

件、児童本人が43件、親族が11件、関係者が2件となっている。相談内容では、11月は、いじめ9件、体罰2件、その他3件、その他の相談と問い合わせ等24件となっており、12月は、いじめ16件、体罰3件、虐待3件、その他5件、その他の相談と問い合わせ等29件となっている。このうち、権利擁護委員が対応しているものは2件である。なお、「東京子どもネット」では、メッセージダイヤルも実施しており、11月と12月前半で、着信が321件、実際の吹き込み件数は、190件となっている。

このふたつの権利擁護システムは、これまでの整理からすれば、外部システムとして位置づけられるべきものであるが、いずれも物理的には児相内に電話や相談員が配置されており、機構上の部内理解とは別に、児童や養育者が児相とは別の組織として理解するかどうかは疑問であり、後半に述べる権利擁護システム自体の情報開示に相当の工夫がなされない限り、内部システムとの混同が引き起こされ、外部システムの持つ特徴や機能が結果的にうまく活かされないことにもつながるだろう。

## 2 権利擁護システムによる情報開示と児童養護施設

情報を他者へ伝えるという意味合いでは、情報提供、情報開示、情報公開、メディア・リテラシーなど、多くの用語が使用されている。ここでは、これらの用語の概念規定を検討することが本来の課題ではない。また、本稿が権利擁護システムと情報開示について検討することを目的とするために、児童福祉分野における情報公開や情報提供については、詳細に言及することはしないが、情報開示との関連で、情報公開と情報提供について一応の整理をしておきたい。「情報公開」は、広く一般市民を対象としたものであり、啓発・周知を主たる目的とするものと、一般市民か

らの「請求」に対して一定の情報（個人のプライバシーに関するものを除いて、統計数値や明文化された文章等、場合によっては情報開示で提供されるものを含む）を示すことと考える。「情報開示」は、「情報公開」よりもやや狭い対象、たとえば児童福祉分野であれば児童や養育者に絞り込んだ情報の伝達であり、啓発・周知の側面とともに、「開示請求」に対応して当該機関施設の客観的状況の説明や処遇や決定に関する基準の提示すること（個人のプライバシーに関する情報は含まない）が内容となる。ただし、後者については、「開示請求」によらずとも、あらかじめおこなう場合があり得る。「情報提供」は、個別の事例で、児童や養育者に機関や施設に関する情報を詳細に、直接的方法で伝えるもの（場合によっては、当事者個人のプライバシーにかかわる情報も含まれることがある）としておきたい。ただし、この概念規定は本プロジェクトが、当初からとってきたものではないし、プロジェクト内で明確な合意がなされたものではないので、今回調査でも用語が併記されている項目がある。また、児童や養育者からなされる「請求」というプロセスからは、現状で「情報公開」、「情報開示」については明確に区分されておらず、一般的にも明確な基準が存在していないと思われる。

児童福祉分野における権利擁護の内部システム及び外部システムは、情報開示にかかわる活動も展開することになる。まず、内部システム（児相や児童福祉施設）と外部システム（オンブズマンや児童の権利擁護組織）自身が、啓発的に、みずからの存在や機能について情報を開示する側面について考えたい。

内部システムでは、児相はパンフレットやリーフレット等を関係機関などに配布しているが、各種調査を通じてみても、養育者や子どもの認知度は低い。ただし、東京の児相センターの「4152」相談でかつて、著名なアイ

ドルを刷り込んだ名刺サイズのカードを子どもに配布したところ、相談件数が際だって増加したことを考えると、その方法については検討されるべき課題としてあげることができる。児童福祉施設については、本研究との関係で児童養護施設について検討したい。本研究における「子どもの権利に関する調査」では、地域社会への情報公開・情報開示について質問している。回答では、「施設も積極的に、情報公開・情報開示を行う必要がある」としたものが61%を越えており、「一定の条件付きなら、情報公開・情報開示を行う必要がある」の約33%とあわせれば、おおかたの施設が情報公開・情報開示に前向きであった。この点を情報公開・情報開示の内容で見ると、「行事」、「運営理念」、「ボランティアの受け入れ等」といった啓発的な事柄と同時に、「施設での生活」、「事業内容」、「利用手続き」などのような養育者や児童が児童養護施設の実態を知るための事柄、すなわち情報開示のもうひとつの側面である客観的な基準や状況の伝達についても、高い割合で肯定的回答が寄せられている。後者は、児童や養育者の「開示請求」によらずとも、これらの情報を児童や養育者に示していこうとする姿勢であると判断できる。「開示請求」があってはじめてこの種の情報が示されるのではなく、事前に示されていることは、児童や養育者の権利保障にとって望ましいことである。しかし、この種の情報開示の程度や範囲をどのように設定するのか、情報開示の対象や方法について検討される課題が残されており、児童の権利擁護システム全体にかかわる課題でもある。

外部システムでは、行政設置型オンブズマンは毎年事業報告書を出しており、これによって組織や活動に関する客観的な状況に関する情報開示を行っている。また、適宜公報などによる啓発的な情報開示も行っている。単独施設型や複数施設地域型オンブズマンも、

活動記録を定期的に出そうとする姿勢が見られる。児童の権利擁護機関では、活動が開始された直後でもあり、活動記録は出される段階ではないが、神奈川の場合も東京の場合も、児童福祉審議会等での論議過程が情報公開という形で示されている。また、啓発の側面では、東京は12月上旬に公立中学校生徒に「東京子どもネット」のPRカードを配布し、それが電話件数を格段に伸ばすことになった。神奈川でも、同様の計画がある。

以上のように、内部システム・外部システムとも、自らの情報開示には一定の努力や肯定的態度が見られた。しかし、これを情報へのアクセスビリティという面から見た場合には課題があろう。啓発的情報開示を除けば、これまで述べたような情報に養育者や児童が接近することは困難である。児童養護施設のなかには、インターネットのホームページを持つ施設があることが今回調査で明らかにされた。しかし、こうした施設は全体のなかでは少数であり、必要性は認めながらも実際にはそれを行っていない施設が多数存在する。また、インターネットの普及は今後さらに進んでいくとしても、こうした情報ツールを使用しない、あるいは使用できない養育者や児童も存在することも忘れてはならない。今後、インターネットの活用を含めて、情報開示の方法についてはさらに研究が進められていく必要があろう。

この部分での進展がなされれば、必然多様な相談が権利擁護（内部・外部システムを問わず）システムに寄せられるようになり、そのことは東京都児童福祉審議会が提言で予測した、児童福祉の関連分野、特に教育、保健等との連携を具体的に模索する必要性が生じてくるであろうし、内部・外部システム間におけるネットワークも必要となってくるであろう。

次に、児童の権利擁護を実現するための、外部システムからの内部システムへの情報開

示促進に関する働きかけについて検討したい。この働きかけは、第一に、養育者や児童が利用前に児相や児童福祉施設について知っていること、とりわけ権利保障について知っていることをより確実にするためになされる。具体的には、権利ノートなどの内容点検、児童養護施設が情報公開・情報開示する内容や方法の点検などがそれにあたる。しかし、このような活動は実際には展開されていない。また、その受け手である内部システムの反応も強くはない。児童養護施設については、先の調査で、「情報公開・情報開示は、どのような方法で行うのが望ましいか」という質問項目で、あてはまる項目はすべて選択する複数回答であっても、「第三者機関を設置し、チェックを受ける」を選択した施設は、15%弱であり、用意された項目では、「寄付者・地元団体など関係者のみに広報紙等配布」について低い数値であった。利用前に当該施設あるいは児童養護施設一般の状況を把握しているとともに、諸権利がどのような方法で保障されているのか、また場合によっては制限されるのかが明確になっていることは、いわゆる利用者とサービス提供主体との平等な関係を実現する前提のひとつとなるはずである。サービス水準等の策定とその情報開示は、内部システムとしての児童養護施設が主体となって実現すべきものではあるが、それを促進し、内容を点検していくことも、今後必要となる。

第二の働きかけとしては、前述したような客観的状況や基準の「開示請求」に基づいてなされる。例えば、自分あるいは自分の子どもはなぜ児童養護施設ではなく児童自立支援施設と決定されたのかについて、その個々の判断プロセスは情報提供というレベルでの可否が問われることになるであろうが、一般的な判断基準の有無、判断基準が存在する場合には基準そのものについての開示を求めるケースなどである。この働きかけは、主として

児相が対象となると考えられる。この種の働きかけは、法律や通達・通知に詳細な規定がないこと、現場レベルで作成された「マニュアル」が少ないこと、現場の状況判断という「裁量」によるものが多いことなどがあり、仮にこうした情報開示に関する働きかけがあったとしても、現時点では第一の働きかけによって提供される情報とほぼ重なるものしか出てこないことが想定される。児童福祉法第29条については、いくつかの都府県で介入マニュアルに実際の手順が示されているが、29条による立ち入り調査を行うという決定を下すことについては、処遇会議や緊急受理会議などによるという記載しかなく、判断基準（どのような状況であれば立ち入り調査を行うか）については示されていない。しかし、一方で保育所利用システムの変更により、「保育に欠ける」と認定する基準や「優先順位」などについては公開していく動きがあり、社会福祉構造改革が進展するなかでは、仮に「措置制度」を維持する場合でも、なんらかの対応が必要となるであろう。

なお、児童権利擁護システムの活動が進展していくと、具体的な権利侵害の救済に加えて、情報開示という側面でも、前述した教育、保健医療との連携が必要となってくると思われる。

児童養護施設では、入所児童の処遇に関する基準等の情報開示が養育者から求められる場合がまず考えられる。また、施設内での不適切な処遇に関する児童及び養育者からの苦情申し立てを、児相及び外部システムが受けた場合に、個別の状況とともに、こうした情報開示を求めることも想定されるであろう。児童の権利保障、サービス提供主体と利用者の平等な関係の実現などの観点から、こうしたケースについて、児童養護施設は積極的に対応策を検討すべき時期にきていると思われる。また、このプロセスでは、肯定的な緊張関係の下、権利擁護システムとの連携も模索

される必要がある。

注

- 1 基礎構造改革とオンブズマンとの関連については、古川孝順 『社会福祉基礎構造改革 ―その課題と展望』 誠信書房 1998年 第5章を参照。
- 2 大澤隆 「市民参加の横浜方式で政策提言―横浜市福祉調整委員会の活動体験から」 月刊総合ケア Vol8 医歯薬出版 1998年 29頁
- 3 高山直樹 「社会福祉における利用者の権利擁護 ―その意義・理念・展望―」 『社会福祉研究』第68号 鉄道弘済会 1997年 4月

## V. 児童福祉サービスの質の評価について

～児童福祉施設におけるサービスを中心に～

柏女霊峰（淑徳大学）

はじめに

現在、政府において社会福祉基礎構造改革が進められ、その一環として、サービス利用のあり方について、利用者と提供者との直接契約によることを原則とする改革が進められようとしている。これにともない、利用者が適切に利用するサービスを選択できるよう支援するため、利用者の権利擁護、苦情解決、事業の透明性の確保と並び、サービスの質の向上とその評価が必要とされている。

利用者として声を発する力が弱く、そもそも契約の当事者となる要件を欠いている児童に関するサービス利用のあり方を、直接契約とすることが妥当かどうかについては議論のあるところであろう。しかし、各種の児童福祉サービスの質の基準の作成及び評価の実施に関しては、サービス利用の方法がどのようであれ、大方の賛同を得ることができるであろう。福祉の場におけるサービスの質の評価はこれから始まるといってもよく、そのあり方全般にわたって十分な論議が求められる。

本章においては、その手始めとして、児童福祉サービス、特に児童福祉施設入所サービスに関し、そのサービスの質の評価及びその情報開示のあり方等についてその必要性、基本的視座を提示するとともに、施策動向、各領域における先導的取組その他本研究において実施した調査の結果も視野に入れつつ、今後考察を進めるべき論点の提示を行うこととしたい。したがって、本考察は、今後の本格的検討のための予備的考察としての位置付けをもつものであることをお断りしておきたい。

### 1. 福祉サービスの質の評価をめぐる動向と基本的視座

まず始めに、近年、福祉サービスの質の評価が求められてくることとなった背景、基本的視座について以下の4点を提示し、若干の考察を行う。

#### (1) 福祉サービスの普遍化と質の向上への関心の高まり

そもそも、わが国においては、福祉サービスの質に関する評価には、これまであまり大きな関心は払われてこなかった。わが国の福祉サービスは、いわゆる措置制度として行政の責任のもと、社会的弱者の保護と救済を基本理念として進展してきた。したがって、福祉サービスは、日本国憲法第25条にいういわゆる最低限度のサービスとされてきた経緯があり、これを担保するための物的、人的条件を中心に、いわゆる最低基準が規定されてきた。行政による検査はこの基準を中心に行われ、また、検査担当者も専門職ではないため、サービス内容については大きな関心が払われてこなかった経緯がある。また、最低基準そのものが十分ではなかったためその向上に最大の関心が払われ、その条件のもとで提供されるサービスの質を評価することまでは、十分な関心が行き届かない状況が続いてきたのである。

しかるに、少子高齢社会の到来により、福祉サービスはこれまでの保護的サービスから普遍的サービスへの転換し、いわゆる生活の質(QOL)への関心の高まりとともに、福祉サービスの質に関心が集まることとなった。こうした動向のなかで、戦後間もなく構築された社会福祉の基礎構造を、近年の福祉サービスのキーワードともいえる自立支援、普遍化、権利擁護、分権、規制緩和、福祉供給の多元化等の視点のもとに改革する社会福祉基礎構造改革が実施されようとしているのであ

る。

社会福祉基礎構造改革に関する厚生省のまとめや中央社会福祉審議会基礎構造改革分科会の意見によると、今後、福祉サービスの利用システムは、原則として、提供された情報に基づいて利用者がサービスを選択し、契約によって利用する仕組みに大きく転換されることとなる。提供される情報の重要な一つとして当該施設において提供されるサービスの質に関する情報が考えられ、客観的に評価されたサービスの質に関する情報が求められてくることになる。利用者はその評価を参考としつつ、自ら利用するサービスの選択を行うこととなる。これが、サービスの質の評価に関心が高まる第一の背景である。

#### (2) 行政の説明責任とサービスの質の評価及び情報の開示

一方、措置制度のもとでも、本来、行政の説明責任(accountability)に基づく行政サービスの質の評価とその開示が求められることとなる。措置制度に基づく福祉サービスは行政処分に基づくものであり、利用者や保護者からの費用徴収はあるものの、基本的には公費(税)で運営されている。行政に基づく福祉サービスには多額の税が投入されており、納税者に対する説明責任が求められてくることとなる。提供されている福祉サービスの質に関する評価は、利用者を含む納税者全体に対して開示すべき情報として重要なものとなる。

また、施設福祉サービスが入所者のみならず、地域住民にも利用されるものとなるためには、地域住民に対し当該福祉施設で提供されるサービス情報が、十分に開示されていることが前提となる。ここにも、サービスの質の評価が求められる背景がある。これが第二の背景である。

#### (3) 利用者の権利擁護と福祉サービスの質の確保

第三に提示すべき背景として、いわゆる利用者の権利擁護に関する関心の高まりを挙げることができる。社会福祉施設利用者は、当該施設で提供されるサービス、処遇に対して声を上げにくい状況にある。このため、入所者に対する体罰、不適切な関わり、劣悪なサービス等が存在しても、当事者の声が反映されにくい。このため、入所者の苦情解決や権利擁護のためのシステムが必要とされている。

本来、児童福祉施設は、児童の権利を擁護することが重要な役割の一つである。しかしながら、多数の児童が集団で生活していることや居住環境等の制約、職員の勤務条件等から、ややもすると管理や規制が先行し、児童一人ひとりのニーズに配慮した処遇が行われにくいと指摘されている。また、施設内のことが外部からはわかりにくいといった側面も有している。

児童の処遇をめぐっては、児童の権利条約や児童福祉法等の理念に沿い、児童福祉施設において提供されるサービスの質の向上を図り、また、児童福祉施設入所児童の声をサービスに反映できるシステムの創設が必要とされる。サービスの質の評価とその開示は、なにより入所者の権利擁護のために必要であるといつてよい。

#### (4) 規制緩和とサービスの質の確保

規制緩和の動向も、サービスの質の評価と結びつく。すなわち、現行の児童福祉施設最低基準等社会福祉サービスのサービス基準に関しては、サービスの質に関する基準よりもサービス提供のための物的・人的基準が多く規定されている。このことは、行政の責任として物的・人的条件の整備があることに鑑みれば当然のことであるが、一方で、あまりに厳格な条件設定では施設経営者の創意工夫の

余地が少なくなり、結果として、硬直したサービス提供となりかねない危険をともなっている。

このため、物的・人的条件等各種規制の緩和を行い、サービス提供者の創意工夫が生かされることにより、利用者のニーズに幅広く応ずることのできるサービス体系の整備が求められてきている。しかしながら、サービスの質に関する一定の基準は必要であり、このため、サービスの質を担保し、その条件については規制を一定程度緩和し、サービス提供者の創意工夫により対応できる基準の設定が必要とされるのである。これが、サービスの質の確保に関心が高まる第四番目の背景である。

## 2. 本研究における調査結果にみる児童福祉施設サービスの質の評価について

本研究において実施した調査及び調査結果の概要については [10] に示すとおりであるが、本調査においては、直接サービス評価に関する設問は行われていない。しかし、児童福祉施設入所に当たって児童、保護者に対して施設から説明すべき内容として挙げられた項目や、児童福祉施設が地域社会に対して情報提供・情報開示すべきとして挙げられた事項は、そのままサービス評価に当たって重視すべき項目となると考えられる。

本研究において実施した調査の一つである「子どもの権利保障に関する調査」の [問 2] 及び [問 6] においては、児童が児童福祉施設に入所決定に至るまでに施設が児童及び保護者に対して説明すべき内容を列挙して尋ねている。

これによると、児童に対して説明すべき内容として高率であったものは、「児童」に対しては、面会や家族との連絡(83.3%)、施設内の約束ごと(83.3%)、基本的日課(77.8%)、私物の持込み・管理(77.8%)、小遣いに関すること(74.1%)、居室や寝室(72.2%)、外出

・門限(72.2%)などであり、また、「保護者」に対しては、面会や家族との連絡(81.5%)、緊急時の連絡方法(79.6%)、私物の持込み・管理(74.1%)、援助計画(72.2%)、事故や病気の際の対応(70.4%)などであった。

また、地域社会に対して情報提供・情報公開すべき事項については、[問 15] において計 20 項目を提示して複数回答で尋ねているが、その回答結果を属性によって類型化して整理すると、施設の内容に関する事項(行事、施設での生活、運営理念、事業内容、ボランティア受入等、設備・環境、事業計画・養護計画)がもっとも高く、次いで施設の制度的事項(利用手続き、職員数・配置、入所者数、専門資格者の配置)が高く、その後法人関係事項が続くという結果であった。

この結果は、直接、サービスの質の評価について尋ねたものではないが、施設関係者がこうした事項について情報提供・開示すべきと考えているということは、こうした事項についてサービス基準を設定し、その内容について利用者が判断できるようにすることが必要であることを示していると考えられる。

## 3. サービス評価のための主たる検討事項

さて、以上のような背景に基づき社会福祉サービスの質の評価を行うこととする場合、サービスの内容に関する基準及び第三者によるサービス評価並びにその活用の方法として、どのようなことが検討されなければならないであろうか。以下に、主要な論点と考えられる事項について提示することとしたい。なお、( ) 内の事項は、その再検討されるべき事項の例示である。

- (1) サービスの内容に関する基準として考慮されるべき事項
  - ・サービスの決定過程(入所決定・契約プロセス、情報開示、体験入所、プロセスの透明度等)
  - ・サービスの提供過程及び条件(理念、利用

手続き、職員の数・資格、チームケア体制等 職員の勤務体制、スーパーヴィジョンシステム、自立支援計画・ケアプランの作成、費用等)

- ・ 具体的サービスの内容（基本的日課、衣食住・入浴等の日常的サービス、専門的サービスの概要、外出・私物の持込み・小遣い等施設内の約束事、その他）
- ・ サービス内容の評価体制（記録とその活用、処遇検討会議の開催、施設内自主評価体制等）
- ・ サービス向上への取組体制（研修体制、職員・利用者の声を吸い上げるシステム、サービス改善組織体制等）
- ・ 利用者の人権・人格の尊重（個別ニーズへの対応、プライバシーの確保、行動の自由、権利の尊重、同性介護等）
- ・ 地域・家族との連携（面会、緊急連絡、行事、事業内容、ボランティアの受入れ等）
- ・ 清潔・安全管理（感染症対策、事故防止、事故発生時体制等）
- ・ バリアフリー（設備・環境、居室や寝室等の状況等）
- ・ 職員の姿勢（職員の姿勢、倫理、業務の余裕、資質向上のための時間の確保等）

#### (2) 第三者によるサービス評価及びその活用

- ・ 第三者評価の必要性、可能性の検討
- ・ 第三者評価の実施体制（評価機関、評価実施者、実施方法、評価結果の活用方法、評価結果の情報開示・提供、行政検査との関係等）
- ・ 第三者評価の項目と評価基準

#### 4. 参考とすべき先行システム及び取組

次に、福祉サービスの質の評価に当たって参考とすべき先行システムについて紹介すると、以下のようになる。

##### (1) 国際規格：ISO9000 シリーズ

国際規格としては、ISO9000 シリーズがも

つとも参考となる。ISO とは、International Organization for Standardization（国際標準化機構）の略称であり、これは、中央事務局をジュネーブにもつ非政府国際機関である。この機関は、国際的に通用される企画や標準類を制定するための国際機関であり、この機関が制定した企画や標準類は「ISO～」と呼ばれ、現在、100 か国以上の国で活用されている。また、ISO9000 シリーズとは、製品やサービスを作り出すプロセスに関する企画であり、供給者が需要者の要求事項を満足する製品やサービスを継続的に供給するためのシステム（品質管理システム）を備えているかどうか、また、その実施状況が適切であるかどうかを第三者が需要者に代わってチェックするためのものである。1987年に定められ、現在、70 か国以上の国で国際規格として採用されている。近年、わが国の介護サービス業者等において、本評価システムによる承認申請が注目されつつある。

##### (2) 諸外国における事例

代表的なものとして、米国の JCAHO (Joint Commission on Accreditation Healthcare Organizations：ヘルスケア機関合同認定委員会)によるサービス評価を挙げることができる。これは、ヘルスケア関連サービスの認証及び業務向上を支援するための関連事業の提供を通じて人々へのサービスの質を向上させるものであり、評価の実施者である JCAHO は、いわゆる第三者機関である。

##### (3) わが国における先行例

次に、わが国における国、自治体レベルの福祉サービス評価の代表的先行事例として、以下のものを挙げることができる。なお、紙幅の関係上、詳細は省略する。

1.平成8年5月10日付老計第81号厚生省老人保健福祉局長通知『在宅福祉サービス評価事業の実施について』



2.平成5年5月26日付老計第77号厚生省老人保健福祉局長通知『特別用語老人ホーム・老人保健施設サービス評価事業の実施について』

3.〔東京都〕心身障害者（児）入所施設サービス評価事業（平成10年6月1日）及び心身障害者（児）入所施設サービス評価基準（東京都心身障害者（児）入所サービス評価委員会）

4.厚生省社会・援護局施設人材課監修全国社会福祉施設経営者協議会編『改定新版社会福祉施設運営指針』全国社会福祉協議会の作成

5. 児童福祉サービスにおける先行的取組

一方、児童福祉施設・サービス分野におけるサービス評価に関する先行的取組には、どのようなものがあるのでしょうか。ここでは、(1)第三者機関におけるサービスの質の評価・権利擁護システムの試み、(2)サービス評価の自主基準等の作成とその活用の2つに類型化して、筆者が把握することのできた先行事例を項目のみ提示することとしたい。

(1)第三者機関におけるサービスの質の評価・権利擁護システムの試み

1.権利擁護システムの検討

・平成10年7月30日付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』及び東京都子どもの権利擁護システム検討委員会報告『子どもの権利擁護システムの構築に向けた施行のあり方について』（平成10年9月11日）とその先導的实施（平成10年11月～）

・平成10年6月かながわ子ども未来計画推進会議・子どもの人権部会報告『神奈川県における「子どもの人権を守るしくみ」づくりをむけてく子どもの人権部会報告書』等に見るシステム創設に関する検討

2.権利ノートの配布（例）

・〔大阪府〕子どもの権利ノート

・〔福岡市〕子どもの”権利”について知ろう

・〔埼玉県〕子どもの権利ノート～施設生活の手引～

・〔千葉県〕施設生活の手引～施設で暮らしてどんなこと？～

・その他個別の児童福祉施設による施設生活の手引等の配布

(2)サービス評価の自主基準等の作成とその活用（順不同）

（保育所関係）

・厚生省社会・援護局施設人材課監修 全国社会福祉施設経営者協議会編『改定新版社会福祉施設運営指針』「保育所におけるサービスチェックリスト」全国社会福祉協議会

・全国社会福祉協議会『「保育内容等の自己評価」のためのチェックリスト（保母篇）』

・全国社会福祉協議会『「保育内容等の自己評価」のためのチェックリスト（園長（所長）篇）』

・千葉県保育協議会『園長手鏡 1998 チェックモデル』

・日経連社会福祉懇談会・保育サービス評価システム研究会『保育サービス評価システム（中間報告）』

・全国保母養成協議会『保育所保育の自主評価基準・方法等の調査研究事業』平成10年度社会福祉・医療事業団「子育て支援事業」による調査研究事業（児童養護施設関係）

・全国児童養護施設協議会総務部会・運営指針小委員会『児童養護施設における事故・事件防止のための運営指針報告書（第2次試案）』

・北海道児童養護施設協議会『北海道児童養護施設ケア基準』

（乳児院関係）

・乳児院養育指針策定委員会編『乳児養育指

針』全国乳児福祉協議会

(母子生活支援施設関係)

- ・全国母子寮協議会母子寮サービス水準検討委員会『母子寮サービス水準』全国母子生活支援施設協議会

## 6. 児童福祉サービスの質の評価の特質及びその活用のあり方検討

児童福祉サービスの利用者はあくまで児童本人である。したがって、その評価は、児童自身に対するサービスの向上につながるものでなければならない。また、児童自身の身体的・心理的・社会的特性を考慮した場合、児童福祉サービスの質の確保は、必然的に、児童自身に理解しやすい情報提供システムの整備や児童の権利擁護サービスと連動せざるを得ない。

さらに、児童福祉サービスの質の確保は、児童福祉サービスの利用方法のあり方とも連動する。児童福祉サービスの場合、現行の職権保護、保育の実施によるシステムを全てにわたって契約システムとすることは適当でないと考えられる。また、児童の最善の利益を考慮した場合、児童及びその保護者・親権者に対する介入的サービスや場合によって自由を拘束するサービスすら、児童の最善の利益の保障につながる場合もあることに考慮しなければならない。したがって、児童相談所や市町村等の行政サービス決定プロセスについてもその質を評価し、児童の権利を擁護するための第三者的なシステムの創設が考えられなければならない。前述した東京都や神奈川県における権利擁護システムづくりは、こうした考えに基づいていると考えられる。

このように、児童福祉サービスの利用のあり方は、中央社会福祉審議会の意見具申が提言するような利用者と提供者との直接契約を原則とすることは考えにくい。とは言え、前述の背景に基づけば、サービスの質の評価とその活用は、児童福祉サービス分野におい

ても必須のものであるといえる。今後は、以上の背景や基本的視座、動向等を踏まえつつ、現在、サービス提供者の自主基準として策定されつつある各種児童福祉サービス基準や児童に対する権利擁護システム検討をもとに、より客観的なサービス評価基準並びに権利擁護システムとして止揚させていく方途について検討していくことが求められる。なお、この場合、あわせて、現行の児童福祉施設の人的・物的条件を規定している児童福祉施設最低基準についても、そのサービス評価基準を達成できるものとするよう再検討されなければならない。

### [参考文献]

- 1) 厚生省「福祉サービスの質に関する検討会」第1回～第3回配付資料 1998～1999
- 2) 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』1998
- 3) 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会『社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）』1998
- 4) 厚生省『検討状況の報告（まとめ）』1998
- 5) 障害者関係3審議会合同企画分科会『今後の障害保健福祉施策の在り方について』（意見具申）1999
- 6) 柏女霊峰「価値観の揺らぎと子ども家庭福祉の方向性」政策形成文庫第3号『少子社会を考える』東京都職員研修所 1999（近刊）
- 7) 柏女霊峰「児童家庭福祉行政の分権化と自治体の意向」『淑徳大学社会学部研究紀要』第33号淑徳大学社会学部 1999
- 8) その他各種児童福祉施設種別協議会、自治体等発行資料

はじめに

児童福祉法の改正に伴って、保育所への入所が措置ではなく、情報の提供に基づく利用者の施設選択権が全面に打ち出されたことによって、他の児童福祉施設への入所についてもそのあり方が種々論議の対象となった。結果的には措置制度は一定の課題を含みつつも、現状での変革は困難を伴うとの見方が大勢を占めたようであるが、従来からの措置制度枠の堅持だけで良いかとなるとそうとは言えず、むしろ措置という枠組の中での利用者の選択性に対する配慮や、情報提供のあり方、あるいはサービスに対する評価や不服の受け止めなど、より利用者本位の制度改革が強く求められている。

したがって、ここではそれらの方向を意識しつつ、児童相談所という機関の立場に立って施設措置にまつわる総合的状況を見据えたとき、一体どういう背景、実情、プロセス、課題が存在し、本来どのような改善が必要かつ望ましいのか、筆者の実務体験をよりどころにしながら多少の私見を述べることにしたい。

#### 1. 施設措置に係わる児童相談所実務の現状

児童相談所のケース受理を大きく2分すれば、児童福祉法第15条の2に基づく任意的相談と、児童福祉法第25条に基づく第三者からの要保護通告に別れる。児童相談所はこれら双方のケースに対して、児童福祉司、心理判定員、医師、保母や児童指導員などの多職種がチームを組み、社会調査や心理・医学的診断、あるいは行動観察を行って、問題の背景やメカニズムを理解し、必要に応じて緊急一時保護等の対応を行いながら、助言および継続指導、各種児童福祉施設への措置および里親への委託、あるいは家庭裁判所への送致などの具体的な行政処分やサービスを実行するよう規定

されている。

そして、これら一連の援助プロセスはソーシャルワークの原理に基づく援助を原則とし、保護者や子どもの意向を十分くみ取って福祉的に対処していくことが基本となっているが、児童虐待等の緊急を要するケースに対しては、必要に応じて行政権限の発動による積極的な介入や保護が必要である旨、平成9年度の厚生省児童家庭局長通知（児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について）によって明確化されている。

つまり、児童相談所の援助や措置の判断は保護者や子どもの意向をくみ取ることが重視されているが、必ずしも当事者のニーズに左右されない専門的判断を求められているということになる。これは言葉を替えれば、保護者や子どもが施設入所を求めてきても入所が適当でないと判断することがあるし、逆に保護者や子どもが係わりを拒否しても施設に入所させることもあるということの意味している。

そして、それらの判断の根拠となるのが、専門スタッフによる調査・検査・診断・観察等による処遇に関する総合的評価と子どもの利益である。これらの総合的評価による措置の基準は、子ども、保護者、家族、地域、施設、他資源などの複合的要因を考慮することによって決定されるため、これまで明文化された基準がなく、外部の者にとって不透明感をぬぐいきれなかつたが、今回の児童福祉法の改正によって根拠づけられた児童福祉審議会が、保護者や子どもあるいは児童相談所との意見が異なるケース等に関与することによって、一定の客観性と透明性を担保するに至ったのは周知の通りである。

ところで、保護者や子どものニーズに係わって児童相談所の措置との関係をモデル化すると、次の4つのパターンが考えられる。

その一つは、保護者や子どものニーズと児童相談所の措置が矛盾を生じない場合である。たとえば、保護者の一方が病気で倒れ、残された親が乳幼児を抱えてその生活がままならぬとき、相談を受けた児童相談所のワーカーが、他に代替養育の可能性がないことを確認し施設措置に結びつける場合は、ニーズに基づく契約的利用と似通った構図をもつ。

第2のパターンは、保護者は施設ニーズをもつが子どもはそれを望まない場合である。たとえば、不登校で家に閉じこもっている子どもの施設入所を親が希望するときや、家庭で監護ができなくなった非行の子どもを施設入所させたいと思っているようなときである。この場合、果たして保護者のニーズに沿う措置が望ましいかどうかの慎重な判断がいるし、仮にそれが望ましいとしても子どもに対する納得の作業は相当の時間と労力を必要とし、必ずしもうまく事が運ぶとは言えないかもしれない。

第3のパターンは、子どもに施設入所のニーズがあるにもかかわらず、保護者の了解が得がたい場合である。

この典型は虐待のケースで、子どもが保護を求めているのに保護者がそれを認めようとしない場合である。この事態が膠着化すれば家庭裁判所へ児童福祉法第28条等の申立てをすることが原則になるが、そこへ行くまでに実務的には様々な説得やケースワークがなされるのが普通であるし、保護者の監護状況にもかなりの幅がある。

第4のパターンは、福祉的に課題があるのに保護者と子ども双方が施設入所を望まない場合である。

たとえば、母子の共生関係から閉鎖的な生活を親子共々営んでいるケースや、新興宗教などに見られる集団での特異な閉鎖生活も、その状況次第ではこの範疇に属するケースになる。あるいはまた、多くのネグレクトケースや家族ぐるみ自覚に欠けるような非行ケー

スなどもこのパターンに属することになるだろう。

以上の状況を見据えると、純粹にニーズに応じた形で施設サービスが提供できるのは、第1のパターンに属するケースに限られるということになる。したがって、児童相談所の措置に関しては、保育所などニーズ利用型の施設とは、問題の背景や対象、あるいは入所プロセス等においてかなり異なった構図であることを十分に理解しておく必要がある。そして、それを踏まえた上でなおかつよりよき施設サービスの提供のあり方が求められなければならないということになる。

## 2、施設措置にまつわるいくつかの課題的状況

上述のように児童相談所による施設措置は、必ずしも保護者や子どものニーズに規定されることのない、より専門的で包括的な総合判断によって子どもの利益を考慮することを特徴としている。

しかし、一方で具体の施設措置に関しては原則として保護者の同意を必要としている。したがって、実務的に言えば保護者の同意を引き出すために、往々にして専門的で包括的な総合判断に一定の修正が生じることになる。この修正は保護者の態度や認識あるいは性格などに偏りがあるほど大きくなるし、子どもの置かれた状態の深刻さによっても左右されることになる。施設入所後の機関と保護者の連携を考えれば、ワーカーサイドになるべく事を荒だてることなく了解を得たいとの実利的感情が働くので、ワーカーの努力は多くその部分に削かれることになる。そして、施設入所という目的を達成するためには一定の妥協や情報の加工、また場合によっては目的そのものの先送りが生じることにもなる。

この部分が、施設入所に係わって保護者、子ども、児童相談所、施設の四者が同じレベルで情報を共有することを困難にしている大きな要素である。

もし、専門的で包括的な総合判断を保護者の意向に左右されずに実行する方が良いとするのであれば、福祉の領域により日常的に司法判断を持ちこまなければならないであろう。しかし、現実の司法判断はかなり限定された機能、あるいはケースにしか期待できないのが実情なので、多くのケースにとっては総合的判断の修正や先送り、あるいは情報の加工を是正することは極めて困難が伴うことになる。

上記の措置にまつわる対保護者との課題に加え、施設入所プロセスにおける子ども側の課題もある。

多くの場合、保護者の意向に重点が置かれてきた結果、長年子どもの意向は保護者と同等に配慮できにくかったという経緯があった。つまり、保護者の意向によって強引に施設入所になるか、逆に保護者の意向に沿って無理に引き取られてしまうようなことも決して少なくなかった。近年子どもの意向や意見表明が重視され、児童相談所に置いても児童福祉司や心理判定員などによってかなり丁寧に子どもの気持ちの受け止めや説明・説得などが行われるようになってきていると思われるが、保護者の恣意による施設への入退所に歯止めをかけるのは、現状ではかなり困難を伴っている。しかし、本来的には保護者と同等の重みをもって施設の入退所やその生活に子どもの意向が反映される仕組みが必要であることは言うまでもない。

ただ、子どもの立場の相対的な軽視は必ずしも保護者の問題だけではなく、専門機関としての姿勢の中にも少なからず課題が存在していたということを率直に見つめておく必要がある。従来、子どもに対する施設決定の説明はともすれば専門的判断の一方的な伝達に陥りがちであり、子ども自身は蚊帳の外存在として自らの運命を享受しなければならなかったということがなかったであろうか。もし仮に、保護者からも機関からもその存在が

軽んじられてきたのだとすれば、手続きの改善を最も必要としているのは他でもない子ども自身ということになる。

さらに、措置決定にまつわるもう一つの重要な要素に施設の条件がある。多くのワーカーは、自分の担当するケースを処遇力の高い施設へ入所させたいという率直な感情を持っている。児童相談所から見ると残念ながら施設間には明らかに処遇力の差異が存在している。何らかの課題を持つ子どもや保護者であればある程、ワーカーの思いは特定の施設への志向が強くなる。最終の施設決定はワーカーの個人的意向ではなく、処遇会議による機関決定として行われるが、その際の最も重要な要素が処遇力であることは間違いない。

この結果、処遇力の高い施設には困難なケースが集中するという矛盾がしばしば生じることになる。できればそれぞれの施設が切磋琢磨して処遇力を日々向上させることが望ましいが、全体的に見れば一定の養護ニーズに見合うだけの固定した施設枠しか確保されていないことが多いので、最終的には切磋琢磨に係わりなくどの施設もほぼ予定の措置児童で満たされるということになる。

また、児童相談所や福祉行政的視点からすれば施設の入所状況に極端な差異があることは望ましくないので、入所に際してならしの配慮がなされるという実態もある。したがって、現状では処遇力の向上に向けての外圧は少なく、ひとえに施設自らの自発的意欲にかかっているということになる。

近年、施設選択において保護者や子どもの意向に対する配慮は以前より丁寧になってきている。しかし多くの場合、保護者のニーズは面会のための施設の所在場所や宗教的背景、あるいは施設種別等比較的形式的条件に限られている。また、子どもの場合も施設の直感的印象や一時保護所で知り合った友人の動向等に左右されることが多く、児童相談所が最も重視する施設選択の基準とは一定の乖離が

ある。したがって、児童相談所サイドからすれば、保護者や子どもへの施設提示は往々にして自由な選択対象を提供するというよりも、特定の施設への誘導、あるいは説明的説得という色彩を帯びることが少なくない。まして施設の定員に余裕がなく、年齢や男女、あるいは同胞の数などによって制約があるときは、より選択の幅がせばめられてしまうという実態がある。

### 3、一般理念と個別の事情

契約的利用の視点からすれば当然好ましいと思われる一般的理念が、措置に係わる個別のケース処遇にとっては必ずしも好ましくない結果を生じることがあるという事情も承知しておく必要がある。

たとえば、保護者や子どもによる自由な施設の利用。一般的にはその幅が広がれば広いほど好ましいと考えられがちであるが、対人関係に課題を持つ保護者の場合、往々にして施設入所後に様々な要求や不満から職員との摩擦が生じることになりがちである。すると、すぐ他の施設に替えて欲しいとの要求がしばしばなされることになる。その要求に安易に応じ過ぎると、結果として施設を転々と移り変わらなければならなくなってしまうし、子どもの継続、安定した生活が脅かされることになる。保護者の特性に対応できる施設の能力は児童相談所にとれば極めて大切な措置決定要因になっている。

また、子どもにとっても施設の集団生活は少なからず厳しい条件を含んでいるので、嫌であれば他の施設や別の生活が可能であると思っている間は、なかなか困難に立ち向かえないという要素があることも否定できない。施設の職員がここしか行き場がないと思っている子は安定感があるとしばしば指摘するのは、逃げ場のない土壇場の選択としての意気込みがその子の生活態度に影響を与えるからである。であるとするならば、ソーシャルワ

ークの効果という視点に立てば、選択性の提示の是非は個別のケース事情を踏まえなければ何とも言えないということになり、単純な原理、原則という要素だけでは簡単に割り切ることができそうにない。

また、情報の提供においても詳細で率直な情報提供がより好ましいかとなると必ずしも一概にはそうとも言いきれない。

施設の入所総枠に限定があり、固定した施設運営が維持されている現状において、最終的にはならし的に充足をはかることが現実であるとすれば、利用者の視点に立てばマイナスの情報を得ることは極めて理不尽である。施設の特徴をよく知り保護者、子ども共それなりの納得を得るための情報提供のプロセスは重要であるが、児童相談所が重視する処遇力の情報は本当の選択性が保障されないかぎりかえって弊害になりかねない。逆に言えばより率直な情報が提供できるためには、処遇力の平均化と施設ごとの個性、および選択を可能にするための入所枠のゆとりが条件になるべきだろう。

さらには、個々のケースごとの入所プロセスがより丁寧になって時間をかけるようになればなる程、トータルなケース運びは遅々として進まず、一時保護所に子どもが滞留しかえって子どもの福祉を阻害するような事態も想定されるので、限られた職員と時間の中で実際的に可能な方法を十分吟味することも重要である。

また、契約的に施設利用の期限が明確化されることも、保護者に対する強い指導枠が存在しない現状においては、望ましくない引き取りや子どもの期待の裏ざりが頻発する可能性が否定しきれず、結局はケースに応じた柔軟で的確な対応と判断が求められることになる。

### 4、より良き制度改革に向けて

以上の状況を見据えると、複雑な要素が相

互に絡み合い単純に割り切れない事情やより大きな制度の壁もあるので、現実的に可能な制度改革はかなり限定されることになるだろう。しかし、その中での種々の工夫や本来のあるべき方向への努力志向は極めて大切なことであるので、より実務サイドに立った改善の必要性や方向性を一定提示しておくことにしたい。

#### (1) 措置判断の透明性と客観性

措置の判断が専門的、かつ総合的な判断から成り立ち、それが住民サービスにとって基本的重要事項であるとするならば、児童相談所の専門性の向上と総合的視野の醸成が不断に志向されなければならない。その意味で各自治体の努力姿勢が常に問われることになるが、その判断をより強化し、さらに客観性と透明性を与えるための一つの手立てが、現状においては児童福祉審議会の関与であることはまちがいない。であるとすれば、児童福祉審議会のより積極的かつ効果的な活用を各児童相談所が最大限意識しなければならない。平成10年度の法制化による制度発足は、構成委員、開催頻度、開催場所、提出事例、出席者、審議プロセス等においてかなりの幅があるようなので、全国の運営の実情を把握し、より有効で適切な審議会活動のあり方へ収斂させていくことを工夫すべきであろう。

#### (2) 措置決定プロセスへの参画

措置の決定は児童相談所の判断を相手に伝える行為ではなく、一連のソーシャルワークプロセスの中に位置づけられて存在している。そして、その際のキーポイントは施設利用者である保護者と子どもを、サービスの客体から主体へと転換させるための様々な働きかけによって成り立っている。つまり、全てのケースにおいては困難であるにしても、より主体性をもって施設を利用する姿勢こそが、次の生活の安定において欠かせない要件であるし、そのことがソーシャルワークの基本的原理として大切にされているからである。

自らのニーズで施設を求める保護者の場合は、機械的な施設情報の提供と選択で用を足すように思えるかもしれないが、たとえ乳幼児であったとしても、保育所の利用とは本質的に異なり、子どもの人格発達や心情への影響は極めて重大なものがあることを十分理解したうえで判断でなければいけないのである。したがって、子どもの成長、発達について正しい認識を得るための話し合いや、保護者の生活課題に対する他の解決策の検討、そして、仮に施設を利用するにしてもその後の係わりの仕方や今後の家庭復帰を目指すための具体的な工夫のあり方、あるいは施設生活の実情や親子双方にとっての意味合いなど、現実を正しく的確に認識していくためのプロセスが必要になる。

まして、保護者のニーズや了解が乏しい場合には、このプロセスにより困難な作業を伴うことになるが、本来的には前述したように、子ども自身のプロセス参画に対する配慮がより必要とされている。年齢や成熟に見合った形での情報提供と意思確認、今後の生活への展望や可能な範囲での選択性の提示、そしてときには保護者の意向に対峙する子どもの擁護など、大人の都合に翻弄されることのない独立した存在としての尊重を、制度や手続きとして拡充していくことが強く求められている。

#### (3) 情報の提供

施設入所の必要性を利用者がより主体化していく作業として欠かすことのできない要素に情報の提供がある。自らがよって立つ課題的状况の直視を経て、その解決をめざす最善の方法が施設であるとするならば、施設についての具体的情報を吸収し、納得を得て施設生活を選択することは、保護者にとっても子どもにとっても次の生活を安定させる上で大変重要な意味をもつ。

その意味で施設のパンフレットやアルバム、あるいはビデオやインターネット、そしてよ

り丁寧には施設職員による面談での説明や事前の施設見学なども、今後可能な範囲で積極的に取り入れていく必要があるだろう。また、より利用しやすい形での施設情報の整理やストック、あるいは情報の発信の仕方も工夫しなければならないが、子どもの安定にとって一番重要な要件が、同じ部屋の仲間や担当職員との相性であるとするならば、受け入れる側の子どもたちへの情報提供や出会いの場の提供なども、今後、より工夫がなされてしかるべきであろう。

しかし、繰り返しになるがソーシャルワーク的に言えば次の生活にとっての前向きな選択と安定こそが保護者、子ども双方にとって重大事であるので、その観点から提供される情報の中身や、ときには情報提供の可否そのものが十分吟味されなければならない。

また、施設入所後も保護者、子ども双方にとって次々と新たな変動要素が生じることが常であるので、その時々タイムリーな情報提供と意見聴取、あるいは処遇協議を行える態勢を整備していくことも重要である。

なお、現場のワーカーにとっては往々にして里親への委託を考慮・調整するより、施設への措置の方が手間ひまが省けることが多いが、可能な範囲で養護制度としての両者の違いや特性を伝え、保護者や子どもがより広い資源の情報を得て、自らの境遇を切り開くためのチャンスを与えられるべきであろう。

#### (4) 不服の受け止め

保護者の行政処分に対する不服申立ては制度として整備されてきているが、子どもからの訴えに対する受け止めの体制は十分ではない。

この問題に対する一つの取り組みが、いくつかの自治体で試行的に取り組みされている施設入所児に対する通称「子どもの権利ノート」の配布である。大人によるサービスの受け手として、受け身で立場の弱い子どもたちが保有している基本的な権利を自覚させ、権

利の侵害や不服があったときにしかるべき大人や機関に訴えてその改善や解決を図る仕組みは極めて大切である。多くの場合、「権利ノート」に基づく不服の受け手は児童相談所であるが、厳密に言えば児童相談所もサービスの提供者であるので、本来的には第三者の機関が不服の受け止めを行う方がより望ましいということになる。

しかし、より大きな課題は「権利ノート」を配布しても、その実際の活用は極めて芳しくないという事実である。子どもにとって施設での生活が充実し不満がないということであれば異議がないが、必ずしもそうとは言えないのが実情である。「権利ノート」の活用そのものよりも、それを作り上げるプロセスで職員が「権利」の意味を共有し自覚的に施設の生活を運営することの重要性が強調されたりもする。それはそれで確かに重要な側面であるが、子どもにとってより利用価値のある情報の提供や、もっと身近で活用性の高い不服の受け止めをさらに創意工夫しなければならないであろう。

考えてみれば、24時間のケアを受け生活のすべてを依存している施設内に身をおいて、さらに不服を忌憚なく外部者に言えるかとなると、常識では相当困難と言わざるをえない。まして変動が多く顔もよく知らない児童相談所の担当者が受け手ということでは、一層ハードルが高くなるのもうなずける。

加えて、実務体験を踏まえて言えば、不服の表明者は往々にして施設にとって厄介な存在であることが少なくなく、結果的には施設から排除されてしまうことにもなりかねないし、施設内部の調整も実際効果においてどこまで実行可能か疑問の部分もある。

つまり、不服の表明の内容についてその受け手が、当事者に不利益になることなく、事態を効果的に改善できるためには、前提として施設運営や処遇の民主化、透明性、第三者の日常的関与などの条件が必要ということに



なる。

その事態が保障されず閉鎖的な体質を抱えたままで、仮に形式的に形を整えたとしても、当事者である子どもはその本質を見抜き行動を起こすことにはブレーキがかかってしまうことになるだろう。

施設も児童相談所も行政もそれぞれが自らの利害的立場を越えて、もの言えぬ子どもの代弁者に徹することを自覚した上での施策改善が強く求められている。

## 1. はじめに

児童養護施設関係者の多くが、今回の社会福祉基礎構造改革について、特に選択契約制度についてはなじまないとして、反対の態度をとってきている。社会援護局長とのヒヤリングも、これまで（一年間）4 回行ってきたが平行線を辿ってきた。なぜ一致できなかったのかを振り返ってみたが、結局は最初のボタンの掛け違いから出発しているといえるのではないかと思われる。

そもそもなぜ社会福祉基礎構造改革の必要性があるのかについては、要保護児童問題と老人介護や保育問題とは、決定的な違いがあることを、当局が認めなかったところに問題があった。戦後の社会福祉の対象は、児童養護施設においても戦災孤児や引揚孤児など、戦争の被災によって保護者を失った子どもが中心であった。それが現在では、父子家庭、母子家庭などの単親家庭が中心であり、両親が存在するケースも、2 割近くを占めるようになってきている。そのことだけ捉えると、対象の変化を指摘できるが、50 年前と変わらないのが社会的、経済的弱者の存在である。それが圧倒的多数を占めており、老人介護や保育の分野のようにニーズの一般化、普遍化してきていないのである。ちなみに児童養護施設の保護者の費用徴収平均月額、なんと高校生の小遣いより低い月額3千6百円なのであり、保育所の月額3万円を越える金額とは大きな隔たりがある。こうしてみると50 年前と対象は全く同じ生活困窮者であり、低所得者階層が要保護児童問題の中核なのである。

したがって、基礎構造分科会が指摘しているように、国民全体の関わるものだから、誰にでも関わる福祉の対策が必要であるという指摘は、要保護児童問題では適合しないのである。つまり、親や保護者に代わって子ども

を社会的に養護することは、特別でやむを得ない事情から起こるなのである。親子不分離の原則は、わが国も批准した「児童の権利条約」でもうたわれており、わが国の対応でも、親子を分離することは最後の方策としているのである。

そもそも利用選択制度は、利用者の自由意志に基づいて、福祉サービスを受けることを決定することが前提になっている。だが、親がわが子を育てるか育てないかは、親の自由意思であるという考え方は、社会的には承認されていない。こうした保育とは決定的な違いを考えずに、一緒に論じたことが大きな誤りがあったと思われる。老人介護、保育などの分野では、基礎構造改革の必要性は認められるし、とくに改革の理念や方向性については基本的に賛同できる。ただし、要保護児童問題については、利用選択制度への転換は多くの問題点がありすぎたのである。

## 1. 要保護児童問題への対応には利用選択制度はなじまない

今回の争点の最たるものが、措置制度の仕組みを堅持するか否かであった。利用選択選択制度では、・利用者の選択が可能になる。・利用者の権利性が高まる。・適正な競争でサービスの質の向上と効率性が高まる。・多様なニーズに対応して、供給の多元化が期待できるなどさまざまな利点をあげて、措置制度では今後の多様化・高度化する福祉ニーズに対応できないとしている。

措置制度は行政の公権力による一方的な行政処分であるという解釈のもとに、利用者の権利性の乏しさを指摘している。だが、児童福祉法第27条第4項においては、保護者の同意なしには入所措置ができない旨規定していることから、必ずしも行政の一方的な処分といえるかは疑問である。

それはともかくとして、要保護児童の対応には公的介入が不可欠である。保護者を失った児童や、被虐待児や養育放棄された児童の生命の安全確保には、積極的な公的関与が求められている。とくに、虐待する保護者等は虐待の事実を隠蔽したり否定したり、しつけの一貫であるといった、施設入所を拒否することが多い。時には児童福祉法第 28 条の措置をとり、家庭裁判所の承認を得て施設入所をはかることも多くなってきている。

本来は、親子分離をして施設入所をはかる場合には、欧米諸国のように司法介入によって対応することが好ましいが、わが国はすべて行政に依存している。行政処分は利用者の権利性が乏しいと忌避しているが、要保護児童の場合は、児童の生存権の保障のためにも公的介入が必要なのである。また、多くが多問題家族ケースであり、施設入所に至る過程において、保護者の同意を得るために、児童福祉司がいかに説得に苦勞しているかをよく聞く。同意をえられず施設入所に至らなく、十分な養育が受けられない子どもも、少なからず存在していることも忘れてはならない。福祉サービスを利用者が選択することは、選択権、自己決定権などの権利を保障することに通ずるとしているが、要保護児童の場合は選択能力の問題や、選択権を放棄する例もある。もともと虐待する保護者、養育放棄する保護者に選択権が存在するかどうかは、論議のあるところである。社会学的、心理学的、医学的、教育学的に総合的、科学的診断にもとづいて判定をし、サービス決定をする現行の児童相談所の仕組みのほうが、はるかにニーズに合致するサービス提供が図られると思われる。とくに児童問題の対応については、総合的な科学的な診断が不可欠である。今回の児童福祉法改正によって、措置決定時に保護者の意向と児童の意向が異なる場合には、都道府県の児童福祉審議会に所属する、専門家による分科会の意見を聞くなどの、利用者

の権利擁護にも配慮する仕組みをつくりだしている。また利用者の選択権、自己決定権を保障しようとする考え方については、一般論としては賛同できても、これが完全に有機的に機能するには、サービスの量が利用者にな不安なく提供できることはもちろんのこと、質的にも多様なサービスが用意されていない状況においては、あまりにも非現実的である。

### 3. 利用選択制度における公的責任問題

憲法第 25 条の「健康で文化的な最低限度の生活」を、福祉の分野では措置制度によって保障している。そして公的責任としてナショナルミニマムの内容、水準を全国的に保障している。措置制度は具体的には、行政がサービスの必要性和優先順位を判断し、自らあるいは社会福祉法人などに委託して、サービスを提供して、公がその経費を賄う仕組みである。財源は公費と利用者の応能負担（費用徴収）によって構成される仕組みである。公的責任は明確であるが、行政がサービスの水準や内容を決定するため、サービス受給者には権利性が乏しく、反射的利益を享受しているだけに過ぎないという見方が、一般的になっている。

利用選択制度における公的責任は、措置制度におけるそれと比較して見えてこない。利用制度は個人が自らサービスを選択し、それを提供者との契約により利用する制度を基本とし、その利用料に対しては提供されたサービス内容に応じ、利用者に着目した公的助成を行う必要があるとしている。低所得者に十分配慮して費用負担を利用者に求めるが、契約制度への移行により公費負担が後退しない配慮をするというほど、公的責任は曖昧である。もともと利用制度は、利用者自身の負担によるサービス購入が原則で、そこにどの程度公費助成が行われるかは不明確である。

措置制度においては、憲法第 25 条を振り所にしてきたが、利用選択制度においては憲

法第 13 条の個人の尊重や幸福追求権、第 14 条の法の下での平等などを、新たな社会福祉の理念として依拠している。確かに市民権、社会権の保障は、これからの自助、互助を主体とする社会福祉の理念にとって重要なものであるが、これまでの憲法第 25 条を拠り所にしてきた考え方を放棄して、憲法 13 条、14 条に乗り換えるべきであるとする考え方には問題がある。公的責任の明確さの尺度として公助を除くのではなく、堀 勝洋が指摘しているように、25 条を基盤として、その上に 13 条、14 条の理念を積み上げながら、新たな社会福祉理念を実現していくべきであるという考え方に賛成する。

いずれにしても、中社審社会福祉基礎構造改革分科会の意見のように、社会福祉に対する住民の積極的かつ主体的な参加を通じて、福祉に対する関心と理解を深めることが、利用選択制度の成立基盤である。それが自助、共助、公助とがあいまって、地域に根ざしたそれぞれの個性ある福祉の文化が創造できるものである。そうした考え方を、具体的にわが国の社会に定着していないなかでは、利用選択制度は成り立たないし、そこでの公的責任も空洞化したものになるに違いない。

#### 4. 権利擁護システムの構築の必要性

利用者の権利擁護、個人の尊厳の重視は、現行の措置制度のもとでは、困難であるという見方がある。措置制度の構造的仕組みからは、利用者の権利擁護が生じえないとする意見もある。だが利用選択制度にすれば、利用者の権利擁護が実現するというのも、また単純すぎるのではないだろうか。

措置制度下においても、子どもの権利保障は不可欠であり、システム化すべきであると考えている。「児童の権利条約」の批准以後、児童養護施設関係者のなかで、子どもの権利擁護の視点から体罰禁止規程の制定の動きや、北海道児童養護施設協議会の策定になる

ケア基準や、また大阪府の「権利ノート」の策定配付など目立った動きがあった。

こうした動きが児童福祉法改正にあたっても、大きなインパクトを与えたことも見逃すことができない。中央児童福祉審議会基本問題部会の論議のなかでも、児童福祉法の総則に、児童が権利行使の主体者として位置づけ「児童の権利条約」にうたわれている子どもの生命・安全や尊厳性の保障、意見表明権や参加権の保障、児童の最善の利益の理念などを明記すべきである論が展開された。だが、結果的には児童福祉法の精神や、わが国の「児童憲章」の理念でカバーできるとして見送られた。

しかし改正児童福祉法においては、自立支援サービスの理念を導入し、これまでの養護サービスより、明確に子どもの発達保障にふれた理念を導入した。つまり、「保護を要する児童について、施設において入所保護するだけではなく、個々の児童が個性豊かにたくましく、自立した社会人として生きていくことができるよう支援していくこと」を基本理念とした。そして平成 10 年 2 月 18 日課長通知によって、児童養護施設の生活指導等について、児童の自立を支援を目的とする旨を明確にしたことに伴い、自立支援の観点にたった生活指導等の充実に努力することを施設に求めた。

具体的には、・児童の年齢と発達に応じ生活の各場面で自主性と自ら判断し決定する力を養うことを念頭においた指導。・児童の態様に応じ、選択権のなかで決定する機会を積極的に設けられることや、自主的な組織の運営、地域の子ども会への参加等の奨励や、・社会性や生活知識や技術等の学習の必要性を求めている。また、児童福祉施設最低基準令の改正を行い（懲戒に係る権限の濫用禁止）第 9 条の 2 を新しく条文を追加し、いわゆる体罰禁止規程を設け、子どもの人権侵害の防止を図った。