

平成30年度研究報告書

イギリスの児童福祉制度視察報告書

研究代表者 増沢 高（子どもの虹情報研修センター）
共同研究者 田中 恵子（子どもの虹情報研修センター）

社会福祉法人 横浜博萌会

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）

平成30年度研究報告書

イギリスの児童福祉制度視察報告書

子どもの虹情報研修センター

目 次

| | | |
|-----|---|----|
| I | はじめに | 1 |
| II | 児童福祉におけるイギリスの状況と児童福祉施策 | 4 |
| | 第1章 イギリスの概要 | 4 |
| | 1. 国家の概要 | 4 |
| | 2. 近現代のイギリスの経済 | 4 |
| | 3. 緊縮財政の福祉への影響 | 5 |
| | 4. イギリスのEU離脱 (Brexit) | 6 |
| | 第2章 イギリスにおける子どもと若者、家族に関する諸問題 | 8 |
| | 1. 子どもの逆境体験とマルトリートメント | 8 |
| | 2. 子どもの貧困 | 14 |
| | 3. 子どもの精神保健 | 15 |
| | 4. 非行 | 16 |
| | 5. 子どもへの性的加害 | 18 |
| | 6. 若年妊娠 | 19 |
| | 7. 不登校、いじめ、居所不明 | 20 |
| | 第3章 イギリスの子どもの安全保障 (Safeguarding Children) と 児童保護 (Child Protection) について | 21 |
| | 1. 児童虐待防止にかかわる法制度の歴史 | 21 |
| | 2. 支援を必要とする子どもと家族 | 27 |
| | 3. 児童虐待対応と予防的支援のしくみ—CSCとSW役割— | 28 |
| | 4. 子どもの安全保障と子どもの保護に関する司法の関与 | 34 |
| | 5. 社会的養護 (Children Looked After) | 39 |
| | 6. LSCBからLSPへの変革と機関協働の推進 | 45 |
| | 第4章 ソーシャルワーカーの人材育成 | 48 |
| | 児童保護の流れ<フローチャート> | 54 |
| III | 視察報告 | 57 |
| | 1. アイリーン・ムンロー教授講義～「The Munro Review of Child Protection」について～ | 57 |
| | 2. デビッド・ゴフ教授とのディスカッション～日本とイギリスの児童虐待対応について～ | 63 |
| | 3. ナオミ・ドイチ氏講義～児童保護における裁判所の関与～ | 68 |

| | |
|--|-----|
| 4. マイケル・キング博士講義～児童相談所—The Family Bondと里親委託率～ | 73 |
| 5. ルイーザ・マクギーハン氏講義～イギリスの児童貧困対策について～ | 76 |
| 6. ハートフォードシャー児童保護サービス機関 (Hertfordshire Children's Social Care ; CSC) | 81 |
| 7. リーズ市児童保護サービス機関 (Leeds Children's Social Care ; CSC) | 88 |
| 8. リーズ市子どもの安全保障協議会 (Leeds Safeguarding Children Partnership ; LSP) | 90 |
| 9. フォフスターケア・アソシエーツ・サウスイースト：フォスタリング機関 (Foster Care Associates South East ; FCA SE) | 93 |
| 10. ファルコン・グローブ家族アセスメントセンター： 入所型親子アセスメントセンター (Falcon Grove Family Assessment Centre) | 100 |
| 11. ファイブ・リバーズ・チャイルドケア：フォスタリング、入所型ケア、 教育による治療的総合支援 (Five Rivers Child Care) | 106 |
| 12. アデルベック・セキュアチルドレンズホーム： 非行少年保護施設 (Adel Beck Secure Children's Home) | 112 |
| 13. イギリス児童虐待防止協会カムデン支部 (National Society for the Prevention of Cruelty to Children ; NSPCC) | 117 |
| 14. ルーシー・フェイスフル・ファウンデーション： 子どもへの性犯罪防止のための啓発団体 (The Lucy Faithfull Foundation) | 120 |
| 15. 小川紫保子氏講義 ～弱い立場の子どもを援助する慈善事業団体とコミュニティ～ | 124 |
| 16. ウイメンズ・エイド・フェデレーション：Domestic abuse対応機関連合 (Women's Aid Federation) | 126 |
| 17. レフュジー・カウンシル：難民救助団体児童部門 (Refugee Council, Children Section) | 128 |
| 18. イギリス・ソーシャルワーカー協会 (The British Association of Social Workers ; BASW) | 131 |
| 19. マーメイド：トランスジェンダーの子どもと家族への支援団体 (Mermaids) | 134 |
| 参考文献 | 138 |

資料

| | |
|---|-----|
| 1. ハートフォードシャー ファミリーファースト・アセスメントフォーム (Hertfordshire, Families First Assessment form) | 143 |
| 2. FCA 子どもと若者のマッチングと委託手続き (Foster Care Associates, Matching and Placement of Children and Young People - Procedure) | 148 |
| 3. FCA イングランド里親委託同意実行プラン (Foster Care Associates, F0064 Foster Placement Agreement Placement Plan England) | 161 |

I はじめに

2017年度から3年間の契約で、資生堂社会福祉事業財団同財団（以下、財団）と子どもの虹情報研修センター（以下、センター）が提携し、財団が毎年行っている児童福祉海外研修の充実のために、企画段階からセンターの職員も参画して、センターから情報提供や助言を行うとともに、海外視察で得られた情報を共有することとなった。

2018年度は、第44回海外研修としてイギリス視察が行われ、それに同行した。財団のご尽力とこのような契約を結べ、協働できたことに心からお礼を申し上げたい。本報告書は、財団が発行する報告書*とは別に、センターとして独自にまとめたものである。一部の原稿や資料は両報告書に共通して掲載している。特に3章の視察先報告は、視察研修に参加した団員が作成した原稿を再編集したものである。

なお、イギリスの児童福祉制度に関しては、過去にも視察を行っている。センターでは2007年に視察を、財団は2012年に視察研修としてイギリスを訪れている。前者は「子どもの虹情報研修センター平成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」（研究代表者 川崎二三彦）、後者は「2012年度第38回資生堂児童福祉海外研修報告書 ドイツ・イギリス児童福祉レポート」（資生堂社会福祉事業財団）として報告書が発刊されている。本報告書とあわせて参考にされたい。

イギリスの児童福祉について、この20数年ほどの展開は、非常に興味深いものである。詳細は本文にゆだねるが、2000年に起きた「ビクトリア・クリンビエ事件」と2007年に起きた「Baby P事件」という2つの重大事件は、イギリスの児童保護施策に大きな影響をもたらした。これらの事件に対してマスコミの報道は加熱し、関わったソーシャルワーカーや医師を痛烈に非難して、辞任と訴追を求めるほどであった。くりかえされる過熱報道の結果、イギリスの児童家庭ソーシャルワークへの信頼は失墜し、日本の児童相談所にあたるCSC（Children's Social Care）で働くソーシャルワーカーの離職やこの職を希望する者も減少して行った。同時に政府からソーシャルワーク業務に関して様々な取り決めが定められ、CSCのソーシャルワークが手続き重視で、官僚的なものに陥っていった。CSCは児童保護での失敗がメディアの標的にされないよう、行政的管理を優先する組織防衛的な傾向を強めていったのである。

この状況を改善するため2009年に政府は「ソーシャルワーク・タスク・フォース」（Social Work Task Force）を設置し、ソーシャルワーカーの質の改善に向けた勧告を行った。同時に政府は、アイリーン・ムンロー（Eileen Munro）を指名して「児童保護の見直し」を命じ、2011年にムンローレビュー最終報告（Munro Review of Child Protection）が提出された。ムンローはここで15の勧告を提示したが、ムンローの主張は、官僚的になったソーシャルワークを真に子どもと家族のためのものに戻すことであり、そのためにソーシャルワーカーの専門性の向上を図っていくことだった。さらには、ソーシャルワーカーが、支援が必要な子どもと家族と早い段階から会って、協働して問題を解

*『2018年度第44回資生堂児童福祉海外研修報告書～イギリス児童福祉レポート』（公益財団法人資生堂社会福祉事業財団、2019年3月31日）参照。

決していく取り組みの必要性を主張した。こうして現在のイギリスは、深刻な状況となった段階のケースの保護を重視するところから、家族と子どものニーズを早期に把握し、地域の必要な機関とタックを組んで支援を開始するといった早期支援（Early Help）を重視する流れへと変わりつつあるのである。

ムンローの提言を受けて改定された「ワーキングトゥギャザー（Working Together to Safeguard Children 2018）」は、中央の政治レベルでの決定を現場におろすのではなく、現場の取り組みを重視し施策に反映するものでなくてはならない、という精神が核となっている。

こうしたイギリスの展開は、現在の日本の状況を鑑みたときに、非常に有用な示唆を与えてくれるはずである。この報告書が、児童福祉に携わる支援者の方々に少しでも役立つものとなることを願いたい。

<研修スケジュール>

| | | | |
|---------|--|--------------------|--|
| 9/26(水) | 10:30 ~13:00 15:00 ~ 6:30 | ロンドン | 視察: The Lucy Faithfull Foundation 見学: The Foundling Museum |
| 9/27(木) | 10:00 ~13:00 15:00 ~17:30 | サットン ロンドン | 視察: Foster Care Associates 講義: Naomi Deutch 氏 (Lumos Social Worker) |
| 9/28(金) | 10:00 ~ 3:00 14:30 ~16:30 | ロンドン ハートフォードシャー | 講義・議論: David Gough 教授 (University College London) 視察: Hertfordshire County Council Children's Social Care |
| 10/1(月) | 10:00 ~12:00 14:30 ~15:30 16:00 ~17:00 | ロンドン | 視察: Eileen Munro 教授 (London School of Economics and Political Science) 講義: 小川 紫保子氏 講義: Michael King 博士 |
| 10/2(火) | 10:15 ~12:00 12:15 ~13:00 13:30 ~15:15 16:00 ~ 7:00 | リーズ | 講義: Mermaids 講義: Leeds Safeguarding Children Partnership 視察: Adel Beck Secure Children's Home 講義: Leeds Safeguarding Children Partnership |
| 10/3(水) | 9:00 ~ 11:00 14:45 ~16:30 | クロイドン バーミンガム | 視察: Refugee Council、Children Section 視察: British Association of Social Workers |
| 10/4(木) | 9:45 ~ 11:15 11:30 ~13:00 14:00 ~17:00 | ロンドン | 視察: Women's Aid Federation 視察: Child Poverty Action Group 視察: NSPCC(National Society for the Prevention of Cruelty to Children) |
| 10/5(金) | 10:00 ~12:00 14:45 ~ 6:30 | ロンドン ソールズベリー | 視察: Falcon Grove Family Accessment Centre 視察: Five Rivers Child Care |

II 児童福祉におけるイギリスの状況と児童福祉施策

第1章 イギリスの概要

1. 国家の概要

正式名称は、グレートブリテン及び北アイルランド連合王国 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)、通称イギリスまたは英国。ヨーロッパの北西に位置するグレートブリテン島のイングランド、ウェールズ、スコットランド、アイルランド島北東部の北アイルランド、その他多くのブリテン諸島で構成される。北アイルランドはアイルランド共和国と国境を接し、ブリテン島は大西洋に囲まれ、北に北海、南はイギリス海峡がある。総面積は約24万キロ平方メートルで、日本のおよそ2/3 (本州と四国をあわせた程度) である。なだらかな丘陵と平原で占められ、国土の9割が可住地である (可住地面積は日本の2倍)。

イギリスの人口は、日本の約半数にあたる6,602万人 (2017年)、児童人口は1,197万人 (2011年) である。2017年の国民総生産 (GDP) は26,280億US \$ で、世界のGDPの約3%を占める第5位の経済大国である (日本は48,730億US \$ で、世界の5.9%を占め、第3位)。2017年のGDPの構成比は、第1次産業が1%不足、鉱業、製造、建設、電力などの第2次産業が20%、第三次産業は80%近くで金融や情報通信などの高度サービス業が全体の55%を占める。農業はGDPの1%に満たないが、食糧自給率は6割である (それでも過去30年間で20%ほど減少している)。

現国家元首は、イギリス君主である女王エリザベス二世である。2016年、女王は歴代君主最高齢となる90歳を迎え、2017年、英王室史上最長の在位65年を迎えた。イギリスは、議員内閣制、政党制などの民主的制度の発祥の国で、政治制度は立憲君主制、議会主権、不文憲法を特徴にする。議会は上院 (貴族院：非民選) と下院 (庶民院) の二院制で、内閣は下院を母体とし、法案提出権は議会と内閣にある。ウェールズ、スコットランド、北アイルランドはそれぞれ権限を委譲された政権を有し、自治を行っている。

2. 近現代のイギリスの経済

国の経済状況と福祉施策は密接に関係している。ここでイギリスの経済に関する近年の動向と現況を述べる。イギリスは産業革命発祥の地でもある。産業革命は、18世紀後半に起きた、手工業に替わる機械の発明や蒸気機関の出現とそれに伴う石炭の利用など一連の技術とエネルギーの革新のことだが、それによって社会にも変革が生じ、資本家と労働者からなる資本主義社会が確立された。19世紀後半には「世界の工場」と呼ばれ、強力な経済力と軍事力で世界の覇権を握った。イギリスの資本主義社会のさらなる発展をもたらしたのが、「市場における自由競争が社会の発展を導く」という自由主義経済学の理論であった。しかし20世紀になると制限がない競争が世界恐慌を引き起こし、それまでの自由放任主義から、国家の介入や規制を経済政策に取り入れる、所謂「大きな政府」政策に転換する。

第二次大戦後は、「ゆりかごから墓場まで」をスローガンに掲げた労働党によって、充実した社会保障制度が実現するが、その制度は膨大な財政支出を生じさせ、世界が好況期にあった1960～70年代、「イギリス病」と言われる経済停滞に陥る。当時、アメリカでは市場原理を優先させ政府の規制や介入を極力排除すべきとする新自由主義経済学が出現しており、1980年代、政権をとった保守党のサッチャー首相はこの新自由主義政策を採用し、規制緩和、公共事業や社会福祉支出の削減などを断行し、「小さい政府」となって経済を活性化させた。しかし若年層を中心とする失業問題は解消できず、貧富の差の拡大と犯罪の増加を招き、社会不安が増大した。

1997年、18年ぶりに保守党から政権を奪還した労働党のトニー・ブレア首相は、「福祉から労働へ」というスローガン掲げ、主に低所得者を対象にした減税措置や子育て支援、医療改革、雇用政策、及び、就労の機会を保障するための教育を重視し、貧困層にある人々を就労によって貧困から脱却させることを目指した。そうすることで労働力の質を上げ、グローバル経済における国の競争力の強化も図った。ブレア政権の施策は、労働党の社会主義的路線に、保守党の新自由主義路線の施策を取り入れたもので、「大きい政府」か「小さい政府」かの二者択一からの脱却を図った「第3の道」と呼ばれるものであった。

その後、2007年に世界的な金融危機が起こり、イギリス経済にも大きな影響を与える。当時のブラウン政権は、厳しい財政状況のなか、景気対策を行った。その結果、財政は危機的状況に陥る。2010年の総選挙では、争点は当然、財政問題となり、早期の財政再建を訴えた保守党が勝利をし、自由民主党（イギリス第3の政党）と連立政権を組み、公約に従って緊縮財政を展開していく。緊縮財政措置では公務員の数が減らされ、福祉予算や高等教育への補助金も削減された。大学の授業料は、それまで3,290ポンド*だった限度額を9,000ポンドまで引き上げた。その結果、平均授業料は8,280ポンドと高額になった。

3. 緊縮財政の福祉への影響

保守党に政権が代わる前年度（2009年度）の財政赤字はGDP比約10%で、平時としては過去最高水準にあったが、緊縮財政によって状況は好転し、2017年度には財政赤字のGDP比は2%弱まで縮小した。しかし緊縮は、支援を必要とする層に悪影響を与えた。2018年の勤労世代の貧困率は10.1%で、世界で第23位（日本は13.6%で第14位）だが、2010年以降、路上生活者の数は69%にまで増加するなど貧富の差が拡大している。また公的な若者支援への支出が約3億8千ポンド削減され、2012～2016年の間に、若者たちが放課後などの時間を過ごせるユースクラブが全国で603カ所、2011～2017年の間ロンドンでは88カ所閉鎖された。2017年度ロンドンの若者の犯罪件数は前年度44%増であったが、ユースクラブの閉鎖が青少年犯罪の増加に結び付いているという声も上がっている。

2018年10月3日、メイ首相（当時）は、「金融危機から約10年を経て、人々は、危機を発端とした緊縮が終わり、苦労が実ったことを知る必要がある」と述べ、緊縮財政を終わらせる方針を表明した。

*2018年9月26日視察1日目1ポンド=148.59円

さらに「イギリスにとって好条件のEU離脱合意を確保した後」という条件をつけた。しかし見通しは未だ不透明である。

4. イギリスのEU離脱 (Brexit)

かつて世界の1/4を統治したイギリスは、言うまでもなく欧州連合 (EU) の中心国のひとつである。しかし地域統合を進めるEUの力が強まるにつれ、移民の流入によって自国民の就業が妨げられること、社会保障のための税金が増えること、EUのルールに縛られること、テログループが乱入するおそれがあることなどについて不満が高まっていた。2016年、EUからの離脱を問う国民投票が実施され、僅差ではあったがEU離脱 (「Britain ; イギリス」と「Exit ; 離脱する」を組み合わせ「Brexit ; ブレグジット」と呼ばれる) が決まった。この結果を受けて辞任したキャメロン前首相の後を継いで就任したメイ首相は、イギリスはEUから離脱をしても欧州の一員であり、国際社会に引き続き積極的に貢献していくとして、「グローバルなイギリス」を掲げている。

しかしEUからの離脱についての交渉は難航している。メイ首相は、2019年3月29日に設定されているEU離脱後も、既存のEU法・規制を維持する約2年間の実施期間 (いわゆる移行期間) を提案し、EUはその離脱協定案に合意をした。しかし、その協定案は自国の議員の支持が得られず、議会で否決された。特に難しいのがアイルランド国境問題である。アイルランド島にあるイギリス領の北アイルランドとEU加盟国のアイルランドは、かつて紛争の舞台となっていた。

EU離脱によって両国間に国境が復活すれば、地域が再び不安定化しかねない。メイ首相は、国内で理解を得られる案の同意を得るため、EUと協議を重ねているが結果は出ていない。合意なき離脱になれば、輸出やサービスが課税対象となって国境での通関手続きや検査が復活し大混乱が予想される。さらに、単一パスポートや資格の無効など経済への影響は大きく、それを懸念した企業にはイギリス国内の拠点や工場を国外に移転する動きも出ている。2019年3月12日、イギリス議会はEUと政府がまとめた離脱案の見直しを否決したが、翌13日、「合意なき離脱」には反対する動議を可決した。次は離脱延期の是非が採決される。もし延期が決まれば経済混乱はひとまず避けられるが、EUとイギリスによる離脱延期の協議は難航する可能性が高い。(2019年3月末執筆時。2019年7月、ボリス・ジョンソンが保守党党首となりイギリス首相に就任)。

表1 イギリスと日本の概況

| | イギリス | 日本 |
|---|---|--|
| 総人口（18歳未満人口） （2017）世銀 | 6,602万（1,169万） | 12,678万（1,633万） |
| 首都（人口）（2017） 国連人口統計年鑑 | ロンドン（約813万） | 東京（約927万） |
| 政体 | 立憲君主制 | （立憲君主制） |
| 議院内閣制 | 首相国王は、君臨すれども統治せず | 首相天皇は日本国の象徴であり 日本国民統合の象徴 |
| 議会 | 上院（貴族院 House of Lords）と 下院（庶民院 House of Commons） | 衆議院と参議院 |
| 政党 | 保守党（the Conservative Party）、 労働党（The Labour Party）、 自由民主党（The Liberal Democrats）、 ブレグジット党（The Brexit Party）、 緑の党（The Green Party）、 イギリス独立党（UK Independence Party）など ブレア（労）1997-2007 ブラウン（労）2007-2010 キャメロン（保）2010-2016 メイ（保）2016-2019 ジョンソン（保）2019- | 自由民主党、立憲民主党、国民 民主党、公明党、日本共産党、 日本維新の会、その他 |
| 合計特殊出生率（2016） （203カ国中）世銀 | 1.80（137位） | 1.44（184位） |
| GDP（2017）10億US\$ （193カ国中）IMF | 2.628（5位） | 4.873（3位） |
| GDP（一人当たり）（2017） US\$（192カ国中）IMF | 39,800（24位） | 38,449（25位） |
| 国民負担率（2018見通し） 財務省 | 46.5% | 42.6% |
| 18-65歳ジニ係数（2018） （42カ国中）OECD ※所得間格差。係数が大きいほど格差がある | 0.35（12位） | 0.33（18位） |
| 貧困率（勤労世代18-65歳） （2018）（42カ国中）OECD | 10.1%（23位） | 13.6%（14位） |
| 貧困率（0-17歳）OECD | 11.8%（2016年） | 13.9%（2015年） |
| 就業率（生産年齢人口比） （2018年）OECD | 74.7% | 76.9% |
| 女性の就業率（生産年齢人口比） （2018年）OECD | 70.3% | 69.6% |
| 失業率（2018年）OECD | 4.0% | 2.4% |
| 離婚率（人口1000対） （2016年）OECD | 1.8 | 1.7 |
| 医療費の窓口負担 | 原則無料 | 3割負担 |
| 教育 | 無料（イングランド） | 一部負担 |

第2章 イギリスにおける子どもと若者、家族に関する諸問題

イギリスには、子どもの代弁機能を統括し、それらのリーダーとして権限を与えられたチルドレンズ・コミッショナー(Children's Commissioner for England)が存在する。チルドレンズ・コミッショナーは政策策定者と子どもの生活に影響を与える人々が子どもに係る意思決定をする際、子どもの考えと利益を考慮に入れられるよう、子どもと若者の代弁者として発言する役割を担っている。政府と議会から独立した存在で、最も弱い立場にある子どものために、長期的な変化と改善をもたらすのを助ける独自の権限を持つ。子どもと若者と話し、公的機関へ情報提供を求め、調査を実施し、子どもの生命に影響する広範な事柄について情報を蓄積し、エビデンスを集約して発信している。コミッショナーは制度と国のなかで子どもの目となり耳となり、政府や子どもの支援機関、ボランティアとプライベートセクターに寄らず、政府におもねることをせず、義務を遂行することを求められる。また代替養育の子ども、そこから離れる子ども、公的支援サービスを受ける子どもたちに、Help at Handというサービスラインを通してアドバイスを行なっている。

表1は、現在または将来の深刻な影響をもたらす子どもをめぐる家族の問題と子どもの抱えた問題について、チルドレンズ・コミッショナーが様々な調査研究報告をまとめ、一般に公開したものの一部である。この章では、これらの課題のうちいくつかを取り上げ、その現状と課題等を述べる。

1. 子どもの逆境的体験とマルトリートメント

(1)子どもの逆境的体験

近年、米国を中心に、逆境的小児期体験(Adverse Childhood Experiences: ACE)がもたらす長期予後に関する研究が進められ、悪影響を及ぼす逆境体験として以下のものが見出されている(Nakagawa, 2015)。

1. 親(同居している大人)から、頻繁に、または日常的に、罵倒、侮辱、悪口、屈辱、あるいは害が及ぶかもしれないという恐怖を与えられていた
2. 親(同居している大人)から頻繁に、または日常的に、たたかれたり、強く殴られたりした
3. 大人か、少なくとも5歳以上年長の人間から、性的に触られたり、無理やり触らせられたり、触れられそうになったり、不適切に触られたり、性的虐待を受けたりした
4. 日常的に、家族の誰からも愛されていない、大切にされていないと感じていた。家族が互いに関心がない、助け合っていないと感じていた
5. 頻繁に、または日常的に、食事が十分でなかったり、汚れた服を着ていたり、自分を守ってくれる人がいないと感じたりしていた。もしくは親のアルコールか薬物依存で、面倒を見てもらえなかったり、必要なときに病院に連れて行ってもらえないと感じたりしていた
6. 離婚や別居、その他の理由で実の親と別れた経験がある
7. 母親(継母)は頻繁に、または日常的に、暴力を振るわれたり、脅されたりしたりしていた
8. 酒癖が悪い人、アルコール依存症者、または薬物を乱用している人と同居していた
9. 家族にうつ病の人、精神疾患を抱えた人、自殺未遂を起こした人がいた

表 1 課題のある世帯や家族の状況と児童・若者数

| 課題のある世帯や家族の状況 | 指標 | 児童・若者数 | 報告年次 | 根拠資料 | |
|------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|-----------|--|---|
| ホームレスまたは安全ではない/不安定な居住 | 一時的な宿泊をする世帯で暮らす | 12,510 | Q42017 | Statutoryhomelessnessandpreventionandrelief | |
| 貧困 | 学校給食無料の対象 | 1,128,840 | 17-Jan | Schools,pupilsandtheircharacteristics | |
| | 物資のはく奪と深刻な低所得 | 471,000 | 2016/17 | HouseholdsBelowAverageIncome | |
| | 食糧が保障されていない(0-14歳) | 1,898,209 | 2015 | CCO-usingBrazer2017 | |
| 家族が失業中 | 失業世帯 | 1,050,967 | 17-Dec | WorkingandworklesshouseholdsintheUK | |
| 夫婦関係が良くない家庭 | 親が夫婦関係の悩みを報告(UK) | 1,249,820 | 2016 | AlmaEconomics-usingestimatesfromDWP's"ImprovingLives:HelpingWorklessFamilies" | |
| 一人親家庭 | 一人親家庭 | 2,711,307 | Q42016/17 | AlmaEconomics-usingQualityLabourForceSurveydata | |
| 親が収監されている | 6月30日現在、収監中の親がいる(England、Wales) | 86,000 | 2012 | Williams et al(2012) | |
| 友人や拡大家族と暮らす(インフォーマルなキンシップケア) | 友人や拡大家族と暮らす(インフォーマルなキンシップケア) | 40,300 | 2011 | Wijedasa(2015) | |
| 親に物質依存の課題がある | アルコールや薬物の依存を報告した大人が家族にいる | 469,000 | 2014 | Adultpsychiatricmorbiditiesurvey(APMS)2014 | |
| DVが報告されている家庭 | DVが報告されている家庭 | 825,000 | 2016 | AlmaEconomics-usingVizard et al.(2018) | |
| 家族に精神保健の課題がある | 同居する養育者全てが不安や抑うつ症状を報告している | 893,000 | 2016 | AlmaEconomicsandCCO-usingestimatesfromDWP's"ImprovingLives:HelpingWorklessFamilies"andAPMS(2014) | |
| 貧困家庭が集中する地域に暮らす | 最も貧困している地域10%に住む | 2,071,253 | 2015 | IndexofMultipleDeprivation | |
| ソーシャルワーカーの介入に至ってない | アセスメントで「inneed」とされなかった | 171,920 | 2016/17 | CINcensus,internalanalysis | |
| 若者 養育・ 介護者 の児童と | ヤングケアラー(親やきょうだいなど家族の介護・養育をする) | 無報酬で介護/養育をする5-17歳 | 173,000 | 2011 | AlmaEconomics-using2011Census |
| | 10代の親(本人) | 17歳以下で父親や母親になった(England、Wales) | 7,004 | 2016 | BirthsbyParents'Characteristics,EnglandandWales |

出典：チルドレンズ・コミッショナー，2018，<https://www.childrenscommissioner.gov.uk/publication/childrens-commissioner-vulnerability-report-2018/>

10. 家族に刑務所に収監された人がいた

これらのうち、1から5および7は、日本の児童虐待防止法に定義された虐待の4種別に該当し、児童虐待の範疇に入るものである。しかし、6および8から10は、すぐに児童虐待といえるものではない。しかし、子どもへの深刻な影響を残すことが指摘された重視すべき家族問題であることを理解する必要がある。またアルコール依存、精神疾患、夫婦間暴力（日本ではDVの目撃を心理的虐待と定義づけている）は、子どもへの虐待へと発展するリスクが高い問題でもある。イギリスでは、これらの問題を、親の深刻な3問題（Toxic Trio）として重視し、早期に子どもと家族の支援に入るべき対象としている。

(2)深刻な害につながる3つの親の問題（Toxic Trio）

夫婦間暴力、親の精神疾患、親のアルコール・薬物依存は、そこにいる子どもに累積的なトラウマとなり、長期的な悪影響をもたらすとのエビデンスから、健康と安全と福祉に関係する重大な問題と認識されている。地方自治体の一つであるハートフォードシャー州（Hertfordshire）では、ホームページを通して、この3つの問題とそこにおかれた子どもの抱えた課題等について広く市民に伝え、問題が深刻になる前に、子どもと家族に支援を届けるため、関係者が児童保護サービス機関（Children's Social Care：CSC）に相談するよう促している。ホームページで公開されている3つの親の問題を示唆する指標を表2に示す。

表2 3つの親の問題の指標（ハートフォードシャー州，2018）

| |
|---|
| <p>Domestic abuse (DV)</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ・学校で話すときには、被害は話さないか、消極的である ・単一あるいは数回に及ぶ傷は不慮の事故と説明する ・お漏らしなどの退行行動 ・学校を欠席する ・恐怖でおびえる、恥をかかせられる、あるいは逃避する大人を目撃している ・情緒行動の問題として、攻撃的で性的加害行動を示す ・大人への信頼の欠如 ・大人の傷害の目撃 ・学校での行動や学業成績は集中困難によって障害を受ける ・子どもは大人の行動に対して、自らを責める。自己非難は低い自己評価につながる ・家出をする ・薬物に関与する ・子どもは、自分、親、年少の子ども達に対して重い責任を引き受ける ・自傷 ・課外活動に参加できない |
| <p>親の精神疾患 (Parental mental ill-health)</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ・子どものニーズよりも親や養育者のケアニーズや病気が優先される ・精神疾患のある親や兄弟に対して、若い介護者として振舞う ・子どもの心配、不安、集中困難、引きこもりとして現れる ・子どもの社会活動や娯楽は制限される ・学業に集中して取り組むことが困難 ・親や養育者の友人や介護者として家にいる必要があるため学校を休む ・低い自己評価と抑うつ ・子どもの生理的、情緒的ニーズはネグレクトされる（ネグレクトは親の抑うつと関連しているかもしれない） ・暴力や事故破壊的行動などの問題行動を示す ・親の妄想を信じて、被害妄想や疑惑行動を取り入れる ・アルコール・薬物依存や自傷行為の可能性はある |
| <p>親のアルコール・薬物依存 (Substance misuse)</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ・親のいらいら、感情表現の低下、支離滅裂 ・目に見える親の身体的外傷 ・子どもへの関心や励ましの欠如（学校での親参加行事への欠席） ・親の監督欠如による怪我や事故 ・子どもが学業に取り組むことが困難（宿題を期限までに仕上げられないことを含む） ・子どもへの不十分な食事、暖房、衣類など（家計は大人のための支出に偏りがち） ・子どもの孤立：交友、友人づくり、家に招くなどが困難 ・子どもがドラッグの話をする、ドラッグを学校に持ち込む ・子どもが親をケアする役割を引き受ける ・欠席や遅刻の多さ ・子どもの自己評価や自己イメージの悪化 ・子どもの攻撃と性に関する不適切な行動 ・いじめ（見た目の悪さなどによるいじめも含む） ・子どもの抑うつ、不安、引きこもり ・子どもの倦怠、集中力の欠如 ・子どもの薬物使用 |

(Hertfordshire, 2018, Families with multiple needs: parental mental ill-health, substance misuse and domestic violence)

チルドレンズ・コミッショナーの報告によれば、DVが報告されている家庭に住む子どもは825,000人、養育者全てが不安や抑うつ症状を報告している子どもは893,000人、アルコールや薬物の依存を報告した大人が家族にいる子どもは469,000人である。日本にはこうしたデータが存在しないが、要保護児童ケースに多くの家庭にこうした問題が認められている。日本でも、こうした状況下で深刻な悪影響を受けている子どもは相当数上るといえよう。

3つの問題で、共通するのは、病理を持つ親との支配—被支配の関係性が築かれ、服従し過度に親を気遣う子どもとして馴化していくということである。この支配—被支配性は、虐待的親子関係の特徴であり、世代間連鎖されていく関係性でもある。親への過度の気遣いによって子どもの主体的な活動は阻害され、人格発達の基盤となる主体性そのものが失われていく。その結果、子どもは様々な心理的な課題を抱えていくことになる。近年、多くのCSCが、この問題を抱える家族と子どもを早期に発見し、支援をすること（Early Help）に力を注ぐようになってきている。

(3) マルトリートメント（児童虐待とネグレクト）の状況

児童虐待等のマルトリートメントを受けた子どもと若者について、チルドレンズ・コミッショナーがまとめた報告を表3に示す。日本の児童虐待防止法では、保護者による次の行為として虐待種別の定義がされているが、イギリスではあらゆる力関係の上位者からの行為は全て虐待である。したがって、保護者以外からの暴力や性的被害も含まれ、統計上の数値に計上されている。また宗教上の理由による、女性性器切除も虐待と見なし、重視している。

マルトリートメントの状況は軽度のものから重度のものまで幅がある。全てを含めた被害児童は相当数に上ることが分かる。表4の数字は研究報告として示された数値であり、支援の対象になった子どもの数ではない。支援に至らず潜在している子どもも相当数に上ることを示唆していよう。

ところで、日本ではこうしたデータが乏しいのが現状である。子どもの研究レベルでのマルトリートメントに関する調査研究が求められよう。

表3 マルトリートメントの被害を受けた子どもと若者の状況

| | | | | |
|------------------|---|---------|-----------|--|
| 性的虐待/性的搾取の被害を受けた | 性的虐待（接触あり）の被害者 | 205,287 | 2011 | Radford et al (2011) |
| 人身売買の被害を受けた | 全国通告制度に通告をした（性的搾取被害なし） | 1,456 | 2016/17 | National Referral Mechanism Annual statistics |
| ネグレクトを受けた | 親からのネグレクトの被害者 | 944,240 | 2011 | Radford et al (2011) |
| 身体的虐待を受けた | 深刻な身体的虐待の被害者 | 385,202 | 2011 | Radford et al (2011) |
| 心理的虐待を受けた | 親/養育者からの心理的虐待の被害者 | 561,128 | 2011 | Radford et al (2011) |
| 女性性器切除の被害を受けた | Female genital mutilation enhanced dataset に記録された女子 | 15 | Q42016/17 | Female Genital Mutilation (FGM) enhanced dataset |
| 犯罪被害を受けた（虐待以外） | 前年、犯罪被害を受けた | 402,501 | 2016/17 | Crime Survey for England and Wales |

（チルドレンズ・コミッショナー，2018，<https://www.childrenscommissioner.gov.uk/publication/childrens-commissioner-vulnerability-report-2018/>）

(4) マルトリートメントの影響

イギリスの児童青年精神医学の教科書でもある「ラター、児童青年精神医学第6版」(Rutter, 2015)の第29章には、マルトリートメントの影響について次のように記載されている。子どものマルトリートメントは後の疾病、社会経済的不利、犯罪に関連する主要なリスク要因である (Gilbert et al. 2009) とし、健康への有害な影響は成人期にも及び (Danese et al. 2009)、低学歴、低賃金、犯罪の可能性が高い (Currie & Widom, 2010) ことが示されている。またマルトリートメントは、しばしば家族の不利と共に起こり、多くのレベルで発達に影響をもたらす可能性があるとし、心理学的には無力さや恥の感覚を経験し、自分は価値がなく愛されていないという気持ちを内在化する。時間経過とともに、このような感覚は、低い自尊感情と否定的な自己スキームのパターン、自己効力感の低下、精神病理への脆弱性を高めることに寄与する可能性がある (Danese, Andrea and McCrory, Eamon, 2015)。こうした知見を総合して、マルトリートメントの影響を生物学、身体的健康、精神保健、行動の4つの次元で提示している (図1)。

知見からいえることは、マルトリートメントの放置は、将来にわたって深刻な問題を抱えるリスクとなり、同時にそれらの問題が地域社会全体の損失をもたらすことを意味する。ゆえにマルトリートメントを受けている子どもと家族には、早い段階から支援を届け、問題の悪化を防ぎ改善することが重要となる。イギリスは深刻化した事例に対して濃密な支援を提供するという過去のスタンスから、軽度な課題を抱えた子どもと家族に対して、早期のうちに支援を届けて芽を摘んでいく支援に舵を切りつつある。早期支援については第3章で詳述するが、これはエビデンスのある知見を踏まえた施策の展開といえよう。特に3つの親の問題 (Toxic Trio) は、マルトリートメントから虐待へと移行する可能性の高い問題でもあることに留意が必要である。イギリスでは、こうした3つの家族の問題が注目され、早期に支援を開始されるのはそのためである。

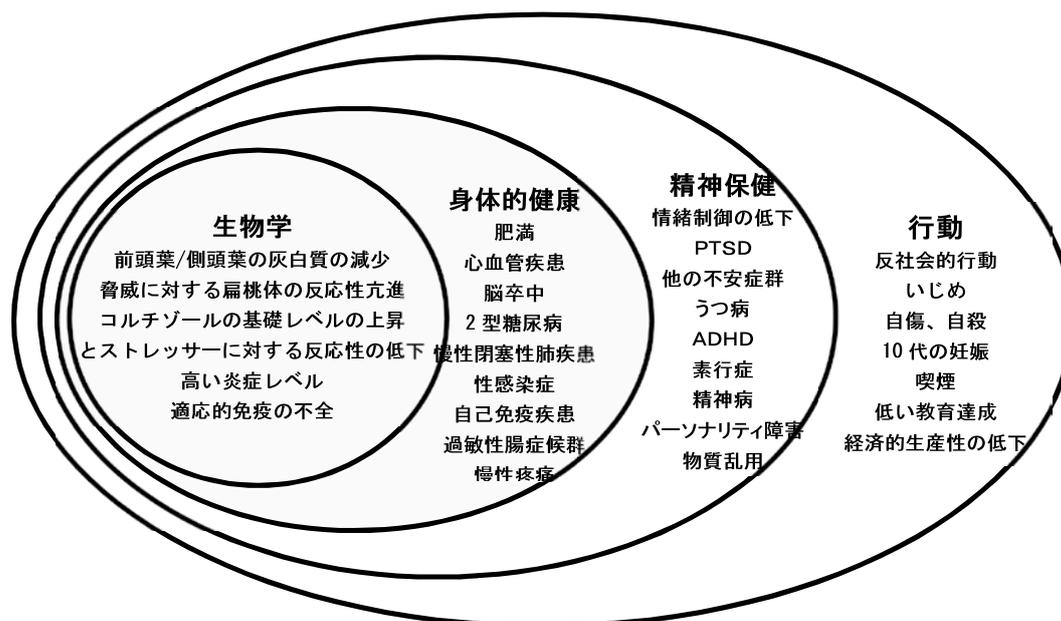


図1 子どものマルトリートメントと子どもの頃に虐待を受けた成人の生物学的、心理学的、医学的な結果 (Andrea Danese and Eamon McCrory, 2015. 小野善郎訳, 2018)

2. 子どもの貧困

(1)子どもの貧困の概況

貧困は、重大なリスク要因の一つである。日本でも子どもの貧困問題は深刻で、6人に1人が貧困、1人親家庭については2組に1組が貧困といわれている。イギリスでは、チルドレンズ・コミッションの報告を踏まえると、物資のはく奪と深刻な低所得の状況にある子どもが471,000人、食糧が保障されていない0歳から14歳の子どもは1,898,209人とされている（表1）。これは、それぞれイギリスの児童人口約1,200万人の約4%、および約16%にあたる。子どもの貧困率は、日本の方がイギリスよりも深刻とされているが、イギリスも決して裕福な状況ではない。日本では子ども食堂など、生活のインフラを支える支援が注目されているが、イギリスでは、近年食事を求めフードバンクを必要とする人々が急増しているという。

(2)貧困リスクが高いひとり親家庭と多子家庭

チャイルド・ポバティ・アクション・グループ（Child Poverty Action Group; CPAG）が発刊している『Poverty: The Facts 6th Edition（2017）』では、ひとり親と多子家族の子どもの貧困リスクが高いと指摘されている。子どもの貧困率は、両親と暮らす子どもでは24%、ひとり親家庭では47%であった。また、家庭における必需品の困窮状態から貧困を測定する指標に「物質的剥奪」があるが、ひとり親家庭の子どもの40%が物質的剥奪の状態にあった（両親と暮らす子どもでは13%）。親は、自分の必需品を我慢しても子どもに物資を調達しようとするため、物質的剥奪状態にある子どもの親は更に困窮している可能性があるという。

イギリスでは、200万人いるひとり親家庭の9割が母子家庭である。ひとり親の就業率は1990年代に比べて20%増加したが、ひとり親の母親の就業率（62%）は、両親がいる家庭の父親（92%）と母親（72%）、ひとり親の父親（78%）に比べて低い。ひとり親の母親の就業率の低さには、男女の雇用機会の不平等が背景にある。

多子家庭の貧困については、2015年、子ども1人、または2人がいる家庭で暮らす子どもの貧困率が、それぞれ26%、27%であったのに対し、3人以上の子どもがいる家庭では39%であった。多子家族の親には、失業、学歴の低さ、若年出産の経験、小さな子どもを抱えているなどの特徴が多くみられる。2017年からは税額控除や給付金の優遇が第2子までに制限され、ますます不利な状況になっている。

(3)児童福祉と貧困

児童福祉不平等対策プロジェクト（The Child Welfare Inequalities Project）が、社会的養護下の子どもと児童保護プラン対象の子ども35,000人を対象に調査・分析をしたところ、福祉制度に関わる子どもの割合は、貧困が最も深刻な地域では60人に1人、最も裕福な地域では660人に1人で、大きな差が生じていた。貧困の度合いが1割増すにつれ、子どもが福祉制度に関わる確率が3割増していた。この調査研究を行ったコベントリー大学（Coventry University）教授のポール・バイウォーターズ（Paul Bywaters）は、地方自治体の貧困度が高ければ高いほど、社会サービス全般の需要が増す

ため、子どもサービス部門に割り当てられる予算も少なくなってしまうと述べている。2010年から2015年までの地方自治体の子どもサービス支出額を調べたところ、貧困度の高い地域では子ども1人当たりの支出が平均21%減少しており、貧困度の低い地域（7%減少）に比べて減少率が高くなっていた。また2015年、貧困度が高い地方自治体では子どもサービス予算の多くが社会的養護の子どもたちに費やされ、予防的支援や早期支援の支出が少なかったこともわかった。

子どもサービス局長協会（Association of Directors of Children's Services）の元会長であるデイブ・ヒル（Dave Hill）は、高まるサービスの需要と地方自治体における予算縮小とがあいまって、早期介入の実施を阻んでいると言う。「緊縮財政が私たちのコミュニティに与える影響は明らかである。特に深刻な貧困の状態にある子どもたちの数はかつてないほど多くなっており、かつその子どもたちのニーズは複雑化している。精神疾患、依存症とドメスティックアブユーズの課題を抱える家族はますます一般的になっている」と早急な対応の必要性を訴えている。

3. 子どもの精神保健

(1)精神保健上の課題を抱える成人と子ども

良好な精神保健のための予防的活動と支援を行う慈善事業団体メンタルヘルス財団（Mental Health Foundation）の調査結果によれば、2014年、毎週6人に1人が不安や抑うつなどの症状を経験している。また5人に1人はこれまで自殺を考えたことがある。とくに16～24歳の女性で自傷、双極性障害、PTSDなどの精神保健の課題を抱えている割合が多く（26%）、同年代の男性の3倍にのぼる。次にリスクが高いとされるのが55～64歳の男女である。メンタルヘルス財団は、年齢や性別などの属性によってリスクが異なる要因は明らかでなく、調査研究が必要としている。

子どもと若者の精神保健の課題に取り組む慈善事業団体ヤング・マインド（Young Minds）によれば、5～16歳の10人に1人は精神疾患を抱えている。8万人近い子どもと若者が重い抑うつを抱えており、そのうちの8千人は10歳未満である。また12～15人に1人は自傷行為を行った経験があり、過去10年で自傷行為によって入院した若者の数は68%増加している。精神保健の課題を持つ成人の約半数は、子ども時代に既に診断を受けている。

保健・福祉分野の専門職資格管理団体コミュニティ・ケア（Community Care）によれば、2014年度、措置入院となった数は、過去最高であった。病床が足りず、地域外の病院に入院した患者数は13%増加している。

(2)青少年の薬物問題

保健・社会的支援情報を提供するNHS Digitalのまとめによれば、2016年、薬物に関連したメンタルヘルスの問題、行動障害による入院は7,545件あった。これは2015年度より12%低く、2006年度より12%高い数字である。違法ドラッグによる中毒症状による入院は14,053件であった（2015年度比7%減、2006年度比40%増）。薬物使用による死亡は、2016年、2,593件発生している（2015年比5%減、2006年比58%増）。ここ数年の薬物使用件数は、1993年以来、最も高い傾向にある。

2016年、イングランドとウェールズでは、16～59歳の8.5%が過去1年間に違法薬物を使ったことがあり(2006年は10.1%)、なかでも16～24歳が特に多く19.5%であった。これまで1度でも薬物を使ったことがあるという16～59歳は34.6%であった。

2016年、11～15歳の24%が薬物を使ったことがあり、11歳では11%、15歳になると37%と年齢が上がるに従って増えていく。薬物を入手した場所は、街角や公園などが52%で最も多く、学校と誰かの家がそれぞれ14%ずつであった。友だちからもらった子どもが49%、ディーラーから買ったとするのは26%であった。

2017年、依存症で特別な治療サービスを受けた子どもは1.6万人あまりで、前年から4%減少している。

精神保健の課題を持つ児童と若者についてチルドレンズ・コミッショナーがまとめた報告を表4に示す。

表4 精神保健の課題がある(児童・若者数)

| | | | |
|---|---------|---------------|---|
| 重い心理的、精神保健の問題がある5-17歳 | 920,000 | 2014 | Alma Economics—using estimates from Millennium Cohort Study |
| 2018年1月末日現在、精神保健サービスを受けている児童・若者 | 269,425 | 18-Jan | Mental Health Services Monthly Statistics |
| Adolescent Mental Health Servicesの第4層病棟(重症かつ複雑な精神保健に対応)に入院する18歳未満 | 1,348 | Q42016/ 17 | Mental Health Five Year Forward Dashboard |

(チルドレンズ・コミッショナー, 2018, <https://www.childrenscommissioner.gov.uk/publication/childrens-commissioner-vulnerability-report-2018/>)

4. 非行

(1)非行の概要

イングランドとウェールズで少年司法(刑法)の対象となるのは10～17歳である。2018年度、コミッショナーがまとめた報告資料によれば、2016年度、少年司法の適用となった少年は40,558人で、ギャングとの関与があった少年は27,000人であった(表5)。少年司法委員会と法務省が出した少年司法統計(2018年度)のまとめによれば、少年犯罪の対応件数は減少しており、例えば初犯ケース(14,400件)は過去10年で86%減少し、警察からの注意処分や司法判決に至った少年の数(26,700人)も過去10年で82%減っている。

イングランドとウェールズでは1995年以降、成人の犯罪件数も減少しているが、ロンドンや都市部でナイフや銃を使った大きな被害を伴う犯罪が増加している。ウェストロンドン大学(University of West London)犯罪学准教授のサイモン・ハーディング(Simon Harding)は、若者支援と地域警察

補助官（Police community support officer：警察官業務をサポートする警察署職員）に対する予算削減がこの種の犯罪増加に関係しているとみている。特に人件費削減によって5人に3人の地域警察補助官が姿を消したロンドンでは、ナイフが使われた犯罪が多く、その被害者には黒人の若者が最も多い。2018年度の少年司法統計によれば、ナイフや銃などの武器を使った少年犯罪（4,500件）は2014年から7%増加している。また10～17歳人口比4%ほどの黒人少年が、注意処分と司法判決を受けた少年の12%を占めており、犯罪に関わるリスクが高いことがわかる。犯罪研究センター（Centre for Crime and Justice Studies）ディレクターのリチャード・ガーサイド（Richard Garside）は、「暴力的な犯罪は特定の年齢層、場所、人種、性別などで潜在的なリスクの高さを測ることができる。長期的な公衆衛生施策のように、社会で暴力予防を考えるべきである」と主張している。

表5 非行児童・若者数

| | | | | |
|----------|---|--------|---------|--------------------------------------|
| 少年法適用 | 3月31日現在、10-17歳に出された youthcautions (犯罪歴として記録される) や判決 | 40,558 | 2016/17 | YouthJusticeStatistics |
| ギャングとの関与 | ストリートギャングメンバーの10-17歳 | 27,000 | 2016/17 | CrimeSurveyforEnglandandWales2017/17 |

(チルドレンズ・コミッショナー, 2018, <https://www.childrenscommissioner.gov.uk/publication/childrens-commissioner-vulnerability-report-2018/>)

(2)少年犯罪の予防

イングランドとウェールズでは、各カウンシル（役所）に少年犯罪対応チーム（Youth Offending Team）があり、警察、保護観察官、保健、学校、ハウジングサービス、CSC、民間の支援団体などと協働して、子どもと若者の犯罪予防、トラブルを起こして警察と関わりを持った少年、罪を犯した少年への支援と再犯予防のための活動をしている。

犯罪予防については、警察と関わりを持った少年、犯罪のリスクがある少年、反社会的行動をとった少年とその親を対象にしたプログラムが各地域に数多くあり、少年犯罪対応チームや民間支援団体によって提供されている。プログラムの利用者は、主には警察と少年犯罪対応チームから送致されてくるが、教師、ソーシャルワーカー、親などからの照会もある。まずユースワーカーが少年と会って話を聞き、アセスメントをしてどのプログラムが適切か選択する。

その他、若者支援の特別なトレーニングを受けたボランティアを少年につけるプログラムもある。ボランティアは「メンター」と呼ばれ、学校での生活と勉強、いじめへの対応、就職や進学についての支援をする。プログラムではあっても、個人的なかわりを柱にした支援であるため期間的な制約はない。

通常、少年犯罪の予防プログラムには、親や家族も関与する。例えば親や家族が子どもともにセッションに参加する、子どもの進捗を確認するなどプログラムの一環で関わりを持つ、または、親自身がペアレンティングプログラムで親スキルを習得するなどである。

(3)10歳未満の触法

少年司法の対象に至っていない10歳未満の触法行為に対する処遇には、①最長で90日間、夜間、子どもだけで外出することを警察によって禁じられる「Local Child Curfew」(curfewは門限の意味)と、②裁判所命令によって子どもを青少年犯罪対応チームの監督下に置く「Child Safety Order」(児童安全命令)がある。①は警察が取り締まりをし、違反をすれば②の命令が出されることもある。②の命令の有効期間は平均で3ヵ月間、長い場合は12ヵ月続き、その間に規則違反が続けば、裁判所は社会的養護への移行を検討する。

触法行為が複数回に及ぶ10歳未満の子どもに対しては、社会的養護の措置がとられる、あるいは、親の責任を問い、親に対して再犯防止を目指した対応を求めることがある。親に求められる対応には、①ペアレンティングプログラムへの参加、②ペアレンティングに関する約束への同意、③親と子どもそれぞれにすべきこととすべきでないことを定めた裁判所命令「ペアレンティング命令」の遵守、などがある。①②は任意ではあるが、もし拒否すれば、③の裁判所命令が出されることもある。

5. 子どもへの性的加害

(1)子どもへの性的虐待

イギリスでは、テレビ(BBC)で、子どもへの性的虐待に関するニュースがたびたび放映されている。視察期間中も、性的虐待被害を受けた子どもの母親が、同じ境遇の親たちとともに、被害児童に対する支援の改善をチルドレンズ・コミッショナーへ求める報道がなされていた。この家庭では、子どもの不適切なイメージ画像の所持で元夫が逮捕された後、元夫が子どもたちに性的虐待も行っていて、その虐待の動画をインターネット上で配信していたことがわかった。裁判で加害者が無罪を主張したため、その審議の7ヵ月間、子どもたちはカウンセリングを受けることができなかったという。この家庭のかかりつけ医(General Practitioner; GP)は、被害を受けた娘がPTSDに似た辛い経験をしたと述べており、母親は息子が自暴自棄になっていると訴えていた。ウェールズでは、性的虐待を受けた子どもと若者向けのカウンセリングサービスのウェイティングリストは550人以上にもなっており、3年待ちのケースもあるという。

チルドレンズ・コミッショナーの報告によれば、2011年、性的虐待や性的搾取の被害経験がある子どもと若者の数は205,287人であった(表3)。またイギリス児童虐待防止協会(National Society for the Prevention of Cruelty to Children; NSPCC)の報告では、2016年度、2,800人以上の子どもが性的虐待の被害を受け、保護を必要としていた。NSPCCヘルプラインでは、2017年度、65,067件の電話を受けたが、そのうち13%(8,333件)が性的虐待についての相談であった。NSPCCでは、ヘルプラインを通してカウンセリングを行っている。2017年度、性的虐待のカウンセリングセッションは1万回以上、オンライン上の性的虐待のカウンセリングセッションは2,200回以上行われた。

(2)インターネット上の子どもへの性犯罪

イギリスでは、1978児童保護法(Protection of Children Act 1978)の施行以来、18歳未満の子ど

もの不適切な写真または合成写真の撮影、制作、流通、所持を厳しく禁じ、こうした行為を最長10年の禁固刑に値する罪としている。1988刑事司法法（Criminal Justice Act 1988）160条において、子どもの不適切な写真や合成写真の単純所持は最長5年の禁固刑を科せられるとされた。これらはインターネットにおけるイメージ画像や動画のアクセスや所持、ダウンロード等についても当てはまる。2013年、イギリスでは約5万人が、子どもの不適切なイメージをダウンロードする、他人と共有するといった違法行為で摘発された。インターネット上から子どもの性的なコンテンツをなくし、安全な環境にするため国際的活動をしているインターネット・ウォッチ財団（Internet Watch Foundation）によれば、2017年、79,589カ所のURLで子どもの性的なイメージの掲載が報告された。画像や動画の被写体となった被害者の55%が10歳以下で、43%が11～15歳、2歳以下も2%いた。2018年の1年間で、同財団は、10万点以上の動画や画像を削除する作業を行った。財団最高経営責任者のフレッド・ロングフォード（Fred Langford）は、「実際、どれくらいのイメージが出回っているのかわからない。インターネットの利用者が増えれば、それだけ違法な掲載も増えるということだ」と語っている。内務省は、同財団やNSPCCなどと協働し、上記法律の普及に努めている。

6. 若年妊娠

18歳未満の妊娠は、1998年1,000人に46.6人だったものが、2010年には34.2人、2016年には18.8人まで減少し、記録を取り始めてから最も低い数値となっている。家族計画協会（Family Planning Association）は、これを保健・教育分野の専門職による教育と、政府の10代の妊娠戦略（Teenage Pregnancy Strategy-a key component of which was improving access to contraception）の成果と評価している。一方、過去6年間で政府が公衆衛生予算を800万ポンド減らしたため、地方自治体の6つに1つが避妊サービスの支出を減少させ、そうした地域で10代の妊娠数が増えている。

2017年、イギリスの下院図書館が出した発表資料「学校での性と関係の教育（イングランド）（Sex and Relationships Education in Schools（England）」には、2019年9月、初等・中等学校で「関係と性に関する教育」を導入する予定であると記されている。教育内容項目は、セクシャルアイデンティティや性的指向、同性婚、思春期、生理、避妊、中絶などである。1996教育法（Education Act 1996）で、親には、子どもに性教育を受けさせない権利がある（人間の成長や出産に関わる生物学的なことは除く）ため、学校は親にもわかる性教育の方針をたてなければならない。2017子どもとソーシャルワーク法（Children and Social Work Act 2017）34条では、既に「関係と性に関する教育」の実施が定められている。

10代の妊娠も日本で問題となっており、特定妊婦として支援すべき対象となっている。英国でも18歳未満の妊娠が社会的問題となっているが、20年前に比べて減少してきているという。この背景には保健、教育分野の専門職による教育、インターネットを通じた情報へのアクセスのしやすさ、若者が入り易い相談所を学校に設置するなどが、効果につながったようである。特に貧困地域において効果があったという。

7. 不登校、いじめ、居所不明

日本では、不登校、引きこもりも大きな社会問題の一つである。文部科学省の報告（「平成28年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸問題に関する調査結果について」文部科学省初等中等教育局児童生徒課）では、小中学校の長期欠席（不登校等）の子どもは、144,031人と報告されている。コミッショナーの報告によるとイギリスでは不登校の子どもは49,187人とされており（表6）、人口比を考慮に入れると、日本の方が多い状況である。

いじめは今や国際的な問題としてみなされている。イギリスでは、いじめにあったことがある10歳から17歳までの子どもは2,559,099人に上るとされた（表6）。日本では、認知されたいじめは414,378件（「平成28年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸問題に関する調査結果について」文部科学省初等中等教育局児童生徒課）と報告されている。調査方法に違いもあり、単純に比較はできないものの、日本でもいじめが重大な社会問題の一つとなっているが、イギリスでは日本以上に深刻な状況にあるといえよう。

日本では、2012年に小学校4年になるはずの男児が登校しておらず、居所が不明になっている事件が報道された。その後、他にも同様の子どもがいるのではないかと調査したところ、1年以上居所不明だった児童が全国で1191人いることが分かった。これ移行、居処不明児童の問題が社会問題となっていく。厚労省の調査では平成28年6月1日現在で、居所が不明で確認が必要となった子どもの数は1,630名で、その後確認が取れた子どもは1602名、平成29年6月1日現在で確認されていない子どもは28名となっている（2017年「居住実態が把握できていない児童に関する調査結果」。イギリスでは、2015年の調査で55,807名の子どもが行方不明となっていることをコミッショナーが示している。戸籍や住民票の制度がなく、かかりつけ医（GP）の登録で所在を確認することが多いイギリスでは、もともと住民の確認が日本に比べて困難であることや、移民を受け入れるなど国境を超えた人の移動が多いという状況も考慮に入れる必要があるが、不明の子どもは相当数いることが推察される。

表6 不登校、いじめ、居所不明の子ども

| 子どもの問題 | | 調査内容 | 人数 | 時点 | 研究者 |
|-----------|-----------|--------------------|-----------|---------------|---|
| 不登校・引きこもり | 不登校 | 年間の不登校者 | 49,187 | 2016/17 | Ellison, R., Hutchinson, D. (2018) |
| | NEET | NEETの16-17歳 | 50,700 | 2016 | Participation in Education, Training and Employment |
| いじめ | いじめをうけている | いじめにあったことがある10-17歳 | 2,559,099 | 2010 and 2016 | CCO estimate using Chamberlain et al (2010) and annual bullying survey 2017 |
| 居所不明 | 行方不明 | 年間の行方不明報告者 | 55,807 | 2015/16 | Missing Persons Data Report |

(チルドレンズ・コミッショナー, 2018, <https://www.childrenscommissioner.gov.uk/publication/childrens-commissioner-vulnerability-report-2018/>)

第3章 イギリスの子どもの安全保障（Safeguarding Children）と児童保護（Child Protection）について

1. 児童虐待防止にかかわる法制度の歴史

(1)1908児童法の制定

イギリスの児童虐待に対する法制度の歴史は古く、1883年に民間団体である児童虐待防止協会 SPCC（Society for Prevention of Cruelty to Children）が設立され、1889年に子ども虐待（cruelty）防止の最初の議会法である「児童憲章（Children’s Charter）」が制定されたときまで遡る。児童憲章により、親子の間に社会が介入することを可能にした。これを期に民間団体であるSPCCはNSPCC（National Society for Prevention of Cruelty to Children）として再編され、児童虐待への対応の中心機関として役割を担っていく。

1908年に児童法（Children Act）が制定され、これにより里親（Foster Person）認定に少年裁判所が関与することが定められた。同年には近親相姦法（Incest Act）が制定され、近親相姦は家庭内の性的虐待として、それまでのように聖職者ではなく司法が罰則を決定することとなった。

(2)デニス・オニール事件と1948児童法

1939年に第2次世界大戦が勃発し、1945年に終戦を迎えるが、この間、多くの子どもたちは、爆弾が落ちる戦火の都会から逃れ、田舎に疎開する。疎開した子どもたちは、農場で、低賃金で働かされ、しばしば虐待を受け、遺棄された。1945年に12歳の男児であるデニス・オニール（Dennis O’Neil）が里親によって虐待を受け殺害された。デニスは1944年6月に疎開を目的に里子に出されたが、7ヵ月後に里親による虐待と栄養失調で死亡した。この事件は社会的な問題となり、彼女の死後6ヵ月にわたる調査（モンクトン調査；Monckton Inquiry）が行われ、調査結果が公開された。

この事件を契機に、政府に「子どものケア委員会」が設置された。終戦後1948年に児童法（1948児童法）が制定されたが、この法は主にこうした疎開した子どもたちの保護のために定められ、里親委託の規制を定めたものである。「子どものケア委員会」の勧告は、1948児童法にほぼ反映されており、政府に「子ども局」が創設されることにつながった。このようにデニス・オニール事件は大きな法制度改革をもたらした。児童虐待事件が政治的な影響力をもたらした最初の事件といえよう。

(3)1963児童法

1962年、アメリカのケンプ医師が被殴打児症候群（Battered child syndrome）を報告し、世界が児童虐待の存在を認知する転換点となった。イギリスでは1963年に1963児童法が制定されるが、この法は、虐待やネグレクトが疑われる場合、地方自治体（Local Authority、以下LA）が予防的な介入を行う権限を与えた。これが現在のCSC（Children’s Social Care。後述）の起源となる。

60年代のイギリスでは、ひとり親の子育てが社会的に許容されるようになり、社会保障が向上し、避妊具が活用されるようになるなどによって、遺棄される子どもが減少した。貧困街はきれいになり、

医療の進歩は長期に医療ケアを必要とする子どもも減少させた。こうした時代の変化の中で、社会的養護を必要とする児童数は減少し、多くのチルドレンズホームが閉鎖されていった。

(4)マリア・コーウェル事件と「ワーキングトゥギャザー」

1973年1月に6歳の女兒マリア・コーウェル（Maria Colwell）が継父によって殺害される事件が起こった。マリアは5年間の里親委託の後、実母のもとに家庭復帰となるが、すぐに継父から暴力を受けるようになる。あざを見つけた住民が通報するが、当局は、家庭訪問はするものの保護はしなかった。その8ヵ月後に継父によって殺害されたのである。この事件はメディアに大きく取り上げられ、フィールド・フィッシャー（T. G. Field-Fisher）による調査が行われることとなった。公的調査は数週間に及び、有力紙の報道をにぎわせた。

この調査報告書では児童保護サービスに携わる機関間の連携の欠落が強調された。またソーシャルワーカー（以下SW）の問題点として、子どもの意向の把握が十分でないこと、アセスメントの不足、家庭復帰後の十分なモニターの欠如、家庭復帰後しばらくしてからの危機的状況に対して適切な対応がとられなかったこと、家庭復帰後の指導監督が不十分だったことなどが指摘された。

フィールド・フィッシャー調査報告の結果、「ワーキングトゥギャザー」として知られる子どもの保護と安全保障に関する法定指針「Working Together to Safeguard Children」が策定された。また1975年に改定された児童法（1975児童法）には、この事件の影響を受け、措置や家庭復帰等に関して児童の意見聴取を必須とする条文が組み入れられた。「児童虐待の悲劇」として報じるメディアの国家政策への影響をもたらすものとして、この報告書はそれから先10年の先例となった。虐待死の悲劇を防ぐために、子どもの分離や保護が積極的に行われるようになっていく。

(5)1980年代

70年代後半には、積極的保護に対する批判的な声も高まり、なるべく分離はせず予防的な対応を優先する流れが生じ、1980年の児童ケア法（Child Care Act）では、そうした理念が打ち出された。80年代の初め、約10万人いた社会的養護の子どもたちが劇的に減少した時代である。

1982年、SWの役割と課題についてのパークレイ検討委員会は、予防の重要性を認識し、予防的実践の中核として地域（community）SWを位置づけた。

ところが1984年に「ジャスミン・ベックフォード（Jasmine Beckford）事件」が起きる。この事件も「マリア・コーウェル事件」同様、ケア命令（36ページ）が発令され、家族との分離がなされていた女兒を、家庭に戻して事件に至ったものである。再びメディアは大きく報道し、社会的関心も高まり、公的調査が行われる。

調査の報告で強調されたのは、ソーシャルワーカー（以下SWr）のリスクアセスメント能力が不十分であったこと、親の利益よりも子の利益が優先されるべきであったこと、子どもを守るために法的権限が行使されるべきであったこと、そのためにSWrには児童虐待に対する知識と法的知識の向上が必要であること、などであった。これを受け1988年には「児童虐待防止：ソーシャルワークによる包

括的アセスメントの実施の手引き」が作成された。

これまでの流れを振り返ると、子どもの分離・保護と予防的援助の両極で揺れ動いてきた経緯があることが分かる。死亡事件報道を含む児童虐待に対するメディアの報道のあり方と世論の揺れ動きが施策や現場のSWに影響を与えてきたといえよう。

(6) クリーブランド事件と1989児童法

1986年に大きな事件が起きた。「クリーブランド事件」である。これはそれまでと異質の衝撃的な事件であった。先進的な地域であるクリーブランドで、2人の小児科医とSWrが数週間の中に約100人の子どもに性的虐待の診断をし、家庭から保護したが、その後メディアと議員によって性的虐待の診断が不確かであるとされ、市民の専門家に対する不信が高まった事件である。

この事件の調査報告書で強調された点は、専門家同士の誤解と連携不足、そして虐待の事実を法的枠組みに沿った「証拠」を持って同定する必要があることであった。Parton (2001) は、この事件後から1980年代の終わりまでの変化について、「弱者を守るための介入と同時に、正当化できない介入からも守られる必要があり、介入の際に法的に認められるような説明責任が必要であるとの認識が広がったこと、その結果、児童虐待対応におけるそれまでの「社会－医学」的立場から「社会－法律」的立場へと変化した」という見解を述べている。

1989児童法はこうした流れの中で制定された。この法律は、それ以前の関連法を一つに統合し、新しい研究成果や理論が盛り込まれた内容となっている。最も重要な点は、あらゆる法制度の中心に子どもと子どもの福祉を位置づけたことである。

ここで、「子どもの安全保障」(Safeguarding Children)と「子どもの保護」(Child Protection)の意味についてであるが、安全保障は、子どもに関わる全ての人の義務であり、子どもが安全な状態にあり続けることと児童福祉の推進をはかることであり、「子どもの保護」とは、重大な害(significant harm)を被っている、もしくは、重大な害を被る危険性のある状況にいる一人ひとりの子どもを守るためにとられる行為を意味する。児童保護は安全保障の一部であり、子どもの安全を保障し、子どもの福祉を推進する一翼を担うものである。

この法律の主要なメッセージは、可能な限り、子どもは家族の中で育てられケアされるべきであること、支援を必要とする子ども(障害児を含む)の親は、支援を受けて子どもを育てるべきで、もし子どもが危険な状態にある場合は、効果的な介入によって子どもの安全が確保され、保護されなくてはならないこと、である。支援を要するケースに対しては、専門家が家族や子どもとの十分な交渉を行ったうえで、親と子どもから同意を得て援助計画を作成するよう推奨され、緊急介入による分離や保護は最小限にすることが強調されている。この法律は現在のイギリスの児童保護制度の基盤となっている。

(7) ビクトリア・クリンビエ事件と2004児童法

2000年2月に起きた「ビクトリア・クリンビエ(Victoria Climbié)事件」は児童保護施策に大き

な影響をもたらす事件であった。9歳の女兒ビクトリアが叔母と叔母のボーイフレンドによって殺害された。彼女は栄養失調と低体温症に罹患しており、タバコの火傷痕を含む128もの外傷があった。SWr、保健師（health worker）、警察官を含む50人の支援者が、彼女の情報の断片を持っていたにもかかわらず、全体像をつかんでいるものは誰もいなかった。政府（労働党のブレア政権）は、レミング卿（Lord Laming）に依頼して調査を行い、レミング報告書（Laming Report）が出された。これを受けた政府は2003年に「エブリチャイルドマターズ」（Every Child Matters）を発表し、これからの児童福祉の方向性を示した。これを受けて、政府はそれまで別々であった教育と福祉を統合し、LAに地域の児童の安全保障の推進と多機関協働を目的としたLocal Safeguarding Children Board（LSCB）を設置する構造改革に至った。

レミング報告書も含めこれまでに繰り返し指摘されてきたことは、SWrのケース分析能力等のアセスメント力不足、情報共有を含む多機関連携の弱さなどであった。「エブリチャイルドマターズ」は、後の「共通アセスメント・フレームワーク」Common Assessment Framework（以下CAF）の発展につながっていく。CAFは子どもと青少年のニーズについて、初期の段階で強みを包括的にアセスメントするもので、子どものニーズに即した、家族と支援者との協働の促進をねらったものである。

(8) ムンローレビューと児童保護改革

2007年に再び大きな事件が起きる。17ヶ月の男児ピーター・コネリーが実母と同居する男友達とその兄弟3人に継続的に暴行を受けて殺害された（「ベビーP事件」）。SWr、保健師、医師などの専門家が60回以上関わりを持っていたにもかかわらず、母親が痣にチョコレートを塗るなどしてごまかし、嘘をついていることを見抜けなかった。ビクトリア・クリンビエ事件が発生した同じロンドンのハーリングエイ区（図2大ロンドン地図において29と示される地域）で起きたことが社会に衝撃を与えた。報道は加熱し、関わったSWrや医師を痛烈に非難して、辞任と訴追を求めるほどであった。こうした繰り返される事件報道の結果、イギリスのSWへの信頼は失墜していった。

この状況を受け、2009年に政府（保守党のキャメロン政権）は、SWの信頼回復と質的向上を目的に「ソーシャルワーク・タスク・フォース」（Social Work Task Force）を設置し、SWの質の改善に向けた勧告を行う。同時に政府は、アイリーン・ムンロー（Eileen Munro）を指名して「児童保護の見直し」を命じた。また2010年には、ソーシャルワーク改善委員会（SW Reform Board）が設置され、「専門能力育成フレームワーク」（Professional Capabilities Framework；PCF）の素案が提出される。そして2011年にムンローレビュー最終報告（Munro Review of Child Protection）が出されるに至る。ムンローはここで15の勧告を提示した（表1）。

表1 ムンローレビューの15の勧告

| | |
|----|--|
| 1 | 政府は「ワーキングトゥギャザー」と「共通アセスメント・フレームワーク」CAFの見直しを行うべき。 |
| 2 | 監査体制では、保健、教育、警察、保護観察、司法システムを含む全ての地域サービスにおいて児童保護の有効性を調査すべき。 |
| 3 | 新たな監査体制は、子どもが支援を必要としてから受けるまでの過程を検討し、子どもや青少年の権利や希望、感情、経験がサービスの提供をどのように特徴付け、形作るのかを掘り下げ、さらに、子どもや青少年とその家族に提供した支援の有効性に注意を向けるべき。 |
| 4 | 地方自治体と協働機関は、全国もしくは地域で公開されている成果報告を包括的に活用すべき。 |
| 5 | LSCB に課している報告義務の法定要件を、地域の行政長官と地方議会議長、また法案が通れば、地域の警察と保健機関の最高責任者等への報告に改めるべき。 |
| 6 | 「ワーキングトゥギャザー」は、LSCB が支援の効果評定と多分野協働トレーニングを含めた地域のニーズに責任を持つために改定されるべき。 |
| 7 | 子どもサービス局長と主要な職員は、役割と責任を自覚し、専念できるようにと「ワーキングトゥギャザー」に記すべき。 |
| 8 | 政府は、地方自治体と保健学会、医師会とが、より協働し、効果的な支援が提供できるよう研究すべき。 |
| 9 | 政府は LSCB の死亡事例等の重大事例検討の際に、有資格の経験豊富な独立レビュー担当者を配置するなどして、質的向上を図ること。 |
| 10 | 政府は、地方自治体と協働して、早期支援の提供の確保を義務づけること。 |
| 11 | 「専門能力育成フレームワーク」(Professional Capabilities Framework ; PCF) は、「児童と家族のソーシャルワークに必要な能力」についても取り入れるべき。このフレームワークは、資格トレーニングと人材育成の評価に明示されるべき。 |
| 12 | 雇用者と専門教育機関は、学生が課題に取り組めるよう協働すべき。 |
| 13 | 地方自治体とそのパートナーは、効果的な支援法のエビデンスの利用法とエビデンスを支援に生かす方法を提示できるよう取りかかるべき。 |
| 14 | 地方自治体は現場の先端の状況を把握でき、管理部に報告することができるシニア管理職として、「主任児童家庭ソーシャルワーカー」を配置すべき。 |
| 15 | 政府にソーシャルワークについてアドバイスし、内務長官から議会への年次報告を行う役割を担う「ソーシャルワーク本部長」が配置されるべき。 |

ムンローの主張は、児童保護において官僚的になったSWを真に子どもと家族のためのものに戻すことであり、そのためにSWrの専門性の向上を図っていくことだった。重大な害が及んでいる子どもについて、保護ができずに死亡などすればメディアは痛烈に非難し、クリーブランド事件のように保護が行過ぎても、同様に非難する。そのため、失敗がメディアの標的にされないよう、行政的管理を優先する組織防衛的な傾向が強まっていった。今回の視察で、ムンロー氏は「ケースについて一つのフォーマットがコンピューターに登録されていて、そこを情報で埋めていくことにかなりの時間を割き、一番重要な子どもに会う時間が奪われていった。SWが手続きの多い官僚的な業務となり、子どもと家族にとって何が大切かが見えなくなってしまった」と述べている。ムンローレビューは、イギリスにおけるSWrの本来的役割の復活と質的向上を目指したものだものである。

レミング報告書では、担当したSWrの対応が厳しく指摘されたが、担当のSWrは新人であり、十分なサポートも得られなかった状況があった。経験の未熟なSWrへの支援するしくみがなかったことが問題であって、SWの全てに問題があるわけではない。事件の度に、政府主導でさまざまな書類への記入が求められたことで、実力のあるSWrは、記録等に時間を割いて、子どもと家族に会い、子どもと話す時間が取れなくなっていった。事例を通してエビデンスを集約し、本当に必要なシステムを構築することが必要であり、SWrが子どもと家族と会い、家族と協働していくことの重要性を再認識するのである。

その象徴が3(3)で詳述するEarly Helpである。

SWrが、支援が必要な子どもと家族と早い段階から会って、協働して問題を解決していく取り組みである。このことが深刻な状況となった段階での保護を重視するところから、早期の予防的支援の重視への流れを強めていった。

政府は15の勧告のうち14までを取り入れた。とはいえ「ワーキングトゥギャザー」の改定には時間がかかったようである。他の施策に比べて児童福祉施策を優先する意識が低いことが、その背景にあるという。さらにリーマンショックや、EUからの離脱の決定などで、経済状況が厳しく、児童福祉の予算は50%削減される状況である。

改定された「ワーキングトゥギャザー」の精神は、中央の政治レベルでの決定を現場におろすのではなく、現場の取り組みを重視し施策に反映するものでなくてはならない、というものである。今では、アセスメントについても、政府が決めたものではなくLA独自のやり方を用いるLAが増えてきている。子どもと家族と会い、家族と協働し、それを学びの機会と捉え、取り組みを充実させていく展開を目指したものである。政府にソーシャルワークの専門家を「ソーシャルワーク本部長」として配置したのも、現場のニーズが政府に届き、ニーズを踏まえた施策を展開させるためである。

(9)近年の動向—LSCPの機能強化

2016年、政府はアラン・ウッド (Allan Wood) に、LSCBの役割と機能についてのレビューを命じた。LSCBは地域の多機関協働による支援を推進するための委員会であるが、会議には関連機関が参加するものの、形骸化する傾向にあった。レビューは、子どもの安全保障のための実際的で効果的な展開

を目指したものである。これを受け、2017年に、子どもとソーシャルワーク法（Children and Social Work Act 2017）が制定された。そこでは、各機関からの代表は、兼任でなく、各機関で影響力を持つ子どもの安全保障に特化した専任とすること、またLSCBをLSP（Local Safeguarding Partners）とし、単なる委員会ではなく、協働するパートナーとして位置づけることを強調した。その他、死亡に至らない重大事例の検証（Serious Case Review）を重視し、それをLSPの重要な役割と位置づけてケースから学ぶという方針をとり、教訓を実践に生かせるよう、検証のための独立した機構を設定する方針を明らかにした。一方、死亡事例の検証（Child Death Review）については、それまで教育省が担当し多くのケースは地方レベルで個別に検証が行われていたが、保健省の管轄とし、地域と全国で学びを得て、教訓を生かせるよう、地方－国が一体となった総合的枠組みで行われる必要性が強調された。

注）Child Death Reviewは、あらゆる子どもの死亡の検証を行うもの。子どもの死亡の80%以上は医療や保健に関するものに起因しており、虐待等子どもの安全保障に関するものは4%である。

2. 支援を必要とする子どもと家族

(1) 支援が必要な子ども

イギリスの人口は約6,600万人で、うち児童人口は約1,200万である。このうち、支援が必要な児童は約35万から40万といわれている。支援を必要とする子どものいる家庭の抱えた課題は多岐にわたる。第2章で述べた貧困、孤立、ひとり親家庭、若年の親、親のアルコール・薬物依存、精神疾患、DVなどは、現在さらには将来にわたる心身への害の潜在的な可能性があるとコミッショナーが示唆しているものである。こうした家族問題は、子どもと若者への虐待やネグレクトの発生リスクとなり、支援せずに放置しておくことは、重篤な害へと発展していくことになる。

(2) 子どものニーズの深刻さに応じた対応の分類

1,260万の児童のうち、傷つきやすい子どもが360万人、先述した支援を必要とする子どもが35万から40万人、里親等の代替養育にある子どもは75,420人、重大な害があると判断され、子どもの保護も含めた濃密な支援を行うために児童保護プランに登録された子どもは53,790人である（2018年3月31日）。それらを図で示せば右のようになる。

近年、児童保護プラン重視から支援を必要とする子どもへの早期支援を重要視する方向に進んできている。この点については、第3節で述べる。

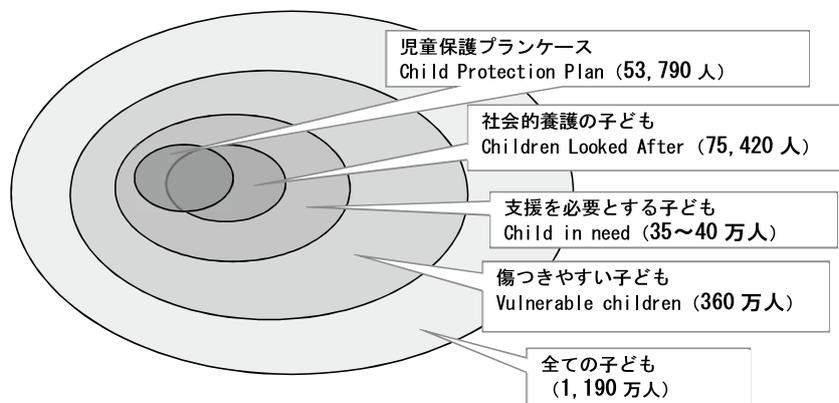


図1 支援のレベルに応じた分類

Characteristics of children in need 2017-2018（教育省）、
Children looked after in England 2018（教育省）より作成

3. 児童虐待対応と予防的支援のしくみ—CSCとソーシャルワーカー役割—

(1) Children's Social Care (CSC) について

CSCは「子どもの安全保障 (Safeguarding Children)」と「子どもの保護 / 児童保護 (Child Protection)」のために必要な支援を行う機関であり、日本の児童相談所にあたる。イギリス全土で152ある地方自治体 (Local Authority、以下LA。カウンティ、大都市圏ディストリクト、非大都市圏のユニタリー、ロンドン区とシティ・オブ・ロンドンからなる) のほとんどに設置されている。

「子どもの安全保障」とは、子どもにかかわる全ての人の義務であり、子どもが安全な状態にあり続けることと児童福祉の推進をはかることであり、「子どもの保護」とは、「重大な害 (significant harm)」を被っている、もしくは、「重大な害」を被る危険性のある状況にいる一人ひとりの子どもを守るための対応をさす。「重大な害 (Significant Harm)」があるかどうかの判断について、「重大」とみなすべき閾値を超えているか否かの明確な基準は存在しないが、トラウマティックな出来事の結果や急性もしくは長期間にわたる出来事の積み重ねの結果を考慮する。子どもの健康や発達をネグレクトする家庭や社会環境のもとにいる子ども、性虐待、情緒的虐待、身体的虐待が長期的な悪影響を及ぼすならば、それは重大な害とみなされる。

CSCはこのような、児童虐待などによる重大な害がある、あるいはその恐れのある子どもへの対応 (児童保護) と、そういう状況にならないよう予防的支援をおこない、子どもの安全と健全な発達を支援する (安全保障) 機関である。

日本では、児童相談所の機能を子どもの保護と支援とに分け、支援機能はできるだけ市区町村に移行させていく状況であるが、イギリスの場合は、そうした2層構造でなく、一貫してCSCが担うこととなる。それが可能なのは、CSCの数とソーシャルワーカーの数が日本と比べて格段に多いという体制の差がある。

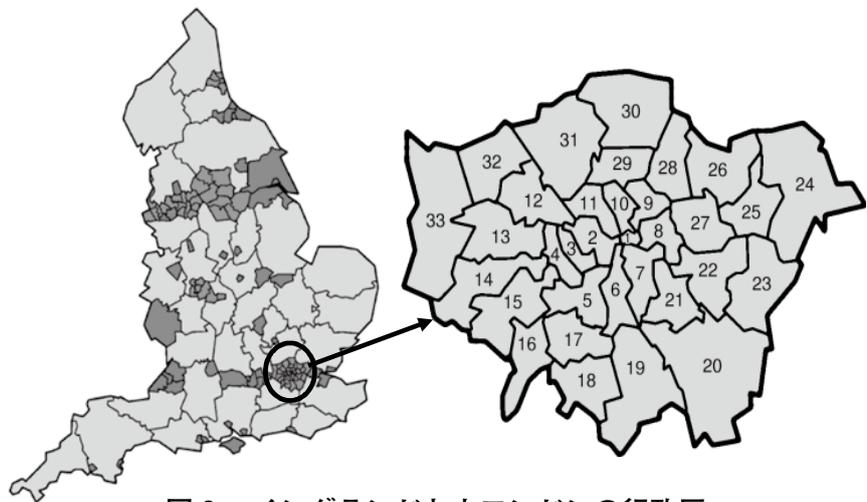


図2 イングランドと大ロンドンの行政区

イギリスの152のLAのほとんどにCSCが設置されている^{注1}が、その平均人口規模は30万ほどで、大規模なLA (大規模都市) では60万人ほどである。大規模なLAでは、CSCの支部を設置している。今回視察したハートフォードシャーは、日本の県に相当し、人口118万人で児童人口は26.7万人であるが、CSCは本部以外に支所が4カ所あり、計5カ所で支援を行なっている。人口約800万人のロンドンシティ・オブ・ロンドンとそれ以外の32区で構成されているが、全区にCSCが設置されている。

注1) 保健サービスはLAには属さず、国のMHSの直轄であり、多くの地域保健サービスは、LAに近接したClinical commissioning groupに属しており、LAと類似したエリアをカバーしている。

(2)子ども虐待対応の流れ (54 ~ 56ページ フローチャート1)

児童虐待の通告は、国民に課された法的義務ではないが、通告数は多い。CSCは、通告を受理した場合、1日以内に、CSCが関与し調査が必要なケースかを判断する(フローチャート1)。もし「重大な害」が疑われ、緊急保護が必要と判断される場合、緊急戦略会議が行われる(フローチャート2)。

なお通告の有無にかかわらず、子どもの危機的状況が確認され、緊急保護命令の手続きを踏む時間的余裕がない場合など即時の保護が必要な場合は、警察が子どもを別の場所で保護することができる。その期間は72時間以内と規定されている(1989児童法46条)。

CSCが緊急保護の手続きを行う場合は、通常、親に警告し1日の猶予を与えた上で、家族に対しては弁護士を照会するなども含めて、家族が法的アドバイスを受ける権利を説明する。1日して改善がない場合、家庭裁判所(Family Court)に緊急保護命令を求める手続きをし、許可を得て保護を行う。子どもにかかわる機関は、保護した子どもの心身の状況を観察し記録をとる。子どもの緊急保護は7日間と定められており、最大で8日延長できる。こうした初期の段階で、警察は犯罪の可能性について捜査を行うことになる

緊急保護の必要がない場合、通告後1週間以内にソーシャルワーカー主導でLAのプロトコルに従ったアセスメントを完了する。その後通告から45日以内に、子どものニーズに関するアセスメント(1989児童法17条)を行う(フローチャート3)。重大な害がある、あるいは疑われる場合、47条アセスメント調査の可否を決め、必要と判断された場合、47条調査が開始される。47条調査とは、警察保護、緊急一時保護、深刻な被害がある場合のケースに行われる法的に認められた調査である。子どものニーズに関するアセスメントと同様に、アセスメント・フレームワーク(そのモデルとしてCAF^{注2}(図3)が挙げられる)に基づき子どもの発達上のニーズ、ペアレント能力及び家族や環境の状況の3つの側面について、それぞれの側面にあ

る下位項目に沿って調査する。
もし懸念が裏付けられ重大な害(significant harm)の可能性が高い場合、児童保護プラン(Child Protection Plan)の必要性を検討する。調査開始から15日以内に、SWrのマネージャーが児童保護カンファレンスを召集する。そこで重大な害を負っていると判断されると、児童保護プランのケースとして扱われることになる(フローチャート4)。

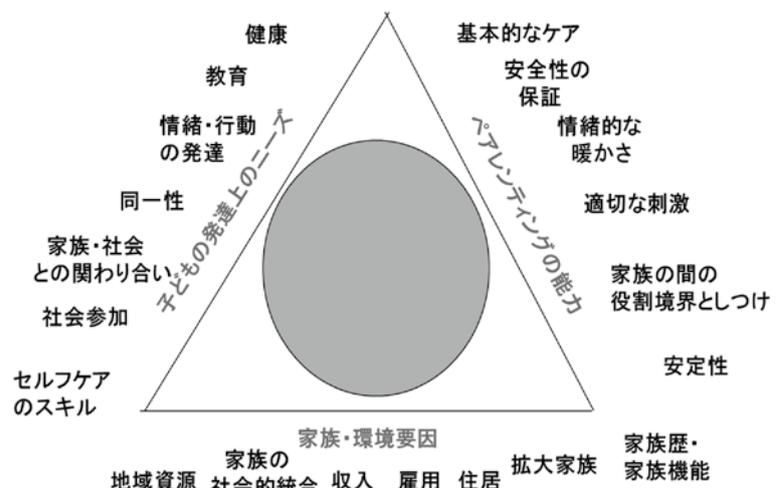


図3 コモン・アセスメント・フレームワーク(CAF)

児童保護プランの対象となった場合、支援者チームが構成され、児童保護カンファレンスから15日以内にリーダー SWrが中心となって、チームで支援計画を作成し、支援を開始する。その後3ヵ月

以内に第1回目のレビューカンファレンスが実施され、情報を共有し状況を確認する。改善されている場合はその理由を記録に残して児童保護プランの対象から外される。支援の継続が必要と判断された場合、児童保護プランの対象として残り、6ヵ月ごとにレビューカンファレンスが繰り返されていく（フローチャート5）。

過去6年間の通告数、47条調査の実施数、児童保護カンファレンス数を表2に、児童保護プラン数と虐待種別の内訳を表3に示す。児童保護プランケースはネグレクトが一番多い。不適切な養育の長期的な悪影響が認識されているゆえである。

表2 通告数、47条調査の実施数、児童保護カンファレンス数

(件)

| | 2012-13 | 2013-14 | 2014-15 | 2015-16 | 2016-17 | 2017-18 |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 通告数 | 593,470 | 657,780 | 635,620 | 621,470 | 646,120 | 655,630 |
| 47条虐待調査 | 127,190 | 142,710 | 160,490 | 172,510 | 185,680 | 198,090 |
| 初期児童保護 カンファレンス数 | 60,080 | 65,190 | 71,410 | 73,050 | 76,930 | 79,470 |

(教育省, Characteristics of children in need: 2017 to 2018 データソース: Children in Need Census)

表3 児童保護プラン開始時の虐待種別の内訳

(人)

| | 2012-13 | 2013-14 | 2014-15 | 2015-16 | 2016-17 | 2017-18 |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ネグレクト | 17,930 | 20,970 | 22,230 | 23,150 | 24,590 | 25,820 |
| 身体的虐待 | 4,670 | 4,760 | 4,350 | 4,200 | 3,950 | 4,120 |
| 性的虐待 | 2,030 | 2,210 | 2,340 | 2,370 | 2,260 | 2,180 |
| 心理的虐待 | 13,640 | 15,860 | 16,660 | 17,770 | 17,280 | 18,860 |
| 複合 | 4,870 | 4,500 | 4,110 | 2,810 | 3,010 | 2,820 |
| 計(児童数) | 43,190 | 48,300 | 49,690 | 50,310 | 51,080 | 53,790 |

(教育省, Characteristics of children in need: 2017 to 2018 データソース: Children in Need Census)

もしLAのSWRが子どもの安全と福祉について深刻な懸念を抱いた場合、LAは子どもの保護をするための許可を得るための裁判所への申請をすることができる。これらを「ケア手続き」(Care Proceeding)と呼んでいる。ケア手続きは、子どもが苦しんでいる、重大な害に遭遇している、両親が子どもの安全を維持できない、あるいは子どもが保護者の監護下でない場合のみに用いられる。現

在の家庭環境で継続して暮らすことが困難なケースは、里親等の下で暮らすことが検討されるが、この場合、多くはCSCが家庭裁判所においてケア手続きを行い、審判が下りるまでの間、裁判所から暫定命令(Interim Order)を受けて、社会的養護の場に移行することになる。審判には半年ほど費やされ、審判が下ると正式に里親委託などとなる。こうした社会的養護の子どもをLooked After Childrenと呼んでいる。社会的養護の子どもは全国に約75,420人(2017-18年)おり、そのうち里親による養育が約70%を占めている。社会的養護については、5節で改めて述べる。

注2)「ワーキングトゥギャザー」では、CAFのような体系的アプローチが包括的アセスメントの最善の方法とされている。近年、ムンローレビューを受け、各自治体で地域の実情に合わせて独自のアセスメントフレームワークを設定している自治体が増えてきている。

(3)支援を必要とする子ども(Children in Needs)と家族への早期の予防的支援(Early Help)

近年までCSCは、重大な害があるケースに絞り込んで濃密な支援を行うことに力を注ぐ傾向があった。そのため児童保護プランに載せることや社会的養護につなげて子どもの安全を保障していくことがCSCの主要な責務となっていた。しかし、近年では、問題が進行して重大な害が生じる前に、早期に支援を開始して、重大な害に進行しないよう、事態の改善を図っていく予防的支援に取り組みの重心が移りつつある。その背景に、重大な害が生じるまでになってから状況を改善するのは非常に困難であり、子どもが保護されて里親委託となっても、里親不調が生じ、里親ドリフトに陥るなど、良い結果が得られない場合が少なくないことがある。一方、深刻な状況に至る前に支援することで、親は支援を受け入れ、子どもの安全と健全な発達にむけての協力関係が成立しやすくなる。このことが問題解決に向けた展開を可能にし、支援の効果を高めることになる。実際、支援の評価から得られたエビデンスは、この見解を支持している。この早期支援は、Early Helpと呼ばれるもので、ムンローレビューで推奨されていたものである。

今回の視察で、ハートフォードシャー(県)とリーズ市のCSCを視察したが、両機関共にEarly Helpを実践し、高い支援効果を示していた。

リーズ市は日本の政令市に相当し、児童人口は165,000である。ソーシャルケアの対象児童は約5000人である。前線(First Line)のSWrは約300人で、1人がSWrは18~20人を担当している。リーズ市を3つのエリアに分け、さらに25の小エリアに分けて、各エリアで、保健師、学校、警察、医療等が協働して支援を行っている。問題が発生した段階ですぐに必要な支援を検討し、必要な専門家を家族につないでいくが、リーズ市の支援が必要な子ども(Children in Need)が抱える課題は、児童虐待が10%、家庭内暴力(DV)、メンタルヘルスの課題を抱える親、アルコール依存の親の問題などが90%である。つまりこのToxic Trioを重視し、これらの問題を早期に解決することが重要となる。10年前に比べ、Early Helpの成果で社会的養護の子ども(Looked After Children)の数は減少し、現在は1,250人である。これはイギリスの中では低い数値であり、さらにこのうち500人は親と一緒に保護されていて、親子分離には至っていない。2009年のOfsted^{注3}(教育水準院)によるリーズ市の

評価は「不十分 (inadequate)」だったが、2014年からは「優 (outstanding)」となっている。以前のように児童保護プランや代替養育に集中してコストをかけるのではなく、早期支援が必要な多くの子どもにコストをかけるべきとの認識に至っているという (図4)。この流れは、ムンローレビューを支持した取り組みであり、アメリカ型の児童保護重視から北欧型の予防的支援重視への転換とみることができよう。

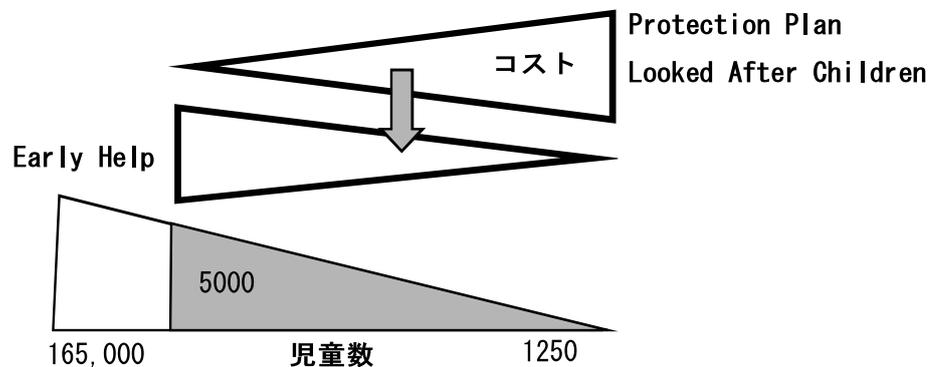


図4 児童数にかかるコストの考え方 (筆者作成)

ハートフォードシャーは、日本の県に相当し、人口118万人で児童人口は26.7万人である。ここでもEarly Helpが実践され、早期の段階で保健サービス (children's Centre)、学校、警察等と児童の安全保障と子どもの最善の利益というポリシーを共有し、協働して集中的かつ予防的な家族支援を行っている。その結果、リーズ市同様、代替養育を受ける子どもの数は減少し、支援の効果を挙げている。ここでも家庭内暴力、親の精神保健の問題、親のアルコールや薬物依存の問題を重視しており、家族の問題に応じたSWチーム (例えば家庭内暴力専門チームなど) を編成している。

両CSCとも重要となる精神は「ファミリー・ファースト」であると述べる。動機付け面接、サインズ・オブ・サイフティ、家族合同面接 (Family Group Conference) など、ソリューションの支援技術に基づき、家族の意向に即して、支援が展開されている。家族に指示、指導する (forやto) ではなく、家族自身で答えをもつけていけるよう共に考えていく (with) 姿勢が重要であると主張する。こうした姿勢もムンローレビューの根幹にある考え方である。またSWrがそうした支援の効果を実感し、それを繰り返すことで、自分たちの仕事にやりがいを感じソーシャルワーカーとしての誇りを抱くようになってきているという。

注3) Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) は、教育機関、子どもの機関等を評価する機関である。優 (Outstanding)、良 (Good)、改善が必要 (Requires improvement)、不十分 (Inadequate) の4段階で評価される。(50ページ参照)

(4) CSCの業務とソーシャルワーカーの役割

ア) CSCのソーシャルワーカー

CSCで働くSWrはイギリス全体で30,670人存在する (2017年9月現在、Children and family social worker workforce collection 2016-17)。イギリスのSWrは、以下のような種別に分かれる。

- ①シニアマネージャー (エリア統括など)

- ②ミドルマネージャー（サービスマネージャーなど）
- ③ファーストラインマネージャー（現場のチームマネージャーなど）
- ④シニア実務者（上級SWr、チームリーダー、SV-SWrなど）
- ⑤ケースホルダー（ケース担当）
- ⑥ケースなしSWr（新任SWrや、Independent Reviewing Officer：ケア計画策定にあたり子どもの利益を守る-措置変更を避けることが目的、など）
- ⑦少年司法担当（Youth Custody Worker）
- ⑧ファミリーサポート

①から③は管理的立場のSWrであり、全体の34%を占める。④⑤⑦⑧はケースを担当しているワーカーで、イングランド全体で17,840人おり、一人当たりのケース数は約16.8ケースとなっている。ちなみに日本では、児童福祉司は人口4万人に1人が配置基準となっており、全国で3,115人（2017年4月）となっている。2017年度の児童相談所対応件数である133,778件をこの数で割ると、一人当たり約42.9件となる（対応件数の多い都市部の児童相談所では100件を超える）。ケースを担当するSWrにおいては、約3倍の開きがあるといえる。視察したハートフォードシャー（人口約118万人、児童人口約26.7万人）のCSC（支所も含めて5ヵ所）には、シニアマネージャーが12人、ミドルマネージャーが23人、ファーストラインマネージャーが75人、シニア実務者が111人、ケースホルダーが123人、ケースなしSWrが111人である。ここに17人の弁護士が配置されて実務に当たっている。

ケースの進行や内容に応じてチームが編成され、SWrは特定のチームに配属され、実務を行うことになる。大きく以下のチームに分かれているのが一般的である。

①「通告の受理と緊急性のアセスメント」チーム

通告を受け、1989児童法47条調査を行う。CSCの全てのチームと対応し、ケースをつなげていく。

②「特に支援の必要な子ども（児童保護プラン）への支援」チーム

特に重大な害にあっていて、あるいはその危険性が高い子どもと家族に対して、より集中的に、時間をかけて支援を行うチームである。主に以下の役割を担う。

- ・コアアセスメント（より詳細なアセスメントを行うこと）
- ・児童保護プランの調整と実施
- ・必要な場合の法的手続き
- ・特に支援を必要とする子どもへの支援プランの実施

③「社会的養護ケース（Looked After Children）」チーム

家庭から離れて暮らす子どもへのサポートを行うSWrチームである。ここには子どもの状況によって以下のような特別チームがある

- ・障害を持った子どもチーム
- ・自立支援チーム：18歳前後の子どもの自立を支えていく
- ・里親チーム：里親のリクルート、マッチング、その後の支援等のフォスタリング業務を行う
- ・養子縁組チーム：家族と暮らすことが困難と判断される子どものパーマネンシーを補償するため、

養子縁組を検討し、成立に向けた支援を行う

④「多機関協働における早期支援（Early Help）」チーム

早期の段階で問題を発見し、重大な害への進行を防止するため、学校や保健分野など地域の関係機関と協働し、早期に実効性のある支援をリードしていくチームである。CSCのSWrがコーディネーターとなり、DV被害者対応の専門家、保護観察官（DV加害者対応）、薬物・アルコール対応の専門家、精神保健、教育関係者等、家族の抱える問題に応じてチームが構成される。

4. 子どもの安全保障と子どもの保護に関する司法の関与

(1)親責任について

子どもの安全保障は、親が子どもに対してどのような行動をとっているかに関係する。日本では、子どもの保護や監督のため親に認められた権利と義務の総称として親権が民法に定められているが、イギリスの場合は、親が子どもに対して行使しなくてはならない親責任（Parental Responsibility）として児童法に定められている（1989児童法3条1項「親責任は、法によって子および子どもの財産等に関して子の親が有する全ての権利（rights）、義務（duties）、権限（powers）、責任（responsibilities）および権威（authority）をいう」）。

イギリス政府の出した指針では、親責任を持つ大人の最も大事な役割は以下の二つとされている。

- ・子どもに住むところを与える
- ・子どもを守り（protect）、扶養する（maintain）こと

その他に、子どものしつけ（discipline）、子どもの教育についての選択をし教育を与えること、子どもの（医療的）治療に同意すること、子どもの名前をつけ、改名に同意をすること、子どもの財産を管理することといった責任が付与されている。

(2)審判を進めていく条件

①決定の要となる証拠（エビデンス）

1989児童法は、子どもには、法的責任、あるいは親責任を保持する成人がいなくてはならないと規定している（親が親責任を失うのは、子どもが養子縁組となった時のみ）。子どもが重大な害の状態にあり、子どもの保護を検討する際には、親責任を誰が持つかの司法判断が必要で、子どもの状況やニーズに応じた司法命令が下されることになる。審判では、重大な害と親責任との関係を明らかにしなくてはならない。それは以下のことである。

- ・その子どもの発達、親もしくは親以外の責任のある大人が何らかの行為をした、あるいはしなかったことによって、リスクのある状態であるか否か
- ・大人が、子どもたちが危機的な状況に陥らないための行動をとっていたか否か

重大な害、あるいはその危険性があるという証拠がない限り、裁判所（family court）は児童保護に関する命令を出すことができない。そのためLAは、アセスメントと記録を通して証拠を提示することが求められる。SWrは、エビデンスを示すために心理学者等からの専門的知見を求める場合もあ

る。一方両親はソリスター（裁判事務等を行う弁護士）を通して、子どもが重大な被害を受けてはいない証拠、あるいは改善されて再発生しない証拠を提示することになる。

②子どもの最善の利益を優先するためのアセスメント

次に、子どもが重大な被害にあっている、あるいはそれに近い状況にあると判断された場合、どの命令なら子どもの最善の利益に適うかを裁判所は決定しなくてはならない。表7の「福祉チェックリスト」は、この決定を支えるものである。

チェックリストにある「子どもの願いと気持ち」は、全ての決定を行う際に中心となるものである。いつも子どもの願い通りになるわけではないが、反する場合は必ずその理由を説明しなければならない。全ての子どもには、チルドレンズガーディアン（Children's Guardian）と弁護士がついており、その役割を担っている。司法命令は、それが最善の利益に適うものかどうか考慮して扱われなくてはならない。そのためには、子どもの状況の理解、会話と遊び、行動観察、関係性の観察、他の人の意見（家族、学校、知人（social contact））を踏まえることが重要となる。

表4 福祉チェックリスト

| |
|------------------------------------|
| ・子どもの願いと気持ち |
| ・身体的、心理的、教育的ニーズ |
| ・環境が変化することで考えられる影響 |
| ・年齢、性別、属性、その他子どもの特徴 |
| ・害あるいはそのリスクがある状況 |
| ・親の能力：自分のしたことを理解し、改善の意志があるか |
| ・その司法手続きにおいて1989児童法下で裁判所が行使できる権限範囲 |

③司法手続きで配慮すべきこと

司法手続きの過程で子どもには以下の点が配慮されなくてはならない。

- ・情報：何を定めるか、なぜ決められる必要があるかを子どもに伝える
- ・相談：子どもが何をしたいのかを裁判官やSWrなどに説明をする
- ・法廷におけるアドボカシーと代弁：子どもの意見が明確に示されているかを確認する

その上で、SWrは、子どもが起きるべきと考えていること、子どもの最善の利益に適した手立てを裁判所に提示することができる。

(3)司法命令の種類と内容

司法命令には以下のものがある。

①緊急保護命令（Emergency Protection Order）

裁判所の承認を得て、8日間まで一時保護を行うことができる。緊急に申立人が用意した収容場所

へ児童を移動すること、または児童の現所在地（例えば病院等）からの引き離しを防止することを目的としてとられる短期間の措置である。命令申請への承認は夜間や休日でも可能で、この承認に親の同意は必要ない。最大で15日間まで延長することができる。この間、親の親責任は、子どものニーズによって必要な制限がなされる。

②アセスメント命令 (Assessment Order)

特別なアセスメントが必要だが、親の同意が得られない場合に、家庭裁判所の承認を得て調査を行うものである。例えば、子どもの体重が極端に低く、医師に子どもを診てもらいたい、親が同意しない場合、CSCはこの命令を得て子どもを受診させる。強硬に拒否すれば、なぜ拒否するのか法廷で争うことになるため、大概の親はここで同意する。それでも拒否する場合、ケア命令が出され親元から分離をし、子どもを受診させる。

③ケア命令 (Care Order)

家庭裁判所の審判を経て、家庭環境から離れた別の場で養育（社会的養護）を行うもの。イギリスでは、ほとんどの社会的養護措置が裁判所の承認によるものである。もし子どもが代替養育を含む公的なケアを受けたならば、LAは彼らの親と親責任を共有し、親とのパートナーシップの上で支援をするが、実親の親責任行使を制限することができる。

④監督命令 (Supervision Order)

LAによる支援の義務が発生するものである。司法で分離の必要がないと判断され、在宅支援となる場合に出されることが多い。在宅中の子どものニーズと生活状況をモニターする法的権限がLAに与えられる。この場合、親は親責任を維持するものの、監督命令に反する親責任の行使は認められない。

⑤特別ガーディアンシップ (Special Guardianship Order)

特別後見人を指名する命令である。例えば、親が精神疾患の場合、親戚が特別後見人となり、子どもの養育を担うなどである。特別後見人は実親と親責任を共有することになる。

⑥養子縁組命令 (Adoption Order)

養子縁組児童法 (Adoption and Children Act 2002) に基づいて養子縁組が決定される。養子縁組が成立するまでには、平均で2年以上を費やす。養子縁組となった場合、実親は親責任を失うことになる。

⑦養子縁組のための措置命令 (Placement Order)

子どもが養子縁組に出されることを許可する命令である。養子縁組が確定するまでの間、実親は養子縁組措置が許可された人物と親責任を共有する。

⑧暫定命令 (Interim Order)

法廷での協議が終了するまでの期間、暫定的に出されるもので、親子は分離され子どもは里親等で保護されていることが多く、最終的な命令が出るまで、それを可能にするために出される司法決定である。

表5 司法命令の申請と実際に発令された命令の数

| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ケア命令 | 申請 | 20,155 | 20,442 | 19,305 | 19,888 | 21,587 | 25,685 | 25,545 |
| | 命令 | 10,944 | 14,154 | 15,186 | 11,519 | 12,353 | 14,049 | 15,096 |
| 監督命令 | 申請 | 1,236 | 1,222 | 1,170 | 1,231 | 1,519 | 2,149 | 2,597 |
| | 命令 | 5,135 | 6,681 | 7,709 | 6,550 | 7,485 | 7,695 | 8,100 |
| アセスメント命令 | 申請 | 183 | 151 | 127 | 183 | 73 | 79 | 83 |
| | 命令 | 9 | 12 | 6 | 2 | 12 | 10 | 9 |
| 緊急保護 | 申請 | 1,918 | 1,818 | 2,047 | 1,952 | 1,688 | 1,756 | 1,599 |
| | 命令 | 1,189 | 1,209 | 1,333 | 1,149 | 1,039 | 1,289 | 1,129 |
| 保護延長・解除 | 申請 | 50 | 44 | 77 | 51 | 44 | 23 | 41 |
| | 命令 | 25 | 39 | 34 | 43 | 27 | 28 | 1 |
| 緊急保護令状 | 申請 | 2 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 3 |
| | 命令 | 11 | 13 | 7 | 4 | 4 | 4 | 5 |

(司法省, Family Court Statistics Quarterly, July to September 2018, Number of children involved in Public and Private law (Children Act) applications made in the Family courts in England and Wales, by type of order, annually 2011-2017, Number of children involved in Public and Private law (Children Act) orders made in Family courts in England and Wales, by type of order, annually 2011-2017)

(4)1989児童法の原理

司法命令は、1989児童法の原理に基づいた審判によって下される。1989児童法1条には以下の3つの原理が述べられている。

- ①司法の場において、子どもの福祉は最優先に考慮されること
- ②審判の遅れは子どもの最善の利益に反する可能性が高いこと
- ③子どもの環境が改善できると確証できない限り、司法介入してはならないこと（これは「No Order Principle」(裁判命令排除の原則)と呼ばれる)

子どもの安全保障に携わるSWrが法的命令を求める場合には、この原理に基づいて求めることが必須となる。例えば、ケア命令を求める場合には、そうしたことで、環境が改善され子どもの最善の利

益が補償されるという根拠を示すことがSWrに求められる。この核となるのがアセスメントである。的確にアセスメントを行い、法的な場で説明できなくてはならない。

LAはまた親子分離が必要と判断してケア命令を申し立てても、暫定命令の下、親子が分離せずに暮らせるよう数ヵ月親子を保護し、親子はスタッフの支援を受けながら養育の改善を目指していく（例として、ファルコン・グローブ家族アセスメントセンターにおける親子保護の実践。第Ⅱ部参照）。その結果状況が改善されれば、それが裁判所に報告され、ケア命令から監督命令に切り替わる。これは法的対応における成功例の一つであり、SWrはその展開を望むものである。ケア命令の申請に対して命令が出る件数が少ないことと、監督命令が申請以上に出ているのは、暫定命令による保護下での改善の結果が主な理由のひとつである（表5）。

(5) 審判にかかわる人たち

審判は、裁判官、LA (CSC) のSWr、子どもと子どもの弁護士、家族と家族の弁護士、チルドレンズガーディアン（Children's Guardian）、その他、法的事務官、記録官、マジストレイト（民間から参加し、審判にも関与する）などが参加して行われる。ここでは司法手続きにおけるSWrとチルドレンズガーディアンの役割を述べる。

① 司法手続きにおけるSWrの役割

ケア命令に向けた司法手続きにおけるSWrの役割は以下のようにまとめられる。

- ・主にLA（CSC）から裁判所に対するケア手続き（申請）を進める
- ・子どもと家族に裁判所の役割を説明する
- ・子どもと全ての家族構成員および必要な他者についてアセスメントを実施する
- ・多分野横断的アセスメントを可能にするために他の専門職と協働する
- ・子どもの願いと気持ちを確かめ、裁判所に助言する
- ・手続きの間、子どもと家族をサポートする
- ・法定代理人について家族に助言する
- ・チルドレンズガーディアンの調査をサポートする
- ・子どもに対するケアプランをより良いものとする
- ・最も適切な命令について裁判所に勧告する
- ・司法命令による子どもへの影響を助言する

② チルドレンズガーディアン（Children's Guardian）の役割

チルドレンズガーディアン（以下ガーディアン）は、LAには属さない独立した立場にある。SWrとは異なる独立した立場での子どもの代弁者（Voice）であり、以下の役割を担って審判に関与する。

- ・子どもの願いや気持ちを表明する
- ・法的プロセスに関わる子どもの安全を確保する

- ・ 法的プロセスで子どもになされる決定の全てが子どもの最善の利益にかなうよう保障する
- ・ CSCのケアプランをチェックし、子どもにとって最善となる可能性をチェックする
- ・ 裁判所に助言を行う

以上の役割を果たすための具体的な手続きとして、

- ・ 法廷での子どもの代理人として弁護士を任命する
- ・ 子ども、家族成員、SWr、家族の関係者などへの面接を通してアセスメントを実施し、家族に係るCSCの記録に目を通す
- ・ 子どもの願いと気持ちを代弁し、ケアプランとLA（CSC）の取り組みに関するコメントを記し、最終あるいは暫定（interim）の報告書を作成し、法廷に勧告を行う

ガーディアンは、教育省が所管する「児童と家庭裁判所アドボカシーとサポートサービス」(The Children and Family Court Advisory and Support Service ; CAFCASS) に所属している。裁判所へのガーディアンの要請は、1973年のマリア・コーウェル事件に遡る。調査委員会の提言は、複雑なケースに対するセカンドオピニオンとしての、独立したSWrの任命であった。1989児童法では、ガーディアンの役割は広げられ、現在は養子縁組を含む全ての公法において任命されている。

CAFCASSは、2001年4月1日の「刑事司法と法定サービス法」の施行に基づいて規定された教育省管轄の公的機関である。イギリスのSWrの最大数が所属しているという。

イギリスでは、社会的養護の判断など、重要な決定事項には司法が強く関与しているが、審判の過程ではLA（CSC）のSWr、親子それぞれの弁護士、ガーディアンがそれぞれの役割を担いながら、子どもの最善の利益のために、公平で正しく判断を下そうとしていることが分かる。日本における司法関与は、一部のケースにおいてのみであり、審判への時間のかけ方やそこにかかわる人的体制には大きな開きがあるといえよう。

5. 社会的養護 (Children Looked After)

(1) 社会的養護の現状

重大な害がある（またはその恐れがある）場合、家庭環境から分離され、安全な環境下で支援を受ける子どもを、Children Looked Afterと呼ぶ。イギリスの社会的養護の子どもは7万人以上に上る（表6）。日本は約4万5千人であり、人口比を考慮しても、日本の3倍から4倍の子どもが社会的養護の下におかれていることになる。

こうした施設への措置のほとんどはケア命令によるものである（表6）。一方CSCの提案に同意し、任意で社会的養護の場を利用するケースもある。ケアに入った子どもには全て担当のSWrがついている。SWrは最低6週間に1回、子どもに会うことになっているが、一般的にはもっと頻繁に会いに行く。

表6 司法命令、親の同意等による社会的養護（Children Looked After）の子どもの数

(人)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ケア命令 | 40,090 | 42,360 | 45,780 | 50,550 | 55,240 |
| 養子縁組に向けたケア 解除※ | 60 | 20 | 10 | x | 0 |
| 居所命令 | 9,590 | 7,460 | 6,100 | 5,630 | 5,360 |
| 親の同意による（1989 児童法 20 条） | 18,720 | 19,320 | 18,250 | 16,150 | 14,500 |
| 児童保護のための収容 | 40 | 30 | 30 | 30 | 30 |
| 少年司法 | 300 | 280 | 240 | 230 | 290 |
| 総数 | 68,810 | 69,470 | 70,400 | 72,590 | 75,420 |

(教育省, Children looked after in England including adoption 2017 to 2018: Children looked after at 31 March by placement)

社会的養護の場と、ケアを受けている人数の推移を表7に示す。表の中で、養子縁組となる里親とは、養子縁組が成立するまで里親としてLAとともに子どもを養育するものである。養子縁組が成立すれば、親責任は養親のみが持つことになるが、それまではLAと実親が親責任を共有している状態である。

親との同居とは、親と一緒に定められた居所（自宅の場合もある）で、SWrなどから支援を受けながら養育を行うものである。例えば、特定妊婦で出産後親子分離の可能性が高い場合でも、出産後数ヶ月親子でケアを受けながら養育を行うことで、養育が可能となり、親子の関係が構築され、家庭復帰後も在宅支援を受けることで親子分離をせずに養育を可能にしていくことを目指す。あるいは、里親から家庭に復帰する場合も、まず親子と一緒にケアを受けることで、親子関係の再構築を可能にしていくものである。

チルドレンズホームは、入所型のホームで、日本でいえば小規模の児童養護施設にあたる。

セキュアユニットは、非行少年や罪を犯した少年が入所する施設で、施設された部屋等、管理的な体制の中で、更正を図っていく施設である。今回の視察先であるアデルベック非行少年保護施設(Adel Beck Secure Children's Home)がこれに当たる（第Ⅱ部参照）。

レジデンシャルスクールは、寄宿生の学校で、チルドレンズホームと学校が敷地内に設置され、生活機能、教育機能、心理的支援を統合した治療的環境を提供するものである。カルデゴット・ファンデーション(The Caldecott Foundation)やマルベリーブッシュ・スクール(The Mulberry Bush School)がこれに当たり、一人ひとりの子どもに濃密な支援が提供されている。

レジデンシャル・ファミリーセンターは、子どもとその親を入所させ、ソーシャルワーカーが親の子どもの養育の能力をアセスメントし、必要な指導を与える施設である。視察先のファルコン・グロー

ブ家族・アセスメントセンター (Falcon Grove Family Assessment Centre) がこれにあたる。

母子ユニットとは、出産後メンタルヘルスの課題を生じた女性に提供されるスペシャリストサービスである。母子を分離させずに、双極性障害、重度の産後うつまたは産後精神疾患の母親など、周産期の精神疾患の治療を受けることができるものである。

5年間の種類別人数の推移を見ると、里親は増加傾向にあるが、増加率として一番大きいのは、親と一緒にいる支援である。なるべく親子を分断しないほうが良く、一緒に暮らしていただけるための支援に力を入れていることの表れといえよう。また里親が変更になるなど、日本に比べて年間の措置変更の数が非常に多い。虐待を受けるなどで課題を抱えた子どもの養育の難しさが、措置の変更に影響しているといえよう。

一方で、レジデンシャルスクールを利用する子どもの数は減少している。子ども1人に対して3人のケアスタッフが配置されているなど、手厚い支援がなされているが、その分運営には高額な費用がかかることになる。近年の福祉予算は大幅に削減(50%削減)されており、それが影響しているようである。

表7 社会的養護 (Children Looked After) の場とそこで暮らす子どもの数

(人)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| 社会養護にいる子どもの総数 Looked after children | 68,810 | 69,470 | 70,400 | 72,590 | 75,420 |
| 里親 | 50,880 | 51,570 | 51,430 | 53,010 | 55,200 |
| 養子縁組に移行する里親 | 3,940 | 3,580 | 3,150 | 2,710 | 2,230 |
| 親との同居 | 3,280 | 3,570 | 3,900 | 4,440 | 4,700 |
| その他 コミュニティで暮らす(自立して暮らすなど) | 2,250 | 2,420 | 3,070 | 3,070 | 3,100 |
| チルドレンズホーム、セキュアユニット、半自立的住居 | 7,040 | 7,240 | 7,750 | 8,030 | 8,530 |
| レジデンシャルスクール | 400 | 150 | 140 | 140 | 130 |
| その他入所施設(ケアホーム、医療、ファミリーセンター・母子ユニット、触法少年施設・刑務所) | 920 | 880 | 860 | 1,030 | 1,230 |
| その他 | 110 | 60 | 100 | 160 | 300 |
| 過去1年内の措置回数(里親変更など) | | | | | |
| 1回 | 44,460 | 45,250 | 45,540 | 47,490 | 49,660 |
| 2回 | 15,900 | 15,860 | 16,590 | 15,490 | 15,490 |
| 3回 | 7,710 | 7,720 | 7,370 | 7,470 | 7,520 |

※措置回数について：①2014年は措置先からの24時間を超える家出もカウントしている。②2016年以降、養育者に変更がない場合は措置回数として数えていない。③同じ養育者のもとへの養子縁組のための新たな措置はカウントされていない。

(教育省, Children looked after in England including adoption 2017to2018: Children looked after at 31 March by placement)

(2)フォスタリング

フォスタリングとは、里親のリクルート、里親への研修、マッチング、子どもとの関係調整、委託後の支援などの一連のサービスをいう。イギリスでは、主にLA（CSC）にSWrによる里親支援チームが配置されており、里親のリクルート、マッチング、その後の支援等を行っているが、民間のフォスタリング機関を活用し、より質の高いフォスタリングを行っているLAも多い。その一つにフォスター・ケア・アソシエーツ（Foster Care Associates; FCA）（第Ⅱ部参照）がある。FCAは世界的なフォスタリング機関であるコアアセットグループ（Core Assets Group）に属している。コアアセットグループだけで、イギリス国内で28ヵ所のフォスタリングサービス機関を擁し、2017年2月20日現在で3,000の里親家庭とそこに住む子ども3,475人にサービスを提供している。

フォスタリング機関の主なサービスは、里親の募集から審査と認定、里親研修、マッチングと委託、里親の支援とスーパービジョン、里親家庭の子どもの支援である。

FCAにおいては、里親研修は、怒りのコントロール、安全保障、緊急・救急法、子どもの発達、子どもの症状や問題など、里親に必要な様々な研修をオンライン研修も含めて提供している。また委託に際しては、里親と話し合いを行い、LA、機関、里親の役割を明確にしている。例えば、子どもの生活に関する様々な決定事項について、誰が責任を負うかを詳細に取り決めている（161ページ資料3参照）。さらに里親と子どもの支援については、SWrが月に最低1回は訪問し、里親と子どもに必ず会って話を聞く。また週に1回は電話をして様子を尋ねる他、24時間体制で里親からの電話相談に応じている。里親は、日々の出来事を記録し、週に1回レポートを提出することが求められている。日本の里親支援の現状と比較して手厚い状況であるが、里親不調や里親ドリフトを防止する上でも、必要最低限の内容であろう。

FCAではさらにオックスフォード大学教育学部と協働し、2012年に教育学部内に研究機関（リーズセンター）を設立し、課題を抱えた里子に対する治療的プログラムや家庭教育・学校教育のプログラムなどを開発、効果検証を繰り返し、有効なプログラム開発に取り組んでいる。

(3)治療的多機能型総合施設

イギリスでは、社会的養護を必要とする子どもの約7割が里親委託である。一方、愛着問題など課題を抱えた子どもに対しては、特別な治療環境を用意し、総合的な生活支援を行っている機関もある。マルベリーブッシュ・スクール、カルデゴット・ファンデーション、ファイブ・リバーズ・チャイルドケア（Five Rivers Child Care：以下ファイブリバーズ。第Ⅱ部参照）などはその代表的機関である。ファイブリバーズは、フォスタリング、入所型ケア（Residential Care）、治療的教育（Education）、アセスメントとセラピー（Assessment and Therapy）、危機介入（Crisis Intervention）の4つの機能をもつ専門的な治療的生活施設である。LAの支援だけではニーズが満たせないほどの重い課題を抱えた子どもたちが紹介されてくる。現在は8つの入所型ケアであるチルドレンズホームと約400人の里親によって、約600人の子ども達が支援を受けている。

里親と入所型ケアの違いは、子どもの抱えた課題によって、家庭的環境で生活できるか否かが重要

なポイントとなる。暴力や自傷行為のある子ども、何度も里親の変更があった子ども、要求の著しく強い子どもなど、より重篤な子どもはチルドレンズホームで支援を受ける。子どもによっては10歳以下でもチルドレンズホームが必要な子どももいる。

さらにチルドレンズホームには、グループケア、単独ケア、緊急ケアの3種類がある。グループケアと単独ケアは、虐待やネグレクトを受け重いトラウマを抱えた子ども、重度の愛着障害、自閉症などの子どもたちが多く、温かく一貫性のあるケアを提供し、治療的支援を提供する。特に他者への共感性を身につけられるように支援する。抱えた課題の重さから他者と一緒にいることが困難な子どもは単独ケアを利用することから始め、その後グループケアか里親ケア等に移行していく流れになる。

緊急ケアは重大な害が生じている子どもが17日間まで利用でき、その後の措置先を検討する間必要な期間延長される。LAや警察と協議を行い、その後の対応を検討することが主な役割となる。

子どもたちにはアセスメントが行われ、セラピーやトレーニング等の治療教育的支援が行なわれる。これらについては、SWr、クリニカルサイコロジスト、サイコセラピスト、教育の専門家で構成されたチームが中心となって行っている。子どもの入所前と初期の段階で、詳細な包括的アセスメントを行い、ケースごとに固有の課題を明確にする。これらをもとに里親、支援スタッフ、教師等の適切な理解と対応につなげるためにコンサルテーションを行なっている。またアセスメントの内容は、ケースを担当するLA、裁判所、保険医療機関、学校等にも提供される。

(4)社会的企業としての福祉機関

治療的総合施設であるファイブリバーズなど民間の支援機関の中には、社会的企業（Social Enterprise）として位置づけられているものがある。社会問題の解決を目的として、有料のサービスを提供し、収益を得るものである。ファイブリバーズの場合、子どものケアの責任を担うLAが顧客となり、LAから料金が支払われる。併せて団体や個人から投資を受けて事業を展開し、その利益をサービスに再投資するというしくみで成り立っている。社会的企業は、サービス提供活動による社会的課題の解決を目的とするため、利潤を追求する一般的な企業とは異なるものである。

日本ではこうした社会的企業はほとんどなく、民間で福祉サービスを提供する機関や団体のほとんどは、国、自治体、財団などからの公的な補助金・助成金を得て運営している。しかし、このことが国や自治体、各種財団などからの事業内容への介入を許し、事業展開に様々な制約を加えるデメリットが生じる。社会的企業の資金源が自らの事業である為、より柔軟でスピーディーな事業展開が可能となる。またサービス内容は競争原理によって厳しく問われるため、サービスの質的向上にもつながっていく。

(4)親子の保護

妊娠期に子どもの養育が困難であろうとされた親が、出産後子どもと一緒に保護され、養育のノウハウを教えられながらサポートされ、親子が共に暮らすことを目指す施設の一つに、ファルコン・グロブ家族アセスメントセンター（Falcon Grove Family Assessment Centre）（第Ⅱ部参照）がある。

LAのCSCが、本施設の利用を必要だと考えた場合、裁判所にケア命令申請を出し、親子は暫定命令によって親子一緒に入所となる。料金はLA（CSC）が負担する。利用者は、第一子を出産した直後のシングルマザーの母子が多いという。平均入所期間は約12週間で、24時間体制で、生活支援と治療教育的なセッションを提供する。生活支援は授乳や沐浴の時間など、生活場面に入り、ノウハウを伝えていく。

知的障害や精神的疾患等の問題を抱えた妊婦で、周囲が「この妊婦に子育ては無理だ」と考え、養子縁組の候補となってケア命令の手続きに入った場合でも、この支援を受けて、母親が子育てをできるようにする、あるいはどのような支援の手立てがあれば在宅支援が可能か分かるようになる。その親子に適した有効な手立てを届けることで、ケア命令から監督命令に変わったケースが増えているという。また分離に至ったケースでも、支援者が関わっていたことで、親子関係の何が問題かが明確となり、それが司法判断にとって重要な根拠（証拠）となること、さらに、子どもと離れることへの不安や悲しみに寄り添い、分離についての親の納得を得ていく重要な過程を支えることが可能となる。

日本での一時保護は、子どもに対してのみである。子どもだけを見ていても親子の関係性のアセスメントは困難である。また早期に分離することで、親子関係再構築の最後のチャンスを奪うこととなる。また子どもを喪失した母親の傷は深い。そのことが第2子、3子へのマルトリートメントのリスクとなる可能性も指摘されている。親子の保護、特に出産後数ヵ月間の保護は、親子関係の再構築、有効な在宅支援の展開の道を拓く極めて重要な取り組みとなるはずである。また実親が納得して、傷つきのない親子分離を支える上でも必要なものとなる。こうした制度は日本でも必要であろう^{注4}。

注4) 日本では周産期を支援するサービスに、産前産後ケアがある。産婦人科医と助産師、保健師が中心となっていて行っているサービスである。非常に意義あるサービスであるが、多くの場合、産後のケアについては入院を伸ばす形で実施されている。その場合、長くて1ヵ月でそれ以上の延長は難しい。乳児院や母子生活支援施設等を活用して入所保護の期間を数ヵ月に延ばして支援することが望まれる。すでに一部の自治体が乳児院等と協働して、この実践に取り組み始めている。

(6)セキュア・ユニット

自傷行為など重大な行動上の問題を抱えた、安全な措置が必要な子どもや、犯罪で有罪判決を受けた子どもの収容施設である。セキュアユニットはイギリス全土で14ヵ所ある。各施設の児童定員は7名から46名である。公的な機関で、教育省と少年司法委員会の予算で運営される。措置費は一人当たり1週間で日本円で70万円ほどと高額であるが、将来の自立には必要な経費として受け止められている。スタッフは6週間ほどの専門的なトレーニングを受けて支援にあたる。

施設は監視カメラ等で厳重に管理を行う管理分門、生活部門、医療・治療的プログラム開発部門、教育部門で構成されている。生活部門の居室は施錠された個室で、各ユニットに8室程度配置されている。居室には机、椅子、トイレが設置されている。居室の外にはキッチン、アクティビティルーム、バスルームなどがある。生活場面では良い行動に対してポイントが加算され、ポイントに応じて室内に写真を貼れたり、ゲームをするなどが可能となる。

医療・治療的プログラム開発部門では、スタッフに対するトレーニングの開発、子どもへの治療的プログラムの開発がなされ、医療的ケア、保健部門による薬物・アルコール乱用治療、言語聴覚、地域保健医療チームによる様々なセラピーが提供される。

生活のケアや治療的プログラムを通して、身体的、精神的安定を図ることを最優先とし、その後、自分の罪や課題に向き合わせ、スタッフが子どもと共に解決に向けた手立てを考えていく。教育については、学習レベルの評価の後、主に25時間の時間割を作成する。1日の学習充足時間は5時間である。通常教科のほかに独自の教科もある。自動車整備、建設、毛工と美容等、職業訓練科目など、その設備は、現場そのものと見誤るほど充実している。

生活、医療、治療、教育等の総合された治療教育的環境の中で、子どもは徐々に主体的、自立的な行動が取れるようになり、地域に戻っていく。青少年犯罪支援課のソーシャルワーカーは、警察や学校など地域の児童安全保障協議会LSP（次節参照）の連携機関と協働して、地域への復帰を後押しし、子どもの自立を支援していく。リーズ市が、LSPの作業部会に非行少年保護施設（Secure Setting）を位置づけているのも、このためである。

6. LSCBからLSPへの変革と機関協働の推進

(1)多機関協働の近年の動向

地方自治体には、子どもの安全保障を推進し適切に支援していくために、多機関で構成された協議会が設置されている。それをLocal Safeguarding Partners（以下LSP）と呼ぶ。LSPに参加する機関としては、LA（CSC）、保健、警察の参加は法的に義務付けられており、これら以外にも教育、住宅、司法など、子どもの安全保障に関係する機関が参加して構成される。LSPは独立した機構であり、参加機関は子どもの安全保障と子どもの権利擁護というポリシーを共有し、上記の役割を遂行していく。参加機関の都合が優先されるものではない。例えば、LSPは警察の犯罪捜査や立件のためにある機構ではなく、警察は子どもの安全保障と子どもの権利擁護のために協力することになる。LSPの長官は、参加機関からは独立した立場にあり、法的に義務付けられた3機関に対して、意見を述べる権限が与えられている。

LSPの前身であるLSCB（Local Safeguarding Children Board）は2004児童法によってLAに設置が義務付けられた委員会であったが、政府は、その役割と機能について見直すためのレビューをAllan Woodに命じた。LSCBの会議には大人数が参加していたが、形骸化することが少なくなく、各機関の代表が決定事項を持ち帰って、自機関の決定事項に反映していない状況もあった。2016年に出されたウッドレビューでは、こうした状況を改善し、子どもの安全保障のための実際的で効果的な展開の必要性を強調した。レビューを受け、2017年に制定された子どもとソーシャルワーク法（Children and Social Work Act 2017）は、各機関からの代表は、兼任でなく、子どもの安全保障に特化した選任で、自機関の安全保障の活動に責任を持つ者を代表として参加するように定め、特に教育の強化に向けての規定が定められている。また2018年に改定された「ワーキングトゥギャザー」では、LSPの協働促進に向けた助言がなされている。こうした変革の中で、LSCBをLSP（Local Safeguarding

Partners) とし、単なる委員会ではなく、協働するパートナーとしての位置づけが強調されるようになった。

(2)LSCPの主な役割

LSPの主な役割としては以下の通りである。

- ・各機関が子どもの安全保障と権利擁護のための同一のポリシーのもとに活動できるよう施策を検討すること
- ・ケースファイル等を通して支援内容を監査し、改善が必要ならば改善を勧告すること
- ・支援効果等のデータを集約、分析して評価すること
- ・深刻な事例や死亡事例の検証の責任を負うこと
- ・支援者とのコミュニケーションを通して、ケースからの学びなどをシェアしていくこと
- ・トレーニングとキャンペーン

(3)リーズ市のLSP

図5に示すのは、視察先であったリーズ市のLSP (Leeds Safeguarding Children Partnership) の体系図である。リーズ市は、ロンドン、バーミンガムに続く大都市である。体系図にある7つの領域について、子どもの安全保障と人権擁護の推進に適うようLA、警察、保健サービス等の関係機関と共に検討、協議し、関係機関の質的向上に向けて働きかけている。

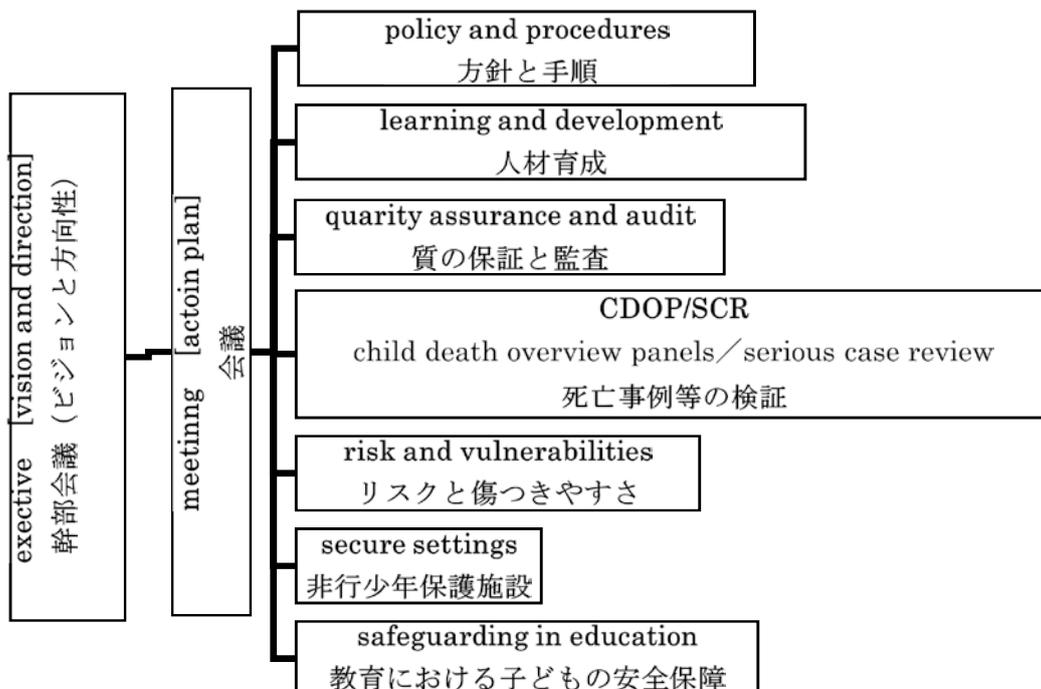


図5 リーズ市のLSP

「重大な害につながる3つの親の問題」(Toxic Trio)に対する早期支援(Early Help)は、協議会における学びから得た教訓を生かしたものであり、LSPの強力な後押しがあって、保健サービスや学校等との他機関協働での早期支援が可能になっている。

「教育における子どもの安全保障」は、学校等との協働について、さらに改善を検討していくことをも目的に設定されたものである。ウッドレビューでは、教育機関との協働推進が課題として述べられていたが、レビューを受けて2017年に制定された「2017子どもとソーシャルワーク法」(Children and Social Work Act 2017)では、5条と6条に、社会的養護の下にある子ども(Looked After Children)が通う学校にはその子どもへの担当職員をつけること、4条には、社会的養護のもとから戻った子どもについても、LAが家族や新たな学校等に対して、情報提供やアドバイスをを行い、子どもの教育を支えること、7条では、内務大臣から出される指針等について、各公立学校内のLooked After Children担当職員に必ず周知を図ることが規定された。

また2018年に改訂された「ワーキングトゥギャザー」では、学校、大学、その他の教育機関について、「学校、大学、その他の教育機関は、子どもを保護し、福祉を促進するために重要な役割を担っている。新しい連携に対する教育機関の協力と参加は成功のために不可欠である。全ての学校、大学、その他の教育機関は、子どもの保護と福祉の促進に関する義務がある。」(3章25節)と記された。

リーズ市のLSPの長官は、子どもの安全保障にとって重要なことは「敷居を作らないことである」と述べる。自分の機関は、こうした条件が整わなければ支援しませんといった機関側の条件が敷居である。それを取り払い、子どもと家族にニーズがあるか否かで対応することが重要と語る。こうしたポリシーが、近年の多機関協働による早期支援(Early Help)の展開を活発にしたといえよう。

またリーズ市では、少年更生施設の管理運営も担っている。視察先のアデルベック非行少年保護施設(Adel Beck Secure Children's Home)がそれである。アデルベックは非行少年や罪を犯した少年の入所型更生施設であるが、こうした少年たちの地域支援の委員会は、少年司法委員会(Youth Justice Board)といい、リーズ市のLSPとは強い協力関係にある。

第4章 ソーシャルワーカーの人材育成

(1)ソーシャルワークの質的向上に向けた歩み

2000年のビクトリア・クリンビエ事件と2007年のベビーP事件は、イギリスのSWへの信頼を失墜させ、相次ぐ政府からのCSCへの指示は、SWを官僚的にし、SWrのやる気を失わせ、成り手の減少へとつながっていった。この危機的状況の打開のため、2009年に政府（保守党のキャメロン政権）は、SWの信頼回復と質的向上を目的に「ソーシャルワーク・タスク・フォース」(Social Work Task Force)を設置し、このタスクフォースからの勧告によって、同年に国立の教育機関カレッジ・オブ・ソーシャルワーク(College of Social Work)が開設された。また政府は、アイリーン・ムンロー(Eileen Munro)を指名して「児童保護の見直し」を命じた。さらに2010年には、「ソーシャルワーク改善委員会」(Social Work Reform Board)を設置し、「専門能力育成フレームワーク」(Professional Capabilities Framework; PCF)の素案を提出する。これをカレッジ・オブ・ソーシャルワークが管理し、完成に向けた見直しを進めていった。

2011年にムンローレビューが発表され、SWrに関しては、より高次の教育や研修が必要と勧告し、PCFの必要性を支持した上で、さらに教育省が定めている「児童と家族のソーシャルワークに必要な能力」(Knowledge and Skills for Child and Family Social Workers; KSS)についても取り入れるべきであることを勧告した。KSSは子どもと家族ソーシャルワークのための教育指針である。その後PCFの管理はイギリスソーシャルワーカー協会(The British Association of Social Workers; BASW)に移る。以降BASW主導で、KSSとの調整、整合性をはかり、関連する機関からの監査の上承認され、保健省および教育省との共同声明を2018年3月に発表した。図6が発表されたPCF体系図である。

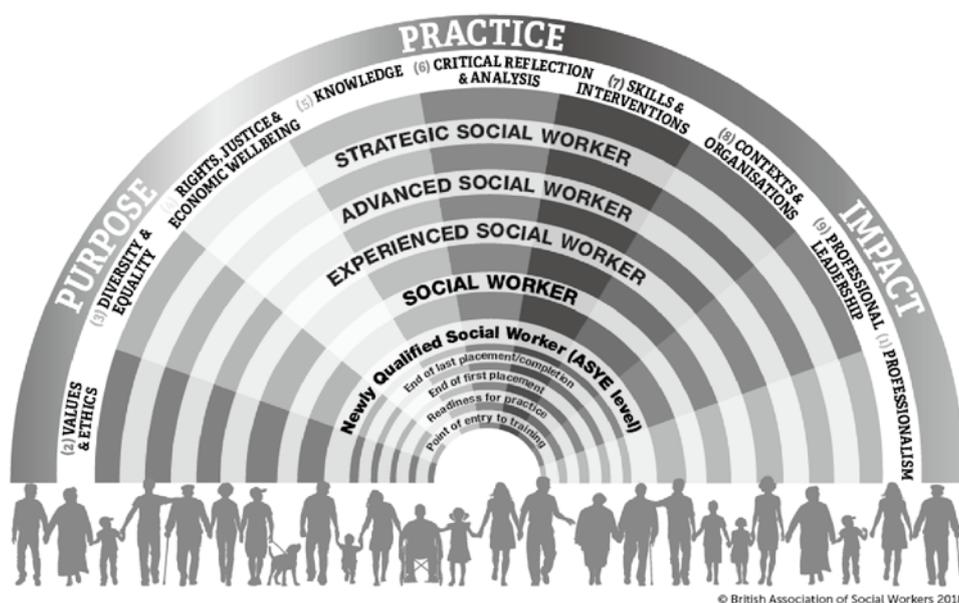


図6 PCF体系図

(2)専門能力育成フレームワークProfessional Capabilities Framework (PCF)について

PCFの示している「能力 (Capabilities)」とは、「馴染みがあり高度な焦点を絞った専門的コンテキストにおいてだけでなく、新しく、複雑かつ変化途中の状況で、適切に、効果的に、自信を持って用いられた知識、技術、個人的資質、行動、理解および価値観が集積したもの」をいう。つまりマニュアル通りに厳格に活動するということではなく、子どもと家族の抱えた、個別的で複雑に絡み合ったニーズを紐解き、固有のニーズに適した支援を展開するという極めて高度な専門能力である。

PCFは、以下の9つの専門領域で構成されている。

- ②価値と倫理 (Values and Ethics) : ソーシャルワークの倫理原則に従い、専門的実践を重んじること
- ③多様性と平等 (Diversity and Equality) : 社会の中での差異や多様性を認識し、平等の原則を実践に取り入れること
- ④権利、正義、経済的福祉 (Right, Justice, and Economical Wellbeing) : 権利、正義、インクルージョン、経済的福祉の促進など。権利の推進と責任の履行との間で生じる対立を理解し解決すること
- ⑤知識 (Knowledge) : ソーシャルワーク実践理論、社会科学、法律、その他の関連する領域の知識とサービス利用者の経験からの知識
- ⑤批判的ふり返りと分析 (Critical Reflection and Analysis) : 専門的判断を行うために、自分の実践を批判的にふり返り、分析をすること。社会的問題に対する関心と批判的な分析の力
- ⑦介入と技術 (Intervention and Skills) : 予防的支援、自立の促進のために、個人、家族、コミュニティに介入する判断力、知識、技術、権限の活用など
- ⑧文脈と組織 (Contexts and Organisations) : 状況に適応し実践を行うこと。所属組織の枠組みの中で効果的な実践を行うこと。多機関・多職種連携の中で効果的に働くこと
- ⑨専門的リーダーシップ (Professional Leadership) : スーパーバイズ、教育、アセスメント、研究、指導、リーダーシップ、マネジメントなど
- ①プロ意識^註 (Professionalism) : ソーシャルワークの役割、専門家としてのアイデンティティと責任ある行動及び向上のために必要なこと

9つの領域の詳細については、「イギリスにおけるCFSWrの役割と育成について」(増沢高他「児童福祉司の人材育成」2019、子どもの虹情報研修センター研究報告書)を参照されたい。

それぞれの領域は、以下の3つのスーパー領域に分かれる。しかし各領域間の境界は重なっており、PCFが大きな3つの柱立てで構成されていることを説明するものである。

1. 目的 (Purpose) : SWrとしての仕事をなぜ私たちはやっているのか。価値観、倫理、そして私たちがどのように仕事に向き合っているのか
2. 実践 (Practice) : 私たちが何をしているのか。SWを実行する上で私たちが身につける特定の技術、知識、介入と自分の実践に対する批判的分析能力
3. 影響 (Impact) : 私たちがどのように変化をもたらし、どのようにそれを認識しているのか。実践、リーダーシップ、コンテキスト (状況) の理解、プロフェSSIONナリズム全体を通して、変化

を引き起こす能力

図では、領域が色分けされており、全ての領域が、育成の4段階から、実務者になった後も5段階で育成のレベルが上がっていくことが示されている。

注) 2018年改定前は、初めに①専門性が位置づけられていたが、今回の改訂でスーパー領域が設定されたことで、最後の領域として位置づけられた。その際番号はそのまま維持された。

(3)PCFとKSSとの関係

さて、既にあった教育省が定める「児童と家族のソーシャルワークに必要な能力」Knowledge and Skills for Child and Family Social Worker (KSS) であるが、以下の項目で構成されている。

- ①子どもと家族に対するソーシャルワークの役割
- ②子どもの発達
- ③大人の精神疾患、薬物乱用、DV、身体疾患及び障害
- ④子どもの虐待およびネグレクト
- ⑤子どもや家族への効果的な取り組み
- ⑥子どもと家族のアセスメント
- ⑦分析、意思決定、計画、レビュー
- ⑧法律と家族制度 (family justice system)
- ⑨職業的倫理
- ⑩スーパービジョンと調査の役割
- ⑪組織的文脈 (Organisational context)

BASWが保健省および教育省とで行なった共同声明で、KSSの特徴とPCFとの関係について以下のように述べている。「KSSは、特定の実践環境にあり異なるレベルのソーシャルワーカーが、何を知らなければならないべきか定めています。KSSはPCFの実践領域に位置するもので、日常業務の手引きとして役立つべきです」。つまりPCFの領域の⑤知識、⑥批判的振り返りと分析、⑦介入と技術に含まれるべきものがKSSということであり、子ども家庭ソーシャルワーカーが学生の段階から学ぶべき必須の項目なのである。③の項目では、大人の精神疾患やDVなど先述したToxic Trioが学ぶべき内容として組み込まれており、現場のニーズや予後に関するエビデンスを踏まえて教育に反映されていることが分かる。

(4)PCFでの育成の段階

PCFは、SWFの育成を9段階に分けて体系化している。大きく資格を取得して実務に入る前の段階と資格取得後の実務者の育成の段階に分かれる。資格取得前の育成は、以下の4つのレベルで育成される。

レベル1． トレーニング開始時（Point of entry to training）

社会的背景の認識、自己の認識、調和した関係を作る能力、必要な知識、技能、価値観の専門的
トレーニング

レベル2． 実践への準備期（Readiness for practice）

基本的なコミュニケーションスキル、利用者と関係を作る能力、組織の一員として働く能力、
フィードバックやSVから学ぶ意欲。基本的なSWの価値観、知識、理論、技能の獲得

レベル3． 最初の実習時の終了時（End of first placement）

学んだ知識と技能を活用でき、SWの価値観を踏まえらる。SVを受けながら複雑性の低い状況
に概ね対処できる

レベル4． 最終実習終了/資格認定コース修了時

(End of last placement/ completion of qualifying course)

幅広い利用者に対応できる。より複雑な状況にも効果的に対処できる。支援やSVを求め、専門
能力の継続的開発を迫及する心構え

資格取得には、大学等での一般的なコースと、ファストトラックと呼ばれている他領域の実務者の
ためのコースがある（表8）。

表8 ソーシャルワーカーの資格取得までのコース

| 専門大学での資格取得（一般的なコース） | ファストトラック（社会人のためのコース） 受講資格は大学で平均以上の成績だった者 |
|---|---|
| 大学3年間（ロンドンだけで39コース存在する） 1年目 ・講座：倫理と価値、法律と政策、ソーシャルワーク理論と技術、ソーシャルワークの基本 ・実習：30日間 2年目 ・講座：リサーチとエビデンス研究／子ども・家族・若者、メンタルヘルス、成人から1分野／多分野協働について ・実習：70日間 3年目 ・講座：選択分野における文献研究、3分野の学びの継続、国内外の福祉の状況について学ぶ ・実習：100日間 →資格取得 | コース1（ステップアップトウソーシャルワーク；Step up to Social Work） 14ヶ月のコース ・講座：倫理と実践、子どもの発達、リスクアセスメント、法制度 ・実習：地方自治体（LA）において最低170日間SVを受けながらの実習 →資格取得 ----- コース2（フロントライン；Frontline） 2年間のコース 1年目 ・講座46日間 ・実習：200日間。4人でユニットを組み、CSCで働きながら学ぶ →資格取得 2年目 資格を得たSWrとして、コーチングを受けながらCSCで働く →マスターの学位を取得 ----- コース3（シンクアヘッド；Think Ahead） 2年間で認定メンタルヘルスSWrの資格を修得するもの 1年目 4人でユニットを組み現場で働きながら、コンサルタントソーシャルワーカーに指導を受ける →資格取得 2年目 資格を得たSWrとして、コーチングを受けながらCSCで働く →マスター学位を取得 |
| 大学院での2年間（1年間）の学び（SWを学べる大学院は国内で約200） →マスターの学位を取得 | |

資格習得後の育成はレベル5からレベル9までの5段階で進む。

レベル5. 新しく資格認定されたばかりのソーシャルワーカー /

ASYE (Newly qualified social worker/ ASYE)

資格を持った後2年以内に、「Assessed and Supported Year in Employment (ASYE)」として雇用先で評価と支援を受けながら業務を行う期間(1年)を持つ。一つ又はそれ以上の実践分野においてより深い専門性を発展させ、知識や技能を発展させることが求められる。

レベル6. ソーシャルワーカー (Social Worker)

効果的に実践を行い、複雑性、リスク、不確かさ、困難さを増している状況の中で質の高い判断を下し、支援と助言を求めそれを役立てながら、自信と主体性を持って行動する。効果的に状況を判断する能力。起こる可能性のある問題の進展や選択肢を予測できる。専門的知識、利用者の意見、エビデンスのある知見を実践に取り入れられる。

レベル7. 熟練ソーシャルワーカー (Experienced social worker)

より高いレベルのリスクを判断・管理し、複雑な状況において専門知識と効果的な実践能力を示す。上級や戦略的レベルの人々を含む、より幅広い専門家たちやその他の同僚たちとネットワークを築いて連携する。複雑な事例を管理し、専門的な意見を提供する。

レベル8. 上級ソーシャルワーカー (Advanced social worker)

上級ソーシャルワーカーは、自身のソーシャルワーク分野において高い技能を持ち、他者のSVや管理、実践、学習や発展に日常的に関与する。専門的知識、利用者の視点、研究/評価から得られたエビデンスを日常的かつ確実に実践に取り入れ、他者にも推奨する。その発展の進路は3つある。

- ・上級ソーシャルワーク実践者：実践を継続し、リードする
- ・上級ソーシャルワーク教育者：教育者として、後進を教育する
- ・ソーシャルワークマネージャー / チームまたは実践リーダー：管理的立場で組織やチームを運営する

レベル9. 戦略的ソーシャルワーカー (Strategic Social Worker)

サービスシステムに戦略的影響を及ぼす非常に高度な実践や、ソーシャルワークにおける戦略的リーダーシップ/マネジメントを行う。ソーシャルワーカーという職業の発展に影響を与え、ソーシャルワークの知識と技能を発達に寄与する。また、サービスの質と結果を改善するために組織内および組織をまたいだ変化を導く。

この発展の進路には次の3つがある。

- ・戦略的ソーシャルワーク実践者：組織をまたいで専門的な実践を先導する
- ・戦略的ソーシャルワーク教育者：地方、地域、全国で連携を取りながら、専門能力開発のニーズを満たすために戦略的に対応する
- ・戦略的ソーシャルワークマネージャーおよびリーダー：組織内から組織をまたいで、全体を管理し運営する

(5)人材育成に必要な要件

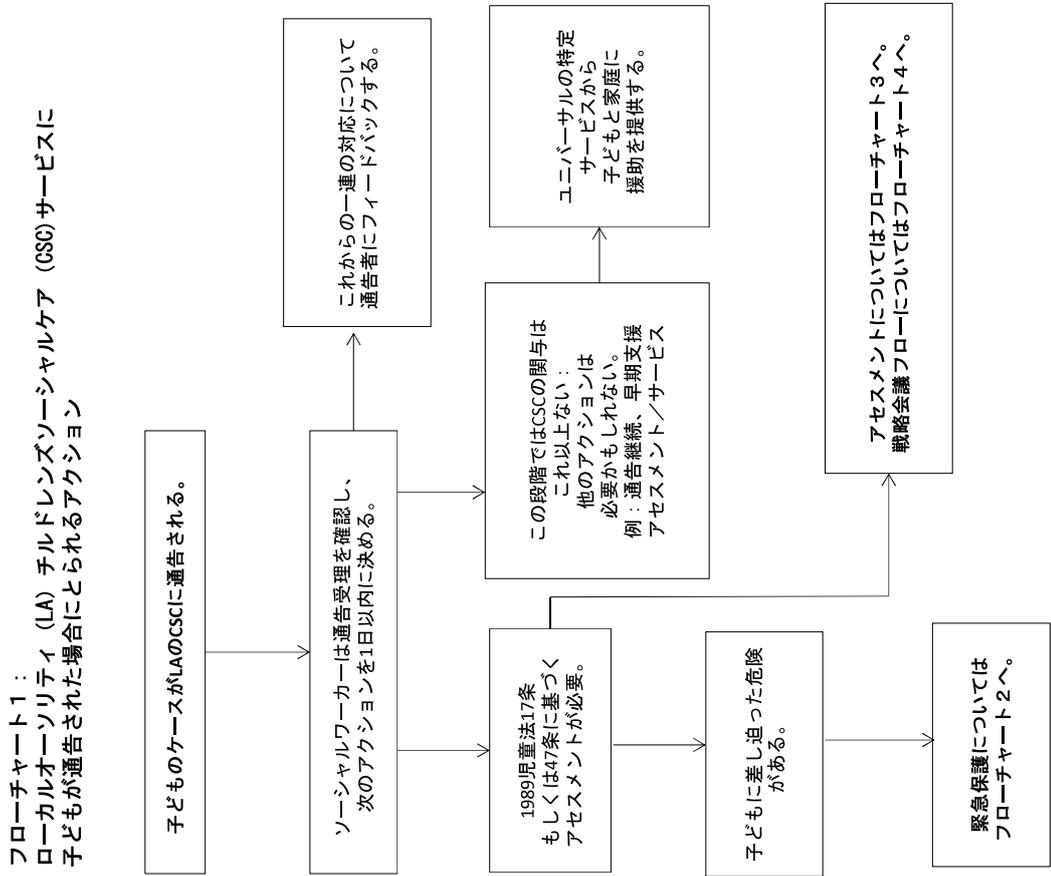
視察したBASWでは、6人のSWrに話をうかがうことができた（第Ⅱ部参照）。彼らは、何よりスーパーバイザー（SVr）へのスーパーバイズ（SV）が重要と語る。後進を支援、指導するSVrは、レベル8より上位のSWrーが担うことが適切とされている。資格取得前から、実務者、そしてSVrへと進む展開は図7のようになる。

後進のSWrに対して、定期的にSVを行うことが責務となるが、1年目のSWrであるラシュタン氏は、月に1回ではなく、もっと回数を増やしてほしいと語った。その意味で、領域①の専門性は重視している領域である。また専門性の向上のためには、自らの実践に対して、「もっと他に良い方法がなかったか」と反省的に振り返ることが重要と語っていた。これは⑥の批判的ふり返りと分析(Critical Reflection and Analysis)の領域を重視している表れといえよう。

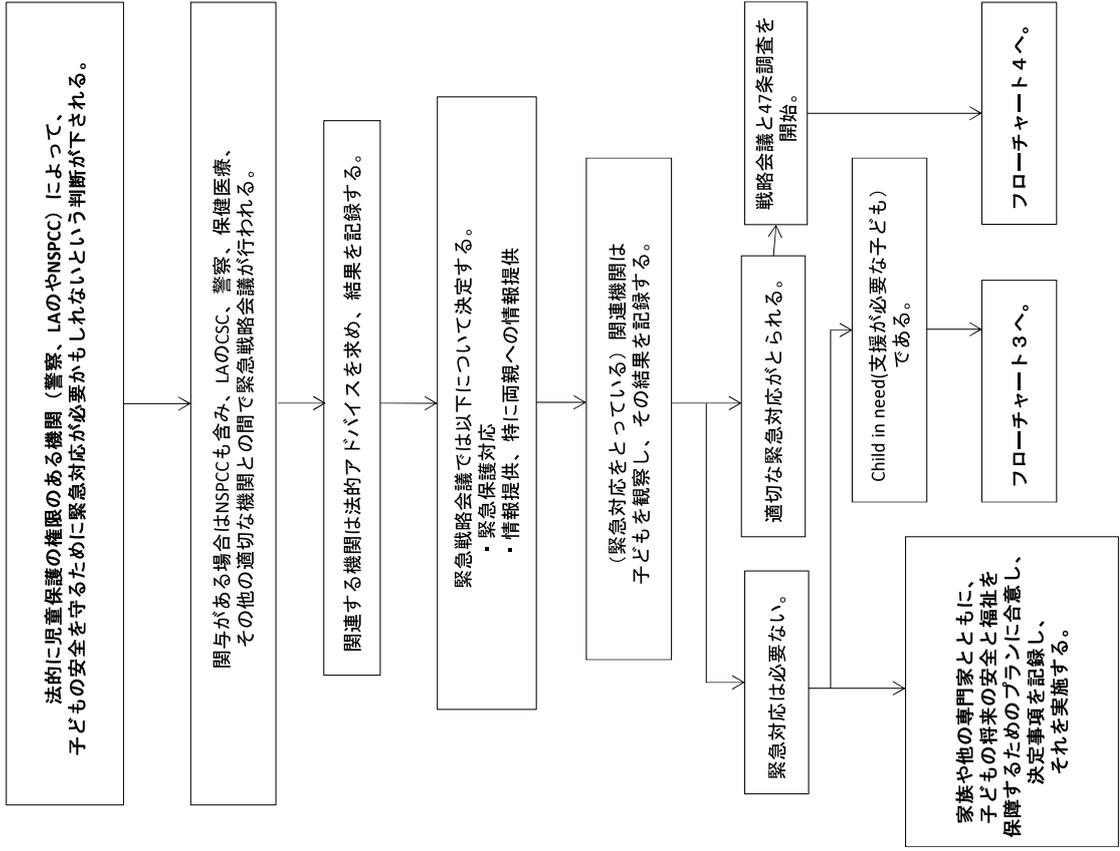
| | レベル 領域 | 資格前 | | | | 実務者 | | | 指導者 | |
|--------------|-------------|-----|----|----|----|-----|----|----|-----|----|
| | | L1 | L2 | L3 | L4 | L5 | L6 | L7 | L8 | L9 |
| 目的 | ②価値と倫理 | | | | | | | | | |
| | ③多様性と平等 | | | | | | | | | |
| ④権利、正義、経済的福祉 | | | | | | | | | | |
| 実践 | ⑤知識 | | | | | | | | | |
| ⑥批判的ふり返りと分析 | | | | | | | | | | |
| 影響力 | ⑦介入と技術 | | | | | | | | | |
| | ⑧文脈と組織 | | | | | | | | | |
| | ⑨専門的リーダーシップ | | | | | | | | | |
| | ①プロ意識 | | | | | | | | | |

図7 PCFの領域とレベル

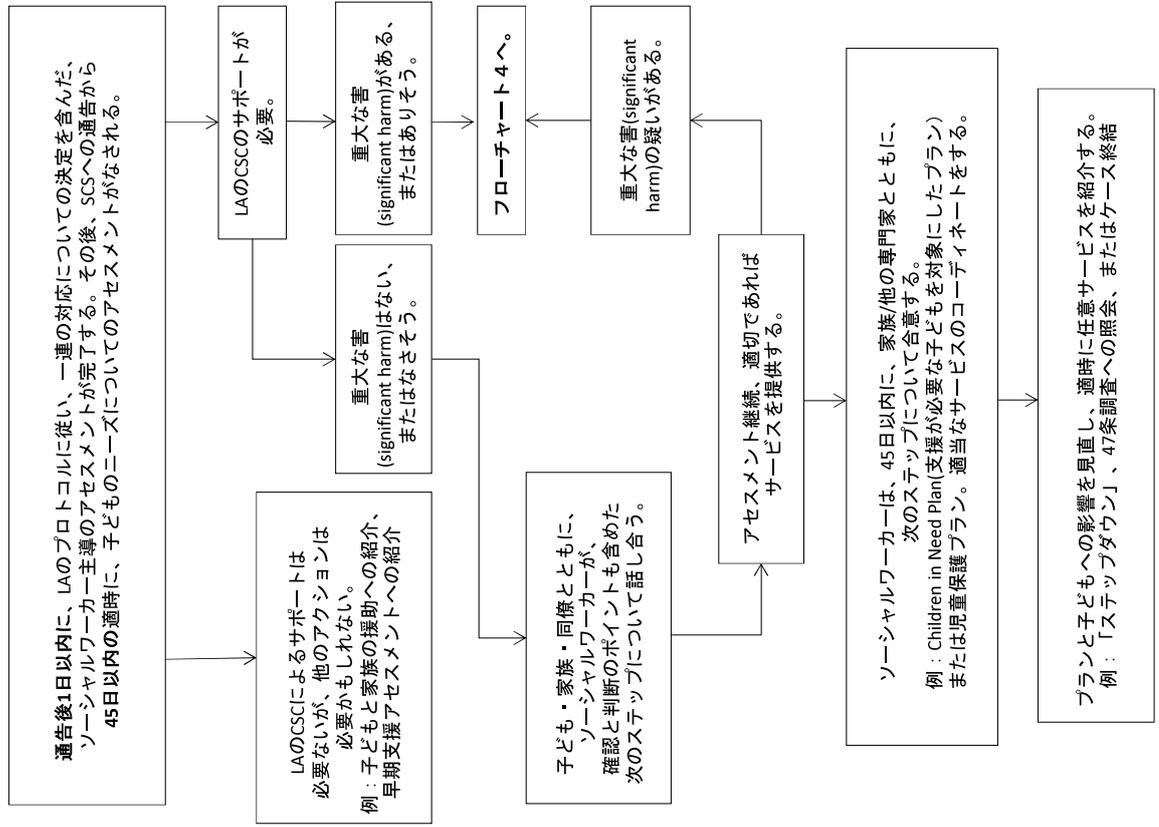
児童保護の流れ<フローチャート>
Working together to safeguard children, July 2018より



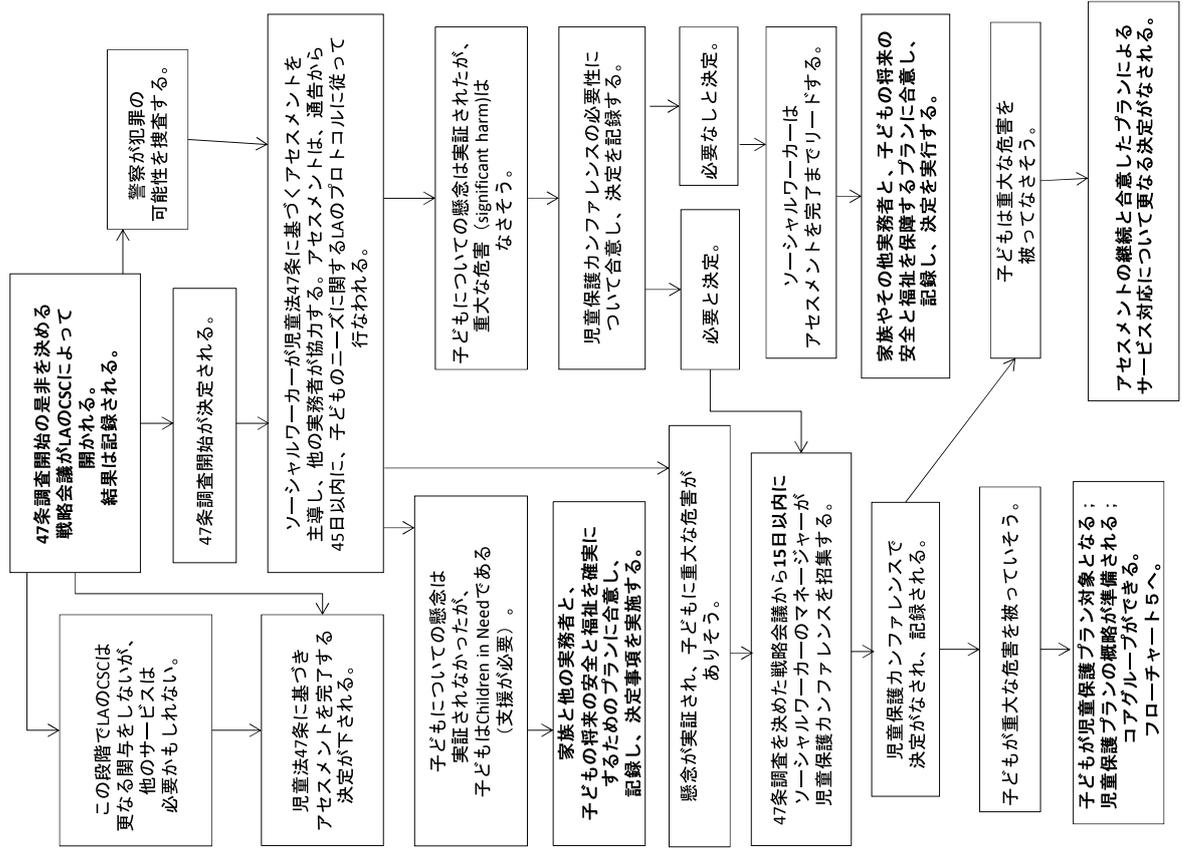
フローチャート2：緊急保護



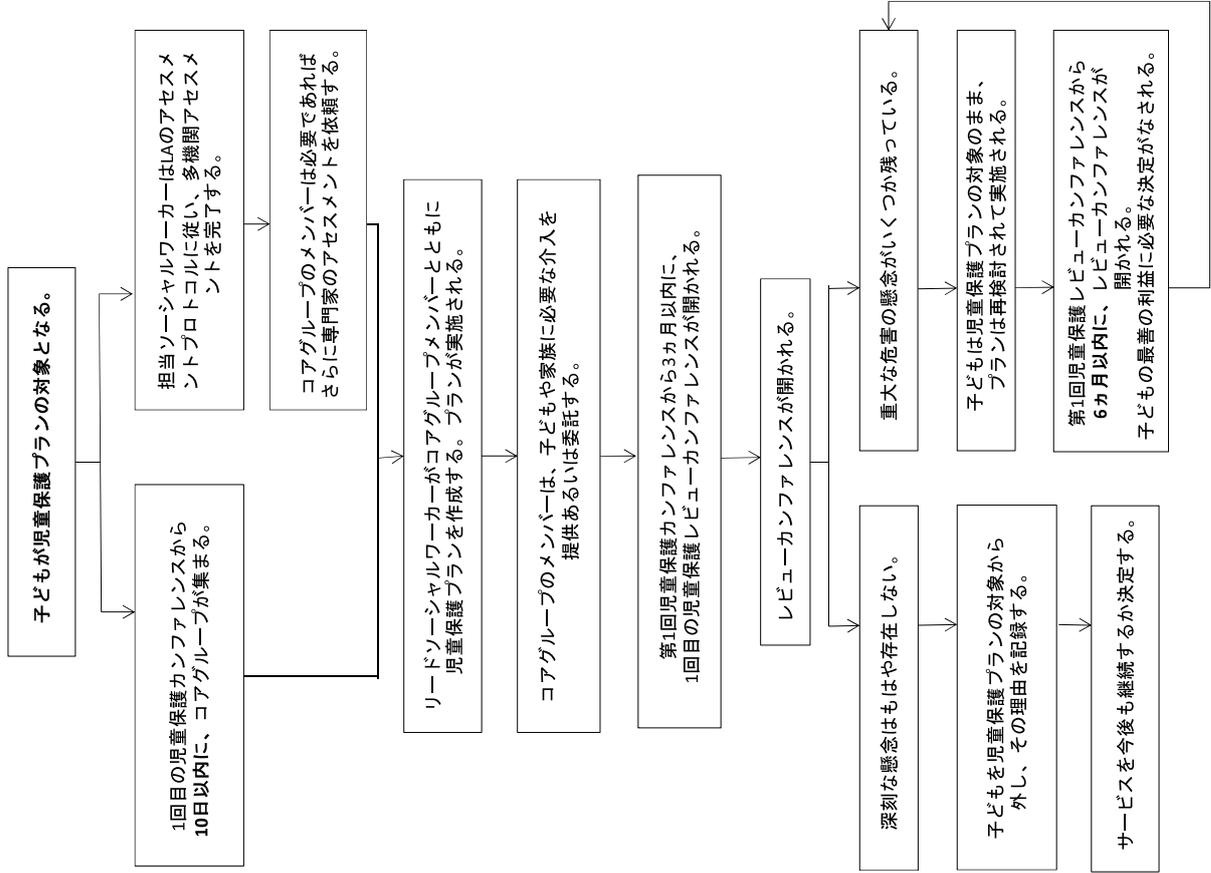
フローチャート3 : 1989 児童法に基づくアセスメントへのアクション



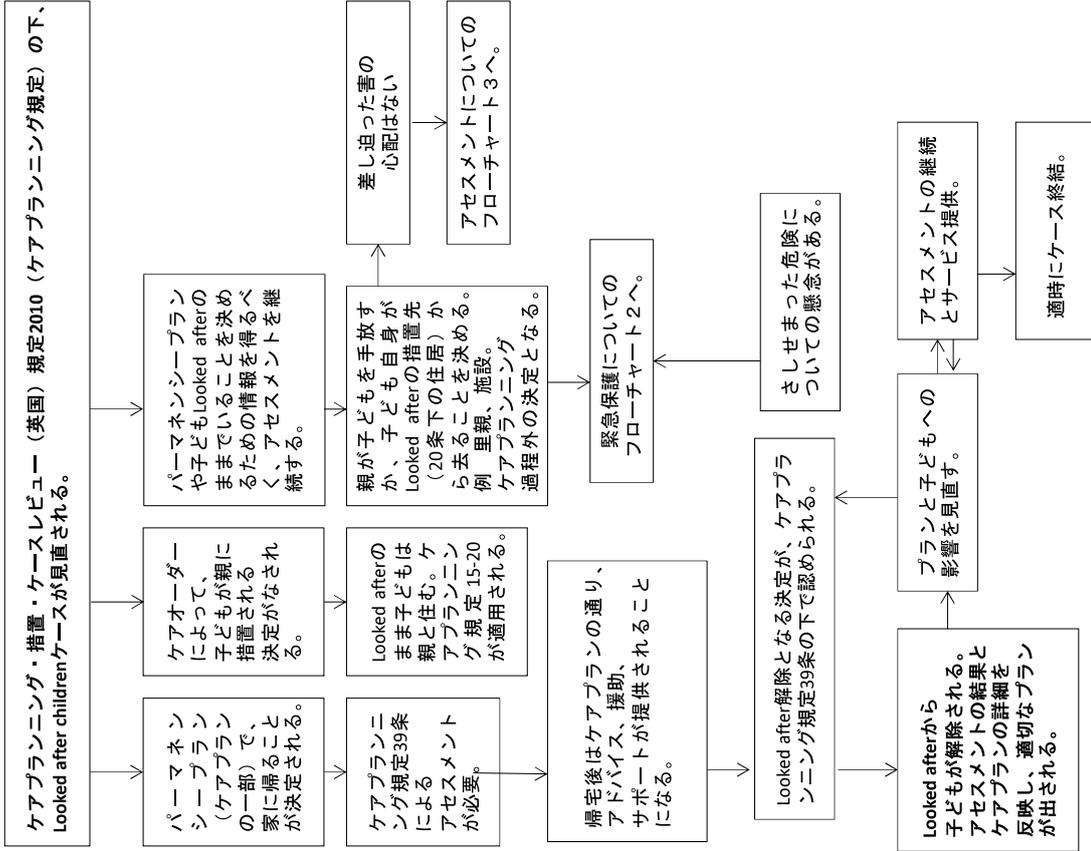
フローチャート4 : 戦略会議に続くアクション



フローチャート 5：児童保護カンファレンス後、何が起きるか
(レビュウの過程を含む)



フローチャート 6：子どもが家族のもとに戻る



Ⅲ 視察報告

1. アイリーン・ムンロー教授講義

～「The Munro Review of Child Protection」について～

訪問日時：2018年10月1日 AM

住 所：Houghton Street, London WC2A 2AE

講 師：アイリーン・ムンロー（ロンドン・スカー
（敬称略） ル・オブ・エコノミクス社会政策学部社会
政策名誉教授）（Professor Munro Eileen,
London school of Economics and Political
Science, Emeritus Professor of Social Policy,
Department of Social Policy）



2011年に児童保護のあり方についての最終報告がなされた「児童保護に関するムンローレビュー（The Munro Review of Child Protection）」（以下、レビュー）のポイントと、その後のイギリスの児童保護の実際と課題についての講義を受けた。

1. ムンローレビュー以降の児童保護政策と実践、また課題について

(1) レビューのねらい

レビューでは、それまでの児童保護制度改革が望んだ効果を生み出せなかった要因と、新たな問題が出現した背景を分析した。結果、①制度改革がトップダウンでなされ、特定の課題にのみ焦点が定められ、改革が他の部分に及ぼす影響に十分な注意が払われなかったこと、②改革とそのプロセスは過度に官僚的で、支援の質の改善にほとんど注意が払われていなかったことが明らかになった。

レビューで提示した15の勧告では、地方自治体の児童保護サービス部門（Children's Social Care；以下 CSC）が、子どもと家族にもたらす影響をふり返り、その学びから対応を向上させていく柔軟性を持つことを目指した。すなわち、コンプライアンスやペーパーワークではなく、クライアントへの理解に力を注げるシステムにすることであった。

文書事務や規則を否定しているのではなく、バランスが大切ということである。官僚的な手続きに時間を割かれ、複雑な家族を理解し、家族が持つ独自性を見落としてしまっただけではいけない。支援を必要とする子どもと家族に早期から時間をかけて向き合えば、措置児童は減るはずと考える。

(2) 現在の状況

政府はムンローレビューにおける15の勧告のうち14の勧告を受け入れた。レビューによって地方自治体の裁量が広がった。近年、児童福祉への予算取りが難しくなっている状況にあるなか、152ある地方自治体の3分の2はレビューに賛同し、徹底かつ慎重な改革に取り組み、子どもと家族へのソー

シャルワーク（以下、SW）の質が向上した。しかし3分の1の地方自治体は未だ官僚的なやり方を変えていない。

自治体サービスには法的基準が設定され、Ofsted（イギリス教育水準院）がそれをモニターしているため、最低の基準はどこもクリアしているはずである。地方自治体と地域の政治家が熱意をもって改革に取り組んだ地域では、さらに質の高いソーシャルワークが実現できている。官僚的な自治体においてはソーシャルワーカー（以下、SWr）の離職が深刻になっている。

2. ワーキングトギャザーに影響を与えたレビューの内容

レビューを受け、2013年発行の法定指針「Working Together to Safeguard Children；子どもの安全保障のための協働」（以下ワーキングトギャザー）は大きく改定された。改定の柱は次の3つだろう。

(1) 専門的な見地からの改定

ワーキングトギャザー改訂に対しては、政治家の意見を極力排除し、現場をよく知るプロの意見を聞いて進めるよう主張した。政治家は子どもの利益の促進だけではなく、自らの得票やキャリア向上などに目が向きがちだからである。一方レビューから改定版発表まで2年もかかったのは問題である。協働に関わる各種委員会や省庁の承認を必要としたためであるが、施策の遂行にはタイムリーさが必要である。

(2) 協働パートナーの義務

もう1つの柱は、学校や保健・医療機関に対して、子どもの保護（child protection）だけでなく子どもの安全保障（safeguarding children）への関与を法的に義務付けたことである。例えばアメリカでは子どもに関わる職種に課せられた義務は虐待通告の義務だけであるが、イギリスではさらにアセスメントから支援計画まで関わる義務がある。

(3) 重視すべきはタイムスケジュールではなく、タイムリーさ

ワーキングトギャザーは、「いつまでにこれをしなさい」という細かい行程表を示すものではない。子どもの年齢や状況などをみてSWrの判断で適時にケースに対応するための理念、方針を示すものである。

行程表の遵守に重きが置かれ、指定の時間内に手続きが進まないことで評価されてしまうのであれば、SWrが自信を無くしてしまう。責任を持って仕事をするには自信も必要である。ワーキングトギャザーはSWの質を高めるための理念でもある。

3. 質の高い児童保護ソーシャルワークに必要なこと

(1)組織の役割

①業務のサポート体制

SWrが子どもと家族に対する時間を確保し優先してソーシャルワークに取り組めるようにするためには、時間や業務の優先順位をマネジメントする必要がある。なかでも時間をとられる事務や雑務のサポートは重要だ。

また、子どもがオフィスに来た時、待ち時間を過ごすための遊び場やおもちゃはあるか、子どもが安心してSWrと話をする雰囲気か、などクライアントを迎えてソーシャルワークを行うため、オフィスの環境を整えることも組織の役割である。

②批判的（クリティカルな）ふり返りが活発に行える環境作り

どれだけアセスメントを尽くしてもケースの100%を理解することはできない。自分の仕事への批判的振り返り、アセスメントの見直しが絶えず必要である。組織には、定期的なミーティングに限らず、上司やSWr同士でのケース対応の振り返り、スーパービジョン、見直しが積極的になされる環境を作ることが求められる。

③ケースからの学びを活かすこと

ケース検討、スタッフや家族への聞き取りなどを通して、支援を受けた子どもと家族の変化や彼らの経験から学ぶしくみを持つことが、組織には必要である。

(2)ソーシャルワーカーに求められる姿勢

- ・過去に受けた害（harm）と将来害を受ける危険（リスク）、物事の複雑化を招く要因を区別して理解する。
- ・専門的な言い回しはせず、クライアントが理解できる言葉を使う。例えばかつて全国一律の枠組み（Common Assessment Framework）で行っていたアセスメントは、移民の数の多少や経済状況の違い、施策などの実情にあわせて地方自治体が独自の方法で行えるようになった。それによって子どもと家族、関係機関が、最初から最後まで互いに理解できる言葉を用いたアプローチができるようになっている。
- ・差別的な言い方（例：「彼女はネガティブだから」、「アルコール中毒だから」）は避ける。
- ・具体的な行動に言及した発言（例：「彼女は処方薬を飲んでいないし、精神科医との面接に行っていない」）をする。
- ・職権を上手に利用する。
- ・アセスメントは最終的で不変なものではなく、進行中の評価である。アセスメントの見直しを失敗と見なすべきではないこと。

(3)子どもを参加させること

児童保護に関わる子どもは、意見を言わないことが多い。さまざまな決定場面に子どもが参加し、意見を言うことが重要である。そのためのひとつのアプローチとして、子どもの願いや意見を優先し、実行に移すためのツールを提供する Signs of Safety がある。「Three Houses Tool」は会話によって、子どもの不安や希望を捉えるためのひとつの方法である。

(4)学習 70-20-10 モデル

職場・仕事における学びは、70%の実践経験、20%の継続的な批判的振り返りと検証、10%のベーシックトレーニングから得るというモデルである。

担当ケース数が多く負担が増えると、考えることをやめてしまいがちだが、20%を占める振り返りや検証は非常に重要である。またケースの話をする中で自らの中でケースの整理をつけていくことが可能になる。

4. ソーシャルワーカーの育成

SWrには人間力ともいえる「共感性」と「知的能力」を高め、そのバランスを取ることが大事である。

(1)ソーシャルワーカーの教育

レビュー以前にできた「ソーシャルワーク・タスク・フォース」と国立の教育機関によって、SWr資格取得大学の入学と卒業の難易度が上がった。学部卒業でも修士課程在学中でもSWrになれるが、現在、多くのSWrが修士課程を卒業している。新人SWrの水準が上がってきたのは望ましいことである。

中央政府は、子どもと家族の支援に特化したSWrの追加資格制度の導入を検討している。それができれば最初から専門性をもって活躍できる人材が増え、離職者の減少が期待できる。

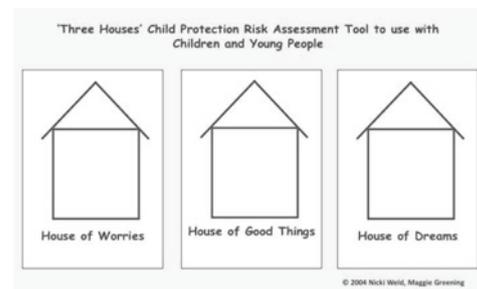
Signs of Safety

西オーストラリアの児童保護現場で開発されたソーシャルワーク技法。「安全」「関係性」「強み」を重視し、①私たちは何を心配しているか？(問題・リスク)、②うまくいっていることは何か？(強み)、③何が起きる必要があるか？(望み・ゴール)に焦点をあて、家族と一緒にアセスメントとプランニングを行う。情報を視覚化して共有するなどして、子どもや家族の積極的な参加を引き出す。

3つの家 Three House Tool'Three Houses' Child Protection Risk Assessment Tool to use with Children and Young People

©2004 Nick Weld, Maggie Greening

『3つの家』は、ニュージーランドのSWrが開発したSigns of Safetyの面接ツールの1つ。個人や家族を「家」として外在化し、子どもや親の「心配の家」(弱み)、「安心の家」(強み)、「希望の家」について話し合い、具体例を書き込み共有する。「希望の家」にいたる「道のり」をつくり、安全プランについても話し合う。



(2)シニアソーシャルワーカーの活用

シニアSWrはマネージャーになって現場から退いてしまうことも多い。しかし、質の高いソーシャルワークの実践、スーパービジョン、ケースから学びを得る作業には、実務を継続するシニアSWrの存在が重要である。現場に残るシニアの給与システムは改善され、シニアの職種も増えている。

5. 児童保護に関する情報管理

以前は、子どもと家族の情報や支援内容の記録には、全国共通のシステム「Integrated Children System」が使われていた。情報の管理がしやすく中央政府への統計情報の提出が容易だったが、ソーシャルワークの優先順位が枠にはまったものになりがちで、家族の状況を考えるのに適したものではなかった。また長年にわたりシステム改良もされてこなかった。

現在は各地方自治体で地域の状況にあった情報システムを独自で作っている。また、クライアントにもSWrがどんな記録をしているのかをオープンにしている（クライアントには自分についての記録を見る権利がある）。

地方自治体を越えて家族が引っ越した場合、情報を引き継ぐことができる。支援が必要な家庭がCSCから逃れようとして引っ越しを重ねるケースもあるが、あえて追うことはしない。危機的な状況になれば、関係機関は保護のためにCSCに通告をし、保護に向けた対応となる。緊急性が低い場合は親の同意をとってから機関間で情報の共有をする。

6. 行政制度のなかの児童福祉

10年前に社会福祉部門は教育省に統合された。同じ建物内に入ったが、福祉部門と教育部門と部門間のコミュニケーションが取れていないため、統合によるメリットはなかったと思われる。

子どもに関わる省庁は、子どもには大人と異なるニーズがあることを理解し、社会の仕組みを考えるべきである。例えば運輸省は、大人の通勤には乗り物が必要でも、子どもからすれば汚染のない空気の方が必要だと認めるべきである。大人は子どもへの政策の影響を忘れがちである。だからこそ、チルドレンズコミッショナーのような政府や議会から独立した存在が必要なのである。

また政府はレビューの勧告を受諾し、教育省に「ソーシャルワーク本部長」のポストを設置した。これによりSWの専門家の意見が政府に届けやすくなった。

7. 児童保護システムを社会的コンテクストに合わせて構築する必要性

児童保護システムは、子育ての仕方、社会の形態、国家と家族との関係性などを踏まえてできている。そのためシステムのあり方は世界各地で大きく異なる。例えばスカンジナビア諸国は普遍的な高福祉サービスを提供する代表であり、アメリカは問題が起きた後に支援を提供する小さな政府の代表である。子育ては国の領域か個人の領域かでも議論になるところであり、虐待の捉え方や「良い親」の定義も国によって違う。

今のイギリスでは親が孤立していること、また新たな価値や文化を運んでくる移民をどうとらえる

かが、児童保護の大きな課題となっている。

児童虐待は、犯罪行為であるにも関わらず、虐待を阻止できるなら被害児童が家庭に留まることを子どもの最善の利益とする。単純に加害者を罰するのではなく、その人物と協働して子育ての仕方を改善する方向で解決を求める特殊な問題である。

虐待には多くの要因がある一方で、社会が家族にサポートを提供すれば虐待は減るというエビデンスもある。金銭的援助、保健師による訪問、質の良い保育は、子どもが被るかもしれない害（harm）を防げるとみられている。近年、多くの国が、虐待を予防する目的でアーリーヘルプに関心を持ってきている。そのねらいは、子どもの人生のスタートを良くしようとするとともに、早期に問題を軽減、解消することで、将来の社会リスクと社会的コストを削減し、社会に役立つ納税者を一人でも増やすという国のためでもある。

2. デイビッド・ゴフ教授とのディスカッション ～日本とイギリスの児童虐待対応について～

訪問日時：2018年9月28日 AM

住 所：University College London

講 師：デイビット・ゴフ（ロンドン大学エビデンスイン
(敬称略) フォームドの政策と実践学教授、ロンドン大学教育
学部社会科学調査研究所エビデンスによる政策と実
践のための情報連携センター (EPPIセンター) デイ
レクター) (Professor David Gough, University
College London - Professor of Evidence Informed Policy and Practice and the Director
of the Social Science Research Unit and the EPPI-Centre)



1. ディスカッション

増沢による日英の状況比較を加えた日本の児童虐待対応に関するプレゼンテーションと、それに対するゴフ教授のコメント等を記述する。

(1)イギリスの Children's Social Care (地方自治体の児童保護サービス機関、以下CSC) と日本の児童相談所

増沢 日本の児童相談所の機能には、相談機能、保護機能、措置機能、市町村援助機能の4つがあり、ケースワーカー以外に心理司、一時保護職員、最近では弁護士なども配置されている。近年は通告・相談件数が急激に増え、初期の調査・介入に追われ、市町村援助まで十分に手が回らない状況になっている。

ゴフ教授 (以下、ゴフ)

イギリスでは、もともと、市町村にある子どもサービス部門 (Child Department) や社会サービス部門 (Social Department) が児童虐待対応を行い、CSC は子育ての相談対応をしていた。日本では児童虐待が社会の注目を浴びるようになると、まず児童相談所が対応を始め、それが市町村に広がっていった。児童相談所は相談支援機関だったが、虐待対応で調査・介入に重きを置くようになった。福祉というより警察に近い印象を受ける。また、イギリスにはSWrが多いと思うかもしれないが、社会的問題はイギリスの方が深刻なケースもあるので数だけで簡単に比べることはできない。

増沢 日本では児童相談所を「調査・介入」と「その後の支援」と、機能別に2つに分けるという議論が起きている。政府は、2,000人の職員を増員して機能分割するとの指針を出した。支援は、市町村が主に任うという流れであり、例えば母子検診などで虐待の疑いなどがあった時の対応は市町村、重篤なケースであれば児童相談所が対応するということになる。

ゴフ 児童相談所が対応する場合の判断基準はどうなっているのか。イギリスでは過去に起きた虐待

行為だけではなく、今後の子どもへ安全へのリスクが重要な基準となっている。イギリスの長い歴史の中でそう変わってきた。例えば子どもが冷蔵庫の裏のコンセントに触って死ぬケースもある。子どもの安全保障の問題は、怪我の有無ではなく、これから発生し得るリスクを基準に考えなければならない。

(2) 児童相談所における虐待相談の対応状況

増沢 日本では児童相談所への相談から施設や里親に行くケースは約4%である(2016年)。

ゴフ 裁判所の命令が出ているのか。

増沢 裁判所から命令が出るケースは年間200件ほどしかない。それもほとんどは両親が施設入所を拒否している場合である。イギリスとは違い、日本では裁判所の判断がなくても児童相談所の判断で児童を分離保護できる。一時保護は2ヵ月を超える場合には司法の判断があることになった。

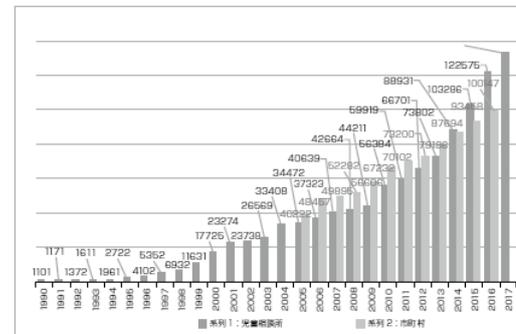


図1 児童虐待相談対応件数 (児童相談所と市町村)

(3) アセスメントの共有について

増沢 市町村と児童相談所でアセスメントシートを共有している場合もあるが、別々のものを使っている市町村もあり、統一されていない。リスクの判断基準が児童相談所と市町村で異なる場合の方が圧倒的に多い。

ゴフ イギリスでは国が決めた共通のアセスメントシート(Common Assessment Framework; CAF)(図3)を使っていたが、今は市町村とCSCがその地区に合わせたアセスメントシートを使っていることが多い。ベースとなっているのはCAFである。

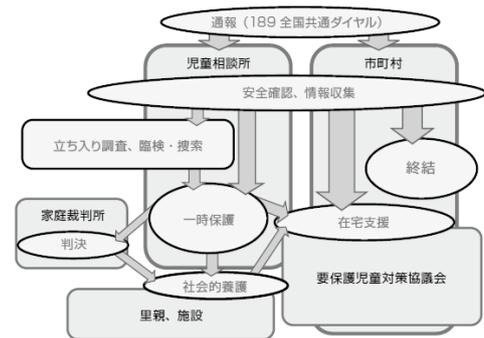


図2 日本の児童虐待対応の流れ

(4) Local Safeguarding Partners (以下、LSP) と

日本の要保護児童対策地域協議会(以下、養対協)

ゴフ 要対協ではアセスメントや支援のプランニングもするのか、それともケースカンファレンスがメインとなっているのか。

増沢 個別事例のケース会議や実務者の会議では、プランニングや進行管理もするようになっている。

ゴフ 参加者はその組織の代表として参加し、組織としての意見を出しているのだろうか。イギリス

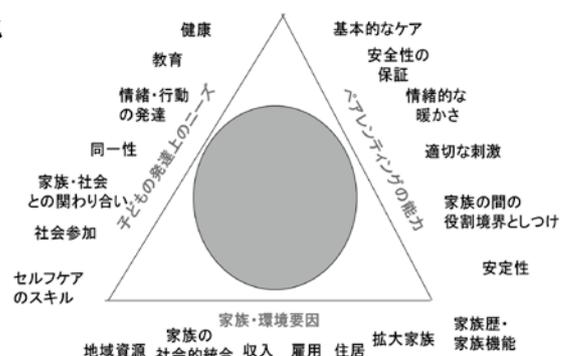


図3 CAF

では以前そうではなかったが、現在の参加者は組織の代表として責任を持つ形になっている。もし日本がそのようになっていなければ、市町村として多機関協働による児童支援の計画は立てられず要対協の役割は形骸化していく恐れがある。

(5)児童福祉施策と母子保健施策との協働

増沢 日本では福祉と保健が協働できるよう、市町村の児童福祉施策と母子保健施策の垣根をなくそうと努めている。(図4)

ゴフ 保健と福祉のエリアを一緒にするというのは良いアイデアである。しかし、多機関協働というのはいつも難しいことである。

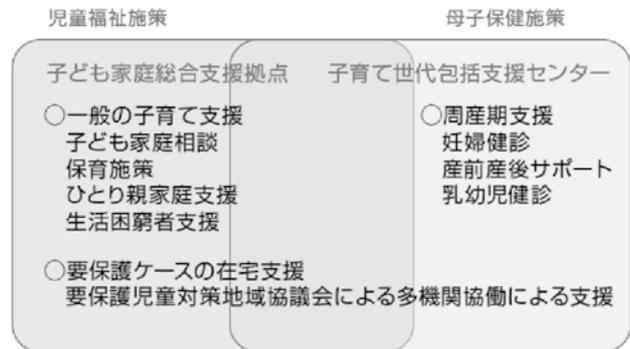


図4 市町村の支援

児童福祉施策と母子保健施策との協働による支援

(6)法制度に影響を与えた事件

増沢 日本では2000年以降、重大事件が制度に大きく影響を与える流れが生じている。

ゴフ イギリスでは、重大なケースについては委員会を作り、個別に議論することを基本としている。より一般的なケースの積み重ねで法律を変えていくことが大切なのではないだろうか。

(7)社会的養育ビジョン

増沢 日本では深刻な虐待による死亡事件などを受けて、今後の社会的養育がどうあるべきかの議論をしている。今まで以上の大きな改革が始まろうとしているが、職員数を含め、現場が追い付いていない。

ゴフ 日本もイギリスも同じだが、虐待が起こる過程には貧困や親自身の子どもの頃の逆境的体験などの背景がある。虐待が起こる原因が何かを知るのは大切だが、もっと大事なのがそれが起こるコンテキスト（状況・背景・文脈等）を知るということである。イギリスのシステムは現在ではなく、将来にわたるリスクの有無を中心に考えている。

2. 日本の報告を受けてのゴフ教授による講義～イギリスにおける児童虐待と児童保護～

(1)Local Safeguarding Partners (LSP)

2018年6月のワーキングトギャザーの改訂に伴い、LSCB (Local Safeguarding Children Boards) はLSP (Local Safeguarding Partners) に移行することになった。子どもの安全保障に興味のある人が集まる会議体だった LSCB から、現在は地方自治体、保健、警察を中心に学校、保育所、幼稚園、病院などの代表が参加し、組織として意見を出し、決定事項を具体化するしくみになった。

(2)支援計画と介入

支援計画を立てるうえで大事なことは、ケースカンファレンスで将来のリスクに注目することである。アセスメントをしてリスクがあると判断したならば、その状況を分析してリスクを下げるために計画を立てなければならない。計画に沿って行動することでリスクを下げるができる。その業務がなぜ必要で、いかに子どもの役に立つかを常に明確にしておくことも大切で、結果を出さなければならない。CAFのエッセンスで、大切なのは三角形の底辺部分のコンテキスト（状況・背景・文脈等）である。

(3)虐待の影響と虐待の捉え方

虐待のケースでは、異なるタイプの虐待を複合的に受けていればいるほど精神的なダメージは大きいことが分かっている。児童の死亡は悲しいことであるが、ほとんどの虐待のケースで死亡しているわけではない。複数のタイプの虐待を受けていても生きている人たちが、生涯にわたってどんなダメージを被る可能性があるのかを把握することが重要である。起こったことよりも、将来のリスクに注意を向けることの方が大事だからである。また暴力は連鎖を生む危険なものである。児童保護の問題を「子どもへの暴力」「パートナー間の暴力」「青少年の暴力」を含んだ公衆衛生の課題として広く捉え、暴力の社会的影響について意識を高める必要がある。

(4)支援プログラムの使用に関する課題

イギリスでは法律、政策、手続きが高度になり、現場のSWr が細かい決めごとに縛られがちである。またアタッチメントと行動に関する研究が特に進み、エビデンスに基づくプログラムが作られてきたが、研究の多くはプログラム開発になってきている。しかしプログラムは必ずしも目の前のケースに合うとは限らない。プログラムの中でどの構成要素がそのケースに合うのかを考えることが大事になる。さらにプログラムは、その効果を分析する能力がなければ活かされないし、スキルが高くて先入観や考えの偏りによって判断を誤る危険性もある。

(5)イギリスにおける子どもの問題

イギリスにはギャングカルチャーや麻薬、イスラム原理主義に傾倒する問題などがある。そういった中で子どもをどうやって守るかについては、家庭の問題だけではなく、その子どもたちが生活している社会のコンテキストのなかにリスクが隠れているみと考えるべきである。

もう一つ、女性器切除（割礼）の問題がある。イギリスでは必ず通告しなければならない虐待だが、発見は非常に難しい。特定の国へ乳幼児を連れて帰る家族には空港で確認するよう通達されているが、現実的にみると対応が難しい児童保護の課題である。

(6)イギリスの社会サービス

イギリスの社会政策サービスは、だれもが利用できる保健や医療などのユニバーサルサービスを基

盤とし、対象者が絞られた目的別サービス、さらにアセスメントで特定された「支援が必要な子ども」へのサービス、重大な害 (Significant harm) があるが疑われるとしてCSC が介入をする児童保護ケース、司法の関与が必要なケース、そして地方自治体による介入度が最も高い社会的養護の支援まで、図に示すボリューム (対象者の割合) でそれぞれ提供されている。

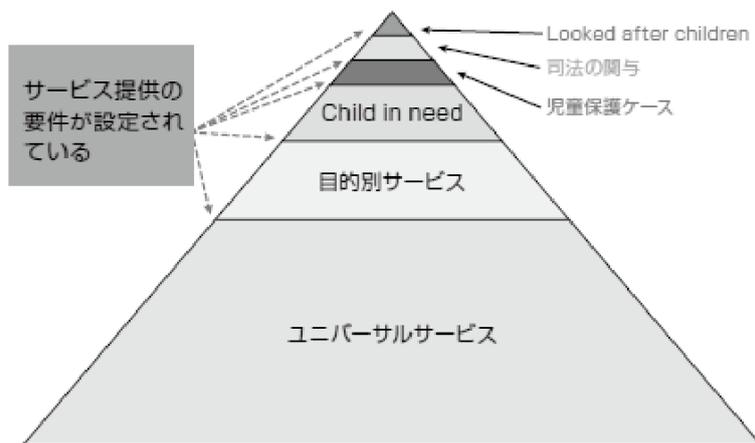


図3 提供サービス (介入レベル別) の比率

3. ナオミ・ドイツ氏講義 ～児童保護における裁判所の関与～

講義日時：2018年9月27日

講義会場：Holiday Inn London - Kensington High Street Wrights Lane, London W85SP

講師：ナオミ・ドイツ（認定ソーシャルワーカー。児童（敬称略）保護ワーカー、ファミリーサポートワーカー、チルドレンズガーディアン。Lumos（ルモス）グローバルトレーニング・アドバイザリー・サービステクニカル・セーフガーディング・アドバイザー）（Lumos, Technical and Safeguarding Adviser Global Training and Advisory Service）



チルドレンズガーディアンの経験があるドイツ氏からは、主に児童保護プロセスにおける司法の関与について講義を受けた。

子どもが裁判所に関わるケースとしては、以下が挙げられる。

- ①親の離婚や別離の際、両親間で子どもの住む場所や面会についての合意が得られない場合
- ②養子縁組を行う場合
- ③子ども本人が法を犯した場合
- ④児童保護が必要な場合

今回は④児童保護が必要なケースについて話を聞いた。

1. 国際法で保障される子どもの権利

イギリスでは下の2つの国際法に則り、子どもの権利が保障されている。児童保護と子どもが関わる裁判の審判や手続きに係る国内法の基盤でもある。

●European Convention of Human Rights（欧州人権条約）

- ・私生活と家族生活を尊重される権利
- ・差別からの解放
- ・公正な裁判を受ける権利

●United Nation Convention on the Rights of the Child（国連子どもの権利条約）

- ・子どもの最善の利益を最優先とする
- ・意思決定に参加する子どもの権利
- ・保護される権利
- ・基本的ニーズが満たされる権利

2. 児童保護と司法の関与

CSCのSWrが、子どもの安全や福祉について深刻な懸念を持っている場合、地方自治体は子どもを

保護する措置の許可を得るため、命令の発令を裁判所に申請する。この一連の作業をケア手続き (Care Proceedings) と呼ぶ。

ケア手続きは、子どもが重大な害 (Significant harm) を被っている、またはその可能性がある根拠があり、かつ、親が子どもの安全を保持できない、または子どもが親のコントロールを超えている場合に採られる最後の手段である。

「重大な害」に具体的な定義はないが、トラウマティックなできごとの結果や、急性もしくは長期間にわたるできごとの積み重ねの結果を意味することになる。

イギリスにおける「子どもの安全保障」と「児童保護」の考え方

イギリスでは子どもに関わる全ての人に、子どもの安全を守り、福祉を促進する義務がある。それが「子どもの安全保障 (Safeguarding Children)」

である。「児童保護 (Child Protection)」は、重大な害 (Significant harm) を被っている、またはその危険性のある状況にある子どもを守るためにとられる行為を意味し、「子どもの安全保障」の一部である。CSC が介入をする明確な基準はなく、重大な害が存在するかどうかは、ソーシャルワークのアセスメントによって見極められる。CSC が重大な害 (疑いも含む) の根拠となるエビデンス (子どもの意見や心理士などの所見含む) を示さなければ、裁判所はケア手続きに応じない。また親は弁護士を通じて、重大な害がないこと、あるいはその危険がなくなったエビデンスを示し、争うことができる。



3. 児童保護における司法関与の原則

児童保護における裁判所の関与については、1989児童法 1 条で、①裁判所が最優先すべきは子どもの福利への配慮であること、②意思決定の遅さは子どもの利益を損なう可能性が高いこと (かつては裁判所命令が出るまで 2～3 年かかった)、③司法介入でしか子どもの状況が改善しないことが確かでない限り裁判所は介入しないこと、が記されている。これは「No Orderの原則 (裁判所命令排除の原則)」と言われる。

4. 福祉チェックリスト

裁判所の関与が決まると、子どもの最善の利益にかなう決断を下すため、裁判所はケース内容を丁寧に検討する必要がある。その検討事項の基本項目は、1989児童法 1 条で定められている。

- ・子どもの願いと気持ち
- ・身体的、心理的、教育的ニーズ

- ・環境の変化が子どもに及ぼす影響
- ・子どもの年齢、性別、属性、その他の特徴
- ・被った害、あるいはリスクがある状態
- ・親の能力。親が自分の行為を理解しているか、改善の意思はあるか
- ・進行中の手続きにおける裁判所の権限の範囲

これらは「福祉チェックリスト」と呼ばれ、ケア手続きが始まると、CSCのSWrとチルドレンズガーディアン（後述）が作成をして裁判所に提出する。これらは裁判所がアセスメントをする上で確認せねばならない項目である。子どもの願いと気持ちについては、決定が子どもの意に反する場合、裁判所はその理由を明らかにしなければならない。

5. 審判中の子どもへの配慮

裁判が行われている過程では、子どもに対して次の配慮がなされなければならない。

- ①情報提供：子どもが裁判の理由や目的を理解できる
- ②相談に応じる：子どもが裁判官や SWrに自身の意思や願いを伝えられる。希望すれば、子どもは裁判官に会うことができる
- ③権利を擁護し代理人をつける：法廷で、子どもの意見が明確に伝えられる

6. 裁判の子どもの支援者

(1)弁護士

裁判では子どもの権利擁護をする。弁護士は子どもと親の双方につく。ソリスター（民事裁判中心の事務弁護士）とバリスター（主に上位裁判所での係争を行う法廷弁護士。弁護士料が高額）の2種類の弁護士がいる。

(2)CSCのソーシャルワーカー

ケア手続きにおけるCSCのSWrの役割は以下の通りである。

- ・主にケア手続きを進める
- ・子どもと家族に対し、裁判について説明する
- ・子ども、家族、適切であれば家族を取り巻く人々のアセスメントをする
- ・多分野にわたるアセスメントを行うため、他の専門家と協働する
- ・子どもの願いと気持ちを確認、裁判所に助言する
- ・ケア手続きの中、子どもと家族を支援する
- ・チルドレンズガーディアンの調査をサポートする
- ・子どものためのケアプランを作成する
- ・適切な命令が下されるため、裁判所への勧告を行う
- ・代替養育による親からの分離体験や家庭からの移行の影響を検討し、裁判所に伝える

(3)チルドレンズガーディアン

CSCのSWrとは別に、司法判断への助言を行うのがチルドレンズガーディアンである。地方自治体から独立した立場でケースのアセスメントを行うため、中立性が保たれる。CAFCASS¹に属し、Family Court Advisor（家庭裁判所アドバイザー）とも呼ばれる。次の役割を担う。

- ・裁判で子どもの代理人となる弁護士を指名する
- ・ケア手続きに関わる子どもの安全を確保する
- ・子どもに関する決定が子どもの最善の利益であることを保証する
- ・地方自治体のケアプランが子どもにとって最善であることを確認する
- ・家族に関する記録と子ども、家族、CSCのSWr、家族、関係者へのインタビューから、状況をアセスメントする
- ・地方自治体のケアプランと対応に対する所見、裁判所への助言と勧告もあわせ、子どもの願いと気持ちを代弁する最終報告と中間報告書を裁判所に提出する



7. 子どもに優しい裁判所の施設

子どもが裁判所内に来ることはあまりないが、法廷は子どもの目の高さを意識したつくりになっている。親に対しても威圧的な印象を与えないように配慮している。例えば、人向けの裁判では、裁判官は白いカツラをつけて権威的な黒いローブを着ているが、ここではそういったことはなく明るい服装をしている。



裁判所内で面会に用いられる部屋
(講義資料より転載)

8. 児童保護に係る裁判所命令の種類

- ・ Emergency Protection Order（緊急保護命令）
- ・ Assessment Order（アセスメント命令）

¹ CAFCASS（カフカス）The Children and Family Court Advisory and Support Service

2001年、刑事司法および裁判所サービス法によって設置された、裁判所に関わる子どもと家庭に助言と支援を行う国家機関である。全国で2,000人のスタッフがおり、2017年は13万人子どもと若者のサポートを行った。

- ・ Supervision Order (監督命令)
- ・ Care Order (ケア命令)
- ・ Interim Care Order (暫定ケア命令)
- ・ Special Guardianship Order (特別ガーディアンシップ命令)
- ・ Placement/Adoption Order (養子縁組のための措置命令、養子縁組命令)

9. 裁判所が関わった事例

●マーティン（4歳男子）のケース

ひとり親家庭で育ち、母親自身も性虐待を受けた過去がある。母親は結婚生活でもDV被害を受けていた。また白血病も患っていた。辛い思いを癒すためか酒を飲み、生活保護費でアルコールを大量に買い、週に1～2日程度は泥酔していた。母方の祖父母もマーティンの面倒をみていたが、そこは彼にとってよい環境ではなかった。

CSCの介入 警察保護命令と緊急保護命令

ある時、母親が泥酔し、マーティンが怖がっていたため、CSCは警察に警察保護命令（Police Protection Order：警察が発行する48時間有効の命令）を申請した。

CSCは家族に長い間関わってきたが、状況が悪化してきたと判断し、裁判所から緊急保護命令を得た。マーティンは7日間の保護が決まり里親へ預けられた。

ケア命令へ

CSCは緊急保護期間中に、マーティンの支援計画をたて、ケア命令の申請手続きをした。母親は、デトックスセンターで依存症の治療を受けること、そして、マーティンを里親に預けることに同意した。しかし、母親は治療を数日でやめてしまった。

CSCは、母親に働きかけて、デトックスセンターに1ヵ月入所して治療を受け、その後、アルコール依存症の母親が子どもと入所できる施設に移り、親子で生活をする計画をたてた。この時点で暫定ケア命令が下され、CSCが母親と共同で親責任を保持し、マーティンは3ヵ月間、里親に預けられていた。この間、マーティンの弁護士が1ヵ月ごとに裁判所に赴き、暫定ケア命令の更新手続きをした。

先の見通しが立ったことで母親は入院治療に耐え、1ヵ月後、親子で施設に入所した。親子入所ではあるが、マーティンはCSCの保護下にある入所措置なので、ケア命令が必要であった。母親が措置に同意していたので裁判所に直接出向く必要はなかったが、マーティンの弁護士が手続きをし、暫定ケア命令は更新、継続された。

監督命令と特別ガーディアンシップへ

1年間のリハビリやカウンセリングを受け、母親は依存症を克服した。裁判所は、チルドレンズカーディアンとCSCのSWrの勧告を踏まえ、ケア命令ではなく、監督命令を出した。

しかしその後、母親の白血病が悪化し、特別ガーディアンシップ命令が下され、母方の祖父母がマーティンの面倒をみることになった。

このように、裁判所の命令は、その時の状況に応じて変化する。

4. マイケル・キング博士講義 ～児童相談所—The Family Bond と里親委託率～

講義日時：2018年10月1日PM

住 所：Daiwa Foundation Japan House, 13/14 Cornwall Terrace, London NW14QP

講 師：マイケル・キング（博士、あしなが育英会ロンドン
（敬称略） 理事代表、スマイル・キッズ・ジャパン設立者）
（Dr. Michael King, Ashinaga UK）



マイケル博士は「日本の児童相談所における代替養育の政策実施の地域差に寄与する要因」についての研究を行っている。

今回の講義では、「ファミリーボンド」に対する日本人の意識や考え方、そしてそれと養育や社会的養護のあり方との関連について論じた。

1. 研究の問題意識と方法

日本には児童福祉法という統一した法律があるのにも関わらず、里親委託率は地域によって大きな差がある。その差は何によって生じているのかを疑問に感じて研究を始めた。方法として日本国内の里親委託率が高い地域、平均的な地域、低い地域の各児童相談所でフィールドワークを行い、その違いの背景や理由を考察した。

2. ファミリーボンドについて

(1)ファミリーボンドとは

日本語では「家族の絆」と訳される。絆を形成する要素には「親権」、「血縁」、「毎日のお世話」、「居場所」、「将来にわたる義務や責任」などが考えられる。家族に限らず里親や地域、社会的養育施設も絆を生む対象や場所となることから、「家族の絆」と和訳せず、このままの言葉で使用していく。日本でのフィールドワークの中で見えてきた現象を理解するための概念として導入する。

(2)日本に特徴的なファミリーボンドのあり方

フィールドワークをする中で以下の特徴が見い出された。

①子どもが1つのファミリーボンドしか持てない。新たなファミリーボンドを作れば、これまでのファミリーボンドを切らなくてはならない。

<エビデンス>

・日本で作成されるジェノグラム

一つの家族にしか囲みがされていない。イギリスでは2つ以上の囲みをつけられたジェノグラムが多くある。

・離婚した際にどちらかの親にしか親権が認められない。

事例 1)

里親が離婚し、新たな措置先へ移動しなければならないケース。児童相談所では、適当な里親候補が見つかるまでの一時保護所を検討する会議を行っていた。

ファミリーホームを一時保護の場所とする案については「ファミリーホームでは、そのホームの子どもになってしまう。一時保護先は養育者が“ファミリー”というより“職員”という関係性が強い乳児院が良いでしょう。里父との面会も、新たな関係性を妨げるおそれがあるからさせない方が良い」という結論が出た。

→日本ではファミリーボンドは1つに限った方が良いという考えが大きい。

②家庭引取りや施設への措置は、ファミリーボンドを断ち切る可能性がある。

事例 2)

繰り返し頭部外傷を受け入院した3歳の子どものケース。虐待が繰り返されているが、児童養護施設に入所した後、「子どもを施設に措置すると、その子どもは家族にとって存在しない子どもとして扱われてしまう。だから家庭に返した方が良いだろう」という判断で家庭引取りになった。

→再度虐待が起こるリスクよりも、ファミリーボンドを切ってしまうリスクを懸念している。

③ファミリーボンドを形成する年齢に制限がある。

<エビデンス>

- ・養子縁組における年齢制限

「特別養子縁組は6歳未満の子どもに限る」(現在は年齢制限の廃止の動きへ)という条件がある。その年齢以上の子どもに関してはファミリーボンドが作られない。

3. 里親委託率の違いの背景

地域のリソース(施設数、児童相談所のキャパシティ)の問題もあるが、児童相談所の考え方の違いが、里親委託率に影響を及ぼしている。

施設、里親に期待する役割の違い(ファミリーボンドについての考え方の違い)

日本の社会的養育をファミリーボンドという概念を通して見ると、ファミリーボンドに基づくと考えられるケアと専門性に基づくと考えられるケアとを対極にして、各施設を位置づけることができる。(図3【ファミリーボンドの視点から見た日本の社会養育の概要】参照)

里親委託をファミリーボンドが強いケアととらえ、新しい家族として考える地域では、里親は特別養子縁組が中心となるため里親委託率は低くなる。なぜなら、日本は法律的にもケアの目的を親子関

係の再統合に置いており（そのため、親子の再統合が難しくなることを理由に親権停止も適用されにくい）、親子再統合を目指すのであれば、特別養子縁組は行えないからである。

一方里親委託率が高い地域は里親にも専門性を求め、里親からの親子再統合もありうると考えている。その特徴は、行政の里親募集パンフレットにも表れている。里親委託率が低い地域のパンフレットは家族の愛や家族の絆というものが全面に出され、「里親＝新しい家族」のイメージが強い（図1参照）。一方、里親委託率が高い地域のパンフレットは、ニュートラルな印象を与えるもので、特別養子縁組のパンフレットでも、年長児が描かれているのが特徴的である。（図2）

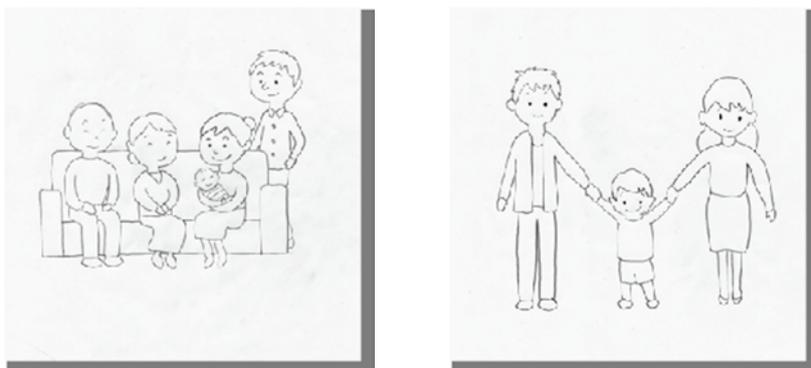


図1 里親委託率の低い地域のパンフレット

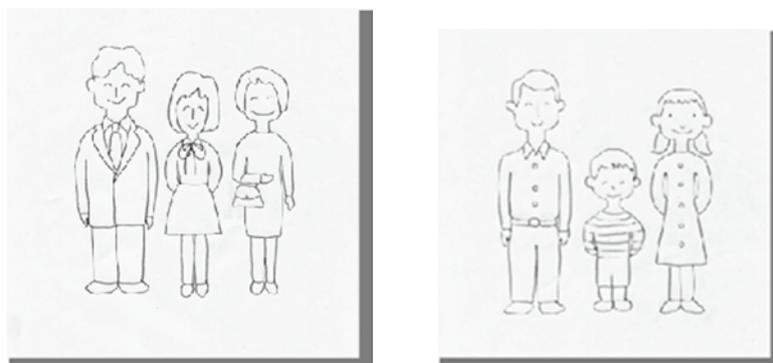


図2 里親委託率の高い地域のパンフレット

外から見た日本

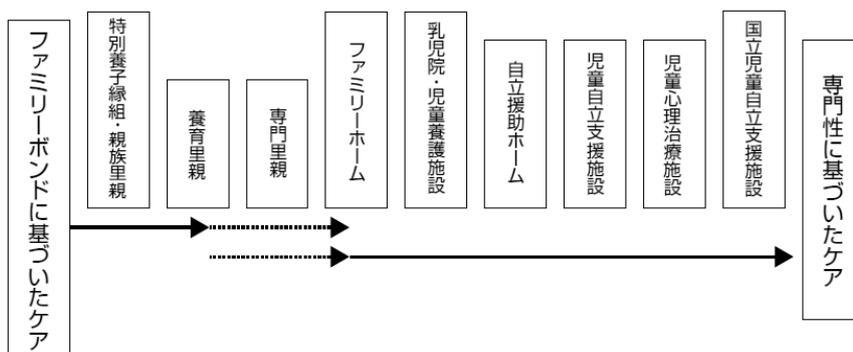


図3 【ファミリーボンドの視点から見た日本の社会的養育の概要】マイケルキング博士作成

5. ルイーザ・マクギーハン氏講義 ～イギリスの児童貧困対策について～

講義日時：2018年10月4日(木)

講義会場：30 Micawber St, Hoxton, London N1 7TB

U R L：http://www.cpag.org.uk

講 師：ルイーザ・マクギーハン（チャイルド・ポバティ・
（敬称略） アクション・グループ政策・権利・アドボカシー・
ディレクター）（Ms. Louisa McGeehan, Child
Poverty Action Group (CPAG), Policy, rights
and advocacy director）



1. CPAGについて

(1)概要

児童に関わる専門家、小児保健衛生や精神保健の専門家、研究者、社会学者、ソーシャルワーカーなどによって、1965年4月に設立された慈善事業団体である。全ての子どもが経済的困難から解放され、将来の可能性を最大限引き出すことができる公平な社会の実現を目指して活動を行っている。

ロンドン・イズリントン区の本部とスコットランド・グラスゴーのオフィスに35名のスタッフが勤務する。11名の理事会メンバーが活動状況をチェックしている。

(2)財務状況（2016年度）

●収入：284.8万ポンド

内訳：事業収入54%、助成金35%、遺産寄付を含む寄付金10%、その他1%

●支出：317.7万ポンド

内訳：慈善活動費 89%、資金募集活動費 8%、運営・管理 3%

（Child Poverty Action Group, Report and Financial Statements Year Ended 31 March 2017）

イギリス中央政府からの助成金は、2010年、保守党・自由民主党による連立政権成立後、廃止された。一方、スコットランド自治政府からの助成金は、スコットランドでの活動を支える原資となっている。

団体設立時と現在の子どもの貧困の状況

1965年12月、創始メンバーは首相あての声明を出し、

- ・イギリスでは50万もの子どもが貧困による困難を抱える家庭で育っているというエビデンスがあること
- ・貧困家庭のあり方は、親の障害や疾病、失業や低所得、離別離婚や死別、多子世帯など、一つではないこと
- ・貧困は子どもの健康や成長に影響を与え、長期的には社会問題をも作り出すことを提示し、貧困という特別な問題に目を向け、できるだけ早期に貧困緩和の行動をとってほしいと訴えた。

声明から50年あまりが経過し、労働年金省がまとめた統計によれば、2016年度、410万人の子ども（子ども人口の30%）が貧困家庭に暮らしている。2020年から2021年の間にその数は500万人に達すると予測する経済学者もいる。

(3)主な活動

以下の5つの事業を展開している。

①福祉サービス受給についてのアドバイス～貧困家族支援をする専門家のサポート～

市民相談局や法律センターなどで公的扶助や税金控除などに関する一般からの相談に応じる「福祉権利アドバイザー（Welfare Rights Advisor）」に対して次のサポートを提供している。これらはCPAGの主な収入源となっている。

- ・コンサルテーション：電話やメールなどでアドバイスとサポートを提供する。
- ・研修の実施や情報の提供：専門研修やセミナーなどを開催する。また社会保障制度の内容や手続きに関するハンドブックを発行している。

②サービス受給請求をめぐる裁判サポート

受給要件を満たしていると判断し申請した給付金依頼が却下され、不服申し立てをしているケースなどで、申し立てが棄却や却下に至れば、今後、多くの人々が同様の不利益を被る可能性があるとは判断された場合、支援を行い、法制度の見直しにつなげる活動をしている。

リーガルチームの活動は、法律の解釈を改善し、子どものいる家庭の権利を促進することを目的としている。CPAGでは、制度の公平性を確保しながら、給付金の支給が広く適応されるようにしたいと考えている。

③政策キャンペーン

スコットランドのCPAGでは、貧困に直面する子どもに影響を与える政策や法律の改正に関するコンサルテーション（パブリックオピニオン）などで、独自の社会保障制度の構築を目指してスコットランド政府に働きかけている。

④研究

子どもの貧困に関するデータのモニタリングと、貧困の原因に関する研究を行う。エビデンスに基づいた現状報告と解決のための提案を行い、地方自治体や中央政府に働きかけている。

また、学術者と協働し、子どもの健康、福祉給付金の早期支給、早期教育などをテーマに、子どもたちが力を伸ばし発揮するために何ができるかを論じた報告書を多数発行している。

⑤資金集め (Fund Raising)

現状を変えるためには、活動資金を確保する必要がある。考えを共有できる機関に支援を働きかけているが、イギリスでは、貧しい子どもへの寄付よりも動物への寄付の方が多い。

2. イギリスの貧困対策の変遷

マクギーハン氏からイギリスの貧困対策の歴史に関する講義を受けた。

(1)社会福祉の始まり

1601年に制定された救貧法 (Poor Laws) により、貧しい家族のための社会福祉が初めて法制化され、救貧税を基に、働くことができない貧民に対して教会がお金や食べ物などを与えるシステムができた。しかし働くことができる貧民は、老人であれ病人であれ「ワークハウス」に収容され肉体的な重労働を課された。親が貧しく食事を与えられない子どもや孤児もワークハウスに収容された。施しを受けている者は、最低賃金労働者が持つ物以上のものを持ってはいけないという原則があり、ワークハウスで働く者は自立した労働者以上の処遇を受けることはなかった。ワークハウスの劣悪な住環境と質の悪い食べ物で多くが病気になり死亡したが、墓に名前が刻まれることもなく共同墓地に埋葬されるだけであった。

1834年、救貧法が改正されて、救貧対策の担い手が教会から国に代わった。またワークハウス以外での支援を制限して、働くことができる者には労働を強制する政策に変わった。

(2)近代社会福祉システムの基礎「ベバリッジ報告書」

1942年に出された社会保障制度に関する報告書「ベバリッジ報告書」²が、現在の社会福祉制度のベースになっている。第2次世界大戦後、国民保健サービス (National Health Service)³がスタートし、時期を同じくして社会保障制度も整備された。多くの人が国のために命を落とした大戦後は、誰もが

² ベバリッジ報告書：1942年に発表されたイギリスの社会保障制度に関する報告書。正式名称『社会保険および関連サービス』Social Insurance and Allied Services。報告書を取りまとめた経済学者ウィリアム・ヘンリー・ベバリッジの名前からこう呼ばれる。貧困の解消を主眼として、基本的な社会生活を充足させるための社会保険と、緊急事態に対処するための国家扶助を二大テーマに掲げている。社会保険について、均一負担と均一給付の平等主義、最低限の国民生活の保障、全国民を保障の対象とすることがうたわれた。第二次大戦後のイギリスにおける「ゆりかごから墓場まで」といわれる社会保障制度の基礎となった。

³ National Health Service：英国政府が運営する国民保健サービス。税金などの一般財源によって賄われている医療機関のため、利用者の支払い能力にかかわらず、一部自己負担を除いて原則無料で提供される

利用できる制度を備えた福祉国家を作っていこうという気運があった。

(3)福祉の必要性の広がり

ベバリッジ報告書では、家族のニーズを見極める必要性についても論じられている。家族のニーズは、子どもが小さいうちは大きく、就労できる年代になると小さくなり、高齢者になるとまたニーズは大きくなるサイクルがあると説かれているが、これは完全雇用と、女性が家庭にいることを前提条件とした理論である。また、女性の労働市場への進出や、離婚や別居の増加によるひとり親の急増など社会に大きな変化や影響を与える事態は想定されていない。女性、家族、社会のあり方が複雑化する現実に対応するように発展したのが、福祉サービスである。障害者や就労ができない人々への給付、抛出制の失業（求職者）手当、働けないひとり親への給付金などが導入され、近年は2～3歳児は30時間まで保育料が無料となるサービスもできている。

(4)現代—1997～2010年 労働党政権時代

・ Sure Start

2010年に保守党・自由民主党政権に交代するまで、政府は2020年までを見据えた包括的な子ども貧困削減戦略を進めていた。親の経済状況に関わらずユニバーサルに子どもの支援をする「Sure Start」（妊娠期、乳幼児期からの早期教育、保育、保健、家族支援の統合サービス）も労働党政権時代に始まった。

当時の政府は、関係省庁の領域をまたいでニーズに応じた支援をすべきと考えていた。家庭環境が子どもの学業成績に影響するというエビデンスもある。Sure Startは、子どもが貧困家族にあっても、その先につながるチャンスや可能性に確実にアクセス（sure access）できることを目指しており、当時としては革命的な取り組みであった。母親は、子どものケアが保証されているため安心して自分の仕事ができ、キャリアを構築できる。Sure Startは貧困家庭に経済的な貢献をただけではなく、希望や夢、向上心も与えたといえる。

・ Family Nurse Partnership

子どもが出生してから2歳になるまで看護師が家庭訪問を行う「Family Nurse Partnership」も開始された。これはアメリカ発祥の早期からの発達支援プログラムである。こうした支援により、多くの母親やひとり親の就業を実現した。

・ 財源の見直し～税額控除の導入

当時、子どもの支援と育成に情熱を持っていたゴードン・ブラウン首相は、貧困家庭への給付金の財源を検討し、社会保障予算からの抛出ではない児童税金控除（Child Tax Credit）を導入した。これにより、子どものいる家庭は税金の払い戻しを受け取ることができるようになった。また、生活保護などでは就業することによって給付金を受けとれなくなることもあるが、働きながら福祉給付金が

受け取れる Working Tax Credit (勤労税額控除) というしくみも取り入れ、貧困家庭の大人が仕事に就くことを奨励した。

(5)現代—保守党政権

・緊縮財政による給付金の凍結

2010年、保守党に政権がわたると、これまでの給付がストップする。緊縮財政措置によって、勤労税額控除などの給付金が凍結されてしまったのである。財政措置がなければ、2010～2020年の間に360億ポンドが給付対象家庭に支払われているはずであった。昨日(2018年10月3日)、首相が緊縮財政の取り組みを終了することを発表した、その実現については多くの人が懐疑的である。

・予算削減と並行して導入された新給付金制度

大きな変革として、多部門の社会扶助を統合した、児童税額控除や低所得者向けの就労促進給付金制度(Universal Credit System)の導入が挙げられる(2012年)。しかしその内容は複雑であり、うまく機能していない。さらに、予算削減のため、段階的な導入となっている。保守党は、この新制度によって、35万人の子ども、50万人の成人が貧困から救出されるとしている。審査はあるが、就労している者も支給の対象となっている。

(6)現在 働きながら子どもを育てる難しさ

2016年度、イギリスでは410万人の子どもが貧困状態にあった。30人クラスのなかで9人の子どもが貧困にある割合である。貧困状態にある子どもの67%は、少なくとも1人は働いている家族がいる家庭で暮らしていた。貧困家庭の多くは、低賃金を脱する、または給料を上げるのが難しい就労環境にあるワーキングプアといえる。イギリスでは、就業が貧困から脱するための方策に必ずしもなっていない。

現政権は、児童税額控除や低所得者向けの就労促進給付金の優遇が第2子までに制限される「Two-Child Limit」の措置をとっている。3人目の子どもからはサポートが受けられず、貧困率が高い多子家庭にますます厳しい状況になっている。

6. ハートフォードシャー児童保護サービス機関 (Hertfordshire Children's Social Care ; CSC)

訪問日時：2018年9月28日(金)

住所：County Hall Pegs Lane, Hertford, Hertfordshire,
SG13 8DQ

URL：https://www.hertfordshire.gov.uk/home.aspx

取材担当者：テリーサ・ヘルテージ(ハートフォードシャー議員・
(敬称略) 州議会副議長、子ども・若者部門幹部)、マット・
アンゼル (オペレーション ディレクター)、ポール・
トライデント (統計管理担当)、カレン・ドニス (アーリーヘルプ・オペレーショ
ンマネージャー) ラジー・チャイバー (アセスメントリーダー)、サラ・ベイカー (パスウェ
イプラン担当)、スー・ロウンズ (里親、養子縁組のチーフ)、ローレン・ヴェルトン (弁
護士)、ロス・ウィリアムズ (ファミリーセーフガーディングリーダー)



表1 ハートフォードシャー概要

| | | |
|--|---|---|
|  |  | <ul style="list-style-type: none"> ・イングランド南東にある州 ・州議会はハートフォードにある ・主要な産業分野は医薬品、宇宙技術、高付加価値工学、金融サービス、電気通信、映画、メディアなど多様で、強い経済力がある |
| 面積 | 1,643 km ² | |
| 人口 | <ul style="list-style-type: none"> ・約 180 万人 ・18 歳未満人口は 26.7 万人で、イングランドで 5 番目に多い ・2018 年 19 歳未満人口は前年比 118.5% 伸び率はイングランドで 1 番大きい(全国平均は 106%) | |
| 一人あたりのGDP | 48,703 ポンド | |
| 子どもについて | <ul style="list-style-type: none"> ・子どもの 11% が低所得世帯で暮らす ・保育所・小学校の生徒の 8%、中学生の 6.4% が給食費免除を必要としている ・公立学校 534 校の 90.5%が Ofsted から“優”か“良”の評価を受けている | |

1. チルドレンズソーシャルケア (Children's Social Care : CSC)

CSCは地方自治体が運営する子どもと家族を対象にした児童保護サービス機関であり、日本の児童相談所にあたる。児童虐待などの通告を受け、深刻な害がある、またはその恐れがある子どもへの対応と、その予防的支援を行う機関である。

警察、保健、教育機関のパートナーと協働し、児童虐待の対応をしている。

2. ハートフォードシャーのCSC

サービスの基本コンセプト「Outcome bees」

ハートフォードシャーでは働く人たちが同じ言語で問題に取り組み、サービスの成果重視の多機関協働アプローチを進めるためのコンセプトを作っている。

「Outcome bees」(図1)という6つの「私は～になる(Be～)」という目標を掲げて、子ども、家族、社会がそれを共有し、協働して子どもへのサービスが提供される。6つとは、幸せになる、自立する、人生の目標を持つ、安全に生きる、健康に生きる、課題に立ち向かう力をつける、である。それぞれに目標達成の指標が示されている。(図1ここでは例として3つのBeの指標を示す)

CSCにはデータ管理と統計、評価を担当する職員が配置されており、成果重視のアプローチが採られている。

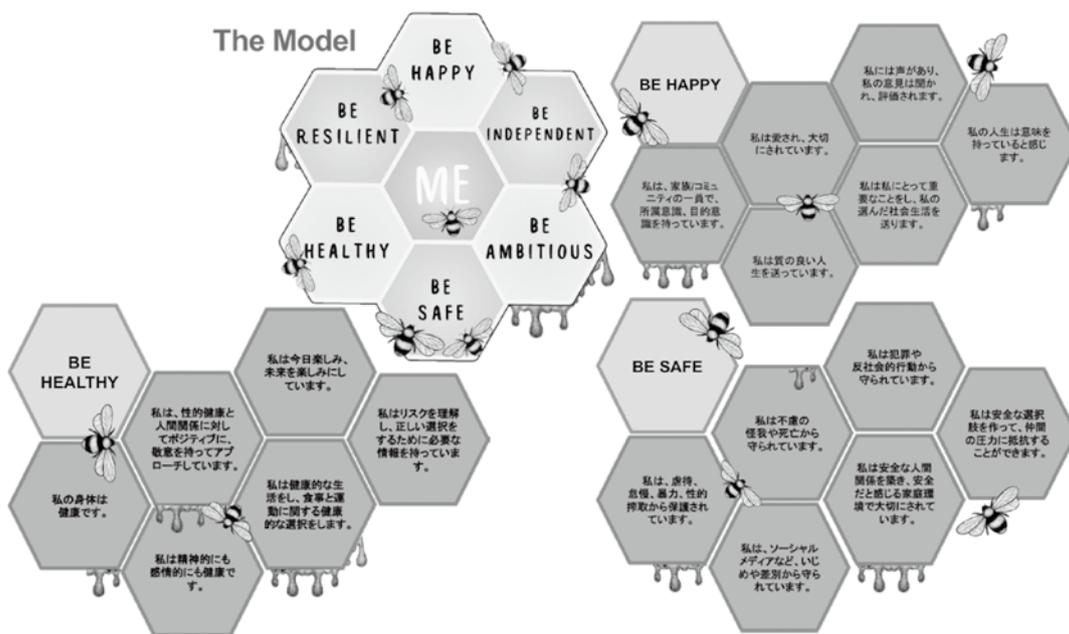


図1 ハートフォードシャーの基本コンセプト「Hertfordshire Outcome Bees」

3. CSCの職員体制

人口118万人と規模の大きなハートフォードシャーには5カ所のCSCオフィスがあり、455人のソーシャルワーカー(以下SWr)と17名の弁護士が地域に密着した支援を行っている。SWrの種別内訳を表1に示す。

表2 ハートフォードシャーの職員（SWr、弁護士）（2017年9月30日）

| | | |
|-----------------|------------------------------------|------|
| SWr 455 人 | Senior Manager（シニアマネージャー） | 12人 |
| | Senior Practitioner（シニア実務者） | 111人 |
| | Middle Manager（中間管理職） | 23人 |
| | First Line Manager（現場マネージャー） | 75人 |
| | Case Holder（ケース担当SWr） | 123人 |
| | Qualified without cases（ケースなしのSWr） | 111人 |
| 児童保護関係の弁護士 | | 17人 |

(Children and family social work workforce in England, year ending 30 September 2017)

4. 支援の内容

(1) ニーズに応じた支援

ハートフォードシャーでは、重症度の低いレベルのケースに対するユニバーサルサービスからはじまり、新たに発生したニーズ、目的別サービス、集中的な家族支援、児童保護や社会的養護のレベルへとニーズ（重症度）に応じた支援を段階的に提供している（図2）。サービスの内容は異なっても、全てのレベルで「家族最優先（ファミリーズファースト）」の理念が基盤となっている。

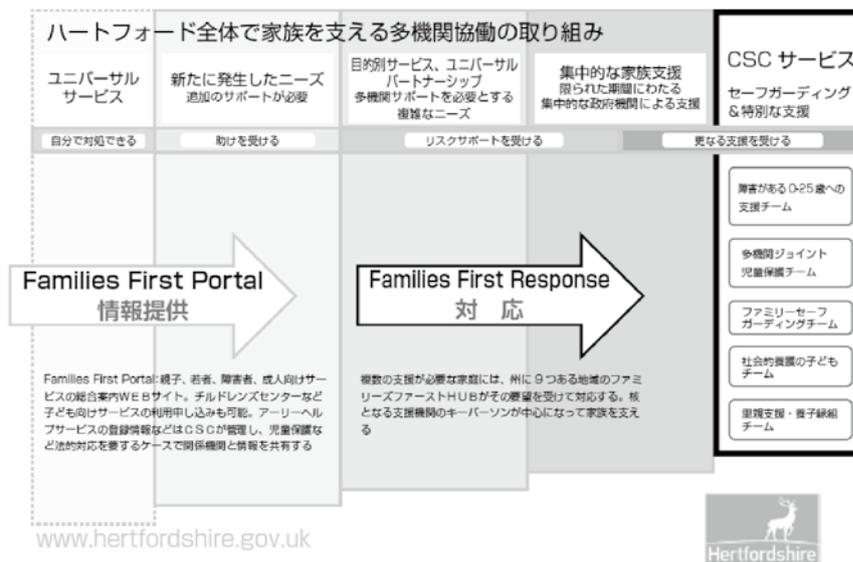


図2 ニーズの連続性と対応するサービス

(2) アーリーヘルプの重視

アーリーヘルプとは、子どもの健康や発達、学業、ウェルビーイングを脅かす課題を抱えた家族に対して、できるだけ早い段階（「ユニバーサルサービス」や「新たに発生したニーズ」のレベル）で、身近な機関が子どもと家族のパートナーとなって支援を行ない、警察や法的介入のレベルに至るのを予防するサービスのことである。

子どもと家族に近い存在の地域の専門家や支援機関が家族の安全保障のパートナーとなって支援する。パートナーには地方自治体、教育機関、訪問看護師、チルドレンズセンター、ユースサポート、

警察などがなる。各パートナー機関にはアーリーヘルプを担当する「キーワーカー」がおり、家庭内で問題が起こりつつあると判断した時点でアセスメントを始める。アセスメントには、家族の強みとニーズを評価するツール「Family First Assessment(以下、FFA)」(資料1)を用いる。そしてキーワーカーによるアセスメントや支援の情報がCSCに共有され、家族が通告の対象になった時には、その情報が活かされ、適切な対応ができるようになっている

例えば、学校で出席率の悪い子どもがいれば、学校のキーワーカーがFFAのアセスメントを行い、家族と目標を設定してプランを立てる。これらの情報は、データ管理され、関係機関で共有する。支援は12週ごとに見直しを行い評価する。

(3)アーリーヘルプで重視する3つの問題（トキシックトリオ；toxic trio）

ハートフォードシャー CSCでは、子どもに悪影響を与え、虐待等の深刻な問題へと進行しやすいというエビデンスがある家庭内の問題として「DVのある家庭」、「薬物・アルコール依存症の親」、「精神疾患を抱える親」の3つを重視し、早期に支援を開始している。この3つの問題を「トキシックトリオ」と呼び、子どもの安全保障を脅かす問題として市民に対する啓発活動を行っている。

3つの問題に対応するため、「DVチーム」、「薬物・アルコール依存症チーム」、「精神疾患のチーム」がCSC内に編成されている。子どもと家族に関わる機関に対して、助言と支援等のアーリーヘルプを提供するチームである。

現在21チームがあり、各チームにチームマネージャーのもとに5～6人のSWrで構成されている。そのチームを支える者としてDVの専門家8名、依存症の専門家6名、精神保健の専門家11名などがある。

(4)モチベーションインタビュー（MI）

課題を抱えている子どもや家族は必ずしも支援の動機が高いわけではない。当事者が問題を問題として認識し、支援を受けるように導く必要がある。そのための方法としてモチベーションインタビュー（MI）を重視している。CSCにはMIのトレーナーが配置され、月1回ワークショップを行い、家族の安全保障パートナーを中心にワークショップを実施している。支援をするためには繋がるのが前提となるため、この技術は重要である。

5. 児童保護と社会的養護

(1)児童保護までの流れ

CSCに相談または通告が入ると、児童保護チームマネージャーが、子どもと家族のアセスメントが必要かアーリーヘルプ（CSCのSWrは主体でなく、身近な機関のキーワーカーが主体となる）によるサポートが適切かの判断をする。アセスメントには①虐待調査と②子どもと家族のニーズ確認の2通りがある。アセスメントが必要な場合はアセスメントを主導する担当SWrが、以下の①か②かの対応方針を指示する。

①1989児童法47条調査（緊急対応ケース）

調査はCSCのSWrが中心となり警察とのジョイント調査チームが、保健機関による小児医療児童保護チームなどと連携して行う。緊急保護命令の申請、または警察による保護も検討する。

②1989児童法17条アセスメント（チルドレンインニード・アセスメントとも呼ばれる）

親の同意の上で、SWrは警察、保健機関、精神保健、教育、保護観察、依存症その他の専門家から情報を得る。親と子へのインタビュー、家庭訪問、通告内容などから家族のニーズやDVや依存症、精神保健のリスクに応じ支援プランが立てられる。

子どもを保護する必要があると判断された場合、司法に対してのケア手続きが行われる。CSCには17名の弁護士がおり、一人あたり約100件のケア手続きに関与している。児童保護に関する法律には、児童法や養子縁組法、ケア手続きの規則、法定ガイダンス（ワーキングトギャザーなど）があり、さらに民事と刑事、公法と私法、イングランドとウェールズ、スコットランド、北アイルランドなどの法律の違いも配慮しなければならず、多くの知識が必要となる。

ケア手続きにおいては、子どもが重大な害を被っている、または被っている可能性があることを証明しなければならないが、重大な害の定義はない。ある子どもにとっては重大であっても、他の子どもでは違うこともあるので、裁判官は全ての情報を確認して判断する。

裁判所の主な争点は人権についてである。1998人権法（Human Rights Act）では、①子どもの権利、②関係者の権利、③家族の権利がある。子どもと家族の権利がぶつかるため、バランスよく判断をすることが裁判官の仕事である。親子双方に無料の弁護士がついて裁判が行われる。

(2)児童保護サービスの現状

トキシクトリオへの対応を開始した2014年から2017年まで、児童保護の対象となる子どもの数は減少している（表1）。視察時、児童保護プランの対象になっている子どもの数は450人と2014年の4割弱であった。2017年、児童保護プラン対象の子どもはイングランドで5番目に、社会的養護下の子どもは10番目に少なくなり、児童保護の対応件数及び費用は大幅に減少している。

支援を必要としている子どもの増加は、支援が必要な子どもへのアウトリーチができてきているアーリーヘルプの成果といえるだろう。

表1 ハートフォードシャー CSC サービス対象となった子どもの数

| | 2014年4月 | | 2017年3月 | |
|---------------|---------|-----------|--|-----------|
| | 人数 | 子ども1万人あたり | 人数 | 子ども1万人あたり |
| 通告件数(2016年) | | | | 238.2人 |
| 児童保護プラン対象の子ども | 1,180人 | 45人 | 570人 | 20人 |
| 支援を必要としている子ども | 1,300人 | 49人 | 2,098人 | 73人 |
| 社会的養護下の子ども | 1,045人 | 39人 | 918人 | 34人 |
| 社会的養護経験者 | | | ・32%養子縁組命令特別ガーディアンシップ命令 ・22%が自宅に帰った | |

(3)社会的養護となった子どもへの支援

2018年9月時点で、ハートフォードシャーには949人の社会的養護の子どもがおり、その半数以上が里親委託である。ハートフォードシャー CSCの登録里親は420組おり、450人の子どもを委託している。子どもの親戚や友人が里親となるケースも多い。CSCの里親へは、子ども1人当たり最大で週642ポンドの手当が支払われる。里親へは子どもの生活態度、アタッチメント、学業の不振などについてのアドバイスを行う。なおCSCの里親以外に、民間のフォスターリング機関を通して180人の子どもの委託をしている。イギリスの里親制度はよく機能しているが、毎週10～15人の子どもたちが新たな里親を必要とする状況で、常に里親のなり手を探しており、マッチングも課題となっている。

社会的養護の下にいる子どもについては、1人ひとりに必ずSWrをつけ、4週間に一回は面接を行う（法律では6週間に1回とされる）。ケアプランは、6ヵ月ごとに見直しが行われる。教育プランや身体面、精神面の支援計画であるヘルスプランも作られている。

子どもたちは、分離体験や逆境体験、トラウマ体験などネガティブな体験をくり返している。そこでライフストーリーを肯定的なストーリーへと再編し、前向きに人生を考えられるようにしている。

自立が近づいている子どもたちへの支援については、16歳以上にはパスウェイプラン（Pathway Plan）といわれる支援計画が立てられ、自立のための訓練などを行う。パーソナルアドバイザーと呼ばれる支援者がつき、子どもがコミュニティの中で自立していけるかの見極めをし、研修、教育の分野でもアドバイスできるようにしている。本人の意見を尊重しながら支援を行うことを心掛けている。18歳を過ぎてもパーソナルアドバイザーが変わらず支援をするが、それまでと同じケアではなくなるということを説明する。

ハートフォードシャーではリービングケアを重要視している。この年齢の子どもたちは、若い人た

ちとの人間関係が必要なので、自立の前後には若い大人がついて支援している。なお、教育が継続されている場合は25歳まで支援を受けることができる。

(4)養子縁組

養子縁組には裁判所命令が必要である。21歳以上であることが養子縁組の親の基本条件である。不妊治療を受けている場合は、治療をやめなければならない。審査には6ヵ月かかる。現在までに53件の親が認められ、58人の子どもが養子となった。養子縁組される子どもは0～7歳と年齢が低い。中には生まれる前から子どもの養子縁組を希望する人もいる。また、養子縁組が決まった子どもにきょうだいがいれば、できる限り一緒に養子縁組をする。

裁判所命令の発令から養子縁組成立まで121日かかる。手続きには時間がかかるため、特に乳幼児については、里親として子どもを預け、その後養子縁組に移行する取り組みをしている。

課題はマッチング、アタッチメントである。養子にくる前に他の人に育てられればその人との間にアタッチメントが形成されているので、新しく引き取った人との間には支援が必要である。また教育の支援も必要になる。

5. 情報管理・共有ツール「アーリーヘルプ・モジュール」

アーリーヘルプサービスを利用した子どもと家族の情報は全てデータベースに保管される。このデータベースを「アーリーヘルプ・モジュール」といい、CSCが管理している。パートナー機関のキーワーカーはトレーニングを受けた上で利用することができる。虐待通告があった際、CSCはデータベースを参照する。通告ケースの場合、モジュールに情報が全くない家庭はほとんどない。

子どもの課題は日常的に関わりのある機関のほうが見つけやすいため、学校、歯医者、病院などとアーリーヘルプの段階で情報共有することが重要である。特に学校が問題を発見することが多く、FFAの初動利用の約半数は学校の担当者である。

ハートフォードシャーでは、アーリーヘルププロジェクトを始めた2014年時と現在を比較すると、児童保護プランの対象となる子どもの数は1,200人から450人へと激減している。

7. リーズ市児童保護サービス機関 (Leeds Children's Social Care ; CSC)

訪問日時：2018年10月2日

住所：Merrion House 110 Merrion Street Leeds LS2 8BB

URL：https://www.leedsscp.org.uk

取材担当者：サリーム・タリック (チルドレンズサービス副部長)

(敬称略)

表1 リーズ概

| | |
|---|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> ・イングランドの北部にあるヨークシャー州の都市 ・ロンドンから電車で2時間15分の場所に位置する ・羊毛工業が盛んで産業革命時にはその中心地となった ・イングランドで3番目に大きな都市と言われるが、町の中心から30分も車で走れば、牧草地に羊が群れて草を食んでいるヨークシャーの田舎の景色が広がる |
| 面積 | 551.72 km ² |
| 人口 | <ul style="list-style-type: none"> ・人口は約76万1,000人、中心部人口は7万5,000人 ・人口推定値は過去10年間で12%増加しており、国の平均値より高い |
| 一人あたりのGDP | 48,703 ポンド |
| 子どもについて | <ul style="list-style-type: none"> ・約23%の子どもが低所得世帯で暮らす ・子どもの肥満、10代の妊娠出産、18歳未満のアルコール中毒による入院が増加 |

リーズ市CSCは、ハートフォードシャーCSCと同様、早期支援、予防的支援、子どもの保護などを行うリーズ市の児童保護サービス機関である。

1. リーズ市チルドレンズソーシャルサービスの概要

人口76万人のリーズ市では、地域を3つに分け、それぞれにCSCの活動拠点がある。

現場勤務のソーシャルワーカー（以下SWr）300人は6人ごとのチーム体制でソーシャルワークを行う。市を25分割して担当地区が決められ、一人あたりの担当ケース数は15～20人で、地域に根差した活動をしている。担当地区内の学校、訪問保健師、警察など他機関との関係づくりも大事にしている。

2. CSCで力を入れているアーリーヘルプ

家族に何らかのニーズが発生した時点で、早期に必要な支援を特定し、対応することで、問題解決がしやすい段階で取り組むことができる。問題が長期化、複雑化してからの対応より、子どものためになり、予算も少なく済む。アーリーヘルプを行う上では、ファミリーグループカンファレンスを

重視している。

3. ファミリーグループカンファレンス

ニュージーランドのマオリ民族の文化に由来するソーシャルワークモデルである。「この人に対して (to)」でも、「この人のために (for)」でもなく、「この人と共に (with)」取り組むことを大事にする。

子どもに関するカンファレンスは、通常、専門職の人数が多くなるが、ファミリーグループカンファレンスでは、家族や、親や家族と見なす隣人、友人、親族なども同席できる。家族に対する修復的な取り組みとして実践しており、支援者が解決策を提供するのではなく、家族が自ら考え、意思決定することで支援者への依存を軽減し、支援の持続も可能になる。「ともに (with)」活動する取り組みは、多機関協働にも活用されており、職員の定着率の上昇と、効率的で安定した運営に結びついている。

4. 児童保護から早期の予防的支援へ

児童保護プランの対象となる子どもが500人、さらに社会的養護対象となる子どもが1,250人いる。一方で、早期の段階から支援に入るケースは3,250人である。これは以前より増加している。つまり重篤化した数少ないケースに濃密な支援をするよりも、問題が深刻化しない早期ニーズの段階で幅広い対象に支援を行うことが有効であるとの認識から早期支援へシフトしていった経緯がある。

Ofstedの評価も2009年の“不十分 (inadequate;最も低い評価)”であったものから、2015年は“優 (outstanding;最もよい評価)”へと改善された。

表2 リーズ市子ども人口と支援を受ける子どもの数 (2017年3月末)

| | | |
|--------------------------------------|---|---------------|
| 児童人口(18歳未満) | 約 16.5 万人 | |
| 社会的養護の子ども (looked after children) | 約 1,250 人 施設入所：約 100 人 里親委託：約 1,150 人 里親委託の際は、親族里親を優先して考える | 合計 5,000 人 |
| 在宅支援 (児童保護プラン) | 約 500 人 | |
| 在宅支援 (children in need) | 約 3,250 人 | |

8. リーズ市子どもの安全保障協議会 (Leeds Safeguarding Children Partnership ; LSP)

訪問日時：2018年10月2日

住所：Merrion House 110 Merrion Street Leeds LS2
8BB

URL：<https://www.leedsscp.org.uk>

取材担当者：マーク・ピール（LSCP 長官、博士）、サリーム・
タリック（チルドレンズサービス副部長）、フィ
リップ・コネロン（LSCP 担当）



1. 子どもの安全保障パートナー（Local Safeguarding Partner）とは

子どもの安全を保障し、福祉を推進するため、地方自治体に設置が義務付けられている。地方自治体、保健、警察が子どもを守る法的責任を負う中心的パートナーとなり、リーダーシップを執って、地域の必要な関係支援機関とパートナーシップの取り決めをする。

各地方自治体の安全保障パートナー会議には、どの機関にも属さない独立した長官（チェア）がいる。地方自治体、保健、警察など責任を負う機関は、それぞれが組織の目的を持って活動をしている。チェアは、どこにもおもねることなくこれら機関に意見できる権限がある。

もともと地域の多機関協働の推進は、地域児童安全保障委員会（Local Safeguarding Children Board:LSCB）が担っていた。しかし、2016年に出された「LSCBの役割と機能に関する報告」（アラン・ウッド・レビュー）において、LSCBの会議には大人数が参加するが形骸化する場合があるとして、多機関協働を効果的に機能させる勧告が提示された。それを受けて政府は、2017子どもとソーシャルワーク法による2004児童法の改訂を行い、各機関で安全保障の専任をパートナー代表とすること、新たな協議体では学校や教育機関へも大きな期待をすることなどが記された。現行のLSCBは、2019年9月29日までに新たなパートナーシップ協定を完成させなければならない。

なお、子どもの安全保障パートナーの名称は、2018年度版ワーキングトゥギャザー（Working Together to Safeguard Children July, 2018）においては、Local Safeguarding Partners（LSP）と記載されているが、リーズ市のようにLeeds Safeguarding Children Partnership（LSCP）と名付けていたり、Local Safeguarding Children Partners（LSCP）としていたり、と地方自治体によって表記が混在している状況である。

2. リーズ市の子どもの安全保障パートナーシップ

リーズ市では協働の枠組みの協定をし直し、LSCB がいち早くLSP（Leeds Safeguarding Children Partnership）となって活動を開始した。

リーズのLSPは、図1のような3層構造になっている。すなわち、①長官とパートナーの中核となるCSC（地方自治体児童保護サービス機関）・警察・保健などの代表で構成されてビジョンや方向性

を話し合う幹部会議（エグゼクティブ）、②中核の3機関に加え、学校、生活保護、住宅サービス、消防など必要な関連機関が加わり、①で決定された方針に基づきアクションプランを立てる会議、③②で決定されたアクションプランを実践に移す作業部会（ワーキンググループ）である。全ての作業部会は長官が責任者となっている。

作業部会には、子どもと若者の安全保障と福祉の促進に関する方針を決め関連機関の合意を得ることを目指した「方針と手続き部会」、協働機関への研修に責任を負う「人材育成部会」、性的搾取・行方不明児童・人身売買・割礼・仲間同士の暴力・強制的な結婚などに対応するための戦略と実践を担当する「リスクと傷つきやすさ部会」、リーズ市内の子どもの「死亡事例等の検証部会」、セキュアユニット（閉鎖施設）における安全保障の問題を検討する「非行少年保護施設部会」、教育機関とLSCPの連携のフレームワークを担当する「教育における子どもの安全保障部会」、品質保証のフレームワークと各種監査対応をする「サービスの質の保証と監査部会」の7つがある。

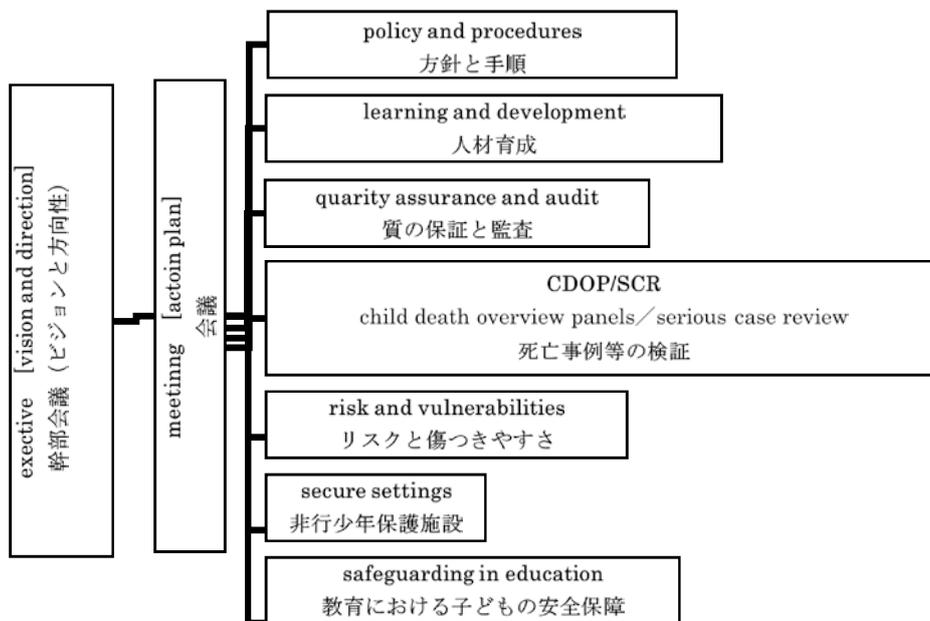


図1 リーズ市LSPの組織構造

3. 運営資金

2017-18年の運営資金は、リーズ市、医療保健サービス、ウエスト・ヨークシャー州警察などからの助成金合計521,200ポンドである。

4. LSCPの活動の柱

LSCPを機能させるための柱は次の3つである。

- Rights without responsibilities（責任の伴わない権利）：子どもには権利はあっても責任はない。こうした子どもの安全を保障しようとする精神をパートナー機関が全て共有する。

—No safeguarding “thresholds”（敷居のない支援）：各機関は、こういう状態になったら、というのではなく、どのような相談にも応じる。

—Independent Chair（独立した長官）：LSCPには独立した長官がいる。そのことで中立的な意見を述べ、働きかけることができる。

また個人の子どもの成長には、親の能力、子どもの発達のニーズ、家族や環境的要因が相互的に作用する。子ども一人ひとりを理解すること、そして、子どもが成長するのに適した環境を作り上げることが重要である。地方自治体、警察、保健が役割を果たし、機能していく必要がある。

9. フォフスターケア・アソシエーツ・サウスイースト：フォスタリング機関 (Foster Care Associates South East ; FCA SE)

訪問日時：2018年9月27日AM

住所：Unit 2 Mulgrave Chambers, 26-28 Mulgrave
Road, Sutton, SM2 6LE

URL：<https://www.thefca.co.uk/>

取材担当者：キャロライン・エリス（登録マネージャー）、
（敬称略） ケビン・ベイリー（オペレーション・マネー
ジャー）、レイチェル・イーリング（フォスタ
リングサービスマネージャー



1. フォスターケア・アソシエーツ (Foster Care Associates ; FCA) について

(1)概要

1994年、SWFのジム・コックバーンと里親のジャン・リーズが設立したフォスタリング機関である。会社組織で里親のリクルート、認可、モニター、子どもと里親のマッチング、里親家庭支援、里親研修などフォスタリングに関わるサービス全般を行う。コアアセットグループを本部とする。

■コアアセットグループ

イギリスに80カ所、国外に28カ所の関連団体を擁するフォスタリングサービスグループ会社である。フォスタリングのほか、在宅支援、養子縁組あっせん、障害者支援、DV対応などのサービスを展開する。グループ全体で、ソーシャルワーク、教育、心理学、家族支援、障害、特別教育ニーズ、プレイ/アートセラピー、保育、法律などの専門家及び研究者、事務管理スタッフが1,800名以上いる。2017年2月20日現在、3,475人の子どもが暮らす里親家庭3,000世帯を支援している。

日本では養育里親支援を行う「特定非営利法人キアセット」(2010年)がグローバルメンバーに名を連ねる。

(2)事業内容のねらい

- ・子どもと若者が自らの可能性を見出し、地域で充実した生活を送る機会を与える
- ・ニーズを理解し、安定した委託を保障する
- ・民族、文化、宗教、言語的背景を尊重する
- ・子どもと若者のジェンダーと性的指向を配慮する
- ・子どもと若者、家族、里親、LA、保健・医療機関、その他関連機関とともに、子ども中心のサービスを徹底する
- ・各種ニーズに対応するため、多様な領域から里親を募集する
- ・24時間体制で里親と子ども・若者をサポートする
- ・里親の継続的研修と人材開発に取り組む

- ・専門性向上の継続的サポートがある職能団体に所属する、有資格スタッフを確保する

(3)サービスの根拠となる法律

- ・2000ケア基準法 (Care Standards Act 2000)
- ・1989児童法 (Children Act 1989)
- ・2008児童若者法 (Children and Young Persons Act 2008)
- ・フォスタリングサービス規則 (Fostering Services Regulations (England 2011; Wales 2003))
- ・フォスタリングサービス全国最低基準 (National Minimum Standards for Fostering Services (England and Wales))

この他、Ofsted (イギリス教育水準院) による規制がある。

2. FCA South East (FCA SE) について

(1)サービスのエリア

ロンドンと南東イングランドには52の地方自治体がある。FCA SEでは、視察時、48の地方自治体から委託の依頼 (相談) を受け、36の地方自治体において社会的養護となった子どもと若者に対してサービスを提供していた。Chandlers Ford (中央オフィス)、Worthing、Isle of Wight、Sutton (ロンドン)、Faversham (ケント) を拠点にサービスを展開する。



図1 FCA SE のサービスエリア
(色の濃い部分)

○印が拠点のある場所

(2)委託依頼数、里親と子どもの数

①地方自治体からの委託依頼 (2017年6月～2018年5月)

- ・依頼件数：6,071件
- ・委託が決まった子ども：98人 700件超の依頼を受けたが、里親が足りず、3件しか委託できなかった地方自治体もある。
- ・子どもの平均年齢 (依頼時点)：11歳7ヵ月 女子47.8% 平均年齢12.6歳
男子52.2% 平均年齢10.9歳

・依頼の種類

短期委託：48%、長期委託：8% 緊急委託：22%

② FCA SE の登録里親

- ・里親家庭：96組 (里親166人) うち78家庭に、113人の子どもを委託している
- ・里親の平均年齢：54歳
- ・認可後の平均活動年数：6年

里親の17%は男性で、非行などの難しいケースの男子を委託することが多い。

③里親のレベルと委託されている子ども里親には下の3つのレベルがある。各レベルの里親へ委託されている子どもの数と子どものニーズを表1に示す。

表1 里親のレベルと委託された子どもの数とニーズ

| レベル | ニーズのタイプ | 人数 | 合計人数 |
|--|-----------|----|------|
| スタンダード (複雑なニーズはなく、 集中的な介入の必要がない子ども) | 緊急 | 2 | 51 |
| | 長期/パーマネント | 24 | |
| | 難民 | 2 | |
| | 短期 | 23 | |
| コンプレックス (深刻かつ複雑なニーズがある子ども) | 障害 | 1 | 31 |
| | 緊急 | 1 | |
| | 長期/パーマネント | 11 | |
| | 難民 | 1 | |
| | 短期 | 15 | |
| スペシャリスト (問題行動や精神保健など 専門家チームによる対応が必要な 子ども) | その他 | 2 | 31 |
| | 障害 | 6 | |
| | 長期/パーマネント | 9 | |
| | 親子 | 9 | |
| | 短期 | 7 | |

講義資料より作成

・スタンダード

複雑なニーズが少ない子どもの委託先。若者には、最初の12週間でアセスメントを行う。

・コンプレックス

現在、複雑なニーズを持つ（過去に持っていた）子どもと若者や、総合的なサポートを要する子どもを対象にする。里親はセラピスト、エデュケーションオフィサー、サポートワーカーなどの多職種チームからサポートを受ける。

・スペシャリスト

移民、若年の母親とその子ども、施設委託から家庭養育に移行する過程にある若者、里親や実親と不調があったケース、セラピストや教育官、サポートワーカーなど専門職チームからの追加支援を要する子どもを委託する。

(3)サービスサポートチーム

多職種から構成されるチームがサービスをサポートしている。チームを構成するスタッフは以下の通りである。FCA SEのサービス構造として図2が提示された。

- ・マネージャー6名
- ・SWr10名（1人あたり最大15ケースを担当）
- ・里親支援ワーカー（常勤）2名
- ・里親委託・リクルート担当3名
- ・セラピスト4名
- ・事務員2名



図 2 FCA SEサービス構造

(4) 予算 (2018年 4月 1日～ 2019年 3月 31日)

費用は全て地方自治体から支払われる。

- ・ 人件費、運営費用：150万ポンド
- ・ 里親費用：190万ポンド

里親手当は、概ね420ポンド/週 (報酬：200ポンド、子どもの衣料・食費：220ポンド) である。子どもが購入を希望する物品などがあれば、別途支払われることもある。地方自治体が子ども 1人に費やす平均金額は毎週865ポンドである。

3. サービスの内容

主なサービスは、里親の募集から審査と認定、里親の支援とスーパービジョン、里親研修、子どもと里親のマッチングから委託、里親家庭の子ども支援である。

(1) 里親募集から認定までの流れ

① 宣伝・募集

多様なニーズに対応できる里親を地域で確保するため、教師やセラピスト、警察官など幅広い分野

のキャリア保持者のリクルートに力を入れている。里親の募集から認可においては、地方自治体と密に協働する。

里親になるための申請条件は、子どものために個室が用意できること、21歳以上、フルタイムでの対応が可能なこと、英国市民権または永住権を持っていることである。

②里親希望者のアセスメント

家庭訪問をして説明を行い、その後、正式な申し込みを受け付ける。家族との面接や提出書類などを通して、子どもを委託した場合に危険や問題がないかなどをアセスメントする。性犯罪歴（イギリスでは子どもに関わる仕事をする者は全て犯罪歴チェックが必要）と職歴等の開示、また、雇用主などからの推薦状も求める。

③認定前の研修

家庭訪問や書類で問題がなければ、認定前研修を開始する。

④フォスターリングパネルによる審査

15人のパネルメンバーによる審査が行われる。パネルは FCA とは利害関係のない警察官や里親経験者などから構成され、審査の度に 6 人が選ばれて里親希望者へのインタビューを行う。

⑤FCA マネージャーによる最終決定

パネルがまとめた審査結果を踏まえ、FCA のマネージャーが認定の可否を下す。

(2)認定後の里親研修

里親認定後はアンダーコントロールや安全管理などに関する研修を受ける必要がある。研修項目例を下に挙げる。

<認定後 1 年間の必須受講コース>

- ・安全保障 3 年おきに受講
- ・緊急・救急法 3 年おきに受講
- ・薬と健康管理（オンライン研修）
- ・家の健康と安全（オンライン研修）
- ・難しい行動への対応（オンライン研修）
- ・安全な養育

その後、毎年 2～3 コースの研修を受講しなければならない。コースは「Carer Pathway」と呼ばれる研修プログラムから選ぶ。

<「Carer Pathway」研修コース（一部）>

○オンライン研修

子どもの性的搾取、平等と多様性、効果的なコミュニケーション、虐待の形態、小児発達、アタッチメント、障がいを持つ子どもの支援、過激派への傾倒リスク、DVと虐待など

○座学研修

平等と多様性ワークショップ、学業支援、長期里親、養子縁組、自傷行為、乳幼児期の脳の発達、内省的な実践、性的問題行動への対応、アタッチメントなど

(3)マッチング

①マッチングで配慮する項目

子どものニーズ、(子どもと子どもの家族の声、里親家庭の実子・里子の声、人種・民族・文化・言語、子どもの自宅からの距離、家族との面会、子どもの健康、教育、発達)、ジェンダー・障がいに関するニーズ、ケアプランと然るべき委託タイプ、きょうだいの存在、年齢(子ども、里親家庭の実子と里子)、委託先の状況(例えばレスパイトの予定がある場合は委託しない)などを考慮してマッチングを進める。

子どもと同じ文化背景や人種の里親への委託でなかった場合は、里親に子どもの文化や宗教などについて勉強してもらおう。精神疾患や行動に何らかの問題を抱えている場合は、専門研修を受けた里親や、経験豊富な里親に委託する。

マッチングのプロセスを示したガイドライン「Matching and Placement of Children and Young People-Procedure」(資料2 148ページ)がある。

②委託先のレベル分け

子どもに関する情報を適切に処理し、ニーズにあった委託ができるように、委託先を3レベルに分けてマッチングを考える(表1)。

(4)委託後の支援

SWrは、月に1度里親家庭を訪問し、週に1度電話をする。家庭訪問の際は、里親、里子の双方と面会する。予告なしで家庭訪問を実施することもある。家庭での様子を聞くために、里親が同席しない里子面談も行う。

里親は、週に1度レポート(日々の出来事の記録として)を提出する。

24時間体制で里親からの電話相談に応じる。5時から23時まではセラピストがカウンセラーとなり、23時から5時まではSWrが自宅で電話相談に応じる。

<チームペアレンティング>

「コンプレックス」と「スペシャリスト」レベルの里親は、FCAの「チームペアレンティング(Team Parenting®)」によって支えられる

子どもと養育者からなる里親家族を中心に、スーパーバイザー、地方自治体教育担当官、子ども若者サポートサービス、保健・医療従事者、CSCのSWr、FCAスタッフ、ライフストーリー担当者、その他の里子たち、親と拡大家族が連携し、子どもの回復や改善、成長をめざす。それがFCAのチームペアレンティングである。



4. 里親の権限について

里親は、地方自治体、親責任保持者、フォスタリング機関と子どもに対する責任を分担し、権限を部分的あるいは段階的に行使することができる。例えば、携帯電話の購入や使用、ヘアカット、写真・ビデオ撮影、病気の治療など、細かい事項まで関係者間で取り決めを行う。決定事項は「Foster Placement Agreement Placement Plan England」（資料3 161ページ）に記入され、関係者は内容に同意をした上で署名をする。

5. 独自のデータベース

2017年、FCA SEの登録里親と委託児童（8,041名）に関するデータ、里親から毎週提出されるレポート、合意書等の情報に加え、法律等の参考資料をまとめて管理し、細かい検索もできるデータベースを設置した。FCA内部でのみアクセスができ、地方自治体やOfstedへのデータ提供の際にも利用されている。

6. 里親ケアを卒業した若者たち（ケアリーバー）

ケアリーバーの若者たちは、子どものサポート、里親研修、カンファレンスでのプレゼンテーションなどに貢献をしている。FCAでは里親委託の経験がある専門家としてケアリーバーとのつながりを重視し、スタッフやケアリーバーコンサルタントとして起用している。ケアリーバーは、FCAだけでなく、さまざまな機関のSWrとして多く活躍している。

7. 研究への投資 リサーチセンターの開設

社会的養護の子どもたちの生活の質を向上させるため、2012年、コアアセットグループが出資をし、オックスフォード大学教育学部にリーズセンター(The Rees Centre)を設立した。研究課題は、コアアセットグループメンバーとの協議で決められ、

- ・ケア、児童福祉における革新的なプログラム
- ・家庭教育・学校教育におけるプログラムや研究
- ・里親の選定・育成
- ・メンタルヘルスと幸福感など多岐にわたる。

例えば2014年に始まった「ステップダウンプログラム」は、施設入所中の子ども（イギリスでは施設入所になる子どもは対応が難しく、特別なケアを必要としている）を里親家庭に安定して移行させることを目的としたリーズセンターとバーミンガム市との共同プロジェクトである。

具体的には、子どものニーズをアセスメントしつつ、里親委託後の約一年間、心理士による治療や学校との連携など高いレベルのサポートを提供するものである。結果、プログラムを受けた子ども33人のうちの約60%は、里親宅・学校で1年間、安定した生活を続けることができた。また、施設入所の子どもの一人あたり週3,000～5,000ポンドの費用がかかる。ステップダウンプログラムを通じて入所児童を里親家庭に移行できたことで、バーミンガム市は4年間で約200万ポンドの経費削減をすることができた。こうした実証的研究によりエビデンスが蓄積される。

10. ファルコン・グローブ家族アセスメントセンター：入所型親子アセスメントセンター (Falcon Grove Family Assessment Centre)

訪問日時：2018年10月5日AM

住所：10 Falcon Grove Battersea London SW11 2ST

取材担当者：ステファニー（センター施設長）

（敬称略） ソーニャ（主席ソーシャルワーカー）



1. 概要

2003年に開設された、ロンドンワンズワース区チルドレンズサービス部門にある「子どもスペシャリストサービス」が運営するアセスメントセンター（以下、センター）である。親と子どもが一緒に入所して家族のアセスメントと支援を受ける。在宅による支援とアセスメントも行う。今回の視察では、入所によるサービスについての話を聞いた。

2. 開設の背景

ワンズワース区CSCでは、DVや薬物・アルコール依存症の課題があるリスクの高い家族に対して在宅では期待する水準のアセスメントができないこと、また、区内産院で第一子を出産後すぐに養育能力に疑問符がつく親が多く存在することが課題であった。そこで、まず子どもスペシャリストサービスが集中的かつ専門的アセスメントを行い、CSCによる支援プランやケア手続きに適切につなげられるしくみを作った。ワンズワース区にも同種の民間経営のセンターがあるが、公営のファミリーアセスメントセンターは非常に珍しく、重宝されている。

3. 体制

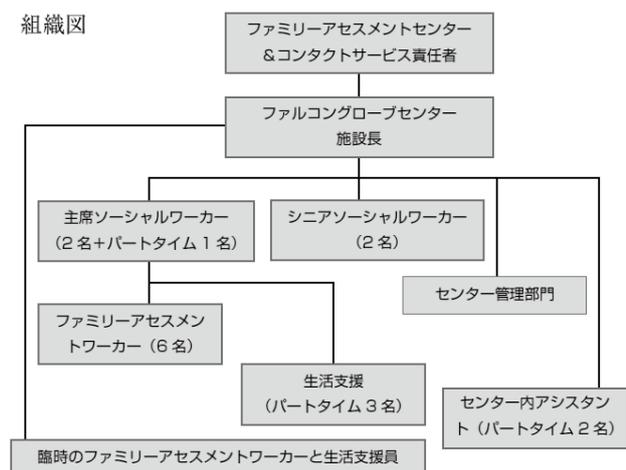
主席ソーシャルワーカー（以下SWr）はスーパーバイザーを、シニアSWrはシフトの作成の職務を兼務している。ファミリーアセスメントワーカーは認定SWrではないが、地域活動の経験者が務めている。

4. 目標

アセスメントと支援を目的にしているが、2004児童法と1989児童法のParamountcy

Principle（パラマウントの原則）⁴の精神に基づき、子どもが家庭で安全に生活ができることと、親

組織図



⁴Paramountcy Principle（パラマウントの原則）

子どもの養育と保護に関して決定する際、裁判所は子どもの福祉と利益を最優先に考える（paramountcy consideration）ことを原則とする。子どもの願いや気持ちが考慮され、子どもが家庭で家族とのつながりを維持するためにあらゆる努力がなされなければならない。

への集中的にサポートによって親子がともに暮らせるようになることが真の目標である。

5. アセスメントメニュー

アセスメントのメニューは下の通りである。子どもが家族と安全に生活ができるかどうかのアセスメントの大事なポイントだが、その家族に何が必要かといった所見もあわせて出す。

- ① オーダーメイドでの育児アセスメント（入所・在宅）
- ② 裁判所の審判に必要なアセスメント
- ③ 入所前アセスメント
- ④ 実親との再統合のためのアセスメント
- ⑤ 出生前・後の親アセスメント

6. サービス対象者と利用の流れ

(1)対象

ワンズワース区とその近隣区に居住する0～11歳の子どもを持つ家族。

(2)利用の流れ

- ① 照会：地方自治体 CSCが、家族のリスクを把握し、センターに照会をする。ケア命令が裁判所に申請され、暫定命令のもと親子で入所する場合が多い。
- ② 面接：センターか家族の自宅で、家族の強みとその強化方法について話し合う。
- ③ 計画：親とセンターの担当SWrとで課題について話し合い、親とその後の計画をたてる。
- ④ アセスメント：専門職と連携し、子どもの安全を維持するため情報共有を行う。

(3)対象とする親子

大きく分けると2つのタイプがある。

- ・ 出産後、産院から直接入所するケース。多くの場合、親はシングルマザーである。
- ・ 裁判所命令で親子分離となったケース。再統合を目指し、親は更生プログラムを受け、センターは再統合のためのアセスメントをする。

(4)提供サービス

- ・ 入所、在宅アセスメント
- ・ アセスメントと並行しての、ファミリーサポート、コンサルテーション、教育的支援
- ・ 家族への実践的なサポート
- ・ 再統合のためのプランニングと支援
- ・ アルコール・薬物依存治療機関との連携

7. 費用

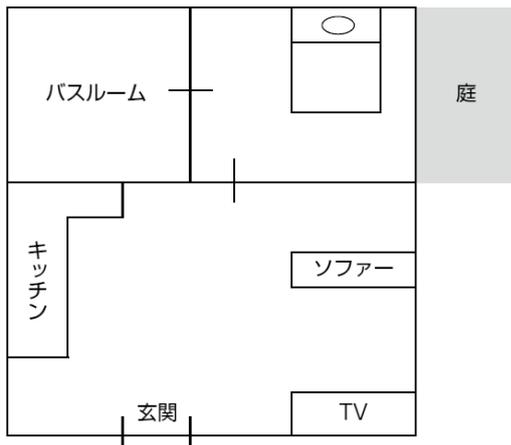
費用は依頼元の地方自治体CSCが支払う。長期的に見ると費用は高額であるが、親子分離がなくなればコスト削減につながる。

表1 利用費

| 利用場所/内容 | 費用(ポンド) |
|-------------------|------------------------|
| 小ユニット(親と1人の子ども) | 3,350(1週間) |
| 大ユニット(親と2人以上の子ども) | 3,350+子ども一人増毎に250(1週間) |
| 措置継続の場合 | 990(1週間) |

8. 住環境

センターには家族で入居できるユニットが5つある。各ユニットにバスルーム、キッチン、ベッド、ソファ、TVなどが備えられている。



プレイルーム（上）やグラウンドは共有

9. アセスメントと支援の流れ

平均的な入所期間は12週間である。最初の6週間でアセスメントを行い、中間報告をまとめてサポートニーズや必要な支援を把握する。その後、介入の段階に入り家族に必要なサポートを行う。家族の抱える困難さや状況が異なるため、アセスメントや生活支援のプログラムは家族にあわせて作成している。

(1)生活支援

入所するとセンター SWrが家族担当のケースリーダーとして配置され、他のスタッフと交代しながら24 時間体制で家族の生活に入り、支援を行う。

(2)アセスメント（前半の6週間）

基本的には関わりながら、行動観察を通じたアセスメントをする。具体的には、入浴介助はどのようになされ、食事はどのように与えられ、その質はどうか、親と子のアタッチメントはどの程度か、などをみる。求められれば子育てに対する助言をするが、SWrが子どもと遊ぶことや、家事援助をすることはない。

メンタルヘルス、DV、薬物・アルコールの問題は重大で、それらをtoxic trio（トキシックトリオ）と呼んで、注意を払う。必要に応じて外部の機関で観察を行い、カンファレンスにも参加する。また、CSCのSWrと家族のバックグラウンドを話し合う機会を持つこともある。

(3)介入（後半の6週間）

親が子育てに積極的になれるよう家族と協働する。子どものニーズを把握し、そのニーズを満たす能力が親にどの程度あるのかを評価しながら、キーワークセッションや子育ての助言等、より実践的な家族へのサポートを行う。

ある程度関係が築かれると外出を許可するが、アルコールやドラッグを摂取するリスクがある場合は制限する。

キーワークセッションについて

生活支援では主席SWrレベルの職員が、アセスメントフレームワークに基づき、キーワークセッションを行う。そこではエクササイズをし、行動観察ではすぐにはわからない、内省的に物事を見る力と洞察力をアセスメントする。それは人が変わるための大事な要素だからである。

<典型的なキーワークセッション>

①子どものニーズの理解子どもを育てるために必要なポイントを示す（健康に成長しなければならない、自信をもって成長しなければならない等）。そして母親にも重要なポイントは他に何があると思うかを聞く。

②内省化

実際に母親は何をしているのかを聞く。①と同様まずは職員が思っている意見を示し、母親にも意見を書いてもらう。何が大変なことで、何が障壁になっているのかも書いてもらう。

③結果

このキーワークセッションは、母親が子どものためにしてあげたくてもできないことがあるの

は何故かを考えられるようになっている。これによって母親が内省的に振り返ることができるかのアセスメントができる。

ポイントは使用するシートの真ん中に子どもがいるということである。

<DV被害者の母親へのセッション>

DVの被害者である母親に対しては、支配的な加害者の特徴を考えさせ、もう一方で公正なパートナーとはどのような人かを考えさせる。これも内省的に振り返りができるか、洞察力をもって考えることができるかのアセスメントになる。

10. 利用しているツール等

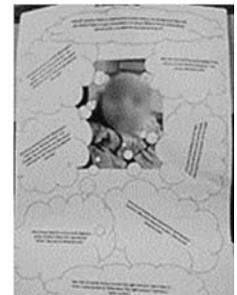
CAF（64ページ）のほか、さまざまな研究成果を参考にしている。「サービス横断的に子どもの安全を保障する（Safeguarding Children Across Services）」（2012年）の内容をツールとして活用している。

また、センター職員はサインズ・オブ・セーフティーアプローチ（Signs of Safety approach）（60ページ）やPAMS（パムズ⁵）のトレーニングを受けている。アダルトアタッチメントインタビュー（Adult Attachment Interview⁶）も活用している。

ワンズワース区自治体にはトレーニング専門機関があり、そこがトレーニングの提供を行っている。

子どものニーズについての理解を促すツール

「●●ちゃんのママとして」とタイトル付けをされ、自分の子どもの写真の周囲は「毎日の生活で●●ちゃんがあなたから必要としていることは？」「家族のことをどう話して理解してもらう？」「『●●ちゃんのためにここにいて』とスタッフに言われたら、何を求められていると思う？」などの問いかけでうめつくされている。



11. 成果

センターの真の目標は、親と子が一緒に暮らせる状況になることである。子どもに対して安全な環境を提供し、親に対しても子どもを養育できる能力を身につけさせなければならない。しかし、もともとハイリスクの家庭を対象としているため、親の子育てに対して“優”や“良”を目指すのではな

⁵ PAMS (Parent Assessment Manual Software) 4.0

親の能力の測定を簡素化し、自動的に評価データをテンプレートレポートに統合し、評価者のレポート作成を支援する。PAMSを受けないと子どもが知的障害を持っている場合に、教育省がアセスメントを受け入れず、司法から見ても公正とみなされない。

⁶ Adult Attachment Interview

親のアタッチメントの状態と内省的自己機能を評価する半構造化面接。親が自身の感情や考えを内省し、自分の人生についてまとまりのある物語を展開できるかが、子どもとのアタッチメント関係に影響を及ぼす。センターではアタッチメントの問題にも強く焦点を当てており、母子のアタッチメント関係促進のための介入の手がかりとしている。

く、「可 (good enough) 」になるように働きかけている。

裁判所に提出するアセスメント結果が「可 (家族で生活をする)」であれば、親子にとって大変ポジティブな結果である。なぜなら、親に必要なポイントをセンターが把握し、親がそれに従い、子どもがより良く生活ができることになるからである。そして「否 (家族で生活することは難しい)」の場合でもここでアセスメントがなされているため、次の養育先へアセスメント結果が送られ移行しやすいというメリットがある。

2017年度、裁判所へ提出した提言の65%が「可」、35%が「否」であった。「可」のケースが承認された場合、ケア命令が取り下げられ、監督命令に切り替わる。「否」の場合、アセスメント内容がケア命令の根拠となる。このセンターから出される最終的な意見は家族にも直接伝える。

12. 課題

家族の友人、居住する地域や隣人が家庭に与える影響は大きい。アルコールやドラッグ、貧困は居住する地域環境に関係している。家族が地域に戻った時にどのように対処していくべきかをアドバイスするが、家族への住宅の選定や確保のサポートはしない。

また、同種の施設は少なく、部屋数にも限りがあるため、空きが出てもすぐに埋まってしまう。アセスメントセンターがない自治体では十分なアセスメントと支援が行われずに分離となるケースもある。

残念なのは、入所期間中に黙って出て行ってしまうケースである。アルコール・ドラッグに手を出してしまう場合もある。そうした場合は親子分離となり、多くの子どもは里親委託となる。

11. ファイブ・リバーズ・チャイルドケア：フォスタリング、入所型ケア、教育による治療的総合支援施設（Five Rivers Child Care）

訪問日時：2018年10月5日PM

住所：47 Bedwin Street, Salisbury, Wiltshire

URL：<https://www.five-rivers.org/>

取材担当者：パム・マッコネル（設立者、サイコセラピスト（敬称略）ト、ファミリーカウンセラー、ソーシャルワーカー）、ニッキー（里親部門ディレクター）



1. 概要

治療的な理解に基づく実践（therapeutically informed practice）によって、福祉的、教育的、治療的支援を統合的に行う社会的企業である。子どものニーズに応じて入所型ケア（チルドレンズホーム）、里親養育、教育サービスを提供する多機能型施設である。イングランドに22ヶ所の拠点を持ち、イングランド、北アイルランド全域を対象にサービスを展開する。

(1)沿革

1989年、虐待やネグレクト、家庭崩壊を経験した子どもたちの回復を目指し、子どもが子どもらしく過ごせる安全な環境を提供できるチルドレンズホームを設立、その後、里親事業、さらに小規模な学校を整備した。

子どもの生活を変える（Turning children's life around）を目指している。



設立者
マッコネル氏

(2)運営形態 社会的企業（ソーシャルエンタープライズ）⁷とは

社会的企業は、社会的課題に取り組む目的を持ち、それに共感する団体や個人から資金提供を受けてビジネスを行い、その利益を事業に再投資する、あるいはコミュニティへ投資・寄付するしくみを持つ運営形態である。ファイブ・リバーズでは、子どもたちへの支援、アセスメントや治療方法の研究と開発、スタッフの人材育成のため資金が調達され、さらに余剰金が新たな事業展開へと再投資されている。専門的サービスの費用をおさえた提供、イノベーションと開発、スタッフへのサポートとトレーニング、研究の面で、民間企業はしばしば行政サービスを凌ぐ。公的サービス事業を民間が担う利点は大きいと考えている。

2016年度包括利益は、418,027ポンド（2017年9月30日財務諸表より）であった。

⁷ イギリス内閣府は、ソーシャルエンタープライズを「事業の主目的が社会的なものであり、利益は事業の目的または地域のために再投資されており、株主やオーナーの利益を最大化しようとする動機で活動していない企業」と定義する（Cabinet Office, 2006）。政府はソーシャルエンタープライズを政策実施のパートナーとして位置づけ、積極的に育成している。（鈴木, 2009）

(3)事業を支える原理原則となる5つの柱

- ①アセスメント：子どもを受け入れる前と初期段階において、ニーズを明確にするために総合的にアセスメントを行う。支援の成果を確認し、更なるニーズに対応するため、アセスメント内容は定期的に見直し、更新する。
- ②トレーニング：効果的な支援を行うため、里親、教師、チルドレンズホームスタッフ全てにトレーニングを行う。
- ③スタッフの選出：適切な介入や治療的関わりができる、感情的に安定したスタッフ（里親含む）を求めている。子どもが自分に関わるスタッフの採用面接に参加することもある。温かみがあり、信頼できる養育者であることが重要である。
- ④環境：物理的に良好なだけでなく、子どもの成長に良い影響を与えられる環境であることを目指している。
- ⑤社会的企業：社会的な目的を持って事業を推進する立場から、子どもが健康でよい大人になるためには、社会全体が責任をもって取り組む必要があると考えている。

2. サービスの対象となる子ども

1989児童法20条⁸で規定されている、親が地方自治体の措置に合意をし、任意で子どもを預ける「自発的ケア」の子どもを対象に主にサービスを提供している。裁判所命令による委託措置の子どもは対象としていない。任意委託と命令による措置の主な違いは、子ども自身がつリスクと親の協力の度合いの高さである。

現在、135の地方自治体から委託を受け、8つのチルドレンズホームと400人の里親によって、600人以上の子どもが養育されている。

3. サービス内容

アセスメント・セラピー、里親養育、入所型ケア、教育、危機介入のサービスがある。

「統合的なケアマネジメントモデル」というフレームワークに基づき、里親、施設、教育、アセスメント・セラピーの4部門が密接に連携してアセスメント、ケースのマネジメントとモニタリングを行う。この中で、情緒的、身体的、心理的、教育的ニーズを見極め、総合的介入を行う支援プランが策定される。

個々の子どものニーズに応じてFive Riversのリソースで複数の専門的支援を受けられるため、地方



⁸1989 児童法20条では、保護者としての責任を負うものがない、あるいは保護者が行方不明、育児放棄された、または養育者が適切な世話を提供できない児童に対して、地方自治体は収容施設を提供しなければならない、と定めている。

20条に適合する養育者が存在するケースは、多くの場合「自発的ケアvoluntary care」と呼ばれ、親の責任を持つ者（通常は親）が地方自治体に相談したり、地方自治体が親に子どもを施設に入所させるかどうか尋ねたりすることを通してとられる措置である。

自治体提供の支援ではニーズを満たされない子どもたちが紹介されてくる。

(1)アセスメント・セラピー (Assessment & Therapy)

虐待やネグレクト、家庭崩壊といった、小児期の逆境的体验は成人期の精神的健康に影響を及ぼす。例えば家族関係の変化や措置変更といった経験が、子どもにどのような影響を与えるかを理解し、実践的で適切なアドバイスをしながら、子どもの過去と現在を探っていくことを目指している。

ソーシャルワーカー（以下SWr）、臨床心理士、心理治療士、教育の専門家らで構成される専門的で経験豊かな対応チームがあり、Five Riversの教育、里親、入所型ケアのサービスを下支えしている。また、家庭裁判所や地方自治体、NHS（The National Health Service）、学校から委託を受け、子どものニーズアセスメントを提供する。

具体的支援には、アセスメント、コンサルテーション、介入、トレーニングがある。

・アセスメント

子どもの強み、脆弱性、愛着スタイル、トラウマ症状、解離などの評価を行う。それに基づいてどのように子どもを理解し、どのように子どもや養育者をサポートすればよいかを検討される。アセスメントは、統合的ケースマネジメント会議において、毎年見直しが行われる。

・コンサルテーション

里親、チルドレンズホームのスタッフ、その他専門家がチームとして子どもに治療的ケアを行うためにグループ及び個人のセッションを提供する。子どもの支援について積極的目標を設定し、戦略を立てるのを助ける。

・介入

措置継続が困難となるリスクを軽減するため、子どもと里親、主となるワーカー、チルドレンズホームのスタッフへのサポートを行う。また、アセスメントによって特定された課題に取り組むためセラピーやガイダンスがなされる。

・トレーニング

トラウマを経験した子どもたちは、通常の養育では対応できないことが多く、高いレベルの共感、養育、忍耐が要求される。そのため、発達性トラウマが子どもにどのような影響を与えるのか、子どもの行動にどのように現れるか、最新の研究に基づいたトレーニングを提供する。ペアレンティング（関わり方）、自傷行為や自殺関連行動、メンタルヘルス、性化行動、共感疲労など必要に応じたトピックについてのトレーニングも提供している。

(2)里親養育 (Foster Care)

家庭養育を通して、子どもがその年齢に適した経験をし、幸せな子ども時代を取り戻し、過去の傷つきから回復することを目指す。現在、イギリス全土に約400人の里親がおり、450人以上の子どもたちや家族が、里親によるケアを受けている。里親は、トラウマや子どもの発達についての知識を持ち、親らしい権威、献身、一貫性のある養育スタイルで、敏感に子どもの状態に合わせたケアを提供でき

るよう、サポートされている。

里親のリクルートも積極的に行っている。要請が多くなっているステップダウン里親（99ページ参照）や、若年親とその子どもの委託を受ける里親など専門性の高い養育者の育成に特に力を入れている。

(3)入所型ケア（Residential Care：チルドレンズホーム）

挑戦的で複雑な行動を抱える子どもたちに対し、治療的な理解に基づく専門的ケアを提供している。チルドレンズホームは8つあり、子どものニーズや年齢、性別に対応できるように、それぞれ異なるスタイルを持つ。ホームスタッフは、子どもが自らの感情を理解し、表現することを助けるとともに、子どものロールモデルとなることが求められる。

ホームの形態は、グループケア、単独ケア、緊急保護の3種類がある。

- ・グループケア：定員は1ホーム2～6名。虐待やネグレクト、トラウマ、愛着障害、自閉症など、情緒的、行動的困難を抱える子どもたちに対し、温かく一貫性のあるケアを提供し、治療的介入を行っている。また、社会的自立を目指し、他者への共感性を身に付けられるよう支援している。
- ・単独ケア：情緒・行動上の問題を呈し、他者といることが難しい子どもを支援する。子どもはその後、グループケア、里親委託、家庭復帰、自立へと移行する。
- ・緊急保護ホーム：国内どこからでも利用でき、17日間まで滞在できる。地方自治体が長期の措置先を探す間、必要に応じて延長される。ここでは、子どもの日々の行動観察の記録と分析が行われ、報告書が作成される。また各地方自治体、警察との定期的な協議、連絡が行われ、多機関協働に重点が置かれている。

リファーマルと措置先の選定

里親委託、入所型ケア、危機介入に対するリファーマル（申し込み）は、入所措置チーム（Residential Placements Team）が受け付ける。チームは里親、入所型ケア、教育、アセスメント・セラピー部門と地方自治体とともにマッチングや措置先を検討する。

子どもの措置を里親にするかチルドレンズホームにするかを定める基準は、家庭的環境で生活できるかどうかである。暴力や自傷行為のある子ども、何度も里親の変更を経験している子ども、複雑なニーズを持つ子ども、要求の強い子どもなどは、10歳以下でもチルドレンズホームで対応する。

(4)教育（Education）

通常の学校教育において適応が困難であったり、学習の遅れがあったりする子どものために、情緒的成長、学業的な成功、そしてホリスティックな発達を促進する治療的教育の枠組みを提供している。ここでの治療的教育アプローチは、信頼と関係性を築くことに重点が置かれている。これは、学習の

ための重要な基盤となる。可能性を最大限に引き出し、自尊心を高められるよう、個々のニーズに応じた学習段階が設定され、それぞれにあった学習アプローチがとられる。教科学習だけでなく、体験学習や職業教育、文化的、芸術的な学びも組み込まれている。

基本的には個別、あるいは3～4人に教員が1人（場合によっては教員補助が加わる）の少人数制の指導を行う。

(5)危機介入（Crisis Intervention）

周囲の環境に対処できず、短期の集中的なケアを必要とする危機的状況にあるケースに対して、子どもが安定し、温かく育つ場を提供する。受け入れにあたっては措置チームが地方自治体に対し、子どもに関する全ての情報の提供と現実的な目標設定への協力を求める。自傷、他害のためにグループでの生活環境では対応できないケースもあり、子ども1人につき2人のスタッフが配置される単独措置がとられる。危機は変化の機会ととらえ、3ヵ月以内で、ファイブ・リバーズ内外の緊急性の低い施設に適切に移行できるよう、教育的、福祉的、治療的側面をあわせた徹底したアセスメントを行う。教育と入所型ケアにおける集中的支援で、子どもの可能性を最大限に引き出すことを目指す。

構内の様子

教室 視覚から情報を取り入れることのできる掲示物が多く用いられている



授業中、机を離れて気持ちを落ち着かせることができるスペースが各教室にある



講堂



外観



ミュージックスタジオ



カウンセリングルーム



校庭



校内には、セラピーやカウンセリングを行う面接室、職業訓練設備、本格的な楽器を備えた音楽室、美術室もある。校庭にはバスケットゴールや遊具が設置されている。

12. アデルベック・セキュアチルドレンズホーム：非行少年保護施設 (Adel Beck Secure Children's Home)

訪問日時：2018年10月2日(火)

住所：East Moor Lane, Adel, Leeds, West Yorkshire,
LS16 8EB

取材担当者：ナビラ・モリス(事業サポート管理者)、レイチェル・ジョンソン(プログラム開発管理者) ジリアン・レアード(施設内学校校長)、レベッカ(リーズ市青少年犯罪に対する支援課；Youth Offending Service)



1. 概要

アデルベックは、ウエスト・ヨークシャー州のリーズ市にある非行少年保護施設（セキュア・チルドレンズホーム）である。全国の地方自治体から10～18歳までの男女24人を収容する。1989児童法25条に定められた自傷他害行為など重大な行動上の問題を抱え安全な措置が必要な子ども（定員10名）や、犯罪で有罪判決を受けた子ども（定員14名）の収容施設である。入所の主訴（犯罪）としては、殺人、窃盗、レイプやテロ行為等がある。ここでは、子どもの身体的・知的な発達支援のために、年齢・適正・能力・希望・これまでの教育経験を考慮して、各自のニーズに応じた幅広くバランスの取れた教育訓練プログラムを提供している。生活支援・教育・職業訓練等を通して、子どもの自立を支援する。

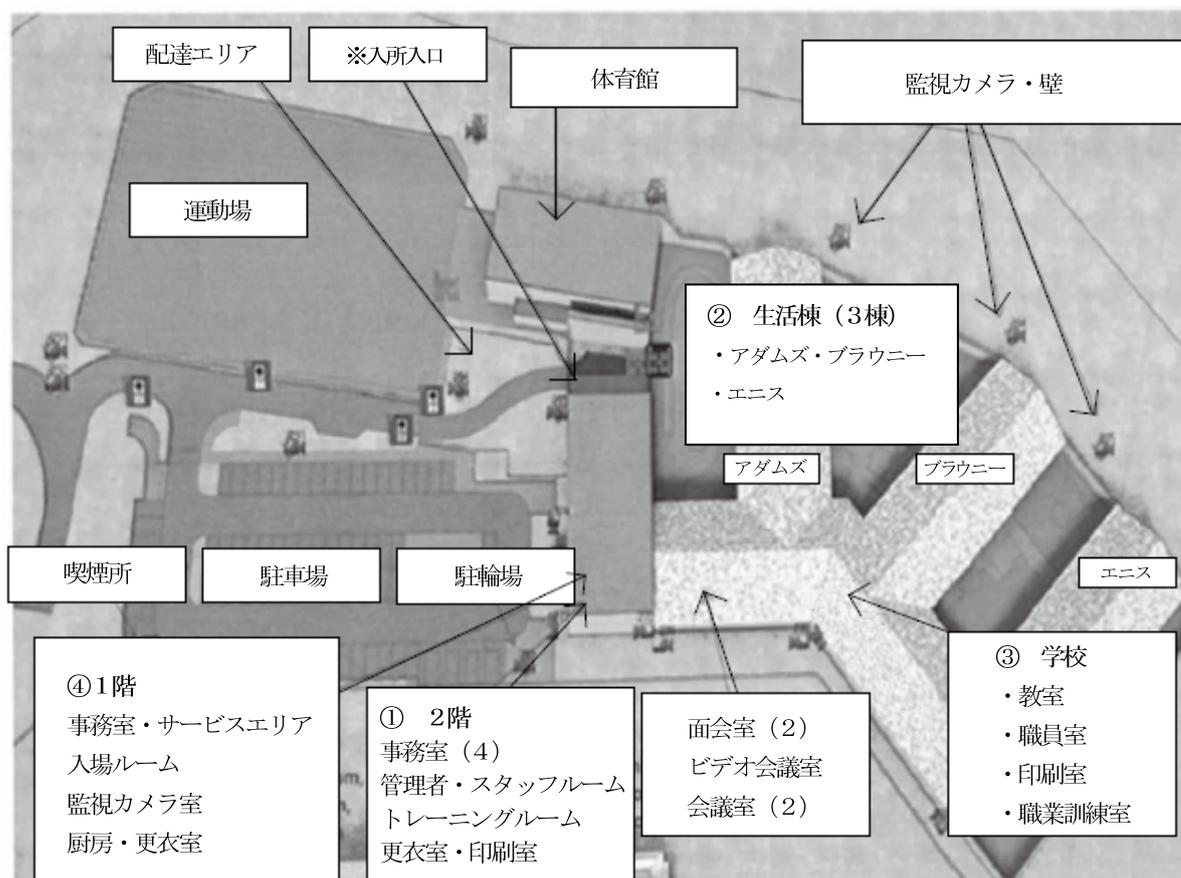
教育省と少年司法委員会（Youth Justice Board）から子ども1人あたり1週間5,619ポンドの措置費と補助金が支払われている。Ofsted（教育水準院）からは最もよい“優（Outstanding）”の評価を受けている。イギリスには、視察先のアデルベックと同様の施設が14施設ある。それら施設の一覧を表1に、場所を図1に示す。



図1 Secure Children's Home所在地

表1 Secure Children's Home 一覧

| | 施設名 | 収容人数 | 特徴 |
|---|---------------------------------------|------|-------------------------------------|
| ① | Kyloe House Secure Children's Home | 12名 | 年間42週間の教育プログラムを実施 |
| ② | Aycliffe Secure Children's Home | 46名 | 専門分野別ユニットによる支援 |
| ③ | Adel Beck Secure Children's Home | 24名 | 優れた技能をもつ若者を表彰するエジンバラ公賞の金賞・銀賞を独占 |
| ④ | St. Catherine's Secure Centre | 12名 | 48週間の教育カリキュラムを実施 |
| ⑤ | Barton Moss Secure Children's Home | 20名 | 青少年裁判理事会改新的司法プログラム 改新賞受賞 |
| ⑥ | Aldine House Secure Children's Centre | 8名 | 個別教育による支援 |
| ⑦ | Clayfields House Secure Unit | 18名 | 週に1回、施設内外の専門家による相談実施 |
| ⑧ | Lincolnshire Secure Unit | 12名 | 訪問看護師と看護チームによる充実した身体ケアと健康スクリーニングを実施 |
| ⑨ | Clare Lodge Secure Unit | 16名 | 唯一の女性のための保護施設 |
| ⑩ | Hillside Secure Centre | 22名 | 情報技術システムの使用による詳細なモニタリング |
| ⑪ | Vinney Green Secure Unit | 24名 | 充実した職業訓練設備完備 |
| ⑫ | Atkinson Secure Children's Home | 25名 | 全職員が性的健康と性的搾取のトレーニング資格を取得 |
| ⑬ | Swanwick Lodge Secure Unit | 16名 | 機能的に考えられた施設設計 |
| ⑭ | Beechfield Secure Unit | 7名 | 研修を受けた専門職員のための配属 |
| ⑮ | Lansdowne House Secure Unit | 7名 | 13歳未満を収容。家庭的な環境 |



2. 事業内容

アデルベックは、図4のように全体を統括する施設長の下に「生活支援」、「教育」、「計画、人材開発」、「施設管理」、「健康管理」の部門があり、施設の運営を行っている。職員総数は120人で、生活支援を中心に、手厚い人的体制が取られている。夜間は、ナイトケアオフィサーと呼ばれる職員からなるチー

ムがあって日中支援と区別し、昼、夜それぞれ専門の資格を持った者が常駐している。
各部門における支援、業務内容を説明する。

(1)生活支援

定員8人の住宅ユニットが3つある。

各ユニットに独自のスタッフチームがあり、小さなグループの生活環境を提供している。キッチン、アクティビティルーム、バスルームは共有である。キッチンでは自分で料理することもできるが朝食は全員一緒に食べている。入所中に裁判が行われる場合、ビデオで法廷とつなげられる部屋もある。

居室は全て個室で、外から鍵がかけられている。ベッド、机は備え付けで、椅子は投げられないように重い素材のものを使用している。部屋に持ち込めるのは必要最低限のもので、その他所持品は部屋の隣にある倉庫に保管されている。

設置されたメディアパネルには電話が組み込まれていて、入室中の通話はそれで行う。

生活場面では、ポイント制が導入され、良い行いをすると部屋にポスターや写真を飾ることやゲーム等ができる。

犯した罪に言及するのではなく、修復と関係のモデルに沿って、まず、身体的かつ精神的に安定させる支援を最優先にする。その後、自分の課題に向き合わせ、職員と共に、その課題を解決させる方向に持っていき、自発的に自立に向けた行動ができるようになることを目指す。

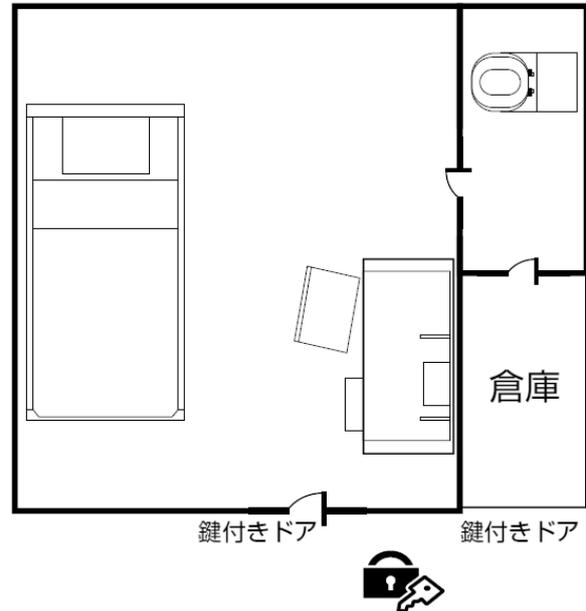


図3 生活棟の部屋の平面図



(2)教育

施設内学校において、小グループでの指導による教育（子ども4名に対し1名の教員）を、国の定めたカリキュラムに従い提供している。

入所者は、受けた教育が断続的または、皆無である場合もある。入所後のテストでレベルを判定する。週25時間の時間割を調整し、宿題等の充足時間は5時間とする。通常の教科の他に、独自の教科もあり、募金活動（チャリティイベント）も企画・運営している。



自動車整備・建設・健康と美容等、職業訓練科目もある。職業訓練室には美容室と同じシャンプー台や自動車整備工場のような設備があり、充実している。

生活支援と教育は分け、基本的には教育は教員だけで行う。しかし、子どもが入所間もない場合や不安定な場合、教員が足りない場合に、生活支援のスタッフが授業に入ることもまれにある。必要に応じて生活支援スタッフと教員が話し合い、連携している。

(3)プログラム計画、人材開発

ケース管理とスタッフの研修を担当している。スタッフ全員が、行動管理・紛争解決・リスクアセスメント・ケアプランニング等、6週間の専門的な導入トレーニングを受講する。どのように少年と接するか等のコミュニケーションについても学ぶ。

(4)施設管理

ケースマネジメント、管理サポート、財務、施設の維持管理、監視カメラ等のセキュリティを担当している。

セキュリティは厳重で、施設は2重ドアで、24時間録画の監視カメラが199台設置されている。朝6時から23時まで監視カメラ管理室には監視スタッフが入る。また人感センサーで外部からの侵入を防いでいる。コントロールパネルもあり、部屋の中の様子を見ることができる。

(5)健康管理

青少年犯罪者施設（Youth Offending Institute）の開発したパソコン上で質問に答えるCHAT（Comprehensive Health Assessment Tool）というツールによる医療的なアセスメントを行っている。それに基づき、かかりつけ医（GP）による医療的なケアや国民保健サービス（NHS）による薬物・アルコール乱用の治療や言語聴覚療法、地域精神保健医療チーム（Child and Adolescent Mental Health Service）による、様々なセラピーなどが提供されている。

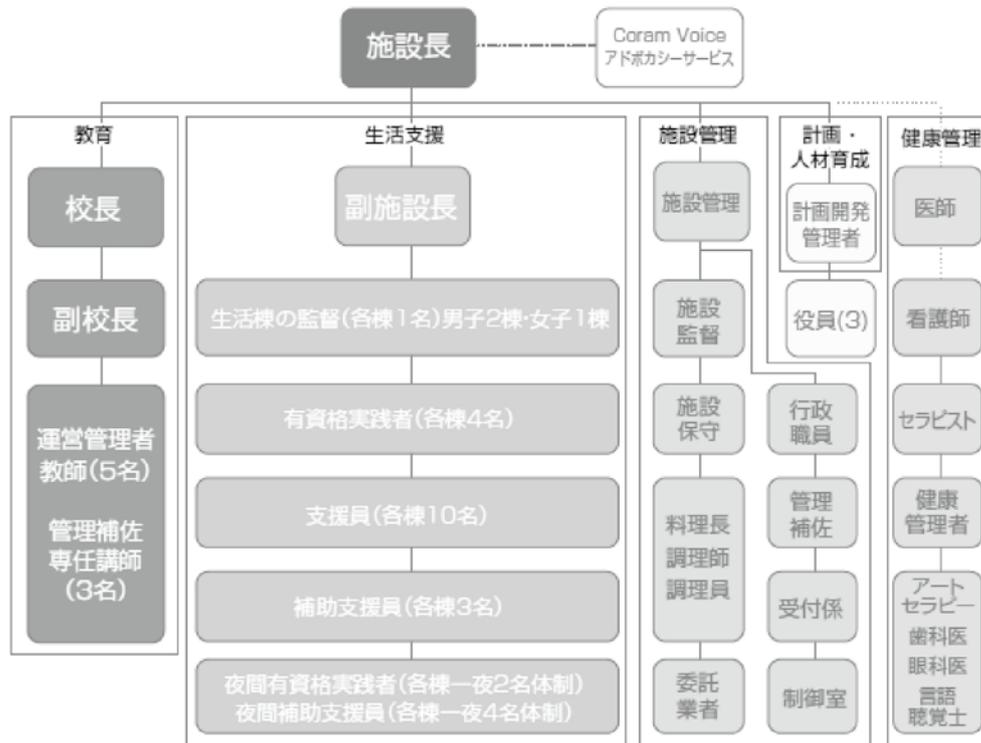


図4 Adel Beck組織図 (2018年5月現在)

3. 関係諸機関との連携

リーズ市青少年犯罪対応支援課のレベッカ氏が、入所中から退所後の関係機関との連携について次のように語った。

「ここに入所となるのは大変弱い立場にある、トラウマを抱えた少年たちです。再犯を避けるために、リーズ市、ウエスト・ヨークシャー州警察、教育機関、社会福祉部門、薬物乱用に関する機関などがLSCP (90ページ参照) のパートナー機関となり念入りなアセスメントをして、自尊感情の向上を図る支援をしています。家庭内の問題であれば、家族も一緒に参加して、修復的な対話をするようにしています」。

13. イギリス児童虐待防止協会カムデン支部 (National Society for the Prevention of Cruelty to Children; NSPCC)

訪問日時：2018年10月4日(木)

住所：Weston House, 42 Curtain Rd, London EC2A
3NH

URL：<https://www.nspcc.org.uk/>

取材担当者：スーザン・イスメル (マネージャー)

(敬称略) タレ・イバーレ (マネージャー)

ルーシー (プラクティショナー)

アミーナ (プラクティショナー)

サラ・パーマー (プラクティショナー)

フィオーナ・バーバー (CSCスタッフ)



1. 概要

イギリス児童虐待防止協会 (以下、NSPCC) は、子ども虐待防止を目的にした慈善事業団体である。1883年、リバプールでSociety for the Prevention of Cruelty to Childrenとして発足するとイギリス全土に社会運動となって広がり、1889児童虐待防止法制定に影響を及ぼした。児童保護の法的権限を持つイギリス唯一の民間機関である。

2. NSPCCの提供支援内容

虐待防止のために必要な支援活動を幅広く展開する。特に行政等では十分に手が届かない支援などを先駆的に行ってきた。現在の主な活動は下の通りである。

- ・ 児童保護ヘルプライン (児童保護についての相談と通告を受け付ける)
- ・ チャイルドライン (子どもへの電話カウンセリング)

2017～2018年度対応件数：280,000 件

- ・ 周産期の親教育プログラム
- ・ 性的被害、搾取を受けた子どもへの支援
- ・ 性的な加害行為をした子どもへの対応
- ・ 子どもが性的虐待を受けている可能性のある家庭における保護者支援
- ・ DV家庭への早期介入プログラム
- ・ 薬物、アルコール問題を抱える家庭への支援
- ・ 精神疾患を抱える親と暮らす子どもへの支援
- ・ 虐待被害を受けたことのある親への支援
- ・ 親子分離を経験した子どもへのライフストーリーワーク
- ・ 教師向けのトレーニング、学校でのいじめや虐待についての講義

- ・支援ツール、サービスの評価など

3. カムデン支部について

3-1. 概要

NSPCCは、イングランドに29ヵ所の支部を持つ。今回は、ロンドン中心部カムデンにあるある支部を訪問した。カムデン支部では、主に性的虐待や性的搾取などの性被害児童と加害児童への支援を提供しており、ソーシャルワーカー（以下SWr）、ユースワーカー、臨床心理士、臨床児童心理カウンセラーなど専門的なスキルを持つスタッフと事務職員あわせて約60人が勤務する。

訪問時は、司法面接など一連のフォレンジックサービスを集約して行う施設「ライトハウス」がオープンを2週間後に控えて準備中であった（後述）。

3-2. カムデン支部における主なサービス

(1)全国臨床評価治療サービス（National Clinical Assessment and Treatment Service）

有害な性的行動の課題を抱える、または性犯罪の加害者となった8～21歳とその家族に対するアセスメントと治療、子どもと若者に対応する専門家や保護者などへのコンサルテーションとトレーニングを行う。

(2)「Protect and Respect」

学校、警察、ソーシャルサービス、家族などからの依頼を受け、健全な関係性について学ぶ必要がある、あるいは、性的搾取を受けた可能性がある11～19歳、それぞれにに対してサービスを提供する。

- ①サポートと保護のサービス：性的搾取の被害を受けている可能性がある11～19歳とその親や養育者のため、個対応サポート（保護や治療など）を行う。
- ②啓発のためのグループワーク：学校で生徒を対象にグルーミング*や健全な交際や承諾（結婚や性行為について）に関するグループワークを実施したり、警察官や保健師、教師、ユースワーカーなどを対象にコンサルテーションとトレーニングを行い、性的搾取の予防的支援を展開する。

※グルーミング：性的虐待、性的搾取、人身売買の目的で、子どもに近づき、感情的なつながりを築く、また、子どもからの信頼を得ること。

(3)「Letting the future in（将来を自分のものに）」

性的虐待被害の影響がある4～17歳の回復を支援するプログラム。当事者が安全で安定した環境で生活できること、保護者が支援に参画することがサービス実施の要件である。

3-3. 「ライトハウス」司法面接ができる性的虐待対応ワンストップセンター

(1)概要

18歳まで（知的障害者は25歳まで）の性的虐待や性的搾取の被害者に対し、司法面接と全身診察な

どの他、医療、アドボカシー、警察、治療サービスなどの支援を行うイギリス初の多機関による性的虐待対応センターである。

2015年、ロンドンで性的虐待被害を警察に報告した子どものうち、心的サポートを受けたのは1/4にすぎないことが報告された「ロンドンで性暴力を受けた子どもと若者のたどった道 (London review of CSA pathway)」を受け、チルドレンズコミッショナーが他国の司法面接システムの検証を行った。ライトハウスは、アイスランドのBranahus (Child House) をモデルに構築された。視察時はオープン前で準備中であった。

(2)ライトハウスのチームメンバー

- ・医療専門家（小児科医、看護師）
- ・プレイスペシャリスト：医療保育士。必要な医療行為について、子どもに分かりやすく説明をしたり、その精神的サポートを行う。
- ・警察
- ・アドボケイト：子どもの権利を守り支援する
- ・ソーシャルケアリエゾンオフィサー：NSPCCとCSCとの連絡役
- ・小児精神保健の専門家
- ・NSPCC職員：心理的な部分で子どもとのかかわりを持つ。

(3)特徴 臨床心理士による司法面接

イギリスでは、警察の他、SWrが司法面接を行う。ライトハウスでは、新しい試みとして臨床心理士による司法面接を導入する。臨床心理士は、発達に関する知識に基づいて子どもと関係構築をするため、子どものメンタルヘルスにより良い影響をもたらすと期待されている。面接の質を上げて加害者の有罪率を上げる目的もある。子どもが警察やSWrを求めれば、その対応も可能としている。

(4)施設と設備

子どもが安心感を持つことができるよう、フレンドリーで馴染みやすい環境づくりを心掛けている。明るい雰囲気の間接室やプレイルーム、暗い部屋に照明や感触の良いものが置いてあるセンサリールーム、録画設備のある警察官のインタビューールームなどがある。ここで録画されたインタビューのビデオ記録は裁判所に証拠として提出できる。

(写真：面接室、プレイルーム)



14. ルーシー・フェイスフル・ファウンデーション：子どもへの性犯罪防止のための啓発団体（The Lucy Faithfull Foundation）

訪問日時：2018年9月26日AM

住所：Nightingale House, 46-48, East Street, Epsom

URL：<https://www.lucyfaithfull.org.uk/>

取材担当者：トム・スクワイア（マネージャー）

（敬称略）アレクサンドラ・ベイリー（司法心理学者）



1. ルーシー・フェイスフル・ファウンデーションについて

(1)設立

ルーシー・フェイスフル・ファウンデーション（以下、LFF）は、1992年に設立された、子どもへの性犯罪や性的搾取の防止を目指す慈善事業団体である。インターネットを介した性犯罪の予防と（潜在的な）加害者への支援、子どもへの性犯罪に対する専門家の育成などに取り組む。本部はバーミンガムにあり、スコットランド、ウェールズにも事務所がある。

(2)運営資金

2016-17年度の収入は、寄付や遺産、政府や警察など公的機関からの助成金など 2,233,408ポンド、支出は2,541,944ポンドであった。

(3)事業内容

性犯罪の加害者やその周囲にいる人に対するアセスメントや介入、トレーニングやワークショップ、コンサルテーション、心理教育プログラムなどを行う。具体的な事業内容は下の通りである。視察当時は、性犯罪加害者（潜在的加害者含む）などからの匿名相談対応と、You Tubeやインスタグラムなどを利用した児童ポルノWebコンテンツ閲覧者をターゲットにした抑止キャンペーンに重点を置いていた。

①電話とメールによるヘルプライン「Stop it Now! Helpline」

児童に対する性犯罪の加害者やその可能性のある人、（潜在的）加害者のパートナーや親など、子ども時代に性的虐待を受けた人、自分の子どもが被害者ではないかと心配する親などから、電話とメールで匿名相談を受けるヘルプラインである。

児童保護分野の職務経験を持つオペレーター 14名が3人ずつ4時間交代で対応をし、月曜日から木曜日の9～21時、金曜日の9～17時に相談を受ける。

2002年の開設以来、電話とメールあわせて39,507件の新規相談を受けた。延べ相談件数は73,401件で、相談者の半数ほどが2回以上利用している。

相談者で最も多いのは、インターネットで不適切な画像の検索や閲覧により逮捕されたグループ

(35%) で、その多くは警察からの紹介である。二番目に多いのは、知人や夫、パートナーなどによる子どもへの性被害を心配している人たち (17%) である。

②心理教育プログラム (Clinical support services)

子どもの性的コンテンツの閲覧や保持など、オンライン上で性犯罪を行った者やその周囲の家族などに対する対面での心理教育プログラムである (表1)。

表1 LFF心理教育プログラム

| | |
|--|--|
| Inform Plus 加害者対象 | インターネットを通じて来談する人、児童保護機関や保護観察所から送られてくる人もいる。判決が出るまでの間、セッションを受ける。料金は受講者負担。 一週間に1回×10回のグループセッションで、犯した罪の分析、被害者や子ども、Finkelhorの4つのバリア(2(1)参照)についての話し合い、犯罪あるいは法律についての講義などを行う。10回のセッションが終了した2~3ヵ月後、11回目のセッションを行い、結果や近況を話し合う。個人セッションとなる場合もある。 |
| Inform 加害者家族対象 | Inform Plusと並行して行われる。Inform Plusの内容項目に加え、何が性犯罪行為に当たるか、関連する児童保護手続きについて教える。再犯防止のための具体的アドバイスも伝授する。 |
| Inform YP (Young People) 性的な問題行動のある18~21歳対象 | 子どもの性的コンテンツの所持、投稿、画像や動画の送信、成人向けポルノサイトへのアクセスなどのリスクに対して介入を行う個別プログラムである。行動のエスカレートや再発防止のため、家族や養育者などとも協働する。 |

③性加害抑止キャンペーン

子どもの性的な画像へのアクセスや閲覧行為の違法性、こうした行為に対する法的措置 (逮捕や収監、性犯罪歴が残るなど)、行為によって子どもが傷つくことを訴えるショートフィルムを制作し、YouTubeやインスタグラムから視聴できるようにしている。

④匿名利用ができるウェブサイト「Get Help」

性犯罪の加害者 (潜在的加害者含む)、その家族、性犯罪当事者に関わる専門家が、ガイダンス、支援、照会に係る情報を得られるウェブサイトである。加害者向けセクションには、“なぜ違法なコンテンツにアクセスしてしまうのか”、“被害者への共感”、“トリガーを知る”、“自分の人生を良い方向に向ける”など、自分を見つめ直すための17のモジュールがあり、匿名かつ無料で利用できる。加害者向けセクションには、2015年11月~2017年5月の間に、62,971回のアクセスがあった。

Get Help ウェブページ <https://www.get-help.stopitnow.org.uk>

⑤子どもの守り方を教えるウェブサイト「Parents Protect」

地域、家族への一次予防を目的にした、子どもへの性的犯罪のリスク、そのサインや対応についての説明とアドバイスを得ることができるウェブサイトがある。30分の学習プログラムもある。年間約20万回のアクセスがある。

Parents Protect ウェブページ <https://www.parentsprotect.co.uk/>

2. 子どもへの性犯罪防止のための3つの理論（提供サービス構築の基盤となる理論）

相互補完的に性犯罪行動の理解と予防、介入のための手がかりとなる理論として、下の3つが挙げられた。

(1) 4つの前提条件モデル A model of offence process

精神科医のDavid Finkelhorが提示した、性犯罪に至る4つの前提条件モデルである。性犯罪に至るまでに動機（Motivation）、内的バリア（Internal inhibitors）、外的バリア（External constraints）、被害者の抵抗（Victim Resistance）という4つの壁があるとする理論である（図1）。

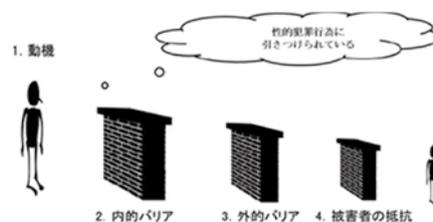


図1 Finkelhorの4つの前提条件

子どもへの性犯罪行為を考える人の多くは、まず、自分の良心と葛藤する。しかし、言い訳を考えたり、薬やアルコールを摂取して恐れや良心を打ち消す（内的なバリアを乗り越える）。次に、通報や阻止されることを避けるため、無害を装い、行動の言い訳を用意したり、子どもが嘘を言っていると思込ませる。時には暴力も使い、子どもに近づく（外的なバリアを乗り越える）。最終的に、被害者の抵抗という壁に至るが、子どもの純粋さや無知、脆弱性を利用し、手なづけ、口外しないよう脅すなどする。このプロセスを理解し、4つの壁をそれぞれどう高くするかを考えることが、子どもへの性犯罪防止のひとつのアプローチとなる。

(2) 犯罪の三角形 (Eck's crime triangle)

性犯罪が起こるには、「被害者」、「加害者」、性犯罪が起こる「場所・状況」の3つの要素が存在し、それぞれに予防のために介入し得る主体があるとモデルで、「犯罪の三角形」として示される（図1）。

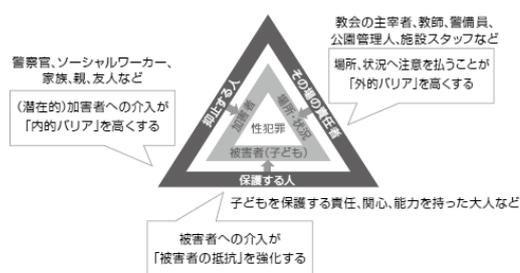


図2 犯罪の三角形と、それぞれの要素の説明

(3) 子どもへの性犯罪防止のための総合的な枠組み

横軸に全ての人に対して行う一次予防、何らかのリスクがある場合に行う二次予防、性犯罪が起きてしまった後の三次予防として、縦軸には、介入対象（性犯罪の加害者、被害者、家族や地域）で必要なサービスを考えることができる。LFFの各サービスは表2のように位置付けることができる。

表2 「子どもへの性犯罪防止のためのフレームワーク」に基づくLFFサービス一覧

| | 一次予防 | 二次予防 | 三次予防 |
|-----------|---------------------------------------|---|--|
| (潜在的)加害者 | 9～11歳を対象にした教育 | Stop it Now!Helpline、Get Help(ウェブサイト)、Inform YP | Stop it Now!Helpline、Get Help(ウェブサイト)、Inform+、Inform YP、性犯罪加害者治療 |
| 子供と若者 | インターネット安全クラス | インターネット安全クラス(リスクグループ)、Inform YP | 治療的支援(家庭裁判所、児童福祉) |
| コミュニティ、家族 | Parents protect(ウェブサイト)、インターネット安全セミナー | Stop it Now!Helpline、Inform YP、インターネット安全セミナー | Inform、Stop it Now!Helpline、家庭裁判所アセスメント |

視察資料をもとに作成

15. 小川紫保子氏講義

～弱い立場の子どもを援助する慈善事業団体とコミュニティ～

訪問日時：2018年10月1日PM

講義会場：Daiwa Foundation Japan House, 13/14 Cornwall
Terrace, London NW14QP,UK

講師：小川紫保子

(敬称略) (一般社団法人 人権問題研究協議会 理事)



1. 児童虐待防止に取り組む慈善事業団体 (NPO)

イギリスでは100年以上続く慈善事業団体（非営利で社会事業を行う団体、NPO）が活躍している。NSPCC（117ページ）のように政治に先行して法を改正するような影響を与える大きなグループのほか、社会に一次予防的介入を行うグループも多くあり、NPOの重要性は注目に値する。特に社会的養護を必要としたケアリーバーに対しての支援に注目すると、代表的なNPOには以下がある。

・ケアリーバー・ファウンデーション (The Care Leavers Foundation)

ケアリーバーはホームレスや薬物中毒、犯罪者になる確率が高い。また、社会的に不利益な状況にあると虐待が起こりやすく、ケアリーバーはそのリスクが高い。当団体は、ケアリーバーに対して情報や居場所、人とのつながりの機会の提供や、弁護士の紹介、職業訓練、経済的支援などを行う。

・Catch22

ケアリーバーに対して、人とのつながりやサポートネットワーク (Good people)、夢実現のための活動や仕事、教育を探す支援 (A purpose)、安全な住居 (A good place to live) の3つの社会資本 (Social Capital) を提供する。200年間の歴史があり、2015年度は、国内に144カ所ある事業所で44,090人を支援した。

・パックUK (PAC-UK)

養子縁組に係る子どもと大人への相談対応、セラピーやサポートの提供、学校や専門家への教育、子どもを手放した親や親族へのサポートを行う。イギリスでは、養子であることを子どもに伝えなければならない。18歳になるまで子どもは実親の情報にアクセスできず、実親も子どもの情報を知ることができないが、18歳を過ぎれば情報を探し、実親に会うことができる。PAK-UKでは、出生記録や養子縁組記録へのアクセスや親・親族探し、実親と子どもの仲介などの法的サービス、関係者の心情や事情を考慮したアドバイスやカウンセリングも行う。

2. コミュニティと社会資本

(1) 日本社会における児童虐待のコンテクスト (背景、状況)

日本は戦後の経済発展に伴い、労働力の都市圏への移動、コミュニティの弱体化が進み、「社会での子育て」という文化が崩壊した。家族の形態は3世代家族から核家族へ変化し、孤立する親や離婚

率が増加した。離婚と再婚、同棲など、家庭内に非血縁関係者の同居が増加したことも、児童虐待増加の一因となっている可能性がある。また、非正規労働者の増加により経済的格差が進み、子どもを持つ家庭の貧困層が拡大したことや将来の展望を持たない閉塞感、高い教育費といった経済的ストレスも背景としてあるだろう。また日本社会には、体罰や暴力などを容認する文化的背景もある。

(2)国の子育て支援

日本の子育て支援は少子化対策を軸に展開しているのに対し、イギリスは貧困対策を中心にしている。日本では、公的保育の充実などに重点が置かれ、貧困による家庭のストレスの問題は解決されていない。子どもの問題を「個人の問題」としてではなく、「公衆衛生 (Public Health)」として捉え、虐待を「社会的病理」として考える必要がある。

(3)コミュニティと社会資本

コミュニティは、隣り近所、共通の趣味、SNS、親の会などを通して、人とつながり、助けを得られる場である。そのネットワーク、互いへの信頼、互助関係は社会資本となる。子どもに注意を向けるコミュニティか、悩みを話せる場所があるコミュニティか、子どもが育つ環境として安全なコミュニティかは、その社会資本の高さによる。児童虐待の問題を考えるにあたり、コミュニティとその社会資本の質に注目することは重要である。

(4)社会資本としてのNPO

自発的に助け合い、支え合う社会のネットワークは、かつて、宗教施設や自治会などを通して存在した。現在それは、慈善事業団体やボランティアなど組織化された活動に変化している。そうした民間の社会資本を持続可能にするには資金集めが重要で、個人や法人、政府から資金を集める手段と方法のノウハウが求められる。イギリスでは、大学のコースで「Fund raising」を学ぶことができる。

3. 代理実家の構想 (提言)

社会資本活用の1つの可能性として、時間や生活に余裕のある世代が、実家のない若年者の実家的存在になる「代理実家」の構想を提言する。子どもや母子などを預かれる人が登録する支援拠点を作り、相談や助け合いができる環境を作る。費用は、ケースに応じて市町村が負担する。代理実家による支援には、①住み込み (単身の若者や若年親子が一定期間、住み込んで家事や育児を学ぶ)、②緊急対応 (突然の病気など緊急時の引き受け)、③子どもの一時預かり (保育園の送り迎えや延長保育、放課後の子どもの面倒など)、④相談対応のみ、など利用者に応じた支援をアレンジして提供する。登録者が増えることでコミュニティの社会資本が高まるだろう。ミスマッチによるクレームや病気への対応、法律的な対応など課題はあるが、発展的に考えれば、虐待予防及びハイリスク家庭の早期発見・早期支援にもつながると考えられる。

16. ウイメンズ・エイド・フェデレーション：DV支援機関連合 (Women's Aid Federation)

訪問日時：2018年10月4日AM

住所：59 Central St London EC1V 3AF

URL：www.womensaid.org.uk

取材担当者：ルーシー・ハドリー（キャンペーン・広報担当）

（敬称略） ソフィー・フランシス・キャスフィルト（キャンペーン・広報担当）



1. 概要

1974年、女性の権利運動をルーツにして設立された。イングランドで女性や子どもへの暴力の問題に取り組む180団体が加盟する連合事業（National Women's Aid Federation）と、家庭内暴力や夫婦/パートナー間暴力を受けた女性や子どもへの直接支援と暴力撲滅のための啓発活動を行う慈善事業（Women's Aid）がある。

2. スタッフ

スタッフは総勢80人。キャンペーン・ポリシー（4人）、24時間のヘルプライン（12人が交代勤務）、コミュニケーション、資金集め、研究・評価などのチームがある。

3. 運営資金

内務省や自治体からの助成金を含む事業収入、寄付金などで運営されている。2017年度の収入と支出の内容は下の通り。

表1 収入と支出（2017年度）

| 収入合計:421 万ポンド | 支出合計:421 万ポンド |
|---------------------|-------------------|
| ・遺産贈与・寄付(93.6 万ポンド) | ・寄付募集活動(37 万ポンド) |
| ・事業収入(327.4 万ポンド) | ・事業費用(398.5 万ポンド) |

4. 主な活動

(1)ヘルプラインサービス

家庭内虐待（Domestic abuse；以下DA。後述）に対応する慈善事業団体“Refuge”と連携し、24時間体制で無料電話相談を行う。1日の平均相談件数は493件である。1年間で14,800人の女性と子どもがヘルプラインを通じてシェルターにアクセスした（2016年）。英語が話せない相談者への通訳サービスもある。

(2)啓発活動

暴力を受けた女性の顔に「LOOK AT ME (私を見て)」、「DON'T TURN A BLIND EYE (目をそらさないで)」というメッセージを添えたCMを公共の場で放映する、有名俳優キーラ・ナイトレイ出演のビデオ（「毎週2人の女性がDVで命を落としています」というテロップが流れる）を制作するなどして啓発キャンペーンを行う。

(3)その他支援

①被害者に対して

住宅、健康な生活、お金、子どもの安全などに関する社会的支援を提供する。

強制結婚や家族の名誉を守るための暴力の被害者、少数民族、加害者女性、複雑なニーズを抱えた女性、精神疾患や薬物問題のある女性、レイプや性的暴行の被害者、子どもの頃に受けた虐待被害への支援などには、専門家による支援が行われる。

また子どもの回復と親の回復は密接に関わっているため、子どもにはカウンセリングやプレイセラピー、学校などを介した支援を行い、母子の関係をサポートする。

②地方自治体に対して

自治体のSWrに対して、DAの理解を深め、被害者にとって信頼できる専門家となるために、試験的なトレーニングプロジェクトを進めている。

イギリスにおける女性と子どもへの暴力について

イギリスでは家庭内暴力(DV)を物理的な暴力行為に限らない問題ととらえ、16歳以上のパートナーや家族からの虐待行為を広く「家庭内虐待(Domestic abuse; DA)」と呼ぶことが多い。政府は、DAの定義を、ジェンダーや性別を問わず16歳以上の親密なパートナー間や家族間の支配的、強制的、脅迫的行為、暴力、または虐待行為、そのくり返しとしている。虐待行為には、心理的、身体的、性的、経済的虐待がある。強制的な結婚や女子割礼、一族の評判を守るため不名誉な家族員を殺害することも含む。

イギリスにおけるDA被害

強制的、支配的行為、外傷を伴う暴行、ストーカー、ハラスメント、レイプと性的暴行、殺人は犯罪である。被害者には女性が多く、通報しないケースも多い。2017年、ウィメンズ・エイドで保護した女性の半数は、警察へ被害届を出していなかった。また過去5年間でDAによって殺害された被害者の99%は女性であった(2017, Woman's Aid)。一方、DA加害者の9割は男性である。

DAに対する法的対応

2017年度イングランドとウェールズの犯罪統計によれば、過去1年間でDAを経験した16~59歳は200万人おり、そのうち130万人は女性であると推定されている。警察へのDA通報件数は約120万件、そのうち事件として警察が捜査を行ったのは60万件弱で、前年比23%増であった。DA関連ケースで逮捕に至った件数は22.5万件、起訴件数は8.9万件、有罪判決を受けたのは6.8万件で、有罪判決件数はこれまでで最も多かった。なお、通報は、DA支援サービスの専門家からが最も多い。ソーシャルサービスや保健などの機関もDAに対応しているが、DAに対応している機関の種別は多くない。

統計局では、司法プロセスにおけるDA被害者の経験などについて調べを進めており、被害を訴えた場合のサポート体制と、通報や相談がしやすい制度を整備し、被害者対応の改善を図りたいとしている。警察の対応強化と司法に関わる被害者の負担軽減を目指し、テリーザ・メイ首相(視察当時)は、2019年に新たな法案Domestic Abuse Billを国会に提出する約束をした。

17. レフュジー・カウンシル：難民救助団体児童部門 (Refugee Council, Children Section)

訪問日時：2018年10月3日AM

住所：111 High street, Croydon, CR0 1QG

URL：<https://www.refugeecouncil.org.uk/>

取材担当者：バルボーナ（カウンセラーチームの代表）

（敬称略） ロン・ブライジャー（上級子どものアドバイザー）
グアルボーナ・メジニ（上級子どものアドバイザー）
セイラ・テンプル＝スミス（上級子どものサイコセラピスト）

小川昂子（子どものセラピスト、ダンスムーブメント、サイコセラピスト）



1. Refugee Councilについて

(1)概要

「1951年難民の地位に関する条約」の原則に則り、イギリスに難民として入国した人々の支援を行う慈善事業団体である。1981年に設立されたBritish Refugee Councilが前身である。児童部門は1994年に活動を開始した。当時は、毎年3,000人の子どもが家族と別れ、紛争のある母国から庇護を求めイギリスに入国をしていた。

(2)運営資金

内務省や企業からの支援金、財団からの助成金、また個人からの寄付金などで運営されている。2017年度の収入と支出の内容は下の通り。

表1 収入と支出（2017年度）

| | |
|---|-------------------------------------|
| 収入合計:855 万ポンド | 支出合計:896 万ポンド |
| 遺産贈与・寄付(307.7 万ポンド)、事業収入(509.2 万ポンド)、その他(38.1 万ポンド) | 資金集め活動(136.4 万ポンド)、事業費用(759.6 万ポンド) |

(British Refugee Council Trustees' annual report and accounts For the Year ended 31 March 2018)

2. 児童部門について

親や養護者から分離された子どもを対象に、予約なしの“ドロップイン”による相談、予約による来所相談、電話やメールでの助言、難民申請の手続き、難民児童の心理的、社会的課題の解決のための支援を行う。継続支援が必要な子どもには担当者を決め、他機関への随行も行う。2017年度の対応件数は3,047件で、2,567人と直接面談を行った。

専門スタッフとして、OISC公認アドバイザーと心理セラピストがいる。OISCアドバイザーは、内務省移民サービス局長室（The Office of the Immigration Services Commissioner）に登録されたア

アドバイザーで、保護を求める子どもたちが確実に保護されるよう支援する。アドバイザーの多くは、アラビア語、アルバニア語、ソマリア語、ベトナム語、アムハラ語、ティグリニャ語、北京語などのマルチリンガルである。心理セラピストは、トレーニングを受け、個別カウンセリングやグループセラピーを行う。具体的なサービスは以下の通り。

①児童パネル・アドバイス・サービス

OISCアドバイザーが、難民児童へ就学や健康問題などさまざまなことについて助言を行う。アドバイザーは子どもの代弁をする役割も担い、難民児童申請のため内務省など関係機関への同行もする。難民申請から結果が出るまでには時間を要する。申請期間中、16歳未満は里親のもとで、16歳以上はグループホームでライフスキルを学びながら結果を待つ。アドバイザーは、里親やSWrのほか、赤十字や病院などの専門職とも連携して仕事を行う。

②年齢紛争プロジェクト

年齢がわかる身分証明書を持っていない子どもも多く、難民児童申請をしても、18歳未満と認められないことがある。18歳以上になると支援内容が大きく変わり、強制送還の可能性もあるため、年齢証明は重要な支援の一つである。

③人身売買された児童への支援

強制労働、性的搾取などのために人身売買された子どもを対象にした支援である。内務省などから1年で約90件の紹介があり、約120件の助言を行っている。難民申請、年齢紛争、福祉、刑事司法などにも関わる長期的支援になるため、そのための専門家の育成も行う。

④教育と発達支援

子どもの教育と発達支援として、英語や数学のクラスを用意している。夏休みには泊まりがけの旅行や遠足などのイベントを行う。

⑤セラピー部門の支援「My View」

心的外傷後のストレスを抱えている子どもが多いため、個別面接と心理教育グループによる心理的ケアを行う。問題によってかかりつけ医（GP）に対応してもらうこともある。希望があれば通訳をつける。

セラピーは週1回の面接を12回行う。自分の気持ちや状態を自覚できるよう、瞑想や、パニックに対処する呼吸法、悲惨な体験が心と身体に与える影響などについての心理教育などを行う。セラピーを受けるのは15～17歳が多い。10代は大人に話すことに抵抗があるため、言葉を用いないアートセラピーやムーブメントセラピーなどが効果的としている。

セイラ氏は、「子どもたちは逃げることや生きること必死で、“自分がどうしたいのか”など考え

る状況になかった。また家族、文化、宗教などの喪失体験を持つ。そうした子どもの声を聴き、痛みを共感し、トラウマ体験で失われた自らの力を取り戻すためのケアを行う」と語っていた。また小川昂子氏は、「戦争などのトラウマ体験は心だけでなく、身体の体験でもある。心と身体の間をつなげることを重視している」と話していた。

難民児童の現状

2016年、ヨーロッパにいる難民の2～3%が養護者のいない子どもであった。EU加盟国では63,300人の子どもが、イギリスでは3,043人の子どもが保護された。そのうち男子が89%を占め、年齢の割合は16～17歳が68%、14～15歳が21%、14歳未満が10%であった。子どもの出身国の上位は、アフガニスタンが19%、エリトリアが18%、スーダンが12%と、紛争・内戦がある地域が多い。

戦争を経験し、家族や友人の死を目の当たりにした子どももいる。親や養護者と離れ、空腹で住む場所がなく、恐怖、孤立感、家族に連絡できない不安、国や組織に対する恐怖心、大人への不信感など多くの思いを抱えており、精神面での支援が必要になっている。

<https://www.refugeecouncil.org.uk/our-work/mental-health-support-for-refugees-and-asylum-seekers/mental-health-services-for-unaccompanied-children/>

18. イギリス・ソーシャルワーカー協会 (The British Association of Social Workers ; BASW)

訪問日時：2018年10月3日(水)PM

住所：Wellesley House 37 Waterloo Street, Birmingham
B2 5PP

URL：<https://www.basw.co.uk/>

取材担当者：マリス・ストラトリス (BASW イングランド代表)

ベッキー・レイノルズ (BASW 専門官、メンタル
ヘルスプロフェッショナル)

ナタリー・ラッシュタン (子ども家庭ソーシャルワーカー)

レベッカ・ラター (子ども・家族サービスソーシャルワーカー)

ネルソン・ンクク (成人サービスソーシャルワーカー)



1. 概要

ソーシャルワークの水準と専門性の向上、ソーシャルワーカー（以下SWr）の専門性向上と地位向上、活動への社会の理解を高めることを目的にした、SWrの会員組織である。ソーシャルワークを学ぶ学生、実務者、管理職、研究者、リタイヤしたSWrなど2万人以上の会員からなる。SWr国際連合のイギリス代表として国際的活動を展開し、国内では大学などと連携した政策提言やリソース開発、ロビー活動を通しSWrの労働条件改善、社会サービスの緊縮財政撤廃を目指して活動する。

SWrのキャリアアップと専門性の向上を体系化した専門能力育成フレームワーク (Professional Capabilities Framework ; PCF) (図1) を管理し、SWrの人材育成と教育のための研修会、ウェブセミナー、ワークショップ、PCFに基づいたオンライントレーニングを行う。

地域では、「子どもの安全保障」「成人サービス」「入所型サービス」などのテーマ別ワーキンググループがある。奨学金返済、被災や疾病へ時の支援金など、会員への金銭援助も行っている。



図1 専門能力育成フレームワーク2018

2. ソーシャルワーカーの育成・キャリア、仕事の実際

異なるレベルと職種の4名のSWrが、それぞれの立場で自らの仕事内容や教育、研修、キャリアアップ、経験談などを語った。

(1)ナタリー・ラッシュェタン氏：

子ども・家族SWr。全日制大学でSWrコースを受け、2017年、資格取得

SWrの資格取得には、大学でソーシャルワークの学位を取得することが一般的である。全日制大学のコースは3年間で、ソーシャルワークの理論、法律、実務に関する基本的知識や、ネグレクトや虐待、コミュニケーションや関係性などを学ぶ。1年目は社会学と心理学、2年目は法律と実習、3年目は実習に力を入れた教育がなされる。



SWrの資格取得後2年以内に、1年間、サポートを受けながら現場で実務にあたる「ASYE (Assesed and Supported year in employment)」と呼ばれる期間が設けられている。通常より2割少ないケースを担当し、6週に1度、マネージャーからスーパービジョン（以下、SV）を受けてレポートを提出する。レポートは、自分の対応に批判的な視点を持ち、理論や研究に照らし合わせてまとめる。レポートには、マネージャーからの指導とクライアントからのフィードバックがある。SVを受けながら実践を重ね、1年目の終わりに最終レポートを提出し評価を受けた。

ASYEの1年間で実践についての批判的振り返りができ、自信と仕事に対する満足を得ることができたが、正直なところ、もう少しサポートが欲しかった。

(2)レベッカ・ラター氏

2008年にSWr資格を取得。子ども・家族SWrとして養子縁組の家族に携わる。児童保護SWr、家庭裁判所アドバイザー、慈善事業団体でのセラピューティックSWrとしての職務経験がある



児童保護業務は、緊急の通告があればいつも最優先で対応せねばならない。エキサイティングだが、法律、子どもの発達、メンタルヘルス、子どもとの対応に使うツール、あるいは各地域にあるサービス、土地勘など、幅広い知識と情報が必要である。ストレスレベルが高く、体調を崩す同僚もいる。ハードワークだが、コミュニティの子どもたちのために働くSWrであることを誇りに思っている。

実務者からシニア実務者へキャリアを進めた時、マネージャーになるよう勧められたが、養子縁組支援やセラピューティックソーシャルワークを学んで専門性を高め、現場で働き続ける道を選んだ。

(3)ネルソン・ンクク氏

2011年にSWr資格を取得。成人サービスに携わるコミュニティSWrとして、医療現場で働いている

コミュニティSWrは、18～65歳の知的障害、認知症などの精神障害、薬物やアルコール依存症を抱えている人、視聴覚障害者など多様なカテゴリーの人々を支援する。



毎朝、8時過ぎにオフィスに着き、メールをチェックする。協力的な上司が研修の情報を送ってくれていることもある。優先順位を考えながら、1日の業務計画をたてる。1日の対応ケース数は15～20件だが、同じ対応はない。例えば、クライアントが生活している施設が閉鎖になると聞けば本人やその家族と面接をし、ニーズアセスメントや判断能力のアセスメントをし、サービス受給要件の確認からサービス提供後の経過確認まで行う。

夕方、現場からオフィスに戻るとパソコンに向かい業務の記録を残す。18時頃、オフィスを出てから家に着くまでの間で1日を振り返り、他によい対応方法はなかったか、肯定的な学びは得られたかを考える。ストレスのある仕事だが、誰かの助けになることが、自分の人間的成長にもつながっている。

(4)ベッキー・レイノルズ氏

BASW専門官。認定メンタルヘルスプロフェッショナル

認定メンタルヘルスプロフェッショナルは、精神保健看護師・OT・心理士・SWr、いずれかの資格取得後の追加専門資格である。1983年メンタルヘルス法の下、精神疾患の患者のメンタルヘルス・アセスメントに責任を負う。



アセスメントは、家族を含む関係者から情報を集め、地域で安全に生活できるか、入院の必要はあるかなどを医師とともにアセスメントする。アセスメントの結果、最終判断を下すのはメンタルヘルスプロフェッショナルである。

3. キャリアについての考え方

シニアSWrの中には、管理職になる人、管理職をやめて現場に戻る人、現場に残り続ける人がいる。現場で実務をするシニアの給与は管理職より低いこともあるが、調査によれば、SWrが仕事を選ぶ際の優先項目の第一位は給与金額ではない。SWrが仕事において重視しているのは、サポート体制がある組織、定期的なSV、研修、チームで支え合う環境である。

19. マーメイド：トランスジェンダーの子どもと家族への支援団体（Mermaids）

訪問日時：2018年10月2日(火)

住所：Suite 4, Tarn House, 77 the High Street Yeadon,
Leeds, LS19 7SP

URL：<https://www.mermaidsuk.org.uk/>

スピーカー：スージー・グリーン（CEO・トランスジェンダー
（敬称略）の子どもを持つ母親）

レイ・アスクルス（リーガルケースワーカー・弁護士）



1. 概要

イギリス人口で、トランスジェンダー^{注1}が占める割合は約1%の約66万人、18歳未満では約30万人のトランスジェンダーがいると推測されている。

マーメイドは、1995年、ジェンダーアイデンティティの悩みを抱える19歳以下とその家族のために設立された慈善事業団体である。トランスジェンダーの若者やその家族に対して、セルフヘルプグループを組織し、孤立やスティグマの軽減、権利を知らせることなどを目的とした支援を行う。

2. スタッフ・予算

フルタイムスタッフ7人とパートスタッフ2人で運営を行う。予算は年間34万ポンドで、約5割が補助金、約3割が個人の寄付、残りは企業からの寄付からなる。

3. 支援の概要

トランスジェンダーの若者とその家族は、孤立、差別、偏見、いじめ、ヘイト行為などの被害を受けることが多い。イギリスのトランスジェンダー支援団体のストーンウォールの調査によれば、トランスジェンダーの子どもの64%は学校でいじめられた経験があり、84%は自傷行為をし、45%が自殺企図したことがある。このような状況に対して、マーメイドは当事者に対する直接の支援と、差別撤廃のための法律整備を目指した働きかけを行っている。

(1)トランスジェンダーの子や家族に対する直接的な支援

①ヘルプライン

電話とメールによるヘルプラインを開設している。電話対応は平日9時～21時である。NHSタビストック&ポートマン・ジェンダーサービス^{注2}からの紹介件数も前年度比100%以上の上昇がみられるとのことだった。

表1 ヘルプライン件数の推移

| | 2013年度 | 2014年度 | 2015年度 | 2016年度 | 2017年度 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 電話(件) | 199 | 563 | 1,134 | 1,709 | 2,162 |
| Eメール(件) | 296 | 772 | 1,800 | 2,227 | 2,818 |

②オンラインフォーラム

トランスジェンダーの子どもと家族それぞれにフォーラムがある。500人弱の子どもと約1,200家族が登録している。登録者からの相談にスタッフが回答し、その内容をフォーラム内で共有する。

③グループ活動

国内に8カ所の地域支部があり、そこで月に一度、土曜午前中にセルフヘルプグループが開かれる。また、週末に、トランスジェンダーの家族が集まり、グループ活動をする宿泊イベントなども行っている。

③研修

学校、社会的サービス、その他機関に対して研修を行う。

(2)トランスジェンダーに対する差別撤廃のための法的働きかけ

ジェンダーの変更に関する法律である2004ジェンダー認識法 (Gender Recognition Act) では、性別認識を申請できるのは18歳以上で、トランスジェンダーの子どもが自分のジェンダーを自己決定することは許されていない。また性別認識申請のためには専門家が医療的エビデンスと社会的エビデンスを集め、申請するジェンダーを証明しなければならない。さらに、ジェンダーは男・女どちらかに限られ、ノン・バイナリー^{注3}は認められていない。

マーメイドとしては、ジェンダーは、年齢制限なく、自己決定のみで決められるもので、ノン・バイナリーも認められるべきと考えている。現在、ジェンダー認識法については、政府が一般の意見を募集して協議 (コンサルテーション) を行っているのので、そこに働きかけて、法律を変えていくことを目指している。

また、マーメイドでは、学校や保健領域でのアドボカシーを行っている。司法領域でもスタッフが法的なアドバイスができるよう申請中している。

4. 当事者の声

(1)トランスジェンダーの実子をもつ母親の語り

トランスジェンダーの子どもの母親であるスージー・グリーン氏 (現マーメイド代表) が、ご自身の体験を語った。

ジャックは女の子のおもちゃを好む子どもだった。幼稚園から「ジャックが『白



雪姫のドレスが一番好き』と言っている」と連絡があったが、好きなようにさせて欲しいと伝えていた。昼間はドレスなどを着ていたが、それを嫌がる父親の前では男の子の服に着替えていた。

家族の中での葛藤

夫婦間に齟齬が生じ、カウンセリングを受けるようになった。子育てについては夫の考えに従い、ジャックが着ていた女の子の洋服をしまうと、外交的で自信ある子だったジャックは落ち込み、自分が恥ずかしい存在だと感じているように見えた。

4歳になる前、ジャックが祖母に「誕生日にバービーの人形が欲しい、でもパパとママには伝えないで」と話したと知り、私は決心をしてジャックのために女の子の服を出した。その時、ジャックはこう言った。「神様は間違ったと思う、僕は女の子なんだよ」。

マーメイドとの出会い

親としての対応をかかりつけ医のGPに相談すると「そういう時期。そのうち終わる」と言われただけで、アドバイスをくれる人はいなかった。ジャックが6歳の時「女の子になる手術をしたい」と話してきた。大人になるまでそういう手術はできないと分かると、悲しい表情をした。このままにしておけなかった私は、インターネットで“マーメイド”という団体を見つけた。そこで紹介されたタビストック&ポートマン・ジェンダーサービスで、「ジェンダー・ディスフォリア」^{注4}という診断が下された。

女の子としての生活と幸せな小学校生活

夫と離婚し、ジャックを自由にさせることができた。専門家から、家では女の子のペルソナを、外では男の子のペルソナをつけることをアドバイスされ、その後1年ほどは家の中では女の子、外では男の子として過ごした。家族旅行の間、女の子として幸せそうに過ごすジャック（9歳）を見て、もう男の子としての生活はさせまいと決めた。社会的移行期間^{注5}を経て女の子としての生活を始めると、子どもたちには容易に受け止められた。しかし、親御さんたちからは罵声や暴言を浴びせられ、警察に通報したこともあった。

11歳の時、ジャックは「ジャッキー」に改名した。離婚した夫もジャッキーの人生を受け止める覚悟をしたようで、会いに来た。弟たちは彼女が男の子だったことを忘れたかのようだった。小学校の最終学年では、授業態度も成績もよく、「ハッピーな子ども」という評価を受けた。

地獄のような中学校生活と思春期の苦しみ

しかし、中学校に入ると周囲からのひどい暴言が始まり、入学から2週間後、ジャッキーは服薬自殺を図る。私が毎日送り迎えをし、学校にも訴えたが、嫌がらせは変わらなかった。転校すると、前の学校の生徒からジャッキーがトランスジェンダーであることが伝わった。唾を吐きかけられ、蹴られ、殴られ、下着を下ろそうとされた。教師も拒否的であった。ヘイトクライム課の警察官に対応してもらっていたが、電話が鳴るたびに自殺の知らせかと心配だった。

2年半後ようやく、女子として在籍できる学校に転校した。しかし第二次性徴が始まっていたジャッキーは、絶望的になって自傷行為を始めた。当時は、当事者が16歳になるまで、服薬中、第二次性徴が止まる薬は処方できなかった（現在は、トランスジェンダーの子ども4歳以上に処方

きる)。そこで、アメリカでジャッキーを助けてくれる医者を探し、12歳半で薬の服用をした。

心と体の一致から現在まで

またこの頃、女性ホルモンのエストロゲンの処方を開始した。この後2年間は自殺願望もなく、学業成績も良く、友人もできた。ジャッキーが16歳の時、私は彼女をタイに連れて行き、性別適合手術を受けさせた。これによって、ジャッキーは初めて、心と体が一つだと感じる事ができた。帰国後、ジャッキーにはボーイフレンドができた。ミスイングランドに出場し、セミファイナルにも残った。ジャッキーは、トランスジェンダーであることについてオープンで、自信にあふれた子に成長した。

私は現在、当時支援してもらったマーメイドの運営に携わっている。トランスジェンダーへの認知は高まり、相談の需要も増加している。

(2)トランスジェンダー本人の語り (ビデオ)

身体は男の子だったけど、頭と心は女の子だった。

5歳の時、「神様が間違ったんだよ、こんなはずじゃない」と言った。…

小学校のクラスメイトは問題なかったけど、ひどい中傷をする大人はいた。

その時は憎しみのような感情が生まれた。…悪夢の中学時代だった。噂が
一気に広まったのを覚えている。「化け物がいる」と言われ、唾を吐きかけ

られ、殴られ…こんなに残酷になれるのかと思った。…私はトランスジェンダーである前に姉であり、女優である。レッテルを張られるのは嫌だ。私はこれだ!というものになっているだけ。私はこのような経験した自分を誇りに思う。…



グリーン氏の息子、ジャッキー

¹トランスジェンダー (transgender) :ジェンダーのアイデンティティが生物学的性別と異なる人

²タビストック & ポートマン・ジェンダーサービス : The Portman and Tavistock Gender identity development service。ジェンダーアイデンティティの悩みをもつ若者を対象にした医療施設 (NHS)。

³ノンバイナリー (non-binary) : 男女に分類されないジェンダーアイデンティティ。

⁴ジェンダーディスフォリア (gender dysphoria) : 性別違和。精神障害の診断および統計マニュアル (DSM-5) での定義では、「体験し、また表出するジェンダーと指定されたジェンダー (生物学的な性別) との間の著しい不一致が少なくとも6ヵ月示される」こと。

⁵社会的移行期間 : トランスジェンダーの人の社会的特性が生物学的性別と異なる性別に変更される期間。物理的な変化期間であると同時に心理的適応のプロセスの期間でもある。

参考文献

- ・ Andy McNicoll, Children in poorest areas more likely to enter care, Community Care, 2017-02-28 <https://www.communitycare.co.uk/2017/02/28/children-poorest-areas-likely-enter-care-finds-study/> (2019年1月15日閲覧)
- ・ All-Party Parliamentary Group on Social Work , 2016, Report of the Inquiry into Adult mental Health, Health Services in England, イギリスソーシャルワーカー協会 (British Association of Social Workers; BASW)
- ・ Barr, Caelainn; Kommenda, Niko; Voce Antonio; Ibbetson Conner. The Guardian, Why is violent crime on the rise- and who is most at risk? 2018-4-27 <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/apr/27/why-are-knife-and-gun-offences-on-the-rise-and-who-is-most-at-risk> (2019年1月15日閲覧)
- ・ Bradshaw, Jonathan; Garnham, Alison. 2016, Improving Children's Life Chances, CPAG
- ・ ブレイディみかこ, 2018, 『治安悪化するロンドン 若者への投資、削減の末』朝日新聞 6月9日「欧州季評」
- ・ Brewer, Mike; Browne, James; Joyce, Robert; Sibieta, Luke. 2010, Child poverty in the UK since 1998-99: lessons from the past decade, Economic & Social Research Council
- ・ British Association of Social Workersウェブサイト <https://www.basw.co.uk/> (2018年12月1日閲覧)
- ・ British Refugee Council Trustees' annual report and accounts For the Year ended 31 March 2018, 2018, イギリス・レフュジー・カウンシル
- ・ Care Leavers Foundationウェブサイト <http://www.thecareleaversfoundation.org/> (2018年12月31日閲覧)
- ・ Catch22ウェブサイト <https://www.catch-22.org.uk> (2018年12月31日閲覧)
- ・ Child Friendly Leedsウェブサイト <https://www.leeds.gov.uk/childfriendlyleeds> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Child Poverty Action Groupウェブサイト <https://cpag.org.uk/> (2018年12月18日閲覧)
- ・ Child poverty definition to be changed, BBC,2015-07-01 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-33346989> (2019年1月15日閲覧)
- ・ Children's Act 1989, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/contents> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Children's Act 2004, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/31/contents> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Children and Social Work Act 2017, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/16/contents> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Children's Commissioner for England,2018, Vulnerability Report 2018, Overview

- ・ Children's Commissioner for England ウェブサイト <https://www.childrenscommissioner.gov.uk/> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Dearden, Lizzie. Independent, Why is knife crime increasing in England and Wales? 2018-4-27, <https://www.independent.co.uk/news/uk/crime/violent-knife-crime-rise-stabbing-murders-reasons-increase-london-why-a8326171.html> (2019年1月15日閲覧)
- ・ Department for Education UK, 2011, A child-centred system The Government's response to the Munro review of child protection
- ・ Department for Education UK, 2016, Review of the role and functions of Local Safeguarding Children Boards, The government's response to Alan Wood CBE
- ・ Department for Education UK ウェブサイト <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-education> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Department for Education UK, 2018, National Statistics, Characteristics of children in need: 2017 to 2018
- ・ Department for Education UK, 2018, National Statistics, Children looked after in England including adoption: 2017 to 2018
- ・ End Child Poverty ウェブサイト <https://www.endchildpoverty.org.uk/poverty-in-your-area-2018/> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Five Rivers Child Care ウェブサイト <https://five-rivers.org/> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Falcon Grove Family Assessment Centre ウェブサイト <http://falcongrove.wandsworth.gov.uk/> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Foster Care Associates ウェブサイト <https://www.thefca.co.uk/> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Foster Care Associates, 2015, Matching and Placement of Children and Young People -Procedure (2018年9月27日入手)
- ・ Foster Care Associates, Foster Placement Agreement Placement Plan England (2018年9月27日入手)
- ・ Forrester, Donald; Lynch, Amy; Bostock, Lisa; Newlands, Fiona; Preston, Bart; Cary, Alex. 2017, Family Safeguarding Hertfordshire Evaluation Report, Department for Education UK
- ・ Government Equalities Office UK, 2017, National LGBT Survey, How do you feel about being an LGBT person living in the UK? A survey with some questions for you to answer.
- ・ Her Majesty's Government, 2018, Working Together to Safeguard Children, A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children
- ・ Her Majesty's Government, 2018, Working Together: transitional guidance, Statutory guidance for Local Safeguarding Children Boards, local authorities, safeguarding partners, child death review partners, and the Child Safeguarding Practice Review Panel
- ・ Hertfordshire, 2015, Families with multiple needs: parental mental ill-health, substance misuse

and domestic violence

- Hertfordshire County Council Children's Service, 2016, Hertfordshire's Families first Outcome Plan 2016
- Hertfordshire County Council ウェブサイト <https://www.hertfordshire.gov.uk/home.aspx> (2018年12月1日閲覧)
- Hertfordshire County Council Children's Social Care ウェブサイト <https://www.hertfordshire.gov.uk/services/childrens-social-care/childrens-social-care.aspx> (2018年12月1日閲覧)
- Hertfordshire, Hertfordshire Families First Assessment Form, (2018年9月28日入手)
- Hirsch, Donald. 2017, The Cost of a Child in 2017, Child Poverty Action Group
- Home office UK, Guidance Indecent images of children: guidance for young people 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/indecent-images-of-children-guidance-for-young-people/indecent-images-of-children-guidance-for-young-people> (2019年1月15日閲覧)
- Home Office UK, 2018, Drug Misuse: Findings from the 2017/18 Crime Survey for England and Wales
- Kahn, Timothy. 2001. Pathways: A guided workbook for youth beginning treatment.3rd ed. Safer Society Foundation (2009, 藤岡淳子 (監訳) 『回復への道のり パスウェイズ』 誠信書房.)
- Katie Forster, Independent Teenage pregnancy rates hit all-time low after nearly halving in last eight years, 2017-3-22, <https://www.independent.co.uk/life-style/health-and-families/health-news/teenage-pregnancy-rates-record-low-england-wales-fall-halve-last-seven-years-a7643416.html> (2019年1月15日閲覧)
- 川崎二三彦・四方耀子・山下洋・増沢高・田附あえか, 2008, 平成19年度子どもの虹情報研修センター虐待問題の海外調査研究『イギリスにおける児童虐待の対応報告書』・『igiイギリスにおける児童虐待の対応報告書 (資料編)』
- Leeds City Council, 2018, Statement of Purpose and Function, Adel Beck Secure Children's Home (2018年12月1日閲覧)
- Leeds City Council, Children's Services ウェブサイト <https://www.leeds.gov.uk/residents/health-and-social-care/keeping-children-safe> (2018年12月1日閲覧)
- Leeds Safeguarding Children Partnership ウェブサイト <https://www.leedsscp.org.uk/Home> (2018年12月1日閲覧)
- Lucy Faithfull Foundation ウェブサイト <https://www.lucyfaithfull.org.uk/> (2018年12月1日閲覧)
- Marsh, Alan. 2017, CPAG, Poverty: The facts 6th Edition 2017
- Mental health Foundation, 2016, Fundamental Facts about mental health 2016
- Mermaids ウェブサイト <https://www.mermaidsuk.org.uk/> (2018年12月1日閲覧)
- Ministry of Justice UK, 2019. Criminal Justice Statistics quarterly, England and Wales, October 2017 to September 2018,

- ・ Ministry of Justice UK統計 ウェブサイト <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-justice/about/statistics#topics> (2019年1月15日閲覧)
- ・ Munro, Eileen, 2011, The Munro Review of Child Protection: Final Report, A child-centred system, Department for Education UK
- ・ National Society for the Prevention of Cruelty to Children, 2018, How safe are our children? The most comprehensive overview of child protection in the UK 2018
- ・ National Society for the Prevention of Cruelty to Children ウェブサイト <https://www.nspcc.org.uk/> (2018年12月31日閲覧)
- ・ Nakazawa, Donna Jackson, 清水由紀子訳, 2018, 『小児期のトラウマがもたらす病 ACEの実態と対策』, パンローリング株式会社
- ・ NHS Digital, 2018, Statistics on Drug Misuse: England, 2018 [PAS]
- ・ Ministry of Justice UK, Family Court Statistics Quarterly: July to September 2018, <https://www.gov.uk/government/statistics/family-court-statistics-quarterly-july-to-september-2018> (2019年1月15日閲覧)
- ・ Social Enterprise UKウェブサイト <https://www.socialenterprise.org.uk/what-is-it-all-about> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Office for National Statistics UK, 2017, Domestic abuse in England and Wales: year ending March 2017
- ・ Office for National Statistics UK, 2018, Domestic abuse in England and Wales: year ending March 2018
- ・ Office for National Statistics UKウェブサイト <https://www.ons.gov.uk/> (2019年1月15日)
- ・ Public Health England, Child and Maternal Health ウェブサイト <https://fingertips.phe.org.uk/profile/child-health-profiles/> (2019年1月15日閲覧)
- ・ PAC-UK ウェブサイト <https://www.pac-uk.org>
- ・ Rees Centre ウェブサイト <http://www.education.ox.ac.uk/rees-centre/> (2018年12月31日閲覧)
- ・ Refugee Council事業紹介ウェブページ <https://www.refugeecouncil.org.uk/our-work/mental-health-support-for-refugees-and-asylum-seekers/mental-health-services-for-unaccompanied-children/> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Safeguarding Team for East and North Hertfordshire Clinical Commissioning Group, 2017, Hertfordshire Safeguarding Children, Looked After Children and Care Leavers Annual Report 2017
- ・ Secure Children's Homes ウェブサイト <http://www.securechildrenshomes.org.uk/> (2018年12月1日閲覧)
- ・ Signs of Safety ウェブサイト <https://www.signsofsafety.net/> (2019年3月1日閲覧)
- ・ 資生堂社会福祉事業財団, 2013, 2012年度資生堂児童福祉海外研修報告書 (ドイツ・イギリス)

- ・ Social Mobility and Child Poverty Commission, 2016, Parents in the dark about government's flagship childcare policy <https://www.gov.uk/government/news/parents-in-the-dark-about-governments-flagship-childcare-policy> (2019年1月15日閲覧)
- ・ 鈴木正明, 2009, 英国のソーシャルエンタープライズ —日本の社会的企業育成への示唆を探る—. 日本政策金融公庫論集第3号
- ・ 田邊泰美, 2011, ベビーP虐待死亡事件とラミング報告書—繰り返される第二のクリンビエ事件—. 園田学園女子大学論文集第45号, 215-239
- ・ 田邊泰美, 2014, 英国児童虐待防止研究—コンタクトポイント (CPd: Contact Point database)、共通アセスメントフレームワーク (CAF: Common Assessment Framework)、児童情報管理システム (ICS: Information Children's System) が児童 (虐待防止) ソーシャルワークに与える影響について—. 園田学園女子大学論文集第48号, 191-213
- ・ 田澤あけみ, 2017, イギリス福祉政策にみる「児童保護」制度の軌跡と課題. 社会保障研究2017 vol2, no.2・3, 202-215
- ・ Thapar, Anita; Pine, Daniel S.; Leckman, James F.; Scott, Stephen; Snowling, Margaret J.; Taylor, Eric. 長尾圭造・氏家武・小野 善郎・吉田 敬子・その他 (監修, 翻訳) 2018, 『ラター児童青年精神医学 原書第6版』, 101-118, 997-1032
- ・ 塚直隆, 2015, 『物語イギリスの歴史下』中公新書
- ・ 山田二郎, 2005, 『ブレア時代のイギリス』岩波新書
- ・ Youth Justice Board/Ministry of Justice UK, 2019, Youth Justice Statistics 2017/18
- ・ Women's Aid, 2018. Briefing on the Domestic Abuse Bill
- ・ Women's Aid Federation of England ウェブサイト <https://www.womensaid.org.uk/> (2018年12月1日閲覧)

資料1 ハートフォードシャー ファミリーファースト・アセスメント フォーム (Hertfordshire, Families First Assessment form)

Families First Assessment

This word copy of the Families First Assessment can be used to record information gathered when assessing the strengths and needs of the family.



Family Name: _____
 Date Assessment Started: _____
 Date Assessment Completed: _____
 Assessment completed by: _____
 Assessors Agency _____
 Keyworker is _____
 You can contact your keyworker on _____

Housing Tenure Type – Circle

Private Rent LA/HA Rent Owner Occupied No Fixed Abode
 Temporary Accommodation by LA Other Not Known

Services (including GP/educational setting/ Health visitor and other professionals working with the family or a family member)

| Name of service/agency | Contact name of worker | Telephone number | Which family member linked to this service | What support are they providing |
|------------------------|------------------------|------------------|--|---------------------------------|
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

What the Family Would Like to Change

Why has this assessment been started and what is the intended outcome?

What are the family's views including the views of adults, children or young people in the family?

What are the views for other family members?

Brief Family Overview

Family History and story – (where relevant include wider family history)

Wider family history (where relevant)

How are things at the moment?

(This section is needs based so if no need box stays empty, in EHM system toggle heads can be used to evidence individual family member needs)

Children in need of help- (including children, who go missing, at risk of sexual exploitation and show signs of neglect)

Mental Health/Emotional Wellbeing – (please give details including support in place)

Drug and/or alcohol abuse – (if yes please give details including support in place)

Sexual Health

Health and Wellbeing – (e.g. - Physical health, diet, exercise, long term health conditions - please give details including support in place)

Education - (2-18 years) include attendance, children missing education and exclusions

Employment (including adult out of work/on out of work benefits and young people not in education, employment or training)

Money Matters – (including debt and rent/mortgage arrears)

Housing Issues (including homelessness, risk of homelessness or overcrowding)

Healthy Relationships – (including Domestic abuse, inter-family conflict and actual or risk of family breakdown) - please give details including support in place

| |
|--|
| |
|--|

Community and Social behaviour –(young people and adults, including any recent history of being a victim or offending)

| |
|--|
| |
|--|

| Are there signs of Neglect Comment | Yes/No |
|--|--|
| <p>Has a Graded Care Profile been completed If Yes date of completion and outcome</p> | <p>Yes/No</p> <p>If no: Please give reason</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consent needs to be obtained • Not trained • Other services leading on GCP • To be completed |

Caring Responsibility

| | |
|---|---------------|
| <p>Are any of the adults carers'? If yes details in this box</p> | <p>Yes/No</p> |
| | |

| | |
|---|---------------|
| <p>Do any of the children/young people have a caring responsibility? If yes state which child/young person and outline their caring role and support currently in place.</p> | <p>Yes/No</p> |
| | |

Parenting

Basic care - include comments on stimulation, guidance and boundaries and stability (include all parents who the children spend two days or more with each week)

| |
|--|
| |
|--|

Family Dynamics (highlight positive and challenging relationships including both parents, even if in separate households, and extended family carers)

| |
|--|
| |
|--|

The Parent, Carer, Young Person, Child or Family Agreement (a consent form will need to be signed once the information is recorded on the EHM system and the print out version is shared with the family.)

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> We / I understand that the information we / I give as part of the Families First Assessment will be stored securely as stated in the Privacy Notice. We / I give permission for my / my family's information and any relevant correspondence, discussions with me and my family and records of conversations between agencies, to be shared with other professionals (as agreed by me for the purpose of the Families First Assessment, action plan and the support provided to my family) in the interest of providing services to me and / or my family. I agree that professionals will share information between each other so that these services can be provided to help me and my family. We may also share information if we are legally obliged to do so, for example to safeguard a child at risk of harm. | <p>I am the parent/carer (please tick)</p> |
|--|--|

We/I have had the reasons for information sharing and information storage explained to me and I understand those reasons.

| | |
|------------------------------------|------|
| Name of Parent /Carer/Young Person | Date |
| Signature | |
| Name of Parent/Carer/Young Person | Date |
| Signature | |

So that we can better co-ordinate the support your family receives and to ensure the best outcomes are achieved for you and your family, we would like to share information currently held about your family (or collected as part of the Early Help process) with relevant services from the list provided below. In some cases we would also like to obtain information from them with regards to your family's needs and any support provided. I agree to information sharing with the following professionals/organisations:

| Professionals/Organisations: | Yes /No |
|--|---------|
| School | |
| Children's Centre | |
| Pre School | |
| Housing Provider | |
| General Practitioner | |
| Health Visitor | |
| Hertfordshire Police | |
| Department for Work and Pensions | |
| Other Professionals/Organisations (please state) | |

| | |
|------------------------------------|------|
| Name of Parent /Carer/Young Person | Date |
| Signature | |
| Name of Parent/Carer/Young Person | Date |
| Signature | |

If you are signing this consent statement on behalf of your family, you confirm that all members of your family agree to their information being shared with the services listed above. This includes any correspondence and records of discussions that takes place with your family. Additionally you agree that information and records of conversations between agencies can be shared with other professionals, as stated above, for the purpose of the Families First Assessment and action plan, in the interest of providing services to yourself and/or your family.

Please list below the names of any family members who have not consented to their information being shared with these services.

Name of person(s) excluded from information sharing content:

This information is being gathered and will be processed on the basis that you are giving consent for us to do so. If you wish to withdraw consent at any time you can do so by informing your key worker.

The Privacy Notice setting out how information is collected and used for the evaluation of the Government's Troubled Families programme can be found in the Help section at www.hertfordshire.gov.uk/familiesfirstportal

Your family's plan

(This section of the assessment outlines the action plan for the family which should be agreed with them. This is based on the conclusions of the assessment).

| Families First Theme | What do you want to achieve? | Action | Who's | By When | Support method | Family member |
|----------------------|------------------------------|--------|-------|---------|----------------|---------------|
| | | | | | | |
| | | | | | | |

Expected Review date: _____

*Remember if you are concerned about the safety and welfare of a child, young person or family member, you should follow Hertfordshire's Children's Safeguarding Board procedures. If the child/young person/family member is at risk of significant harm you must contact the police (999) and make referral via Customer Service Centre - 0300 123 4043.

Once you have met with the family and completed the Families First Assessment the information must be recorded on the EHM system. A printed version of the form is then shared with the family and signed by them confirming it is a true reflection of your discussion with them.



Matching and Placement of Children and Young People - Procedure

People - Procedure

Procedure Overview
This procedure and appendices detail the matching process, and guidance on making placements. Information relating to Parent and Child Placements can be found in Section 18 of the Operational Standards Manual. This procedure should be read in conjunction with the FCA Policy Matching and Placement of Children.

| | |
|--|--|
| Managed by: CA Operational Standards Coordinator | Executive Director Approved by: David Oldham |
| Policy Owner: QA&SI Team | Date Approved: April 2015 |
| Issue: 07 | Next Review Date: April 2018 |
| Document Code: FCAPRO07 | Date Cascaded by CEO: |



Matching and Placement of Children and Young People - Procedure | 2

CONTENTS

| | |
|---|-----------|
| Purpose/Objectives | 4 |
| Scope | 4 |
| Procedure Details | 4 |
| The Matching Process | 4 |
| Information about the Foster Carers – Carer Profile | 5 |
| Information on the Child or Young Person and the Carers | 5 |
| Criteria for Matching Children and Young People with Foster Carers | 6 |
| Agreement for placing alongside – Appendix 16 Risk Assessment and Consent for Placing alongside | 7 |
| Agreement for placing alongside – Future Placements – Appendix 17 Local Authority General Consent for Placing alongside | 7 |
| Ethnic Origin, Race, Religion, Culture and Language | 7 |
| Children with Disabilities | 7 |
| Sexually Abused or Abusing Children | 8 |
| Children & Young People with History of going Missing | 8 |
| The Views of the Child and Young Person and their Family | 8 |
| Guidance on Making Placements | 8 |
| Stages in Making A Placement | 8 |
| Gathering Background Information on the Child | 9 |
| Foster Care Associates Fostering Allowances | 9 |
| Foster Placement Agreement/Placement Plan –Delegated Authority | 10 |
| Planning, Preparation and Introductions | 11 |
| Planning | 11 |

Issue 07 April 2015

©Copyright Core Assets – Produced by Core Assets Standards

| | |
|---|-----------|
| Preparation of the Child and Foster Carers | 11 |
| Introductions | 11 |
| Parent and Child Placement Plan/Placement Agreement | 12 |
| Independent Fostering Agencies – Interagency Agreement | 12 |
| The Interagency Contract – ‘Funding Agreement’ | 12 |
| Guidance on Placements of Children/Young People from different cultural/ethnic/faith backgrounds | 13 |
| Supervision of Placements | 13 |
| Ending of Placements | 13 |
| Placements Flow Chart | 15 |
| Referral of child or young person for placement with Foster Care Associates Foster Carers | 17 |
| Matching Child or Young Person with Foster Carers | 17 |
| Planning (Meeting(s) and Introductions | 19 |
| The Placement Plan/Foster Placement meeting and Interagency Agreements | 20 |
| After the Placement Has Been Made | 21 |
| End of Placements | 22 |
| Long Term Placements | 22 |
| Monitoring, Evaluation and Review | 24 |
| Appendices | 24 |

Purpose/Objectives

The Fostering Service Regulations (England and Wales), The Care Planning, Placement and Case Review (England) Regulations, National Minimum Standards and Statutory Guidance set out the requirements, standards, functions and responsibilities of both Placing Authorities and Fostering Service Agencies when placing children and young people with Foster Carers. This document sets out Foster Care Associates Operational Standards and processes related to the placing of children taking account of all the above.

Foster Care Associates aims to achieve the best possible match on the basis of referral information about the child or young person and their family, consideration of the child’s care plan and assessment reports, working knowledge of Foster Carer vacancies and the skills, experience and abilities of available Foster Carers.

Scope

This procedure applies to England, Wales and Northern Ireland. The principles apply across Foster Care Associates legislative frameworks and practice will be employed to reflect the requirements within the procedures.

Procedure Details

The Matching Process

Matching is initially undertaken by Foster Care Associates Placement Manager/Officer who have overall responsibility for keeping an up to date list of Foster Carer vacancies, are the first point of contact for Social Workers referring children, and manage the placement process on behalf of the agency.

The Placement Manager/Officer identifies possible placements and discusses the proposed placement with the Foster Care Associates Supervising Social Worker, Duty Social Worker and/or Fostering Service Manager. This person is a qualified Social Worker who makes a decision, based on a professional judgement, about the suitability of the proposed placement.

It is possible that the proposed match will not meet all the needs of the child. Where gaps in the match are identified arrangements should be made to compensate for these e.g. additional information, training or support for children and young people from a different ethnic/cultural/faith background. See **Matching Checklist – Appendix 15**.

Once the match has been approved then the document should be uploaded to the Management tab on the Placement Record in MYCA Operations.

See *Referral, Matching and Placement Procedure* for detailed procedures to be followed (pages 16 to 22)

Information about the Foster Carers – Carer Profile

The foster carer profile is the key tool we can utilise to showcase our foster carers to Local Authorities. Without a strong profile, foster carers have a reduced chance of getting a placement. A profile is more than just a snapshot or précis of the foster carer(s), it must be well thought out, thorough and designed to meet the needs of the LA Social Worker or placements team. It is therefore essential that all profiles are of a good standard and are kept up to date.

The **foster carer profile template and guidance** is available in the Section 07 of the Operational Standards – it is the responsibility of the Placement Manager and Supervising Social Worker to ensure the profiles are up to date, good quality and attractive.

Information on the Child or Young Person and the Carers

When a Placement Enquiry is first made, the Placement Manager/Officer should record information about the child or young person and her/his family, and the type of placement being requested, on the Placement Enquiry and Placement Referral Record on the IT system.

Where a Placement Enquiry is requested for a parent and child, the same process should be applied to the relevant menu on the IT system.

The Placements Manager/Officer should maintain regular contact with the child's Social Worker during the matching process and chase up any documentation that fails to arrive.

A record of all contacts and information obtained should be kept on the follow up details on the relevant sections of the IT system.

Decisions about the most appropriate placements should be made on up to date and reliable information about the child and the Foster Carers contained in:

- The Form F assessment, approval criteria and most recent Foster Carer review
- Carer Profile
- Referral documentation, Recent assessments of the child and his/her family, the child's care plan, Looked After Children Forms, BAAF Form E, recent statutory review, health reports including psychological or psychiatric reports, educational or health assessments

The Social Worker for the child/young person should also be asked about the child's/young person's views on the plans and those of her/his family. Full information on the proposed carers including photographs where available, should be provided to the responsible Social Worker for sharing with the child/family. Introductions should be arranged where possible.

If a placement request is for an emergency placement and reports are not immediately available, the Placements Manager/Officer must take steps to ensure that they are forwarded to Foster Care Associates within five working days in line with statutory requirements, and that the Foster Care Associates Supervising Social Worker for the Foster Carer(s) is fully aware of the situation.

The Placements Manager/Officer should enter the receipt of essential documents and the date received in the documentation requested box on the Placement Referral Record.

Criteria for Matching Children and Young People with Foster Carers

There are a number of important factors to take into account in deciding whether a placement is suitable:

- The particular needs and circumstances of the child to be placed
- The child's views and the views of the child's family
- The views of children in the Foster Carer's family and other children in the placement
- The child's assessed racial, ethnic, religious, cultural, and linguistic needs
- Location of placement in relation to child's home
- Contact arrangements
- The child's health needs including access to specialist health care services
- The child's **educational needs** and access to specialist education provision
- The child's assessed developmental needs and needs relating to gender, disability and sexuality
- The child's care plan and the type of placement needed
- Placement with siblings where this is assessed to be in the interests of the child involved
- The age of the child and other children in the foster home
- Agreement is granted by placing authorities of any other children already living in the foster home
- **The proposed foster carer availability** e.g. placements should not be considered when foster carers have planned respite that occurs soon after the new placement will start, and this requires the child/young person to be placed in a respite placement.

This list is not exhaustive and attention should always be given to the particular needs of individual children and the situation of potentially suitable carers.

In deciding on any placement there will always be an element of risk. The placement decision should be made on the best possible information, an assessment of the risk and arrangements that will minimise the risk.

The elements of matching which were taken into consideration and areas where Foster Carers need additional support to compensate for any gaps in the match between the child and carer should be recorded in the Placement Plan/Foster Placement Agreement.

Agreement for placing alongside – Appendix 16 Risk Assessment and Consent for Placing alongside

When the foster home already has children in placement, it is a regulatory requirement that the placing authority of those children be consulted and agree to the 'incoming' child's placement.

Placement staff or Supervising Social Workers can undertake this consultation, providing the information about the proposed child/young person and how the match with the carers has been reached. It is necessary to get confirmation of that agreement to evidence the consultation process has taken place.

The Risk Assessment can be completed once a match is identified and agreed by the placing authority.

Agreement for placing alongside – Future Placements – Appendix 17 Local Authority General Consent for Placing Alongside

Considerations for 'general' consent for matching alongside should be discussed with the LA Social Worker within 3 months of the young person being placed, if it is likely that the placement will continue. By signing the consent form the LA Social Worker gives consent for the FCA Social Worker to approve any matching alongside subject to completion and positive outcome of the 'Risk Assessment for Placing Alongside'.

A Risk Assessment must still be completed prior to any match being approved and with the understanding that the Foster Carers terms of approval dictate that these young people can be placed together.

Ethnic Origin, Race, Religion, Culture and Language

Placements Manager/Officer and Foster Care Associates staff responsible for making placement decisions should take great care to match the child's specific needs in relation to the above.

The ethnic origin of a child shall not automatically, of itself, take precedence over the other assessed needs of the child when placement needs are being considered.

Appendix 03 Meeting the Racial, Cultural, Religious and Linguistic Needs of Children and Young People outlines in detail the legislative and regulatory framework along with placement requests and the decision-making process.

Foster Care Associates staff involved in taking placement enquiries and making placement decisions should ensure that all aspects of a child's identity are recorded and note any gaps in information provided and check assumptions being made.

Children with Disabilities

Care should be taken to ensure that a proposed placement can meet the specific needs of a child/young person with disabilities. Foster Carers may need special equipment, additional information, training and support.

Sexually Abused or Abusing Children

Great care must be taken in placing children who have been sexually abused or who have a history of abusing other children to minimize the risk to children in the household. It is crucial that Foster Carers are made aware of any relevant history and that the household Safer Care policy and Child Specific Safer Care policy are updated and reflect the risks identified and how they will be managed.

Children & Young People with History of going Missing

When information is received at referral and matching that the child/young person has a history of going missing from placement – refer to Section 10 Young People Missing or Absent P&P and complete the risk assessment Appendix 1.

The Views of the Child and Young Person and their Family

Every effort should be made to seek the views of the child/young person and their family on the proposed placement and where possible arrangements should be made by the local authority social worker for the child/young person to meet the Foster Carers and their family prior to the placement.

It is important that the child/young person has as much information as possible on the Foster Carer's family so that they can express an informed view about the placement. Even in circumstances where the placement is made in an emergency it should be possible to discuss the proposed placement with the child/young person and his/her family and to give the child/young person some basic written information.

In most instances this will be the responsibility of the child's/young person's social worker. The Foster Care Associates Placement Manager/Social Worker also has a responsibility to ensure that the child/young person has information on the proposed placement so that his/her views can be obtained and taken into account.

Guidance on Making Placements

Stages in Making a Placement

There are four important stages in making the placement.

- Gathering background information on the child
- Planning, Preparation and Introductions
- The Placement Plan/Foster Placement Agreement and Interagency Agreements
- After the Placement has been made

The detailed procedure is set out in *Referral, Matching and Placement Procedures (pages 15 to 22)*

It will not always be easy to gather all the necessary information, arrange any planning meetings and introductions and to complete the Foster Placement Agreement/ Placement Plan before the placement.

However, the Care Planning, Placement and Case Review Regulations England (2010) require the Placement Plan to be completed by the placing authority at or within five days of the start of the placement.

Gathering Background Information on the Child

Foster Care Associates ensures that all relevant information on the child is made available and shared with the Foster Carers prior to or as soon as possible after the commencement of the placement.

The Placement Manager/Officer requests core documentation from the Social Worker for the child and placing authority at the point of referral. The core documentation is listed on the Placement Enquiry/Referral Record on the MyCA Operations.

The Placement Manager/Officer – informs LA Social Worker and Foster Care Associates Social Worker if a Risk Assessment is required for children sharing bedrooms.

At the point the placement is agreed the Placement Manager / Officer should always request a copy of the written care plan and any recent assessments on the child/young person from the referring social worker (if these have not already been provided).

Once a placement has been made the responsibility for pursuing any outstanding written information on the child passes to the Foster Care Associates Supervising Social Worker.

Where a child has been placed in an emergency, it is important that the Foster Carers have sufficient information at the outset and arrangements are made to acquire additional information and forward this to the Foster Carers.

All information concerning the child or the child's family must be treated as confidential. Foster Care Associates Foster Carers undertake to keep information confidential and not to share it with anyone else without prior permission.

Foster Care Associates Fostering Allowances

The rate of fostering allowance paid to carers for each placement, including mileage allowance will be notified to the Foster Carers in writing at commencement by the relevant placements team. Should the payment rate for any placement subsequently change as a result of Foster Care Associates contractual arrangements with LA's/Trusts/Boards, the Foster Carers will be consulted prior to implementation of such change by relevant local Foster Care Associates staff and notified in writing by the relevant placements team.

The most important document containing essential information will be the Placement Plan/Foster Placement Agreement. Foster Carers should have the following information:

- Child's name, date of birth, details of birth parents, significant family members and friends
- Name of child's social worker and responsible local authority including contact details of Out of Hours/Emergency Duty Team
- Details of legal status, child's care plan and contact arrangements

- Child's personal history and experiences and circumstances leading to care
- Current health and medical history
 - written health record
 - any special health needs
 - childhood illnesses and immunisation status
 - mental illness of birth family
- Child's emotions and behaviour
 - any emotional or behavioural difficulties or fears
- Child's daily routines
 - mealtimes, bedtime rituals, likes and dislikes
- Local Authority arrangements for delegation of authority – See note below

Local Authority requirements for payment of pocket money and savings for the child/young person where possible this information should be obtained prior to the child being placed (See also FCA Pocket Money & Savings Policy and Procedure for agreed amounts internally). The Placement Manager/Supervising Social Worker **must** ensure that any relevant information not available at the time of placement is obtained as soon as possible and passed to the Foster Carers. The Supervising Social Worker **must** ensure that a 'Health Passport' is commenced on the basis of the information provided and passed promptly to the Foster Carer.

Foster Placement Agreement/Placement Plan –Delegated Authority

Details of any day to day decision making that has been 'delegated' by the responsible authority to the Foster Carer must be written in the Foster Placement Agreement/Placement Plan, this delegation must be signed by the responsible authority representative e.g. Social Worker and any other person with 'Parental Responsibility'. The decisions delegated to the foster carer will be subject to review and addition at the LAC placement review meeting by the IRD chairing.

Where the decision for 'Overnight Stays' for a foster child outside of an approved fostering household (or other regulated setting) has been delegated to the Foster Carer, the relevant individual/household hosting the overnight stay must be subject to a satisfactory prior **Foster Carer Support Person Risk Assessment** in line with policy; this is to ensure that Core Assets insurance cover is not compromised. Overnight stays are **not** respite placements it is essential that the substantive Foster Carer is available at all times for the child/young person to return to placement if necessary. The Foster Carer Support Person must be provided with safer care information and know how to contact the substantive Foster Carer at all times.

Refer to: Core Standards – Criminal Record Check Policy – Appendix 5 – Foster Carer Support Person Risk Assessment.

Planning, Preparation and Introductions

Planning

Good planning of the placement and preparation of the child or young person and the child's family and the Foster Carers and their family are key ingredients to making a successful placement.

Where time allows, it is helpful to arrange a pre-placement meeting or meetings. This meeting may be the same as the Placement Plan meeting.

Preparation of the Child and Foster Carers

Whether or not there is time to organise a planning meeting the Foster Care Associates Social Worker and the child's/young person's Social Worker should decide what preparation work is to be done with the child and by whom, and what preparation work is to be done with the Foster Carers.

The local authority or Foster Care Associates Social Worker should try to bring together or arrange for contact between the proposed Foster Carers and the previous carers wherever possible and appropriate. Being able to share information on the child's daily routines, abilities, habits, fears, likes and dislikes will help the receiving Foster Carers in settling the child into the placement.

The Foster Care Associates Social Worker should discuss financial arrangements with the Foster Carers plus any particular needs for bedding, furniture, equipment, clothes.

School costs including school uniform, school trips and school equipment should also be discussed and agreement reached on who is responsible for which expenses.

The Foster Care Associates Social Worker should also discuss the impact of the arrival of the foster child or young person on other children in the Foster Carer's family and ensure that the proposed placement has been discussed with them.

The Foster Care Associates Supervising Social Worker will discuss any Risk Assessments that have been completed for sharing bedrooms and ensure that the Foster Carer household safe care policy is updated to take account of the impact/needs of the new placement. Further, an individual Child Specific Safer Caring Policy is to be completed as soon as possible.

Introductions

Where practicable, arrangements should be made for introductory visits and the reasons for these explained to Foster Carers. Even where placements are made at short notice, every effort should be made for the child (and, if appropriate, the child's family) to meet the Foster Carers and visit the foster home prior to placement.

Placement Plans/Foster Placement Agreements

England - Local Authorities are required to provide a Placement Plan (for each foster placement) in line with regulations. The Foster Care Associates Foster Placement Agreement will be used in the absence of the Local Authorities own pro-forma. – see Appendix 8.

Wales – The Foster Care Associates Foster Placement Agreement is required to be completed for all placements in Wales.

Northern Ireland - The Foster Care Associates Foster Placement Agreement is required to be completed for all placements in Northern Ireland.

Parent and Child Placement Plan/Placement Agreement

See Section 18 of the Foster Care Associates Operational Standards and Procedures Manual, for relevant guidance on Parent and Child placements and supporting documents and forms.

Independent Fostering Agencies –Interagency Agreement

A local authority can make arrangements for its functions/duties to be discharged on its behalf by an independent fostering agency, i.e., making of placements, supervision of placements, and termination of placements and provisions of a series of short-term placements.

The Interagency Contract – 'Funding Agreement'

This is a contract between the relevant local authority and Foster Care Associates about the placement arrangements for a particular child/ren it includes:

- details of carer for child and relevant matching
- any services to be provided by Foster Care Associates
- terms (including payment) of the proposed foster placement and the completion of a separate, Foster Placement Agreement
- arrangements for record keeping about the child and the return of records
- requirement to notify any concerns about the placement
- whether and on what basis other children may be placed with the carer
- arrangements for the termination of the agreement and if, exceptionally, Foster Care Associates is to undertake the supervisory visits to the child that are normally the responsibility of the local authority Social Worker
- the arrangements for conducting these and providing reports to the local authority

Note: The Foster Care Associates 'Funding Agreement' will be used to comply with the requirement for the Inter-agency contract unless an alternative 'Framework Agreement' approved by Foster Care Associates applies e.g. Pan London local authority's consortia document. The completion of the 'Funding Agreement' is additional to, not alternative to, the Foster Placement Agreement. Foster Care Associates Cymru are required to complete one agreement for all placements with each Local Authority in line with Regulation 40- see appendix 11 & 11A

Foster Care Associates England Companies – CP&CR Regulation 26 agreement – if required, see appendix 12

Guidance on Placements of Children/Young People from different cultural/ethnic/faith backgrounds

Whilst there is no specific reference in the Regs/Guidance placing children and young people from different cultural/ethnic and faith backgrounds, Foster Care Associates will continue to identify, address and monitor any matching shortfalls. Please see relevant procedures and guidance – Appendices 3 and 4.

Supervision of Placements

Generally speaking, the responsibility for supervising the child in the placement is the responsibility of the placing authority and the allocated local authority Social Worker. The Framework for supervision, including visits to the child and the requirement to prepare written reports, is set out in Regulations 28/29 of the Care Planning, Placement and Case Review Regulations 2010, FS Regulations 35 Wales.

The fostering service provider also has responsibilities for the welfare of the child in the placement, and is responsible for supporting and training the carers and conducting the regular review of Foster Carers. See Foster Care Associates Policy and Procedure Supervision and Support of Carers

Foster Care Associates provides a range of placements, some of which provide a comprehensive package of support which can involve direct work with the child or young person, educational support and, where appropriate, therapeutic support to the placement. The details of the services provided will be agreed at the point of referral and communicated in writing to the foster carer at the point of placement by the placements team.

The respective roles and responsibilities should be made clear in the Foster Placement Agreement/Placement Plan, and Interagency Agreements. It should be clearly stated what decisions would need consultation between the local authority and Foster Care Associates, and arrangements for expressing concerns or making changes to the agreement.

Ending of Placements

A placement may come to an end in a variety of ways:

- return to the child's family
- return to the child's family with continuing periods of respite care
- a move to another placement either within or outside Foster Care Associates – **note any placement moves within FCA will follow matching and placement procedure, be agreed by SW staff and their direct involvement in moving children and young people.**
- leaving the placement for semi-independent/independent living

England: The aim should always be to achieve a planned ending with careful preparation and transition. (England) Regulation 14 of the Care Planning, Placement and Case Review Regulations 2010, stipulates that any decision to terminate a placement must be made by the statutory Review process with the oversight of the Independent Reviewing Officer (IRO), other than in an emergency. It is important that staff know how to

challenge any departure from this procedure, full information is found in the Practice note embedded – Appendix 14 – Proposed Placement endings by Local Authorities & Letter Template regarding placement 'unnecessary/unplanned' ending by Local Authorities

Where a placement does not end in a planned manner, it is good practice to ensure that a 'disruption meeting' is held. This provides opportunities for those involved to reflect upon the placement, provide support to the Foster Carers and family and identify any learning/training indicators for the future. **Disruption Policy and Procedure – Section 3 Supervision and Supporting Foster Carers**

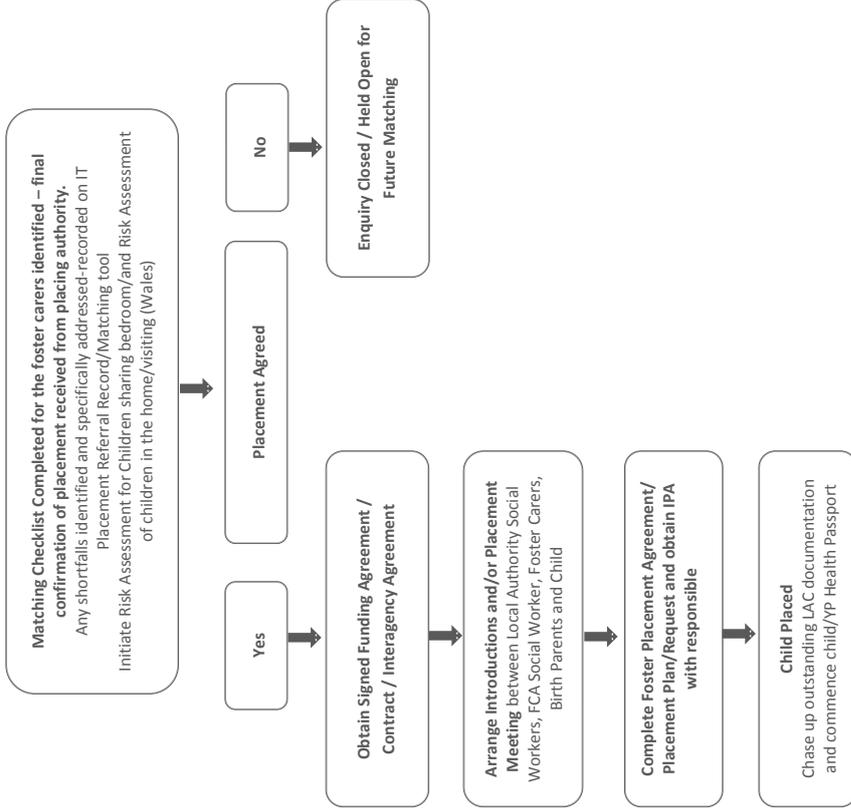
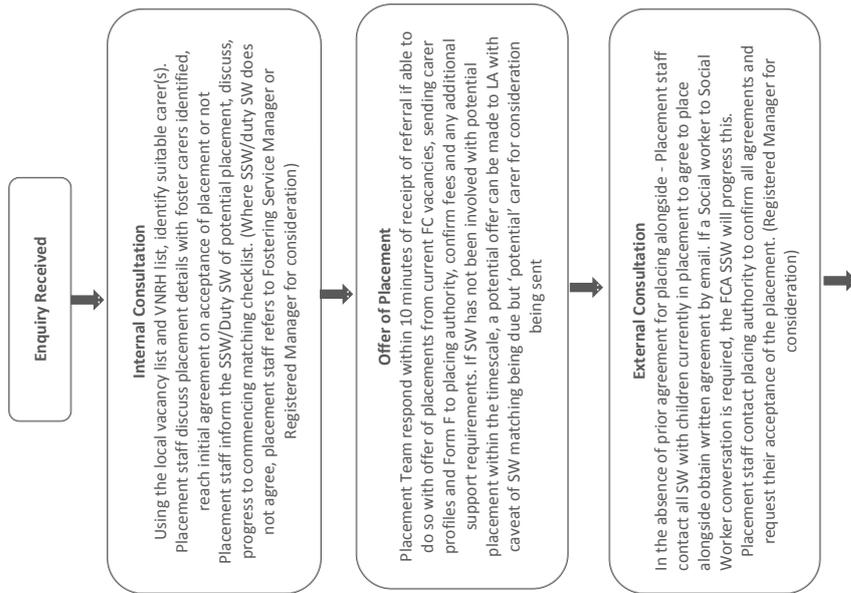
In some circumstances Foster Care Associates, in agreement with the responsible authority, may move the child to a different placement after a fuller assessment of the child's needs. This may be the case where an emergency placement has been made at short notice.

Note: The impact on the child/young person of any internal placement move needs to be referred and considered internally e.g. Supervising Social Worker, Fostering Service Manager and Therapist. Compliance and settled behaviour demonstrated by a child/young person does not always indicate that they have the resilience to manage such life changes monitoring and recording (through carer supervision) is essential to ensure early 'diagnosis' of any potential risk that may require therapeutic support for the child/young person.

Where Foster Care Associates Foster Carers are planning to move to another fostering agency, great care should be taken to safeguard the interests of children or young people in placement and to secure continuation of the placement if that is in the child's best interests.

See **Joint Forum of Independent Fostering Agencies and Fostering Network: Protocol – Movement of Carers between Agencies (Appendix 6)**

Placements Flow Chart



Note: see also Placement Ends Table for information and reports required when Placements end

Referral, Matching and Placement Procedure

Referral of child or young person for placement with Foster Care Associates Foster Carers

| Action | By | Standard Letters, Forms etc. |
|--|----------------------------|------------------------------|
| Initial telephone call or e-mail requesting placement. Placement Enquiry/Placement Referral Record commenced | Placements Manager/Officer | MyCA Operations |
| FCA requests background information <ul style="list-style-type: none"> Child's Care Plan BAAF Form E Report LAC Assessment Forms (Looked After Children Essential Information Record (EIR) Part 1, Looked After Children Placement Plan Part 1: Placement Plan Assessment of Need – Initial and/or Core Report of last statutory review Educational Statement (if appropriate) Psychologist/psychiatric reports Any other relevant reports | MyCA Operations | |

Matching Child or Young Person with Foster Carers

| | | |
|---|---|-------------|
| Possible placement(s) identified | Placement Manager/Officer | |
| Carer Profiles/Form F despatched | Placement Manager/Officer | |
| Matching Discussions/Meeting – Complete Matching Checklist and identify 'gaps' and how these will be addressed. Social Worker, Duty SW, FSM or RM decides on suitability of the proposed placement – if possible establish need | Foster Care Associates Supervising Social Worker/Duty Worker/Registered Manager or designates | Appendix 15 |

| | | |
|---|---|--------------------|
| for any specific/additional services – may require liaison with Education Officer, CHYPSS Service and Therapy Service. | | |
| Discussion with social workers of any other children in placement – reach agreement to place alongside | Placement Manager/Officer | Appendices 16 & 17 |
| Foster Carers contacted – invited to discuss proposed placement with their family. Provided with information on child and his/her placement needs | Placement Manager/Officer Supervising Social Worker, Duty SW, FSM | |
| If Foster Carers and Social Workers of other children agree to placement; Form F and carer's Welcome Booklet sent to child's social worker | Placement Manager/Officer | |
| Child/young person given information (carer's Welcome booklet) on foster family and asked for views on proposed placement. Aim to give basic written information and photos if possible if appropriate, family of child/young person given information about proposed placement and their views obtained | LA social worker for child/young person | |
| Option 1 Placement agreed following above consultations with: <ul style="list-style-type: none"> Foster Carers, their children and other foster children in the placement the responsible local authority – via notification letter Social Workers of any other children in placement child or young person child's family and any Risk Assessment has been completed for children sharing bedrooms/(n the home/visiting) Referring Social Worker informed | | |

| | | |
|---|---|--|
| <p><i>Option 2</i> Placement not considered appropriate. Referring social worker informed/update MyCA Operations</p> | <p>Supervising Worker Placement Manager/Officer</p> | <p>Social Worker Placement Manager/Officer</p> |
| <p>If the placement is accepted, a record of the verbal agreement by the placing authority is made and signed funding agreement and Interagency Agreement are immediately obtained. (i.e. either Foster Care Associates Funding Agreement/relevant approved 'Framework Agreement', and Interagency Agreement) Reservation Agreement if applicable</p> | <p>Placement Manager/Officer</p> | <p>MyCA Operations Notification letters</p> |
| <p>Notifications Local authorities of other children/young people in placement The authority in whose area the child/young person is to be placed The local authority responsible for looking after the child/young person</p> | <p>Placement Manager/Officer</p> | <p>MyCA Operations Notification letters</p> |

Many placements are made at short notice and the above process may be completed in one or two days. Where emergency placements are made, every effort must be made to ensure that the above steps are followed and that any outstanding actions are pursued **immediately** after the placement has been made. The use of fax and e-mails can speed up the transfer of information and the completion of documentation.

Planning Meeting(s) and Introductions

| | |
|---|--|
| <p>Where time permits, a meeting is convened to plan the placement and to identify need for any specific/additional services Notes of any planning meetings should be kept and circulated to participants</p> | <p>Local Authority Social Worker for child/young person and Foster Care Associates Supervising Social Worker</p> |
| <p>Arrangements are made for the child/young person to meet the Foster Carers. This may involve several meetings over a period of time</p> | <p>Child's/Young person's Social Worker Foster Care Associates</p> |

| | |
|---------------------------|----------------------|
| <p>Supervising Worker</p> | <p>Social Worker</p> |
|---------------------------|----------------------|

The Placement Plan/Foster Placement meeting and Interagency Agreements

| | Action By | Standard Letters, Forms etc. |
|--|---|---|
| <p>A Placement Plan/Foster Placement Agreement must be completed prior to, or at the point of Placement, except in very exceptional circumstances, this will be done at a face to meeting involving the Child's Social Worker, Foster Care Associates Supervising Social Worker, Foster Carer(s) and the child/young person and their family as appropriate. The interagency Agreement should be obtained prior to Placement if contractual arrangements not already in place</p> | <p>Foster Care Associates Supervising Social Worker</p> | <p>Responsible Authority Plan format – or Foster Care Associates Foster Placement Agreement Local Placement</p> |
| <p>The Placement Plan/Foster Placement Agreement is drawn up at this meeting and signed by the placing authority social worker, Foster Care Associates and by the Foster Carers and, if appropriate, by the child/young person and her/his family. At the meeting any outstanding written information is listed and clear decisions made about by whom, when and how this will be provided Copies of the Placement Plan/Foster Placement Agreement given to all participants</p> | <p>Foster Care Associates Supervising Social Worker</p> | <p>Responsible Authority Plan or Foster Care Associates Foster Placement Agreement Local Placement</p> |
| <p>Foster Care Associates Health Passport to be completed with information provided and passed to the Foster Carer - Foster Carer to maintain the record by ensuring that appointments are noted and treatment details are recorded by the health/dental practitioner Includes arrangements for the first or next statutory looked after review</p> | <p>Foster Care Associates Supervising Social Worker</p> | <p>Foster Care Associates Health Passport and update MyCA Operations</p> |
| <p>The child/young person's Social worker and the Foster Care Associates Supervising Social Worker must be present when the child is placed</p> | <p>Local Authority Social Worker for child Foster Care Associates Supervising Social Worker</p> | <p>Social Worker Foster Care Associates Supervising Social Worker</p> |

| | Worker | |
|---|--|---|
| Placement teams confirm fees and placement start date on IT. Placement Team provide written confirmation to FC of fees, placement type and specifics e.g. mileage, respite | Placement Manager/Officer | MyCA Operations Letter to FC setting out the placement type, fees etc |
| Foster Care Associates File of Facts and Welcome Letter to be sent | Placement Manager/Officer | MyCA Operations Letter |
| Open file for child/young person and Placement file, update Foster Carer and children/young people information lists and Foster Care Associates duty folder, noting details of placement on the Foster Carer file | Placement Manager/Officer or Administrator | |
| Request for any outstanding LAC documentation | Placement Manager/Officer or Administrator | MyCA Operations Letter |

After the Placement Has Been Made

| | | |
|--|--|--|
| Visit within one week of placement | Foster Care Associates Supervising Social Worker | Risk Assessments as required e.g. Missing from placement, sharing bedrooms |
| Agree visiting schedule | | Child Specific Safer Caring Policy |
| Foster Carers Safer Caring Policy reviewed and Child Specific Safer Caring Policy completed | | Foster Carer support person risk assessment |
| Commence any necessary activities Risk Assessments | Foster Care Associates Supervising Social Worker | |
| Foster Carer Support Person – Risk Assessment when delegated authority has been granted for overnight stays | Foster Care Associates Supervising Social Worker | |
| Chase up any outstanding documentation on child/young person by despatching the letter to Social Work Team Manager and Social Worker of the child one week after placement | Foster Care Associates Supervising Social Worker | |
| Arrange for payment of initial clothing allowance by local authority (if child eligible) | Foster Care Associates Supervising Social Worker | |
| Make referral to Foster Care Associates Education Officer and/or Chyppss service/Therapy service if appropriate | Foster Care Associates Supervising Social Worker | |

| | | |
|---|--|--|
| Establish contact arrangements and transport requirements (if required) | Foster Care Associates Supervising Social Worker | |
| Initiate invoicing to LA for charges for transport or contact, supervised or unsupervised as agreed | Foster Care Associates Supervising Social Worker | |
| On request/by agreement complete Foster Care Associates Placement Progress Reports/KDA's at frequency agreed and send to LA social worker | Foster Care Associates Supervising Social Worker | |

End of Placements

| | | |
|--|-----------------|------------------------|
| Update MyCA Operations – Notification letters to relevant authorities re placement end | Placements Team | MyCA Operations Letter |
| Send letter and form to request for new address of child (if not already available) | Placements Team | MyCA Operations Letter |
| Using the standard letter and form. | | |
| Send request for end of placement report/comments to Local Authority Social Worker | Placements Team | MyCA Operations Letter |

Long Term Placements

On 4th March 2015 changes to 'The Care Planning and Fostering (Miscellaneous Amendments) (England) Regulations Statutory Instrument (SI) 2015/495' were issued. They included changes to long term placements, details below. Further details can be found in QA&SI Briefing Note 6 (issued 10th April 2015)

Amendment of The Care Planning, Placement and Case Review (England) Regulations 2010: Definition of Long term Foster Placement: The amendments introduce a statutory concept of "long term foster placement" by inserting a definition into the 2010 Regulations (regulation3):

"long term foster placement" means an arrangement made by the responsible authority

for C to be placed with F where—

- (a) C's plan for permanence is foster care,
- (b) F has agreed to act as C's foster parent until C ceases to be looked after, and
- (c) the responsible authority has confirmed the nature of the arrangement to F, P and C and any reference to the responsible authority placing C in such a placement includes, where C is already placed with F, leaving C with F in a long term foster placement;"

Setting out the conditions that must be complied with before a child can be placed in a long term fostering arrangement (regulation 4):

“Conditions to be complied with before placing C in a long term foster placement

- (1) This regulation applies where the responsible authority propose to place C with F in a long term foster placement.
- (2) The responsible authority may only place C with F if—
 - (a) the responsible authority have prepared a placement plan for C,
 - (b) the requirements of regulation 9(1)(b)(i) have been complied with,
 - (c) the placement will safeguard and promote C’s welfare,
 - (d) the IRO has been consulted,
 - (e) C’s relatives have been consulted, where appropriate, and
 - (f) F intends to act as C’s foster parent until C ceases to be looked after”.

Making provision as to the frequency of reviews (regulation 5):

In regulation 28 (frequency of visits) —

- (a) after paragraph (3) insert—

“(3A) Where—

- (a) C is in a long term foster placement and has been in that placement for at least one year, and
- (b) C, being of sufficient age and understanding, agrees to be visited less frequently than required by paragraph (2)(c), the responsible authority must ensure that R visits C at intervals of no more than 6 months.”

The arrangements that a Local Authority must make when they are considering ceasing to Look After a child, including the need for the decision to be approved by a nominated officer or the Director of Children’s Services (regulation 7)

How do these amendments affect and impact on Practice:

Supervising Social Workers and those involved in the matching and placement of children with Foster Carers must be aware of and familiar with the definition of long term foster placement and must ensure that they have confirmation from placing Local Authorities that they have fully complied with the conditions specified in Regulation 4 before commencement of a long term placement. Supervising Social Workers must be mindful of and attentive to the fact that once a LAC has been in their Long Term foster placement for at least one year, and

where the LAC (is of sufficient age and understanding) is in agreement, the Local Authority Social Worker must visit at intervals of no more than 6 months.

Monitoring, Evaluation and Review

| Date | Issue No. | Reason for Review |
|---------------|-----------|--|
| February 2014 | 06 | Update – regulations and respite arrangements |
| April 2015 | 07 | Update – long term placement regulations, amended process, included reference to carer profile guidance, refreshed matching checklist and introduction of placing alongside risk assessment and LA general consent templates |
| | | |
| | | |

Appendices

| |
|---|
| Appendix 01 – Glossary of Term |
| Appendix 02 – Statutory Framework |
| Appendix 03 – Placement Policy in relation to meeting the racial, cultural, religious and linguistic needs of children and young people |
| Appendix 04 – Promoting the positive cultural and racial identity of black children – a ‘Guide to Good Practice’ |
| Appendix 05 – Exemptions to the ‘Usual Fostering Limit’ |
| Appendix 06 – IFA/Fostering Network/ADSS Joint Protocol on Transfer of Cares between Agencies |
| Appendix 07 – Respite Care Placement – Policy and Guidance |
| Appendix 08 – Foster Care Associates Foster Placement Agreement/Placement Plan – 8A Letter to RA re LAC documents |
| Appendix 09 – Foster Care Associates Respite Placement Agreement/Placement Plan |
| Appendix 10 – Foster Care Associates Funding Agreement |
| Appendix 11 – Inter-Agency Agreement – Wales – 11A Welsh Language Version |

| |
|---|
| Appendix 12 – Inter-Agency Agreement – England |
| Appendix 13 - Vacancy List – Foster Carers |
| Appendix 14 – Practice Note – Proposed Unplanned Placement endings by Local Authorities - |
| Appendix 14a – Template Letter to challenge unplanned endings |
| Appendix 15 – Checklist for Matching Children and Young People with Foster Carers |
| Appendix 15a – Checklist for Matching Children and Young People with Foster Carers - Additional Foster Carers |
| Appendix 16 – Risk Assessment and Consent for Placing Alongside |
| Appendix 17 – General Consent for Placing Alongside |
| Note: Foster Carer Profile Template and Guidance are available in Section 07 – Matching and Placement |

資料 3 FCA イングランド里親委託同意実行プラン



F0064 Foster Placement Agreement Placement Plan England

Responsible Local Authority / Trust Details

Legal Details and Context

This agreement must be completed when a Child / Young Person is being placed with Foster Carers of this Agency.

This document conforms to the requirements for written agreements, and constitutes an agreement between the parties listed below and for the placement of the Child / Young Person specified, in regard to:

Regulation 9 Care Planning, Placement & Case Review Regulation 9 Schedule 2 England 2010

1. Parties to the Agreement

Child / Young Person Details

| | |
|--|--|
| Name | |
| Known as | |
| Date of Birth | |
| Ethnic Origin | |
| Religion | |
| Nationality | |
| Legal Status | |
| Home Address | |
| Address prior to Placement if not home address | |

Foster Carer(s) Details

| | | |
|-----------|---------|---------|
| Name(s) | Carer 1 | Carer 2 |
| Address | | |
| Telephone | 1 | 2 |



F0064 Foster Placement Agreement Placement Plan England

Responsible Local Authority / Trust Details

| | |
|--------------------------------------|-----------------------------|
| <p>Responsible LA / Trust</p> | <p>Team Manager</p> |
| <p>Contact Details</p> | <p>Social Worker</p> |
| Name | |
| Address | |
| Telephone Number | |
| Out of Hours Duty No | |

Agency Details

| | | |
|------------------------|----------------------------------|---------------------|
| Region | | |
| Area Office | | |
| Contact Details | Supervising Social Worker | Team Manager |
| Name | | |
| E Mail | | |

2. Objectives and Purpose of Placement

| | |
|---|--|
| The Contract this placement has been made under is | |
| The placement service is | |
| The placement type is | |
| Do all parties to this FPA understand the level of support and service provision for this placement? (specify as necessary) | |
| Objective of Placement – include any specific requirements e.g. bail and remand conditions | |

F0064 Foster Placement Agreement Placement Plan England

| Agreed Tasks and Actions |
|---|
| Include agreement to household rules and bed times, and how and when these are reviewed |
| Responsible Local Authority / Trust Social Worker |
| Foster Carer(s) – include any additional support required to meet the needs of |
| Those with Parental Responsibility |
| Fostering Agency |
| Other – Specify |

F0064 Foster Placement Agreement Placement Plan England

Work to be undertaken by parties to the agreement and other agencies

| Role / Area of work | Name and Contact Details | Task Description |
|---|--------------------------|------------------|
| With Foster Carer(s) during placement | | |
| Within placement | | |
| With Family of young person placed | | |
| Health – GP – previous, current, new. Individual aids, equipment, medication etc. | | |
| Education – specify current / intended provision | | |
| Therapeutic Services – including any CAMHS provision | | |
| Youth Offending Team | | |
| CAFCASS | | |
| Record Keeping | | |

3. Contact Arrangements

| State Relationship i.e. Birth family, friends | Name | Details of Arrangement |
|---|------|------------------------|
| | | |

F0064 Foster Placement Agreement Placement Plan England

| | |
|--|--|
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

4. Financial Arrangements

Note: Placing Authorities requirements for pocket money and savings must be recorded, and Foster Carers responsibility for meeting the requirements specified and agreed

| Details | Amount | Given by | Given to | Frequency |
|--|--------|----------|----------|-----------|
| Pocket Money | | | | |
| Savings | | | | |
| Clothing Allowance | | | | |
| Travel Expenses | | | | |
| Income | | | | |
| Disability Living Allowance | | | | |
| Private Dental Treatment cost if NHS unavailable | | | | |
| Promotion of Contact | | | | |

F0064 Foster Placement Agreement Placement Plan England

5. Review Arrangements

Each Child / Young Person is to be first reviewed within 4 weeks of the date upon which he / she begins to be looked after. The second review is to be carried out not more than 3 months after the first. Subsequent reviews are to be carried out at intervals of not more than 6 months.

| On which date are the following reviews due? | 1 st Review (28 days) | 3 Month Review | 6 Month Review |
|--|----------------------------------|----------------|----------------|
| Next Review to be arranged by (name and contact details) | | | |

| Persons to be invited | Name | Title |
|-----------------------|------|-------|
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

6. Arrangements for Visits

| Name/ Agency / Other Agencies | Date of Next Visit | Frequency of Visits Thereafter |
|-------------------------------|--------------------|--------------------------------|
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

| To be arranged by | Name | Contact details |
|-------------------|------|-----------------|
| | | |
| | | |

F0064 Foster Placement Agreement Placement Plan England

| | |
|---|-------------|
| 7. Advocacy Services | |
| What are the LA / Trust arrangements for Advocacy Services? | |
| | |
| Has been given contact details for LA / Trust Complaints / Children's Rights Officer? | Yes No |

8. Placement Consents

| | |
|---------------|--|
| Date of Birth | |
|---------------|--|

Delegated Authority – Details of the delegated authority for day to day decision making by foster carers for the child / young person named in this agreement.

| Medical consents – including Emergency Medical treatment – see guidance note below for details | Yes | No |
|--|-----|----|
| Overnight stays | Yes | No |
| Contact | Yes | No |
| Activities – See guidance note below | Yes | No |
| School day trips | Yes | No |
| Longer school trips in UK | Yes | No |
| Longer trips abroad with school | Yes | No |
| Using computers in school | Yes | No |
| Using computers at home including social networking sites | Yes | No |
| Mobile phone purchase/use | Yes | No |
| Change of school | Yes | No |
| School Photographs | Yes | No |
| School doctor | Yes | No |
| Permission for school to give Paracetamol etc. | Yes | No |
| Meeting with school staff | Yes | No |
| Optician appointments/tests/glasses | Yes | No |
| Sports or social clubs / organisations | Yes | No |
| Joining religious organisations | Yes | No |
| Haircuts | Yes | No |

F0064 Foster Placement Agreement Placement Plan England

| | | |
|---------------------------------------|-----|----|
| Body piercings | Yes | No |
| Photographs – See guidance note below | Yes | No |
| Research – See guidance note below | Yes | No |
| Other, please specify | Yes | No |

Note – Granting permission for Delegated Authority including 'Overnight Stays'

Parents or others who hold PR must have provided written agreement to the responsible authority for delegating decisions to foster carers and / or sign the delegation agreement within this document. In particular – 'Overnight stays' **must** have signed 'delegated authority' from the responsible authority and the identified FC Support Person **must** have been subject to the FC Support Person Risk Assessment, completed and signed off in line with policy. This practice is to ensure the FC Support Person will be covered by the Core Assets insurance provision.

Medical Consent

In the event of illness or accident requiring emergency hospital or medical treatment, during his / her placement with this Agency's appointed / approved foster family of this Agency, I give permission for the carer(s) to sign, or to authorize a signatory (e.g. school trip) to sign any written form of consent required by the hospital / medical authorities in order for this young person to receive medical and dental attention / treatment which is recommended by the appropriate medical / dental practitioner.

I also give permission for the carer(s) to sign, or to authorize a signatory to sign any written form of consent required by the medical authorities in order for the above young person to receive routine medical and dental attention / treatment, including immunization as is consistent with care plan and medical / dental advice.

Activities – SSW must refer to ARAM Index

This Agency seeks permission for the Young Person to take part in low or medium risk activities and holidays whilst in our care. The Supervising Social Worker and/or Children and Young People's Support Worker will require a separate consent in respect of any risk assessed activities that the young person is interested in participating in and which you may agree to before such activities may be undertaken.

Photographs

We encourage the use of photographs and video as part of our on-going life story work with children and to contribute to their memorabilia of growing up.

If there are any specific reasons why this child should not be photographed / videoed, or particular limitations within the care plan arising from the child's circumstances, please state these below. Your consent will validate the use of photo / video during the child's placement with us within the terms of this Agency's good practice, or as may be amended by your specific instructions.

Note – This policy guidance should be made available to the designated Local Authority signatory.

F0064 Foster Placement Agreement Placement Plan England

Research

We are committed to continuous development of services. As part of this process we request consent to involve children and young people in appropriate and anonymised research which will gather their views and opinions on issues important to them which will inform our service development. Children and Young People will always be given the option to take part, or not, in any specific research.

| | |
|-------------------------------------|--|
| Print name of person giving consent | |
| Signature of person giving consent | |
| Designation | |
| Address | |
| Date | |

9. Documentation

LAC Replacement Documentation – To be completed if LAC documentation is not available.

| Information Statements covering | Has this been provided? Yes/No | Who will provide within 7 days of placement? |
|--|--------------------------------|--|
| The Care Plan | | |
| Placement Plan | | |
| Personal History | | |
| Health | | |
| Education | | |
| Finance – LA – requirements for Pocket Money and Savings | | |

Information Distributed by us and Local Authority / Trust

| Document / Information | Date Received? | Social Worker Date Received? | Person with Parental Responsibility Date Received? | Area of Concern / Disagreement |
|------------------------|----------------|------------------------------|--|--------------------------------|
| | | | | |

F0064 Foster Placement Agreement Placement Plan England

| | | |
|--|--|--|
| Safer Caring Policy | | |
| Complaints Procedure | | |
| LA / Trust Complaints Procedure | | |
| Welcome Letter and File of Facts / Welcome Booklet | | |

Documentation Required

| Authorities using Integrated Children's System | Please tick | Authorities using LAC documentation | Please tick |
|--|-------------|--|-------------|
| Placement Information Record Part 1 | | LAC Placement Plan Part 1 – Placement Agreement/Placement Plan | |
| Placement Information Record Part 2 | | LAC Placement Plan Part 2 Day to Day Arrangements | |
| LAC Care Plan | | LAC Care Plan | |
| Referral Record and Background Information | | LAC Essential Information Record Part 1 | |
| Other – please specify | | Other – please specify | |

10. Names, roles and signature of participants to the agreement and designated authority

| Child / Young Person | Name | Signature | Date |
|---|------|-----------|------|
| Parent / Family Member / Person with PR which applies to Designated Authority | | | |
| LA / Trust Social Worker / Manger - * See note | | | |
| Carer 1 | | | |
| Carer 2 | | | |

F0064 Foster Placement Agreement Placement Plan England

| | | | |
|-----------------------|--|--|--|
| Agency Representative | | | |
| Other | | | |

11. Additional Information

* Regulation 9 Care Planning, Placement & Case Review Regulation 9 Schedule 2 England 2010 requires the Responsible Authority for the Child / Young Person to provide information specified in Schedule 6 of the Regulations before making a placement.
 If the information required (Fully completed LAC forms listed on page 1 of this agreement) are not provided within 7 days of the placement commencing, the relevant Social Work Team Manager of the Responsible Authority will be informed in writing of a breach of the Regulations.
 These requirements also apply to the funding agreement for the placement.

平成30年度研究報告書
イギリスの児童福祉制度視察報告書

令和元年12月15日発行

発行 社会福祉法人 横浜博萌会
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)

編集 子どもの虹情報研修センター
〒245-0062 横浜市戸塚区汲沢町983番地
TEL. 045-871-8011 FAX. 045-871-8091
mail : info@crc-japan.net
URL : <http://www.crc-japan.net>

編集 研究代表者 増沢 高
共同研究者 田中 恵子

印刷 文明堂印刷株式会社 横浜営業所
TEL. 045-731-1441