

英国におけるケアリーヴァー政策と実践

— 子ども・若者の権利保障を基盤とした社会変革の歩みを探る —

Support for Young People Leaving Care and their Transition to Adulthood in England:
Promoting and Protecting Care Leaver's Rights

上 村 千 尋

Chihiro KAMIMURA

1. はじめに

2018年10月、英国の教育省はケアリーヴァー¹⁾ (Care Leavers: 里親等の社会的養護下での生活から離れる、あるいは離れた若者) への支援を誓約する「Care Leaver Covenant (ケアリーヴァー誓約)」²⁾ を発足した。この取り組みは、就学や就労等のライフチャンスの制約により、社会的排除の状態に陥りやすいケアリーヴァーを対象に、政府や地方自治体、企業や大学等が連携して、若者の就労支援を目的としたプログラムを提供し、彼らの社会的自立を図ることをねらいとするものである。

また、毎年秋には、リービングケア・サービスへの広報・普及や活動資金のための募金を促すキャンペーン、「National Care Leavers Week (全国ケアリーヴァー週間)」³⁾ が開かれ、若者が抱える課題や彼らの夢を「当事者の声」として社会に発信する等、ケアリーヴァーが主体となったチャリティ活動が各地で展開されている。さらに、このキャンペーン期間中に市議会が新たなサービスを決定し、市民に呼びかける等、地方自治体や企業等の支援事業と連動する形で動いているのが特徴的である。

このように、近年の英国(本稿ではイングランドとウェールズを指す)では、ケアリー

ヴァーの自立支援を目的とした多面的かつ多様な施策が進められ、彼らが抱えるニーズや課題に焦点を当てながらのアプローチが模索されている。

本稿では、英国のリービングケア政策や子ども・若者の支援の変遷を辿ると共に、子ども・若者の権利保障を基盤とした自立支援政策を進めてきたその歴史的背景や理念等について論じ、社会的養護下における子ども・そこから巣立つ若者への「社会的まなざし」がどのように変容してきたのかを探ることとする。

2. 英国におけるリービングケア政策の変遷： なぜ子ども・若者の権利保障に向けて改革が進んだのか？

1980年代の社会保障制度改革の歪みが、失業率の増加や住宅供給の厳しさを生み出したとき、若年層である多くのケアリーヴァーたちがその煽りを受け、定職に着けないあるいは路上生活を送るなど、社会的排除の状態に陥ることとなった。

ケアリーヴァーは、「脆弱な若者たち (Vulnerable Young People)」⁴⁾ と呼ばれることがある。それは先述のとおり、社会の弊害を直接的に受けやすい「社会的脆弱さ」を帯びて

いるからに他ならず、彼らが就学や就労のライフチャンスの機会を奪われることにより社会的孤立や貧困に陥る可能性が高いことを示している⁵⁾。

このような状況を背景に、英国政府は、ケアリーヴァーが自立への道を歩みだす「成人への移行期（Transition to Adulthood）」に直面する問題に光を当て、社会的排除の可能性が高い彼らの早期支援の必要性から、雇用や就学支援をはじめとした多様な施策を推し進めてきたのである。

2-1. 1948年児童法：アフターケアの萌芽期

1945年、農場主の里親に預けられたデニス・オニール（Dennis O'Neill）という里子が、過酷な労働を強いられ、暴行と放置による栄養失調により亡くなった。この事件を機に、子どもの保護や処遇をめぐる世論の勢いが高まり、教育者のカーティス氏が議長を務める「児童のケアに関する調査委員会」が開かれた。委員会のなかで、チルドレンズ・ホームや里親等の社会的養護の現場における劣悪な環境や生活実態が明らかにされ、施設処遇のあり方や制度上の問題について指摘がなされた。この議会の報告書である『カーティス報告（Report of the Care of Children Committees, 1946）』の勧告を基盤として制定されたのが、1948年児童法（Children Act, 1948）である。

同法は、それまでの救貧法の特徴である制限救助とは異なり、機能不全あるいは脆弱な家族への支援の強化や、親の養育力を支援することで家庭環境の改善を図ることをねらいとした。また、要保護児童の支援として、家庭生活を剥奪された子どもに対する中央政府の責任をまとめ、17才未満のケア託置児童の最善の利益を押し進める義務を地方自治体に課した。それにより、一般家庭の若者が家庭を離れる年齢や自立のプロセスを反映し、

養護を離れる若者の年齢も18歳に引き上げられたことは意義深い⁶⁾。

加えて、当時は、施設を退所した多くの若者が、働きに出るか、徒弟として奉行させられていたなかで、要保護児童の処遇や若者のアフターケアに関する地方自治体の義務と権限を明確にし、高等教育や職業訓練校等に通う若者の場合は21歳までを対象に住宅支援と経済的援助を行うことも明示された。

社会的養護の専門を担う地方自治体の児童部（Children's Department）が新設され、これにより社会的養護下にある子どもや養護から離れる子ども・若者の専門的実務を担う児童ケアワーカー（Child Care Officer）によるソーシャルワークがスタートし、効果的な家族サービスの確保を目指すこととなった。

2-2. 1960年代の動き：非行少年の処遇改革と児童青少年法⁷⁾

1960年代は、少年犯罪の継続的増加が注視されるようになり、対策をめぐる処遇改革が起きた時代である。この流れの契機となったのは、子ども・若者に関する委員会（Ingleby Committees, 1956～1960年）であり、報告書『The Ingleby Report』では、刑事責任の年齢を8歳から12歳に引き上げることや、安全な宿泊施設の提供およびアフターケアの改善等を推奨し、未成年者の非行処遇においては、内務省の「認可学校（approved school）」が引き続き重要であるという見解を示した。加えて、1948年の児童法によって明示された、家庭から離れて暮らす児童のケアの責任を担う地方自治体の権限や義務について、家庭環境の改善を促す予防ケアとアフターケア等のあり方について検討がなされた。

1963年、このイングルビー報告書の趣旨を踏まえて制定されたのが、1963年児童青少年法（Children and Young Persons Act, 1963）

である。同法では、家庭環境の改善を図るため、従来の刑事処罰によるアプローチではなく、ケアと保護の重要性を強調した福祉的アプローチを図ることとなり、刑事責任の年齢も8歳から10歳に引き上げられた。また、地方自治体の権限による福祉、早期介入、家族への支援を強調した。加えて、家族の崩壊を未然に防ぎ、修復するための助言や指導等の予防的介入を積極的に行うという新たな権限が地方自治体に明示され、それに伴い「家族助言センター (Family Advice Centre)」が設立された。

若者へのケアとしては、同法第58条で、「養護下にある子どもや17歳の若者と養護を離れた21歳まで若者を訪問して、助言し力を与える」(Powers of local authority to visit and assist persons formerly in their care)」、また特別な事情があるときには、経済的支援を行うこと(第58条 Part III)等のケアが明記され、今日のリービングケアにつながる支援をスタートさせた。

だが、引き続き少年犯罪者の処遇をめぐる議論は続き、労働党のロングフォードが議長を務める研究グループの報告書『犯罪－私たち全員への挑戦 (Crime – A Challenge to Us All)』(1964年)、1965年の白書『児童、家族、少年犯罪者 (The Child, the Family and the Young Offender)』と1965年の白書『非行少年 (Children in Trouble)』によって、非行の原因は、貧困等の家庭環境にあるという考えに基づき、少年の非行の予防と治療は家族から始めなければならないこと、加えて少年は成人に比べて改善の可能性が高いとの見方により、10歳～16歳の子どもと若者、および16歳～21歳の若者には、特別な手配が必要であることが主張された。

これらの一連の見解を踏まえ、非行を未然に防ぐための家族支援サービスの強化、再犯

を防ぐための地域とリンクした包括的なアフターケアの必要性が主張され、処罰ではなく治療やケアに重点が置かれる処遇論が強まっていく。

さらに、1965年の白書『児童、家族、少年犯罪者』の内容の提案を受けて、地方自治体における家族福祉サービス機能の再組織化を図ることを目的に『シーボーム報告 (The Seebohm Report, 1968)』が提出され、この流れの帰結として、1969年児童青少年法 (Children and Young Persons Act 1969) が制定された。

同法の主な点は、少年犯罪に関しては、少年裁判所の権限を減らし、保護命令を行う保護観察官とソーシャルワーカーによる監督を行う、地方自治体が養育者と協力して課題解決にあたり子どもの福祉を促進すること、またコミュニティでのケアサポートを強化すること等が示された。これを受けて、とりわけ低年齢の非行少年に対するアフターケアの処遇を保護観察所ではなく、地方自治体の児童部 (Children's Department) が担う方向性で議論がなされた。その結果、1969年児童青少年法では、処遇方法の抜本的な改革が行われ、新たに「ケア命令 (care order)」や「監督命令 (supervision order)」が新設された。これにより、ケアが必要な子どもに対する地方自治体の処遇権限がより強化され、概ね10歳から13歳までの児童に対する処遇は、地方自治体児童部のソーシャルワーカーが担当し、14歳から17歳までの少年は、基本的に保護観察官が担当することになった。また、少年拘置施設 (remand home) や内務省認可学校 (approved school) といった少年更生施設の体系を統合し、新たな居住型施設であるコミュニティ・ホーム (Community Homes with Education : CHE) が創設された⁸⁾。

2-3. 1970年代の当事者運動：子ども・若者の権利保障の動きとアドボカシーの誕生

1970年代に入ると、当事者運動の広がりが社会的養護の分野にも波及し、ケアを受けている子ども・若者に対する権利保障の必要性や、処遇内容とその決定プロセスにおける子ども・若者の当事者性の欠如についての疑問が投げ掛けられようになる。

1975年6月にNational Children's Bureau（英国子ども協会）が開催した「Who Cares?（誰が気にする?）」のプロジェクトは、ケアを受けている若者やケアリーヴァーのニーズに対する社会の認識や理解が少ない現状を訴え、保護や支援に必要な資源を社会のなかに構築するための挑戦でもあった。開始当初約100人の子ども・若者が参加したこのプロジェクトは、自分たちが置かれている経験を共有し、そのなかで議論された成果を1977年にワーキングレポートとして発表した。

この報告書の最後には、当事者である若者たちの声が「ケアを受けている若者のための権利憲章」として収められている。その内容は、①社会の一員として受け入れられ扱われる権利、②私たちが誰であるかを知る権利、③自分で決断する権利、④プライバシーを持つ権利、⑤金銭を処理する機会を持つ権利、⑥自分のケアに関わる責任者を選択する権利、⑦（ケアを受けることによって生じる）ラベリングをされない権利、の7つの権利であった。この報告書の刊行を機に、養育を受ける子どもや若者のニーズならびに、ケアを離れる若者の抱える課題に、社会的関心が寄せられ、「全国若者ケア協会（National Young Association of Young People in Care : NAYPIC）」の設立につながっていった。

当事者である子ども・若者の声は、このようにケアの改善を奨励する社会的な動きをもたらし、その結果、1989年の児童法（Children

Act, 1989）が制定されることとなる。同法は、ケアリーヴァーの支援に対する地方自治体の新しい義務を課したことにより、リービングケアの基盤整備を進めるうえで大きな契機となった。その一つは、第24条の「特定の子どものための助言と援助（Advice and assistance for certain children）」であり、配慮事項として「（若者に）力を貸す、（若者を）支える（being befriended）」ことが挙げられており、その対象の児童に「家庭を離れて養護を受けていた21歳以下の若者」であるケアリーヴァーも含まれることになった。また同法第20条では、「適切な住居（suitable accommodation）の提供」や「教育や訓練の機会の保障」も明記されている。

さらに、同法は子ども・若者の権利擁護やアドボカシーの保障を打ち出す大きな一歩となった。イギリスは、1989年に国連で採択された「子どもの権利条約（UNCRC）」を1991年に批准しているが、それ以前に子どもの意見表明を保障する動きが、この1989年児童法により開始したのである。

同法の制定によって、地方自治体は、ケアを必要とする子どもの処遇決定や司法手続きのプロセスにおいて、子ども・若者と相談する義務、不服申し立てを受けることが規定され、子ども・若者の権利擁護の取り組みや意見表明を保障するアドボカシー・サービスの実践が構築されていくこととなる。

2-4. 2000年児童（リービングケア）法：社会的排除・孤立からの離脱

1990年代に入ると、ケアリーヴァーが社会的排除の状態にある「最も脆弱なグループ（most vulnerable group）」となっている事実が指摘されるようになる。

ケアリーヴァーを対象とした調査研究が進む中で、ケアを離れる若者の低年齢化や委託

先を転々とした若者の実態が浮き彫りになっていく。保健省(1997年)の調査報告書「Me, Survive, Out There」によると、17歳の誕生日の前にケアから離れる若者が1993年には33%であったのに対し、1998年には46%とその割合が増加しており、一般の若者よりずっと早くに自立を余儀なくされている現状が明らかとなった。また、同報告書のなかで、他の一般の若者と比べて、ひとり親や低所得、犯罪に関与する可能性が高いことが指摘された。なかには、治安の悪い地域でサポートもない住居での生活を余儀なくされている若者もあり、そのような現状を鑑み、16歳から17歳のケアを離れる年齢の若者はもとより、18歳から21歳までのケアリーヴァーへの住宅支援のあり方について早急に対策が必要であることが示唆された (Fontein, J. 1998)。

また、183名の若者を対象に行った調査によると、40%の若者がケアを離れるまでに委託先を4ヶ所移っており、10ヶ所以上も変更した若者が10%いることが分かった。ケアを離れるまで同じ委託先だったのはわずか16%であった (Biehal et al. 1992, 1995)。委託先の頻繁な変更や移動は、一貫した養育によって得られる愛着形成の阻害だけでなく、生活圈や通学先の変更、教育の中断等をもたらし、居場所が頻繁に変わることによって生じる子ども・若者のメンタルヘルスの問題についても次第に注視されるようになっていく (Morgan, S. 1999)。

さらに、社会的養護経験者は他の人口に比べ、「精神保健サービスの利用者は4倍、アルコールや薬物を誤用する可能性は7倍、刑務所に収容される確率は50倍、ホームレスになる可能性は60倍、社会的養護等の公的なケアを必要とする子どもがいる可能性66倍」(Jackson, S. & Simon, A. 2006) というケアリーヴァーの自立の困難さ、成人期への移

行ならびに社会参加の厳しさ、そして虐待や養育環境の連鎖を示す数字が明らかとなった。

こうした事実を受け、社会的養護の経験が子ども・若者にどのような不利益やニーズを生み出すのか、そのことへの理解に加えて、ソーシャルワークだけでなく教育や心理の専門職が連携や協働のもとに取り組むべき課題についての議論が高まり、それを受けてケアリーヴァーへの支援に関する法整備がさらに進むこととなる。

1998年12月に、保健省は白書『社会福祉サービスの現代化 (The White Paper : Modernising Social Services)』を発表する。「包摂としての平等」と「社会的排除の克服」という政策理念のもと、若者のケアシステムの質の改善を図ることを目的に「Quality Protects Programme」(1999年から3年間で開始したが、後に2年間延長)が提案される。このなかで、教育は最優先すべき課題であること、とりわけ社会的養護経験者である若者における将来の可能性、さらにはその可能性を広げるにあたっての教育の機会とその継続の重要性についての見解が示された。

2000年に入ると、ブレア政権が先に挙げた課題の克服を目的に、社会的排除の可能性のある若者の教育と就労のスムーズ移行や、早期の自立支援を包括的に行う「コネクション・サービス (Connexions Service)」を導入した。これらの勧告を基盤として、2000年10月に、ケアリーヴァーのための特別支援策である「2000年児童 (リービングケア) 法 [Children (Leaving Care) Act 2000]」が施行された。同法は、1989年の児童法 (第24項) のなかの社会的養護下にある子どもあるいは養護経験者の若者へのケアに関する地方自治体の義務を新たにした。その目的は、①社会的養護から離れる子ども・若者の計画 (経路計画 : Pathway plan) を導入することで、

養護を離れる準備の整備と養護を終える時期を遅らせることを可能とし、②リービングケアのためのアセスメントや計画を強化し、個別的支援の充実を図ること、③ケアリーヴァーのための資金調達を改善し、経済的支援を強化すること、等であり、社会的養護下にある子どもと21歳まで（就労・就業にある若者は25歳まで）の若者のライフチャンスの向上を図ることとなった。

リービングケア法の対象となる子ども・若者の詳細は次の4つに定義される。①適格な子ども（Eligible Children）：16歳から17歳の子どものみで、地方自治体によって一定期間（16歳の誕生日までに少なくとも13週以上）の要養護経験を持ち、現在も要養護状態の子ども、②関連する子ども（Relevant Children）：16歳から17歳でかつて①であった子ども、③元関連する子ども（Former Relevant Children）：18歳から21歳でかつて②であった子ども、18歳までに要養護経験があった子ども、④16歳以上の資格のある子ども・若者（Qualifying Children & Young People Over16）：16歳から21歳（高等教育や職業訓練のプログラムに参加している場合は24歳まで）で、16歳の時点で要養護状態にあったが、現在はそうでない子ども、2001年10月以前にケアを離れた子ども、である。

また、経路計画作成の際には、子ども・若者のニーズを明確に識別し、以下の点について、実施目標やその運用について詳細なレベルで検討されなければならないと定めてある。①個人的なサポートの性質やレベルとその提供者、②宿泊施設、③高等教育または職業訓練の計画、④雇用または職業に関する支援、⑤適切な社会的関係の発達と維持を可能にするためのサポート、⑥自立生活のために必要な実践的スキルの開発とプログラムの実施、⑦経済的支援、⑧子ども・若者のメンタルヘ

ルスのサポート、⑨経路計画が有効でなくなった際に、地方自治体がとるべき緊急時の対応計画、である。そして、「個別アドバイザー（Personal Advisor）⁹⁾」は、子ども・若者と自治体の仲介役を担い、経路計画の作成や評価に参加し、助言やサポートを提供することが求められる。

特筆すべきなのは、同法では21歳以上のケアリーヴァーをケアの優先性を有する対象であるということを確認した点である。市民として生活する上で欠かせない社会サービスのアドバイスを受ける等、現在の彼らの生活に焦点を当てるだけでなく、卒業後ならびに就労後の生活を想定した「移行期支援」を行っている点が意義深い。

また、同法の目的に基づき、意見表明や不服申し立て等のアドボカシーの権利についても、その対象を25歳までのケアリーヴァーに拡大したことは注目すべき点である。子ども・若者のアドボカシーについては、1989年の児童法によって定められていたが、同法のアドボカシー機能や意見表明の促進をより強化するものとして、教育省（2004年）が『1989年の児童法に基づいて苦情を申し立てる子ども若者への効果的アドボカシーの提供のためのガイドライン』を発表する。このガイドラインにより、地方自治体は不服申し立ての手続きのすべてのプロセスにおけるアドボカシーを利用している子どもの数、年齢、性別、障害と民族性についての統計的データの概要等、アドボカシーに関する情報を含む年次報告の作成を要求された。

2-5. 2008年児童青少年法：ケアリーヴァーの教育と人生のチャンス、「移行期」の保障

2000年に入り、英国史上最も残虐な児童虐待死事件と言われる「ビクトリ・クリンビエ事件」が起きる。複数の専門機関が関わっ

ていながら十分に機能しておらず、その結果
女児を救うことができなかったこの悲惨な事件
により、ソーシャルワーカーの専門性の向上
や児童サービスを提供する各専門機関の連携
強化の勧告がなされた。また、2003年に教育・
職業技能省から緑書『どの子ども大切 (Every
Child Matters)』が発表され、19歳までのす
べての子ども・若者の健康や安全、楽しさの
達成、経済的な貢献などが提示され、とりわ
け育児困難家庭への早期介入・支援の必要性
が強調される。

この緑書の勧告を基盤として、2004年児
童法 (Children Act, 2004) が制定される。同
法により、育児困難家庭の支援だけでなく、
すべての子どもに焦点を合わせた児童福祉
サービスならびに、児童を危害から保護する
法的理念と手法が強化された。また、同法第
10条に基づく「Children's Trust (子どもトラ
スト)」制度を設置し、地方自治体が子ども
の教育的成果を促進する義務を規定した最初
の法律となった。もう一つ注目すべきは、同
法に基づき子どもの権利の促進や子どもの意
見や利益を擁護するためのチルドレンズ・コ
ミッショナー (Children's Commissioner) が
設立されたことである。

次いで、2004年11月には新たな緑書『ど
の子ども大切：子どものための変革 (Every
Child Matters : Changes for Children)』が発表
され、子ども・若者にかかわるすべての組織
の連携や協同のための方法が提案される。そ
のなかで、一般的な子ども・若者の様々な機
会が改善されていくなかで、ケアを受けてい
る子ども・若者が、依然として教育とキャリア
が低い状態にあることが指摘される。この
ような社会的排除の現状や自立への格差の是
正を目的に、2006年10月に『Care Matters :
Transforming the Lives of Children and Young
People in Care (ケアに関する問題、ケアシス

テムにいる青少年の人生を変えよう)』が発
表される。

この緑書のなかで、すべての地方自治体が、
ケアを受けている子ども・若者に質の高い職
業選択を可能とする支援として、ボランティア
活動に参加する機会の提供や、成人生活に
入るための移行時期 (ケアから離れる時期)
の選択の保障など、若者のニーズや意向を尊
重する支援の方向性が提示された。さらに、
「ケア協議会の子どもたち」への参加を通じ
て、若者の当事者としての声を聴いて、地方自
治体の活動に影響を与える権利、当事者の声
を改革に反映させる動きが推進していくこと
となる。

ついに「Care Matters」に基づく一連の改
革は、2008年に児童青少年法 (Children and
Young Persons Act, 2008) に結実する。同法
により、配置の安定性を改善し、養育中の子
ども・若者を訪問する義務 (規則第15)、25
歳未満の若者への教育またはトレーニングの
更なる支援の提供をおこなう義務 (規則第
22) など、子ども・若者へのサービスの質の
向上やニーズに焦点化したサービス提供を
目指した改革がなされた。その他に高等教育
や職業訓練を望む25歳以下のケアリーヴァ
ーまで個別アドバイザーの割り当てが拡充さ
れたこと、地方自治体の高等教育奨学金の支
給が義務化されたことなどが新たに含まれた。

さらに、ケアリーヴァーの移行期の準備性、
それに関連する十分な情報提供と意見表明権
の保障が留意事項として挙げられている点、
加えて移行のタイミングならびにプロセスに
おける若者自身の意向を尊重した支援体制を
確立することが改革の柱の一つとして挙げら
れたことも大きな前進であるといえる。

3. ケアリーヴァーに保障される権利：「わが子と同等」のまなざしとつながり

ケアリーヴァーの成人期への移行は、準備期間を得ながら行われることが効果的であるとされるが（Stein, 2012）、実際は、若者が望む「ゆるやかな移行」に反して、「突然に」あるいは、「急かされるように」その時が訪れ、若者自身の自立への準備性や社会的スキルの欠如、選択肢が限られたなかで決定される住居、脆弱な人的・社会的ネットワークなど、非常に不安定かつ孤独な状態で社会生活をスタートせざるを得ない状況であったことが示されている（Steven, 2018）。

こうしたなか、2011年に施行された『1989年児童法・実務指針／施行規則第3巻「ケアリーヴァー成人期移行支援計画』では、リビングケアを支援する関係者が、移行期にある若者に対して、処遇決定のプロセスや何らかの意思決定を行う際に次の3つの原則を遵守するよう規定した。

その原則とは、「①これはわが子にあてはめても十分納得できる支援といえるか、②ことが期待どおりに行かなくても再挑戦の機会を与える支援となっているか、③若者自身のニーズにふさわしいように個別化された支援といえるか（同規則1・10）。」、である（津崎, 2012）。このガイドラインの重要原則が示すことは、親元で生活することが困難な若者の「社会的共同親（corporate parents）」としての役割を国の施策が担い、地方自治体においては法的・道徳的責任を担っているという点、そして、「わが子と同様」に「他の一般的な若者と同様に」という子ども・若者の権利保障の理念を基盤とした支援を強調している点である。

その理念とは、一つは「若者固有の権利」の保障である。現代社会に生きる若者のライフスタイルや成長発達に伴うニーズについて、

ケアリーヴァーに対しても同等に尊重し保障するというものである。二つ目は、「ケア経験者としての固有の権利」の保障である。社会的脆弱さを抱える若者に対し、「再挑戦の機会の保障」や、抱える課題や特性に応じた「個別化された支援」を行うことは、自立に欠かせない権利の視点である。

次に、ケアリーヴァーをサービスの主体として位置付け、彼らの「最善の利益」を確保するための仕組みについて紹介する。教育省児童権利保障主幹局（Office of the Children's Right Director, DIE）は、ケアリーヴァーが成人期への移行をスムーズに行うには多様な社会資源が必要であるとし、彼らに保障される10大権利を次のように規定している（図1）。①ニーズのアセスメントを受ける、②自立支援計画（Pathway Plan）を立案、③個別アドバイザー（Personal Advisor）の割り当て、④適切な住居の供給、⑤経済的な支援、⑥人間関係の保持、⑦意思決定の関与、⑧意見表明、⑨自分のケースファイルの閲覧、⑩利用できるサービスを知る。これらの権利を保障する具体策が「指針・規則」に規定されており、それに基づき自治体に対応を行うこととなっている（津崎, 2012）。

また、Stein（2012）をはじめとしたケアリーヴァーに関する研究結果が示すように、成人期への移行期に不可欠なのは、社会資源はもとより、独り立ちを始める若者の移行のプロセスに一貫して寄り添い伴走する大人の存在である。図2の「ケアリーヴァーにつながる人々」で示すとおり、公的な専門職に限らず、自治体のサービスから独立した立場で若者と関わる者など多様な支援とその役割を担う大人の存在がある。①16歳の誕生日から25歳までの若者のニーズ・アセスメントに基づく「自立支援計画（Pathway Plan）」に関与し、その実現を支援する「個別アドバイザー

(Personal Advisor), ②高等教育や職業訓練に関する助言を行う「職業・雇用アドバイザー (Employment and Training Advisor)」, ③自治体とは独立した立場で若者の権利擁護を担う「独立アドボケート (Independent Advocate)」, ④若者を訪問し, ボランティアとして長期にわたって友情を築き, 前向きな機会を提供する「独立訪問者 (Independent Visitor)」, ⑤若者を自宅に下宿させ, その自立のプロセスを見守る「支援下宿 (Supported Lodgings Ser-

vice)」の家主, ⑥その多くを市民ボランティアが担っている多様な「メンター (Mentor: 助言者)」など, ケアリーヴァーの移行期を包括的に支える人的資源が体系化されている。

これらが示すように, 英国におけるリービングケア施策の基盤は, 子ども・若者が抱えている問題性の改善・回復や発達課題の達成・克服など, 一人ひとりのニーズに応じたきめ細かな支援の実施を目指すところにある。そして, ケアリーヴァーが住むコミュニティ

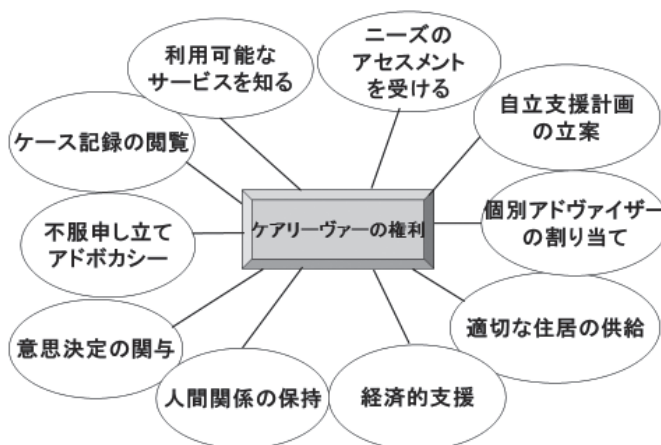


図1. ケアリーヴァーに保障される10大権利

出典: 津崎 (2013) および Department for Education (2011). をもとに筆者作成

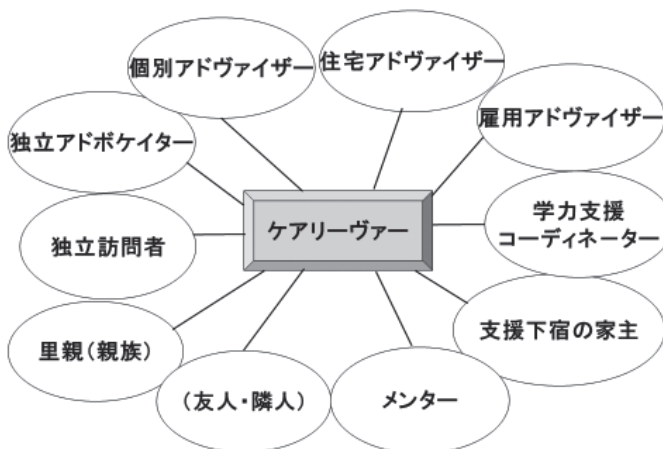


図2. ケアリーヴァーにつながる人々

に彼らを支え見守り、そしてエンパワメントするネットワークを構築することで、彼らのライフチャンスを保障し、社会的排除の状態からの離脱を目指すという英国のリービングケア施策の方向性を明確に打ち出したものだといえよう。

4. 結論に代えて

2017年の「子どもとソーシャルワーク法（Children & Social Work Act, 2017）」により、教育または訓練に従事しているか否かに関係なく、支援を必要としている25歳までのケアリーヴァーに対して、個別アドバイザーによるサポートを提供することが、地方自治体の新たな義務として定められた。その背景には、ケアリーヴァーの成人期への移行プロセスにおいては、若者の自立を支える支援の連続性と安定性が不可欠であり、加えて、これまでの年齢を基準としたものではなく、就労や就学のタイミングや抱える特性等、若者のニーズに焦点を当てた支援の枠組みへと転換する必要性が示唆されたからであるといえる。そのことは、若者自らが、保障されている権利や活用できる資源を認識し、適切な情報に基づいて自身の将来について主体的に選択していくプロセスを支えていくことの重要性を意味する。

さらに近年では、雇用、就労支援、住宅提供を基本とした取り組みと併せて、ケアリーヴァーが抱える「孤独感」や「孤立感」の原因となる危険因子とそれらを軽減する保護因子の分析や、彼らのレジリエンス（困難と向き合う力・立ち直る力）に関する調査など、ケアリーヴァーの主体的健康や心理的サポートに着目した研究も進められている。

また、サービスの改善に向けた取り組みとして、支援を担う慈善団体等が若者の経験に基づくフィードバックを積極的に共有し、彼

らのより深いニーズに対応するなど、当事者である若者の意見表明の機会を確保し、その権利保障に向けての取り組みが進められている。他方で、大学等の高等教育を受ける機会が、ケアリーヴァーに与える影響について検証する調査研究や実践が進むなかで、大学が「社会的共同親（Corporate parents）」の役割を引き受け、効果的に実践するために必要な資源やサポート体制を開発する等、ケアリーヴァーへの支援は、国や地方公共団体、慈善団体等の民間団体、企業、大学等、多方面に拡大され展開されるようになった。

それらの取り組みや実践、そして調査研究が共通して重視している点がある。それは、ケアリーヴァーへのより良い支援と実質的確保に向けて、支援の受け手である若者からの評価の視点を導入し、積極的に検証している姿勢である。こうした丁寧なプロセスを辿って聴取された若者の「声」やニーズは、若者の側からの多様な場面での自立の目標・内容・方法を捉え直すとともに、ケアリーヴァーとつながる専門職をはじめとした関係者との新たな関係性に向けて、その道筋を検討するための重要な視座を与えてくれるであろう。

そして、ケアリーヴァーの「脆弱さ」や「生きづらさ」にのみに注視するのではなく、必要な資源やサービスと信頼できる人とつながりながら、ゆるやかに、そしてしなやかに自立していく彼らの「強さ」や「レジリエンス」に着目した支援アプローチが、新たな動きとして始まっているのも興味深い。

今後も引き続き、英国におけるリービングケア政策とその実践に注目していきたい。そして、子ども・若者の参加や意見表明を支える手法を把握するとともに、情緒的支援やメンタリング（助言）を行なうことを目的とした訪問サービスやメンターの役割、そして新たな個別アドバイザーの実践等についても

把握し、わが国における社会的養護分野（特に児童自立支援施設）における子ども・若者のリービングケア、アフターケア研究の手助けをしたいと考える。

【謝辞】

本研究のために、資料提供や情報提供にご協力いただいた英国の慈善団体 Barnardo's, Coram Voice, National Children's Bureau の皆様に深く感謝申し上げます。

なお、本研究は金城学院大学父母会研修助成を受けたものである。記して感謝したい。

【注釈】

- 1) 1989年児童法において、地方自治体は社会的養護を必要とする託置児童 (looked after children) に対しての責任を持つことが規定されている。託置の期限は18歳まで（16歳で養護を離れることも可）であるが、25歳になるまで、若者のニーズに応じた支援を提供する義務が課せられている。
- 2) イングランドの50以上の企業、慈善団体や政府部門がこの契約に署名をした。具体例として、イングランド政府の全部門が、ケアリーヴァーに1年間有給で公務員インターンシップを提供する。またパークレー銀行は、金融リテラシーとマネーマネジメントスキルを開発し、ケアリーヴァーを支援することに合意した。
- 3) 英国の慈善団体ケアリーヴァー財団 (The Care Leaver's Foundation) が2002年からスタートさせたこの活動は、ケアリーヴァーのニーズを調整し、就労支援を行う機関や団体を奨励するねらいもある。2019年のテーマは「Future Aspiration (将来の抱負)」。
- 4) 「脆弱さ (Vulnerable)」という用語が法的な文面で用いられているものの一つに、1996年住宅法 (Shelter Legal England) がある。優先的に住宅提供が必要な対象者のなかに、ケアリーヴァー (21歳あるいはそれ以上の年齢) が含まれている。イギリスにおけるケアリーヴァーの支援として、適切な住宅提供を行うことが大きな柱の一つとなっている。

5) 教育省 (2017) によると、19歳から21歳までのケアリーヴァーの40%が、就学・就労・職業訓練を行っていないニート (NEET) であり、一般の若者のニートの割合13%に比べて、非常に高いことが示されている。Department for Education (2017) *Children looked after in England (including adoption), year ending, 31 March 2017*, Department for Education, London, UK.

6) Section 1 of the Children Act 1948.

7) 1960年代の非行少年の処遇をめぐっての動向や、イングルビー委員会、ロングフォード委員会報告ならびに児童・青少年法に関する論述では、次の文献及び論文の箇所を参照したり要約引用したりした。①田邊泰美 (2006) 『イギリスの児童虐待防止とソーシャルワーク』明石書店, pp.89-95, ②マイク・スタイン著 池上和子訳 (2015) 『社会的養護から旅立つ若者への自立支援』pp.17-18, ③山口響 (2008) イギリスにおける刑事司法・犯罪者処遇の政治学: 1938-1973 『一ツ橋大学博士論文』, ④B.P. Davis, (1974) *Personal Social Services, Review of United Kingdom Statistical Sources Volum1* Heinemann Educational Books, pp31-42

8) 安全なユニット (Secure unit) と承認された学校 (Approved School) は、地方自治体のコミュニティホームに統合される。承認された学校は1973年3月31日に公式に終了し、1969年児童青少年法の条件下で導入されたコミュニティ・ホームは1973年4月1日に運用が開始された。

9) 2017年の子どもとソーシャルワーク法により、就学や就労の状態に関わらず、希望する25歳までの若者に個別アドバイザーが提供されることになった。

【参考文献】

- Biehal, N. Clayden, J., Stein, M. and Wade, J. (1992) *Prepared for Living? A Survey of Young People Leaving Care of Three Local Authorities*. London: National Children's Bureau
- Biehal, N., Clayden, J., Stein, M. and Wade, J. (1995) *Moving on: Young People and Leaving Care Schemes*. London: HMSO
- B.P.Davis (1974) *Personal Social Services Reviews of United Kingdom Statistical Sources*. Heinemann Educational Books

- Children Act 1989 (Original Version) 1989. Chapter 41
- Christein, Coker, Lusille Allain. (2012) *Social Work with Looked After Children*
- Coram (2017) *Digest of achievements 2016- 2017. Three centuries of creating change for children.* Coram Voice
- Coram (2017) *Care leaver's views on their transition to Adulthood: A Rapid review of the evidence.* Coram Voice
- Curtis Report (1946) *Report of the Care of Children Committee*, Cmnd. 6922, HMSO
- Department for Education (2010a) *The Children Act 1989 Guidance and Regulations, Volume3: Planning Transition to Adulthood for Care Leavers.* London: DfE.
- Department for Education (2010b) *The Children Act 1989 Guidance and Regulations, Volume2, The Care and Case Review Regulations 2010 Statutory Guidance.* London: DfE.
- Department for Education (2012) *Care leavers in England data pack*, October 2012. London: DfE.
- Department of Education (2013) *Care Leaver Strategy : A cross-departmental strategy for young people leaving care*, October 2013. London: DfE.
- Department for Education (2017) *Children looked after in England including (Adoption), year ending 31 March 2017 Report.* London: DfE.
- Department for Education (2018a) *Extending Personal Advisor support to all care leavers to age 25*, February 2018. London: DfE.
- Department for Education (2018b) *Care Leaver Covenant 26*, October 2018. London: DfE.
- Department of Education and Skills (2003) *Every Child Matters.* London: HMSO.
- Department for Education and Skills (2004) *Every Child Matters: Change for Children.* London: HMSO.
- Department for Education and Skills (2006) *Care Matters: Transforming the Lives of Children and Young People in Care.* London: HMSO.
- Department of Health (1998) *The Modernising Social Services White Paper*, December 1998. London: DoH.
- Department of Health (1999) *Me, Survive Out There : New Arrangements for Young People Living in and Leaving Care*, July 1999. London: DoH.
- Department of Health (2001) *Children (Leaving Care) Act 2000 : Regulations and Guidance.* London: DoH
- Fortin, J. (2009) *Children's Right and the Developing Law* Cambridge University Press, p108
- Jackson, S., Simon, A. and Chase, E. (2006) *In Care and After: A Positive Perspective.* Routledge pp.42-62
- 上村千尋 (2018) 子どもの権利保障を基盤とした自立支援・処遇とは：権利擁護に関する第三者評価結果から探る，中国地区児童自立支援施設協議会『中国児協2016』pp.6-10
- マイク・スタイン著 池上和子訳 (2015) 『社会的養護から旅立つ若者への自立支援』
- Mike Stein (2012) *Young People Care Supporting Pathways to Adulthood.* Jessica Kingsley Publishers p.15
- Mike Stein (2005) *Resilience and young people leaving care.* Joseph Rowntree Foundation p.5. pp.23-24
- Mike Stein and Emily R. Munro. (2008) *Young People's Transitions from Care to Adulthood.* Jessica Kingsley Publishers
- Morgan, S. (1999) *Care about Education: A Joint Training Curriculum for Supporting Children in Public Care.* London: National Children's Bureau
- Raissa Page and George A Clark (eds) (1977) *Who Cares? Young People in Care Speak Out* London. National Children's Bureau, Northbourne Presss. P.62
- Rebecca Fauth, Di hart and Lisa Payne (2012) *Supporting care leavers' successful transition to independent living* Research summary 9, August 2012 National Children Bureau
- 櫻谷真理子 (2009) イギリスの児童保護の現状と課題－ビクトリア・クリンビエ，ベビーP事件を基に－『立命館大学産業社会論集第45巻第1号』pp.35-51
- Steven M. Preston. (2018) *Care Leavers Experiences of Transitioning from 'being in Care' to 'being Independent': Comparing Aspiration to Reality.*
- 田邊泰美 (2006) 『イギリスの児童虐待防止とソーシャルワーク』明石書店
- The Mental Health Foundation (2002) *The Mental Health of Looked-After Children, Bright Futures: Working with Vulnerable Young People.* London:

Mental Health Foundation

- 津崎哲雄（1998）『地方自治体ソーシャルワークとは何か』英国ソーシャルワーク研究会
- 津崎哲雄（2012）社会的養護を離れた（る）若者への大人期移行支援：英国の施策動向点描『世界の児童と母性第72号／2012年4月』p.86
- 津崎哲雄（2013）『英国の社会的養護の歴史—子どもの最善の利益を保障する理念・施策の現代化のために』明石書店 pp.301
- 山川宏和（2019）英国里親ケアにおける Staying Putの課題—里親に求められる新たな役割『子どもの虐待ネグレクト Vol.21 No.2』pp.229-231
- 山口響（2008）イギリスにおける刑事司法・犯罪者処遇の政治学：1938-1973『一ツ橋大学博士論文』