

# 英国視察 報告書

(視察時期 2016 年 2 月及び 7 月)

2017 年 4 月

日本財団



## I. はじめに：英国と日本の社会的養護の現状

英国において、児童虐待問題への関心が高まったのは1870年代である。日本では、児童虐待への社会的な関心が高まったのは1990年代から児童虐待防止法施行以降である。このように、英国における児童虐待防止の取り組みは100年以上の歴史があり、子どもの最善の利益を守るために、法整備や専門職の養成等が進められてきた。その後、母子関係論を発展させたボウルヴィの存在が英国の社会的養護の方向性と発展に大きく影響を及ぼした。上鹿渡（2012）は、「英国においては児童福祉に関わる実践家からボウルヴィの名前が挙げられることは多く、今も英国で児童福祉に関わる専門家に影響を与え続けていると考えられる」と述べている。また、「中でも社会的養護について具体的方向性を検討する際には、ボウルヴィの提示した方向性とその展開について整理することで多くの示唆が得られると考える（上鹿渡，2012）」と述べ、現在も尚、英国の児童福祉に大きな影響を及ぼしている。上記のことから、英国では、ボウルヴィの報告もあり、1960年頃から施設を閉鎖していき、児童の代替養育環境として施設入所から養子、里親へと委託されるようになっていった。

英国の総人口は、2015年の時点で64,716,000人となっている。その内、18歳未満は、13,715,000人であり、5歳未満は4,058,000人である。合計特殊出生率は、日本が1.4に対し、英国は1.9となっている。

英国において社会的養育を必要としている児童は、70,440人おり、主な理由は虐待またはネグレクトである（42,470人）。日本の社会的養護の現状は、児童養護施設へ入所している児童が27,041人、乳児院へ入所している乳幼児が2,876人である。里親家庭へ委託されている児童が5,903人である。児童養護施設と乳児院の児童を合わせると、約8割以上が施設入所となっており、里親家庭へ委託されている児童は約2割に満たない。このように、日本においては多くの子どもが施設へ入所している現状にある。その一方、英国は社会的養育を必要としている子どもの多くが里親もしくは養子縁組により養育を受けている。英国において、里親家庭へ委託された子どもは51,850人で、社会的養育を必要としている子どもの74%にあたる。また、2015年度の一年間で養子縁組した子どもは4,690人であり、里親委託と合わせると約8割近くの子どものは家庭の中で養育を受けているのである。英国においては、重度の障害を有する場合を除いて、7歳未満の子どもが施設養護とされることはほとんどない（上鹿渡，2016）。

また、英国では里親の種類が、緊急里親（emergency foster care）、短期里親（short term foster care）、ショートブレイク里親（short break foster care）、長期里親（long term foster care）等多岐にわたる。その他にも虐待・ネグレクト等による複雑性トラウマをケアする治療的里親（therapeutic foster care）、少年司法里親（youth justice fostering）等専門的な里親もあり、子どものニーズに沿った支援が里親家庭で提供できるようになっている。

日本においては施設養育が主流であるが、英国にも家庭維持を支援する役割や里親を補完する役割を居住型施設が担っている。先に述べたように、英国では大舎施設はなく、短期で親子が入所し在宅養育を目指す親子ホームや里親による養育が困難な高年齢児のケアを担う小規模な児童ホーム、さらに高機能な治療施設が存在している。施設に入所している子どもは 4,210 人であり、これは英国における社会的養育を必要としている子ども人口の 6%に相当している。日本と比べて施設へ入所する子どもは少ないものの、施設で治療的なケアを受ける子どももいる。

ここまで家族から離れて、里親や施設で暮らす子どもたちについて述べてきたが、英国では、家庭維持の重要性も認識されている。これまで、可能な限り、子どもたちが実家庭や近親者のもとで生活できるように法が整備されてきた経緯がある。現行の法的枠組みの基礎となる児童法（Child Act）が 1989 年に制定され、実践のガイドライン（指針や具体的手続きを示したもの）である『ワーキング・トゥギャザー（児童虐待防止のための協働）』（Working Together to Safeguard Children）が 1991 年に政府より刊行された（櫻谷，2009）。現在も子どもの最善の利益を守るために法改正が続けられている。司法関与に裏づけられながら、在宅支援が行われる一方で、ニーズが高い子どもを養育する家庭については、緊急保護命令（Emergency protection order）、短期ケア命令（Interim care order）ケア命令（Full care order）などの裁判所命令も念頭において、支援を行っている。

また、家庭維持のために重層的な地域サービスもある。乳幼児の福祉・保健・教育を支援する広範な地域サービスによって家庭を支える。加えて、福祉系・保健系の支援機関や慈善団体の家族サポートワーカー（family support worker）や地方自治体のソーシャルワーカーが関与し、ニーズに応じた柔軟な地域サービスを導入し、家庭を支えている。また、広範な地域サービスを担う児童センターが存在する。児童センターは、乳幼児養育のための教室や保育に加えて、ペアレンティングスキルプログラム、心理職による発達相談・心理療法・家族関係調整、生活相談、助産師や保健師と連携した全戸訪問などの多機能なサービスを身近な地域で提供し

ている（福岡市こども総合相談センター，2016）。かつての英国は、大舎施設による養育・ケアに予算や物的・人的資源が集中していた。しかし、社会的養護の子どもに関する数々の研究結果を鑑みて、里親資源の活用や家庭維持の充実へ舵を切った。それまで大舎施設ケアを担ってきた貴重な資源を、ソーシャルワーカーの人員、支援機関・児童センター等の地域サービス、親子ホーム、里親養育機関、それを補完する児童ホームなどに活かしていった（福岡市こども総合相談センター，2016）。家庭維持や家庭養護を行うための法整備や地域サービスが存在していることで子どもの最善の利益を保障するための法整備や子どものニーズに合わせた地域サービスが充実してきており、家庭維持や家庭養護を可能にしているものと考えられる。

英国では古くから児童虐待に対して市民の関心が高く、政府の施策に大きな影響を及ぼしてきた。また、ボウルヴィの報告もあり、英国では永続的な家庭を保障するために社会的養育のあり方が大きく発展していった。今後日本においても、児童養護施設等の小規模化及び里親等への委託を推進していくことになる。そのため、英国から学ぶべき点は多くあるものと思われる。

## II. LUMOS によるプログラム

英国では、ボウルヴィの報告の影響を受け、1960年頃から施設を閉鎖して子どもの代替養育環境として施設入所から養子縁組や里親委託への転換が行われた。また、家庭維持（母子分離の予防）や家庭養護を行うための地域サービスや里親を支援する里親養育機関が存在する。このような家庭養護への移行や地域サービスの拡充をするためにLUMOSが開発した包括的プログラムが「Deinstitutionalisation（以下、DI）」である。

上鹿渡（2016）は、「ルーモスの実践はこれまでの多くの研究成果に根拠を置きながら、実践の継続と拡大に必要な施策、そして予算にまでその対応範囲を上げた取り組みであり、研究・実践・施策の歯車を実践の側から大きく動かしている事例といえるであろう」と述べている。

今回の視察では、このLUMOSが主催する4日間のDI研修に参加した。4日間のスケジュールは、以下表1のとおりである。

表1 LUMOS 研修プログラム・スケジュール

1日目	2日目	3日目	4日目
施設と非施設のシステム	原理と横断的考察	DIの財政的側面	子どもの保護
事例・モルドバ	戦略的レビュー	DIプロセスのマネージメント	ハイチの事例
DIへのバリアと不適切なDIモデル	サービス・プレゼンテーションのデザイン	ラテンアメリカの事例	人材開発
障がいのソーシャル・モデル	サービス・デザインのエクササイズ	DIにおけるアドヴォカシー	移送計画
DIプロセスの10要素	資源の移行 そのエクササイズ	ワークショップ	モニタリングと評価
信仰を元にした組織の役割	コミュニケーション		最終ディスカッション・ 質疑応答
	子どもの参加		

## 【LUMOS とは？】

LUMOS は、「ハリー・ポッター」の著者 J.K.ローリング氏が 2005 年に家庭養護の推進を目的に創設した英国の国際 NGO である。代表は、世界で最も影響のあるソーシャルワーカー 30 人の一人にも選ばれたジョルジェット・ムルヘア氏が務めている。

LUMOS は、社会的養護を必要とする子どもたちが、施設ではなく家庭で暮らすための体制づくりを世界中で支援している。特に、モルドバ、チェコ、ブルガリアなどの中央・東ヨーロッパにおいて、子どもが実親のもとで暮らし続けるための仕組みづくりや、里親など家庭養護への移行、また家族再統合の促進により家庭で暮らす子どもの数を増やすための支援を実施してきた。その結果、多くの施設が母子の支援施設や保育園、里親を支援する組織などに役割を転換している。最近では、ハイチやカンボジアなどでも活動を開始している。

## 【LUMOS の Deinstitutionalisation (DI) とは？】

DI とは、「脱施設化」を意味する言葉である。「脱施設化」という言葉からは施設をなくす  
ということを連想しがちであるが、そのような単純な意味ではない。施設ケアから地域家庭を  
基盤とするケアへの移行を意味している。つまり、施設をはじめ、社会的養護に関する各関係機関を含めた社会的養護システム全体の再構築を行うことである。

従来の大舎施設による養育・ケアでは、予算が物的・人的資源が集中してしまい、地域に還元することは困難であった。かつて、英国も大舎施設による養育やケアに予算や資源が集中していた。しかし、近年の研究では施設入所が子どもに与えるマイナスの影響が科学的に証明されるようになった。日本の施設養育の質は LUMOS が DI を進めてきた東欧やアジア諸国と比較すると高いと言われるが、施設養育の方が家庭養育より優れているというエビデンスはない。子どもの最善の利益の保障と施設運営のバランスを取るのは困難が伴うことも多い。

DI を進めるためには、家庭を支える仕組みを地域に創設することが重要である。そのためには地域の拠点機関に専門家を配置し、予算を効率良く幅広いサービスに使えるようにコミュニティベースの支援体制が構築されるべきである。英国でも、大舎施設による養育やケアを担ってきた人的・経済的資源を地域サービスに転換し、地域に還元していった経緯がある。

## 【DIプログラム】

LUMOSが開発したDIプログラムは具体的なプロセスに沿って進められる。DIを進めるための重要要素としては以下の10点が提唱されている。

### (1) コミュニケーションと意識向上

施設から地域社会基盤サービスへの移行のプロセスの間、オープンで明瞭なコミュニケーションは非常に重要である。DI全体のプロセスを通じて、子どもや家族、施設長や施設職員、政治家、またその他の人々（市民）に向けて、明瞭で明確なメッセージを伝えなくてはならない。必要とされるリソースは過小評価されることも多いが、良いコミュニケーションをとることで抵抗を最小限にし、長期的には必要とされる資金を節約することにもつながる。

### (2) 変化のプロセスを管理すること

DIプロセスの複雑さとこの取り組みに巻き込まれる者の負担を考慮し、潜在的な問題をできる限り予想し、計画しておくことが非常に重要である。全体的な計画においては、DIプロセスを遂行するために必要なリソースや時間、能力が適切に管理されているかを明らかにしなくてはならない。この領域は常態的に資源不足であるため、DIの過程を管理するために必要な技術や仕事量は過小評価される傾向があるため注意が必要である。

### (3) 国レベルでの戦略の見直し

問題の規模と範囲についての十分な知識がない限り、システムの改革を正確に計画することはできない。国レベルの戦略的見直しでは、早急に施設の子どもの数とプロフィール、施設入所の理由、改革の実践の計画について情報を入手すべきである。施設から地域における支援への移行は法的枠組みや国のケアシステムの変化を伴うことが多いため、現行法や規制の枠組みの評価を実施する必要がある。時代遅れの法律や政策はDIの大きな障害になりうる。

#### **(4) 地方・地域レベルでの戦略の見直し**

地域レベルの戦略の見直しは、DIを支える地域に存在するリソースの評価だけでなく、子どもが施設にいる理由や、施設内のリソースについてより深い知見をもたらしてくれる。これは、地域、地方、国レベルでDIを完了するために必要なリソースや費用について判断するだけでなく、施設に代わって必要とされる全てのサービスを計画するのに欠かせない情報である。

#### **(5) 施設に代わるサービスのデザイン**

子どもと家族のニーズは多様である。地方単位や施設単位のデータ分析を用いることで、代替となる支援について無理のない見積もりを作ることができる。サービスを設計する時には、それぞれ個別の子どものニーズが考慮されなくてはならない。

#### **(6) リソースの移行計画**

DIでは、大規模で集中型の施設から幅広いサービスへの資源の移行をしていく。これは、詳細な計画を要する複雑な財務プロセスでもある。検討すべき重要分野は3種の既存資源の再投資である。それらは、財源（年間予算と寄付金）、人的資源（施設職員）、物的資源（建物、土地、車両、設備）である。

#### **(7) 個別の子どものアセスメント、計画、準備**

子どもにとって委託先の変更（移動）は相当な心的外傷となりうる。個別の子どものための包括的なアセスメントや計画は、子どもが最もふさわしい委託先に移動することや、移行経験が子どもにとって肯定的なものであることを確かめる必要がある。それぞれの子どもは個別のケアと委託の計画を用意されるべきである。子どもと家族はこの計画立案や改良にしっかり関与すべきである。移行に向けての準備案会では、心的外傷を減らし、リスクを最小限にすることが求められる。施設で何年も過ごしてきた子どもの中には安全な移動のために事前に特別な治療的介入が必要な場合もある。



## **(8) 労働力の開発と再配置**

新設される支援体制において質の高いサービスを提供するためには、研修を受けた職員が必要となる。職員は改革のプロセスで最も重要な資源である。多くは施設から再配置される可能性が高いが、新たに採用される職員も必要だろう。研修は、全員に必要である。特に、施設職員は何年にもわたり施設での実践を身につけており、変化のためにはかなりの研修や指導が求められるだろう。配置転換された職員が子どもにとって危険ではないことを保障しなければならない。

## **(9) ロジスティクス、管理、マネージメントの計画**

施設から地域社会を基盤とするケアへの移行プロセスは非常に複雑なため、それぞれの段階にかかわる継続的なロジスティクス（詳細な計画）の検討がきわめて重要となる。特に、子どもやスタッフが関与するプロセスや準備、移動のタイムスケールについての詳細な計画が求められる。プロセスのこのような局面については、たいてい過小評価されているが、プロセスのいかなる部分におけるミスや遅れも子どもに害を与える結果となりうる。

## **(10) モニタリングと評価**

DIの改革プロセスが効果的かつ意図した通りに達成されていることを確認するために、モニタリングと評価がはじめてから組み込まれていなくてはならない。これによって何が生じているか定期的にチェックし、プロジェクトの目標が達成され、持続されているのか調べることができる。ここには、移行が完了したあとの期間も含まれる。最も重要な指標は、子どもの健康、発達、ライフチャンスの変化、資金の効率的な運用、サービスの持続可能性である。

上記の10の要素を踏まえた上でDIを進めていくのだが、専門性を持たずにやろうとすると子どもに影響を与えたり、抵抗が生まれ、失敗してしまう。DIは複雑なプロセスであり、すぐにできるものでもない。時間をかけて戦略的にやっていく必要があり、子どもが中心であることを忘れてはならない。

## 【DI に向けての注意点】

### (1) 思い込み

DIを進める上で障壁となるのは、これまでの経験や歴史からくる思い込みである。例えば、施設は低コストで、里親などの家庭養育は高コストである、というものである。しかし実際には、建物の建て替え費や人件費等の事務費などを考えれば、施設の方がコスト高である。また、DIを始める時に、初期コストがかさむことは往々にして起こりうる。そのため、一見DIはコスト高だと思われがちだが、それは最初だけで、やがてコストが抑えられ、最終的には里親等の家庭養育の方が費用は低く抑えられる。LUMOSの計算では、通常の里親委託をすると施設の場合と比べて総費用の1割、専門的な里親でも3割程度の負担ですむとされている。

もう1つの大きな思い込みは、多くの施設は人の善意で建てられたものであるから、その施設では良い実践がされており、そこに寄付をすることは子どもに貢献したことになるという考えである。もちろん、当初、食べるものも寝るところもなかった子どもたちに、善意に基づき、私財をなげうって子どもたちに必要なものを与え、寝る場所を提供した行為は、素晴らしい行為である。しかし、すでにヨーロッパの90%以上、また全世界の施設入所児の80%は孤児ではない。社会情勢や生活の変化に応じた子どもの最善の利益の保障が注目されつつある。そのことを考えると、善意は善意としておきながらも、その善意を行使する方法を考えていかなければならない。施設への多大な寄付が、より豪華な大規模施設を建てる費用となり、むしろ子どもが家庭で育つ権利を阻害しているいかもしれないのだ。

### (2) データ収集とデータ分析

LUMOSは、DIのプロセスで客観的データを重視する。福祉の現場では、人々の情熱が時として前に進むための足かせとなる。そのため、単なる経験や勘、根性論ではなく、しっかりとしたデータ収集や綿密な分析をすることで何が正しいか理解する必要がある。これまで、各国の研究において施設を出た成人の売春率や犯罪歴率、自殺率などが高いことが指摘されている。コストについても、家庭養育に移行するために一時的費用は発生するものの、長期的に分析すると異なる側面が見えてくるのである。

日本においても、社会的養護下にある子どもたちの進学率や就職率、また施設退所後の状況をデータで見ていくと、多大な努力にもかかわらず必ずしも芳しい結果だとはいえない。また、ルーマニア等の孤児は、先天的に障がいがあったため良い成果が見られないのではないかとといった批判も聞かれる。しかし、データを見ると、ルーマニアの孤児院からイギリス等の里親に移行されて育った子どもの発達の数値が伸びていることから、それまでの施設養育による影響であることがわかる。データを取って分析することで、我々の臆断や臆見を排していくことができるのだ。

### (3) 施設との協働

これは LUMOS の DI の大きな特徴である。誤解されやすいが、LUMOS は決して施設を敵視しているのではない。ただ、子どもの最善の利益を見据えているだけである。大規模収容施設を閉鎖するのであって、そこで貢献しているスタッフを追い出すのではない。必要な施設は時期や条件を考慮して残すべきだという考えでもある。（もちろん「本当に必要かどうか」見極めるためにはエビデンスが必要である。）また、新たな地域サービスを構築していくためには、子どもの養育を経験してきたスタッフは貴重な資源である。また建物や土地、その他の設備も重要な資源である。それらを活用して地域サービスや、虐待予防に携わる支援を行うことで、地域でより安心した子育てができる。

### (4) 「何が必要か」から考える。

DIに関わらず、組織変革や大きな問題を解決する際に、問題から考えることはやめるべきである。なぜなら、問題や予算から考えると、「実行困難」という結論になるからである。DIについても、多くの問題点が指摘される。「～だからできない」、「～がないから難しい」という意見の行き着くところは、落胆である。ここでは、「何が必要か」から考えることが重要である。そして、必要なことがわかったら、そのためには何をすればよいか考えるとよい。同じ事象を考えるのでも、出される結論が異なってくる。とはいえ、我々にはネガティブ・バイアスがあり、問題点を探しがちであることを自覚しておかねばならない。

## (5) 子ども中心主義

これはDIを進めていく上で非常に重要な視点である。これなしにはDIは成功しないと言ってもよい。DIの重要な当事者は子どもである。その当事者の意見に反して、あるいは無視しては子どもの最善の利益は保障できない。もちろん、それは子どもの意見をすべて受け入れるということではない。しかし、子どもが施設から家庭的養護に移行するときに、どんな準備が必要か、何を持っていくか、誰と行くか、行った先で何をするか、何を大切にしてほしいか、そういったことを当事者である子どもから十分に聞くこと、そしてその過程や結果を十分に説明して、納得することが重要である。また、DIの計画段階においても子どもの意見を取り入れながら進めていく方が良い結果を生むだろう。

## (おわりに)

今回、4日間の研修を受け、日本の現状を別の視点から見直すことができた。各国の事例やグループワークはもちろんのこと、抵抗を力にする点や行政との協力連携や提案方法などについても大きな学びがあった。日本の現場に戻ると、課題の大きさに戸惑うこともあるが、社会的養護の子どもが家庭で育つ権利の保障を推進することは大人の責務であると再確認した。もちろん日本にも日本ながらの良い点もたくさんある。とは言え、未だに大規模施設で多く子どもが暮らす現実があり、それが子どもたちの人生に多大な影響を与え続けていることを考えなければならない。2016年の児童福祉法改正で子どもの権利が条文の中に表記され、家庭における養育環境、家庭的環境に重きを置く方向性へと日本ははっきりと舵を切ったのである。他国に大いに学びながらも、恐らく日本独自の方法論を考えていく必要があるだろう。そのためにも日本の各関係機関、関係者、当事者がパートナーとなって協力し、これからの社会的養護の在り方について対話を続けていかなければならない。



### Ⅲ. エセックス県における里親支援の現状

今回、Essex County Council（以下、エセックス県）を訪問し、里親委託や支援の現状について里親支援部長やソーシャルワーカー、里親本人から話を聞く機会が設けられた。

#### 【エセックス県の基礎情報】

- ・面積 3464.39 km<sup>2</sup>
- ・人口 140 万人（2014 年）
- ・社会的養護児童 1005 人
- ・社会的養護児童のうち里親委託は 75%（約 750 人、470 組）、200 人はプライベートエージェンシーの里親に委託）
- ・里親委託以外の社会的養護児童（約 250 人）の多くは 16 歳以上で、ほとんどは支援付き住居（Semi-independent accommodation/Private Lodging）で生活している。この中には、100 人程度の保護者同伴無しの難民申請児（アフガニスタン、シリア、アルバニア）も含まれている。

エセックス県では、県登録の里親への委託費は週 250 ポンドである（委託される子どもの年齢等に応じてさらに 250 ポンド加算される場合もある）一方で、プライベートエージェンシーは週に 800～1300 ポンドの委託費が支払われている。

児童相談所の体制は、「里親リクルート&アセスメントチーム」「里親支援チーム」「子ども担当チーム」の 3 部門に分かれている。

「里親リクルート&アセスメントチーム」には、ソーシャルワーカーが 12 人配置されている。「里親支援チーム」には、ソーシャルワーカーとサポートワーカーが常勤・非常勤を含め 80 人配置されており、各ワーカーが 12～15 ケースを担当している。「子ども担当チーム」のソーシャルワーカーは、それぞれが 12 ケース程度を担当している。

エセックス県の里親制度の課題として「新規里親のリクルート」が挙げられた。その理由の一つは「里親の高齢化」である。昨年、エセックス県では新規里親が48組誕生したのに対し、71組もの里親が引退してしまった。リクルートのための財源確保は常に課題だが、サブリーミナル的に様々な場所で里親委託の情報に触れてもらうことで応募人数が増えると考えている。また、芸能人の登用やドラマで里親について取り上げてもらうと効果がやすい。さらに、既に成功体験をもつ里親経験者や里親委託を経験した当事者の話を聞いてもらうことは最も強力なリクルート資源になる。

次に、エセックス県で実際に里親をしている方からの聞き取りを行った。

乳幼児専門の里親3年目のメアリー氏（仮名）から話を伺った。メアリー氏は30代の女性で、夫と娘（10代）の三人家族である。0~2歳専門の里親として登録されており、乳児を1人受託できる許可を得ている。英国では乳児の場合、これが一般的である。メアリー氏は、これまでに5人の乳児委託の経験を持っている。

乳幼児委託の場合は養子縁組命令か自宅復帰の決定が下されるまでの期間（おおよそ9ヶ月前後）委託されることが多い。これは日本の一時保護のような役割に相当すると言えるだろう。委託と委託の間に数週間の休憩期間をとっており、その期間に家族だけでいたいことや自分の時間が確保されている。

里親にはスーパーバイジング・ソーシャル・ワーカー（監督ソーシャルワーカー）がつき、最低でも6週間に1回は家庭訪問が実施される。予告なしの監査が年1回行われ、里親として適格かどうかチェックされる。その際、1年間の活動実績を報告し、実子への聞き取りも行われる。

メアリー氏は、委託された乳幼児との生活は「赤ちゃんとの普通の生活」であり、レスパイトケア等の支援を必要と感じることはなかったと語った。困った時は夫婦間で調整したり親戚に助けってもらったりしているそうだ。エセックス県では、愛着形成の観点から乳幼児の場合は主な養育者を限定するよう配慮している。

メアリー氏の話によると、乳幼児の里親委託には「安定したアタッチメントの形成」「実親との面会交流のサポート」「メモリーブックの作成」「養親への移行支援」の4点を重視していることが明らかになった。

「安定したアタッチメントの形成」については、初期のアタッチメントが非常に重要であり、安定した愛着が形成されると次の養育者との愛着形成がしやすいとの理論に則って、施設より里親宅で養育されることが重要であると述べられた。メアリー氏は、泣いたらすぐに抱っこしてもらい、良いアタッチメントを形成することで、スムーズに養子縁組家庭へ移行することができることも語っていた。

「実親との面会交流のサポート」では、里親が面会センターまで乳児を引率している。以前は県のソーシャルワーカーが乳児を面会に引率していたが、乳児が安心感を得ることが優先されるようになり、今は里親が担当している。頻度は通常週1回以上というケースが多く、裁判所の決定にそって実施される。

子どもと実親との面会で最も困難なのは、養子縁組が決定した後の「最終面会」である。メアリー氏が受け持ったこれまでのほとんどのケースは、実親が節度ある態度で接してくれており、取り乱したことは過去に1度だけであった。中には、ネガティブで敵対的な実親も存在する。しかし、実親は状況を自分でコントロールできないことに怒りを抱いて錯綜していることが多いため、里親はそれを理解する必要がある。そのために里親は、実親との協力（**working with birth parents**）、アタッチメント、アルコールやドラッグが子どもに与える影響やそのケア、セラピープレイ等、多くのトレーニングを受けている。また、里親と実親で子どもについてのノートの交換をすることもある。

「メモリーブックの作成」は、半年から9ヶ月間の乳児の生活や成長の記録と数々の思い出のものを写真とともにメモリーブックにまとめる作業である。短期間とはいえ「愛されて生活していた記録」として大切にしてほしいとの考えから始められた。委託された日や日々の生活の記録、写真、足型などがまとめられる。メアリー氏は、自分の子どもにアルバムを作るのと同じように作っていると語っていた。養子縁組時にはメモリーブックを養親へ渡すことになる。

「養親への移行支援」については、裁判所で養子縁組に決定がなされた後に行われる。まずは実親とのコンタクトを段階的に減らしていき、最後に「good-bye コンタクト」という別れの儀式が行われる。この時点で実親が現れないことも多い。

養親が決定すると、最初の1~2週間は、養親が里親宅を毎日訪問する。そして、養親が里親宅で過ごす時間を徐々に増やしていく。1週目は、里親と養親と一緒に乳児を散歩や買い物な



どに連れ出し、夜は里親宅に戻り里親が寝かしつける。2週目以降は、養親と乳児だけで出かけ、夜は里親宅に戻り里親が寝かしつける。次には、養親の家で里親と乳児が過ごす時間を増やしていき、養親に養育機能を完全に移行していく。完全に移行した後も、2日目、5日目、7日目には里親が家庭訪問する。また、7日目意向も里親と養親は連絡を取り合うことが多い。

乳児の場合、多くの子どもがこのような2週間程度の移行期間で心身ともに安定した生活を送れるようになる。現在、英国では養子縁組への移行期間が早くなっており、7ヶ月ほどでプレイスメント命令 (placement order)<sup>1</sup>が出されるようになった。一方で、2年間里親家庭にいた子どもを移動することは子どもにとって大変困難であり、養子縁組への移行が早い方がスムーズである。



---

<sup>1</sup> 当局による申し立ての結果プレイスメント命令が出されると、父母が不同意でも子どもは養親候補者へ措置されることが可能となる。



## IV. 児童福祉審判に関わる判事からの聞き取り

英国で児童福祉審判に関わる判事より司法の面から社会的養護について話を聞く機会が設けられた。

今回話をしてくださった判事は、2つの部門で働いており、担当する事件の約40%が子どもに関するものである。

子どもの事件を担当する判事に対しては毎年研修を受ける義務が課されており、アタッチメント理論など、家族機能に関するテーマが研修の中心である。英国では、家族に司法関与をする際にはアタッチメント理論を知らなければならないという共通理解が形成されているようだ。

子どもに関する裁判については、法律で裁判所が従うべき基準が明確に定められており、その手続きは明快である。家族間に機能不全があり、改善の見込みがない場合に裁判所にケースが持ち込まれる。判事として考えることはまず、子どもの最善の利益が何であり、子どもが何を望んでいるか、子どもをこの機能不全家族の中に残しておくかどうか、ということである。

裁判所による下記のような決定が基本とされる。

### (1) 命令なし (no order)

そもそも命令を出す必要がない場合には、命令を出さない。

### (2) 監督命令 (supervision order)

監督命令は、当該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監督下におく命令である。スーパーバイザーは、子どもに助言・援助を与えると共に、子どもに寄り添って監督する。なお、この命令のもとでは、子どもは親と一緒に暮らし、親自身が親責任 (parental responsibility) を持つとされている。ただし、親がスーパーバイザーに協力しない場合には、ケア命令 (care order) の手続きが取られる。

### (3) ケア命令 (care order)

子どもがもっとも深刻な事態に陥っている場合に出される命令である。子どもは家庭から分離され、家庭とは別の場所で生活することになる。care order が出されると、地方当局 (local authority) も親責任を持つことになり、もともと親責任を有していた者と地方当局の両方で親責任を共有する。ただし、支援の際に親責任の範囲を制限する必要があるときは、地方当局の裁量により制限されることになる。

### (4) 養子縁組命令 (adoption order)

この命令により、親責任は養親に移る。adoption には、open adoption と closed adoption がある。open adoption は、実親とのコンタクトを残し、接触しても良い。closed adoption は、実親と手紙のみのやりとりで、接触はしない。

### (5) 特別後見制度 (special guardianship)

adoption order よりも緩やかな命令である。生みの親が親としてのステイタスを持つが、親責任は special guardian が持つ。

その他の事項として、判事は命令を出す際、なぜこの命令を出すのか、あるいは出さないのかを常に考えている。すべての判断は、子どもの最善の利益に資するかどうか、という点に還元される。

裁判所に提出してもらう資料として大事なものは、まず、子どもに関するできごとが書かれた一覧表である。この一覧表には、「いつ、どこで、誰が、誰に、何を、どのようにしたか」が記載される。その他にも、「陳述書」「学校の教師が話している内容」「医学的意見」「心理判定」「家族の能力に関するアセスメントの結果」などの資料を提出してもらう。裁判所が決定を出すまでには 26 週間しかないため、資料についてはシンプルになりつつある。

今回の判事のもとでは、申立人側が勝訴する確率はおおよそ 70%~80%である。残りの 20~30%については、敵対的な関係から友好的な関係に移り、生みの親の同意が取れ、訴えが取り下げられるパターンが含まれている。なお、敗訴した生みの親のうち、上級裁判所に不服申立てをするのは約 5%程度である。

今回、児童福祉審判に関わる判事の話聞き、裁判所が子どもに寄り添いつつ、常に子どもの最善の利益を追求していることは、まさに子どもの権利条約で求められていることであった。この点については、今の日本との違いを意識させるものであった。また、判事に対して研修義務が課されていることも、最新の知見をもとに判断を下すことができるという意味で、裁判所の決定が子どものためになっていることを担保するために必要不可欠なものであると思われた。

## V. おわりに

日本では、社会的養護の中心は未だ児童養護施設であり、大舎制養育を残しているところが多い。しかし、「社会的養護の課題と将来像」の中で、今後 10 数年の間に、施設の本体施設、グループホーム、里親等の割合を3分の1ずつにしていく目標が掲げられ、2015 年度を始期として 2029 年度末までの 15 年間で本目標の達成を目指すこととなった。

一方、2016 年の児童福祉法改正においては、子どもが「家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育される」ようにし、それが適切でない場合でも「児童ができる限り良好な家庭的環境において養育され」なければならないと明記され、家庭的な養育環境が原則となった。ようやく、子どもが家庭的環境で育つ権利の保障が明記されたのである。

このような変化は子どもが家庭で育つ権利を保障するためには非常に歓迎すべきである。しかし、この変化を実行に移していくためには課題が山積していることも事実である。

第一に、データの収集と分析、正確なアセスメントが必要になるだろう。これまでの海外での先行研究から、は施設養育の影響などが明らかにされてきた。それらを活用しながら、同時に日本独自の事情に即した研究調査も必要だろう。今回われわれが参加した LUMOS 研修では、発展途上国からの参加が多く、日本とは事情が異なる部分が多かった。そのため、より日本と近い形で DI を成し遂げた国・地域の実践について情報を集める必要がある。例えば、LUMOS を協働して DI を成し遂げたチェコ共和国は、DI 以前の状況が日本と似ていることから参考になるかもしれない。

第二に、われわれおとなや社会全体として危機感を持つことが必要だろう。現在進行形で施設生活をしている子どもたちの発達や成長への影響を考えると改善は急務である。日本社会で最も弱い立場に置かれた子どもたちへの権利保障を今日考え、行動していく必要がある。そのためには、子どもの発達やアタッチメントなどへの影響を含め、子どもが家庭で育つことの重要性についての啓発活動を通じて多くのおとなが問題点を共有すべきである。

## 引用文献・参考文献

- Department for Education (2016) . Children looked after in England (includIng adoption) year enDIng 31 March 2016
- 福岡市こども総合相談センター (2016) . 福岡市こども総合相談センター 事業概要
- 上鹿渡和宏 (2012) . 英国・欧州における社会的養護に関する実証的研究の変遷と実践への影響 長野大学紀要, 34, 2. 69-81.
- 上鹿渡和宏 (2016) . 欧州における乳幼児社会的養護の展開—研究・実践・施策協働の視座から日本の社会的養護への示唆 福村出版
- 川崎二三彦・四方耀子・山下洋・増沢高・田附あえか (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
- 厚生労働省 (2015) . 児童養護施設等の小規模化及び里親等への委託を推進するために各都道府県が定める「都道府県推進計画」の内容等に関する調査結果 (平成 27 年 9 月末日現在)
- 厚生労働省 (2016) . 社会的養護の現状について (参考資料)
- 日本ユニセフ協会 (2016) . 世界子供白書 2016
- 櫻谷真理子 (2009) . イギリスの児童保護の現状と課題—ビクトリア・クリンビエ, ベービーP 事件を基に— 立命館産業社会論集, 45, 1. 35-51.

## 執筆者一覧

- 福井充 (福岡市こども総合センター)
- 上村宏樹 (無憂樹)
- 土居聡 (和歌山県子ども・女性・障害者相談センター)
- 高橋恵里子、徳永祥子 (日本財団)



発行元：公益財団法人 日本財団

〒107-8404 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル

本調査報告書に関するご意見・お問い合わせは、下記までお願いします。

日本財ハッピーゆりかごプロジェクト

E-MAIL : tokubetsu\_youshi@ps.nippon-foundation.or.jp

WEB サイト : <http://happy-yurikago.net/>