

英国における 児童保護と早期支援

増沢高(子どもの虹情報研修センター)

I はじめに 英国の概況

1. 英国と日本の概況

	イギリス	日本
総人口 世銀2017	6 602万 (1,260万)	12 678万 (2,059万)
首都(人口)	ロンドン (約813万)	東京 (約1370万)
政体	立憲君主制	(立憲君主制)
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\$ (192カ国中)IMF	2 624(5位)	4 872(3位)
GDP(一人当たり)(2017) US\$ (191カ国中)IMF	39 735(24位)	38 440(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	0.36(12位)	0.32(22位)
貧困率(勤労世代18-65歳)(2018) (42カ国中)OECD	10.0%(24位)	14.5%(12位)
子どもの貧困率OECD	11.8%(2016年)	16.3%(2012年)
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

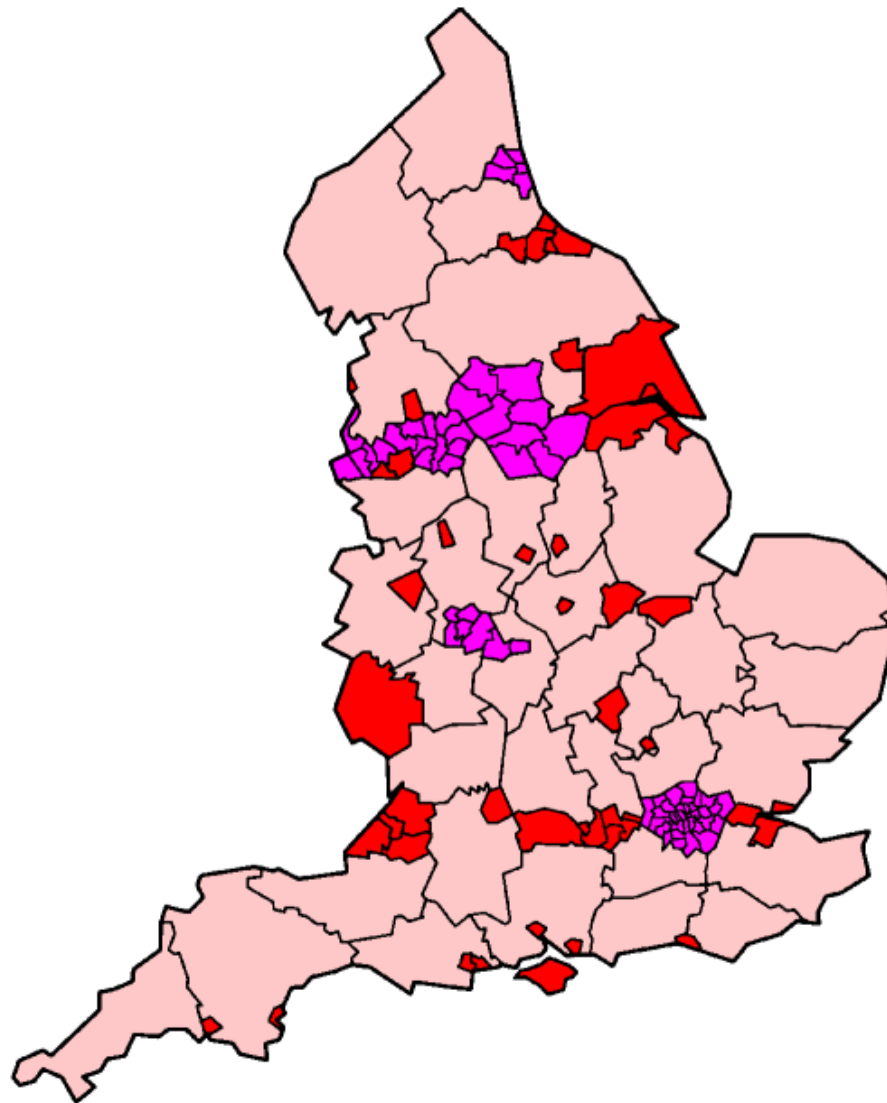
2. 英国の行政区

9つのリージョン

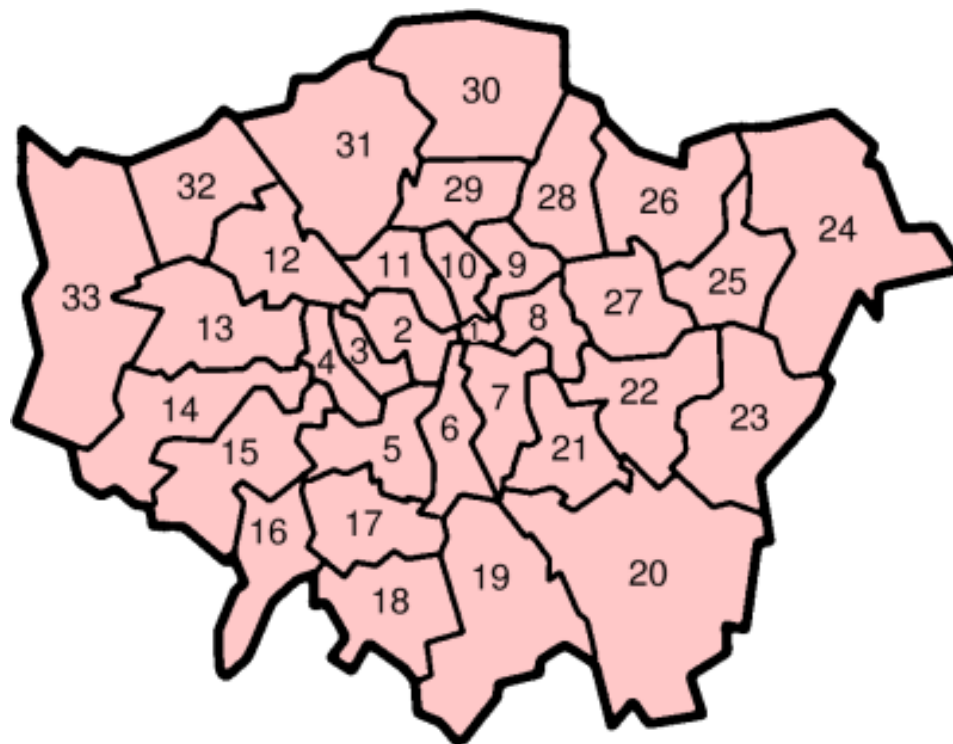


ロンドン

州とカウンティ(区)



ロンドンの行政区



- 自治区に含まれない区: シティ・オブ・ウェストミンスター (2) と王室特別区
- 王室特別区: キングストン・アポン・テムズ (16)、ケンジントン・アンド・チェルシー (3)、グリニッジ (22)
- 人口: バーネット (31) の369,088からケンジントン・アンド・チェルシー (3) の155,594
- Ofstedの児童福祉に関する全体評価が高い (outstanding) 区: 2、3
低い (inadequate) 区: ワインズワース (5)、ランベス (6)、ブロムリー (22)
- ビクトリア・クリンビエ事件及びベイビーP事件が起きた区: ハーリングエイ (29) (requires)
- オリンピックパーク: 8.9.27.28の4区にまたがる。

Ⅱ 児童保護について

1. 基盤となる法律

	英国
法律	<p>1989年児童法 (Children Act 1989)</p> <p>2004年児童法 (Children Act 2004)</p> <p>養子縁組児童法 (Adoption and Children Act 2017)</p> <p>児童とソーシャルワーク法 (Children and Social Work Act 2017)</p>
国のガイドライン	<p>ワーキングトゥギャザー(2018)</p> <p>その他の規定</p>

2. 子どもの安全保障と子どもの保護

○子どもの安全保障

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

○子どもの保護

「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

○「重大な害 (significant harm)」の判断

「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。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。

3. 児童福祉の対象となる子どものとらえ方

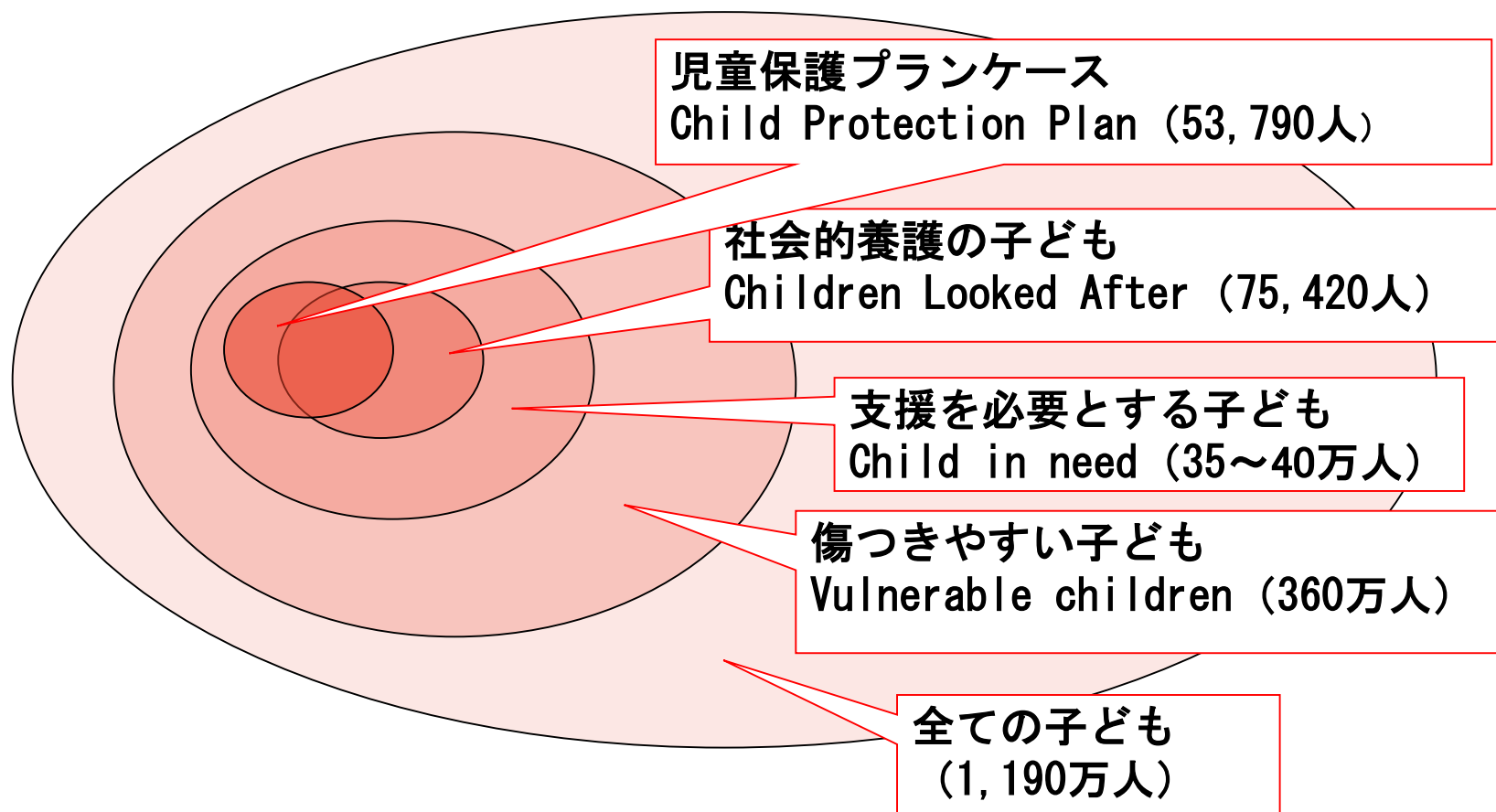


図 支援のレベルに応じた分類

4. 英国のCSC (CHILDREN SOCIAL CARE) と児童相談所

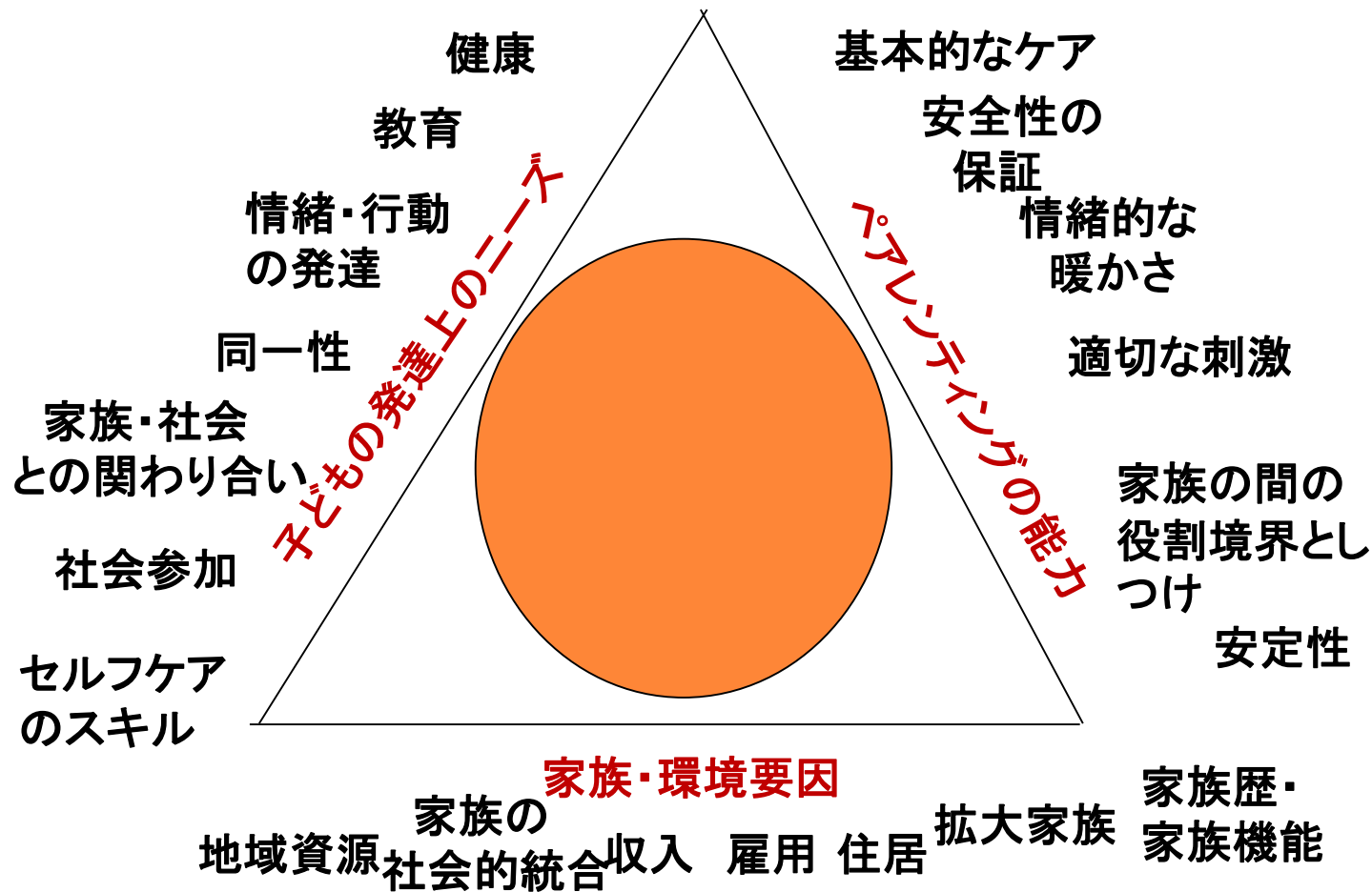
	英国	日本
機能	<ul style="list-style-type: none"> ・通告の受理、調査、介入 ・要保護児童ケースへの支援 ・社会的養護ケースへの支援(自立支援、里親、養子縁組支援など) ・支援を必要とするケースの早期支援 (Early Help) 	<ul style="list-style-type: none"> ・通告の受理、調査、介入 ・相談・支援 ・一時保護 ・措置機能 ・市町村援助機能
設置数	<p>地方自治体(152)のほとんどのに設置(人口規模が大きい地域は支部を設置)</p> <p>ロンドン市内では全区(33区、各区16万～37万)に設置</p>	<p>215箇所(2018年4月)</p> <p>東京都11箇所</p>
ソーシャルワーカー	<p>30,670人(2017年9月)。</p> <p>対応ケース数: 317,690件</p> <p>ケースをもつソーシャルワーカーの1人当たりのケース数は約17ケース</p>	<p>3,115人</p> <p>対応件数13万ケースとして、一人当たり約43ケース</p>

5. 児童保護の流れ

通告の 受理	<ul style="list-style-type: none">・児童虐待通告の法的義務ではない。ただ通告数は多い。・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
緊急保 護	<ul style="list-style-type: none">・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。・なお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(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。・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

調査	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・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要否を決め、必要と判断された場合、47条調査が開始される。
児童保護カンファレンス	<ul style="list-style-type: none"> ・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、SW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
児童保護プランケースへの対応	<ul style="list-style-type: none"> ・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

6. 基盤となるアセスメント・フレームワーク



7. 英国のCSC対応状況

	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

児童保護プラン開始時の虐待種別

	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

8. 施策に影響を与えた2つの子ども虐待死亡事件

① 2000年のヴィクトリア・クリンビー事件：ハーリングゲイ区

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。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。SW、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。



CSCへの痛烈な批判

- ・SW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



2003年：レミング報告書 (Laming Report) を基に改革

- ・アセスメントシート (Common Assessment Framework) によるチェックの強化
- ・多機関協働の委員会設置 (LSCB)

②2007年のベイベーP(ピーター)事件:ハーリングゲイ区

再び悲劇が起きる。17か月の男児ピーター・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。SW、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が、母親が痣にチョコレートを塗るなどしてごまかし、嘘を見抜けなかった。報道は加熱し、関わったSWや医師を痛烈に非難した。



繰り返される死亡事件によって、CSC(児童相談所)とSWへの信頼は失墜。



2010年:ソーシャルワーク改善委員会が人材育成体系に着手

2011年:ムンロレビューを基に児童保護制度改革を開始

ムンロの主張

「ソーシャルワーカーは、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より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。ソーシャルワーク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。」

重要なことは、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

9. ムンロの15の提言

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 重大事例検証 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。

Ⅲ. 早期支援 (EARLY HELP) について

1. 早期支援の重視

○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(児童保護プラン)に力を注いできた



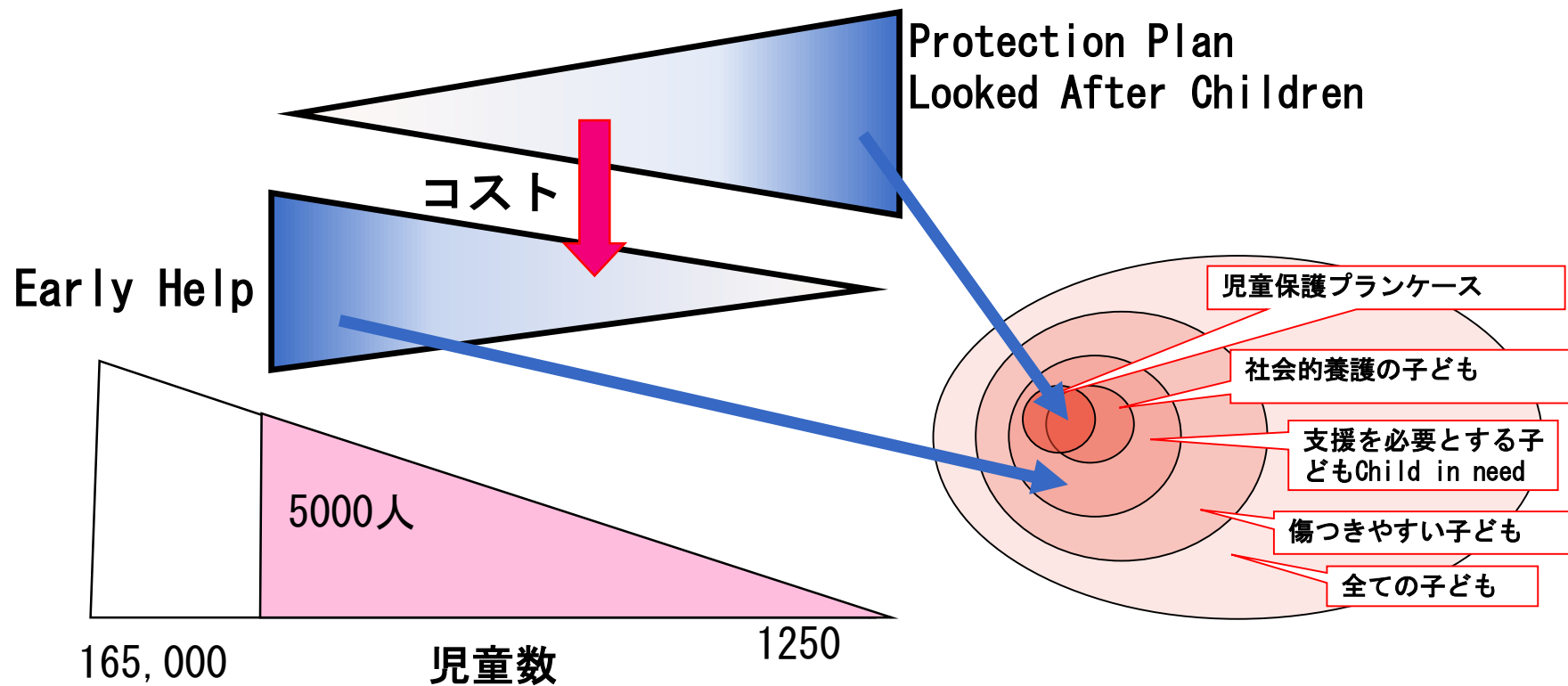
○ムンロ提言以降、早期支援(Early Help)を重視

- ・この背景に、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、子どもが里親委託となっても、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。こうした予防的支援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が実証されている

○早期支援の対象となる子ども家庭問題(Toxic Torio)

- ・親の精神疾患
- ・DV(DA)
- ・親のアルコール依存、薬物依存

2. 児童にかかるコストの考え方



3. LSP (LOCAL SAFEGUARDING PARTNERS) の強化

○LSP (旧LSCB) について

地域の多機関協働による支援の委員会
CSC、警察、保健は参加の法的義務がある

○課題: 会議には関連機関が参加するも、形骸化傾向にあった



2016年: アラン・ウッド (Allan Wood) レビュー

LSCBの役割と機能の改善勧告

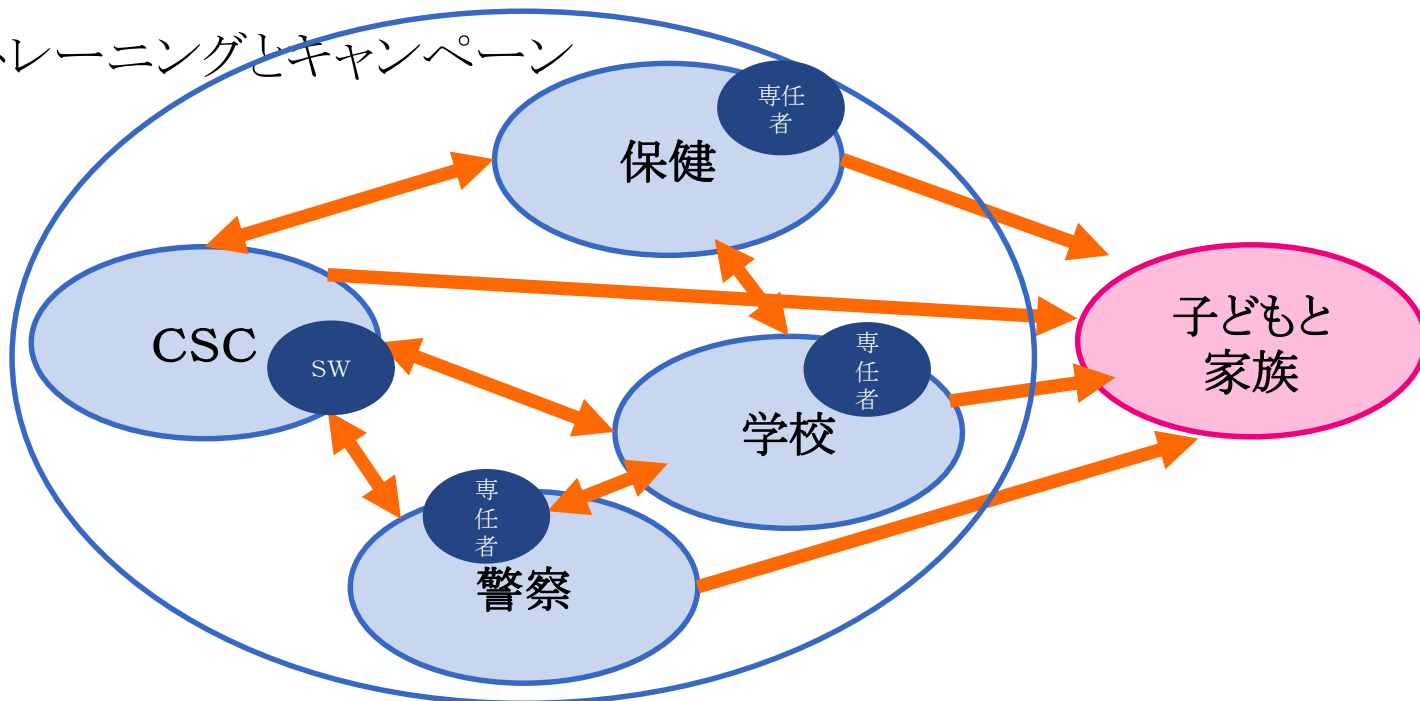


2017年: 子どもとソーシャルワーク法 (Children and Social Work Act 2017) 制定。

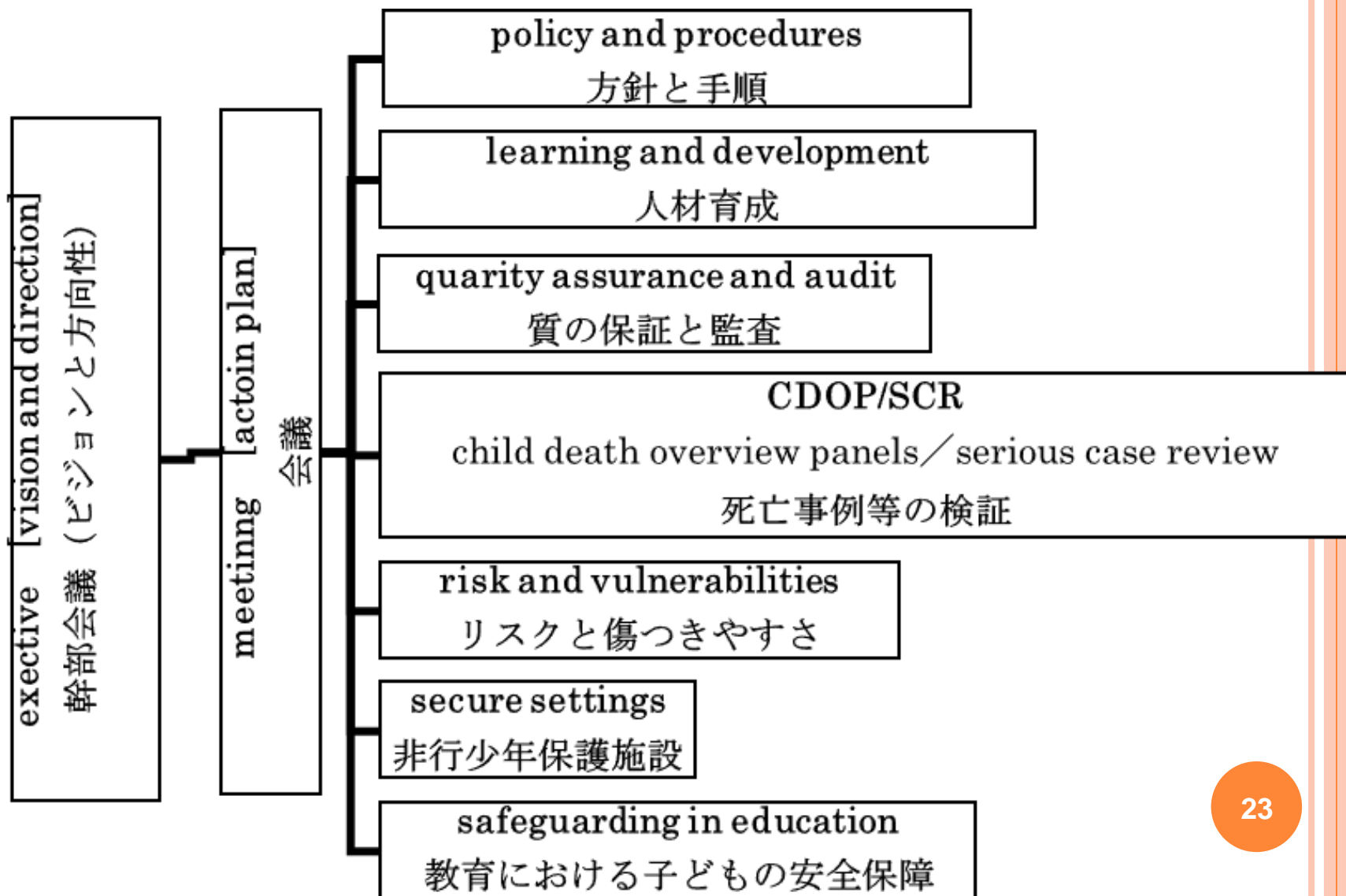
- ・各機関の代表は兼任でなく、各機関で影響力があり安全保障に特化した専任とすること
- ・LSCBをLSP (Local Safeguarding Partners) と名称変更し、単なる委員会ではなく、協働するパートナーとして位置づける
- ・死亡に至らない重大事例の検証 (Serious Case Review) を重視し、ケースから学ぶという方針で、教訓を実践に生かす。そのために検証のための独立した機構を設定すること

4. LSPの主な役割

- 各機関が子どもの安全保障と権利擁護という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評価し、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



リーズ市のLSCCPの構造



5. 早期支援における情報共有システム

Early Help Moduleについて

・問題に気付いた学校等の機関は、キーワーカーが家族の同意を得て、ファミリーファースト・アセスメントフォーム (Families First Assessment form, FFA) に情報を記入し、CSCに伝える。



・アーリーヘルプサービスを開始



・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ZSCが管理するデータベース (**Early Help Module**) に保管。

※学校のキーワーカーはDSL (Designated Safeguarding Lead) のもとで行動する。DSLは学校に所属するすべての子どもの安全保障に責任を持つ。

6. ファミリーファースト・アセスメントフォームの情報項目

①現在の支援内容

かかりつけ医、学校、保健師、その他の機関

②家族がどうなりたいか

③家族の概略

- ・家族歴、家族史(拡大家族も含む)
- ・関係のある家族の家族歴

④現在の状況

- ・支援を必要とする子ども(行方不明、性的搾取のリスク、ネグレクトの兆候など)
- ・メンタルヘルス/精神的健康
- ・アルコールおよび/または薬物乱用
- ・性的健康
- ・健康と福祉(身体的健康、食事、運動、長期的健康状態など)
- ・教育(2～18歳の登校状況、教育の機会の喪失、除席)
- ・その他

⑤ケア責任

⑥ペアレンティング

- ・基本的なケア:適切な刺激を与えていること、しつけと境界設定、安定性(子どもが毎週2日以上暮らす全ての親を含む)

- ・家族力動(別世帯の両親と拡大家族の養育者を含め、関係性の良い側面と課題がある側面に焦点を当てる)

<http://www.socialworkerstoolbox.com/the-graded-care-profile-neglect-assessment-tool/> (2020年1月31日閲覧)

7. 学校での早期支援の対象

KEEPING CHILDREN SAFE IN EDUCATION2018より

- ・身体障害がある子ども、および特別に付加的ニーズのある子ども
- ・特別な教育的ニーズを持つ子ども
- ・ヤングケアラー
- ・反社会的行為あるいは犯罪行為に至る兆候のある子ども
- ・ケア(の場)や家から頻回にいなくなる子ども
- ・トラフィッキング、搾取のリスクのある子ども
- ・過激思考を持つ、あるいはそれに晒されているリスクのある子ども
- ・子どもの成長にとって問題のある家庭環境にいる子ども—たとえば薬物やアルコールの乱用、成人の精神的健康にかかわる問題、ドメスティック・アビューズ、薬物。アルコール乱用の問題を持つ子ども
- ・LAのケアのもとから家庭復帰した子ども
- ・私的里親のもとにいる子ども

(参考文献)

- ・増沢高・田中恵子(2019)『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 平成30年度研究報告書)
- ・増沢高・田中恵子(2019)『児童相談所と市区町村における児童相談担当職員の人材育成に関する研究』第Ⅱ部(子どもの虹情報研修センター 平成30年度研究報告書)