

【論文】

児童虐待に関するアメリカの法手続—フロリダ州を例にして—

山口 亮子

社会安全・警察学研究所 所員

京都産業大学法学部 教授

はじめに

本稿は、主に資料・統計から見たアメリカの児童虐待の現状、および、民事上子を保護する法手続により伺い知れるアメリカでの児童虐待対策の制度から見た政策を、日本と比較し検討していく。その特徴をいえば、アメリカの虐待通告件数は多く、裁判所主体であるのに対し、日本の通報件数は少なく、行政主体で行われている。それぞれに長所、短所があり、また司法制度、社会背景、および文化も異なる国では、その国の特徴に応じた手続きや政策が必要であろう。しかし、行政主導で行われているわが国の児童虐待対策も、近年は、児童相談所による臨検・搜索で家庭裁判所の許可状申請が必要な例があったり、子を養護施設へ措置するときの、家庭裁判所によるいわゆる28条審判数も増加傾向にあったり、さらに、児童相談所の一時保護時に裁判所の介入が必要ではないのか¹という意見も出されており、行政のみならず、裁判所の関わりの必要性も大きくなっている。

虐待大国といわれているアメリカで、裁判による子の保護手続は急速に進化してきている²。本稿は、警察および刑事手続に触れるものではないが、子の保護手続に関するアメリカの複雑な法手続を概観し、わが国と比較することで、何らかの示唆を得たい。なお、筆者は2014年9月から2015年3月まで、在外研究員としてフロリダ大学ロースクールで研究する機会に恵まれた。その期間中、裁判傍聴や施設訪問により調査した内容も含め、報告することにした。

1. 日本の現状

(1) 虐待相談の現状

日本の児童虐待の現状は、毎年厚生労働省が把握し、公表している。その中のうち、児童虐待の現状を表す資料は、特に児童相談所長研修における「子ども家庭福祉の動向と課題³」が詳しい。以下、これに基づく数値を基礎として挙げる。

今日の日本の18歳未満の子の人口は、約2,260万人であるが、2013（平成25）年度の児童虐待相談の対応件数は、73,802人である。「児童虐待の防止等に関する法律（以下、防止法）」施行前の平成11年度に比べ、平成25年度は6.3倍に増加している。なお、この対応件数とは、児童虐待の実数でも、通告件数でもなく、全国の児童相談所等に相談され、そこが何らかの対応をした件数である。どこまでの対応かは、各事件および各相談所において幅があるし、もちろん児童相

1) 吉田恒雄「児童虐待と親権の制限」ジュリスト1188号（2000）15頁、川崎二三彦『児童虐待—現場からの提言』（岩波新書、2006）118頁。
2) ミシガン州ワシントン郡の児童虐待保護制度について、原田綾子『「虐待大国」アメリカの苦闘—児童虐待防止への取組みと家族福祉政策』（ミネルヴァ書房、2008）参照。
3) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課「子ども家庭福祉の動向と課題」児童相談所長研修2015年4月21日の資料（<http://www.crc-japan.net/contents/situation/pdf/201505.pdf>）に基づく。

談所をはじめ、関係機関が把握できなかった事件数は、毎年一定数ある。調査が開始された平成2年度から毎年増加しているその数は、必ずしも事件が急激に生じていることを示すものではない。法の整備と社会的関心の高まりと共に、従来、対応されていなかった事件が発見されるようになったに過ぎず、暗数は依然として多いことが推測される。

防止法が定義する虐待の2015年の種類内容は、身体的虐待が32.9%、ネグレクトが26.6%、性的虐待が2.1%、および心理的虐待が38.4%である。心理的虐待が最も多い背景は、2004年10月1日施行の改正により、児童の目の前でドメスティック・バイオレンス（以下、DV）が行われること等、児童への被害が間接的なものについても児童虐待に含まれるものとする、とされたことによる。そして、この相談の経路はむしろDV被害者本人というよりも、警察による通告が多い。警察による通告が平成21年度から増加しており、平成25年度には全体の29%と最も多いこと、警察庁の報告では、警察へのDV相談件数が平成25年度は49,533件であり、その後も増加していること、そして、警察学研究所における研究会において、警察官OBより、子どもが目撃しているDV事件については、児童相談所への通告を行っている旨の発言があったことにも裏付けられる。

児童虐待によって子どもが死亡した件数は、2013（平成25）年度は、心中以外36名、心中33名の計69名であるが、24年度は90名、23年度は99名、22年度は98名で、高水準で推移しており、厚生労働省は毎年子ども虐待による死亡事例等の検証を行い、公表している。これによると、平成25年における死亡例で、児童相談所が関与したケースであったにも拘らず、心中以外の虐待死事例は13例（36.1%）、心中による虐待死事例が4例（14.8%）であり、市町村（虐待対応担当部署）の関与があったケースでは、心中以外の虐待死事例が10例（27.8%）、心中による虐待死事例が4例（14.8%）であった⁴。

（2）虐待保護手続

児童虐待を定義し、その予防および早期発見と、国および地方公共団体の責務を規定した防止法により、わが国の児童虐待の発見と通報は急速に進んだが、児童虐待に対処する法律は防止法のみではない。2015年の措置件数の推移と共に、対応経緯とその根拠を見ていく。

児童相談所の相談対応（73,802件100%）の後には、児童相談所長は必要があれば、児童福祉法33条に基づく一時保護（15,487件21%）を行うことができる。一時保護から原則として2か月後、児童相談所が子を自宅へ戻すべきでないとは判断したときは、児童福祉法27条に基づき親権者の同意を得て、または親権者の同意が得られない場合は同法28条に基づき、家庭裁判所の審判を得て、施設入所（4,465件6%）させることができる。施設入所の決定において、家庭裁判所の審判を必要とする、いわゆる28条審判は、平成25年度は277件であった。この数は施設入所全体の7%であり、施設入所の93%は親権者の何らかの同意があったものである。

以上のように、虐待対応は、児童福祉法に基づき行政主体で進められている。虐待保護の対応が進むにつれ、子の措置数は縮小しているが、一時保護はもとより、施設入所においても、ほとんど裁判所は関わらず、28条審判に委ねられる数も極めて少ないところから、わが国では、実体上も虐待対策にはほぼ児童相談所の働きかけと調整によるところが大きいことが分かる。このことは、全ての対応が行政に任せられているという負担と共に、制度的にも、他の機関による審査や協力が得られ難いことを意味している。

なお、これと平行して、民法834条の2による親権停止の審判、あるいは民法834条による親権喪失の審判を家庭裁判所へ申し立てることも可能である。児童福祉法33条の7は、これらの申立てを児童相談所長も行うことを認めているため、児童虐待に関しては、児童相談所長による申立てが多い。最高裁判所の調べによると、平成25年の親権喪失申立ては111

4) 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第11次報告）の概要」（平成27年10月）

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000099958.pdf>

件であるが、認容件数21件で、取り下げが72件である⁵。認容事案のうち、その原因は、身体的虐待が5件、性的虐待が8件、ネグレクトが8件、心理的虐待が3件、その他親権の行使が著しく困難または不適當が4件となっている⁶。親権喪失後は、子に未成年後見人が選任されるか、養護施設や里親等に措置されることが多い。また、親権喪失の原因が消滅したときは、親権喪失の審判を取り消すことができるので、そのときは親権が回復する。このように、日本の親権喪失は、親子の関係が終了するものではなく、その後の子の新たな生活を切り開くこととなる特別養子縁組とは直結していない。

特別養子縁組手続においては、父母の親権が停止中または喪失中であっても父母の同意が求められ、虐待等があれば、家庭裁判所の審判により、特別養子縁組の成否が決せられ、その効果として、親子関係が終了する。特別養子縁組の審判は、主に特別養子縁組を成立させることが相当か否かが審査され、後でみるようなアメリカの裁判のように、親権の終了が個別に判断されるものではない。

2. アメリカの現状

(1) 虐待通告の現状

アメリカは、合衆国保健福祉省（U.S. Department of Health & Human Services）の児童家庭局による調査・統計資料である“Child Maltreatment”が、毎年公表されている。ここでは、その2014年版⁷に基づき、現状を概観することにする。

現在、アメリカ合衆国の人口は、約3億2千万人であり、18歳未満の子は、約7400万人である。当局には、50州とコロンビア特別区、および自治領の福祉局からの統計が集められる。まずは、全米で約660万人の子どもを含む約360万件の虐待・ネグレクトの疑いについての照会が寄せられ、そこから39%がふるい落とされ、61%である220万件（320万人の子）が通告の対象となる。これが調査または対応され、虐待・ネグレクトの被害者であると特定されるのは、70万2千人の子である。ここまでで、照会人数から10%に絞られたことになる。その後、64万4千人の子が措置後のサービスを受け、64万人の子が里親による保護を受けている。照会人数の9%、通告対象となった320万人から20%に絞られたことになる。このうち、58万8千人の子ども達が、裁判手続に進んでいる。

被害の内容は、医療ネグレクト2.2%、ネグレクト75%、その他6.8%、身体的虐待17%、精神的虐待6%、性的虐待8.3%である。これは、全州の数値を平均したものであり、実際には各州にばらつきがある。例えば、面前DVを虐待と定義しているコネティカット州やユタ州等では、精神的虐待が30%程とかなり高いのに比べ、他では精神的虐待を1%以下としている州、あるいは回答していない州も多く、平均で6%となっている。これに対し、いずれの州も多いのは、ネグレクトである。ネグレクトは、子に必要な食事、衣服、住まい、および健康保健を与えないことであり、このためアメリカで一般に虐待は、“child abuse and neglect”と表示されている。

2014年度に虐待・ネグレクトで死亡したのは、1,546人と報告されている。死亡につながった原因は、医療ネグレクト8.9%、ネグレクト72.3%、その他21.9%、身体的虐待41.3%、精神的虐待1.1%、性的虐待1.1%、不明2.5%である。加害者の8割は親であるが、2013年の報告では、加害者のリスク要因となるのに、DVがあげられている。32州で、死亡した子146人は、家庭でDVに曝されていたと報告されている。その子の監護者は、DVの加害者または被害者であった可能性

5) 親権には、財産管理権も含まれているため、以前は、共同親権者である一方の親の死亡や離婚により、単独親権者となった母親の財産管理権を制限する目的で、親族から親権喪失申立てがなされていた例が多かった。今日における虐待以外の親権喪失申立の理由は明らかではないが、取り下げが多いことが特徴的である。

6) 最高裁判所事務総局家庭局「親権制限事件の動向と事件処理の実情平成25年1月～12月」
http://www.courts.go.jp/vcms_lf/260808sinnkenn.pdf 親権停止の認容事案は65件であった。

7) Child Maltreatment, <http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/cm2014.pdf>

があるとのことである。他に、監護者が経済的問題を抱えていたり、公的扶助を受けていることも、リスク要因が高い。2014年の報告では、監護者がアルコール過剰摂取、薬物濫用を抱えている場合に、虐待・ネグレクトのリスク要因が高くなっていることを示している。

(2) アメリカ児童虐待法制度の変遷

アメリカの児童虐待・ネグレクトの歴史はさほど古くはない。1962年に小児科医のケンブ医師らによる「被虐待児症候群 (Battered Child Syndrome)」の発表により、児童虐待・ネグレクトの現実を世に知らしめたことで、その認識が高まったといわれている。そして、1974年に、児童虐待・ネグレクトに関する初めての連邦法である「児童虐待防止と対応法 (Child Abuse Prevention and Treatment Act= CAPTA)」が成立し、児童虐待の定義、通告義務および児童虐待の調査・手続きに関する規定が置かれた。1988年の改正で、合衆国保健福祉省が全国のデータを回収し、プログラムを分析する任務が指示された。

裁判所の手続きについては、1980年に連邦法である「養子縁組促進および児童福祉法 (Adoption Assistance and Child Welfare Act=AACWA)」制定された。しかし、これにおいても、子どもは実親から引き離された後、里親を転々と漂流し、将来に向けての新たな法的親子関係を形成して安定的な生活を開始するという点は克服されなかった。そこで、1997年にこれを改正した「養子縁組および安全な家族に関する法 (Adoption and Safe Families Act= ASFA)」が制定され、今日に至っている。児童虐待・ネグレクトの対策法は、これらの連邦法の名称が表すとおり、最終的には養子縁組を目的としていることが分かる。

アメリカの法手続は各州法に委ねられており、その手続きは50州でそれぞれ異なるが、いずれの州においても、この連邦法に基づき州法を立法し、プログラムを作成することにより、連邦からの資金を得ることになる。以下では、州の制度をより詳細にたどるため、フロリダ州の法手続を例にとりあげることにする。

3. フロリダ州の現状および法手続

(1) フロリダ州の家事事件

フロリダ州は、合衆国の南東部に位置し、人口は約2000万人（720万世帯）で、18歳未満の未成年者の人口はその20%の約400万人である。州都はタラハシであり、そこに州最高裁判所が位置する。フロリダ州の裁判所は、20区に分かれている。裁判所が公表している統計資料⁸⁾によると、2013年度の家庭裁判所の処理件数は、285,345件であり、最も多いのは婚姻解消の28.8%で、次いでDV事件26.9%である。虐待事件は10,482件で、全体の3.7%である。その手続きは大きく分けて、保護事件と親権終了事件とに分かれるが、前者は7,708件であり、後者は、2,747件であった（残りその他）。親権終了は、完全に法的親子関係を切断するものであり、その後子は通常、養子縁組の手続きに移行することになる。

(2) フロリダ州の保護事件手続

アメリカで児童虐待・ネグレクトの手続きは一般に、“Dependency”といわれており、保護の必要な子どもの括りとなっている。州や郡により異なるが、家庭裁判所、あるいは少年裁判所で扱われることが多い。各州法が連邦法ASFAに基づき定める、児童虐待・ネグレクトから子を保護するための手続きは複雑で、規定も詳細である。そのため、裁判官のために、大部の裁判所マニュアルが作成されており、フロリダ州はウェブ上でそれが公開されている⁹⁾。また、フロリダ

8) Circuit Family Court Statistics, <http://www.flcourts.org/core/fileparse.php/541/urlt/reference-guide-1314-chp5.pdf>

9) Florida's DEPENDENCY BENCHBOOK, http://flcourts.org/core/fileparse.php/260/urlt/2011_Dependency_Benchbook_Final.pdf

州保護事件手続およびその後の親権終了手続の流れが、文末に資料として挙げるフローチャート¹⁰で示されている。以下では、これに基づき、フロリダ州裁判所における法手続を解説していきたい。

フロリダ州において、児童虐待・ネグレクトに対処するのは、州の福祉局（Department of Children and Families、以下、DCF）である。各郡（County）にその事務所は存在する。福祉局のソーシャルワーカーは、児童虐待・ネグレクトの通告を受け、スクリーニングした後、子を親から引き離すことが必要であると判断すれば、引離しを実行する。その後24時間以内に、裁判所の保護審理（Shelter Hearing）を行わなければならない。子の親からの引き離しには、親の同意は必要でないため、裁判所において、DCFが子を一時保護¹¹するにあたり、相当の理由があったかが審理される。これは、対審審理ではないが、刑事事件の冒頭手続に相当するものであり、出廷した親には、弁護士を付ける権利があることが裁判官より通知され、子には、子の最善の利益を代理するために、訴訟後見人（Guardian ad Litem、以下、GAL）が任命される。この審理で親は、証拠を提示し、聴聞の機会が与えられる。なお、この時点で、親が任意に親権放棄をしたり、親が長期在監であったり、親が子のきょうだいを殺害したり、子のきょうだいについて強制的に親権終了させられている等の、法の定める要件¹²がある場合には、即時、親権終了手続へ移行する。

なお、アメリカでの保護手続裁判は日本と異なり、子どもの処遇だけではなく、全ての段階で福祉局の対応も審査される。保護審理の際は、DCFは、子を引き離す合理的理由があり、保護する必要性を除去し得たかが審査され、十分な措置を行っていないければ、裁判所から適切な指示が与えられる。

保護審理後21日以内、または当事者が保護申立の早期申請をして7日以内に、子が裁判所の判断により保護所へ行かないとされた場合、子が保護調査された日から相当の期間内に、申立て（Petition Filed）が行われる。DCFは、この段階からケースプランを立て始める。

続いて、保護審理から28日以内、または当事者が保護申立ての早期申請をして7日以内、あるいは、子が親または法的監護者から引き離されていない場合は申立てから相当の期間内に、罪状認否および保護審査（Arraignment and Shelter Review）が行われる。これ以外に、親は調停¹³または代替的紛争解決（ADR）を行うこともできる。ここで、親が子の保護に対して同意または承認すれば、事実認定を飛ばして、罪状認否審理後15日以内に、措置決定審理へ進む。

子の一時保護について、親の同意または承認がなければ、罪状認否後30日以内に、司法的判断（Adjudication）のために、審判型聴聞（Adjudicatory Hearing）が行われる。ここでは、事実認定が行われ、主に子に保護が必要である4つの判断が審査される。すなわち、①親または法的監護者から子が遺棄されていた、虐待されていた、またはネグレクトされていたか、②子を監督したり世話をすることのできる、または任意に措置することのできる親または法的監護者がいるか、③親または法的監護者から子が差し迫った虐待、遺棄、ネグレクトの危険に実質的にさらされていないか、④子が性的に搾取されており、必要かつ適切な監督や世話をすることのできる親、法的監護者、または責任ある大人がいるか、ということが検証される。

この審判型聴聞は数回行われることもあり、その最後の日から30日以内に、措置決定審理（Disposition Hearing）が行われる。この審理では、裁判官により、DCFが親子再統合のために十分な取組み（reasonable effort）を行ったかが審査

10) Dependency Case Management Flowchart,

<http://www.aplusebooks.com/wp-content/uploads/2013/05/Florida-Dependency-Law-Flowchart.pdf>

11) アメリカでは一般に、施設による保護はない。一時保護のときから、里親による養育がなされることが多い。祖父母や親戚がいれば、それが優先されることが多い。筆者がフロリダ州で調査したときも、まず親戚を探すとのことであった。

12) Fla. Stat. § 39.806(1) (2016).

13) この場合の調停は無料である。しかし、フロリダ大学ロースクールでメディエーションを教えるRobin K. Davis教授によると、その数は極めて少ないとのことであった。

14) Fla. Stat. § 39.521(2016).

されるとともに、子の措置について審査される。その審査内容は立法で詳細な項目に及ぶ¹⁴。たとえば、親が子に食事・衣服・医療・その他必要な治療ケアを与えていたか否か、親の精神状態、子の家庭、学校、地域の記録、子の年齢や成熟度に応じた子の相当な意向、DVや虐待の証拠、現在どのような危険があり、子の安全を保護するためにどのような手段が利用可能か、解決されていない問題、他の専門家からの意見、サービスが提供された場合の結果、提供されなかった場合の理由、今後のサービスの必要性、里親や法的監護者の調査、実親からの養育費の徴収等、30数項目が挙げられている。なお、子の精神的安定のため、1週間に数時間は親子が面会して交流する機会を設けておかなければならない。必要があれば、監督付の面会交流¹⁵となる。ただし、再統合の取組みが適切でないほど、保護の状態が深刻なことをDCFが証明した場合は、再統合に向けての十分な取組みは必要ないと、裁判所から判断される。

措置から30日以内に、ケースプラン承認審理（Case Plan Approval Hearing）が行われる。これは、子が親から引き離されて60日以内に計画されたプランの承認となる。ケースプランには、子に危険を与える現在の親の言動、子の最終目標、計画達成期限、親が計画に従わなかった場合の対応、子の措置のタイプ、親子の面会交流計画、親とケースワーカーとの面談や指導日時等を記載しなければならず、このケースプランには、全ての者の合意が必要である。

その後、最初の措置決定審理、またはケースプラン承認審理の早い方から90日以内、または子の自宅からの引き離し後6か月以内に、最初の司法審査（Initial Judicial Review）が開かれなければならない。この司法審査は最低6か月毎に、または子が在宅でサービスを受けているときは、90日毎に開かれなければならない。ここでは親がケースプランに従っているかが審査され、子の措置状況や、親子の面会交流の状況が審査される。ただし、DCFによる子の引き離し後12か月以内に、裁判所が再統合を不可能と認定したら、司法審査の6か月目に、DCFは同時にもう1つのケースプランに着手しなければならない。

数回の司法審査を経た後、恒久的措置司法審査（Permanency Hearing）が行われる。これは、子が保護された後12か月以内、または裁判所が、子が自宅へ戻るために十分な取組みが必要でないと判断した後30日以内になさなければならない。日数の制限を設けたことが、ASFAの特徴である。すなわち、虐待・ネグレクトの犠牲者である子どもが、最終目標もないままに里親漂流するのを避け、新たな家庭で安定した生活を早期に実現するために改正された、いわば養子縁組促進の連邦法の目的がそこにある。ここでは、DCFが最終的な計画を終わらせるために、十分な取組みを行ったか否かが審査されると共に、子については、親子再統合（Reunification）か、恒久的後見（Permanent Guardianship）か、親戚¹⁶への恒久的委託（Placement with a Relative）、または、養子縁組（Adoption）かが決定される。

(3) 親権終了手続

恒久的措置決定により、裁判所が子には養子縁組が相応しいと判断すると、親権終了手続（Petition for Termination of

15) アメリカ各地域には、特定の場所で専門家の元で親子が面会する場所が設けられている。筆者は、フロリダ州ゲインズビル市の Supervised Visitation Centerに調査に訪れたが、一軒家に子どもと遊ぶ部屋や庭、一緒に料理をする部屋等が用意されていた。DCFから子が連れてこられ、親もそこへ面会に来る。専門家（ソーシャルワークのインターン学生等）が、その様子をモニターで見て記録していた。

16) アメリカで、虐待問題に関連する親族里親および親族養子縁組が法的に広がってきたのは近年のことである。親族里親が重視されるようになった理由には、児童虐待の増加と共に一般の里親の数が不足してきたこと、子どもは他人より親族の家庭で養育された方がトラウマや混乱も少なく、また家族の文化や民族性、社会的立場、地域とのつながりおよび家族関係の継続を保つために有益であると考えられるようになったことが挙げられている。従来、親族里親および親族養子縁組が積極的に認められてこなかった背景には、虐待の世代間連鎖が懸念されること、加害者である実親の権利を終了させて養子縁組に出しても、親族との養子縁組ではまた実親が子どもに危害を加える恐れがあるという理由があった。U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, REPORT TO THE CONGRESS ON KINSHIP FOSTER CARE, 9-10 (1999).

Parental Rights、以下、TPR)へ移行する。これは、恒久的措置審査の60日以内に申し立てられなければならない。この手続きではまず、助言審理(Advisory Hearing)が開かれる。この審理において、当事者に代理人を付ける権利があることが助言され、本人が出廷しなかった場合の効果が助言され、TPRの申立に対する承認、または否定の抗弁が受け付けられる。

助言審理後45日以内に、審判型審理(Adjudicatory Hearing)が開かれる。なお、親による任意の親権放棄や親権終了の同意があれば、助言審理を飛ばして、21日後に審判型審理となる。この審理では、事実認定が行われ、DCFの証明が十分かの法的結論が出され、TPRが明らかに子の利益であるか否かが判断される。TPRのための要件は、立法で規定されており、これが明白かつ確信を抱くに足る証拠(clear and convincing evidence)により証明されなければならない。これについては、5章で検討する。

そして、最終措置審理(Disposition Hearing)において、親権終了か、福祉局へ差し戻されるか、申立却下となるかの判断が下される。親権終了という最終措置後30日以内には、恒久的目的に関する修正ケースプラン審理(Hearing for Amended Case Plan with Permanency Goal for Child)がなされ、別の法廷に移行し、養子縁組(Adoption)手続が行われる。養子縁組がなされるまで、または子が18歳になるまで6か月毎に司法審査が行われ、養子縁組が子の最善の利益でないと判断された場合は、恒久的後見、適切な親族への委託、または他の恒久的生活の調整となる。

以上のフローチャートから分かるのは、時間的制限が明確なことである。子どもが子ども期に人格を形成する時間は限られている。大人との愛着関係を作り、安定した生活を送るために、子の処遇は迅速になされなければならない。新たな生活を始めるためには、いつまでも里親漂流を続けていることは子どもの利益にならないからである。

また、このような裁判手続や裁判官のケースマネジメントが一般に公表されているのと同時に、保護手続に召喚される親や子に対しても、何のためにどのような手続が行われ、親や子にはどのような権利があるのかが、フロリダ州裁判所のホームページ中にビデオで紹介され¹⁷、情報公開されている。

4. 児童保護事件に関わる専門家

児童保護事件および親権終了の裁判では、多くの専門家がこれに関わるよう法定されている。それぞれの任務について次にみていきたい。

(1) 裁判官

アメリカの裁判官は、通常各自判事室を持ち、自分の法廷を持っている。筆者が傍聴したフロリダ第9区には、カウンティ、サーキットの複数の裁判所に65名の裁判官がおり、ホームページ上に顔写真や法廷スケジュールが載せられている。裁判所活用の多いアメリカでは、インターネットで、保護事件に限らず、当事者が自分の事件や担当裁判官を調べ、法廷場所を検索できる仕組みになっている。上記裁判官中、32名は女性であり、アフリカンアメリカン、ラテンアメリカン、アジアアメリカン等、人種や出身、年齢も多様である。

第9区の保護事件は、少年裁判所で行われている。筆者が1週間を通して1つの法廷を傍聴した¹⁸限りでは、一人の裁判官が1日に10件から20件の事件数を処理していた。1つの事件で複数回の審理があるため、単に新受件数だけでは計れないほど事件が係属している。1つの事件に数分の場合もあれば、1時間以上の場合もある。裁判官には手続上も、また現実的にも威厳があり、当事者や福祉機関に説教をする裁判官も多い。詳細な立法規定およびマニュアルに従って行われる審査

17) Dependency Court - Make Your Voice Heard, <http://flcourts.org/resources-and-services/education-outreach/court-system-videos/dependency-voice-heard.stml> (2016年5月16日最終視聴)。

18) 2014年11月3日～7日にオーランド市のJuvenile Justice Centerで、Alicia L. Latimore裁判官の隣で裁判を傍聴した。

は、決して形式だけのものではなく、詳細かつ厳密なやりとりが行われている。また、特に薬物使用に対して極めて厳格であった。

(2) 子ども

児童保護手続の対象となる子は18歳未満の子である。調査では、虐待の犠牲となっているのは、1000人あたり24.4人であり、うち1歳未満では、12.3人となっている。3歳未満が全体の約3割を占めている。

手続上、裁判は福祉局の申立てで行われ、子どもはその当事者ではないため、手続きの申立権者でもなく¹⁹、法的主張もできない。しかし、対象者であるため、子の状況や意思が子の訴訟後見人から法廷に報告される。また、オーランド少年裁判所では、時間が合えば子の出廷も認められており、意思能力のある子が法廷内に着席している場合もあり、裁判官との雑談にんでいた。

(3) 子の訴訟後見人（Guardian ad litem : GAL）

保護事件において子の訴訟後見人（GAL）²⁰をつけなければならないことは連邦法で定められており、フロリダ州法では、保護手続の最初から、また親権終了手続の最初から、裁判所は、子の最善の利益を代理する訴訟後見人を任命しなければならないとしている。そして、全ての審理に出廷しなければならない。

州または郡により、保護事件のGALになる資格は異なり、第9区のオレンジ郡では弁護士しか認められていないが、第8区のアラチュア郡では、全てボランティアからなる一般の者が行っている。筆者がフロリダ大学のあるアラチュア郡ゲインズビル市にある第8区のGAL事務所²¹で調査したところによると、第8区の保護の必要な23,000人以上の子どもを、約1万人のボランティアが支援しており、2014年には330人の子が最終決定を受け、無事にケースが終了している。ボランティアには、有職者、退職者、学生が占めている。GALの任務は、親から引き離されて里親または親戚宅にいる子を訪問し、その生活状況を調査したり、子と話し合ったりして報告書を作成して、GAL事務所から裁判所へ提出し、GAL事務所の弁護士が出廷して、裁判官の審理に答える。GALになるためには30時間の研修を受けなければならない。また、アラチュア郡のGALは、里親先や養子縁組の候補者を見つけるとのことであった。ここでのボランティアには報酬は支払われず、そのため、フロリダ州の4000万ドルの給与費用が節約されていると試算されている。なお、2014年にはGuardian基金から29,000ドルが付与されており、GALの交通費や子どものボーイスカウト、ガールスカウト、キャンプ、あるいは学校でのプロム（パーティ）のドレス費用に充てられたとのことである。

(4) 福祉局（Department of Children and Families : DCF）

日本の家庭裁判所においては、児童福祉法28条に基づく審判で、親の同意がなく子を養護施設等に入所させるか否かが検討される。これに対しアメリカでの裁判所は、子の保護手続において、先に述べたように、子どもの処遇だけではなく、福祉局の対応も審査する。保護審理の際は、DCFは、子を引き離す合理的理由があり、保護する必要性を除去し得たか

19) 里親委託されていた子が、自分の母の親権終了を申し立てたケースで、子どもに申立権があるか否かが争われたが、裁判所は子の申立権を認めなかった。Kingsley v. Kingsley, 623 So. 2d 780 (Fla. Dist. Ct. App. 1993). 山口亮子「アメリカの児童虐待法制度と日本の課題」吉田恒雄編著『児童虐待防止法制度』（2003）188頁参照。

20) GALについて、山口亮子「アメリカにおける子どもの代理人制度－監護権訴訟と子どもの保護手続の場合」判例タイムズ57巻17号（2006）33頁以下参照。

21) 2015年2月20日に、Eight Judicial Circuit State of Florida Guardian ad litem ProgramのリクルーターLynn Deenさんにインタビューを行った。

が問われる。措置決定審理では、DCFは親子再統合のために十分な取組みを行ったかが審査される。DCFは子が裁判手続に進む際にケースプランを作成し、措置決定時またはその後30日以内にケースプラン承認が行われる。子は一時保護時から、一般に里親家庭に預けられるが、そこでDCFは親の教育を行いつつ子と親の再統合を図り、将来的な計画についてケースプランを立てるのである。

そこでDCFのケースワーカーは、定期的に親と会い、子育ての指導をしたり、セラピーやカウンセリングを受けさせたり、また、薬物・アルコール依存があれば治療を受けさせたり、職業訓練をさせたりして、再統合へ向けての相当な取組みを行う。審理では、子を危険にさらした親の行動と、DCFの介入の理由を記した当該事案の問題点の記述、親子再統合か法的監護者への委託かそれ以外の最終目的、ケースプラン達成の期限、親のケースプランの不履行が親権終了の要件の一つであることを文書で通知したか等が審査される。

そして、最終措置審査では、DCFが最終的計画を完結させるために十分な取組みを行ったか否かが審査される。これは、親権終了へ進む重要な要件である。最終措置では、DCFが再統合か、養子縁組か、後見か、親戚への措置か、その他の生活計画のうちのどれかの申請を行う。養子縁組されるためには、その前に親権終了手続を行わなければならない。ここでも、DCFに合理的な理由があるか、それに至るまで十分な取組みがなされたかが審査される。

(5) 州の代理人 (Counsel of State)

DCFには代理人が付き、その者も審理に必ず出廷する。DCFの代理人弁護士は、州の法務総裁 (Attorney General) の配下にある。州の代理人は一般に検察官として刑事事件を扱う場合が多いが、州の法務局は民事における代理人も擁し、その法律家は家族に関する養育費執行局、または児童法サービス局 (Children's Legal Services Bureau) に所属し、州を代表して、児童保護手続および親権終了手続に出廷する。

実際裁判の審理において、裁判官は事実上の調査については、DCFへケース・マネジャーへ質問を行うが、DCFが十分な取組みを行ったか否か、あるいはDCFにより証明責任が課せられている法的要件については、州の代理人に審問する²²。

(6) 親

2014年の全米調査によると、加害者となる者の性別割合は、男性が44.8%で、女性が54.1%である。被害者との関係は、親が78%で、親戚6.3%、親の内縁配偶者3.7%である。人種別では、白人が48.8%、アフリカンアメリカンが20%、ヒスパニックが19.8%となっている。

親の状況については、統計・資料からでは明らかではないが、筆者が裁判傍聴した限り、同居している婚姻夫婦の一方、単親者、すでに受刑者となっている親等様々であった。なお、親がどのような状態であれ、保護手続期間中も、親には子の養育費支払い義務が課せられる。また、加害となる行為は、身体的虐待よりネグレクトが多く、薬物使用やアルコール濫用が多いことが印象的であった。これらの問題は貧困問題と直結しており、社会的元凶が子への被害に及んでいることが分かる。

親には、必ず弁護士をつける権利があるため、裁判所において代理人がいなければ、裁判の都度、裁判官からその権利が告げられる。

子が家庭から引き離されている場合は、親子再統合の可能性を目指すために、親子の面会交流が子の最善の利益に適わ

22) オーランド少年裁判所では、約4~5名の州の代理人が、そこで扱う全ての事件を処理しており、インタビューしたところ、1人あたり約70案件を担当しているとのことであった。

ないという明白かつ確信のある証明がない限り、面会交流は保障されている。

親には、保護手続および親権終了手続において、メディエーションまたはその他のADRの機会が与えられる。また、罪状認否の審理において同意すれば、措置決定審理に進み、親権終了手続において自ら親権放棄をすれば、21日以内に審判型審理へ移行する。

なお、親が不明の場合でも、手続は行われる。特に、TPRでは、DCFが入念に居場所を探索し、母と婚姻していたか、同居していたか等という関係を審査して調査を尽くし、それでも不明であれば、子を遺棄したものとして、TPRの要件の一つとなる。

(7) 親の代理人弁護士

親の適正手続の保障のため、代理人弁護士をつける権利があることが、審理の都度裁判官からその旨通知される。経済状態により、弁護士費用を支払うことのできない親には、裁判所が任命した弁護士が選任され、州の費用から支払われる。したがって、児童保護手続および親権終了手続を担当する弁護士は専門的に特定されており、一人の弁護士が何件も掛け持ちして行う場合が多い。

(8) 傍聴人

保護手続において、関係者が傍聴している場合が多い。それは、子を預かっている里親や、子の祖父母、親戚等、あるいはケースワーカー等である。なかには、母親が審問されている法廷に、父親が子を連れて傍聴している場合もある。しかし、親権終了手続は非公開であり、傍聴を許していないところが多い。

5. 親権終了手続（Termination of Parental Rights：TPR）

子が親から引き離されたら、12か月以内に保護手続の最終的措置が決定されなければならない、その最終措置が養子縁組となった場合、親権終了手続へ移行する。なお、アメリカ法という親権とは、日本法の親権と異なり、日本法の親権の上位概念にあたるものである。すなわち、血縁上の親子関係があることから発生する法的親子関係により、親は親の権利（Parental Rights）を有する。日本民法で定める、子を監護・教育し財産管理する親権は、アメリカ法の監護権（Custody）に近似している。したがって、アメリカでは、実際に子を養育していなくとも、子に対する養育費支払い義務が発生し、親権終了しない限り子は親から解放されない。しかし、親権終了手続を得て親子が法的に断絶されると、子は新たな親と養子縁組手続に入ることができ、新たな親子関係を創設することになる。なお、この親権終了は、日本法にいう親権喪失とは全く異なる。日本法では、親権喪失されても、親権のみが喪失するのみで法的親子関係は断絶しない。そして、喪失の理由がなくなれば親権喪失審判の取消しができ、親権が回復する。ただし、日本の特別養子縁組時には親子関係が終了することになるので、父母の同意に基づくか、家庭裁判所の審判により親権終了に類似した状態になる²³。

ASFPAという連邦法は養子縁組促進法であり、新たな家庭が必要な子に迅速に家庭を与えることを目的とするものであり、親子が引き離された場合に時間を区切ってこのTPRと養子縁組を進めるという点で、旧法であるAACWAと異なる。フロリダ州法のTPR手続もASFPAの基準に則って制定され、最終措置決定の12か月以内にTPRへの移行が定められている。

23) アメリカ法では、養子縁組の前提として親権終了の手続きが先に行われるのに対し、日本の親子関係終了は、特別養子縁組の効果であるため、その手続も日本法の手続きとは異なることに注意が必要である。

親権終了は親子の断絶であるから、親に対する死刑判決といわれている。したがって、その要件は明文による規定を根拠として、手続上最も厳格である明白かつ確信のある証拠に基づき証明されなければならない。フロリダ州法 (Fla. Stat. § 39.806) の掲げる親権終了要件は詳細で多岐に亘るが、概要としては、次の通りである。

- a) 文書による、親の子に対する任意の親権放棄、
- b) 親の不明または不在、および入念な60日間の捜索によっても確定しない場合の、親による遺棄、
- c) 子の生命、安全、身体、精神、または心理的健康を脅かすような親の行動、
- d) 親が収監されており、かつ将来も相当の期間であったり、性犯罪や第1級殺人等重い刑であったり、その収監が子に有害であることが裁判所により明白かつ確信のある証拠により決定した場合、
- e) 親が子の措置後12ヶ月間ケースプランに実質的に従わなかったり、本質的に破ったり、最近の22か月の内の12か月親が再統合のためのケースプランに実質的に従わなかった場合、
- f) 子のきょうだいの生命、安全、身体、精神、または心理的健康を脅かす著しい行為を行った場合、
- g) 親がさらに重い虐待、性的暴行、性的虐待により子またはその他の子を支配している場合、
- h) 親が他方の親またはその他の子に、殺害、故殺、殺人教唆、殺人の共謀等を行った場合、
- i) 子のきょうだいの親権を強制的に終了させられた場合、
- j) 子を養育できないような広範かつ常習的アルコール、または規制された薬物使用の経歴、
- k) 生まれてきた子が、母による規制された薬物やアルコールに曝されていることが検査により明らかなき、
- l) 子やそのきょうだいの家庭外措置が3回以上に亘っているとき、
- m) 子が加害親からの性的暴行により妊娠していることが明白かつ確信のある証拠により認められたとき、
- n) 親が性的加害者として有罪とされたとき、

である。

助言審理の後45日以内に、または親による親権放棄の後21日以内に審判型審理が開かれ、ここで事実認定が行われると共に、DCFが十分な取組みを行ったかや、DCFの証拠の十分さが審理され、TPRが明らかに子の最善の利益か否かが決定される。このとき、子が年齢的に相当であれば、子の合理的な選好と意思が考慮されなければならない。その後、最終措置決定審理において、TPRか、申立却下か、DCFに差し戻されるかが決定される。

なお、TPRされる親は、虐待・ネグレクトを理由として児童保護手続に係っている親だけとは限らない。子を遺棄している不明の親の場合もあるし、子を妊娠し、出生後に子を養子縁組へ出す希望を持つ母親の場合もある。その時は、妊娠している母親がDCFを通さず、直接裁判所へ自発的親権放棄の手続きを申し出ることになる。この場合も親は弁護士により代理される権利がある。胎児に対する親権放棄が裁判所より認められたら、通常妊娠中からDCFか民間の機関を通して、あるいは私的に養親探しが始まり、子の出産費用を養親となる予定の者が出すことになる場合が多い。アメリカでは、人工妊娠中絶に対し、政策的および宗教的に消極的な立場を取る州、団体、考え方が広く存在しているため、望まない妊娠をした場合、新生児を養子縁組とする際の手続きも整っている。

6. 養子縁組

アメリカの養子縁組は大きく分けて、虐待・ネグレクトにより親の権利を強制的に終了させて公的機関から養子縁組されるものと、親が自発的に親の権利を放棄し、私的機関を通して養子に出すものがある。全国で2008年に養子縁組された数は135,813人であり、前者の割合は41%、後者は46%、そして国際養子縁組が13%であった²⁴。

フロリダ州に目を移すと、2013年度の親権終了の申立件数は3,240件で、処理件数は2,747件であった。そして、強制的

TPRの手続きを経てなされた後、養子縁組が申し立てられたのは1,859件であるのに対し、その処理件数は1,674件であった。制度上、親権終了が先に行われるため、このように、すぐに養子縁組ができない子も現れてくる。アメリカ社会の大きな問題とされている²⁵。

わが国では、実親と法的親子関係が終了しない普通養子縁組は年間8～9万件で、その4割は成年養子（婿養子）とされており、未成年養子の場合には連れ子養子も多い。これに対し、特別養子縁組の2012年の認容件数は339名であった。

また、日本の平成15年度から平成24年度報告までの児童虐待による死亡事例の調査²⁶では、死亡年齢は、0日が17.2%、0か月が20.3%を含め、0歳が44%となっており、0日0か月における実母の妊娠期の問題として、望まない妊娠が71.3%と高率を示している。近年の研究²⁷によると、妊娠葛藤の末、子を特別養子縁組へ託した女性のヒアリング調査から、特別養子縁組という選択肢が当初から顕在化していないことが分かる。情報の少なさと、制度的支援の少なさが起因しているようである。

おわりに

アメリカの裁判所主導により行われている児童虐待・ネグレクト保護手続は、法律家はもとより、各分野の専門家による協同により成り立っている。家庭のなかで、生命および精神が危険にさらされている子を救うことは、国家の役割である。他方、親が子どもと生活を共にし、子を養育・教育・監護することは、アメリカでは憲法上の権利として認められているため、その親の権利と適正手続を確保することなしには、子を親から引き離し、国家の保護の下に置くことはできない。これらの権利の狭間のなかで、現在のアメリカが到達した制度は、複雑および多岐に亘る司法中心のものとなった。アメリカの福祉局の任務に目を移すと、子と親に対する再統合のためのサービスを行うと同時に、裁判所にも毎日出廷して審理に対応しなければならない業務は、かなり複雑かつ多忙なものであろう。しかし、裁判所のチェックを受けることで、対外的にも福祉局の任務の正当性が説明されることになろうし、何よりも責任の所在が裁判所にあることにより、多様な取組みが可能となるであろうことが予想される。また、福祉局に専属の代理人弁護士がつくことで、法的処理の専門性は担保される。ただし、この制度には多大の予算と人材の投入を必要とする。児童虐待のみならず、DVという家族の危機に、国家がどれほど踏み込み被害者を助けるかは、予算も含めた制度自体の改革も視野に入れて取り組まなければならない課題である。

（2016年6月11日 脱稿）

本研究は、JSPS科研費16K03427の助成を受けたものである。

24) Child Welfare Information Gateway, How many children were adopted in 2007 and 2008?, 4 (2011).

Adoptions of Children With Public Child Welfare Agency Involvement by State: FY 2003 - FY 2011 http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/children_adopted.pdf

によると、2008年度に全米で強制的に養子縁組された子は55,264人、2013年度は50,608人となっている。

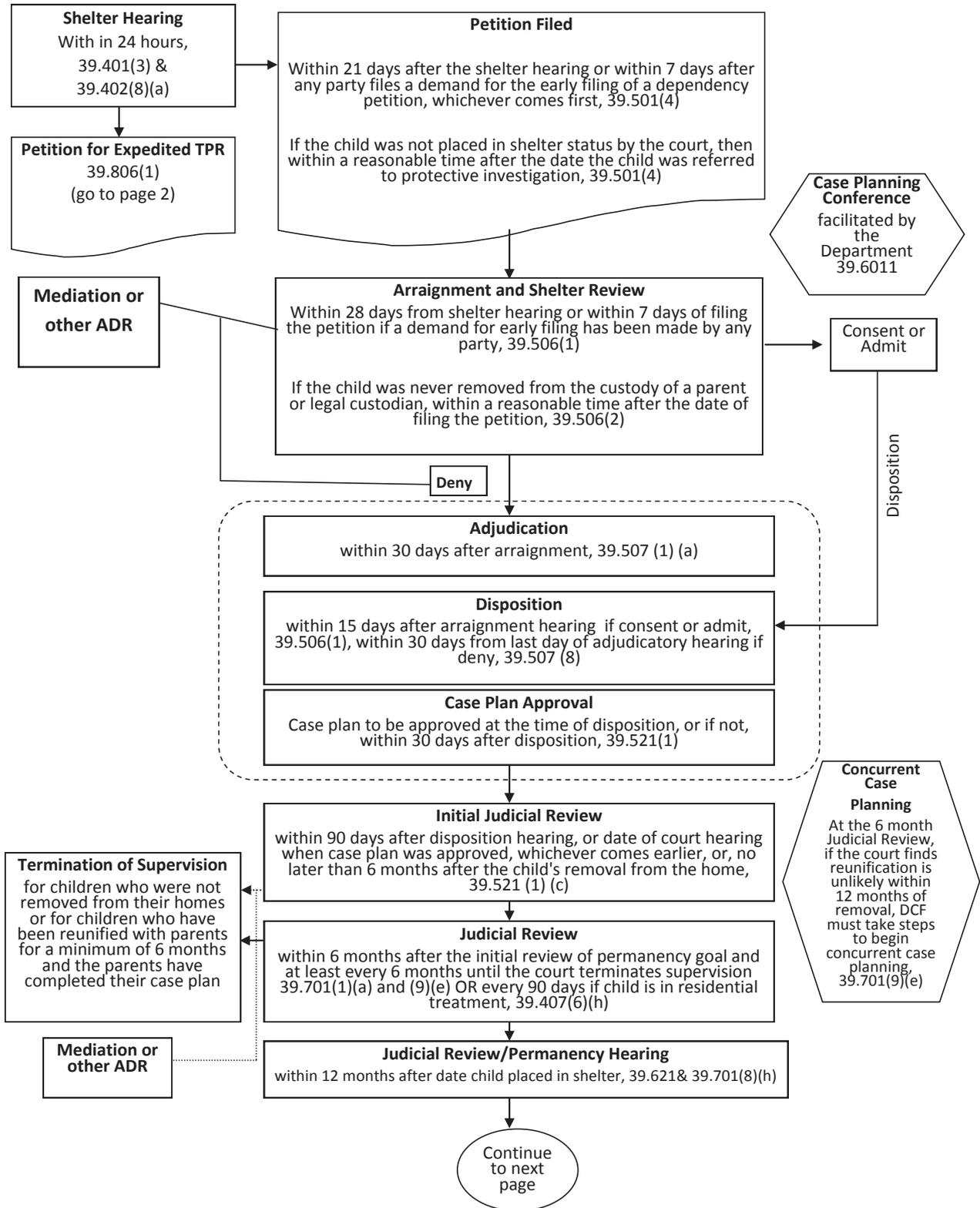
25) 原田・前掲注(2)165頁。

26) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課・前掲注(3)「死亡事例検証報告書から」。

27) 白井千晶「妊娠葛藤・子の養育困難にある女性の養子に出す意思決定プロセスと公的福祉－特別養子縁組で子を託す女性の語りから」和光大学現代人間科学部紀要7巻（2014）55頁。筆者は必ずしもそのようにまとめている訳ではないが、15名の女性の語りから、特別養子縁組への道行きが、自己の母親の勧めであるとか、最終的に民間団体からの情報からであるとかであり、それまで本人には、中絶やシングルマザーとしての金銭的情報しか与えられていないのが実情のようである。

資料

Dependency Case Management Flowchart



Dependency Case Management Flowchart

(Continued)

