

厚生科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）
総括研究報告書

児童福祉施設の情報開示及び入所児童の権利擁護のあり方に関する研究
主任研究者 古川孝順（東洋大学社会学部教授）

研究要旨

情報の公開、開示、あるいは提供、または権利擁護という課題は、競争、選択、契約、自己責任を重視する市場原理の導入、規制緩和、地方分権、説明責任等の課題とともに、1980年代、さらには90年代を通じて、経済、政治、行政をはじめ我が国の社会のあらゆる領域のなかで追求されてきた課題である。

この報告書が課題としてきている児童福祉の領域における情報の開示・提供、権利擁護という問題も、基本的にはそうした文脈のなかにあって、1997年以降社会福祉の基礎構造改革の必要性が強調されるなかで改めて関心をよぶことになった。しかし、社会福祉、なかでも児童福祉の領域において情報の開示や提供がどの程度、どのようなかたちで行われてきているのか、その実態、また権利擁護を巡る問題状況は、これまではほとんど明らかにされてきていない。この報告書は、それを解明しようとした調査の結果とその意義について論じたものである。

通常、この種の報告書は、調査の結果とその解釈や意義を中心にとりまとめられていることが多いが、この報告書は、調査の設計と実施、結果の解釈という一連の過程において共同して研究を推進してきた研究者による個別のレポートを中心にして編集されている。この研究において共同で実施した調査の結果と解釈については巻末に収録されているが、報告書の主要な部分を構成するレポートは、その調査を踏まえつつ、あらかじめ設定されたテーマについて個人の責任において執筆されたものである。スタイルとしてやや異例の報告書となったが、共同研究の長所と個人の責任による自由な議論の効用をあわせて追求しようとする試みとしてご理解いただければと考える。

この報告書が児童福祉の領域における情報の公開、開示、提供、また利用者（子どもと保護者）の権利擁護の推進に役立ち、そのことを通じて児童福祉サービスの一層の発展に資することができれば幸いである。

A. 研究目的

平成9年に児童福祉法が改正され、都道府県知事（児童相談所長）が児童福祉施設に入所の措置等を行う際には児童及びその保護者の意向を調査しなければならないことになった。しかし、保護者のいない児童、虐待されている児童や非行児童等の保護を要する児童を対象とする児童養護施設、児童自立支援施設等では、これらの施設を利用している子どもの及びその保護者にたいしても、また住民にたいしても開示・提供している情報は大変少ないのが現状である。しかし、子ども・保護者、住民に対して適切にサービス内容に関わる情報を提供し、その意向を尊重していくことは、しばしば閉鎖的と指摘されているこれらの施設におけるサービスの透明性の確保と質の向上ならびに利用児童の権利を護ることに資するものである。

スを利用する子どもや保護者の視点から情報の開示・提供ならびに権利擁護に関わる実態の把握を試み、児童福祉サービスの向上に寄与することを目的としている。

B. 研究方法

この研究では、①子どもの権利擁護に関する調査、②児童相談所の施設紹介に関する調査、③情報提供に関するヒアリング調査、の3通りの調査を実施した。

①子どもの権利擁護に関する調査 児童養護施設の利用者に対する情報提供、施設利用希望者や地域住民に対する情報開示、施設利用者の権利擁護の取り組みについて、すぐれた実践を把握するとともに、関係者の考えを聞くことを目的に、全国児童養護施設協議会協議院62名を対象として郵送による質問紙法により1998年9～10月中旬に実施した。

②児童相談所の施設紹介に関する調査 児童福祉施設等への措置を検討するに際し、(1)現在どのような情報提供が行われているか、(2)今後どのように情報提供が行われるべきかについて、各児童相談所のベテラン児童福祉司の考え方を調べることを目的に、都道府県ならびに指定都市等の児童相談所59ヶ所を対象として郵送による質問紙法により1998年9～10月に実施した。

③情報提供に関するヒアリング調査 関係者によってどのような内容の情報がどのように提供されているのか、またそれが利用者によってどのように受けとめられているのかを、具体的なケースについて個別に確認し、情報提供の在り方について検討することを目的に、養護ケース11ケースについて1998年9～10月に担当児童福祉司、措置先施設長、利用者（ケースにより児童と保護者もしくはいずれかの一方）に面接調査を実施した。

C. 結果と考察

調査の結果について簡略に示しておきたい。

① 利用者への情報提供・説明方法 (1)児童相談所とは別に施設も積極的に児童や保護者に情報提供をするべきであると考えている者が多い。(2)子どもに提供すべき情報の内容は、施設での生活や援助方法に関することが多い。(3)説明の方法としては、施設の見学、パンフレットの作成などより具体的な方法の導入を支持する者が多い。

② 地域住民や一般市民への情報開示・提供

(1)情報開示については6割以上が積極的であり、条件付きを含めると9割以上が必要と回答。(2)情報の種類では、施設活動の内容に関わる情報については積極的、制度的側面に関する情報についてもかなり積極的。法人関係に関する情報については消極的、個人に関わる情報については否定。(3)情報開示・提供の方法としては、広報誌が望ましいとする者6割、行政による一括公開を支持する者3割、公開を求めた者にのみ提供すればよいとする者4割弱。

③ 利用者の権利擁護 (1)権利擁護については児童福祉司の対応がよいとする者が多い。

権利擁護センターなど第三者機関を支持する者もかなりある。(2)施設内の職員や外部からの職員派遣による対応がよいと考える者も多い。(3)権利擁護は本来施設職員の役割であり、特別な制度は必要ないとする者も3分の1以上ある。

④ 児童相談所による施設紹介 (1)選択可能な施設のすべてを紹介しているとする回答が6割、一ヶ所のみ紹介が4割である。(2)施設を紹介するにあたって考慮する要因としては約6割が施設の力量、児童や保護者の希望、家庭からの距離の順で重視されている。児童や保護者の希望を第1順位とする回答も1割存在した。(3)一部定員割れ施設への措置を優先することがあるとする回答が8割あった。(4)里親制度の紹介については実施するという回答が5割であった。

⑤ ヒアリングによる知見 (1)児童福祉司に

よる児童本人、保護者、施設長に対する入所理由の説明がそれぞれ異なる場合がある。(2)児童福祉司による施設紹介は一時保護所との比較で提供されがちである。(3)小学校低学年に対する施設紹介は施設生活の実体験、高学年になるとパンフレットを利用するなど口頭による説明が可能となる。

児童養護施設の場合、情報の開示・提供に対してはかなり肯定的であると言えよう。ただし、積極的なのは施設の援助活動の実際や制度的な側面についてであり、法人関係の情報については消極的である。これはアカウントビリティという観点からは問題であるといえよう。個人情報に否定的なのは当然であろう。権利擁護の問題にたいする施設の反応は必ずしも積極的とはいえないようである。児童相談所と施設の範囲で退所したいという姿勢が強い。外部からの介入に否定的な施設もみられる。

児童相談所による情報提供の現状は必ずしも利用者による選択を積極的に支持するものではない。都道府県によって利用しうる児童養護施設の数に限りがあるという側面もある。利用者の希望というよりも施設の援助力量が重視されている。この傾向は児童養護施設の目的や利用者の特性に照らして当然のことともいえるが、定員割れ施設への子どもの配分を肯定する傾向が見られることは問題であろう。

児童相談所と施設によって提供する情報に違いがあり、また子どもと保護者では提供を受ける情報に違いがでていますが、これは援助上の理由による場合があり一概に問題視することはできなであろう。

D. 結論

児童養護施設にとっても情報の開示・提供は不可欠であるが、その内容や方法は、情報を開示・提供する主体と利用者の属性によって異なり、一般論では処理し得ない部分が多

い。決めの細かな議論が必要とされる。選択についてはサービスのメニュー自体が少ないうえに、利用者の希望よりも施設の提供しうる援助の内容が優先される場合があることに留意しておきたい。権利擁護については施設の側の意識改革が必要であろう。

F. 研究発表

1. 論文発表 特になし
2. 学会発表 特になし

G. 目次

- I. 研究の目的・方法 (古川孝順)
- II. 制度改革と児童養護 (古川孝順)
- III. 制度改革と児童の最善の利益 (高橋重宏)
- IV. 児童の権利擁護システムと情報開示 (松原康雄)
- V. 児童福祉サービスの質の評価について (柏女霊峰)
- VI. 児童相談所からみた制度改革 (津崎哲郎)
- VII. 児童養護施設からみた制度改革 (福島一雄)
- VIII. 利用者からみた制度改革 (新保幸男)
- IX. 地域への情報提供 (山縣文治)
- X. 調査結果の概要
 1. 子どもの権利保障に関する調査結果 (山縣文治)
 2. 児童相談所における施設紹介に関する調査について (新保幸男)
 3. 情報提供に関するヒアリング調査 (関東：新保幸男、関西：関西ワキンググループ)

はじめに

保護者から虐待されている児童や非行児童が入所して社会人として自立するための支援をうける場である児童養護施設（旧養護施設）、児童自立支援施設（旧教護院）等の児童福祉施設においては、近年入所児童の権利侵害が社会的批判をうける事例が続くなど、施設サービスの質の向上と透明化、入所児童の権利擁護が喫緊の課題となっている。

この課題に応えるためには従来必ずしも積極的に取り組まれてこなかった児童福祉施設のサービスの内容、施設の運営に関する情報を広く開示し、提供していくことが必要であり、かつ有効である。それは、児童福祉法改正により法定化された入所の際の児童本人からの意向調査を実質化し、権利擁護を図ることにもつながるものである。

この研究は、そのような方向を目指す第一歩を意味するものである。

〔I〕研究の目的

平成9年に児童福祉法が改正され、都道府県知事（児童相談所長）が児童福祉施設に入所の措置等を行う際には児童及びその保護者の遺構を調査しなければならないこととなった。児童及び保護者がその意向を表明するためには、当然のことながらあらかじめ児童福祉施設に関する情報を十分に保有していることが前提となる。しかしながら、児童相談所や児童福祉施設から住民に対する情報の提供は積極的になされてこなかった。

特に、保護者のいない児童、虐待されている児童や非行児童等の保護を要する児童を対象とする児童養護施設、児童自立支援施設等では、住民に対して提供している情報が大変少ないのが現状である。しかし、これらの施設を利用する児童及び保護者に対しても、適切にサービス内容に関わる情報を提供し、そ

の意向を尊重していくことは、近年しばしば権利侵害の事例が報道されるこれらの施設の入所児童の権利を護り、閉鎖的と指摘されているこれらの施設におけるサービスの透明性の確保と質の向上に資するものである。

一方、これら児童養護施設や児童自立支援施設の側には、どのような種類の情報をどの程度、どのような手段・方法によって開示し、提供すればよいのか、そのことについて具体的な指針がないために戸惑いがみられることも事実である。いずれにせよ、入所児童や保護者のプライバシーに留意しつつ、児童と保護者に対して最善のサービスの選択につながるような情報をどのように提供、開示していけばよいかが早急に明らかにされなければならない。

この研究は、そのような課題に応える第一歩として、まずサービスを提供する児童相談所や児童福祉施設とそのサービスを利用する児童や保護者の双方の視点から情報の開示や提供に関わる実態の把握を試み、その結果を踏まえつつ可能な限り具体的に提言をとりまとめ、もって児童福祉サービスの向上に寄与することを目的としている。

〔II〕研究の方法

1 調査のねらい

この調査のねらいは、第1には、すでに明らかかなように、児童福祉サービスの提供や利用に関わる児童相談所、児童養護施設等の児童福祉施設、そして利用者としての児童及び保護者、さらには地域住民や一般市民という三者の関係のなかで、どのような種類の情報が、どのような手段ないし方法によって開示あるいは提供されているのか、また利用されているのか、その実態を把握し、明らかにすることにある。さらにいえば、ここでいう実態のなかには、①どのような種類の情報がどの

ような手段・方法によって開示・提供されているかという事実に関わる側面と、②それぞれの関係者たちがどのような種類の情報をどのような手段・方法によって開示・提供しようと考えているかという意識の側面とが含まれている。この調査においては、①の事実の側面だけでなく、②の意識の側面についても重視した。情報の開示や提供について将来にわたる展望を得るためには関係者たちのこの問題に対する意識が重要な意味をもつと考えられるからである。

そのこととも関連して、第2のねらいは、この調査を行うことによって、関係者なかでも児童福祉施設関係者たちの、情報開示・提供問題にたいする意識を刺激することにおかれている。実態を明らかにするということに加えて、調査の対象となる関係者の情報開示・提供問題に対する関心を啓発し、あるいは強化するという効果を期待することに向けられている。すなわち、いわゆるアクションリサーチとして位置づけるというのが、この調査の、もう一つの、隠れた、しかし重要なねらいである。

第3のねらいは、情報を開示・提供する目的は最終的には児童や保護者の最善の利益、あるいは権利を確保するところにある、そのような視点から情報の開示・提供の実態を明らかにするということにある。また、そのことにあわせて、児童福祉施設については情報の開示・提供に関わる事項のほかに、児童や保護者の苦情を受けとめるしくみや考え方についても調査の対象として組み込んでいる。

2 「情報」の種類と限定

さて、一口に情報といってもその内容は多様である。情報の開示・提供といっても必要とされる、あるいは意味をもつ情報の種類や方法は情報の提供者と受け手の属性によって異なってくる。たとえば、同じ情報の提供者であっても児童相談所と児童福祉施設では情

報の内容は異なってくるであろうし、同じ情報の受け手であっても児童福祉サービスの直接的な利用者である児童や保護者と間接的な利用者あるいは納税者である一般市民とでは求められる情報は異なってこざるをえない。

この調査で中心的にとりあげる情報は、前述のねらいに照らしていえば、あくまでも児童福祉サービスの利用者である児童や保護者にとって必要であり、また意味のある情報である。その限りでいえば、児童相談所が提供する情報は、利用者としての児童や保護者に必要とされるサービスメニューについての情報や、選択の対象となりうる施設における生活や専門的援助活動のありかた等に関する情報ということになる。同様に、児童や保護者に必要とされる情報ということになれば、児童福祉施設に期待される情報も、おのずとそれぞれが提供しているサービスの内容、すなわち衣食住、日課、専門的援助活動のありかた等に関する個別的で具体的な情報ということになる。

一方、情報方法の受け手が一般市民ということになれば、児童相談所であれ児童福祉施設であれ、求められる情報の内容は別のもとなる。なかでも、児童福祉施設についていえば、一般市民を受け手とする場合に求められるのは、サービスそのものに関する情報というよりも、その運営管理に関わる情報である。施設経営のアカウンタビリティを明確にするという目的にそうためには、事業の内容もさることながらその運営や管理に関わる情報の開示が不可欠であろう。ただし、この調査では、その点については児童福祉施設側になんらかのかたちで運営管理に関わる情報の開示・提供を行っているか、あるいはそれを行う考えがあるかどうかを副次的に尋ねるにとどめたい。

すなわち、この研究の中心的な課題は、児童福祉サービスの提供者である児童相談所や児童福祉施設がその直接的な利用者である児

童や保護者に対して提供している情報の内容やその提供のしかたを明らかにすることであり、またそのような情報がその受け手である児童や保護者によってどのように受けとめられているか、児童や保護者はどのような種類の情報を求めているかを明らかにすることである。

3 調査対象施設の限定

この研究の目的は、「児童福祉施設の情報開示及び入所児童の権利擁護の在り方に関する総合的研究」という研究課題名が示すように、児童福祉施設全般における情報開示・提供や権利擁護の実態を明らかにすることにあるが、調査の実施にあたってその対象を最終的には児童養護施設を中心に児童相談所及び児童養護施設の利用者である児童及び保護者に限定することにした。

その理由は、まず保育所については、すでに措置方式にかわる選択申請方式の導入とともに、市町村に管内の保育所についての情報の開示・提供が義務づけられ、個々の保育所についても情報開示・提供の努力義務が課せられおり、おのずと他の児童福祉施設とは状況が異なっているからである。つぎに障害児施設については、施設利用を必要とする事由において児童養護施設等の養護系の施設とは異なっているということである。共通する部分はあるにせよ、問題の状況にはかなりの違いがあると考えられる。

最後に、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設からなる養護系の施設であるが、近年これら3種類の施設について利用児童の重なりが拡大してきているという指摘がみられる。しかし、それにもかかわらず、これら3種類の施設は施設の形態も運営の理念も、またそこで提供されている援助活動のありようもかなり異なっており、同列に扱うことは困難であると考えられる。児童養護施設と類縁性の深い里親サービスについても

事情は類似している。

以上のような事情ならびに調査に対する協力の得やすさ等を勘案し、最終的には、前述のように、調査の実施にあたってその対象を最終的には児童養護施設を中心に児童相談所及び児童養護施設の利用者である児童及び保護者に限定することにした。しかし、もとより、この調査で得られる知見には、施設種別による差異を考慮して慎重に扱われれば、保育所、障害児施設を含めて児童福祉施設全般におけるサービスの質的向上と児童の権利擁護に資する部分が少なからず含まれるものと考えられる。

4 調査の方法

ここまでの検討を前提に、この調査では以下の3通りの調査を実施することとした。

- ① 子どもの権利保障に関する調査
- ② 児童相談所の施設紹介に関する調査
- ③ 情報提供に関するヒアリング調査

① 子どもの権利保障に関する調査

目的： 児童養護施設の利用者にたいする情報提供、施設利用希望者や地域住民にたいする情報開示・情報公開、施設利用者の権利擁護の取り組みについて児童養護施設関係者の意見を聞くとともに、すぐれた実践を把握する事を目的として実施したものである。

対象： 全国児童養護施設協議会協議員
(正副会長を含むそのうち学識経験者協議員は除く) 62名

方法： 郵送による質問紙法

② 児童相談所の施設紹介に関する調査

目的： 児童福祉施設等への措置を検討するに際し、①現在どのような情報提供が行われているか、②今後どのように情報提供が行われるべきかについて、各児童相談所のベテ

ラン児童福祉司の考え方を調べる
ことを目的とする。

対象：全国の中央児童相談所 59カ所

方法：郵送による質問紙法

③ 情報提供に関するヒアリング調査

目的：関係者によってどのような内容の
情報がどのように提供されているの
か、またそれが利用者にどのように
受けとめられているかを、具体的な
ケースについて個別に確認し、情報提
供の在り方について検討することを
目的とする

対象：養護ケース 11

方法：各養護ケースについて、担当児童
福祉司、措置先施設長、利用者
（ケースより児童と保護者もしくは
はいずれかの一方）に面接調査を
行う。

はじめに

この研究の課題は、児童養護施設における情報開示・提供ならびに権利擁護の事態を明らかにするとともに今後の在り方について論じようとするものであるが、まず最初に近年における制度改革の動向と児童養護施設問題との関連について概観しておきたい。

1. 制度改革の動向

この数年社会福祉の世界は大幅な制度改革の波を経験している。なかでも、1997年8月以来の社会福祉基礎構造改革に関わる議論は、そのような動向を象徴するものといえよう。しかし、指摘するまでもないことであるが、社会福祉の基礎構造に関わるような制度改革の波は社会福祉基礎構造改革論にはじまるわけではない。制度改革という潮流のなかではむしろ児童福祉や介護サービスの領域が先行しているのである。

すなわち、社会福祉基礎構造改革の議論に先立ち、すでに1997年6月には改正児童福祉法が成立し、同年12月には介護保険法も制定されている。なかでも、保育所の利用方式の変更、すなわち、措置方式から選択申請方式への利用方式の変更とそれにとまなう市町村や保育所にたいする情報開示・提供の義務づけあるいは要請、措置にあたっての児童及び保護者の意向の聴取と確認、児童家庭支援センターの設置、虚弱児施設の養護施設への統合、養護施設をはじめとする一部児童福祉施設の名称変更などを含む改正児童福祉法は、すでに98年4月から施行に移されている。

児童養護施設に課せられている利用方式の転換、情報の開示や提供、権利擁護という課題も、またサービスの質的向上や地域における支援の拡大という課題も、このような児童福祉法改正や介護保険法の制定にはじまる制度改革全般の潮流のなかで追求されてきたの

である。なかでも、保育所における利用方式の転換や介護保険における契約制の導入は賛否を別にしていえば戦後社会福祉の骨格を大きく変更するものであった。97年夏以来の基礎構造改革の議論は、端的にいえば、介護保険の契約方式を、そこまで行けないとすれば保育所の選択申請方式を福祉サービスの全般に拡大・適用しようとする試であるといえよう。そして、その場合の基本的な理念は、利用者の福祉サービス選択権や自己決定権を尊重し、その自立生活を支援することによって、福祉サービスを従来の供給者本位の供給システムから利用や本位の利用方式に転換しようというところに求められている。

もとより、このような利用者の選択権や自己決定権の尊重、自立生活の支援という理念はそれ自体としてはもったもなことである。これらの理念を追求することにそれ自体に否定的な関係者は存在しないであろう。しかし、そこに措置方式から契約方式への転換という条件が加わってくるとおのずと状況は異なってきたことをええない。それは、単純な総論賛成各論反対という当面の事態を乗り越えることのみを考えての言い逃れではない。一般論としては同意できても、より具体的なレベルになると事柄はそれほど単純ではないということである。そして、福祉サービスはもともとそのように一般論的に片づけることのできないような事態にこそ適切に対応することを求められてきたのである。

そうしたことからいえば、今回の基礎構造をめぐり議論が保育所と母子生活支援施設を除いた児童福祉の残りの領域については、現行の措置方式の維持ということでは決着することになれば、まずは一段落ということであろう。しかし、かりにそのような決着になるとしても、当然のことながら、基礎構造改革をめぐり議論のなかで提起されてきた課

題、すなわち情報の開示や提供、権利擁護、サービスの質的向上、さらには地域における支援の拡大等々の課題が児童養護施設を含めて児童福祉の領域では不問に付されてよいということではない。これらの課題はいずれも、当面措置方式が維持されるにしても、その下において追及されるべき課題である。措置方式が残るとしても、そのことは児童福祉の現状が是認されたということの意味しているわけではない。児童福祉においても積極的に取り組まれるべき課題である。

児童養護施設を中心に児童福祉における情報開示・提供の問題や権利擁護の問題を扱うこの研究自体が、そのようなスタンスにもとづいている。そのことを確認したうえで、以下、基礎構造改革を含む制度改革と児童養護の関連について概括的な検討を試み、研究全体への導入としたい。

2. 利用方式とオルタナティブ

保育所の利用方式に関する議論以来、制度改革をめぐる議論において、従来の措置法式にかえて福祉サービス提供事業者（以下、事業者）と利用者の直接的な交渉を前提とする契約利用という方式が導入されれば、利用者の選択権、自己決定権が尊重されるだけではない。そこに競争原理がはたらいてサービスの品質も向上するという指摘が繰り返されてきた。この指摘は、一般論としてみた場合、間違っていない。しかし、いわばこの方程式を成り立たせるためには少なくとも2つの前提条件が充たされていなければならないであろう。

その一つは、事業者と利用者のあいだにおいて、事業者相互において、そして利用者相互において、より品質の高いサービスを求める競争が成り立つような状況が存在するということである。もう一つの条件は利用者が競争とその結果に自己責任をもちうる能力と条件を備えているかどうかということである。

前者について考えてみたい。競争によるサービスの質的向上がもっとも起こりそうな状況は、直截に言えば受容にたいして供給が過剰になっている場合である。この場合は事業者はサービスの利用者（購買者）を求めて相互に競争することになり、利用者はそこから利益を得ることができるはずである。しかし、児童福祉施設の現状からみて、この状況に近い条件を備えているのは、一部で過剰化しているといわれる保育所だけであろう。その保育所も、過剰化しているのは地方だけであり、大都市部ではなお慢性的に不足しているといわれている。児童養護施設についてはどうか。児童養護施設でも地方においては定員に満たない施設が多数存在するが、大都市部ではむしろ需要のほうが大きくなっている。ここ数年の不況でこの傾向は一層拡大する傾向にある。

児童養護施設の場合、その設置数は利用者を求めて相互に競争するという状況からはかなり遠いというべきであろう。さりとて、競争を可能にするように施設を増設するという判断は現実的ではない。しかも、地理的なかたよりも無視することはできない。こうした状況を勘案すれば、児童養護施設の場合には契約方式を導入したとしても、それは形式的なものになったかと考えられる。

利用者の選択権や自己決定権を尊重することからいえば、児童養護施設のみならず、養護ニーズに対応する別の選択肢（オルタナティブ）としては一時保護所、里親、ショートステイ、トワイライトステイなども考慮に入れなければならないであろう。ただし、周知のように、里親制度は伸び悩み、ショートステイやトワイライトステイを実施する施設は、児童養護施設に限定していえば、その10パーセント弱であるにすぎない。児童養護施設と横並びの選択肢というには程遠いというほかはないであろう。

このような児童養護サービスの現状は現状

として、他方において利用者の選択権や自己決定権は可能な限り尊重されなければならない。今後の方策として考えられることは、まずハード的には児童養護サービスのメニューを拡大することである。なかでも、児童養護施設のみならず乳児院、母子生活支援施設を含めて、ショートステイやトワイライトステイを拡大することが必要であろう。それは児童養護施設にたいするオルタネティブを拡大するという効果をもつだけでない。地域社会における児童養護の支援という意味でも有意義であろう。

他方、ソフト的には、児童養護問題にたいして措置権を行使する児童相談所、より具体的にはケースを担当する児童福祉司は、児童や保護者にたいして可能かつ有意義な場合にはできるだけ多数の選択肢を提供し、児童や保護者の選択を尊重すべきであろう。少なくとも、児童相談所においても、また措置をうける立場になる児童養護施設においても、インフォームドコンセント、さらにはインフォームドチョイスという考え方を導入すべきだということである。

3. 利用者の特性と利用方式

つぎに、利用者（ここでは利用当事者としての児童とその保護者）という観点から利用方式について考えておきたい。

児童養護サービスの利用者についても選択権や自己決定権を尊重しなければならない。しかし、児童養護サービスの利用当事者である児童は一般に成人に期待されるような選択と自己決定の能力、そしてそこから求められる自己責任の能力もちぬしではない。また、そのような児童の保護者についても、選択と自己決定・自己責任の能力に多くを期待しえない場合が少なくない。保護者がつねに利用当事者である児童にとって最善の判断を行うという保証は存在しない。保護者当事者能力をもたない人びとにとっては権利の擁護者であ

ると同時に、児童虐待のケースのように、その心身を侵害する存在でもある。児童養護サービスの利用者である児童は、現実にはしばしばその保護者から保護されなければならない存在である。

こうした事実は、児童養護サービスの場合、高齢者や障害者の場合以上に手厚い、利用者にたいする権利擁護の必要性を物語っている。児童やその一部の保護者のように、ほとんど当事者能力をもたない利用者やそれが必要でありながら進んで社会福祉を利用しようとする利用者にたいしては、高齢者や障害者の場合以上に積極的な対応が必要になる場合も多い。児童養護サービスの利用者のなかには利用者本人である児童の、場合によっては保護者の意思に反しても保護を実施することの必要な人びとも含まれている。そういう場合には、強制力を行使するまではいかないとしても、親権者や扶養義務者にたいして強力に児童養護サービスの利用を説得するという事態もまれではない。

こうした現実からすれば、児童養護サービスについてはその利用者を大きく4通りのカテゴリーに分類し、それぞれのカテゴリーにもっとも適した対応策を講じることも必要になってくる。

第1のカテゴリーは、児童養護サービスを利用しようとする意思と当事者としての能力をそなえている利用者（保護者）のグループである。第2のカテゴリーは、社会福祉についての情報をもたない利用者、周囲にたいする気兼ねや気後れから児童養護サービスを利用しようしない利用者、また社会福祉の利用にともないがちなスティグマにたいする恐れからそのことにためらいをもつ利用者のグループである。第3のカテゴリーは、当事者能力の低い保護者、さらに身体的その他の理由により児童養護サービスへのアクセスの能力を欠いている利用者のグループである。第4の範疇は、社会福祉を積極的に利用しようとする意

思や意欲をもっていないが、しかし社会的には社会福祉の利用が必要であると考えられ、あるいは利用の効果が期待できるとみなされる利用者のグループである。

第1の 카테고리については、利用者の自由意思を積極的に尊重し、契約ないしそれに近い利用方式を導入することも有効かつ有益であろう。第2の 카테고리については、児童養護サービスの利用によってよりよい生活や発達が期待しうるのにそれが実現していない潜在的な利用者である。この場合には、そうした潜在的なニーズを発掘し、児童養護サービスの利用に結びつける積極的な働きかけ、いわゆるリーチアウト活動を含む積極的な支援が必要となろう。第3の 카테고리については児童養護サービスの利用を促進し、実現するためには、それを措置とよぶかどうかは別として、従来と同様に提供者側の積極的な援助が必要となろう。第4の 카테고리については、状況に応じて、公的な専門的機関による職権にもとづく専門的な介入とサービス利用の促進が求められることになろう。従来の措置制度によっても十分に効果的な対応がなされえなかったグループであり、さらに積極的な方向での改革が必要とされる 카테고리である。

児童養護サービスを従来の「特殊な児童」にたいする施策から児童一般を対象とする一般的、普遍的な施策に脱皮させ、利用者の選択と申請を前提とする利用の方式を導入するという方向は、基本的に歓迎されるべきことである。しかし、児童養護サービスを利用する人びとのタイプはさまざまである。児童養護サービスは、そのような利用者のもつ多様性にも適切に対応しうるような、複線型の権利擁護の体系として構成されていなければならない。同様に、情報の開示や提供にあたっては、それぞれの利用者のもつ特性に適合するような方法と内容を考えることが必要であろう。いずれにせよ、児童養護サービスの全体が、社会の影響をもっとも早く、そして深

く被る社会的弱者である児童にたいする最善のセーフティネットとして構成され、提供されなければならない。

4. 地域からの児童養護サービス

最後に強調しておきたいことは、制度改革のなかで社会福祉の地域福祉としての展開が求められていることである。児童養護の領域では、児童養護施設が都道府県の管轄になっていることもあってか、市町村を基盤とする展開がほとんどなされてこなかった。制度改革のなかで地域福祉計画を策定す必要性が指摘されていることでもあり、児童養護サービスについてもその一環としての位置づけを求め、事後支援的な体質を改め、事前支援としての児童養護サービスを積極的に展開したいものである。この研究の課題である情報の開示・提供、権利擁護の問題もそのような観点から考えてみる必要があるだろう。

III. 制度改革と児童の最善の利益

高橋重宏（駒澤大学教授、日本子ども家庭総合研究所子ども家庭福祉研究部長）

はじめに

我が国で、『子どもの最善の利益』という考え方が登場してきたのは、国連の「子どもの権利条約（案）」が提示されて以降のことである。特に、1989年国連総会で「子どもの権利条約」が採択されてからは、権利条約のキーワードとして『子どもの最善の利益』という用語が一般化した。1997年児童福祉法の改正の際、参議院厚生委員会（1997年4月10日）、衆議院厚生委員会（1997年5月30日）ともに「児童福祉法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」が行われている。その中で「児童の権利に関する条約」の趣旨を踏まえ、児童福祉法の理念及び在り方等について早急に検討し、その結果を踏まえて必要な措置を講ずるとともに、施策の実施に当たっては、児童の最善の利益を考慮した取り扱いが図られるよう努めること。」と衆参両厚生委員会の附帯決議で明記されている。また、児童福祉法第一条の中に「子どもの最善の利益」という言葉を入れるべきだとの議論がおこなわれたが、実現はされていない。

我が国の場合、現状では、子どもの権利条約の第3条1「児童に関するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。」等に登場する「子どもの最善の利益」という用語が、目的概念的には使用されているものの、実際のサービスを提供する際の指標づくりにまではいたっていない。

筆者は1989年から1991年までカナダのトロント大学に所属したが、1989年現在でも当時のメトロポリタン・トロント子ども保護援助協会では、ソーシャルワーカーへの研修で「子どもの最善の利益の測定」というタイ

トルで、ワーカーが判断する指標を教授していた。また、オンタリオ州の「子ども家庭サービス法」（1984年）では、第一条で法の最終目標として「子どもの最善の利益」（Promote Child's Best Interests）、保護（Protection）、ウェルビーイング（Well-being）の促進を掲げている。

【子どもの最善の利益の測定】

- ◆身体的、精神的、情緒的なニーズ
- ◆子どものニーズに見合う適切なケアとトリートメント
- ◆身体的、精神的、情緒的なレベルの発達
- ◆文化的背景
- ◆宗教的信条
- ◆親との積極的な関係の重要性と家庭のメンバーとしての安全な場所の確保
- ◆親から隔離された子どもの受ける傷害の危険度
- ◆血縁あるいは養子縁組による子どもの関係性
- ◆ケアの持続の重要性
- ◆ケアの持続が断ち切られた際に子どもに与える予測される影響
- ◆子ども保護援助協会が計画するケアの長所
- ◆子どもの意志
- ◆訴訟が長期化した場合、子どもに与える影響
- ◆親元に帰った子どもが受ける傷害の危険度
- ◆裁判所が決定した判断、又は保護のニーズに対する危険度の度合い

1. 日本の動向

戦後日本の児童福祉の歴史の中で「子どもの人権」を早くから社会的に啓発してきたのは、全国社会福祉協議会児童福祉部に所属する全国養護施設協議会が中心となり、乳児福

社協議会、母子寮協議会などが協力して開催してきた「人権集会」であろう。昭和43(1968)年から『子どもの人権を守るために』と題する集会を開催している。第9回の集会は、児童憲章制定25周年を記念し昭和51年12月4日有楽町の朝日講堂で開催され、前記3団体と朝日新聞厚生文化事業団、NHK厚生文化事業団が主催し、全国人権擁護委員連合会、東京都人権擁護委員連合会が後援している。

これらの成果は、児童養護施設で生活している子どもたちの作文集養護施設協議会編『泣くものか 作文集子どもの人権10年の証言』亜紀書房、1977となつて結実し、社会的に多くの影響を与えた。

さらに、全社協養護施設協議会編『続泣くものか 作文集・子どもたちからの人権の訴え』亜紀書房、1990が出版されている。

だが、我が国で、「子どもの権利」、「子どもの権利擁護」「子どもの最善の利益」という言葉が登場してくるのは国連の子どもの権利条約採択(1989年)以降である。主な子ども家庭施策の提言を見ると、以下の通りである。

●1989年2月16日『提言 新たな「児童家庭福祉」の推進をめざして』児童家庭福祉懇談会・全国社会福祉協議会

本報告では、国連子どもの権利条約(案)の啓発・批准の促進の提言、また、オンブズマン制度の導入を提言している。

●1993年7月29日『たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会報告書』子供の未来21プラン研究会・厚生省

この報告書では、子どもの権利条約が基調におかれている。そして、子ども家庭施策の基本理念として「権利主体としての子どもの位置づけ」というタイトルで、次のように述べている。

「児童の権利に関する条約」は、子どもの保護に関する親、国、地方自治体及び社会の共

同責任とともに、「権利行使の主体としての子ども」という視点を打ち出している。

児童家庭施策を推進し、個別の援助を進めるにあたっては、最大限、子ども自身の意見も反映する努力が必要であり、さらに、自己の意見を表明する力の弱い子どもたちについても、そのニーズに添った「児童の最善の利益」にかなうサービス提供がなされる体制を整備すべきである。

なお、子どもの「健全育成」を図っていくに当たっては、子どもを一定の方向に導いていくという側面のみを強調するのではなく、子どもが生まれながら有している成長、発達の可能性を最大限発揮できるように支援していくという視点が重要である。

●1994年7月『国際家族年21世紀を担う子どもの豊かな環境づくり宣言』児童環境づくり推進会議・厚生省

本宣言では、「子どもたちの本当の声に耳を傾けよう」として、次のように呼びかけている。

「児童の権利に関する条約(子どもの権利条約)」を知っていますか。この条約は、子どもたちに備わっている権利を尊重し、子どもたちに対する保護や援助の促進と社会参画を図ることをめざしています。子どもは社会の一員です。子どもたちが素直な心で自由に意見が述べられる場を作り、その声に耳を傾けるとともに、それを受け入れる仕組みを社会に作っていきましょう。」

●1994年12月16日『エンゼルプラン：今後の子育て支援のための施策の基本的方向について』文部・厚生・労働・建設4大臣合意

本プランでは、基本的な視点が3つ掲げられ、その第3番目に「子育て支援のための施策については、子どもの利益が最大限尊重されるよう配慮すること」とされている。

●1995年3月24日かながわ子ども未来計画検討委員会報告書『子どもたちのたびだち

「子どもの「人権の尊重と自己実現（ウェルビーイング）」をめざして」 かながわ子ども未来計画検討委員会・神奈川県

本報告書は、子どもの権利条約を基調にしている。具体的には、「子どもの人権救済機能・代弁機能・調整機能」のシステムを新設するよう提言している。この提言が1998年10月1日に日本で最初に始まった「神奈川県子どもの人権審査委員会」で具体化されている。

- 1995年9月大阪府子ども環境づくり推進協議会『大阪府子ども総合ビジョン』、大阪府社会福祉審議会『今後の児童福祉施策のあり方について』

この報告の中で、「子どもの権利ノート」の作成と配布、「子どものアドボケート（権利擁護）委員会（仮称）」の設置等が提言されている。

- 1998年4月27日 かながわ子ども未来計画推進会議子どもの人権部会『神奈川県における「子どもの人権を守るしくみ」づくりに向けて＜子どもの人権部会報告書＞』神奈川県福祉部

この報告で、「かながわ子どもの人権相談室事業」、①子どもの人権審査委員会、②児童処遇評価事業、③相談事業（子ども人権ホットライン）、④普及・啓発事業についての具体案が提示されている。

- 1998年7月30日東京都児童福祉審議会意見具申『新たな子どもの権利保障の仕組みづくりについて』東京都福祉局

- 1998年9月11日子どもの権利擁護システム検討委員会『子どもの権利擁護システムの構築に向けた試行のあり方について』東京都福祉局

● この二つの報告書で、東京都における子どもの権利擁護システムの必要性、子どもの権利擁護委員会の具体案が提示されている。

このような流れの中で、1998年10月1日から『子どもの人権審査委員会』神奈川県

福祉部が、1998年11月1日から『子どもの権利擁護委員会』東京都がスタートしている。

また、社会福祉全体では、1992年に出版されたリーディング日本の社会保障第4巻『社会福祉』の中で、戦後の日本の社会福祉制度に影響を与えた論文が掲載され、これらの論文の解題を三浦文夫が行っている。その中で、岡村重夫の論文について以下のようなコメントが述べられている。

「岡村重夫『社会福祉と基本的人権』は、それまで社会生活上の基本的要求（社会的ニード）の充足を総合的主体的に図ることを社会福祉の目標及び機能としてきた従来の見解を発展させ、基本的人権をキー概念として再構築しようとしている。これらの主張は21世紀の社会福祉を考えるときに十分に参考にされなければならないものであろう」

日本では、「社会福祉と人権」という並列的な位置づけがされてきた。早く、オンタリオ州のような、ソーシャルワーク実践の目的が「子どもの最善の利益」の促進、子どもの権利擁護となる法制度の整備が待望される。

2. 社会福祉基礎構造改革と子どもの最善の利益

1998年6月17日中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会から『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』が公表された。改革の基本的方向として①サービスの利用者と提供者の対等な関係の確立、②個人の多様な需要への地域での総合的な支援、③幅広い需要に応える多様な主体の参入促進、④信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上、⑤情報公開等による事業運営の透明性の確保、⑥増大する費用の公平かつ公正な負担、⑦住民の積極的な参加による福祉の文化の創造等を掲げている。そして、社会福祉事業法及び関連法令の改正を含め、制度の抜本的な改革を提言している。改革の具体的内容では、

1. 社会福祉事業の推進（社会福祉事業、社

会福祉法人、サービスの利用、権利擁護、施設整備)、2. 質と効率性の確保(サービスの質、効率性、人材養成・確保)、3. 地域福祉の確立(地域福祉計画、福祉事務所等行政実施体制、社会福祉協議会、民生委員・児童委員、共同募金)について改革の方向を提言している。

この報告の中で、「権利擁護」については以下のようにまとめられている。

【権利擁護】

- 痴呆の高齢者、知的障害者、精神障害者など、自己決定能力が低下している者の権利を擁護し、地域において安心して生活を送れるよう支援する必要があるが高まっている。
 - 現行の禁治産・準禁治産制度などの制度は種々の観点から利用しにくい制度となっているとの指摘がされているため、自己決定の尊重、障害のある人も家庭や地域で通常の生活ができるようにする社会づくり(ノーマライゼーション)等の考え方に対応し、柔軟かつ弾力的な利用しやすい権利擁護の制度が必要となってきた。
 - このため、現在、法務省においていわゆる「成年後見制度」の検討が進められており、また、各地の社会福祉協議会等において、痴呆の高齢者、知的障害者、精神障害者等に対して日常生活の相談援助、財産管理などを行う取組が始まっている。
 - 今後、「成年後見制度」の早期導入が望まれるとともに、財産管理にとどまらず、日常生活上の支援を行うことが大変重要であることから、社会福祉の分野においても、成年後見制度や、高齢者、障害者、児童等による各種サービスの適正な利用などを援助する制度の導入、強化を図る必要がある。
- ここでの提示は、高齢者と障害者を主たる対象とした成年後見制度が中心に掲げられている。だが、オンタリオ州の子ども家庭福祉の分野のような法律に基づいた権利擁護システムが義務的に整備されていないと、重要

な問題が看過されていくのではないかと危惧するのである。

わが国では、子どもの権利条約が批准・発効する前後から子ども家庭福祉の分野においても多様な権利擁護の取り組みが本格的に始まった。先述の、大阪府が始めた「子どもの権利ノート」の作成配布は、埼玉県、千葉県でも行われている。さらに、東京都や神奈川県でも準備がされている。北海道の児童養護施設協議会は、24施設が協定して「30項目にわたるケア基準」を策定し公表している。

さらに、1998年10月からは神奈川県が日本で初めての「子どもの人権相談室事業」をスタートさせた。この事業は①子どもの人権審査委員会(弁護士、医師、学識経験者で構成)、②児童処遇評価事業、③子どもの人権相談室事業等から構成される。これらの多様なプログラムが子ども家庭福祉のみならず、社会福祉全体で全国的に普及していくためには、改正が予定される社会福祉事業法の中にきちっと根拠が位置づけられることが必要不可欠であろう。中社審中間とりまとめで指摘されている「多様な事業主体の社会福祉への参入が一層進むと見込まれるなかで…」という民間事業者、NPO等の「福祉事業」参入を考えた際にその意味は益々重要である。さらに、当然これらの権利擁護システムの整備を社会福祉法人も受け入れ推進していかなければならない。だが、現実には、子ども家庭福祉の分野で、例えば、北海道児童養護施設協議会が策定した「ケア基準」も他の地域へ組織的に広がってはいない。

3. これからの課題

カナダの連邦政府レベルでは、「カナダ権利と自由の憲章(Canadian Charter of Rights and Freedoms,1982)」、州政府レベルでは「オンタリオ州人権基準(Ontario Human Rights Code,1981)」が基礎となり、子ども家庭福祉の分野では、「子ども家庭サービス法(Child

and Family Services Act)」によりその権利擁護システムが規定されている。

【インケアにある子どもの権利】

インケアとは、子どもが親元を離れ子ども保護援助協会等のケアを受けることを指す。子ども家庭サービス法第 13 条では、インケアの子どもの権利が明記されている。

- ①意見を表明して聴いてもらう権利
- ②自分のケア計画策定に参画する権利
- ③体罰から自由である権利
- ④適切なヘルスケアを受ける権利
- ⑤教育及び宗教の権利
- ⑥自分が理解できる方法で、法のもとでの自分の権利を知らされる権利
- ⑦里親やグループホーム等での規則、懲罰及び義務について理解する権利
- ⑧家族と接触する権利、及びプライベートに弁護士、アドボケート、オンブズマン、または、オンタリオ州州議会議員または連邦政府議会議員と話をする権利
- ⑨正当なプライバシーの権利
- ⑩苦情の訴え方やアドボカシー事務所の存在を知る権利
- ⑪年齢にあった適切な衣服を着る権利
- ⑫レクリエーションの権利

なお、この法律では、先住民の子どもや、特別な援助を必要とする青年及び非行少年の特定の権利についても規定されている。

【子どもの権利擁護サービス】

オンタリオ州には、①オンタリオ州コミュニティ・ソーシャル・サービス省子ども家庭サービスアドボカシー事務所(Office of Child and Family Service advocacy, Ministry of Community and Social Services)、②子ども法律家事務所(Office of the Children's lawyer, Ministry of the Attorney General、1995年まではオフィシャル・ガーディアンと呼称していた)、③子どもと青少年のための正義(Justice

for Children and Youth,弁護士によって運営され司法省からの補助金を受け、子どものや青少年の権利を守るための弁護活動を行っている)などがある。また、民間団体としてはDCIカナダ: Defense Children International Canada等の活動がある。

子ども家庭サービス法に基づき『オンタリオ州コミュニティ・ソーシャル・サービス省子ども家庭サービスアドボカシー事務所』が設置されている。

オンタリオ州コミュニティ・ソーシャル・サービス省子ども家庭サービスアドボカシー事務所

まず、アドボカシー(advocacy)とは①自分のために発言する権限を与えること、②子ども青少年に代わって代弁し仲裁すること、インフォームドの意志決定ができるように、受けるサービスのオプションを提供することである。

子ども家庭サービスアドボカシー事務所の信念は、国連子どもの権利条約に従い、子ども及び青年は、聴いてもらう権利を擁し、敬意、尊厳、平等、寛容、協働、参画及び機会の精神のもと、社会の一員として潜在的な発達可能性を完全に達成できるように支援を受けなければならないということである。

1996年4月1日から1997年3月31日までに3,132件のケースに対応している。サービスを受けたクライアントの年齢は、12歳～15歳の31.1%が最も多く、ついで16歳～17歳が28.1%となっている。誰から連絡が来たのを見ると、クライアント自身が55.2%と最多で、ついで、親及び後見人が22.3%、専門職員が14.9%の順である。

子ども家庭サービス・アドボカシー事務所の組織は、チーフ・アドボケートの所長の他にコミュニティ・ソーシャル・サービス省担当6人、教育訓練省担当2人、司法・更正担当1.6人のアドボケートが専従している。特に、州省際諮問委員会が重要である。各省

から権限を持った代表が集まり、法律の谷間で起こる問題の一つ一つのケースについて検討し、チーフ・アドボケートを中心に子どもの権利擁護をしていくことである。

【アドボカシーの機能】

- ① 子どもに代わって下される重要な決定が、子どもに影響を与える場合、決定の過程で子ども自身が発言できることを保障し、聴いてもらう権利を保障する。
- ② 自分で責任が取れる決定を自分で下せるように学ぶ機会を提供する。
- ③ 虐待があった時に苦情を言ったり、公共のレジデンス、グループ・ホーム、里親等で受けているケアに関して心配なことがあったら発言する権限を保証する。
- ④ 特別な状況では、第三者の精密な調査が必要である。
- ⑤ 処遇困難、複雑なケース、あるいは複数のサービスセクターや多くの機関にまたがるケースの場合、焦点となる機能を提供する。

子ども家庭サービス法での規定

第 102 条 子ども家庭サービス・アドボカシー事務所は、英語名では“Office of Child and Family Service Advocacy”、仏語名では“Bureau d'assistance a l'enfance et a la famille”で存続する、

- (a) アドボカシーの制度を整合・調整、運営・管理し、法廷以外において、認可を受けたサービス、または、認可を受けた施設が購入しているサービスを受けているか、求めている子ども家庭を代弁し、
- (b) これらの子ども及び家庭の利害に係る事柄や問題について、大臣に助言し、
- (c) この法律、または、1984 年に改訂された他の法律の中の C.55, S.98 の基での規定によって与えられた、他の同じ様な機能を実践する。

第 103 条 (1) 子どもは以下の権利を持つ

(a) 定期的に、プライベートに家族と話したり、家族を訪問したり、家族の訪問を受けたりできる。但し、条項(2)の条件がある。

(b) プライベートに、以下の人と話したり訪問を受けたりできる。

(i) 子どもの弁護士

(ii) 102 条に基づき、子ども家庭サービスアドボカシー事務所によって任命された代弁者（アドボケイト）を含む、

他に子どもを代弁する人

(iii) オンブズマン法の基で任命されたオンブズマン、及びオンブズマンの職員

(iv) オンタリオ州議会の議員、又はカナダ連邦議会の議員

(c) 他人によって読まれたり、検査されたり、検問を受けることなく郵便物を出したり受け取ったりできる。但し、条項(3)の条件がある。

第 108 条 保護を受けている子どもは、子どもが理解できるレベルの言葉で、以下の事項を知らされる権利を持つ。

(a) この条項で規定されている子どもの権利

(b) 内部の苦情処理手続き

(c) 子ども家庭サービスアドボカシー事務所の存在

(d) 12 歳以上の子どもに提供されている再審査の手続き

(e) 子どもが留置されている場合、IV条（少年犯罪）第 97 項に基づく再審査の手続き

(f) 保護されている子どもの責任

(g) 居住サービス施設での、懲戒手続きを含む、日常の運営に関する規則

以上の事柄は、居住施設へ受け入れられた段階で、実質的に子どもが理解できるレベルで説明を受ける。

以上、我が国においても、ぜひ児童福祉法の中に、「子どもの最善の利益」、「子どもの

権利擁護」について明記してゆくこと、「子どもの権利・責任ノート」等の根拠の条文を明記することが必要不可欠な課題となる。

<参考文献>

- ①高橋重宏『ウェルフェアからウェルビーイングへー子どもと親のウェルビーイングの促進：カナダの取り組みに学ぶ』川島書店,1994.
- ②高橋重宏『子ども家庭福祉論ー子どもと親のウェルビーイングの促進ー』放送大学教育振興会,1998.
- ③高橋重宏訳『レジデンシャル・ケアの児童とティーンエージャーのための手引き』資生堂社会福祉事業財団,1992.
- ④日本総合愛育研究所子ども家庭サービス教育・研究ネットワーク編『子ども家庭施策の動向』ミネルヴァ書房,1996.
- ⑤社会保障研究所編『リーディングス日本の社会保障 4 社会福祉』有斐閣,1992.
- ⑥許斐 有『子どもの権利と児童福祉法』信山社、1996.

1 児童の権利擁護システムの構造

児童の権利は、その健やかな成長発達にかかわる積極的な側面から、いじめ、体罰、虐待などの権利侵害への対応という側面まで多様な形で保障されるべきものである。児童は成長発達段階にある存在であるために、自らその権利を守り、あるいは主張できない場合がある。通常は、権利の代弁あるいは権利侵害からの防衛は養育者が担っている。しかし、現代社会では、養育者がこの役割を担いきれない程、社会構造が複雑多様化してきていることから、社会的権利擁護システムの構築が必要となってきた。同時に、養育者が子どもの権利侵害を行っている場合にも、積極的介入を行う社会的システムが必要となる。前者については、養育者と権利擁護システムは共同して機能することになるであろうし、後者については権利擁護システムは養育者と対決することになる。また、年齢によっては、児童自身が、権利擁護システムに対して、社会的機関・施設、保護者からの権利侵害に対する救済を訴えてくる場合もある。

元来、児童福祉施策そのものが児童の権利擁護を目的とする社会的システムであるこの観点からは、児童相談所がその第一線機関としての役割を担っている。さらに、児童相談所、あるいは施設種別によっては福祉事務所等からの措置による施設が実際の権利擁護を担うことになる。このシステムは、児童福祉分野における権利擁護の内部システムとして位置づけることができるであろう。内部システムにおける最近の動きとしては、児童相談所等を通じて、児童養護施設に入所する児童に対する「権利ノート」の配布を行う自治体がいくつか出始めてきている。また、母子生活支援施設が、全国レベルで「サービス水準」を策定し、そのなかで子どもや母親への体罰や威圧的な言葉かけの否定、母親や子どもの

意見尊重を盛り込んでいる。児童養護施設分野でも、自治体単位で「処遇マニュアル」等の策定とそれに基づいた実践の展開を始めている。

しかし、こうした内部システムの機能ではカバーしきれない問題、内部システムに対する養育者や保護者の不満について第三者的に判断を下す必要がある場合、内部システムにおける権利侵害への介入の必要性から、近年いわゆる外部システムと呼ぶべき権利擁護システムが構築されてきている。

この外部システムは、さらに二つのサブ・グループに区分することができる。ひとつは、近年さまざまなレベルで設立され、活動を展開してきている「オンブズマン」組織がある。いまひとつは、東京や神奈川などで設立されている児童を対象とした権利擁護機関がある。「オンブズマン」には、様々な特徴と機能を有したものがある。福祉分野でも、「オンブズマン」を正式あるいは通称とする組織団体が活動している（1）。大澤は、福祉分野のオンブズマンについて、実施主体別の区分として「①行政型、②専門職当事者型、③市民運動型」をあげ、活動分野別の区分では、「①行政内活動型、②施設内活動型、③地域内活動型」に整理している（2）。この区分を参考にしながら、ここでは「オンブズマン」を、行政型、単独施設型、複数施設地域型に整理しておこう。

行政型には、中野区福祉サービス苦情調整委員のように条例設置されたものと、横浜市福祉調整委員会のように要綱で設置されたものがある。行政型は、当初行政活動にかかわる苦情内容への対応を主たる活動内容としてきたが、活動が進む中で施設内でのサービス提供に関する苦情への対応も求められるようになってきている。「働きかけ」としては、第三者として当事者間の「調整」を行うこと

と、苦情申し立ての内容によっては利用者の「代弁」機能を果たすことが中心となる。児童福祉分野の申し立てについて、横浜市の例をとれば、保育所入所に関する保留決定通知に対する苦情、児童相談所が性的被害にあった児童に関する救済措置を十分におこなわなかったという苦情、児童養護施設で不当な処遇を受けたという苦情などが寄せられている。

単独施設型には、東京都多摩更生園苦情処理運営委員会や内湯療護園オンブズマン委員会などがあり、複数施設地域型には湘南ふくしネットワークオンブズマンなどのように複数施設を活動対象とするものである（3）。

「働きかけ」の方法としては、「代弁」を中軸として、「調整」や「積極的介入及び告発」がとられているとよいだろう。単独施設型や複数施設地域型には「代弁」という面で、ユニークな特徴がある。通常、オンブズマンは、相談者が来所あるいは電話でオンブズマンにアクセスすることが、個々の事例における活動開始の契機となる。これに対し両者は、苦情の申し立てがなされた場合の他に、施設にオンブズマンが定期的に訪問し、苦情についてのヒアリングを行う活動をおこなうというリーチアウト方式による個別事例の活動開始が可能である。したがって、施設外部に出ることが困難であったり、苦情申し立て行動への躊躇がある場合の対応ができることになる。しかし、児童福祉分野にはこの種のオンブズマンは、まだ設立されていない。前述の湘南福祉ネットワークにも、児童養護施設は参加していない。

第2のサブグループは、権利擁護組織である。権利擁護組織には、児童の権利擁護に限定せず広く福祉分野をカバーする各種の市民組織や弁護士・社会福祉士などの専門職組織における活動、さらには行政が設置あるいは委託する権利擁護組織がある。児童福祉分野（障害児）における活動でも知られる権利擁

護センターすてっぷ（正式名称「知的発達障害者・痴呆性高齢者・精神障害者権利擁護センター」）は、行政委託に分類することができる。権利擁護センターすてっぷの業務としては、専門相談（法律専門相談、生活専門相談）、援助（生活アシスタント紹介、財産保全サービス、弁護士紹介）、広報・啓発（広報誌、図書発行、権利擁護セミナーの開催、すてっぷクラブへの援助）が含まれている。

この権利擁護組織に、神奈川県や東京都などが設置している子どもの権利擁護機関が含まれる。これらの権利擁護システムは、電話による相談受付が活動の契機となっている。神奈川県は、「かながわ子ども未来計画」の一環として、「子どもの人権ホットライン」を平成10年10月から、総合療育相談センターに設置している。10月から11年1月までで、62件の電話相談を受けている。相談は、児童からが9件、家族・親族からが47件、関係機関・その他で6件である。相談内容では、いじめ7件、学校上の問題7件、虐待6件、放任3件、福祉施設での指導2件、人権侵害の事件5件、その他32件となっている。地域別では、神奈川県児相管轄内26件、川崎・横浜市17件、県外15件、不明4件となっている。このうち、人権審査委員会委員が実際に対応したケースは、2件であり、児童福祉施設が関係している。

東京都は、「東京子どもネット」を、平成10年11月から児相センター内に設置している。この「東京子どもネット」は、東京都が都児童福祉審議会の意見具申「新たな子どもの権利保障の仕組みづくり」で、行政の組織や運営から独立性を有する「第三者機関」の設置を提言したことを受けて、条例制定の検討や関係機関との連携体制整備などを見据えて、当面実現可能な方法により試行を開始したものである。11月の相談件数は、38件であり、児童本人からは16件、親族が17件、関係者が5件となっている。12月は15日までで、56