

第8回 児童虐待対応における司法関与及び 特別養子縁組制度の利用促進の在り方に関する検討会	追加資料
平成 28 年 12 月 12 日	

2016 年 12 月 12 日

第8回「児童虐待対応における司法関与及び特別養子縁組制度の 利用促進の在り方に関する検討会」構成員上鹿渡の意見

私は児童精神科医、社会的養護の実践・研究に携わる者として、ここでの議論が子どもにとってどのような意味を持つかを考え、この検討会での決定または未決定事項が子どもにもたらすであろう影響について、子どもの代わりに言うべきことを発言するのが本検討会での私の役割と考えている。

前回の検討を受けて今回修正して示された「児童虐待対応における司法関与の在り方について（案）」11 ページにある「4. 今後の対応 ○今回の『議論の整理』を踏まえ、厚生労働省においては、児童虐待対応における司法関与の在り方について、関係省庁等と協議を行い、必要な制度的検討を進めるべきである。」について、以下を提案したい。

これまでの議論を通して司法関与の強化の必要性がある程度理解されても、司法、行政双方における体制整備や連携を前提としなければ、その先の現在一番困っている子どもを救い得るような司法関与を可能にする検討には進展しないことがわかった。また、全国の児童相談所への実態調査でも司法の関与を強化するためには体制整備が「必要である」と回答した児童相談所が 89%に上っている。これらのことから、本検討会としては、(1) 今後まずは司法、行政双方における体制整備と連携を実現しつつ司法関与の強化の在り方についてさらに議論する検討会の開催、または、(2) 今回の検討会を踏まえて実施される取組みについての評価、見直しの時期を 2 年後、3 年後のように明示するなど、今後のより本質的な制度変更につながるような具体的見通しについて明示していただきたい。

また、今後残り少ない本検討会での議論を、困っている子どもにより多くの利益をもたらすものとするにあたって参考にしていただきたい重要事項について以下にまとめる。

①ロジャー・シングルトン卿(元バーナードス代表、ルーモス常務理事の話から

11 月 30 日の「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」でのヒアリングで、1970 年代前後に英国で進められた家庭養育への移行にあたって、施設ケアを提供していた組織・団体（具体的にはバーナードス）が家庭養育に関連するケアを主に提供する組織に変化、転換することで、期待された新しいシステムの中で大きな役割を担い続けてきた経験から日本の新たな社会的養育の展開に関して多くの示唆を与えてくれた。

シングルトン卿は英国の経験をもとに、世界 23 か国で施設ケアから家庭を中心とするケアへの移行に取り組む英国のチャリティ・ルーモスの常務理事として、各国で助言・支援を続けている。施設ケアを中心としたシステムから家庭でのケアを中心としたシステムへの転換は、単に大規模施設の閉鎖で完成されるのではなく、新たなシステムが子どもに

とって最善のケアを提供できるよう、子どもやその家族に合わせた福祉、教育、医療、司法等含めた包括的な変化が必要とされるという。

また、かつては英国においても子どもの権利よりも親の権利が重視されたが、今はそうではなく、子どもの権利を第一に考える方法が司法と行政の協働の下で実施されるようになったという。(ルーモスについては【参考1】に示した)

②ジョルジュ・ムルヘア氏 (ルーモス CEO) の世界各国での経験からの示唆

2015年6月に来日し福岡での社会的養護現場の視察後、児童相談所・自治体職員とのやり取りのなかで、福岡市の今後の取り組みに大きな可能性を見出し、このような取り組みは計画されているよりも短期間で実現可能かもしれない、また、日本の子どもだけでなく、アジア各国で生活の場として家庭を得られずにいる子どもにも大きな影響を及ぼすであろうとの示唆を頂いた。2016年12月9日の朝日新聞記事でも「日本には家庭的な養育を進めるアジアのリーダーになってほしい」との言葉が掲載されている。

ルーモスのこれまでの経験から、家庭を基盤とする社会的養育システムへの転換における障害がいくつか提示されている。一番に挙げられているのが適切な法的枠組みの欠如で「親の権利が子どもの権利よりも優先される。中欧や東欧の多くの国において、親は彼らが自分の子どものために希望する委託先を選択できる。ほとんどの場合里親養育は選択されず、長期の施設入所によって子どもに不利益が生じる結果となる」という。また、「子どもや家族に関連する諸機関の間でのやり取りの不足」も挙げられている。

本検討会の当初から挙げられていた、行政と司法の連携・協働の問題、すなわち新たな仕組みで動かしていく上での新たな体制作りが必要とされているという認識の正しさは、同様のシステム移行を多く手掛けてきたルーモスの経験からも確認できる。これは各国が家庭を基盤とする社会的養育へのシステム移行の過程を経るにあたって、克服しなければならないことであるといえる。

③チェコ共和国における新たな家庭養護への移行例からの示唆

最近まで日本と同様施設ケア中心で社会的養育を実施してきたチェコ共和国の例が2016年12月8日の朝日新聞で紹介されている。それによれば、ルーモスの支援によってチェコでは2013年には家庭養護との比率が逆転。また、同年子どもの居場所を決める権限を自治体から裁判所に移す法案が成立したという。家庭での養育を基盤とする社会的養育システムの展開には、家庭を基盤とするケアを可能にする福祉や教育、医療関係の協働とともに、司法関与の強化もある段階では必要とされ、それが実現した。わが国においても本検討会で提案される予定の対応案のひとつ「一時保護が一定期間を超える場合の司法審査」は今後の司法関与強化に向けての第一歩ともいえるものであり、まずはこれを確実に実施しつつそれに必要な体制整備を進める中で、さらに子どもと家族にとって有効な司法関与の在り方を検討するための評価と再検討の場を確実に設けていくことが今後必要と考えられる。

④ニック・クライトン氏（家庭裁判所元判事/ルーモス理事）の話から

国会議員、地方議会議員、自治体、児童相談所実務家ら 20 名ほどからなる日本の派遣団を対象に家庭を基盤としたケアへの移行についての視察研修が 2016 年 2 月に英国（ルーモス）で実施された。その際、元判事のクライトン氏からは乳幼児の脳発達に与える環境の影響についてエビデンスに基づいた多くの情報が提供された。このような事実を踏まえて劣悪な状況に置かれた子どもの環境を変えるための方法や自らの役割を考えていると、子どもの声を聴くことはもちろんのこと、声にならない声（特に乳幼児）を把握するためにこのような実証研究の成果も参考にしながら自らが判事として取り組むべきことや役割を考えている。（最近の実証研究成果のまとまった報告として、論文の要約部分のみ訳したものを本文最後の【参考 2】に示した。）

クライトン氏はルーモスに携わる中で各国判事のトレーニングにも携わり、訪英した日本の判事もトレーニングしたこともあるとのこと。また、児童法（Children Act 1989: 1991 年施行）によって関係者は大々的な変化が必要な状況となり、判事、弁護士、ソーシャルワーカー等への周知・準備・訓練等に 2 年間の準備期間を要したという。英国においても必要な新しい制度を実施していくにあたってはしっかりと準備が必要であったということであり、わが国においても改正児童福祉法の内容をみれば、その具現化に当たっては大規模な準備が必要となることも当然といえる。

さらに、クライトン氏は、家庭裁判所で自らの役割を遂行するにあたっては、ソーシャルワーカーとの協働が欠かせないとも語った。これまでにクライトン氏は、子どもが実の家族の下に居続けられるようにするためにアルコールや薬物依存の親に対してのフォローも含めた裁判所としての対応を創りだした。判事として、ある子どもを親から離さなければならぬと判断すると（特にアルコール依存や薬物依存などが主な理由の場合）他の兄弟姉妹も順次親元から離さなければならぬことが多かったという。子どもを取り上げられた親はその空虚感を埋めるために、さらにアルコールや薬物への依存を強め、次の子どもをもうけるという悪循環の中で、結果的に一人の母親から何人もの子どもを取り上げることも経験したという。それが子どもの最善の利益を保障することになっているのかとの疑問から、さらなる最善を求める中でパイロットプログラムとして取り組みを始め、実の家に戻れる子どもの数を倍増させたという。実際にはアルコールや薬物への依存の問題が主であったとしても、そのような親が抱えている問題は住居や生活費、仕事、身体・精神の健康、など多岐にわたり、多くの専門職との連携なしには解決が難しい。また、そのよう親の下から子どもを引き離すという方法だけでは子どもの最善の利益を保障する上でも、親の状況改善にあたっては、また国や自治体がそれ（社会的養護）に要する費用の面でも不利益が多く、それを改善する方法を判事であったクライトン氏が中心となって構築したという。

英国とは文化や価値観、法体系、様々な社会システムも異なるため、そのまま同じことをすぐに実施できるとは思えないが、権利主体としての子どもにとっての最善の利益を保障する取り組みであり、これまでのシステムやルールで可能な範囲で問題の解決を図ることと終わるのではなく、さらなる解決の可能性を求めて新しいシステムやルールを創りだ

すことがわれわれにも求められているのではないかと考える。

これは、司法に限った要請ではなく、家族の下で生活することが困難な子どもに関わる福祉、医療、教育等の各領域においても新たなシステムへの移行に関連する転換が、今回の児童福祉法改正後われわれに求められている。日本で最も社会的に排除された集団として社会的養護下の子どもを研究対象としたオックスフォード大学のロジャー・グッドマン教授が 2016 年 2 月にオックスフォード大学で日本人実務家に向けた研修講義の際に、自らが調査した 20 年前の状況と比べてその後日本の状況は変わったかとの質問をされた。これに対して「大きな変化はまだない」というのが日本の現場に携わる方々の声であった。これまで変わらずにわたが国の社会的養護システムに関連するしわ寄せがどこにいつているのか。これまで変わらずにきた状況を変えるチャンスを、どうかつぶさずに、子どもや子どもに関わる実践者が、今後の取り組みに希望を持てる提案をこの検討会の最終案に盛り込んでいただきたい。

⑤本検討会を子どもの最善の利益を保障するための司法関与の在り方を検討するための第一歩として位置付け、今後の進め方を具体的に提示する

いま、変わるチャンスのある時にしっかりと変えていくことが必要で、そのためには、今後引き続きその結果を評価し、当初考えていた成果が得られるまで続けていく必要がある。われわれに課せられているのは、大人が様々な理由であきらめることによって決められる「ほどほどの利益の保障」ではなく、「子どもにとっての最善の利益の保障」であることを、再確認して先に進んでいく必要がある。

この間、児童福祉法改正を受けての具体的変化への期待の言葉を多くの現場関係者から聞いた。本検討会における司法関与の強化についての慎重意見の背景に体制整備や連携(互いの信頼)の必要性があることが明確になったいま、まずはこの課題にしっかりと取り組むべきで、その際にも今後を見据えて、行政・司法双方の体制整備を前提にした、司法関与に関する具体的検討の場を再度設けるか、または、今回提案された対応の成果を 2 年、3 年という期限を設けて評価し、その結果から再度議論する場を設定することを決められないだろうか。

また、本検討会では社会的養護当事者からのヒアリングを実施できなかったが、「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」でのヒアリングにおいて、本来本検討会で聞くべき内容が当事者団体の代表者から聞かれた。本検討会では児童相談所等実践者側の意見聴取は実施できたが、当事者たる子ども、社会的養護経験者の声を実際に聞くことはできていないことから、今後予定される検討会ではまず初めに当事者からの意見聴取をしっかりと実施すべきと考える。

【参考 1】

ルーモス (Lumos) について

ハリー・ポッターの著者、J.K.ローリング氏が 2005 年に創設した英国の国際的 NGO。

世界中で、子ども達が施設ではなく家庭で暮らすための体制作りを支援する活動を行っている。特にモルドバ、チェコ、ブルガリアなどの中央・東ヨーロッパにおいて、子どもが実親の下で暮らし続けられるようにする支援、里親など家庭養育への移行、また家族再統合の促進により、家庭で暮らす子どもの数を増やす支援を実施してきた。多くの施設が母子の支援施設、保育園、里親を支援する組織などに役割を転換している。

ルーモスの提示する De-institutionalization(DI)とは単純に施設を閉鎖するということではなく、施設ケアから地域・家庭を基盤とするケアへの移行であり、大きなシステム全体の再構築を意味する。各国政府とも協力し、様々な水準での協働を展開し、最近では、ギリシャ、マレーシア等にも活動の場を拡げ、その専門性と経験を共有している。世界銀行、米国国際開発庁 (USAID)、カナダ国際開発庁 (CIDA)などと共に「子どものためのグローバル・アライアンス(Global Alliance for Children)」のメンバーでもある。2015年4月、ルーモス USA オフィス開設。

2015年6月に CEO であるジョルジェット・ムルヘア氏が来日講演、日本の社会的養護の現場を視察し意見交換をした。さらに、2016年2月には日本の国会議員、地方議会議員、地方自治体や児童相談所関係者らを対象に家庭養護推進のための視察研修がロンドン、オックスフォードで実施された。

【参考2】

アン・E・ベレンズ、チャールズ・A・ネルソン (ハーバード大学医学大学院, ボストン小児病院)「乳幼児期の逆境的経験に関する科学的知見：大規模施設が脆弱な子どものケアに果たす役割はあるのか？」 *Lancet* 2015; 386: 388–98

児童精神医学の研究者らが、家庭環境から離れて孤児院や他の児童ケア施設で暮らす子どもにみられる発達上の遅れを初めて実証してから、80年以上が経過した。このような所見を受け、1989年に国連で採択された子どもの権利条約等の国際条約では、一人一人にあったサポートを提供される家庭的な環境においてケアを受ける子どもの権利が主張されている。それにもかかわらず、推定で800万人の子どもが現在も集団的な施設ケアのもとで成長している。施設入所の主な理由は、親の死去、貧窮による遺棄、家族からの虐待、障害、精神疾患等である。このような対応が未だ広く行われているが、多くの科学研究により乳幼児期の施設収容が様々な領域において発達上の障害を引き起こす可能性があることが示唆されている。特に問題となるのが、身体的成長、認知機能、神経発達、社会心理学的発達の領域である。子どもが個別のケアを受けることができなかつたり、剥奪状況(デプリベーション)が初期の発達段階の感受期に重なつたりすると、悪影響はより顕著になるようである。施設の子どもの希望を与え、家族のもとで暮らせるように早い段階で介入することにより、十分な回復をもたらすことができる。世界中の児童保護セクターにおいて脱施設化に取り組み、剥奪状況におかれている子どものための早期介入が喫緊に必要とされていることが科学的根拠をもとに明確に示されている。