



面会交流支援全国協会設立記念シンポジウム
「子どものための面会交流支援～イギリスから学ぶ～」
報告書

面会交流支援
全国協会
調査研究報告書
No.1



面会交流支援全国協会設立記念シンポジウム
「子どものための面会交流支援～イギリスから学ぶ～」
報告書

面会交流支援
全国協会
調査研究報告書
No.1

設立記念シンポジウム報告書の刊行に寄せて

面会交流支援全国協会は、子どもの権利を実現するための当事者支援のあり方について、客観的な根拠に基づいた提言を行います。提言に関わる研究を逐次、研究報告書として刊行します。

第1号は、2019年1月10日、早稲田大学8号館で開催した、面会交流支援全国協会設立記念シンポジウム「子どものための面会交流支援～イギリスから学ぶ」から、高田恭子(大阪工業大学准教授)「英国面会交流制度の展開」、エリザベス・コー(英国子ども交流センター全国協会〔NACCC〕代表、当協会顧問)「認証制度の必要性和立上げ時の課題」と当日の質問・回答です。

当日参加された方はもちろん、参加されなかった方も、この報告書から、英国の面会交流支援の取組みの経緯、現在の仕組み、課題を詳しく知ることができます。前提となる家族の法制、家族観、宗教観などの相違を認識しつつも、日本の面会交流支援活動にとって重要な示唆に富むものと思います。私たちは、当協会の顧問に就任いただいたコーさんと連絡を取りながら、英国の認証基準などを摂取し、日本の面会交流支援団体のみなさんと協力しながら、面会交流支援認証基準を作成していきたいと考えています。

面会交流支援全国協会
理事長 二宮 周平

面会交流支援全国協会 設立記念シンポジウム
「子どものための面会交流支援～イギリスから学ぶ～」 報告書

本報告書では、イギリスの面会交流支援制度について情報共有することを目的として、報告1「英国面会交流制度の展開」(高田恭子)、基調講演「認証制度の必要性と立上げ時の課題、その後の展開」(エリザベス・コー)、質疑応答のみを収録します。

目 次

1. シンポジウムの概要	1
2. 報告1「英国面会交流制度の展開」(高田恭子・大阪工業大学)	1
子ども交流 (Child Contact) 制度整備の背景	
離婚の際の子どもに関する法的枠組み	
イギリスにおける交流 (Child Contact) の法的枠組み	
交流のあり方についての制度改革	
交流の設定と履行の確保	
DV・虐待がある場合の取扱い	
全国各地にある子ども交流センター	
3. 基調講演:「認証制度の必要性と立上げ時の課題、その後の展開」 (エリザベス・コーNACCC 代表) (翻訳:高田恭子)	5
英国における面会交流支援の歴史と現在	
NACCC および子ども交流センターの現在	
支援交流センターと監督下交流センター	
家庭裁判所とのパートナーシップ	
NACCC による認証制度の展開	
NACCC 認証制度の概要	
認証に必要なプロセス	
マネージャーに向けた研修 (Co-Ordinator Training)	
認証・再認証/全国基準 (National Standards)	
課題とその解決 (National Standards)	
認証システムを展開するために	
4. 質疑応答	12
エリザベス・コー氏への質問	
二宮周平氏への質問	
5. 閉会の挨拶 (二宮周平)	16
6. 資料	17

1. シンポジウムの概要

【シンポジウムタイトル】

面会交流支援全国協会 設立記念シンポジウム
「子どものための面会交流支援

～イギリスから学ぶ～

【日時】2019年11月10日(日)13時30分～

【会場】早稲田大学8号館3階大会議室

【スケジュール】

開会挨拶：棚村政行(早稲田大学教授)

報告1

「英国面会交流制度の展開」

高田恭子(大阪工業大学准教授)

基調講演

「認証制度の必要性と立上げ時の課題、

その後の展開」

エリザベス・コー(NACCC代表)

通訳：高松珠子

報告2「日本面会交流支援協会立上げの背景と

今後の方向性」

二宮周平(立命館大学教授)

質疑応答

閉会の挨拶：二宮周平(立命館大学教授)

基調講演者について

エリザベス・コー

英国子ども交流センター全国協会 代表

Elizabeth Coe, National Association of Child
Contact Centres, Chief Executive

エリザベス・コー氏は、子ども・家庭裁判所助言支援機関(Cafcass)のロンドン地区ディレクターを務めたあと、2007年より英国子ども交流センター全国協会(NACCC)の代表を務める。NACCCは、全国にある350ほどの子ども交流センターを認証し、支援の際のサポートや研修プログラムを提供している。

シンポジウムは、科研19H01432「親の別居・離婚における子の権利保障システムの構築」(研究代表者：二宮周平)および科研19K01412「多様な家族と面会交流制度のあり方—社会調査に基づき考察する子どもの権利—」(研究代表者：高田恭子)の研究の一環として開催され、本報告書はその研究の成果である。

2. 報告1「英国面会交流制度の展開」

高田恭子・大阪工業大学

大阪工業大学の高田恭子と申します。私自身は、イギリス法を専門とし、2016年からは、英国子ども交流センター全国協会を訪問して調査研究を進めてきました。本日のこのシンポジウムは、ぜひエリザベス・コー氏を日本にお呼びしたいという私の思いが叶った、念願のシンポジウムです。本報告では、このあと基調講演としてありますコー氏の講演内容をより深く理解できるように、イギリスの面会交流制度の概要を説明させていただきます。

子ども交流(Child Contact)制度整備の背景

まず、イギリスにおいて面会交流制度がどのように展開してきたか、その流れがわかるように、イギリスにおける法改正の経緯について説明します。本報告およびコー氏が話をする「イギリス」とは、the United Kingdom(連合王国)の中のイングランドおよびウェールズを指し、スコットランドおよび北アイルランドの地域を含みません。さて、イギリスは判例法といわれるコモンローの法体系をとる国です。これは、日本のように、まず民法という法律があって、法律に基づいて、それをルールとして適用していくという大陸法とは異なった法体系をとります。社会の中にある法を、裁判を通して判例の中で読み解いていく。そして、判例の中で展開してきたルールや法制度を、法律によって改正していくという法の構造がコモンローの法体系です。

面会交流をみる際に重要となるのが離婚法の展開です。イギリスでは、かつて、離婚が認められていませんでした。離婚が認められ、その後、厳しい要件でしか認められなかった離婚が、破綻主義として、一定の事由があれば離婚することができるようになります。それが1969年家族法改正で実現されました。1970年代から、イギリスだけでなく、日本も含めて、世界的に離婚件数は増加しました。そうになると、離婚ができるかできないかではなく、子どもに関する事項が離婚の際の争点の中心となります。あわせて、社会で認識された問題が家庭

内でおきる児童虐待でした。そのような中でなされた、もっとも大きな改正の一つといえるのが、「1989年児童法」の制定です。日本では、子どもの養育については民法で扱いますが、児童虐待など公的な介入が必要となった際には、児童福祉法に基づいて子どもの公的保護がなされます。この民法と児童福祉法は、私的なものを取り扱う法と公的なものを取り扱う法として、異なる法領域を構成しています。それに対してイギリスでは、この両方、公的なものと私的なものを全部あわせて子どもについて定め、1989年児童法としたのです。児童法では、法が優先して守るべきものは子どもの福祉であるとして「子の福祉が裁判所の至高の考慮事項である」と決めました。次にあげられる重要な法制定は「1996年家族に関する法」です。この法では、離婚でもっとも重要となるのは子どもに関する事項だという認識のもと、破綻主義を進める一方で、離婚手続きは子どものことを中心に検討されなくてはならないとする改正がなされました。この頃から深刻に認識されていた社会的問題は、ドメスティック・バイオレンスと、ひとり親家庭の貧困の問題でした。養育費確保の問題では、1991年に、養育費を国が代わりに取り立てる制度が導入されています。その取立制度はうまく機能せず、今はそのサービスが終了しているのですが、その際に議論されたのが、離婚をしても、両方の親が親であり子に責任を持たなければならないということでした。離婚をしても養育費を支払わないといけなく、離婚をしても面会交流を通して親子の関係が継続することの大切さがクローズアップされていきます。しかし、面会交流をスムーズにできる親もいますが、高葛藤の父母の場合、面会交流の実現が難しいということが問題となります。高葛藤父母の面会交流が困難を極めるというのはどの国でも同じです。

2001年に、ビクトリアという女の子が児童虐待で死亡して悲惨な状態で発見されるという事件が発生しました。関係する様々な機関が児童虐待に気付いていたのにも関わらず、適切な保護がなされなかったという事案でした。この事件を契機に、家族内の暴力から子どもたちを救済しなければならぬと、第三者委員会も立ち上げられました。

「子どもの安全」を実現することと、養育費確保制度の改正を2003年に行った際に政府が政策として提言していた「面会交流の実現」を目的として、2004年に「1989年児童法」が大幅に改正されました。次の「2006年子どもおよび養子法」は、裁判所に面会交流実現に向けてさまざまな命令を出すことができる権限を付与するとともに、これまでの法を包括的に整理しています。

最後の大きな改正が、「2014年子どもおよび家族に関する法」です。これは、家族司法制度改革として、複雑に管轄が重なり合っていた裁判所を「家庭裁判所」として一つにする新しい裁判所システムを実現しました。とりわけてこの2014年改正法で面会交流に関して重要なのは、「1989年児童法」に、各親との関わりは子の福祉に資するという推定規定を導入したことです。この推定規定により、原則として、子どもと親が継続的関係を持っていることが子の福祉に繋がるということが法に明示されました。

離婚の際の子どもに関する法的枠組み

面会交流についての現在の法制度について説明します。

離婚の際に重要な役割を担うのが、子ども・家庭裁判所助言支援機関(Children and Family Court Advisory and Support Service, Cafcass)です。少し異なりますが、日本でいう家庭裁判所調査官が担う機能を提供する機関です。略して、カフカス(Cafcass)と呼んでいます。コー氏の講演でも何度も出てくるキーワードになるかと思います。Cafcassは、離婚だけでなく、さまざまな子どもに関する手続きで、リスクアセスメントをはじめ子どもの福祉を図るための重要な役割を担います。

次に、1989年児童法の中で、特に重要と思われる原則を確認します。まず、「裁判所命令回避の原則(no order principle)」です。日本では、離婚の際に必ず親権者を誰にするか設定することが求められます。イギリスでは、離婚するには裁判所の決定が必要ですが、父母が何も主張しなければ子の養育に関する事項について何も提示しなくても、父母が争って主張していなければ離婚が可能です。イギリスにおいて日本の「親権」に該当するのが

「親の責任 (parental responsibility)」です。「親の責任」は1人であっても2人であってもよく、人数に制限がないのですが、子どもがどの親と住むかも含めて、父母2人が何も争わなければ、裁判所は何も問いませんというスタンスです。このように、裁判所が取り扱うと争うので、2人が争わない限り裁判所命令を回避するという原則が採用されています。そして、先ほども話しました親との交流が子どもの利益になることの推定規定があります。日本で「面会交流」として設定されるのが、裁判所による「養育命令 (child arrangements order)」です。この養育命令は、かつて、いわゆる面会交流を意味する「交流命令 (contact order)」と「居所命令 (residence order)」の二つに分かれていたものです。誰が居所命令を取得できるのか、交流命令を取得できるかなど、個別の名称にすると親が意識して争ってしまうとして、両方は同時に出されるのだし、子どもの養育に関わることとして子どもの利益を考えた法的概念として捉え直そうと「養育命令」に変更されました。

イギリスにおける交流 (Child Contact) の法的枠組み

養育命令の義務の内容を説明します。イギリスは判例法の国ですので、法改正で修正しない内容はそれまでの判例が法の内容となります。そのため、判例で示された義務の内容をみていきたいと思います。居所命令と交流命令の2つの内容を持つ養育命令ですが、この報告では、居所命令を含まない面会交流の内容に限定して使うので「交流命令」の用語を使いたいと思います。交流命令は、別居親と子どもの交流を同居親が受け入れる義務であると解釈されています。具体的には、別居親が会いに自宅を訪れた際には、子どもが別居親に会えるように玄関まで連れて行く、また、間接交流では、別居親が送った手紙やプレゼントを子どもが受け取ることができるようにする義務となります。あくまでも同居親が負う義務なので、子どもは交流命令に従う義務はないという位置づけです。また、交流命令を求めた別居親は、裁判所の交流命令に基づいて子どもと交流する義務を負いません。あくまでも同居親が別居親からの交流の働

きかけを受け入れる義務であると解釈されています。

次に、交流命令がなされる基準について確認します。いろいろな親がいます。その中でとんでもないと評価されるような親もいるわけです。交流をする親は完璧でなくても親として十分であればよいとされ、いわゆる「とんでもない親」であっても、子どもにとって、離別した親との交流は、アイデンティティの形成などさまざまな利益があるので交流命令は認められるべきであるとされます。面会交流を制限する必要があるケースでも、交流はできるだけ断絶しない方がよいとされるので、直接会えない場合には、手紙などの他の代替手段が探られます。物理的な弊害で直接会えないような場合、たとえば、別居親が他の国にいるため直接会えないときには、FaceTimeのようなビデオ電話を利用するなどを検討されます。一方で、現在とても問題となっているのがドラッグやアルコール、ドメスティック・バイオレンス (DV) です。アルコールの問題やDVなどは社会的にも非常に深刻な状況にありますが、そのような問題を親が抱えていても、さまざまなプログラムを受けることを法的に義務づけて、状況が治療され改善された段階で、たとえば半年後にもう一度交流について検討してみる、という裁判所命令を出すなど、交流を制限する場合にも、長期的にみて交流が可能となるように図られます。一方で、高葛藤の父母にとって、交流を実現するのが難しい現実があります。カウンセリングやさまざまなプログラムを提供するなど、裁判所には、交流の困難を取り除くための幅広い権限が与えられています。

交流のあり方についての制度改革

はじめの制度整備の背景でみてきましたとおり、イギリスでは、家事事件を取り扱う裁判所はどうあるべきか、裁判所機能はどうあるべきかについて議論されてきました。そこで議論されたことの一つが合意形成の重要性です。高葛藤になった親は、命令が出されたからといってそれに従うことは難しく、別居親との交流は、それを心から受け入れないと従えないという性質のものです。嫌々ながらに従うことは子どものためにもなりま

せん。面会交流を長期にわたり継続するには当事者が納得する必要もあります。そのようなことから、裁判所に求められることは、強制するための命令を出すことはなく、できるかぎり当事者が合意形成できるようにすることだとされました。そして、裁判官は、グッドプラクティス（よい実務的先例）から事案のマネジメント方法を習得すべきだという提言がなされました。制度上も、裁判所は、カウンセリングを始めとして、当事者へのさまざまな援助を提供する権限があります。

イギリスにおける履行の確保は、日本に比べると非常に厳しい制度です。イギリスでは、当事者の合意内容を代わりに裁判所が決めるのではなく、裁判所命令として交流命令が出されるので、命令に従わない場合には、裁判所への侮辱として投獄すらその強制・制裁手段としてあります。しかし、親を刑務所に入れることは、子どもの養育者を一時的に奪うことになり、罰金は貧困家庭をより貧しくしてしまい、子の福祉に反します。そこで、そのような強制手段は望ましくないという方針にあり、社会奉仕させるなどの制裁が優先されます。

親の不安が大きい場合の援助として、裁判所の判断でも、子ども交流センターの活用が重視されます。イギリスには350ほどの子ども交流センターが全国にあります。子ども交流センターにおける安全性など質の確保は、その全国協会である英国子ども交流センター全国協会、NACCC(ナック)が中心として取り組んできました。この交流センターを活用しようという方針にあります。NACCCにおける安全性を確保するための認証基準も、裁判所の理解のもと、Cafcassと協力して構築されています。

交流の設定と履行の確保

履行を確保するために、1989年児童法に基づいてどのような当事者支援があるか説明します。

家族援助命令として、Cafcassによるカウンセリングなどの当事者支援を当事者の合意を条件に提供できます。また、日本でも家庭裁判所調査官が立ち会って試行面会がなされていますが、裁判所命令を出す前に面会交流を試行実施することがで

きます。その際には子ども交流センターが利用されます。

交流促進プログラム(Contact Activities)として、親ガイダンス(子どもの養育に関する合意形成をするための情報提供プログラム)やカウンセリングなど、当事者の同意をえて設定するプログラム(指導的交流事業、Contact Activity Condition)と当事者が受講に同意しない場合でも強制的に設定されるプログラム(義務的交流事業、Contact Activity Condition)があります。DVやアルコール、ドラッグの問題がある場合には、問題を抱える親が受講するプログラムがあり、それをCafcassの費用で受講させることができます。

Cafcassの機能を担うところが昔は裁判所の一機関でしたが、現在、Cafcassは裁判所ではなく法務省の外郭団体として独立した機関です。Cafcassが費用を出すということで、法務省がその費用を負担していることとなります。

DV・虐待がある場合の取扱い

特別な取扱いを受けるのが、安全性に問題のある事案です。イギリスでは、残虐な児童虐待やDVの被害からどのように子どもやDV被害者である親の安全を確保するのかということが議論されてきました。面会交流を検討する際には、安全性を確保することが優先されます。安全性に問題があることが判明した事案は、特別な実施規則(DVおよび危険がある場合の子どもの養育事項・交流命令に関する実施規則、Practice Direction 12J: Child Arrangements and Contact Orders: Domestic Violence and Harm)に従います。この場合、交流が子の福祉に資するとする推定が働きません。また、交流命令が出されても安全かどうか、裁判所の責任で確認することになります。実際に安全性を判断するのはCafcassのスタッフですので、裁判所はCafcassに福祉レポートを命じます。Cafcassのスタッフが、子ども本人や学校、近所へのヒアリングを重ねてその安全性を判断します。安全性が確認できた場合のみ交流命令が可能となります。現在はDVの危険が確認できないけれども、過去にはDVがあったというような事案では、しばらくの期間、監督下で交流を行うとする命令

が出されます。その場合には、監督下の交流支援を提供する子ども交流センターを利用することになります。6セッションまで公的な経費によって監督下で行ってみて、安全性を確認したうえで最終的な交流命令が出されます。しかし、その際にも、実施規則では、一定の期間経過後にもう一度問題がないか確認するなどの条件をつける必要性などを検討することを裁判所に義務づけています。

全国各地にある子ども交流センター

裁判所等で交流命令が出されてから当事者を支援するのが子ども交流センターです。ノッティンガム治安判事マリー・ローワーの提言で始まった子ども交流センターについては、この後のコー氏の講演で詳しく聞くことになります。これで私の報告を終わります。ありがとうございました。

3. 基調講演：「認証制度の必要性と立上げ時の課題、その後の展開」

エリザベス・コー・NACCC 代表

翻訳：高田恭子

私は、40年間、離別した家族のために働いてきました。それでも、私は専門家ではありません。たくさんの経験を持つ者でしかないのです。私が専門家ではないというのは、すべての家族がそれぞれ異なっているからです。確かに、たくさんの経験やスキルは役に立つけれども、その家族にとっての専門家にはなれず、一つ一つの家族になされるべき支援が異なるからです。私はこの分野に情熱を持って取り組んできました。子どもの権利として、どの子どもも2人の親にいつでも会うことができ、愛情関係を作ることができるようにと取り組んできました。それが私の原点です。

英国における面会交流支援の歴史と現在

NACCC の創始者はノッティンガム治安判事 (magistrate) のメリー・ローワー氏 (Mary Lower) です。NACCC が設立されたのは1991年ですが、はじまりは、1985年にローワー氏が地域の教会に子ども交流センターを設置したことにはじまります。ローワー氏は、裁判所で離婚がなされると親は子どもに会えなくなり、それはとてもかわいそうなことだということに気がつきました。そこで、子どもが親と会えるように、地域の教会と協力して子ども交流センターを創設しました。現在でも、教会をベースにしている子ども交流センターが多くあります。ローワー氏は治安判事だったのでニュースレターなどに記事を書くことが多かったのですが、この子ども交流センターについて執筆するとたくさんの反響をよび、一気に全国に広がりました。1991年には約25か所のセンターが全国に設立されていました。みんなで一緒になって取り組み、一貫性のある支援が子どもたちに提供されなくてはならないと、子ども交流センター全国協会、NACCC が設立されました。

NACCCはイギリスのチャリティ¹である慈善団体で、その資金の一部は政府の助成からなります。現在、NACCCのメンバーは約340のセンターで、それぞれが完全に独立したチャリティ団体です。NACCCは、子どもと親の関係は終わってはいけな
いと考えています。両方の親が、可能な限りよい関係を構築する必要があると強く信じています。そして、健康や進学の問題など、重要な決定について両親が共に関係していくべきだと考えています。全国にある340か所の交流センターでは、毎年17000人から20000人の子どもたちを支援しています。どんなに協力的で、一緒に子育てをしてきた父母でも、離別時は、親同士でコミュニケーションをとることができない状態になります。そのような状態でも、長期的な子どもの環境を考えると、両方の親が子どもと交流を継続することが大切です。そしてその継続した交流がその後の布石となります。

この世界地図に示しているバルーンは（スライド no.5）、私たちが助言をはじめとする支援を行った地域を示しています。直近では、シンガポールの子ども交流センターを認証しました。世界各地で、どのように子ども交流センターを社会に広げていけるかディスカッションを展開したりしています。

NACCC および子ども交流センターの現在

子ども交流センターは、子どもが別居親と交流するための、完全に中立的な場所です。なぜ離婚したのか、離別の理由を追及するようなことは決してしません。あくまでも、親子が会うことのできる居心地のよい場所です。

現在、交流センターは4000人のボランティアにより運営されています。ヨーロッパ諸国の中で、もっとも大きなボランティア領域といえるでしょう。また、まだセンターの分類について話をし

ていませんが、一般の支援交流センターではない監督下交流センターでは、2000人のスタッフが働いています。先ほど説明しましたように、一つ一つの交流センターは独立した団体です。そして、その他の関係団体、たとえば Cafcass、Cafcass ウェールズ²、司法機関や弁護士などと連携しています。

このビデオは、私たちがイングランドで展開したキャンペーン動画です³。実施された調査では、イギリスで100万人の子どもが、親の離婚後に別居親と交流が絶たれていることが明らかとなりました。これは恐ろしい結果です。子どもたちは、自身のロールモデルを失い、行動面、精神面、そして物理的にも困難に直面しているのです。このキャンペーンの一環で、私自身、たくさんのイギリス議会議員を訪問しました。交流センターが別居した2人の親に支援の場を提供しているという事について、その地域の議員は知っておく必要があるからです。

支援交流センターと監督下交流センター

さて、この写真は一般的な支援交流センターです（スライド no.8）。そしてこちらが、監督下交流センターの写真です（スライド no.9）。このように2種類の異なったタイプの交流センターがあります。その一つである支援交流センターは、190のセンターがイングランド、ウェールズ、北アイルランド、チャンネル諸島にあり、ボランティアによって運営されています。そこで働く人々には賃金は支払われません。毎週土曜日に開いていて、おもちゃなどがある場所を提供しています。そこで親と子が交流するのです。ここで支援する家族は、リスクとなる問題を抱えていない家族です。ドメスティック・バイオレンスやドラッグ（違法薬物）、アルコール、精神疾患などの深刻な問題を抱えるリスクを伴う家族を扱いません。ボランティアの人たちはそのようなリスクに対応することができ

¹ イギリスでいうチャリティはチャリティ法に基づく慈善団体で、公的な助成や税制上の控除をうけている。

² NACCC がとりまとめているイギリスの地域はイングランドとウェールズで、両地域の Cafcass

は、二つの組織、すなわち、イングランドを管轄とする「Cafcass」とウェールズを管轄とする「Cafcass ウェールズ」とに分けられている。

³ URL : <https://youtu.be/2ztlSzCbZvo>（最終アクセス：2019年11月10日）

ないからです。

監督下交流センターは、有資格のソーシャルワーカーのスタッフによる交流センターです。監督下交流センターは、裁判所に持ち込まれた、ドメスティック・バイオレンスやドラッグ、アルコール、精神疾患などの難しい問題を抱える家族のケースを取り扱います。そのような難しいケースでは、裁判所は、Cafcass を通じて監督下交流センターに依頼を出します。Cafcass は、裁判所手続きの段階から子ども福祉レポートを作成するなど関与していて、先ほど述べたような課題を抱える家族について、実際には Cafcass が監督下交流センターに6セッション分の監視・観察の下で行う交流を依頼することになります。監督下で交流が観察され、その報告が交流センターから Cafcass になされ、Cafcass はそれを裁判所に報告します。監督下交流の命令がなされるのにあわせて、裁判所は、そのリスクに関するさまざまな原因に対してプログラムを提供します。ドラッグやアルコールの問題がある場合には、その問題を抱える者に治療トリートメントが、ドメスティック・バイオレンスが問題として認識された際には、DV 加害者プログラムや DV の総合的プログラムが提案されます。さきほど高田先生の報告で、交流促進プログラム (Contact Activity) についてお話しがありました。これらは、裁判所や Cafcass ではなく、各プログラムを提供する主催者が受託を受けて提供します。監督下交流であれば子ども交流センターが、DVIP (DV 回避プロジェクト、Domestic Violence Intervention Project) プログラムであればその主催者が、親への情報提供プログラム⁴もその主催者が、もちろんアルコール治療プログラムも同様です。それらは必要とされる総合的なプログラムの一部をなして、全部を実施して、最終的に裁

⁴ Cafcass が提供する親への情報提供プログラム (Separated Parents Information Program, SPIP) は、子どもが置かれている状況を親に知らせ、葛藤が高くなった親同士がどのようにコミュニケーションを取ればよいか (感情的な言葉を避ける、用件のみを伝えるなど) を教示する、少人数によるグループワーク型プログラムである。Denise Ingamells が開発し主催するプログラム

判所が進捗を確認します。おおよそ6ヵ月ほどかけて裁判所はその改善を確認します。裁判所において十分な問題の改善が確認されると、次に、そのケースは支援交流センターのサポートを受けて交流を継続していくことになるでしょう。

イギリスでは、現在、30 ほどの交流センターが、監督下交流支援のみを提供していて、このようなセンターは完全に事業化、商業化されています。そして、110 ほどの交流センターは、監督下交流と支援交流との両方の支援を提供しています。これらのセンターは NACCC の認証を受け、子ども交流支援を事業として提供しています。

家庭裁判所とのパートナーシップ

少しおかしなカツラにみえるかもしれませんが、この方々は (スライド no.10)、イギリスの家庭裁判所で家事事件に携わり、長期にわたり貢献してきた素晴らしい判事です。アンドリュー・マックファーレン卿 (Sir Andrew MacFarlane) は、家庭裁判所でもっとも地位が高い人物、家事部長であり、また、NACCC のパトロン (賛同者) でもあります。ジェームズ・マンビー卿 (Sir James Munby) は、前家事部長で、現在の NACCC チャリティ団体の会長⁵です。レイ・スィン判事 (Judge Ray Singh) は、Merthyr Tydfi⁶、私たちはそう発音せずウェールズと読んでいますが、ウェールズ地方裁判所の判事で、彼は NACCC 理事会の理事メンバーです。

裁判官は、面会交流を重視しています。たくさんの方々の関係する法制度が、別居親との交流の機会を子どもの権利として保障しています。NACCC は、裁判官に、面会交流についての研修を提供しています。ちょうど先週、私は 90 名の裁判官に面会交流についての研修をしました。今年あと 3 回、このような研修を裁判官に行う予定です。研修で

で、Cafcass を通じて提供されている。

⁵ NACCC チャリティ団体の初代会長は、交流センター創始者でもあるメリー・ローワー氏である。2017 年に逝去するまでローワー氏が会長を務めた。

⁶ ウェールズでは、英語とウェールズ語が公用語で、公的施設等の固有名詞としてウェールズ語が使われることが多い。

は、子ども交流センターで行われている支援や交流について話をしています。現場での取り組みについて裁判官に関心を持ってもらい、理解してもらうことができます。

NACCC による認証制度の展開

認証制度をどのように構築したのかについて話します。この認証は、いわば交流センターの監督です。NACCC はイギリスの中のイングランドとウェールズにある交流センターの全てを認証しています。

NACCC では、1990 年代はじめに認証を開始しましたが、当時はまだ初期的で、たった 1 ページ程度の項目を確認して、チェック欄にチェックするだけの簡単なものでした。徐々にセンターが増え、あわせて NACCC のネットワークが拡大し、認証のシステムも展開していきました。しかしながら、2004 年までは本格化していませんでした。保育に関わる機関の質の説明責任が問われる事件がいくつか発生して、政府は、幼稚園や保育所、子ども交流センターなど保育に関わる機関において、適切な責任を果たすことができていると指摘したのです。それが 2004 年です。私自身は詳細を知りませんが、子ども交流センターにおいても事件があったのだと思います。とくに注目されたのがイングランド北部の施設でおきた児童への性的虐待事件でした。保育士によって 2 人の子どもが殺害された事件です。この事件は、子どもへの性的犯罪歴ある者の情報を、前職の雇用者と共有することができていなかったために起きました。政府は、子どもに関係する全ての機関が、適切な基準を満たし、一定の監督がなされ、必要に応じて調査されなければならないと判断しました。そのようなことから、NACCC においても、短期間で厳格で複雑な認証制度を構築していくこととなります。当時、私は Cafcass の最高責任者 (chief executive) でした。当時の Cafcass を管轄する政府機関は教育省でしたが⁷、NACCC と政府の機関である Cafcass が協力しあい、一緒に基準の詳細

を策定することになりました。そして、子どもの安全を図るための責任を果たすことができるような認証制度へと展開しました。

私たちは、継続的に認証制度を検証して改定しています。新たな問題に対応し、センターが遵守すべき法律の制定や変更にあわせた改定もあります。認証を提供する NACCC 自身も、独立した第三者機関である基準委員会によって、適切な運営がなされ、しっかりと説明責任を果たしているか審査されます。その審査結果は政府により検証されます。政府は、政府の助成金を受けるのに適切かどうかを確認するために、NACCC を審査するわけです。その基準委員会は、高等裁判所判事を含む 2 名の裁判官、法務省のスタッフ、福祉分野の専門家、そして、NACCC メンバーから支援交流センターおよび監督下交流センターで働いているスタッフ、チャリティメンバーの 3 名が参加して運営しています。現場を知っている交流センターのスタッフが入ることで、実際に NACCC に必要とされる事柄も明らかにすることができます。

NACCC 認証制度の概要

NACCC には 2 種類の認証があります。一つは、リスクのないケースを取り扱う支援認証 (Supported Accreditation) です。もう一つは、強化した厳格認証 (Enhanced Accreditation) で、リスクのあるケースを取り扱う監督下交流のもので

す。全ての認証が、研修を受けた評価委員によって行われます。認証は 3 年ごとに受ける必要があり、評価委員が NACCC を代表して認証します。また、利用者である親から、センターへの問題やクレームを受けた場合には、3 年ごとの認証とは別に、評価委員が、現地に行って検証します。

3 年ごとに認証を受けるので、認証を終えなくてはいけない日の 6 ヶ月前に、認証を受ける交流センターは、再認証の案内である通知書を NACCC より受け取ります。そして、評価委員が実地審査をする前に、書類のやりとりをして認証

⁷ 2001 年に設立された Cafcass は、教育省 (Department of Education) の管轄だったが、

2014 年に法務省 (Department of Justice) に移管されている。

に必要な内容を確認して準備します。たとえば、マンチェスターに住む評価委員がロンドンの交流センターを認証する際に、評価委員がマンチェスターからロンドンまで行って、不備があり後日に再びロンドンに行かなければならない、というようなことが起きないようにするためです。評価委員が交流センターを訪問して、全ての要件を満たしているか確認します。たとえば、家族ファイルや情報管理はとても重要となりますので、それらの書類の整備が実際になされているか確認します。交流センターが全ての基準を満たし問題がないことを審査して、報告書が提出されると、そのセンターは3年間、途中で問題を発生させない限りですが、優良な交流センターであると認証されます。

評価委員が審査や調査をして、基準を満たさないことが判明した場合には、改善計画 (action plan) を立てます。1 ヶ月以内にその改善がなされるように促します。基準を満たさずに認証できないというようなことは非常にまれです。改善計画を満たせなかった場合には、なぜ改善ができないのか調べて、できるかぎり短い期間で基準を満たせるように援助します。認証の結果は、NACCC のホームページで公開し、全ての人が確認できるようにしています。HP に掲載する目的は、交流センターの悪いところを公開することではなく、問題が改善されたこと、よい支援実務について情報提供するためです。

認証に必要なプロセス

認証では、いくつものプロセスがありますが、交流支援における事故発生の際に十分にカバーされる保険の加入や、子どもの安全を図るためのチェックリストの整備、火災警報器が正常に動くか、避難経路の確保、電気コードが危険な状態になっていないかなど、認証ポートフォリオ (認証に必要な文書やフォームの束) を確認します。確認する項目に、Cafcass が子どもに向けて制作したリーフレットを設置することも含まれます。私たちは Cafcass と密に連携しています。Cafcass が制作した子どものためのリーフレットには本当に素晴らしいものがたくさんあり、Cafcass の Web サイトでも入手できます。リーフレットには「親が別

れたのは決してあなたのせいではない」などのメッセージが含まれています。そのほか、養育計画 (parenting plan) に関するリーフレットもあります。これは、将来にわたって子どもと交流を続けていくためにどうすればよいかなど、親に向けた情報です。親同士がもはやお互いに愛し合っていないなくても、子どものためにコミュニケーションを取る必要があるということを知らせる情報です。子どもがいるからには、その子どもが50才になっても親としての関係は続くのです。父母間でコミュニケーションがとれずお互いに憎しみあっている状態で、いったい、どうやって学校行事や結婚式に両方の親が出席できるのでしょうか。長期にかけて、子どものためにお互いコミュニケーションをとらなければならないのだと伝えるリーフレットです。このように、認証項目には、親子が今後、どのように関係を築いていくかの情報提供の整備も含まれています。

認証では、もちろん、健康や安全を確保するための項目が重要ですが、加えて、親がどのような経緯で紹介されてくるかの紹介経緯 (Referral Process) について確認することも大事です。親は、いろいろな方面から紹介されて交流センターにきます。裁判所や Cafcass、ソーシャルワーカー、親自身がアクセスするなど、さまざまです。また、事前面談 (Pre-visit Process) についてのプロセスや書類も確認項目です。利用者が苦情を申し出た際にそれを取り扱い責任を負う管理委員会 (management committee) や、交流センターが財政的に持続可能な運営になっているかについては、特に監督下交流センターにとって重要項目です。施設についても確認します。たとえば、交流支援を提供するのに必要な設備があるか、障害者のかたも利用可能か、お互いに顔をあわせられない親のための対応、たとえば、異なる出入口があったり、親が来る時間をずらす対応ができていかなどです。最後に、とても大切な確認事項として、スタッフの犯罪歴の確認 (DBS, Disclosure and Barring Service) ができているかを確認します。

支援認証 (Supported Accreditation) と厳格認証 (Enhanced Accreditation) の認証手続きはとても似ていますが、監督下交流センターが受ける厳格

認証はより詳細です。厳格認証では、問題・リスクを抱えた当事者の対応をするのにふさわしいスタッフの資格や施設の整備が要求されることとなります。

マネージャーに向けた研修 (Co-Ordinator Training)

支援下交流センターのスタッフも監督下交流センターのスタッフも、必ず研修を受けなければなりません。本日は簡単にコーディネーター研修について説明します。研修は2日間に渡ります。1日目に、自己紹介のあと、センターの親への紹介がどのようにされるか、リスク評価については誰が、どのようなツールを用いて行うのかなどについて学びます。子どもが最も重要 (paramount) であるとイギリスの法は定めています。子どもが最優先事項であるというのは、単に NACCC がそう考えているというのではなく、法がそう定めているからなのです。そのため、交流センターに関係する全ての人は、子どもの「声」を、子どもが言っていることを聞かなければなりません。研修では、子どもの発育、愛着関係についての領域も取り扱います。とくに監督下交流センターの監督者は、別居親と子どもとの間の愛着関係を測ることになります。親子の中には、子どもと一緒に住んだことのない親もいますので、どのように子どもとの愛着関係を築けばよいか助言することにもなります。これは、いわゆる親スキルプログラムの一つですが、コーディネーターは、どのように親子関係を観察して判断すればよいか、どのように親に子どもと愛着関係を築く方法を伝授するか、学ぶ必要があります。また、話を聞くスキル、つまりどのように話を受け止め状況を理解するのかを学びます。

次に、2日目の研修内容を説明します。ケース記録の付け方、スタッフ情報、ケース情報についての内容です。スタッフの採用については、先ほど話しました前歴情報が含まれます。各交流センターのスタッフに向けた研修内容もコーディネーター研修で取り扱います。監督下交流センターのスタッフは10の研修プログラムの受講を義務づけられています。それらの研修は、コーディネータ

ーが各センターのスタッフに提供します。最後に認証および再認証について、以上が研修内容となります。

認証・再認証/全国基準 (National Standards)

先ほど説明しましたとおり、3年おきに認証を受ける必要がありますので、先ほどの認証手続きを3年ごとに受けます。この手続きを経るかどうかは自由ですが、認証を受けなければ NACCC のメンバーになれません。これは重要なことです。なぜなら、裁判所や Cafcass は、認証を受けて NACCC のメンバーになっていなければ、その施設を利用し、親子を紹介することができないということになっているからです。

NACCC は、メンバーである全ての交流センターに対して、安全で専門的な方法で、そして、関係する法に従って運用することを要求しています。これには、各地域の子ども安全委員会 (Local Safeguarding Children Board, LSCB) と協力しあい運営することも含まれます。イギリスには各地域に子ども安全委員会があります。各地域で似てはいるのですが少しずつ異なりますので、センターはそれぞれの地域の基準に従うこととなります。

NACCC が整備する全国基準は政府と協力して構築しています。この基準は、法改正や改善のため継続的に改定しています。一つは支援交流センターに向けたもの、もう一つが監督下交流センターに向けたものとの2種類で、監督下交流センターに向けた基準にはよりたくさんの基準があります。たとえば、監督下交流センターには子どもを外に連れ出す際の制限などがあります。支援交流の基準の一部をスライド (スライド no.30) に示しましたのであとでご覧になってください。

課題とその解決

私たちが過去に直面した、また現在も直面している課題とその解決について話をします。まず、各センターからの抵抗や反発をあげることができるでしょう。誰も、査察のようなものは受けたくありません。また、認証で何か問題が指摘されるのではないかと不安も感じます。そのための対策として、交流センターの認証で不備が判明した

際には、NACCC が助言をして改善策を提示し、容易に基準を満たせるように支援します。従来のことを変えるというのは誰にとっても大変ですが、私たちは生きていけば必ず変化しなければならず、変えることが必要になるものです。それを理解してもらえるように努力しています。

次の私たちの課題が運営費、お金についてです。一定の助成を政府から受けていますが、政府には毎年継続して助成するという保証はできないと言われていまして、毎年助成金を受けることができるようにと、神経質になっています。そのために、継続的に政府の管轄である法務省 (Ministry of Justice) との協力を努め、交流センターがどれだけ大切であるかを訴え続けています。大切さを伝えるためには情報が必要となりますので、各センターにその取り組みについて情報提供してもらっています。ときおり、私自身が「悪魔」のようになつて、議会議員や裁判官に、政府が交流センターに助成するようにべきだと半分脅かすかのように訴えています。

NACCC はボランティアの支えで成り立っていることを忘れてはいけません。現在、4千人のボランティアがその運営を支えています。1990年代初頭からスタートしているので、初期のスタッフは高齢化しています。継続的に、計画的に、次世代への引き継ぎを行っていく必要があります。

多くのセンターは低予算で運営されているので、資金調達の仕方が弱いセンターもあります。そこで、NACCC から資金調達についてもアドバイスしています。イギリスでは、スーパーマーケットの買い物袋は有料なのですが、その袋代を、多くのスーパーマーケットは地元のチャリティ団体への寄付に回しています。そこで、交流センターに、一刻も早くスーパーにいつてその寄付をとってくるように、などを助言しています。

認証システムを展開するために

新しい認証制度を設けたい場合には、まず、どの地域に適用されるものなのかを設定し、必要となる原則や手続きを確認します。そして、機能する基準を考えなくてはなりません。センターの性質も考慮しなければなりません。例えば支援交流

センターか、専門家がいたる監督下交流センターか、双方いるセンターかなどによつても基準が異なってくるでしょう。子どもたちの安全性を守るための基準を含めて、ルールや基準、そして、研修プログラムを構築します。認証のための評価委員の養成と採用もしなければなりません。認証制度は、定期的に改定する必要があります。法制度の変化に対応するだけではなく、完璧な基準はありませんから、より良いものにするために継続して検証することも大切です。

最後までお聞きくださりありがとうございました。

4. 質疑応答

質疑応答は、時間の関係上、事前に会場から質問票の提出をうけ、関係する報告者が回答した。コー氏への質問は、高田より行い、通訳者によりコー氏に伝えられた。

エリザベス・コー氏への質問

質問1(高田): イギリスにおける DV についてのプログラムの種類や内容、その場合の対応について質問が出ています。

回答(コー): DV が課題となった際には、2つのプログラムがあります。一つ目は「加害者プログラム the Domestic Abuse Perpetrator Program、DAPP)」で6ヵ月にわたるプログラムとなっていて、Cafcass により任命された者により実施されます。DV 加害者の当事者は 28 セッションの受講が義務づけられ、その受講の進捗がその任命者より裁判所に報告されます。その受講によって十分に改善されたと裁判所が判断した場合に、監督下交流センターでの監督下交流がなされます。交流センターでは、面会交流を観察し、親と子どもの治療された関係がみられるかを確認します。子どもは DV を経験しているので、その親を怖がるかも知れません。そのようなことから DV のケースは細心の注意を払って取り扱われます。

もう一つの DV のプログラムは 12 週間の「フリーダム・プログラム (Freedom Program)」です⁸。12 週間という集中的なプログラムとなっています。同様に、その進捗が裁判所に報告されます。

もし、加害者が加害性を継続させている場合には、交流は禁止されるか、間接交流がなされます。間接交流とは、たとえば、Skype を通じての交流です。この場合には、住所を聞き出そうとしたり、暴力的、支配的な発言をするなどの禁止行為を行わないように Skype での交流も監督される必要があります。その他、間接交流には E メールやメッセージカードのやりとりなどでの交流があります。

ある理由、たとえば支配的行動などの問題があって会えないけれども、親が誰で、そこに居て、あなたを愛しているんだと知るために交流を継続することが、その子にとって大切なのです。

精神疾患がある場合には、より難しい対応が必要となります。精神疾患はまさに疾患を患っている本人に過失や問題があるわけではないので、しっかりと安全を図りながら面会交流を実施します。具体的には、精神医療ワーカーが付き添って親は子どもと会い、安全を実現するとともに、疾患の治療と面会交流がよりよく行われるように図られます。

ドラッグ (麻薬) やアルコール (飲酒) の問題を抱えている場合に、面会交流ができないということはありません。ドラッグやアルコールの治療プログラムを受けていることを前提に、監督下交流センターでの交流や、場合によっては、一部の支援交流センターでの交流がなされます。しかし、ドラッグやアルコールの影響下にある親は交流センターに入ることはできません。アルコールを飲んでいればすぐに分かりますし、支援交流センターでもドラッグ服用の簡易検査器を整備していて、影響下にある親の面会交流は制限されます。

質問2(高田): コー氏の説明にありましたように、イギリスでは DV がある場合には基本的に面会交流は制限され、DV の問題が改善したと判断されて面会交流ができるようになります。それを前提に、次のコー氏への質問です。DV 問題を克服した後でということになるかと思いますが、子ども交流センターで親子が交流している際に、別居親が子どもに危害を加えたケースはないのでしょうか。回答(コー): そのような事件は1度も起きていません。なぜなら、そのようにケースでは、スタッフは慎重に前もって準備をするからです。何かが起こりそうだと判断した際には、すぐに警察を呼んだり、加害者を退去させるなどの対応をします。また、親には、危害を加えるようなことがあれば、も

⁸ フリーダム・プログラムは、Pat Craven により開発され運営されているプログラムで、多くの DV 被害者団体を通じて提供されている。12 のセ

ッションで構成されていて、公的助成やチャリティにより無償で提供されている。

う子どもに会えなくなるというルールを事前に知らせています。

質問3 (高田) : 次は、子どもの意思、子どもの意見についての質問です。子どもの意見を聞くことが大切だとの話がありましたが、具体的に、どのようなタイミングでどのように子どもの気持ちを聞いているのでしょうか。

回答 (コー) : 監督下交流センターに通っている子どものケースでは、通常、Cafcass のスタッフが、最低でも2回から3回は子どもと面談して子どもの意思を確認しています。別居親と子どもを会わせ、そこでの子どもの様子も確認します。そうしたうえで、面会交流をすべきかどうかを検討します。DV やアルコール依存などの問題がある場合には、子どもがそれまでに経験した、閉ざされ明らかになっていない危害がないかについても考慮します。Cafcass のスタッフは、子どもがどうしたいのか、子どもの意思を聞き出すわけですが、同時に、子どもが言っていることについての評価に熟練しています。子どもが会いたいと言っているのは子どもが本当に会いたいから言っている、またあるいは、子どもが会いたくないと言っているのは同居親が嫌がっているからである、などです。

そのように事前に子どもの意思を確認してから、Cafcass のスタッフは、裁判所に監督下での交流を6回、交流センターで実施するよう提言をします。裁判所が監督下交流を認めると、先ほど話をしました監督下交流センターで、子どもが別居親を恐れて心から会いたくないと言っているのか、本当は会いたいだけでも同居親の支配的言動からそう言っているのか、子どもと親との関係を注意深く観察して確認します。実際には、別居親と子どもを会わせたその瞬間の反応をみれば、子どもの気持ちはよく分かります。別居親に会うなり、満面の笑顔で喜んで走って行く、震えて部屋から逃げだそうとするなど、どれだけ小さな子どもであっても反応するのです。

質問4 (高田) : 先ほどのコー氏の回答に、同居親の影響がある場合の子どもの意思をどう判断するかについて話がありました。では、子どもの意思

を確認した結果、いわゆる「片親疎外」ではなく、子どもが本当に親に会いたくないと言っている場合はどう対応するのでしょうか。

回答 (コー) : 子どもの本心を見抜けるかどうかは、Cafcass や交流センターのスタッフの技量、あるいは両者が協力しあえるかなどによりますが、子どもは自分がどうしたいのか、自分の意見を表明する力を持っています。いずれにしても、子どもの意思を聞くスタッフには、子どもの発達についてや、子どもが異なる環境で違う反応を示す際にどのように評価するかなど、知識と経験が要求されます。親が相手に激しく怒りを感じていたり、あるいは新しいパートナーとの関係から、子どもと別居親の交流を疎外しようとしても、子どもと別居親が会った際の反応にまで影響を与えることはできません。もちろん、それぞれの子どもの発達状況を汲み取る必要があります。年齢にもよりますし、子どもによって成長の度合いが異なるので、発達度合いをみて、子どもの意思を確認します。また、イギリスでは、同居親が別居親と子どもとの交流をさせない場合に、命令に背いたことに対する制裁を与える代わりに、裁判所は、居所命令を、同居親から別居親に変更することができます。

質問5 (高田) : 先ほどのコー氏の回答に補足をさせてください。コー氏には、何度も、子どもが拒絶した場合にどうするのか聞いたのですが、イギリスでは、子どもが会いたくないと拒絶する場合には会わせない、面会交流は設定されないのが原則だそうです。

さて、次の質問です。面会交流が設定される場合、日本では月に1回とされることが多いのですが、イギリスではどのくらいの頻度で設定されるのでしょうか。また、監督下交流で公的な補助ができるのは6回とのことですが、なぜ6回という回数なのか、その経緯について教えてください。

回答 (コー) : なぜ監督下交流センターでの交流が6回なのかというと、裁判所がその経費を支払うからです。監督下交流センターでは、ソーシャルワーカーの資格を持った専門家により取り扱われます。つまり、ソーシャルワーカーは仕事として関わるのでその経費がかかることがその理由です。

もしその6回の補助のあと交流を継続するという判断がなされ、親が希望し経費を負担できるのであれば、監督下交流センターで交流を継続することもできます。

頻度についてですが、監督下交流の場合、裁判所は6回分の費用を負担する、6セッションという回数だけを設定するので、どのような頻度で交流を行うのかは自由です。一般に3ヵ月で、つまり、2週間に1回の頻度でなされることが多いように思います。裁判所が監督下交流の命令を出すのは、面会交流の最終的な判断をするために、交流の状況を知りたいという理由に基づきます。裁判所に提出される報告書の準備におおよそ12週間程度という期間がかかると考えるのが一般的だからです。

質問5(高田)：養育費についての取り扱いが父母の葛藤を高めるといことが生じる場合があります。イギリスでは、養育費の問題をどのように克服しているのでしょうか。

回答(コー)：イギリスでは、児童扶養局(Child Support Agency)という機関があります⁹。児童扶養局は、別居親から養育費を回収して同居親に支払います。また、裁判所の給料差押命令(an attachment of earnings order)があれば、別居親の給料から同居親に直接支払われるようにすることも可能です。

質問6(高田)：交流センターのスタッフが受ける研修内容に、再婚後の家族についての学びも含まれていますか。

回答(コー)：ステップファミリーのケースは、どちらかの親にパートナーができて他の家族に行ってしまうということです。そのような場合には、子どもが、実際の親とだけ交流するのがよいのか、あるいは新しくできた家族全体で交流した方がよ

いのか検討します。私が担当したケースでは、子どもは新しい家族みんなと交流するようになりました。父母の葛藤は治まっていました。一生怒り続けることはできませんので。その事案では、両方の親に新しい家族ができていましたので、家族として交流するのが妥当なことのようと思います。

二宮周平氏への質問

二宮：たくさん質問をありがとうございました。個人の抱えている問題への質問もいただきましたが、時間の関係で、支援団体に関わる質問にコメントをさせていただきます。

質問1：

面会交流支援団体で実施した支援の内容を報告書にして、裁判所での判断の材料とすることが望ましいと思いますが、日本での展望はどうでしょうかというご質問です。

現在、面会交流支援団体は、裁判所からの指示ないし命令に基づいて支援していません。調停や審判で決まった面会交流の内容を実施したいと思う当事者と契約を結んで支援しています。支援とその実施状況の報告書が、たとえば、親権者を定めたり面会交流について決める資料にすとなれば、それが一方当事者に有利になったり、他方に不利に働くことがあります。そうすると、当事者が支援機関を信頼し安心して利用しにくくなり、支援団体も中立的に援助をすることが難しくなります。ですので、私は、すべきではないと考えます。先ほどコー氏の話にありましたが、イギリスでされているように、非常にリスクの高いケースについて裁判所の命令に基づいて6回監督付で行うのであれば報告書の提出が可能だし、必要だと思います。裁判所の命令がないところでは、報告書の提出は当事者の信頼を失うのではないかと思います。

⁹ 児童扶養局(Child Support Agency)は、2013年より、養育費サービス(Child Maintenance Service, CMS)に代わり、法に基づく政府機関として養育費の支払いをサポートしている。その変更に伴い、多くの者が利用できるように、生活保

護(Income Support)受給者への利用の義務づけをなくし、取立てサービスは利用者の負担のもとで提供されることとなった(支払義務者は支払額の20%をCMSに支払い、受取人は受取額から4%を引かれてCMSから養育費を受け取る)。

質問 2：

支援団体の面会交流実施をまだご存知ではないかとおられます。どのような場所で実施しているのですかというご質問です。

詳しくは、面会交流支援団体フォーラムで行った報告やアンケートをまとめた本、『面会交流支援の方法と課題』¹⁰をご覧ください。マンションの1室を借り上げ、そこで実施する団体、レンタルした場所で実施する団体、公園など郊外に連れて行き、そこで実施する団体もあります。日本では、いろいろな形で支援が行われています。高葛藤ではあるけども、苛酷なDVや虐待がないケースの支援をすることが多いので、郊外で一緒に付き添って行うこともできているように思います。

質問 3：

子どもへの危険、危険性について各団体がどのように考えているのでしょうかというご質問です。

ほとんどの団体は、面会交流について裁判所の審判や調停成立があることが前提です。児童虐待などがある場合には、調停で合意が成立したり、審判が出ることは少ないと思います。もちろん、実際は分かりません。リスクがあるケースもあるかも知れませんが、支援団体には調停合意や審判の中身に立ち入り変更したりする権限はなく、支援団体がリスクを判定して支援をするかどうか決める権限もありません。日本の支援は、監督下の支援ではなく、交流の支援です。日本でも、裁判所と連携をしながらきちんとリスク判定をできるような仕組みを設ける必要があるでしょう。また、コー氏の説明にあったように、DVや虐待の治療プログラムをあわせて検討していく必要があると思います。

質問 4：

面会交流支援全国協会に協力したいですという嬉しいご意見がありました。全国協会の情報、活動については面会交流支援全国協会のHPに順次掲載していきますので、ぜひご覧ください。

制度の問題になりますが、日本の離婚の87%が協議離婚です。戸籍窓口への協議離婚届書の提出で足り、家庭裁判所が関与しません。そのため子どもの気持ちや意見を聞くこともなければ、面会交流や養育費の分担について取り決める必要もありません。届書の取決めの有無チェック欄にチェックするだけです。面会交流を実現するシステムを作るためには、協議離婚にどう対応するかが大きな課題になります。全国協会でも研究を積み重ねていきたいと思っています。基本的には、親ガイダンスとして、協議離婚をする人に情報提供することができる仕組みが必要です。現在も、法務省のWebページを見れば、面会交流に関する情報が掲載されているのですが、それにアクセスする当事者がどれだけいるか分かりません。したがって、明石市や大津市が実施しているように、離婚届書を取りにきた人たちすべてに、情報提供のための冊子をセットして手渡すことから始めていかざるをえないと思います。

質問 5：

本日、国会議員がお見えになっています。たとえば、法務省など関係省庁に対して具体的にどのような援助が必要かお教えてくださいというご質問がありました。まず高田さん、回答をお願いします。

高田：私は、イギリスの経験や制度から学ぶところが多いのですが、一緒に制度を作っていくことが大切だと思っています。そのために、政府機関やさまざまな専門機関、支援団体と、協力関係を築いて意見交換をし、お互いに求めているもの、社会が求めているものに対応した支援体制を築いていくことができればと思っています。そして、政府が支援するのであれば、本当に当事者を支援できるものにする必要があります。そのために、制度を作るところから意見交換をすることが大切だと思っています。現段階でこうして欲しいという具体的な要望を提示するというよりも、まず、

¹⁰二宮周平編『面会交流支援の方法と課題：別居・離婚後の親子へのサポートを目指して』法律

文化社、2017年。

意見交換を含めて協力関係を作りたいというのが第一にあげられます。

二宮：現段階で、全国協会として、こうして欲しいという個別課題について申し上げる段階ではありません。法務省あるいは政府の方々のワーキングチームやプロジェクトチームが設置される際に、面会交流支援団体のスタッフや、私たち協会と意見交換をするような場を設けていただくことが第一歩であり、いろいろな人や関係団体・機関が協力しなければならないと思います。誰かがアイデアを出して突っ走るといえるのでは、子どものため、当事者のためになる仕組みはできないと思います。ですので、現場の声をきちんと聞いていただくような仕組みを作っていただければ、ありがたいと存じます。

5. 閉会の挨拶（二宮周平）

本日はたくさんの方々にご参加いただき、ありがとうございました。全国協会立上げについて、これほどみなさまの関心が高いことがわかり、身の引き締まる思いがします。全国協会は立ち上がったばかりです。みなさまのご協力や励ましにより、中立で安全で安心な面会交流の実現を目指してしっかりと歩んでいきたいと思っております。本日のシンポジウムに、イギリスからお越しいただいたNACCCのエリザベス・コー氏に心から感謝の意を表します。本当にありがとうございました。コー氏には、当協会の顧問になっていただきました。今後とも長く協力関係を築いていけるものと期待しております。それでは、これでシンポジウムを終了いたします。

シンポジウム
子どものための面会交流支援～イギリスから学ぶ～

英国面会交流制度の展開

高田 恭子

大阪工業大学 准教授
2019年11月10日 @ 早稲田大学

1

子ども交流 (Child Contact) 制度整備の背景

- 判例法 (コモンロー)
- 1969年家族法改正法 (the Family Law Reform Act 1969)
- 1989年児童法 (the Children Act 1989, CA)
- 1996年家族に関する法 (the Family Law Act 1996)
- 2004年児童法 (the Children Act 2004)
- 2006年子どもおよび養子法 (the Children and Adoption Act 2006)
- 交流に関する裁判所の権限
- 2014年子どもおよび家族に関する法 (the Children and Families Act 2014)
- 親が子どもと関わるのが子の福祉に資する事の推定

2

Copyright © TAKADA Kyoko 2

離婚の際の子どもに関する法的枠組み

- Cafcass (Children and Family Court Advisory and Support Service 子ども・家庭裁判所助言支援機関) スタッフによる子の福祉の実現・家族支援
- 養育計画 (Parenting Plan) の奨励
- 1989年児童法
- 裁判所命令回避の原則 (no order principle) (CA1条(5))
- 親と交流 (involvement) することが子どもの利益となることの推定 (CA1条(2A))
- 裁判所命令としての養育命令 (child arrangements order)
 - 交流命令 (contact order) + 居所命令 (residence order)

3

Copyright © TAKADA Kyoko 3

イギリスにおける交流の法的枠組み

- 交流命令の義務の内容
- 命令を求める者 (別居親) と子どもの交流を可能にする (allow) 同居親の義務
 - 別居親と子どもの面会や宿泊を受け入れる義務
 - 交流を可能にすることの意味に、子どもが交流を求めるように説得するなどの実質的実現までは含まない
- 幅広い間接的交流を実現する義務
- 子どもに交流命令に従う義務はない
- 交流命令を得た親 (別居親) は交流する義務を負わない

4

Copyright © TAKADA Kyoko 4

イギリスにおける交流の法的枠組み

■ 子どもの交流を認めるの判断基準

- 父母の和解困難な事案でも、「完璧(perfect)」でなくても親として「十分(good-enough)」であればよい
- 交流を制限する適切な理由があり、ほかに方法がなく、交流が子の福祉を害する場合のごく例外的な状況でのみ交流は終了する(Re M [1998]1FLR727)
- 裁判所は、短期のあるいは一時的に現れている問題に過度に重点を置くことなく、中期的かつ長期的な視点で判断しなければならぬ(Re O [1995]2FRL124)
- 交流を容易にするための裁判所の権限は広い

Copyright © TAKADA Kyoko

5

交流の設定と履行の確保

■ 家族援助命令 (Family Assistance Order)

- Cafcass スタッフによる当事者支援
- 試行的実施
- 交流促進プログラム (Contact Activities)
 - 交流事業指示 (Contact Activity Direction)
 - 当事者の合意に基づく
 - 交流促進要件 (Conduct Activity Condition)
 - 当事者の合意が不要、強制が可能
 - 交流を設定・実施・改善することを目的とした親教育プログラム、セミナー、カウンセリング
 - Cafcass スタッフによる監督

Copyright © TAKADA Kyoko

7

交流のあり方についての制度改革

■ 裁判所の命令より当事者の合意形成がないとその後の継続的な履行(実施)が確保できない

- 裁判所における合意形成機能の強化
 - ラッドブラクテニス、マネジメントスキームの構築
 - Cafcass スタッフによる支援サービス
 - カウンセリング、裁判外のミーティング(調停)、心理学的サポート
- 履行の確保は、裁判命令違反に対する制裁ではなく、履行を促す支援として実施し、制裁は最後の手段とする方針
- 子ども交流センター (Child Contact Centre) の機能を活用

Copyright © TAKADA Kyoko

6

DV・虐待がある場合の取り扱い

■ 子の安全の確保: セーフガード (safeguarding)

- DVおよび危険がある場合の子どもの養育事項・交流命令に関する実施規則 (Practice Direction 12J: Child Arrangements and Contact Orders: Domestic Violence and Harm)
 - DV・虐待がある場合には、交流が子の福祉に資するとする推定が働かない
 - 虐待親による支配・ハラスメントがないよう配慮する義務
 - 子どもの危険がないことを裁判所が確認する義務
 - 専門家による危険のアセスメント・福祉チェック

Copyright © TAKADA Kyoko

8

全国各地にある子ども交流センター

- ノッティングダム治安判事マリー・ローラー(Mary Lower)の提唱
- ノッティングダム子ども交流センターの設立(1985年)
- 子ども交流センター全国協会(National Association of Child Contact Centres, NACCC)の設立(1991年)
- 子ども交流センター(Child Contact Centre)
 - 支援交流(Supported Contact)
 - 監督下交流(Supervised Contact)

Copyright © TAKADA Kyoko | 9

9

高田 恭子
大阪工業大学
知的財産学部 准教授
民法, 家族法, 知的財産法, 知的財産政策
kyoko.takada@oit.ac.jp

【関連業績】

- 高田恭子 「「家族」の法的境界と新しい家族法原理の可能性-英国における家族司法制度改革の分析から-」 『ジェンダー法研究5号』信山社, p.1-50, 2018年。
- 高田恭子 「面会交流の法的性質：英国における司法手続きの分析から」 立命館法学369-370号, p.364, 2017年。

※本報告は【科研19K0412】および【科研19H01432】の研究成果の一部である。

Copyright © TAKADA Kyoko | 10

10

National Association of Child Contact Centres

Presented by Elizabeth Coe – NACCC CEO.



1



2

Frances 'Mary' Lower



- ✓ Mary worked in **Nottingham** as a **Magistrate**.
- ✓ Recognised the need for safe places for children to spend time with parents they no longer live with and **set up Nottingham Child Contact Centre**.
- ✓ The innovative idea was written about in a magazine and centres started to open around the country.
- ✓ NACCC Was then set up in 1991. The main role of NACCC at this time was to share common sense and policy with contact centres and be a national voice for the network.

"This is our Network and I look forward to us all working together to achieve our common aim of providing an ever-improving service to the people we must never forget – the children using our centres week by week to keep in touch with both their parents"

Mary Lower – Founder and President of NACCC (Network Live Newsletter, issue 1, 1991).



3

NACCC Today



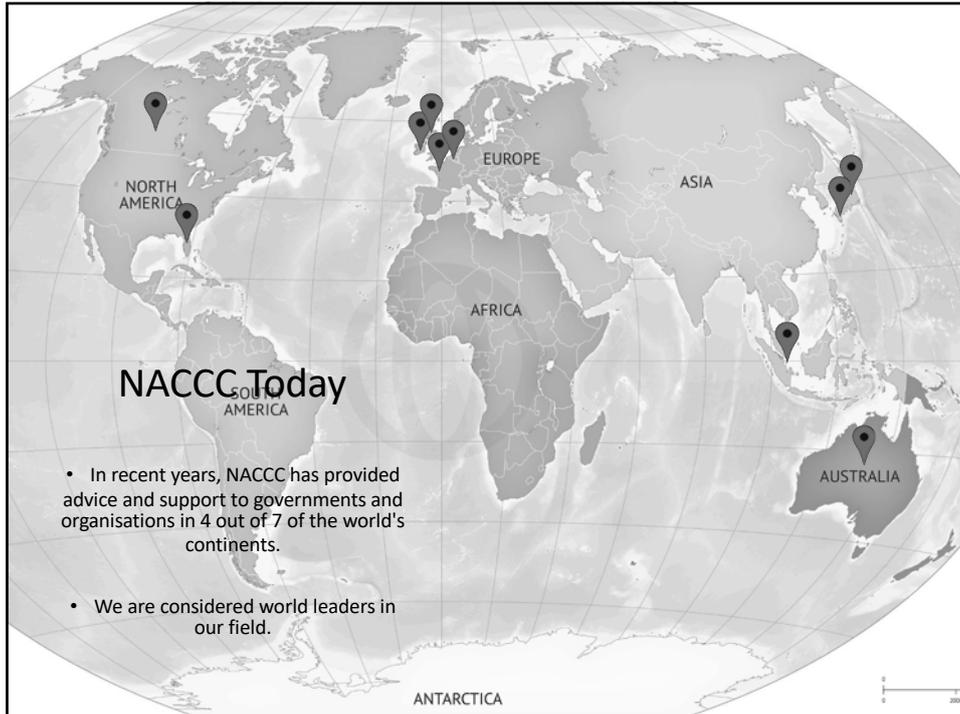
NACCC is the leading UK Charity working with children and their families in the field of child contact. NACCC firmly believes that **"parenting shouldn't end, when relationships do"** and that children deserve loving and safe relationships with both parents following separation.

Child Contact Centre's are not the most appropriate environments for children to maintain relationships with none resident parents.

However, for some families they are the stepping stone on the journey of achieving sustainable relationships with people they no longer live with. With the support of Child Contact Centres these relationships can be safe, enjoyable and in meeting of the child's needs.



4



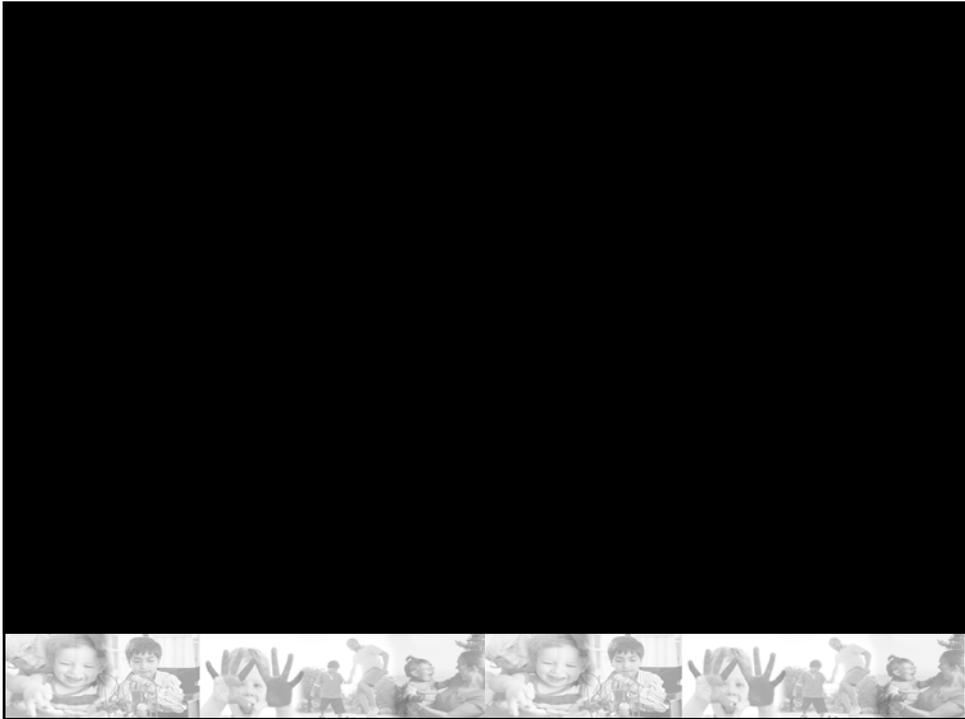
5

NACCC in the UK

Child contact centres and services are neutral places where children of separated families can enjoy contact with their non-resident parents and sometimes other family members, in a comfortable and safe environment. Nearly four thousand volunteers and two thousand staff work in these centres and thousands of children use them each year. They are run by a variety of independent organisations that form the membership of NACCC, along with affiliated members such as family lawyers, CAFCASS, CAFCASS CYMRU and the judiciary.

Child contact services are classified into two distinct categories, supported and supervised, so that families can be referred to an appropriate environment and level of support.

6



7

Images of a Typical Supported Contact Centre



coniaci
NATIONAL ASSOCIATION OF
CHILD CONTACT CENTRES
"Keeping children in touch with
parents following separation"





8

Images of a Typical Supervised Contact Centre



AoC Trust



9

Partnership with the Family Court



Sir Andrew MacFarlane –
President of the Family
Division, Patron of
NACCC

Sir James Munby –
Previous President of the
Family Division, President
of NACCC

Judge Ray Singh CBE –
Resident District Judge of
the Merthyr Tydfi,
Trustee of NACCC



10

Developing the Accreditation System at NACCC.



- Early 1990's – the accreditation process was a one page, tick box form.
- As NACCC and the number of centres grew, the accreditation process was reviewed to incorporate the growing needs of our members.



11

Developing the Accreditation System at NACCC.



- As the service developed it was clear that NACCC needed to demonstrate that there was independent oversight and that we were accountable. With this in mind an Independent Standards Panel was established.
- Feedback from governmental departments and Standards Panels provide oversight and ensure legitimacy.



12

Overview of the Accreditation System at NACCC.



NACCC offer two types of Accreditation:

- Supported Accreditation
- &
- Enhanced Accreditation.



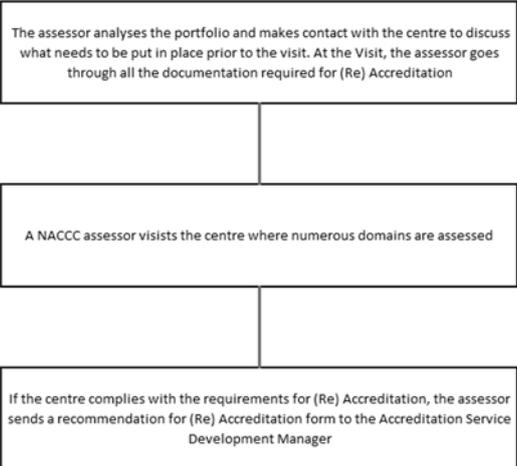
13

(Re) Accreditation. Supported & Enhanced



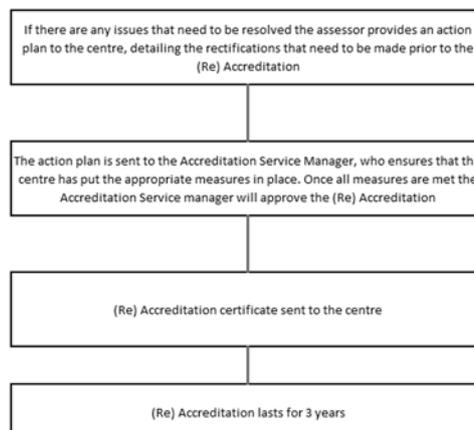
14

(Re)Accreditation



15

Additional Support Following Accreditation Assessment



16

Supported (Re) Accreditation.



17

Accreditation Process

The assessment process will include:

1. The centre submitting a portfolio containing:
 - Policy and Procedure.
 - Insurance.
 - Health and Safety Checklist.
- Leaflets for children, parents and referrers.
2. There will be an assessment visit, including:
 - Health and Safety.
 - Referral Process
 - Pre-visit Process
 - Management Committee
 - Sustainability
 - Premises.
 - Resources for families.
 - DBS



18

Accreditation Process

The assessment process will include:

3. Information relating to finance is supplied to and assessed by the NACCC Finance Officer.
4. Once the assessment visit has been completed, you will be provided with an action plan that is clear and concise.

The assessor will also write an assessment report that is provided to NACCC. You are entitled to a copy of this once your re-accreditation is complete and this can be accessed by requesting this from the NACCC Head Office.



19

Enhanced (Re) Accreditation.



20

Accreditation Process



The assessment visit will include:

- Health and Safety.
- Family Files.
- Staff files.
- Premises.
- Resources for families.
- Policies and Procedures & Complaints.



21

Accreditation Process



Information relating to finance is supplied to and assessed by the NACCC Finance Officer.

Once the assessment visit has been completed, you will be provided with an action plan that is clear and concise. Ordinarily you will know what is on this before the assessor leaves your centre. However, this might not always be the case.

The assessor will also write an assessment report that is provided to NACCC. You are entitled to a copy of this once your re-accreditation is complete and this can be accessed by requesting this from the NACCC Head Office.



22

Co-Ordinator Training



23

Co-Ordinator Training

Day 1	Day 2
Introductions	Case Recordings
Referrals	HR & Case Files
Risk Assessments	Supervision
The Voice of the Child	Training
Child Development & Attachment	Accreditation / Re-Accreditation
Listening Skills	Conclusion



24

Maintaining Accreditation Supported & Enhanced



25

Maintaining Accreditation

All NACCC Members are expected to maintain the standards as applicable to the service being provided.

Centres found to not be doing this will initially be offered support. If concerns are not remedied or if concerns continue a 'spot check' might take place, at any point within the three year cycle. This would seek to gain a deeper understanding of challenges and offer support accordingly. This might include the completion of an action plan to support development.

Continual none engagement with Naccc Standards might result in membership being temporarily or permanently revoked.

Membership of NACCC also requires members to submit financial data too NACCC as well as Statistics and a Quarterly Basis. Annually NACCC will ask that you complete DIF Forms.



26

Maintaining Accreditation



NACCC Require all members to work in a safe and professional way, showing respect for and adherence to all relevant Laws and Legislative Guidance. This includes understanding and working within the processes of LSCB's as applicable to individual centres.

NACCC requires all centres to be working to the highest possible standards and always keeping the children central to all processes.



27

NACCC's Role in the Co-Parenting World



Information and Helpline Services for Children and Families – promoting the needs of children.

Raising Awareness in Government and Media

National Standards & the Accreditation of Child Contact Centres

Safe Referral System, Safeguarding & Complaints

Training to Ensure Best Practice



28

National Standards



29

Supported Standards

1. **Provision of National Standards and accreditation support** – practical support and advice in achieving and maintaining national standards.
2. **Training** offered on a regional and individual basis, including co-ordinator training, and modules for your volunteers and staff on a variety of subjects.
3. **DBS checking service** for your staff members and volunteers.
4. **AGM and conference** - giving you the opportunity to update practice and network with staff and volunteers from across the UK.
5. **Information line and website information for parents, carers (and referrers)** needing to set up contact at your centre.
6. **Members' information line and service** giving information and advice on all aspects of running a child contact centre. This includes: **regular advice and updates regarding important changes in legislation; Coffee Shop** online networking and the **Contact Matters** newsletter.
7. **Safeguarding Advice Line** open on Saturdays from 10 am – 6 pm.
8. **Safe referral online system and hub support programme** (currently used by over 50 supported member centres)



30

Challenges & Solutions



Challenges	Solutions
Resistance.	Working with centres to help them to understand why changes are appropriate. Implementing changes gradually.
Grants.	We work with the MOJ to raise awareness about the importance of services in an effort to increase government funding available. CEO will advocate on behalf of NACCC Members.
Volunteers.	Our network of supported centres could not exist (in its current form) without volunteers. We promote events to celebrate volunteers like long service awards.
Budget Management.	Some centres operate on small budgets. We work with these centres helping with ideas for sustainability and fundraising.



31

Develop an Accreditation System



What policies and procedures do you want in place

What are the principals by which you would work

Supported or Supervised centres?

Criteria for keeping children safe

Develop Rules, Standards and Training Programs

Recruit and train assessors

Regularly review



32

NACCC National Standards



Supported
Standards

Supervised
Standards



33

**Thanks for
Engaging.** |

34

面会交流全国協会調査研究報告書 No.1

面会交流支援全国協会 設立記念シンポジウム

「子どものための面会交流支援～イギリスから学ぶ～」報告書

2020年6月6日発行

編集 高田恭子

監修 二宮周平

発行者 一般社団法人面会交流支援全国協会

連絡先 info@accsjapan.com



AccsJapan