当てられない事態が実際に生じかねないと思います。

- (2) この点において、一時保護への司法審査の導入は、これまで実施されてきた裁判官の許可状による臨検・捜索や親権一時停止制度等における司法関与とは、本質的に異なります。

臨検・捜索制度や親権一時停止制度は、いずれも、裁判所のお墨付きを得ることができる制度を新たに創設することによって、無条件に児童相談所の権限強化につながるものです。その利用件数も、臨検・捜索は1件（平成26年）、親権停止制度は12件（平成26年）、15件（平成27年）と、極めて限られた件数にとどまっております。全体としてみたとき児童相談所の業務量に与える影響は極めて限定的なものです。

- (3) これに対し、一時保護への司法審査の導入は、現在の児童相談所（長）の権限を制限して司法審査の手続を必要とするものであり、しかも、一時保護の件数は膨大であるため、司法審査の導入によって児童相談所の業務量・負担は著しく増大することになります。

具体的には、一時保護の総件数は平成26年度で35,174件、そのうち、児童虐待を理由とする件数に限っても16,816件に及んでいます。年々増加傾向が認められ、児童虐待を理由とする一時保護数については平成12年度の2.73倍となっています。自治体ごとに件数の偏差は見られますが、日本の児童虐待問題の現状とその取組状況からすると、今後も子どもの安全確保のために、より積極的に一時保護を実行していかなければならない状況・傾向が続くものと予想されます。

その中でも、大阪の件数は非常に多く、平成27年度の大阪府子ども家庭センターの一時保護件数は2075件、大阪市子ども相談センターの件数は約1000件に上っています。

大阪府の子ども家庭センターだけで、年間2000件を越える一時保護が実施されているわけで、この数字は、一日平均で見ると5.5件～6件となります。大阪府には6つの子ども家庭センターがありますので、各センターが、平均すると毎日1件弱、休日を除くと一日1～2件の割合で一時保護を実施していることになり、仮に現在の一時保護の全てに司法審査を導入することになると、いわば、毎日、裁判所に司法審査の申立てを行わなければならない状況が生まれるわけです。

- (4) 司法審査の申立にあたっては、少なくとも、①調査に基づく証拠資料の準備・作成、②申立書の作成、③裁判所への申立手続、④裁判所に出向いてのヒヤリング等の

手続が必要で、しかも、これらの手続を迅速に進めることが求められます。そして、当然のことながら、これらの各手続においては、児童相談所内の対応会議・検討会議が必要となります。

いかに手続の簡易化を図っても、これらの手続に伴う業務量の増大には著しいものがあります。しかも、裁判所への申立ということになると、より正確性・専門性が求められることとなりますので、担当ワーカーやS Vの負担感もたいへん大きなものとなります。

児童相談所のワーカーが、在宅・分離ケースを含め、極めて多数のケースを抱えている現状の中で、これらの業務を追加的に担うことは不可能であり、児童相談所が現体制のままで、業務量・負担の増大分を吸収することは、現実的に不可能です。

- (5) もちろん、司法審査の対象を、たとえば「児童虐待を理由とする一時保護のうち同意が得られない一時保護に絞る」、「事後審査の時期を遅らせる」等の方法により、対象数の絞り込みを行うことは可能です。

しかし、仮に、対象件数を、児童虐待を理由とする一時保護数（平成26年度16,816件）の50%に絞り込んだとしても約8000件、30%で約5000件、20%で約3400件、10%で約1700件に上りますので、それに伴う業務量の増大が、既に飽和状態にある現在の児童相談所の吸収可能性（キャパ）を越えていることは明らかだと思います。

- (6) そのため、現在の人的体制・組織体制のままで司法審査の導入を行うと、結果として、児童相談所に一時保護の実行を躊躇させ、消極的にさせる状況を、確実に生むこととなります。

また、それだけでなく、司法審査の準備・手続に相当の業務時間が取られる結果、児童相談所の本来的業務である在宅支援や再統合支援の業務に支障や、しわ寄せが生じることが避けられません。

同様の問題点は、児童福祉法第28条2項但書の更新手続にかかる司法審査に関しても指摘されてきましたが、この更新手続の司法審査は全国で年間136件（平成27年）に留まっており、一時保護の件数とは桁違いのものです。

仮に、現体制のままで、年間数千件に及ぶ一時保護について司法審査が導入されると、それが児童相談所の業務全般に与える負の影響は計り知れないものがあります。

3 求められる人的・組織体制

一時保護に司法審査を導入するにあたっては、少なくとも、以下の人的・組織体制

の整備が必要であり、司法審査の導入の前提として、その体制整備を確実に図っていく必要があります。

(1) 増加する業務量の想定に基づいたソーシャルワーカーの増員

一時保護に司法審査を導入するにあたっては、その制度設計に基づき、それによって業務量がどの程度増加するかを具体的に見積もり、それに応じたソーシャルワーカーの増員が不可欠です。

(2) リーガルサービス専門チームの創設

また、組織体制としても、一時保護に司法審査を導入する際には、司法審査手続を中心的・専門的に担うリーガルサービス専門チームの創設が必要になります。

児童福祉法28条の承認手続、同更新手続、親権制限（喪失・停止）、臨検・搜索等の手続を含め、いずれにしても司法関与場面が確実に増加していく中で、ソーシャルワーカーが日常のケースワークを行いながら、特殊な専門性が求められる法的手続の準備をしたり、手続参加することには無理があり、それらの法的手続を中心的・専門的に担うチームが不可欠です。

この点、平成28年児童福祉法改正により「児童相談所への弁護士の配置が又はこれに準ずる措置」が求められていますが、その採用・配置の形態はともかくも、弁護士が同チームの一員となり、日常的・即時的に弁護士の援助を受けることができる体制の整備が不可欠です。

(3) 専門チームによる役割分担

また、これまでも指摘されてきましたが、虐待対応のソーシャルワーカーが、安全確認、調査、緊急保護、在宅支援サービス、親子分離等の裁判手続、親子分離後の再統合支援サービス等の全ての業務を担わなければならないという体制には無理があります。

ソーシャルワーカーの人員増と共に、イギリスをはじめ、諸外国で採用されているように、

- ① 調査手続と緊急保護等を担当するチャイルドプロテクションチーム、
- ② チーム横断的な共同のリスクアセスメント・ニーズアセスメントを経て、
- ③ 在宅ケースについて、子ども・家族のモニタリング・支援プランを策定し、モニタリングや支援サービスを提供するチーム、
- ④ 親子分離ケース（一時保護を含む）について、子ども・家族の総合的なアセスメントに基づいて、家庭復帰に向けた支援プラン、パーマネンシープラン・ケアプランを策定し、支援サービスを提供するチーム、

- ⑤ プランの見直し（レビュー）を担当するチーム、
 - ⑥ 養子縁組、里親等に対し支援サービスを提供するチーム
- 等の専門チームによる役割分担体制を構築する必要があります。

4 体制整備に向けてのロードマップ作成の必要性

- (1) 以上のとおり、①一時保護の件数の膨大さ、②現在の児童虐待防止の取組において、子どもの生命身体の安全確保のために一時保護が果たしている役割の重要性、③今後も一時保護は増加せざるを得ない状況にあると思われること、④現在の児童相談所の業務量は飽和状態にあり、児童相談所の人的・組織体制の不足・不十分さは明らかであること等の諸点に照らして、一時保護への司法審査の導入にあたっては、その導入によって、一時保護が抑制されることがないように（むしろ、より効果的に活用されるよう）、児童相談所の人的体制・組織体制の整備が不可欠であると考えます。

- (2) もちろん、児童相談所の人的体制・組織体制の整備には、相当の予算と人材が必要となりますが、明確な準備期間・移行期間を設定し、現在の一時保護制度の運用状況を詳細に調査・検証することにより、司法審査導入によって予想される業務量の増大や業務内容の質的变化を正確に見積もり、ロードマップを作成し、明確な目的意識をもって体制整備を確実・着実にやっていく必要があると考えます。

第2 親権者の同意がなく2ヶ月を超える一時保護についてのみ司法審査を導入する案について

1 「児童福祉審議会の意見を聴く手続」（児童福祉法第33条5項）についての調査・検証の必要性

- (1) 親権者の同意がなく2ヶ月を超える一時保護については、既に、平成23年の児童福祉法改正により、「都道府県児童福祉審議会の意見を聴かなければならない」との制度が導入されています（児童福祉法第33条5項）。

確かに、「親権者の同意がなく」「2ヶ月を超える」一時保護に司法審査の対象を限定すれば、対象件数はかなり限定にされることになり、実務的にも、現在行われている「児童福祉審議会の意見を聴く手続」を「司法審査の申立」に切り替えれば良いということになってきます。

- (2) しかし、この「児童福祉審議会の意見を聴く」制度以上に、司法審査導入の必

要性・ニーズがあるのかという点については十分な検証が必要となります。

そのためには、現在の「児童福祉審議会の意見を聴く制度」の運用の実態（件数、事案の特徴、手続実態、結果等）、それが期待された機能を果たしているのか等についての詳細な調査・検証が必要となります。

また、同制度の導入が、児童相談所の業務全般にどのような影響を与えたか、業務量や質にどのような変化をもたらしたか、他の支援業務等への影響等についても、慎重な調査・検証が必要であると考えます。

- (3) 更に、あくまでも行政機構内部の手続である「児童福祉審議会に意見を聴く手続」と、「司法審査を求める手続」では、当然のことながら、児童相談所に求められる業務量や負担感には大きな差が出てきますので、その点についても検証・検討が必要となります。

いずれにしても、しっかりとした調査、検証を行った上で、それに応じた、人的体制・組織体制の整備が必要であることには、第1で述べた点と違いはありません。

2 司法審査導入の意義について

- (1) ただ、ここで問題となるのは、司法審査の対象を「親権者の同意がなく2ヶ月を超える一時保護」にまで限定してしまうと、そもそも、司法審査導入の本来の意義が失われてしまうのではないかという点です。

上記のとおり、司法審査導入の本来の意義は、一時保護の適法性担保（不当な人権侵害の防止）と強制力・実効性確保という点にあります。2ヶ月という長期の一時保護のみを対象とするのでは、その本来の意義は乏しくなり、導入の意義・目的は、むしろ「2ヶ月以上の長期化を防止・抑制する」という点に変化し、限定されてきます。

- (2) すなわち、親権者の同意なく2ヶ月を超える一時保護ケースは、基本的に、
- ① 児童福祉法28条の家庭裁判所への承認手続の申立を既に行っているが、現在審判手続中で未だ決定が出ていないため、一時保護状態が続いている、
 - ② 児童福祉法28条の家庭裁判所への承認手続の申立を予定しているが、その準備が間に合わず2ヶ月を経過した、
 - ③ 児童福祉法28条の家庭裁判所の承認を得ることが容易ではないと予想されるため、施設入所等について親の同意を得ようとしているが、同意が得られないままに2ヶ月が経過してしまった、

④ 家庭復帰を予定しているが、復帰条件についての親の抵抗・受入の悪さ、親支援を行うソーシャルワーカーの不足等が原因となって、復帰条件や復帰後のモニタリング・支援体制の調整ができず、復帰が実行できないまま2ヶ月が経過してしまった、

等の事案です。

このうち、①については、28条審判の保全処分的に一時保護が利用されているケースで、一時保護自体の必要性・適法性について司法審査を行う実益は既に失われています。むしろ、一時保護の継続ではなく、28条審判の審判前保全処分を利用すべきではないかとの議論が必要になるケースです。

また、②については、仮に一時保護段階で司法審査を行ったとしても、その後すぐに28条申立を行うことになるため、二度手間になってしまいます。そのため、児童相談所は、二度手間を避けるために、準備を急いで、多少無理をしても、2ヶ月以内に28条の申立を済ませることになるものと予想されます。そうなると、①と同じ議論になってきます。

③④についても、司法審査制度を導入すると、児童相談所は、司法審査を避けるために、多くのケースにおいて、2ヶ月以内に、28条申立を行うか、家庭復帰させるかの決断を行い、実行するようになるものと予想されます。

(3) このように具体的に見ると、「親権者の同意なく2ヶ月を越える一時保護」のみを対象として司法審査を導入した場合には、司法審査それ自体の意義よりも、「2ヶ月以上の長期化を防止・抑制することにつながる」という間接的な意義・効果が大きいものと思われます。

一時保護はあくまでも一時的・緊急的な保護を目的とする制度である以上、このような間接的な意義・効果にはそれなりの価値がありますが、他方で、余りにも対象を限定してしまうことによって、上記の一時保護の適法性担保及び実効性の確保という本来的意義は失われてしまうことになります。

3 早期の28条申立及び家庭復帰を可能にする人的体制・組織体制整備の必要性

(1) もう一つの問題は、現体制のままで「親権者の同意なく2ヶ月を越える一時保護」に司法審査を導入すると、児童相談所が、司法審査を避けるために、準備不足の状態ですら28条申立を行うことになったり、復帰の条件付けや復帰後のモニタリング・支援体制が整わないままに家庭復帰を実行してしまうリスクが認められる点です。

(2) 28条申立が遅れる理由としては、「申立の決断に時間がかかった」「親の同意を得る作業に時間をかけ過ぎた」「申立書の作成やケース記録の整理や証拠の確保・整理に時間がかかった」、「弁護士との連携に手間取った」等の理由が考えられますが、いずれも、その人的体制の不足や専門的支援体制の不十分さに主たる原因があります。

(3) また、一時保護からの家庭復帰にあたっては、保育所等の支援サービスに確実につながり、また、少なくとも、安全環境が確認されるまでの間、ソーシャルワーカー等が相当の頻度で家庭訪問を実施する等のモニタリング・支援サービスが不可欠です。親の受け入れの確保を含め、このような条件・支援体制が整わない状態での家庭復帰には、死亡事件等の重大事案につながる大きなリスクを伴い、絶対に避ける必要があります。

家庭復帰後の支援体制の整備が困難な理由は、一時保護中及び家庭復帰後の親対応・親支援を担当するソーシャルワーカーの人的体制の不足・専門体制の不十分さ、家庭復帰後に利用できる支援サービスの不足等に原因があると考えられます。また、市町村の要保護児童対策地域協議会との連携の困難さ・不十分さも大きな課題として指摘することができます。

(4) 従って、「親権者の同意なく2ヶ月を超える一時保護」に司法審査を導入するにあたっては、司法審査の申立自体に伴う業務量・負担の増大を考慮した体制整備に加え、第1の3の繰り返しになりますが、以下の体制整備が必要となります。

- ① 28条申立を迅速に行うことができるリーガルサービス専門チームの創設、
- ② 家庭復帰後のモニタリング・支援サービスを担うことができるソーシャルワーカー等の人員増、
- ③ 一時保護中の親支援・家庭支援を中心的に担当する専門チームの創設
- ④ 家庭復帰後に利用可能な支援サービス・資源の充実、

4 まとめ

確かに、司法審査の対象を「親権者の同意がなく2ヶ月を超える一時保護」にまで限定することにより、現実的な導入可能性は高まり、また、一時保護の2ヶ月以上の長期化を防止・抑制できるという効果は認められるものと思料します。

しかし、一方で、適法性の担保と強制力・実効性の確保という司法審査導入の本来の意義は乏しくなり、ましてや、上記のような体制整備がないままの導入では、最終的に上記のリスクを抱えた上での児童相談所の負担増だけで終わりがねませ

ん。

従って、仮に「親権者の同意がなく2ヶ月を超える一時保護」についてのみの司法審査を導入するとしても、上記の体制整備を行うことが不可欠な前提となります。その上で、目標期間を設定して、導入後の検証を行いながら、着実に体制整備を進め、本来の意義に沿った司法審査の導入につなげていく必要があると考えます。

第3 一時保護への司法審査導入にあたっての制度設計について

1 司法審査の対象

必要性の観点から、「同意が得られないケース」を対象とすることになると考えます。

2 司法審査の時期

(1) 一時保護は基本的に緊急性が認められるケースについて実施されるものですが、実際の運用を考えると、「事後審査」にならざるを得ないものと考えます。

(2) 事後審査の時期については、①申立準備に要する合理的期間、②司法審査導入の意義・目的、③体制の整備状況等に照らし、司法審査の対象件数をどの程度にするのが合理的・現実的か等の観点から決定することになると思われま

す。この点、対象数を減らすためには時期を遅らせれば良いということになりますが、上記のとおり、遅くなればなるほど司法審査導入の本来の意義である「適法性の担保」や「実効性の確保」という意味が失われていくこととなります。

3 一時保護の要件について

(1) 児童福祉法第33条1項により、一時保護は「児童相談所長が必要であると認めるとき」に実施することができると定められており、加えて、平成28年児童福祉法改正により、一時保護の目的について「児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図るため、又は児童の心身の状況、その置かれている環境その他の状況を把握するため」と規定されています。

これらの規定により、現在の一時保護は、子どもの安全の確保及び子どもの状況調査・環境調査を目的として、児童相談所長の裁量的判断により柔軟に実施できる制度となっていますが、その反面、要件が必ずしも明確でないため、実効性・強制力に疑問が生じるケースが生じています。

一時保護について司法審査を行うためには、少なくとも、審査の対象を明確にする必要があり、一時保護要件の明確化が必要となります。

- (2) 一時保護要件の明確化に際しては、実際にどのようなケースについて一時保護が実施されているのか、どのようなケースについて一時保護が必要であるか等についての、詳細なる実態調査や検証が必要になると思われま

具体的には、①「生命・身体への重大な危害の恐れ」、「緊急の保護の必要性」を要件とするか、②リスクの高いケースについて、調査目的の一時保護を可能にするための要件は、④リスクの高いネグレクトケースについて、一時保護を実施しやすい要件化がありうるか、⑤ハイリスク妊婦の出産後・退院前の一時保護のように、現時点において具体的な虐待事実はないが、親の特性や客観的なリスク要因から、少なくとも一時的に分離した上での支援が必要と思われるケースについて一時保護を可能にする要件はどのようなものか、⑥虐待調査における、親による子どもに対するアクセス拒否のみを理由とする一時保護が認められるか等の論点についての検討が必要であると思われま

更に、事後審査の時期が遅くなる場合には、「一時保護の実行要件の有無」だけでなく、「一時保護を継続することの正当性」が、司法審査の対象となるものと考えられますので、その要件化が必要となります。

4 申立・司法審査の手続について

一時保護の性質上、申立手続についても、相当程度の簡易化・簡略化が図られるべきものと思料します。

審査手続については、原則として、申立人である児童相談所側のヒヤリングのみで、親及び子どものヒヤリングは不要であると考えま

5 有効期間及び更新手続について

司法審査の効果として、一時保護期間（一時保護開始日から起算した有効期間）を定めることになるものと思われま

これを現状の2ヶ月とするのか、それより短い期間を定めるのかの検討が必要となります。

また、当然ことながら、更新手続についても、司法審査を要することになります。

6 不服申立権について

司法審査導入の本来の意義、及び、審査手続において親及び子どものヒヤリングは不要と考える以上、親による不服申立権を認める必要があります。

不服申立の方法及び手続についての検討が必要ですが、その際には、現在可能

である一時保護に対する行政不服申立、取消訴訟との関係をどのようにするかが問題となります。

7 児童相談所の調査権限について

一時保護への司法審査導入に対しては、児童相談所の調査権限を強化する必要があり、少なくとも、児童相談所からの調査・照会に対する、関係機関の応答・回答義務を法律で明記する必要があるものと思料されます。

第4 司法審査導入にあたっての裁判所の体制整備について

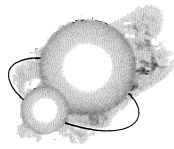
以上、児童相談所側の体制整備を中心に一時保護への司法審査導入の前提条件について述べてきましたが、受ける側である裁判所側についても、その体制整備が必要となることはいうまでもありません。

管轄裁判所は、求められる専門性から家庭裁判所とならざるを得ないものと思料しますが、一時保護への司法審査を導入した場合には、いかに対象件数を絞ったとしても、相当な件数増となることが予想されます。

後見事件、離婚事件、子の監護に関する事件等の増加により、飽和状態にある家庭裁判所が、現在の体制で対応することには、その専門性の問題も含めて、無理があると思います。

一時保護への司法審査を導入するにあたっては、家庭裁判所についても、その人員増と共に、虐待対応についての専門部署の設置等の専門的体制の整備が不可欠となります。

以 上

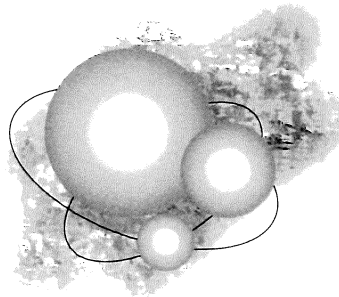


子どもを虐待から守る 制度と介入手法

イギリス児童虐待防止制度から見た 日本の課題

弁護士 峯本耕治

明石書店



2001年12月

目次

はじめに 1

ケース (シミュレーション) で見るイギリス児童虐待防止制度の概要 7
ケースA 緊急保護→ケア命令による親子分離→再統合ケース/ケースB 学校からの通告→調査→在宅指導ケース

イギリス児童虐待防止制度の基本理念と特徴① 12
統一的な政府ガイドライン (『ワーキング・トゥギャザー』) の存在/地方ガイドラインによる具体化/1999年政府ガイドライン制定の基礎となった調査・研究

イギリス児童虐待防止制度の基本理念と特徴② 17
基本理念と特徴 (1) ~被虐待児だけでなく、その他の福祉ニーズを抱えた子どもをも対象とした統合的/基本理念と特徴 (2) ~子どもと家族への援助・サービスの視点を重視している/基本理念と特徴 (3) ~子どもと家族の総合的かつ継続的なアセスメントを重視している/基本理念と特徴 (4) ~関係機関・専門家の効果的な連携を重視している/基本理念と特徴 (5) ~子どもと家族 (親・保護者) とのパートナーシップを重視している

児童虐待防止制度の概要と全体像 22
政府ガイドラインが採用している手続の概要/数字で見るイギリス児童虐待防止制度の全体像

イギリス児童虐待防止制度改革の歴史 29
19世紀における子どもの生活に対する国家の関与の開始/1870年代以降の児童虐待問題に対する関心の高まり/1900年代 (20世紀) 前半の児童虐待問題に対する社会的関心の後退・停滞/1940年~1960年の運動の再燃と挫折/1960年~1970年における政府の積極姿勢への転換/マリア・コーウェル事件等を通じての児童虐待防止制度の発展~子どもの保護の最優先と関係諸機関の連携/1989年児童法と1991年の政府ガイドラインの制定~クリーブランド事件の反省から「親とのパートナーシップを通じての子どもの保護」へ/1999年の新ガイドラインの制定~より広い子どもと家族の援助に向けて/1998年~2002年の「児童福祉サービスの質向上プログラム」(Quality Protects Programme)

1989年児童法が作る児童虐待防止制度の法的枠組 37
日本と比較して法律の整備が進んでいるイギリス/1989年児童法が定める児童虐待防止制度の法的枠組/個人情報の開示・共有について基本原則・ルール/個人情報への親・保護者等のアクセス権とその例外を定めた法令/子どもインタビューのビデオ録画の証拠利用を認めた「1991年刑事司法法 (Criminal Justice Act 1991)」/暴力的な人物を家庭から排除できる権限を認めた「1996年家族法 (Family Law Act 1996)」/子どもに対する犯罪者の登録制度 (スケジュール・ワン・オフエンダー制度) を定めた「1933年児童・少年法 (The Children and Young Persons Act)」/性犯罪者の登録と情報の交換・共有を定めた「性犯罪者法 (The Sex Offenders Act 1997)」/児童福祉職の不適格者を排除するため

の「1999年子ども保護法 (The Protection of Children Act 1999)」

児童虐待防止制度を支えるソーシャルワーカーと関係機関 46
関係機関によるネットワークに支えられた児童虐待防止制度/地方当局の社会サービス局 (Social Service Department)/警察 (The Police)/教育サービス (Education Service)/保健サービス (Health Services)/弁護士/子どものための訴訟上の後見人 (Guardian Ad Litem, 「GAL」)/その他の関係機関/効果的な機関連携に不可欠な関係機関相互の役割についての認識

ACPC (地域子ども保護委員会) 68
機関連携に不可欠なマネジメント役/ACPCの構成機関とその責任/ACPCの活動目的/ACPCとチルドレンサービスプラン (Children's Services Planning)/ACPCの活動体制/ACPCの役割 (1) ~地方ガイドラインの作成と改訂/ACPCの役割 (2) ~機関連携トレーニング/ACPCの役割 (3) ~重大ケースのレビュー (検証)/ACPCの予算/ACPCの会議とその役割/各機関のACPCへの報告義務、及びACPCの国への報告義務

児童虐待の通告制度 87
日本の通告制度~児童福祉法・児童虐待防止法が定める通告義務/イギリスの通告制度の特徴

イギリスの虐待通告の現状 103
全体の通告件数は、どの程度か?/通告が積極的に行われる理由/どこからの通告が多いのか

最初のアセスメント制度 (Initial Assessment) とアセスメントフレームワーク 107
新政府ガイドラインが義務付けた「最初のアセスメント (Initial Assessment)」/最初のアセスメントの目的・方法/アセスメントフレームワークの概要/最初のアセスメント後の社会サービス局の対応/最初のアセスメントにおいて陥りやすい10の過ちとそのチェック方法

危険な状況にある子どもの緊急保護 118
日本との比較によるイギリスの緊急保護制度の特徴/緊急保護の方法と制度概要/裁判所による家庭からの虐待者の排除命令 (Exclusion Order, Family Law Act 1996)/警察のポリス・プロテクション ((Police Protection) 1989年児童法第46条)/裁判所の緊急保護命令 (Emergency Protection Order) 1989年児童法第44・45条)/警察の緊急保護 (ポリス・プロテクション) 及び裁判所緊急保護命令の利用の実際/実際に、どのような場合に緊急保護手続が取られるか~子どもを危険から守る意識の徹底

児童虐待ケースに対する調査とコア・アセスメント 138
日本の調査制度とその問題点/イギリスの調査制度の特徴/調査に関する政府ガイドライン/1989年児童法が定める社会サービス局の調査義務と関係当局 (機関) の協力・援助義務/児童虐待防止制度における警察の位置づけ/警察が重要な存在として位置づけられるようになった経緯/警察の関与・役割に関する

るソーシャルワーカーその他の専門家の評価・意見/警察との連携の結果としての刑事処理の内容/警察の児童虐待専門チームの存在とその体制/社会サービス局と警察の共同調査・捜査の原則/共同調査・捜査の一般的手続/性的虐待ケースの調査に際しての特別な配慮の必要性/事前協議 (Stratagy Discussion) が果たす重要な役割/事前協議の具体的内容・方法/ガイドラインが定める共同調査・単独調査の基準/共同調査・捜査 (インタビュー) は、実際に、どの程度実施されているか/共同調査によってインタビューの回数は減っているか/共同インタビューにおいて、質問は誰が行っているか/インタビューの場所及び長さ/インタビューの記録方法と刑事裁判の証拠となるビデオ記録/子どものインタビュー方法と注意点/親 (虐待者と疑われている親を含む) に対するインタビュー/兄弟姉妹に対するインタビュー/子どもの医学診察は、どのように実施されているか/子どものインタビュー及び医学診察等のための同意の要否/児童アセスメント命令 (Child Assessment Order) とその存在意義/調査における親・家族とのパートナーシップ (1) ~子どもと家族に与える悪影響を最小限に/調査における親・家族とのパートナーシップ (2) ~ソーシャルワーカーの基本姿勢の日英比較「虐待の疑いを告知する?」/調査における親・家族とのパートナーシップ (3) ~虐待の疑いを告知しないことがもたらす様々な問題・困難/47条調査が終了した後の手続

子ども保護会議 (Child Protection Conference) 191

イギリスの子ども保護会議制度の特徴/子ども保護会議の種類/最初の子ども保護会議 (Initial Child Protection Conference) の目的/子ども保護会議は、実際にどの程度開催されているか/最初の子ども保護会議の開催時期/最初の子ども保護会議への出席者・出席機関/最初の子ども保護会議への実際の出席状況/子ども保護会議における親とのパートナーシップ/親の会議への出席/親の出席に関するガイドライン/子ども保護会議への親の出席状況の実際/会議に出席した親の感想とサポート役の重要性/親の出席に対する専門家の評価/親が出席した会議の雰囲気は、どのようなものか~実際の体験より/「親の出席」についての感想/子ども保護会議への子どもの出席/ガイドラインが定める議長としての役割とその重要性/子ども保護会議の事前準備の重要性/子ども保護会議に提供されるべき情報はどのようなものか/議事録と書記役の重要性/「最初の会議」の手続の流れ/最初の子ども保護会議における決定事項/キーマンとしての役割/コアグループの決定とその役割/子ども保護会議についての不服申立制度

子ども保護登録制度 (The Child Protection Register) 226

日本には存在しない子ども保護登録制度/子ども保護登録制度とは/登録の目的・効果/登録の基準は何か/登録の種類には、どのようなものがあるか/登録に記録される情報は/登録の決定方法は/登録は、どこで、誰によって、管理されているか/それ以外の専門機関は登録を保持していないか/不登録を決定した際には、どのような措置が取られるか/登録の見直しと抹消はどのように行われるか/登録抹消の要件は何か/登録抹消の決定とその後の措置/子ども保護登録は、実際に、どの程度行われているか

子ども保護プラン (Child Protection Plan) の策定と実行 236

子ども保護プランの重要性と日本で活用されない理由/最初の子ども保護会議における保護プランのアウトラインの策定/子ども保護プランの目的と内容/親・

保護者との合意書の作成/子ども保護プランの基礎となるコア・アセスメント/子ども保護プランの内容となる援助・介入のポイント/子ども保護プランの具体的内容/子ども保護プランの特徴/子どもと家族に対する援助サービスの問題点/家族グループ会議 (Family Group Conference) の活用

再検討のための子ども保護会議 (Review Conference) 252

定期開催が義務づけられている再検討のための子ども保護会議/再検討会議の目的とチェック事項/再検討会議の進行と流れ/再検討会議の重要性

子どもの法的分離のための裁判手続 255

日本における法的分離制度とその問題点/イギリスにおける法的分離制度の特徴/裁判手続に際しての基本理念・原則/スーパービジョン命令とケア命令 (1989年児童法第31条~36条) の意義/スーパービジョン命令とケア命令の要件~重大な危害 (Significant harm) の意味/スーパービジョン命令・ケア命令の申立/裁判はどこで行われるか/日本と雰囲気が違うイギリスの裁判手続~その基本条件と特徴/地方当局に義務づけられるケアプラン等の提出/子どものための訴訟後見人 (Guardian Ad Litem) 制度の存在/暫定的ケア命令 (Interim Care Order) の要件・効果/暫定的ケア命令が果たす重要な役割/ケア命令の効果/スーパービジョン命令の効果/ケア命令及びスーパービジョン命令についての裁判所決定に対する不服申立、取消、変更/ケア命令・スーパービジョン命令等は、どの程度利用されているか/子どもの保護のために柔軟に活用できるケア命令

日本の児童虐待防止制度の改革に向けての提案 276

提案① ソーシャルワーカーの増員に向けた中・長期的計画/提案② ソーシャルワーカーの専門職採用の徹底/提案③ 機関連携のためのマネジメント機関及びキーパーソンの確定/提案④ 各ケースの責任機関・責任者を決定できるシステムの確立 (ケースの割り振りを担当するコーディネーター機関の決定、それに基づく各ケースの担当機関・責任者の決定)/提案⑤ 遵守すべき統一的なガイドラインの周知とそれに基づく機関連携トレーニングの実施/提案⑥ 教育機関と医療機関等の機関内部における発見・通告を促進するためのガイドライン作成/提案⑦ 一時保護制度への司法チェックの導入/提案⑧ ケース会議による子どもの保護 (振興) プラン策定のルール化/提案⑨ 児童福祉法第28条等の親子分離の法的制度を「子どもの家庭復帰」を目的とした制度に/提案⑩ 裁判所命令の多様化等による裁判所の後見役割の拡充/提案⑪ 児童福祉施設の整備、児童福祉施設最低基準の改善と里親制度の拡充/提案⑫ 民間資源を活用した援助サービスの統合化と充実化/提案⑬ 求められるソーシャルワークの手法の変化と親とのパートナーシップ

引用・参考文献 287

危険な状況にある子どもの緊急保護

日本との比較によるイギリスの緊急保護制度の特徴

子どもの生命等に対する切迫した危険がある場合には緊急保護が必要となる。この緊急保護に関しても、イギリスの制度は、かなり洗練されたものとなっている。日本の緊急保護制度と比較すると、以下のような特徴が認められる。

1 多様な緊急保護手段の存在

日本における緊急保護の法的手段は児童相談所長等による一時保護のみであるが、イギリスには、後述のように、家庭からの虐待者の排除命令、警察のポリースプロテクション、裁判所の緊急保護命令という3種類の法的手段が準備されている。ケースに応じた柔軟な使い方が可能となっている。

2 司法的チェックの存在

日本の一時保護は、裁判所の司法的チェックを経ることなく、児童相談所長等の判断で、厳格な期間の限定がなく、強制的に親子分離を行うことができる制度である。児童虐待防止法の附則第3条により児童福祉法が改正され、一時保護の期間は「二月を超えてはならない」とされたが、依然、「児童相談所長又は都道府県知事は、必要があると認めるときは引き続き一時保護を行うことができる」との例外が認められている。

しかし、緊急保護は、強制的に子どもを親から切り離すものであるから、必然的に、親の権利・利益の制限を伴う。また、誤った親子分離がされてしまった場合には、子どもの最善の利益も害されてしまうことになる。このようなリスクを考慮したとき、やはり、一定期間以上の分離が必要な場合には、本来、裁判所が、その必要性をチェックできるシステムが望ましいと考えられる。

この点、イギリスの緊急保護制度においては、警察が3日間に限り独自の判

断で保護できるポリースプロテクションと、裁判所の判断に基づきより長期の保護を可能にする緊急保護命令という2段階の法的手段が準備されている。

3 明確な要件・効果と裁判所の後見役割

日本の一時保護は、2で述べたように、児童相談所長等の判断で、長期にわたって強制的な親子分離を実現できる、ある意味で強力な制度であるが、その反面として、一時保護中の子どもの監督権限等についての規定がなく、効果が明確でない、裁判所によるお墨付きがないため実際上の強制力に不安がある(たとえば、親からの強引な引き取り要求等があった場合)等の問題点が指摘されている。それが、逆に、制度の使い勝手の悪さとなっていることは否定できない。

これに対し、イギリスの法的手段は、要件・効果が明確に定められており、日本のような制度上の曖昧さは、存在しない。また、例えば、緊急保護命令の中に、裁判所は、親子の面会・交流に関する指示や子どもの医学診察等に関する指示を含めることができたり、命令の執行に際して親の抵抗が予想される場合には、警察官に一定の権限を付与する令状を発することができるなど、裁判所の後見役割を期待できるものとなっている。

4 子どもを守るために活用されている緊急保護制度

制度の運用状況に関しても、日本では、前述のような制度の使い勝手の悪さもあって、一時保護が十分に活用されてきたとはいえない。これに対し、イギリスでは、少なくとも緊急保護の場面では、「子どもを守る」という意識が徹底された運用が行われており、緊急保護の法的手段が日本よりはるかに活用されている。例えば、性的虐待の疑いがある、重大な危害が合理的に疑われる場合には、とにかく一旦分離した上で、調査によって、危険がないこと又は緊急性がなかったことが確認した上で、家庭に戻すという対応が、日本と比べると大胆に行われている。

緊急保護の方法と制度概要

子どもの生命に対する危険や重大な危害の危険がある場合には、法的権限を有する機関 (社会サービス局、警察及びNSPCC) は、子どもの安全を確保す

るための緊急保護を実施しなければならない。

緊急保護は、通常、社会サービス局・警察・その他の関係機関の緊急の事前協議に基づいて行われるが、単独機関による緊急保護が必要な場合には、緊急保護の手段を講じた上で、次の対応を決定するために、事前協議をできる限り速やかに開催しなければならない。

〈任意の方法の追究〉

緊急保護の方法として、第一次的には、虐待者を説得し虐待者に自ら家を出ていかなる方法が検討される。この方法が、子どもに対する影響が最も少なく、子どもの最善の利益に合致すると考えられるからである。

その際に、重大な障害になるのが、虐待者自身が出ていくことに同意しても、代わりの住居を見つけることが困難であるという点である。そこで、地方当局が、虐待者に別の住居を提供するという援助が行うことも予定されており、実際に、そのような方法で解決されている例も存在する。

第二次的には、親の同意に基づき、他の親族等に預けること、里親委託・施設入所・病院への入院等の方法が検討される。

これらの方法によって、子どもの保護が不可能な場合には、強制分離のための法的手段が講じられることになる。

〈強制分離のための法的手段〉

法的手段の申立（特に、緊急保護命令の申立）に際しては、通常、弁護士の法的アドバイスを得ることが必要とされている。

強制分離のための法的手段には、以下の3種類がある。

- ① 裁判所による家庭からの虐待者の排除命令 (Exclusion Order, Family Law Act 1996)
- ② 警察によるポリースプロテクション (Police Protection Power, Children Act 1989)
- ③ 裁判所による緊急保護命令 (Emergency Protection Order, Children Act 1989) がある。

以下、主として②③を中心に、1989年児童法、同法に関するガイドライン

120

この警察の緊急保護下にある子どもは、「ポリース・プロテクションに引き取られた子ども」と呼ばれる。

- 2 ポリース・プロテクションの期間は72時間が限度とされており、それ以上の子どもの保護を必要とする場合には、裁判所に緊急保護命令を求めなければならない。
- 3 緊急保護を実施した警察官 (Constable) は、実際上相当な範囲で速やかに、当該ケースが、主任警察官によって指名された指名警察官によって調査されるように保障しなければならない。
- 4 調査を行った指名警察官は、釈放によって子どもが重大な危害を受けるおそれがあると信じる相当な原因が存続していない限り、調査終了後に、子どもをポリース・プロテクションから解放しなければならない。
調査終了後においても、なおも、子どもが重大な危害を受けるおそれがあると信じる相当の原因が存続する場合には、指名警察官は、裁判所の緊急保護命令を求めることになる。

〈緊急保護を行った警察官 (Constable) の責任〉

緊急保護を行った警察官 (Constable) は、実際上相当な範囲で速やかに、次のような措置を講じなければならないとされている。

- 1 子どもが発見された地域の地方当局に対して、子どもに関して取られた措置の内容、その理由及び子どもの現在の収容場所の詳細を連絡しなければならない。
- 2 子どもに理解力があると思われる場合には、子どもに対して、取られた措置、その理由及び将来取られる可能性のある措置を連絡しなければならない。
- 3 子どもの希望や気持ちを確認するために相当に实际的な措置を講じなければならない。
- 4 子どもが地方当局の収容施設等に収容されていない場合には、子どもを、地方当局の収容施設に移動させるための措置を講じなければならない。
- 5 親・保護者等に対して、子どもに対して取られた措置、その理由及び将来取られる可能性のある措置を連絡しなければならない。

122

(The Children Act 1989 Guidance and Regulations Volume 1 Court Orders, 1991, HMSO) 等に基づき、制度内容を具体的に紹介し、その上で、日本の緊急保護制度の課題について考えてみる。

■ 裁判所による家庭からの虐待者の排除命令 (Exclusion Order, Family Law Act 1996)

1996年家族法によって、裁判所には、子どもを家族から分離する代わりに、虐待者を家族から排除するための命令を発する権限が認められた。裁判所が、この排除命令を発することができる要件は、以下のとおりである。

- 1 その人物を家族から排除することによって、子どもが重大な危害又はその危険から守られること。
- 2 家族内の他の人物が、親に期待することが合理的なケアを、提供できる能力と意思を有していると認められること、かつ、排除に同意していること。

■ 警察のポリース・プロテクション (Police protection) 1989年児童法第46条)

警察のポリース・プロテクションは、警察官が、裁判所の許可等なしに、独自の判断で子どもを保護することができる制度であるから、日本の児童相談所長等による「一時保護」的な性格を持つものである。

しかし、ポリース・プロテクションは、その要件・期間・警察官の責任等が具体的に定められている点において、日本の一時保護とはかなり異なっている。以下に具体的に紹介する。

〈要件及び期間制限等〉

- 1 警察官 (Constable: 特定の地位の警察官の名称) は、子どもが重大な危害を受けるおそれがあると信じる相当な理由がある場合には、(a) 子どもを親・保護者等から切り離して、適切な収容施設に移動させることができ、又は (b) 子どもが既に病院その他の場所に収容されている場合には、親・保護者等によって、その病院その他の場所から、連れ出されることを防止するために必要な保護措置をとることができる。

危険な状況にある子どもの緊急保護 121

〈指名警察官の権限と責任〉

前述のように、指名警察官は警察官 (Constable) が行った緊急保護について、調査を実施すべき義務を負っている。

そして、ケースの調査終了後、なおも、子どもの緊急保護を継続すると信じる相当な原因が存続している場合には、指名警察官は、管轄地域の地方当局に代わって、裁判所に対し、緊急保護命令の申立を行うことができる。この場合、法律上は、地方当局への事前連絡や地方当局の同意は不要とされている。

しかし、多くの地方ガイドラインにおいては、指名警察官の緊急保護命令の申立は、地方当局 (社会サービス局) との話し合い・同意の下で実施されることが求められている。

また、実際上も、警察が、地方当局の同意等がないままに緊急保護命令の申立を行ったとしても、後述のように、地方当局の協力がなくとも、緊急保護命令の延長や、ケア手続 (子どもを親から分離するための命令を求める手続) を開始することができず、子どもの保護という目的を達成することが困難となる。

従って、実際問題としては、警察が地方当局の同意なしで、緊急保護命令の申立を行うことは考えられず、少なくとも、この時点では、警察と地方当局の密接な連携・協力のもとに、手続が進められることになる。

〈親責任 (Parental responsibility) の所在〉

子どもがポリース・プロテクション下にある場合、警察官 (Constable)、指名警察官のいずれも、子どもについての親責任を取得しない。

しかし、指名警察官は、ケースの全事情を考慮して、子どもの福祉を促進するために合理的な対応を行わなければならないとされている。

〈子どもと親・保護者等との面会・交流〉

指名警察官は、面会を認めることが相当かつ子どもの最善の利益になると判断する場合には、子どもの父母その他親責任を有する者と、子どもとの面会を認めなければならない。

子どもが、地方当局の収容施設にいる場合には、地方当局が、同様に、親等との面会を認めなければならない。1989年児童法のガイドラインには、面会を

危険な状況にある子どもの緊急保護 123

認めるか否かにあたっては、子どもの気持ちや希望を十分に考慮しなければならないと定められている。

〈子どもの収容場所〉

前述のように、緊急保護を実施した警察官は、子どもが地方当局の居住場所等に収容されていない場合には、できるだけ速やかに、子どもを、地方当局の居住場所に移動させるための措置を講じなければならない。

同法のガイドラインにおいても、ポリース・プロテクション下にある子どもを警察署に収容してはならず、かつ、地方当局の施設に収容するに際しても、子どものトラウマ（精神的外傷）を最小限に抑えるようにしなければならないと定められている。

〈子ども発見のための立入・捜索権限〉

1989年児童法には、警察官の立入・捜索権限に関する規定はない。従って、警察官は、このような強制力の行使なく、子どもを発見した場合に限り、緊急保護を行うことができるのが原則である。

しかし、地方ガイドラインによると、緊急性が高く、スピードが要求されるような状況においては、生命・身体の安全を確保するために、警察官は、令状なしに建物内に立ち入ることができるとされている。

裁判所の緊急保護命令（Emergency Protection Order）1989年児童法第44・45条

緊急保護命令は、過去において、「子どもの緊急分離を安易に認め過ぎる」と強い非難を受けていた安全命令（Safety Order）に代わるものとして、1989年児童法によって導入されたものである。

従って、この命令の目的は、純粋の緊急状態において、子どもを直ちに短期的に分離する必要がある場合に、子どもを親・保護者等から分離することを可能にすることである。裁判所は24時間体制で、この命令の申立に応じることができる体制となっている。

124

合、子どもからの事情聴取等について親・保護者の協力が得られない場合である。

- 3 権限のある者（NSPCC）の申立の場合には、1）子どもが重大な危害を受け、又は受けるおそれがあると疑う相当の理由を申立人が有し、2）申立人が、子どもの福祉に関する調査を行っていて、かつ3）子どもに対するアクセスが不当に拒絶されることにより調査が妨害され、かつ、申立人が子どもへのアクセスが緊急事項として必要として信じる相当の理由があるときには、裁判所は、緊急保護命令を発することができる。

〈裁判手続〉

緊急保護命令は、原則として、申立人側のヒヤリング（聴聞手続）のみで発せられる。

親・保護者に対しては、命令が下された後に、子どもに対して取られる措置、命令に対してどのようなことができるか、親・保護者の権利と責任などを、簡易な言葉で説明した文書が提供される。

〈命令の効果・親責任（Parental responsibility）の所在〉

命令には、次の3つの効果が認められる。

- 1 申立人には、親・保護者等から子どもを切り離し、他の収容場所に子どもを移動し、そこに子どもを留めること、又は、命令が下る直前に子どもが収容されていた病院その他の場所から子どもを移動することを禁止する権限が与えられる。

しかし、この権限は、あくまでも、子どもの福祉を守るために認められたものである。従って、申立人は、例えば、命令が出た後に子どもが虐待を受ける危険がないことが判明した場合には、子どもを親・保護者等から切り離すことは許されない。

また、命令に基づき、子どもを親・保護者等から切り離した後においても、子どもを家庭に戻しても安全と思われる場合には、申立人は、子どもを親・保護者のもとに戻さなければならない義務を負っている。

ただし、その場合でも命令自体の効力が失われるわけではなく、その後、

〈申立人・要件等〉

- 1 申立人資格に制限はなく、誰でも、裁判所に対し緊急命令の申立てを行うことができる。親戚や近隣者、学校の先生などにも、申立資格が認められるわけである。

しかし、実際には、ほとんどの申立は、地方当局もしくは、同様に特別の申立権限が認められている NSPCC によって行われる。

- 2 地方当局以外の者によって申立が行われた場合には、申立人は、申立の事実を、地方当局に連絡しなければならないとされている（裁判所規則 [Rules of Court]）。

緊急保護命令が下された場合には、当該ケースの調査義務が地方当局に課されるため、それを可能にするため、地方当局への連絡が要求されているのである。

- 3 地方当局以外の者によって申立が行われ、緊急保護命令が下された場合であっても、地方当局が申立人の責任を引き継ぐことが子どもの最善の利益になると地方当局が判断する場合には、地方当局が申立人の責任を引き継ぐことができる。

〈命令の要件〉

命令が発せられる場合には、次の3つのパターンがある。

- 1 まず、裁判所は、1）子どもを他の収容場所に移動しなければ、又は2）子どもを現在の収容場所に留めておかなければ、子どもが重大な危害を受けるおそれがあると信じる相当な理由がある場合に限り、緊急保護命令を発することができる。

これは申立人が誰であるかを問わない。

- 2 次に、地方当局によって、申立が行われた場合には、裁判所は、次の場合にも、命令を発することができる。1）子どもに関する調査が行われている場合で、2）子どもに対するアクセスが不当に拒絶されることにより調査が妨害され、かつ、申立人が子どもへのアクセスが緊急事項として必要として信じる相当の理由があるとき。

つまり、ケースの調査義務を負っている地方当局の調査が妨害される場

危険な状況にある子どもの緊急保護 125

再び、子どもが虐待を受ける不安が生じた場合には、命令の有効期間に限り、再度、子どもを親・保護者等から切り離すことが可能である。

- 2 親・保護者等には、子どもの引渡し等に応じる義務が科される。この義務に違反して、子どもの移動又は子どもの移動の禁止を故意に妨げた場合には、刑事裁判（陪審によらない有罪判決）により罰金を科される。
- 3 命令が下された場合には、親責任が申立人に与えられる。親・保護者等の親責任が全面的に失われるわけではないので、結局、申立人と親・保護者等が親責任を共に有することになる。ただし、申立人の親責任の行使は、子どもの福祉を守り促進するためのみ認められている。

〈命令の有効期間と延長〉

- 1 緊急保護命令の有効期間は8日間である。但し、ポリース・プロテクション下にある子どもに関し、指名警察官の申立により緊急保護命令が発せられた場合には、子どもがポリース・プロテクションに引き取られた最初の日から起算する。

- 2 緊急保護命令は、1回に限り、7日を超えない期間、延長することができる。

その要件は、延長しなければ、子どもが重大な危害を受けるおそれがあると信ずる相当な理由があることである。

- 3 ただし、通常は、本当に親・保護者等からの分離の継続が必要な場合には、緊急保護命令の延長ではなく、ケア命令（Care order、後に紹介する正式分離の命令）の申立手続が取られ、それに伴い、暫定的命令であるインターム・ケア命令（Interim care order）が取得される。

延長手続が取られるのは、ケア命令の申立準備が間に合わなかったような場合に限られるようで、延長手続が申立てられた場合には、手続の遅れの理由について説明が求められることになっている。

〈不服申立権と取消申立権〉

- 1 申立の認容・不認容、延長申立の認容・不認容、取消申立の認容・不認

危険な状況にある子どもの緊急保護 127

容等のいずれの決定に対しても、不服申立は認められていない。

これは、命令の有効期間が、そもそも短期間だからである。

- 2 不服申立は認められない代わりに、子ども自身、親・保護者等には、緊急保護命令の取消申立権が認められている。

ただし、この取消申立に関する裁判所のヒヤリング（聴聞）手続は、命令が下されてから72時間が経過する前に行われてはならない、とされている。

この72時間という時間は、取消を申し立てる親・保護者等に対し、聴聞手続の準備時間を与えるためのものである。

〈子どもと親・保護者との面会の保障〉

裁判所が緊急保護命令を発する場合には、子どもと親・保護者等との面会・交流を認める指示を与えることができる。

申立人は、その指示に従い、相当の交流を認めなければならない。

〈医学診察・精神医学診察についての指示〉

裁判所は、緊急保護命令に、子どもの医学診察及び精神医学的診察・評価に関する適当な指示を含めることができる。

この指示には、診察の場所、診察者、立会者、診察結果が提供されるべき人物等を含めることができる。

但し、子どもが、与えられた情報について判断するだけの十分な理解力を有している場合には、子どもは、この診察や評価を拒否することができる。

〈子どもの発見のための情報開示、建物への立入・搜索権限〉

- 1 子どもの居場所が分からない場合で、別の者が、子どもの居場所に関する情報を入手できると思われる場合には、裁判所は、その別の者に対し、申立人から求められたときには子どもの所在に関する情報を開示するよう命じることができる。

一般に、緊急保護命令には、この情報開示命令が付加されている。

- 2 緊急保護命令は、申立人に、命令で明示された敷地に立ち入り、対象となっている子どもを搜索する権限を与えることができる。

また、それらの敷地内に、同様に危険な状態にある別の子どもがいるかもしれないと信じる相当の理由がある場合には、裁判所は、それらの敷地内において、その別の子どもを搜索する権限を申立人に与える命令を発することができる。

この命令に基づき、その敷地内で別の子どもが発見された場合、その子どもに関して緊急保護命令を下す理由があると、申立人が認めるときには、前記命令は、この別の子どもに対する緊急保護命令としての効力を有する。つまり、申立人は、新たに緊急保護命令を得ることなく、自らの判断で、子どもを親・保護者等から切り離すことができるわけである。

- 3 この立入・搜索権限を故意に妨げた者は、陪審によらない有罪判決により、罰金を科されることになる。

〈ソーシャルワーカーの緊急保護命令の執行に際して、親・保護者による激しい抵抗が予想される場合等の令状制度〉

- 1 緊急保護命令により権限を行使しようとする者が、当該敷地内への立入、子どもへのアクセスを拒絶され、又はそのおそれがある場合には、裁判所は、前記権限者による立入・搜索を支援する権限を、警察官に与える令状を発することができる。

- 2 また、裁判所は、この警察官が、右令状を執行するに際して、警察官が選んだときには、医師、看護婦又はヘルスビジターを同行させるよう指示することができる。

例えば、ソーシャルワーカーが緊急保護命令を取得した上で、家庭に行って子どもを保護しようとする時に、親・保護者による暴力行為や激しい抵抗が予想されるような場合には、あらかじめこの令状を得て、警察官に同行してもらうことができるわけである。

また、必要に応じて、その他のヘルスビジター等のその他の専門職の同行が制度として保障されているわけである。

警察の緊急保護（ポリース・プロテクション）及び裁判所緊急保護命令の利用の実際

では、これらの緊急保護の法的手段は、実際にどのように利用されているだろうか。

まず、全体の数字としては、裁判所の緊急保護命令の統計しか発見できなかった。

司法統計(Lord Chancellor's Department, 1998, Judicial Statistics, Annual Report)によると、1998年のイングランド・ウェールズの緊急保護命令の申立数、認容数等は次のとおりである。

申立取下	133
棄却	42
命令なし	12
命令認容	2612

なお、「申立取下」というのは、申立後、親・保護者の任意の協力などによって、虐待の危険がなくなったこと等を理由として、申立自体が取下げられた場合である。

「棄却」は、要件が立証されなかった場合に命令を発しない判断である。

「命令なし」とは、要件は充足されたが、1989年児童法第1条5項に基づき、命令を下さない方が子どもの福祉に適うと判断される場合に下される判断である。

「認容」とは、申立が認められ、命令が発せられたケースである。

もう少し詳しく検討するために、エセックス州の統計を紹介する。以下は、1994年～1996年の各年の4月から12月まで9カ月間の、ポリース・プロテクションと裁判所の緊急保護命令に関する統計である（統計を取っている時期が中途半端な時期のため、ややいびつな統計の取り方になっている。なお、SSDは社会サービス局の略称である）(Essex County Council Social Services, Child Protection Statistics, Year Ending 31st March 1996)。

	1994年	1995年	1996年
ポリース・プロテクション数	221	182	222
SSD 申立の緊急保護命令	33	48	59
警察申立の緊急保護命令	0	0	0
ポリース・プロテクション終了	95	113	150
緊急保護命令の失効	6	2	1
ケア命令（正式裁判による分離）	24	28	31
同期間に追加された子どもの保護登録数	597	560	

この統計を使いながら、緊急保護手続が実際にどのように利用されているかについて説明する。

- 1 まず、どの程度の割合で緊急保護手続が取られているのだろうか。

残念ながら、通告数に関する統計が存在しないので、正確な割合は不明である。しかし、前述したイングランド全体の推定割合によると、通告数の約15.3%について子ども保護登録が実施されている。これをエセックス州の数字に当てはめると、1996年には、560の子どもの保護登録が行われているわけだから、推定通告数は、約3600ということになる。

とすると、約3600の通告（推定）のうち、222ケース（約6%）についてポリース・プロテクションが実施されていることになる。

また、最終的に子ども保護登録が実施された子ども数（560）との割合を見ると、約10%（59人）の子どもについて、緊急保護命令が出されている。

- 2 ポリース・プロテクションと緊急保護命令は、どのように使い分けられているか。

ポリース・プロテクションは警察が独自の判断で迅速に実行することが可能である。これに対し、緊急保護命令は、裁判所への申立及び審理に、短時間であるとはいえ一定の時間を必要とし、しかも、裁判所の判断を必要とする。このような違いから、わかりやすく言えば、時間的余裕が全くない場合にはポリース・プロテクションが使われ、多少でも準備時間がある場合には、裁判所の緊急保護命令が使われる。

例えば、通告のところで紹介した例のように、病院の救急科に来院した

子どもに虐待の疑いがある。子どもを入院させるよう、親を説得したが、親は激しく抵抗して、子どもを無理矢理連れて帰ろうとする。この場合は、ポリース・プロテクションが利用される。

これに対し、同様のケースで、親は虐待の事実をあくまでも否定し、協力の姿勢を示さない。しかし、とりあえず、その日は子どもを入院させることに同意した。このケースの場合には、時間的余裕があるので、子どもの緊急保護が必要であるとしても、緊急保護命令が利用される。

- 3 ポリース・プロテクションだけで、緊急保護手続が終了するケースが多数ある。

緊急保護に始まり、最終的に子どもの分離が行われる手続で、最も典型的なパターンは、ポリース・プロテクション→緊急保護命令→暫定ケア命令→ケア命令→養子縁組というパターンである。

このような手続の過程で、対象の絞り込みが行われていくわけであるが、この統計で見ると、1996年にはポリース・プロテクションだけで終了しているケースが150件と、かなり多くなっている。ポリース・プロテクションだけで終了する理由は様々であるが、次のような理由が考えられる。

- 1) 緊急性があると判断して警察がポリース・プロテクションを行ったが、その後の社会サービス局の情報収集や調査により、緊急の危険性は認められないことが明らかになった場合。裁判所の緊急保護命令と異なり、警察独自の判断で実行できるため、比較的安易に利用されている側面は否定できないと思われる。
- 2) 親・保護者の自発的な協力により、里親委託や施設収容が行われた場合。

但し、インタビューを行ったソーシャルワーカーの説明によると、この理由による終了は、あまり多くないとのことであった。親・保護者の同意により子どもを分離し、施設や里親に預けた場合には、その後、親・保護者の気持ちが変わり、強制的な取り戻しを図ってきた場合には、最終的に法的手段で対抗できるとしても、大きな混乱が生じる可能性がある。

実際に、親の親・保護者がアルコール中毒やドラッグ中毒等の問題

を抱えている場合には、簡単に気持ちが変わり、実力による子どもの取り戻しを図ることが少なくない。そのため、特別な事情がない限り、親が自発的な協力の姿勢を示したとしても、法的手続を続けるのが通常であるとのことであった。

- 3) 祖父母、親戚等の確実に安全と考えられる場所へ、子どもが預けられた場合
 - 4) ポリース・プロテクションの間に、虐待を行っていた親・保護者が自ら家を出たり、例えば、父親(夫)の家庭内暴力に苦しんでいた母子が家を出る(シェルターに逃げ込む)などにより、虐待の危険がなくなったと判断された場合。
- 4 2で説明したような使い分けの結果、ポリース・プロテクションは、しばしば、緊急保護命令の先行手段として利用されている。

裁判所の緊急保護命令の申立のためには、申立書等の作成が必要であり、短時間であるとはいえ、一定の準備時間が必要となる。また、通常の勤務時間外や土曜・日曜には、弁護士等への関係者への連絡がスムーズに取れないことも少なくない。そこで、ソーシャルワーカーの要請により、緊急保護命令申立の前段階として、警察が独自に実行できるポリース・プロテクションが利用されるわけである。

典型的なパターンとして、「金曜日の夜にポリース・プロテクションを実行し、有効期間である72時間以内の月曜日の午前中に裁判所の緊急保護命令の申立を行い、有効期間が切れる月曜日の夕方までに緊急保護命令を得る」というような場合を挙げることができる。

- 5) ポリース・プロテクションから緊急保護命令への移行に際して、警察によって、緊急保護命令が申立てられることは、全くといってよいほどない。すべて社会サービス局によって、申立が行われる。上記の統計上も、警察による申立件数は3年ともゼロである。

このことは、少なくとも、緊急保護命令申立の段階においては、警察と社会サービス局との間で協議が行われていることを意味している。そもそも、警察が単独の判断でポリース・プロテクションを行うこと自体が珍しく、社会サービス局に連絡している時間がないなどの特別事情がない限り、

警察とソーシャルワーカーの事前協議によって、ポリース・プロテクションを実施しているのが一般である。ACPCのガイドライン又は警察と社会サービス局の合意により、相互連絡・協議について定められていることが一般である。

- 6 もちろん、ポリース・プロテクションの手続を経ないで、直接、緊急保護命令の申立行われることも少なくない。

3のような場合を除き、多少の準備時間が必要であるとはいえ、緊急保護命令の取得にも、それほど長時間を要しないからである。特に、重大な虐待事案で、分離の必要性が明確なケースの場合には、最初から緊急保護命令の申立が行われることが多い。

以下では、申立から緊急保護命令が発せられるまでの手続を簡単に紹介する。

- 1) ソーシャルワーカーが緊急保護命令の申立が必要であると考えた場合には、直ちに、地方当局の法務部(リーガル・ディビジョン)所属の弁護士に連絡が行われ、通常は、弁護士の意見を聞いた上で最終的に申立を決定する。
 - 2) 弁護士の申立書の作成は、あらかじめ準備された書式を使って行われる。
 - 3) 申立を決定した段階で、直ちに、裁判所(マジストレイトコート)に連絡を取り、裁判(ヒヤリング)の時間を決定する。
 - 4) 裁判(ヒヤリング)には、弁護士と担当のソーシャルワーカーが出席し、事情説明を行う。親・保護者等への連絡は行われない。
 - 5) 裁判所は、その事情を聞いて、一般的に、その場で緊急保護命令を発する。
- 7 緊急保護命令の取得されたケースについては、多くの場合、その後、ケア命令の申立が行われ、暫定的ケア命令が取得されると考えて良いと思われる。

上記の統計では、緊急保護命令が59、ケア命令が31となっており、数字にかなりの差があるが、これは、ケア命令が出されるまでに、つまり、暫定的ケア命令の段階で、かなりの数の子どもが家族に再統合されているか

らと考えられる。

- 8 他方、緊急性が認められないが、子どもの分離が必要であるという場合には、ポリース・プロテクションや緊急保護命令を経ることなく、ケア命令の申立が行われ、暫定的ケア命令が発せられるケースも存在する。
- 9 地方当局が申立を行った場合、裁判所が緊急保護命令や暫定的ケア命令の発布を拒否することは、めったにない。前述の司法統計でも、2621件の緊急保護命令が発せられているのに対し、命令が拒絶されたのは、わずか45件に止まっている。

子どもの福祉と安全について法的責任を負っている地方当局から申立が行われ、しかも、緊急事態ということで、子どもの身体や生命の安全がかかっているわけであるから、裁判所にも大きなプレッシャーがかかり、確実に安全と思われるような特別事情が明らかにならない限り、命令の発布を拒否することは難しいのである。

- 10 ポリース・プロテクションが実施された時の子どもの収容場所はどこか。ポリース・プロテクションが実施された場合には、事前の協議に基づく場合はもとより、警察が単独で実行した場合も、一般的には、直ちに、社会サービス局に連絡が行われ、子どもの収容場所が決定される(もちろん、事前に決定されていることもある)。病院に入院措置が取られる場合、里親(フォスターファミリー)に一時的に預けられる場合、もしくは、施設収容が行われる場合などが考えられる。病院への入院措置が必要な場合は別にして、通常は、短時間であっても、里親(フォスターファミリー)が利用される。

実際に、どのような場合に緊急保護手続が取られるか～子どもを危険から守る意識の徹底

<調査妨害ケース>

まず、比較的是っきりしているケースは、親・保護者等による調査妨害が認められるケースである。

- 1 近所からの通告に基づいて、ソーシャルワーカーが家庭訪問を行ったが、子どもが家の中にいることがはっきりしているにもかかわらず、子どもと

の面会を強行に拒絶する。

2 病院に治療に来た子どもに虐待が疑われる。医者・ソーシャルワーカーが入院を勧めるが、親は子どもを無理矢理連れて帰ろうとする。

これらの調査妨害を理由とする緊急保護は、ソーシャルワーカーの調査に対する妨害があるか否か、子どもとの面会を拒絶されるか否かが基準となるわけだから、比較的、判断は容易である。

〈重大な危害ケース〉

これに対し、「緊急保護をしなければ、重大な危害を受ける恐れがある場合」かどうかの判断には、一定のリスク評価が必要となる。そして、この点の判断に、イギリスの緊急保護制度、更には、児童虐待防止制度の特徴が、たいへん良く現れている。

大胆に言ってしまうと、イギリスでは、子どもに性的虐待の合理的な疑いがある場合、又は、子どもに重大な傷害が存在し、それが親・保護者等の虐待行為によって生じたと思われる合理的な理由がある場合には、その頻度や回数がどうか、分離が親子関係にどんな影響を与えるか、親子関係が全体としてどうであるかなどの、その他の事情や要素は、あまり考慮されることなく、とりあえず、子どもの分離が行われる。

その場合、重大な傷害が何を指すかは、問題となるが、例えば、

- ① 腕や足・肋骨などの骨折
- ② 拳による顔面殴打によって生じたと考えられる傷害、
- ③ バンドや物によって生じた傷害、
- ④ 激しいキックによって生じた傷害、
- ⑤ 火のついた煙草を身体に押し付けた跡、
- ⑥ 広範囲にわたる打撲傷、多数の傷害痕、
- ⑦ 小さな子どもの身体に見られる多数の指の跡（フィンガーマークス）

等は全て重大な傷害と考えられている。

このような、重大な虐待の合理的な疑いがあれば、とにかく分離が行われ、その上で、調査によって危険がないこと又は緊急性がないことが確認されてはじめて、子どもが家庭に戻されるわけである。

文字通り、「子どもを危険から守る」（チャイルドプロテクション）という意識が徹底されているのである。

〈虐待によるものか否かの判断が困難なケース〉

そうは言っても、傷害の重大性の程度に応じて、微妙な判断が要求されるケースが存在することは否定できない。そのような場合には、親・保護者に対し傷害が生じた理由を質問した時の反応、虐待の疑いがあることを伝えた時の親・保護者の反応や姿勢が、重要な意味を持つことになる。

例えば、ある地方で起こったケースに次のようなものがあった。

生れて間もない子どもが骨折して病院に運び込まれた。検査の結果、最終的には、骨がもろく骨折が生じ易い病気（Brittle bone disease）であることが判明したが、精密な検査結果が出るまでは、それが虐待によって生じたものか、先天的な病気によるものかは、はっきりしない。そこで、社会サービス局では、病気である可能性を認識しつつ、緊急保護手続をとった。「まず、子どもの安全ありき」の姿勢が貫かれていることが、よくわかる。

このケースでは、その後、親が当該地方当局に対し損害賠償を求めたが、地方当局は、子どもの安全を守るためにやむを得ない措置であったこと、損失補償制度が存在しないことを理由に、これを拒絶した。しかし、同時に、政府に対して、このようなケースについては、損失補償の制度化が必要であるとの提案を行ったとのことであった。

〈ネグレクトケース〉

また、ネグレクトの一例として、次のようなケースもある。

近所からの通告で、ソーシャルワーカーが家庭訪問を実施したところ、親・保護者は留守で、10歳と3歳の子ども2人が、朝から夜まで一日中、放っておかれていた。このケースにおいても、ソーシャルワーカーは直ちに警察に連絡してポリス・プロテクションの手続を取った。

10歳（日本なら小学校4年生）の子どもに面倒を見させて、親が一日家を空けるといふのは、日本では、それほど異常なことではないように感じるが、どうだろうか。

Ⅱ 日本における法的分離制度とその問題点 Ⅱ

日本においては、子どもを親等から強制的に分離する制度として、①児童相談所長による一時保護（児童福祉法33条）②家庭裁判所の承認による施設入所・里親委託等（児童福祉法28条）③親権喪失宣告（民法834条、児童福祉法33条の6）等がある。

このうち、①一時保護は、いわゆる緊急保護のための制度であるので、本格的な分離を目的とする制度としては、②、③ということになる。

司法統計によると、1997年～1999年に行われた②③の申立認容件数は以下のとおりとなっている。

	1997年	1998年	1999年	2000年
② 家庭裁判所の承認による施設入所等	36	40	58	101
③ 親権喪失宣告	21	18	20	13

近年、児童虐待問題への関心の高まりと共に増加しているが、それでもなお、極めて限られた数に止まっている。

その原因としては、「過去に前例・経験が少なく児童相談所としての決断がしにくい」「親・保護者と対立関係になり後の援助が困難になることを恐れる」等の児童相談所側の原因もあるが、制度上の問題点として、以下のような問題点が指摘されてきた。

子どもの法的分離のための裁判手続 255

〈児童福祉法第28条の家庭裁判所の承認による施設入所等について〉

- 1 家裁の審判後の関与が全くないため、親が家庭裁判所の審判に服さず、強引な引き取り要求等を行った場合には、その実効性に疑問がある。
- 2 施設入所等の措置には家裁の承認が必要であるが、措置解除には家裁の承認は不要であり、児童相談所等が独自の判断を行うことになる。これは極めてバランスを欠いた制度であり、児童福祉法第28条の承認の効力を弱める結果となっている。
- 3 審判において、親子の再統合に向けた援助プラン等についての検討が行われないため、単なる親子分離の制度となっている。再統合に向けての裁判所の後見的役割が全く期待できない。

〈親権喪失宣告について〉

- 1 親権を喪失してしまうドラスティックな制度であり申立に抵抗を感じる。
- 2 親から切り離された子どもの代替養育者の確保が困難である。
- 3 後見人の確保が困難である。

Ⅱ イギリスにおける法的分離制度の特徴 Ⅱ

子どもが重大な虐待を受ける恐れがあり、任意の在宅援助によってそれを防止することが困難と判断された場合には、子ども保護会議において、保護プランの内容として、法的手段による保護が決定されることがある。法的手段として代表的なものが、ケア命令（Care Order）又はスーパービジョン命令（Supervision Order）であるが、それ以外にも、様々な命令が準備されている。この法的制度の基本的枠組を提供している法律が、1989年児童法である。

日本の制度と比較したとき、イギリスの法的制度には、次のような特徴が認められる。

- 1 基本理念・原則が明確に規定されている。
- 2 裁判手続及び命令の効果が具体的に規定されている。
- 3 法的手段の利用も、あくまでも、子ども保護プランの一環として位置づけられている。裁判手続においては、親子の再統合等に向けた子ども保護

プラン（ここでは、「ケアプラン」と呼ばれている）の提出が義務づけられており、このプランが裁判所によって承認されない限り、命令は発せられない。親子分離は、あくまでも、再統合を目的とするものであることが明確に意識された制度となっている。

- 4 命令が多様で、柔軟に活用できるものとなっている。命令の中に、ケアプランに基づいた様々な指示や指導を含めることができ、また、在宅指導等を命ずることができる制度となっている。
- 5 親の権利、子どもの権利が具体的に保障されている。援助者として、ほとんどのケースで、親にも子どもにも弁護士が選任されている。
- 6 子どもの訴訟上の後見人制度（Guardian Ad Litem）が存在する。

以下では、ケア命令とスーパービジョン命令を中心に、イギリスの法的制度の基本理念、裁判手続の特徴、命令の効果等について、具体的に説明する。

Ⅱ 裁判手続に際しての基本理念・原則 Ⅱ

1989年児童法（第1条等）は、裁判手続を利用するに際しての基本理念を明確に定めている。

- 1 子どもの保護にあたっては、一般的なルールとしては、例えば、説得によって虐待者と疑われる大人が子どもの家を自発的に離れるように説得するなど、強制によらない任意の措置が追求されるべきであり、そのような任意の措置が不可能な場合に限り、裁判手続が利用されるべきである。
- 2 子どもの福祉が、裁判所の至高の考慮事項である（福祉原則）。
- 3 子どもの養育に関する事項が問題とされているいかなる手続においても、その問題についての決定の遅れは、子どもの福祉を害する可能性が高い。
- 4 裁判所は、命令を全く発しないよりも、命令を出した方が子どもにとって良い結果が得られると判断した場合でなければ、命令を発してはならない（不介入原則）。
- 5 裁判所は命令の付与、変更、取消にあたっては、次の事項を考慮しなければならぬ（福祉チェックリスト）。
 - 1) (子の年齢と理解力に照らして) 確認可能な、子どもの希望と気持ち

- 2) 子の身体的、情緒的及び教育的ニーズ
- 3) 子の状況の変化が子に及ぼす恐れのある効果
- 4) 子の年齢、性別、背景、及び裁判所が関連すると考える子の特徴
- 5) 子の受けた危害もしくは受ける危険のある危害
- 6) 子の父母、及び、その問題が関連すると裁判所の考える者が、子のニーズをどのくらい満たす能力があるか
- 7) 問題の手續において、本法に基づいて、裁判所に利用できる権限の範囲

2は福祉原則、4は不介入原則、5は福祉チェックリストと呼ばれており、子どもに関する裁判手續に関して、最も重要な原則と考えられている。

スーパービジョン命令とケア命令 (1989年児童法第31条～36条) の意義

任意の援助では子どもを保護できないと判断される場合には、地方当局(社会サービス局)は、裁判所に対し、スーパービジョン命令又はケア命令を申し立てることになる。この申立権限は、地方当局以外に、「権限のある者」(現在はNSPCCのみ)にも認められている。

スーパービジョン命令は、子どもを地方当局のソーシャルワーカー又は保護観察官のスーパービジョン(監督)下に置く命令である。

ケア命令は、子どもを地方当局のケア(保護)の下に置く命令で、具体的には、里親委託又は施設入所等が行われることになるが(日本と全く異なり、イギリスでは、圧倒的多数の子どもが里親の下に預けられている)、親子分離自体を目的とするものではないので、地方当局のケア下においた上で、在宅援助を行うことも可能である。

裁判所には、ケア命令の申立に対してスーパービジョン命令を、スーパービジョン命令に対してケア命令を、発する権限が認められている。

なお、17歳以上の子ども(婚姻している場合には16歳以上)に関しては、ケア命令・スーパービジョン命令は発することができない。

スーパービジョン命令とケア命令の要件～重大な危害 (Significant harm) の意味

裁判所が、スーパービジョン命令又はケア命令を発することができる要件は、

- ① 子どもが「重大な危害 (Significant harm) を受けているか又は受けるおそれがあること」
- ② その危害が、親の不適切なケアによって生じたものであることである。

ここに言う「危害」とは、不当な扱い又は健康もしくは発達の侵害を、「発達」とは、身体的・知的・情緒的・社会的又は行動的発達を、「健康」とは、身体的又は精神的健康を意味し、「不当な扱い」とは、性的虐待及び身体的以外の不当な扱いを含む。

更に、「重大」な危害であるか否かの判断は、子どもの健康若しくは発達の侵害については、同じような子どもについて合理的に期待できる健康及び発達の水準との比較によって行われる(31条9項・10項)。

もちろん、「重大な危害」であるか否かについての絶対的な判断基準はないが、政府ガイドラインは、その判断にあたって、次の事項を考慮しなければならないと定めている。

- ① 家族の状況
- ② 家族及びより広い社会的・文化的環境内における子どもの発達状況
- ③ 家族内における子どもの発達やケアに影響を与える可能性のある子どもの特別なニーズ、例えば、病気、コミュニケーション上の困難性又は障害等
- ④ 害の性質、「不当な扱い」か「十分なケアの提供の失敗」か
- ⑤ 子どもの健康と発達に与える影響
- ⑥ 親のケアの適切さ、十分さ

また、常に、子どもの年齢と理解力に応じて、子どもの反応や子どもの認識を考慮に入れなければならないとされている。

- ② 群裁判所ケアセンター (County Court Care Centres)
専門の巡回裁判判事と地方判事による裁判が行われる。
- ③ 高等法院家庭部 (High Court, Family Division)
専門の高等法院判事による裁判が行われる。

日本と雰囲気が違うイギリスの裁判手續～その基本条件と特徴

ケア手續をはじめとする、子どもに関わる民事手續の基本条件は

- ① 非公開の手續(報道関係者は傍聴できるが、報道自体は制限されていて子どもの氏名等の特定は許されない)
- ② 当事者主義的でない(つまり、対立的でない)訴訟構造
- ③ 訴訟遅延の防止である。

報道機関の傍聴が認められていること以外では、この基本条件には、日本とイギリスで大きな違いはないが、実際のイギリスの裁判手續の雰囲気は、日本とはかなり異なっている。その特徴を以下に簡単に紹介する(デビッド・ゴフ著、渋谷百合訳『子ども保護における民事裁判所の役割—英国イングランド及びウェールズ地方の場合』)

1 多数の訴訟関係者の存在

前述のように、申立権者は、地方当局又はNSPCCのみであるが、裁判には、その他多くの者が関与する。申立人と子ども、親責任を有する者は自動的に関係者となるが、その他、親責任を有しない親、子どもと同居している保護者等も、申立に基づく裁判所の審議を経て、関係者となることができる。親責任を有しない親にも、必ず通知が行くことになっている。

2 訴訟遅延防止のためのタイムスケジュールの決定

本格的な審議が始まる前の最初の聴聞で、訴訟遅延等を防止するために、今後の聴聞(ヒヤリング)・証人尋問・書証の提出等の裁判進行に関するタイムスケジュールが決められる。最初の聴聞では、それ以外にも、子どもの後見人である GAL の選定(後に詳しく紹介する)、他の関係者が裁判に参加するため

スーパービジョン命令・ケア命令の申立

スーパービジョン命令とケア命令の申立は、地方当局(社会サービス局)とNSPCCのみに認められている。多くのケースが地方当局の申立によるものであり、また、いずれが申立人となっても、その命令の実行者は、地方当局である。

この申立は、前述した、子ども保護会議において定められた子ども保護プランに基づいて行われる。関係機関と親が参加した子ども保護会議において、より介入度の低い方法で、子どもの福祉ニーズを満たす方法がないかが検討され、任意の援助では不可能と判断された場合には、この申立が行われることになる。もちろん、スーパービジョン命令とケア命令を比較したとき、介入度が低いのはスーパービジョン命令であるから、スーパービジョン命令で対応できないかが、まず検討され、それでは子どもの福祉を守れないと判断された場合に、ケア命令の申立が行われることになる。

裁判所が命令を発するに際しては、前述した福祉原則(子どもの福祉が至高の価値である)が適用され、福祉チェックリストが考慮されることになる。また、福祉原則を前提として、不介入原則に基づき、子どもの安全が確保される方法で、より介入度の低い命令が選択されることになる。

裁判はどこで行われるか

1989年児童法が定める命令等に関する民事裁判は、以下の裁判所で審理が行われる。

このうち、ほとんどのケースが、まず最初に①家族手續裁判所で審理されることになる。

① 家族手續裁判所 (Family Proceedings Court)

この家族手續裁判所は、マジストレイト・コート (Magistrates Court、治安判事裁判所) の一種で、法廷家族パネル (The Courts Family Panel) から選出された3人の治安判事(男性・女性をそれぞれ1人ずつを含む)から構成される。治安判事は、一般の市民から選任された素人裁判官である。

の申立、専門職の証人尋問の必要性、他の裁判所への移送その他の手続の確認、子ども自身の出廷の要否等に関して、審議が行われる。

なお、これまでのところ、ケア手続には、通常3～4カ月程度がかかっている。その間は、後述するインテリム・ケア命令（暫定的ケア命令）によって、子どもの保護が図られている。

3 専門職証人が果たす重要な役割

イギリスの裁判手続では、専門職の証人尋問が非常に重要な役割を担っている。証人となる専門職としては、児童精神科医が圧倒的に多い。複数の関係者が、異なる専門職証人の申請を行い、専門職同士の間で意見の食い違いが生じることが少なくない。

科学的意見を重視する点で評価できるものであるが、他方で、社会サービス局と親との間で専門職証人のたてあい合戦が行われるなど、裁判に時間がかかり、コストが増大している等の問題点が指摘されている。

4 地方当局のケアプランと GAL の報告書の存在とその重要性

裁判所は命令を下すべきか、いかなる命令を下す必要があるか、命令に細かい規定を定めた方がよいかどうかを判断するために、様々な証拠を必要とする。

その中で、特に重要なものが、GAL の報告書と地方当局による子ども保護プラン（ケアプラン）である。地方当局は、命令を必要とする理由、命令をいかに活用し、何を目標とするかについて説明するケアプランを、裁判所に提出しなければならない。裁判所は、地方当局の申立とケアプランを、GAL の報告書と勧告に基づいて検討して、判断を行う。

この点は、日本の制度を考える上で非常に重要な点なので、もう少し詳しく紹介する。

地方当局に義務づけられるケアプラン等の提出

前述のように、法的手続も、あくまでも、子ども保護会議（及びコアグループ会議）において決定された、子ども保護プランの一部をなすものにすぎない。

地方当局が、命令の申立を行うに際しては、裁判所に対して、詳細な子ども保護プラン（裁判手続においては、「ケアプラン」と呼ばれている）の提出を

行わなければならない。

このケアプランは、以下のような具体的内容を含むものとなっている。

- ① 子どもに必要とされるニーズ
- ② そのニーズを満たす援助計画（長期的、短期的）
- ③ 計画の目的とスケジュール
- ④ 家族分離その他の援助の提案
- ⑤ 家族分離の期間
- ⑥ 親・家族等と子どもとの交流の方法
- ⑦ 再統合（家庭復帰）までの具体的プログラム
- ⑧ 不慮の事故への対応策
- ⑨ プラン実施の責任者
- ⑩ 子どもや親を含む他の関係者の意見・希望とそれらを日常生活における選択・取り決め等に反映させること
- ⑪ 保健、教育サービスのアレンジ
- ⑫ プラン見直し（レビュー）の日程
- ⑬ 関係者の意見の調整

更に、ケアプランに加えて、ケア命令の対象となっている子どもが在宅のまま援助を受ける場合には、関係機関は、その子どもの親責任を有する者と書面による合意書を作成しなければならない。また、子どもへの介入が長期にわたる場合には、全てのケースにそうした合意書の作成が奨励されている。

日本では、施設入所等のための家庭裁判所の承認（児童福祉法28条）等を求める裁判手続においても、このようなケアプランが求められることは、ほとんどない。少なくとも、それがシステムとして必要とされていない。そのため、子どもの再統合（家庭復帰）に向けたプログラム等も示されることはなく、子どものケアや親の治療等の具体的な内容が提示されることもなく、単に親子分離のみを目的とする手続と化している感がある。

申立人である児童相談所の対応を含め、児童虐待に関する日本の裁判手続が抱える最大の問題点の一つと言って良い。

子どもの法的分離のための裁判手続 263

262

子どものための訴訟後見人（Gurdian Ad Litem）制度の存在

もう一つ、イギリスの法的制度の大きな特徴が、子どものための訴訟後見人（Gurdian Ad Litem、以下「GAL」という）の存在である。この制度は、児童虐待防止手続の過程で、子どもが適切に関与できるように援助されていないという認識に基づき、中立的な立場で子どもに貢献する役割が必要であるとして制度化されたものである。

以下、GAL 制度について簡単に紹介する。

<GAL の資格・立場>

GAL は、子どものケアに関わる民事裁判手続において、裁判所によって選任される、子どものための訴訟上の後見人である。GAL の選任は裁判所の責務である。地方当局には、各地方における GAL の登録名簿の作成が義務づけられており、通常、経験豊富な他地域のソーシャルワーカーが GAL に就任している。

GAL には高度の専門性が要求されており、GAL に就任するには、ソーシャルワーカーとしての学位取得と5～7年の実務経験（そのうち、5年は児童に関わる分野の経験）が必要である。GAL は地方当局等の所属しているソーシャルワーカーと異なり、独立した存在である。GAL は、地方当局が資金を拠出して作った組織（Panel）に属しており、時間単位で報酬を得る（通常、一般のソーシャルワーカーよりも、報酬単価は高い）。

<GAL の役割>

GAL は、子どもの最善の利益のために、裁判所に対して、独立したソーシャルワーク・アドバイスを与える役割を担っている。

GAL が関与するのは、①ケア手続を含め、子どもの保護にかかわる民事裁判手続（この場合の GAL の関与は裁判不服申立手続を含めた裁判の係属期間中に限定されている）、②養子縁組（継父母との養子縁組や国際養子縁組を含む）、③ Secure Order（子どもの収容命令）に関する調査手続、等であるが、ここで

は、①のケア手続における GAL の役割について説明する。

ケア手続において、GAL は、子ども・親、その他の関係者への面接など、様々な方法により調査を実施し、情報を評価し、専門職と協議すること等を通じて、子どもが受けた危害の内容や子どものニーズ、子どものニーズに応える親の能力、子ども自身の希望や感情、専門職等の意見、地方当局のケアプラン等に関する情報を収集・評価し、裁判所に対し、報告書を提出し、勧告を行う。この報告書や勧告を受けて、裁判所は、地方当局の申立理由となった事実や、ケアプランについての検討・判断を行う。

多くの場合、GAL の意見に重きを置いた判決が出るので、最終弁論までに、地方当局と GAL の意見が一致している必要がある。

<GAL の権限・責務等>

GAL は、その子どもに関して地方当局が保有する全ての記録にアクセスできる法的権利を持っており、また、地方当局によって開催される、子ども保護会議をはじめとする、その子どもに関する全ての公式会議に招待され、出席する権利を有している。

GAL は全ての裁判（審理）に出席する。また、関係者の全てに面接を実施することができる。法律の専門知識も必要となるため、GAL は独自に弁護士を雇うことができる。弁護士は Children Panel に登録された経験のある弁護士で、弁護士が、子どもの代理人として、GAL の指示のもとで法廷での弁論、法的書面の作成を行う。両者の役割分担によって、子どもの最善の利益が図られることになる。

通常は GAL が子どものための弁護士（Solicitor）を選任し、この場合、弁護士は原則として GAL の指示の下で活動することになる。しかし、子ども自身に能力がある場合には、子どもが自分で弁護士を選ぶことも可能である。多くの地方で、GAL の存在・役割等を説明した子ども向けパンフレット等が作成されている。

GAL は子どもの意見を確認する必要があるが、子どもの最善の利益を守るために、GAL の勧告は子どもの意見と異なっても良い。そのため、GAL と子どもが選んだ弁護士が、それぞれ異なった意見を提出することもある。

子どもの法的分離のための裁判手続 265

264

GALの基本的責任は、子どもの最善の利益について裁判所に助言することにあるが、GALの責任はそれだけでなく、その他の裁判関係者に対して、法廷の審理に参加する権利があること、法廷に自分の意見を聞いてもらう権利があること等について、助言することが必要な場合もある。

II 暫定的ケア命令 (Interim Care Order) の要件・効果 II

これは、日本における審判前の保全処分に該当するものである。

ケア命令又はスーパービジョン命令の申立が行われたが、裁判所によりその手続が延期された場合において、ケア命令等の条件を満たす合理的な根拠があると判断される場合には、裁判所は、暫定的ケア命令・スーパービジョン命令を発することができる。

裁判所の審理が長引く場合に、命令が発せられるまでの間、子どもをそのままにしていたのでは、子どもの保護を図ることができないために、認められているものである。

最初の暫定的ケア命令の有効期間は最長8週間である。それより短い有効期間を定めることも可能であり、その場合、2回目の仮命令は、1回目と合計して、8週間を超えることができない。それ以降の暫定的命令の有効期間は、最長4週間である。

暫定的ケア命令の効果は、ケア命令とほぼ同じで、地方当局（社会サービス局）に「親責任」が与えられるが、親と子どもとの交流、医療及び精神医学的診察、拘禁的な処遇については裁判所の同意が必要となる。

裁判所は、暫定的ケア命令又はスーパービジョン命令を下す場合には、子どもの医学的又は精神医学的診察又その他のアセスメントに関して、適当な指示を与えることができる。しかし、子どもが十分な判断をなす理解力を有している場合には、これらの診察やアセスメントを拒絶することができる。

III 暫定的ケア命令が果たす重要な役割 III

暫定的ケア命令は、その名の通り、あくまでも仮の命令であるが、実際には、

266

II ケア命令の効果 II

<命令の有効期間>

裁判所によって取り消されない限り、18歳に達するまで有効である。

<親責任>

地方当局は、ケア命令によって親責任を取得し、児童のケースマネジメントについて、地方当局（社会サービス局）に全権が委ねられることになる。但し、氏名の変更、宗教の変更、国外に1カ月以上連れ出すことは認められない。また、養子縁組の申立に対する同意等、後見人を任命する権限等は持たない。

もともと親責任を有する親や後見人も、親責任を失うわけではないが、地方当局に移った責任の範囲で、親責任を制限されることになり、地方当局は親の行動を規制する権限を有することになる。

地方当局は、子どもの福祉を保護し、促進するために必要な範囲で、親責任を行使しなければならない。

<子どもの保護の場所>

ケア命令は、子どもを地方当局のケア（保護）下におく命令であるから、保護の場所を確保することは地方当局の責任である。

多くのケースで里親委託が実施され、里親委託になじまないケース等において例外的に施設への入所が行われている。また、常に子どもが家族から分離されるわけではなく、在宅のままでの援助も可能である。この点が非常に柔軟な制度となっている。

<親・家族等との交流>

子どもと親との交流に関しても、裁判所の関与が認められている。この点も、日本と大きく異なっている。

地方当局は、子どもと親・後見人等との相当（Reasonable）な交流を認めるものとされており、裁判所は、職権で、又は、親、地方当局、子ども等の申立

この暫定的ケア命令が重要な役割を担っている。

というのは、この暫定的ケア命令の期間中も、子ども保護プランに基づき、子どもと親に対する援助サービスが提供されることにより、それによって、かなりのケースで、ケア命令が発せられる以前に、子どもの家庭復帰が図られることになるからである。

このことを示している統計がある。次の統計は、2000年3月1日現在において、子ども保護登録に登録されている子どものうち、地方当局の保護下にある子どもの法的地位に関する統計である（Department of Health, National Statistics, Children on Child Protection Register 1999-00）。

登録者の中で、地方当局の保護下にある子ども数	7100人
全登録者に占める地方当局の保護下にある子どもの割合	23%
それらの子どもの法的地位	
暫定的ケア命令	51%
本ケア命令	14%
勾留等のその他の収容命令	3%
その他	32%

暫定的ケア命令に基づき地方当局の保護下にある子どもの割合が高いのに対し、ケア命令に基づいて保護されている子どもの割合は低くなっている。これは、暫定的ケア命令の段階で、本命令が発せられる以前に多くの子どもの家庭復帰が果たされていることを意味している。前述のように、子ども保護登録への登録期間が1年未満のものが多いのも、それを反映している。

暫定的ケア命令の期間中に、ソーシャルワーカーが、後に控えているケア命令を背景に、親・家族に対して積極的に指導や援助サービスの提供を行うことができ、親は、ケア命令を避けたいとの思いから、これらの指導やサービス提供に積極的に従うことによって、このような結果が生まれてきていると考えられる。法的な強制力を背景とする任意の援助サービスが大きな効果を発揮することを明確に物語っている。

子どもの法的分離のための裁判手続 267

に基づき、子どもと親等との間に認められるべき交流に関して、適当と考える命令を発することができる。

また、地方当局又は子どもからの申立に対し、裁判所は、親等との間の交流を認めない権限を与える命令を発することができる。

地方当局は、緊急事態においては、7日間に限り、親と子どもの交流を拒絶することができる。それ以上の期間にわたって交流を拒絶する必要がある場合には、裁判所に対して、前述の交流を認めない権限を求める命令の申立をしなければならない。

<子どもの権利>

子どもは、裁判手続及び命令下において、以下の権利を有している。

- 1 暫定的ケア命令において命じられた医学的又は精神医学的アセスメントを拒絶できる権利
- 2 家族と交流できる権利
- 3 自らのケアに関する問題を相談する権利
- 4 自らのケアに関する情報を得る権利
- 5 自らの希望や感情を考慮される権利
- 6 自らの人種、文化、宗教、背景等を考慮される権利
- 7 十分な年齢に達し、理解力を有している場合には、弁護士に相談できる権利
- 8 自立に向けて成長できる権利
- 9 平和と安全、虐待のない環境において生活できる権利

<親の権利>

子どもが地方当局のケア下にある場合の親の権利は以下の通りである。

- 1 ケアプランが作成されている過程において協議できる権利
- 2 子どもが保護されている場所についての情報を提供される権利
- 3 子どもと相当（Reasonable）な交流を行う権利
- 4 子どもとの面会に必要な財政的又は実際の援助を受ける権利
- 5 子どもの措置に関する書面による同意に参加できる権利
- 6 子どもの将来のプラン作りに積極的に参加できる権利

268

II スーパービジョン命令の効果

〈命令の効果〉

スーパービジョン命令は、子どもを地方当局（ソーシャルワーカー）は又は保護観察官のスーパービジョンの下に置く命令である。

スーパーバイザーの役割は、①子どもと接触し、子どもに助言し、援助を与え、子どもの友となること、②命令に示された指示を守らせること等である。

この指示を守らなかったり、協力しなかった場合には、スーパービジョン命令が取り消されて、より厳しい他の命令、多くの場合、ケア命令が発せられることになる。

〈命令の期間〉

スーパービジョン命令の期間は、1年間で、期間の合計が3年に至るまで延長することができる。

〈命令による指示の内容〉

1 子どもに対する指示

裁判所は、子どもに対し、以下の指示を与える。これらの指示の枠組みの中で、スーパーバイザーは、子どもに対して、更に具体的な指示を行うことになる。この中に、医学的又は精神医学的診察・アセスメントを受けること、又は受けさせることを命じることができる。しかし、十分な理解力を有する子どもは、それを拒絶する権利を有している。

- ① 特定の場所に居住すること
- ② 特定の場所や人を、特定の日又は特定の期間を訪問すること
- ③ 特定の日時等に特定の活動に参加すること

2 親責任を有する者又は同居者に対する指示

これらの者の同意のもとで、裁判所は、命令の中に、以下の指示を含めることができる。

- ① 子どもに対する上記の指示を守らせるために相当な手段を講じること

270

③ スーパービジョン命令については、スーパーバイザー

④ ケア命令については、親責任を有する地方当局

裁判所は、ケア命令を取り消すに際しては、スーパービジョン命令を発することができる。

ケア命令・スーパービジョン命令等は、どの程度利用されているか

司法統計（Lord Chancellor's Department, 1998, Judicial Statistics, Annual Report）によると、1998年のイングランド・ウェールズのケア命令及びスーパービジョン命令等の棄却数、認容数は、次のとおりである。日本とは、桁違いの利用数となっている。

	申立取下	棄却	命令なし	認容
ケア命令	547	43	121	6017
ケア命令の取消	129	44	3	633
スーパービジョン命令	91	4	20	1006
スーパービジョン取消	18	6		52
子どもとの交流命令	214	138	80	1331
子どもとの交流拒絶命令	56	37	21	1104

なお、「申立取下」というのは、申立後、親・保護者の任意の協力などによって、虐待の危険がなくなったこと等を理由として、申立自体が取下げられた場合である。

「棄却」は、虐待を裏付ける事実が証明されなかった場合に、下される判断である。

「命令なし」とは、根拠事実は裏付けられたが、1989年児童法第1条5項に基づき命令を下さない方が子どもの福祉に適うと判断される場合の対応である。

「認容」とは、申立が認められ、命令が発せられたケースである。

II 子どもの保護のために柔軟に活用できるケア命令

前述したように、日本の親子分離のための法制度には様々な問題があるため、

272

② 監督下にある子どもが、医学的又は精神医学的診察に関する指示に従うよう、あらゆる相当な手段を講じること

③ 子どもが特定の活動に参加するために特定の場所を訪問する旨を命ずるようスーパーバイザーの指示に従うよう、あらゆる相当な手段を講じること

〈命令の強制力〉

たとえば、スーパーバイザーが子どもを訪問するという指示が、親によって妨げられた場合には、スーパーバイザーは、裁判所に申立をして、かかる権限を行使するために必要な警察の援助（必要に応じての合理的な実力行使）を求めることができる令状の発布を求めることができる。

その他の指示については、直接的な強制手段は存在しないが、命令に示された条件が守られなかった場合には、スーパービジョン命令の取消と、より介入度の強いケア命令等を求めることになり、それによって、実質的な強制力が確保されることになる。

ケア命令及びスーパービジョン命令についての裁判所決定に対する不服申立、取消、変更

〈不服申立（アペール）〉

ケア命令及びスーパービジョン命令等の申立に対する裁判所の決定に対しては、申立人（地方当局）及び相手方（親、子ども）の双方が、不服申立（アペール）を行うことができる。不服申立の審理は、家族手続裁判所の決定に対しては高等法院において、高等法院及び郡裁判所の決定に対しては控訴院において、行われる。

〈命令の取消、変更〉

ケア命令及びスーパービジョン命令の取消は、以下の者の申立に基づいて裁判所によって決定される。

- ① 親責任を有する者
- ② 子ども自身

子どもの法的分離のための裁判手続 271

これまでのところ、ほとんど利用されてこなかった。

これに対し、ケア命令は、子どもの保護のために必要と判断される状況においては効果的に活用できる柔軟性を備えたものとなっている。ロンドン郊外のヒリンドン区の法務部門（リーガルサービスディビジョン）の弁護士から、いくつか興味深いケースの説明を受けることができた。いずれも、ケア命令の柔軟性と、親子分離に関するイギリスの基本的姿勢がよく現れているので、簡単に紹介する。

〈ケース A〉

父母のいずれが虐待者であるかが特定されないうまま、ケア命令が認められたケースである。

生後8週間の子どもに、乳児検診の際にたまたまレントゲンを取る必要が生じたところ、肋骨に、複数の骨折痕が発見された。医学的な証拠から、これらの骨折は同時に発生したものではなく時期を異にして発生したものであること、肋骨に強い圧力が加えられたことによって発生した可能性が高いこと、それぞれの骨折が生じた際には子どもが激しい痛みを訴えたであろうこと等が、明らかであった。

しかし、両親は、これらの骨折が生じた理由について何ら合理的な説明を行わず、それどころか、子どもが痛みを訴えた事実についても否定しつづけた。

子どもは、生後一貫して両親のもとで育てられてきたので、父母いずれかの虐待行為によって傷害が発生したことは確かであったが、父母のいずれが虐待者であるかは不明であった。

ソーシャルワーカーと共同調査・捜査を行った警察も、結局、父母のいずれが虐待者であるかを確定できず、刑事手続による処罰は諦めざるを得なかった。

しかし、ケア手続に関しては、父母のいずれかが虐待行為を行ったことは明らかであること、虐待自体は行っていない他方の親も、虐待行為を放置し子どもの保護を怠ったことは明らかであることから、最終的にケア命令が認められた。

ケア手続は、虐待者の処罰を目的とする刑事手続とは異なり、子どもを重大な危険から守るための手続である。従って、重大な危険の存在が証明されれば、それ以上に、虐待者が誰であるかを確定する必要はないのである。

子どもの法的分離のための裁判手続 273

〈ケース B〉

薬物（ドラッグ）常習者の母親から生れた新生児のケア命令が認められたケースである。

妊娠中から母親に対し、薬物の量を減らし、薬物の使用をコントロールされた状態にするため、医師・ソーシャルワーカー等から様々なアドバイスやカウンセリングサービス等が提供されたが、母親は、これらのアドバイスを無視しつづけ、出産後も薬物濫用を続けた。

子ども自身も、誕生の時から母親のドラッグ濫用の影響を受けており、特別の治療が必要なため、病院への入院状態が続いた。

このケースでは、子ども自身がドラッグ常習の症状にあること、母親のライフスタイルから判断してネグレクトされる可能性が高いこと、母親が妊娠中からアドバイスを無視しつづけていること等から、子どもが重大な害を受け又は受ける可能性が高いとの判断が下され、ケア命令が認められた。

結局、母親は出産後、一度も、現実には子どもの世話をしないうまま、子どもを分離されることになった。

〈ケース C〉

夫（父親）の妻（母親）に対する家庭内暴力に基づく、精神的虐待を理由に、子どもに関するケア命令が認められたケースである。

妻は長期間にわたって夫の暴力に苦しみつづけていたが、子ども自身は父親から暴力を受けたことは、一度もなかった。しかし、子どもは、父親が母親に対し暴力を加えるのを頻繁に目にしており、それによって、大きな精神的・情緒的ダメージを受けていた。

最終的に、情緒的虐待を理由としてケア命令が認められ、里親委託が行なわれた。子どもが学校において友人に対して異常に攻撃的であったこと、人間関係をうまく形成することが困難であったこと（教師からの報告）、何ら学習障害がないにもかかわらず、学業到達レベルが低すぎる（教育心理学者の診断結果）等から、子どもの情緒的障害の程度が高く、分離を必要とする精神的虐待と認定されたのである。

もちろん、分離前に、母子が家を出る等の方法が検討・推薦されたが、母親

が拒絶したため、最終的にケア命令が選択された。

〈ケース D〉

8～10年後の虐待の危険性を理由にケア命令が認められた特殊なケースである。

二人きょうだいの姉が父親に虐待死させられ、父親は刑事裁判で有罪判決を受け、刑務所に収容された。

父親の刑務所からの出所は8～10年後と予想されていたところ、母親は、父親を許し、出所があかつきには、再度一緒に生活したいとの強い希望を口にしていた。

しかし、臨床心理士の診断により、生存している妹が、父親と共に生活することは、たとえ暴力等が加えられなくとも、恐怖感等により、子どもの精神に重大なダメージを与える可能性が高いとの判断が示された。

そこで、直ちにケア命令が発せられた。もちろん、直ちに、母親から子どもが分離されるわけではなく、父親が出所するまでに母親が気持ちを変えて、離婚又は別居しない限り、父親が出所した段階で、子どもを直ちに分離できるような体制が作られたわけである。これによって、母親に対し、気持ちを変えさせるための警告的な意味を持つ、ケア命令ということになる。

〈ケース F〉

学習障害を抱えた母親が、子どもにとっての遊びや発達刺激の必要性を認識できず、適切な遊びや刺激を与えることができなかったために、子どもに発達障害が生じていることを理由として、ケア命令が発せられた。

日本の児童虐待防止制度の改革に向けての提案

イギリスにおいても、決して、私達が想像もできないような、特別な制度が設けられていたり、特別な取組みが行われているわけではない。簡単に言えば、日本がやろうとしていること、やらなければならないと考えていることを、法律や統一的なガイドラインに定められた具体的な手続に従って、より確実に実行できるシステムが整備されているという点が、日本との違いと言って良いと思われる。

ただ、そうは言っても、スタートラインにたったばかりの日本と、過去数十年にわたって、大胆な試行錯誤により制度改革を繰り返してきたイギリスとの間には、相当大きな差がある。

日本では、近年、親による子どもの虐待死事件が頻繁に報道されている。数カ月前にも、小学生の女子の虐待死事件が大々的に報道されていた。詳細は不明なので、軽々に論じることはできないが、報道されている範囲では、児童相談所、学校、地域が不安を共有しながら、積極的な介入を行えないまま悲惨な結末に至ってしまった事件と言える。

もちろん、イギリスでも、虐待死事件は珍しくない。しかし、現在の日本で発生しているような形での虐待死事件、つまり、明確なケース介入の端緒が存在するにもかかわらず、積極的な介入をできないままに死亡に至るといったタイプの事件は、日本と比較すると、かなり少なくなっている。

この事件でも、積極的な介入をできなかった要因には様々なものがあつたと推測される。そして、それらはいずれも、関係者個人の問題というよりも、現在の日本の児童虐待防止制度の問題や限界が端的に現れたものと言える。

2000年11月に施行された児童防止法は、3年を目処として改正されることが予定されている。現在の法律が対象としていないものも含め、児童虐待防止制度全般を改革する上で、この数年が非常に重要な時期になる。改革の理想を言

えばきりが無い。現実的な改革となると、提案することは容易でないが、これまでに紹介したイギリスの制度を踏まえながら、思いつく代表的なものを、いくつか挙げてみたい。

提案① ソーシャルワーカーの増員に向けた中・長期的計画

最初に挙げたいのは、やはり、ソーシャルワーカーの増員である。国・地方自治体の財政難・行財政改革の流れの中で増員は難しい状況にあるが、ソーシャルワーカー数がイギリスの10分の1～20分の1以下という人的体制の中では、制度を少々いじっても、本質的な改革は不可能である。

また、直ちに大幅な増員が期待できないとしても、中・長期的な計画に基づく確実な増員が予定されていれば、そこに希望を見出すことが可能だが、増員の見通しが全くなければ、目先の仕事に追いまわられるソーシャルワーカーの仕事は閉塞感で一杯になる。これでは、人材も集まらない。

行財政改革と言っても、公共事業費を数%でも削減すれば福祉予算を大幅にアップできる状況にある。しかも、政府は構造改革に伴う失業を、教育や福祉分野での雇用作出によってカバーすることを提案している。増員（及びその中長期的計画）を実現するのは、児童虐待問題への社会的関心が著しく高まり、しかも、児童虐待防止法の最初の見直し時期が近づいている、今しかない。

私たち弁護士を含め、児童虐待問題に関わっている関係者は、小手先の制度改革でお茶を濁すのではなく、ソーシャルワーカーの大幅増員という最も本質的な問題について明確に問題提起をし、その実現に向けて、大きな運動を作り上げていく必要がある。

提案② ソーシャルワーカーの専門職採用の徹底

ソーシャルワーカーは高度の専門性を必要とする専門職である。ところが、日本では、地方公共団体によっては、依然として、専門職としての採用が行われておらず、一般職の公務員が人事配転の一環として児童相談所に配置されている。その結果、例えば、昨日まで水道局が働いていた者が、翌日からソーシャルワーカーとして虐待ケースを担当するというような事態が生じている。これはあまりにも異常である。

276

日本の児童虐待防止制度の改革に向けての提案 277

早急に全ての地方公共団体において、児童相談所ソーシャルワーカーの専門職採用を徹底しなければならない。

提案③ 機関連携のためのマネージメント機関及びキーパーソンの確定

日本でも機関連携の必要性は強く認識されるようになってきている。しかし、機関連携を効果的に行うためには、個々のケースの連携だけでなく、機関連携のシステム作りを含め、一般的に機関連携をマネージメントする機関やキーパーソンが不可欠である。

近年、日本でも、各地で機関連携のための地域ネットワーク作りが始まっているが、取組みが進んでいる地域には、必ずと言ってよいほど、ネットワーク作りを中心に取組み、積極的にリードしているキーパーソンが存在する。機関連携を抽象的に唱えても、関係者への連絡、資金確保、ガイドライン作り、研修の実施等の具体的な作業を担当する世話役が存在しなければ、連携は進まない。

イギリスでは、その役割を、各関係機関の代表者によって構成されるACPCが担っている。現在の日本の地域ネットワーク作りは、キーパーソンとなるべき人材がいるかないかの偶然に頼ってしまっていて、そのため、地域ごとに取組み内容に大きな差が出てきている。このような偶然に頼っていたのでは、現在、取組みが進んでいる地域でも、その人がいなくなれば、取組みははばんでしまう。

国の主導による、ACPCのようなマネージメント機関の確定、少なくとも、制度としてのキーパーソンの育成・確定が緊急の課題である。

提案④ 各ケースの責任機関・責任者を決定できるシステムの確立（ケースの割り振り）を担当するコーディネーター機関の決定、それに基づく各ケースの担当機関・責任者の決定

現在の制度下で発生している典型的な問題として、たとえば、「学校が、ネグレクトが疑われる子どもの存在を児童相談所に連絡したが、具体的な対応方法が決まらず、学校もどうしたらよいか分からないままに、何もしない状態が続いている」というような例が少なくない。つまり、虐待ケースへの介入の端

緒があるにもかかわらず、何をしたらよいかが決まらないまま、関係者が不安を感じながら、結局、放置されてしまうケースである。

イギリスでは、基本的に全ての通告が社会サービス局に集中し、担当ソーシャルワーカーが、子ども保護登録のチェックや、学校・ヘルスビジター等の関係機関から可能な情報収集を行って、最初のアセスメントを実施し、警察や教師等の関係者との事前協議に基づいて本格的な調査を行うかどうか等を決定し、調査、子ども保護会議（ケース会議）の開催へと、虐待防止手続が進められていくことになっている。つまり、社会サービス局のソーシャルワーカーがケースの責任者となり、しかも、各段階において何をすべきかが、明確に決まっているのである。

上記のようなケースに関しても、「責任機関・責任者による評価と判断」が存在すれば、結果的に、「当面、学校で様子を見る（観察する）」という結論になっても、それはそれで良いのだが、日本の場合、ケースの責任者も決まらず、そのため、何らの評価・判断もないままに、ずるずるいってしまう点が問題なのである。

本来であれば、イギリスのように、通告は全て児童相談所に集中させ、児童相談所のソーシャルワーカーが責任者・担当者となって、その後の手続を進めていく、ケースのコーディネーターを行っていく、というシステムが望ましいと思われる。しかし、現在の児童相談所の人的体制のもとでは、全ての通告ケースについて、ソーシャルワーカーが責任者になるというシステムを採用することは困難と思われる。やはり、関係機関の連携と協力によって、カバーしていく体制を考える必要がある。たとえば、上記のようなネグレクトケースについては、福祉事務所の家庭児童相談室（家庭児童相談員）が責任機関となったり、保健所（保健婦）が担当するというような役割分担を具体的に考えていく必要がある。

しかし、このような役割分担をきちんと行っていくためには、役割分担を決定する、つまり、ケースの割り振りを行うコーディネーター機関が必要不可欠である。児童相談所がこのようなコーディネーター役を担うという体制もあり得るし、たとえば、地方公共団体の児童家庭課等がコーディネーター機関となる方法、独立の機関を作るという方法もあり得る。その場合は、通告を受けた児童相談

所が、まず、自らが責任機関となるかどうかを決定し、責任機関にならない場合には、そのコーディネート機関に連絡して、責任機関を決めてもらうというシステムになると思われる。実際に、地域ネットワーク作りの中で、それに近いシステムを採用している地方も存在する。

いずれにしても、虐待ケースについては、当該ケースに主たる責任を持つ責任機関・責任者を決定することが何よりも重要となるので、それを決定できる現実的なシステムを早急に確立する必要がある。

提案⑤ 遵守すべき統一的なガイドラインの周知とそれに基づく機関連携トレーニングの実施

日本でも、厚生労働省によりガイドラインが作成されているが、それが徹底されているとは到底いえない状況にあり、地域ごとに取組み内容やレベルに著しい差が生じている。

何らかの法的拘束力を伴った、つまり、そのガイドラインに従うことが義務づけられる、明確かつ具体的なガイドラインが必要である。そのガイドラインにおいて、現在任意とされているケース会議等も義務化していく必要がある。

ただ、いかに遵守義務を定めたとしても、ガイドラインは、それを作っただけでは、あまり意味がない。それが確実に遵守すべきものであることを周知すると共に、その活用のための機関連携トレーニングが必要不可欠である。イギリスでも、ACPCが実施している機関連携トレーニングが、ガイドラインに従った手続の徹底に非常に大きな効果を上げている。

日本でも、色々な単位で研修が実施されるようになってきているが、やはり、講演会的なものが中心となっている。今、必要なのは、通告の具体的手順、子どもや保護者からのインタビューの方法、記録の取り方、ケース会議の持ち方・司会・進行方法、関係機関からの情報収集の方法、連絡の具体的方法、アセスメントの具体的方法等に関する実践的なトレーニングである。

トレーニングを担当する人材を確保することも容易ではないが、とっかかりとして、いくつかの研修チームを作って全国の児童相談所等に派遣したり、先進的な取組みを行っている児童相談所への派遣研修等の方法により、早急に実践的トレーニングの体制を整える必要がある。

280

得ることができ、ソーシャルワーカーにとって、安心して使える制度になると思われる。

提案⑧ ケース会議による子どもの保護（援助）プラン策定のルール化

日本とイギリスの最大の違いの一つに、具体的な子どもの保護プランの作成が義務づけられているか否かという点がある。

イギリスでは、子ども保護会議及びそれに続くコアグループの会議において、子どもの保護プランの作成が義務づけられている。この保護プランは書面で作成されなければならないが、その中には、プランの目標、各関係機関によって提供されるサービスの具体的内容、再検討の時期等が明確に記載されている。親子分離の法的手続を取ることも、この保護プランの一部にすぎず、親子分離が決定される民事裁判手続においては、裁判所へのケアプランの提出が義務づけられており、ケアプランが裁判所によって承認されない限り、命令は発せられない。

これに対し、日本では、援助プラン（処遇方針）の作成は義務づけられておらず、また、作成される場合でも、非常に抽象的な内容のものであることが多い。提供できるサービスに限りがある等の問題はあっても、具体的な保護プランの作成をルール化することによって、子どもや家族にとっての利益を提示できると共に、関係者が明確な目標と行動指針を持ってケースにかかわることができ、閉塞感に陥ったり、無責任体制に陥ることを避けることが可能となる。

提案⑨ 児童福祉法第28条等の親子分離の法的制度を「子どもの家庭復帰」を目的とした制度に

親権喪失宣告制度（民法第834条）はもとより、施設入所等に関する家庭裁判所の承認制度（児童福祉法第28条）も、親子分離後の子どもの家庭復帰を目的とした制度とはなっておらず、単なる親子分離の制度と化している感がある。イギリスのケア手続と異なり、子どもの家庭復帰に向けた具体的プラン等の提出が求められることもない。

子どもはできる限り家庭の中で育てられることが、子どもの最善の利益に合致する。しかも、日本の場合、子どものニーズに応えることができるだけの児

提案⑥ 教育機関と医療機関等の機関内部における発見・通告を促進するためのガイドライン作成

虐待の発見率を高めるためには、学校や病院、保健サービス機関等からの発見・通告を確実なものにしていく必要がある。虐待ケースの発見を妨げる最大の要因は、虐待の疑いを持ったり、子どもの福祉に関する不安を感じた専門職が、誰にも相談できずに一人で抱え込んでしまうことである。それを防止するためには、関係機関の内部において、虐待を疑ったり不安を感じた専門職が、どのように行動すれば良いかを具体的に定めたガイドラインが必要となる。

イギリスでは、多くの地方において、ACPC又はACPCの定める枠組みに従い各機関によって、通告手続に関する非常に具体的なガイドラインが作成されている。

日本でも、京都市や大阪市等の教育委員会によって教師向けの虐待防止ガイドラインが作成されているが、まだ、ほんの一部の地域に限られているので、このような取組みを早急に広めていく必要がある。

提案⑦ 一時保護制度への司法チェックの導入

現在の一時保護制度に司法的チェックを導入する必要がある。

イギリスには、警察による3日間の緊急保護（ポリス・プロテクション）と裁判所の緊急保護命令（8日間と7日の延長）という2種類の緊急保護制度が存在する。その要件や効果も明確に定められている。

要件や効果が必ずしも明確でなく、しかも、何らの司法的チェックのないまま長期間にわたって子どもを親から切り離すことができる現在の一時保護制度は、親の権利保障の観点から問題があり、今後、一時保護が利用されるようになるにつれて、一時保護の適法性が親によって争われるケース等も増加していくと思われる。また、親の強硬な引き取り要求があった場合の実効性の面でも疑問を拭えない。これらの問題点は、ソーシャルワーカーに一時保護の利用を躊躇させる大きな原因となっている（又は、なる可能性がある）。

一時保護の要件・効果を明確にすると共に、一定期間以上の一時保護については裁判所の命令を必要とすることによって（しかも、それを簡易な手続で得られるようにすることによって）、一時保護は裁判所による明確なお墨付きを

日本の児童虐待防止制度の改革に向けての提案 281

重福祉施設や里親が整備・確保されているとは到底言えない状況にある。施設の不足、施設最低基準の低さや里親の著しい不足は目を覆うばかりの状況である。

これらの親子分離後の受入体制を整備・改善しなければならないことはいうまでもないが、同時に、親子分離の法的制度を、「子どもの家庭復帰」を目的とする制度に改革する必要がある。具体的には、親子分離の裁判に際して、子どもの家庭復帰に向けた具体的プラン（親・子どもに対する治療・カウンセリング・ペアレンティング指導等の援助サービスの内容、目標、スケジュール等を具体的に記載したもの）の提出を義務づけると共に、親に対してプランに示された指導に従うことを義務づける裁判所命令の創設など、家庭裁判所の後見的作用を期待できる手続を設ける必要がある。

提案⑩ 裁判所命令の多様化等による裁判所の後見的作用の拡充

イギリスの法的制度は非常に多様であり、また、個々の法的手段も、要件・効果が明確で、柔軟で使いやすいものとなっている。その結果、前述したように、日本と桁違いの多数の法的手段が利用されている。

日本でも、2000年11月施行の児童虐待防止法によって、一時保護や立入調査について、警察の援助を求めることができる旨が明確に定められるなど、わずかながらも児童虐待防止制度の整備が進められた。しかし、残念ながら、同法は、あくまでも児童相談所の権限や責任を強化・明確化したにとどまり、裁判所の役割には全く触れていない。現在の児童虐待防止制度における裁判所の役割は、児童福祉法第28条等に基づき親子分離を認めるか否かの判断に限られてしまっており、現在の制度は裁判所の後見的作用を期待できるものとは全くなっていない。

最初にも述べたように、ソーシャルワークは、子どもと家族への援助・サポートの提供を目的とするものであるが、必要に応じて効果的に活用できる強制的な権限（裁判所命令）が存在してはじめて、非強制的な方法による援助・サポートが効果的に行える場合が少なくない。特に、日本のようにソーシャルワーカーの人的体制が不十分な場合には、適切な強制権限に基づく裁判所の後見的作用が、効果的な介入を行う上で不可欠である。ソーシャルワーカーは、

後ろに控えている強制権限・裁判所の後見的役割を意識しながら、より積極的に親・保護者等への指導・援助を行っていくことが可能となるからである。

イギリスの法的制度に習い、例えば、以下のような法的制度・裁判所命令が必要であると思われる。

- 1 一時保護、立入調査において、裁判所の令状を求めることができる制度
- 2 親が、子どものインタビューや医学診察を拒否した場合に、強制的に実施できる裁判所命令
- 3 イギリスのスーパービジョン命令のように、児童相談所の在宅指導に強制力を持たせることができる裁判所命令
- 4 提案⑨で述べたような、子どもの家庭復帰を目的とする親子分離のための裁判所命令
- 5 親子交流を命ずる裁判所命令、又は、親子交流を禁止する（もしくは、拒絶を承認する）裁判所命令

この「裁判所命令の多様化による、裁判所の後見的役割の拡充」が、児童虐待防止法の改正に際しての最重要な課題の一つである。

提案⑩ 児童福祉施設の整備、児童福祉施設最低基準の改善と里親制度の拡充

日本において、児童虐待防止のための親子分離制度が活用されない理由の一つに、分離後の子どもの受け皿の問題がある。

現在の児童福祉施設の施設最低基準はあまりにも低すぎ、特別な福祉ニーズを抱えた子どもを保護する施設として十分なものとはいえない。また、地方によっては施設数も大きく不足しており、被虐待児への専門的治療が可能な施設など子どものニーズに応えることができるだけの多様な施設も存在しない。

更に、里親にいたっては、その数自体が致命的に不足している。欧米諸国では、虐待を受けた子どもの受け皿としては、原則として、里親が利用されており、日本のように施設に大きく依存している国は存在しない。もちろん、子どもが複数の里親を転々としなければならないというような事態は防止しなければならないが、施設における養育が相応しい子どもが存在することも確かだが、少なくとも、現在のように、ほぼ全面的に施設に頼らなければならないような状

時にも、曖昧な質問しかできなかつたり、子どもの安全確認をストレートに行うことができず、更には、親に対して虐待防止のための積極的な指導や援助を行うことができないからである。前述した、子どもの保護プランの作成が進まないのも、この点に大きな原因がある。保護プランは、あくまでも、虐待の存在を前提とするもので、そのことを率直に親に伝えない限り、虐待防止のための保護プランを実践していくことは不可能だからである。

これに対し、前述したように、イギリスのソーシャルワーカーは、基本的に、早い段階で、虐待の疑いを持っていること、そのための調査にきたことを率直に伝える。それが親とのパートナーシップの内容であると考えられており、親を積極的に手続に巻き込み、情報を積極的に提供することによって、より積極的な信頼関係を作ることが必要だと考えられている。そして、更には、子ども保護会議への親の参加を保証することによって、親の意見にも耳を傾け、また、一緒に保護プランを作成することによって、親にもプラン実行の責任感を持たせることが必要だと考えられている。

長年に行われてきたソーシャルワークの手法を変えることは容易ではなく、また、日本の場合、親から激しい抵抗や反発に対抗する法的手段が十分に整備されていないこと、親に提供できるサービスに限りがあること等の問題はあがあるが、虐待防止のためのケース介入において、虐待の疑いを持っていることを率直に表現できないというのでは、やはり、大きな限界がある。

制度整備とともに実践的なトレーニングを積むことによって、ソーシャルワークの手法を変えていくことが求められている。

況は、あまりにもバランスが悪すぎる。

子どもの虐待防止のために親子分離を活用できるようにするためには、これらの受け皿を早急に整備する必要がある。

提案⑪ 民間資源を活用した援助サービスの統合化と充実化

ソーシャルワーカーが自信を持って虐待ケースに対応するためには、利用できる援助サービス・資源が多様で充実していなければならない。この点に関する日本の現状は、極めて不十分な状況にあり、その整備が緊急の課題である。

近年、民間レベルでは、ボランティアをはじめとして、子ども、親、家庭支援のための様々な取組みが始まっている。このような民間サービスに関する情報を集約してメニュー化し、また、補助金の交付やサービス購入等の方法によって、それらを利用できる体制を整えることによって、一定程度のサービスの多様化・充実化を図っていくことは可能である。例えば、ネグレクトに関して言えば、ヘルパーサービスを提供することによって、又は、ヘルパーを利用できる体制を作ることによって、状況が劇的に改善されることは珍しくない。

行政が全てのサービスを準備することは、現在の状況からすると、到底不可能であるので、民間サービス・資源を効率的に活用することによって、別な言い方をすれば、経験とノウハウを有している民間機関・団体と連携・協力することによって、比較的小さなコストで、現状を改善することは可能であると思われる。

提案⑫ 求められるソーシャルワークの手法の変化と親とのパートナーシップ

前述したように、日本のソーシャルワーカーは、一般的には、虐待の疑いを持っている場合でも、それを率直に親・保護者に伝えることはしない。それをするとは親・保護者の反発や抵抗が予想され、その後のケースワークが困難になると考えるからである。

このソーシャルワーカーの心理は十分に理解できるものであるが、そのことが、現在の児童虐待防止の取組において大きな足かせになっている。というのは、虐待の疑いを持っていることを率直に言えないために、親との面会・訪問

■特集 親支援の現在——分離後の親支援に焦点をあてて

イギリスの親子再統合に向けた支援システムの現状と日本の課題

峯本耕治

峯本耕治¹⁾

I はじめに

2004年の児童虐待防止法改正において、親子分離後の再統合（家庭復帰）に向けた保護者への支援・指導のための体制整備の必要性が明確に規定された。再統合に向けての支援については、全国の児童相談所等においてさまざまに支援サービス等が実施されているが、地域的に大きな違いがあり、システム化が図られているとは言えない状況にある。

本稿では、分離後の再統合に向けての支援に焦点を当てて、イギリスのシステムと課題を紹介し、その上で、日本の今後の課題・展望について考えてみたい。

II イギリスの子どもも保護（児童虐待防止）システムの概要

イギリスの児童虐待防止制度の具体的手続は、政府のガイドライン（「Working Together to Safeguard Children」現在は2010年版）によって定められており、地方当局をはじめとする関係機関は、このガイドラインに従うことが法律により義務づけられている。

イギリスにおける、通告の受理機関は、地方

子どもの虐待とネグレクト

第15巻第3号（通巻第39号）

2013年12月2日

Family reunification in UK and Japan
1) 弁護士（長野総合法律事務所）, Kouji Minemoto : Attorney
at law (Nagano Sogo Law Office)

当局のソーシャルサービス部門（Children Social Care, 以下CSC）・警察等であるが、通告を受けたCSCによって、最初のアセスメントが行われ、虐待の合理的な疑いが認められる場合には、本格的な調査が実施される。また、最初のアセスメントにより、緊急の保護が必要と判断された場合には、緊急保護が実施される。緊急保護の法的手段には、①警察によるポリースプロテクション（Police Protection）、②裁判所による緊急保護命令（Emergency Protection Order）等がある。

調査の結果、虐待の事実が裏付けられた場合には、子どもも保護会議が開催される。子どもも保護会議では、調査結果に基づいてコアアセスメントが行われた上で、①子どもも保護プラン（The Child Protection Plan）の対象とするか否かの決定、②子どもも保護プランのアウトラインの策定、③同プランの中心的な実行役となるリードワーカーとコアグループの決定が行われる。

日本の機関連携ケース会議との違いは、虐待の事実が裏付けられた場合には、子どもも保護会議の開催が義務づけられていること、子どもも親に関わるすべての関係機関・専門家の参加が明確に定められていることとともに、子ども、さらには、親を含む家族メンバーが、会議の重要な構成メンバーと位置づけられている点である。イギリスの児童虐待防止制度の基本理念のひとつに「親とのパートナーシップ」があるが、この基本理念が最もよく現れているのが、子どもも保護会議への親の参加の保障である。私自身もオプザバーとして

参加したことがあるが、親子分離の方針が決定されるような子ども保護会議にも、親の参加が当然のこととされている。イギリスでは、親の会議への参加の程度が子ども保護手続の実践の善し悪しを判断する際の要素のひとつであると言われている。実際には、大多数の子ども保護会議に親または代理人（弁護士）が出席している。

子ども保護会議で決定された子ども保護プランのアウトラインに基づいて、リーダーワークとコアグループによって、コアセサメントが行われ、子ども保護プランの詳細が決定される。この詳細な子ども保護プランには、①虐待リスクを減じるために求められる具体的変化と具体的な目標、②短期的・中長期的なタイムスケジュール、③子どもと親・家族に対する具体的支援と治療サービス、④リーダーワークと子どもとの具体的な面会日程と方法、⑤親その他の家族メンバーと保健師、医師、教師等の専門家の具体的役割、⑥専門家と子ども、家族メンバーとの面会の方法、⑦緊急事態等が発生した場合の裁判手続の申立を含めた対応プラン、⑧プランの見直しの方法などが具体的に記載される。

リーダーワークは、子どもに対しては、その年齢と理解能力に応じて、子ども保護プランについての説明を行い、その同意を得る必要がある。親に対しても、子ども保護プランの書面のコピーが交付され、プランの理由（虐待の事実等）と内容、親自身に求められる変化と期待される事項、専門職による支援の内容等が具体的に説明され、プランへの協力が求められる。ここでも親とのパートナーシップが極めて重視されており、率直な対応がシステム化されている。

しかし、その上で、親がプランの実行への協力に消極的であれば、地方当局は、後述のように、ケア命令等の法的手段の申立を検討することになる。

この子ども保護プランについては、定期的にレビュー（見直し）会議の開催が義務づけられている。第1回の見直し会議は最初の会議から3カ月以内、その後の見直し会議は6カ月ごとに開催さ

れる。

保護プランの内容はケースによってさまざまであり、法的手続による親子分離も、この保護プランの一部をなすものである。調査結果によると、同意による親子分離を含め任意の援助と在宅支援が約94%、法的手続による強制的な親子分離が約6%となっている。この任意と強制的な割合においては、日本とイギリスとで大きな違いはないと思われる。

Ⅲ 親子分離のための法的手段・手続

性的虐待、重大な身体的虐待やネグレクト、親が子ども保護プランの実行に消極的・拒否的な姿勢を示すなど、任意の在宅援助によってそれを防止することが困難と判断される場合には、子ども保護会議において、法的手段による親子分離の方針が決定されることになる。

法的手段には、ケア命令（Care Order）またはスーパービジョン命令（Supervision Order）があるが、それ以外にも子の福祉を実現するためにさまざまな裁判所命令が法定されている。この法的制度の基本的枠組を提供している法律が、1989年児童法である。

ケア命令は、強制的な親子分離をしないと子どもの安全と福祉が守れないときに発令されるもので、地方当局等の申立により、強制的に子どもを地方当局の保護下（Children Looked After）に置く命令である。スーパービジョン命令は、親子分離までは行わないで、子どもを地方当局のソーシャルワーカーまたは保護観察官の指導監督下に置く命令である。

ケア命令は、裁判所によって取り消されない限り、18歳に達するまで有効である。地方当局は、ケア命令によって親責任（Parental Responsibility）を取得することになるが、もともと親責任を有する親や後見人も、親責任を失うわけではないが、地方当局に移った責任の範囲で、親責任を制限されることになる。

日本の児童福祉法第28条1項1号に基づく家

庭裁判所の承認審判が、イギリスのケア命令に相当することになるが、日本との大きな違いは、ケア命令については手続・要件・効果等が明確に定められていることと、地方当局が裁判所に対してケア命令の申立を行う際に際しては、ケアプランの提出が義務づけられている点である。

裁判所は、ケアプランの内容の是非ではなく、もっぱらケア命令の発令を審理するが、ケアプランの内容が承認されなければ、事実上、ケア命令が発令されることはない。

イギリスでは、この裁判所のケア命令によるものだけでなく、同意による任意の分離、少年司法手続による分離を含め、子どもが地方当局の保護下（Children Looked After）に入った場合には、すべてのケースにおいて、地方当局にケアプランの作成が義務づけられている。

ケアプランには、①子どもの健康・発達上のニーズを満たすための支援計画、保健・医療機関等との連携によるアセスメントを含む健康計画と教育機関等との連携による個別教育計画、②予定されているタイムスケジュール、③予定されている親子分離の期間、④最終目標とするパーマネンシプラン（親への再統合、他の家族メンバーによるケア、長期の里親ケア、養子縁組など）、⑤親子、その他の家族メンバー等との面会交流の具体的方法、⑥再統合までの具体的プログラム、各関係機関等に求められるサポートとその目標、⑦プランのレビューの時期・手続等が詳細に記載されていないなければならない。

このケアプランの作成手続において、親には、地方当局と協議できる権利や、子どもの保護場所についての情報を提供される権利、子どもと相当な面会交流を行う権利、子どもとの面会に必要な財政的または実際の援助を受ける権利、子どもの将来のプラン作りに積極的に参加できる権利等が保障されている。

このケアプランについては、定期的なレビュー（見直し）が法的に義務づけられている。レビューは、プランの達成・進捗状況のモニタリングと状況の変化を受けてプランの修正等を目的として

行われる。レビューの時期は、最初のレビューは子どもが地方当局の保護下に入ってから20日以内に、第2回目のレビューは最初のレビューから3カ月以内、第3回目以降のレビューは6カ月ごとに行うことが義務づけられている。

後述のとおり、近年の政府調査により、地方当局の保護下にあった子どもたちも、ケアプランの存在にもかかわらず、さまざまな面において大きなハンディキャップを背負い、著しい社会的阻害状況にあることが明らかになったことを受けて、①地方当局によるケアプランの達成状況についてモニタリングを実施し、子どもの意見を反映させる役割を担う独立の専門官IRO（Independent Reviewing Officer）と、②子どもの保護状況についてのモニターを実施する独立の訪問官（The Independent Visitor）が新たに設けられた。

ケアプランの作成手続やレビュー（見直し）手続については、1989年児童法、2002年養子縁組および児童法を受けて、2010年に詳細な規則とガイドラインが制定されている。

Ⅳ 親子分離後のケアの現状と課題・問題点について

イギリスにおいて、家庭から分離されて地方当局の保護下にある子どもは約6万人、そのうちケア命令で強制的に親子分離されている子ども数は約4万人であるが、その約70%が里親委託されており、約90%について施設入所が選択されている日本とは全く異なる現状にある。

1989年児童法では、子どもは家庭的環境によって養育されることが最善の利益に合致するとされておき、親子分離にあっても、家庭的環境を提供できる里親委託が原則とされ、施設処遇は、深刻な情緒・行動上の問題や性化行動が認められるなど、里親によるケアが困難な場合の例外的なものであるというのが政府の方針となっている。前述したポリースプロテクションや緊急保護命令等の緊急保護に際しても、里親が利用されている施設には、大きく分けて、入所型の治療施設と閉

鎖施設であるセキュアユニットがあるが、施設処遇においては、他職種の専門家を含め、1人の子どもに対して極めて多数のスタッフがケアにあたっており、極めて手厚い処遇が図られている。

里親には行政・民間を問わず、さまざまな支援サービスが準備・提供されており、子どものニーズのレベルに応じたサポート体制が整備されている。高いニーズが認められるケースについては、臨床心理士、教育心理学者、ソーシャルワーカー、看護師等の多職種の専門家が、チームで支援する体制が必要・効果的と考えられている。

しかし、さまざまな支援サービスが準備されているにもかかわらず、里親委託先が転々と変更されたり、居所変更が繰り返されるケースが少なくなく、中には十数回、数十回にわたって里親家庭の変更が繰り返されたというような極端なケースも報告されている。

その原因としては、①深刻な問題行動や性化行動など精神保健問題を抱えた子どもへの対応に、②さまざまな困難を抱えた子どもへの対応における里親自身の専門性の低さ、③前述のように短期的な緊急保護先としても里親が利用されていること、④養子縁組は学齢期に入ってから以降が原則となっているため、里親委託が長期間に及ぶことが珍しくないこと、⑤イギリスは多民族・多国籍国家であって、人種的・文化的・宗教的に子どもにも相応しい里親を見いだすことが容易ではないこと等が指摘されている。

さらに、1990年代後半以降に実施された調査によって、親子分離されて地方当局の保護下にある子どもたちが、さまざまな面でハンディキャップを抱えて著しい社会的阻害状況にあることが明らかになった。一般の子どもたちと比較して、約20倍も学校から停学処分を受けやすい、12倍も中等教育終了時に何の教育資格も有していない、4倍も失業しやすい、60倍もホームレスになりやすい、50倍も受刑者になりやすい、4倍も精神保健上の問題を抱えやすい等のシヨッキングな調査結果が明らかになり、前記の里親のドリフト

問題(里親家庭を転々とさせられる子どもの問題)とともに、イギリスの子ども保護システムが抱える最大の問題のひとつとなっている。

V 親子の再統合(家庭復帰)のための支援

前述のとおり、ケアプランの中で、再統合(家庭復帰)が目標として定められた場合には、当初プランおよびレビュー(見直し)プランの中で、それに向けての支援・サービス、スケジュール等が具体的に定められることになる。

プランの策定手続およびレビュー手続の中で重視されているのは、子ども・家族のニーズについての総合的アセスメントであり、このアセスメントに基づいて、①分離期間中の子どもと親に対する支援サービス、②再統合(家庭復帰)に向けた準備、③家庭復帰後の支援・アフターサービスがプラン化され、実行されていくことになる。

前述のとおり、地方当局の保護下の子どもたちが著しく社会的阻害状況に置かれていることを踏まえ、2010年のガイドラインでは、ケアプランにおいて、保健・医療・教育機関との連携によるアセスメントに基づく健康計画と個別教育計画の策定が義務づけられ、そのために詳細な定めが設けられている。また、前述のように、近時、ケアプランの達成状況をモニタリングし、地方当局の保護下にある子どもの保護環境をチェックするための独立の専門官が任命されている。

具体的な支援サービスとしては、ソーシャルワーカー・ヘルスビジター等による家庭訪問と相談、ソーシャルワークアドバイザー、個別教育計画等に基づき学校によるサポートとモニタリング、子どもへの医療的ケアと継続的な検査、子ども・親に対する精神医学的治療、家庭復帰後のレスパイトケア、保育所・プレイループへの参加サービス、家族のためのヘルパーの提供、ペアレンティング(親教育)プログラムへの参加、財政支援・物質的援助等の多岐にわたっている。また、親子の面会交流は、ケアプランの中で具体的にスケジュー

ル化され、家庭復帰に向けての段階的な面会交流が計画的に実施されることになる。

個々のサービスの内容自体に日本の支援サービスと大きな違いがあるとは思われないが、前述のとおり、支援サービスがケアプランの内容として位置づけられていること、サービスの種類や人的体制が日本と比べてはるかに充実していること等が大きな違いとなっている。

しかし、他方、イギリスにおいても、虐待によってトラウマを抱えている子ども、深刻な情緒・行動面の問題等を抱えている子ども等についての精神医学的治療や虐待親に対する精神的医学的治療等については、必ずしも十分な治療・支援サービスが提供されてこなかった。この点は現時点においても課題として残り続けていると思われるが、近年は、情緒障害(不安、うつ、PTSD)や行動障害(行為障害、ADHD)や性化行動等が認められる子どもについては、思春期精神保健サービスの連携が図られてきている。具体的に、子どものニーズのレベルに応じたサービスの階層化が図られており、特に、複雑なニーズを抱えた子どもについては、思春期精神科医、社会福祉士、臨床心理士、地域小児看護師、児童精神療法士、作業療法士等の他職種の専門家がチームを作って対応する「多職種専門家連携」が現在のイギリスの支援・治療サービスの一般的な方針・方向性となっている。

VI 親子の再統合(家庭復帰)に関する調査結果から見えるイギリスの課題

イギリスでは、近年、再統合(家庭復帰)ケースについての調査が実施され、2008年に、その結果が発表された。対象は、家庭復帰が行われた0歳から14歳の子ども180人(復帰時において5歳未満が30%、5歳～10歳が21%、10歳～14歳が49%)である。この調査により、以下のような深刻な課題・問題点が明らかになった。

- 調査対象となった2年間に、家庭復帰ケースの47%が失敗に終わり、再び地方当局の保護下に

入っている。現在も家庭復帰が続いているケースにおいても、3分の1は、復帰後の生活環境が悪化している。

- アセスメントがサービスの提供や安定した家庭復帰につながっている一方、5分の2の子どもについて十分なアセスメントが実施されていない。23%のケースについては、家庭に対し、いかなる支援も行われないまま家庭復帰が実施されてしまっている。
- 5分の2以上の親および子どもが復帰後、専門家によるサービスを受けている。特に、裁判所によりケア命令またはスパービジョン命令を受けている子ども・家族は、より質の高いサービスをを受けており、復帰成功率が高い。
- ソーシャルワーカーが積極的かつ目的的に親支援を行っているケース、たとえば、復帰後のケアサービスの利用など、家庭復帰後のサービスが提供されているケースについては成功率が高い。
- 家庭復帰後の学校によるサポートは重要である。また、情緒・行動上の問題を抱えた子どもに対するサポート、薬物依存の問題を抱えた親へのサポートについては、ケースによって大きな差があり、結果として、深刻な行動・情緒上の問題を抱えた子ども等に対し何らの支援のないうままに家庭復帰が行われているケースが相当数存在した。
- 親の薬物依存、経済的困難、社会的孤立等の問題が高率で再発しており、46%の子どもが家庭復帰後に虐待・ネグレクトの被害を受けている。親が薬物依存の問題を抱えている場合には、その78%の子どもが虐待・ネグレクトされている。16%の子どもが復帰後不適切な養育環境にありながら、その後も家庭に留まっている。
- 復帰にあたっての徹底したアセスメント、ケアを必要とするすべての問題を考慮した上で復帰条件を設定すること、復帰に向けての十分な準備を行うこと、復帰前および復帰後の子どもの状態に対する適切なモニタリングを提供すること等が、成功につながる重要な要因である。こ

これらの要因は、裁判所によるケア命令を有する子どもについても、最も備えられている。

- インフォーマルなサポート・支援が重要であり、特に、思春期の子どもが家庭復帰においては、それが大切である。復帰についての親のアンビバレントな気持ち、社会的孤立、過去の復帰失敗歴等が失敗につながりやすい要因となっている。
- 10歳以上の子どもや、過去に行動上の問題を抱えていた子どもについては復帰失敗につながりやすい。
- 地方当局ごとに結果にばらつきがあり、特に、高年齢の子どもについては、その差が顕著である。

以上のような調査結果を受けて、次のような方針や実践の必要性が提案されている。

- (1) ケア命令等による裁判所の監督の下での復帰は、質の高いアセスメント、モニタリング、支援サービスをもたらし、結果として、家庭復帰の成功につながりやすい。
- (2) 親へのサポートと問題行動を抱えた子どもへのサポートを合体させた、よりシステム化されたアプローチ・支援サービスが求められている。
- (3) 行動上、情緒上の問題を抱えた若者（高年齢の子ども）に焦点を当てたサポートが必要であり、これらの若者とその親に対して、復帰に向けた、個別に策定された支援と介入の計画が必要である。特に、これらの若者と親に対する、レスパイトケアとインフォーマルなサポートは、家庭復帰を維持する上で重要な役割を担う。
- (4) もともと親が分難につながった問題点が多分に検討されていないことが多いので、分難後の初期段階におけるアセスメントとプランニングにより、家庭復帰のために求められる具体的変化、子どもの発達上のニーズを考慮した上での復帰に要する期間、サポート方法・モニタリング方法等を具体的に特定しておく必要がある。

その上で、親との間で、明確な目標の設定、定期的なモニタリングの実施方法、親子の困難への個別の支援サービスの内容等を記載した書面による契約書を交わすことが有用である。

- (5) 復帰に向けた準備と復帰後の支援に、より焦点を当てて必要がある。里親と里親支援ワーカーが子どもの家庭復帰に向けた準備に、より積極的に取り組むとともに、家庭復帰後においても、子どもおよび親に対してフォローアップサポートを提供することが重要である。

- (6) 親にアルコール依存、薬物依存が認められるケースの家庭復帰にあたっては、親が復帰前に薬物依存の克服に向けて取り組むことが明確に期待できること、復帰前および復帰後において、薬物使用が慎重に監視できることが前提条件とされなければならない。親の薬物依存は、家庭復帰後の虐待・ネグレクト、不適切な養育、DV等につながる危険性が高いので、薬物依存についての治療サービスへのアクセスをより良いものにしなければならないとともに、親の薬物依存問題に取り組む専門家のためのトレーニングを充実させなければならない。

- (7) 復帰後の子どもが生活環境（生活の質）が悪化したり、子どもが家庭と地方当局の保護下を行き来するよう事態に至ったケースについては、家庭復帰中に確保すべき生活水準・標準について合意・確認し、かつ、定期的な見直しを実施する必要がある。

以上の調査結果により、①イギリスでも分難後の再統合（家庭復帰）が容易ではないこと、②中でも高年齢の子ども、特に、深刻な情緒行動上の問題を抱えている子ども、薬物依存・アルコール依存・DV等の問題を抱えた保護者については容易ではないこと、③復帰を成功させるためには、徹底したアセスメントが必要であり、その上で、問題に焦点を当てた、分難当初からの計画的な支援、復帰準備の取り組みとともに、復帰後のアフターケアサポートが重要であること等が指摘されている。また、④裁判所のケア命令に基づくケ

ないのが現状である。その結果、親子分離後の再統合（家庭復帰）に向けた支援については、各児童相談所に完全に委ねられており、児童相談所の規模や職員・専門職体制、社会資源・サービス資源等の違いによって、積極的な取り組みを行っている児童相談所から、限定的な取り組みに止まっている児童相談所まで、対応にばらつきがあるのが現実である。

そのような状況を踏まえ、平成20年には、厚生労働省から「児童虐待を行った保護者に対する援助ガイドライン」が策定され、児童相談所における保護者への指導・支援に関して最低限実施すべき事項が示されるとともに、その指導効果等を踏まえた措置解除のあり方について基本的なルールが定められた。

今後、分離後の再統合に向けた保護者支援についての児童相談所の取り組みは進んでいくものと思われる。たとえば、大阪市子ども相談センターでは、平成16年の児童虐待防止法の改正を受けて、平成18年より「虐待からの家族回復支援事業」を開始しており、①親・子のカウンセリング事業（個人カウンセリング、グループカウンセリング、ファミリーグループカンファレンス）、②虐待防止のための保護者の集中グループプログラム、親子交流プログラム、③親学習プログラム、④大学との共同研究事業により男親塾（父親対象のグループワーク）など、親子の再統合等に向けた、さまざまな支援プログラムを実施している（大阪市子ども相談センター、2012）。

この点、日本においても、親子分離ケースにおける児童相談所による家族支援・保護者援助の取り組みの実状については、平成20年～22年にかけて極めて詳細な調査が実施されている（山本ら、2010）。

同調査結果において、①親子分離からの再統合（家庭復帰）にあたっては、段階的な親子の再接触が、児童相談所の保護者指導における基本的な共通枠組みとなっており、②施設からの家庭復帰事例の約半数は1年半以内、6割が2年内、7割が3年以内に家庭復帰していること、③

プランの実行が、家庭復帰の高い成功率につながっていること、つまり、裁判所が関与した親支援の枠組み作りが有用であること等も明らかになっている。

さらに、2012年に発表されたNSPCC（児童虐待防止協会）の調査によると、「家庭復帰した子どもの半数前後が、復帰後に再び虐待を受けている。家庭復帰した子どもの62%は虐待の疑いが生じた以降も家庭に残り続け、また、16%の子どもは虐待・ネグレクトの事実が確認されているにもかかわらず、その後も、その家庭に残り続けている」等の調査結果が報告されている。このような調査結果を受けて、NSPCCは、①子どもの家庭復帰に関する詳細な調査とデータの公表、②復帰前、復帰準備段階、復帰後の各段階における、親の薬物依存、アルコール依存、DV、子どもと親のメンタルヘルス問題、貧しい養育能力・スキル等を改善・克服するためのサポートサービスの充実・改善、③家庭復帰後のモニタリングサービス、サポートサービスを、前述したケア・プランニング・ガイドラインに基づいて充実させること、④子どもを家庭復帰させるべきか否かについてのアセスメントの質を高めること等の提案を行っている。

前述の政府による調査結果と、ほぼ同様の問題が提起されている。

Ⅶ 日本における再統合（家庭復帰）支援の取り組みの現状と今後の課題

前述のように、イギリスとは異なり、日本には法的に義務づけられたケアプランのシステムは存在しない。家庭裁判所の関与も、保護者が子どもの施設入所等に同意しない場合の児童福祉法第28条1項1号に基づく承認審判の手続と同審判の2年ごとの更新手続にとどまっており、その際にも、ケアプラン等の提出が法的に求められることはない。そのため、親の同意による分難、家庭裁判所の承認による分難を問わず、分難後の再統合に向けた支援については、法的な枠組みが存在し

これらの事例では親子分離の時点から段階的親子再接触が設定されているが、実際の家庭復帰時点では、また養育上の課題を残したまま復帰するものが50～60%あり、措置解除の同一年度内に11～14%程度の虐待の再発が認められていること、④児童相談所の子ども虐待相談業務全体において、緊急対応に人員投入・エネルギーが集中しており、保護者支援プログラムの実施、家庭復帰プログラムの実施の優先順位が低くなっていること、⑤相当数の児童相談所において、さまざまな保護者支援プログラムが実施されているが、特定の支援プログラムは、ごく少数の対象者のみに提供されているに止まり、ソーシャルワーク（家庭訪問等による定期的な面接・指導）とカウンセリングが中核的な手法となっていること、⑥保護者に対する指導・援助の困難さの主たる要因としては、保護者の不適切養育に関する意識・意欲の乏しさが挙げられること等が報告されている。

この調査結果からも、現在の日本の再統合（家庭復帰）に向けての保護者支援に関する課題が明らかになっている。

以下では、これまで紹介してきたイギリスのシステムと課題、日本の現状を踏まえ、再統合（家庭復帰）に向けた支援のあり方について考えてみる。

(1) 再統合（家庭復帰）を成功させるためには、子どもと家族についてのアセスメントに基づいて、克服・改善すべき課題を明確にし、再統合可能なケースについては、再統合（家庭復帰）を明確な目標とした具体的なプラン作りを早期に行う必要がある。もともと、家庭復帰は容易ではないし、また、保護者支援にはさまざまな困難を伴うからこそ、それを成功させるためには、より明確な目的意識が必要となるのである。親子分離の時点において、具体的なプラン作りを行い、その具体的なプランを、定期的な見直しを行いながら、淡々と実行していくイメージが、効果的な支援につながる。関係者にとっても効果的な支援と思われる。その点において、イギリスのケアプランのシステムは参考になると思われ

る。

(2) また、イギリスの調査結果からも明らかになっているが、裁判所の関与があるケースにおいては再統合（家庭復帰）の成功率が高くなっている。裁判所が関与することによって、支援サービスが充実することによって、支援サービスが充実すること、支援サービスを提供する関係者・機関の責任感が高まること等親の支援受入の意識や義務感が高まること等が、その理由であると思われる。現在の日本のシステムでは、児童福祉法28条1項1号の家庭裁判所の承認手続においても、支援プランの提出は必要ないため、支援プランが検討されることがないまま、2年後の更新手続において分離期間中に児童相談所がいかなる支援を行ってきたかが事後的・抽象的に問われるシステムとなっている。しかし、それよりも、当初の親子分離の承認手続の際に支援プランを提示しておき、裁判所の承認に基づいて支援プランを実行し、更新手続の際にそれが検証されるというシステムにすることが、より効果的な支援につながるものと思われる。

(3) 保護者支援においては、多くのケースで、保護者の受け入れの悪さや不適切養育環境についての意識・意欲の低さ等が問題となるが、それを克服するためには、保護者に対して、早期にアセスメントに基づく課題や問題点を率直に伝え、その改善に向けての具体的な支援プランやスケジュール等を説明し提示していくことが重要である。そのためには、イギリスのように、プラン策定の段階において、保護者の参加を積極的に保障し、保護者を手続に巻き込んでいくことが有用である。それによって、保護者自身が自らが置かれている状況や課題を認識することができ、責任感の醸成にもつながり、結果的には、支援者との信頼関係の形成や、保護者自身の不安の軽減にもつながるものと思われる。

(4) イギリスの調査結果から、再統合を困難にする明確な要因として、①子どもへの深刻な情緒・行動上の問題と、②保護者の薬物依存、アルコール依存、メンタルヘルス上の問題等の存在が

明らかになっている。これは日本においても同様であり、これらの問題の改善に明確に焦点を当てた、予算措置・財政的援助を含めた、支援サービスの充実が必要である。子どもについては、精神保健サービスとの連携とともに、特に、学校教育との連携（学力保障やドロップアウトの防止、教師との関係作り、対人スキルトレーニング等）における居場所作り、対人スキルトレーニング等）が重要である。保護者についても、精神保健サービスとの連携を含め、支援者とのつながりをベースとして、さまざまな治療・支援・教育プログラムの実施が必要である。また、分離期間中の支援サービスの提供だけでなく、次に述べる家庭復帰後のフォローアップ、継続的な支援が不可欠である。前述したイギリスにおける医療・保健・教育機関等との連携による健康計画、個別教育計画の策定の取り組みは、再統合を成功させる上で、非常に重要なポイントである。

(5) 再統合に向けた支援においては、家庭復帰に向けた準備行為に重点が置かれ、日本においても段階的親子再接触の取り組みが児童相談所の再統合支援の基本的な枠組みとなっている。

これはもちろん、極めて重要な取り組みであるが、家庭復帰を成功させるためには、併せて、復帰後のフォローアップ、継続的支援の取り組みにおいて重要な役割を担うのが、児童相談所と市町村の要保護児童対策地域協議会（要対協）との連携である。すでに、要対協が機能している市町村においては、家庭復帰が予定されているすべての子どもについて、少なくとも「要支援児童」としての登録が実施され、家庭復帰前にケース会議を開催し、復帰後の具体的なリスクとニーズのアセスメントに基づき、復帰後のモニタリング方法（定期の面会、家庭訪問等）と支援サービス（レスパイトケア、保育所、親子教室・サロン等の活用、親教育プログラムへの参加、学校における配慮・特別支援等）をプランニングし、これを関係機関の連

携により実行するという取り組みがスタートしている。この要対協との効果的な連携が、再統合を成功させる上で極めて重要な鍵になるものと思われる。

(6) 再統合（家庭復帰）に向けた支援を充実させるためには、支援サービス資源の拡充とともに、何よりも、それを担う人的体制の整備・拡充が不可欠である。現在のように、虐待対応のソーシャルワーカーが、安全確認、緊急保護、調査、在宅支援、裁判手続、再統合に向けた支援等のすべてを担わなければならない状況では限界があり、再統合に向けた支援の優先度は下がらざるを得ない。

この点、イギリスでは、虐待対応のソーシャルワーカーの中でも、たとえば、調査を担当するチーム、アセスメントと在宅支援を担当するチーム、親子分離により地方当局の保護下に入っている子ども・家族を担当するチーム、ケアプランのレビューを担当するチーム、里親・養子縁組を担当するチーム等に分かれるなど、日本とは全く異なる規模の人的体制が整備されている。

参考文献

- Bedfordshire Country Council (2007) Children looked after policy and procedures. Looked after child's statutory review.
 Child Welfare Information Gateway (2011) Family reunification: What the evidence shows. https://www.childwelfare.gov/pubs/issue_briefs/family_reunification/family_reunification.pdf (Retrieved 2013. 8. 24).
 Department for Children, Schools and Families (2010) Working together to safeguard children. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130401151715/https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/00305-2010DOM-EN.pdf> (Retrieved 2013. 8. 24).
 Department for Education (2012) Statistical first release, characteristics of children in need in England, 2011-12.
 英国ソーシャルワーク研究会、佛敎大学 津崎哲

- 雄 (2000) 英国労働党政府・児童福祉改造3カ年 [(1991-2001) クオリティ・プロテクト] 計画に関する第1報.
- Farmer, E., Sturgess, W., O'Neil, T. (2008) Reunification of looked after children with their parents: Patterns, interventions and outcomes. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/222241/DCSF-RBX-14-08.pdf#search= (Retrieved 2013. 9. 1).
- Farmer, E. & Wijedasa, D. (2012) The reunification of looked after children with their parents: What contributes to return stability? Br J Soc Work, 1. HM Government (2010) The Children Act 1989 Guidance and Regulations. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130401151715/https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/DCSF-00185-2010.pdf> (Retrieved 2013. 8. 25).
- HM Government (2010) The care planning, placement and case review (England) regulations 2010, The Children Act 1989 Guidance and Regulations Volume2: Care planning, placement and case review.
- イギリス保健省・内務省・教育雇用省 (松本伊智朗・屋代通子共訳 (2002) 子ども保護のためのワーキング・トゥギャザー——児童虐待対応のイギリス政府ガイドライン. 医学書院)
- 川崎二三彦 (2008) 平成19年度研究報告書 イギリスにおける児童虐待の対応: 視察報告書. 子どもの虹情報研修センター (日本虐待・思春期問題情報研修センター).
- 川崎二三彦 (2008) 平成19年度研究報告書 児童虐待における家族支援に関する研究: 児童福祉施設での取り組み, 子どもの虹情報研修センター (日本虐待・思春期問題情報研修センター).
- 厚生労働省 (2008) 児童虐待を行った保護者に対する援助ガイドライン. <http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/dv21/01.html> (Retrieved 2013. 9. 1).
- 峯本耕治 (2001) 子どもを虐待から守る制度と介入手法——イギリス児童虐待防止制度から見た日本の課題. 明石書店.
- Ministry of Justice, Department for Children, Schools and Families (2009) Preparing for care and supervision proceedings. <http://www.justice.gov.uk/downloads/protecting-the-vulnerable/official-solicitor/childrens-cases/prepcarenadsupervisionprocs.pdf> (Retrieved 2013. 8. 25).
- NSPCC (2012) Returning home from care: What's best for children. http://www.nspcc.org.uk/Inform/resourcesforprofessionals/lookedafterchildren/returning-home-from-care_wdf8986.pdf (Retrieved 2013. 9. 1).
- Ofsted (2013) Independent reviewing officers must make more difference to the live of children who are looked after, says Ofsted. <http://www.ofsted.gov.uk/news/independent-reviewing-officers-must-make-more-difference-lives-of-children-who-are-looked-after-says-0> (Retrieved 2013. 9. 1).
- 大阪市子ども相談センター・虐待対応グループ・家族回復支援チーム・担当係長・久保樹里 (2012) 家族回復支援のための取り組みについて.
- 田邊泰美 (2006) イギリスの児童虐待防止とソーシャルワーク. 明石書店.
- 山本恒雄, 他 (2010) 児童相談所等における保護者援助のあり方に関する実証的研究 (4), 保護者援助手法の効果, 妥当性, 評価, 適応に関する実証的研究2. 日本子ども家庭総合研究所紀要, 47.

山田提出資料

1. 建付けの改築

(1) 三権分立を保つことと司法と行政が連携すること：ドイツの考え方

行政機関である少年局（註：日本の児童相談所に相応）だけで児童虐待に対応するのではなく、司法機関としての家庭裁判所が関与し、専権的に親権の全面的又は部分的な取り上げについて判断する利点として、法治国家の基本原則としての権力分立の尊重、そして行政と司法の明確な役割分担が挙げられる。少年局は、親による子の養育に助言を与え、必要な支援を行い、児童虐待の予防に努める責任を負っている。そして、少年局は、早い段階から直接親と接触して養育支援をしているため、客観的かつ中立的な立場で親に対して強制措置を命ずることは難しい。それに対して、家庭裁判所は、「法とは何か」を判断すべき中立的な立場にあり、親及び子の審問請求権を基礎とした公平な裁判を保証している。また、実務上も、家庭裁判所は、少年局が性急に子を保護しようとする際に、歯止めをかける役割も負っている（ただし、ドイツでは少年局が過度に介入するケースは少なく、むしろ予算上の制約もあって、対応の差し控えや遅れが問題となることの方が多い）。児童虐待のような複雑な問題では、家庭裁判所と少年局が明確に役割分担し、相互に協力することで、適切な保護措置をとることができるといえる。

（出典：西谷 祐子．海外調査（ドイツ）報告．海外制度調査報告書（ドイツ）．ケルン大学；2009 年． p. 52.）

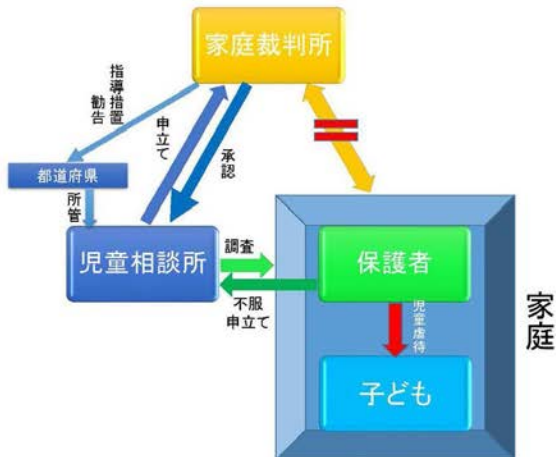
(2) 裁判所の関与のあり方：フランスの考え方

育成扶助（註：日本の児童福祉法第 28 条措置に相応）では、裁判官が、当初の命令発布だけに単発的に関わるのではなく、措置の間継続的に関与していく。裁判官は、対象となった子ども及び家族の状況について定期的に報告を受け、必要に応じてさらなる決定を行う。例えば、交流及び宿泊の権利の行使について定め又は変更する、子どもを受け入れている者が重大な行為を行うことを許可する、相談支援の担当者を変更する、入所施設を変更する等の決定である。裁判官はいわば自らが下した育成措置の決定の効果がどのようなものであるかを自ら見届けるのであり、個別の判決を行う限りで事案に関わりをもつのを原則とする通常の裁判官の働き方とは異なっている。このような育成扶助の対象となった子どもに対する裁判官の継続的な関わりについては、民法だけではなく、家族社会事業法上も明らかとされている。

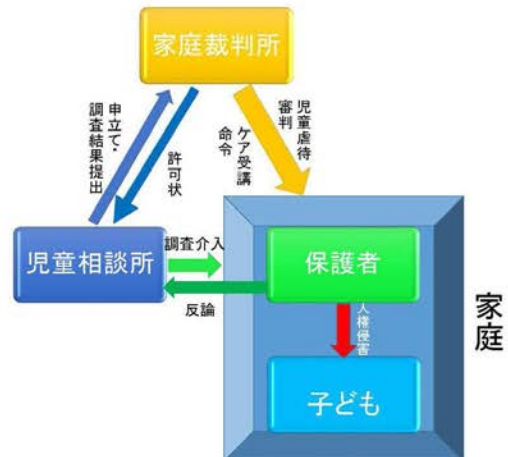
（出典：久保野 恵美子．外国法調査報告書－イギリス及びフランス－．東北大学大学院法学研究科．海外制度調査報告書（イギリス及びフランス）．仙台：東北大学大学院；2009 年． p. 17.）

家庭裁判所の関与：建付け再構築

従来の建付け



新しい建付け 山田案



2. 注目すべき海外の制度

(1) 一時保護措置：ドイツ

少年局は、児童及び青少年の福祉が急迫の危険にさらされていれば、親の同意又は家庭裁判所の関与がなくても、行政行為の一つとして、子を緊急かつ一時的に保護することができる。この初動措置 (erster Zugriff) としての一時保護においては、少年局は、——通常の養育援助措置の場合と異なって——子の居所を指定し、必要な養育等を行う権限をもつ。これは、行政による親権への介入を意味し、基本法上、親が優先的な養育の権利義務をもつことの重大な例外となる。それゆえ、少年局の一時保護措置は、親の同意、あるいは司法機関である家庭裁判所の決定によって正当化される必要がある。そこで、少年局は、一時保護について遅滞なく親権者に通知しなければならず、親権者が子の保護措置に異議を述べたときには、直ちに子を返還するか、あるいは家庭裁判所に保護措置を申し立てなければならない。

少年局による一時保護は、あくまで暫定的なものであり、数日～2週間程度継続することはありうるが (一般には2週間が限度であるとされる)、数ヶ月継続する場合には違法とされる。

少年局による一時保護が認められるのは、次の①～③の場合である。すなわち、①児童又は青少年が自ら保護を求めた場合、②児童又は青少年の福祉に対する急迫の危険のために、子の保護が必要とされており、しかも(a)監護権者が異議を唱えていない場合又は(b)家庭裁判所の決定を適時に得ることができない場合、あるいは③外国人である児童又は青少年が単独でドイツに来ており、ドイツ国内に監護権者も養育権者も存在しない場合である。特に重要であるのは、①と②である。

少年局は、一時保護措置のために、子を適切な人 (緊急養育人[Bereitschaftspflegeeltern])、

隣人、友人、親権をもたない親など)、あるいは社会福祉施設その他の居住施設(少年及び青少年保護施設、女子施設、その他の養育施設)に託置する権限をもつ。一時保護施設をもつ少年局では(ヴェルツブルクなど)、そこで子を保護することもある。これは、少年局が一時保護に関して、子の居所指定権をもつことを意味する。

(出典:西谷 祐子. 海外調査(ドイツ)報告. 海外制度調査報告書(ドイツ). ケルン大学; 2009年. p. 36-38.)

(2) 親権制限: フランス

児童が虐待されているときには、性的虐待等の特に深刻な事例を除いては、まずは育成扶助が用いられる。育成扶助は、親権者に親権を維持させたまま、裁判官の継続的関与のもとに、在宅で支援を行うか、子どもを家庭から引き離して施設等に預けつつその家庭復帰を目指すもので、そのような目的に合致する限度で、最低限の決定権限等が子どもを預かる者らに認められている。

育成扶助措置がなされているが、家庭復帰の見込みのもとでの親権者との信頼関係が崩れたときには、次のような要件にしたがって、委譲、遺棄宣言、取上げ等が考えられることになる。すなわち、親の明白な無関心が続けば、裁判によって親権が子ども預かる施設、里親等に委譲される理由となり、明白な無関心が1年以上継続すれば、原則として遺棄宣言が可能となる。親が交流、訪問、宿泊等の育成扶助中に保持する権利を2年以上継続的に行使しない又は義務を果たさないときには、親権の取上げの事由になる。このうち、遺棄宣言又は親権の取上げの言い渡しがなされた場合には、対象となった子どもは、父母による同意によらずに、養子となりうることになる。

委譲と育成扶助を比べれば、育成扶助では未成年者が第三者等に預けられる場合であっても親が親権を保持し、裁判官が関与して継続的に親権の行使を調整するのに対して、委譲では、親権の行使が親から子どもを預かる者等に移転するという違いがある。委譲と取上げは、親が親権を行使できなくなる効果を有する点では共通であるが、親の側から失われるのが親権の行使にとどまるのか、親権自体なのかという違いがある。また、委譲は一時的な何らかの状況に対応するために親権を移すものの状況が変われば親に親権が戻されることを想定した時限的なものと解されるのに対して、取上げは、権利の回復請求の制度はあるものの、一時的ではないことが特徴とされる。親権が取り上げられるときには、養子による親子関係の切断につながる人が多いというように、取上げは重大な効果を伴う最後の手段と捉えられている。手続的にも、育成扶助は少年係裁判官の、委譲は家事事件裁判官の単独事件であるのに対して、取上げは大審裁判所の合議事件であるという相違がある。対象となる子が養子の対象となる点で親権の取上げと同様の効果を有する遺棄宣告を管轄するのも、やはり大審裁判所である。

(出典:久保野 恵美子. 外国法調査報告書—イギリス及びフランス—. 東北大学大学院法学研究科. 海外制度調査報告書(イギリス及びフランス). 仙台:東北大学大学院; 2009年. p. 15-16.)

(3) 受療命令：イギリス

1) ケア命令（註：日本の児童福祉法第 28 条措置に『受療命令』を加えたような制度）

ケア命令は、同意を基礎とする行政的な保護措置では限界があるときに、地方当局（註：日本の児童相談所に相応）が裁判所に申立てをし、強制的に保護措置を行うものである。命令がなされると、対象となった児童は申し立てをした地方当局の責任のもとに置かれ、多くは家庭から分離されて里親に委託される又は施設に入所することになる。

ケア命令は、国家による家庭への強制介入であると位置づけられ、その要件は厳格かつ詳細に定められている。「児童が重大な危害を現に被っているか、又は被りそうである」ことが要件とされるが、その状態が、命令がなされなければ与えられるものと想定されるケアが、当該児童に対して親が与えるよう合理的に期待されるようなケアには当たらないこと、又は当該児童がその親のコントロールを超えていることに起因するものであることが求められる。この要件に含まれている個々の語の解釈もまた条文に定められている。「危害」とは、不当な扱い、もしくは健康又は発達の侵害を、「発達」とは、身体的、知的、情緒的、社会的又は行動的発達を、「健康」とは、身体的又は精神的健康を意味し、「不当な扱い」とは、性的虐待及び身体的でない種類の不当な扱いを含むとされる。危害が「重大」であるか否かが子の健康又は発達によって判断されるときには、その健康又は発達は、同様の子に対して合理的に期待されるようなものと比較されるものとされる。

ケア命令の要件は、親の側の意図又は行為ではなく子の側の状態が基準とされており、また、合理的に期待される客観的な水準を問うことによって、親によって与えられるケアや子どもの健康、発達の程度について、道徳的又は恣意的な判断がなされないように定められている。

ケア命令がなされると、対象児童を受け入れた地方当局に親責任（註：日本の親権に相応）が付与され、地方当局と親とが共に親責任者（註：日本の親権者に相応）となる。親の有する親責任は維持されるため、子どもが地方当局のケアのもとにあっても、親はなお子どもの福祉を保護促進するためにその状況において合理的なことをなす権限を保持し、その財産に対する制定法下のその他の親の権利、義務、権限、責任を維持する。例えば、教育や医療措置について決定することが考えられる。他方で、ケア命令の間は、地方当局は、子の福祉を保護し促進するために必要な限りで、親が親責任を行使する範囲を決定できるが、宗教の変更、養子への同意、姓の変更、国外への連れ出し、後見人の選任をする権限はないとされる。これらの規定からは、具体的に、どのように地方当局と親の親責任の行使が調整されるのかは理解しがたい。しかし、地方当局が親責任の行使についてコントロールできるということであり、明文上の例外事項を除けば、地方当局が親責任者としての権限を全面的に単独で行使することも可能であると考えられる。逆に、それだけの重大な介入であることを前提として「重大な危害」という厳格な要件が設定されているのである。面会については、別に、その重要性を反映した定めが置かれている。地方当局は、ケアに付された児童とその親との面会を許すのが原則であり、拒む場合には裁判所へ申立をする必要がある。緊急の場合で子の福祉のために必要なときには裁判所の許可を得ずに面会の拒否ができるが、それが許される期間は 7 日以内に限られる。

ケア命令は原則として対象児童が18歳に至るまで継続する。ただし、何者かが居所命令を得た場合、養子又は養子のための託置命令がなされたときには、終了する。

2) スーパービジョン命令 (註: 日本で将来新設されるであろう『在宅措置』に相応)

ケア命令と同様に地方当局の申立に応じてなされる裁判所命令であり、監督者(地方当局又は保護観察官)が、児童に対して、助言及び援助を行なうことを内容とするものである。要件は、ケア命令と同じである。

スーパービジョン命令がなされても、地方当局及び監督者に親責任が与えられることはない。しかし、親責任者は1989年児童法に基づく命令と両立しない仕方で行動する権利はないため、監督者が行う助言及び指導を妨げることはできない。監督者は、助言及び指導として、児童に対して住む場所の指定や活動への参加を指示できる。親責任者は、監督者に求められたときには子の住所を監督者に知らせなければならず、監督者による児童の訪問を許さなければならない。これに反して親責任者が監督者の訪問を拒むときには、監督者は住居に立ち入って児童を探すための令状を申し立て、警察の援助を受けることができる。

スーパービジョン命令には、監督者が、対象児童の親責任者に対して、児童に対する指導への協力や親責任者自身の一定の活動への参加を要求できる旨を定めることができるが、これらの要求を命令に含めるためには、対象となる親責任者の同意が必要とされる。

スーパービジョン命令は短期間であることが予定されており、原則として1年間又はそれより短い期間で発令され、延長される場合であっても、最長で当初の命令の開始時点から3年間に限られる。

(出典: 久保野 恵美子. 外国法調査報告書—イギリス及びフランス—. 東北大学大学院法学研究科. 海外制度調査報告書 (イギリス及びフランス). 仙台: 東北大学大学院; 2009年. p. 24-25.)

3. 底流するパーマネンシーの概念

(1) パーマネンシー・プランニング

パーマネンシー・プランニングは、アメリカの連邦法で定められている制度である。これの第一目標は家庭維持(元の家庭のまま在宅指導)、第二目標は家族再統合、第三目標が特別養子縁組、第四目標が社会自立、である。

(出典: 桐野 由美子. 里親支援機関の日米比較—日本の進むべき方向性を考える. 養子と里親を考える会「新しい家族」. 2011;54:106-111.)

また、A. N. Malucci の定義によれば、パーマネンシー・プランニングとは、「短い限定された時間内で子どもが家族と生活することを援助するための計画された一連の目標志向活動を遂行する組織的なプロセスである。家族との生活は、実父母あるいはケアを行っている者との関係の継続および人生を通しての関係確立の機会を提供するもの」である。

(野沢 正子. 児童福祉の方法原理: 子どもの権利条約及びパーマネンシー・プランニングの意義と特質. 2000年. p. 67. Available from: <http://repository.osakafu>

以下、2012年11月18日(日)に開催された愛の手運動50周年記念事業「アメリカの子どもたちを支える里親たち」における尾崎京子氏(前 New Alternatives for Children (NAC) 里親・養子縁組ソーシャルワーク・スーパーバイザー、在アメリカ)の講演記録から「パーマネンシー」に関する部分と里親委託までの流れに関する部分を引用する。

(2) パーマネンシーとは

パーマネンシーとは何か、日本語で直訳すると、「永続性」とか、「恒久性」という意味です。逆の言葉は、一時的、ころころ変わるとか定まっていなくても言えます。子どもにとって最も永続的な家族、それは生みの親ときょうだいです。生みの親のところできょうだいと仲良く幸せに、安全にいらしていくのが一番です。しかし、残念ながら全ての子どもが生みの親の元で、安全に、健やかに暮らせるわけではありません。虐待やネグレクトのため、安全ではないと判断された場合、子どもは、家庭から引き離されることになる。フォスターケアは、子どもの安全のため、パーマネンシーが犠牲になった状況とも言えます。

危険な状況から救い出されて、安全な里親の家で暮らせるようになったら、そこで話が終わるわけではないんです。子どもからすると、親元に帰れるのがいつになるのかも分からないし、ここにずっといるかもしれないし、他の里親のところ連れて行かれるかもしれない。何も確定していないこの状況は子どもにとって大きなストレスになります。フォスターケアは一時的な措置であって、永遠に続くものではありません。

アメリカの里親業務の基本は、このフォスターケアのダメージをいかに最小限に抑えるか、そしてその措置期間をいかに最短で納めるか努力を重ねるところにあります。

子どもが引き離されるとき、親は親戚の中で誰か子どもを預かってくれる人がいないかどうか、必ず尋ねられます。血のつながりがなくても、知人や友人など、子どもが知っている人も、里親候補として考慮に入られます。この優先順位も子どもが自分の家族内でとどまれるよう、パーマネンシーに配慮されたものです。

アメリカの里親制度を語るに当たって、避けて通れない政策に、「Adoption and Safe Families Act」通称 ASFA があります。1997年クリントン大統領によって、サインがされました。この法律ができる前、家族再統合を目指したものの、親の改善の乏しいまま、子どもは家に帰ることもできず、養子にもなれず、何人もの里親の元をたらい回しになる風潮がありました。最終的な行き場が定まらず、家に戻れることを願いながら、短い子ども時代をさまよい続ける子どもたち。この現象は「フォスターケア・ドリフト」と呼ばれ、問題視されていました。

ASFA は親子の再統合を目指しつつも、子どものパーマネンシーを最優先させるために作られました。具体的に言うと、生みの親に明確なデッド・ラインが課せられた。子どもがフォスターケアに入って、15ヶ月間状況が改善されなかった場合、里親機関は、親権停止の申し立てをする義務が課せられた。また、ASFA は、Concurrent Planning と呼ばれる概念を生み出した。

Concurrent は、並行とか、同時にと言う意味です。家族再統合という最善のゴールを目指しつつ、同時に養子縁組をしてくれる相手を探したり、親戚の中で後見人になってくれる方を探したり、いわゆるバックアッププランを同時進行ですすめていくことが求められるようになりました。

(3) 里親委託までの流れ (アメリカ合衆国の場合)

子どもが里親に委託されるほとんどのケースの背景に、虐待とネグレクトがあります。NAC の子どもたちはほぼ全員が虐待かネグレクトのため、強制的に親から引き離された子どもたちです。

ニューヨーク市では、「Administration for Children's Services」通称 ACS という児童保護局があり、市民からの通報を受け、虐待もしくはネグレクトの調査を行います。

まず通報がされると、通常 24 時間以内に児童保護スペシャリストと呼ばれる、いわば虐待・ネグレクトの調査官が家庭訪問し、学校や医師から情報を集め、子どもの安否を確認します。

子どもが危機に瀕していると判断された場合、引き離しの前にセーフティ・カンファレンスと呼ばれるミーティングが開かれます。このミーティングでは、生みの親と ACS がオープンに何が問題なのか、子どもが家にとどまり続ける危険性は何なのか、子どもを危険から守れる資源はあるのかななどをオープンに話し合い、親子分離するか、それともそのまま見守りを続けるかの判断を下します。

このセーフティ・カンファレンスで親子を分離せざるを得ないという判断がなされた場合、児童保護スペシャリストは家庭裁判所に行き、虐待・ネグレクトの申し立てをし、親子分離が必要な子どもがいることを報告、引き離しの承認を求めます。ここがアメリカと日本の大きな違いです。日本では家庭裁判所が関わることはまれですが、アメリカの里親制度は、家庭裁判所に始まり、家庭裁判所に終わります。大きな決断は全て、裁判所の承認が必要です。

例えば、親子面会の頻度、場所などは裁判官の承認が無い限りは変更できません。また家族再統合を目指すのか、それとも養子縁組を目指すのか、「パーマネンシー・プラン」と呼ばれますが、子どもの長期的な居場所を承認するのも裁判所です。裁判所から分離承認を受けた児童保護スペシャリストは子どもを引き取りに家庭に向かい、一時保護所に連れて行きます。

ACS はニューヨーク市にある里親機関に連絡をし、里親を探します。連絡を受けた里親機関は、自分もつ里親リストから適切な里親を探し出し、ACS はニューヨーク市に受け入れる里親がいることを報告し、ケースを正式に受理することになります。

(出典：尾崎 京子. アメリカの子どもたちを支える里親たち. は一もにい. 2012 ; No.107 : H24 年 12 月 17 日号. Available from: <http://www5f.biglobe.ne.jp/~ainote/siryou/hamo-ozaki-1.html> [Accessed 31st July 2016].)

4. 日本の課題

(1) 米国の「フォスターケア・ドリフト」より仏国の「親の無関心」の方が問題

入所児童の平均在籍期間は 4.6 年ですが、10 年以上の在籍期間の児童が 10.9% となっている。Available from: http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/syakaiteki_yougo/01.html [Accessed 31st July 2016].

(2) 刑の一部執行猶予制度が導入されたが、適用できる事件が少なすぎる。

平成 26 年度（4 月～翌年 3 月）の全国児童相談所児童虐待相談対応件数は 88,931 件、全国市町村児童虐待相談対応件数 87,694 件、平成 26 年（1 月～12 月）の全国の警察検挙数は 698 件であった。

全国で児童虐待相談対応を受けた子どもたちは、88,931 件+87,694 件=176,625 件。重複が 2 割程度あるとしても、平成 26 年度に 14 万人以上の子どもたちが相談対応を受けていたこととなる。厚生労働省統計と警察庁統計では 3 ヶ月間のずれが生じているが、大まかに計算すると、検挙率は 0.5% に過ぎない。そのうち起訴され、公判請求される事件はさらに少ない。

平成 28 年 6 月に「刑の一部執行猶予制度」が始まったが、上記の通り、適用される児童虐待事件は極めて少ない。

従って、表 1. のように、刑事裁判は少年審判に倣った制度として、家庭裁判所から『受療命令』を発出できるようにすべきではないか。

(3) 日本の児童虐待対応における児童相談所と家庭裁判所の協力関係図

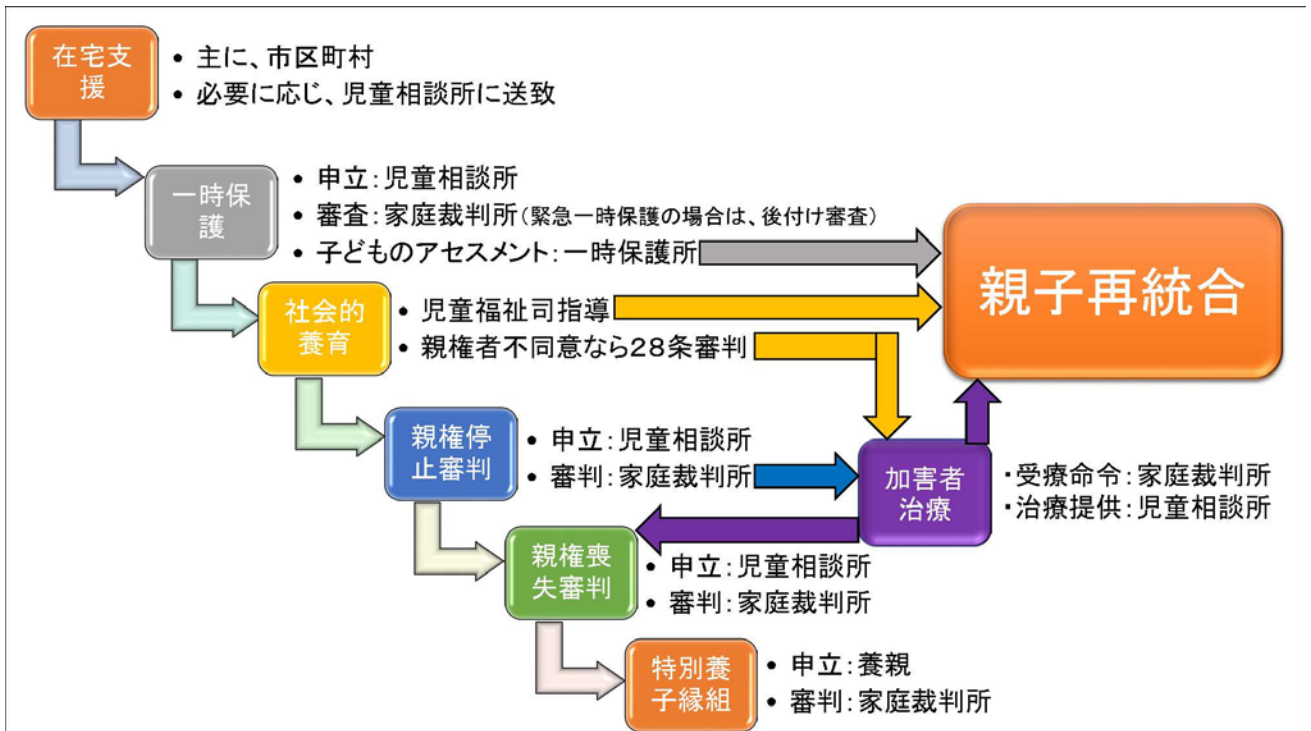


表1. 裁判所が保護者に対して受療命令を発出する枠組みの可能性

刑事裁判		家事審判	
保護観察の契機となる判決	全部執行猶予・保護観察付 刑罰25条の2第1項 更生保護法48条4号 検察官	一部執行猶予・保護観察付 刑罰27条の3第1項 更生保護法48条4号 検察官	全部未刑又は一部未刑の 仮釈放中の保護観察 更生保護法40条 更生保護法48条3号 検察官
根拠条文	刑罰25条の2第1項 更生保護法48条4号 検察官	刑罰27条の3第1項 更生保護法48条4号 検察官	児童福祉法28条・33条の7 児童虐待防止法11条 児童相談所
起訴	論告で保護観察付執行猶予を 求め、その中に特別遵守事項 として治療を受ける必要性があ ることを指摘することは可能(実 務ではまだ稀であるが、児童虐 待について処分前カンファレン スが定着し、治療の必要性が 認識された場合には検討し得 る。)	①論告で保護観察付一部猶予 が適当であることを指摘するこ とは可能(実務上の問題は左 に同じ。) ②実刑判決後、刑務所に対す る「処遇上の参考事項」を送付 するので、そこに受刑中の治療 継続の必要性、釈放時の見相 への連絡・連携の必要性を注 記することは可能	①児童福祉司指導の実施とその 経過に関する家庭裁判所への 報告 ②児童福祉法28条申立て ③親権停止審判の申立て ④親権喪失審判の申立て ⑤家裁から発出された受療命令 に対する親権者の対応に関する 家庭裁判所への報告
保護観察への検察官の関与	論告で保護観察付執行猶予を 求め、その中に特別遵守事項 として治療を受ける必要性があ ることを指摘することは可能(実 務ではまだ稀であるが、児童虐 待について処分前カンファレン スが定着し、治療の必要性が 認識された場合には検討し得 る。)	処遇上の参考事項事項に注記 し得る。	家庭裁判所判事
判決宣告	裁判官(裁判員裁判の場合は 裁判員も加わる。)	裁判官(裁判員裁判の場合は 裁判員も加わる。)	審判・命令
特別遵守事項に関する意見	判決を宣告した地方裁判所 (更生保護法52条5項)	保護観察所長の申出 (更生保護法52条2項)	審判・命令内容
特別遵守事項の設定	保護観察所長 (更生保護法52条5項)	地方更生保護委員会 (更生保護法52条4項)	児童福祉法28条審判⇒受療命令 親権停止審判⇒受療命令 親権喪失審判⇒特別養子縁組
特別遵守事項の内容としての 受療命令の可能性	①更生保護法51条2号「再び犯罪を する必要があると認められる 治療の受診ないし治療的プロ グラムの受講」を遵守事項とし て、「特定の ②同項4号の法務省で定める再 犯防止プログラムの一つに治 療プログラムを組み込む。(これ は厚労省と法務省の合意に基 づく省令の改正が必要) ③同項5号 ダルク等を想定し た宿泊型指導監督に一定の 入院型治療プログラムを組み 込む。」	地方更生保護委員会 (更生保護法52条2項)	治療提供 児童相談所 児童相談所の委託を受けて、市 区町村・医療機関・NPO等も治 療を提供できるものとする。
保護観察の種類	保護観察処分 (少年法24条1項1号)	少年院送致(少年法24条1項3号)の 仮退院中の保護観察	新設制度
根拠条文	更生保護法48条1号	更生保護法48条2号	児童福祉法28条・33条の7 児童虐待防止法11条
保護観察処分の決定	家庭裁判所	地方更生保護委員会(更生保護法41条)	家庭裁判所判事
特別遵守事項に関する意見	処分決定した家庭裁判所 (更生保護法52条1項)	保護観察所長の申出(更生保護法52条2項)	児童福祉法28条審判⇒受療命令 親権停止審判⇒受療命令 親権喪失審判⇒特別養子縁組
特別遵守事項の設定	保護観察所長 (更生保護法52条1項)	地方更生保護委員会(更生保護法52条2項)	審判・命令内容
特別遵守事項の内容としての 受療命令の可能性	①更生保護法51条2号「再び犯罪を する必要があると認められる 治療の受診ないし治療的プロ グラムの受講」を遵守事項とし て、「特定の ②同項4号の法務省で定める再 犯防止プログラムの一つに治 療プログラムを組み込む。(これ は厚労省と法務省の合意に基 づく省令の改正が必要) ③同項5号 ダルク等を想定し た宿泊型指導監督に一定の 入院型治療プログラムを組み 込む。」	地方更生保護委員会(更生保護法52条2項)	治療提供 児童相談所 児童相談所の委託を受けて、市 区町村・医療機関・NPO等も治 療を提供できるものとする。

各国における親権制限の在り方対照表
(国ごとに法制度が異なるため、完全に対応するわけではない。)

親権制限	日本〔現行法〕	フランス	ドイツ	イギリス	合衆国オレゴン州
離婚家庭の監護権・面会交流	離婚届に記載			Child Arrangement Order (子どもの生活環境調整命令)	
在宅措置	児童福祉司指導 〔児童福祉法第27条第1項第2号〕	育成扶助/AEMO (Action éducative en milieu ouvert)	少年局の養育援助措置	Supervision Order (子どもを地方当局の監督下に置く命令)	各種プログラムあり
一時保護	児童相談所長権限による一時保護 〔児童福祉法第33条〕	行政保護・司法保護	少年局による緊急一時保護 以外は家庭裁判所命令	緊急保護命令	Protective Custody (Relative or Substitute (Foster) Care)
親権の一部停止 (特に、監護権・居所指定権)	児童福祉法第28条措置	育成扶助措置／ 調査措置・託置措置 (assistance éducative)	親権の部分的取上げ	Care Order (子どもを地方当局の監護下に置く命令)	Out-of-Home Safety Plan (Relative or Substitute (Foster) Care)
親権の一時停止	親権停止審判 〔児童福祉法第33条の7・民法第834条の2〕	親権委譲			
親権喪失	親権喪失審判 〔児童福祉法第33条の7・民法第834条〕	親権取上げ、 遺棄宣告	親権の全面的取上げ		Termination of Parental Rights
親子再統合が不適切なケースの パーマネンシー・プランニング	特別養子縁組(6歳未満児) 〔民法第817条の2～第817条の11〕	養子縁組	養子縁組	Placement Order(養親選定命令) Adoption Order(養子縁組命令)	Adoption (Termination of Parental Rightsに基づく) Legal Guardian (未成年後見人) Permanent Foster Care

ポートランド視察ツアーの報告（簡略版）

山田提出資料

☆ Juvenile Justice Center に詰めている地方検事によると：

1. Juvenile Justice Center で審判される事件

(1) Delinquency Cases（少年非行による刑事事件）

(2) Dependency Cases（保護・扶養事案）

ただし、性虐待や外傷の生じた身体的虐待など、加害者が刑事訴訟の被告人になっている事件では、その被害児の Dependency は、ポートランドのダウンタウンにある Multnomah County Courthouse で審判される。ちなみに、そのような場合、加害者の刑事訴訟と被害児の Dependency とは、同じ地方検事（CAT 所属）が担当する。

なお、CAT（Child Abuse Team）に所属する地方検事は、ダウンタウンに位置する Multnomah County Courthouse 内の地方検事事務所ではなく、郊外にある Multnomah County MDT Building（Multidisciplinary Child Abuse Center）に詰めている。

2. Permanency Planning

(1) 在宅措置による家庭維持や分離後の親子再統合が不可能と判断された場合、次の 3 種類の Permanency Planning が検討される。

① Adoption（特別養子縁組）：Dependency の審判で Termination of Parental Rights（親権喪失）が決定された後、Adoption が決定される。Adoption 成立後も、養親に対する経済支援は、州政府によって継続される。

ただし、この間に、親子再統合のための各種プログラムの提供や、養親候補者の選定、養親候補者と養子との関係性構築が同時並行（Concurrent Planning）で進められる。

Adoption の場合、実親と子どもとの関係は原則として閉ざされるが、最近では、養親と実親との間の契約を通して、子どもと実親との通信や面会交流が認められる Open Adoption が進んできている。

② Legal Guardian（未成年後見人）：一定期間、家庭裁判所（少年裁判所）が監督を続けた後、Legal Guardian が選任される。Legal Guardian の多くは親族。Legal Guardian の場合、実親の Parental Rights は維持されるが、監護権等は Legal Guardian に移譲される。Department of Human Services（DHS）の監督下からは外されるが、州政府による経済支援は継続される。

子どもがティーンエイジャーの場合などは、実親との関係が消失することを子ども本人が望まない場合も多く、そのようなときには、②の Legal Guardian や③の Permanent Foster Care が選択される。

ただし、Legal Guardian の場合、DHS の監督から外れるため、いつの間にか、実親の元に子どもが帰されていることが多く、子どもが危害を被るリスクを伴うため、Adoption よりも下位の Permanency Planning として位置づけられている。

③ Permanent Foster Care：養子の障害が重く、養親の負担が重くなりすぎる場合などは、DHS が関与し続けることの方が子どもの福祉に沿えると判断され、Permanent

Foster Care が選択される。

DHS の監督が継続されるため、当然ながら、経済支援も継続される。

3. Termination of Parental Rights

(1) Standard of Proof

①刑事訴訟では、proof beyond reasonable doubt が要求される。

②民事訴訟には、

(イ) preponderance of evidence : 真実ではないというよりは真実らしいという程度の証明でよい場合

(ロ) clear and convincing proof : 明確で説得力のある証明が必要とされる場合とがあり、Termination of Parental Rights には (ロ) が要求される。

(2) Adoption には Termination of Parental Rights が必要。

一方、Legal Guardian や Permanent Foster Care に Termination of Parental Rights は不要。

(3) Termination of Parental Rights に要求される clear and convincing proof

以下の 4 点すべてが clear and convincing proof の水準で証明されなければならない。

①実親の不適合性の証明

②子どもが受けた被害の深刻さの証明

単回性でもその 1 回が極めて深刻、もしくは、1 回 1 回がそれほどでなくとも継続することによる深刻さの証明

③親子再統合の不可能性の証明

再統合の努力をし続ければ、再統合の可能性があっても、それに時間がかかりすぎる場合は、親子再統合不可能と判断される。

④ Termination of Parental Rights が子どもの最善の利益と判断されることの証明

4. 余談

☆ポートランドのダウンタウンに位置する Multnomah County Courthouse 内にある地方検事事務所 (District Attorney's Office) 所長によると :

① Multnomah County MDT Building (Multidisciplinary Child Abuse Center) の CAT (Child Abuse Team) に所属する地方検事には、検察官 (Prosecutor) として 10 年以上のキャリアを有し、Child Abuse 以外の Family Violence (DV 等) の専門地方検事を経験した者のみが任命される。

☆ CAT に所属する 4 人の地方検事のリーダー検事によると :

②ここ数代の Multnomah County District Attorney's Office の所長は全員、CAT の出身者で、CAT は地方検事の出世コースになっている。そのくらい、地方検事にとって、子ども虐待事件は高い専門性を要求される任務であり、地方検事の職務の中でもとりわけ重要なものとみなされている。

Child Protective Services (CPS)

CPS Responds to Child Abuse Reports

CPS responds to child abuse reports. CPS-trained caseworkers across the state listen to reports of abuse, assess the situations and prepare safety plans to assist children and families. CPS staff work closely with law enforcement agencies and other members of multidisciplinary teams in each county to assess child abuse reports.

CPS and law enforcement agencies have a shared legal responsibility for taking child abuse reports and responding to them. The Oregon Child Abuse reporting Law, ORS 419B.005 to 419B.05D, was enacted in 1971 and has been updated several times. The law was designed to provide early identification and protection of children who have been abused. CPS or law enforcement intervenes when a caregiver abuses or neglects a child. When assessing abuse allegations, DHS and law enforcement always consider that an accident or illness may have caused a child's injury.

Screening

For each call CPS receives, the process begins with screening. Information is the foundation of CPS assessment.

Every report is handled by a CPS-trained worker who will make an initial determination of whether a report meets the guidelines that require DHS to conduct an assessment of the family.

Reports fall into one of four categories:

- Information only
- Referral to other services
- Not a situation that is child abuse or neglect
- Possible child abuse or neglect

Those reports that are possible abuse are further analyzed to determine whether an immediate response is needed.

Assessment

In many cases after screening, a worker with CPS training will conduct a CPS assessment. The worker will talk to the child, the child's caregivers, which may include family members, and others involved with the child such as teachers or medical professionals.

After an assessment is completed, the information is reviewed to determine whether abuse

occurred and whether the child is safe.

If a child has been abused or neglected, CPS and law enforcement staff decide, with family help if possible, whether the child can be safely left at home. DHS and law enforcement have the authority to remove a child from home if he is in immediate danger of abuse. A court order also can authorize DHS or law enforcement to place a child in protective custody. Less than 10 percent of total child abuse reports resulted in a child being removed from home and placed in relative or substitute care.

A process for determining the safety of the child takes into account the type of abuse, age of the child, family history, protective capacity of the family and the potential for re-abuse.

Safety plans

When a child's safety can be assured, the child should stay at home with his family. In order for the child to remain in the home, the abusing caregiver may be asked to move out or the family may be provided with intensive family counseling and other safety services.

When child safety cannot be assured in the home, an out-of-home safety plan is developed. When this is necessary, DHS will first consider whether a relative can provide safety.

When a child is placed in substitute care, the case is reviewed by the juvenile court within 24 judicial hours. Then the court decides, based on the child's safety, whether the child should be returned home or remain in custody.

A caseworker will discuss concerns and potential solutions with the family and work with them to develop a safety plan. The plan builds on the family's strengths to meet a child's need for safety and attachment. This may be done in a family meeting.

Prosecution

DHS does not prosecute abusive parents. Only a district attorney can prosecute a crime. District attorneys receive reports of possible criminal behavior from law enforcement officers.

Multi-Disciplinary Teams

District attorneys are required to convene multidisciplinary teams to review child abuse cases. There are teams working in every county in Oregon. By legal mandate, they develop protocols to ensure the coordination of child abuse investigations. Child abuse is not just a DHS issue. The best way to protect children and strengthen families is through coordination of community services, including law enforcement, medical professionals, school officials and the district attorney.

Addiction Recovery Teams

Addiction Recovery Teams (ART teams) provide coordinated multi-disciplinary services to substance abusing families referred to child protective services using a short-term crisis intervention model. Each team consists of an alcohol and drug counselor, an outreach worker and a social service specialist. They are also linked with resource providers in local communities and other DHS agencies.

The ART teams focus on family strengths and building the clean and sober support networks of clients to assist them with their efforts to sustain recovery from addiction to alcohol and other drugs. Team members assist clients with the initial response to their addiction, assessment, and referral to treatment as well as relapse prevention.

Training

CPS caseworkers must complete a comprehensive program that covers all aspects of child abuse, including:

- symptoms of abuse
- how to screen incoming reports of abuse
- how to assess the future safety of a child
- how to conduct an assessment of the family
- how to interview victims, witnesses and alleged abusers
- when to ask for law enforcement assistance
- how to decide if abuse has actually occurred
- how to decide if a child is safe
- how to develop a safety plan
- when to close a case

In addition, all CPS supervisors and caseworkers are offered several days of in-service training to continually upgrade their knowledge and skill.

Cultural awareness is a part of DHS staff training. This includes information on specific cultural practices that may be mistakenly labeled abuse. It also teaches staff to be aware of their own cultural biases and to recognize the strength each of us draws from our cultural heritage.

🗨️ **Help us improve!** Was this page helpful?

Yes

No

DEPENDENCY PRELIMINARY HEARING ORIENTATION

INTRODUCTION: You are here today for a preliminary hearing with a Juvenile Court Judicial Officer. The purpose of a preliminary hearing is to determine whether or not there is probable cause to believe that a safety assessment should be made regarding your child(ren)'s welfare. At the same time, it will also determine whether or not the child(ren) shall be placed or remain in shelter care, or remain at home while DHS conducts the investigation.

COURT-APPOINTED COUNSEL: You will be meeting with a representative from the Clerk's Office prior to the hearing to assist you in filling out papers to determine if you are eligible for an attorney.

SUMMONS: You will be served with a summons and a petition today. The summons is notice of a future hearing date, if the case is not resolved today. This is the date on which you must appear again before the Court for what is called a Pretrial/Judicial Settlement Conference. You may also need to appear at a Second Shelter Hearing within a week or ten days. The second shelter hearing date will be set in Court and the Court or your attorney will inform you of the details.

PETITION:

The petition filed by DHS explains the allegations regarding your child(ren). These allegations may or may not be true. These are the allegations which bring this matter before the Court today. If you have questions about the allegations in the petition, please let the Court or your attorney know at the hearing today.

** A Parent Mentor will also be available to answer any questions you may have.

** This folder contains some information that will give you a better understanding of today's events. It includes the following documents:

- Words and Phrases You May Hear in Court
- People Who May Be Involved With You
- FIT for Recovery
- Your Rights and Responsibilities
- Advice of Rights
- List of Contacts

WORDS AND PHRASES YOU MAY HEAR IN COURT

CHILD SAFETY MEETING: A meeting held at the conclusion of a Child Protective Service (CPS) assessment for the purpose of developing an ongoing safety plan.

CONCURRENT PLAN/ALTERNATE PLAN: This is the second plan that ALL children have, in case they cannot safely return home to their parents. A concurrent or alternate plan is often adoption, but can also be permanent foster care. The federal and state government requires DHS to immediately determine what the plan will be in ALL cases – even if the child is in your care or is going to be returned to you.

CROSSOVER PRACTICE MODEL: A practice model that describes the specific practices that need to be in place within a jurisdiction in order to reduce the number of youth who crossover between the child welfare and juvenile justice systems, the number of youth entering and reentering care, and the length of stay in out of home care.

DEPENDENCY: Dependency is the word used for a case involving the abuse and/ or neglect of a child. There are two kinds of cases at the Juvenile Court: Dependency cases and Delinquency cases. When you go to court, people who work there may ask you if you are involved in a dependency or a delinquency.

DELINQUENCY: Delinquency is the word used for a case involving in illegal behavior by minors.

FATHER'S QUESTIONNAIRE: Case workers are required by law to find out who may be a child's legal father. In order to do this, they need to ask the mother of the child a series of questions about whether they are married or if the biological father knew about the birth of the child and/or gave money for the child. The Court will ask DHS to report on the information a mother gives them.

FOUNDED DISPOSITION: Parents are told and receive a letter explaining whether or not the investigation of child abuse was FOUNDED. This means that DHS "FOUND" that child abuse did occur and that the parent was responsible for it. The letter also tells the parent how to ask for that decision to be reconsidered. Even though a decision is looked at again, it doesn't mean the decision will be changed.

FAMILY SEXUAL ABUSE TREATMENT: Groups for parents and for children

THE INTERSTATE COMPACT ON THE PLACEMENT OF CHILDREN (ICPC): A law that controls how and when children can be placed in a different State. If a child lives in Oregon, but will be placed with an aunt in Washington, DHS will have to follow the law of the ICPC before the child can be placed with the aunt. The ICPC can delay placement in a different State or make it seem very difficult.

INDIAN CHILD WELFARE ACT (ICWA): Case workers are required by state and federal law to find out if a parent or anyone in the parent's family is Native American and if the parent is an enrolled tribe member. If a parent is an enrolled tribe member, DHS and the Court must make sure that the tribe knows about the case and is allowed to speak in court.

OREGON FAMILY DECISION MEETING (OFDM): These meetings occur within 60 days of a child being removed from their parents' care. The purpose of this meeting is to hear DHS's concerns, discuss the family's strengths and decide what services will help you get a child back to their parents. This meeting also discusses a second plan for a child should they be unable to return to their parents. Everyone in the meeting will sign a form to show that they understand the plan, even though they may not agree with it.

PROBABLE CAUSE (PC): A legal standard that the Court must find in order to continue the investigation of your children. The Court must make a finding that there is "PC" in order to continue your case. So you may hear the Court say, "I am making a probable cause finding." Your lawyer may say, "I argue that there is NO probable cause in this case and this petition should be dismissed."

PROTECTIVE ACTION: An immediate, same day, short-term plan sufficient to protect a child from a safety threat in order to allow the completion of the assessment. This is not ongoing safety plans/not voluntary.

PROTECTIVE CUSTODY (PC): The temporary removal of children from their home, by the state/police, for their own protection; generally used only in emergency situation.

PETITION: A petition is a document that is prepared by DHS and filed with the Court. It lists what DHS thinks happened to your child. This list is called "allegations."

PRETRIAL CONFERENCE/JUDICIAL SETTLEMENT CONFERENCE (PTC/JSC): The first hearing where all the layers and the parents and the case worker try to make agreements about whether the allegations are true.

REASONABLE EFFORTS HEARING: Reasonable Efforts hearing are when DHS already has custody of the children, there is an active petition/court case and DHS has either removed the children or is wanting to remove the children from a parent/their home.

SAFETY PLAN: A set of ideas and actions a person can take if it becomes necessary to escape from an abusive situation.

SAFETY SERVICE PROVIDER: A participant in a protective action or ongoing safety plan whose actions, assistance or supervision help a family in managing a child's safety or increasing the protective capacities of the child's parent or caregiver.

SERVICE AGREEMENT: This is a plan that parents are asked to sign that says what services the caseworker expects a parent to do. The service agreement is also signed by the case worker and given to the judge that hears the case. The judge also expects a parent to begin and/or complete everything listed in the service agreement before they consider returning a child to their parents' care.

TEMPORARY CUSTODY (TC): A legal status that Court often gives to DHS at the beginning of a dependency case. If DHS has TC, the case worker may make decisions about the child. Even if DHS has TC, a parent or relative may still be given physical custody of a child. That parent or relatives must work with DHS before moving the child, or making any important decisions about the child.

VISITATION/PARENTING TIME: A legal right, given by a court order, for a parent or other person to spend certain periods of time with the children.

VISITATION PLAN: This is a plan that parents are asked to sign that says what can and cannot occur at a visit with the child. It includes the time and place of the visit, who can be at the visit and who will supervise the visit. It also lists what the case worker would like to see a parent work on with the child, such as bonding or supervision.

VOLUNTARY PLACEMENT/AGREEMENT: Written agreement between the DHS and the parent/legal guardian of a child that does not transfer legal custody to the DHS but that specifies at a minimum, the legal status of the child and the rights and obligations of the parent or legal guardian, the child, and the DHS while the child is in placement.

VOLUNTEERS OF AMERICAN PARENTING PROGRAM (VOA): Alcohol and Drug Outreach Program

PEOPLE WHO MAY BE INVOLVED WITH YOU

FROM DHS:

BRANCH MANAGER/PROGRAM MANAGER: Supervisor of everyone who works at a case worker's branch.

CADC: Certified Alcohol and Drug Counselor in the DHS branch.

CASE WORKER: At the beginning of the case, you will have an "upfront" intake or PS (Protective Service) worker, later in the case, you will have a "permanency" worker. Case worker is involved with all aspects of the case.

SOCIAL SERVICES ASSISTANT (SSA): Person who transports children to visits with their parents.

SS CASE WORKER: Case worker from Self Sufficiency (formerly known as AFS or TANF worker)

SUPERVISOR (DHS): Head of the unit of your case worker.

AT COURT:

ATTORNEY/LAWYER: You will be appointed an attorney to represent you, your child may have an attorney.

CASA: Court Appointed Special Advocate for children.

FIT FOR RECOVERY/FIT WORKER: Family Involvement Team

JUDGE: Person who hears the case information and makes decisions.

REFEREE: Person who hears the case information and makes decision, decisions can be appealed by a lawyer to a judge.

BIOLOGICAL FATHER: A biological father is the man whose sperm was actually responsible for making the baby.

LEGAL FATHER: A legal father is a father whose name is on the child's official birth certificate. A father can be made legal by filling out papers at the hospital when the child is born or by filling out papers with the mother later and sending them to the Department of Vital Statistics. The Division of Child Support can also make a father legal.

PUTATIVE FATHER: When a biological father is not legal, he is sometimes referred to by the Court as the "putative father." That means that he can be made the legal father (he can be put on the birth certificate when the right papers are filled out), but he is not yet the legal father.

一時保護の司法関与について

横田光平（同志社大学）

議論の出発点は、何のために司法関与が求められるかであるが、行政との関係で裁判所に求められる役割は、第三者的立場から実質的当事者の法的利益を保護することである。

この点、一時保護においては問題となりうる実質的当事者の法的利益が単一ではないことから、まずは問題となりうる法的利益ごとに分けて検討することが求められる。1つには一時保護によって子どもの自由が制限される点に着目することが考えられる（A）。もう1つは、一時保護によって子どもと親権者・未成年後見人（以下「親権者等」）が引き離される点に着目することが考えられる（B）。

（A）子どもの自由制限としての一時保護

この場合、制限される子どもの自由とはいかなる自由であろうか。子どもの身体の自由であるとすると、刑事訴訟法上の逮捕・勾留に近づけて一時保護を考えることにつながる。触法少年の一時保護についてはこのような見方が親和的である。

身体の自由の制限ということになると、（1）身体の自由の制限はたとえ一刻でも問題であることから、逮捕・勾留に準じて、司法関与は可能な限り事前であることが求められ、やむをえず事後の司法関与を認める場合も時間的猶予は厳しく限界づけられることになる。

司法関与において子ども自身の手続関与を求めることも難しくなるだろう。（2）また、住居不可侵が問題となった児童虐待防止法9条の3では「児童虐待が行われている疑いがある」か否かを地方裁判所、簡易裁判所、家庭裁判所が審査することとされていることから、一時保護についても家庭裁判所に限らず地方裁判所、簡易裁判所が審査しうることとなる余地がある。（3）さらに、逮捕・勾留に準じた司法関与を強調すると、警察による一時保護への途を開くであろう。

これに対し、（4）身体の自由の制限ということで比較すると、精神保健福祉法上の措置入院や医療保護入院、入管法上の収容については司法関与が求められていないことから、児童福祉法上の一時保護についてのみ司法関与が求められる理由付けが必要となろう。また、（5）そもそも子どもの身体の自由の制限といえるかということ自体、少年法6条の2以下の触法少年の調査手続において「物的強制調査」のみが認められ（6条の5）、「人的強制調査」は認められないこととなった（6条の4）経緯に鑑み、一時保護において「強制」を認めることは少年法の調査手続の潜脱を許すこととなるため、当然に「身体の自由の制限」を前提とすることには慎重であるべきである。子どもの身体の自由は手続法以前にそもそも実体法において保護すべきものではないか。（6）なおこの場合、子どもの権利条約9条は直接関係しない。

以上、子どもの身体の自由の観点からの司法関与については、（1）の観点からの実務上

の困難性に加え、(4)(5)のような理論的課題もあり、慎重に考える必要がある。

(B) 子どもと親権者等を引き離す一時保護

子どもと親権者等を引き離す点に着目すると、一時保護は児童福祉法27条1項3号の措置に準じて捉えられることとなる。司法関与のあり方については児童福祉法28条1項の審判が参考となる。28条1項の審判が親権者等及び子どもの「互いに引き離されない」権利の保障のための手続であるとする、一時保護の司法関与も親権者等及び子どもの「互いに引き離されない」権利の保障のための手続として整備されることが求められよう。(6)子どもの権利条約9条が求めているのはこの観点からの手続保障である。

具体的に見ていくと、まず(1)司法関与の事前、事後の問題については、逮捕・勾留と同様には考えられない。あらためて一から考える必要があるが、事後の司法関与に時間的猶予がある場合には当事者の手続関与の余地が出てくる。ただし、当事者の手続関与を考えるにあたっては、28条審判自体について家事事件手続法上の手続保障に不備があるという問題がある。(2)児童福祉法28条1項において子どもを親から引き離す判断の是非は家庭裁判所のみが審査しうるとの立場が示されているとすると、一時保護において同様の審査をしうるのも家庭裁判所に限られる。司法機関でありながら、違法適法ではなく合目的判断をこそ期待される家庭裁判所は、一時保護の司法関与に適した司法機関と評価しうる。この観点からだけでも、適法性の判断に限定される行政訴訟は家庭裁判所の司法関与とは代替関係がなく、行政訴訟の存在は、家庭裁判所の司法関与を否定する論拠にはなりえない。

以上からすると、家庭裁判所の審査の便宜のために、一時保護の要件を細かく規定するなど審査のあり方を合目的判断から違法判断へとシフトさせることについても慎重に考えるべきである。(3)また、子どもと親を引き離すべきかについての児童相談所の専門的判断を家庭裁判所が合目的観点から審査する仕組みにおいて、警察の主体的な判断の余地については極めて慎重に考えることとなる。

まとめ

(A)の考え方を否定するものではないが、検討すべき点が多々あるため今秋中という時間的制約の下では現実的に厳しい。子どもの権利条約との関係からも、まずは(B)の考え方を基礎として司法関与のあり方を考えるべきであろう。その上で、28条審判から遠い手続をとるか近い手続をとるか具体的に検討していくこととなるのではないか。