

平成28年度子ども・子育て支援推進調査研究事業

社会的養護関係施設等における
18歳以上の支援のあり方に関する研究
報 告 書

平成29年3月

みずほ情報総研株式会社

目 次

第1章 研究の概要	1
1. 研究の目的	1
2. 研究の方法	2
3. 検討会議の設置	4
第2章 アメリカ（フロリダ州）	5
I 社会的養護の概要	5
II 対象年齢を設定した背景	15
III フロリダ州で重視している取組	19
第3章 イギリス（イングランド）	21
I 社会的養護の概要	21
II 支援の内容	28
III 支援対象年齢を設定した背景	43
IV 対象国で重視している取組	49
第4章 ドイツ	55
I 社会的養護の概要	55
II 対象年齢を設定した背景	63
III 対象国で重視している取組	64
第5章 フランス	65
I 社会的養護の概要	65
II 対象年齢を設定した背景	75
III 対象国で重視している取組	76
第6章 カナダ（オンタリオ州）	77
I 社会的養護の概要	77
II 対象年齢を設定した背景	86
III 対象国で重視している取組	90
第7章 イタリア（ロンバルディア州）	93
I 社会的養護の概要	93
II 提供される支援の詳細	100
III 支援対象年齢の設定の背景	113
IV 対象国で重視している取組	116
第8章 まとめと考察	117
1. 調査結果のまとめ	117
2. 考察	124

第 1 章 研究の概要

1. 研究の目的

(1) 背景

〔新たな子ども家庭福祉の方向性〕

平成 28 年 3 月、社会保障審議会児童部会 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会は、「報告書（提言）」をとりまとめ、公表した。そのはじめには、「本来、生まれ育った環境に左右されることなく、全ての子どもは適切な養育を受けて発達が保障される権利を有するとともに、その自立が保障されるべきである」と示されている。また、新たな子どもの家庭福祉の理念として、「「保護中心」から「養育中心」に力点を置いた子どもの家庭福祉の構築を目指すとともに、これに合った理念を明確にし、今後の制度・施策の方向性を示す必要がある。」とされた。また、「日本は国連の児童の権利に関する条約を批准しており、その権利保障を基礎とし、そのための子ども家庭への支援が必要であることを明記すること」を提案した。

また、同「報告書（提言）」では、支援の対象年齢について、「産業構造の変化や、それに伴って求められる労働力の高度化により、子どもの社会的及び経済的自立が可能となる年齢は高くなってきている」こと。また、「今回の改革においては、子どもの精神的、経済的、職業的自立をこれまで以上に重視する観点から、少なくとも不適切な養育を受けてきた子どもや家庭基盤が脆弱な子どもに限っては、現行制度の下で成人年齢に達する 20 歳未満を支援の対象とすべきである」と示している。

〔児童福祉法等の一部を改正する法律〕

平成 28 年 5 月 27 日に「児童福祉法等の一部を改正する法律」（平成 28 年法律第 63 号）が成立し、児童虐待について発生予防から自立支援までの一連の対策の更なる強化が図られた。その中で、自立援助ホームについて、22 歳の年度末までの間にある大学等就学中の者を対象に追加することとされた。

(2) 目的

社会的養護の対象となった子ども等に対する自立支援のあり方については、里親、社会的養護関係施設において、発生予防から自立支援まで一連の対策強化が進められているところである。その中で、保護から養育中心に力点を移す中で、自立支援に向けて実行すべき対象年齢、施策の内容について多くの議論を集中的に進める時期に来ているといえる。

その際、社会的養護の対象となった子ども達の多くが被虐待経験を有すること、経済的困窮といった社会的経済的背景を負っていることも少なくない点。さらに、疾患や発達障害等を有することにも配慮することが求められる。実際、前述の「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会は、「報告書（提言）」の中で、支援の対象年齢を 20 歳未満とすべきとした上で、「不適切な養育を受けた子どもの支援は、障害の有無に関わらず対応が必要なことから、これらの支援については障害児入所施設の児童も対象とする」ことを提言している。

さらに、少年院等から親もとには戻れず自立生活を目指す児童等、婦人保護事業の対象となる児童等についても、養育環境等の経過を踏まえ、精神的、社会的、職業的、経済的自立を実現す

るために、個々の支援ニーズについて対応していく仕組みが求められると考えられる。

以上を踏まえ、本研究は、諸外国での社会的養護関係施設、里親支援等を離れた後の、児童等に対する支援のあり方について調査を実施した。各国の社会的養護を取り巻く社会情勢等を把握した上で、支援の内容、理念・考え方、年齢上限に関する根拠となる社会調査等についての情報収集を行った。

これらの結果から、今後、我が国で実行される諸施策を検討するための基礎資料を得ることを目指した。

2. 研究の方法

(1) 研究の全体像

本研究は、社会的養護関係施設等における 18 歳以上の支援のあり方について検討するため、1) 各国文献調査（対象国の所管官庁および地方自治体（州等）のホームページに掲載されている資料等の文献調査）、2) 各国所管官庁等に対するインタビュー調査に基づき、最新の情報収集を行った。

また調査方法、視点および結果の考察にあたっての助言・指導を受けるため、学識者で構成する検討会議を設置し、調査研究を進めた。

(2) 対象国・地域

対象国は、以下の 6 ヶ国とした。各国の中で調査対象地域（州等）を選定し、具体的な施策の内容等について調査を行った。その理由は、主要な社会的養護関係施策については、地方自治体の実施主体であるため、地域（州等）により違いがあるためであった。

なお、地域については、対象国の中で比較的人口規模の大きい地域であり社会的養護施策について資料等が得やすいことを条件とした。

〔対象国・地域〕:

- ・アメリカ（フロリダ州）
- ・イギリス（イングランド）
- ・ドイツ
- ・フランス
- ・カナダ（オンタリオ州）
- ・イタリア（ロンバルディア州）

(3) 調査の視点

各国の社会的養護関係施設等における18歳以上の支援のあり方について把握するため、以下の視点に基づき、情報収集を行った。

【調査の視点】

①対象国の18歳以上を対象とした支援の内容は何か(サービス・事業の全体像、対象年齢等)

- ・居住の場の提供、里親等による養育等を通じて、生活支援、相談、心理的治療、学習支援、職業訓練、経済的支援等がどのように行われているか。

②対象国が、支援対象の年齢を設定した根拠、考え方は何か

- ・各国は、どのような理念、考え方に基づいて上限年齢を決めたのか。

③対象国における、社会的養護の状況

- ・対象国における社会的養護の対象となる児童数、その推移。背景要因として社会情勢等はどうのような状況にあるか。

④対象国として重視している施策

- ・対象国が、社会的養護に関わる子ども達の自立を促す観点等から、どのような施策の強化に取り組んでいるのか。

【調査項目】

1 社会的養護の概要	(1)根拠法等 (2)所管官庁・部門 (3)支援にあたっての理念 (4)支援の実施主体
2 支援内容	(1)生活の場所(支援の実施場所) ①施設ケア ②里親による養育 ③その他 (2)支援内容 (3)支援を受けられる年齢の範囲 (4)支援を受けている該当児童等数の変化
3 支援対象年齢を設定した背景	(1)どういう考え方に基づいて対象年齢を設定したのか (2)年齢を設定する際に根拠とした調査データ、資料等 (3)当該国の成人年齢 (例:婚姻年齢、選挙権年齢、納税、徴兵 等)
4 社会的養護について昨今、対象国で重視している取組	

3. 検討会議の設置

本研究の実施にあたっては、研究の視点および結果の考察等に関する助言・指導を受けるため、学識者で構成する検討会議を設置し、調査研究を進めた。

委 員 構 成

(五十音順・敬称略／○：座長)

○柏女 霊峰	淑徳大学 総合福祉学部 社会福祉学科教授
木村 容子	日本社会事業大学 社会福祉学部 福祉援助学科 准教授
山川 宏和	京都華頂大学 現代家政学部 准教授
和田上 貴昭	目白大学 人間学部子ども学科 准教授

【事務局】

山本 真理 みずほ情報総研 社会政策コンサルティング部
田中 陽香 みずほ情報総研 社会政策コンサルティング部
玉山 和裕 みずほ情報総研 社会政策コンサルティング部
嘉藤 曜子 みずほ情報総研 社会政策コンサルティング部

第 2 章 アメリカ（フロリダ州）

I 社会的養護の概要

I-1 根拠法／所管官庁等・実施主体／理念

連邦レベル

- 米国における社会的養護の概念・サービスを表すフォスターケア（Foster care）は社会保障法（Social Security Act）第 4 編 E 部（Title IV- Part E）を根拠法とし、連邦政府がフォスターケアに関する各施策への予算を州政府に対して拠出する仕組みである。行政法としては、連邦規則集（Code of Federal Regulations: CFR）45 卷 1355 条、1356 条、1357 条が該当し、社会保障法に定められた内容を具体的に示している。古く遡れば、米国のフォスターケアは、英国において救貧法（English Poor Law）に基づき、貧困層の子供が成人するまでの間、年季奉制度（Indentured Service）に組み込んだ仕組みを、米国に導入したという歴史を持つ¹。現在、フォスターケアは連邦社会福祉省（Department of Health and Human Services: HHS）児童家庭課（Administration for Children & Families: ACF）傘下の児童局（Children's Bureau）²が、社会保障法に示されるフォスターケアプログラム³を管轄し、各州政府（プエルトリコとワシントン特別区も含む）が提供するフォスターケアサービスの支払いを支援している。
- 本プロジェクトの主題である、フォスターケア制度を上限年齢によって離れた若者へのその後の支援については、①フォスターケアから成人への移行を支援する自立支援策と、②上限である 18 歳以降にフォスターケアを継続して提供する施策の、2 つの流れが見られる。①は、児童家庭課児童局が管轄するフォスターケアプログラム⁴のうちの、「ジョン H. シャフィー・フォスター・ケアインディペンデント・プログラム（The John H. Chafee Foster Care Independence Program: CFCIP）」とそれに 2002 年に追加された ETV プログラム（教育・訓練バウチャー：Educational and Training Vouchers、詳細後述）である。また②は、2008 年に成立した、「成功のためのつながりの形成と養子縁組の増加に関する法（Fostering Connections to Success and Increasing Adoptions Act of 2008 : FCA、以下 FCA 法）」に基づくプログラムである（以下参照）。

¹ <http://lawdigest.uslegal.com/family-laws/foster-care/7342/>

² 厚生労働省等の公開文献などで定訳特定できなかったため、本研究として訳出

³ 正式名称は、「TITLE IV—Grants to States for Aid and Services to Needy Families with Children and for Child-Welfare Services, Part E—Federal Payments for Foster Care and Adoption Assistance」である。https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title04/0400.htm 対象となる「フォルターケア」には里親（foster family home of an individual：家庭環境の下での養育を提供）だけでなく、施設（child-care institution）も含まれる。

⁴ 連邦政府によるフォスターケアプログラムは、「The Title IV - E Foster Care Program」と呼ばれる、18 歳以下の児童のためのフォスターケアと、上述の CFCIP の 2 つのプログラムで構成される。

図表 米国連邦政府におけるフォスターケア制度を上限年齢によって離れた若者へのその後の支援策

施策の大きな枠組み	プログラム名	導入時期
①フォスターケアから成人への移行を支援する自立支援策	CFCIP (The John H. Chafee Foster Care Independence Program)	1999 年
	ETV (Educational and Training Vouchers Program for Youths Aging out of Foster Care)	2002 年
②18 歳以降にフォスターケアを継続して提供する施策	FCA (Fostering Connections to Success and Increasing Adoptions Act)	2008 年

出典：関連資料に基づき作成

- 以下、上記 3 つのプログラムの概要をまとめている。いずれのプログラムに関しても、連邦政府による根拠法により、各州政府が提案・提供・運営するプログラムに対して、連邦政府がそのコストを償還するという形を取っている。具体的には、後述するフロリダ州の場合、フロリダ州法により、フォスターケア関連サービスはすべてローカルレベルの組織に委託されている。これについてフロリダ州は、委託することによって、「コミュニティや地域のステークホルダーとの絆を強め、児童の安全や持続性、健康・幸せでいること（ウェルビーイング）を確保する」と説明している⁵。

○ CFCIP

- CFCIP は、「Title I of the Foster Care Independence Act of 1999」を根拠法とし、フォスターケアを受けてきた 21 歳までの若者がよりスムーズに成人へと移行できるように支援するための各州政府のプログラムに対してファンドを拠出するものである。
- CFCIP が支援するプログラムや活動は主に、教育、雇用、財務管理、住居、心理的支援などとなっている。また対象となるグループは、18 歳までフォスターケアを受けると見込まれる若者、16 歳以上でフォスターケアを離れて血縁者の後見人（kinship guardianship）や養子縁組に引き取られた者、18 歳という年齢制限に達してフォスターケアを離れた 18 歳から 21 歳までの若者、となっている。CFCIP プログラムには、年間合計 1 億 4,000 ドルの予算が割り当てられている（2012 年時点）⁶。これらのファンドは、各州のフォスターケアを受ける若者の割合に合わせて配分されている（若者の数に限らず、各州は最低 50 万ドルを割り当てられている）⁷。
- 州政府がこのプログラムから償還を受けるには、プログラム設計・開発のための 5 年計画を提出しなければならない⁸。また連邦政府が提供するファンドの 20% をマッチングとして州政府からも拠出する必要がある。さらに州政府は CFCIP ファンドを 2 年以内に消化せねばならない。その割り当てについては、住宅には 30% までと決まっているものの、残りについては CFCIP の目的に見合えば各州それぞれの環境に合わせたプログラムを開発し、予算を割り当てることができるよ

⁵ http://www.centerforchildwelfare.org/kb/FIPerformance/CFSP_2015-2019.pdf (Chapter III. Page 27)

⁶ <https://www.acf.hhs.gov/cb/resource/chafee-foster-care-program>

⁷ http://www.ecs.org/ec-content/uploads/Strengthening_Policies_for_Foster_Youth_Postsecondary_Attainment-1.pdf P.7.

⁸ 例：フロリダ州が公開している最新の 5 年計画「Florida's Child and Family Services Plan 2015-2019」

http://www.centerforchildwelfare.org/kb/FIPerformance/CFSP_2015-2019.pdf

うになっている⁹。

- なお、CFCIP の一環として、全米移行期の若者データベース（National Youth in Transition Database: NYTD 訳出）が設置され、児童局傘下でこうしたフォスターケアから成人に移行する若者へのサービスやその結果に関するデータを収集している。

○ ETV

- ETV は CFCIP に 2002 年に追加されたプログラムであり、特に、年齢制限に達してフォスターケアを離れた若者の教育と職業訓練ニーズに応えるために設置されたプログラムである。
- ETV プログラムは、上記 CFCIP の予算に追加的に 6,000 万ドルを割り当て、各州政府が提供する、18 歳以上で成人への移行が困難と見られる若者に対する中等後教育・職業訓練バウチャーに対して支払われる。これにより、一人当たり年間最大 5,000 ドルがそうした若者への支援に支払われることになる（2012 年時点）¹⁰。
- 21 歳までの若者が ETV プログラムの支援を受けることができる。ただし、21 歳の時点で ETV プログラムの支援を受けていて、中等教育後の教育機関や職業訓練プログラムに在籍し、卒業やプログラム完了に向けて、妥当な進捗を示している場合には、23 歳まで支援を受けることができる¹¹。

○ FCA

- FCA は、18 歳から 21 歳までの若者に対してもフォスターケアを継続して提供する州政府のプログラムに対して支払われる。実はそうしたプログラムは以前からあったものの、FCA 以前は各州政府の独自予算で賄われてきたが、FCA により、それがカバーされることになった。対象となる若者とは、①中等教育（もしくは同等の教育プログラム）を完了する途中である者、②中等後教育もしくは職業訓練を提供する機関に参加している者、③雇用を促進するか雇用への障害を取り除くようなプログラムに参加している者、④月間 80 時間以上雇用されている、⑤医療上の理由によりこうしたプログラム等に参加できない者である。
- FCA プログラムに基づき、連邦政府からの償還を求める州政府は、同州で提供するフォスターケアの上限年齢を 18 歳から 19 歳、20 歳、21 歳のいずれかに引き上げ、連邦政府の条件に合わせて修正を加えた州の計画¹²を HHS に提出し、承認を受ける必要がある¹³。
- 全米州議会議員連盟（National Conference of State Legislatures : NCSL）の調査によれば、2009 年から 2014 年までの間に、フォスターケアを 18 歳以降も継続して提供する州法やその他の支援を提供する州法が成立・施行している州は 20 州以上にのぼる¹⁴。各州におけるフォスターケアの延長内容や条件はそれぞれ若

⁹ http://www.ecs.org/ec-content/uploads/Strengthening_Policies_for_Foster_Youth_Postsecondary_Attainment-1.pdf P.7.

¹⁰ <https://www.acf.hhs.gov/cb/resource/chafee-foster-care-program>

¹¹ http://greenbook.waysandmeans.house.gov/sites/greenbook.waysandmeans.house.gov/files/2012/RL34499_gb.pdf P. 14

¹² Title IV-E state plans

¹³ http://greenbook.waysandmeans.house.gov/sites/greenbook.waysandmeans.house.gov/files/2012/RL34499_gb.pdf P. 8

¹⁴ NCSL がフォスターケアの対象を 18 歳以上にも延長する州議会の取り組みを整理しているウェブサイトによれば、2009 年から 2014 年までの間に州法が成立・施行した州は「約（approximately）」22 州とコロンビア特別区と記載されている。22 州には、アラバマ州、アーカンソー州、カリフォルニア州、コネチカット州、ハワイ州、イリノイ州、インディアナ州、メイン州、メリーランド州、マサチューセッツ州、ミシガン州、ミネソタ州、ネブラスカ州、ニューヨーク州、ノースダコタ州、オレゴン州、ペンシルバニア州、テネシー州、テキサス州、バージニア州、ワシントン州、ウェストバージニア州が列挙されている（<http://www.ncsl.org/research/human-services/suports-for-older-youth-in-foster-care.aspx>、最新更新日：2015 年 2 月）。これらは、FCA 償還を受けるため、年齢上限などについて、州計画を修正の上、HHS に提出、承認を受けた州と考えられる（<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34499.pdf> P. 6）。

後述するようにフロリダ州は 18 歳以降も継続してフォスターケアを提供している。しかし、州政府関係者のヒアリングによれば、フロ

干異っており、例えば大抵の州はフォスターケアの延長を 21 歳までとしているが、テキサス州は 2009 年、上限を 22 歳までとする州法を成立させた他¹⁵、コネチカット州ではフルタイムで大学等 (full-time postsecondary education) の学生として学位取得を目指す若者に対しては 23 歳まで支援を延長するとしている¹⁶。

- FCA ではフォスターケア対象年齢引き上げに加え、CFCIP サービスの受給資格を拡大し、16 歳以上になって養子縁組や後見人 (guardianship) に引き取られた若者へと受給資格を拡大し、ETV についても同様の年齢に引き上げた (以前は 16 歳が上限であった)。さらに、FCA はすべての若者に、フォスターケアの上限年齢に達して解除されるまでの 90 日間の間に、ケースワーカーの助けを借りつつ、移行計画を作ることを要求している¹⁷。

州レベル

- 各州で様々な取組みが行われているが、今回はフロリダを対象とする。米国全米の人口ランキング (米国勢調査局 2016 年 12 月 20 日発表¹⁸) で上位 5 州 (カリフォルニア州、テキサス州、フロリダ州、ニューヨーク州、イリノイ州) に入った州の中で、社会的養護を中心とした児童福祉で定評の高い州について調査を行う。州別評価では Foundation for Government Accountability が 2012 年に発表した「子どもの権利ランキング: 子供に適した州別児童福祉制度比較 (Right for Kids Ranking: Which State Child Welfare Systems are Right for Kids?)」¹⁹ を参考とした。

図表 「子どもの権利ランキング: 子供に適した州別児童福祉制度比較」上位 5 州 (2012 年)

2012 年		州	(参考) 2006 年	
ランク	スコア		ランク	スコア
1	78.9	アイダホ	6	68.2
2	73.6	ニューハンプシャー	12	64.4
3	73.1	ノースカロライナ	8	67.1
4	70.9	フロリダ	16	63.1
5	70.7	ニュージャージー	31	57.3

出典: Foundation for Government Accountability ”Right for Kids Ranking: Which State Child Welfare Systems are Right for Kids?” 2012 を基に作成

リダ州は連邦政府からの償還を受けるための基準にすべて準拠しているわけではないため、18 歳以降のフォスターケアユース支援のかなりの部分は連邦政府からではなく、州の財源に基づき実施されているとコメントしている。州計画の対応状況について、例えば、同州が 2015 年 6 月付けで HHS に提出した州計画「AGENCY PLAN FOR TITLE IV-E OF THE SOCIAL SECURITY ACT FOSTER CARE AND ADOPTION ASSISTANCE STATE/TRIBE OF Florida」のうち、対象年齢の定義については、「連邦政府のオプションは選択しない (Florida did not elect the federal option)」との記載が見られる。ただし、フロリダ州が提供する Extended Foster Care (EFC、後述) の対象要件は、FCA の条件と内容はほぼ合致している。

¹⁵ <http://www.ncsl.org/research/human-services/extending-foster-care-to-18.aspx> (各州の州法のリストも掲載されている)

¹⁶ http://www.ecs.org/ec-content/uploads/Strengthening_Policies_for_Foster_Youth_Postsecondary_Attainment-1.pdf P.8; コネチカット州: http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1029&context=cppa_capstones

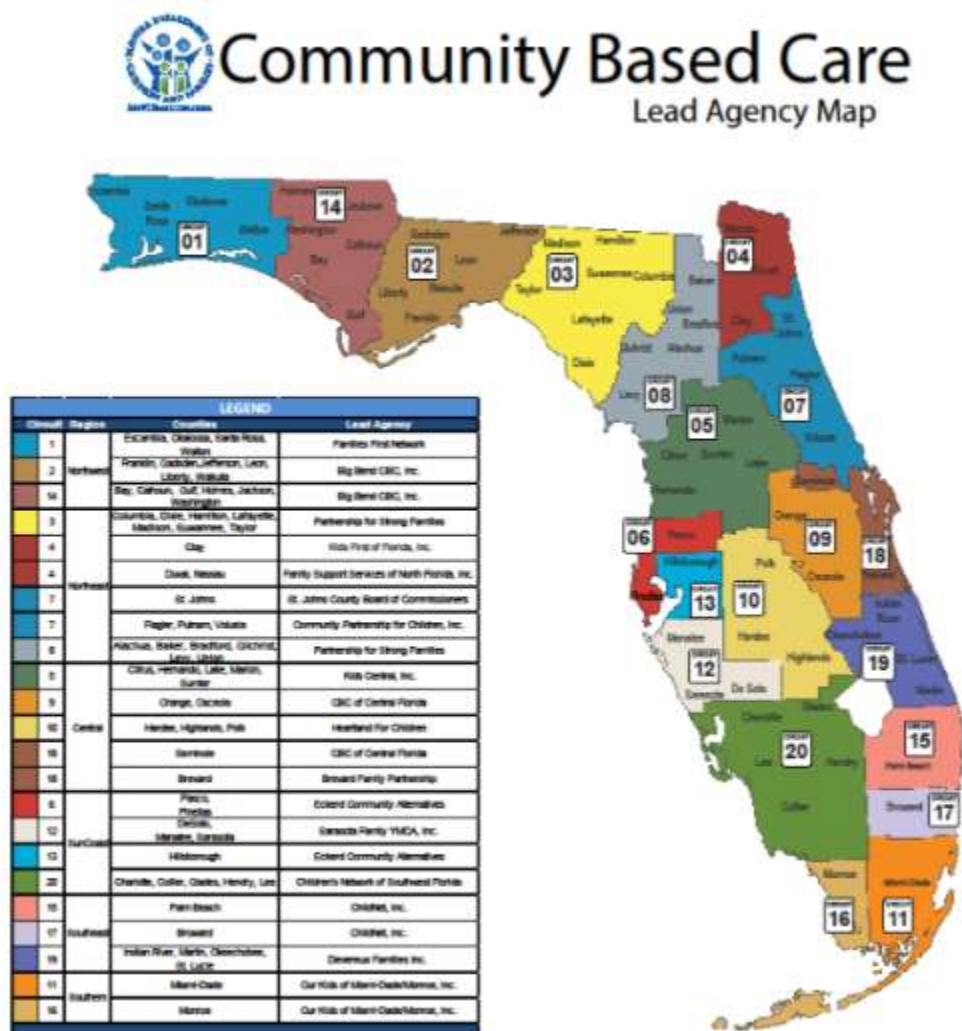
¹⁷ <http://www.ncsl.org/research/human-services/supports-for-older-youth-in-foster-care.aspx>

¹⁸ <http://www.census.gov/newsroom/press-releases/2016/cb16-214.html>

¹⁹ Foundation for Government Accountability 「Right for Kids Ranking: Which State Child Welfare Systems are Right for Kids?»

- フロリダ州では、上述の連邦政府のファンドを受け、州政府が指示し、ローカルレベルで運営する形式（programs that are federally funded, state directed, and locally operated）でフォスターケアプログラムを展開している。
- プログラムの監督は、同州政府の児童家庭省（Florida Department of Children and Families）であり、連邦社会保障法のうちの第4編B部、E部（児童福祉）、第20編（高齢者ケア）で保障される連邦政府からのファンドを受けて運営される州レベルのプログラムについて責任を負う。
- 同省の児童福祉室（Office of Child Welfare）は、特に児童福祉に関する州レベルの政策の立案を担っており、公共・民間セクターの関係者と協力しながら政策を立案・運営している²⁰。
- フォスターケア関連プログラムの実施は、6区域にある20巡回区（judicial circuit）という構造の枠組みの中で実施されており、20巡回区には計67郡（county）が含まれている。この20の巡回区ごとに、同省と契約するコミュニティベースのケア組織（Community-Based Care lead agencies: CBCs²¹）が、フロリダ州法が定めるケアを提供する仕組みとなっている²²。

図表 フロリダ州コミュニティベースケア提供の地域・巡回区地図



出典：Florida Department of Children and Families ”

²⁰ http://www.centerforchildwelfare.org/kb/FIPerformance/CFSP_2015-2019.pdf

²¹ CBC になるための要件は、フロリダ州法（ss. 409.986 through 409.997, F.S.）に明記されている。詳細は以下参照（http://www.le.g.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App_mode=Display_Statute&URL=0400-0499/0409/0409.html）。地域別の CBC コンタクト情報：<http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/Contacts/CommunityAdministration.shtml>

²² http://www.centerforchildwelfare.org/kb/FIPerformance/CFSP_2015-2019.pdf Chapter III, Page 1, Page 10.

- フロリダ州における児童福祉システムの根幹を成す基本サービス (general service components) には、予防 (Prevention)、インテーク (Intake)、児童保護調査 (Child Protective Investigation)、家庭内保護サービス (In-Home Protective Services)、家庭外ケア (Out-of-Home Care)、自立生活 (Independent Living)、養子縁組 (Adoption) が含まれている²⁴⁾。このうち、フォスターケアの上限年齢以上を対象としているのが「自立生活²⁵⁾」である。

図表 フロリダ州児童福祉システム基本サービスコンポーネント

予防 (Prevention)	子供の虐待・ネグレクトを阻止するための取り組み及び家族支援プログラムの管理
インテーク (Intake)	子供がフロリダ州の児童福祉サービスを受ける入り口となる「フロリダ州虐待ホットライン (Florida Abuse Hotlines)」の運営・管理
児童保護調査 (Child Protective Investigation)	子供の虐待・ネグレクトの当面の危機を見極めつつ、総合的に子供の安全を判断するための調査官派遣と調査実施
家庭内保護サービス (In-Home Protective Services)	児童保護調査の結果、家庭における子供の安全が脅かされていると判断されたものの、できるかぎり、子供を家庭内に留めることができる場合、安全確保計画の策定とともに、家族が子供を守ることができるようにするためのサポートを実施
家庭外ケア (Out-of-Home Care)	家庭内で子供を育て続けることが安全ではないと判断された場合に、家庭外ケアを検討・提供
自立生活 (Independent Living)	フォスターケアの若者又は以前フォスターケアを受けていた若者に対するサービスの管理
養子縁組 (Adoption)	養子縁組の準備段階から、養父母のリクルート、養子縁組成立後に至るまで、サポートサービスを提供

出典：Florida Department of Children and Families "Annual Progress and Services Report (June 30, 2016)²⁶⁾を基に作成

- フロリダ州における「自立生活」には以下の3カテゴリーが含まれる（各プログラムについては後述）²⁷⁾。このうち、EFCはCFCIP、PESSはETVという連邦政府からのファンディングを基に設計されている。
 - Extended Foster Care (EFC)
 - Postsecondary Education Services and Support (PESS)
 - Aftercare Support Services
- フロリダ州における「自立生活」サービス提供の根拠法は、上述の連邦レベルの The Chafee

²³⁾ http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/kb/FlPerformance/CFSP_2015-2019.pdf Chapter III Page 10

²⁴⁾ http://www.centerforchildwelfare.org/kb/FlPerformance/CFSP_2015-2019.pdf Chapter III. Page 11

²⁵⁾ 定訳がなかったため本研究として訳出

²⁶⁾ <http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/kb/FlPerformance/APSR2016.pdf>

²⁷⁾ <http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/kb/FlPerformance/APSR2016.pdf> Page 69.

Foster Care Independence Act (1999 年)に加え、フロリダ州法の「Road-to-Independence Act (2002 年、以下 RTI 法)」および「Nancy C. Detert Common Sense and Compassion Independent Living Act (2013 年、通称 Independent Living Act、以下自立生活法²⁸⁾」がある²⁹⁾。

- RTI 法により、フロリダ州としてフォスターケアにいる年長の子供 (older child) と 18 歳以上のフォスターケアを出た若者が、成人として自立するのをサポートすることを定めた。また、同法により、Road-to-Independence (RTI) プログラムでは、フルタイムの学生として、継続的成人教育 (continuing adult education³⁰⁾、職業訓練・認定取得あるいは準学士・学士号取得を目指しながら教育機関で学習を続け、フォスターケアの上限年齢を超えてしまった若者に対して、奨学金を与えることが定められた³¹⁾。
- 自立生活法は、フロリダ州による「自立生活」サービスの転換点となった法律である。同法により、2014 年 1 月 1 日以降、諸条件を満たす若者に対して 21 歳までの間、フォスターケアを継続して受けられることになった。支援の対象となるために、若者はフルタイムの学生か、月に最低 80 時間就労しているか、あるいは上記いずれの条件を満たすことが難しい障がいを持つ場合に限られている³²⁾。なお、同法により、上述の RTI プログラムは見直され、2014 年 1 月 1 日を持って PESS プログラムに取って代わられた (RTI サービス利用者は、引き続きサービスをそのまま利用できる³³⁾)。
- 「自立生活」サービスの提供は、他の児童福祉サービス同様、CBC によって提供されている。

I-2 支援内容（施設ケア、里親養育、その他）

以下では、フロリダ州における具体的支援内容について整理する。

- フロリダ州における 18 歳以降のフォスターケアサービスとして、主に Extended Foster Care (EFC)、Postsecondary Education Services and Support (PESS)、Aftercare Support Services が提供されている³⁴⁾。
- 各サービスの支援内容、対象年齢は次の通り。

図表 フロリダ州における 18 歳以降の主なフォスターケアサービス

Extended Foster Care (EFC)	EFC はフォスターケアユースが、18 歳以降もこれまでのフォスターケアを継続できるようにすることで、成人として自立できるようにする準備期間を長く設けている。学校、仕事、安全な住宅を得られるようにするための各種支援を提供する。具体的には、住居の保障 (CBC が家賃、水道光熱費、家庭内の食費、交通費を支払う ³⁵⁾ 、ケースマネジメント (ケースマネージャの訪問、ケー
----------------------------	--

²⁸⁾ 定訳がなかったため本研究として訳出

²⁹⁾ Independent Living Services Advisory Council 「Independent Living Services Advisory Council, 2015 Report」 page 2 (<http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/kb/FIPPerformance/APSR2016.pdf> 添付資料)

³⁰⁾ 高等学校卒業程度認定 (General Educational Development : GED) 取得教育を指す。

³¹⁾ フルタイムの学生とみなされるのは、①高等学校にフルタイムで通う場合、②2 年以内に GED 取得試験を受けるために継続的成人教育で週 16-20 時間のプログラムを受講している場合、③高校卒業又は GED 取得後、大学などの中等教育後の教育機関 (post-secondary school) にフルタイムで通っている場合とされる (参考: <http://www.childnet.us/portal/road-to-independence-program>)

³²⁾ Independent Living Services Advisory Council 「Independent Living Services Advisory Council, 2015 Report」 page 2 (<http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/kb/FIPPerformance/APSR2016.pdf> 添付資料)

³³⁾ http://www.centerforchildwelfare.org/kb/FIPPerformance/CFSP_2015-2019.pdf (Chapter XV. Page 11)

³⁴⁾ <http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/IndependentLiving/extendedfc.shtml>

³⁵⁾ サービスや住宅への支払い、青年を通じてではなく、里親やプロバイダーに直接行われる。

	スプランニング)、生活スキルトレーニング提供、司法審査 (judicial review) が含まれる。 同プログラムの対象要件は次の通り ・ 青年の 21 歳の誕生日 (障害があると診断されている場合には 22 歳の誕生日) に終了。18 歳以上 21 歳の誕生日までは、EFC 継続および復帰 (回数制限なし) が可能。 ・ 参加者は次のいずれかの条件を満たす必要がある。①高校卒業資格又は GED 取得に取組んでいる、②大学などの中等教育後の教育機関または職業訓練校に在籍している、③雇用促進を目的として用意されたプログラム・活動に参加している、④月 80 時間以上就労している、⑤上記①～④のいずれかにフルタイムで参加するには肉体的、知的、情緒的あるいは精神的な健康状態に制約がある。
Postsecondary Education Services and Support (PESS)	PESS は大学などの中等教育後の教育または職業訓練校に通学するための給付金を 18～23 歳まで提供するプログラム (給付額は毎月固定で 1,256 ドル)。PESS は EFC を受けているか否かによって受給の可否は影響されない³⁶。 同プログラムの対象要件は次の通り。すべての要件を満たす必要がある。 ・ 認可を受けた家庭外ケアで合計 6 ヶ月過ごした者で、かつ認可ケアの下で 18 歳を迎えた青年又は 16 歳以上で養子縁組または後見人の下に置かれた青年で、かつその直前の 12 ヶ月以内に認可ケアの下で少なくとも 6 ヶ月を過ごした者 ・ 標準的な高校卒業証書または同等の資格を得ている者 ・ Florida Bright Futures³⁷で認定された中等教育後の教育機関 (職業訓練校／単科大学／総合大学) にフルタイムで在籍している者³⁸
Aftercare Support Services	Aftercare はケアと自立の「橋渡し」サービスである。例えば、青年がケアの上限年齢までに高校を卒業していないか GED を取得しておらず、かつ EFC の終了申請を選択した場合について、自立支援として短期的に資金および他のサービスを受けることができる。 ・ Aftercare は短期／限定的支援を提供する。 ・ Aftercare には住宅、車両修繕、就職支援、教育費、衣服代、食料費等が含まれる (資金またはコミュニティリソースへの

³⁶ <http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/IndependentLiving/extendedfc.shtml>

³⁷ フロリダ州政府が運営する大学進学のための奨学金制度であり、宝くじを財源としている。Florida Bright Futures 奨学金を受けて進学できる教育機関が認定されている。最新の対象教育機関の情報は、右ウェブサイトに掲載されている。https://www.floridastudentfinancialaidsg.org/admin/SAWELIGPSI_ByProg.asp?ByProg=BF

³⁸ 大学などの中等教育後の教育機関に通う学生について、生活の必要から仕事をしながら学業をしたり、他の子供の世話をしなければならないような学生の場合、一般にフルタイム (学士レベル) に必要とされる 1 学期 12 単位以上取得することはかなり難しいとの過去の経験から、PRSS プログラムでは、1 学期 9 単位以上をフルタイムと認めている。http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/kb/FIPerfor mance/CFSP_2015-2019.pdf Chapter XV. Page 12

	委託) ・ ホームレス化を防ぐための緊急資金が利用可能である ・ 精神衛生または薬物中毒に対するサービスを含む ・ サービスプロバイダーによってはケースマネジメントを提供することもある Aftercare は青年が以下の条件を満たす場合に申請により利用可能である³⁹。 ・ 現在 EFC を受けていない ・ 認可家庭外ケアを受けている際に 18 歳に到達 ・ PESS または RTI による経済的支援を受けていない ・ 23 歳未満である
--	--

出典：”Independent Living Services Advisory Council, 2015 Report”⁴⁰および Rick Scott, Governor and Esther Jacobo, Interim Secretary”Extended Foster Care & Independent Living “My Future, My Choice” Program Overview & Implementation Plan”⁴¹等⁴²を基に作成

I-3 直近の該当児童等数

- ・ 全米の最新データでは、42 万 7,910 名がフォスターケアを受けている（2016 年 6 月までに各州から集められたデータの合計）。同時期に、フォスターケアから解除された子供の数は 24 万 3,060 名となり、そのうちの 9%である、2 万 789 名が、年齢を理由に（つまり 18 歳という上限を超えたことを意味する）フォスターケアを解除されている。このため、直近の該当児童数は、2 万 789 名と考えられる⁴³。
- ・ 別のデータとして、全米でフォスターケアから成人（adulthood）への移行のためのサービスを一度でも受けたことのある子供の数の合計は 9 万 9,974 名となっており、そのうちの 18～21 歳（52%）と 22～26 歳（2%）の合計は、5 万 3,986 名である（なお、44%である 4 万 3,989 名は 14～17 歳である）⁴⁴。
- ・ フロリダ州に関しては、児童家庭省が発表した年次報告書によれば、18 歳に達するフォスターケアユースの人数は下図の通り。2015 年は 935 名となっている（Florida Safe Families Network による 2016 年 1 月発表に基づく）。

³⁹ <http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/IndependentLiving/extendedfc.shtml>

⁴⁰ Independent Living Services Advisory Council 「Independent Living Services Advisory Council, 2015 Report」 page 2
<http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/kb/FIPerformance/APSR2016.pdf> 添付資料)

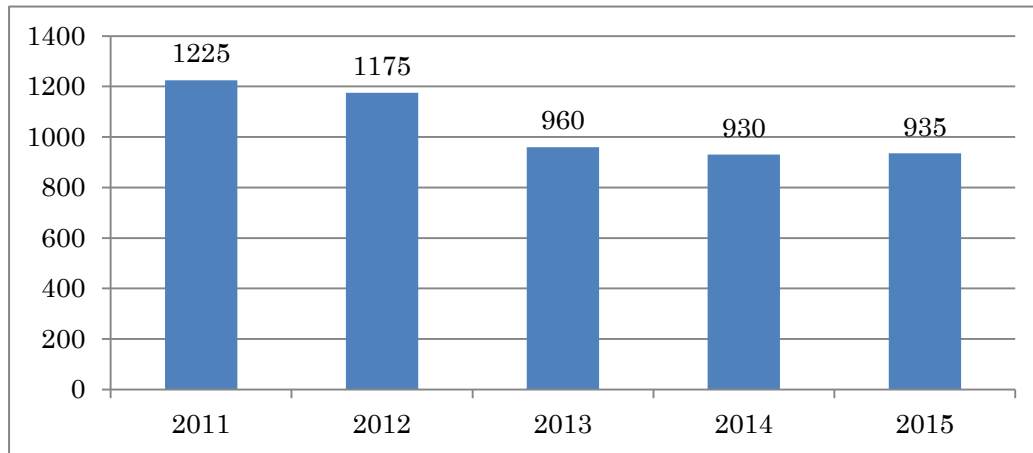
⁴¹ http://www.flgov.com/wp-content/uploads/childadvocacy/extended_foster_care_presentation.pdf

⁴² <http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/IndependentLiving/extendedfc.shtml>

⁴³ <https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/afcarsreport23.pdf> P1, P3. See “Reasons for discharge (emancipation)”.

⁴⁴ https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/nytd_data_brief_3_071514.pdf P1-2.

図表 フロリダ州における 18 歳に達するフォスターケアユース数(2011～2015 年、単位:人)



出典 : Florida Department of Children and Families "Annual Progress and Services Report (June 30, 2016)⁴⁵"

- また、フロリダ州で 18 歳以降のフォスターケアを受けている人数は次の通り。

図表 フロリダ州における 18～23 歳で自立生活サービスを利用している人数

	2013 年 12 月	2014 年 9 月	2015 年 9 月
Extended Foster Care (EFC)	0	445	618
Postsecondary Education Services and Support (PESS)	0	1082	1,061
EFC および PESS	0	20	7
Aftercare	82	83	73
Road to Independence (RTI)	1,983	756	300
Transitional Support Services ⁴⁶	286	2	0
合計	2,351	2,388	2,059

出典 : Florida Department of Children and Families "Annual Progress and Services Report (June 30, 2016)⁴⁷"

⁴⁵ <http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/kb/FIPerformance/APSR2016.pdf>

⁴⁶ EFC および PESS により廃止となったプログラム (<https://gal2.org/library/documents/volunteer/continuing-education/2016-01-31-dcf-independent-living-services-outcome-measures-and-oversight-activities-2015.pdf> 等)。フォスターケアを出た若者が自立した生活ができるように、短期間の支援を提供するプログラム。同サービスは経済的支援、住居、カウンセリング、就職／職業訓練、教育カウンセリング／チュータリング、その他関連サービスなどが含まれており、①18 歳の誕生日の時点で、州 DCF の法的保護の下にあり、認可を受けたプレースメントにおかれているか州から補助金を受けて自立生活の状態にあり、②18 歳の誕生日を迎える間に最低 6 ヶ月間フォスターケアにいたことがあり、③カリフォルニア州に住んでいることが条件 (<http://www.communitypartnershipforchildren.org/Transitional-Support-Services-6-8526.html>)。

⁴⁷ <http://centerforchildwelfare.fmhi.usf.edu/kb/FIPerformance/APSR2016.pdf>

Ⅱ 対象年齢を設定した背景

対象年齢の設定とその根拠

- フロリダ州児童家庭省の児童福祉室自立支援担当者によれば、フロリダ州における EFC、PESS、Aftercare Services の各上限年齢は、基本的には連邦政府の 18 歳以降のフォスターユース向けプログラムのガイドラインに準拠しているとのこと。
- フロリダ州は EFC、PESS、Aftercare Services といった複数の選択肢を提供しているが、これらのプログラムは連邦プログラムのガイドラインを踏まえて、フロリダ州法の下で設けられたものであることが背景にある。
- フロリダ州の各種プログラムについて、先の担当者によれば、フロリダ州のコミュニティは現在の EFC プログラムに概ね協力的とコメントしている。なお、EFC プログラムに参加している若者に関しては状況を観察しており、実際、高校卒業率の増加など、フォスターケアに関連した前向きな結果を示すデータも見えつつある。データのまとめは現在行われている最中である。

連邦政府のフォスターケアに関する上限年齢の考え方

- 連邦政府においては、フォスターケアを含め、複数の政府機関が様々なユース支援プログラムを提供しているが、プログラムの目的によって対象者の年齢は異なっている。近年、複数の省庁によって進められてきた連邦政府のユース関連政策を連携させる取組がジョージ W ブッシュ政権およびオバマ政権の下、進められてきた。
- ブッシュ大統領は 2008 年 2 月 7 日、ユース支援プログラムの成果を高めるため、連邦政府間の連携を支える目的で、省庁連携のワーキンググループユースプログラムに関する省庁連携ワーキンググループ（Interagency Working Group on Youth Programs）を設立する大統領令を発表した⁴⁸。同ワーキンググループの活動はオバマ政権下でも継続され、ユース支援プログラムに対する連邦政府機関の連携に関する戦略計画「Pathway for Youth: Strategic Plan for Federal Collaboration⁴⁹」が 2016 年 12 月に発表されている。
- この中で、本ワーキンググループに参加している 19 の連邦政府機関が提供しているユース向けプログラムは、各プログラムの目標に基づき支援対象者の年齢を定めているため、その上限年齢は 10～24 歳までとかなり幅がある⁵⁰。今回発表された戦略計画では、対象者の範囲を連邦政府横断的に統一することを目的としたものではなく、成長ステージに沿って年齢グループを 3 段階⁵¹に分けることで、ニーズに対応したフレームワークを提案している。

年齢制限に影響を与えている AFDC（児童扶養世帯補助）の概要

- このように目標に応じて年齢上限が異なる連邦政府のユース支援プログラムであるが、連邦議会調査局（Congressional Research Service: CRS）資料によれば、今日の連邦政府助成によるフォスターケア支援の対象年齢制限に影響を与えているのは要扶養児童家庭扶助（Aid to Families with Dependent Children : AFDC）とされる。現行の AFDC は 18 歳未満を対象としており⁵²、親の不在、死亡、障害、失業によって十分な養育を受けられない貧困児童の援助を目的とする社

⁴⁸ <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-2008-02-11/pdf/WCPD-2008-02-11-Pg163.pdf> ;

<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/firstlady/helping-youth.html>

⁴⁹ http://youth.gov/sites/default/files/IWGY-P-Pathways_for_Youth.pdf ; なお、同計画はユース支援プログラムに関する省庁連携を主眼としたものであり、フォスターケアユースの支援に特化した内容ではない。

⁵⁰ http://youth.gov/sites/default/files/IWGY-P-Pathways_for_Youth.pdf

⁵¹ 3 段階には①初期青年期（early adolescence、14 歳以下）、②中期青年期（middle adolescence、15～17 歳）、後期青年期／初期成人（late adolescence/early adulthood、18～24 歳）が含まれている。

⁵² Congressional Research Service “Youth Transitioning from Foster Care: Background and Federal Programs” November 8, 2016 <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34499.pdf> P. 5-6

会扶助制度である。

- 1935年に成立した社会保障法（Social Security Act of 1935）により、農村部や特別なニーズが存在する分野における公的児童福祉サービスの設立、拡大、増強を目的とした州政府の取り組みに対して、連邦資金を利用することができるようになった。同法の下、AFDCの前身である被扶養児童援助（Aid to Dependent Children : ADC）が創設され、貧困状態にある子どものいる世帯への経済的支援が提供されることになった。
- ADCの保護対象は当初16歳未満だった⁵³が、連邦議会はAFDCの16歳以上の対象を段階的に広げてきた⁵⁴。
 - 1940年：定期的に学校に通っている場合、16歳・17歳も対象とする
 - 1964年：高校もしくは職業・技術訓練コースに在籍する18～20歳の学生も対象とする
 - 1965年：単科大学・総合大学に在籍する18～20歳の学生も対象とする
- しかし、レーガン政権が誕生した1981年、連邦議会はAFDCの上限を18歳の誕生日と定め、州政府の選択により対象となる子どもが高校に在籍している場合は19歳の誕生日まで対象とすると変更した⁵⁵。

18歳以降の支援に対する議論の高まり

- フォスターユースの18歳以降の支援について、米国における議論が高まったのは1990年代とされる。連邦議会は1985年、フォスターケアから自立生活への移行を支援するプログラム、サービスおよび関連活動に対する連邦資金の提供を認め、自立支援プログラム（Independent Living Program: ILP）を社会保障法 Title IV-E（Title IV-E of the Social Security Act⁵⁶）に追加した⁵⁷。
- このような変化を背景としつつ、18歳でフォスターケアシステムから出て行くフォスターユースが直面する問題について、1990年代には多くの研究が見られるようになった⁵⁸。研究を通じて、フォスターケアを出た多くのユースが、仕事を維持し、経済的独立を実現し、住居を確保し、ヘルスケアにアクセスするには、かなり多くの困難に直面していることが明らかになっていった。
- こうした研究のひとつとして、HHSは自立支援プログラムの影響について、1) 州政府における関連プログラム、政策、サービスの開発状況および 2) フォスターケアから独立した若者向けサービスの成果という観点からの調査「A National Evaluation of Title IV-E Foster Care Independent Living Programs for Youth」を実施した。フェーズIIの最終報告が1991年に発表されている⁵⁹。同報告書は、調査結果として5点のキーファインディングスをあげ、それぞれについて政策提言を行っている。うち年齢に関係した言及があるのが2点目で、「自立支援プログラムのスキルトレーニングを受けているか否かに係らず、フォスターケアから独立する時点で高等学校教育を完了していることは、よりよい結果につながっている」と指摘。この点を踏まえ、21歳までフォスターケアの対象を延長することにより、高等学校やその他訓練を完了させる機会をさらに増やすような政策を盛り込むべきとの提案が見られる。
- こうした研究結果などを踏まえ、1999年のフォスターケア独立法（Foster Care Independence Act of 1999: FCA）に基づき、上述のCFCIPが設立され、連邦政府によるユース支援プログラム

⁵³ Congressional Research Service “Vulnerable Youth: Background and Policies” January 13, 2014
<https://fas.org/sgp/crs/misc/RL33975.pdf> P. 11-12

⁵⁴ <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CPRT-105WPRT37945/pdf/GPO-CPRT-105WPRT37945-2-7.pdf>

⁵⁵ <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CPRT-105WPRT37945/pdf/GPO-CPRT-105WPRT37945-2-7.pdf>

⁵⁶ 1980年の養子縁組支援・児童福祉修正法案（Adoption Assistance and Child Welfare Amendments of 1980）に基づき、社会福祉法に新たにTitle IV-E フォスターケア及び養子縁組支援給付プログラム（Title IV-E Foster Care and Adoption Assistance entitlement program）が設置された（<http://www.cwla.org/wp-content/uploads/2014/05/TimelineOfMajorChildWelfareLegislation.pdf>）。

⁵⁷ <https://www.ilp.pitt.edu/history.htm>

⁵⁸ 児童局によって作成された自立生活プログラムの過去10年間の評価「IV-E Independent Living Programs: A Decade in Review」
<https://cbexpress.acf.hhs.gov/index.cfm/assets/video/index.cfm?event=website.viewArticles&issueid=3§ionid=1&articleid=48> など。

⁵⁹ <https://eric.ed.gov/?id=ED348599> ; フェーズIは1990年8月完了。

としては初めて、18～21 歳までを対象とするプログラムが開始されることになった⁶⁰。

- FCA の対象も 21 歳までとされる。FCA に基づき、州政府が提供する 18 歳以上向けフォスターケア費用について、連邦政府からの償還を求める州政府は、社会保障法 IV-E に関する州政府計画を HHS に提出する際、同州で提供するフォスターケアの年齢上限について、19 歳、20 歳、21 歳のいずれかを記載する必要がある。FCA 対象となるには、上述のように一定の教育機関や雇用促進プログラムの参加などが義務付けられている⁶¹。
- この他、ETV プログラムについては、1965 年の高等教育法（Higher Education Act of 1965）との関連性が深いとされる⁶²。しかしながら、同法と ETV プログラムの年齢上限の関係については、文献等からの特定には至らなかった。

上限年齢設定に対する近年の議論

- 近年、米国においてフォスターケアを 18 歳以降にも継続すべきとの議論で頻繁に引用されるのが、2011 年に発表された「元フォスターケアユースの成人としての働きに関する中西部評価：26 歳の結果 (Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 26)」通称、「ミッドウェスト研究 (Midwest Study)」と呼ばれる研究である。
- 同研究では、米国中西部（イリノイ州、アイオワ州、ウィスコンシン州の 3 州）のフォスターケアから成人への移行期を経験した 700 名以上の若者を対象とし、2002 年から 2011 年の間、5 回に分けてデータを収集した長期的な追跡調査である（2011 年時点において、1999 年に CFCIP が導入されて以来、最大規模の当該テーマの長期研究となっている⁶³）。
- それらのデータは、それぞれ 17 歳もしくは 18 歳、19 歳、21 歳、23 歳もしくは 24 歳、26 歳における若者の経験を集めたもので、同年代の全米のフォスターユースではない若者のサンプルによるデータとの比較も実施されている。
- この 3 州のうち、アイオワ州とウィスコンシン州では 18 歳をフォスターケアの上限としている一方で、イリノイ州では 21 歳を上限としていたため、18 歳以降に延長した場合のフォスターケアの潜在的な効果などを比較することができている。同研究は、シカゴ大学チャピンホール（Chapin Hall at the University of Chicago）、ウィスコンシン大学調査センター（University of Wisconsin Survey Center）、イリノイ州・アイオワ州・ウィスコンシン州の児童福祉課が協力して実施したものである。
- ここでは特に政策的結論は導き出されていないが、これらの元フォスターユースの多くが十分な教育を受けられず、困難な経済的状況に置かれているという事実がデータとして示されている⁶⁴。

対象年齢（範囲）を広げることによる公平性への懸念

- 上記、フロリダ州関係者によれば、18 歳以降の支援について、市民の理解を得やすい背景として、フォスターケアユースの自立が難しく、社会的負担を増やす結果につながっているという認識が一般的に見られる。先の担当者によれば、様々な関連統計をみると、フォスターケアユースは自立の際にうまくいかない結果となる確率が、そうでない若者と比べると平均して高くなっており、例えば、フォスターケアを受けている全国 400,000 人のうち、1-5 人がホームレスに、また女性の 71%が妊娠という情報もある。こうした若者が増えると、納税者に一層負担がかかる状況が生まれる。フォスターケアを離れた母親が自立しないまま出産し、その子供がフォスターケア制度

⁶⁰ https://cb100.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb_ebook/cb_ebook.pdf

⁶¹ http://greenbook.waysandmeans.house.gov/sites/greenbook.waysandmeans.house.gov/files/2012/RL34499_gb.pdf P.7-8

⁶² http://greenbook.waysandmeans.house.gov/sites/greenbook.waysandmeans.house.gov/files/2012/RL34499_gb.pdf P.14

⁶³ Mark E. Courtney, Amy Dworsky, Adam Brown, Colleen Cary, Kara Love and Vanessa Vorhies (Chapin Hall at the University of Chicago) “Midwest Evaluation of the Adult Functioning of Former Foster Youth: Outcomes at Age 26” 2011 https://www.chapinhall.org/sites/default/files/Midwest%20Evaluation_Report_4_10_12.pdf P.2.

⁶⁴ <http://www.chapinhall.org/research/ongoing/midwest-study-adult-functioning-former-foster-youth>

に戻る可能性が高いことから、負の循環に陥るとの理解があり、市民から概ね賛成されていると説明している。

- プログラムの成果は連邦政府に報告を行うが、フロリダ州の現在のプログラムは（2014年1月から施行された）比較的新しいものなので、成果に関して完全に理解できている状況ではない。しかし、フォスターケアを受ける若者のコーホートの動きを観察する長期的研究もなされているところである。また各総合・単科大学には、学費免除の対象となるフォスターケアを受ける若者が学業で成功するよう、観察が義務付けられていると、上記担当者は言及している。

フロリダ州の教育課程

- 義務教育は下記の通りであるが、義務教育期間においても留年がありうる。義務教育以降の期間が、一般に大学等における教育期間となる。

学校	対象年	概要
幼稚園	5歳～6歳	就学義務有り 費用は無料
小学校	6歳～10歳	1年生～5年生 小学生 就学義務有り
中学校	11歳～14歳	6年生～8年生 中学生 就学義務有り
高等学校	15歳～18歳	9年生～12年生 高校生 就学義務有り

当該国の成人年齢（婚姻、選挙権、納税、徴兵等）

- 「成人（adult）」について法的な観点から見た場合、成人としての権利と責任を持つ年齢に達した者を指し、米国では、その定義は各州の州法によって規定されている。大抵の場合は、18歳とされ、特に投票と結婚に同意する権利が成人年齢に達した際に与えられるべき権利の中でも重要である（投票権は州法に関係なく、合衆国憲法修正第26条によって18歳と定められている）⁶⁵。
- フロリダ州法でも、成人は18歳と規定しており、投票権に加え、運転免許証を両親の許可なく取得することや、裁判で訴えられた場合は被告になる責任、陪審員を務める責任を持つ。（飲酒は21歳までは許可されない）。婚姻は18歳以上（両親の許可があれば16歳）である⁶⁶。また未成年でも年間6,300ドル以上の所得があるなど、一定の条件を満たす場合には納税義務がある⁶⁷。

⁶⁵ <https://definitions.uslegal.com/a/adult/>

⁶⁶ <http://statelaws.findlaw.com/florida-law/florida-legal-ages-laws.html>

⁶⁷ <https://www.thebalance.com/do-minors-have-to-pay-income-tax-2085603>

Ⅲ フロリダ州で重視している取組

- フロリダ州政府担当者によれば、同州では 18 歳以上のフォスターユースサービスの提供にあたり、里親やフォルターユースを支えるために必要な生活環境が不足しているという課題を抱えている。EFC プログラムを成功させるためには、里親および支援環境を支える組織などのリクルート活動が、州政府の取り組みとして重要性が高まっている。
- また、これらのプログラムは継続性が非常に重要であるが、フォスターユースが継続してプログラムを受けられないような困難状況に陥る場合もある。こうした状況に陥ることを防ぐため、州政府の各プログラム担当は、総合・単科大学との関係を強化し、若者の成長を観察するために大学でのカウンセリングサービスを設置するよう努めているとしている。
- なお、18 歳以上のプログラムでのケースマネジメントでは、若者の活動を観察しつつ、成人として自立すること促す必要があり、両方のバランスをとることに現場は苦慮している状況にあると上記担当者は指摘している。

第3章 イギリス（イングランド）

I 社会的養護の概要

I-1. 社会的養護の定義

社会的養護（social care）の分野における政府の最新報告書「子どもを第一に考える（Putting Children First）」（2016年7月）によると、子どもの社会的養護の基本的な目的は、「虐待され、顧みられず、障害など他の大きな試練に直面してきた、最も脆弱な子どもが健やかに成長するための安全で頼れる土台を確保する」ことにある。これは「親が子どもにできる限り最高の世話をしよう支援するか、それが不可能な場合は彼らに安定した別の養育家庭を提供することで達成できる」としている⁶⁸。

イングランドでは1,150万人の子どものうち、およそ40万人（約3.5%）が少なくとも一時的に困窮しているか養護を受けているとされ、その大多数は自宅で支援を受けている。自宅以外で支援を受けている子どもは「託置児童（looked after children）」と呼ばれる。1989年児童法（Children's Act 1989）⁶⁹によると、以下の条件を満たす子どもは法的に「託置児童」と定義される。

- 地方自治体（Local Authority）から24時間以上にわたり継続的に住居が与えられており、
- （子どもを地方自治体の保護下に置く）保護命令（care order）の対象であり、
- （里親候補者に子どもの養育を委託する）委託命令（placement order）の対象である
- 家庭での養育が困難な親が自発的に養育を委託したり、子どもが重大な虐待リスクに晒され地方自治体児童サービスが介入したり、親または保護者がイングランドにいない（難民等）といった場合も考えられる。

I-2. 現状の概要

地方自治体は託置児童（looked after children）に対して責任を持つ⁷⁰。現在、託置児童の大半は里親家庭で暮らしているが、児童養護施設または他の施設で生活している子どももいる。託置の期限は、法律上、成人と見なされる18歳までである。ただし、地方自治体（Local Authority）はこれらの若い成人が21歳になるまで（フルタイム学生の場合は25歳まで）一定の支援を継続しなければならない。

託置児童は過去8年間で着実に増えている⁷¹。その数は2016年3月31日時点で70,440人と、2015年3月からの一年間で1.4%、970人の増加である。ちなみに同じ2015年3月から2016年3月まで、保護者のいない難民の子どもは1,470人増えている⁷²。託置児童は2010年3月31日時点の64,400人から2016年3月までの6年間で、9.4%増加した⁷³。

⁶⁸ Department for Education, “Putting children first – Delivering our vision for excellent children’s social care”, July 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/554573/Putting_children_first_delivering_vision_excellent_childrens_social_care.pdf

⁶⁹ The National Archives, legislation.gov.UK, Children Act 1989 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/contents>

⁷⁰ Children’s Act, Part III, Section 17: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/part/III>

⁷¹ National Statistics, Children looked after in England (including adoption) year ending 31 March 2016, Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/556331/SFR41_2016_Text.pdf

⁷² National Statistics, Children looked after in England (including adoption) year ending 31 March 2016, Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/556331/SFR41_2016_Text.pdf

⁷³ National Statistics, Statistical Release, Department for Education,

I-3. 所管官庁・部門

児童の養護は権限が移譲された政策分野である⁷⁴。これは、英国を構成するイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4地域（nation）がそれぞれの児童保護に関する法律・政策に責任を負うことを意味する。各地域の制度は互いに異なるものの、基本原則は共通している。

託置児童に関する全体的な戦略は、政府のガイドラインに沿った国の法律に基づき、国レベルで決定されるが、実施主体は地方自治体である⁷⁵。

政策：教育省（Department for Education）内では、児童・家族担当次官が里親制度・養護施設改革をはじめ、児童保護、特別教育ニーズ（special educational needs）および障害、児童・若者サービスといった課題に責任を持つ⁷⁶。国レベルでは、関係者との協議や法律の制定、監視メカニズムの導入などの義務がある。

実施：地方自治体（Local Authority）は関連法の実施に責任を持つ⁷⁷。イングランドには152の地方自治体（32のロンドン特別区（Borough）、36の都市ディストリクト（Metropolitan district）、55の単一自治体（Unitary authority）、27のカウンティー・カウンシル（County council）、シティー・オブ・ロンドン、シリー諸島（Isles of Scilly））が存在する⁷⁸。里親が養育している子どもに対しては、その子どもが里親の元に移る際に実の家族が住んでいる地方自治体が責任を負う。主な責任は、自治体の里親制度を利用するか、独立系の里親仲介者を利用するかに関わらず、自治体に帰する。託置児童の支援内容は、自治体ごとに著しく異なる。各自治体は国の法的要件を全て満たす限り、サービスの提供に柔軟性が認められている。

地方自治体の間ではこのところ、ボランティア団体と提携してこれらのサービスを提供するケースが増えている。また、2～3の自治体が互いに協力する傾向も強まっている。

I-4. 託置児童に関する理論的根拠・法律

1989年児童法の第17項(1)では、あらゆる地方自治体（Local Authority）は以下の責任を負うと定められている。

- (a)自治体内の困窮した子どもの福祉を保護・推進する
- (b)その義務に沿う限り、そうした子どものニーズに即した様々なレベルのサービス提供を通じて、その家族による子どもの養育を促す。⁷⁹

養護制度の不十分な成果が子ども・若者および社会全体にもたらしてきた問題や、不適切なサービスに対する政府その他の評価に対応するため、近年の法律は、養護を受ける子ども・若者に提供するサービスのレベル向上に向けた枠組み作りをますます重視するようになってきている。

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/218974/sfr27-2010v2.pdf

⁷⁴ GOV.UK, Guidance on devolution, <https://www.gov.uk/guidance/guidance-on-devolution>

⁷⁵ The National Archives, legislation.gov.UK, Children Act 1989, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/introduction>

⁷⁶ GOV.UK, Ministerial role: Parliamentary Under Secretary of State for Children and Families, Department for Education <https://www.gov.uk/government/ministers/parliamentary-under-secretary-of-state-children-and-young-families>

⁷⁷ The National Archives, legislation.gov.UK, Children Act 1989, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/section/22>

⁷⁸ GOV.UK, Understand how your council works, <https://www.gov.uk/understand-how-your-council-works/types-of-council>

⁷⁹ The National Archives, legislation.gov.UK, Children Act 1989, Article 41, Section 17 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/section/17>

図表 養護児童に関する法律

養護児童に関するイングランドの主な法律		
年	法律名	法律の主な内容
1989 年	児童法 (Children's Act)	託置児童をめぐる地方自治体の義務、権限、責任の多くを規定。2015 年の規則により一部変更が加えられた。 ⁸⁰
2002 年	養子縁組・児童法 (Adoption and Children Act)	これにより、国内・国際養子縁組の法的枠組みが見直され、地方自治体は養子縁組サービスの継続と養子縁組支援サービスの提供が義務付けられた。 ⁸¹
2006 年	児童・養子縁組法 (Children and Adoption Act)	同法により、子供との面会を容易にしたり、離別した親が子どもに会わせてもらえない場合に面会命令を出すなど、裁判所はより柔軟な権限を与えられた。 ⁸²
2008 年	児童・若者法 (Children and Young Persons Act) ⁽¹⁾	養護児童に質の高い養護・サービスを提供する目的で導入されたもので、政府が 2007 年に発表した白書「ケアは重要 (Care Matters)」の提案を支持する法規が定められた ^{83 84}
2014 年	児童・家族法 (Children and Families Act) ⁽¹⁾	認定里親が裁判所に養子縁組を認められるまで子どもを養育できる「養子縁組に向けた里親」を奨励するもの。併せて、裁判所は子どもを養育すべきか否かの判断を 26 週間以内に下さなければならなくなった (8 週間の延長もあり得る)。 ⁸⁵
2015 年	児童養護施設 (イングランド) 規則 (The Children's Homes (England) Regulations)	児童養護施設の提供者の義務を規定している。 ⁸⁶

注(1)：これらの法令にはリービングケア（社会的養護を離れること）に関する具体的な法律も含まれる。詳細については下表を参照のこと。

社会的養護からの自立に関する理論的根拠・法律

過去 15 年にわたり、ケアリーバー（Care Leavers：社会的養護を離れる、あるいは離れた若者）の支援改善に多大な労力が費やされてきた。これらの施策の背景には、彼らが一般家庭の若者に比べ学業成績などの面で不利な立場に置かれ、精神・健康面でより深刻な問題を抱えており、これが結果的にケアリーバー自身だけでなく、失業率や犯罪率の上昇、健康問題の増加といった社会全体の問題の増大につながっているとの認識の高まりがある⁸⁷。政府はまた、ケアリーバーが若いうちから家族の援助なしに独

⁸⁰ The National Archives, legislation.gov.UK, Children Act 1989, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/contents>

⁸¹ The National Archives, legislation.gov.UK, Adoption and Children Act 2002, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/38/contents>

⁸² The National Archives, legislation.gov.UK, Children and Adoption Act 2006, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/20/contents>

⁸³ The National Archives, legislation.gov.UK, Children and Young Persons Act 2008, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/23/contents>

⁸⁴ Care Matters: Time for Change, Department for Education and Skills, June 2007, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130401151715/http://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/cm%207137.pdf>

⁸⁵ The National Archives, legislation.gov.UK, Children and Families Act 2014, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/6/contents/enacted>

⁸⁶ The National Archives, legislation.gov.UK, Children's Homes (England) Regulations 2015, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/541/contents/made>

⁸⁷ National Statistics, Statistical Release- Outcomes for Children Looked After by Local Authorities in England as at 31 March 2014, Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/384781/Outcomes_SFR49_2014_Text.pdf

り暮らしを迫られ、家計のやりくりや家の維持などの更なる試練に直面している点も認識している⁸⁸。政府はこうしたことから、ケアリーバーがより良い生活を送れるよう、できる限り多くの支援と機会を提供するのは「社会的共同親（corporate parent）」⁸⁹としての国の義務であると考えている。

状況改善に向け、様々な議会制定法や政府の戦略が導入されている。これらは主に、地方自治体がケアリーバーに提供すべき支援を規定し、その水準を向上させる内容である。

図表 リービングケア支援の法律の変遷

リービングケア支援の法律の変遷		
年	法律名	法律の主な内容
2000 年以前	国レベルの法律は存在せず	.各地方自治体がどのような水準の支援を提供すべきかを決定していた。ケアリーバーの多くは最低限の援助しか受けられなかった ⁹⁰ 。
2000 年	リービングケア法（ Leaving Care Act） ⁹¹	リービングケア法の施行に伴い、地方自治体は以下を義務付けられた。 -各ケアリーバーのニーズを検証 -それぞれの若者向けに個別アドバイザー（personal adviser）を指名 -若者と共同で自立プラン（pathway plan）を策定 この支援は 18 歳まで（学生の場合は 21 歳まで）のケアリーバーを対象とする。
2008 年	児童・若者法（ Children and Young Persons Act） ⁹²	児童・若者法の施行に伴い、地方自治体は以下を義務付けられた。 -学生のケアリーバーを援助（高等教育の場合は 2,000 ポンドの奨学金含む） -18～21 歳のケアリーバー全員に個別アドバイザーによる追加支援（学業を続ける場合は 25 歳まで）。
2013 年	ケアリーバー戦略（ Care Leaver Strategy） ⁹³	ケアリーバー戦略により、ケアリーバーが個々のニーズに沿った支援を受けられるよう、様々な施策が導入された。例えば、ジョブセンター・プラス（Jobcentre Plus、職業安定所）でケアリーバーを簡単に見つけられる「マーカー（marker）」や、失業初日から受けられる就業支援「ワーク・プログラム（Work Programme）」などがある。
2014 年	児童・家族法	児童・家族法の施行に伴い 21 歳まで里親の元に留まることができる

⁸⁸ HM Government, Keep On Caring- Supporting Young People from Care to Independence, July 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535899/Care-Leaver-Strategy.pdf

⁸⁹ The concept of corporate parenting was introduced when the government launched its Quality Protects initiative in 1998. In broad terms, the principle is quite simple: that as the corporate parent of children in care, a local authority has a legal and moral duty to provide the kind of loyal support that any good parents would provide for their own children. In other words, the local authority must do at least what a good parent would do. Corporate parenting also emphasises that it is the local authority as a whole, not just its social services department, which has responsibility for that child.

HM Government, Care Matters: Transforming the lives of children and young people in care, Department for education and skills, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/332642/Care_Matters_Transforming_the_Lives_of_Children_and_Young_People_in_Care.pdf

⁹⁰ HM Government, Keep On Caring- Supporting Young People from Care to Independence, July 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535899/Care-Leaver-Strategy.pdf

⁹¹ The National Archives, legislation.gov.UK, Children (Leaving Care) Act 2000, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/35/contents>

⁹² The National Archives, legislation.gov.UK, Children and Young Persons Act 2008, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/23/contents>

⁹³ HM Government, Care Leavers Strategy: A cross-departmental strategy for young people leaving care, October 2013, Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266484/Care_Leaver_Strategy.pdf

リービングケア支援の法律の変遷		
	(Children and Families Ac) ⁹⁴	「ステイニング・プット (Staying Put)」制度が導入され、地方自治体はそれまで若者を支援する義務を負う。若者と里親双方の同意が必要である。
2014 年	地方自治体児童サービスの検査 (Inspecting Local Authority Children's Services) ⁹⁵	リービングケア支援の質を具体的に判定する仕組みを初めて取り入れるなど、児童の社会的養護に対する新たな査察の枠組みが導入された。

I-5. 支援にあたっての理念

託置児童に関する政府戦略の全体的な理念は、2015年に以下のように記されている。

「託置児童は、楽しい子ども時代を過ごし、大人になって成功した人生を送るためにも、健康や教育的達成を促進する優れた養育から、才能・技能を開発する様々な機会に至るまで、最高の人生経験を得る資格がある。移行期の安定した託置、健康、支援は全て必要不可欠な要素であるが、子どもは彼らの人生に関わる全ての人々の熱意や大きな期待を通じて初めて潜在能力を発揮できるのである」⁹⁶

ここ数年はどの戦略や政策も、子どもの福祉を第一に考え子どもの意見を聞くなど、子どもの立場を重視したものになってきている。

ケアリーバーに関しては、政府は「(全体的な目標は) 他の若者が親から得ているケア・支援と同水準のケアをケアリーバーに提供すること」と具体的に言及している。すなわち、国が「社会的共同親 (corporate parent)」になることを意味する。⁹⁷

⁹⁴ The National Archives, [legislation.gov.UK, Children and Families Act 2014, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/6/contents/enacted](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/6/contents/enacted)

⁹⁵ GOV.UK, Ofsted inspections of local authority children's services, <https://www.gov.uk/government/collections/ofsted-inspections-of-local-authority-childrens-services>

⁹⁶ The Children Act 1989 guidance and regulations, Volume 2: care planning, placement and case review, June 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/441643/Children_Act_Guidance_2015.pdf

⁹⁷ HM Government, Care Leavers Strategy: A cross-departmental strategy for young people leaving care, October 2013, Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266484/Care_Leaver_Strategy.pdf

I-6. 支援の実施体制

I-6-1. 監督・枠組み

既に説明したように、子どもが養護を受け始める際に住んでいる地方自治体がその子どもに対して最終的な責任を負う。これは、子どもが結果的にその自治体の外で住居を提供された場合にも当てはまる。また、里親と同居するか、児童養護施設で生活するかも問わない。

実際面では、各子どもには主要な支援者である「ソーシャルワーカー (social worker)」が割り当てられる⁹⁸。子どもは託置開始から一週間以内にソーシャルワーカーの訪問を受けることになっている。ソーシャルワーカーはその後、少なくとも3ヶ月ごとに、複雑な問題がある場合は少なくとも6週間ごとに、子どもを訪問しなければならない。ソーシャルワーカーはまた、地方自治体と子どもが通う学校の主な橋渡し役であり、子どもの教育プランの監視・監督に責任を持つ。

地元の他の団体や個別も関与する。例えば、各自治体では「仮想校長 (VSH: virtual school head)」と呼ばれる上級公務員が指名され、全ての託置児童が継続的に学校教育を受けられるよう各学校と密に連絡を取り合っている。VSHは、各学校に託置児童の生徒がいるかどうかを常に把握させ、その子どもに適切な支援を提供させるようにする⁹⁹。「独立審査官 (IRO: Independent Review Officer)」¹⁰⁰は、各子どもに対するケアを定期的に評価する役割を担う。また、託置児童は16歳になると「個別アドバイザー (personal advisor)」が必ず割り当てられる¹⁰¹。

I-6-2. 養護の提供

公共・民間団体のほか、NGO（非政府団体）が養護、助言、指針を提供している。

里親ケア (Foster Care) : 全ての里親が地方自治体または独立系の里親仲介者（地方自治体が十分な里親を確保できない場合に対応する業者）に登録し、契約を結んでいる。また、代表的な児童チャリティー団体であるバーナードズ (Bernardo's) をはじめとするNGOもこの分野で活動し、里親を募集・支援している¹⁰²。里親はこのところ職業と見なされるようになってきており、個人事業主 (self-employed) として手数料を受け取っている。

養護施設ケア (Residential Care) : 2014年3月31日時点で教育基準局 (Ofsted: Office for Standards in Education) 査察の対象として登録されている1,760ヶ所の児童養護施設の大半 (73%) が、民間の施設である。21%は地方自治体による運営で、残りの6%はボランティア団体によるものである¹⁰³。

⁹⁸ Promoting the education of looked after children: Statutory guidance for local authorities, July 2014, Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/335964/Promoting_the_educational_achievement_of_looked_after_children_Final_23-....pdf, and Child Law Advice, Local Authority duties towards children, <http://childlawadvice.org.uk/information-pages/local-authority-duties-towards-children/>

⁹⁹ Policy Paper: 2010 to 2015 government policy: looked after children and adoption, May 2015, Department for Education, <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-looked-after-children-and-adoption/2010-to-2015-government-policy-looked-after-children-and-adoption>

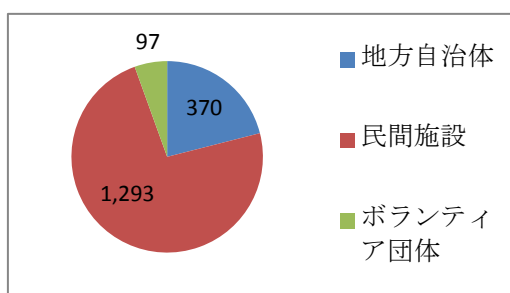
¹⁰⁰ IRO Handbook, Department for children, schools and families, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/337568/iro_statutory_guidance_iros_and_las_march_2010_tagged.pdf

¹⁰¹ Legislation.gov.uk, The National Archives, Children (Leaving Care) Act 2000, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/35/section/3>

¹⁰² Barnardo's, Fostering and Adoption, <http://www.barnardos.org.uk/fosteringandadoption.htm>

¹⁰³ Children's Homes data pack, December 2014, Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388701/Childrens_Homes_data_pack_Dec_2014.pdf

図表 児童養護施設の官民割合



出典：Children's Homes data pack, December 2014, Department for Education,
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388701/Childrens_Homes_data_pack_Dec_2014.pdf

I-6-3. ケアリーバー向け

地方自治体は、主要な支援の実施主体であり続けている。また、ケアリーバーの具体的な問題に対処する目的で、以下のようなチャリティー団体も設立されている。

○バトル UK (Buttle UK)：これは英国の登録チャリティー団体で、経済的支援を必要とする子ども・若者に手を差し伸べている。特にひとり親の子どもや孤児、普通の家庭生活に恵まれない子どもを支援している。¹⁰⁴

○ケアリーバー財団 (The Care Leavers Foundation)：これも英国の登録チャリティー団体で、ケアリーバーの支援を専門とする。¹⁰⁵

¹⁰⁴ Buttle UK, <http://www.buttleuk.org/about-us/annual-reports>

¹⁰⁵ The Care Leavers' Foundation, http://www.thecareleaversfoundation.org/About_Us

Ⅱ 支援の内容

Ⅱ-1. 生活の場所

地方自治体は、その全ての養護児童に住居を提供する義務を負う。1989 年児童法 (Children's Act 1989) は、自治体は子ども及び親や保護者を含む関係者の希望や心情を考慮すべきであり、また住居に関する決定は子どもの宗教的信念、人種的起源、文化的・言語的背景も考慮しなければならないと定めている。

106

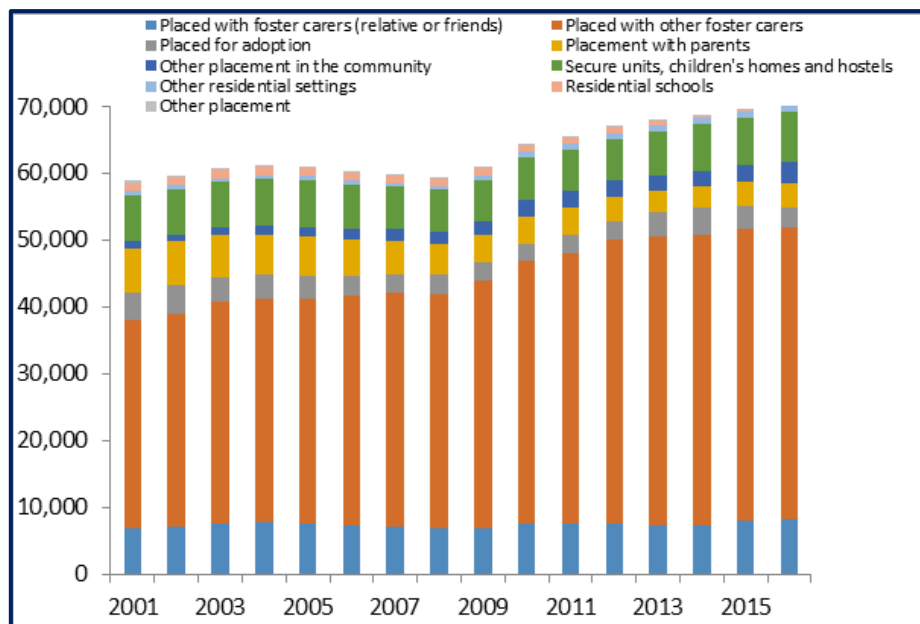
養護児童は以下の場所で生活することができる。

- 里親と同居
- 社会サービスの監督の下、実家で親と同居
- 児童養護施設
- 学校または保安施設 (secure unit) など他の居住施設

現在、養護児童の大多数は里親と暮らしている。

- 2016 年 3 月 31 日時点で、7 万 440 人に上る託置児童のうち、5 万 1,850 人 (73.6%) が里親託置であった。この比率は前年から変わっていない。
- 2015 年には、5,290 人の子どもが 1,760 ヶ所にある児童養護施設・ホステルのいずれかに (約 7.5%) ¹⁰⁷、約 1.5% は保安施設に住んでいたが、2016 年にはこれらが合わせて 10.5% に上昇している。
- 残りの子どもは親との同居、養子縁組の託置、コミュニティ内の他の託置、または他の居住施設となっている。

図表 託置児童の住居別の数 (2001 -2016 年)



出典 : Children looked after in England (including adoption) year ending 31 March 2016, Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/556331/SFR41_2016_Text.pdf

1970 年代以降は里親託置が大きく伸びる一方、児童養護施設の利用がかなり落ち込んでいる。これは

¹⁰⁶ The National Archives, legislation.gov.UK, Children Act 1989, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/part/III/crossheading/duties-of-local-authorities-in-relation-to-children-looked-after-by-them>

¹⁰⁷ Ad-hoc notice –Looked after children in residential care: analysis, July 2016, Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/534263/Looked_after_children_in_residential_care_analysis.pdf

主に、政策の変更や居住施設の適切さに対する専門家の懸念の変化、施設ケアのコストの高さや一部の施設の質の低さに関する懸念が背景にある。政策の変更は、施設ケア分野の規模や性質にも著しい影響を及ぼした。例えば、青少年犯罪者はもはや養護施設に住むことはできない（1969年まではよく見られるケースで、1989年までもある程度はあった）。ただし、非常に大きな里親家庭が存在する一方で非常に小さい養護施設もあり、施設ケアと里親ケアの境界はやや曖昧である。¹⁰⁸

Ⅱ-2. 支援内容

Ⅱ-2-1. 18歳までの制度全般

18歳までの託置児童は、里親家庭、児童養護施設等どこに住んでいようと、地方自治体から同様の支援を受ける権利を有する¹⁰⁹。支援制度はニーズ評価の結果を受け、託置児童が受けるべき具体的なケアのための枠組みを形成する数々のプランに基づいている。これらのプランとしては、主に「ケア・プラン（Care Plan）」「パーマネンス・プラン（Permanence Plan）」「託置プラン（Placement Plan）」「ヘルスケア・プラン（Health Care Plan）」「個人教育プラン（PEP: Personal Education Plan）」が挙げられる。

図表 託置児童向けプランの枠組み

託置児童向けプランの枠組み ^{110 111}	
ケア・プランと見直し	地方自治体は全ての託置児童に対し、ケアに入る前に他の専門機関と協力して策定したケア・プランを用意しなければならない。その際は可能な限り当人を関与させる。ケア・プランには、その子どもの現在の発達ニーズを満たす方法のほか、現在および長期的なケアの手配に関する情報が含まれる。
パーマネンス・プラン ¹¹²	パーマネンス（永続的な関係）・プランは子どもを養育するための長期的なプランであり、家族支援から養子縁組まで、子どもやその家族に関わるあらゆるソーシャルワークのための基礎の枠組みを提供する。プランの目的は、子どもが子ども時代とそれ以降を通じて彼らを支える安全で安定し、愛情に満ちた家族を持てるようにし、安心感、責任感、一体感、帰属感を与えることにある。
託置プラン	子どもの適切な託置先が見つかり、ケア・プランで定められた当人のニーズを満たすために、その託置がいかに貢献するのかを詳しくまとめた託置プランが策定される。託置プランでは、パーマネンス・プランを実現するには託置先で何が起きるのが望ましいのか（例えば、実家に戻れるよう建設的な関係を推進する、里親家庭に移る手助けをするなど）、また子どものニーズが日々の生活の中でどのように満たされるべきかが問われる。
ヘルスケア・プラン	1989年児童法（Children's Act 1989）の第22項(3)(a)で定められた、託置ケアを提供する子どもの福祉を保護・推進する義務の中には、子どもの身体的・情緒的・精神的健康を推進し、健康問題の初期兆候があれば対応する義務が含まれる。ヘルスケア・プランはこうしたニーズを満たすように策定しなければならない。へ

¹⁰⁸ Living in Children's residential homes, Research Report DFE-RR2-01, March 2012, University of Bristol for Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/184079/DFE-RR201.pdf

¹⁰⁹ Legislation.gov.uk, The National Archives, Children (Leaving Care) Act 2000, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/35>

¹¹⁰ Care Planning for Looked After Children: Summaries of Key Documents, <https://www.education.gov.uk/consultations/downloadableDocs/Document%20Summaries.pdf>

¹¹¹ Legislation.gov.uk, The National Archives, The Care Planning, Placement and Case Review (England) Regulations 2010, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2010/959/schedule/1/made>

¹¹² Department for Education, Improving Permanence for Looked After Children, 30 September 2013 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/245513/consultation_document.pdf

託置児童向けプランの枠組み ^{110 111}	
	ルスケアとは以下を指す。 ・医療・歯科ケアおよび治療 ・健康、パーソナルケア、健康増進の問題に関する助言・指針の提供
個人教育プラン	1989年児童法（Children's Act 1989）の第22項(3)(a)で定められた、託置ケアを提供する子どもの福祉を保護・推進する義務の中には、その子どもがどこで生活し教育を受けていようと教育的達成を後押しする義務が含まれる。個人教育プランは、全ての託置児童に用意しなければならない。

上記の支援プランが始動すると、ソーシャルワーカーはプランが機能していない場合、地方自治体に代わって介入できる。もし子どもが幸せでなければ、心情を吐露し意見を述べるよう励ます必要がある。プランの見直しについては、様々な制度が導入されている。

ソーシャルワーカー：全ての子どもにはソーシャルワーカーが割り当てられる。ソーシャルワーカーは通常、子どもが養護施設にいる場合、定期的（少なくとも6週間ごと、16～18歳の場合は3か月ごと）に子どもを訪問しなければならない。長期的な里親託置の場合は、初年度以降に少なくとも6ヶ月ごとに訪問する¹¹³。

託置の見直し(Looked After Review)：見直しはプランがどのように機能しているか、また何を修正すべきかを検証するもので、通常は託置開始の直後、3ヶ月後、その後は少なくとも6ヶ月ごとに行われる。独立審査官（IRO: Independent Review Officer）は子どもが居住先で幸せかどうか、またケア・プランに満足しているかどうかについて、子ども本人と関係者の双方に確認しなければならない。IROは子どもが各種手配に満足しているかどうかを定期的に尋ね、当人のプランや見直しの際の決定に反する事態が生じていないか常に確認する必要がある¹¹⁴。

アドボカシー(権利擁護)：子どもが託置レビュー等の面談に際し誰かに同席してもらいたい場合や、不満を申し立てたい場合、あるいはケア提供者や地方自治体に問題を伝えたい場合は、その子どものために独立アドボケイト（権利の代弁・養護者）を指名しなければならない。適切なアドボケイトを探す際は、託置児童に必ず情報を提供する必要がある。アドボケイトの主な役割は、子ども・若者の人生に関わる決定に当人を積極的に関与させ、彼らを常に全面的に支援することにある。¹¹⁵

誓約(Pledge)：子ども1人の支援には多くの機関や人々が関わっていることから、状況がかなり混乱する恐れがある。このため白書「ケアは重要（Care Matters）」¹¹⁶では、全ての自治体が子どもの法的権利や具体的な機会、提供可能な支援をまとめた「養護児童のための誓約（Pledge for Children in Care）」を策定することが望ましいと定めている（義務ではない）。子ども当人にも誓約の策定に関与させて、定期的に見直している。大半の地方自治体がこれを実践している（例えばケンブリッジシャー州議会は2016年にそのサービスが評価され受賞した¹¹⁷）。

¹¹³ Child Law Advice, Local Authority duties towards children, <http://childlawadvice.org.uk/information-pages/local-authority-duties-towards-children/>

¹¹⁴ IRO Handbook, Department for Children, Schools and Families, 2010, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/337568/iro_statutory_guidance_iros_and_las_march_2010_tagged.pdf

¹¹⁵ Cambridgeshire Country Council, http://cambridgeshirecin.proceduresonline.com/chapters/p_advocacy.html

¹¹⁶ Care Matters: Time for Change, Department for Education and Skills, June 2007, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/326311/Care_Matters_-_Time_for_Change.pdf

¹¹⁷ Cambridgeshire County Council, http://cambridgeshirecin.proceduresonline.com/pdfs/the_pledge_our_promise.pdf

Ⅱ-2-2. ヘルスケア支援

地方自治体は、託置児童のために健康診断を手配しなければならない。最初の健康診断は登録医が行う。自治体は全ての託置児童に対し、個々に合わせた最新のヘルスケア・プランを用意しなければならない。この計画は健康評価の報告書に基づいて策定し、定期的に見直すようにする。

診療委託グループ（CCG: Clinical Commissioning Group）、すなわち GP（一般医）の診療所および NHS（国民医療制度）イングランドは、自治体からの健康評価実施の要請に協力する義務を負い、託置児童に支援やサービスを過度の遅れなく確実に提供する手助けをする¹¹⁸。

Ⅱ-2-3. 教育支援

2014 年児童・家族法（Children and Families Act 2014）は 1989 年児童法（Children Act 1989）を改正したもので、イングランド内の地方自治体に、託置児童がどこで生活し教育を受けていようと、その教育的達成を後押しする責務を遂行するために、少なくとも 1 人の人物を指名することを義務付けている。その人物（仮想校長（VSH: virtual school head）は当該の自治体か別の自治体に雇用されている公務員でなければならない¹¹⁹。

ソーシャルワーカーや VSH、独立審査官（IRO: Independent Review Officer）、入学担当職員、特別教育ニーズ（special educational needs）課は、互いに協力し合いながら、緊急の場合を除き、子どもに対して託置と同時に適切な教育が確実に手配されるようにしなければならない¹²⁰。

全ての託置児童にはケア・プランの一部である個人教育プラン（PEP）¹²¹を用意しなければならない。これは就学前から 18 歳までの教育を対象とし、特に以下を盛り込む必要がある。

・子どもが短期・長期的な学業成績や願望を実現するのに必要な支援。例は以下の通りである。

- 学校の試験や適切な範囲の認定資格獲得に向けて、期待されるレベルの進歩を達成するための支援
- 継続・高等教育や職業訓練、雇用に関するキャリア助言・指針、金銭的情報
- 学校時間外の学習活動、学習支援、余暇の趣味
- 就学支援と、必要に応じ行動支援¹²²

¹¹⁸ Promoting the health and well-being of looked-after children, Department for Education, March 2015, Department for Health, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/413368/Promoting_the_health_and_well-being_of_looked-after_children.pdf

¹¹⁹ Legislation.UK, The National Archives, Children and Families Act 2014, Section 22, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/6/section/22/enacted>; and Department for Education, Promoting the Education of Looked After Children: Statutory guidance for local authorities, July 2014, page 3 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/335964/Promoting_the_educational_achievement_of_looked_after_children_Final_23-....pdf

¹²⁰ Department for Education, Promoting the Education of Looked After Children: Statutory guidance for local authorities, July 2014, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/335964/Promoting_the_educational_achievement_of_looked_after_children_Final_23-....pdf

¹²¹ Legislation.UK, The National Archives, The Care Planning, Placement and Case Review (England) Regulations 2010, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2010/959/schedule/1/made>

¹²² Department for Education, Promoting the Education of Looked After Children: Statutory guidance for local authorities, July 2014, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/335964/Promoting_the_educational_achievement_of_looked_after_children_Final_23-....pdf

入学手続きで託置児童を最優先する（どの公立学校も、入学希望者が多い場合に子どもをどのように選ぶのかを定めた入学者選抜要項を有する。託置児童は最も優先される）¹²³。

校長は託置児童が学校から排除されないよう努めなければならない。託置児童の多くは特別教育ニーズ（special educational needs）を有する¹²⁴。

託置児童は年間 1,900 ポンド（2016/17 年度時点）の児童支援金（pupil premium）の対象となる。これは教育省から子供の学校に追加的に支払われるものである¹²⁵。

II-2-4. ケアリーバーへの支援

託置児童が 16 歳になると、当人と共同で新たなプラン（自立プラン、Pathway Plan）が策定される。現在の理念は、養護から自立への移行をできるだけスムーズにすることにある。移行は 16 歳から開始され 21 歳まで続くが、学業を続ける場合は 25 歳まで延期される。

図表 ケアリーバーの移行プロセスの概要

ケアリーバーの移行プロセスの概要	
年齢	状況
16 歳	若者は養護から独立した生活への移行を支援するためのプラン（自立プラン）を与えられる
18 歳	若者は 18 歳の誕生日から養護の対象外となるが、地方自治体は一定の支援（個別アドバイザー等）を提供しなければならない
21 歳	ケアリーバーは 21 歳になるまで、学業や職業訓練を続ける場合はその後も、自治体から支援や助言を受けることができる

出典：GOV.UK, Leaving foster or local authority care,

<https://www.gov.uk/leaving-foster-or-local-authority-care>

政府のビジョン・戦略の詳細をまとめた「ケアリーバー戦略」（2013 年）には次のように記されている。

「我々の戦略は、良き社会的共同親（corporate parent）の原則に基づいている。これはケアリーバーが成人期に移行する際に直面する現実的な障害を少しでも取り除こうという政府の決意を表している。我々は、地方自治体やジョブセンター・プラス（Jobcentre Plus、政府の職業安定所）、住宅供給機関、保健機関、司法制度、教育機関による本流の専門的なサービスを通じて、総合的かつ質の高い支援を提供する。また、これらの支援サービスは統合・簡素化され、かつケアリーバーを敬意と尊厳を持って取り扱うものでなければならない」¹²⁶。

¹²³ Department for Education, School Admissions Code, December 2014,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389388/School_Admissions_Code_2014_-_19_Dec.pdf

¹²⁴ Department for Education, Promoting the Education of Looked After Children: Statutory guidance for local authorities, July 2014,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/335964/Promoting_the_educational_achievement_of_looked_after_children_Final_23-....pdf

¹²⁵ GOV.UK, Guidance: Pupil premium 2016 to 2017: conditions of grant, 17December 2015, Department for Education, Education Funding Agency,

http://dera.ioe.ac.uk/25043/1/Pupil%20premium%202016%20to%202017%20conditions%20of%20grant%20-%20GOV_UK.pdf

¹²⁶ HM Government, Care Leavers Strategy: A cross-departmental strategy for young people leaving care, October 2013, Department for Education,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266484/Care_Leaver_Strategy.pdf

Ⅱ-2-4-1. ケアリーバーへの居住支援

託置児童は 16 歳になると、社会的養護を離れることができる。里親家庭または養護施設に留まることも可能であり、実家に戻る若者もいる。里親家庭に住んでいる場合は「ステイニング・プット (Staying Put)」政策により 21 歳になるまで留まることができるが、養護施設の場合は 18 歳になると出ていかなければならない。独り暮らしを選ぶ場合は、その選択は自立プラン (Pathway Plan) の一部でなければならず、個別アドバイザーの助言を受ける必要がある。ケアリーバーにとって適切な住居として考えられるのは、フoyer (foyer、手頃な料金の宿泊施設と自立支援サービスを提供する施設) やホステル、独立式アパート (self-contained flat) である¹²⁷。

図表 居住への経済的支援

居住への経済的支援			
支援	内容	提供者	備考
住宅手当 (Housing Benefit) ¹²⁸	住宅手当は低所得者の家賃補助として支給される基礎的な国の給付金 (state benefit) で、18 歳以上のケアリーバーが請求できる。所得や状況によって、家賃の一部または全額が賄われる。請求者は働いていても仕事がなくとも構わない。例えば寝室が 1 つのアパートまたはシェアハウスに対して、現在週当たり最大 260.64 が支払われる。 ¹²⁹	政府、雇用・年金省 (Department for Work and Pensions)	低所得の請求者が対象、ただし給付の条件・制限は増加傾向にある
カウンスルタックス控除 (Council Tax Reduction)	カウンスルタックスの最大 100% が控除される。控除率は申請者の状況や自治体によって異なる。 ¹³⁰	地方自治体	低所得または生活保護を受けている人が対象
自立生活手当 (Setting Up Home Allowance)	自立生活手当は、リービングケア補助金 (Leaving Care Grant) と呼ばれ、16 歳以上のケアリーバーが生活を始めるための補助金 (grant) で、返済は不要である。政府は自治体に少なくとも 2,000 ポンドを支払うよう促しているが、実際には 1,000 ポンド以上で金額にばらつきがある。 ^{131 132}	地方自治体	
資金貸付 (Budgeting)	資金貸付は家賃や家具、衣服など必要不可欠なものへの支払いを支援する	政府	過去 26 週間にわたり所得に関連

¹²⁷ Shelter, Accommodation options for care leavers,

http://youngpeopleoutcomes.shelter.org.uk/advice_for_advisers_of_young_people/when_young_people_have_to_move_out/care_leavers/accommodation_options_for_care_leavers

¹²⁸ イングランドの給付制度は過渡期にある。2013 年 4 月から 2017 年にかけて、住宅手当 (Housing Benefit)、所得補助 (Income Support)、求職者手当 (Job Seekers Allowance)、雇用・生活補助手当 (Employment and Support Allowance) など、主な給付金の一部はこれらを全てひとまとめにした包括的な給付金「ユニバーサル・クレジット」に置き換えられる。これは無職または低所得の人々に毎月支払われるもので、ケアリーバーの場合は家賃や生活費も援助してもらえる。

GOV.UK, Universal Credit, <https://www.gov.uk/universal-credit/overview>

¹²⁹ GOV.UK, Housing Benefit, <https://www.gov.uk/housing-benefit/what-youll-get>

¹³⁰ GOV.UK, Apply for Council Tax Reduction, <https://www.gov.uk/apply-council-tax-reduction>

¹³¹ GOV.UK, Leaving foster or local authority care, <https://www.gov.uk/leaving-foster-or-local-authority-care>

¹³² London Borough of Croydon Leaving Care Policy, <https://www.croydon.gov.uk/sites/default/files/articles/downloads/Croydon%20Leaving%20Care%20Policy%202015.pdf>

居住への経済的支援			
支援	内容	提供者	備考
Loan)	ことが目的である。無利子で、通常は104週間以内に返済する。 ¹³³		する何らかの給付金を受け取っている人が対象

ホームレスのケアリーバー:

ケアリーバーは地方自治体と連絡を取り続けることが望ましいが、そうでない者もいる。もし彼らがホームレスになり、かつ18～21歳（フルタイム学生の場合は25歳まで）である場合は、支援の優先度が高いと見なされ、自治体は長期的な住居を確保する義務を負う。¹³⁴

II-2-4-2. ケアリーバーへの経済的支援

18歳になると、経済的支援に根本的な変化が生じる¹³⁵。

図表 ケアリーバーへの経済的支援

18歳まで	地方自治体は養護を受けている若者およびケアリーバーの支援に責任を負う。経済面では以下の支援を含む。 -家賃の支払い -生活費の支払い (ただし18歳までの託置児童は国の給付金 (state benefit) の対象とはならない。例外は託置児童が障害者である場合や若い親となった場合である) ¹³⁶
- 里親ケアを継続	18歳まで上記の支払いが16歳までと同様に行われる。
- 独立または半独立	16・17歳は基本的な手当が週ベースで支払われる。また追加的な手当 - 例えば誕生日や祝祭の費用を賄う費用や、カレッジや職業訓練、仕事に行く若者は交通費 - が支給される。
18歳以降	地方自治体は主な収入源ではなくなる。(しかし後述の教育・技能支援や政府・非政府の経済的支援が適格な場合は継続される) 養護を受けている若者およびケアリーバーは一般の若者と同様に、以下を収入源とすることが見込まれる。 -仕事 -教育補助金 (education grant) -給付金 (benefit、適格である場合) ケアリーバーは個別アドバイザーの支援のもと、自助のためこれら適格な補助金や給付金を請求することができる。

¹³³GOV.UK, Budgeting Loans, <https://www.gov.uk/budgeting-help-benefits/how-it-works>

¹³⁴ Shelter, http://england.shelter.org.uk/get_advice/homelessness/whats_your_situation/support_for_care_leavers

¹³⁵ Shelter, Entitlements of care leavers, Financial Support, http://youngpeopleoutcomes.shelter.org.uk/advice_for_advisers_of_young_people/when_young_people_have_to_move_out/care_leavers/entitlements_of_care_leavers#4

¹³⁶ The National Care Advocacy Service (NCAS), A guide for young people in and from care, June 2010, <http://www.ncas.ac.uk/students/wellbeing/assets/documents/CareLeavers.pdf>

ケアリーバーへの政府支援:

ケアリーバーが利用できる国の給付金には以下がある。

図表 ケアリーバーが利用できる国の給付金

政府の生活費支援			
支援	内容	提供者	備考
所得補助 (Income Support: IS) ¹³⁷	所得補助は基礎的な国の給付金 (state benefit) の 1 つであり、大学を除くフルタイム教育課程を履修中で、親または保護者と同居していない 16～20 歳の全ての若者を対象とする。ケアリーバーの場合は、18 歳になり地方自治体の経済的支援から離れた時点で受給資格を得る。支払いは教育課程修了まで続けられ、21 歳になった年に打ち切られる。定住所は必要ない (定宿がなくても養護施設やホステルに住んでいても請求可能)。他に所得のない適格学生は、現在週当たり少なくとも 57.90 ポンドを受給することができる。 ¹³⁸	政府、雇用・年金省	低所得の里親やひとり親、難民、その他の低所得者も対象となる。
求職者手当 (Job Seekers Allowance: JSA) ¹³⁹	求職者手当も、基礎的な国の給付金 (state benefit) である。イングランドでは、18 歳以上でフルタイム学生でなく、就業可能で、積極的に仕事を探しており、週当たり労働時間が 16 時間未満の成人が請求できる。請求者が 25 歳未満の場合、現在の支給額は週当たり 57.90 ポンドとなっている。 ¹⁴⁰	政府、雇用・年金省	18 歳以上の全ての求職者が対象で、養護を離れていることが条件。注: 申請者は通常、IS と JSA の両方を受け取ることはできない。

ケアリーバーへの非政府支援:

ケアリーバーや困難に直面している若者一般に向けて、教育や生活を支援するチャリティー団体が数多く設置されている。「ケアリーバー財団 (The Care Leavers Foundation)」は、親のない若者、養護を受けている若者、養護を離れる若者に資金援助や助言を提供するため 1999 年に 3 人でスタートした。「キャップストーン・ケアリーバーズ・トラスト (The Capstone Care Leavers Trust: CCLT)」もチャリティー団体としてケアリーバーに同様の補助金や助言を提供している。「バトル UK (Buttle UK)」はケアリーバーのみならず困難に直面する子どもや若者を対象に、1935 年から教育等の支援を行い、教育機関にクオリティマークを発行している (下表参照)。「ラーニング・アンド・ワーク研究所 (Learning & Work Institute: LWI)」は新しい調査機関で、年齢や状況を問わず全ての人のスキルや学習を向上させ

¹³⁷ GOV.UK, Income Support, <https://www.gov.uk/income-support/overview>

併せて脚注 61 のユニバーサル・クレジットに関する解説を参照。

¹³⁸ GOV.UK, Income Support, <https://www.gov.uk/income-support/eligibility>

¹³⁹ GOV.UK, Jobseeker's Allowance (JSA), <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance>

併せて脚注 61 のユニバーサル・クレジットに関する解説を参照。

¹⁴⁰ GOV.UK, Jobseeker's Allowance (JSA), <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance>

ることを目的に、政府と協働している。

図表 ケアリーバーへの非経済的支援

資金・助言関連団体	支援内容
ケアリーバー財団 (The Care Leavers Foundation)	英国で登録されたチャリティー団体であるケアリーバー財団は、自己開発やクライシスペイメント (crisis payment、緊急時に貸し付けられる資金)、教育、職業訓練、雇用といった面で支援を必要とする主に 20～26 歳のケアリーバーに補助金 (grant) を提供している。訓練・企業に関わる申請は 29 歳まで受け付けている。 ¹⁴¹
キャップストーン・ケアリーバーズ・トラスト (The Capstone Care Leavers Trust: CCLT)	キャップストーン・ケアリーバーズ・トラストは英国で登録されたチャリティー団体であり、イングランドまたはウェールズの自治体で養護を受け、教育や住宅費、自動車教習等の面で支援を必要としている 17～25 歳の若者に補助金 (grant) を提供している。また、若者が社会的排除の経験を減らし、人生でより多くの機会を得られるように助言・指針を提供している。 ¹⁴²
その他の団体	
バトル UK クオリティマーク (Buttle UK Quality Mark)	バトル UK は、ひとり親の子どもや孤児、普通の家庭生活に恵まれない子どもや若者を支援する英国のチャリティー団体で、ケアリーバーを支援する大学やカレッジにクオリティマークの表彰を開始した。大学やカレッジがバトル UK のクオリティマークを獲得するには、ケアリーバーに最低限の水準の支援を提供するだけでなく、支援内容の更なる改善に向けた決意を示す必要がある。2015 年までに、199 の教育機関 (大学 114 校、カレッジ 85 校) がクオリティマークを受賞している。教育省によると、クオリティマーク導入前にはケアリーバーのわずか 1% しか大学に進学しなかったが、2011 年までにこの比率は 6% に上昇した。なお、バトル UK は認知度と水準を高める目的は達成できたとして、このスキームをすでに打ち切っている。 ¹⁴³
ラーニング・アンド・ワーク研究所 (Learning & Work Institute: LWI) ¹⁴⁴	ラーニング・アンド・ワーク研究所は、生涯学習、完全雇用、社会的包摂に関する独立系の政策調査機関で、政府省庁と連携している。2016 年後半、「インスパイアミー (InspireMe)」 ¹⁴⁵ と呼ばれるアプリのほか、ケアリーバーによるケアリーバーのための体験談を紹介する関連ウェブサイトを立ち上げた。

¹⁴¹ The Care Leavers Foundation, http://www.thecareleaversfoundation.org/About_Grants

¹⁴² The Capstone Care Leavers Trust (CCLT), <http://www.capstonecareleaverstrust.org/>

¹⁴³ Buttle UK, <http://www.buttleuk.org/areas-of-focus/quality-mark-for-care-leavers>

¹⁴⁴ Learning and Work Institute, <http://www.learningandwork.org.uk/what-we-do/about-us>

¹⁴⁵ Inspired Me! <http://inspire-me-live.herokuapp.com/>

Ⅱ-2-4-3. ケアリーバーへの教育・技能支援

ケアリーバーの学校の試験の結果は芳しくなく、例えば 2012 年に 16 歳の託置児童のうち満足できる試験結果を得たのは 37%で、一般家庭の子どもの 80%を大きく下回っている。18 歳で高等教育に進む一般の若者は 23%であるのに対し、ケアリーバーの高等教育進学率はわずか 6%にすぎない¹⁴⁶。

- 教育省（The Department for Education）は地方自治体に対し、学業や教育訓練の再開を望む 25 歳までのケアリーバーに、「個別アドバイザー（Personal Adviser）」を割り当てる義務を課している。
- イングランドの「全国キャリアサービス（National Careers Service）」は、オンラインおよび電話ヘルプラインを通じて自立的キャリアに関する助言を提供している。13 歳以上であれば誰でも利用可能で、19 歳以上（所得補助や求職者手当等国の給付金を受給している場合は 18 歳以上）の成人の場合は地元で直接助言を受けることができる¹⁴⁷。

図表 ケアリーバーへの支援(技能開発)

ケアリーバーへの支援：技能開発			
支援	内容	提供者	備考
英語・数学の無料訓練 ¹⁴⁸	16 歳以上の義務教育しか受けていない若者は、必要に応じて英語・数学の授業料を全額負担してもらう権利を有する。授業は通常、継続教育カレッジ（Further Education College）で行われる。一定の条件を満たせば、他にレベル 3（中等教育修了認定 A レベルに相当）の訓練も無料となる。	技能助成局（Skills Funding Agency）、教育省傘下のエグゼクティブ・エージェンシー ¹⁴⁹	英語・数学の無料訓練
アプレントイスシップ（見習制度） ¹⁵⁰	16～18 歳の若者に見習訓練を提供する雇用主は、訓練の費用を賄う資金を受け取ることができる。16～23 歳のケアリーバーに見習訓練を提供する雇用主にも、同水準の金額が支払われる。	雇用・年金省	2017 年 5 月からは、雇用主にケアリーバーの採用拡大を促すため、25 歳までの全てのケアリーバーに支払われる
フロム・ケア 2 ワーク（From Care2Work） ¹⁵¹	地方自治体は外部のプロバイダーを利用することも可能。例えばチャリティー団体「キャッチ 22（Catch22）」は、ケアリーバーへの雇用・見習の機会のほか、全国市民サービス（NCS: National Citizen Service）等の技能開発プログラムを提供している。 ¹⁵²	教育省が資金を拠出し、キャッチ 22 が運営	ケアリーバー向け
トレニーシップ（Traineeship） ¹⁵³	トレニーシップは職場体験を伴う教育・職業訓練プログラムであり、若者が見習その他の雇用に向けた準備を手助けするのが目的である。	教育省	.16～24 歳の全ての若者が対象。資金は雇用主に支払われる（トレニーシップ）

¹⁴⁶ HM Government, Care Leaver Strategy – A cross-departmental strategy for young people leaving care, October 2013, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266484/Care_Leaver_Strategy.pdf

¹⁴⁷ National Career Service, <https://nationalcareersservice.direct.gov.uk/contact-us/home>

¹⁴⁸ GOV.UK, Improve your English, maths and IT skills, <https://www.gov.uk/improve-english-maths-it-skills>

¹⁴⁹ エグゼクティブ・エージェンシー（Executive Agency）は所管省庁から分離して設置され政府の執行機能の一部を実行する機関 Skills Funding Agency, <https://www.gov.uk/government/organisations/skills-funding-agency>

¹⁵⁰ GOV.UK, Apprenticeships, <https://www.gov.uk/topic/further-education-skills/apprenticeships>

¹⁵¹ From Care2Work,

https://search3.openobjects.com/mediamanager/poole/fis/files/transition_to_adulthood_booklet_march_14_2_.pdf

¹⁵² Catch22, a social business, <https://www.catch-22.org.uk/offers/looked-after-children-and-care-leavers/>

¹⁵³ Traineeships, March 2015, Department for Education, Department for Business Innovation & Skills, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/410737/Framework_for_delivery_2015-2016.pdf

ケアリーバーへの支援：技能開発			
支援	内容	提供者	備考
			参加者が給付を受け続けられるように設計されている。
ジョブセンター・プラス (Jobcentre Plus) ¹⁵⁴	ジョブセンター・プラスは一般的な求職活動支援に加え、以下の支援を提供している。 - 仕事探しのスキル向上に向けた追加的な助言セッション - 雇用・年金省による職場体験の機会	雇用・年金省	仕事がなく国から給付を受けている 18～24 歳の全ての若者が対象（併せて 2.2.2.2 の経済的支援を参照されたい）

その他の支援として、特定のグループに向けた、例えばケアリーバーが陥りやすい学習困難者向けのインターンシップ支援（Supported Internship）などが用意されている。¹⁵⁵

高等教育へのさまざまな財政支援が、状況により困難に直面している若者に向けに用意されている（下表参照）。「高等教育奨学金」は特にケアリーバー向けであるが、他にも「16－19 奨学金」「大学奨学金」「任意学習支援」など、若者一般に向けた財政支援があり、ケアリーバーも利用できる。イングランドでは学資ローンは事実上全ての学生が対象である。

更なる支援が特定のグループに対して用意されており、例えば障害者や身体的または精神的疾患を抱える人のための「仕事へのアクセス (Access to Work)」補助金や、¹⁵⁶「学習のためのケア (Care to Learn)」と呼ばれる 20 歳未満の学習者向けの育児費支援などがある。¹⁵⁷

図表 ケアリーバーへの支援(教育資金)

ケアリーバーへの支援：教育資金			
支援	内容	提供者	備考
16-19 奨学金 (16-19 Bursary Fund)	以下の条件を満たす 16 歳から 19 歳の若者は、年間 1,200 ポンドの奨学金 (bursary) を受けられる（返済不要）。 -イングランドの公立の学校またはカレッジ（大学ではない）でフルタイム教育を継続する -無給の職場体験を含むフルタイムの職業訓練課程を履修中である	政府	養護を受けているか離れたばかりの若者や、一定の基準を満たす一部の若い障害者が対象 ¹⁵⁸
高等教育奨学金 (Higher Education Bursary)	高等教育（大学またはカレッジ）に進むケアリーバーは、2,000 ポンドの一時奨学金を申請できる（返済不要）。 ¹⁵⁹	地方自治体	ケアリーバー向けのみ
大学奨学金 (University Bursary)	大学奨学金の金額は各大学やカレッジが決定する。一括または分割で支払われ、通常は返済不要である。 ¹⁶⁰	大学またはカレッジ	ケアリーバーなど困難に直面している様々なカテゴリーの学生が対象

¹⁵⁴ The Job Centre Offer: Final evaluation summary, 2013, Department for Work & Pensions, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/261658/852summ.pdf

¹⁵⁵ Supported Internships, June 2014, revised December 2014, Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389411/Supported_Internship_Guidance_Dec_14.pdf

¹⁵⁶ GOV.UK, Access to Work, <https://www.gov.uk/access-to-work/overview>

¹⁵⁷ GOV.UK, Care to learn, <https://www.gov.uk/care-to-learn/overview>

¹⁵⁸ GOV.UK, 16 to 19 Bursary Fund, <https://www.gov.uk/1619-bursary-fund/eligibility>

¹⁵⁹ GOV.UK, Extra money to pay for university, <https://www.gov.uk/extra-money-pay-university>

¹⁶⁰ GOV.UK, Extra money to pay for university, <https://www.gov.uk/extra-money-pay-university/university-and-college-hardship-funds>

ケアリーバーへの支援：教育資金			
支援	内容	提供者	備考
学 資 ロ ー ン (Student Loan)	イングランドでは現在、ほぼ全ての学生が大学やカレッジの学費を調達する手段として学資ローンを活用している。ローンは有利子で、授業料や生活費に充てられる。卒業後に一定水準の所得を得た時点で返済を開始する。¹⁶¹ 2016/17 年度の最大融資額は以下のとおり。 -授業料：9,000 ポンド -生活費：8,200 ポンド（ロンドン以外）1 万 702 ポンド（ロンドン）¹⁶²	学資ローン・カンパニー（ Student Loans Company、教育省その他の機関が運営し、全て政府資金で賄われる非営利組織） ¹⁶³	親の所得にもよるが、イングランドに住む大半の若者が受けられる。25 歳未満のケアリーバーは「別居学生（ estranged student）」としてローンを申請することが多い。独立した存在として、ソーシャルワーカーなど様々な関係者から受け取った申請支援書類を提出できる。
任意学習支援 (Discretionary Learner Support)	任意学習支援は、家賃や交通費、教材、育児（20 歳以上）など継続教育に関連する費用を賄うのが目的である。金額は学習プロバイダーや学生の状況によって異なり、補助金（grant）または返済義務がある場合もある。 ¹⁶⁴	学習プロバイダー	経済的に困窮している 19 歳以上の学生が対象
上級学習者ローン (Advanced Learner Loan)	上級学習者ローンは、カレッジまたは職業訓練機関でレベル 3～6 の認定資格（中等教育修了 A レベルに相当）に挑戦する若者に提供される。イングランドの適切な認定プロバイダーに直接支払われる。 ¹⁶⁵	学資ローン・カンパニー（ Student Loans Company)	19 歳以上の全ての個人が対象。資力調査は行われない。

¹⁶¹ GOV.UK, Student Finance, <https://www.gov.uk/student-finance>

¹⁶² GOV.UK, Student Finance, <https://www.gov.uk/student-finance/new-fulltime-students>

¹⁶³ SLC, Student Loans Company, <http://www.slc.co.uk/about-us/remittance.aspx>

¹⁶⁴ GOV.UK, Discretionary Learner Support, <https://www.gov.uk/discretionary-learner-support/overview>

¹⁶⁵ GOV.UK, Advanced learner loans: an overview, <https://www.gov.uk/guidance/24-advanced-learning-loans-an-overview>

Ⅱ-3. 支援を受ける子どもの数の変遷

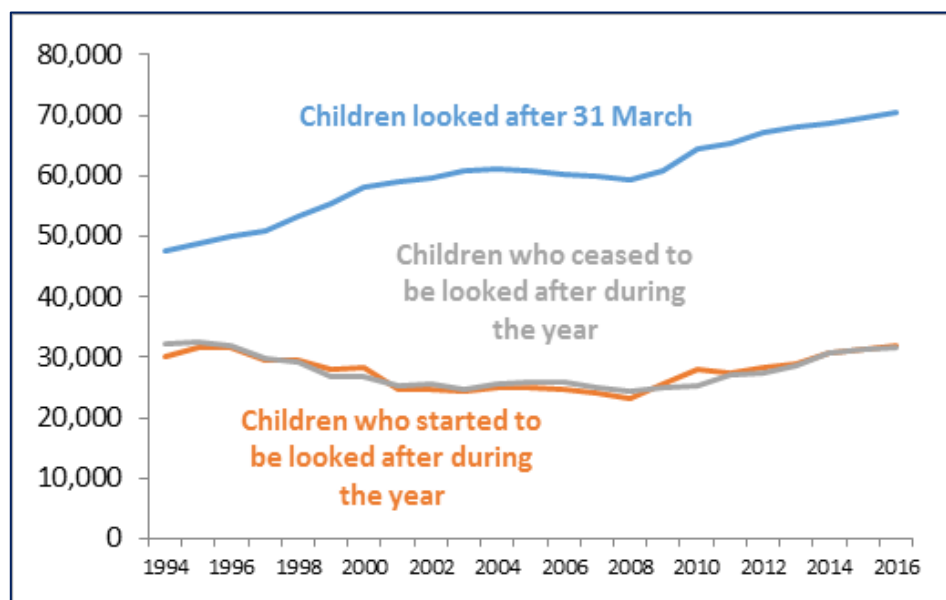
託置児童：

2016年3月末までの1年間では、7万440人の児童が託置ケアを受けていた。これは1年前より1%、2012年より5%多く、1994年を50%近く上回っている。2012年時点では人口1万人当たり59人が託置児童であったが、2016年にはこれが60人に増えている¹⁶⁶。

男女別では男子の託置児童の方が女子より多い。2016年3月末までの1年間では、託置児童の56%が男子であった¹⁶⁷。

年齢構成は過去4年間で変化し続けており、より年齢の高い子どもの数・比率が着実に伸びている。2012年時点では託置児童の56%が10歳以上であったのが、2016年には62%を占めた。反対に1～4歳の子どもの数・比率は落ち込んでおり（2012年の割合は18%、2016年は13%）、1歳未満の子どもの数・比率はわずかに後退した（2012年の割合は6%、2016年は5%）¹⁶⁸。

図表 託置児童の数の変遷(1994-2016年)¹⁶⁹



託置児童の大半は白人であり、2016年には全体の75%を占めた。異人種間の子どもの次には多く(9%)、これに黒人または黒人系英国人(7%)、アジア人またはアジア系英国人(4%)、その他の民族(3%)が続く。難民の託置児童の数は過去10年で変化しており、2015年以降は54%増加した。2016年3月31日時点の託置児童7万440人のうち、4,210人(6%)は保護者のいない難民であった¹⁷⁰。

¹⁶⁶ National Statistics, Department for Education, Children looked after in England (including adoption and care leavers) year ending 31 March 2015, page 3,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/464756/SFR34_2015_Text.pdf

¹⁶⁷ National Statistics, Department for Education, Children looked after in England (including adoption and care leavers) year ending 31 March 2016, page 4,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/556331/SFR41_2016_Text.pdf

¹⁶⁸ National Statistics, Department for Education, Children looked after in England (including adoption and care leavers) year ending 31 March 2016, page 4,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/556331/SFR41_2016_Text.pdf

¹⁶⁹ National Statistics, Department for Education, Children looked after in England (including adoption and care leavers) year ending 31 March 2016, page 5,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/556331/SFR41_2016_Text.pdf

¹⁷⁰ National Statistics, Department for Education, Children looked after in England (including adoption and care leavers) year ending 31 March 2016, page 5,

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/556331/SFR41_2016_Text.pdf

里親の元に留まるケアリーバー(Staying Put):

託置ケアを受けている若者が 21 歳まで（従来は 18 歳）里親の元に留まることを認める法律「ステイニング・プット（Staying Put）」が導入されたことを受け、留まることを選択するケアリーバーが増えている。

図表 里親の元に留まる 18～20 歳のケアリーバー(2014-2016 年)

	里親の元に留まる若者の数 (人)			里親の元に留まる若者の比率 (%)			里親の元で 18 歳を迎えた若者の数 (里親の元を離れた若者と留まる 若者の合計)		
	2014 年	2015 年	2016 年	2014 年	2015 年	2016 年	2014 年	2015 年	2016 年
18 歳	-	1,580	1,440	-	49	54	-	3,230	2,670
19 歳	430	560	820	17	22	30	2,510	2,570	2,740
20 歳	260	330	410	11	13	16	2,390	2,500	2,570

出典：National Statistics, Department for Education, Children looked after in England (including adoption) year ending 31 March 2016, p15,
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/556331/SFR41_2016_Text.pdf

ケアリーバーとの連絡維持(Staying in Touch)に関する統計¹⁷¹:

自治体が連絡を取り続けるケアリーバーの比率は徐々に高まっている。2016 年には、19～21 歳のケアリーバー 2 万 3,000 人（全体の 87%）が地方自治体と連絡を取り合っていた。これは 2014 年の 82%、2015 年の 86%を上回っている。残りのうち 8%は連絡が途絶え、3%はもはやサービスを必要としない若者で、2%は連絡を拒否した若者であった。比率は年齢によって異なり、19 歳の 90%が連絡を取り合っていたのに対し、20 歳は 88%、21 歳は 83%となっている¹⁷²。

2016 年には、17 歳と 18 歳のデータが初めて収集され、試験的に公表された。17 歳の 81%、18 歳の 94%が地方自治体と連絡を取り合っていたが、まだ試験段階のため、これらの数値は注意深く取り扱う必要がある¹⁷³。

図表 連絡を取り続けているケアリーバー(2014-2016年)

	2014年	2015年	2016年
19～21歳のケアリーバーの比率 (%)	82	86	87

出典：National Statistics, Department for Education, Children looked after in England (including adoption) year ending 31 March 2016, p13,
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/556331/SFR41_2016_Text.pdf

¹⁷¹ National Statistics, Department for Education, Children looked after in England (including adoption and care leavers) year ending 31 March 2016, page 4,
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/556331/SFR41_2016_Text.pdf

¹⁷² National Statistics, Department for Education, Children looked after in England (including adoption and care leavers) year ending 31 March 2016, page 13,
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/556331/SFR41_2016_Text.pdf

¹⁷³ National Statistics, Department for Education, Children looked after in England (including adoption and care leavers) year ending 31 March 2016, page 13,
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/556331/SFR41_2016_Text.pdf

ニート(NEET)のケアリーバー:

2016 年のデータによると、19～21 歳のケアリーバー2 万 6,340 人のうち、ニート (NEET- Not in Employment, Education, or Training : 就業、就学、職業訓練のいずれも行っていない人) は1 万 460 人 (40%) であった。この比率は 19～21 歳全体の 14%を大きく上回る。ニートであるケアリーバーの割合は過去 2 年間で毎年 1 ポイントずつ上昇している。病気または障害を理由とするニート、妊娠または育児を理由とするニートの両カテゴリーで増加が見られる一方、他の理由によるニートは徐々に減り、その比率は 2014 年に 27%、2015 年に 25%であったのが、2016 年には 23%にとどまった。¹⁷⁴

¹⁷⁴ HM Government, Keep on Caring- Supporting Young People from Care to Independence, July 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535899/Care-Leaver-Strategy.pdf

Ⅲ. 支援対象年齢を設定した背景

Ⅲ-1. 対象年齢の設定の理論的根拠

過去 10 年ほどにわたり、歴代の政府は、ケアリーバーは他の若者が親から受けるのと同水準の愛情や支援を期待できるようにすべきだと主張してきた¹⁷⁵。しかし実際には、ケアリーバーは若いうちから託置先を離れ、一般家庭の若者より早く成人期への移行を迫られている。会計監査院 (National Audit Office) による調査の結果、毎年 1 万人に上るケアリーバーのうち、3 分の 1 が 18 歳の誕生日を迎える前に託置先を出ることが分かった。一般家庭の若者の場合は実家に留まるのが普通であり、22 歳時点でその 50% がなおも親と同居している¹⁷⁶。ケアリーバーは困窮することが多いため、社会的排除や長期失業、犯罪への関与につながる恐れもある。前述のノートに関するデータは、この点を実証している。

従って、政府の政策は、以下のように託置ケアを受けている若者の支援拡大に焦点が当てられてきた。

イングランドの成人年齢である 18 歳までの 2 年間に對する支援の拡大。これは全ての若者に対する政府の政策とも合致しており、「2008 年教育技能法 (Education and Skills Act 2008)」¹⁷⁷ (2013~2015 年に実施) に基づき、政府は若者が学業を終える年齢を 18 歳に引き上げた¹⁷⁸。調査の結果、18 歳まで学業や職業訓練を続ける若者は、そうでない場合より健康で警察の厄介になる可能性も低いことが判明したためと主張している。また国内全体で非熟練の仕事が減っているため、教育水準の高い労働力の需要が高まっていることも理由に挙げている。この施策により、失業率の低下にもつながるとしている。

フルタイムの教育を受けているケアリーバーの場合、支援は 25 歳までが対象である。やはり、社会問題の低減や若者の機会創出を目的とする。ただし、このカテゴリーに属するケアリーバーはごく少数である。

現在行われている議論:

ケアリーバーの成績が概して芳しくないままであることから、養護児童の年齢制限引き上げを求める声が高まっている。例えば、「イングランドの子どもコミッショナー (Children's Commissioner for England)」は 2015 年 7 月 1 日の報告書「国の現状 (State of the Nation)」において、全てのケアリーバーへの支援を 25 歳まで延長すべきだと提言している。¹⁷⁹

また、2016 年のネアリー報告書 (Narey Review) では、養護施設に住む子どもも里親と暮らす若者と同様に 21 歳まで施設に残れるようにする可能性が論じられた。ネアリー氏は、これにより年間 5 億ポンドのコストが発生する恐れがあると試算する一方、「Staying Close (近くに留まること)」と呼ばれるスキームを提唱した。これは養護施設を離れる子どもに対する 3 年間の支援を保証するもので、こうした子どもは以前住んでいた養護施設を定期的に訪問したり、キーワーカーを含め彼らを養護してきた人々とのつながりを維持することが可能になる。政府は現在、この種のスキームを試験導入する計画を進めている。¹⁸⁰

¹⁷⁵ HM Government, Care Leavers Strategy: A cross-departmental strategy for young people leaving care, October 2013, Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266484/Care_Leaver_Strategy.pdf

¹⁷⁶ National Audit Office, Care Leavers' transition to adulthood, <https://www.nao.org.uk/report/care-leavers-transitions-to-adulthood/>

¹⁷⁷ Education and Skills Act 2008, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/25/pdfs/ukpga_20080025_en.pdf

¹⁷⁸ イングランドでは 16 歳で義務教育を修了できるものの、18 歳まではカレッジ (高校)、見習いやトレーニング、教育やトレーニングの傍ら週 20 時間以上のボランティアワークのいずれかを義務付けており、義務教育は事実上 18 歳までとも捉えられる。GOV.UK, School leaving Age, <https://www.gov.uk/when-you-can-leave-school>

¹⁷⁹ State of the Nation: Report 1 – Children in Care and Care Leavers Survey 2015, Children's Commissioner, <http://www.childrenscommissioner.gov.uk/sites/default/files/publications/Care%20monitor%20v12.pdf>

¹⁸⁰ Residential Care in England, Report of Sir Martin Narey's independent review of children's residential care, July 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/534560/Residential-Care-in-England-Sir-Martin-Narey-July-2016.pdf

○支援対象年齢の設定に関するインタビュー

インタビュー 1: シェルター(Shelter, チャリティー団体)¹⁸¹ :

『英国では、養護を受けている若者が自立するために必要な支援を十分に得ていないとの認識がますます高まっている。「成人期への移行」はどの若者にとっても困難な時期であるが、特に養護を受けている若者は、人生において助けてくれる人が安定的に存在しない場合があることから、一層困難なものとなる。養護を受けている若者を支援するチャリティー団体は状況改善に向け、政府に大きな圧力をかけ続けたが、これは 1997 年に政権党となった労働党政府の社会的包摂政策とうまく適合した。

ケアリーバーは今も昔も、社会から最も排除されている人々に属するため、彼らが突然社会に放り出され、自力で生きていかざるを得ない状況に陥らせないためにも、16・17 歳の若者を手助けする施策を導入することは理にかなっていた。

これが変化の始まりであり、ケアリーバーが地方自治体から一定の支援を得られる年齢の上限が、従来の 16 歳から 18 歳に引き上げられたのである。これは、養護を受けている若者は、親と同居する一般家庭の若者と同じように扱われていない、との認識に基づいている。普通の子どものほぼ全員が 18 歳まで実家に留まり、最近は大半が 21 歳か 22 歳まで親と同居を続ける中、ケアリーバーは他の若者と同等に扱われていなかった。

18 歳という年齢は、社会に放り出されるにはまだ若過ぎ、特に辛い思いを困難に直面してきた若者にはなおさらである。長年にわたる若者とのインタビュー等を通じて、18 歳で自立するのは経済的にも情緒的にも非常に困難であるという数多くの証言が集まっている。リービングケアをチャンスと捉える若者も存在するが、多くは慣れた環境に留まりたいと述べている。我々は、少なくとも里親ケアについてはケアリーバーが 21 歳まで里親家庭に留まることを政府が認めたことに満足しており、実際に非常に多くの若者がこれを選択している。

施設ケアについても、政府が政策を変え若者の年齢制限が引き上げられることを期待している。施設ケアの子どもも里親家庭で暮らす子どもと同様の支援を受け、21 歳まで施設に留まれるようにすべきである。

我々はまた、25 歳までのケアリーバーに更なる支援を提供すべきと考えている。政府は理論上、全てのケアリーバーが 25 歳まで個別アドバイザーによる支援を受けられることに同意したが（現在 25 歳までの支援は学生のケアリーバーのみ適用）、現在は保留となっている。住居も大きな問題であるが、複雑で費用がかかるため、多くのケアリーバーが制度の中で途方に暮れており、適切な住居を簡単には探せないでいる。住居が決まらなると彼らの全人生が転落しかねない。』

インタビュー 2: クロイドン自治体 (Croydon Council- London Borough of Croydon) ¹⁸²

『我々自治体のポリシーは、養護を受けている若者に対し、潜在能力をフルに発揮でき、地域社会に全面的に参加できる大人になるための機会を与えることである。そのため 16・17 歳のケアリーバーに多くの時間を費やしている。我々には彼らを色々な意味で手助けする義務があるからである。また、我々は 21 歳まで（学生の場合は 25 歳まで）の全てのケアリーバーに個別アドバイザーを割り当てている。

「ステイング・プット (Staying Put)」政策の導入には満足している。若者が 21 歳まで里親家庭に留まることを認めたのは、間違いなく前向きな動きである。問題は政府からの資金援助が十分ではない点であり¹⁸³、自治体が支払うことのできる金額で引き受けてくれる里親を見つけるのは容易ではない。

ケアリーバーへの支援が 21 歳まで延長され、良い方向に進んでいると思う。最終的にはこれが薬物の使用や犯罪行為といった問題の減少につながると考えている。もっと資金があれば更に多くの支援ができ、ケアリーバーにより良い機会を提供できると考えている。』

¹⁸¹ チャリティー団体・シェルター (Shelter) との電話インタビュー。シェルターはホームレス支援と住居問題に取り組むチャリティー団体である。<http://england.shelter.org.uk>

¹⁸² ロンドン南部のクロイドン自治体 (London Borough of Croydon) との電話インタビュー。 <https://www.croydon.gov.uk/>

¹⁸³ 過去 3 年間で政府予算 4,300 万ポンドが割当られた。

注：どのインタビュー先も、ケアリーバーが支援を受けずに社会に出た場合の社会的コストの試算、あるいは費用対効果のバランスを取る作業を政府が実施しているとの認識はなかったものの、統計的にケアリーバーの失業率が全人口の失業率と比べて高いこと、それに伴う諸手当の支出（そして政府が失っている税収入）の多さについては指摘があった。政府自身の理論的根拠は、政府資料によれば、道徳上の問題により重きが置かれている。例えば良き社会的共同親であることや、ケアリーバー自らの報告内容を次々と部分的に引用し、「養護を離れることはいまだに崖っぷちに立たされるようなもので、家計管理や家の切り盛り、教育または仕事の維持に対する責任を、これらの試練に立ち向かう準備が整っていないまま、突然自分だけで背負わなければならない」と言及している。184

施設ケアの 21 歳までの延長可否に関する議論：

チャリティー団体は、上記シェルターへのインタビューにも見られるように「ステイング・プット (Staying Put)」政策を養護施設で暮らす若者にも適用することを強く支持している。保守党キャメロン政権時代の 2014 年 7 月に、英下院の教育特別委員会で議題に上がった「ステイング・プット (Staying Put)」政策の拡大に関する議論の内容を、ここで紹介したい。185

チャリティー団体は、里親家庭で暮らす子どもと養護施設に住む子どもに異なる政策を適用するのは不公平かつ差別的であると主張した。チャリティー団体のバーナードズ¹⁸⁶によれば、「通常は養護施設で暮らす託置児童が最も脆弱であり、従ってケアと支援の適用拡大を最も必要としているのは彼らであることを考えると、この政策の不公平さは問題である」。ヨーク大学のマイク・スタイン教授¹⁸⁷もこれに同調し、「里親ケアのみを 21 歳まで延長できるステイング・プット (Staying Put) 政策の導入は一貫性に欠け、危険である。(略) 本当に優先すべきは、異なるグループに対する法的の一貫性である」と述べている。

教育省の見解は異なり、現在も以下のような姿勢である。

- 十分な質を備えていない児童養護施設が多過ぎるため、教育省の当面の優先課題は施設ケアの質を大幅に改善することである。(略)
- 里親託置の若者のためのステイング・プット (Staying Put) 制度導入を支持すべきとの根拠は強固であった。(略) 養護施設については、パイロットプロジェクトの対象ではなかったため、そうした根拠はない。
- さらに、考慮し試行すべき数々の現実的で法的な問題がある。(略) はるかに若く脆弱な子どもを持つ脆弱な大人が施設に住んでいる場合もある。

教育相は一方で、「金銭面も考慮すべき要素である」と認めた¹⁸⁸。いずれにしても、教育省はこれらの課題について「克服できない障害と見なすべきではない」との認識を示している。

政府の主張は、チャリティー団体にほとんど支持されていない。英国ソーシャルワーカー協会 (The

184 HM Government, Care Leavers Strategy: Keep On Caring: Supporting Young People from Care to Independence, July 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535899/Care-Leaver-Strategy.pdf

185 House of Commons Education Select Committee, Into independence, not out of care: 16 plus care options <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmeduc/259/25909.htm#a15>

186 脆弱な子どもたちを支援するチャリティー団体。Barnardo's <https://www.barnardos.org.uk/>

187 ヨーク大学ソーシャルワーク研究開発ユニットの教授 (Professor Mike Stein, University of York, Social Work Research and Development Unit) ケアリーバー政策の専門家である。 <https://www.york.ac.uk/inst/swrdu/Staff/mike.html>

188 ネアリー報告書では、養護施設に住むケアリーバーの 4 分の 1 が延長を希望した場合、3 年間で 1 億 4,200 万ポンドの予算が必要と試算している。
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/534560/Residential-Care-in-England-Sir-Martin-Narey-July-2016.pdf

British Association of Social Workers: BASW) 189 は、「政府は質のばらつきを理由に若者の施設ケアの延長に難色を示しているが、6 週間ごとの訪問を受けることが最低要件である規制外の住居に我々の若者を預けるの方がいかにリスクを伴うか。教育省自身も、イングランドのケアリーバーの 11%は養護を離れる際に不適切な居住施設に住んでいるとの調査結果を得ている」と述べている。

ほかの発言者も、全ての若者が養護を離れる年齢を引き上げると、最初こそコストがかさむかもしれないが、これは地方自治体が節約のために支出可能な分野であると述べている。チャリティー団体のセントクリストファーズ・フェローシップ (St Christopher's Fellowship) 190 は、「ケアと支援を 21 歳まで続ければ、若者が継続・高等教育において成功する最善の機会を与えることになり、これは就労可能性の向上や、国がケアリーバーを生涯支援する必要性の低減につながる」と主張した。

個別アドバイザーによる支援の 25 歳までの延長可否に関する議論：

教育省は 2016 年 5 月、個別アドバイザーによる支援の適用対象を 25 歳までの全てのケアリーバーに拡大する、25 歳までのケアリーバーを見習として積極的に採用する雇用主を助成する、といった数々の施策を打ち出した。同省はこれらの施策を導入する理論的根拠を「ケアリーバーは我々の社会において最も脆弱なグループの 1 つを成しており、政府および社会全体は共に、彼らが成人期に移行し自立する際に必要な支援を提供する道徳上の義務を負う」と説明している。¹⁹¹

詳細は 2016 年 10 月に発表される予定であったが、2017 年現在まで保留となっており、新たな情報は得られていない。教育省と雇用・年金省はそれぞれの役割について合意したものの、一部省庁の支持を得られていないことが遅延の理由とみられる。

インタビュー 3：ドライブ・フォワード・ファンデーション (Drive Forward Foundation, チャリティー団体) ¹⁹²

『我々はもちろん、個別アドバイザーの支援拡大に賛成である。ただ、詳細がはっきりしない。誰が個別アドバイザーになるのか。重要なのは、メンタリングにできるだけ一貫性を持たせることである。養護を受けている若者にはそもそも、ソーシャルワーカーや里親、住宅担当者、独立審査官など、アドバイザーが多過ぎる。ケアリーバーへの支援にはもっと一貫性や連携が必要であり、またケアリーバー自らが個別アドバイザーを選べるようにすべきである。』

閣僚たちは、養護を受けている子どもに自分たちの子どもと同水準のケアと支援を国が提供することを目指すべきである。我々は政府がさらに踏み込み、例えば、25 歳までのケアリーバーにメンタルヘルスの問題に関する支援を与え、全てのケアリーバーに大学教育を完全無料で提供し、25 歳までより良い住宅にアクセスできるようにしてもらいたい。』

189 英国ソーシャルワーカー協会 (The British Association of Social Workers) <https://www.basw.co.uk/>

190 脆弱な子どもたちや若者を支援するチャリティー団体。St Christopher's Fellowship <http://www.stchris.org.uk/>

191 HM Government, Care Leavers Strategy: Keep On Caring: Supporting Young People from Care to Independence, July 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535899/Care-Leaver-Strategy.pdf

192 チャリティー団体のドライブ・フォワード・ファンデーション (Drive Forward Foundation) との電話インタビュー。若いケアリーバーを支援する団体である。 <http://www.driveforwardfoundation.com/>

Ⅲ-2. 年齢設定の根拠となるデータ、報告書、資料等

- ・養護の継続 (Keep on Caring) : 教育省 (2016 年 7 月)。特に 37-38 頁を参照。
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535899/Care-Leaver-Strategy.pdf
 - ・ケアリーバー戦略 (Care Leaver Strategy) : 教育省 (2013 年 10 月)。本書には「ケアリーバーに関するチルドレンズライツ・ディレクター (Children's Right's Director) の調査および養護児童評議会 (Children in Care Council: CICC) の会議によれば、ケアリーバーの多くは自分たちが養護から早く離れ過ぎて疎外感や孤独感を覚えることがよくある」との記述が見られるが、調査報告書はインターネットでアクセスできない。
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266484/Care_Leaver_Strategy.pdf
<https://www.gov.uk/government/news/childrens-rights-director-for-england-publishes-final-report>
 - ・ケアリーバーの成人期への移行 (Care Leavers' Transition to Adulthood) : 会計監査院 (National Audit Office) (2015 年 7 月)。特に 1.5、1.6、1.11、1.12、2.17 の各段落を参照。
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/07/Care-leavers-transition-to-adulthood.pdf>
 - ・年次報告書「国の現状 (State of the Nation)」の養護児童・ケアリーバー調査 (2015 年 7 月)。特に 13-14 頁を参照。
<https://www.childrenscommissioner.gov.uk/sites/default/files/publications/Care%20monitor%20v12.pdf>
 - ・イングランドの養護施設ケア (Residential Care in England) : 通称ネアリー報告書 (Narey Review、2016 年 7 月)。ケアリーバーの費用・選択肢については 63 頁を参照。
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/534560/Residential-Care-in-England-Sir-Martin-Narey-July-2016.pdf
 - ・養護児童評議会 (Children in Care Council: CICC) : 経済的移行期を 16 歳から 18 歳に引き上げる運動を行っている。次のリンクを参照。
<https://youngpeople.nyas.net/index.php/the-age-of-leaving-care>
 - ・バーナードズ政策調査室 (Barnardo's Policy and Research Unit) : リービングケアについて、居住や教育を含む特定の側面について論じた幅広い調査報告書や政策文書を発表している。
http://www.barnardos.org.uk/what_we_do/policy_research_unit/research_and_publications/leaving_care_research.htm
 - ・ライフストーリーワークの体験 : 養護を離れる若者の考察 : アンナ・ブキャナン (Anna Buchanan) 著 (2014 年 5 月)。
https://orca.cf.ac.uk/64531/8/LSRP_Final%20Document_with%20appendices_V.2.pdf
- (参考) スコットランド : スコットランドでは 2014 年に、養護を受けている若者が 21 歳まで託置先 (里親家庭または養護施設) に留まることが認められた。次のリンクを参照。
<http://www.cypnow.co.uk/cyp/news/1150687/scotland-raises-leaving-care-age-to-21>

Ⅲ-3. 成人年齢

イングランドにおける成人年齢は 18 歳であるが、その前から様々な権利と義務が発生する。

図表 最低年齢制限

最低年齢制限 (Minimum Age Limit)		
活動	年齢	説明
刑事責任	10 歳	10～17 歳：この年齢の子どもは犯罪を犯すと逮捕され、裁判にかけられるが、成人とは異なる扱いを受ける。すなわち青少年法廷 (youth court) で裁かれて成人とは異なる判決を受け、成人刑務所ではなく若者向けの特殊な更生施設 (secure centre) に送られる。 18～25 歳：法的には成人として扱われるが、通常の成人刑務所ではなく 18～25 歳向けの施設に送られる。 ¹⁹³
結婚	16 歳	ただし、イングランドおよびウェールズでは 18 歳になるまで親の許可が必要である。スコットランドはこの限りではない。 ¹⁹⁴
陸軍への入隊	16 歳	若者は 16 歳から兵士 (士官ではない) になることができるが、18 歳までは親の許可が必要である。なお、英国に兵役義務はない。 ¹⁹⁵
雇用／税金	16 歳	イングランドでは、義務教育修了年齢 (16 歳) に達するとフルタイムの仕事に就くことができる。所得税は、所得に対して課される (一定の金額を上回った場合)。イングランドでは (英国の他の地域除く)、16～18 歳の若者が就職する場合、パートタイムの職業訓練または教育を受けなければならない点に注意する。18 歳になると、成人の雇用ルールおよび権利が適用される。 ¹⁹⁶
運転	17 歳	唯一の例外として、特定の障害を持つ人は 16 歳から自動車を運転できる。 ¹⁹⁷
投票	18 歳	イングランドおよびウェールズにおける選挙権年齢は 18 歳であるが、これを 16 歳に引き上げる案が議論されている。スコットランドでは 16 歳になると選挙権が与えられる。 ¹⁹⁸
アルコール／タバコ購入	18 歳	18 歳未満のアルコールまたはタバコの購入は法律で禁じられているが、16～17 歳の場合は成人と一緒に飲酒が認められる。喫煙に年齢制限はないものの、警察は公共の場で喫煙している 16 歳未満からタバコを没収する権限を有する。 ¹⁹⁹
満額の最低賃金	25 歳	最低賃金は 25 歳になるまで満額が支払われず、見習 (apprentice) や 18 歳未満、18～20 歳、21～24 歳の場合はこれより低い金額が段階的に適用される。 ²⁰⁰

¹⁹³ GOV.UK, Age of criminal responsibility, <https://www.gov.uk/age-of-criminal-responsibility>

¹⁹⁴ Citizen's Advice Scotland, <https://www.citizensadvice.org.uk/scotland/relationships/living-together-marriage-and-civil-partnership-s/getting-married-s/>

¹⁹⁵ The British Army, <http://www.army.mod.uk/join/How-to-join.aspx>

¹⁹⁶ GOV.UK, Child Employment, <https://www.gov.uk/child-employment/minimum-ages-children-can-work>

¹⁹⁷ Ni Direct, Government Services, <https://www.nidirect.gov.uk/articles/minimum-ages-and-rules-learner-drivers-and-riders>

¹⁹⁸ GOV.UK, Ways of voting, <https://www.gov.uk/voting-in-the-uk/overview>

¹⁹⁹ Drinkaware.co.uk, <https://www.drinkaware.co.uk/alcohol-facts/alcohol-and-the-law/the-law-on-alcohol-and-under-18s/>

²⁰⁰ GOV.UK, National Minimum Wage and National Living Wage rates, <https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates>

IV 対象国で重視している取組

IV-1. 政府が現在力を入れている点

過去数年にわたりさまざまな変革が行われてきたにもかかわらず、政府が2016年1月に公表した社会的養護に関する最新報告書「社会的養護改革：変化へのビジョン（Children's Social Care Reform: A Vision for Change）」²⁰¹によると、以下の項目について課題がまだ多く残されていると言える。

- 人材・リーダーシップ：最高の人材にこの職業を選んでもらい、正しい知識・技能を提供する。
- 慣行・制度：優れた実践・イノベーションが花開くよう、正しい環境を醸成する。
- ガバナンス・アカウンタビリティ（説明責任）：制度が実際に機能しているかどうかを確認し、データを活用して長所と短所をあぶり出し、革新的な新規組織モデルを開発する。

これらの目標を達成するため、政府は2020年までにより広範囲な社会的養護の組織を実現することを目指している。これらの組織は新たな地理的地域にわたって運営され、質が高く根拠に基づいた実践を支援するため、意味のあるデータや査察体制に支えられ、関連機関の協力関係を最良の方法で支える現地体制を有するものである。

こうした意欲の背景には、依然として地域ごとに規定にばらつきがあり、最良の実践方法が必ずしも共有されておらず、子どもの意見がまだ十分に聞き入れられていない現実がある。これは子どもの養護全般のみならず、ケアリーバーに関する政策にも当てはまる。

ケアリーバーに関しては、政府は国レベルのケアリーバーの権利を法的に定めた「ケアリーバー誓約（Care Leavers Covenant）」²⁰²の導入を検討している。しかし、いくつかの省庁が文書への署名をためらったため、計画は2016年10月に遅延が生じた。²⁰³

IV-2. 社会的養護からの自立に関する優れた実践例

・サービスおよびアカウンタビリティ向上に向けた自治体の努力：各自治体は、ケアリーバーの意見をますます取り入れるようになっている。以下、3つの例を挙げる。

- イングランド北東部のストックトン（Stockton）では、養護児童評議会（Children in Care Council: CICC）の一部である「レッツ・テイク・アクション・グループ（Let's Take Action Group）」が、自治体の幹部らと密接に連携し、幹部らが若者の考えを理解し、若者の懸念が表明された場合には行動を起こせるようにしている。例えば、同評議会がケアリーバーの出口調査を実施し、一部の若者が自立への心の準備が十分にできていないことが分かると、自立スキルに特化した新たな学習プログラムを開発した。
- ロンドンのケンジントン・アンド・チェルシー区（Kensington and Chelsea）では、若者の大半がレビューの提供に貢献し、自分たちの将来について話し合う機会が提供されていることに満足している。ケアリーバーは家計管理、料理、基本的な住宅保守などの問題への対処方法を学ぶなど、自立への準備を念入りに行っている。²⁰³

²⁰¹ Department for Education, Children's social care reform: A vision for change, January 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/491968/Childrens_social_care_reform_a_vision_for_change.pdf

²⁰² Children Young People Now, <http://www.cypnow.co.uk/cyp/news/2002676/care-leaver-covenant-timpson-confirms-delay>

²⁰³ National Audit Office, Care leavers: engaging for solutions, <https://www.nao.org.uk/naoblog/care-leavers-solutions/>

グレーター・マンチェスターのトラフォード (Trafford) における成功の秘訣も、上記自治体同様ケアリーバーへの積極的な関与である。リービングケア（移行チーム）は、託置ケアを受けている若者が養護を離れる全プロセスを通じて支援しているほか、トラフォードのケアリーバーのみならず、別の自治体からやって来てトラフォードに住むようになったケアリーバーに対しても、元の自治体の代わりに自立後の助言や支援、経済的援助を提供している。同チームは困窮している 16～17 歳の若者や、保護者がおらず独り暮らしをしている 16～17 歳の難民にも助言や支援を提供している。チームは複数の個別アドバイザー (Personal Advisor: PA) から成り、PA は若者と直接接して彼らのニーズを評価するほか、15 歳半に達した時点で完成させる自立プラン (Pathway Plan) を通じて必要な支援があればそれについて合意する。チームにはコネクションズ (Connexions)・サービスの担当者もあり、教育や雇用、職業訓練に関する問題について若者にいつでも助言や支援を提供できるよう待機している。チームはさらに、若者の健康を維持するため、トラフォードの緊急時住居サービス (HOST) および地域ナース (Community Nurses) と連携している。204

グッド・プラクティスの普及：グッド・プラクティスの例として、下記の通り、教育省が一部資金を拠出する「ニュー・ビロンギングズ (New Belongings)」とチャリティー団体のキャッチ 22 (Catch22) が運営する「全国リービングケア・ベンチマーキングフォーラム (National Leaving Care Benchmarking Forum)」の 2 例がある。これらは全ての地方自治体が関与しているわけではなく、ニュー・ビロンギングズは約 30、ベンチマーキングフォーラムは約 80 の自治体が参加している。全自治体とボランティア団体を含むステークホルダーが参加できる全国規模のフォーラムはまだ存在しない。205

- ニュー・ビロンギングズは、イングランドの 29 自治体と協力して「ケアリーバー憲章 (Charter for Care Leavers)」の原則と概念を草の根的に広げるプロジェクトである。その目的は、これらを地元のサービスやコミュニティに組み込み、ケアリーバーがしばしば訴える長期的な疎外感を軽減することにある。206
- 全国リービングケア・ベンチマーキングフォーラムは、リービングケア・サービスの専門的・実践的發展に向け 80 以上の地方自治体が集結するフォーラムで、若者が養護から成人期に移行する際に最善の結果を得られるようにすることが目的である。207

様々なアプローチ - フェアブリッジ・プログラム (Fairbridge programme)：これは、チャールズ皇太子のチャリティー団体であるプリンス・トラスト (Prince's Trust) が運営するプログラムで、500 人超のケアリーバーを含む 13～25 歳の 3,000 人近くが参加している。挑戦しがたいある冒険的な活動を通じて、若者の自信や対人能力を向上させ、仲間やスタッフとの関係を構築する手助けをしている。これまでのところ、良好な結果が得られている。208

²⁰⁴ Trafford Council, Trafford.GOV.UK, Children in Care Leaving Care (Transitions) Team, <http://www.trafford.gov.uk/residents/children-and-families/children-in-care/children-in-care-transitions-team.aspx>

²⁰⁵ National Audit Office, Care leavers' transition to adulthood, 17 July 2015, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/07/Care-leavers-transition-to-adulthood-summary.pdf>

²⁰⁶ A Guide to the New Belongings Approach – A way forward for care leavers, 2016, <https://secure.toolkitfiles.co.uk/clients/23786/sitedata/files/A-Guide-to-the-New-Belongings-Approach.pdf>

²⁰⁷ Catch 22, National Leaving Care Benchmarking Forum, <https://www.catch-22.org.uk/collaborate/current-collaboration/national-leaving-care-benchmarking-forum/>

²⁰⁸ Prince's Trust, From Care to Independence, <https://www.princes-trust.org.uk/about-the-trust/initiatives/from-care-to-independence>

IV-3. 児童・若者の保護（特に性的虐待）

イングランドでは過去 10 年ほどの間に、数多くの児童性的虐待事件が明るみに出た。これに伴い、様々な報告書がまとめられ、改革が導入されている。例えば、養護児童に特化した子どもコミッショナー事務局（Office of the Children's Commissioner: OCC）の報告書「ギャングおよびグループによる児童の性的搾取に関する調査（Inquiry into Child Sexual Exploitation in Gangs and Groups）」では、児童の性的搾取は世の中に蔓延しており、性的に搾取される子どもの過半数が実家で暮らしている一方、養護施設に住む犠牲者も過度に多いことが示された²⁰⁹。同報告書はまた、一部の養護施設が虐待者の標的になっていると指摘した上で、これは主に、施設では若者の入れ替わりが激しく「加害者にとり搾取の対象である脆弱な子どもが絶え間なく入居してくる」ためと結論付けている。OCC の後の報告書「家庭環境における児童性的虐待（Child Sexual Abuse in the Family Environment）」によると、里親や里親の兄弟が性的またはその他の虐待の加害者であるケースが頻繁に見られる。ただし、統計的には一般家庭の方が虐待が多い。²¹⁰

地方自治体は、自治体内に住む全ての児童・若者の福祉を保護・推進するという重要な責任を担っている。警察や医療サービスといった地元の機関も 2004 年児童法（Children Act 2004）第 11 項の定めに従い、自らの機能を遂行する際に子どもの福祉を保護・推進する必要性を必ず考慮しなければならない²¹¹。上記の報告を受け、政府も状況改善に向け以下のような対策を打ち出した。

これは依然として重点分野であり、更なる施策の導入が期待される。

- ・子どもが実の家族が住む地方自治体の外に託置される場合、事前チェックを更に徹底する。
- ・託置先から姿を消した子どもの鮮明な写真を得られるよう、より高品質なデータを用意する。
- ・運営者や所有者、スタッフなど、児童養護施設の質や有効性に関わるあらゆる側面を監視する。²¹²

IV-4. 託置場所の問題

最近、養護児童はどこに住むべきかという議論がかなり活発に行われている。1989 年児童法（Children's Act 1989）によると、地方自治体は子どもができるだけ実家の近くに住めるように考慮しなければならない。ところが実際はそうはなっておらず、教育省の調査では 2014/15 年度時点で託置児童の 17.9%が実家から 20 マイル（32 キロメートル）以上離れた場所に住んでおり、この比率は 2010/11 年度の 15.8%からむしろ上昇している。里親ケアを受けている子どもの方が施設ケアの子どもより実家の近くに住んでいる傾向が強く、2013 年 3 月末時点では前者のうち実家から 20 マイル（32 キロメートル）以上離れた場所に住んでいるのは 14%にとどまったのに対し、後者の場合は 3 分の 1 以上を占める。また、児童養護施設に住む子どもの 52%は、その子どもに責任を持つ自治体の境界内に住んでいるが、48%は境界外に住んでいる。児童養護施設に住む子どもに責任を持つ全ての自治体が一部の子どもを境

²⁰⁹ Children's Commissioner, Championing Children and Young People in England, July 2012, http://www.childrenscommissioner.gov.uk/sites/default/files/publications/Accelerated_Report_for_the_Secretary_of_State_for_Education.pdf

²¹⁰ Children's Commissioner, Protecting children from harm, November 2015, <https://www.childrenscommissioner.gov.uk/sites/default/files/publications/Protecting%20children%20from%20harm%20-%20full%20report.pdf>

²¹¹ HM Government, Working together to safeguard children, March 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/419595/Working_Together_to_Safeguard_Children.pdf

²¹² GOV.UK, Urgent reforms to protect children in residential care from sexual exploitation, <https://www.gov.uk/government/news/urgent-reforms-to-protect-children-in-residential-care-from-sexual-exploitation>

界外に託置しているが、これは主に住居を必要とする子どもの数と、自治体内の託置先の数が合わないためである。²¹³

託置先が遠いことによる問題の 1 つが、実家から託置先への移動に要する時間である。例えばロンドンおよびイングランド東部内の地方自治体は、平均して 1 時間以上かかる場所に子どもを託置している。これだけ離れていると、監督や支援が困難になる恐れがある。また、地方自治体は託置先の質やその場所の適切さについて地元の知識や情報に頼ることができないほか、子どもと家族の関係が距離によって制限され、家族全体との協力作業に悪影響を及ぼす可能性がある²¹⁴。児童養護施設が集積している地域では、虐待が行われる可能性が高くなる傾向も見られる。

教育特別委員会（Education Select Committee、議会の超党派委員会）は 2014 年 6 月、20 マイル（32 キロメートル）以上離れた場所への託置禁止を提案したが、政府に却下された。2015 年 10 月には政府によって審査委員会が設立され、2016 年 7 月に「イングランドの養護施設ケア（Residential Care in England）」（通称ネアリー報告書（Narey Review））と呼ばれる報告書が公表された。同報告書も禁止案を否定し、「一般論として、また養護施設を訪問し、スタッフや子ども、ケアリーダーに話しかけた結果、私は優先すべきは最善のケアを提供できる施設に子どもを預けることであり、その施設の距離は 2 次的な検討事項であるとの結論に至った」と結論付けている。²¹⁵

IV-5. 里親か児童養護施設か

既に述べたように、1 つには経済的理由から、もう 1 つには子供の福祉に関わる他の理由により、児童の養護は施設ケアから里親ケアにシフトする傾向が見られる。このため、児童養護施設は時代遅れで、利用するのは最後の手段であると見なされている。ネアリー報告書（Narey Review）は、多くの子どもは里親と暮らすより養護施設での生活を望んでいるとして、こうした見方に異論を唱えている。子どもコミッショナー（Children's Commissioner）も、自ら実施を命じた調査でネアリー報告書を支持する結果が出たことを受けて、これに同調している。

ネアリー報告書は一方で、児童養護施設は改善が可能であり、またそうすべきだとして、34 項目の提言を行っている。提言には、費用対効果の改善、施設の規模、安全なケア、実家への近さ、子どもの犯罪者扱い、拘束具の使用、スタッフの訓練、報酬・採用、リーダーシップの向上、サービス水準の監視向上などを含む。²¹⁶

²¹³ GOV.UK, National Statistics, Children looked after in England including adoption: 2014 to 2015, <https://www.gov.uk/government/statistics/children-looked-after-in-england-including-adoption-2014-to-2015>

²¹⁴ Children's home data pack, December 2014, Department for Education, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388701/Childrens_Homes_data_pack_Dec_2014.pdf

²¹⁵ Residential Care in England, Report of Sir Martin Narey's independent review of children's residential care, July 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/534560/Residential-Care-in-England-Sir-Martin-Narey-July-2016.pdf

²¹⁶ Residential Care in England, Report of Sir Martin Narey's independent review of children's residential care, July 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/534560/Residential-Care-in-England-Sir-Martin-Narey-July-2016.pdf

IV-6. 里親の不足

政府は、里親ケアは引き続き最優先事項であるとするものの、イングランドの地方自治体の多くは十分な数の里親家庭を見つけるのに苦労している。例えば以下のような問題が挙げられる。

- 社会サービスの予算削減に加え、里親託置の需要増大に伴う資金・支援の欠如。地方自治体は2012/13年度、託置ケアに総額34億ポンドを費やしており、うち15億ポンドは里親ケアに振り向けられた。養護児童の数は過去4年間で12%増えたものの、自治体の支出は4%しか伸びていない。自治体での託置児童1人当たりの費用は年間5万ポンドかかるため、予算節約への圧力が高まっている。²¹⁷
- 里親希望者の審査手続きに時間がかかり過ぎる。このため、里親や養子縁組を容易にする施策が導入された。²¹⁸
- 誰が里親に相応しいかに関する思い込みがある（里親は伝統的に、自分の子どもを育てた経験を持つカップルである）。地方自治体は30代のカップル、若い独身の知的労働者、親でない人等、幅広い人々に関心を持ってもらうよう努力している。例えばイングランド北部ダーリントン（Darlington）の自治体は、若い潜在的な里親候補者を惹き付けようと、専用のフェイスブックおよびツイッターでニュースフィードを行っている。他の取り組みとしては、週末のみの責任など柔軟な里親制度等が挙げられる。²¹⁹

²¹⁷ The Guardian, “More than 8,000 shortfall in foster families as demand rises for cares”, Wed 3 June, 2015, <https://www.theguardian.com/society/2015/jun/03/8000-shortage-foster-families-demand-carers-bbc-series>

²¹⁸ GOV.UK, Measures to improve adoption and fostering, <https://www.gov.uk/government/news/measures-to-improve-adoption-and-fostering>

²¹⁹ Staffordshire County Council, Fostering & Adoption, “Fostering is flexible with us – what type of foster carer could you be?”, <https://www.care4child.org/Fostering/Fostering-NEW/Flexible-Fostering.aspx>

第4章 ドイツ

I 社会的養護の概要

I-1. 社会的養護の対象者像・対象年齢とその根拠法／社会的養護の所管官庁

ドイツにおいては、児童養護をはじめとした児童支援・青少年支援については、社会法典第8編（SGB VIII）において規定されている。この社会法典第8編ではまず第1条において、「養育に関する権利、両親の責任、青少年支援」という条項において、児童・青少年支援を提供する根拠を以下のように定めている。

- (1) 若者は誰でも、成長の促進に関する権利ならびに、責任感があり社交性のある人格を形成する上で必要な養育を受ける権利を有する。
- (2) 子どもの養護・養育は親の自然権かつ一義的に課せられた責務である。国家共同体はその責務の遂行を監視する。
- (3) 青少年支援は上記(1)に基づく権利を遂行するため、特に以下を実行するものとする。
 1. 若者の個人的・社会的成長を促進し、不利益の防止・排除に貢献する
 2. 親もしくは他の養育権者に養育に際し相談・支援を行う
 3. 福祉のために危険から児童・若者を保護する
 4. 児童・若者およびその家族にとって良好な生活条件や好ましい環境を維持・醸成することに貢献する

社会法典第8編1条の(1)は、ドイツの憲法にあたる基本法第6条(2)にも同じ条文が設けられており、子どもの養育に関するドイツの基本的な考え方と言える。

児童の保護を要する場合としては、「子どもの福祉に危険が及ぶ場合」であり、虐待（ネグレクト、身体的虐待、心理的虐待、性的虐待）及び、価値観の対立から来る親と子の衝突、生活能力あるいは養育能力の低さ、アルコール依存や薬物摂取、負債や貧困が含まれる。

社会的養護の法的根拠は、社会法典第8編の第27条から41条に規定されている。

図表 社会法典第8編における社会的養護に関する規定

第27条：養育支援（Hilfe zur Erziehung）
第28条：養育助言（Erziehungsberatung）
第29条：社会グループワーク（Soziale Gruppenarbeit）
第30条：養育後見（Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer）
第31条：社会教育的家族支援（Sozialpädagogische Familienhilfe）
第32条：通所での養育支援（Erziehung in einer Tagesgruppe）
第33条：終日養育（Vollzeitpflege）→里親支援
第34条：施設養育、その他の施設形態（Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform）
第35条：集中的社会教育的個別支援（Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung）
第35a条：精神障害のある青少年の統合支援（Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche）
第36条：作用、支援計画（Mitwirkung, Hilfeplan）
第37条：家庭外の支援における共同（Zusammenarbeit bei Hilfen außerhalb der eigenen Familie）

第 39 条：青少年の生計に対する給付（Leistungen zum Unterhalt des Kindes oder des Jugendlichen）

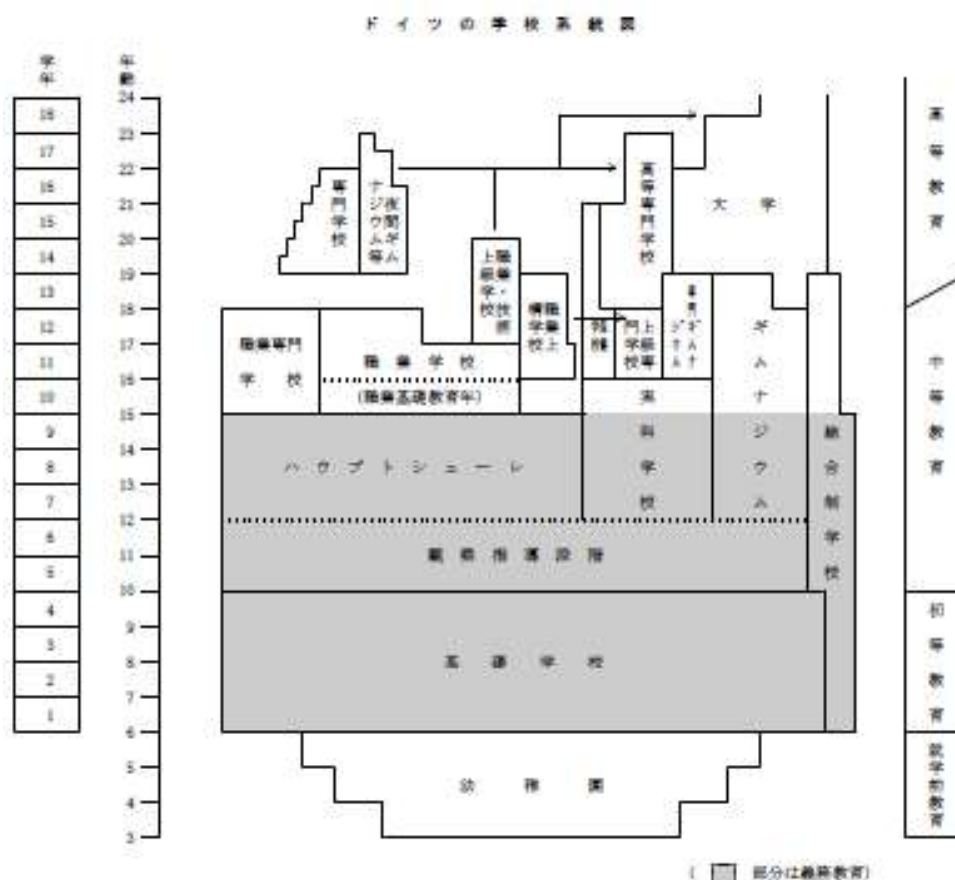
第 40 条：医療支援（Krankenhilfe）

第 41 条：若年成人への支援・後方支援（Hilfe für junge Volljährige, Nachbetreuung）

- (1) 若年成人に対しては、個人の状況に応じて支援が必要な限り、人格形成と独立した生計が立てられるような支援がなされるべきである。支援は通常満 21 歳まで保障され、個別事情に応じて、限定的な期間の間、延長されることもあり得る。
- (2) 支援の形成は、若年成人にとって必要な場合には、第 27 条 3・4 項、28 条、29 条、30 条、33 条、36 条、39 条並びに 40 条に該当する。
- (3) 若年成人は、支援の終了後も、必要な場合には自立に際し、助言や支援を受けるべきである。

支援の対象となる年齢は、ドイツの成人年齢である 18 歳になるまでが中心的ではあるが、若年成人のうちの 21 歳が一部支援の対象であり、特別な場合は 27 歳まで支援対象となる（ドイツの教育制度で日本の高校にあたる中等教育が終了する年齢は 19 歳、ただし大学等の高等教育に進まず、職業訓練等に進む場合には中等教育が 16 歳で終わることもあり）。なお、法的には 27 歳までは支援が延長されることも規定されているが、21 歳以降も支援を受け続けるには、精神医学的問題等の証明が必要となり、支援が認められるケースはごくまれである。

図表 ドイツの教育制度



出典：文部科学省，教育指標の国際比較, 2015

なお、社会的養護が18歳以上でも認められるか否かの判断は、支援自体が、

- ・人格形成に資するか
 - ・自立的生計に資するか、
 - ・個人的状況に応じて必要であるか

という3点を基準に決定される。それ以外にも一連の「明文化されない基準」が存在する。また、実際には自治体の財政力等にも影響を受けるため、支援が認められるか否かについては、地域差がある²²⁰。18歳以上の場合は、成人年齢に達しているために、支援の申請は本人がすることができる。この場合、支援は必ずしも18歳未満で受けていた支援の延長の場合にのみ認められるわけではなく、18歳以上で初めて支援が必要となる場合でも認められる。ただし、18歳まで家庭で過ごし、18歳以上になって支援が必要な状態となっても、多くの場合、青少年局で支援を受けられるということを知らず、まずはジョブセンター（Jobcenter）に行き、職探し等を行う。しかしながらジョブセンターは必ずしも彼らの社会的背景に応じた支援を行うことができていないのが現状である。

社会的養護についての所管官庁は連邦レベルでは連邦家庭・高齢者・女性・青少年省（Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend）であるが、実務は州青少年局（Landesjugendamt）及び地方自治体の青少年局（Jugendamt）が担う。

連邦政府は、州間の青少年支援に関する調整や財政支援を行っており、連邦青少年問題委員会（Bundesjugendkuratorium）を設置して、4年ごとに連邦政府児童・青少年報告書を作成している。

社会的養護の支援対象である中心的年齢である17歳を超えた18歳以上から27歳の支援のネットワークから外れた者たちはCare Leaver（ケアリーバー）と呼ばれている。

図表 ドイツの青少年支援の管轄

	連邦	州	市および郡
所轄	連邦家庭・高齢者・女性・青少年省	16の州青少年援助所轄省および州青少年局	すべての郡および特別市の青少年局
根拠法令等	社会法典第8編 児童・青少年援助法	社会法典第8編施行法	中期的青少年援助計画
手段	広域レベル・全国レベルの提案と助成	公および民による青少年援助に対する提案、助成、促進	地方自治体の責任のもと、地方に応じた計画および助成
助成および報告	連邦児童・青少年計画 児童・青少年報告	州青少年計画 児童・青少年報告	公および民の施設とサービス

出典：http://www.kinder-jugendhilfe.info/en_kjhg/cgi-bin/showcontent.asp?ThemaID=4432

²²⁰ D. Nüsken, "Uebergang aus der stationären Jugendhilfe ins Erwachsenenleben in Deutschland" (2014),
https://www.igfh.de/cms/sites/default/files/Expertise%20Nuesken.pdf

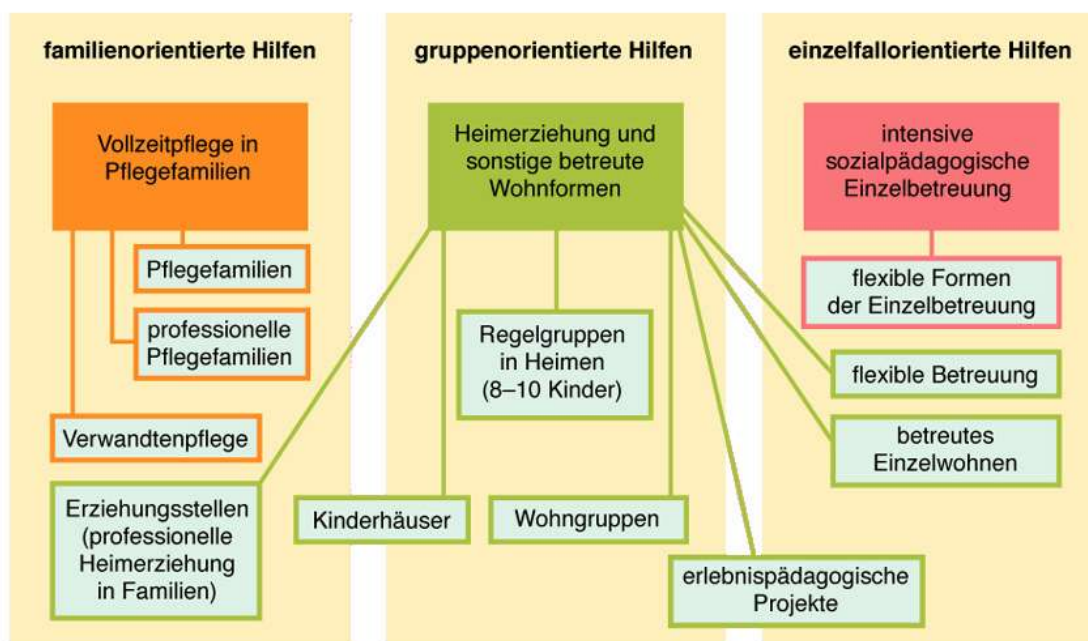
I-1. 支援内容（施設ケア、里親養育、その他）

I-1-1. 生活の場所（種類）

ドイツにおける要保護児童の家庭外でのケアは、主に家族志向の支援としての里親（Pflegefamilie）と集団志向の支援としての施設入所（Heimerziehung）と個別ケース支援がある。

施設入所や里親支援は 18 歳までが基本であるが、青少年本人が青少年局に行う申請に基づき、支援の延長が可能であり、施設や里親のもとで生活を続けることも可能である（ただし、その数についてはごくわずかである。詳細は後述の統計数値参照）。

図表 ドイツの社会的養護の形態



出典：http://www.kinder-jugendhilfe.info/en_kjhg/cgi-bin/showcontent.asp?ThemaID=4432

里親、施設は 18 歳まで利用可能であるが、施設の中には、16 歳以上の青少年を対象に、自立グループホーム（Verselbststaengigung Wohngruppe）において、職員の支援を受けながら、家事等を自立して行う設備を設けており、自立への支援をしている場合もある。

また、同じ敷地内もしくは同じ建物に、トレーニング住居（Trainingswohnung）を設け、そこで 2 人もしくは少人数でキッチン等を共有しながら自立した生活を目指すことができる施設を設けているところもあり、16 歳から利用が可能なところもある。

I-1-2. 支援内容

18 歳以上の若年成人で社会的養護を離れたケアリーバーに対する具体的な支援内容は、住居に関する支援、就労促進等の自立支援が中心となる。

ただし、若年成人（18～26 歳）への支援としては、社会法典第 8 編第 41 条に規定があり、本人の申請に基づき社会的養護としての支援が、通常 21 歳までは認められる。

ケアリーバーたちが自ら住宅を借りようとする場合には、社会的養護の担い手である民間福祉団体が低廉な住宅の提供を行っているほか、低所得者向けの住宅手当を受給しながら住宅を借りることもあり得る。

経済的支援については、ケアリーバーについての特別なものはなく、就学のための奨学金や職業訓練補助手当の制度が充実しており、就学もしくは職業訓練を受けながらの生計を立てることも可能である。また、低所得者支援（失業手当や住宅手当等）の一環において支援を受けることとなり、求職者のための手当（失業給付 II）を受給しながら自立を目指すこととなる。

大学進学等に当たっての生活費は、奨学金を活用することが推奨されている。国により支給される奨学金（BAföG）の受給は、両親がいる場合はその収入にもよるが、ケアリーバーのような事情がある場合には特別な申請により受給が認められることもある。

なお、全国各地に、社会法典第 8 編第 11 条に規定された青少年相談所（Jugendberatungsstelle）があり、電話、Web 上等で青少年に関しての様々な悩み相談等を行っているほか、青少年が権利擁護を求める先として、青少年に特化したオンブズマンが全国各地にいる。

図表 ケアリーバーが利用可能な生計手段の例

施策名	概要
失業給付 II (Arbeitslosengeld II)	就労能力を有しているが働いていない者のうち、失業給付を受けられない者（保険料算定期間が短い若年者）等が受給可能。窓口はジョブセンター（Jobcenter）。
社会住宅 (Sozialwohnung)	一定水準以下の所得である場合の住宅に対する給付。他の給付等が優先される。窓口は住宅当局。
児童手当 (Kindergeld)	児童手当は職業訓練を受けていたり、就学中であると 25 歳まで受給可能である。18 歳以上で両親が生計について責任を負わない場合、児童手当を本人が受給する申請を行うことができる。
両親からの養育費	
職業訓練補助 (Berufsausbildungsbeihilfe – BAB)	職業訓練の場所が両親の居住地と遠く離れている場合、収入に応じて支給される
奨学金 (BAföG)	両親が生計を賄えないことが前提であり、十分な収入がある場合には認められないが、例外的に特別な申請により両親の所得証明なしで、受給が可能になることもある。

出典：Care Leaver Kompakt: Information for Care Leavers,
https://www.uni-hildesheim.de/media/fb1/sozialpaedagogik/Forschung/care_leaver/care-leaver-broschuere_pdf-download.pdf

I-1-3. 支援の担い手

ドイツでは、民間の福祉団体²²¹が数多く存在し、それらが 18 歳未満の施設、在宅サービスも含め、青少年に対するサービスを提供している。18 歳以上で社会的養護を必要とする者への支援やケアリーバーに対する支援についても、こうした民間の福祉団体が中心となってになっている。

それ以外に下記のような団体があり、ケアリーバーからの相談対応、ケアリーバー同士の交流の場を提供、行政組織等への陳情等を行っている。

図表 ケアリーバーの支援団体

組織名	概要	URL
Careleaver Deutschland e.V. (ケアリーバー・ドイツ)	ケアリーバーの当事者団体、相談対応や交流の場を提供 ケアリーバーが自立生活を始めるための助言を含んだパンフレットを作成	https://www.careleaver.de/?page_id=6
Familien für Kinder GmbH (子どものための家族有限会社)	Careleaver Kompetenznetz in Berlin というネットワークを運営、Web 上での情報提供やフォーラムを開催	http://www.careleaver-kompetenznetz.de/
Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfe, IgfH (社会的養護国際協会)	社会的養護をはじめ青少年についての権利のロビー団体	https://www.igfh.de/cms/
Homesupport Hamburg (ホームサポート ハンブルク)	ハンブルク周辺での住宅紹介を中心にケアリーバーへの相談・支援を実施	http://www.homesupport-hamburg.de/
Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (児童・青少年支援ワーキンググループ)	児童・青少年支援を担う民間団体のフォーラム	https://www.agj.de/wir-ueber-uns/uebersicht.html

²²¹ ドイツでは、キリスト教系の福祉団体：ディアゴニー、カリタスとドイツ赤十字、労働者福祉団体、パリテーティッシュ福祉団体、ユダヤ教中央福祉団体が 6 大福祉団体として存在する。これらの福祉団体は、青少年支援だけではなく、様々な福祉活動を行っている。

I-3. 直近の該当児童等数

ドイツにおいて、出身家庭を離れての社会的養護を要する児童・青少年の数は年々増加傾向にある。

図表 家庭外での社会的養護の児童・青少年数の推移(各年 12 月 31 日時点)

	里親 (SGBVIII, § 33)	入所型ホーム (SGBVIII, § 34)	集中的個別支援 (SGBVIII, § 35)
2007	49,673 人	52,793 人	3,323 人
2008	54,429 人	58,690 人	3,487 人
2009	57,452 人	60,902 人	3,347 人
2010	60,451 人	63,191 人	3,487 人
2011	61,894 人	65,367 人	3,477 人
2012	64,851 人	66,711 人	3,378 人
2013	67,812 人	69,203 人	3,525 人
2014	69,823 人	72,204 人	3,581 人
2015	71,501 人	81,310 人	4,213 人

出典：Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige

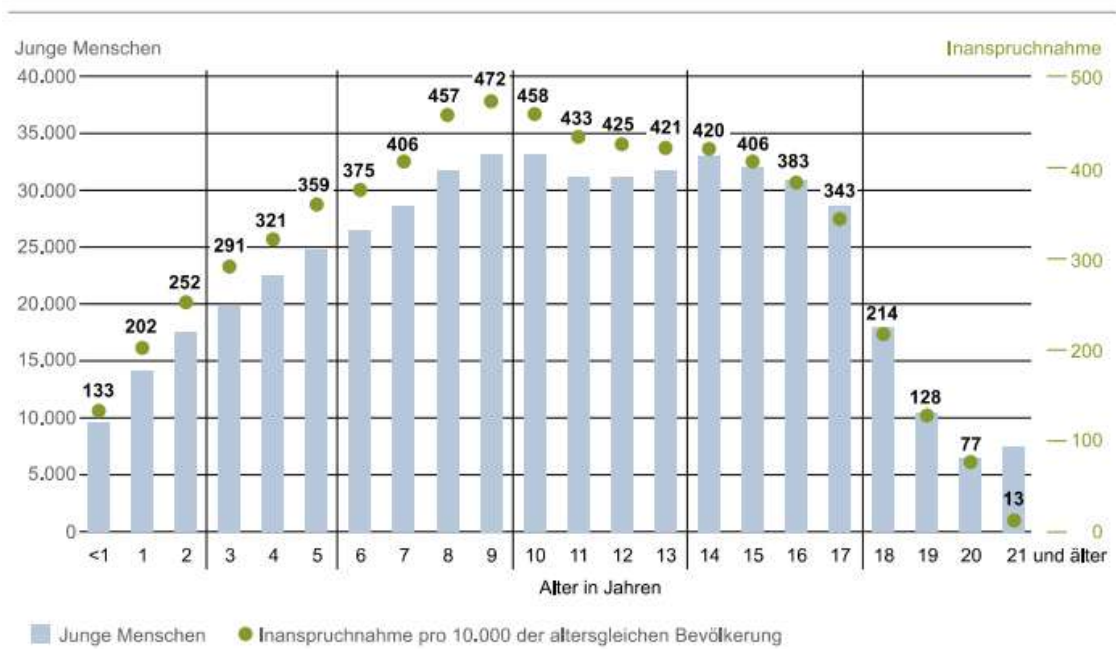
18 歳以上で家庭外で社会的養護を受けている者についてみると、それ以下の年齢と比較して、施設で生活する者の割合が高い。当該年齢 1 万人当たりの支援を受けている児童・青少年の数は、18 歳以上では圧倒的に少なくなっている。

図表 家庭外での年齢別社会的養護対象児童数(2015 年 12 月 31 日時点)

種類		総数	(うち)18 歳～27 歳の人数
里親(SGBVIII, § 33)		71,501 人	4,379 人
	男	36,759 人	2,214 人
	女	34,742 人	2,165 人
施設	入所型ホーム(SGBVIII, § 34)	81,310 人	13,201 人
	男	50,628 人	8,168 人
	女	30,682 人	5,033 人
	集中的個別支援(SGBVIII, § 35)	4,213 人	1,938 人
	男	2,766 人	1,555 人
	女	1,447 人	727 人

出典：Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige

図表 ドイツの年齢階級別社会的養護対象児童数(2014 年 12 月 31 日時点)



(数値は、同年齢に 10000 人当たりで支援を受けている児童・青少年の人数)

出典：Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, "15. Kinder- und Jugendbericht und Stellungnahme der Bundesregierung" (2017)

Ⅱ 対象年齢を設定した背景

現在のドイツの成人年齢は 18 歳であり、成人するまでを支援の対象としているが、1974 年 12 月 31 日までは旧西ドイツでは 21 歳であった。それまでは、社会法典第 8 編の諸規定も 21 歳まで適用されていた。

なお、現在の社会法典第 8 編では、年齢による定義等、下記のように規定されている。

図表 社会法典における年齢層の定義

呼称	定義
児童 (Kind)	14 歳未満の者
青少年 (Jugendliche)	14 歳以上 18 歳未満の者
若年成人 (junger Volljähriger)	18 歳以上 27 歳未満の者
若者 (junger Mensch)	27 歳未満の者

18 歳に到達すると、教育や職場、住む場所、結婚、投票についての意思決定を自ら行うことができるようになる²²²。

成人到達年齢の引上げがされたことにより、18 歳以上の若年成人に対しては、支援の法的根拠がなくなった。

しかし、18 歳の時点ではまだ職業教育が終わっていないこともあり、職業教育の終了までは少なくとも支援が継続されるべきであるという議論があり、1990/91 年の社会法典第 8 編第 41 条の施行により、18 歳以降の支援も可能となった²²³。

これらの年齢設定については、研究に基づいたものであるというよりは、伝統や政治的議論に基づいたものとなっている。

特別な事情の場合は支援を受けることができる、27 歳という年齢設定については、については、明確な根拠は不明であるが、社会法典第 8 編第 7 条において、27 歳未満の者を「若者」と定義されており、そこまでが「若年成人 (18 歳～26 歳)」への支援の対象となり得る。(一部教会での青少年活動が 27 歳までであったため等の見解もある)

²²² ただし、刑事責任に関しては例外存在し、18～21 歳については成人向けの犯罪法の下で判決を受けるのに十分なほど成熟しているか、あるいはなおも少年犯罪法を適用すべきかどうかを少年犯罪法が決定する (ドイツ連邦議会 :

https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/49972428_kw12_kalenderblatt_volljaehrigkeit/216476)

²²³ Nüsken, Übergang aus der stationären Jugendhilfe ins Erwachsenenleben in Deutschland, 2014

Ⅲ 対象国で重視している取組

社会的養護を必要とする青少年の数は年々増加傾向にあるが、その大半が 18 歳で施設を退所する等、支援を受けられなくなる。そのため、ドイツにおいても要保護児童への主な支援が 18 歳で終了することについて問題視され、近年議論がされている。

統計によるとドイツ人が両親の家計を離れるのは、女性で 23.9 歳、男性で 25.1 歳となっている²²⁴。

そのため、通常で育った子供たちより、ケアリーバーたちは安定的なネットワークや物質的資源に乏しいのが現状であり、住宅を失ったり、貧困に陥ったりする可能性が高いため、他の同世代の若者よりもより支援ニーズが高いと言われている。

民間の支援団体からは、ケアリーバーたちへの支援が延長・強化されること（特に青少年局が住宅賃の敷金を引き受けることや施設退去後 3 ヶ月間まで施設が費用を引き受けること等）、彼らの意見が政治的に反映されることへの要望が挙がってきている²²⁵。

これらを受け、現在、社会法典第 8 編第 41 条の若年青年への支援に関する規定の改正に向けた動きがある。ただし、近年難民の青少年の増加に伴い、青少年への社会的養護の範疇での支援の拡大は、コスト増につながるとの懸念の声もあがっている。

²²⁴ Eurostat 2009

²²⁵ http://www.pflegekinder-berlin.de/files/positionspapier_careleaver_160617.pdf

http://www.careleaver-kompetenznetz.de/files/2016-09-13_careleaver_positionen_sgb_viii.pdf

http://www.careleaver-kompetenznetz.de/files/appell_an_jahreskonferenz_der_regierungschef_innen_top_2_2_26_10_2016.pdf (2017 年 1 月 27 日時点)

第5章 フランス

I 社会的養護の概要

I-1. 社会的養護の対象者像・対象年齢とその根拠法／社会的養護の所管官庁

フランスにおける家族政策の基本となるものは、社会福祉・家族法典（Code de l'action sociale et des familles: CASF）L112-3 条に記されている。

「社会的養護は、当該児童の基本的必要性に配慮し、身体的、情緒的、知的社会的成長を支え、個人の権利を尊重し、健康、安全、倫理、教育を守ることを目的とする。それは、児童とその両親のための予防的措置、危険とリスクのもとにある児童の保護を目的とする適切な行政・司法措置に導くための危険な状況を適切に把握し、対処する組織のことを含む。そのために、常時受け付け電話サービスを設ける。

司法・行政措置の遂行は、個別の状況に客観的に該当したものでなければならず、児童が同席の上で実際に居住している場所に出向き、家族環境を見た上で、家庭の資源を鑑みた上で実施しなければならない。

児童に対して養育義務のある両親が直面している困難を把握した上で、部分的もしくは完全に当該児童への介入を行う。いずれの場合も児童自身で判断できる理解能力に応じて、児童自身とともに決定する。

上述の保護は、21 歳未満の若年成人に対しても当該者の心身の均衡に重大ない影響のリスクがある場合に適用することを可能とする。

社会的養護は、一時的もしくは継続的に家庭からの保護を受けることができない未成年の困難を予防回避する目的でも実施される。」

また、社会福祉・家族法典 L211 条 1-1 には、以下のように規定されており、これがフランスの社会的養護の根拠法となっている。

「社会的養護とは、社会的・家庭的・教育的に困難を有し、その心身の均衡を保つのに著しく弊害があるとみなされた 21 歳未満の青少年に対して、物質的・教育的・心理的支援を実施することという。」

家庭外に児童を措置するとき、フランスでは、その法律的保護の根拠が明確にされている。詳細は下記の通りであるが、親からの相談や親の了承を得たうえでその支援内容や方法が決定される行政的措置と、少年判事の決定に応じて、親の承認がなくとも半ば強制的に子どもを保護することができる司法的措置がある。

【行政的措置(Protection Administrative)】

AP (accueil provisoire)：社会福祉・家族法典 L222-5 条第 1 項による。一時的に本来の家庭環境を維持できないとき、県の行政機関であり、日本の児童相談所のような役割を果たす児童社会扶助機関(service d'aide sociale à l'enfance: ASE) と子の法定代理人によって行われる一時的受け入れ。一年を期限に受入契約が結ばれ、証書には、措置形態、受入期間、訪問と宿泊権の行使の方法が明記される。親は親権を完全に保持し、いつでも子どもを引き取ることができる。同じ条件で更新も可能である。

PR (recueil provisoire)：妊産婦または簿医の一時保護、社会福祉・家族法典 L222-5 条第 4 項による。

APJM (accueil provisoire des jeunes majeurs)：若年成人の一時保護、社会福祉・家族法典 L 第 222-5 条

第4項による。フランスの成人年齢である18歳に達した後も社会的養護を必要とするときには、本人の申請で21歳まで利用できる。

【司法的措置(Protection Judiciaire?/Transmissions judiciaires?)】

Garde : 少年判事²²⁶から子の監護権が ASE に委ねられる。民法の育成扶助制度による。民法典第375条第1項では、「独立していない未成年者の健康、安全若しくは品行が危険な状態にある (en danger) 場合、又はその教育 (éducation) の状態若しくは身体的、情緒的、知的若しくは社会的な状態が著しく損なわれている場合は、司法が育成扶助 (assistance éducative) の措置を命じることができる」と規定している。「育成扶助」とは、司法的命令に基づく在宅支援、里親・施設 (具体的には後述) による養育等の措置のことを指す。

育成扶助の対象となるのは、「虐待児童 (enfant maltraité)」「リスクのある児童 (enfant en risque)」を合わせた「危険な状態にある児童 (enfant en danger)」であり、育成扶助の対象となる年齢範囲は、社会福祉・家族法典 L221-1 条第1項第1号に、「家族的、社会的又は教育的困難に直面し、それにより安定が著しく損なわれる可能性がある、独立した未成年者及び21歳未満の成年者」となっており、民法典が想定する年齢層 (18歳未満) より幅広いものとなっている。

DAP (la délégation d'autorité parentale) : 親権の委譲、民法337条の1による。

TE (la tutelle d'Etat) : 国の後見。民法433条による。

PE (les pupilles d'Etat) : 国の被後見子。社会福祉・家族法典の L224-4 条による。

フランスの成人年齢は満18歳であり、上記行政的措置、司法的措置共に、基本的に18歳までが対象となるが、一部本人の申請で18歳に到達した後も制度の利用が可能となっている (社会福祉・家族法典 L222 条-5)。

なお、延長が認められるには、少なくとも「家庭が機能していないこと、福祉の支援に依存するのではなく、意欲的にその状況から抜け出そうとしていること、ケースワーカーや社会福祉士との関係を保っていること」という3つの条件を満たさなければならないといわれている。

ただ、フランスの地方分権化の動きの中で、全ての福祉事業は、実施も予算負担も、地方自治体 (県) になっており、県によっては、希望しても延長が認められない等の地方格差がある。

この地方格差と関連し、2013年の国務院では「県が社会的養護の21歳までの延長を拒否する場合には、当該若年成人が職業・社会参入契約を交わし、かつ本人に就学意欲・態度を見ているかが問われる」というものがあり、基本的には21歳までは社会的養護は認めるべきという判決が下された。しかし、それに対し県側の弁護団は、民法が、未成年・成年に関わらず、子どもへの養育義務を課していることを盾として、まずは親や近親者が養育義務を果たすべきであり、県の福祉はそのあとに順位する者であるとした。また、18歳で成人すると同時に、当該成人は自身で両親に対して養育義務を執行することを要求する権利が発生するため、この権利を行使すべきと勧める県もある。

このように地方格差が大きい社会的養護の延長ではあるが、一般的に社会的養護では、成人年齢に到達するまでに段階的な準備を行い、突然支援を打ち切るのではなく、成人年齢に到達するとどのような変化が起こるかを十分に事前に伝えるようにする県が多い。

²²⁶ 児童判事 (juge de enfants) とは、大審裁判所に属し、ASE と緊密な関係を持ちながら、独立して児童の処遇を決定することができる。判事は検事の調査を基に、あるいは ASE の文書による通告によって法律的決定をする役割をする役割を担う。法律的決定をした児童の処遇については ASE に委ねることも、直接施設や里親等に措置することもできる。

I-2. 支援内容（施設ケア、里親養育、その他）

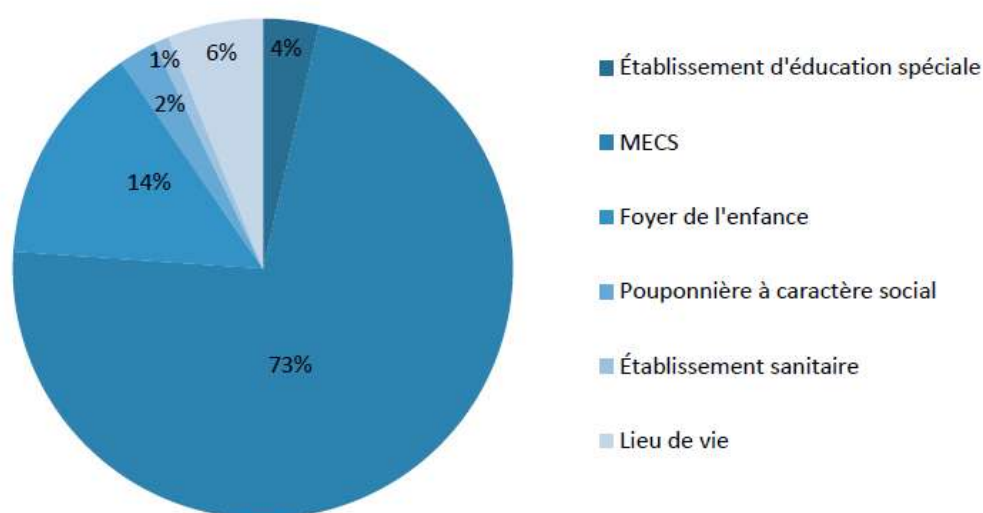
I-2-1. 生活の場所（種類）

フランスにおける保護すべき児童を受け入れる施設には、様々なものがある。主な累計は下記のとおりである。

図表 生活の場所(種類)

名称	概要
Établissement d'éducation spéciale	特別教育施設
MECS (maison d'enfants à caractère social)	児童養護施設
Foyer de l'enfance	児童寮
Pouponnière à caractère social	乳児院（3歳未満対象）
Établissement sanitaire	医療ケア施設
Lieu de vie	小規模グループホーム 通常3~7人の青少年を受け入れ、スタッフ数は2~5人程度。社会医療施設のカテゴリーとなるため、省に精神科医や心理士がスタッフとして常駐する。原則21歳まで入居可能。

図表 2013年12月31日時点での施設入居児童・青少年の施設類型内訳



Champ : ensemble des 0-20 ans confiés à l'ASE, France entière.

Sources : Drees, calculs ONPE.

出典：ONPE, Enfants en (risque de) danger, enfants protégés: quelles données chiffrées ?

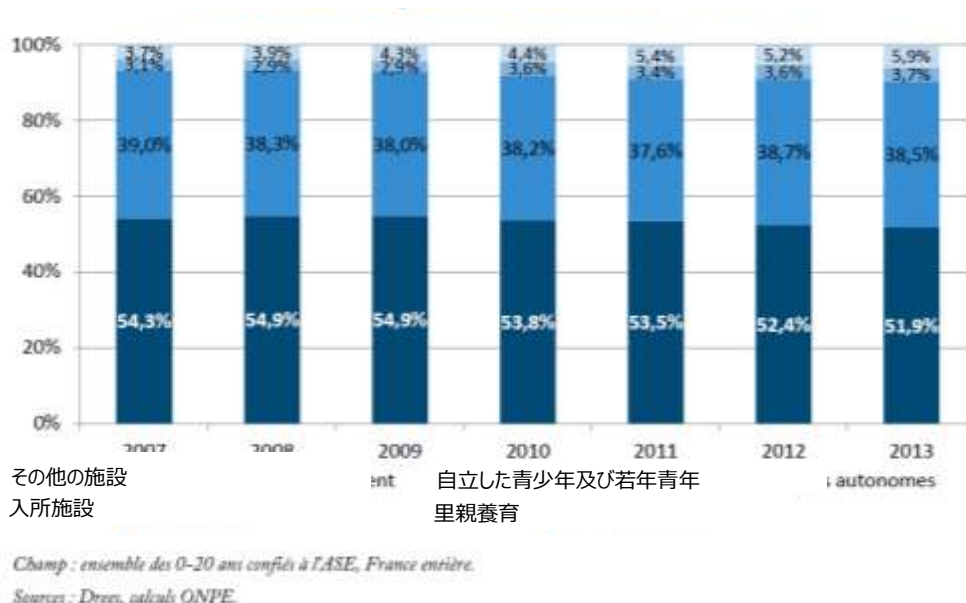
これらの施設は、家族施策の実施主体である県が直接運営するもの、県からの委託を受けた団体（アソシアシオン（association））が運営するものがある²²⁷。

なお、フランスでは、上記の施設でのケア以外に、21歳未満の社会的養護を必要とする児童や青少年を対象とした里親（famille d'accueil または assistante maternelle permanente）による養育がある。里親の申請窓口は、児童社会扶助機関（ASE）にあり、相談・面接が行われる。里親としての資格要件は、①住居を所持していること、②母親としての立場になれること、③児童社会扶助機関で60時間の研修（心理学・里親になった時の問題点の説明等）を受けること、④精神状況テストを受けること、⑤国籍に関わらず子どもを受け入れること、であり、これが満たされれば、女性一人であっても子どもを4人まで預かることができる。

現在のフランスにおける里親委託と施設入所の割合は、里親：施設＝6：4である。

子どもの状況にあわせて里親委託と施設入所のどちらがよいか判断されるが、里親委託の場合、実親と里親のライバル関係が発生し、関係が複雑化するのであれば施設入所の方がよいとの考え方もある²²⁸。その一方、施設での養護でかかる費用は子ども1人につき1日150€である一方、里親に支給される費用は月額1480€（フランスの法定最低賃金 SMIC）と低く、里親になると私生活が制限される、養子縁組を前提とした里親希望者が多いものの、親権放棄を希望しないケースが多い等から里親の数は伸びないでいる。

図表 2007 年から 2013 年までの ASE が措置した児童・青少年の推移
（各年 12 月 31 日時点：0～20 歳）



出典：ONPE, Enfants en (risque de) danger, enfants protégés: quelles données chiffrées ?

²²⁷ 三輪「フランスにおける児童虐待防止制度」p87

²²⁸ 資生堂社会福祉事業財団、第33回資生堂児童福祉海外研修報告書 p22

I-2-2. 支援内容

フランスでは、社会的養護を離れた若者に対しての特別な公的支援策は存在しないが、本人の申請により、21歳まで施設の入所や里親養育等の支援が認められることがある。しかし、この延長は自動的に認められるわけではなく、県に委ねられている。また、認められるとしても、「家庭が機能していないこと」「福祉の支援にどっぷりとつかうのではなく、その状況から意欲的に抜け出そうとしていること」「ケースワーカー等と関係を保っていること」が条件となるといわれている。

ただ、県によっては21歳まで社会的養護を延長するよりも、若年者支援基金（FAJ : Fond d'Aide aux Jeune）に移行させる形で支援を継続する場合がある。

なお、社会的養護を受けていた子どもたちは、社会的養護を離れることに備え、16歳から17歳ころにかけて、成人になる、つまり措置を離れるといことはどのようなことかについて、段階的に認識させられるようになる。

通常、社会的養護を受けていた子どもたちは、17歳での段階で、指導教育員と「個別面談」を重ねて「さて、いよいよ来年、君も18歳になる。ここで支援は原則打ち切られるが、この後、どうしたいか」と、本人の意思を確かめながら、その後の方向性を一緒に決めるように指導がされる。その際「今行っている学校は少なくとも修了したい」、「住宅手当を受けながら一人暮らししたい」等の希望を聞き、できる限り、その方向に指導することとなっている。こうした準備についても県によって取組が異なる。

図表 支援内容

県名	具体的内容
オート・ラン県	成人の定義・意味、成人になったら受けられる各種手当、銀行口座開設の手続きの説明を行う。
カルバドス県	県内のすべての社会的養護を受ける17歳に対し、県から手紙を送り、「18歳になったらの権利と義務」「医療保険などの行政手続き」について説明する。 18歳になる2か月前に「若年成人社会支援契約」を送付する。
ヴァルドオワーズ県	16歳の段階で各自に質問票を送り、自問自答する機会を与える。その中で里親と自分の関係についても考えさせる。

なお、社会的養護を離れた若者の多くは、貧困問題を抱えており、政府は若年者貧困対策として対応している。

経済的支援策としては、日本の生活保護に似た制度として、25歳以降（ただし、2009年の法改正で、2010年9月からは18～24歳については過去3年間に最低2年間の就労経験を有する者は受給権者となることができる）のアクティヴ連帯所得：RSA（Revenu de Solidarité Active）による最低所得保障などの手当がある。従来のRMI（参入最低所得）に替わって導入されたRSAは、各種諸手当を含めても収入のみが基準額に満たさない場合に支給される給付であり、就業支援を受けながら求職活動も義務付けられる。これらの援助を受ける際には、3カ月に1度、本人の所得審査が必要となるが、両親が富裕税を

支払っている家庭の場合には、援助は認められない。その他、失業保険²²⁹ (ARE)や特別連帯手当²³⁰ (ASS)があるが、若年者は就労期間が足りずにいきなり、RSA の給付を受けることも多い。

住居についての支援策としては、家族金庫からの支出による個別住宅手当 : APL (Allocation Personnalisée Logement)、家族住宅手当 : ALF (Allocation Logement Familiale)、社会住宅手当 : ALS (Allocation Logement Sociale) による三種の住宅手当 (併用不可) がある。

その他、若者に向けた就労支援・職業訓練支援として、職に就いていない 16~25 歳までの若年者及び障害労働者の資格認定を受けた 30 歳未満の若年者を対象に、営利企業及び非営利機関が CDI (正社員) または CDD (1~3 年の期限付き雇用) で雇用契約を締結した場合に、営利企業には最低賃金 (SMIC) の 35%、非営利機関では同 75% が国から助成される仕組みがある。この仕組みにおいては、単なる就職あっせんや職業訓練とは別に、学歴や職業資格を持たずに長期にわたって失業している若者を対象に職業資格を得させ、契約終了後に安定した職に就かせることを目的とした統一参入契約 (CUI : *contra unique d'insertion*) が結ばれる。

また、医療については、保険料が払えない無保険者や無業者を対象とした普遍的疾病保障制度 (CMU : *Couverture maladie universelle*) があり、収入に応じて無料で医療給付が受けることができる等、一般法の対象となる。

公的支援以外に、民間団体 (宗教団体や人道的 NPO 等) による活動で、養護が必要な青少年については 25 歳もしくはそれ以降の年齢も対象として支援が行われている。

主な支援は「職業に直結する技能」を個別に与え、手に職を付けることを個別に指導するものとなっている。

以下にその例を提示する。

【Action Logement】

公益社会法人が行う支援策であり、13 の地方から労使代表 20 名によりガバナンスされている。キーワードは、雇用と住宅と社会融合。ワーキング・プアー、新入社員への住居提供の支援を行っている。法人税による 1 % 税 (現在は、これが 0.43% に下がっている) 基金をファンドとし、低所得者団地建設や個人の住宅融資 (不動産取得・改築)、就職活動や勤務が決まった職場近くに引っ越す為の諸費用の援助、30 歳未満の新入社員の賃貸契約時の家賃保証に当てる支援制度がある。過疎化が進む地域では、中古住宅改修や新築建設を行い、不動産市場に売り出してもいる。

低所得の青少年に人気がある制度であり、政府の社会公平是正・社会融合政策と、地方自治体の後押しを受けて、公団建設などで地方ゼネコンにも資金が回るようなローカル・ダイナミックな流れを産み出しており、年間 60 万世帯 (うち 30 歳未満の世帯主が 30 万) の低家賃住宅への入居サポートを行っている。資金が足りないため、必要な工事を行わず、古く劣化した住宅に住む低所得者や大家も、非常に好条件な融資 (30~40 年間、うち 20 年間利息ゼロ%) を受けて改築を行いやすくする。本融資でローン返済金は、社会住宅建設費用に使われる。2016 年、20 億ユーロの予算が、国庫とアクション・ソシアルで折半され、2019 年までに 18 万軒の住宅改築と、2 万 6 千軒の社会住宅が建設される予定となっている。

本サービス、融資の対象者は、企業との雇用契約を結んだ被用者 (新入社員でない場合は、転勤など雇用との関係があることが条件) となっている。

²²⁹ ある一定期間就労していた者が対象で、給付期間は最大 3 年間。

²³⁰ 失業保険の切れた失業者で、雇用契約終了に先立つ 10 年間に 5 年以上被用者であったものに給付される。

【Apprentis d’Auteuil (ex-Orphelinat d’Auteuil)】

1886年パリ市16区に設立された孤児院がスタートとなる。150年後の現在、年間2万4千人の児童・青少年（16~25歳）、および5000家族を下記のようなプログラムにより、学習・職業・自律支援および家族力サポートを行なっている。具体的には、同団体は、様々な入所施設も運営している。

フランスでは寄付文化が成熟しているため、同団体の財源の88%は寄付²³¹、1%が国庫、11%が利用者家族から得ている。

同団体では、16~25歳の青少年を対象とした社会再編入プログラム（CUI : *contra unique d’insertion*）を行っており、教育（普通科学校または職業訓練学校）、就労支援、住宅支援、医療支援を行う。中学生は、主に学校での学習支援、高校生以降では、職業訓練を中心とした個々人に対応したプログラムになっている。ケースによっては、26歳以上でも支援を受け続けることがある。（なお、支援を受ける青少年の性別比は男子2/3、女子1/3）

社会再編入プログラムの具体的事例として挙げられるのは、以下の2つになる。

「ラ・トゥリーヌ」プログラム

18歳になると、フランスでは通常突然、あらゆる社会保護支援がストップするため、今まで支援を受けて来た多くの子どもが負のスパイラルに逆戻りをするのがないよう、「事後」ではなく「事前」に予防するため、企業による寄付活動により、18歳の誕生日に向けて、必要な子どもたちを対象にプログラムを開始する。

ある企業と連携したラ・トゥリーヌプログラムでは、「社会的・職業的参入に必要なサポート」を与えるべく、

- ・就職と直結した職業資格を所得させる
- ・自動車運転免許を取得させる
- ・健康保険手続き
- ・住宅手当手続き
- ・社会福祉手当手続き

を「誕生日プレゼント」に贈って、社会に送り出すことをしている。

「ターボ」プログラム

18歳から25歳のもと施設入所者に向けて、企業グループ・モノワイエールと協賛の下、まず、インダストリアル電子技師・および工事現場エンジン・メンテナンスの資格を取得させるプログラム。2014年に20名に教育を与え、12名が資格試験合格。5名をグループ企業に正規採用、2名を期限付き採用、3名をアルターナティヴ採用（研修と実践を交互に行う教育プログラム）、3名をグループ企業の派遣会社に登録させた。

ただし、「就職先やインターンシップ先」を斡旋するだけでは十分とは言えないため、「ヤング・アダルトが陥るあらゆる罠を事前に予防する、すなわち、住宅・健康・可能性」を与えることが必要であると考えられ、「3人のチューター制度」を採用している。1人目が、資格試験学習中の毎日のフォローを行い、2人目が、手技・技術・職業への情熱を教え、3人目は、企業の人事部または会計部出身者で「ゴッドファザー」となり、各自の社内への積極的ソーシャライズを促す。

²³¹ 寄付者は、フランスの税制により、寄付額を所得税より控除することができる。また、寄付の仕方（特定の子供一人に、または数人に。家族支援ファンドに。ある特定の活動目的）を選ぶ事も可能。寄付は、個人の寄付・不動産・動産寄贈、企業メセナ、施設受け取り生命保険等がある。所得税からの控除として、一般納税者は寄付額530ユーロまでは75%、530ユーロ以上では66%であり、課税所得の20%上限までがという制限がある。富裕税納税者については寄付額の75%までの所得税控除（ただし年間上限5万ユーロまで）を受けることができる。

なお、上記のターボ・プログラムの成功例を見本に、2017 年度、別企業の FM ロジスティック社と共同し、ロジスティック職でも同様のプログラムを展開中である。

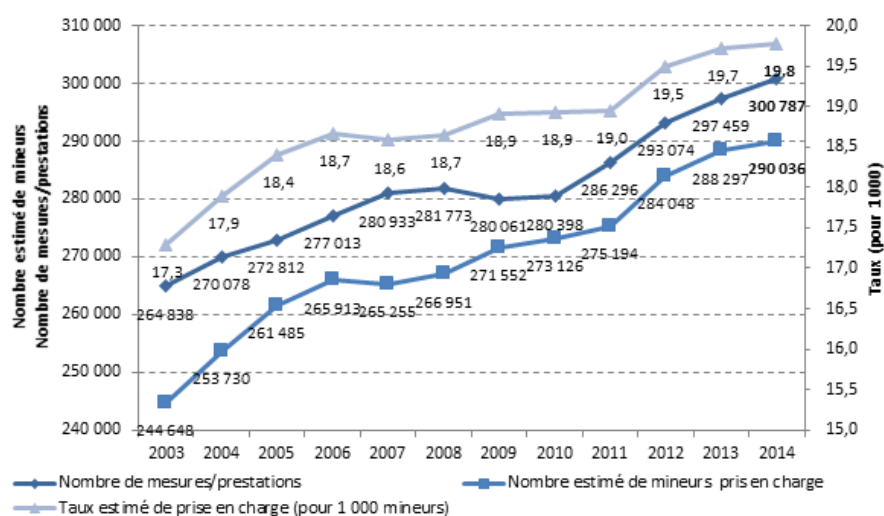
なお、同団体では、6~21 歳の学校教育寮（IES : Internat Educatif Scolaire）も運営している。重度の学習困難・ドロップアウト・放校児童を対象に、秩序ある生活環境を整えるべく寮生活させた上で、学習支援も実施している。

I-3. 直近の該当児童等数

2014 年 12 月 31 日 DREES の統計によると、フランスで社会的養護を受けている 18 歳未満の児童の数は、29 万人（1.98%）であり、この数は、前年比年プラス 0.3%、前々年比年プラス 1.5%と、微増傾向にある。

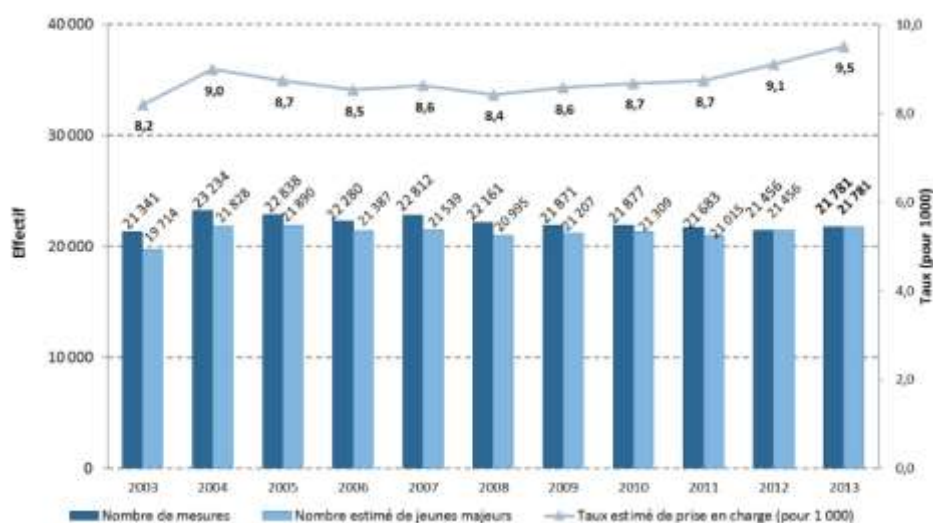
同統計によると、社会的養護を継続して受けている若年青年（18~21 歳）の数は、21500 人（0.93%）であり、この数は、前年比年マイナス 0.2%、前々年比年プラス 0.2%であった。

図表 2003 年から 2014 年までの社会的養護の対象児童数(実数と対人口 1000 人当たり)の推移 (0~20 歳)



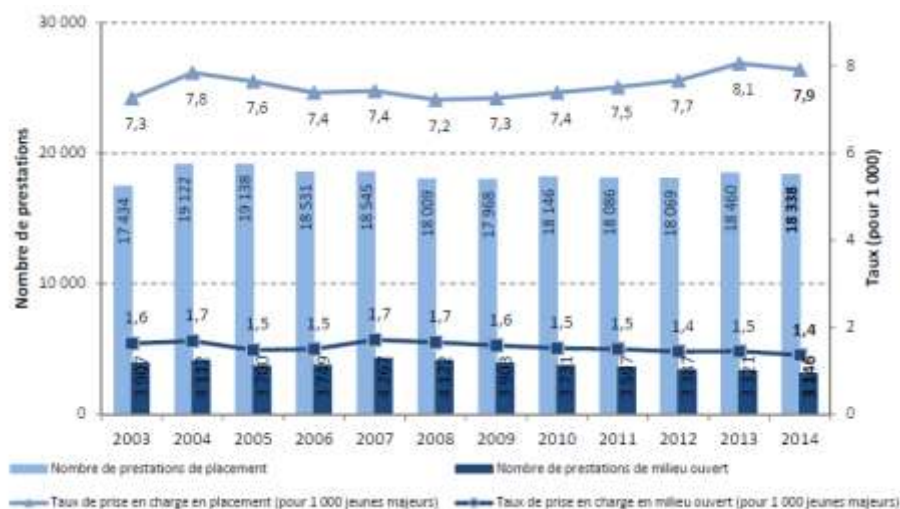
出典：ONPE, Enfants en (risque de) danger, enfants protégés: quelles données chiffrées ?

図表 2003 年から 2013 年までの社会的養護の対象児童・若年成人数の推移



出典：ONPE, Enfants en (risque de) danger, enfants protégés: quelles données chiffrées ?

また、このうち、施設入所者は、同年代の対人口比で 0.79%、在宅生活をつづけながらの支援を受けている者が 0.14%となっている。



出典：ONPE, Estimation de la population des enfants et des jeunes pris en charge en protection de l'enfance au 31/12/2014

なお、社会的養護を要する児童・青少年は増加傾向にあるが、2014 年若年成人の社会的養護措置は、対前年比 2.5%減少した²³²。

²³² ONPE, Estimation de la population des enfants et des jeunes pris en charge en protection de l'enfance au 31/12/2014
http://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/20160927_note_estimation2014_ok.pdf

Ⅱ 対象年齢を設定した背景

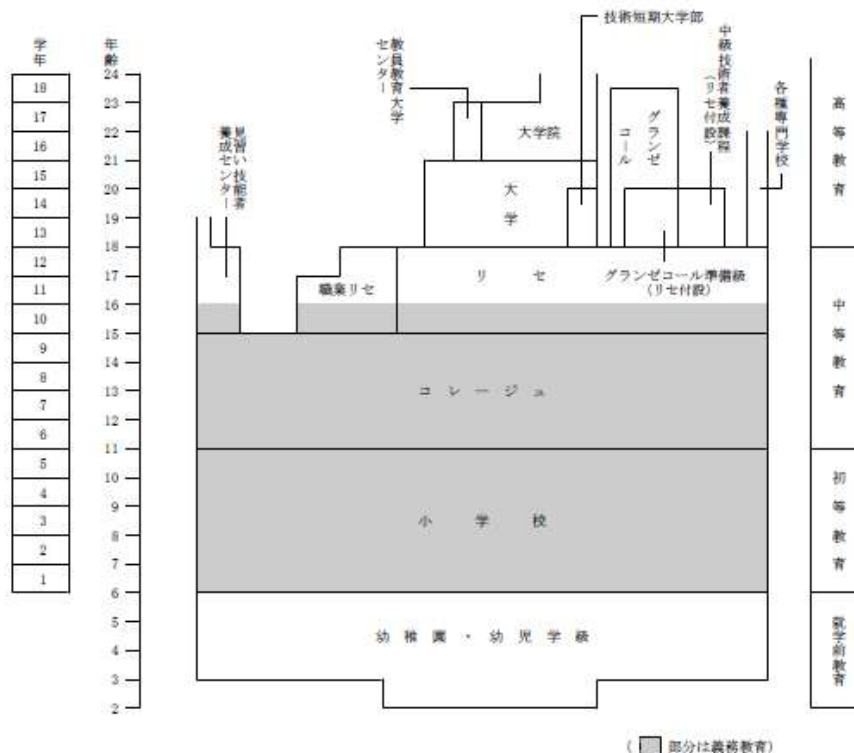
フランスの成年の定義は、1974年7月5日法により18歳とされ、投票権・婚姻・刑法上も同じく18歳を成人とする。これ以前は、ナポレオン法典まで遡り21歳であり、社会的養護の対象となる年齢も21歳であった。21歳までの社会的養護は既得権として考えられていた時代に、3年間前倒しで支援が打ち切られるという不公平を回避するため、多くの制度が21歳までの延長が認められた。

現在の社会的養護の対象となる年齢は、この法的成人年齢である18歳未満を原則対象としているが、本人の申請により「福祉として認める場合もあり」、21歳まで利用が可能となっているのはこのかつての成人年齢の設定によるものである。

この規定には、様々な議論がされ、各種団体からの要望のもと、2016年3月14日法（根拠法：社会福祉・家族法典 L222 条-5）で、「家族の支援が受けられず、社会的参入に困難な状況にある若成年は、21歳まで支援を延長して受けることが『できる』。未成年の時に開始した教育課程年が修了するまで、その援助を延長する」という新しい条文が加えられた。国としては法文化することにより、少なくとも開始した学業は最後まで修了することができるよう支援をすべく、この延長が広まることを期待しているが、財政の難しい地方によっては、あくまでも「できる」ことまで、と18歳で支援を打ち切る事例もある。義務教育は、16歳までであるため、18歳までで支援を打ち切ることに、法的問題はないのが現状である。

なお、フランスにおいて、18~21歳のケアリーバーたちは *Jeune Majeur* 「若年成人」と呼ばれる。これは、*Jeune Adulte* 「ヤング・アダルト」と呼ばれる一般の18歳から29歳の青年とは区別されている。

図表 フランスの学校系統図



出典：文部科学省，教育指標の国際比較，2015

Ⅲ 対象国で重視している取組

フランスにおいては、18歳以上でも社会的養護の延長が認められるか否かは、県により大きな差があるが、この県ごとの違いについては、継続性と公正性の問題からも問われている。当該分野では、ケアの継続性と公正性が極めて重要であることが数多くの研究の中で強調されている。里親や受け入れ施設などの場所が次々と変わることは、如何に子どもの調和ある成長を乱すか、このことが特に成人に移行する期間と重なるとどんなに有害であるかということが主張されている。このことからわかるように、子どもの生活の場に関する変化は十二分な注意を払った準備の上に実施される必要があるということが研究も多数出てきている。

社会的養護を受けていた若年成人の自立問題は、世界的にも、公権・政策・社会学・法学・心理学・民族学の観点から大きく議論が続けられており、理論のみならず、実際の政策にも大きな変化をもたらしている。

まず、昨今の経済・雇用の不安定を背景に、社会の中での若者のあり方の変化と、若者の自立そのものが極めて困難となる中で、社会的養護の支援対象範囲を広げるべきであると言う議論が数多く展開された。2013年のINSEE（国立統計経済研究局）発表のデータによれば、18歳から29歳のヤング・アダルトの貧困率は、19.4%、若者の多くが失業中、または何も活動していないニートと呼ばれるカテゴリー、あるいは、雇用されていても、その多くがパート・タイムや期間限定雇用であった。このような社会・経済状況が、若者が人生で自立を果たす時期に、以前の世代者よりも遅く、更にその後の人生も平らで滑らかな道ではなくなる原因となっており、一層の支援が求められる状況に陥っている。

第6章 カナダ（オンタリオ州）

I 社会的養護の概要

I-1 根拠法／所管官庁等・実施主体／理念

国家レベル

- カナダでは、原住民の児童に対する権利²³³と、国連の「児童に関する権利（1924年に国際連盟にて採択、1959年に国連にて拡張・採択）²³⁴」がカナダ全土で適用される以外は、各州・準州²³⁵ごとに異なる児童保護・介入の法律を定めているため、児童福祉サービスはこれら各州・準州政府（provincial and territorial authorities）の管轄となっている²³⁶。このため、児童福祉や保護者を離れて生活をする児童支援（out-of-home care）の状況に関する連邦レベルでの統計なども十分に整理されていないとされる²³⁷。
- カナダの各地域・自治体政府は下表に示すように年齢制限に達した若者に対して、サービスを延長して提供するイニシアチブを持っている。そのプログラムの多くは、教育を促進する内容となっている²³⁸。

図表 カナダの州・準州における上限年齢以降の若者に対する保護の方針

州または準州	サービス延長条項
ニューファンドランド島	16歳の時点でサービスを受けている若者は、18歳に達する日に、21歳になる前まで、あるいは学業を終えるまでのいずれか早く訪れる日までサービスを延長するユースケア契約（Youth Care Agreement）を結ぶことができる。
プリンスエドワード島	恒久的ケアおよび後見人の下にあり、18歳に達する若者で、承認を得た教育・研修またはリハビリプログラムに在籍している者は、21歳になる前までサービスを継続して受けることができる。精神障害を持つ若者は、21歳になる前まで移行期のサポート（transitional support）を受けることができる。
ノバスコシア州	（州による）恒久的ケアおよび養育権下にあり、19歳に達する若者は、21歳になる前まで教育プログラムに進むことができる。障がい者の場合は21歳になる前まで（州による）ケアを継続することができる。
ニューブルンズウィック州	後見人契約または審判に基づいてケアを受けており、19歳に達する若者は、24歳になる前までケアとサポートを延長するポスト後見人契約（Post Guardianship Agreement）を結ぶことができる。ただしその者が教育プログラムに在籍している場合、あるいは心身または感情障害によって自立が難しい場合に限る。
ケベック州	里親によるケアは、18歳をすぎて21歳になる前まで延長することができる。

²³³ <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1335464419148/1335464467186#chp6>

²³⁴ <http://www.cirp.org/library/ethics/UN-declaration/>

²³⁵ カナダは10の州（province）と3つの準州（territory）で構成される。州は連邦政府と対等の関係にあるが、準州は連邦直轄領であり、連邦政府の定める連邦法のもとで自治権が認められている。

²³⁶ http://cwrp.ca/provinces-territories/national?quicktabs_29=2

²³⁷ “Overview of out of home care in the USA and Canada” <http://psychosocial-intervention.elsevier.es/en/overview-out-home-care-in/articulo/S1132055913700206#.WlbrgVOLT3g>

²³⁸ <https://provincialadvocate.on.ca/documents/en/ylc/25istheNew21.pdf> P.27

州または準州	サービス延長条項
オンタリオ州	クラウンワード(Crown Ward)またはカスタマリーケア(Customary Care ²³⁹)の下にあり、18歳に達する若者は、各種条件を満たすことにより18歳以降にも様々なサポートを受けることができる。(後述)
マニトバ州	自立への移行を助けるため、被後見人がそれまで受けてきたケアおよびメンテナンスを21歳になる前まで延長することができる(通常は高校卒業または治療終了まで)。
サスカチュワン州	恒久的または長期的なケアを受けている被後見人で、教育プログラムを継続する、または心身障害・発達遅延がある場合、21歳になる前までサポートを受けることができる。
アルバータ州	18歳になる、ファミリーエンハンスメント契約(family enhancement agreement)、養育権契約(custody agreement)、一時後見人審判、あるいは恒久的な後見人契約または審判の対象となる若者は、サポートおよび経済的支援に関する契約(Support and Financial Assistance Agreement)に基づき22歳になる前まで経済的支援およびサポートを受けることができる。
ブリティッシュコロンビア州	契約または審判の下でケアを受けている若者で、著しく困難な状態にある者(麻薬中毒、行動または精神障害、性的搾取経験者)は、24歳になる前までサービスと経済的支援を受ける契約を19歳で結ぶことができる。
ユーコン準州	恒久的ケアを現在受けている、または過去に受けていた若者は、移行期のサポートサービスを19歳から24歳になる前まで受けることができる。
ノースウェスト準州	契約および審判は若者の16歳の誕生日から19歳の誕生日前まで延長することができる。
ナヌフト準州	恒久的(ケアの)審判は若者の16歳の誕生日から19歳の誕生日前まで延長することができる。

出典：<https://provincialadvocate.on.ca/documents/en/ylc/25istheNew21.pdf>

- なお、カナダの児童福祉プログラムおよび政策情報のウェブポータル Canadian Child Welfare Research Portal (CWRP²⁴⁰) では、カナダにおける保護者と離れて生活をする子供への支援に関する調査研究を「アウトオブホームケア (Out-of-Home Care)」として分類しており、この中に里親によるケア (Foster Care)、親族によるケア (Kinship Care)、施設におけるケア (Residential Care)、家族への再合流 (Reunification)、養子縁組、成人への過渡期 (Transition to Adulthood) が含まれている²⁴¹。

²³⁹ カスタマリーケアは、カナダの原住民の児童を特に対象とし、家族以外の部族内の者（必ずしも親族とは限らない）が児童の面倒を見ることを指す (<http://www.oacas.org/childrens-aid-child-protection/permanency/>)

²⁴⁰ McGill Centre for Research on Children and Families (CRCF)、トロント大学 (University of Toronto) Factor-Inwentash Faculty of Social Work、カルガリー大学 (University of Calgary) Faculty of Social Work、PART (Practice and Research Together)、PolicyWise for Children and Families との連携の下、運営されている。

²⁴¹ カナダでは児童福祉プログラムは州および準州の管轄であるため、用語・定義などが地域ごとに若干異なる。連邦政府統一の分類がないため、ここでは CWRP が示した分類に基づき、州・準州が提供していると予想される主なプログラムを列挙した。

州レベル（オンタリオ州）

- オンタリオ州における児童福祉・社会的養護政策は、「子どもの最善の利益、保護、ウェルビーイング」を最も重要な目的に掲げている子供家庭サービス法（Child and Family Services Act: CFSA）に基づき、オンタリオ州青少年サービス省（Ministry of Children and Youth Services : MCYS、2003 年設置）が担当しており、同州における児童福祉プログラムの策定を担っている。また児童グループホームおよび養護施設の認可も行っている²⁴²。
- 社会的養護の機能は、CFSA に基づき子ども援助協会（Children's Aid Societies: CAS²⁴³）が提供している。CAS は虐待やネグレクトにあっている、もしくはその危険性にさらされている児童に対して、養子縁組や必要なケアを提供し、監督する役割を担っている。47 の CAS があり²⁴⁴、CAS は各地域コミュニティで選ばれた理事会が運営する独立した非営利法人形態をとっている²⁴⁵。
- オンタリオ州では、CAS による「ケア」を受ける児童（child in the “care”）とは、オンタリオ州家庭裁判所（Ontario Family Courts）により、ソサイエティ・ワードシップ（Society Wardship）又はクラウン・ワードシップ（Crown Wardship）命令が出されている場合、又は暫定的ケア合意（Temporary Care Agreement : TCA）が締結されている場合を示す²⁴⁶。
- 児童虐待やネグレクトが疑われる児童に対して、CAS が調査の結果、児童が危険にさらされている、もしくはその危険があると判断し、CAS と家族による任意の合意（voluntary agreement）では児童を保護できないと判断した場合、CAS は裁判所に児童保護申告（Child Protection Application）を提出する。また CAS が児童に差し迫った危機があると判断した場合には、裁判所への申告以前に CAS のケアの下に置かれる場合もある²⁴⁷。
- CAS の申告に基づき、裁判所が児童の法的ステータスを決定する。監督命令（Supervision Order）が出された場合、児童は家庭に留まり、親が養育権を維持、CAS は家族の支援・監督をする（期間:3ヶ月～12ヶ月）。ソサイエティ・ワードシップ命令の場合、一定期間、暫定的に養育権（custody）は CAS に移され、児童は里親や親以外の親族の下で暮らすか、グループホームで暮らすことになる²⁴⁸。クラウン・ワードシップ命令の場合、児童は恒久的に親から引き離され、CAS の養育権下（custody）に入る²⁴⁹。クラウンワード（ECM の参加資格を保有する法的ステータス）には、血縁者による保護（kinship）や里親制度（foster care²⁵⁰）、養子縁組などの措置が講じられる²⁵¹。
- 一方、TCA は、養育権をもつ親などが一時的に児童の養育ができない場合に、児童やその家族と CAS の間で任意に合意した上で、CAS がケアを提供したり、養育権を持つことになる²⁵²。TCA が締結された場合、児童は一時的に、親以外の親戚とともに暮らしたり、グループホームや里親

²⁴² <http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/professionals/childwelfare/societies/index.aspx>

²⁴³ CAS は 1853 年にニューヨーク市の貧困層の児童に対する支援を目的とした（そして現在でも同市で活動している）「Children's Aid Society」が 1891 年にカナダ・トロントに導入されたという歴史を持つ。それがきっかけとなり、1893 年に児童福祉のための法律が策定され、その一環としてネグレクトを受けた児童保護を法的に担う準政府組織として「Children's Aid Society」が設置されるに至った。

²⁴⁴ 2017 年 1 月末現在：<http://www.oacas.org/childrens-aid-child-protection/locate-a-childrens-aid-society/>

²⁴⁵ <http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/professionals/childwelfare/societies/index.aspx>

²⁴⁶ Naomi Nichols “Nobody “Signs Out of Care.” Exploring Institutional Links Between Child Protection Services & Homelessness” *Youth Homelessness in Canada: Implications for Policy and Practice*, 2013

<http://homelesshub.ca/sites/default/files/5NICHOLSwab.pdf> P. 77-79

²⁴⁷ http://yourlegalrights.on.ca/sites/all/files/webinar_files/webinar%2012%20CAS%20%20defence%20%5BRead-Only%5D.pdf P. 29

²⁴⁸ <http://www.onefamilylaw.ca/doc/childrens-aid.pdf> P.33

²⁴⁹ なお、カナダの他州では「Permanent Ward」と表現。ward は被後見人、被保護者を指す。

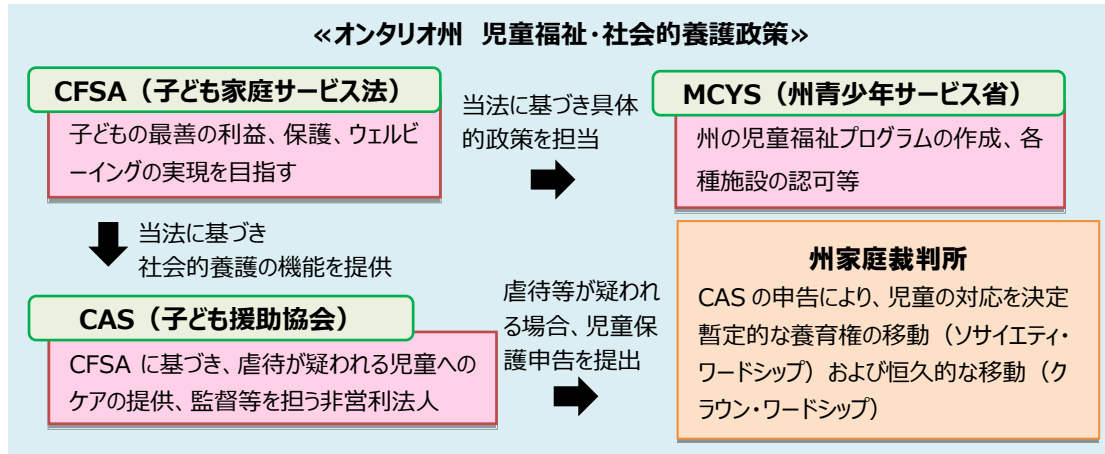
²⁵⁰ オンタリオ州における里親制度（foster care）について CFSA は、「子どもの親以外で報酬を受け取り子どものケアをする者の家庭に子どもあるいは若者をブレースメントすること（placement of a child or young person in the home of someone who receives compensation for caring for the child but is not the child's parent）」と定義している

（<http://www.oacas.org/childrens-aid-child-protection/fostering/>）。

²⁵¹ <http://www.familylawhelp.ca/glossary/crown-wardship/http://www.familylawhelp.ca/glossary/crown-wardship/> ; <http://jfcy.org/en/rights/child-protection-court/>

²⁵² <http://www.onefamilylaw.ca/doc/childrens-aid.pdf> P.19

の下で暮らすことになる²⁵³。



- オンタリオ州では現在、CAS が責任を負うのは 16 歳までの児童の保護と法的に規定されている。ただし、16 歳になるまでに CAS のケアを受けている場合、16 歳・17 歳も保護の対象となる。また、18 歳の誕生日までには CAS の「ケア」を離れなければならない²⁵⁴。
- 過去 10 年間に児童福祉に関する様々な動きがあり、特に上限年齢以降の支援に関する政策の変遷について以下にその概要をまとめている。
 - 2004 年に MCYS のもとで政策の開発・改定が行われた。
 - 2011 年には「家族構築と青年の達成ため支援法 (Building Families and Supporting Youth To Be Successful Act)」が成立し、16 歳もしくは 17 歳で「ケア」が終了した後も、ユースサポートの更新 (Renewed Youth Supports: RYS) と呼ばれる支援を通じて、一旦 CAS のケアを離れた児童も 18 歳の誕生日まで CAS の支援を再度受けることができるようになった²⁵⁵。
 - 2013 年 1 月には、「ケア」を離れる若者がより良い結果を出せるような、財務的に持続可能で責任あるシステムを構築することを目的として、MCYS は「オンタリオの児童 社会福祉システムをさらに変革するための戦略 (Strategy to Further Transform Ontario's Child Welfare System)」²⁵⁶を打ち出し、2013 年 5 月にはこれまでの「延長された『ケア』と維持 (Extended Care and Maintenance: ECM)」政策²⁵⁷を「継続的な若者へのケア・支援 (Continued Care and Support for Youth: CCSY)」政策と名称を変更し、様々な支援プログラムを発表している²⁵⁸。

²⁵³ http://yourlegalrights.on.ca/sites/all/files/webinar_files/webinar%202012%20CAS%20%20defence%20%5BRead-Only%5D.pdf P.26

²⁵⁴ http://www.oacas.org/wp-content/uploads/2015/06/2014_child_welfare_report.pdf P.12-13.

²⁵⁵ http://www.hamiltoncas.com/images/uploads/fostering/Renewed_Youth_Supports_Bill_179.pdf ; それ以前は 18 歳になる前に CAS の「ケア」を離れた若者はそれ以上の支援を受けることができなかった

²⁵⁶ 定訳がないため本研究において訳出

²⁵⁷ ECM は 1985 年に限定的に導入され、1994 年にはオンタリオ州のすべての CAS に導入された (<http://www.oacas.org/pubs/oacas/journal/2009Winter/rethinking.html>)。クラウンワードは 18 歳の時点で、地元の CAS との間で ECM 契約 (Extended Care and Maintenance Agreement) を締結することにより、21 歳までサポートを延長できるというものであった (<http://ontarioyouthcan.org/rsyt.staff/wp-content/uploads/2012/05/19-Extended-Care-and-Maintenance.pdf>)。

²⁵⁸ https://provincialadvocate.on.ca/documents/en/ylc/Update_Youth_Leaving_Care_Initiatives.pdf ; この戦略が打ち出された背景には、以下の流れがある。2007 年の子ども・若者権利保護法 (Provincial Advocate for Children and Youth Act) の成立を受け、2007 年オンタリオ州児童・青年擁護室 (Office of the Provincial Advocate for Children & Youth : OPACY) が独立機関として設立された。OPACY は子どもの権利擁護に努めるための組織で、オンタリオ州議会に対して直接報告義務を有する。本調査に関連する取り組みとして、OPACY は 2011 年、「ケア」を離れた若者から直接その後の経験をヒアリングを通して吸い上げ、「My REAL Life Book」にまとめた。この報告書 (https://www.provincialadvocate.on.ca/documents/en/ylc/YLC_REPORT_ENG.pdf) では、「オンタリオ州政府は、現在の仕組みは、根本的な変革が必要である。オンタリオ州政府は、2012 年 11 月までに、根本的な変革を実施するための行動計画を策定するべきだ」と提言しており、オンタリオ州政府はこれを受け入れる形で、2012 年 1 月に作業部会 (Youth Leaving Care Working Group) を立ち上げた。同作業部会の最終報告書 (<http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/documents/childrensaid/youthleavingcare.pdf>) は 2013 年 1 月に発表されている。

I-2 支援内容（施設ケア、里親養育、その他）

オンタリオ州

- オンタリオ州の 18 歳以降への支援では、CCSY と呼ばれる金銭的支援を主とするプログラムが、いわゆる「対象年齢に達した若者への支援」の中核となっている。それ以外にも、電話による相談や、医療保険のカバーなども提供されている。なお、CCSY を受ける資格は以下の通り²⁵⁹。
 - 若者が 18、19、または 20 歳であり、かつ以下のいずれかの条件を満たすこと。
 - a. 18 歳の誕生日の直前まで（または 18 歳の誕生日より前に結婚した場合、その直前まで）にクラウンワードまたは法的養育権の対象であったこと。
または、
 - b. カスタマリーケア契約の対象で、CAS が補助金を「ケア」提供者に 18 歳の誕生日の直前までに支払っていること。
または、
 - c. 実際の受給の有無に関わらず、16 歳および／または 17 歳の時点で RYS を受ける資格を有していたこと。
 - 若者の CCSY 資格は以下のいずれにも影響されない。
 - ・ 家族の状況（例：自身の子供の有無）
 - ・ 婚姻状況（例：既婚、単身、パートナーと同居）
 - ・ 教育または雇用状況（例：学校に在籍、正社員またはパート、または無職）

²⁵⁹ <http://ontarioyouthcan.org/latest-post/ccsy-continued-care-and-support-for-youth-fact-sheet/>

図表 オンタリオ州における 18 歳以降の主な支援プログラム

対象年齢	上限年齢	概要	詳細
18 ～ 20 歳	20 歳 (21 歳の誕生日まで)	金銭的支援・その他の支援	CCSY と呼ばれる支援。対象年齢の若者で、CAS の「ケア」から自立する過程にある児童は、金銭的支援やその他の支援を受ける資格がある。金銭的支援は月額 850 カナダドルである。CCSY を利用する若者は合意書を作成する必要があり、それに則って様々な支援を受ける。金銭的支援の他に、医療保険関連の費用もカバーされる他、ワーカーのサポートも受けられる ²⁶⁰ 。
18～ 21 歳	21 歳	「ケア」提供者の支援の継続	CAS の「ケア」の上限年齢に達した若者で、高校卒業までにもう少し時間が必要な若者は、「ケア」提供者の家・施設に留まることができる可能性があり、その場合はオンタリオ州が「ケア」提供者に延長してファンドを提供する。
21～ 25 歳	25 歳	医療給付と電話・オンラインによるカウンセリング	「Aftercare Benefits Initiative (ABI) ²⁶¹ 」と呼ばれる支援 (2014 年 7 月末設置)。基本的に、元クラウンワードか養子縁組が決まった若者を対象とする。 対象者は、処方せん薬、歯科・その他の医療保険関連の医療給付を受ける資格がある。 また、以下のサービスをオンラインもしくは電話で受けることができる ²⁶² 。 • 個人的なこと、家族に関すること、仕事に関する懸念事項に関する、プロフェッショナルスタッフによるカウンセリング • 財務・法的支援 • 人間関係マネジメント • キャリアプランニング • 薬物中毒支援 • 健康に関するコーチング 家族や学校などの保険プランの対象となっている場合は ABI の対象外。社会扶助プログラム (Ontario Works) ²⁶³ やオンタリオ障害者支援プログラム (Ontario Disability Support Program: ODSP) については、医療給付を受ける資格はなく、カウンセリングのみ利用が可能。
16～ 24 歳	24 歳	自立支援	「Youth in Transition Worker (YITW)」プログラムでは、CAS による「ケア」から自立への移行期にある若者に対して、「youth in transition worker」と呼ばれる専門スタッフが、移行期に必要なスキルや知識 (住宅、教育、雇用、職業訓練、財務管理などのライフスキル、精神科を含む医療サービス、法的支援など) に関する各コミュニティを必要に応じて紹介し、若者の自立を支援する。専門スタッフは地域内の各組織と連携する ²⁶⁴ 。

出典：オンタリオ州政府 MCYS 資料²⁶⁵を基に作成

²⁶⁰ http://www.hamiltoncas.com/images/uploads/fostering/Continued_Care_and_Support_for_Youth.pdf

²⁶¹ <http://www.oacas.org/what-we-do/child-welfare-operations-excellence/aftercare-benefits-initiative/>

²⁶² <http://www.oacas.org/what-we-do/child-welfare-operations-excellence/aftercare-benefits-initiative/>

²⁶³ 「オンタリオ州が実施する社会扶助プログラムであるオンタリオ・ワークス (Ontario Works) は、オンタリオ障害者支援プログラムと同様に経済支援による生活保護と就労を同時にサポートするプログラムとして、オンタリオ州社会福祉サービス省の下で地方自治体により実施されている」厚生労働省「2014 年の海外情勢：カナダ」<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/15/dl/t2-02.pdf> より引用

²⁶⁴ <http://www.youturn.ca/youth-in-transition-worker-program/> ;

<https://news.ontario.ca/mcys/en/2014/02/new-supports-for-youth-leaving-care.html>

²⁶⁵ <http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/childrensaid/leavingcare.aspx>、

http://www.hamiltoncas.com/images/uploads/fostering/Continued_Care_and_Support_for_Youth.pdf、

<http://www.oacas.org/childrens-aid-child-protection/permanency/>

- また、高等教育を希望する若者に対しては、以下の支援が提供されている。

図表 クラウンワードに対する高等教育関連の支援

年齢	名称	概要
年齢要件なし	100% Tuition Aid for Youth Leaving Care	CCSY 支援を受けているか受けていたクラウンワード・元クラウンワードに対し、参加大学での教育費を年間最大 6,000 カナダドルを上限として、全額支払う ²⁶⁶ 。
21～24 歳	Living and Learning Grant (LLG)	CCSY を受けているかその資格がある者で、OSAP がファンドを提供する高等教育・訓練プログラムに参加している者に対して、教育を受けている期間中、月 500 カナダドルが支給される。
不明 (要件の明記なし)	Crown Ward Education Championship Teams	現・元クラウンワードが高等教育を受けることを支援する。CAS の代表や教育委員会、高等教育など関係するステークホルダーで構成されるチームが、メンターシップや、大学キャンパス活動に触れる機会などを提供する。

出典：オンタリオ州政府 MCYS 資料²⁶⁷を基に作成

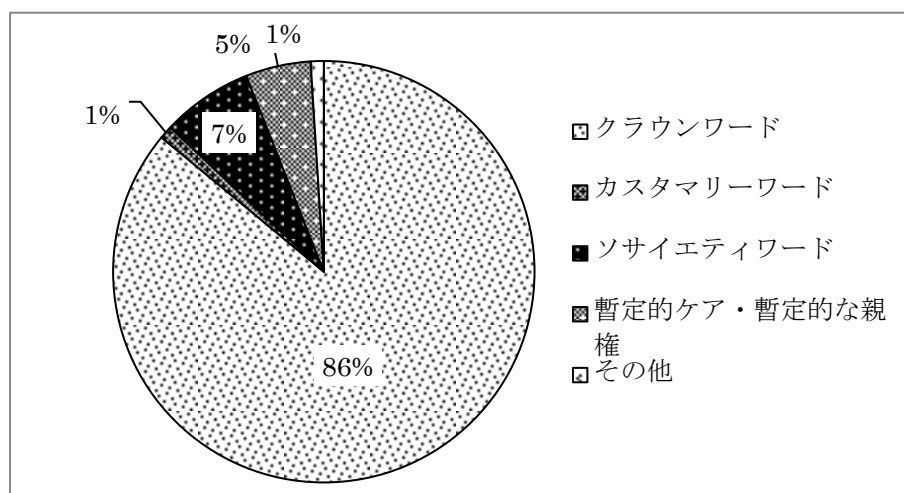
²⁶⁶ <https://osap.gov.on.ca/OSAPPortal/en/A-ZListofAid/PRDR013107.html> (参加大学リスト情報含む)

²⁶⁷ <http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/childrensaid/leavingcare.aspx>、http://www.hamiltoncas.com/images/uploads/fostering/Continued_Care_and_Support_for_Youth.pdf ; この他、オンタリオ州政府 MCYS 資料には、オンタリオ州政府が提供する大学進学をサポートする学生ローン Ontario Student Assistance Program (OSAP) も紹介されているが、「ケア」を受けている学生に特化した内容ではないため、上表からは割愛している
(<https://www.ontario.ca/page/how-get-osap#section-1>)。OSAP は「ケア」を受けた若者に限らず、オンタリオ州在住でカナダの市民権または永住権を持っており、その他一定の条件を満たせば融資を受けられる。

I-3 直近の該当児童等数

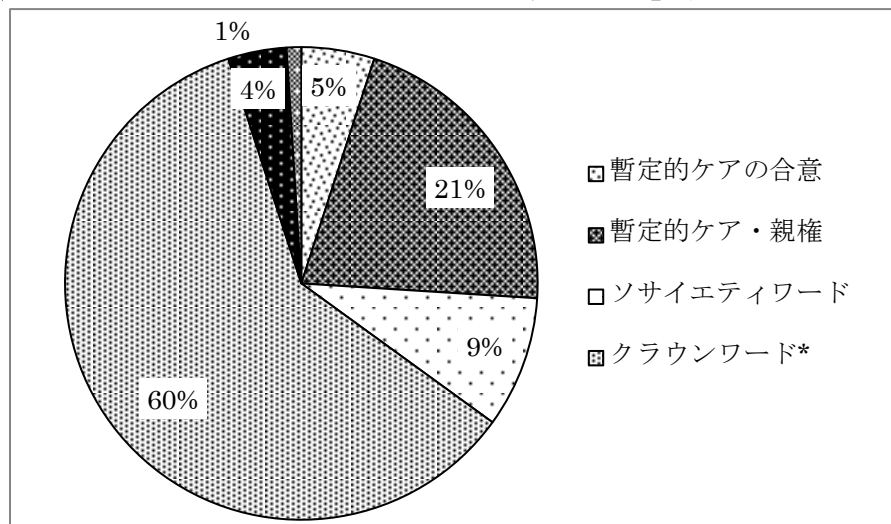
- オンタリオ州児童・青年擁護室（Office of the Provincial Advocate for Children & Youth）が2012年に発表した報告書「（現在の）25歳は昔の21歳²⁶⁸（25 is the New 21）」によれば、2009年時点で、1万8,000名のCASの「ケア」を受けている児童（children in care）のうち、17%にあたる、約3,000名強（16歳は1,560名、17歳は1,441名）は「ケア」から離れ始める対象年齢であった。そのうちの87%が上限年齢以降の支援（現行のCCSY、当時のECM）を受ける資格を保有していた（下図）²⁶⁹。なお、同年の統計では、年齢に限らず「ケアを受ける児童」のうち、64%（うち60%がクラウンワード）が、18歳に達した際にECMに合意する資格がある法的ステータス²⁷⁰であった。

図表 オンタリオ州における法的ステータス別に見た16・17歳の「ケア」を受ける児童の割合（2009年）



出典：報告書「25 is New 21」、P14 Figure 3を翻訳

図表 オンタリオ州における法的ステータス別に見た「ケア」を受ける児童の割合（2009年）



*ECMの参加資格を保有する法的ステータス

出典：報告書「25 is New 21」、P12 Figure 1を翻訳

²⁶⁸ 定訳なし

²⁶⁹ <https://provincialadvocate.on.ca/documents/en/ylc/25istheNew21.pdf> P.14（なお、この87%のうちの86%がクラウンワードである）

²⁷⁰ ①クラウンワード、②「カスタマリーケア（customary care）」、③CFSAのセクション65.2が規定する法的保護（裁判所が児童に対して法的に保護するよう指示した場合）の3つのステータスを指す。

- オンタリオ州子ども援助協会連合（Ontario Association of Children's Aid Societies : OACAS）統計によれば、2013－2014 年度に CAS による「ケア」を受けた児童および若者の数は 23,341 名だった。年齢別および先住民・非先住民の内訳は次の通り²⁷¹。

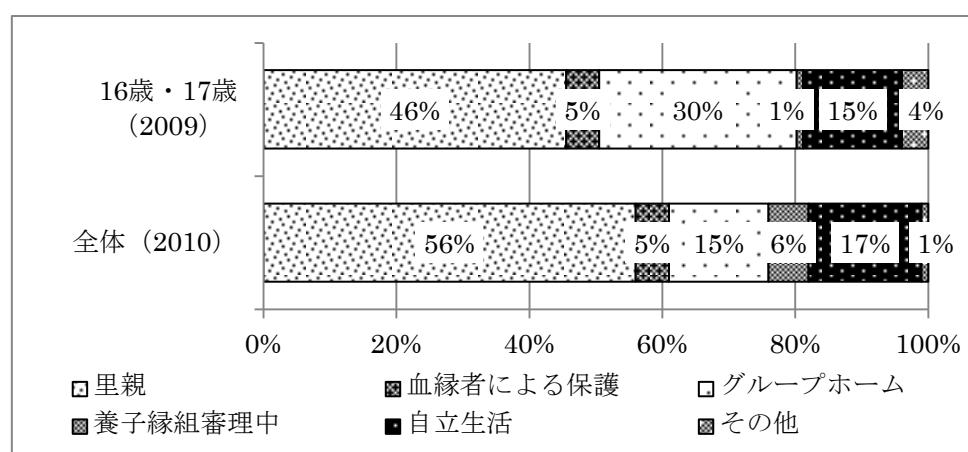
図表 CAS による「ケア」を受けた児童・若者の数(2013-14 年度)

年齢	非先住民	先住民
0-5 歳	3,040 (21.4%)	557 (18.3%)
6-12 歳	2,863 (20.1%)	484 (16.9%)
13-15 歳	2,555 (18.0%)	299 (11.7%)
16-18 歳	3,608 (25.4%)	352 (9.8%)
19-20 歳	2,051 (14.5%)	182 (8.5%)

出典：OACAS” Submission to the Residential Services Review Panel By Ontario Association of Children's Aid Societies” February 2016²⁷²

- 18 歳以上への支援に関連して、オンタリオ州によれば、2013 年度において、CCSY の支援を利用した移行期の若者の数は、月平均で 3,323 名であった。また、2013 年度にそうした支援を受けなかった若者の数の合計は 1,016 名だった²⁷³。
- プレースメントについては、上述の「25 is the New 21」に関連する統計が示されている。16 歳・17 歳と全体の統計時期が異なるため、単純な比較はできないものの、16 歳・17 歳の方が全体と比較して、里親制度の比率が下がり、グループホーム利用が増える傾向があると推測される。
- また、別の統計では、2013 年には、CAS の「ケア」を受けている児童のうち、5,600 名が「ケア」から離れ始める対象年齢（16 歳以上）であり²⁷⁴、対象年齢に該当する児童数は増加傾向にある。

図表 オンタリオ州における児童のプレースメント状況(16・17 歳:2009 年、全体:2010 年)



出典： 報告書「25 is New 21」、Figure 2 及び 4 を基に作成

²⁷¹ http://www.oacas.org/wp-content/uploads/2016/03/Final-OACAS-submission-to-Residential-Services-Review-Panel_FINAL.pdf

²⁷² http://www.oacas.org/wp-content/uploads/2016/03/Final-OACAS-submission-to-Residential-Services-Review-Panel_FINAL.pdf

²⁷³ <http://www.oacas.org/childrens-aid-child-protection/permanency/> See “2013–2014 data on Transition to Adulthood”

²⁷⁴ http://www.oacas.org/wp-content/uploads/2015/06/2014_child_welfare_report.pdf P.12.

Ⅱ 対象年齢を設定した背景

対象年齢の設定とその根拠

- 当州における 18 歳以降への中核的な支援である CCSY や、18 歳以降の「ケア」提供に関しては、上限年齢が 21 歳に設定されている。なぜ 21 歳に設定されているかについては、21 歳の上限を定めた制度である ECM 自体が 30 年以上前（1985 年）から開始されたものであることから、当時の状況を把握することが難しく、文献調査、インタビュー調査によっても明文化された根拠は見出されていない。
- ECM 開始当時、CAS ディレクターだった元職員への問い合わせの結果、1985 年当時、若者が社会保障プログラムの支援対象者だったと仮定した場合に、それよりも若者への 18 歳以降の支援が少なくならないように、最低限のスタンダードな支援を設定するという考え方を基本としたように記憶している、とのコメントを得ている。
- オンタリオ州が発表した調査である「25 is the New 21」では、CAS によるサービスの上限年齢を現行の 21 歳から 25 歳に引き上げるべきであると主張しているが、その根拠として、米国とオーストラリアでこれまで実施された、フォスターケアを年齢制限以降に拡大した場合の投資対効果を分析した 7 つの研究報告書を吟味した上で、同州の場合についても投資対効果を分析した。同報告書作成に係った専門家は、同研究を通じて、分析を行ったプログラムの多くで個別にみれば費用に対するプラス効果がなかったものの、全てのプログラムを総合的に考えると効果が見られたと述べている。主な分析結果は以下の通り。
 - ECM を延長し若者を 25 歳になる前まで支援するためにオンタリオ州が拠出する 1 ドルごとに、その若者の労働現役期間（working lifetime）で見た場合、オンタリオ州およびカナダは 1.36 ドルのプラスと見積もられる。
 - 若者一人に対し、25 歳になる前までの 4 年間で 34,500 ドルを拠出した場合、その若者の一生で見ると、オンタリオ州およびカナダは 77,000 ドル（現在価値で 44,000 ドル）のプラスになると考えられる。内訳は以下の通り。
 - 投獄にかかる費用 166 ドルの回避。
 - 社会扶助費 17,000 ドルの回避。
 - 税収 61,000 ドルの追加。
 - 今後 4 年間で 3,000 人の支援対象の若者全体では 103.5 百万ドルを拠出することになるが、将来の 40 年間でみると 232 百万ドル（現在価値で 132 百万ドル）のプラスになる。内訳は以下の通り。
 - ECM 延長による費用は 103.5 百万ドル。
 - 投獄にかかる費用 0.5 百万ドルの回避。
 - 社会扶助費 51 百万ドルの回避。
 - 税収 184 百万ドルの追加。

図表 対象年齢を引き上げることにおけるコスト・ベネフィット分析を行った 7 点の報告書

対象国	発表年	報告書タイトル
米国	2009	21 歳になる前までフォスターケアを延長することに係るコスト／ベネフィット (The Benefits and Costs of Extending Foster Care to Age 21)
米国	2009	カリフォルニア州法 Fostering Connections to Success Act および 21 歳になる前までフォスターケアを延長することに係るコスト／ベネフィット (California's Fostering Connections to Success Act and the Costs and Benefits of Extending Foster Care to 21)
米国	2008	フォスターケアにある若者の自立移行サービスに係るコスト・ベネフィット分析 (A Cost-Benefit Analysis of the Transitional Services for Emancipating Foster Youth)
米国	2009	コスト回避: フォスターケアを終えた若者への投資に関する経済的メリットの強化 (Cost Avoidance: Bolstering the Economic Case for Investing in Youth Aging Out of Foster Care)
米国	2010	21 歳になる前までフォスターケアを延長: ワシントン州におけるコスト・ベネフィットを見極める (Extending Foster Care to Age 21: Measuring Costs and Benefits in Washington State)
オーストラリア	2005	成功への投資: ケアを終える若者への支援に関する経済学 (Investing for Success: The Economics of Supporting Young People Leaving Care)
オーストラリア	2006	ケアからの移行: オーストラリア児童保護ケア制度を卒業する若者に関する代替的進路により政府が回避できるコスト (Transition from Care: Avoidable Costs to Governments of Alternative Pathways of Young People Exiting the Formal Child Protection Care System in Australia)

出典: 報告書「25 is New 21」、P27-47 をもとに作成

- また、「25 is the New 21」を発表したオンタリオ州児童・成年擁護室関係者へのヒアリングでは、カナダにおける「若者 (youth)」の定義について言及され、カナダ政府は 24 歳未満を「若者」とみなしているとした²⁷⁵。しかし、同関係者によれば、CCSY の対象者にはこの定義が反映されていないと指摘する。CCSY は 2013 年にカナダ議会が可決、施行されたが、18 歳以上 21 歳未満の若者は月額 850 ドルの給付金、CAS 職員によるサポート、医療給付などを得ることができるが、21 歳以上の若者は、25 歳未満までの中等後教育の奨学金と ABI に限定されている。
- 同関係者はまた、「21 is the New 25」を踏まえて、ケアを受けた若者に対し完全な資金拠出を怠る方が国にとってより費用がかかることに言及。ただし、対象年齢を広げるプログラムを完全導入すると、初期費用が非常に大きくなるため、政府の財政的懸念から施行されていないと考えられると指摘した。

²⁷⁵ カナダ政府は 24 歳未満を「若者」とみなしているという点については諸説ある。カナダの非営利団体 United Way of Calgary and Area が 2010 年に発表した、カナダ連邦政府およびアルバータ州における若者の定義に関する調査「Environmental Scan: Extended Age Definition for Youth 15 - 24 (http://www.youthpolicy.org/library/wp-content/uploads/library/2010_Environmental_Scan_Extended_Age_Definition_for_Youth_Eng.pdf)」によれば、連邦政府機関が発表する統計や調査において、「若者」の定義は統一されていないことが読み取れる。具体的には、カナダ統計局 (Statistics Canada) は 15 歳～23 歳又は 24 歳、カナダ人材社会開発省 (Human Resources and Social Development Canada: HRSDC) は 15 歳～24 歳又は 28 歳までと、同じ政府機関内でも異なる場合が見られる。

オンタリオ州の教育課程

- 義務教育は下記の通りであるが、義務教育期間においても留年がありうる。義務教育以降の期間が、一般に大学等における教育期間となる。

図表 教育期間

学校	対象年	概要
Elementary School (初等学校)	6 歳～14 歳	1 年生～8 年生 (Grade 1～8)。就学義務有り
Secondary School (中等学校)	14 歳～18 歳	9 年生～12 年生 (Grade 9～12)。就学義務有り

年齢ではなく個々のニーズに沿った支援の重要性

- 「25 is the new 21」執筆に係ったオンタリオ州の社会福祉政策に詳しいコンサルタントは、上限年齢の決定について、年齢に着目すること自体に懸念があり、政府はむしろ個人のサポートに対するニーズに基づいて支援することに焦点を当てるべきとコメントした。社会人となる年齢を決めることは、よく見られる西洋的な伝統であるが、福祉政策を策定する上では最適な方法とはいえないとし、自立性と自己充足性を評価する方法としては、純粋に年齢よりも学歴や安定雇用、自立生活といった他のパラメーターの方がはるかに正確との考えを示した²⁷⁶。
- 同氏によれば、カナダでは社会の高齢化が進んでいるが、その影響は個人の人生にも表れており、家族を持つのは 30 歳を過ぎてから、中等後の教育を終えるのは 20 代後半、さらに修士号以上の上級学位を得るのは 30 代半ばということもある。こうした状況を踏まえ、国・州政府を保護者に喩えて「優れた保護者がすることは何か」という質問を投げかければ、保護者（すなわち州）が子供の自立性を評価する際には、厳重な年齢という数字そのものではないとの考えを示した。

教育機関への在籍を受給要件とすることについて

- オンタリオ州では上述のように、各種支援について年齢に加え、中等後の教育機関に在籍することなどを要件としている。これに関して、上述の専門家は、延長「ケア」に対する（州による）投資を有効な手段に使う上で、教育という要件を考慮することに賛成している。しかし、それだけを要件とすると学習意欲の高い子ども・若者だけが受給を受けられる「エリート」のようになってしまうため、そういう状況を作り出さないために、教育に加えて、他のインセンティブも併用すべきだと考えている。
- また、高齢化が進む状況を鑑みれば、中等後の教育機関への在籍状況に厳しい上限年齢を定めることは論理的ではないと考えている。それは、特定の年齢までにあるレベルの教育を終えていることを前提としてしまうと、実際には多くの人がある段階の学校教育を終えていない場合も生じてしまうためである。
- 上記専門家はまた、延長ケアについて、ノバスコシア州等、中等後教育に在籍する生徒の財政的支援を 27 歳まで延長することを試みている州があるが、そのようなプログラムは人口の高齢化

²⁷⁶ 同様の考え方はカナダ連邦政府の関連報告書に見られる。カナダ連邦政府は、若者を取り巻く環境について省庁横断型の政策研究イニシアチブ（Policy Research Initiative: PRI）「Investing in Youth: Evidence from Policy, Practice and Research」に取り組み、その一環として、カナダ人材社会開発省（HRSDC）の Sandra Franke 氏は 2010 年 1 月、「Current Realities and Emerging Issues Facing Youth in Canada: An Analytical Framework for Public Policy, Development and Evaluation

（<http://www.horizons.gc.ca/eng/content/current-realities-and-emerging-issues-facing-youth-canada>）を発表している。同報告書ではカナダの若者の現状を論じる前提として、若者の定義について言及、「若者の定義は数多くあり、議論の余地が大きい」とし、「若者」を定義するコンセンサスはないとしている。その上で、若者の人生の軌跡（life trajectories）が多様で複雑化している中で、同じ年齢層の若者が同じような状況にあるとの前提に基づき、年齢分類によって若者を定義する方法は、ますます妥当性を欠いてきていると指摘。これまでに発表された研究文献を踏まえ、より安定した定義方法として、若者の自立状況、ライフスタイル、社会的役割に基づく定義例を示している。

を正確に反映していると指摘した。

対象年齢（範囲）を広げることによる公平性への懸念

- オンタリオ州では、上述の ABI に見られるように、他の社会扶助プログラムの支援を受けている場合には、支援が重複しないように工夫が見られる。
- オンタリオ州児童・成年擁護室関係者関係者は、オンタリオ州の市民はケアは、根本的に不利な立場にいる子どもを育てることと同義と理解していると述べた（公平性に対する市民の間での議論のついて明確な言及はなかった）。同関係者は、一人で成長しなければならない若者に対するケアは特殊であり、単に経済的に貧しかったり、その他の面で不利な状況におかれている若者に対する典型的な経済支援だけでは、しっかりと対応できないと指摘。特異な状況に対する理解を育むために、政府とフォスターケアを受ける若者との間で開かれた対話を持つことが必要であると述べている。
- 一方、上述のコンサルタントは、両親はいても不利な立場にある若者にも給付を行うこと自体は支持するが、（州政府が提供する）福祉プログラム、殊に厳格な達成度パラメーターにのみ基づいて、受給者に支援を行う伝統的なプログラムにおいては、「ケア」対象の若者をより優先すべきだと強く主張した。しかし、こうしたプログラムは、カナダでは必ずしもうまくいっているとは言いがたく、改善が必要だとしている。より効果的なプログラムとして、例えば、不利な立場にある若者を一つのグループにまとめ、自分自身とそのグループとを尊重できるようにする促す取り組みなどが考えられる。例えば、カナダのニート（Not in Employment, Education, or Training: NEET）は自身に対する評価が極めて低い。彼らには、彼らの問題を悪化させるような苦行を求めるのではなく、身体的精神的ケアが必要である。このような場合、グループでのプログラムが比較的安価で高い効果を示す。グループによるアプローチは、「ケア」対象の若者に対する支援にも応用できる。

当該国の成人年齢（婚姻、選挙権、納税、徴兵など）

- 連邦制を採るカナダでは、国家レベルの投票権は 18 歳以上となっているものの、それ以外に関しては各州・準州の州法で成人年齢が規定されている（どの州・準州も 18 歳か 19 歳である²⁷⁷）。
- オンタリオ州に関しては、1990 年に制定された「成人年齢と責任法²⁷⁸（Age of Majority and Accountability Act, R.S.O. 1990, c. A.7、最新の改正は 2006 年）により、18 歳と定められている²⁷⁹。

²⁷⁷ <http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/fl-lf/famil/cons/consdoc/cscam-paem.html>

²⁷⁸ 定訳がないため本研究において訳出

²⁷⁹ <https://www.ontario.ca/laws/statute/90a07>

Ⅲ 対象国で重視している取組

「ケア」対象年齢の引き上げについて

- オンタリオ州では、2014年9月から CFSA 改正に向けた取り組みを進めてきた。CFSA に基づき、MCYS が同法の見直しを行うことが規定されている。MCYS は 2015 年 4 月、改正に向けた検討結果を取りまとめた報告書「Report on the 2015 Review of the Child and Family Services Act²⁸⁰」として発表した。
- この中で、主要テーマのひとつとして年長の若者に対する保護（Supporting Older Youth Who are in Need of Protection）が上げられ、Youth Leaving Care Working Group²⁸¹が 2013 年に発表した最終報告書「オンタリオ州児童福祉システムの抜本的改革に向けた計画（Blueprint for Fundamental Change to Ontario's Child Welfare System）²⁸²」に基づき、主要ステークホルダー間のこれまでの議論を踏まえて、方針を示している。
- このうち、議論の中心は、CAS が保護すべき児童の年齢の上限を 16 歳から 18 歳に引き上げる点となった。現行の CFSA では、CAS の保護対象年齢は 16 歳までであり、16 歳の誕生日までに保護対象となっている場合のみ、18 歳まで保護されてきた。これでは、児童に関連したカナダ連邦法や州内の児童に関連する法律との整合性が取れないといった問題などもあり、18 歳未満を児童として、保護対象とする方針が出された²⁸³。
- 同報告書はまた、18 歳以上のケアについても言及している。これによれば、若者も CAS を含むサービス提供プロバイダーも、保護年齢を引き上げることについては賛成しているものの、法的に義務化するのではなく、任意でサービスを提供すべきとの意見だったとしている。また、CCSY を 25 歳まで延長することに賛同する関係者の声も多いとした。
- さらに、議論全般を通じて、18 歳以降の若者に対する支援は、成長の段階での必要性に応じて提供すべきであり、CFSA の条文上、明確な年齢制限に焦点を当てすぎないようにすべきとの考えも聞かれたと整理されている。
- この見直し方針に対する関係者意見を踏まえて、Michael Coteau 青少年サービス大臣は 2016 年 12 月 8 日、CFSA 改正法案「法案番号 89: Child and Family Services Act」を議会に提出した²⁸⁴。今後、保護対象年齢を 16 歳から 18 歳まで引き上げることにに関して、議会での審議が進められる予定である。

²⁸⁰ <http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/documents/about/CFSA2015/CFSAReviewReport.pdf>

²⁸¹ 同ワーキンググループは MCYS により 2012 年 12 月に設立された。オンタリオ州全域から 7 人の地域代表、9 名のケア経験のある若者が中心となり、オンタリオ州政府関係者、オンタリオ州子ども援助協会連合（Ontario Association of Children's Aid Societies : OACAS）、オンタリオ州先住民児童・家族向けサービス協会（Association of Native Child and Family Services Agencies of Ontario）等がオブザーバーとして参加した。

²⁸² <http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/documents/childrensaid/youthleavingcare.pdf>

²⁸³ <http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/documents/about/CFSA2015/CFSAReviewReport.pdf> P.15

²⁸⁴ <https://news.ontario.ca/mcys/en/2016/12/ontario-strengthening-child-welfare-improving-outcomes-for-youth.html> ; <http://www.oa-cas.org/2016/12/bill-89-introduces-historic-amendments-to-the-child-and-family-services-act/> ; http://www.ontla.on.ca/web/bills/bills_detail.do?locale=en&BillID=4479&detailPage=bills_detail_the_bill

自己決定の支援に関する法的議論

- オンタリオ州児童・成年擁護室関係者へのヒアリングによれば、「ケア」の対象者を含む若者自身の決定をより尊重することを法的に認めるような議論が州議会で見られ、ケアを必要とする若者に対する取り組みとして前向きな兆候と指摘した。また、若者と成人との長期的、協力的な関係を実現し、実の家族との再会を可能とすることも優先度の高い課題として捉えていると述べている。
- 同関係者によれば、上述の州議会では議論されている法案は 2017 年 5 月の議会での成立が見込まれている。これにより同大臣および「provincial advocate」（州の社会擁護者）であるオンタリオ州児童・成年擁護室に CCSY 運営上より多くの法的権力が与えられる見込み。また 16 歳以上 18 歳未満で、家庭において虐待を受けた若者については、ソーシャルワーカーによる保護年齢を延長する条項も含まれるとのこと。この改訂は児童を 18 歳未満とする国連の「児童の権利に関する条約」に沿ったものと指摘している²⁸⁵。

社会的養護政策に関する課題

- 一方、オンタリオ州の社会福祉政策に詳しいコンサルタントは、CFSA（特に第 121 条）が「任意」、すなわち 21 歳を過ぎても給付を延長することを「許可」しているのみで、強制するものではないことを憂慮している。また同法は具体性に欠け、実際に何ができるのか明確でないと述べた。
- さらに、オンタリオ州は 1 年後に選挙を控えており、保守派と自由派のどちらが統治することになるかによって延長ケア政策の拡大が転換されてしまう可能性もあると指摘している。

²⁸⁵ 上述のように CAS は法規定により 16 歳以下を児童と定め、CAS が保護すべき対象としてきた

(<https://www.ontario.ca/laws/statute/90c11>)。OACAS の 2014 年度年次報告書では、法改正により CAS の対象年齢を 18 歳に引き上げるよう提言してきた。その理由として、カナダではクレジットカードの申請ができる年齢や婚姻年齢など、主要な社会的・法的制度における成人年齢を 18 歳としている点を指摘している (http://www.oacas.org/wp-content/uploads/2015/06/2014_child_welfare_report.pdf P.6-7.)。

第 7 章 イタリア（ロンバルディア州）

I 社会的養護の概要

イタリアにおける社会的養護の枠組みは、過去 100 年の間にその姿を変えてきた。支援に関わる人々も当局も、ここ数十年で間違いなく変化しており、それに伴い彼らの役割や権限も変わってきている。このことは、主に 2 つのプロセスが進行中である結果だと言えよう。1 つは、支援を提供する際の手法に関わるもので、最近では里親家庭やファミリーホームによる里親ケアへと明らかにシフトしている。イタリアでは現在、これらが社会的養護を担う唯一の託置先と見なされている。10 年前までは、この責任は公的施設と分かち合われてきたが、こうした施設は子どもの養育や健全な発達を促す環境が必ずしもきちんと整っていなかった。

もう 1 つの主な変化は、社会的養護を規制・実施する当局に関わるものである。まずは、イタリア憲法が 2001 年に経た改革プロセスに、法律も明らかに影響を受けた点に言及しなければならない。改革前は、中央政府が社会的養護を含む社会政策および関連サービスにおける独占的権限を有していたが、2001 年以降は州政府への権限移譲が進められ、結果的にこの分野での州の管轄範囲が広がった。同時に、社会的養護の提供に際する地方自治体の権限も強化された。支援を実際に主導しているのは今や地域のソーシャルサービスであり、州政府や地方自治体、地域の少年裁判所と連携しながら中心的な役割を果たしている。

とはいえ、現在の枠組みにおいては、社会的養護を受けている若年成人向けの一般的な支援はまだ保証されていない。国の制度では支援の対象がごく例外的なケースに限られており、今後は保護者のいない未成年外国人や難民の若年成人の支援にますます力が入れると予想される。イタリアへの難民流入が当面続くのはほぼ確実と思われるが、こうしたカテゴリーの人々は保護すべき脆弱な存在であるとの認識が高まっている。

I-1. 法的根拠

I-1-1. 法的枠組み

イタリアで社会的養護の規制が初めて試みられたのは、ファシスト政権下で施行された 1926 年の王国緊急政令 176 号である。当時の他の欧州諸国と同様、この政令は農村地域の家族を 12 歳未満の子どもの唯一のケア提供者と定めていた。²⁸⁶ その後、1942 年の民法典の導入に伴い、里親ケアは「受け入れ家庭が児童との養子縁組を申請する権利を得るまでの 3 年の猶予期間」と定義された。里親家庭の選定に当たっては何の法的基準もなく、地域のソーシャルサービスの監督なしに、公的機関によって任意に選ばれていた。²⁸⁷

イタリアはその 40 年後、この件でようやく首尾一貫した規制を導入した。議会が養子縁組と里親ケアに関する 1983 年の法律 184 号を制定し、²⁸⁸社会的養護に関する決定について地域のソーシャルサービス

²⁸⁶国立児童・青少年研究・分析センター「イタリアにおける児童の脱施設プロセス（Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Il processo di deistituzionalizzazione dei minori in Italia）」:

<http://www.minori.it/it/minori/il-processo-di-deistituzionalizzazione-dei-minori-in-italia> [Accessed on 02/02]

²⁸⁷同上、3 ページ

²⁸⁸議会の青少年委員会「児童の家族に対する権利に関する 1983 年 5 月 4 日の法律 184 号（Commissione parlamentare per l'infanzia, Legge 4 maggio 1983, n. 184 sul diritto del minore ad una famiglia）」:

http://www.camera.it/_bicamerale/leg14/infanzia/leggi/legge184%20del%201983.htm [Accessed on 12/01]

が全面的に責任を負うことになった。289複数の調査報告書を通じて公的施設での児童虐待が増えている実態が明るみに出たため、法整備が急務となっていたのである。

その後、家族・青少年法に関する 2001 年の法律 149 号による法改正が行われ、290児童の取り扱いに関する 2 つの関連国際条約、すなわち国際連合児童の権利に関する条約 (United Nations Convention on the Rights of the Child) 291および 欧州連合基本権憲章 (EU charter of fundamental rights) 292 の一般原則がイタリア法に組み込まれた。同法はそれまでとは異なり、社会的養護の特徴を明記している。その暫定的な性格を強調した上で、養護の期間やプロセスへの関与者を定めている。更に国、州、地方自治体に対し、「どの子どもも顧みられないことがないようにするための施策を導入する」よう明確に求めている。293

社会的養護に関わるもう 1 つの法律が、1983 年の法律 184 号を改正した 2015 年の法律 173 号である。294これは、実家がなおも子どもを養育できない状況にある場合に、里親家庭に養子縁組の機会を提供するものである。295

最近の法律の進展としては、保護者のいない未成年外国人の保護に関する現行の枠組みの見直しに向けた法案が挙げられる。296この法案は、過去 10 年にわたってイタリアに難民が押し寄せ、結果的に保護者のいない未成年外国人が増えている中で提案された。297主な目的は、未成年外国人を緊急センターや難民受け入れセンターに滞在させるよりも、里親ケアを推進することにある。298

しかし、若年成人の自立維持に向けた一般的な支援については、中央政府も州当局もどのような種類の支援を提供すべきかを具体的に示す一貫した規制をまだ開発していない。299児童権利保護機関「Istituto degli innocenti (Institute of Innocents)」の取材で分かったことであるが、この問題は国レベルでも州レベルでも法律で全く取り扱われていない。300 2015 年になって初めて、レンツィ前首相肝いりの労働市場改革法案 (通称「Jobs Act」) に児童養護施設で育った若年成人や 10 代の子どもの労働市場へのアクセスを支援する制度を盛り込む試みがなされた。最終的に承認された法案には結局、こうした施策は盛り込まれず、イタリア法においてこの問題は明らかに欠落したままである。労働・社会政策省は、2016 年 8 月に公表した「発達年齢における個人の権利保護に向けた第 4 国家行動計画」の最終

289 国立児童・青少年研究・分析センター「イタリアにおける児童の脱施設プロセス (Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Il processo di deistituzionalizzazione dei minori in Italia)」4 ページ

290 イタリア議会「家族・青少年法に関する 2001 年 3 月 28 日の法律 149 号、児童の養子縁組および社会的養護について 1983 年 5 月 4 日の法律 184 号を改正 (Parlamento italiano, Legge 28 marzo 2001, n. 149 "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»)」: <http://www.camera.it/parlam/leggi/011491.htm> [Accessed on 12/01]

291 国際連合児童の権利に関する条約 (Convention on the Rights of the Child) の詳細については、次のリンク先を参照のこと: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>

292 EU 基本権憲章の詳細については、次のリンク先を参照のこと: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

293 家族・青少年法に関する 2001 年の法律 149 号第 3 条

294 2015 年 10 月 19 日の法律 173 号、里親ケアを受けている児童の感情の連続性に対する権利について 1983 年 5 月 4 日の法律 184 号を改正 (Legge 19 ottobre 2015, n. 173, Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare): <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015-10-19:173> [Accessed on 13/01]

295 里親ケアと養子縁組: 感情の連続性に関する新たな法律 (Affidamento e adozione: la nuova legge sulla continuità affettiva): <http://www.altalex.com/documents/news/2015/10/30/adozioni-modifiche-alla-legge-184> [Accessed on 13/01]

296 代議院「保護者のいない未成年外国人の保護に関する現行の枠組みの見直しに向けて 1998 年 7 月 25 日の法律 286 号を改正する法律案 (Camera dei deputati, Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati)」: <http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0014820.pdf> [Accessed on 23/01]

297 労働・社会政策省によると、イタリアでは 2016 年 4 月 30 日時点で保護者のいない未成年者が 1 万 1,648 人に上り (http://www.italialavoro.it/wps/wcm/connect/c4a015b4-2d12-458f-a606-bc41e9ddde23/Avviso_23_06_16_rev+MLPS_rev+7_set_16_def.pdf?MOD=AJPERES, 1 ページ)、うち 7.5%がロンバルディア州に住んでいる。2012 年には里親ケアを受けている未成年外国人の割合は 17%であったが、2016 年 9 月にはこれが 47%に上昇した。

298 ラ・レップブリカ紙「代議院、保護者のいない未成年に関する法案を可決 (Minori stranieri non accompagnati, la Camera approva la legge)」: http://www.repubblica.it/solidarieta/diritto-umani/2016/10/27/news/minori_stranieri_non_accompagnati_la_camera_approva_la_legge-150726085/ [Accessed on 23/01]

299 労働・社会政策省とのインタビュー

300 「Istituto degli innocenti」は 6 世紀の歴史を持つフィレンツェの児童権利保護機関で、2 年ごとにイタリアの社会的養護に関する報告書を公表している。詳しくはウェブサイトを参照のこと: <http://www.istitutodegliinnocenti.it/?q=content/home>

目標にこれらの施策を加えることを提案したものの、目標達成は義務ではなく、法的拘束力もない。301

I-1-2. ロンバルディア州の法的枠組み

既に述べたように、イタリアの各州は社会政策に関連する問題について徐々に主導権を得てきた。ロンバルディア州はその間に一連の法整備を進め、地域レベルの既存のサービス強化に努めてきた。具体的には、州政府はまず手始めに「家庭のための政策」³⁰²および「児童のための政策」³⁰³に関する2つの州法を承認した。同州はその際、本来の環境を奪われた児童を援助・養育する上で中心的な役割を果たすのは家庭であると強調している。両方とも、困窮している児童や10代の子どもに不可欠な養育を提供する公共福祉制度において、家庭は中心的な存在であると説明している。

州政府は更に、2007年の法律35号³⁰⁴において、地方自治体がいっどのように社会的養護の提供に責任を負うべきかについて数々の基準を定めた。

ロンバルディア州はこれらの立法行為に加え、里親家庭にも適用される「家庭およびその脆弱な構成員のための州基金」の創設を通じ、資金援助体制を更に強化した。³⁰⁵州政府は2011年には、養育に至るプロセスを簡素化・改善する目的で、遵守義務のない里親ケアのガイドライン³⁰⁶を発表した。また2015年には、社会的包摂を促進し貧困に立ち向かうため、「問題を抱えた10代の子どものための基金」を立ち上げた。³⁰⁷これには、10代の子どもを養育している里親家庭に対する間接的な経済的支援が含まれる。³⁰⁸

興味深いことに、一部の地方自治体は社会的養護関連サービスを提供する官公庁との連携を深める目的で、独自のガイドラインを自主的に導入している。³⁰⁹

³⁰¹労働・社会政策省「発達年齢における個人の権利保護に向けた第4国家行動計画（³⁰¹Ministero del lavoro e delle politiche sociali, IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva）」（2016年8月）77ページ：<http://www.pariopportunita.gov.it/media/2835/iv-piano-azione-infanzia.pdf> [Accessed on 27/01]

³⁰²家庭をめぐる州の政策に関する1999年12月6日のロンバルディア州法23号（Legge Regionale – Regione Lombardia - 6 dicembre 1999, n. 23 "Politiche regionali per la famiglia"）：<http://www.handylex.org/regioni/lombardia/norme/r061299.shtml> [Accessed on 12/01]

³⁰³児童をめぐる州の政策に関する2004年12月14日の州法34号（Legge regionale 14 dicembre 2004, N. 34 "Politiche regionali per i minori"）：<http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/normelombardia/Accessibile/main.aspx?view=showpart&selnode=lr002004121400034&idparte=lr002004121400034> [Accessed on 12/01]

³⁰⁴ロンバルディア州「里親ケアのガイドライン（Regione Lombardia, Linee guida sull'affidamento familiare）」（2011年5月24日）12ページ <http://www.redditoautonomia.regione.lombardia.it/shared/ccurl/741/712/dgr%201772%20affido,0.pdf> [Accessed on 12/01]

³⁰⁵家庭およびその脆弱な構成員を維持するための州基金の設立に関する決議（Determinazioni in ordine all'istituzione del fondo regionale a sostegno della famiglia e dei suoi componenti fragile: atto di indirizzo）：<http://www.redditoautonomia.regione.lombardia.it/shared/ccurl/141/89/dgr%20116.pdf> [Accessed on 13/01]

³⁰⁶ロンバルディア州「里親ケアのガイドライン」

³⁰⁷http://www.redditoautonomia.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Attivita&childpagename=DG_Famiglia%2FWrapperBandiLayout&cid=1213753406594&p=1213753406594&packedargs=menu-to-render%3D1213279698051&pagename=DG_FAMWrapper [Accessed on 16/01]

³⁰⁸最低所得・社会的包摂省、問題を抱えた10代の子どもがいる家庭の社会的包摂促進および貧困対策に向けた心理社会的・教育的支援に関する2015年8月の政令6565/2015号（Direzione generale per il reddito di autonomia e l'inclusione sociale, Decreto 6656/2015 per interventi psico-socio-educativi a famiglie con adolescenti in difficoltà per favorire processi di inclusione sociale e di contrasto alla povertà, Agosto 2015）：

http://www.redditoautonomia.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Attivita&childpagename=DG_Famiglia%2FWrapperBandiLayout&cid=1213753406594&p=1213753406594&packedargs=menu-to-render%3D1213279698051&pagename=DG_FAMWrapper [Assessed on 16/01]

³⁰⁹ミラノ市「里親ケアのガイドライン（Linee indirizzo per l'affido familiare a Milano）」（2012年10月19日）：

<http://www.affidomilano.it/ckfinder/userfiles/files/Delibera%20Affidi%202126%20del%2019%20ottobre%202012.pdf> [Accessed on 13/01]

I-2. 所管省庁／当局

このように、2001 年以降は所管と権限が徐々に労働・社会政策省から州当局へと移っている。ただし全体としては、同省は主要機関として、州や地方自治体が地域レベルで遂行する活動を奨励し、指針を与えている。

同省の児童・青少年総局は社会的養護に対する主要な責任をほとんど負っていない。同局の責任範囲は、子どもの養育および権利保護の促進、社会的養護の関連データ等子どもに関する情報を収集している国家センターの活動の監視、社会的養護に関与する家族に提供されるサービスの基準や水準の定義である。³¹⁰

州レベルでは、ロンバルディア州政府が最低所得・社会的包摂省（Assessorato per il reddito di autonomia ed inclusione sociale）を設置している。同省は社会的養護に関する組織的・法的枠組みを規定し³¹¹、地方自治体のニーズに従って財源を配分し³¹²、家族への経済的支援の最低基準を定めている。³¹³

地方自治体は、ソーシャルサービス部門を通じて境界内の社会的養護に関わる問題についてデータや情報を収集・共有し³¹⁴、里親家庭に必要な財源を割り当てている。³¹⁵こうした活動は通常、この分野で活動しているチャリティー団体と連携し、州の支援を受けた上で実現する。³¹⁶

³¹⁰労働・社会政策省のウェブサイト、包摂・社会政策総局（Sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali）：

<http://www.lavoro.gov.it/ministro-e-ministero/Il-ministero/Uffici-centrali/Pagine/DG-per-inclusione-e-le-politiche-sociali.aspx> [Accessed on 13/01]

³¹¹労働・社会政策省「里親ケアの国家ガイドライン（Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Linee guida nazionali di indirizzo per l'affidamento familiare）」21 ペー

ジ：<http://www.affidomilano.it/ckfinder/userfiles/files/LINEE%20indirizzo%20nazionali%20affido%20familiare.pdf> [Accessed on 13/01]

³¹² 2001 年の法律 149 号第 5 条第 4 段落

³¹³同上、第 38 条第 4 段落

³¹⁴労働・社会政策省、パドバ大学「社会的養護に関する新しい言葉：家庭および運営者のためのガイド（Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Università' degli studi di Padova, Parole nuove per l'affidamento familiare- Sussidiario per operatori e famiglie）」（2014 年 1 月）98 ページ：

<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/minorenni-fuori-famiglia/Documents/sussidiario-affido-familiare.pdf> [Accessed on 13/12]

³¹⁵ミラノ市とのインタビュー

³¹⁶労働・社会政策省、パドバ大学「社会的養護に関する新しい言葉：家庭および運営者のためのガイド（Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Università' degli studi di Padova, Parole nuove per l'affidamento familiare- Sussidiario per operatori e famiglie）」98 ページ

I-3. 支援の提供を司る理念／原則

2001 年の法律 149 号第 2 条によると、「実家が子どもの自己発達および教育を確保できず³¹⁷、子どもが 12 歳以上であれば本人の意見を尊重し、親が承諾した場合³¹⁸」には必ず、地域のソーシャルサービス部門を通じて里親ケアを申請しなければならない。里親ケアは通常、暫定的な性格を持ち、実家が再び子供を養育できるようになった時点で終了する。その期間はケースバイケースであるが、2 年を超えてはならない。³¹⁹

第 2 条によれば、施設への託置よりも家庭への託置の方が望ましい。同法は特に、実家に最も近い場所に住み、他にも児童がいる家庭または個人への託置を優先すべきだとしている。³²⁰受け入れ家庭が見つからなければ、ファミリーホームに託置することになる。子供が 6 歳未満の場合は公的・民間施設での養育が法律で禁じられているため、³²¹その場合はファミリーホームへの託置が義務付けられる。

この規則の背景にあるのは、社会的養護を提供する理想的な環境として家庭を維持・推進しようとする理念である。専門家も、児童には家族を持ち家族と重要な関係を維持する権利が憲法によって保障されていると強調している。³²²これらの原則は、イタリアにおける社会的養護の法的枠組みにとって明らかな転換点、そして大きな前進となった、家族・青少年法に関する 2001 年の法律 149 号の礎となっている。同法はそれだけでなく、かつて児童の養育を担っていた公的施設の段階的消滅・全面閉鎖につながった。第 2 条第 4 段落はソーシャルサービスに対し、2006 年 12 月 31 日までに施設への託置を中止するよう求め、それ以降の段階的閉鎖を命じている。

これらの公的施設はもはや社会的養護の提供に適しているとは見なされておらず³²³、児童は滞在中に十分に顧みられず、必要なケアを受けられないことが多かった。³²⁴政府は制度の移行期に里親ケアの認知向上キャンペーンを通じ、州および地方自治体が全ての児童を里親家庭やファミリーホームに移す手助けをした。労働・社会政策省は更に、手続きを急ぎその全体像を得るため、施設に住む児童に関するデータや情報をめぐる活動を監視することで州を支援した。³²⁵

2001 年の法律 149 号はまた、大規模なファミリーホームよりも小規模な家族による里親ケアを奨励している。法案が成立した当時は、既に 1 人の児童を養育している家族の方が養護の提供に適しており、子どもとより強固な関係を築けると考えられていた。³²⁶社会的養護を受ける子どもは通常、これまでに大きなショックを受けていることから、より多くの注意を払う必要があるため、里親は単に保護者として振る舞うのではなく、むしろ愛情を示すことが重要である。³²⁷

この原則は、ロンバルディア州のソーシャルサービスにおいて各ケースを判断する上で必ず考慮される。「Istituto degli innocenti」がまとめたイタリアの社会的養護に関する最新報告書が示す通り、同州では里親家庭で暮らす子どもの数が、ファミリーホームで暮らす子どもの数を大きく上回る。

³¹⁷ 2001 年の法律 149 号第 1 条第 5 段落

³¹⁸ 同上、第 4 条第 1 段落

³¹⁹ 同上、第 4 条第 2 段落

³²⁰ 同法は家庭を明確に定義していない点に注意すること。イタリア憲法は家庭を「婚姻の原理に基づく自然社会」（第 2 条）と定める一方、イタリア民法典は「安定的に生活しているカップルとその子どもから成る共同体」と表現している。ところが、2001 年の法律 149 号はカップルが結婚していなければならないかに言及していない。いずれにしても、児童を引き取るのは子どものいるカップルの方が好ましいのは確かである。

³²¹ コリエーレ・デラ・セラ紙「児童の社会的養護（L'affidamento dei minori）」：

http://www.dirittierisposte.it/Schede/Famiglia/Affidamento/l_affidamento_dei_minori_id1108883_art.aspx [Accessed on 17/01]

³²² 第 9 政権による州の政策の実施状況-家庭による児童の社会的保護（Stato di attuazione delle politiche regionali a chiusura IX^a legislatura - « La tutela dei minori e la presa in carico della famiglia con minori in difficoltà »）：

<http://www.consorzioiproggettosolidarieta.it/servizi/gestionedocumentale/visualizzadocumento.aspx?ID=716> [Accessed on 24/01]

³²³ 労働・社会政策省とのインタビュー

³²⁴ 児童養護施設の変更点（Orfanotrofi ecco cosa cambia）：http://www.nonprofitonline.it/default.asp?id=412&id_n=1603 [Accessed on 23/01]

³²⁵ 児童養護施設の閉鎖の監視（Monitoraggio sulla chiusura degli istituti per minori）：

<http://www.minori.it/it/monitoraggio-chiusura-istituti> [Accessed on 23/01]

³²⁶ 里親ケアと養子縁組（L'affidamento familiare e la filiazione adottiva）：<http://www.diritto.it/archivio/1/28103.pdf> [Accessed on 23/01]

³²⁷ 国立児童・青少年研究・分析センター「イタリアにおける児童の脱施設プロセス（Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Il processo di deistituzionalizzazione dei minori in Italia）」9 ページ

328. ロンバルディア州では 2012 年 12 月 31 日時点で、3,940 人の子どもが里親ケアを受けていた。うち 2,203 人は伝統的な家族または結婚したカップルに託置され、残りの 1,737 人は施設（servizi residenziali）で暮らしていた。施設とはこの場合、「Comunita' familiare residenziale」や「Comunita' socio-educativa per minori」、「Comunita' educativo-psicologico」を指す点に注意すること。これらの施設は一般家庭をベースとするファミリーホームで、通常は 2 人以上の児童を養育する。329他の州については、ここ数年はファミリーホームで暮らす児童が急激に増えているため、ロンバルディア州と同じ状況が当てはまるとは言い難い。ただ最近では、同州でもこの傾向が見られるようになった。330

図表 家庭または施設で養護を受ける児童・10 代の子どもの数(2012 年 12 月 31 日時点)³³¹

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti in affidamento familiare	Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali	Totale	Bambini e adolescenti in affidamento familiare per 1.000 residenti di 0-17 anni	Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali per 1.000 residenti di 0-17 anni	Bambini e adolescenti fuori famiglia per 1.000 residenti di 0-17 anni	Bambini in affidamento familiare ogni bambino accolto nei servizi residenziali
Piemonte	1.372	689	2.061	2,0	1,0	3,0	2,0
Valle d'Aosta	35	25	60	1,6	1,2	2,8	1,4
Lombardia	2.203	1.737	3.940	1,3	1,0	2,4	1,3
Provincia Bolzano	113	140	253	1,1	1,4	2,5	0,8
Provincia Trento	106	214	320	1,1	2,2	3,3	0,5
Veneto	1.132	848	1.980	1,4	1,0	2,4	1,3
Friuli-Venezia Giulia	152	183	335	0,8	1,0	1,8	0,8
Liguria	624	380 ^(a)	1.004	2,9	1,7	4,6	1,6
Emilia-Romagna	1.110	1.104	2.214	1,6	1,6	3,2	1,0
Toscana	1.140	584	1.724	2,0	1,0	3,0	2,0
Marche	352	371	723	1,4	1,5	2,9	0,9
Umbria	236	202	438	1,7	1,5	3,2	1,2
Lazio	1.144	1.512	2.656	1,2	1,6	2,9	0,8
Abruzzo	110 ^(a)	231	341	0,5	1,1	1,7	0,5
Molise	34	65	99	0,7	1,4	2,1	0,5
Campania	937	1.087	2.024	0,8	1,0	1,8	0,9
Puglia	1.099	1.135	2.234	1,5	1,6	3,1	1,0
Basilicata	59	178	237	0,6	1,9	2,6	0,3
Calabria ^(a)	380	500	880	1,1	1,5	2,6	0,8
Sicilia	1.457	2.805	4.262	1,6	3,1	4,7	0,5
Sardegna	399	265 ^(a)	664	1,6	1,1	2,7	1,5
Italia	14.194	14.255	28.449	1,4	1,4	2,8	1,0

出典：国立児童・青少年研究・分析センター

³²⁸ これら施設の特徴は 2001 年の法律 149 号で言及されておらず、組織構造を持つことのみが義務付けられている。ただし、同法は州に対して適用すべき要件や基準についてより詳しく定義するよう求めている。

³²⁹ 託置児童の数は施設によって異なる。ロンバルディア州では、平均 3～6 人とみられる。

³³⁰ 全国養子縁組・里親家庭協会ロンバルディア州支部とのインタビュー

³³¹ <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/sociale/Documents/Quaderni%20Ricerca%20Sociale%2031%20Report%20MFFO%202.pdf>

このような背景から、ロンバルディア州は支援に関わる当局や地域のソーシャルサービス、施設向けの参照枠組みに加え³³²、これらの活動に適用される原則および範囲を定めた。³³³ガイドラインは特に、児童が社会的養護を受ける場合は必ず、その特徴や経歴を十分に考慮し当人に合ったプランを用意しなければならないと明記している。³³⁴ *foreseen* ガイドラインはまた、地方自治体に里親向けの情報サービスを設立するよう要請しているほか、家族会や市民社会の補助的な役割を強調し、託置の際の協力を求めている。更に、各児童向けのプランを確実に履行し、地域のソーシャルサービスの関与を高めるため、家庭と家族会の間で官民パートナーシップを推進するよう呼び掛けている。³³⁵

ガイドラインは、恵まれない子どもに社会的養護を提供する上で家庭が中枢機関として不可欠な役割を果たすモデルを支持している。このアプローチは、上述の子ども向け政策におけるロンバルディア州の法的・政治的スタンスと明らかに合致している。

I-4. 支援を実施（提供）する組織

1983 年の法律 184 号は、地方自治体を地域レベルでの支援提供に責任を負う当局と定めている。各自治体はそれぞれのソーシャルサービス部門を抱え、必要に応じて児童の社会的養護を要請している。ソーシャルサービスは通常、心理学者、教育者、ソーシャルワーカー、専門家のチームから成り、幅広いサービスと里親家庭への支援を提供している。

地域のソーシャルサービスは個々のケースを評価し、子どもをどの家庭またはファミリーホームに託置すべきかを提案する。もし実家の賛同を得られない場合は検察官に報告する法的義務があり、最終的には検察官が提案を実行に移すか否かを決める。³³⁶託置先が決まったら、ソーシャルサービス部門は子どものために期間や目的、タイミング、個人的状況の評価等を盛り込んだプランを策定する³³⁷ソーシャルサービスは、児童・10 代の若者が正しく扱われ家庭に溶け込んでいるか、またプランが進展しているかどうかを定期的に確かめる必要がある。³³⁸ただし、最適な里親選びを最終決定するのは、ソーシャルサービス部門の活動を支える出張所「里親ケアセンター（Centri per l'affido）」である。里親ケアに関するロンバルディア州のガイドラインは、社会的養護に関わる業務を円滑に行う目的で各自治体に出張所を設けるよう義務付けている。³³⁹これらの出張所はソーシャルワーカーの訓練や指示にも責任を持つ。

大半の行動は自治体レベルで取られることから、ロンバルディア州政府は自治体の指南役となる場合が多い。同州は各公共団体の役割と責任を明確にし、従うべき最良の実践方法を示し、民間・公共セクター間の連携を促し、あらゆる関連サービスの統合を支援するよう努めてきた。³⁴⁰

³³²ロンバルディア州「里親ケアのガイドライン」（2011 年）

³³³同上、6 ページ

³³⁴同上、7 ページ

³³⁵同上、8 ページ

³³⁶同上、24 ページ

³³⁷同上。

³³⁸ミラノ市とのインタビュー

³³⁹同上、51 ページ

³⁴⁰ロンバルディア州「ロンバルディア州の里親ケア（Regione Lombardia, Affidi familiari in Lombardia）」：

http://www.semplificazione.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Redazionale_P&childpagename=DG_01%2FDetail&cid=1213492297628&packedargs=NoSlotForSitePlan%3Dtrue%26menu-to-render%3D1213387704639&pagename=DG_01Wrapper [Accessed on 16/01]

II 提供される支援の詳細

国および州レベルで運営されている現行の法的枠組みは、社会的養護を支える幅広い施策を想定している。ただしそれでも、法律は施設への託置よりも家庭への託置を重視する傾向にある点に注意する。施設はここ数年の間に徐々に姿を消しているためである。2001 年の法律 149 号第 38 条により、検察官は家族手当を割り当てる権限を、里親はそれを申請する権利を付与された。同様の権利は既に、親が雇用主に家族手当を請求できる可能性を定めた 1955 年の共和国大統領令 797 号第 3 条によって、国レベルで認められている。³⁴¹

ロンバルディア州政府は里親ケアのガイドラインにおいて、里親家庭や、一般家庭をベースとするファミリーホームを支援するいくつかの制度を紹介している。例えば経済面では、里親が金銭的援助を受ける権利を有し、出費の払い戻しを受けられるとしている。³⁴²加えて、現行の枠組みにおいては、里親が税控除を受けられる可能性がある。家族手当も税控除も最終的には検察官の承認が必要である。³⁴³いずれにしても、金銭の割り当てについて決定権を持つのは地方自治体である。金額はその家庭の所得ではなく、その地域の平均生活費に従って決まる。³⁴⁴例えばミラノ市の場合、家族手当は月額 480 ユーロであり、特定のケースや状況によっては上乘せされる可能性もある。³⁴⁵この手当は法的に家庭の所得とは見なされず、非課税である。しかも、各自治体は子ども本人や子どもが第三者に与えた損害を対象に保険を提供しているほか、保育園や幼稚園、教科書・教材、給食に対する減税や割引も行っている。³⁴⁶その上、里親は一定の条件を満たせば、政府から子どもの養育費を補助する「児童扶養手当 (Bonus Bebe)」を定期的に受け取ることもできる。³⁴⁷里親はソーシャルサービスが行動を開始してから、あるいは裁判官がその家庭を託置先としてから 90 日以内に児童扶養手当を申請する必要がある。金額は、家庭の年間所得が 2 万 5,000 ユーロを下回る場合は年間 960 ユーロ前後、2 万 5,000 ユーロを上回る場合は 920 ユーロとなっている。³⁴⁸

里親家庭は更に、地域の里親ケアセンター (Centri per l'affido) を通じ、社会的養護をめぐる問題について個人的な支援を得られる。面談やセミナーを通じて助言や訓練を受けられるほか、養護プロセスの初めと終わりに子どもの面倒を見てもらえる。³⁴⁹また、2001 年の法律 149 号³⁵⁰の施行に伴い、疾病給付や出産・父親給付、休業給付等、通常は親向けのあらゆる手当が里親にも適用されるようになった。併せて、子供が特殊な治療や精神的支えが必要な場合、地域のソーシャルサービスおよび里親家庭は地域保健所 (Azienda sanitaria locale) から援助を受けられる。

ロンバルディア州政府はこれらの公式な制度に加え、組織的・官僚的問題や子供との日常的な関係について、里親家庭に助言・指針を提供する里親会の設立を推奨している。³⁵¹里親家庭は里親会を通じ、他の家庭の経験から学ぶ機会を得られる。里親は養育の際に似たような問題に直面することから、同州

³⁴¹家族手当に関する 1955 年 8 月の共和国大統領令 797 号 (Decreto del Presidente della Repubblica n. 797/1955 sugli assegni familiari) : <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/dpr.797.1955.pdf> [Accessed on 16/01]

³⁴²ロンバルディア州とのインタビュー

³⁴³ 2001 年の法律 149 号第 38 条第 1 段落

³⁴⁴ ロンバルディア州「里親ケアのガイドライン (Regione Lombardia, Linee guida sull'affidamento familiare)」(2011 年) 38 ページ

³⁴⁵ミラノ市とのインタビュー

³⁴⁶全国養子縁組・里親家庭協会ロンバルディア州支部とのインタビュー

³⁴⁷全国社会保障機関(Istituto di previdenza sociale:INPS)の 2015 年 5 月 8 日付会報「2014 年 12 月 23 日の法律 190 号第 1 条第 125-129 段落で定められた出生率を支えるための手当について (Circolare numero 93 del 08-05-2015, Assegno a sostegno della natalità di cui all'articolo 1, commi da 125 a 129 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190)」:

<http://www.affidomilano.it/ckfinder/userfiles/files/Circolare%20numero%2093%20del%2008-05-2015.pdf> [Accessed on 17/01]

³⁴⁸児童扶養手当-養子と里親家庭の子供 (Bonus bebe' - Bambini adottati ed in affidamento, 2015 年 8 月):

<http://www.mettilealiallavitait/bonus-bebe-bambini-adottati-ed-in-affidamento/> [Accessed on 17/01]

³⁴⁹ロンバルディア州「里親ケアのガイドライン (Regione Lombardia, Linee guida sull'affidamento familiare)」(2011 年) 51 ページ

³⁵⁰第 38 条第 3 段落

³⁵¹ロンバルディア州「里親ケアのガイドライン (Regione Lombardia, Linee guida sull'affidamento familiare)」(2011 年) 19 ページ

はこの種の支援を一貫して推奨してきた。ガイドラインは、里親会を「里親家庭または実家と地域のソーシャルサービスを繋ぐ真の架け橋」と表現している。³⁵²この分野においてロンバルディア州で最も活動的な団体は、全国養子縁組・里親家庭協会である。同協会は児童の養育を始めようとしているカップルに対し、教育・訓練コースを手配している。³⁵³本部はミラノにあるが、州内全域に支部が存在する。

II-1. 生活環境（施設の種類）

2001 年の法律 149 号で明記されているように、地域のソーシャルサービスはファミリーホーム（Comunita' famiglia）よりも一般家庭が提供する社会的養護を優先しなければならない。³⁵⁴その一方で、同法は各州に対しファミリーホームに適用すべき要件や基準を定めるよう求めている。³⁵⁵

州の社会政策の専門家グループ（Coordinamento tecnico interregionale per le politiche sociali）は、各州の地方自治体のソーシャルサービス部門が児童を託置する際に生活環境を適切性基準の 1 つと見なすべきだとしている。³⁵⁶特に、新しい生活環境は里親家庭の経済的・社会的背景を考慮した上で、実家との連続性・類似性が求められる。

ロンバルディア州は、里親家庭が満たすべき特定の基準を定めていない。一般的に最善の生活環境とは、子どもの潜在能力をフルに開発できる環境である。³⁵⁷同州は、実家と同等の養育を提供する上で里親が中心的役割を果たすモデルを推進してきた。その生活環境は、子どもが愛情を感じられ、彼らの権利が全面的に尊重されるような親密な雰囲気を醸成するものでなければならない。³⁵⁸また、現行の枠組みにおいては、子どものいないカップルよりも他の子どもがいる環境が優先される。全体的な目的は、子どもを「治療」するのではなく、実りある教育・社会行程を示すことにある。³⁵⁹

「Comunita' familiare」に関しては通常、児童が自己のスキルや能力を開発でき、他の児童と交わる機会を得られるようなチームゲームやガーデニング、家畜の世話、音楽・スポーツ活動等、教育的で遊戯性があり、身体的な活動を行える生活環境が求められる。³⁶⁰地域のソーシャルサービスは、児童のあらゆるニーズを満たす環境を確保するためにも、ファミリーホームが提供する様々な設備やサービスに大きな注意を払っている。

ただ、現行の国の枠組みは、何を持って「Comunita' familiare」と呼ぶのかをはっきりと定義していない。2001 年の法律 149 号は州および特別自治州に対し、これらの施設の特徴を示すよう求めている。³⁶¹そうした中で、州の社会政策の専門家グループ（Coordinamento tecnico interregionale per le politiche sociali）は 2009 年に「Comunita' familiare」に適用すべき共通の要件・基準を規定するよう

³⁵²同上、28 ページ

³⁵³ <http://www.anfaa.it/Milano/>

³⁵⁴ 2001 年の法律 149 号第 2 条

³⁵⁵ 里親ケアの全国円卓会議「*comunità familiare* とは何か？全国・州レベルの枠組みにおける分類（Tavolo nazionale affido “Cos'è una comunità familiare? La classificazione delle comunità familiari nella normativa nazionale e regionale”）」（2011 年 5 月）：
<http://www.tavolonazionaleaffido.it/files/10.-Marco-G.-ClassificazioneComunitaFamiliari-.pdf> [Accessed on 17/01]

³⁵⁶ マリオ・ジョルダノ（Mario Giordano）著『児童を受け入れることとは？（Dove va l'accoglienza dei minori?）』：
<https://books.google.co.uk/books?id=eRv9BuSEsf0C&pg=PA151&lpg=PA151&dq=ambiente+abitativo+affidamento+familiare&source=bl&ots=Na7In8CY1v&sig=IKKOGAle85ZciqDvouHsCWrfd3Q&hl=it&sa=X&ved=0ahUKEwj8lpb9g9jRAhXLKCYKHa6pCkwQ6AEIJJAC#v=onepage&q=ambiente&f=false> [Accessed on 23/01]

³⁵⁷ Regione Lombardia, Linee guida per l'affidamento familiare (EN: Lombardy region, Guidelines for foster care), 2011.

³⁵⁸ Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza（受け入れ側地域社会の全国組織）「*Comunità familiare*：人生の選択と児童のためのサービス」5 ページ：<http://www.cnca.it/comunicazioni/news/280-qcomunita-familiari-scelta-di-vita-e-servizio-per-i-minori> [Accessed on 06/02]

³⁵⁹同上、17 ページ

³⁶⁰ <http://www.cdg.it/0303.asp> [Accessed on 20/01]

³⁶¹ 2001 年の法律 149 号第 2 条第 5 段落

試み、「教育行程において親と同等の役割を負う 2 人以上の専門的労働者を備え、児童グループの安定的かつ連続的な共同生活に特徴付けられる、年齢に応じた児童のニーズを尊重・考慮する児童受け入れ施設」と定義した。³⁶²ただし、この定義はあくまで指針であり、法的拘束力はない。従って、各州は互いに似ているケースこそあるものの、それぞれ独自のモデルを開発してきた。例えばロンバルディア州では、「Comunita' familiare」は「家庭が非営利の社会的・教育的活動を実施する形の受け入れ施設である。これらの施設は通常、その家庭が自身の住居内に保有しており、特定のカテゴリーの利用者（母親、子ども等）のみに向けられたもの」と見なされている。³⁶³

また、各「Comunita' familiare」は以下の要件を満たす必要がある：

- 家庭が安定的に存在する
- 組織構造を持つ
- 教育的背景を持つ専門家／教育者または親が存在する
- 目標、道具、方法論を記した定款が存在する
- 子どものための教育的プロジェクトを設定する責任を有する
- その目的に適切な構造を持つ
- 目標と用いる方法論の間に一貫性があるかどうかを定期的に検証するシステムを有する

興味深いことに、里親と子どもの安定した共同生活は法律によって義務付けられている。ただし、必ずしも全ての州がこうした基準を用いているわけではなく、例えば他の州は安定した共同生活を義務付けていない。³⁶⁴

³⁶²里親ケアの全国円卓会議「*comunità familiare* とは何か？全国・州レベルの枠組みにおける分類（Tavolo nazionale affido “Cos'è una comunità familiare? La classificazione delle comunità familiari nella normativa nazionale e regionale”）」5 ページ：

³⁶³同上。

³⁶⁴里親ケアの全国円卓会議「*comunità familiare* とは何か？全国・州レベルの枠組みにおける分類（Tavolo nazionale affido “Cos'è una comunità familiare? La classificazione delle comunità familiari nella normativa nazionale e regionale”）」3 ページ

図表 Comunita' familiare に住む子どもの年齢層・州別の数(2012 年 12 月 31 日時点)³⁶⁵

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti accolti						totale
	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	non indicato	
Piemonte	4,4	4,9	16,0	29,0	45,7	0,0	100,0
Valle d'Aosta	0,0	12,0	28,0	16,0	44,0	0,0	100,0
Lombardia	13,2	11,2	16,6	22,3	36,7	0,0	100,0
Provincia Bolzano	0,0	2,1	10,7	32,1	55,0	0,0	100,0
Provincia Trento	3,3	3,3	17,3	27,6	48,6	0,0	100,0
Veneto	7,1	5,5	16,2	28,2	43,0	0,0	100,0
Friuli-Venezia Giulia	4,4	4,4	17,5	27,3	46,4	0,0	100,0
Liguria ^(a)	6,7	5,9	16,8	25,8	38,5	6,3	100,0
Emilia-Romagna	6,2	3,8	13,5	23,0	53,5	0,0	100,0
Toscana	6,3	7,5	13,4	25,2	45,2	2,4	100,0
Marche	13,0	12,7	15,3	15,6	43,5	0,0	100,0
Umbria	5,9	7,4	16,8	26,2	43,6	0,0	100,0
Lazio	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Abruzzo	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Molise	1,5	13,8	21,5	23,1	40,0	0,0	100,0
Campania	3,8	7,0	13,1	20,3	53,0	2,7	100,0
Puglia ^(a)	2,3	4,1	13,6	21,4	58,7	0,0	100,0
Basilicata	3,9	0,6	11,8	25,8	57,9	0,0	100,0
Calabria	-	-	-	-	-	-	-
Sicilia	8,3	11,9	24,8	23,2	31,7	0,0	100,0
Sardegna ^(a)	4,2	7,0	22,3	29,4	35,8	1,3	100,0
Italia	6,7	7,6	17,3	23,7	44,0	0,7	100,0

出典：国立児童・青少年研究・分析センター

II-1-1. 施設ケア

イタリアでは過去 70 年近くにわたり、「Istituti di assistenza pubblici e privati（公共・民間ケアを提供する施設）」と呼ばれる施設が社会的養護を提供してきた。民法典は当初、これらの施設が子どもの養育ならびに託置する里親家庭の決定に責任を持つと定めていた。366 国家統計局によると、1968 年時点で 17 万 2,197 人の子どもが施設に預けられていた。367 ただし、これにはずっと住み続ける孤児が含まれる。368

これらの施設は、イタリアの社会的養護に影響を及ぼした「脱施設」プロセスを受け、時間とともに次第にその権威を失っていった。施設では子どものニーズを完全に満たす環境を提供できず、その健全な発達を確保できなかったことから、1970 年代に入って初めて、施設ケアから脱却する必要性が本格的に論じられた。369 一部の施設は資金すら確保できず、全ての子供に食べ物や衣服を提供できなかった。加えて、複数の調査報告書や科学出版物を通じ、施設内での児童虐待の増加が明るみに出た。

³⁶⁵<http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/sociale/Documents/Quaderni%20Ricerca%20Sociale%2031%20Report%20MFFO%202.pdf>

³⁶⁶ 全国養子縁組・里親家庭協会「公共・民間団体の役割（Associazione nazionale famiglie adottive ed affidatarie, “Il ruolo degli enti pubblici e privati”）」:

<http://www.anfaa.it/famiglia-come-diritto/comunita/cenni-storici/> [Accessed on 20/01]

³⁶⁷ ビアンカ・グイデッティ・セラ（Bianca Guidetti Serra）、フランチェスコ・サンタネラ（Francesco Santanera）共著『裁判にかけられた児童養護施設（Istituti di assistenza sotto processo）』（1973 年）:

http://www.fondazionepromozionesociale.it/fps.itmemo/libro_celestini/Ilpaesedeicelestini.pdf [Accessed on 24/01]

³⁶⁸ 同上、7 ページ

³⁶⁹ 国立児童・青少年研究・分析センター「イタリアにおける児童の脱施設プロセス」4 ページ

最終的には、家族・青少年法に関する 2001 年の法律 149 号の施行に伴い、こうした施設は 2006 年 12 月 31 日までの全面閉鎖が命じられ、子供は里親家庭や「Comunita' familiari」に移されることになった。しかし、遅延その他の問題により、このプロセスが国レベルで全面的に完了したのは 2009 年になってからである。³⁷⁰

ロンバルディア州は他の州と異なり、2006 年の時点で既に児童を移し終えていた（その 3 年前には、同州は施設で暮らす児童の数が全国平均の 2 倍も多かった）。³⁷¹下の表が示す通り、2007 年には公的施設（左列の istituti）で暮らす児童が全くいなくなった。施設ケアの消滅に伴い、ファミリーホーム（左列の Struttura residenziale per minori）で暮らす児童の比率が急上昇したことが明らかに見て取れる。³⁷²

図表 社会的養護を受ける児童の居住環境別の比率(1997 年、2001-2008 年)³⁷³

Collocazione precedente	1997	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Famiglia d'origine	67,1%	65,9%	59,2%	62,5%	61,9%	57,8%	59,7%	61,6%	62,7%
Parenti fino al IV grado	0%	0%	0,0%	0%	7,7%	8,7%	4,1%	4,1%	4,7%
Altri Affidatari	0%	0%	0,0%	0%	5,4%	5,9%	4,7%	4,3%	4,1%
Altri affidatari o parenti fino al IV grado	13,1%	9,6%	10,7%	9,5%	0%	0%	0%	0%	0%
Comunità alloggio o Centri di Pronto Intervento	11,9%	16,7%	19,8%	20,2%	19,8%	20,6%	25,5%	0%	0%
Istituti	7,9%	7,9%	10,3%	7,8%	5,2%	7,0%	5,9%	0%	0%
Struttura residenziale per minori	0%	0%	0,0%	0%	0%	0%	0%	30,0%	28,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Totale casi validi	2100	2046	1852	2216	2009	1834	2017	2318	2410

出典：Lombardia informatica

³⁷⁰ 同上。

³⁷¹ トマーゾ・ビターレ (Tommaso Vitale) 著『児童養護機関の社会的理念：社会的・政治的スタンス (Sociologia degli Istituti per minori: l'articolazione di regolazione sociale e regolazione politica)』：<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01037967/document> [Accessed on 24/01]

³⁷² 同上。

³⁷³ <http://www.lavoro.regione.lombardia.it/shared/ccurl/1008/786/affido%20familiare%20dic%202010.pdf>

II-1-2. 里親ケア

里親ケアは、法的枠組みにより国と州の両レベルで管理・規制されている唯一の社会的養護である。ロンバルディア州では過去数年の間に、性格や期間の面で様々な種類のケアが開発されてきた。これらは以下のように分類できる：³⁷⁴

- **Affidamento Intrafamiliare**（家族内里親ケア）：4年生までの児童を親類に託置する場合である。³⁷⁵
この種の里親ケアは受け入れ家庭と実家間の衝突を防ぎ、子供のショックを和らげる効果が期待できる。³⁷⁶
- **Affidamento eterofamiliare**（家族外里親ケア）：別の家庭が提供する里親ケアである。³⁷⁷
- **Affidamento diurno/part-time**（日中またはパートタイムの里親ケア）：実家が子どもを一日中養育できず、その教育に外部の助けを必要とする場合を想定している。³⁷⁸子どもを実家から完全に引き離すのではなく、一日のうちの一部のみである。日中またはパートタイムの里親ケアは、自然な環境から子どもを引き離すことを防ぐためにも、ますます推奨されている。
- **Affidamento in pronta accoglienza**（緊急受け入れ里親ケア）：実家で予期せぬ突然の事態が発生したため、新たな家庭が子どもを緊急に受け入れる必要がある場合である。³⁷⁹通常は、家族（親類）内での里親ケアが不可能な0～10歳の子どもを対象とする。
- **Affidamento del bambino insieme alla madre**（児童・母親への里親ケア）：母親が外部の助けを必要とする際に、完全に独立・自立できるよう母親と子どもの両方を支援することを意図したものである。子供に対する母親の親権を強化する狙いがある。³⁸⁰
- **Famiglia affida famiglia**³⁸¹（実家をケアする家庭）：親子の絆を強められるよう、里親家庭が実家全体に扶養・助言を提供する。
- **Affido di prossimità**（近接ケア）：個人または別の家庭による週当たり2～10時間のパートタイム・ケアである。

³⁷⁴ ロンバルディア州「里親ケアのガイドライン（Regione Lombardia, Linee guida per l'affidamento familiare）」35 ページ

³⁷⁵ 労働・社会政策省「里親ケアの国家ガイドライン」48 ページ

³⁷⁶ ロンバルディア州「里親ケアのガイドライン（Regione Lombardia, Linee guida per l'affidamento familiare）」35 ページ

³⁷⁷ 同上、44 ページ

³⁷⁸ 同上。

³⁷⁹ 同上。

³⁸⁰ 同上、36 ページ

³⁸¹ <http://www.affidomilano.it/>

II-2. ロンバルディア州における若者の支援

ロンバルディア州政府は過去数年にわたり、州内の失業対策として幅広い手段を講じてきた。例えば、若者を含む全ての無職の州民に 6 ヶ月で 1,800 ユーロを提供する直接的な経済的支援（最低所得）のほか³⁸²、労働市場へのアクセスを促すための公的資金による職業訓練や訓練コースの提供が挙げられる³⁸³。また 2013 年以降は、積極的に就業の機会を探している無職またはパートタイム契約の 16 歳以上の若者向けに、最長 12 ヶ月の訓練に対し 400 ユーロを援助している。³⁸⁴

ロンバルディア州はさらに、欧州連合（EU）の最新支援プログラム「若者保証（Youth Guarantee, Garanzia Giovani）」を全面的に実施する上で実質的に貢献してきた。³⁸⁵同プログラムはイタリアでは 2014 年に導入され、労働政策庁（Agenzia Nazionale per le politiche del lavoro）を調整役として州レベルで行なわれている³⁸⁶。15～29 歳の全ての（この場合はロンバルディアに住む）EU 市民および非 EU 市民が申請でき、³⁸⁷とりわけニート（NEET：就業、就学、職業訓練のいずれも行っていない人）を想定している³⁸⁸。若者保証は、適格な若者を対象とする全ての訓練、アプレンティスシップ（見習制度）、職業訓練、起業プロジェクトに対して直接助成される。また、若者を積極的に採用する雇用主には、金銭的インセンティブや税制優遇措置が適用される³⁸⁹。

ロンバルディア州はこのように、若者の就業の機会を見つけ、州内の市場動向を監視し、地域の人材紹介会社および労働省と連携しながら、彼らの労働市場へのアクセスを促してきた³⁹⁰。2017 年 3 月時点で、州内に住む 14 万 2,980 人の若者がこのプログラムの恩恵を受けている。うち 8 万 2,702 人がポストを得て、最終的に 4 万 3,221 人がホスト企業に正式採用されている³⁹¹。

³⁸²ロンバルディア州 2016 年最低所得：参入契約プロジェクト（Regione Lombardia, Reddito d'Autonomia 2016: Progetto di inserimento lavorativo (PIL)）：

<http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Cittadini/Lavoro-e-formazione-professionale/Dote-Unica-Lavoro/reddito-autonomia-pil/reddito-autonomia-pil> [Accessed on 10/03]

³⁸³ロンバルディア州「Dote Unica Lavoro」：

<http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Cittadini/Lavoro-e-formazione-professionale/Dote-Unica-Lavoro/ser-dote-unica-lavoro-ifl/dote-unica-lavoro> [Accessed on 10/03]

³⁸⁴ロンバルディア州「訓練制度に関する新たなガイドライン」（Regione Lombardia, Nuovi indirizzi regionali in materia di tirocini）（2014 年 10 月）：

http://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/ea2c7a92-9a20-48cc-b90a-bdddfcae8422/DGR_X_825_tirocini.pdf?MOD=AJPERE&CACHEID=ea2c7a92-9a20-48cc-b90a-bdddfcae8422 [Accessed on 10/03]

³⁸⁵欧州委員会雇用・社会問題・インクルージョン総局「若年層の失業」：<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036> [Accessed on 10/03]

³⁸⁶イタリア政府「若者保証：州の役割」（Governo Italiano, “Garanzia giovani – il ruolo delle regioni”）：

<http://www.garanziegiovani.gov.it/Pagine/IRuoloDelleRegioni.aspx> [Accessed on 10/03]

³⁸⁷イタリア政府「若者保証：仕組み」（Governo Italiano, “Garanzia giovani – Come funziona”）：

<http://www.garanziegiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Pagine/default.aspx> [Accessed on 10/03]

³⁸⁸欧州委員会雇用・社会問題・インクルージョン総局「若年層の失業」

³⁸⁹ロンバルディア州「若者保証：企業インセンティブ」（Regione Lombardia, Garanzia giovani – Incentivi per le imprese）：

http://www.garanziegiovani.regione.lombardia.it/cs/Satellite?c=Page&childpagename=DG_IFL%2FMILLayout&cid=1213671273182&p=1213671273182&pagename=DG_IFLWrapper [Accessed on 10/03]

³⁹⁰ロンバルディア州「若者保証の州実施計画」（Regione Lombardia, Piano esecutivo regionale di attuazione della garanzia per i giovani）：[Accessed on 10/03]

³⁹¹ロンバルディア州「若者保証に関する報告書」（Garanzia Giovani, Rapporto di Regione Lombardia）：

<http://www.garanziegiovani.regione.lombardia.it/shared/ccurl/84/246/170306%20-%20Monitoraggio%20Settimanale%20GG%20-%20006%20Marzo%202017.pdf> [Accessed on 10/03]

II-3. 提供される支援の詳細

中央政府もロンバルディア州当局も、社会的養護を受けている全ての若年成人を対象とするいかなる形の普遍的な支援も開発していない。ただ最近の政策の進展に伴い、この件について国レベルで話し合われるに至った。こうした施策は特定のカテゴリーの恵まれない若者の雇用対策として、与党・民主党に支持されている。

具体的には、シルバーナ・アマティ元老院（上院）議員は児童養護に関わるイタリアの数十団体による「#5buoneragioni（5つの正当な理由）」キャンペーンを受け、労働市場改革法案（Jobs Act）392をめぐる審議の際に、393ある提案を行った。394キャンペーンを推進したのは全国規模の主要6協会「Associazione Agevolando（容易化協会）」「Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza（受け入れ側地域社会の全国組織）」「Coordinamento Nazionale Comunità per Minori（子どものための地域社会の全国組織）」「Progetto Famiglia onlus（家庭プロジェクト）」「Sos Villaggi dei Bambini onlus（SOS子ども村）」「Coordinamento Italiano Servizi contro Maltrattamento e Abuso all'Infanzia（イタリア反児童虐待協会）」で、395同議員の支持を得た。アマティ議員はポレッティ労働相に宛てた公開書簡の中で、「児童養護施設で育った若年成人の雇用対策として、彼らの経済的自立および労働市場への統合を促す制度」を盛り込むよう求めた。396”。

イタリア代議院の労働委員会は、アマティ議員の提案を承認し、政府に提示した。397同委は政府に対し、実家を出て一定期間にわたり養護を受けたことのある15～29歳の若者の求職を容易にするための一連の施策を打ち出すよう求めた。この提案は元老院の労働・社会保障委員会に支持された。398ところが、各方面からの圧力にもかかわらず、財源不足や政治的な意思の欠如により、政府は最終的に労働市場改革法案に盛り込まなかった。399元老院の労働・社会保障委員会は、2015年度予算法案をめぐる審議の際にこの議題を再び俎上に乗せ、一部の議員が15～29歳の若者の支援を年次目標に加えるよう求めた。疎外や底辺化の問題に取り組む上で、例えば就職の斡旋を容易にする雇用契約などの制度化が不可欠と見なされた。400しかし政府はやはりこの場合も、適切に規制することはなかった。

³⁹² <http://www.jobsact.lavoro.gov.it/Pagine/default.aspx>

³⁹³ 労働市場改革法案「若年成人に対する支援は行われる（Jobs Act, ci sarà l'inserimento lavorativo per i ragazzi in affido）」:

<http://www.vita.it/it/article/2015/08/06/jobs-act-ci-sara-linserimento-lavorativo-per-i-ragazzi-in-affido/136188/> [Accessed on 13/01]

³⁹⁴ これらのチャリティー団体は約10年にわたり、様々な国の政府にこうした施策を導入するよう呼び掛けている。また、イタリア労働・社会政策省に対しても、国際連合児童の権利に関する条約（Convention on the Rights of the Child）の実施に関する年次報告書を通じて働き掛けた（イタリア語: <http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/ixrapportocrc2016.pdf>）。労働市場改革法案をめぐる議論が行われている間こそ政界での支持が高まったが、ギリギリのところで実現していない。

³⁹⁵ プレスリリース「労働市場改革法案における若年成人の自立支援（Comunicato Stampa, Sostegno all'autonomia dei neomaggiorenni nel Jobs Act）」: <http://www.cnca.it/comunicazioni/comunicati-stampa/2321-sostegno-all-autonomia-dei-neomaggiorenni-nel-jobs-act> [Accessed on 13/01]

³⁹⁶ 公開書簡の全文は次のリンク先を参照のこと: http://www.silvanaamati.it/newsletter/03_04_15/lettera_a_min_Poletti.pdf [Accessed on 13/01]

³⁹⁷ 代議院「議会の公共・民間雇用委員会の会報（Camera dei deputati, Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, Lavoro pubblico e privato）」（2015年8月5日）238ページ:

http://www.camera.it/leg17/824?tipo=A&anno=2015&mese=08&giorno=05&view=filtered_scheda&commissione=11#data.20150805.com11.allegati.all00030%20http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=937932 [Accessed on 13/01]

³⁹⁸ 議会の公共・民間雇用委員会「2014年12月10日の法律183号第1条第3段落に沿った積極的な労働市場政策に関する報告書（Relazione, Commissione parlamentare Lavoro pubblico e privato, Decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, a norma dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, No. 183）」34ページ: <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/79308-10419.pdf> [Assessed on 16/01]

³⁹⁹ 「Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza（受け入れ側地域社会の全国組織）」とのインタビュー

⁴⁰⁰ 家族のいない若年成人: 国が責任を負うべき5つの正当な理由（Neomaggiorenni “fuori famiglia”: #5buoneragioni, “lo Stato se ne occupa”）:

http://www.ilportaledellafamiglia.org/pls/famigliapiu/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=1910 [Accessed on 27/01]

Ⅱ-4. 未成年外国人に提供される支援

イタリアの法的枠組みにおいては、社会的養護を受けている若年成人向けの一般的な支援はまだ保証されていない。だが、労働・社会政策省は 2016 年に労働市場改革の一環として、保護者のいない未成年外国人および若年成人向けのパイロットスキームを開発した。⁴⁰¹保護者を伴わずにイタリアに到着する難民の子どもが年々増え続ける中で、こうした措置の導入は急務となっていた。⁴⁰²

この背景の下、労働・社会政策省の移民・統合政策総局は 2016 年 9 月に「若年移民のための職業訓練、雇用、統合プロジェクト」と呼ばれるパイロットスキームを承認した。⁴⁰³同スキームは、保護者を伴わずにイタリアに到着し、里親ケアを受けている難民の子どもも対象となる。⁴⁰⁴

イタリア政府は、保護者のいない未成年外国人が晒される問題に本格的かつ長期的に取り組む目的で、このスキームに計 480 万ユーロ⁴⁰⁵を振り向けた。

このスキームは、保護者のいない児童としてイタリアに到着し、現時点で仕事のない全ての外国人⁴⁰⁶の若年成人に適用される。⁴⁰⁷同スキームでは、個々のニーズに合わせた個人的なプロジェクトの一部として、職業訓練や教育、学習への支援および助成金が提供される。⁴⁰⁸各プロジェクトは 5 ヶ月の訓練期間を含め、8 ヶ月にわたり続く。訓練期間には、月間労働時間のうち少なくとも 70%に参加することを条件に月額 500 ユーロの助成を受けられる。各プロジェクトはまた、当人のスキルや個人能力を磨き、プロジェクト終了時に求職を容易にするものでなければならない。⁴⁰⁹ただし、このスキームは現在進行中のため、現時点で短期的・長期的効果を評価するのは困難である。これまでに 400 人の訓練に資金援助しており、2 月末までに更に 960 人を援助する見込みである。⁴¹⁰

⁴⁰¹保護者のいない児童・若年移民のための社会的統合プロジェクト (Percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori non accompagnati e giovani migranti) :

<http://www.felicitapubblica.it/2016/10/percorsi-di-integrazione-socio-lavorativa-per-minori-e-giovani-migranti/> [Accessed on 24/01]

⁴⁰²労働・社会政策省によると、保護者のいない未成年外国人は 2013 年に 6,319 人で、2015 年には既に 8,300 人を超えていた。

⁴⁰³労働・社会政策省「若年移民向け職業訓練・雇用・統合プロジェクトへの助成 (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Avviso per il finanziamento di percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori non accompagnati e giovani migranti)」1 ページ : http://www.italialavoro.it/wps/wcm/connect/c4a015b4-2d12-458f-a606-bc41e9ddde23/Avviso_23_06_16_rev+MLPS_rev+7_set_16_def.pdf?MOD=AJPERES [Accessed on 24/01]

⁴⁰⁴労働・社会政策省移民・統合政策総局とのインタビュー

⁴⁰⁵同上。

⁴⁰⁶法律上、外国人とは非 EU 加盟国出身者を指す。

⁴⁰⁷労働・社会政策省「若年移民向け職業訓練・雇用・統合プロジェクトへの助成 (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Avviso per il finanziamento di percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori non accompagnati e giovani migranti)」4 ページ

⁴⁰⁸同上、3 ページ

⁴⁰⁹同上、6 ページ

⁴¹⁰労働・社会政策省移民・統合政策総局とのインタビュー

II-5. 行政的延長措置

イタリアにおける里親ケアは通常、暫定的な性格を持つが、複雑なケースでは例外的に延長の申請が認められる場合がある。⁴¹¹これは例えば、実家がなおもその若者を養育できないか、あるいは本人が重大な健康上の問題を抱えている場合である。⁴¹²イタリアの枠組みにおいては、こうした状況は「*prosieguito amministrativo*（行政的延長措置）」と呼ばれ、里親家庭か地域のソーシャルサービス、検察官が申請手続きを行う。延長に伴い、併せてその若者のニーズに応じたプロジェクトが策定され、地方自治体のソーシャルサービス部門の承認を経た上で実行に移される。⁴¹³プロジェクトの策定に当たっては、若者が実家に戻るのがなぜ遅れるのか、その理由を説明した上で、求職・就職の斡旋または教育行程における支援を続けることを目指す。⁴¹⁴最終的な目標は、プロジェクトが終了した時点で若者があらゆるスキルや個人的能力を完全に備え⁴¹⁵、社会への統合を全面的に支援することにある。⁴¹⁶

里親家庭はこの間、通常の里親ケアに基づく助成・取り扱いを受け続けられる。加えて、里親家庭と若者は共に地域保健所（Azienda socio-sanitaria）から助言や心理学的な援助を得られる。⁴¹⁷また、地域の社会的養護部門が職業への移行支援や職業訓練を探す手助けをしてくれる場合もある。⁴¹⁸プロジェクトは3年後に終了し、若者の社会的統合および経済的自立を促す。⁴¹⁹ロンバルディア州ではミラノとブレシアの2ヶ所に少年裁判所があり、延長の是非について判断を下す。⁴²⁰

ただし、行政的延長措置はイタリアの既定制度というよりは、例外的措置である点に注意する。⁴²¹地域の少年裁判所は、里親ケアの延長適用をその若者が日々の選択について完全に自覚し、自律的に行動することが基本的に不可能なケースに厳しく制限している。

⁴¹¹少年裁判所の設立・運営に関する1934年7月20日の王国緊急政令1404号第29条が、1956年7月25日の法律888号に置き換えられた（Art. 29, Regio Decreto-Legge. 20 luglio 1934, n. 1404. Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni sostituito dalla legge 25 luglio 1956, n. 888）。：http://www.tribmin.reggiocalabria.giustizia.it/doc/normativa/r.d.l.%201404-1934_2.pdf [Accessed on 31/01]

⁴¹²ロンバルディア州「里親ケアのガイドライン（Regione Lombardia, Linee guida per l'affidamento familiare）」（2011年5月24日）38ページ

⁴¹³同上。

⁴¹⁴ロンバルディア州「里親ケアのガイドライン（Regione Lombardia, Linee guida per l'affidamento familiare）」（2011年5月24日）38ページ

⁴¹⁵同上。

⁴¹⁶ミラノ市の社会的養護部門（Comune di Milano Servizio Coordinamento Affidi）との電子メールインタビュー

⁴¹⁷同上。

⁴¹⁸同上。

⁴¹⁹全国養子縁組・里親家庭協会「仮説的結論（Associazione nazionale famiglie adottive ed affidatarie, Le conclusioni possibili）」：<http://www.anfaa.it/famiglia-come-diritto-affidamento-familiare/il-progetto/le-conclusioni-possibili/> [Accessed on 31/01]

⁴²⁰「Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza（受け入れ側地域社会の全国組織）」とのインタビュー

⁴²¹「Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza（受け入れ側地域社会の全国組織）」とのインタビュー

II-6. 支援別対象年齢と支援を受ける子どもの数の変遷

保護者のいない16～23歳の未成年外国人は、「若年移民のための職業訓練、雇用、統合プロジェクト」と呼ばれるパイロットスキームの下で経済的援助や職業訓練を受けられる。⁴²²行政的延長措置については、里親ケアが終了する直前に申請できる。現行の枠組みは対象年齢の下限を設定しておらず、理論上は14歳の児童にも適用可能である。⁴²³ただ実際には、成人年齢の18歳に達した時点で申請するのが一般的であり、期間は最大3年で21歳になった時点で終了する。⁴²⁴

イタリアでは2014年4月30日時点で保護者のいない未成年外国人の数が6,274人に上り、1年後には8,260人へと31.7%増えた。うち約9割を15～17歳の年齢層が占める。

また、大半を男子が占め（2014年は93%、2015年は95.4%）、その大多数はアフリカ出身である。⁴²⁵

図表 イタリアにおける保護者のいない未成年外国人の年齢層別人数⁴²⁶

FASCE DI ETÀ	DATI AL 30/04/2014	%	DATI AL 31/12/2014	%	DATI AL 30/04/2015	%
17 ANNI	3.253	51,8	5.216	49,5	4.609	55,8
16 ANNI	1.621	25,8	3.020	28,7	2.157	26,1
15 ANNI	765	12,2	1.321	12,5	860	10,4
7-14 ANNI	613	9,8	952	9,0	608	7,4
0-6 ANNI	22	0,4	27	0,3	26	0,3
TOTALE	6.274	100,0	10.536	100,0	8.260	100,0

出典：労働・社会政策省移民・統合政策総局

保護者のいない未成年外国人の州別分布を見ると、大量の難民が押し寄せる南部の州（シチリア州、カラブリア州、プーリア州）に集中しているのは当然であるが、ロンバルディア州は常に受け入れ数で上位に立っている。⁴²⁷

⁴²²労働・社会政策省「労働・社会政策省「若年移民向け職業訓練・雇用・統合プロジェクトへの助成（Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Avviso per il finanziamento di percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori non accompagnati e giovani migranti）」3ページ

⁴²³少年裁判所（Il Tribunale per i minorenni）：

<http://www.assistentsociali.org/minori/tribunale-per-i-minorenni-competenza-amministrativa.htm> [Accessed 08/07]

⁴²⁴ロンバルディア州「里親ケアのガイドライン（Regione Lombardia, Linee guida per l'affidamento familiare）」（2011年5月24日）38ページ

⁴²⁵労働・社会政策省移民・統合政策総局「イタリアにおける保護者のいない児童に関する月次報告書（Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, I minori stranieri non accompagnati in Italia）」（2015年4月30日）：

<http://www2.immigrazione.regione.toscana.it/sites/default/files/MSNAReportmonitoraggio30aprile2015.pdf> [Accessed on 01/02]

⁴²⁶同上、9ページ

⁴²⁷労働・社会政策省移民・統合政策総局とのインタビュー

図表 イタリアにおける保護者のいない未成年外国人の州別人数(2014 年、2015 年)⁴²⁸

REGIONE DI ACCOGLIENZA	N° MSNA al 31/12/2014	%	REGIONE DI ACCOGLIENZA	N° MSNA al 30/04/2015	%
SICILIA	4.628	43,9	SICILIA	2.486	30,1
PUGLIA	1.094	10,4	LAZIO	838	10,1
CALABRIA	839	8,0	LOMBARDIA	814	9,9
LOMBARDIA	760	7,2	PUGLIA	794	9,6
LAZIO	675	6,4	CALABRIA	694	8,4
EMILIA ROMAGNA	532	5,0	EMILIA ROMAGNA	669	8,1
CAMPANIA	415	3,9	TOSCANA	423	5,1
TOSCANA	376	3,6	CAMPANIA	346	4,2
PIEMONTE	289	2,7	PIEMONTE	307	3,7
FRIULI VENEZIA GIULIA	267	2,5	FRIULI VENEZIA GIULIA	270	3,3
VENETO	192	1,8	VENETO	176	2,1
TRENTINO - ALTO ADIGE	102	1,0	LIGURIA	103	1,2
MARCHE	87	0,8	TRENTINO - ALTO ADIGE	92	1,1
LIGURIA	85	0,8	MARCHE	77	0,9
SARDEGNA	54	0,5	SARDEGNA	51	0,6
BASILICATA	48	0,5	BASILICATA	45	0,5
MOLISE	34	0,3	ABRUZZO	29	0,4
UMBRIA	30	0,3	UMBRIA	24	0,3
ABRUZZO	26	0,2	MOLISE	20	0,2
VALLE D'AOSTA	3	0,0	VALLE D'AOSTA	2	0,0
TOTALE	10.536	100,0	TOTALE	8.260	100,0

出典：労働・社会政策省移民・統合政策総局

労働・社会政策省の最新データによると、イタリアでは 2016 年 11 月時点で保護者のいない未成年外国人の数が 1 万 7,245 人に上る。4292 年未満の間に 3 倍近くに増えた計算で、うち大半が 15～17 歳の男子である。

また同省によると、うち 6.1% (1,029 人) がロンバルディア州に住んでいる。これは全州の中で 4 番目に多い。⁴³⁰

保護者のいない未成年外国人の 8 割超を占める、16 歳以上の若者が「若年移民のための訓練、雇用、統合プロジェクト」と呼ばれるパイロットスキームの対象となり得る。

しかし、これらの若者のうち最終的に同スキームの恩恵を受けられるのは 1 割程度 (約 1,400 人) にとどまりそうである。また、このうち現時点で里親ケアを受けているのは 2% にすぎない。⁴³¹

⁴²⁸<http://www2.immigrazione.regione.toscana.it/sites/default/files/MSNAReportmonitoraggio30aprile2015.pdf>, p.10

⁴²⁹同上。

⁴³⁰労働・社会政策省移民・統合政策総局「イタリアにおける保護者のいない児童に関する月次報告書 (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Report mensile sui minori stranieri non accompagnati in italia)」1 ページ：

<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-30112016.pdf> [Accessed on 01/02]

⁴³¹労働・社会政策省移民・統合政策総局とのインタビュー

図表 イタリアにおける保護者のいない未成年外国人の州別人数(2016 年 11 月)⁴³²

REGIONE	PRESENTI E CENSITI	%
SICILIA	7.052	40,9
CALABRIA	1.460	8,5
EMILIA ROMAGNA	1.065	6,2
LOMBARDIA	1.029	6,0
PUGLIA	907	5,3
LAZIO	888	5,1
CAMPANIA	853	4,9
SARDEGNA	711	4,1
FRIULI VENEZIA GIULIA	661	3,8
TOSCANA	625	3,6
PIEMONTE	539	3,1
VENETO	315	1,8
BASILICATA	301	1,7
LIGURIA	259	1,5
MARCHE	194	1,1
ABRUZZO	128	0,7
MOLISE	100	0,6
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	79	0,5
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	62	0,4
UMBRIA	14	0,1
VALLE D'AOSTA	3	0,0
TOTALE	17.245	100

出典：労働・社会政策省移民・統合政策総局

行政的延長措置の下で提供される支援については、イタリアでは 2011 年時点で 1,023 人の若年成人がこれを利用したとみられる（受け入れ側地域社会の全国組織による試算）。⁴³³うち約半数が外国出身者であった。⁴³⁴これが全国レベルで得られる唯一の最新データであり、労働・社会政策省は現時点で正確なデータを有していない。⁴³⁵ロンバルディア州政府もこの件に関するいかなる情報も公表していない。

ただ、ミラノで行政的延長措置が適用されている若者の数が公表されているので、参考までに記しておく。同市では 2016 年時点で 157 人が適用されており、うち 24 人が里親家庭で暮らしている。⁴³⁶

地域の社会的養護部門によると、これらの数値は過去 5 年間で安定的に推移しており、ほとんど変化がない。⁴³⁷

図表 ミラノにおける若年成人の行政的延長措置(区域別、2016 年)

ZONA 1	10
ZONA 2	18
ZONA 3	14
ZONA 4	12
ZONA 5	21
ZONA 6	30
ZONA 7	17
ZONA 8	18
ZONA 9	17
TOTALE	157

出典：ミラノ市の社会的養護部門（Comune di Milano Servizio Coordinamento Affidi,）

⁴³² <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-30112016.pdf>

⁴³³ この数値は *Comunità familiari* の若年成人のみを対象とする点に注意。

⁴³⁴ 実家の外で暮らす児童（I minorenni fuori dalla famiglia d'origine）、データは「*Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza*（受け入れ側地域社会の全国組織）」より：http://www.ubiminor.org/images/2015/Incontri/Marelli_slide.pdf [Accessed on 01/02]

⁴³⁵ 「*Istituto degli innocenti*」（フィレンツェの児童権利保護機関）とのインタビュー

⁴³⁶ ミラノ市の社会的養護部門（*Comune di Milano Servizio Coordinamento Affidi*）との電子メールインタビュー

⁴³⁷ ミラノ市の社会的養護部門（*Comune di Milano Servizio Coordinamento Affidi*）との電子メールインタビュー

Ⅲ 支援対象年齢の設定の背景

支援対象となる年齢層の枠組みは、既にイタリアで規定されている他の目的向けの法的年齢を一部考慮している。いずれにしても、両方の支援に対する適格性を規定する際は、明らかに成人年齢である 18 歳が主な基準点となっている。

Ⅲ-1. 対象年齢層の設定の根拠

パイロットスキーム「若年移民のための職業訓練、雇用、統合プロジェクト」の適格年齢として 16～23 歳を設定したのは、様々な理由による。若い難民は、その個人的状況に加え、成人年齢の 18 歳に達しても立ち直れないようなショックを経験した可能性があるため、とりわけ脆弱な存在であると見なされている。従って、この特定のカテゴリーの恵まれない若年成人に対する特別な保護・支援の提供を国が保証するという考え方である。⁴³⁸

また、このスキームは保護者のいない児童のための EU 行動計画を政治的根拠としているが、同計画は具体的な年齢層を示していない。⁴³⁹従って、18 歳の上下数歳が対象範囲として選ばれたのである。その上限については、里親ケアの行政的延長措置が適用される年齢の上限（21 歳）を下回らないようにした。⁴⁴⁰一方、下限（16 歳）については、虐待や労働搾取を防ぐため法律で定められた就労可能な最低年齢に基づき設定された。⁴⁴¹

行政的延長措置の適格年齢の上限には、後に互いに影響し合うことになる 2 つの法律が関係している。1 つは成人年齢を従来の 21 歳から 18 歳に引き下げることを定めた 1975 年の法律 39 号で、これにより 18～21 歳の若者（従って里親ケアを受けている場合も）はもはや未成年と見なされなくなった。⁴⁴²一方、地域のソーシャルサービスによる支援提供の対象年齢の上限を 21 歳（1975 年以前の成人年齢）と定めた「少年裁判所の設立・運営に関する王国緊急政令」については改正が見送られた。⁴⁴³これは、法改正により若者が突然成人年齢に達したり上回ったりしても、社会的養護を受け続けられるようにするためである。⁴⁴⁴その結果、若者は現行制度において、成人年齢に近づくと 21 歳になるまでの 3 年間の延長措置を適用申請できるわけである。⁴⁴⁵

いずれにしても、支援の適格年齢の引き上げや変更に関する議論はこれまで全く行われていない。現時点では政治課題に載せられておらず、恐らく向こう数年は議論されることはなさそうである。⁴⁴⁶一方、「#5buoneragioni（5 つの正当な理由）」キャンペーンに参加する団体は中央政府に対し、里親ケアを受けている若者を年齢に関係なく全て対象とする普遍的な形の支援を導入するよう呼び掛け続けられると思われる。⁴⁴⁷

⁴³⁸同上。

⁴³⁹労働・社会政策省「若年移民向け職業訓練・雇用・統合プロジェクトへの助成 (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Avviso per il finanziamento di percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori non accompagnati e giovani migranti)」2 ページ

⁴⁴⁰ EJC は、これらの情報のすべてを労働・社会政策省移民・統合政策総局とのインタビューを通じて得られた。

⁴⁴¹労働・社会政策省移民・統合政策総局とのインタビュー

⁴⁴²「*Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza*」(受け入れ側地域社会の全国組織) および労働・社会政策省とのインタビュー

⁴⁴³少年裁判所の設立・運営に関する 1934 年 7 月 20 日の王国緊急政令 1404 号第 29 条が、1956 年 7 月 25 日の法律 888 号に置き換えられた (Art. 29, Regio Decreto-Legge. 20 luglio 1934, n. 1404. Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni sostituito dalla legge 25 luglio 1956, n. 888)。

⁴⁴⁴顧みられない子供 (Bambini in stato di abbandono) : <http://www.unabasesicura.it/tutela-09-abbandono.html> [Accessed on 02/02]

⁴⁴⁵労働・社会政策省とのインタビュー

⁴⁴⁶要望に応え、労働・社会政策省とのインタビューで尋ねた。

⁴⁴⁷「*Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza* (受け入れ側地域社会の全国組織)」とのインタビュー

Ⅲ-2. 年齢層設定の証拠／根拠として用いられる調査、データ、文書等

年齢層設定の証拠や根拠として用いられている可能性のある文書、データ、調査は見つからなかった。

448

Ⅲ-3. 法定年齢（結婚、投票、納税義務、徴兵制度等）

イタリア民法典は、結婚するには成人である必要があると定めており、未成年の婚姻を禁じている。16歳以上であれば例外が認められるが、この場合は地域の裁判所に結婚の理由を記した申請書を提出し、承認を得なければならない。裁判所はその後、早期結婚の動機に基づいて是非を判断する。449

全ての個人は18歳になると選挙権が付与される。これは欧州、国、州レベルのあらゆる選挙に適用される。唯一の例外が元老院選挙で、投票できるのは25歳からとなっている。450かつては1947年の法律1058号によって21歳以上の全市民に選挙権が与えられていたが、4511975年の法律39号によって成人年齢が21歳から18歳に引き下げられたと同時に、選挙権を含む権利および義務が見直された。452

イタリアの財政制度は、納税義務が発生する具体的な年齢を定めていない。親と同居している若者は18歳の成人に達しても、収入が全くなければ通常は普通税の支払いを免除される。納税義務が発生するのは、年間所得が2,840.51ユーロを上回った場合である。453一方、現行の枠組みは就労可能な最低年齢を15歳454と定めており、イタリアではこの年齢に達し、義務教育を修了していれば働くことができる。455

徴兵制度については、2001年の法律215号の施行に伴い、当時のベルルスコーニ政権によって2005年に廃止された。456それまでは、1964年の共和国大統領令237号に基づき、成人に達した全ての男子に兵役が義務付けられていた。457

Ⅲ-4. イタリアの教育制度の学齢区分

イタリアでは6～16歳が義務教育である458。ただし、16歳で学業を終える場合は、代わりに18歳

448労働・社会政策省とのインタビュー

449イタリア民法典第1編「人および家族」第6章「結婚」(Codice civile italiano, Libro Primo Delle persone e della famiglia, Titolo V Del matrimonio) : <http://www.altalex.com/documents/news/2014/08/22/del-matrimonio-celebrato-davanti-all-ufficiale-dello-stato-civile> [Accessed on 31/01]

450イタリア元老院、イタリア共和国憲法第2部「共和国の機構」第1章「議会」第1節「上下院」第58条17ページ : https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf [Accessed on 31/01]

451投票権に関する1947年10月7日の普通法1058号第1条(Art. 1, Legge Ordinaria n. 1058 del 07/10/1947, Norme per la disciplina dell'elettorato attivo) : <https://www.blia.it/leggiditalia/?a=1947&id=1058> [Accessed on 31/01]

45218歳への成人年齢設定並びに投票権および行為能力の法改正に関する1975年3月19日の法律39号第19条(Art. 19 Legge 8 marzo 1975, n. 39 Attribuzione della maggiore età ai cittadini che hanno compiuto il diciottesimo anno e modificazione di altre norme relative alla capacità di agire e al diritto di elettorato) : <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/it/it045it.pdf> [Accessed on 31/01]

453イル・ソーレ・24オーレ紙「規定・税制(Norme e tributi)」コーナー(2015年9月10日付) : <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/Norme%20e%20Tributi/2010/04/guida-730-domande-risposte/04-famiglia.shtml?uuid=ABPouG0> [Accessed on 31/01]

454義務教育修了年齢と一致する。

455イタリア議会、若年労働者の保護に関するEU指令94/33/ECを実施するための1999年8月4日の法律345号第5条(Art. 5, Parlamento Italiano, Decreto Legislativo 4 agosto 1999, n. 345 "Attuazione della direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro") : <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/99345dl.htm> [Accessed on 31/01]

4562000年11月14日の法律331号第3条第1段落に沿った職業軍への漸進的変革に関する2001年5月8日の法律215号第7条(Decreto Legislativo 8 maggio 2001, n. 215, Disposizioni per disciplinare la trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale, a norma dell'articolo 3, comma 1, della legge 14 novembre 2000, n. 331) : <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/01215dl.htm> [Accessed on 31/01]

457陸海空軍の徴兵に関する1964年2月14日の共和国大統領令237号(Decreto del Presidente della Repubblica, 14 febbraio 1964, n. 237 Leva e reclutamento obbligatorio nell'esercito, nella Marina e nell'aeronautica) : <http://docplayer.it/15012224-D-pr-14-febbraio-1964-n-237-1-leva-e-reclutamento-obbligatorio-nell-esercito-nella-marina-e-nell-aero-nautica-2-1-circ.html> [Accessed on 31/01]

458教育・大学・研究省「義務教育について」(Ministero dell'Istruzione, dell'Università, e della Ricerca, Obbligo scolastico) : http://www.istruzione.it/urp/obbligo_scolastico.shtml [Accessed on 10/03]

になるまで職業訓練を受けるか、見習として働かなければならない。⁴⁵⁹

教育制度は一般的に、以下の 5 段階から成る：

- 幼稚園 (*scuola dell'infanzia*) : 4～6 歳の幼児⁴⁶⁰
- 小学校 (*scuola primaria* または *scuola elementare*) : 通常は 6～10 歳の児童であるが、6 歳未満でも入学可能
- 前期中等教育／中学校 (*scuola secondaria di primo grado* または *scuola media inferiore*) : 10/11～13 歳⁴⁶¹
- 後期中等教育 (*scuola secondaria di secondo grado* または *scuola media superiore*) : 14～18 歳で、普通高校と技術・職業訓練高校に分かれる⁴⁶²
- 大学 (*università*) : 18 歳以上

⁴⁵⁹州の職業訓練「様々な代わりの道」(La formazione professionale regionale: molti percorsi alternativi) :

<http://statistica.regione.veneto.it/Pubblicazioni/scuole/Capitolo10.jsp> [Accessed on 10/03]

⁴⁶⁰「イタリアでは幼児の 98%が幼稚園に通っている (Scuola dell'infanzia, in Italia la frequenta il 98% dei bambini)」:

<http://www.erasmusplus.it/scuola-dellinfanzia-in-italia-la-frequenta-il-98-dei-bambini/> [Accessed on 10/03]

⁴⁶¹イタリアの教育制度 (L'ordinamento scolastico in Italia) : https://www.lescuolestatali.it/ordinamento_scolastico.html [Accessed on 10/03]

⁴⁶²同上。

IV 対象国で重視している取組

社会的養護に関するイタリアの政策は時間とともに、徐々にその主眼がシフトしてきた。歴代の中央政府は 10 年前まで、子どもの権利を全面的に尊重するための法律を開発する一方で、各当局が支援を提供する際の役割と責任を明確にしながら、社会的養護全体を規制してきた。しかしその後、イタリアに到着する保護者のいない未成年外国人の数が著しく増えたため、政府は今や、彼らのために更なる保護を提供し、社会的養護の手続きを緩和する必要性を認識している。

こうした政策の変化の背景には、現政権の政治的スタンスや、欧州レベルで承認された難民・移民に関する一連の法的取り組み⁴⁶³、そして保護者のいない未成年外国人に対するノン・ルフールマンの原則の適用など、様々な要因がある。⁴⁶⁴ただ、こうした変化の第一の理由として考えられるのは、やはり過去数年にわたりイタリアに大量の難民が押し寄せているという事実であろう。⁴⁶⁵従って現行政策は、保護者のいない未成年外国人も意識した法律の更なる強化や社会的養護の適切な規制を目指したものとなっている。

この件に最も関連する政策の進展は、既に説明したパイロットスキーム「若年移民のための職業訓練、雇用、統合プロジェクト」と、保護者のいない未成年外国人の保護に関する枠組みの改正法案である。⁴⁶⁶両方とも、イタリアに住むまたは到着する児童向けの現行制度を強化し、彼らの社会への統合を容易にするほか、人権擁護を強化する狙いがある。⁴⁶⁷同時に、中央政府は未成年外国人を受け入れるための国家基金の財源を増やした。⁴⁶⁸この財源は、外国人児童に社会的養護を提供する地方自治体の支援に振り向けられ⁴⁶⁹、2015 年には 9,000 万ユーロ、2016 年には 1 億 7,000 万ユーロに上った。⁴⁷⁰政府は 2017～2019 年の期間についても予算を確保することを決定した。⁴⁷¹

こうした動きは全て、保護者のいない未成年外国人を保護し、彼らにイタリアで育った子どもたちと同じ機会を与えようという政府の意図の表れである。現政権は既に存在する手法や金融手段を拡大しただけでなく、今もなお適切に対処すべき難民問題を念頭に置きながら社会的養護の政策を明らかにシフトさせた。だが、将来の政策がこの方向性を維持するかどうかは不透明である。多くは次期総選挙⁴⁷²の結果と、それに伴う国内の政局動向にかかっていると考えられる。

⁴⁶³特に、国際的保護の付与・撤回のための共通手続きに関する EU 指令 2013/32/EU は、国際的保護の申請受理に関する基準を定めている。

⁴⁶⁴移民および外国人の地位に関する 1998 年 7 月 25 日の法律 286 号第 19 条 (Art. 19, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero") : <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm> [Accessed on 02/02]

⁴⁶⁵内務省の統計によると、2015 年は 10 万 3,792 人、2016 年は 17 万 6,554 人であった : http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31_gennaio_2017_0.pdf

⁴⁶⁶代議院「保護者のいない未成年に関する法案 (Camera dei Deputati, La proposta di legge sui minori non accompagnati)」 : http://www.camera.it/leg17/465?tema=minori_stranieri_non_accompagnati [Accessed on 02/02]

⁴⁶⁷労働・社会政策省移民・統合政策総局とのインタビュー

⁴⁶⁸基金は 2012 年から労働・社会政策省が管理運用していたが、2015 年に内務省に移管された。

⁴⁶⁹代議院「未成年外国人を受け入れるための国家基金 (Camera dei Deputati, Il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri)」 : http://www.camera.it/leg17/465?tema=minori_stranieri_non_accompagnati [Accessed on 02/02]

⁴⁷⁰内務省「保護者のいない未成年外国人を受け入れるための国家基金 (Ministero dell'interno, Fondo nazionale per l'accoglienza dei MSNA)」 : <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/fondo-nazionale-laccoglienza-dei-msna> [Accessed on 02/02]

⁴⁷¹同上。

⁴⁷²次期総選挙は 2018 年に予定されているが、2017 年に前倒しされる可能性がある。

第 8 章 まとめと考察

本章では、調査対象国の社会的養護関係施設、里親支援等を離れた後の児童等に対する支援の実態について調査を実施した。以下に調査結果を踏まえた考察を示した。

1. 調査結果のまとめ

(1) 社会的養護の上限対象年齢について

調査対象国における支援の上限年齢は、カナダ（オンタリオ州）が 16 歳、アメリカ（フロリダ州）、ドイツ、イギリス（イングランド）、フランス、イタリア（ロンバルディア州）では、18 歳であった。但し、社会的養護関係施設、里親支援等を離れた後の児童等（以下、ケアリーバー）が、一定条件を満たした場合（職業訓練、就学等の選択）は、いずれの国（地域）も 21 歳まで支援を継続することを選択できる仕組みとなっていた。

なお、以下の国（地域）では、各支援について個別に高い上限年齢が設定されていた。

○カナダ（オンタリオ州）

- ・教育等自立支援（専門スタッフによる生活スキル、知識の獲得支援、医療サービス、法的支援等）は、24 歳まで。
- ・医療給付、電話相談等によるカウンセリング等のサポートは 25 歳まで（元クラウンワード、養子縁組が決まった若者対象）。

○イギリス（イングランド）

- ・学業を続ける場合は、個別アドバイザー支援、住宅手当、税控除、自立生活手当、資金貸与、特別奨学金就業支援策等は、25 歳まで。

(2) 上限対象年齢の設定根拠について

ケアリーバーへの支援対象年齢について、その上限をどのような根拠で設定したのかをみると、アメリカ（フロリダ州）は、連邦政府のガイドラインに準拠させており、その設定にあたっては、児童扶養世帯補助（AFDC）の対象年齢の変更に連動しているとされた。但し、同補助の対象年齢の設定根拠についての情報は得られなかった。

ドイツは、かつての西ドイツの成人年齢が 21 歳であったことに沿っていると考えられている。また、社会法典第 8 編 7 条には、27 歳未満の者を「若者」と定義していること、また、従来から教会での青少年活動が 27 歳までであったとの見解もある。

カナダ（オンタリオ州）は、上限年齢設定についての情報は得られなかった。なお、オンタリオ州政府の報告書「25 is the New 21」によれば、支援対象の上限年齢を拡大した場合の費用対効果を根拠に、25 歳までの延長が主張されていた。

イギリス（イングランド）は、ケアリーバーは、他の若者が親から受けられる同水準の愛情や支援が受けられるよう施策の充実を目指してきた。しかしながら、会計監査院（National Audit Office）による調査結果から、1) 一般家庭では、22 歳の時点で 50%の若者が親と同居している。一方、年 1 万人にのぼるケアリーバーのうち、3 分の 1 は 18 歳未満で託置先を離れていること。

2)一般家庭の19歳から21歳のうち、就業、就学、職業訓練のいずれも取組んでいない者の割合は14%であった。一方、2016年のニートに関する調査によれば、19歳から21歳のケアリーバー26,340人のうち、就業、就学、職業訓練のいずれも取組んでいない者が4割を占め、その割合が2年間で1ポイントずつ上昇していること。3)政府の調査より、18歳まで学業や職業訓練を受ける若者は、そうでない者よりも健康状態の維持、犯罪等への関与の割合が低くなる傾向が示されたこと。こうした実態から、ケアリーバーは経済的困窮状態に陥ることが多く、社会的排除や長期失業、犯罪への関与の可能性が高まる恐れのある状況にあると考えられている。

フランス、イタリア（ロンバルディア州）は、18歳が成人年齢であることを根拠としていると考えられた。

（３）ケアリーバーへの支援について

ケアリーバーへの支援内容についてみると、里親養育支援の継続、アメリカ（フロリダ州）は、住居支援、教育、職業訓練に関する支援が行われていた。

ドイツは、本人の申請に基づき社会的養護関係施設での支援継続、里親支援の継続が認められることがある他、一般施策として就学のための奨学金、職業訓練補助手当が行われていた。また、少年相談所は、電話やWeb上で青少年の様々な悩み相談、オンブズマンによる権利擁護支援が行われていた。

カナダ（オンタリオ州）は、住居確保の支援、金銭的支援等（CCSY）、医療給付、相談支援（カウンセリング）が行われていた。

イギリス（イングランド）は、個別アドバイザーの指名と自立プランの策定により行政サービスの利用調整・相談、住宅手当、税控除、自立生活手当、資金貸付、就学・就業奨学金の支援が行われていた。

フランス、イタリア（ロンバルディア州）では、ケアリーバー独自の支援策は、確認できなかった。

（４）ケアリーバーへの支援に関して重視している取組

ケアリーバーへの支援に関して重視している取組としては、アメリカ（フロリダ州）では、フォスターケアから対象児童等が離脱することを防ぐために、大学との連携強化、大学でのカウンセリング支援を通じて対象児童等のモニタリングの機能を高めていた。

ドイツ、カナダ（オンタリオ州）、イギリス（イングランド）では、行政がケアリーバー当事者の声を聞き、施策に反映させること、自己決定の尊重が重視されていた。

フランスは、民間NPO法人が中心となり、就業につながる技能の獲得支援を強化していた。

イタリアは、ケアリーバーに対する支援ではないが、難民児童等で保護者のいない未成年外国人への就業訓練、学習支援、経済的支援のパイロットスキームの実施が検討されていた。

図表 調査結果のまとめ

	日 本	アメリカ (フロリダ州)	ドイツ	カナダ (オンタリオ州)	イギリス (イングランド)	フランス	イタリア (ロンバルディア州)
I. 社会的養護に関する基本情報	【実施主体】 ・社会的養護施策は、国の厚生労働省が児童福祉法等に基づき、制度の枠組、支援の基本方針、水準等を示す。実務は都道府県、政令指定都市が担当（母子生活支援施設での支援、相談業務等は、市町村も実施）。 【支援対象年齢】 ・社会的養護の対象年齢は 18 歳。但し、自立援助ホームにおける支援は、学生であれば 22 歳の年度末まで継続可能。	【実施主体】 ・社会的養護（フォスターケア）の実務は州政府の児童家庭省が担当。 【支援対象年齢】 ・社会的養護の対象は、連邦レベルで 18 歳未満とされる。 ・諸条件を満たす者に対しては、21 歳まで教育、職業訓練、住居支援等の自立支援およびフォスターケアの継続が可能。	【実施主体】 ・社会的養護の実務は州並びに基礎自治体の青少年局（Jugendamt）が担当。 【支援対象年齢】 ・社会的養護の対象は基本的に 18 歳未満。 ・本人の申請に基づき、21 歳までは、施設入所もしくは里親支援を受けられる。	【実施主体】 ・社会的養護の実務はオンタリオ州青少年サービス省（MCYS）が担当。 【支援対象年齢】 ・社会的養護の対象は基本的に 16 歳である。16 歳の誕生日までに保護を受けている場合に 18 歳の誕生日まで保護が受けられる。 ・条件を満たす者に対しては、21 歳まで金銭的支援、住居支援等が継続される。また、25 歳まで医療給付、電話等によるカウンセリング等のサポートが受けられる。 ・24 歳まで教育等自立支援（専門スタッフによる生活スキル、知識等の獲得支援、医療、法的支援等）が受けられる。	【実施主体】 ・社会的養護の実務は、政府教育省のガイドライン、法律に基づき、地方自治体が責任を負う。 【支援対象年齢】 ・社会的養護の対象年齢は、18 歳（学生の場合は 21 歳まで里親宅での養育、各種支援が継続される）。 ・21 歳（学業を続ける場合は 25 歳）まで、個別アドバイザー支援、住宅手当、税控除、自立生活手当、資金貸与、特別奨学金就業支援策等の給付がある。	【実施主体】 ・社会的養護の実務は、県の児童社会扶助機関（ASE）が担当。 【支援対象年齢】 ・社会的養護の対象は基本的に 18 歳未満。 ・本人の申請に基づき、21 歳まで施設ケア、里親支援を継続できる。	【実施主体】 ・社会的養護の実務は、州政府、地方自治体（ロンバルディア州は、最低所得・社会的包摂省が担当。国の労働・社会政策省は、社会的養護に関わるサービス、水準を規定するとともに、各種統計データの収集を担当）。 【支援対象年齢】 ・社会的養護の対象は基本的に 18 歳（但し 21 歳まで延長可能）。

	日 本	アメリカ (フロリダ州)	ドイツ	カナダ (オンタリオ州)	イギリス (イングランド)	フランス	イタリア (ロンバルディア州)
	【義務教育】 ・義務教育は、15 歳まで。 【成人年齢】 ・成人年齢は 20 歳。	【義務教育】 ・義務教育は 18 歳まで。 【成人年齢】 ・成人年齢は 18 歳。	【義務教育】 ・義務教育は、16 歳まで。 【成人年齢】 ・成人年齢は 18 歳。	【義務教育】 ・義務教育は 18 歳まで。 【成人年齢】 ・成人年齢は 18 歳(州により異なる)。	【義務教育】 ・義務教育は 16 歳まで。 【成人年齢】 ・イングランドでは、成人年齢は 18 歳。	【義務教育】 ・義務教育は 16 歳まで。 【成人年齢】 ・成人年齢は 18 歳。	【義務教育】 ・義務教育は 16 歳まで。 【成人年齢】 ・イタリアの成人年齢は 18 歳。
Ⅱ. ケアリーバーへの支援	【ケアリーバーへの支援(概要)】 ・児童養護施設、里親での養育における 20 歳未満まで措置延長。 ・自立援助ホームの入居者であって大学等に進学している場合は 22 歳の年度末まで支援を継続。 ・一部の施設において、社会的養護退所児童を対象とした、就労、自立に向けた相談(施設内の職業指導員が担当) ・児童養護施設、自立援助ホーム等を退所し、就職、進学者を対象に自立支援資金の貸付。また、児童養護施設等に入所中の児童に対して、資格取得のための費用を貸付。 ・身元保証人確保対策事業 ・退所児童等アフターケア事業(生活、就業相談、相互交流等	【ケアリーバーへの支援(概要)】 ・フォスターケアにおける 18 歳の制限年齢を超えた対象者は、教育、職業訓練、住居支援等を内容とする自立支援のサービス、あるいは 21 歳まで継続して引き続きフォスターケアを受けるサービスなどに引き継がれる。 ・フロリダ州では「自立生活法」により、2014 年 1 月から諸条件(フルタイムの学生、月に最低 80 時間就労、障がいを持つ場合のいずれか)を満たす若者に対して 21 歳までの間、フォスターケアを継続して受けられることになった。 ・実際のサービス運営は各州が行い、そのプログラム内容に応じ連邦政府から費用の償還を受ける仕組み。	【ケアリーバーへの支援(概要)】 ・若年成人(18～26 歳)への支援として、社会法典第 8 編第 41 条に規定があり、18 歳以上については、本人の申請に基づき社会的養護としての支援(施設入所もしくは里親養育)が、通常 21 歳までは延長される。法的には 27 歳までは支援が延長されているが、21 歳以降も支援を受け続けるには、精神医学的問題等の証明が必要となり、支援が認められるケースはごくまれである。 ・社会的養護を離れた若者への支援策としては、一般の社会福祉施策の対象となる。 ・住宅は社会的養護の担い手である民間福祉団体が低廉な住宅の提供を行っている	【ケアリーバーへの支援(概要)】 ・オンタリオ州では 16 歳までがケアの対象となり、18 歳の誕生日までにケアを離れる必要があるが、一定の条件のもと 21 歳、またはそれ以上の年齢を上限とする自立支援等のサービスも受けられる。 ・中核的なサービスである CCSY(金銭的支援等)は 21 歳の誕生日までであり、18 歳の誕生日の直前までは法的養育権の対象であったことなどが条件と定められている。 ・21 歳まで継続可能な支援は、18 歳を超えてなお高校卒業までに時間がかかる若者への住居等支援なども含まれる。また、24 歳までは自立支援、25 歳までは医療給付や電話・オンラインに	【ケアリーバーへの支援(概要)】 ・18 歳の誕生日までが養護対象(16 歳からは社会的養護を離れることもできる)。 ・18 歳から 21 歳(学業を続ける場合は 25 歳)に対して、個別アドバイザーを指名し、若者と一緒に自立プランを策定(自立プランは義務教育が終了する 16 歳から策定。 ・住宅手当、税控除、自立生活手当、資金貸付、特別奨学金就業支援策等)が給付される。 ・「社会的共同親」としてケアリーバーがよりよい生活を送れるように支援することが国の責務と考えている。 ・その理念は、他の若者が親から得ているケア・支援と同水準のケアを提供することである。 ・実際の支援は地方自	【ケアリーバーへの支援(概要)】 ・社会的養護は基本的に 18 歳までであり、18 歳以上については、本人の申請に基づき支援(施設入所もしくは里親養育)が延長されることもあり得る。 ・2016 年 3 月 14 日法(社会福祉・家族法典 L222-5 条)において、「家族の支援を受けることができない社会的参入に困難な状況にある若青年は 21 歳まで支援を延長して受けられることができる。未成年時に開始した教育課程が修了するまで、その支援は延長される」と規定された。 ・社会的養護としてだけではなく、県が若年成人のための基金を作り、支援をしていることもある。 ・それ以外、ケアリーバーに限定された公的	【ケアリーバーへの支援(概要)】 ・若年成人に対する国、州レベルの支援の根拠となる法律、取組はみられない。 ・但し、成人年齢 18 歳に達した時点で里親養育期間を 3 年間延長する申請ができる。 ・2016 年労働市場改革法案に、児童養護施設で育った若年成人、10 代の子どもの労働市場へのアクセス支援施策が盛り込まれる案が示された。 ・州政府が独自に施策を展開し始めている。ロンバルディア州政府は、社会的養護に関わる(関わった)10 代の子ども達への基金を創設した。 ・国レベルの施策としては、雇用施策の一環として施策の検討が行われているが、実現には至っていない

	日 本	アメリカ (フロリダ州)	ドイツ	カナダ (オンタリオ州)	イギリス (イングランド)	フランス	イタリア (ロンバルディア州)
	を実施。本事業は一部で実施)。 ・平成 28 年の改正児童福祉法に基づく、「社会的養護自立支援事業(仮称)」の創設が予定されている((居住費、生活費支援、生活・就労相談、身元保証等)。		ほか、低所得者向けの住宅手当を受給しながら住宅を借りることもあり得る。 ・経済的支援としては就学のための奨学金や職業訓練補助手当の制度が充実しており、就学もしくは職業訓練を受けながらの生計を立てることも可能である。その他求職者のための手当(失業給付Ⅱ)を受給しながら自立を目指すこととなる。 ・その他、社会法典第 8 編第 11 条に規定された青少年相談所(Jugendberatungsstelle)があり、電話、Web 上等で青少年に関する様々な悩み相談等を行っているほか、青少年が権利擁護を求める先として、青少年に特化したオンブズマンが全国各地におり、相談支援を受けられる。	よるカウンセリングサービスが受けられる。	治体が行うが、国は法律等でその水準を規定している。	支援はほとんどなく、ケアリーバーは一般の低所得者対策の対象となり、生計を立てるだけの収入を得ることができない場合には、一定の就労経験があれば主に公的扶助となる RSA(積極的連帯所得)の受給等が認められる。 ・公的支援のほか、民間の NPO が就業支援としては中心となり、企業と連携して手に職を付けるプログラムが提供されたり、それと同時に低廉な住居の提供等が行われる。	い。
	【まとめ：主な支援内容】 ・施設等養護の継続 ・里親等支援の継続 ・就労、生活相談支援 ・経済的支援 ・身元保証	【まとめ：主な支援内容】 ・住居確保支援 ・フォスターケアの継続 ・教育訓練 ・職業訓練	【まとめ：主な支援内容】 ・施設養護の継続 ・里親支援の継続 ・経済的支援(就学奨励金、職業訓練補助手当) ・相談支援	【まとめ：主な支援内容】 ・住居確保の支援 ・経済的支援 ・医療給付 ・相談支援	【まとめ：主な支援内容】 ・里親支援の継続 ・経済的支援(税控除、自立生活手当、資金貸付、奨学金、就業支援金) ・相談支援(個別アドバイザー)	【まとめ：主な支援内容】 ・施設入所の継続 ・里親支援の継続	【まとめ：主な支援内容】 ・里親支援の継続

	日 本	アメリカ (フロリダ州)	ドイツ	カナダ (オンタリオ州)	イギリス (イングランド)	フランス	イタリア (ロンバルディア州)
Ⅲ. ケアリー バーの上限対象年 齢を設定した根 拠・背景	—	・連邦のフォスターケアユース向けプログラムのガイドラインに準拠して、各支援の上限年齢を設定。 ・上限年齢の設定・変化には、別制度である児童扶養世帯補助（AFDC）の対象年齢が様々な理由で設定・変更されてきた経過が影響しているとされる。 ・なお、フォスターケアユースの自立が難しく、社会的負担につながっているという市民の認識が一般的のため、18 歳以上の支援について市民の理解が得やすいという背景がある。	・ケアリーバーへの支援として、21 歳、27 歳という年齢上限が設けられている。 ・21 歳については、かつての西ドイツの成人年齢が 1974 年まで 21 歳であり、社会法典第 8 編の対象年齢も 21 歳だったことが影響していると考えられている。 ・27 歳については、明確な根拠は不明であるが、社会法典第 8 編第 7 条において、27 歳未満の者を「若者」と定義されており、そこまでが「若年成人（18 歳～26 歳）」への支援の対象となり得る。（一部教会での青少年活動が 27 歳までであったため等の見解もある）	・サービスにより上限年齢が異なるが、中核的サービスである CCSY の上限である 21 歳については、明文化された根拠は確認できない。これは、オンタリオ州では 1985 年に上限年齢を定められたことから、当時の状況把握が難しいことなども影響している。 ・なお、オンタリオ州の報告書「25 is the New 21」では、ケアの上限年齢拡大による費用対効果を根拠に、25 歳までの延長が主張された。	・一般家庭の若者と比較して学業成績が低く、精神・健康面で深刻な問題を抱えていることに起因して、社会全体としての社会的排除の状態におかれ、ニート、失業、犯罪への関与、健康面に関する問題の上昇につながっているとの問題意識がある（会計監査院の調査が実施されている）。 ・ケアリーバーの自立支援の成績が芳しくないため、養護児童の年齢制限引き上げが議論されている。具体的には、養護施設を離れた後、3 年間のアフターケアのモデル実施が検討されている。	・1974 年 7 月 5 日の民法改正により成人年齢が 21 歳から 18 歳に引き下げられ、それに準拠して社会的養護が認められる年齢は基本 18 歳となっている。	・成人年齢 18 歳を基準としている。
Ⅳ. ケアリー バーへの支援として重視している 取組	—	・フォスターケアから対象者が離脱することを防ぐため、大学との連携強化や大学でのカウンセリングサービス（対象者のモニタリングを目的に含む）の設置に努めている。	・行政がケアリーバーの当事者の声を聴くことをはじめている。	・ケアリーバーを含む若者自身の自己決定を尊重することが重要。このための法的整備も進められている。	・ケアリーバー本人の意見を取り入れた取組の実践 ・政府は、ケアリーバーの権利を法的に定めた「ケアリーバー誓約」の制定を検討中。	・民間 NPO が中心となり、職業に直結する技能を個別に与える就業支援を行っている。学業を長く学ばせるといよりも、手に職を付けるということを個別に指導するほうが中心である。	・イタリアの法的枠組としては、若年成人の社会的養護を受けている（ケアリーバー）への支援は保障されていない。

	日 本	アメリカ (フロリダ州)	ドイツ	カナダ (オンタリオ州)	イギリス (イングランド)	フランス	イタリア (ロンバルディア州)
V. 社会的養 護におけ る重要な 取組等	—	・18 歳以上のフォスターユースサービスの提供にあたり、里親やフォスターユースを支えるための各種支援が不足している。里親やこれを支える組織等の人材確保等が州政府の取組として重要。 ・18 歳以上のケースマネジメントでは、対象者の活動のモニタリング・生活支援と自立支援の両方に取り組む必要があるため、現場の支援者が苦慮している状況。	・ケアリーバーの当事者団体が声をあげはじめ、行政に対して、期間の延長も含めた支援の強化を求めている。	・現在の保護対象年齢は 16 歳であるが、これを 18 歳まで引き上げる法律が、2016 年 12 月に成立した。 ・21 歳以降の支援は「許可」されているのみで「強制」ではない状況が課題。	・1)人材育成、2)データに基づく養育支援のイノベーションの推進、3)ガバナンス、アカウンタビリティの強化。 ・児童性的虐待防止への取組強化 ・里親家庭の確保(里親希望者の審査手続きの改善等)。	・ケアリーバーへの支援は民間 NPO による支援が中心。ただし、特にケアリーバーをターゲットとしているわけではなく、一般の低所得若者対策の中で実施されている。	・1970 代から社会的養護施設から里親、ファミリーホームでの養育への転換が進められ、2006 年に施設ケアは中止された。 ・2000 年代は、子どもの権利擁護の推進に関わる法律が整備された。 ・難民児童等、保護者のいない未成年外国人への職業訓練、学習支援、助成金の提供に関するパイロットスキームが実施されている。

2. 考察

調査対象国の社会的養護関係施設、里親支援等を離れた後の児童等に対する支援の実態を踏まえ、以下に考察の論点を示す。

(1) 社会的養護に関わる児童等とその他の児童等の生活条件等に関する実証的データの収集の必要性

イギリス（イングランド）の例にあるように、社会的養護に関わる児童等の生活条件等に関する実証データが収集されている。そこでは、その他の一般家庭の若者との学業成績、精神・健康面等において深刻な問題を抱えており、社会的排除の状態にあることを検証している。また、こうした点が、ニート、失業、犯罪への関与、健康面の問題に関する発生率上昇に関係していることを示している。

このように、社会的養護に関わる児童等の生活条件とともに、自立の状況についての情報を収集することによって、より効果的な自立支援策を検討するための判断材料等を得ることができると考えられる。

その際、ニート、失業、犯罪への関与、健康面の問題の発生率の低減といった達成目標の設定についても重要な観点であるといえる。

(2) インケアの段階から継続した自立支援の実施（相談、調整機能）

調査対象国では、社会的養護に関わる児童等に対する自立支援策として、児童養護施設、里親支援等の上限年齢の延長、就労・生活相談、教育訓練、職業訓練、経済的支援、住居確保の支援等が行われていた。

その際、自立に向けた支援についての継続性が重視されていた。継続性を担保する上で、1) 社会的養護を離れる以前より、児童等と支援者の関係が継続するよう工夫されている点。2) 職業、進学等の選択する以前、それ以降も継続的に相談、助言を受けられる点が重視されていた。

例えば、イギリス（イングランド）では、職業や進学等を選択する 16 歳の段階から個別アドバイザーを指名し、若者と一緒に自立プランを策定し、それに基づいた相談、支援を行い、必要に応じて適切な社会福祉サービス等につなげる役割も担っている。

社会的養護を離れてからの自立支援をより確実なものとしていくためには、自立支援の継続性の観点が重要であると考えられる。

(3) 職業スキルの獲得、就学支援

調査対象国において社会的養護に関わる児童等の自立支援にあたっては、本人の意向に基づき、職業スキルの獲得、就学支援等といった様々な支援が展開されていた。

本来、自立支援にあたっては、社会的養護に関わる児童等が、誰と共に自立していくのかという関係性の維持が重要な観点になると考えられる。

そうした関係性の中で、児童等本人が、自分の希望を率直に出し、それを実現するための方法、検討事項等を共に歩みながら実現していく支援が重要な役割となる。

職業スキルの獲得、就労機会の斡旋、就学支援等に関わる各種施策が存在するが、社会的養護に関わる児童等の自立支援の機能を高める上では、諸施策を共に活用するために、児童等の背景、意向を理解し、共に実現する仕組が重要であると考えられる。

（４）児童等本人の意見の反映

調査対象国においては、社会的養護に関わる児童等の自己決定、本人の意見を取り入れた支援が重視されている。その背景として、子どもの権利条約に基づき、子どもの意見表明権を遵守する方針に基づくものと考えられる。

また、前述の通り、自立支援にあたっては児童等本人の意見に耳を傾け、本人中心に支援等を組立てていくことが前提となる。

さらに、社会的養護に関わる児童等の意見が政策に反映され、本人達の気持ちを支援に反映していくことも重要な観点であるといえる。その際、児童自立支援計画等を踏まえ、現状の支援内容・方法が、対象児童等にとって最善ものとなっているか検証する際に、当事者本人の意見は最も重要な情報の１つと位置づけられる。

（５）若者に対する多様な支援機関の創出

調査対象国（地域）では、社会的養護、さらにケアリーバーに対する支援の実施主体として多様な組織が存在した。ケアリーバーの自立支援を進めていく上においても、措置事業のみならず、多様な支援機関が、地域の中に創出されることが期待される。

その際、ケアリーバーが必要とする支援策は、ネグレクト等、養育機能に課題がある家庭で育った若者等にとっても必要な支援策となりうる点も重要な観点であると考えられる。

また、社会的養護以外の他法、他施策で実施される支援（例：教育支援、職業スキル獲得のための支援、雇用促進、生活保護、健康・医療、生活相談等）は、ケアリーバーにとっても自立生活を維持する上で重要な支援となりうる。そのため、支援にあたっては、社会的養護に関わる児童等の背景、置かれている状況等に配慮した支援が実施されることが重要な観点であると考えられる。

