脱施設化ガイドライン案への世界のコメント（2022年6月）　No.47

Committee on the Rights of Persons with Disabilities - Draft Guidelines on Deinstitutionalization, including in emergencies

障害者権利委員会 - 緊急時を含む脱施設化に関するガイドライン案

Submission by Hope and Homes for Children and Deaf Kidz International

ホープ・アンド・ホームズ・フォー・チルドレン、デフキッズ・インターナショナルによる投稿

要旨

ホープ・アンド・ホームズ・フォー・チルドレン (HHC、子どもの希望と家)は、子どもの施設収容を廃止し、家庭でのケアを促進することを目的とした組織で、約30年の経験を有している。デフキッズ・インターナショナル（DKI、ろう児インタナショナル）は、世界中のろうの子ども・若者・成人の、保護・健康・福祉・教育へのアクセスのニーズに応える国際規模の主導的組織である。HHCとDKIは、国連障害者権利委員会による「緊急時を含む脱施設化に関するガイドライン」策定への取り組みを心から歓迎する。

私たちは、障害のある子どもや大人の施設収容は、「条約14条に反する、機能障害を理由とする恣意的な抑留と自由の剥奪」（パラ6）であるというガイドラインの見解を歓迎する。

脱施設化を成功させるには、対象に子どもが含まれる場合、子ども保護のエコシステムの強化と改革に組み込んで行う必要がある。我々の意見は実体験に基づくものであり、極めて具体的な子どもの権利とニーズに焦点を当て、子どもの保護と保護義務に関連し考慮事項の追加を主張する。これにより、本ガイドラインはより子どもに適応し、より実践的で実行可能なガイダンスを締約国に提供するものとなる。

我々は、この協議のプロセスが、子どもの保護システム強化のレンズを通したガイドラインの協調的な見直しにつながり、最初の時点での施設収容を防ぎ、家族との再統合を成功させるために子どもとその家族が必要としうるさまざまなタイプの施設収容以外のケアとサービスに対するより深い理解につながることを期待している。障害のある子どもの脱施設化は、児童保護制度の強化やケア改革など、より広範な取り組みと切り離して取り組むことはできない。

また、社会保護制度がそれほど整っていない低所得国が、脱施設化のための国家開発計画を形成する際の指針となるように、グローバルなレンズを通してテキストを見直すことに特に注意を払う必要がある。

このガイダンスは、世界の施設の大半が、現在、国から資金提供を受けていないという現実を認識し、締約国に対し、どのように自国のサービス、政策、限られた資源を優先的に振り替えるべきかについて、実践的な手引きを提供し、また、子どもたちが家庭や地域社会で成長できるように、民間資金の転換を提唱するべきである。

ろう児や障害のある子どもが施設に収容されたり、直接的、間接的および世代間の差別を経験することにつながるきっかけはたくさんあるに違いない。そのきっかけは、家族に影響する貧困といった経済的なものもあれば、家庭内暴力など安全保護上の懸念につながるものもある。ガイドラインでは、施設収容の交差的な根本原因への対処にもっと注意を払い、入所予防（gatekeeping）のような対策を導入することで、初期の段階で家族や子どもが施設収容に流されることを防ぎ、家族やコミュニティの回復力を高める必要がある。また、ガイドラインでは、子どもが家庭内で暴力の危険にさらされている場合に講じることができる措置についても詳しく記述する必要がある。

テキスト案は、子どもたちの安全かつ持続的な家族及び地域社会への再統合のために必要な措置が確実に提供されるような脱施設化の必要性を十分に取り上げていない。covid-19の流行時に広く見受けられたように、無計画な脱施設化は、子どもの健康と福祉に深刻な悪影響を与え、再び施設に収容されるリスクを高める可能性がある。我々は委員会の緊迫感を理解するものの、脱施設化の加速は、子どもとその家族を支援するサービスの早急な確立および、地域におけるソーシャルワーカーの能力の向上と相伴う必要があり、また適切に資金提供されなければならない。

最後に、子どもの代替ケア（訳注　施設収容に代わるケア）を発展させるプロセスは、予防サービスや入所予防に始まり、親族ケア、里親、後見、地域社会での自立した生活への移行を可能にするサポートサービスまで、幅広い施策を包含するものである。ガイドラインは必要とされるサービスの全領域を認識すべきである。時には非常に対象が限定された時間制限のある方法や、小規模、質の高い住宅ケアを含む、さまざまなタイプの代替ケアが必要とされたり、子ども自身から希望が表明されることがある。

我々は、この点に関する国連の条約機関の法的見解が対立していることを認識し、遺憾に思うとともに、締約国に対し、居住型ケアの使用に関する国際法を明確にし、子どもの家族生活への権利に関する二つの委員会（CRCとCRPD）の法理を調和させながら、**何が子どものための質の高いケアに含まれるか**について、最終的かつ首尾一貫した指針を提供するために協力するよう要請する。こうした呼びかけは、「子どもの権利と代替ケア」に関する2021年のDGDの成果文書[[1]](#footnote-1)にも反映されている。その意味では、CRCとCRPDの共同声明が透明性とリーダーシップを提供できなかったことに、子どもの保護と障害者コミュニティの多くの関係者と同様に我々も失望した。私たちは、両委員会が幅広い関係者の連合と協力して、**すべての子どものためのケア改革に関する包括的な実践指針を作成する**ことを要請する。

# 我々の意見

1. **施設収容を廃止する義務**（パラ12へのコメント）

2019年、国内、地域、国際レベルで子どものケアに取り組む256の組織、ネットワーク、機関の世界連合が共同で、2019年の国連総会（UNGA）の「子どもの権利に関する決議」[[2]](#footnote-2)に盛り込むべき「重要勧告」を加盟国に提案した。重要勧告では、親族ケア、里親、カファラ（訳者注：イスラム法における養子縁組に似た状況）、国境を越えた再統合、養子縁組などの問題を取り上げ、子どもが地域社会の中で**家庭**において生活できるようにするための質の高い代替ケアを提供する必要性を強調している。

また、この世界連合は、目的を明確にした期間限定の施設収容ではない居住型ケアの利用が適切な時もあることを示唆している。それは、非常に特殊なケースにおいて、子どもの権利とニーズを中心に組織された、できるだけ家族に近い設備で、できるだけ短い期間、少人数制で質の高い一時的かつ専門的ケアを提供することが必要な場合があることを認識しているためである。

家族の危機に際し、子どもの安全を確保するための緊急一時的な宿泊施設は常に必要とさ れている。緊急ケアが必要な子どもの支援のために、専門的なスキルを持った里親を確保しておくことが常に可能なわけではない。

同様に、人道的な状況や緊急事態において、小規模な住居型ケアは、子どもたちに時間限定の安全な場所を提供する一方、里親ケアや親族ケアを支援・促進するためのサービスは、ニーズに合うよう緊急に規模を拡大する必要がある。

1. **脱施設化のための子どもの権利の枠組み（**パラ20への意見）

本文中には、子どもの権利や子どもの保護の観点からのインプットの欠如が明らかな例がいくつかある。子どもの権利を焦点とするレンズで本文を見直すことが重要であろう。例えば、パラ20では、障害のある成人に関連し「地域社会に参加し、自立して生きる」という要素を強調している一方で、子どもに関しては、自立した生活とは通常、安全かつ支持的な家庭環境で養育されることを意味することを認識していない。

1. **国家以外の関係者の関与**（パラ33へのコメント）

市民社会組織や信仰に基づいた活動家が、子どもの施設収容を推進する一方で、ケア改革の過程の先駆者としてのますます大きな役割を果たしていることを認識することは重要である。多くの国において、子ども専門の機関や信仰を持つ活動家は、異なるセクター間の協力を推進する上で独自の立場にあり、公衆の意識や行動に影響を及ぼす上で重要な役割を果たすことができる。彼らは政府だけでなく、社会から疎外されているコミュニティとも協力することが多く、重要な支援サービスの開発、提供、主張の最前線に立つことができる。

サービス提供者、慈善団体、専門家、宗教団体、労働組合、および施設を維持することで金銭的またはその他の利益を得ている人々は、本ガイドラインとCRPD一般的意見第5号および条約に沿った効果的な家族および地域に根ざしたサービスを確実に提供できるよう、彼らのプログラムと動機を変更するよう支援されるべきである。

さらに、ガイドラインの草案中で児童保護機関の役割を明示的に認め、脱施設化とケア改革の推進・実施における彼らの実践的で経験に根差した専門知識と提言は、将来の草案に加えられるべきである。

a) **人間中心主義と差別化されたアプローチに基づく脱施設化**（パラ42、49への意見）。

ガイドライン案は、脱施設化を実施することの緊急性と人権の必要性を的確に強調している。ケア改革とは、一国のケアシステムを変革する包括的なプロセスである。それは、子どもたちがなぜ家族から引き離され、あるいは引き離されるおそれがあるのかを理解することから始まる。この洞察は家庭とコミュニティの可能性を認識し高める支援システムを構築するために活用される。それによって子どもたちがふさわしい保護とケアを受け、可能性を発揮し、権利を実現できるようにするためである。

ケア改革とは、単に*子どもを施設から出すこと*では無い。子どもが家族から引き離されるに至った状況に取り組まない限り、彼らは危険にさらされ続けることになる。この問題の根本原因を理解する手段としてケア改革プロセスを用いることは、強固で、より包摂的、かつ家族を基盤とした支援システムの構築のためにどのような変化が必要なのかを見極め、解き明かすことにつながるだろう。これは持続可能な開発目標の達成と人権の実現のために不可欠である。

1. **構造的な社会的、経済的、環境的な力**： これらは、我々がどのように成長し、働き、生活するかという、日常生活の条件を形成するシステムである[[3]](#footnote-3)。これには、**貧困**の撲滅と**社会的保護**の構築；質の高いインクルーシブ**教育と保健**サービスへのアクセスの確保；**人道的危機と緊急事態**への準備と対応；**気候変動**の影響の緩和；包摂的で支持的な**社会と地域の標準**の構築などが含まれる。

**2.スティグマと差別**： 差別は不平等な社会を作り出し、社会的、経済的、環境的な力に基づく構造的不平等を悪化させ強固にする[[4]](#footnote-4)。

**3.子どもの保護リスクにさらされていること**： 地域や家庭での暴力などといった子どもの保護リスクにさらされている子どもや家族は、大きなリスクと課題に直面している。暴力などの事象は、社会的、経済的、環境的な力や差別の産物が作り出したものである可能性があり、暴力防止への対応は、より広い社会的文脈で捉える必要がある。

このプロセスには、その国の法規定やサービスの様式の徹底的な変革が必要とされる。そのためには、**すべての家族が子どもをケアできる環境**を構築すること、システムの持続可能性を確保する観点から、地域における主流および専門的サービスへのアクセスを確保すること、地域に根ざしたケアを行うことが不可欠である。

我々の観点から言えば、これらの要素はすべて、ケア改革プロセスの実施に必要となる徹底的な改革と、これらの目標を達成するための現実的なスケジュールの構成に何が必要か、に対するより正確な評価を必要とする。かなりの程度、これは社会的および経済的権利の**漸進的実現**のプロセスとして捉えなければならない。

特に子どもの脱施設化は、ろう児や障害のある子どもを含む個々の子どもを出発点とすべきであり、その状況を評価し、個々のニーズと希望に基づいて配置を決定することから始めなければならないことを、ガイドラインは明確に認識する必要がある。家族生活の権利をかなえるために、家族や地域に根ざしたサービスは利用可能で発展していなければならない。この過程において、家族の追跡と再統合は非常に重要であり、できるだけ多くの子どもたちが元の家族のもとに戻れるようにし、子どもが不必要に代替ケアに戻されることがないように、その家族を取り巻く関連するサポートシステムを確立する[[5]](#footnote-5)。これには、代替ケアを離れた成人や若者が、自立した生活への移行準備のために、雇用、教育、訓練、住居、心理的支援、家族と共にリハビリテーションに参加する、など彼らが最も希望することに対して適切な支援を受けられるようにすることが含まれる[[6]](#footnote-6)。

また、子どもたちがあらゆる形態の代替ケアに入るのを防ぐことも、脱施設化戦略の成功のために不可欠である。UNCRCとUNCRPDに沿って、子どものための質の高い代替ケアが、子どもの最善の利益を第一に考慮し、子どもがそのニーズに対して最も適切なケアを受けることが保証されるためにデザインされた、厳格かつ体系的な司法および行政の「入所予防」手続きを設けるべきである[[7]](#footnote-7)。

国家は、あらゆる形態の子どもへの暴力を予防・保護し、子どもとその家族および地域社会の回復力を促進するための措置をとるべきである。

このプロセスを通して、障害に対する人権と社会モデルのアプローチが不可欠である。

b) **子どもの代理人、参加、選択**（パラ34、41、47、48への意見）

システムは、それが奉仕する地域社会に対して責任を持たなければならない。ケア改革プロセスは、子どもや若者、その家族のニーズを満たすことを保証しなければならない。このような地域社会と彼らにとって最も重要なことに責任を持つように設計されなければならない。

子どもや若者は、ケア改革プロセスにおいて**代理人**（agency）を持たなければならない。従って、我々は、「子どもは施設での生活を "選択 "できない」（パラ48）があらゆるタイプの居住環境を含む定義として使用されているのであれば、ガイドラインの記述に懸念を抱く。この分野での私たちの実際の経験は、子どもたち（特に年長の子どもたち）は、何度もひどい家庭での生活を経験し、もはや家族との生活を望んでいない場合があることを示唆している。大半の子どもたちにとって家庭での養育が理想的な解決策である一方、小規模な入所施設や他の形態の代替施設への入所が*彼らにとって*好ましい選択肢とする子供たちもいる。彼らの声は、子どもの基本的な参加権に則り、耳を傾けられ、真剣に考慮されるに値する。我々は委員会に、この重要な点について、バランスのとり方により配慮するよう要望する。

**ｃ）脱施設化の加速**（パラ58、105、107への意見）

ガイドライン全体を通して、「加速する(した)」脱施設化という用語が用いられている。障害者権利委員会は、南アフリカ共和国の総括所見において、脱施設化戦略の加速の結果（ライフエシディメニの悲劇）、140名以上の死者を出したことを指摘している[[8]](#footnote-8)。

子どもの脱施設化を加速的に行う場合、準備、監視、支援のための適切なシステムがなければ、子どもは人身売買、暴力、虐待、ネグレクト、あるいは児童婚などの有害な慣行の犠牲者になりかねない。パラグラフ 58、105、107 について、我々は委員会に対し、十分に強固な地域密着型サービス、専門里親や親族を含む適切な訓練を受けた社会サービス労働力、成人として自立生活に移行できる年齢の人々のための適切なアフターケアと自立生活の取り決め（準備）があることを前提に、持続性の原則と包括的な脱施設化およびケア改革を含むよう、文言を修正することを検討するよう要請する。委員会には、児童保護制度改革プロセスの具体的なニーズや、危害の可能性、生命の権利などを考慮して、文言の見直しの検討を要請する。

# 明確化のためのポイント

我々は委員会に対し、子どもと家族を支援するための地域社会におけるサービスの種類と範囲について、実践的な指針の提供を求める（パラ21～26）[[9]](#footnote-9)。

# 提案

**１**．我々は委員会に、締約国および他のすべての利害関係者に対して、家族基盤の代替ケアモデルへの安全かつ持続的な移行を実現するために、脱施設化のための人権に基づくアプローチにどのように従うかの明確な指針を提供することを求める。これには、子どもは施設を出る準備ができているが、家族再統合／親族ケアは適切でないと判断され、家族基盤の代替ケアの選択肢がまだ利用可能でない場合の指針も含まれる。

**2．** UNCRC DGD成果報告書および勧告（子どもの権利と代替ケア2021）に基づき、我々は障害者権利委員会および子どもの権利委員会に対し、ケア経験のある子どもや大人、市民社会関係者、国内人権機関、信仰に基づく組織、そしてより広い国連システムとともに、**ろう児や障害のある子どもを含むすべての子どものための脱施設化とケア改革に関する包括的な実践的ガイドライン**を作成し、国際的な人権枠組みと公約を実施するために締約国やその他の重要な利害関係者が取るべき具体的なステップを概説することを求める[[10]](#footnote-10)。

**3**.　我々はまた、CRC委員会とCRPD委員会に対し、共同文書または条約機関の総括所見を調和させる継続的な共同作業を通じて、**子どものための質の高いケアにどんな要素が必要なのか**、そして居住型ケアの利用に関する国際法の明確化、および子どもの家族生活への権利に関する両委員会の法解釈の統一に関して、合意し、最終指針を出す努力を改めて行うよう求めるものである。

(翻訳：宮澤明音、佐藤久夫)

1. https://[www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/13Jun2022-DGD-Outcome-report-and-Recommendations.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/13Jun2022-DGD-Outcome-report-and-Recommendations.pdf) [↑](#footnote-ref-1)
2. https://bettercarenetwork.org/library/social-welfare-systems/child-care-and-protection-policies/2019-un-resolution-on- the-rights-of-the-child [↑](#footnote-ref-2)
3. World Health Organisation (WHO), ‘Social Determinants of Health’, 2022. Available at: https://[www.who.int/health-](http://www.who.int/health-) topics/social-determinants-of-health#tab=tab\_1 and https://[www.who.int/publications/m/item/rio-political-declaration-](http://www.who.int/publications/m/item/rio-political-declaration-) on-social-determinants-of-health [↑](#footnote-ref-3)
4. Nowak, 2019, Chapter 12, 3. https://omnibook.com/global-study-2019/liberty/cdf5e7.xcml [↑](#footnote-ref-4)
5. A/RES/74/135 para 35 (c) and relevant language on tracing and reintegration from A/HRC/RES/49/20 Para 18 [↑](#footnote-ref-5)
6. A/RES/74/135 para 35 (L) [↑](#footnote-ref-6)
7. A/RES/74/133 32 (L) [↑](#footnote-ref-7)
8. 南アフリカの初回報告書に関する総括所見,パラ28(a): <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fZAF%2fCO%2f1&La> [↑](#footnote-ref-8)
9. 例えば、施設型・地域型ケアからの移行に関する欧州専門家グループとHope and Homes for Childrenは、地域で様々なサービスを展開するための実践的な指針を提供しているEU資金を利用するためのチェックリストを作成している。[https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2021/07/updated-checklist-new-eeg- logo.pdf](https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2021/07/updated-checklist-new-eeg-%20logo.pdf) [↑](#footnote-ref-9)
10. https://[www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/13Jun2022-DGD-Outcome-report-and-Recommendations.docx.](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-06/13Jun2022-DGD-Outcome-report-and-Recommendations.docx) See also Freeman M. C., (2018), *Global lessons for deinstitutionalisation from the ill-fated transfer of mental health-care users in Gauteng*, *South Africa*, The Lancet Psychiatry, 5(9), 765–768, at: https://doi.org/10.1016/S2215-0366(18)30211-6, and *Cycles of Exploitation: The Links Between Children’s Institutions and Human Traffickin*g, Coltof et al, 2021, Lumos Foundation, at: https://lumos.contentfiles.net/media/documents/document/2021/12/LUMOS\_Cycles\_of\_exploitation.pdf. [↑](#footnote-ref-10)