

# アメリカにおける家族再統合の取り組み

原 田 綾 子

## 要 旨

児童虐待への対応において、虐待する親から子どもを一時的に分離しなければならない場合でも、分離後に親への指導・支援を行い、子どもが安全に帰宅できるようにすることが重要であるとの認識が日本でも広がりつつある。そこで本稿は、アメリカにおける家族再統合の取り組みに注目し、そこから日本の制度構築の手がかりを得ることを課題とする。ミシガン州ワシュトナウ郡において実施した現地調査をもとに、アメリカの再統合の基本政策と実務を紹介し、その意義と問題点を検討する。

キーワード：児童虐待、再統合、パーマネンシー・プランニング、調停、参加

## I. はじめに

現在、児童虐待への対応は、子どもの安全確保から分離後の親子支援へとその射程を広げようとしている。2004年に「児童虐待の防止等に関する法律」が改正され、「国及び地方公共団体は、…児童虐待を行った保護者に対する親子の再統合の促進への配慮その他の児童虐待を受けた児童が良好な家庭的環境で生活するために必要な配慮をした適切な指導及び支援を行うため、関係省庁相互間その他関係機関及び民間団体の間の連携の強化、民間団体の支援その他児童虐待の防止等のために必要な体制の整備に努めなければならない（第4条）」とされた。実務においても、親子の再統合を前提とした子どものケアや親への指導についての取り組みが、各地で行われるようになってきている<sup>1)</sup>。

国連児童の権利条約前文は、「子どもは、その人格の完全なかつ調和のとれた発達のため、家庭環境の下で幸福、愛情および理解ある雰囲気の中で成長すべきである」とうたっている。虐待によって一時的に親子が分離された場合でも、国や自治体が親子に対して必要な援助を行い、可能な限り子どもが再び親による養育を受けられるようにすることが、子どもの権利の保障にもつながるといえる<sup>2)</sup>。

しかし、分離後の親子の援助も再統合も、わが国において必ずしも適切に行われているとは

- 
- 1) その取組については、児童虐待防止対策支援・治療研究会編『子ども・家庭への支援・治療をするために——虐待を受けた子どもとその家族に向き合うあなたへ——』日本児童福祉協会（2005）を参照。
  - 2) 吉田恒雄「被虐待児の家庭引き取りに関する法的諸問題」許斐有他編『子どもの権利と社会的子育て』信山社（2002）123-136頁、123頁。

いえない状況である。特に問題なのは、親の虐待が改善されないままに子どもが家に戻され、深刻な虐待が再発してしまうというケースがしばしば発生しているということである<sup>3)</sup>。

親に対する指導や支援を行い、子どもの安全を確認した上で再統合が行われるようにするには、福祉と法の両面から、分離後の親子支援と再統合の仕組みを構築することが必要である。そこで本稿は、アメリカの制度の仕組みとその実務を検討し、再統合のための制度構築の手がかりを得ることを課題とする。筆者は、アメリカのミシガン州ワシウトナウ郡において、2003年から2004年にかけて、実務家へのインタビューと法廷傍聴を中心とする児童保護手続の実態調査を行った。この調査に基づき、現地で再統合の支援がどのように行われているのかを紹介し、その意義を検討することにした。

## Ⅱ. ミシガン州の児童保護手続

### (1) 児童保護手続の概要

ミシガン州では、児童虐待への対応は、州の児童福祉機関 Family Independence Agency (以下 FIA とよぶ) の各郡支部が行っている。通報の調査と子どもの保護を中心的活動とする保護サービス (Protection Service) 部門と、親子の分離後の援助を中心的活動とするフォスター・ケア (Foster Care) 部門が中心となって虐待ケースに対応している。調査当時、ワシウトナウ郡 (人口約32万人) では、保護サービス部門のワーカー (PS ワーカー) が14人、フォスター・ケア部門のワーカー (FC ワーカー) が11人、それぞれの部門にスーパーバイザー各1人という体制で、郡内のすべての虐待事件に対応していた。

ワシウトナウ郡では、虐待の疑いがあるとしてPSワーカーが調査する事件が年間約1200件、そのうちの約300件が「虐待あり」と判定されている<sup>4)</sup>。

特に深酷な虐待の場合、緊急の保護が必要なときには、FIA は警察に協力要請をし、子どもを緊急保護する。分離の必要がある場合でも、再被害の危機が差し迫っていない場合には、FIA が裁判所に申立をして、一時保護の許可を得てから子どもを保護する。

子どもを分離する必要がないと判断した場合には、継続的にリスクのアセスメントを行いながら、家族維持の援助を行う。状況が悪化すれば子どもの保護が必要になる場合もある。

一年間で、FIA が裁判所に親子分離を申し立てるケースは約120件である。FIA から申立を受けると、裁判所は親に弁護士の代理を受ける権利があることを説明し、資力がなければ公費で弁護士を選任する。子どもに対しては、子どもや保護者から申立がなくても裁判所が弁護士を

3) 平成16年中、全国の警察において検挙した児童虐待死亡事件 (49件) のうち、いったんは施設入所等の措置が講じられたものの、措置が解除されたり一時帰宅が許されたために子どもが家庭に戻り、事件が発生したものが6事例あった。警察庁生活安全局少年課「被害児童が死に至った児童虐待事件に関する調査結果」(平成17年6月)を参照。<http://www.npa.go.jp/safetylife/syonen23/h16gyaku.pdf>

4) Family Independence Agency QA-231 Management Information Report, Washtenaw, p.1.  
[http://www.mfia.state.umi.us/MIRData/MIR\\_Single/Page1/80.htm](http://www.mfia.state.umi.us/MIRData/MIR_Single/Page1/80.htm)

選任する。子どもの弁護士は正式には「訴訟のための後見人 Guardian ad litem」といい、児童保護手続の対象となる子どもの利益を代弁し、子どもの利益が守られるように法廷内外で活動する。

児童保護事件の管轄を有する裁判所は、ワシントン郡裁判所の少年部 Juvenile Division である。少年部は、児童保護手続と少年非行を専門に扱う部門である。少年部には、児童保護を担当する裁判官と少年非行を担当する裁判官がおり、それぞれの裁判官は1名から数名のレフェリー (Referee) を任命し、児童保護手続の審理にあたらせている<sup>5)</sup>。

児童保護手続の概要は以下のとおりである<sup>6)</sup>。

親子の分離の申立 (Petition) があると、レフェリーは予備審問 (Preliminary hearing) を開き、そこで分離の可否を決定する。その後、児童虐待の事実を正式に認定するための公判 (Trial) が開かれる。この公判で認定された虐待事実と、親子の援助ニーズをもとに、FIA の FC ワーカーがサービス・プランを作成し、裁判所に提出する。裁判所は処遇の審問 (Disposition Hearing) を開き、親の弁護士、子どもの弁護士に反対意見を述べる機会を与え、必要であればプランを修正して認可する。

認定された虐待が、拷問や、性交を伴う性的虐待のような特に深刻なものである場合には、FIA は直ちに親権の終了を申し立てなければならない。それ以外の場合には、サービス・プランにしたがって、親と子どもに対する再統合の支援が行われる。91日おきに裁判所で再調査の審問 (Review Hearing) が行われ、プランの実施状況が審査される。親が子どもに安全な環境を与えられるようになったと裁判所が判断すると、親子は再統合され、最後の審問で安全性が確認された後にケースが終了する。

親子が再統合されないままに申立 (Petition) から364日が経過すると、裁判所は子どもの永続的な養育方法を決定するための審問 (Permanency Planning Hearing) を開き、親子を再統合できるかどうかを最後にもう一度審査する。そしてこの時点で子どもを親に返せないと裁判所が判断した場合には、裁判所は福祉機関に親権終了の申立をするように命じ、その申立を受けて親権終了の審問 (Termination Hearing) が行われる。「再統合のための援助を半年間以上受けたにもかかわらず、審問の時点においても子どもに安全な家庭環境を与えられず、近い将来に再統合できる見込みがない」ことが認定されると、親権終了が子どもの最善の利益に反する特別な理由がない限り、親権終了が命じられる。この命令によって、その子どもについての親権が終了されるだけでなく、法的な親子関係そのものが断絶される。すべての親権者の親権が終

5) レフェリーには弁護士資格が必要であるが、それが満たされている限り、裁判官が自分で選び、任命することができる。ワシントン郡裁判所のレフェリーは、裁判官と同じように法服をまとい、裁判官席に座り、審理を執り行う。虐待事実の認定や親権終了の決定などの特に重要な法的決定以外は、レフェリーが独断で即時に判断できるようになっている。判断の迅速性を確保するためである。

6) ミシガン州の児童保護手続については、Donald Duquette, *Michigan Child Welfare Law: Child Protection, Foster Care, Termination of Parental Rights*, (2000) Michigan Family Independence Agency Publication No.374、原田綾子「ミシガン州ワシントン郡における児童虐待・ネグレクトへの対応」『法律時報』(2005) 77巻 3号72-76頁を参照。

了された場合、その子どものための養子縁組の斡旋の手続が開始する。

## (2) 「再統合」の位置づけ

ミシガン州に限らず、アメリカの児童保護システムは、「パーマネンシー・プランニング」という考え方に基づいて構築されている。パーマネンシー・プランニングとは、子どものフォスター・ケア（里親や施設による養育）を避け、あるいはできる限りそれを短期間にとどめ、子どもが永続的に暮らすことができる家庭を確保することを目指すという考え方である<sup>7)</sup>。フォスター・ケアに何年ものあいだ留められ、先行きのわからないまま暮らす子どもたちの不安、寂しさ、それによって生じる心理的被害の認識が福祉専門家や法学者の間で広がり、こうした問題を避けるために、親から分離された子どもに安定した永続的な家庭環境を与えるための計画を立て、その実施を州の責任において行うという方針が打ち出されたのである。連邦法 Adoption Assistance and Child Welfare Act (AACWA)<sup>8)</sup>、Adoption and Safe Families Act (ASFA)<sup>9)</sup>により、連邦の児童福祉資金を受け取るための条件として、州は、親子の再統合のための努力を行うことを義務づけられている。ただし、特に深刻な身体的虐待や性的虐待の場合には、直ちに親権を終了して他の永続的養育の方法——養子縁組か長期フォスター・ケア——を採ることとされている。

また、この再統合の努力には、時間制限が設けられている。子どもの時間は、大人が感じるよりもゆっくりと流れているため、長期にわたって不安定な状態におかれた子どもは、非常に大きな精神的負担を強いられることになる。そこで ASFA は、過去22カ月中15ヶ月間子どもがフォスター・ケアに預けられているケースについては直ちにパーマネンシー・プランニングの審問を開き、その時点で再統合ができなければ再統合のための援助をうち切り、養子縁組その他の永続的養育に向けた援助を始めるよう、州に要求している。親は、このガイドラインに基づいて各州法で定められた期限内に、子どもを取り戻せるように努力をしなければならないのである。

このようにアメリカでは、子どもに永続的な家庭を保障するという明確な目標のもとに、州は親子の再統合のための援助を行う責任を負い、親は早急に子どもに安全な養育環境を与えられるように努力することが義務づけられている。そして、州のサービス状況、親の改善状況、子どもの生活状況、親子関係の変化などについて裁判所が定期的に審査を行い、子どもの安全と福祉が確保されているかどうかをチェックする仕組みになっている。

以下では、この法的枠組みのもとで再統合支援が実際にどのように行われているのか、ワシントン郡での取り組みを見ていくことにしたい。

7) 桐野由美子「日本におけるパーマネンシープランニングの展望——子どもの権利条約の観点から——」前掲許斐他編（2002）103-122頁、特に107-108頁を参照。

8) Adoption Assistance and Safe Families Act of 1980, Pub. L. No. 96-272, 94 Stat. 511 (1980).

9) Adoption and Safe Families Act of 1997, Pub. L. No. 105-89, 111 Stat. 2155 (1997).

### Ⅲ. 分離後の親子の援助

#### 1. サービス・プランの作成と裁判所の処遇命令

子どもが親から分離されると、30日以内に、FIAはサービス・プランを作成しなければならない。このプランを作成するのは、FIAのFCワーカーである。FCワーカーは、子どもが親から分離された時点で任命され、その後の親子への援助を開始する。

プランに必ず盛り込まなければならないのは、①子どもの委託先のタイプ（里親か施設か）とその理由、②親が子どもと再統合できるようになるために努力すべきこと、③FIAが子どもを家に戻すために努力すべきこと、④子どもを家に帰すために子ども、親、里親に提供されるサービスのスケジュール、⑤親子の定期的な面会のスケジュールである。

サービス・プランを作る際には、FCワーカーは、親と子ども、家族の他のメンバーと面接し、家族の歴史や現在の状況、彼らが自分たちの問題をどのように理解しているかを聞き、どのようなサービスが必要か、それをどのように確保するかを考える。

親子に対する直接の援助は、コミュニティの民間福祉団体や独立開業のセラピスト、地域の学校の教育プログラム担当者などに外部委託（Contract-out）される仕組みになっている。FCワーカーは、サービス提供者と連絡を取り合いながら実施の状況を確認し、状況に応じて新たなプランを立てたり、その新しいプランに沿ってサービスを組み立て直す。FCワーカーは、サービスや指導を行う直接の援助者ではなく、ケース・マネージャーの役割を担うのである。

FCワーカーが作成するサービス・プランは、「子どもは引き続き里親のケアを受けること、母親はドラッグ検査を受けること、母親の心理鑑定を行うこと、母親がペアレンティング・クラスを受講すること、親子に対して個別にカウンセリングを行うこと、監督つきで親子の面会を行うこと、母親はいかなる状況の変化もワーカーに報告すること」というように項目化されている。FCワーカーはこれを裁判所に提出する。裁判所はプランの内容を検討し、それに納得すればそのまま認定する。裁判所が、子どもの安全確保のために必要な命令を行うこともある。例えば、母親の交際相手の暴力が問題となっているケースでは、その交際相手が子どもに接近することを禁止する命令を出す。命令への違反に対しては、収監・罰金の罰則が設けられている。

では具体的に子どもと親へのケアがどのように行われているのか。順に見ていくことにしたい。

#### 2. 分離後の子どものケア

##### (1) 心理的問題への対応

虐待を受けた子どもたちの多くが、虐待によってトラウマをうけ、精神的に不安定な状態になる。特に身体的虐待や性的虐待の場合には、子どもにトラウマが生じやすい。そしてそのト

ラウマは、しばしば行動となって表れる。周りにいる人に対して攻撃的になったり、学校でうまく友達と関われなくなる子どもも多いという。

このような子どもたちには、専門のセラピストによるセラピーが行われる。箱庭を使ったセラピー、人形を使ったセラピーなど、様々な方法がある。これらの方法によって症状が回復していくことも多いが、激しい暴力や、性的虐待といった深刻な虐待を経験した子どもは、心の傷を回復するまでにとっても時間がかかるそうである。

また、子どもの治療にあたっては、子どもを養育している人の協力が欠かせない。子どもと日常的に関わる人が、子どもの行動の意味を理解し、適切な関わりをすることが、子どもの回復にとって非常に大切だからである。そこで、セラピストたちは、養育者に対して、子どもの問題にどう対処すればいいのか、どういうことに気を付けてあげればいいのかを教えることに力を入れているという。里親が子どもを預かっている場合には、現在の養育者として子どもの治療に関わってもらうことになる。

また、虐待を起こした親と子どものファミリー・セラピーも行われている。ファミリー・セラピーでは、親子関係の中で何が問題が起こしているのかを理解し、それに対する対応方法を一緒に考えていく。セラピーの中で、親が自分の過ちを認めて子どもに謝ったり、「これからはもうしない」と約束することもある。親子が再び暮らせるようになるために、新しい家族のルールを考えることもある。親子のこれまでのあり方を見直し、新しい関係を作り上げていく作業を支えるために、こうしたファミリー・セラピーが用いられている。

## (2) 発達障害の支援

虐待やネグレクトを受けた子どもには、しばしば発達の障害が生じている。例えば、子どもが泣きやまないで腹を立て、激しく揺すぶった結果、子どもの脳に損傷が生じたという、いわゆる揺すぶられっ子症候群 Shaken baby syndrome のケース、母親が妊娠中も飲酒をやめられず、生まれてきた子どもに胎児性アルコール症候群 Fetal alcohol syndrome が生じたケースなどである。このような子どもたちには、それぞれの障害に合わせた特別のケアが行われる。

## 3. 親の問題への対応

### (1) 親が抱えている問題

子どもを虐待してしまう親は、様々な問題を抱えている。

ワシントン郡で児童虐待の親の弁護を15年以上行っているベテラン弁護士に聞くところでは、親たちが抱えている問題で一番多いのは、アルコールやドラッグの乱用だという。親がアルコールやドラッグ中心の生活を送るようになると、子どもの世話はそっちのけになる。そのうち子どもが大けがをしまったり、発育不全になってしまう。また、ドラッグの問題を抱える家庭には様々な大人が出入りすることも多く、その中で子どもが性的な虐待を受けてしまうという場合もある。

また、親に精神的な問題があるケースも目立つという。精神的な不安定さ、あるいは精神的な疾患により、親が子どもに暴力をふるったり、養育を放棄してしまうというケースである。

そのほか、親に発達遅滞がある場合もよくあるという。特に、知的な発達が十分でなく、子どもの養育について適切な判断ができないというケースが多い。例えば、幼児にミルクしか与えなかったり、怪我をしたときにきちんと病院に連れていかなかったりする。悪気はないのだが、親としての判断能力に欠けるため、ネグレクトが生じてしまうのである。

さらに、これらの親たちのほとんどが貧困である。親の弁護士は、ほとんどすべてのケースが公費による選任になっている。彼らには私選弁護人を雇える資力はないのである。

また、多くの親が片親であり、そして母親である。父親は存在しても、子どもの養育に全く関わっていないという場合が多い。母親には3人、4人と子どもがおり、その父親が全部違う、というケースもある。母親の男性関係の不安定さや複雑な親子関係が、虐待やネグレクトの背景的な要因になっていることも多いという。

親の弁護士は、子どもを取り戻すためにはこれらの状況を改善しなければならないということ、まず親に納得させることから始めなければならない。親があまりに非現実的な現状認識や将来への期待を抱いている場合には、それが正しくないことを説明し、どうしたら再統合が認められるのかを現実的に考えさせる。こうしたカウンセリング的な関わりも、弁護士の仕事の一つになっているようである。

以下、親に対する援助サービスの主なものを挙げてみたい。

## (2) アルコール・ドラッグ乱用の治療

ワシントン州には、アルコール・ドラッグ乱用治療専門の団体がいくつ也存在する。その中には、通所治療を行うところ、入所治療を行うところなど、いろいろなものがある。FCワーカーは、こうした団体に親を紹介し、治療を受けるように指導する。裁判所の命令で、定期的な尿検査によってドラッグを使っていないかチェックを受けることも義務付けられる。

しかし、中毒がかなり進んでいる場合には、短期間の治療ではなかなか効果がないと、親の弁護士はいう。ドラッグの問題があっても親子が再統合されるのは、それほど中毒が深刻化していない場合である。特に、親が自分の問題をなんとかしなければという危機感を抱いていた場合には、治療をうけて回復していくことが多い。親自身が自分の問題に気がついて、努力できるかどうか重要だという。

## (3) カウンセリング

親に対して、セラピーやカウンセリングが行われることも非常に多い。筆者が見聞したほとんどすべてのケースで実施されていた。

親に対するカウンセリングは、親の心の状態や社会関係、今直面している問題についての丁寧な聞き取りと、その問題についての話し合いやアドバイスという形で進められている。例え

ば、あるセラピストが対応した母親は、子どもに対して日常的に暴力をふるっていた。話を聞いていくと、母親はいろいろなことに怒りを感じやすい傾向があることが分かった。その性格から、子どもに怒鳴り散らしたり、時に手を挙げたりするのである。そこで、そうならないようにするにはどうしたらいいかを考えていく。怒りの傾向を抑えていくような治療的な関わりがなされることもあるし、より実践的に、「怒りの管理 Anger management」の技術が教えられることもある。例えば、怒りがこみ上げてきてもそれを子どもにぶつけるのではなく、とにかくその場を離れて暫く気持ちを落ち着かせる、といった方法が教えられている。

親へのカウンセリングの中で、親の子ども時代のトラウマが対処されることもある。子どもを虐待する親は、父母のアルコール中毒や虐待などのトラブルのある家庭で育った人もいる。自分自身が適切な養育を受けていないので、子どもにも同じようにつらくあたってしまう、あるいは「自分も同じようにされて、それでもなんとか生きてきたのだから」と、子どもの痛みを軽く考えてしまう人もいる。親自身の苦しみを受け止めながら、子どもとの関わり方を考え直させるということも、カウンセリングの課題となる。

また、現在の社会関係、人間関係の問題が取り上げられることもある。例えば母親が、交際相手による子どもへの暴力を容認したり、自分もそれに加担してしまうというようなケースの場合、その背景には、男性との関係の中でだけ自己の価値を見出すという自尊心の低さの問題があることがある。このような母親に対しては、カウンセリングを通じて、男性に精神的に依存せずに生きていくための自信や自立心を向上させていくことが課題になる。

#### (4) ペアレンティング・クラス

ペアレンティング・クラスでは、子育てに必要な様々なスキル、家事や家計管理の知識が指導されている。筆者が見学したクラスは、毎週水曜日、1時30分から2時30分までの一時間のクラスであった。このクラスは、ミシガン州立大学のエクステンション・プログラムであり、誰でも無料で参加できる。特に虐待をする親のために設けられたものではないが、FCワーカーは、このクラスに行くように親に勧めることも多いという。筆者が見学したときには、参加者は全部で7名であったが、そのうちの半数以上は、FCワーカーから紹介されてきた人であった。

このクラスは、民間の慈善団体の一室を借りて行われている。明るく広い部屋の真ん中に、ゆったりと、大きな楕円形の机がおかれている。そこに講師と参加者がめいめい好きなのところに座る。黒板を前にした講義ではなく、ゼミのようなスタイルで、その日のトピックについて、講師による説明とディスカッションが行われている。クラスで取り上げられるトピックは、「自分に自信を持つ」「ストレスの管理」「コミュニケーション」「しつけ」「お金の管理」「怒りを別のものにかえる方法」「就学前の子どもの育て方」などである。

#### (5) 親の生活援助

親の貧困問題への対策として、社会保障サービスに親をつなげる努力も、ある程度はなされ



ている。

特に貧困な親は、貧困家庭一時扶助 TANF (Temporary Assistance for Needy Families) を受給できる場合もある。しかし所得条件が厳しく、ミシガン州の基準では、親一人、子ども二人の世帯では、年間所得が9288ドル以下でなければ受給できない。給付金は家庭の状況により異なるが、最高でも月に459ドルである(2003年当時)。受給の要件として、職業訓練や就業が義務づけられている。TANFは、子どもがフォスター・ケアに委託されていても1年以内に帰宅の予定であればその子どもも世帯人員にカウントして受給することができる。

所得条件が比較的緩いのは食料補助である。フード・スタンプ(食料切符)が支給され、指定の食料品店で食料との引き替えができる。年間所得制限は約2万ドル、三人世帯で一月に最大399ドル分のスタンプが支給される。

親の生活支援のために、公営住宅の斡旋も行われている。しかし実際には、斡旋可能な住宅数が非常に少ないうえに、相当多数の応募があり、なかなか順番が回ってこないのが現状だという。ともあれ、待機リストに名前を載せていれば、斡旋を受けられることもある。

親はこうしたサービスがあるということを知らない、あるいは知っていても自分が利用できると思っていなかった、ということもある。そこで、FCワーカーがそれぞれの援助プログラムを説明し、その申請を手伝うのである。

#### 4. サービスについての意見調整

以上見てきたように、FCワーカーは、親と子どものためのサービス・プランを作り、そのコーディネートをし、モニターする。ワーカーとしては、プランどおりに親が治療・援助を受け、改善していくことを期待するのだが、実際にはうまくいかないこともある。親がいつの間にかドラッグ治療に行かなくなってしまったり、子どもとの面会を無断で休む、ということがしばしば起こる。

こういうことが続くと、ワーカーも親との関わりにフラストレーションを感じるようになり、コミュニケーションがうまくいかなくなることもある。裁判所で傍聴していると、ワーカーと親の関係が明らかに険悪なケースを時々みかけた。ワーカーと親は、両者が法廷に入っても、お互いに挨拶もせず、相手に見向きもしないのである。そしてそういうケースほど、「親はもっと努力しなければならない、親はこれもできていない、あれもできていない」とワーカーが親への不満を陳述することが多いように見受けられた。

親とワーカーのコミュニケーションがうまくいかず、親のサービスの状況が悪くなってきたときには、レフェリーは調停にケースを回し、そこで意見調整をしてもらうようにしているという。調停とは、一切の決定権限を持たない中立の第三者(調停人)のもとで話し合いを行い、合意を目指す、法廷外の紛争解決の方法である。調停人の役割は、参加者全員が合意に達するように援助することであり、そのための専門的なトレーニングを受けている。ワシュトナウ郡には、Dispute Resolution Centerという州の資金で運営される調停サービス機関があり、レフェ

リーはここに調停を依頼する。

調停人によると、サービス・プランに関する調停には、親、親の弁護士、ワーカー、子どもの弁護士、直接のサービス提供者、子どもを預かっている里親や親族などが参加する。調停では、まず、それぞれの参加者に、現在の問題状況をどのように見ているのかを話してもらう。そして参加者は、なぜ親はプランの通りに援助を受けられないのか、それを受けようとするためにはどうすればいいのかを話し合う。

このような話し合いの中で、親がプランどおりに行動できない理由がわかってくることが多いそうである。例えば、親が子どもとの面会に行かないことが問題になったケースで、その親が面会に行けなかったのは、お金に困って車を売ってしまったからだ、ということがわかった。バスや電車などの公共交通機関があまり発達していないワシントン郡では、車があることを前提として決められていたスケジュールを車なしにこなすのは非常に難しい。しかし親は、車を失ったことをワーカーに言ってしまうと再統合に不利になるかもしれないから黙っていた、というのである。親は、親権終了の申立の権限を持つ FC ワーカーに対して、緊張したり、萎縮していることが多い。しかも FC ワーカーはケース・マネージャーであるため、親に対して直接の援助をしないということも、親とワーカーの距離を広げる要因になっている。このような要因が重なり、FC ワーカーの側からすれば当然連絡があるはずだと思うような状況であっても、親は連絡をしてこない、ということになるらしい。

さらに驚くことに、自分のためのサービスのプランを全く理解できていない親もいるという。特に知的な発達の遅れのある親には、繰り返し丁寧にプランを説明しなければならないのであるが、多忙なためか、FC ワーカーが説明に十分な時間をとれず、プランが親にしっかりと伝わっていないことがある。調停をして初めて、こういう状況が明らかになることもある。

また、調停に援助者や親族が参加することによって、親子に関する情報が集まり、その後の援助がスムーズになることも多いという。例えば、親に発達障害があるケースで、親が、障害者の援助団体から自立生活トレーニングの訪問援助を受けていた。しかし、そのような援助を受けているということを、FC ワーカーは知らなかった。そこで、この援助者に調停に参加してもらい、彼がどのように親を援助しているのか、それが他のサービスとどのような関係があるのかを説明してもらった。それにより、FC ワーカーはよりよく親子の状況を理解し、その親子にあったサービスを考えることができるようになったという。

調停によって新しいプランが合意される割合は、80%にもものぼるといふ。調停を通じて合意されたプランは、関係者に誤解が生じないように、詳細に、丁寧に作られている。合意されたプランは、ほとんどの場合、法廷でそのまま承認される。調停人や親の弁護士の話では、新しいプランの実施状況は、概してとても良いそうである。

このように、必要に応じてプランの調整を行いながら、親へのサービスが提供されている。そして、親と子ども双方の状況を見ながら、次第に再統合の準備が進められていくことになる。IVでは、再統合にむけた援助について見ていくことにしたい。

## Ⅳ. 再統合にむけた援助

### 1. 親子の面会

面会は、親子の状況に合わせて、段階的に行われている。分離直後、親子を直接に合わせることに一定のリスクがある場合でも、ソーシャルワーカーの監視のもとで面会が実施されることがほとんどである。面会の援助は、一緒に暮らせない親子の絆を維持し、円滑な再統合を実現するために欠かせないサービスとして位置づけられているのである。

面会では、親が、カウンセリングやペアレンティング・クラスで学んだことを実践できているかどうかチェックされる。例えば、親の子どもとの関わり方が暴力的であった場合、子どもとの面会のなかでそうした不適切な関わりがなくなってきたかがチェックされる。もし問題があれば、監督をしているワーカーが介入して親を指導したり、親のセラピストに連絡をして、面会での不適切な行動をおさえる方法をセラピーで取り上げてもらうように依頼することもある。面会には、子どもとの関わり方の指導の場としての側面があるので、親はきちんと面会に来ることが求められる。子どもとの面会は、親に保証される利益であると同時に、親に課される義務でもあるのである。

親子が分離された当初は、「一週間に一時間、監督つき」の面会であることが多いが、親の問題状況や親子関係の改善に応じて、面会方法が変わっていく。子どもの安全に問題がないとFCワーカーが判断すれば、しばらくワーカーが席を外して、親子だけで遊べるようにする。親子の状況がさらに良くなると、親子だけで外に出て数時間いっしょに過ごす、というように、次第に自由な形態の面会方法が採られるようになっていく。

### 2. 再統合プロセスの開始

親がプランにしたがって援助を受け、それによって生活上の問題や子育ての問題が改善し、面会の状況も良くなってくると、FCワーカーは、フォスター・ケア部門のスーパーバイザーとともに、具体的にいつ、どのように親子を再統合するかを検討し始める。

FCワーカーが実際に再統合の援助を開始するには、裁判所の許可を得なければならない。FCワーカーはこれまでの援助状況を報告し、再統合が可能だと判断した根拠を法廷で説明する。レフェリーによると、再統合が可能かどうかの判断の材料となるのは、第一に、もともとの虐待やネグレクトの原因となっていた親の問題が解決されているかどうかである。ドラッグが問題だった場合、親はその治療をきちんと受けたのか、その後ドラッグは使っていないか。こうした点をまず確認し、子どもが帰宅した場合に安全性が確保されるかを判断する。

そして、次に重要なのが面会である。親は面会にきちんと通っているか、そこで子どもと適切に関われるようになってきているか。面会を監督しているワーカーの報告を聞き、面会がうまく行われているかを確認する。

また、親子の間にしっかりとした絆があるかどうかも重要だという。子どもが親のところに帰りたがっているかどうか。子どもと直接に関わっているワーカーや子どもの弁護士、セラピストの意見も考慮して、判断する。子どもの弁護士によると、ほとんどの子どもが親の家に帰ることを望むそうである。

以上のことを勧告して、子どもの安全性の面で問題がないと判断すれば、再統合に向けた援助の開始が許可される。

### 3. 家族再統合プログラム

裁判所で再統合が許可されても、その場で親子が再統合されて一緒に帰っていく、というわけではない。裁判所で許可されるのは、「再統合のための準備を始め、準備が整えば再統合を実施する」ということだからである。

再統合のための準備とは、再統合を予定している親子のための特別の援助プログラム——家族再統合プログラム Family Reunification Program——のことである。ミシガン州では、再統合を予定しているすべての親子に対して、このプログラムが実施されることになっている。

ワシントン郡では、ある民間福祉団体がこのプログラムを実施している。直接支援のワーカー（再統合ワーカー）二人、スーパーバイザー一人の体制である。担当ケース数は、ワーカー一人につき6件までとされている。この程度のケース数ならあまり忙しくはならず、それぞれの家庭に対して丁寧な関わりができると、再統合ワーカーはいう。

再統合プログラムでは、一家族に対して4ヶ月間の援助が行われる。最初の一ヶ月間は、親が子どもを引き取るための準備に当てられる。再統合ワーカーが親の家に行き、きちんと電気や水道が引かれているか、部屋は清潔かといった設備面でのチェックを行う。そして、子どもをその家に連れていき、親子がそこで一緒に時間を過ごすのを見守る。親が生活環境の中でも子どもに対して適切に関われるかどうかをチェックし、改善すべき点があればアドバイスをする。例えば、母親が一生懸命食事を用意したのに子どもが食べようとしない。母親は思わずむかっとして大きな声をあげてしまう。そんなときには、怒鳴っても逆効果なので、落ち着いてこういうふう子どもに説明してあげた方がいいですよ、とアドバイスする。また、この時点でもまだ子どもの世話の仕方がしっかりと身につけていない親もいるので、状況に応じて指導を行う。例えば、親が濡れたおむつのまま赤ちゃんをしばらく放置している。このような場合には、ワーカーは、おむつを定期的に取り替えてあげないと赤ちゃんは気持ちが悪く不衛生だと説明し、具体的にいつ、どのくらいの頻度でおむつをチェックすればいいのかを教える。短時間の面会で子どもと関わっても、日常的な世話がまだあまりできない親もいるので、この段階でしっかり指導するようにしている、とのことである。

このような援助・指導を行いながら、次第に親子の面会方法を緩やかなものにしていく。最初は親の家での短時間の面会、その時間を徐々に長くしてゆき、やがて宿泊に移る。その結果をワーカーがチェックし、子どもの状態に問題がないことを確認した上で、子どもを親の家に

戻す。

再統合のプロセスは、子どもにとっても大きな変化であり、様々な感情的な問題が生じてくることがある。例えば、子どもは、親の所には帰りたいが、今まで一緒にいた里親と別れるのもつらく、忠誠葛藤のような状態になることがある。そのような場合には、この問題に対処するために、再統合ワーカーがよく子どもと話をするようにしたり、時にはセラピーやカウンセリングも行う。

子どもが親の家に戻ってからも、最低三ヶ月間は、再統合ワーカーが定期的に家庭を訪問し、親に何か問題が起こっていないか、家をきちんと維持できているかどうか、子どもの面倒はちゃんとみられているか、ということを確認する。もし対処すべき問題があれば、その解決を手伝う。例えば、子どもが帰ってくるといろいろとお金がかかって生活が苦しくなったというのなら、フード・スタンプの申請をしてすこしでも家計が楽になるように助けたりする。

再統合は、「家族がもとどおりの暮らしをする」ということではないと、再統合ワーカーはいう。子どもに危機をもたらした家庭は、親は親としての役割を果たさず、子どもの行動はコントロールされず、家庭内では暴力が横行している、というように、大きなゆがみを持っている。親と子どもが再び暮らせるようになるには、そうしたゆがみをなくさなければならない。親は親としての役割を果たし、子どもは子どもとして扱われなければならない。暴力は使わずに、話し合いで問題を解決する、というルールも必要である。これまでとは違った家族のあり方を、メンバー全員がうけいれなければならない。これは、親にとっても子にとっても大きなチャレンジである。数ヶ月間、親子の様子を見守りながら、彼らが新しい家族関係になじんでいけるように援助するのが、再統合ワーカーの役割なのだという。

また、再統合の後に再び問題が起こらないようにするためには、再統合プログラムが終了した後も受け続けることができる援助に家族をつなげておくことも必要だとワーカーはいう。例えば、親の精神的安定性を維持するために、無料あるいは安い費用でカウンセリングを行っている団体を探し、そこでサービスを受けられるように援助する。親に経済的なゆとりがなく、子どもと遊ぶためのお金がないなら、地域のボランティア団体が行っている無料のリクリエーションプログラムをさがし、それに参加できるようにする。コミュニティにあるさまざまな援助を受けるためにはどのようにしたらいいのかを親に教えることも、再統合ワーカーの役割だということである。

このような援助を受けて、多くの家族が再統合される。しかし、再統合後の親子関係がうまくいかず、再び子どもに危険が生じてしまうこともある。その場合は、再統合ワーカーがFCワーカーに報告し、親子を再度分離してもらわなければならない。そういうケースも、残念ながら時々あるそうである。この再統合ワーカーがこれまで対応したケースは全部で30件ほどであるが、そのうち4件は、再統合プログラム中に再度分離されたそうである。子どもの安全のためには、再統合の最後の段階まで、ワーカーは気を抜くことができないのである。

#### 4. ケースの終了

再統合ワーカーは、再統合後の親子の状況を逐次FCワーカーに報告する。その報告を聞き、子どもの安全に問題がないとFCワーカーが判断すると、再統合プログラムを終了し、次の再調査の審問でその旨を裁判所に報告する。レフェリーはこの報告を聞き、子どもの安全性について、子どもの弁護士などの意見も聞いた上で、児童保護手続の終了を決定する。

FCワーカーによると、親子が分離されたケースのうち約60%は、再統合によって手続が終了するという。どのような場合に再統合されやすいのかというと、「親が協力的である場合」だという。ドラッグであれ、子育てスキルの低さであれ、怒りのコントロールであれ、ともかく親自身が問題を認めてそれを直そうという気持ちになれば、援助をして再統合が実現する可能性が高い。逆に、居所が分からなくなってしまう親、法廷にも現れない親、自分の問題に対処しようとしなない親は、再統合の見込みが低い。

先述したように、ミシガン州法は、再統合までの時間を一年に制限している。レフェリーは、子どもの分離から一年の間に、子どもを家に戻せるかどうかを判断しなければならないことになる。レフェリーに聞くところでは、しばしば、このタイムリミットよりも長い時間をかけて判断したいことがあるという。例えば、親のドラッグが問題となっているケースで、治療を受けて回復しているように見えても、しばらくすると再びドラッグを使ってしまうというケースがある。再発の可能性がある以上、すぐに子どもを戻さずに、しばらく経過を見守りたいのだが、現在の制度の枠組みでは難しいという。

実際、再統合されたケースでも、暫くすると虐待が再発してしまうこともある。2003年のデータによると、ワシントン郡で児童虐待を理由に親から分離された子どものうち、分離が初めてではない子どもが25~30%をしめる<sup>10)</sup>。もっとも、レフェリーによると、彼が就任してからの2年間で、深刻な身体的虐待やネグレクトが再発したケースは一件もなかったとのことである。再発はあるにしても、深刻な虐待リスクのある場合には再統合はしないという方針が、一応は機能しているようである。

他方、厳格なタイムリミットは、複雑で複合的な問題や、長期にわたるアルコール・ドラッグ乱用など、解決に時間のかかる問題をかかえる家庭にとっては非現実的であるという問題もある。親と子どもが抱えている問題の性質や深酷さ、親子関係の状況などの個人的事情に関わりなく、すべてのケースに一年間というタイムリミットが課されていることによって、各家庭のニーズに適した支援が阻害されていると、親の弁護士は指摘する。多くの問題をかかえる人ほどたくさんのサービスをこなさなくてはならず、生活への負担が大きくなる。カウンセリング、ペアレンティング・クラス、面会を週に一度ずつこなすだけでも大変である上に、貧困から抜け出すための仕事探しなども加わり、負担に耐えきれなくなってしまう親もいるようである。

---

10) Family Independence Agency QA-231 Management Information Report, Washtenaw, p.2.  
[http://www.mfia.state.umi.us/MIRData/MIR\\_Single/Page2/80.htm](http://www.mfia.state.umi.us/MIRData/MIR_Single/Page2/80.htm)

## V. まとめ

さいごに、本稿で紹介したミシガン州の再統合支援の法的・福祉的仕組みを整理し、その意義を確認しておきたい。

まず、基本的なサービス供給の仕組みとして、州が連邦政府の資金を得て再統合サービスのプログラムを構築し、維持しているということが注目される<sup>11)</sup>。ワシントン郡では、そうした資金を用いて、地域の民間団体やセラピストと契約し、子どもの治療、親のカウンセリング、面会援助、在宅援助などのサービスを提供している。さらに、親子の再統合判断に直接関わる Family Reunification Program については、州が担当ワーカーを集めてトレーニングを行い、サービスについて一定のクオリティが保たれるように配慮している。州は、漠然と再統合の援助を義務付けられるだけでなく、連邦政府の資金を用いて必要なサービスを整備し、供給する責任を負っているのである。

といっても、現行のサービスがすべての家族のニーズを満たしているわけではない。貧困との関係が深いケースについては、親子の生活基盤を再構築し、維持するための社会経済的な援助が必要になるが、そうした援助は必ずしも行き届いていないのが現状である<sup>12)</sup>。ワシントン郡では特に、現場のワーカーたちがため息混じりに嘆くほど、安価で安全な公営住宅が不足している。金銭給付やサービス給付についても、一定の限度以上の給料所得があるために児童手当などの給付を受け取ることはできない、いわゆるワーキング・プアの親たちは、置き去りにされている状況である。虐待を生み出し、再統合を困難にしている社会構造上の問題——特にアメリカにおけるシングルマザーや黒人家族の経済状況の悪さ——も視野に入れて親子の援助を行うためには、教育的・心理的支援だけでなく、社会経済的な支援にも、もっと力を入れる必要があるように思われるが、近年連邦政府は家族福祉サービスの予算を削減し続けており、必ずしも見通しは明るいとは言えない。

このような限界を抱えつつも、児童福祉機関は、現在利用できるサービス・プログラムを前提として、フォスター・ケアに委託された子ども一人一人についてサービス・プランを作成し、それについて司法の認可を得るとともに、3ヶ月ごとにそのプランの進捗状況について司法審査を受けることを義務づけられている。司法の審査が必要とされるのは、それにより福祉機関が注意深くケース・プランニングを行い、子どもの福祉を促進するような援助を実施するよう

11) 93年の Family Preservation and Support Service Program は、州が家族維持と再統合のプログラムをコミュニティの福祉機関と共同で開発・維持するための資金として連邦政府が10億ドルを拠出することとし、97年の Adoption And Safe Families Act でも、同種の資金提供の継続が定められた。Robert F. Kelly, "Family Preservation and Reunification Programs in Child Protection Cases: Effectiveness, Best Practices, and Implications for Legal Representation, Judicial Practice, and Public Policy," 34 *Family Law Quarterly*, (2000) 359-391, 364.

12) 連邦の資金提供の対象となるサービスは実質的にカウンセリングや治療に限られ、金銭給付や住宅供給などの物質的な援助は不足していると指摘されている。Leroy Pelton, "Welfare Discrimination and Child Welfare," 60 *Ohio State Law Journal*, (1999) 1479-1492, 1490.

になると考えられているためである<sup>13)</sup>。また、州の児童福祉機関が再統合の判断をする場合に、子どもの安全が犠牲にされていないかどうかを審査するのも、裁判所の重要な役割である。

他方、司法の関与には、親に対して、子どものためになすべきことを明確にし、問題の改善を促すという役割もある。児童福祉機関が作成するサービス・プランが裁判所で審査され、承認されることにより、児童福祉機関と親の間のインフォーマルな約束よりもはるかに強い法的拘束力を有するものになる。親には、プランに従って援助を受けることが義務づけられ、もしプランに従わなければ再統合は認められず、そのまま一定の時間が経過すれば、子どもとの親子関係は断絶されることになる。レフェリーは、「法廷は、子どもを取り戻すための努力をしなければ子どもは二度と戻ってこないということを親に理解させ、援助を受けるように命令する場所なのです」という。もし親が何もしなければ近い将来に親権終了という結果が生じるのだということを親に認識させ、子どもを取り戻すためにはとにかくプランに従わねばならないという気にならせることが司法の役割だというのである。裁判所は、子どもの利益の守り手として、親に対して、子どもを取り戻すための努力をするように命じ、その履行を監視するのである。

とはいえ、サンクションや命令だけで親の改善意欲を引き出すことには限界がある。一年という短い時間のあいだに子どもに安全な生活環境を与えられるようになるためには、相当の努力が必要である。実際にその努力を支えるのは、親と援助者の間の確かな信頼と協力関係である。

そこで重要なのが、FC ワーカーのコミュニケーションの能力・対人援助の能力である。親の状況を共感的に理解し、親が現実的にこなすことのできるサービス・プランをつくり、その実行を精神的に支えるという関わりが、法的強制という特殊な環境のもとでの援助であるがゆえに、特に必要になるのである。

しかし、実際には、担当するケースの数が多いため、ワーカーに時間的な余裕がなく、丁寧な関わりができないこともある。その中で、親とワーカーの間に不信が生じ、援助がうまくいかないという事態も発生しがちになる。このような場合には、何らかの方法で親と FC ワーカーの意見を調整し、援助関係を再構築することが必要になる。そのための仕組みとして、ワシントン州に限らずアメリカの多くの地域において注目されているのが、調停である。調停は、親とワーカーはもちろん、子どもを含めて援助に関係のある人々が一堂に会し、コミュニケーションの専門的スキルを有する調停人の支援の下で話し合いをすることによって、親も十分に納得できるサービス・プランを作り上げるための場として、広く利用されるようになってきているのである。

児童保護事件における調停は、問題解決のフォーラムにおける当事者の主体的参加を保護するという点において、アメリカの当事者主義的な司法システムの基盤の上に立つものである。

---

13) Mary Lee Allen, "A Guide to the Adoption Assistance and Child Welfare Act of 1980," Mark Hardin ed., *Foster Children in the Courts*, Butterworth Legal Publishers (1983), 575-611, 582-584.



当事者主義における手続参加の理念が、インフォーマルで協調的な紛争解決という実践的な関心と結びついたところで、支援を受ける親と子どもの意見をきちんと聞き取り、それをワーカーや関係者の意見とつきあわせながら解決の道を探るといふ、アメリカ流の児童保護調停が生み出されたと考えられる<sup>14)</sup>。調停の効果を巡る議論の中で、親が自分の気持ちや意見を聞いてもらえたと感じ、それによって、わが子にとって何が最善なのかをよりよく決定できるようになるということが強調されていることから<sup>15)</sup>、アメリカの児童保護法制が、当事者である親の主体性を尊重し、それを支えていくことに大きな関心を払っているのを見て取ることができる。そしてこの主体的な参加によって、裁判所の命令の強制的側面が弱まり、そのことが親の積極的なプラン遵守をもたらすと考えられるのである<sup>16) 17)</sup>。

以上見てきたように、再統合のための努力を州と親に義務づけ、司法による監督を行いつつ、当事者の手続参加を保障することによって主体的・自発的な問題解決を導こうとするアメリカの仕組みは、分離後の親子支援の法的枠組みとして参考になる。厳格なタイムリミットの下での再統合の困難や、親子支援に必要な資金の確保など、アメリカの制度が抱えている問題点や課題にも注意を払いつつ、その経験を日本の制度作りにもどう活かしていくのか、今後更に検討していきたい。

\*本研究は平成18年度科学研究費補助金による研究成果の一部である。

- 
- 14) 棚瀬孝雄は、職権主義を基調とする日本の児童保護の制度においては、親は児童相談所や家庭裁判所の「配慮」の対象とされ、「児相と親、裁判所と親という、一方が強い決定権限を持ったまま二者間の閉ざされた空間で指導ないし審問が行われる」のに対し、当事者主義に基づくアメリカの制度においては、親は、親権制限をめぐって福祉機関と対立する一方当事者とされ、弁護士の代理を得て法廷で自己の利益を主張するばかりでなく、調停などのインフォーマルな手続にも「解決を作っていく主体」として能動的に参加していく、と指摘している。棚瀬孝雄「児童虐待事件の司法関与——職権主義と当事者主義の狭間」『法律時報』77巻3号(2005)66-71頁、特に69-70頁。
- 15) L. エドワーズ(辻由紀訳)「児童虐待事件における調停」京都大学21世紀COE『現代司法における専門化関与と市民参加』(2004)143-157頁、特に157頁。
- 16) カリフォルニア州ロサンゼルス郡においては、親子が参加する調停での合意に基づいて裁判所の「ケア受講命令」が出される仕組みになっており、「命令」とはいつても、実際には裁判所の強権力を背景とした強制的拘束としての性格が弱まったものになっている。そして調停による合意の方が、法廷審理のみの命令よりも遵守率が高い。棚瀬一代「米国における児童虐待と家族再統合の試み」『法律時報』77巻3号(2005)91-95頁、特に92-93頁。
- 17) ただし、親の主体性や任意性を確保するための制度的な条件が実際に確保されているかどうかは、独立に検討すべき問題である。すでに子どもを分離されているという状況の下で、「父母は家に子どもを呼び戻したいためや再統合サービスを受けたいために主張をそのまま認めることをよぎなくされている」という可能性もある。棚村政行「児童虐待事件と調停制度——ロサンゼルス市の児童保護調停プログラムを中心に——」『ケース研究』236号(1993)13-32頁、特に25-29頁を参照。さらに、ASFAのもとで定められた再統合のタイムリミットが、親への合意圧力を強めていることにも注意が必要である。