ISSN 0289-2383

MOTHER AND CHILD WELLBEING AROUND THE WORLD

VOL.46 | 1999-4

世界の児童と母性

［特集］子どもの権利擁護

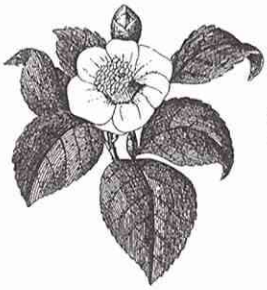
世界の児童と母性

第46号／1999年４月

CONTENTS

特集◆子どもの権利擁護

ひとこと――福島一雄……1
子どもの権利擁護システム確立の意義と課題――高橋重宏……2
児童福祉施設における親権と子どもの権利――平湯真人……6
子どもの権利擁護と子育て支援策――松原康雄……10
〈これからの子どもの権利擁護〉
家庭児童相談室の現場から――山野則子……14
児童相談所・都道府県児童福祉審議会の現場から――津崎哲郎……18
これからの子どもの権利擁護・権利保障―社会福祉基礎構造改革を踏まえて
――山懸文治……22
児童福祉施設の立場から―社会福祉基礎構造改革を踏まえて――福島一雄……26
〈各地での新しい取り組み〉
大阪府「子どもの権利ノート」その後……――山口謙一郎／才村真理／吉川敬子……30
北海道のケア基準のその後――千葉智正……34
かながわ子ども人権相談室事業について――浅井茂幸……38
東京における権利擁護システムの構築――網野武博……42
〈外国の子どもの権利擁護の実際〉
アメリカの子どもの権利擁護――桐野由美子……46
カナダ・オンタリオ州のアドボカシー機関――許斐　有……50
フランスに見る子どもの権利擁護――丸山　茂……54
英国における子どもの権利擁護の動向――津崎哲雄……58
資料「子どもの権利」をめぐって――庄司順一……62
編集後記――野澤正子……65



ひとこと

「児童の権利条約」批准後、子どもの人権擁護の思潮がいっきに高まり、さらには社会福祉基礎構造改革の理念・基本的方向において、厚生省が利用者の権利擁護への積極的な姿勢をとったことで、いっそう拍車がかかったようだ。かつて「権利としての福祉」という捉え方にあれだけ冷淡であった国や地方自治体が、権利擁護システムに邁進している姿をみて、疑心暗鬼になって素直に喜べない。

それは措置制度のもとでは、利用者の権利擁護は問題にせず、選択契約制度になれば権利擁護システムが必要だということは、いったいどういうことなのだろうか。まさか、利用料を払う者には権利擁護を認め、払えない者には認めないということなのか。

子どもの権利擁護の主張はまったくの正義であり、それに対して反論したり疑問を呈することは邪道なのである。このことが、現在の施設現場を混迷させているのかもしれない。

施設職員の体罰問題などを主としての権利侵害が指摘されているが、体罰などは権利擁護以前の問題で、人間として最低の行為である。だが、いくら権利擁護の必要性を説いても、それが抽象的なスローガンの羅列では、施設現場は違和感をつのらせるだけである。心の癒しが不可欠な子どもを処遇していくには、職員の権威や管理、指導を放棄し、子どもの自主性を尊重すべきであるという短絡的な考え方がある。そこには、権威や管理や指導が反権利性の代名詞として扱われている。子育てには、権威や管理や指導は全く不必要だという考え方には賛成できない。専門性がさほど高くはない施設（職員）は、日課を撤廃したり、指導という言葉は使わないとか、子どもの自主性に任せるとして、できるだけうわべだけのコミュニケーションしかとらないなど、人間を深いところで見つめることができなくなってきている。この呪縛をとくためには、月並みだが職員の専門性、とりわけ倫理性の確立が課題になってくる。

編集委員長・福島一雄

総論

特集 子どもの権利擁護

子どもの権利擁護システム確立の意義と課題

日本社会事業大学 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 高橋重宏（たかはし しげひろ）

プロローグ

『カナダは世界で最も人権意識の進んだ国です。ぜひ、その実態も学んで帰って下さい。ヒューマンサービスの面でも学ぶべき多くの内容があります』来賓として招かれた増井 正在トロント日本国総領事の挨拶の一部である。総領事だから外交的に配慮した発言と憶測する人がいるかもしれない。だが、増井氏は日本政府外務省の元人権難民課長、政府を代表しジュネーブにある国連の人権委員会に参加した人だ。日本の、各国の人権問題の実態を熟知した人の発言であり、重みがある。事実、カナダ政府は、国連国際女性年、国連子どもサミット、国連国際家族年をはじめ国連の人権関係のプログラムの提唱国として強力なリーダーシップを発揮している。

これは、1991年6月5日日本の研修団一行30人を歓迎するトロント大学R．ブリチャード学長主催の昼食会の席上、オンタリオ州政府、ソーシャルワークの機関の代表、約50数名を前にしての挨拶である。

2年間トロントに暮らし、子ども、女性、障害者、老人、少数民族など社会的に弱い立場に立ちやすい人々の人権を守ろうとする政府の、民間団体の活動に触れ、改めて日本人の人権意識の遅れを痛感した。

これ以降、改めて見直すと、カナダでは多重層的な子どもの権利擁護のプログラムが成熟していることに気づかされた。ソーシャルワーク実践の目的が子どもの権利擁護におかれている。

例えば、①子どもの権利・責任ノート、②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、③子ども法律家事務所、④子どもと青少年のための正義（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）などである。また、民間団体としてはＤＣＩカナダ等の活動もある。そして、なんと言っても、びっくりしたのは、1984年「児童福祉法」から「子ども家庭サービス法」（Child and Family Services Act）に大変革したオンタリオ州の法律である。その最終目標には①子どもの最善の利益、②子どもの保護、③子どものウェルビーイングを促進することを掲げている。また、前記の子どもの権利・責任ノートの根拠となる条文が第13条に、インケアの子どもの権利として明記されている。

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、懲罰及び責任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

また、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については、第102条に次のように規定している。

（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関係す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.5、S.98の基での規定によって与えられた、他の同じような機能を実践する。

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、検閲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、グループホーム等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。

このうち、子どもの権利・責任ノートは『月刊福祉』で日本に紹介した。また、資生堂社会福祉事業財団から出版していただいた。これがきっかけとなり、大阪府が日本で最初の『子どもの権利ノート』を作成している。

1990年オンタリオ州政府のコミュニティ・ソーシャル・サービス省大臣宛に出された90年代の子ども家庭施策のあり方を提示した『まず、子どもを：子どものためのサービス諮問委員会報告書』オンタリオ州政府コミュニティ・ソーシャル・サービス省、1990.（Children First, Report of The Advisory Committee on Children's Services,1990）の中で、子どもの権利（rights）、つまり、rights という言葉が社会的に市民権を主張する集団、特に女性や人種差別と闘う集団によって使用され闘争的なイメージがあるので、子どもの場合には「エンタイトルメント」（entitlements）という概念を使用しようという提案がなされた。だが、実際には「権利」（rights）で一般化されている。

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、乳児福祉協議会、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）』となって結実し、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、わが国で、「子どもの権利」、「子どもの権利擁護」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。

2．社会福祉基礎構造改革と子どもの権利擁護

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ている。
○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かないと、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.エピローグ：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」によりその権利擁護システムが規定されている。わが国においても、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。先の1997年児童福祉法改正の際に、当時の高木俊明厚生省児童家庭局長は、児童福祉法改正は駅伝方式で行っていくと宣言されている（『世界の児童と母性』第40号、1996.）。第一走者に続く、第二走者の登場を心待ちにしている。

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—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—子どもと親のウェルビーイングの促進—』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許斐　有『子どもの権利と児童福祉法』信山社，1996.

特集
子どもの権利擁護

児童福祉施設における親権と子どもの権利

―権利擁護の法的課題

平湯法律事務所　弁護士　平湯真人（ひらゆ まさと）

1.はじめに

子どもは通常、親によって養育され、その権利も通常、親によって擁護されるが、養育状況は一様ではなく、①親に養育されている子ども、②親の元にはいるが、養育状況に著しい問題点がある子ども、③養護施設など代替的養護のもとにある子ども、のいずれであるかによって権利擁護の課題は異なる。

ここでは③を中心に親、子ども、施設の間の法的関係を検討するが、②さらには①と深く共通するものがあることは後に述べたい。

2.施設と子ども・親の法的枠組み

児童福祉法47条は、児童福祉施設の長の立場として「入所中の児童で親権を行なう者のないものに対し……親権を行なう。入所中の児童で親権を行なう者のあるものについても、監護、教育および懲戒に関し、その児童の福祉のため必要な措置をとることができる。」と定めている。

「親権」は民法820条以下により、監護教育権（具体的には居所指定権・懲戒権・職業許可権など）と財産管理権と対外的代理権を意味し、子どもはその親権に「服する」（民法818条）ことになる。従って施設長は、親権者のいない子どもには親権を行使し、親権者のいる子どもについても一定範囲の親権を行使することになり、その場合の親権者は、その範囲で親権を制限される、ということになる。

このように施設と子どもの法的枠組みは「親権」を中心に構成されている。なお児童福祉法では施設長を主体とし、施設職員はその補助者と考えているが、子どもとの関係では施設職員が直接対応しているので、ここでは施設長を含めて「施設職員」と表現する。

以上のような法的枠組みを前提にして、施設職員と子どもの関係は、従前から次のように理解されてきた、と言ってよいであろう。

まず、親のいない子どもに対しては、施設職員は親代わりとして、しつけ・折檻・体罰や手紙の開封等が当然に許され、対外的には子どもを代理し、手術の同意権等を有する。

また親がいる場合でも、子どもに対しては施設にいる間の親代わりとして親がいない子どもと同様のことが許され、対外的には緊急時の代理権・（手術等の）同意権を有し、親との関係では一定の場合には面会・通信等を制限できる。

これらが従前の理解であった、ということを前提として、今施設における子どもの権利擁護の具体的課題は何か、を検討したい。

3.施設職員と子どもの関係

―「親代わり」意識をどう考えるか

以上のように、親がいるといないとにかかわらず、施設職員は当然「親代わり」であると自らも意

識し社会的にも認識されてきた。親に養育され得ない子どもたちに対して衣食住の世話をし、勉強を見たり話相手になったりし、社会に出るためのしつけをした。交友関係に不安があれば手紙も開封した。人手不足のため余裕のない中での「親代わり」は容易なことではなく、子どもを集団として管理せざるを得なくなって、それが折檻や体罰を生む背景ともなった。また余裕のない中で充分「親代わり」ができない、という焦り・自責感や過労から、就職後短期間で「燃えつき症候群」と言われるように、不本意ながら退職せざるを得ない、という状況も生じた。

このような状況の下で、「親代わり」意識を脱皮し、専門職としてのケアワーカーを目指すべきだ、という考えが出てきてもおかしくない。それは2つの方向から出てくる。ひとつは、所詮、親と同じことができるわけではない、もっと冷静にやれることを見極め、「燃えつき症候群」を防ぎ、子どもとの長期間のかかわり（パーマネントケア）を保障しよう、というものである。

もうひとつは、子どもへの権利侵害としての体罰や手紙の開封を許容する意識を払拭しよう、というものである。親ではない以上、やってはならないことがある、という考えは、一定限度で権利侵害を抑止するからである。

しかしながら、施設職員による子どもへの権利侵害を生む背景となるのは、「親代わり」意識そのものではなくて、そもそも「親」が何をしてよいか、してはならないか、が誤解されているのではないだろうか。すなわち「親権」の理解の問題である。

4. 親権の本質

親権は親の「権利」と理解されがちだが、民法820条には「親権を行なう者は、子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。」と表現されており、権利と義務を複合したものと定められている。

もっとも具体的に親権の内容として列挙されているのはすべて権利（居所指定権・懲戒権等）であって、親の子に対する「義務」については具体的に規定されていない。（扶養義務については民法877条で「直系血族」間の義務として、教育を受けさせる義務については学校教育法で親の国家社会に対する義務という色彩で、定められているにすぎない。）そして「子は親権に服する」という表現と相まって、親権とは親の権利である、と理解される背景になっていることは否定できない。

このような規定の仕方は、現行民法が戦後改正を経てはいるものの、親子関係についてはほとんど戦前の民法を踏襲しているためである。

しかしながら戦後の児童憲章に始まる子どもの社会的地位の向上は、児童福祉法・少年法等に体現されているのであって、民法の解釈においても貫かれるべきものである。

周知のように、親による虐待の場合に活用されている民法834条の「親権喪失」は親権の「濫用」または「不行跡」が要件とされているが、これは養育（監護教育）義務に違反した場合と考えることで説明がつけやすくなるのである。

そして戦後の歩みの中で子どもの権利という概念が定着し、子どもの権利条約に至ってさらに明確になったことに対応し、親権の義務としての性格が明らかになってきた、と言えよう。

したがって現在では「親権」という表現そのものの妥当性が疑問視されるに至っている。ドイツの民法は親権という言葉を廃し、かつ「屈辱的教育手段は許されない」と規定した。またスウェーデンの親子法は「子どもは、体罰を受けたり、危害を加えられたり、屈辱的な扱いを受ける対象となるべきものではない」と規定した。これらは、親といえどもし

てはならないことを明確にしたものである。

5.子どもの権利と親の義務

従来、親権を親の義務と考える場合、親の義務とは子どもを養育（監護教育）する義務であり、これに対応する子どもの権利は「養育を受ける権利」である、と表現されることが多かった。もちろんこれで間違いではないが、より正しく表現すれば、子どもの権利とは成長発達する権利であり、親は成長発達を援助する義務がある、というべきであろう。

子どもは社会の中でさまざまなものを吸収しつつ責任をともなった自己決定を学び、自立していくことが保障されなければならない。このような成長発達を援助する義務は社会全体あるいは社会の大人全体が負っているが、第1次的には親が負うことになる。

義務の具体的内容としてはさまざまなものがあるが、子どもの言葉に耳を傾けることから始めて、子どもを一人の人格として尊重することが、基本的な内容ということができよう。

なお、子どもの権利と親の権利が衝突する場合がある、と説明されることがある。虐待の場合に親子分離（親権喪失や強制入所）を裁判所が認めるかどうかの時に、「親の権利を制限する不利益処分だから、親の意見は必ず聴かなければならない」というように。しかし「親権」について以上のように考えるならば、実は親（だけの）の権利が制限されるのではなくて、家族が共同で生活する権利が制限されるのであり、子どもの安全のために、その制限を認めるべきかどうかについて、親も子どもも各々発言権がある、ということではないだろうか。

6.子どもの成長発達権への侵害

子どもの成長発達権は、さまざまなかたちで軽視され無視され損なわれている。学歴差別など社会による権利侵害もあるが、親による権利侵害もある。

親による権利侵害としては、身体的虐待や性的虐待、家庭崩壊の中での養育放棄など典型的な虐待に限らない。子どもに過度の勉強を要求し、これに応えれば溺愛し、応えられなければ罵倒し無視し軽蔑するとすれば、劣等感を植えつける心理的虐待と言えるであろう。また子どもは進路選択や交友範囲の選択にまで親の意に従うままに成長するとすれば、自己の責任による行動決定を学ぶことができず、自立を妨げられるのであるから、明らかに成長発達権を侵害されたものと言うべきであろう。

虐待を受けた子どもについても、外形的な権利侵害だけでなく、それによって大人に対する信頼感を失い、ひいては他人と人間関係をもつことができなくなる、という点において、自立を妨げられ成長発達権を侵害されたものと言うことができる。

そして虐待等によって親による養育を受けられない子どもは児童福祉施設に入所するのであるが、ここでも施設職員による権利侵害が生じ得る。

施設の課題は、入所前に子どもが受けた侵害の結果たる心の傷を癒し、大人への信頼を回復させ、劣等感を克服させてプライドを回復し、自立に向けて成長発達を援助することである。そのために、ゆっくり話を聴いてやる職員が必要であり、家庭崩壊のためなおざりにされた学力の向上のための援助が必要であり、自分を励ますためのプライベートな空間も必要であろう。

現在の児童福祉施設がこのような成長発達権の保障に充分であるとは言えないが、特に問題なのは、施設職員による体罰虐待であって、これが成長発達権の明らかな侵害であることは言うまでもない。その背景に人手不足の結果としての管理的養護の実態もさることながら、「親権者」意識すなわち親代わ

り意識がある場合には、「親権」に関する根本的な意識改革が必要である。このことが、ひいては、およそ大人（つまり社会全体）が子どもに対して何をしなければならないか、何をしてはならないか、を考えることになるはずである。

7. 子どもの権利をどう擁護するか

子どもの権利が社会から侵害された時には、通常親が代わって擁護する。

しかし親によって侵害された時には、これが不可能となる。虐待の場合はその典型であって、児童相談所が代わって擁護することが法律上一応予定されているが、これだけでは不十分であって、オンブズマンや(子どもの)特別代理人の制度が必要とされ、かつ子どもがこれらの権利擁護システムを活用することができるだけの情報提供や訓練を学校教育等の場で保障する必要がある。

これに対して施設の中で施設職員によって侵害された時には、親による侵害の場合と基本的には同様であるが、子どもがこれらの権利擁護システムを実際に活用できるまでには大きな困難がある。オンブズマンに電話をかけようにも施設の電話は使えず、外の電話にかけるにもお金が必要になる。施設が児童自立支援施設の場合には外出そのものが禁止されている。

このような困難を具体的にどう解決するかは別稿が予定されているが、いずれにしても、施設の子どもの置かれた実際の状況を踏まえた権利擁護システムでなければならない。

また施設の子どもの場合には、社会からの侵害に対しては施設職員が子どもを擁護するが、施設職員だけでは不可能な場合も多い。児童自立支援施設の子どもに高校が受験を認めなかったり、親が身元保証人にならないことを理由に企業が就職を拒んだりすることが少なくないが、狭い意味での権利擁護システムだけでなく、社会全体の意識を変えるための施策がともなっていなければならないであろう。

8. 社会の中での親の立場と施設職員の立場

以上のように見てくると、子どもに対する親の立場と施設職員の立場は共通のものがあるが、それは親もしくは親代わりという意味で共通しているのではなく、子どもに最も身近なところにいる大人としての共通性であり、それは社会全体の大人の子どもに対する立場を基礎とする。社会の大人が許されないことが、親だから、あるいは施設職員だから許される、ということにはならないのである。

9. 施設職員と親との関係

ここで施設職員と親との関係について触れたい。一言でいえば、両者は共同して子どもの成長発達を援助する義務を負う。家族が共に生活し、交流する権利を親が主張することは、施設職員の子どもへの義務を果たすために必要な限度で制限される。

家庭引き取りについていえば、いわゆる強制入所の場合を除いては、親は入所同意を撤回して引き取ることが可能である。

面会制限についていえば、子どもの成長発達の援助としてマイナスかどうかを基準とすべきであり、親と施設職員の意見が一致しない場合には、家庭裁判所で「監護に関する処分」として双方から申し立てできる、と解するべきであろう（吉田恒雄「子どもの権利保障と親権」ミネルヴァ書房「子どもの生活と施設」所収)。施設が児童養護施設か児童自立支援施設かで判断が異なることが多いであろうが、それは子どもの状況や問題性によって異なるのであって、施設の種類から当然に導かれるものではないと考える。

特集
子どもの権利擁護

子どもの権利擁護と子育て支援策

明治学院大学社会学部　教授　松原康雄（まつばら やすお）

1．積極的な子どもの権利擁護

「子どもの権利条約」では、子どもの主体的権利を理念だけではなく、具体的に認めるとともに、子どもが成長発達する存在であることに留意し、家族や国・地方自治体・地域社会が子どもを保護することの必要性もうたっている。子どもが、十分に自分の権利を認識し、行使できない段階にあっては、「おとな」や社会の関与が子どもの権利擁護のために必要である。しかし、それは旧来のパターナリズムに基づく一方的な関与ではなく、新たな視点からの関与が求められる。「児童の最善の利益」も、大人がそれを提供するという視点と、子どもとともにそれを目指すという視点とでは、大きな隔たりが生じるであろう。同時に、家族が子どもを養育する基本単位であるという「子どもの権利条約」の主旨からは、子育て支援を通じての子どもの権利擁護も検討される必要がある。

現在、子どもの権利擁護機関が東京都や神奈川県などで創設されてきている。また、各地の児童相談所における電話相談、教育委員会などが設置する電話相談等にも、子どもの権利侵害に関する「声」が子ども自身から寄せられている。また、児童虐待への取り組みも、行政だけではなく、民間機関団体を含めて、進展してきている。しかし、一方で日常生活を子どもにとって、養育者にとって過ごしやすい、育てやすい環境にしていく社会的努力は、保育施策の拡充が一定程度進められてきている以外は、なかなか進展していない。子どもの権利擁護は、権利侵害に対する救済回復措置にとどまらず、子どもが権利主体として成長発達し、生活の中でそれを行使できるように支援するという意味での積極的権利擁護という視点からも考えられる必要がある。子育て支援策もこの視点から策定され、実施されることが、子どもの権利擁護につながるのである。

平成７年６月に、厚生省は、保育サービスの拡充を中核とし、総合的な子育て支援策策定を目指した「児童育成計画策定指針」を出した。児童育成計画は、現在約400近くの市町村で策定されている[1]。この児童育成計画について、積極的な子どもの権利擁護を実現する社会的施策として位置づけることができる。しかし、現実に策定されたものには、それが十分反映されていない点もある。以下、児童育成計画について、積極的子どもの権利擁護に関連して３つのポイントから検討したい。

第一に、子どもの権利がどのように位置づけられているかが確認されるべきであろう。各地の児童育成計画をみるときに、子どもの最善の利益をかかげるものは多いが、子どもの権利そのものを明確に打ち出しているものは、数少ない[2]。子どもの主体的権利を認めるということは、子どもたち、そして現在の養育者と子どもが形成する世代の考え方を尊重することである。ある世代の価値観を押しつけること、あるいは「世代」という衣をまとった個人の価値観を押しつけることがあってはならない。たとえ

ば、「昔は子どもは親が育てていた。しかし、いまの子どもたちは、早くから保育園などに預けられる。子どもは親が育てなければかわいそうだ」という論議は、各地方自治体が子育て支援策を、とりわけ保育施策の充実を計画するときに、かならずといってよいほど直面する障壁となっている。しかし、「子どもがかわいそう」という情緒的な議論には、客観的データや比較基準は示されない。このような曖昧な根拠で、「子どもは親が育てるべきである」との主張がなされることは、まさに現在の子どもや子どもを育てる親や親族、地域社会に対する価値観の押しつけになってしまう。児童育成計画における保育サービスの充実は、働く親の子育て代替という視点から、子どもの成長発達を養育者とともに考えるという視点に転換できているかどうかが課題となる。このことは、保育時間や形態の充実だけではなく、保育内容の充実にもつながる。児童育成計画は、就学以降の子ども対策も多くのものが含んではいるが、保育という子育て支援を起点として、子どもの成長発達を支え、権利主体としての子どもをみすえる子ども支援策へと展開するものという位置づけがなされたものは少ない。

子どもの権利擁護をとらえる第二のポイントとしては、社会や「おとな」がそのパートナーである子どもたちの「声」に耳を傾けながら、子どもの権利擁護や権利行使に関するサポートを行う必要性をあげることができる。また、いくつかの地方自治体では児童育成計画策定時に、子どもからのヒアリングやアンケート調査を行っている。「子ども会議」も比較的多数の自治体で開催されている。しかし、それが実際の施策策定にどのようにいかされるかが課題となる。子どもの権利擁護は、人権が侵害されたときに回復救済措置に加えて、子どもが権利主体として成長発達するための施策、すなわち積極的な権利擁護についても準備されるべきである。さらに後者に関する施策については、その計画化や実施について、直接子どもがかかわれるようなシステムの開発が求められる。

乳幼児期の子どもについては、子どもの養育者が子育て支援策の策定と実施に参加することが必要となる。児童育成計画の作成にあたっては、子育てサービスの利用状況・意向調査の実施がガイドラインで示されている。したがって、児童育成計画作成にあたっては、養育者の「声」が反映されていることになる。しかし、実際の計画策定段階では、地域で実際に子育てをしている住民が参加する事例は、表のように地域住民代表という枠組みでも、約半数である[3]。また、児童育成計画が実施されはじめてほぼ4年近くになろうとする今日の課題としては、その実施状況について評価する過程に養育者や子どもが参加していくことであろうが、児童育成計画に関する評価作業すら開始されていない状況にある。

第三のポイントとしては、子どもたち、あるいは養育者の多様性・個別性が尊重されるということが

表. 児童育成計画の策定体制 (%)

	積極的な関わり	消極的な関わり	関わりなし
主任児童委員	52.6	11.2	16.4
児童・民生委員	47.4	10.3	18.1
児童館・児童センター	27.6	13.8	18.1
母子保健関係機関	72.4	6.9	7.8
児童福祉施設職員	24.1	7.8	32.8
幼稚園関係者	54.3	16.4	13.8
学校教育関係者	76.7	11.2	2.6
議員	40.5	12.1	22.4
住民代表	52.6	12.1	19.0
都道府県の児童福祉機関	34.5	9.5	32.8
社会福祉協議会等	38.8	12.1	21.6
民間事業者	15.5	12.1	39.7
ファミリーサポートセンター	19.0	5.2	41.4
その他	30.2	4.3	6.0
不明	9.5	44.0	32.8

重要である。子どもや養育者の多様性・個別性の集積が一定の年齢層を「いまどきの子どもたち」として存在させ、「いまどきの親」を形成している。子どもや養育者の個々の状況を見失っては、子育て支援策は一部の利用者に限定されたものとなってしまうであろう。たとえば、子どもが集う場について多様なものを準備すること、保育施策を利用しないという選択を行った養育者の仲間づくりや、子育て相談に関する支援を実施すること、国や地方自治体が保育に対する社会的責任を果たすことと同様に、保育を利用しないことを選択した養育者に経済的支援を行うことなどが、多様性や個別性を尊重した施策となる。子育て支援施策という範囲内では、保育所が特別保育の一環として子育て相談を行っており、児童館や保健所・保健センターなどを拠点とした子育てグループの育成が行われている。しかし、各地の児童育成計画を見てみると施策の内容がいくつかの選択肢をともなっており、子どもや養育者が選択判断できるというものになっているものはない。さらに、施策利用の選択は、子どもが就学期をむかえても継続されるべきであるが、現状では児童育成計画の中軸が保育におかれていることもあり、学童期以降の対策の比重が軽いことや、小学校年齢を境に教育と子育て支援、保健との間に縦割り行政の壁があり、選択の幅が子どもにとっても、養育者にとってもせばめられたものとなっている。

2. 地域に根差した子育て支援と子育て支援の総合化

一方、子育て支援施策を児童育成計画から範囲を地域社会に拡大してみれば、多くの試みが展開されている。平成9年度に全国民生委員児童委員連合会は、済世顧問80周年記念事業として、民生委員・児童委員、主任児童委員による全国一斉調査を行った。この調査では、子育て意識調査、子どもの意識調査とともに、子育て支援活動の事例調査も実施されている[4]。事例は、民生児童委員が主体となっているもの、他の実施主体に協力しているもの、民生児童委員等以外が実施しているもの、あわせて1,446件が報告された。これらの事例は、全国で展開されているこの種の活動からすれば、ごく一部であると考えられるが、寄せられた事例では地域に根ざしたユニークな子育て支援が報告された。調査では、1,446件の事例の中から、104事例の概略を事例集としてまとめている。

事例は、児童健全育成（主として児童にかかわる活動）と子育て家庭支援（主として親子にかかわる活動）とに区分されて収集された。児童健全育成の活動テーマでは、「文化・伝承等を活かした活動」、「自然体験を中心とした活動」、「福祉体験を通じた活動」、「スポーツを中心とした活動」が主なものであった。子どもの権利条約第31条には、子どもが余暇、遊び、文化的活動等に参加する権利が規定されている。本来であれば、こうした活動は、子どもの日常生活の中でおのずから体験できるものであるが、現在の日本社会はこれらの活動を地域社会が意図的に作り出し、子どもの参加を促すことが必要な状況にある。このような活動の中で、子どもは文化や自然などだけではなく、仲間とふれあう機会を得ることになる。また、事例集では、祖父母世代や3世代交流の機会が提供されているものがいくつか紹介されている。子どもとおとなのパートナーシップは、このような具体的活動の中で形成されていくことになるだろう。事例を読んで気づくことのひとつには、学校との連携がスムーズに行われていることである。子どもの人権侵害に関する権利擁護活動における、児童福祉と教育との協力関係構築の困難性を解決する道筋は、健全育成活動における連携に見いだすことができるかもしれない。

子育て家庭支援では、養育者、特に母親の仲間づくりや育児に関する相談事業の事例が数多く寄せられた。事例集に掲載されている活動の契機で共通す

ることは、乳幼児を育てる母親が仲間づくりの一歩を踏み出せないことによる孤立、ストレスである。また、青年期の育児体験が不足していることからくる不安も、活動の契機となっている。子どもの権利の代弁者である母親が精神的なゆとりを失う状況では、子どものニーズを把握することも十分にできないであろうし、場合によっては自分自身が子どもの権利を侵害しかねない危険性もある。こうした仲間づくりのきっかけとなる活動や、相談事業のニーズの高さは、活動の頻度が高いことでも読みとれる。こうした活動事例を読む中では、保健所や児童館と児童委員・主任児童委員との連携が行われているものも多く、多様な実施主体がこうした活動に取り組んでいることがわかる。

このような、いわば草の根レベルでの活動は、公的資金の補助を得ているものでも、全体の子育て支援策の中での位置づけに対する社会的な関心がかならずしも高くなく、所管部局が異なったり、民間財源だけで運営されている活動については見過ごされがちであった。したがって、児童育成計画も、自治体の規模が大きいほど地域における多様な活動を網羅し切れていない傾向がある。しかし、子どもが、そして子育てをしている養育者が活用できる活動をなんらかの形で地方自治体が支援していくことは、多様な場の提供という意味でも大切である。そのための、ネットワーク、あるいは子育て支援施策の総合化は、今後の課題として残されている。

子どもたちは、社会の一員としてその社会状況に影響を与えるとともに、他のメンバー、とりわけおとなや社会全体からの影響を受けている。すなわち、子どもたちの権利擁護を語る場合、おとなたちやいまどきの社会についても視野に入れた議論が必要となる。たとえば、最近の子どもは忙しいといわれる。本稿で紹介した全国調査からも「子どもの多忙感」を読みとることができる。これについても、子どもたちを忙しくさせている社会状況やおとなとりわけ家族の状況をみなければならない。子どもたちにとって、ゆとりのある教育や地域環境が求められていることは述べるまでもない。養育者が子どもたちを駆り立てるようなことについても見直していく必要があるだろう。同時にこの調査で、子どもたちがおとなを「忙しそうで疲れている」ととらえていることは、現代社会を構成するひとつのグループからの警鐘としておとなが受け止めるべき課題である。おとなたちは、現代社会を構成するパートナーの子どもたちから信頼されているのだろうかという自省をうながされているように思える。おとなたちが人権感覚を豊かにしない限り、子どもたちの人権は守れない。同様に、おとなたちがゆとりを持ち、忙しさを活動的な意味での充実した忙しさに変革していく社会が形成される必要があるだろう。そして、このような社会を形成するためにはおとなたちのパートナーである子どもたちの協力も必要である。同時に、子どもたちが生活をエンジョイし、その内容を豊かにする工夫も求められていることは述べるまでもない。学校についても、学校も含めた社会が、子どもたちの生活に大きな影響を与える学校生活を、子どもや地域社会の参加を得ながら、より豊かなものとしていくことが必要であろう。

注

(1)山本真美「地方版エンゼルプラン策定の現状と課題」『子ども家庭福祉情報』第14号 日本子ども家庭総合研究所 1998年12月

(2)例えば、川口市の「かわぐちっ子すこやかプラン」（平成8年9月）では、子どもの主体的権利を子どもの育つ力の尊重として表現し、葛飾区「子ども家庭ビジョン」（平成10年7月）では、子どもの権利に関して明確に言及されている。

(3)柏女霊峰他「市町村における児童家庭福祉行政と実施体制」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第34集 日本子ども家庭総合研究所 1998年3月
なお、そのなかでも、たとえば福井県今立町のように保護者懇談会を開催し、その内容の概略を「いまだてエンゼルプラン」に掲載しているような地方自治体もある。

(4)全国民生委員児童委員連合会・全国社会福祉協議会『子どもと子育てに関するモニター調査』および『子どもと子育て支援活動の事例調査 事例集』1998年3月

これからの子どもの権利擁護

家庭児童相談室の現場から

特集 子どもの権利擁護

堺市北福祉事務所 家庭児童相談室
家庭相談員
山野則子（やまの のりこ）

1．はじめに

児童福祉政策においては、「ウエルフェア」から「ウエルビーイング」へと利用者主体の理念の転換が図られている。その結果、何らかの問題を抱えている子どもと親に対する援助のみならず、予防的に子どものいる家庭を支援すること、つまり、子育てに対する社会的支援の必要性が重要な政策課題として認識されている。これは、児童の権利に関する条約が締約国に求めている「親・家族を通して子どもの権利を保障すること、あるいは親がその責任を遂行できるように支援すること」（条約18条２項）に関連する。エンゼルプラン、緊急保育対策等５ヵ年事業、児童福祉法の改正は、このような流れの中で理解することができる。

ところで、筆者の勤める家庭児童相談室は、昭和39年、社会変動に伴う児童の養育・非行等への問題への施策のひとつとして厚生省事務次官通知により福祉事務所に設置されたものである。その目的には、「地域住民の利便度」「児童福祉の関係諸機関（児童相談所、保健所、学校、警察署及び児童委員等）との連絡協調」が記され、「地域における家庭児童相談指導ボランティアの開拓、地域活動の促進」等も別途取り上げられている。地域の身近な相談機関として、プライマリーケアの部分を担うことや地域活動も含めた地域のコーディネイト機能が期待されていたことがうかがえる。健全育成相談と要保護相談の中間的位置づけを担うと言われる所以である。

筆者は、家庭児童相談室の家庭相談員として、以下の２点を重要課題として考え実践してきた。１つは、発生予防を含め、子育てを社会的に支援していくこと、２つめは、要保護相談等の問題発見とその子どもたちの養護である。今回、この２点における権利擁護について考えてみたい。

2．家庭児童相談室での事例

1）子育て支援の例

若くして結婚、結婚してすぐに子どもができた夫婦がある。まだまだ遊びたい、お金も遊びに使ってしまう経済的問題、自由な時間がもてないことからくる母親のストレスと夫婦不和、子どもに愛情はあってもどう表現していいかわからない、近所から孤立している。どこにでもありそうな夫婦である。１歳半になる子どもの成長が思わしくなく近くの小児科医から連絡があった。早速、保健婦とチームを組み、この家族に支援できることを検討し、援助プランをたてた。

しかし、母親は、病気もあり自分自身の生い立ちもあり、相手を信用できず攻撃的である。介入の入口での抵抗にかなり苦労する。何度も訪問する中、受け入れてもらえるチャンスをつかむ。提示した援助メニューは何度か家庭相談員や保健婦が、家庭に入って母親と一緒に行うことで次へつないでいった。

たとえば、夫婦関係の改善や家事に楽しみを見つけられることを目的に、母親が興味を持ち、父親も喜べる料理作りを考えた。保健婦がともに料理作りを行う中で、安心して受け入れられる素地を作り、地域のボランティアにつないでいった。地域との接触を意図してのことである。

また、子育てへの援助では、子育てのノウハウを学べること、また地域の他の母親との交流ができることを目的に、保育所の園庭開放事業に家庭相談員が同伴する。そして、保育所や地域の母親たちにつないでいった。保育所での料理教室等、積極的に参加するようになり、保育所栄養士のサポートも受けるようになった。サービス選択の共同決定作業である。また、家族として機能していくために、訪問しての家族面接も行った。

保健婦、保育所（保母、栄養士）、地域のボランティア、と定期的にモニタリングの会議を開き、母親が子育てに楽しみと自信をつけていき、父親の認識を高め、家族としてバランスをとり、地域ともつながっていくのを確認していった。

2）要保護相談等発見の例

小学校から、「虐待の疑いがあり、万引き等地域でも問題になったことがあるが、家族は問題意識がなく学校に拒否的である」と話が入る。学校は、プライバシーのこともあり、相談したものか、どうしたものかと揺れながらの話である。しかし、不安ながらも、話を持ってきてくれた学校を支援しながら、アセスメントと何ができるか学校と相談していく。

どうも、父子家庭になっているようであり、父親の帰りは遅く小学校3年と5年の子どもの面倒は、高校生の姉がみているようである。食事やお風呂等基本的な生活面が不安定である。父親はお酒を飲むと、乱暴になるらしい。父親は学校の懇談等には来たことがなく、連絡がとれない。

このような場合まず、地域での見守り体制を作ることが多い。これによって、親子の日常を把握することができる。状況によっては子どもの保護を考えていく。見守りの体制には、児童委員や警察も関係する。学校とは介入の糸口を探る。

そんな中で、尿検査で小3の弟が、チェックされる。このことをきっかけに学校から父親に強くアプローチしてもらう。何とか病院受診に至るが、入院・手術が必要であるにもかかわらず父親は姿を見せない。地域として日頃から連携している病院ともネットワークを組むことになる。入院時のフォローのため、そして生活の様子をつかむために、父子家庭介護人派遣制度の説明を取っ掛かりに何度か訪問するが会えない。

病院からもさまざまなアプローチをするが、うまく父親と接触できず、とうとう病状説明と今後どうするかも含めて、医者と同行訪問することとした。父親が在宅の時間、飲酒する前の時間を見計らっての訪問である。この次の日、児童相談所の児童福祉司との面接を設定したが、次いつ父親と会えるかわからないと判断したからである。予想通り、後にも先にも父親と会えたのはこの時のみであった。

父親は、思いのほかおとなしそうで、飲んでいないと自分の思いを十分表現できないようである。ぽつり、ぽつりと語る。多子家庭で、うち2人は、詳細は不明だが、亡くなっている。しかも、1年ほど前に母親が家を出ていってしまった。上の方の姉や兄は家を出て自立しているが経済的にも大変である。子どもたちの日常の生活まで把握できていない。父親の大変さに共感すると父親は、無言の涙をみせながら、小学生の2人への思いを表現してくれる。その思いを受け止めながら、生活相談や学童保育等在宅でのサービスを提示する。手術後、自宅で世話ができないのではないかなどと話しつつ、施設

の話も提案する。

入院した小３の弟が、手術後に施設入所となった。家庭児童相談室が、かかわり出してから、小５の兄を、一人で歩いてくることができる家庭児童相談室の思春期グループでフォローする。弟の入院後、あざや傷はなくなった。もちろん、弟の施設入所の時に、小５の兄の入所も勧めていた。しかし、父親の合意もとれず、うまくいかなかった。グループの中で、小５の兄は弟のところに行きたいこと、揺れている気持ちを言語化できないまでも、態度、表情で表すようになった。そのことを代弁し、弟が入所して２カ月後、兄も弟のいる施設に入所することになった。

３）事例の考察

家庭児童相談室には、利用者からの直接相談よりも、サービス利用の必要性はあるが適切なサービスにつながらない相談が関係機関から多くやってくる。家庭児童相談室は、地域に存在することを有効に利用して、地域に広く網の目を張って、利用者のニーズをキャッチできる体制を作ること、アウトリーチの手法を用いて、声にならない子どもや家族の声を引き出し代弁していくこと、サービスの選択や自己決定がスムーズでない利用者に共同決定していくことを基本にしている。

まず、第１の事例であるが、現状では、こういった家庭が増えている。たとえば、地域で子育て講演会を開催すると、自分の子育てや自分の思いを発言する母親たちが、涙なくしては語れないという場面に遭遇する。ごく普通の家庭がいかに孤立し、行き詰まっているか、子育てに見通しがもてないでいるか、実感せざるえない。

こういった家庭に対し、①どうキャッチしていくのか、②どう情報を提供していくのか、③提供されたサービスを選択できない利用者へのサポートをどうするのか、といったことが問題となる。

第２の事例でみると、発見から見守りまでの援助プロセスの中で、家庭児童相談室は、発見の部分を中心に担っている。アドボケイト機能は援助プロセスのそれぞれの段階で必要である。発見段階でのアドボケイトは、その第一歩であり援助につながるかどうかの鍵を握っている。キャッチした発見機関（学校や保育所等）をサポートしていくような役割、何らかの理由でＳＯＳを出せないでいる利用者の声を拾い、代弁していく役割を家庭児童相談室は担っている。

しかしながら、①発見の意味がまだまだ周知徹底されておらず、相談が躊躇されている、②援助方法が、ソーシャルワーカー、医師等担当者の個人的努力によるところが大きく欧米のようにシステム化されていないこと、などの問題が残っている。

３．家庭児童相談室として取り組んでいること

筆者の勤める家庭児童相談室では、３年前から情報提供しニーズをキャッチしていくために、地域に散在する子育てサークルのネットワーク化を図っている。当初、家庭相談員主導であったが、子育て中の母親たちが主体性を発揮し今では、ネットワークの会として成立している。サークル同士支え合ったり、地域の中で、孤立している家庭へ呼びかけ、外へ出るきっかけを作ったり、積極的に取り組んでいる。自主的に子育てを楽しめる輪が広がり、行き詰まっている人たちを支え合っている。現在は、家庭児童相談室としては、そのサポートに努めている。

「利用者の選択」のためには、サービス情報が知られている必要がある。サービス提供主体側が地域に出向いていくことも、問われているが、限界もある。情報提供のひとつの方法として一般の子育て家庭に、子育てサークルという横のつながりで支え合いと情報提供が行われ、そしてサービスにつなぐ役割を担い合える。サービスにつなぐ人は、さまざま

な段階でさまざまなレベルで重層的に必要ではないかと思われる。

発見機能の強化としては、学校との関係を強化している。乳幼児を保健所がほぼ全数把握できるように、学校は就学後の児童をほぼ全数把握できる機関である。学校にも発見の役割があることを確認し、発見機関である学校のサポートを中心に、医療・教育・福祉の相談機関や地域の病院等の機関とネットワークの実践に取り組んでいる。

5年前から取り組んできたが、ネットワークの広がりや効果を測定するのに、1991年と1996年を数の上で比較をしてみると、学校からの相談が、明らかに増加している。また、数値としてわかりやすいのが、不登校への対応であるが、堺市にある公的相談機関全体で22.9%から58.0%まで増加している。発見機関に発見の意味を広め、それぞれの相談機関の役割と限界を確認し、発見機関が安心して、相談や通報ができるシステム作りへの取り組みである。

4.今後の課題

子どもの権利擁護について、家庭児童相談室という立場から、子育てを社会的に支援していく視点、要保護相談等の発見に焦点をあてた視点で考えてきた。経験浅い筆者のソーシャルワーク実践、そして、3で述べた子育てサークルのネットワーク化、発見機能強化のためのネットワーク実践から見えてきた課題をあげて結びとしたい。

第1は、サービスが契約型に変わっていく中で、広く情報提供し、ニーズをキャッチしていく必要性があるということである。自主的につながっていく子育てサークル等インフォーマルレベル、子どもにかかわる専門職であるフォーマルレベル、どちらの領域にも、つないでいく人、共同決定していく人が必要である。そして、この二層間をつないだり、インフォーマルレベルをサポートし、見守る役割が位置づけられてこそ、広い情報提供とニーズキャッチが可能となるものと思われる。つまり、インフォーマルレベルとフォーマルレベルの協働である。

第2は、児童福祉法25条、そして1997年6月の厚生省児童家庭局長通知（児童虐待に対する児童福祉法の適切な運用について）の周知徹底が現場レベルでも課題である。発見機関への啓発、発見機関が安心して通報できるようなシステム、そして次の問題として当然、受けたソーシャルワーカーが、スムーズに家庭に入っていける法的なバックアップを基にしたシステムと社会認知が必要である。

第3は、不服申立権の保障である。サービスが契約型になる以上、インフォームドコンセントは必須である。何らかの理由で選択能力に欠ける場合も、きちんと説明し、それから、自己決定を促し共同選択も考慮していく必要がある。

第4は、ソーシャルワーカーとして何らかの理由で言語化できない、あるいは攻撃的にしかものが言えない状況にある子ども・親に対してうまくアドボケイトしていく力量が、求められる。このアドボケイト機能の重要性の認識を高めるソーシャルワーカーとしての訓練プログラムが必要である。

本稿では、家庭児童相談室の現場から子どもの権利擁護問題を検討してきた。非常に狭い範囲でしか検討できていないが、与えられた役割とご理解願いたい。今後も、「子どもの最善の利益」の原理に基づいて地域のサポートシステムの構築に取り組んでいきたい。

参考文献
(1)許斐有「子どもの権利と児童福祉法」信山社 1996.12.
(2)柏女霊峰・山縣文治「新しい子ども家庭福祉」ミネルヴァ書房 1998.4.
(3)松原康雄「子どもの権利条約と日本における児童福祉施策」－少年問題研究第43巻5号—少年問題研究会 1996.5.

これからの子どもの権利擁護

特集

子どもの権利擁護

児童相談所・都道府県児童福祉審議会の現場から

大阪市中央児童相談所
企画主幹兼副所長
津崎哲郎（つざきてつろう）

はじめに

平成６年の「子どもの権利条約」発効以降、児童福祉の現場においても、徐々に子どもや保護者の権利性を意識した日常業務の遂行や手続きの整備などが進行しつつある。児童相談所の場合、従来から子どもの利益の代弁者として業務を行ってきているという自負があり、新しい権利擁護の流れの中でどう改善を求められているのか、正直戸惑いを隠せないのが実情であるが、条約の主旨を正面から見据えて真摯に考えれば、児童相談所が直面する課題は、多様でかつ極めて重い内容を含んでいる。したがって、ここでそのすべてを的確に論じることは筆者の力量やページ数からして到底困難であるが、そのいくつかに焦点をあてながら基本的な考え方や方向、あるいは現状の評価を交えて筆者の私見を述べることにしたい。

１．手続き上の配慮と課題

子どもの権利を考える際の視点を大きく二分すれば、内容と手続きに分れる。つまり、いじめや児童虐待、あるいは年長児の自立や施設保護などの個別的内容をテーマとして考える視点と、もう一つは情報の提供や意見表明、あるいはサービスの選択や不服申し立てなどの手続き保障をテーマとする視点である。

児童相談所にとっては、双方それぞれの視点からの重いテーマに直面しているが、まずは手続き面における課題について、いくつか言及することにしたい。

（１）情報の提供と施設選択

平成10年４月１日からの改正児童福祉法施行により、保育所の場合「措置」がはずされ保護者の「選択権」が前面に打ち出された。したがって、入所施設の決定にあたっては利用者の選択とそれを可能にするための行政等からの情報の提供が決定的に重要事項になった。

しかし、他の児童福祉施設の場合は、行政処分としての「措置」がそのまま生きている。

もちろん実務では行政処分とは言え、これまでも保護者や児童の意向はそれなりに尊重され、施設選択にあたっての配慮がなされていると思われるので、結局保育所以外の施設は従来通りでよいのかと言われると、それでよいとも言い切れなくなってきている。

実務的には、施設の選択にあたっては、子どもが施設入所を本当に必要とするのかどうか、家族の事情はもちろんのこと、親族の援助の可能性や他の資源の活用の可能性にまでわたって広く吟味されるほか、子どもの特性や保護者の交通の便、施設の空き状況や処遇力など個別ケースごとの事情が細かく考慮されるが、加えて、宗教的バックや地理的条件、あるいはまた保護者の知識に基づく各種の条件指定

など、一定の申し入れに対しても配慮がなされているのが一般的実情と言ってよい。

しかし、建前で言えばそのケースにとって最も適切と判断される施設の選択は、児童相談所の主体による総合的判断によって決定されるということになる。

つまり、児童相談所の判断を優位とし、保護者や子どもの意向に対しては受け身的に配慮を施すというスタンスが現在の「措置制度」での一般的姿ととらえてもよいが、今そのスタンスの是非そのものが改めて問われてきている。

無条件の「契約」を前提にしているわけではないので、利用者の選択権はおのずと限界があるが、決定に至るまでの施設の情報提供や、里親も含めた複数施設からの選択の可能性、あるいはまた事前の見学や施設職員との面談などによる入所にかかわっての納得の作業など、より利用者の「選択権」に配慮した入所の手続きが求められてきている。

しかし、むずかしい課題もある。児童虐待など困難ケースでは、入所の理由が親・子・施設で異なるという実務上の事情もあるからである。欧米のように児童虐待を全面に打ち出して援助できる体制になっていないわが国では、親には子どもの困った行動の修正の必要性、子どもには安心のできる場の確保、施設には親の虐待行為、と説明を異にしていることが多々あり、親の自由な選択と情報の開放だけでは対処できないケースも少なくないからである。

ただ、この施設等への措置決定プロセスに、より客観性と透明性を与えるための手続き保障が、審議会を活用するという形でこの春よりスタートしている。

つまり、従来の機関の密室内での決定行為を排除し、第三者である審議会委員が判断に加わることにより、判断の客観性と透明性を担保するのである。特に、親や子と機関の意見が異なる場合や児童相談所長が認める場合は、意見を聴くことになっていて、おおむね月に1回程度開催されているところが多いので、権利擁護を意識した手続きの改善としては一歩前進と評価できるであろう。ただ、実際のケース提出や開催の頻度は自治体の裁量によっている部分も大きいので、その実効的運用は自治体の意識によって幾分左右されることになる。

だがいずれにしても、施設の選択や入所の決定に至る行政プロセスに対して、情報の提供、選択性、客観性、透明性などをより確かにしていく作業が、児童相談所の現場に強く求められてきていることは間違いない。

（2）子どもの権利擁護と不服申し立て

施設入所等、行政処分に対する親の不服申し立てや情報開示の請求などは、自治体の条例等によってかなり整備されてきている。

しかし、子ども自身からの申し立てとなると、必ずしも十分とは言えない。

この分野においては、駒澤大学の高橋重宏教授の「カナダからのインフォメーション 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」の紹介が一つの端緒となり、いくつかの児童相談所において施設入所児に対する「子どもの権利ノート」配布の取り組みが試行的に進みだしている。

また一方、施設最低基準の中で「懲戒にかかわる権限の濫用禁止」が明文化され、厚生省通知によっても同主旨が補強されているが、利用サービスに対する子どもの権利擁護と不服申し立ての手続き保障はまだ始まったばかりである。

「権利ノート」の場合、多くは児童相談所が不服申し立ての受け皿になっているが、児童相談所自身もサービスの提供者であることを踏まえれば、本来は別の第三者が受け手となることが必要なのであろ

う。

このような動きの中で、東京都や神奈川県などでは第三者機関を設置して、子どもの人権相談を受け止める体制を整備しだしている。

しかし、子どもが自ら24時間生活する場での訴えを可能とし、しかも訴えがあったときに当人に不利益になることなく実効のある調整ができるためには、本来施設運営に第三者がかかわり、日常施設運営の透明性と民主性が確保されていなければならない。求められる手続き保障は、単に形式を整えるだけでは意味がなく、いかに実効性を伴う中身が保障できるかがポイントであり、そのためには手続きと対を成した中身の改革こそがより強く求められているのである。

2. 個別テーマと権利擁護

権利擁護とかかわりのある個別のテーマは多くあるが、ここでは児童虐待と自立支援の2テーマに絞って多少意見を述べることにしたい。

（1）児童虐待

児童虐待が年ごとに増加し、その中身の深刻さを考えれば、人権上は最優先とすべきテーマであることは疑う余地がない。

子どもの権利条約においても第19条において、虐待から子どもを保護するために「あらゆる適当な立法上、行政上、社会上、および教育上の措置をとらなければならない」とし、この問題に対する国や社会の役割の重要性を明記している。

ただ、わが国のこの問題に対する取り組みは遅く、ここ10年やっと社会的認知が広まってきたという段階にすぎない。したがって法律や制度は至って未整備で、いわば現場職員の発奮と献身的努力にのみよりかかる形で、個別難コースに対処しようとしているのが現状であるといっても過言ではない。

この問題は周知のように、親が自らニーズをもって相談に来ず、かつ子どもをそのまま放置できないというところにむずかしさがあり、有効な援助を行うためには介入型援助の制度整備を必須の条件にしている。従来ケースワーク機能が全面的に強調されてきた児童相談所においても、この問題に迅速かつ的確に対処するためには、ケースの実情に応じて、行政権限発動による介入型援助を積極的にとるべきであることが、平成9年6月20日付けの厚生省通知「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」で明確化されるところとなった。

しかし、現行の児童相談所の体制をそのままにして、通告を大幅奨励し、介入型の援助を積極的に断行することを期待しながら、一方で親や子どものケースワーク指導やカウンセリングの役割もとるとなると、現場職員は大いに混乱することになってしまうことだろう。

現行の児童福祉法で多くの権限を集中的に位置づけられている児童相談所こそが、介入型援助の中核的機関になるべきであることは否定すべくもないが、当然単独の機関だけで対処し得る問題でないことも明白である。

この問題は、予防、発見、通告、介入、保護、指導、治療という一連のプロセスに沿った、幅広い社会的援助の制度を必要としているのである。

その意味で新たな法律と制度の構築こそが、根本的課題であることは明らかであるが、当面、幅広い公民のアウトリーチ型の支援サポート、任意の介入支援、行政介入、司法介入をケースや家族の状況に応じて効果的に活用できるよう整備と工夫を図っていくべきである。そして、そのための最前線からの提言とアピールを児童相談所が担っていくことが重要になろう。

また、日常的な個々の難ケースに対しては、審議

会委員の幅広い知識と判断の助力を得ることによって児童相談所の機能強化を図り、よりよき権利擁護の確保に努めることが求められることになる。

（2）自立支援

子どもの一般的な成長の遅延現象と産業界の構造的変化により、年長児童の自立のための支援は極めて大切な社会的課題になっている。

今回の児童福祉法の改正においても、年長児の自立支援は重要なテーマの一つであり、児童養護施設の目的においても、「児童の自立」が明文化されたほか、新たな事業として児童自立生活援助事業が制度化されることになったところである。

この自立しきれない子どもたちの一群の中には、高校中退児や不登校児、あるいは非行児や軽度知的障害児など、さまざまなタイプの異なる児童が含まれていることが、児童相談所の実務を通じてうかがい知ることができる。しかし、実は現行の児童養護施設の退所者も、この自立しきれない子どもたちの一つの重要な構成員になっていることを私たちは真摯に見据える必要がある。

もし仮に、家庭のよりどころをもたない彼らが、自立の力を培われることなく社会の荒波の中に機械的に押し出されている現実があるのだとすれば、個々の子どもにとっての権利性は、極めて危うい存在というしかない。

思い返せば、戦後児童福祉法が制定され、戦災浮浪孤児対策として児童養護施設が運営されていた当時は、とりあえず最低限の衣食の確保と健康の管理が最大の関心事であった。そこでは子どもの発達や自立は意識されず、年齢が長じさえすれば当然の付属物として備わっていくものと見なされていた。

しかし、時代が変わり、家族や社会が変わり、子どもたちの様子も一変した。衣食を保障し集団の中で日課に沿って子どもを育てることだけでは、子どもを社会で自立させることが困難であることがようやく意識されだしたのである。児童福祉法の児童養護施設の目的に「児童の自立」が明記されるのに結果として50年の歳月を要することになった。

しかし、言えることは今がやっと子どもの「自立」にとってのスタート台に立ったにすぎないということである。

自立を構成するためのさまざまな要素、つまり安定して就労する力、金銭の管理能力、人間関係の処理能力、日常生活の運営力、精神的安定等々を培うための児童施設の人的・物的諸条件に対する法的根拠がやっと明確化されたということなのである。

法文によって「児童の自立」が明記されたから、あとは当然の子どもの権利としてそのことが自動的に保障されるということでは決してない。

であるとするならば、児童相談所や施設の職員に科せられた課題はとてつもなく重たくて大きいものである。

社会に対して訴えるすべをもたない子どもと、連帯をしてアピールすることができない親に代わって、「自立の権利」の重大性とその必要条件を明確化させながら、説得力のある訴えで声をあげることができるのは、唯一施設と児童相談所の職員以外にない。

心に何らかのトラウマをもつ施設児たちが、その傷を癒すことなく、そしてよりどころも、自立する力も与えられないままに、自らの境遇への悲哀と被害感を背負い続けたままで施設を巣立っているのだとすれば、それは制度としての児童虐待、そしてその加担者とのそしりを受けても反論することができない。

もしそうでないと言うなら、一人ひとりが改善に向けて何らかの行動を起こす以外に具体的な釈明の手立てがない。

特集

子どもの権利擁護

これからの子どもの権利擁護・権利保障

――社会福祉基礎構造改革を踏まえて

大阪市立大学生活科学部　助教授　山縣文治（やまがた ふみはる）

1．社会福祉基礎構造改革と権利擁護・権利保障

社会福祉基礎構造改革とは、文字通り社会福祉の基礎を形成している部分を改めるということである。社会福祉の基礎は、昭和20年代に施行された福祉３法と言われる、児童福祉法、生活保護法、身体障害者福祉法、これに社会福祉事業法を加えた、４つの法律により規定されている部分が大きい。たとえば、措置制度、社会福祉事業の範囲と制約、福祉政策の保護性、在宅福祉は生活保護が原則で他法は施設福祉を中心に規定していること、などである。

20年ほど前からの一連の福祉改革において、福祉関係８法の改正などにより、これらの基礎に徐々に風穴は開けられていた。しかし、児童福祉法の改正による保育所の措置制度の廃止と自立支援の強化、介護保険法の成立による高齢者福祉の多くの領域での措置制度の廃止と供給主体の多様化の要請などにより、さらに大幅な改革が求められることとなった。

社会福祉基礎構造改革は、このような背景のもとに進められているものである。ところで、社会福祉の基礎構造として位置づけられているのは、一連の動きと中央社会福祉審議会の『中間まとめ』を斟酌すると、①利用の仕組み（措置制度、権利擁護、情報提供など）、②費用負担の仕組み（利用者負担および運営費負担）、③サービス供給の仕組み（分権、供給主体、在宅福祉など）の大きく３点であり、これらが改革の対象となっている。

このうち、最も重視されているのが、第１の領域である利用の仕組みである。第２および第３の領域は、それを実現するための手段の一つとも考えられる。第１の領域は、「利用者の意思が尊重されにくい措置制度は利用者の権利を制約している」という前提の改革であり、このような制約を緩和するものとして選択利用制が提案されている。保育所および介護保険サービスの選択利用制については、すでに実施あるいは決定事項であり、今後は、とりあえず、障害児者福祉サービスでの検討が行われることが提案されている[1]。

選択利用の手続き過程で起こる問題を克服する方法が、①サービス利用決定時の情報提供（適正な選択が行われるようサポートする制度）、②サービス利用時の情報開示とサービスの質の向上（適正なサービスが遂行されるよう支援する制度）、③サービス利用全体にかかわる成年後見制度である。これらの多くは、利用者の意思決定を支えるということを主目的とする権利擁護制度であり、換言すれば、利用者の能動的権利を保障する制度ということができる。とりわけ、成年後見制度は、大きな関心を集めている。

従前より民法には、未成年と禁治産者とを対象とした後見制度がある。成年後見制度は、これを基礎に、法務省を始め、日本弁護士連合会、日本社会福祉士会など関係機関・団体が検討を進めている。現行の後見制度は、周知のように、財産管理と身上監護を主目的としている。とりわけ、禁治産者の財産後見が実質的課題であり、多くは意思決定能力が低いために正当な財産管理ができないというよりも、不当な意思決定をするために、財産がでたらめに処分されることを危惧した家族や親族が請求するというのが実態である[2]。

一方、社会福祉分野において今日求められている後見制度は、意思決定能力が低いために、家族や親族、時には社会サービス機関等から不当な取り扱いを受ける可能性があることを前提とした制度である。ここに現行の後見制度との大きな違いがある。

2. 権利擁護と権利保障

児童福祉とりわけ児童養護の分野では、子ども自身の主体的な意思決定能力が低いうえに、親権者たる親が適切に親権を行使しないということが課題となっており、親権というとてつもなく大きな壁に対抗する権利擁護制度が求められている。一見未成年者の後見制度に似ていなくもないが、多くの場合、ここには親権者が厳然と存在しており、親権との関係を調整しなければ、児童福祉分野でこのような後見制度は機能しない。

高齢者や精神障害者、知的障害者を中心に考えられている権利保障システムとしての成年後見制度と、児童福祉分野での権利擁護制度の違いはここにある。すなわち、前者が本人との関係を中心に機能し、未成年者後見制度のような生活管理や意思決定サポート型の権利保障であるのに対して、後者は、まるで親権者を禁治産者や準禁治産者のように、親権の全部もしくは一部の行使において不適当なものと位置づけ、子どもに対する権利侵害を阻止するという権利擁護的性格を帯びることになる[3]。

児童福祉分野では、児童福祉法の改正により、保育所が措置制度から選択利用制となった。これが子ども自身の権利擁護に役立つかどうかは怪しい部分も多いが、少なくとも保護者に選択権が制度的に保障されたことは肯定的にとらえることができる[4]。

ところで、子どもの権利に関する関心を高めることとなった児童の権利に関する条約は、意思決定能力のある子どもの能動的権利の保障に特徴があるが、児童福祉界で大きな関心事となっている子どもの虐待は、古典的な子どもの権利である子どもの保護にかかわるものである。

すなわち、子どもの権利論においては、子どもおよび保護者の能動的権利が正当に行使できないという側面（権利保障的側面）と、子どもの受動的権利が侵害されているという側面（権利擁護的側面）の、両極にある2つの典型的な課題が同時に検討される必要がある。換言すれば、親権者あるいは保護者はむろんのこと、社会的機関（たとえば、児童相談所や児童福祉施設）もまた、子どもの権利の擁護者であることを前提としつつも、時には権利の侵害者となることもあることを意識しなければならないということである。

これは、社会的機関は、まず第1に子どもの権利擁護・権利保障のために存在するが、その機関の対応の適正性を判断するためには、さらに第三者機関が必要であることを意味している。これらのことをよく理解し、これを論ずる論者の立場がどこにあるかを把握しておかなければ、どのような意味で権利擁護・権利保障という言葉を用いているのか、あるいは権利擁護・権利保障システムに何を期待しているのかを理解することは困難であるし、誤解が生じることになる。

3. 児童養護場面における権利擁護・権利保障の意味と課題

『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』において、権利擁護・権利保障に関する内容が主として記載されているところは、社会福祉法人の項における「外部監査の導入・情報開示による適正な事業運営の確保」、サービスの利用の項における「個人が自ら選択しそれを提供者との契約により利用する制度への転換、および契約による利用が困難な理由があるものへの特性に応じた制度の確立」、権利擁護の項における「成年後見制度とあわせ、サービスの適正な利用を援助するなどの権利擁護制度を導入・強化」、およびサービスの質の項における「サービスの提供過程・評価などの基準を設け、専門的な第三者機関によるサービス評価の導入」、「サービスに関する情報の開示・利用者等の意見反映の仕組みや第三者機関による苦情処理」、「外部監査・情報開示などをふまえ行政による監査の重点化・効率化」である。

本項では、権利擁護・権利保障のうち基礎構造改革の論点となっている上記の内容を中心に、児童養護の典型的場面を抽出しながら、その構造と意味を検討する。

1）児童相談所での相談場面

児童相談所の仕事は、問題状況を正確に把握し、子どもの権利を守るための適正な方法を講ずるところにある。その中で、子どもの権利侵害が疑わしいと考えられる場合には、専門家としての判断に基づいて、一定の介入を行う。いわば、問題の解決あるいは緩和に最もふさ

わしいサービスを調整する、ケアマネジメント機関として機能することになる。

通常ここで行われる介入は、親と子の関係、さらには児童相談所と親子との関係を良好な状態で継続的に維持することを前提としている。その結果、強硬な行為はとりにくくなる。一般に、児童福祉施設を利用する場合、制度的には行政処分で当事者の意向が反映しないとされているが、現実には、親子の了解を得るため、児童福祉司はさまざまな工夫を行うことになる。決して強行的にサービス提供をするわけではなく、ひたすら「説得」し「了解」を求める作業に専念する。

これが、保育所や高齢者サービスのように当事者が積極的に求めることが多い領域と、できれば利用したくないと考えている児童養護領域との違いである。すなわち、選択利用制はこの領域では親子がサービスを利用しないという決定を意味する場合が多く、このことは子どもの権利侵害状況を継続させることになる。措置制度の存在意義の最も大きな点である。

その説得が効を奏さず、かつ著しい権利侵害状況が継続するとなると、児童福祉法28条などの強行的な措置を講ずることになる。しかしながら、これは現場では検討対象ではあっても、多くの場合実行に移されることはない。この28条の適用においては、確かに当事者の選択的余地はほとんどなくなるが、逆にこれが子どもの権利擁護の最終手段と考えられている。

児童相談所の相談場面は、能動的権利保障というよりも、(時には当事者さえ気づいていない) 侵害されている権利を擁護するための「説得」や「了解を得る」という手続きである。その際には、侵害されているという判断が妥当であるのか否か、あるいは「了解を得る」ために、親と子に対して、意図的な情報操作や情報提供をすることが妥当であるのか否かという微妙な問題を克服しなければならない。とりわけ、後者の場合、情報開示を親子から求められた場合などのことも想定しなければならず、ケース記録への記述方法も含め問題は複雑である。

2）児童相談所と児童福祉施設との関係

措置の際に、児童相談所からどのような情報が伝達されるかも、間接的に子どもの権利問題に影響を与える。すなわち、児童相談所がどのような方法、情報で親子を説得し、了解にこぎ着けたかについて、児童福祉施設は知っておかなければ、施設職員が親子に向かいあった時に問題が生じるということである。とりわけ、親と子に対して共通の情報を提示していない場合などなおさらである。

一般論としては、良心的に、包み隠さず情報を提供するべきであるという答えになるが、援助関係の維持・継続あるいは援助目標の達成のために、情報を操作したほうが好ましい場合も実際にはある。また、前項の最後に示したように、情報開示等への対応も考えると、児童相談所は時には慎重になることも考えられる。たとえば、記録されている以外の情報を伝えるのかどうかということになれば、実際には現場の判断に委ねられていると言わざるを得ない。

情報の中には、児童相談所が当該施設あるいはそこでの生活をどのように伝えているかもポイントとなる。誤情報を予防するには、日頃から児童相談所は施設に関する情報を入手する努力をしなければならないし、逆に施設もまた適切な情報を児童相談所に提供しなければならない。

さらに、児童福祉施設側にとっては、なぜその施設が選択されたのか、どのようなケアを児童相談所が期待しているのかといったことを知ることも、長期的視点でみた場合には、子どもの権利擁護・権利保障にかかわる重要な問題である。一方で、複雑な問題を抱えているケースなどでは、事前の情報により施設側が受け入れに消極的姿勢を示す場合もあり、ここでも一方的に全面提供というわけにはいかない。

以上のように、児童相談所と児童福祉施設との関係においては、子どもの権利擁護・権利保障のために、「情報の交換」、「情報の確認」、「援助目標の設定」など、間接的な行為が行われることになる。

3）児童福祉施設への入所場面

実際に子どもが施設を利用することになった場合には、施設と親子の間で、再度児童相談所で行われたと同様の作業が行われることになる。ただしここではすでに

親子は施設入所を了解していることを前提としているので、力点は施設での生活あるいは大枠としての援助計画に関する「説明」と「相互確認」に置かれることになる。児童相談所と表面的には似通った手続きをとっているように見えるが、ここでは積極的な権利擁護・権利保障手続きが行われているわけではない。

この場面で重要なことは、前項に示した児童相談所からの情報と、児童福祉施設が提供する情報にズレがないかどうかということ、親と子の施設生活に関する不安を解消し、施設での生活を了解できるかということである。また、施設での生活の目標、援助計画の大枠を親子と確認し合う第1回目の場面でもある。

4）施設での生活中の場面

児童福祉施設での生活は、既述のように子どもの権利擁護のために存在する。親子が離れて生活する理由は、ひとえにここに求めることができる。したがって、日々の施設生活のソフト、ハードの充実、さらには子どもの将来を見据えた援助目標に応じた実際の援助の遂行力の向上、すなわちサービスの質の向上が子どもの権利をより擁護することになる。その中には、当然のことながら、意見表明権に代表される子どもの能動的権利の保障も含まれる。

以上のように、施設生活そのものが子どもの権利擁護であるというのが大原則であるが、残念ながら、子どもの意思に反した行為や、子どもの意思を尊重しない行為などの権利侵害行為が行われることもある。施設職員による虐待などはその典型的な問題である。このような問題に対応するシステムも必要であり、これは当然のことながら、援助関係と利害の絡まない第三者機関に期待されることになる。保護者のもつ施設生活への懐疑や問題意識についても同様である。

なお、施設退所後の問題も、このような枠組みの中で考えることが可能である。

5）第三者機関

児童福祉サービスに限らず、すべての社会福祉サービスは、「善」を前提にして成り立っている。すなわち、サービスそのものが、子どもの権利擁護・権利保障のために存在しているということである。しかしながら、現実には、人が司る機関であり、また逆戻りのできないサービスであるがゆえに、意図的とは言わないまでも、子どもの権利を十分に擁護できなかったり、時には権利侵害が起こることもある。

本稿でも随所で必要性を指摘している第三者機関は、このような時に、より中立的立場で機能するもので、民法において、後見制度に重ねて、後見人の判断を監督する後見監督人制度が存在するのと同様の趣旨のシステムということができる。

第三者機関には、児童相談所、児童福祉施設等の専門家的判断・行為の妥当性の判断、専門家の判断・行為への不服申し立ての窓口および判断などの機能が期待される。

4. おわりに

社会福祉基礎構造改革では、これ以外にも広い意味で本稿のテーマに関連するものとして、社会福祉法人の運営の健全化に資するための制度、あるいは地域社会に向けての情報発信と運営関与などの制度が検討されているようである。

本稿で示したいくつかの論点を含め、21世紀に向けて、よりよい権利擁護・権利保障のシステムが確立されることを期待するものである。

注

(1)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あり方について（中間報告）』（1997.12.9）

(2)ここでいう「不当性」はあくまでも、後見人選任の請求を行う当事者にとってであり、社会的にこのような判断が妥当か否かについては、当然のことながら家庭裁判所の審判に委ねられるものである。

(3)あくまでもこれは制度的解釈であって、実態としては、高齢者も介護者との関係において、子どもと同じような関係になる場合もあることは事実である。

(4)実質的な選択制には、サービスの量的・質的確保、必要なサービスメニューの整備、選択を支える情報提供と必要に応じた協働決定システム、サービス選択能力の向上（エンパワメント）が必要であり、保育制度では、今後このような努力が必要である。

＊本稿脱稿後、社会福祉基礎構造改革分科会から『社会福祉基礎構造改革を進めるにあたって（追加意見）』（1998.12.8）が発表された。ここでは、権利擁護・権利保障について、さらに具体的な提案が行われている。合わせて、参考にされたい。

これからの子どもの権利擁護

特集

子どもの権利擁護

児童福祉施設の立場から

――社会福祉基礎構造改革を踏まえて

共生会希望の家　園長　福島一雄（ふくしまかずお）

1．はじめに

「児童の権利に関する条約」の批准後、児童養護施設の処遇内容、方法に対して、児童の権利侵害の実態があるという内外からの厳しい批判を浴びてきている。とくに現行の社会福祉基礎構造改革の理念、方向の論議過程においても、サービス供給側の利用者に対する権利侵害が、措置制度という構造から産み出されるものという立場にたち、利用者とサービス供給者との権利の対等を確保するために、改革が必要であるとしている。こうした子どもの権利擁護に関しては、施設側は権利侵害者として位置づけられた論議が行政側からも、学識経験者からも出されている。

施設現場側からも、「児童の権利条約」批准以後、急速に子どもの処遇実態の見直しから、権利擁護システムの確立の動きが胎動しはじめてきていることも見逃せない。ただし、これもいまだ多数派とはいえない状況にある。こうした現状をみて、まず児童養護施設において、児童の権利擁護に関する姿勢の足跡を振り返り、その先人たちの足跡のうえに立って、施設として児童の権利擁護のあり方について探っていきたい。

2．子どもの権利擁護に関する児童養護施設の足跡

戦後の児童福祉法成立以後、施設の入所児童に関するさまざまな施策等についての児童養護施設の活動は、その全国組織である全国養護施設協議会（以下、全養協という）が対応してきている。そのなかでも、児童の権利擁護に関する対応の歴史は、他の種別施設に比較しても、かなり先駆的な活動を展開してきているといってもよいであろう。

戦後の児童福祉法成立後まもなく、児童福祉法第5次改正（1951年6月）において、法第47条の施設長の親権代行権の削除を厚生省は考えていたことから、全養協は子どもの人権視点から反対を表明して、撤回させた歴史がある。当時はいまだ、親権者を失った子どもが多かったこともあり、また親権代行権のもとに、子どもの権利を守るべきだという意見が強かった。

また同じ年の5月5日、公布された児童憲章については、その制定に果たした全養協の高島巌をはじめとしたメンバーの功績は、偉大であったと評価されている。子どもの生存権保障という観点から、全養協が1959年において「野犬抑留所の野犬の食費よりも施設児童の食費が低い」と社会に訴えて大きな話題を呼んだ。そしてそれを契機にして、予算対策運動が活発化していった。こうした施設の子どもの生活状況を、ソーシャルアクションにより世に訴えたことなど画期的なことであった。

1968年は、児童福祉法施行20周年という記念すべき年であったり、同時に国際児童年の年でもあった。この年、当時の全養協会長であった松島正儀は『児童福祉は「恩恵」か「権利」かという観点に立

ってその責任を明確にしたい。また、国際児童年にあたって、われわれはその託された子どもたちの人権について、認識を新たにして子どもたちが自ら主張できないことによって埋没する権利がある場合は、絶対に遠慮なく人権問題として「福祉権」の享受に正当に取り組むべきである。』という画期的な意見表明を行った。

そして同年12月「子どもの人権を守るために」というテーマのもとに全養協がＮＨＫ、朝日新聞厚生文化事業団と共催し、全国集会を東京で開催し、以後10年間継続していったことは、社会福祉界にも大きな反響を与えたものだった。当時の高度経済成長の歪みのなかで、コインロッカーが子殺し、子捨ての場となっていったり、一家心中など子どもの人権侵害が大きな社会問題となった時期であった。

10年間にわたる人権集会に、北海道から沖縄に至る全国の養護施設から、子どもの作文が５千編近く寄せられ、その中から211編を『子どもの人権10年の証言・泣くものか』として出版し、1977年度毎日出版文化賞を受賞し、話題を呼んだものだった。

子どもの人権を守るために「養護施設からの告発」が、同時に両刃の剣となり、それでは施設は子どもの人権を守っているのかという、厳しい問いかけがされる結果になった。こうした内部矛盾が、人権集会に終止符を打つ結果になったが、施設処遇が子どもの人権擁護の視点にたっているか問い直す気運が生まれ、施設の重要な課題になっていった。

その後1979年の国際児童年においては、「親権と子どもの人権」問題を提起し、その翌年には「親権制度改善のための民法および児童福祉法改正についての要望書」を、厚生省、法務省、最高裁、日弁連などに提出するなど、子どもの人権擁護のための基盤整備を展開した時期でもあった。こうした児童養護施設の子どもの人権の運動の足跡は、当時としてはかなり画期的なソーシャルアクションであり、一部には高い評価を得たが、行政をはじめ施設関係者たちの反応は、まだまだ鈍く黙殺されてきたと言わざるをえなかった。それは、施設処遇の実態が、人権とか権利とかを素直に受け入れる環境に、程遠いものであったからである。

３．施設の子どもの権利擁護の実態

施設職員は、子どもの権利擁護の担い手として位置づけられている。だが、実践の内容や方法によっては、いつでも加害者になりうる立場にある。したがって、鋭い人権感覚の意識を持ち続けなければならないという教訓を、これまでの実践のなかで学習してきた。だが、子どもの権利擁護の基盤整備が遅れていることから、さまざまな矛盾を抱えていることは否定できない。

児童の権利条約が批准された後、いっきに子どもの権利擁護の声が、内外から堰を切ったように強まった。それは児童養護施設等を中心とした、体罰事件という不祥事件が相次いだこともあって、その告発という形をとって行われた。確かに、これまで施設内の体罰行為は実習生の報告によっても、かなりの施設で起きていたことであった。それは「愛のムチ」という言葉があるように、学校教育の場においても行われてきたことであり、監護権、懲戒権の一部をもつ児童養護施設においては、体罰的な行為は当然とした考え方として根強く残っていた。それはこの種の調査等に明確に現れている。

子どもの権利条約はこれまでと異なって、子どもを権利行使の主体者として位置づけたことである。条約の理念である「子どもの最善の利益」については、大人の論理で判断した最善の利益であり、子どもの参加など毛頭考えていなかった。未熟な子どもだからということで、指導してきた処遇が厳しく問

われ、これまでの施設処遇に対しあらゆる面からの見直しが求められた。

①意見を表明して聴いてもらう権利
②体罰からの自由である権利
③プライバシーの尊重の権利
④表現の自由の権利
⑤教育・宗教の権利
⑥休息、余暇、遊びの権利
⑦集会の自由の権利
⑧親と接触する権利

さまざまな権利を現在の施設処遇において、擁護されているのかというと、逆に多くの人権侵害の事実があることは否定できない。そしてこれまでは、児童の処遇計画も職員のみでつくられてきたことを当然としてきたし、子どもの参加や知らせることも意識のなかになかったといえよう。

こうした施設の子どもの権利侵害の実態を人権派の法律家、研究者、実践家が鋭く告発し、なかには福祉先進国と同じように、施設養護廃止論も出てきた。行政においても、「児童に関する権利条約」の趣旨を生かして、児童福祉法改正にも盛り込んでいった。保護から自立支援への基本的理念の転換や、施設入所措置をとる際に、子どもの意向聴取規定の創設や、児童等の意向と児童相談所の処遇判断が異なる場合等における児童福祉審議会の意見聴取、懲戒にかかわる権限の濫用禁止規定の創設など、施設入所児童の権利を擁護するための施策を強めた。

一方、告発されてきた施設側にも、子どもの権利擁護のために、変革の試みが起こってきた。1994年北海道養護施設協議会において「北海道養護施設ケア基準」が策定された。このケア基準の理念は、①児童の人権と尊厳性尊重の姿勢に貫かれたケア、②児童の最善の利益追求、③職員から「愛されている」ことを実感できる個別的関係の形成として、30項目におけるケア項目を策定し、他の児童養護施設にも強烈な刺激を与えたものであった。

これを契機に、施設現場に児童の権利擁護の確立を求める動きが、わずかではあるが見えてきた。大阪府で施設入所児のための権利ノートを1995年に作成配布したのがその現れである。そして埼玉県、福岡市がその後作成し配布した。東京都でも本年中には策定配布される予定になっている。それぞれ地方自治体が中心となり、そこに施設現場も参加して策定したものであった。全養研協においてもこの数年、施設の子どもの権利擁護の問題が、部会のテーマになって定着してきた。

4．入所児の権利擁護システム確立の課題

この誌が発行されたときには、社会福祉基礎構造改革の一つの柱である措置制度から選択契約制度への移行が、児童養護施設でも実施されるかどうかは決定しているであろうが、現在の時点では判然としない。

児童養護施設の選択契約制度への転換については、全養協は選択契約にはなじまないとして、基本的に反対している。厚生省は、選択契約制度によって、はじめて利用者とサービス提供者との関係が対等になるとした考え方をもち、措置制度においては、利用者とサービス提供者との権利義務関係は不明確で、利用者の権利擁護は確保できないとしている。

そして選択契約によって、利用者の選択権や自己決定権を保障し、個人の尊厳を尊重するとしている。さらにその下支えとして、利用選択のために「成年後見制度」の導入や、それを補完する地域福祉権利擁護制度（仮称）の創設や、苦情解決の仕組みを考えている。さらに選択契約に不可欠な情報開示、提供の整備も行うことなどが約束されている。

こうした行政の動きについて、全養協がこれまでの子どもの権利擁護を訴えた時期に見せた冷淡な態度が嘘のように、利用者の権利擁護を全面に出してきたことに、正直にいってその変身ぶりに戸惑っている。それはともかくとして、こうした改革の理念

については、全面的に賛成だし改革の達成に期待している。だが、要保護児童の対応については、選択契約制度はなじまない。保護者のない子どもや、虐待されている子どもへの対応には、公的介入によって子どもの生命・安全を擁護しなければ、子どもの人命が保障できない。つまり公的介入によって、最も基本的な生存権を保障することが優先されるべきで、その意味で行政による一方的な処分といわれようと、公的介入が不可欠なのである。

施設入所には保護者の同意を前提としているが、実際には同意を求めるためにいかに保護者の説得に関係者が苦労しているのかうかがい知れない。それを保護者の利用選択にするということは、実態を知らない者の考え方である。虐待をしている保護者や養育放棄をしてしまっている保護者に対して、利用選択を導入することは、なじまないのである。

現行制度における盲点は、指摘されているとおりである。とくに利用者の権利擁護のうえでは多くの課題があることも認められる。そのため現行制度のもとでも、利用者の権利擁護のためのシステムを確立すべきであるという姿勢をとり、それに向けて歩みはじめてきている。

その一つが権利ノートの策定の動きである。施設へ入所決定した保護者・子どもに対して、権利ノートによって施設入所の必要性や、入所する施設についての情報提供や、そこでの子どもの権利を明確に約束したり、また権利侵害があった場合には、子ども自身が不満を訴える仕組み等、子どもにわかりやすく著したものである。児童家庭局の通達としても、都道府県に対して権利ノートの作成を勧めている。

また、保護者や子どもに対しての情報提供や情報公開のほかに、地域社会や後援者、あるいは専門機関等に対しての情報提供や情報開示をすることも取り組みはじめている。

施設の処遇、運営、経理内容などの情報提供や情報開示は、公費(税金)によって経営している事業者として、社会に対する説明責任ということからも当然の責任である。また、そのことによって児童養護施設が、社会に理解され認知されていくものと考える。

施設処遇基準や評価基準の策定などは、単にマニュアルをつくるということではなく、子どもの権利擁護の視点に立って、積極的な意味をもたせることが必要であろう。そうした意味でも、第三者によるサービス評価や、オンブズマン的な役割を担う児童権利擁護機関が、都道府県ごとにつくられることを期待したい。措置制度は護送船団方式であり、利用者擁護よりは事業者保護の色彩が強いといわれている。そうした側面もあり、施設は利用者のサービスの質の向上をどう図っていくかも、真剣に考えなくてはならない。サービスの評価に応じた対価方式も現行措置制度のなかでも、考えていくべきだという意見もあることを忘れてはならないであろう。

いずれにしても、子どもの権利をどう擁護していくか。その内容と方法については、たえず施設として点検していく必要がある。ただし、現行の建物や設備や、そして処遇の質と量を規定する職員の配置基準や、職員の養成から研修問題と、それを保証する職員の待遇も、大きな鍵になっている。そうしたものが不完全ななかでは、子どもの最善の利益を保障することができないことは自明の理である。それが現在の施設が置かれている状況である。権利擁護の必要性を力説する者は多いが、施設処遇の実態を把握せず、また抽象的な言語を羅列して施設処遇を告発するだけでは、権利擁護が施設処遇に定着するか不安である。もっと建設的な、施設職員のインセンティブを高めるような提言を期待したい。

＊参考文献
・「養護施設の40年」会社協養護施設協議会

各地での新しい取り組み

特集

子どもの権利擁護

大阪府「子どもの権利ノート」その後…

堺子ども家庭センター　家庭支援課長　山口謙一郎
東大阪子ども家庭センター　家庭支援課長　才村真理
池田子ども家庭センター　家庭支援課長　吉川敬子

1.はじめに

「子どもの権利ノート」は「児童の権利に関する条約」の批准を契機として、大阪府下の当時の養護施設等（教護院、虚弱児施設、情緒障害児短期治療施設を含む）に入所している子どもたち、また、これから入所する子どもたちを対象に「条約」の趣旨に沿い、子どもたちが自らの権利を十分に理解し、また主体的に行使できることについて学ぶ目的で作成された。

1995年12月に各施設の小学生以上の子どもたちに一斉に配付され、各施設で年齢層に分けて十分に理解できるように説明がなされた。また、その後の小学生以上の入所児童には事前に子ども家庭センターの担当者から手渡され、説明がなされた。

あれから、3年を経過して「権利ノート」は現在も配布が続けられているが、その影響、効果はどうなのか。「権利ノート」のその後についてまとめてみたい。

2.「権利ノート」の現状

「権利ノート」についての意識調査は配布後、約1年を経過した1997年2月に、配布対象施設に入所中の小学4年生以上の児童、また施設職員、子ども家庭センター職員を対象に実施されている。

これは日本総合愛育研究所（現、日本子ども家庭総合研究所）の研究の一環として、高橋重宏教授、農野寛治氏、前川朋子氏によって実施され、研究所紀要第33集（1996年度）「子どもの権利擁護のあり方に関する研究－大阪府『子どもの権利ノート』の成果と課題を中心に－」にまとめられているが、きちんとしたかたちで調査されたものとしては唯一のものである。

この中で、「権利ノート」の認知度についての項目がある。その存在を「知っている」と答えた子どもは1,186人中、1,079人（91.0％）、大人は597人中、593人（99.3％）。さらに「読んだことがあるか」という問いに「はい」と答えた子どもは988人（83.3％）、大人は586人（98.1％）という結果となっている。子どもに限らず、大人の中でも「ノート」の存在を「知らない」また「読んだことがない」という者が若干いたということであるが、これは、配布後1年余りを経過しての調査であるため、その間には緊急の場合等に「ノート」も手渡されないままに入所し、そのままになってしまったようなケースがあったり、施設や子ども家庭センターの職員においても新たに採用されたり、他の部署からの異動で来たりした者が十分な説明がなされないままになってしまったのではと推測される。

さらに、時間が経過した現在、たまに「ノート」を手渡し、説明することを失念することがあることも残念ながら事実である。職員間でも意識の差は生じ、また職場間でも意識の差があることは推測できる。

また、困ったことがあったら、子ども家庭センターの先生に電話で相談できることを知っているかとの問いでは、「はい」と答えた子どもは791人(66.7%)、子ども家庭センターの担当職員の名前を知っているかとの問いに、「はい」と答えた子どもは483人（40.7%)、さらに、子ども家庭センターの担当職員に相談しようと思ったことはあるかとの問いに、「はい」と答えた子どもは171人（14.4%）という結果になっている。

ところで、実際に子ども自身から直接子ども家庭センターの担当者に入った相談をみてみると、自身の家庭引き取りについて問うてきた高校生のケースや施設での処遇について不満を訴えてきたケース等、これまでにほんの数件しかなく、相談できることは知っていても担当職員の名前を知らなかったり、知っていても連絡してみようとは思わないのが現実という状況がよく現れているように思われる。

実際に施設入所にあたっては子ども家庭センターの担当職員が面接し、入所に同行する等の動きの中で関係もできてくるが、入所後はかかわる機会もなくなり、その内に異動で担当者が交代し、その事実も十分に伝わっていないという状態が生じている。

単に子どもたちが自分の担当者の名前を知っているということだけでは、通常相談しようという気持ちも生まれないことは、想像に難くなく、気軽に相談できるような関係づくりの工夫が必要になってくる。

3.「権利ノート」作成のねらいと効果

「権利ノート」が作成された目的は、冒頭に記したとおりであるが、一方で施設や子ども家庭センターで日常的に業務に携わる職員（大人）側の意識変化を促す端緒となることも期待された。

「子どもたちより、むしろ職員の意識の向上になった。」「子どもにもプライベートな面があり、それを職員が忘れがちである。ノートがあることで意識されやすい。」「職員としては、子どもとのかかわりの中で、折りに触れてノートの内容が頭をよぎり、子どもではなく、ひとりの人間として接していけるようになった。」

これは前述の調査で得られた自由記述の意見の一部である。もちろんこのような肯定的意見ばかりではないが、この「権利ノート」が大人の側に及ぼした意識変化としてとらえられよう。

さらに、この意識変化は次の具体的な取り組みへの指向につながってきたことも事実である。

4.「権利ノート」からの発展

（1）援助計画と自立支援計画

「権利ノート」の作成段階から施設に入所する子どもたちの権利を擁護し、最善の利益を図るためには、明確な目標をもって計画的な相談・援助を展開していくことが必要との認識があった。

従来、措置する側の子ども家庭センターは、子どもたちが施設に入所してしまうと、あとは施設任せとなるきらいがあり、施設もそれぞれの子どもに対する援助については細やかな計画に基づくものにはなっていなかったと言える。

そこで、措置にあたっては子ども家庭センターが援助計画を作成、それを受けながら施設はそれぞれの子どもについて具体的な支援計画を作成し処遇していくこととした。

援助計画は1996年度に入って子ども家庭センター

でその内容を検討し、1997年4月から新たに入所する子どもたちについて作成を始めた。

施設において作成する自立支援計画は児童入所施設部会における検討委員会で内容を検討、策定に至り、1998年度から作成され始めた。

それぞれの計画作成の流れは、措置児童については子ども家庭センターが入所後1ヵ月以内には援助計画を作成、施設はそれを受けて、入所後3ヵ月を目処に自立支援計画を作成する。その後は施設は毎年5月に自立支援計画を作成していくこととしている。

（2）施設訪問調査と援助計画の点検

援助計画は当面の課題、また長期的な目標を設定しているが、その課題・目標の達成度、また子どもたち自身の変化や家族の変動に伴い、当初に設定した課題が適切か否かなど、点検の必要が出てくる。そこで援助計画では点検の時期も定め、その時期がくれば見直しをすることとしている。

しかし、すべての子どもたちに同じウエイトで援助計画の点検作業を行っていくことは物理的に困難な状況もあって、特に大きな問題を抱えていなければ、従来より年に1回実施してきた施設訪問調査を点検にかえることとした。

施設訪問調査は入所後の子どもたちの状況を把握し、必要な援助をしていくためのものであるが、その折りに、でき得る限り子どもと顔を合わせ、言葉を交わす機会をもつなど、以前の「状況の把握」から一歩進んだ、より「積極的な援助」のためのシステムに変化してきている。

（3）ケア基準の策定

「援助計画」や「自立支援計画」の作成が具体化される中で、次に着手されたのが「児童施設援助指針（ケア基準）」の策定である。

策定にあたっては施設が中心となり、子ども家庭センター、行政主管課、学識経験者からなる策定委員会、さらにワーキンググループを設けられた。

これは施設に入所した子どもたちの権利擁護、自立支援を目指して、施設での実際の援助に反映できるよう施設入所前から入所時、入所中、さらに退所前、退所時、退所後と時期に即して、子どもたちの発達段階（幼児、学童、中高生）に応じた具体的な援助の目標、内容を示した指針である。

たとえば、入所前には子ども家庭センターがその子の年齢や発達に応じて、入所しなければならない理由や入所期間を説明し、施設にかかわる十分な情報を提示する。施設の選択にあたっては子ども、保護者の希望を尊重し、決定すれば施設での具体的な生活に対する情報等を提供する。同時に子どもの思いを聞き取り、不安の軽減に努める。施設は子ども家庭センターと連携しながら、親子の事前の施設見学や面接を行い、情報は職員全員が把握。入所する子どもが歓迎されていると感じるように、すべての職員が受け入れの準備をする。等の内容になっている。

さらに入所中には基本的生活習慣（衣類、食事、居室等生活環境、保健衛生）、社会性と自主性、経済観念、学校生活と学習、性、親子関係、安全管理と事故防止等の側面毎に援助の内容を示したものになっている。

（4）その他の取り組み

①施設紹介アルバムの作成

施設紹介アルバムは施設の建物、居室等の生活空間、行事のスナップ等の写真を実際に見てもらうことで、施設入所前の子どもたち、あるいは保護者の不安をできるだけ軽減し、施設での生活を具体的に

イメージしてもらうために作成された。

児童養護施設等でそれぞれに工夫をこらして作成されたものが府下の各子ども家庭センター、一時保護所に配布され、インフォメーションに利用されている。

②施設要覧の改訂

以前から施設のさまざまな情報を記載した要覧は作成されていたが、時間の経過とともに内容を修正する必要が生じてきていたことに加えて、より詳しい情報（日課、小遣い等）が必要となったことで、要覧を改訂した。

施設の情報を伝え、説明するための資料として利用している。

③児童自立支援施設入所児、幼児用ノートの作成

児童自立支援施設は児童養護施設と生活様式が異なり、制約を受ける部分もあるため、通常の「権利ノート」に加え、児童自立支援施設での生活についてより理解しやすくなるよう副読本的ノートが作成された。

また、ある幼児のみ入所している児童養護施設では、権利擁護の理念を根底にした幼児用絵本を独自に作成するなどの積極的な取り組みが出ている。

5.「権利ノート」のこれから（課題）

今年に入って「権利ノート」の第２版ができあがった。当初に作成されたものが残り少なくなったためであるが、それを機に一部内容が修正された。

目立ったところでは施設、子ども家庭センターの職員について「先生」という呼称をやめ、そのまま「職員」としたこと、おねしょをした布団をひきずっている少年の挿絵を他の明るいイメージの絵にさしかえたことなどであるが、基本的に大きな変化はない。

この「権利ノート」の今後の課題を考えていく上ではひとつに配布の対象の細分化と拡大があげられる。

現在の「権利ノート」は小学校３～４年生の子どもたちが理解できる表現を目指して作成されているため、幼児を含めた低年齢の子どもたちには理解しにくく、逆に中・高校生ら高年齢の子どもたちにとってはもの足りないものになっているのではと思われる。対象それぞれの年齢層に応じた内容の「ノート」の作成が望まれる。

また、知的障害等のハンディキャップがある子どもたちに向けたもの、里親委託中の子どもたちに向けたものなども必要である。

ところで、「権利ノート」は十分とはいえないまでも子どもたちや周囲の職員に意識の変化をもたらすとともに、これまで述べてきたようなさまざまな取り組みを生み出してきた。それは「権利ノート」の理念を具体的に形にしていこうとする上で必然的に生じた作業ともいえる。

「権利ノート」は「ノート」の作成・配布をもってその目的が達成されることはなく、中身を具現化していくための日常的な地道な取り組みが必要であることをあらためて認識させた。具体的には「援助計画」や「自立支援計画」を作成し、それに基づいた援助を展開していくこと、また、施設における日常の生活場面で「児童施設援助指針」に基づく細やかな援助がなされること等が必要不可欠となり、そのような「ノート」の存在を裏打ちする取り組みが今求められているといえる。

子どもたちの「最善の利益」を図る取り組みは、施設、子ども家庭センター等においてさまざまな課題を抱えながらも着実に進みつつあるといえる。

「権利ノート」をその取り組みの「象徴」として、今後も存続・発展させていくことができれば幸いである。

各地での新しい取り組み

特集

子どもの権利擁護

北海道のケア基準のその後

弘前学院大学社会福祉学部　教授　千葉智正（ちばともまさ）
＊3月31日までは羊ヶ丘養護園副園長

北海道養護施設協議会が1994年5月に策定した北海道児童養護施設ケア基準もすでに4年を経過している。この間、ケア基準施行直後の1994年6月に、ケア基準施行に関する意識調査（道養協機関誌第23号にて調査結果報告）を指導職員の全数を対象に実施し、1997年8月には、ケア基準策定による児童ケア実施への定着に関する調査（2年後調査・道養協機関誌第25号にて結果報告）を、道内23児童養護施設の施設職員の全職種を対象として全数調査を実施している。

これらの経過と結果を分析しながら、改めて北海道ケア基準のその後について評価を試み、なお残されている課題について整理しておきたい。

1．ケア基準導入の反応から

北海道養護施設職員研究会がケア基準という形で、児童養護施設入所児童の児童ケアにあたってのスタンダードなミニマムを見いだし、社会的に公表したことでその実践を担保している。これらの取り組みが児童のケアに直接携わる職員によって主体的に取り組まれ、しかも北海道全体でなされたことは、当事者の自己改革への努力として重要な意味をもっていた。

ケア基準策定のプロセスで直面した課題のひとつであった、児童養護施設を取り巻く環境の変化と、ケア理念や方法の齟齬問題への取り組みは、実践者に求められる社会的責任の重要性を再確認させ、児童養護問題の質的変化とその構造の全体性への関心と理解の必要を改めて職員に喚起し、さらには、顕在化している施設内での児童ケア問題へのルーズな対応に警告を発するなど、児童養護実践者としての実践基盤と主体性を問うものであった。

これらの経過を経て平成6年5月に施行されたケア基準であったが、職員間にはなお戸惑いは抱えられていた。これらの戸惑いの多くは、それまでの児童養護施設に潜在化していた多くの内部的課題の顕在化への恐れであり、児童養護施設としての経験的モデルから理論的モデルへの変革への抵抗であったと分析している。しかし、これらの現象のすべてを常に24施設全体の課題として相互に受け入れ、個別的にも組織的にもディスカッションを繰り返すなかで、大多数の施設職員がそれぞれの児童観を修正し、児童の権利保障への取り組みの温度差を認めながらも、北海道の児童養護施設における児童ケアにあたっての、スタンダードなミニマムとして今日共有するに至っている。

2．ケア基準定着の様子

ケア基準策定直後調査結果では、調査対象となった指導員保母212名の79.4％が積極的にケア基準策

定を評価していたが、２年後調査結果においても、86％の児童指導員保母がケア基準を児童ケア実践に取り入れていると回答している。また、ケア基準の取り入れの姿勢についても、『積極的に取り入れている』としている回答が、ケア基準を実践に取り入れているとした職員の58.2％であった。

さらに、２年後におけるケア基準の実践に関して、項目ごとに実践状況を確認したところ、「完全に実践できている」、「ほぼ実践できている」、「まあまあ実践できている」を合計すると、全体の83％の職員がケア基準項目ごとの実践にあって、障害なく展開できていると答えている。

これらの結果にも見てとれるように、北海道の児童養護施設指導職員の大多数に、児童ケアにおけるスタンダードなミニマムとして確実に取り入れられている様子がうかがえる。

３．ケア基準がもたらしたケア職員への影響

ここでは、ケア基準がもたらした児童ケアに関する職員への影響について、ケア基準策定直後調査と２年後調査結果をクロスさせながら考察してみた。

表１のとおりケア基準策定直後では、ケア基準策定の価値を理解しつつも、実践を重ねることへの戸惑いの強さが『判らない』という反応の高さにつながっていたと思われるが、２年後において「判らない」は著しく減少し、「影響あり」の反応に吸収されていることは、ケア基準がいよいよの実践の中で、児童ケアにあたっての規範として定着し、児童ケアの実践に取り込んでいくことへの不安が解消されてきていることと推測できる。

さらに、児童ケア実践にあたっての影響の内容を見てみると表２、表３のとおりとなっている。

ケア基準策定直後と２年後調査結果を比較してみても、ケア基準策定直後では、自己検証尺度としての評価を頂点に積極的に評価している割合が79％と非常に高いものであったが、さらに、２年後調査結果では、ケア基準導入による実際の影響についての回答内容は広がり、かつ積極的に評価する意見が88.9％となっていること等から、児童養護施設職員の自己改革に向けたアクションとしての当初の目的のひとつを達成しつつあると評価している。

４．ケア基準導入による児童の変化

ケア基準導入によって児童とケア職員との関係で最も変化した点は、児童を中心とした関係に現象する緊張や対立、葛藤といった事態をルーズに扱わなくなったこと、施設ケアが管理主義から積極的援助型に変化したこと、そして、児童が、尊厳性尊重の姿勢に立とうとする職員集団であることを理解したことで、児童自身の人間関係形成の方式が健全化し、情緒的にも安定してきている。

特に、児童がケア職員から個人として尊重される体験を通じて得ている経験は、そのまま他者の理解や尊厳性尊重への態度に変化させ、児童に形成され

表１．ケア基準がもたらした影響

ケア基準が児童ケアの実践に及ぼす影響	ケア基準策定直後調査結果		ケア基準策定２年後調査結果	
影響あり	150	48.7	163	76.1
影響なし	24	7.8	19	8.9
判らない	128	41.6	32	15.0
無回答	6	1.9	0	0.0
合計	308	100.0	214	100.0

表2．ケア基準策定直後調査結果

ケア基準の影響の内容	実数	%
処遇マニュアルとしての判断基準ができた	13	7.6
一層児童権利条約を尊重するようになった	17	10.0
児童ケアに関して自己検証ができるようになった	56	32.9
ケア基準を意識した児童ケア実践となっている	44	25.9
職員間で共通の実践尺度ができた	5	3.0
現状の中で実践するのは困難であり負担を感じている	15	8.8
ケア基準の実践にはなお戸惑いがある	12	7.1
その他(施設長の処遇方針との齟齬等)	8	4.7
合計(複数回答)	170	100.0

＊自由回答方式で得たものを整理した。

表3．ケア基準策定2年後調査結果

影響の内容	実数	%
実践上の指針･マニュアルとしている	68	14.0
より一層の児童権利擁護がなされるようになった	59	12.0
児童ケア上実践の自己検証尺度になっている	123	24.5
ケア基準を意識した児童ケア実践となっている	62	12.6
児童の意見が施設生活に反映されるようになった	63	12.8
児童に対して管理意識が緩和されている	9	1.8
職員間の共通の実践尺度としている	49	10.0
ケア基準項目の運用解釈への戸惑いを強めた	25	5.1
従来のケアとの違いに戸惑いを抱いた	10	2.0
ケア基準が実践を拘束しやりにくくなった	5	1.0
施設の処遇方針との齟齬があり困惑している	9	1.8
児童に権利意識が強くなり指導が困難になった	9	1.8
その他	3	0.6
合　計	494	100.0

ている人間関係は、かつてのせめぎあいに比べ、非常に穏やかであり、活気に満ちたものになってきている。

2年後調査結果からこれらの点をうかがうと、ケア基準項目の『一切の体罰禁止』に関する実践状況について、体罰を行わないで児童ケアにあたることについて、72%（調査対象総数442名）の職員が、全く困難はない、またはほとんど困難はないと答えており、実践不可能または非常にむずかしいと答えているのは6名（1.4%）であったことや、『意見表明の自由と表明の機会が保障される』とされている項目の実践にあっても、88.6%の職員が、児童ケアの実際にあって、全く困難はない・ほとんど困難はないと回答している。

さらに、『児童の叱責にあたっては、児童の説明を先に求められる』項目に対しても、78%の職員が実践できていると答えていること等から、児童との向き合いで『児童を尊重する』、『聴く』ことの姿勢が、施設内にも職員個々にも一貫してきていることが理解できている。

5. なお残された課題への取り組み

残された課題には、児童養護施設における児童ケアにあたってのスタンダードなミニマムとしての価値について、さらに収斂しながら共有していくことが確認されている。この点に関して、毎年、道内の児童養護施設に採用された職員を対象に実施されている新任職員研修セミナーの中に、ケア基準徹底のためのカリキュラムが組み込まれているほか、職員全体研修および各施設内自主研修の中に組み込まれて研修している等、施設間の状況の違いを抱えながらも着実に実施されている。

また、施設によっては、ケア基準をベースに施設の条件に適合させながら、処遇指針を再形成している施設や、児童からの児童ケアに関する不服や意見を理事会にまで伝え、児童の権利擁護をシステム的にも明確に図ることとしている施設、ケア基準を施設内に掲示し児童とともに児童ケアの向上と、尊厳性尊重を相互に図ろうと実践している施設等を見ることができている。一方、最大の課題は審査機構の設置に関して議論が棚上げされ一向に前進を見ていないことを挙げなければならない。

このことに関して、ケア基準策定当時より、全国的に散見していたオンブズマン設置への動向も見ながら判断していくとしていたが、現実的には、ケア基準が宣誓事項であることの限界性が、実践への拘束性の弱さとなって実践者に受け入れられている側面もあり、このことがケア基準順守審査機構設置への決断に至らしめない要因のひとつになっていると分析している。

さらには、児童養護施設における児童ケアの基盤である措置費を中心とした制度政策からくる制約も、児童ケアの水準と総量を規定する重要なファクターであり、最低基準を含む多くの改善を抜きに、児童ケアへの理想の輪郭だけを追い求めることには、児童養護実践者に矛盾だけが拡大しかねない問題があり、このこともケア基準審査機構の設置を躊躇させている要因となっていると見ている。

一方、札幌市が平成10年度末までに『みんなの権利』という形で児童養護施設入所児童に権利ノートを作成し、札幌市が措置する児童のすべてを対象に、児童相談所職員が直接入所児童に説明し、手渡す予定で作業が進んでいるほか、児童養護施設入所にあたって、インフォームドコンセントの考え方に従い、家族と児童本人が、措置先の児童養護施設に抱く不安や疑問のすべてに事前に応じるためのインフォメーション・シートを作成するための質問票を作成し、各施設に回答協力を求めている。

今回実施されたインフォメーション・シートは施設ごとに作成されるが、その内容は、施設周辺環境（学校・交通機関・公共施設・自然条件等）、施設生活（衣食住・生活日課・小遣い額・生活ルール・入浴回数・娯楽等）、家族との関係（家族関係の継続・帰省・面会・交信等）、自立援助（進路保障・就職準備等）、人権保障（信書の秘密・体罰の有無等）、発達教育保障（学習指導・生活訓練・発達訓練等）となっている。

このことにより、各施設から得た児童ケア内容が、『みんなの権利』（札幌版権利ノート）に案内されているコンプレーンの根拠や、施設措置への児童と保護者の同意形成の前提となることを予測するとき、インフォメーション・シートは児童養護施設から、自らの実践内容を公的に担保するものであり、審査機構設置に等しい意義をもつ点で注目している。

各地での新しい取り組み

特集

子どもの権利擁護

かながわ子ども人権相談室事業について

神奈川県総合療育相談センター
管理企画部地域企画課長　浅井茂幸（あさい しげゆき）

1．はじめに

平成６年に、わが国においては、子どもを保護の対象としてだけではなく、人権の主体として認め、それを保障する「児童の権利に関する条約」が批准されました。さらに同年には国際家族年が実施されるなど、国際的にも国内的にも、子どもの人権に対する関心が高まってきました。

一方、神奈川県域（政令市を除く）の５ヵ所の児童相談所の虐待取り扱い件数は、平成７年度が75件であったものが、平成９年度には150件と２倍に増え、児童福祉の現場では人権侵害の対応に苦慮するという状況が顕著となっています。

そのため、本県では平成９年３月に児童福祉を中心とする行動計画として「かながわ子ども未来計画」を策定して、その中で「子どもの人権を大切にするしくみづくり」を推進課題として位置づけました。

また、同年６月に設置した「かながわ子ども未来計画推進会議」では、早急に取り組む課題の検討組織として「子どもの人権部会」を設置し、子どもの人権を守るしくみの具体的な施策展開の方法について検討し、提言（報告）がなされました。

これを受けて、子どもの最善の利益および子ども自身の意見表明権を確保し、子どもたち一人ひとりの主体性と人権を尊重する社会づくりを推進するために、児童福祉をはじめ他の関係機関と連携して、子どもの人権を守るしくみとして「かながわ子ども人権相談室事業」を開始し、平成10年10月より県立総合療育相談センターを実施機関としてスタートしました。

2．子どもの人権を守るしくみの基本方策

「子どもの人権部会」では、基本的なコンセプトとして次のような提言がなされました。

（１）子どもの最善の利益を確保するしくみ

①子どもの人権に関する事案を、子どもの立場に立って調査し、必要に応じ子どもの代弁をし、審査・助言する機能をもつこと。

②児童福祉施設や児童相談所等の関係機関における処遇内容について、子どもの人権擁護の視点から調査し、評価および指導を行うこと。

③親からの虐待行為を改善するため、親に対する専門的・社会的な継続支援体制を整備すること。

（２）子ども自身の意見表明権を確保するしくみ

子どもが日常生活の中で、人格や尊厳を傷つけられた事柄について、親や学校、警察などとは違う立場で、子どもの相談を受けていく場を確保すること。

（３）子どもたち一人ひとりの主体性と人権を尊重するしくみ

人権侵害の未然防止の観点から、一般社会や子どもの身近な関係者に対して、子どもの人権についての意識啓発を多様な形態で取り組んでいくこと。

3．子ども人権相談室事業の内容

「子どもの人権部会」の提言を受け、事業の具体的な展開にあたり、子どもの人権擁護に関する推進拠点として、審査機能を中核とした「かながわ子ども人権相談室」事業を開始しました。

この事業は以下のとおりの内容となっています。

（1）子ども人権審査委員会の設置と運営

本事業の中核機能として、児童福祉審議会の委員3名を含む学識者2名、弁護士3名、医師（精神科、小児精神科、小児科）3名の計8名で構成する「子ども人権審査委員会」を設置しました。

委員は、児童の福祉に関する高度な識見と豊富な経験を有することを選定条件とし、知事が委嘱します。また、委員会は原則として月1回の開催とし、必要に応じて独自の調査を行えることとしています。

本委員会は、第三者機関として、中立的・専門的な立場から子どもの人権擁護のための審査・助言を行い、事業全体の企画や調整を行っていきます。

今回の児童福祉法の改正により、児童相談所が一定の事案の場合に行うこととなった児童福祉審議会への意見の聴取については、県では専門の部会として「児童処遇部会」を平成10年8月から設置しました。

しかし、虐待やいじめ、非行など複雑困難な事例については迅速な対応と高度な専門性が必要なことから、児童福祉審議会からの専門調査の依頼を受けて、子ども人権審査委員会が実質的な審議を行い、その審議結果については児童福祉審議会に報告することとし、審議会を補完する役割も担っています。

（2）子ども人権推進事業

子ども人権審査委員会が企画・調整を行う事業として次の3つの事業を「子ども人権推進事業」として位置づけています。

①児童処遇評価事業の内容

児童福祉施設で生活している児童の人権が尊重され、かつ児童の処遇の向上を図るため、人権審査委員会の代表を含む児童処遇評価チームによって施設の処遇評価を行い、その評価結果に基づいて施設等への指導・助言を行う事業です。評価結果については人権審査委員会に報告し、公表していくことを考えています。

この事業については、北海道で作成されたケア基準のような指標が必要です。また、入所児童自身が自らの権利と施設生活を送るうえでの約束事や責任を理解できるように「権利・責任ノート」を作成する必要があります。

現在、施設長会で議論してもらい、施設職員で構成する神奈川児童福祉施設研究会に作成を依頼し、共同で処遇基準とノートの作成に取り組んでいくことになります。事業開始は11年の秋以降になる予定です。

②相談事業（子ども人権ホットライン）の内容

「子ども人権ホットライン」という名称で子どもの人権専用電話を開設し、子どもたちなどからのいじめや体罰、人権侵害に関する出来事などの相談を受け、必要な助言や情報提供をしていきます。

他の相談機関等での経験がある電話相談員4名の体制で、相談受付は平日は9時から20時まで、土日祝日は9時から17時までとしています。

相談内容のうち、複雑困難なものや、児童相談所への苦情などの相談、児童福祉施設に入所している児童からの相談等については人権審査委員会に審議依頼し、必要に応じて調査をし、助言指導を行っていきます。

また、虐待の情報提供や相談には、各児童相談所と連携して迅速に対応していくこととしています。

③普及・啓発事業の内容

子どもの人権に関する啓発活動の一貫として、県内の学童生徒等から募った作文集や啓発パンフレットの作成や研修等を行い、子どもの人権に関する普及・啓発を行っていきます。

4.事務局について

子どもの人権を守る機関のあり方については、児童相談所の内部に設置する考え方と、切り離して設置する考えの2つの案がありましたが、児童相談所の措置は、子どもおよび親の権利制限を伴う権力の行使としての側面があり、当事者である児童相談所の内部に置くことは適当ではないとの判断により、子どもの問題についての多面的な機能をもつ県立総合療育相談センターを実施機関とし、管理企画部地域企画課が事務局を行うこととなりました。

総合療育相談センターは、平成8年4月に開設した、子どもと障害者のための福祉と医療の連携による広域的な福祉の専門施設です。

5.事業の実施状況

(1) 子ども人権審査委員会の実施状況

委員会は、10月の事業開始から12月までの間に定例会を3回開催しています。

月1度の定例会のほか、委員長の招集による臨時会も規定していますが、今のところ緊急の事案の提案がないために、開催されていません。

児童相談所からの審議依頼に基づいて審議を行った事例は6事例で、内容は虐待事案3件、里親の委託等に関する事案3件であり、県の5児童相談所から指導課長および判定養護課長が出席して行っています。

児童相談所にとっては、処遇に対する審査であると同時に、処遇の検討方法や検討体制に対する強力なバックアップとなることから、職員研修の場とも位置づけ、事例提出の担当職員の出席も認めています。

委員の客観的で高度な専門性と、児童相談所が具体的な処遇の中で積み重ねてきた専門性が対峙するなかで、より質の高い処遇がされていくことが期待されています。

人権ホットラインからの事例は、児童福祉施設入所中の児童からの相談が1件ありました。

(2) 子ども人権推進事業の実施状況

①児童処遇評価事業の現状

先に述べたとおり、施設長会に投げかけをするなかで、神奈川児童福祉施設研究会に「処遇基準（仮称）」と「子ども権利・責任ノート(仮称)」の作成を依頼しており、11年秋までの完成をめざしています。

さらに、処遇評価基準と評価方法についても事務局を中心に、関係者の意見を聞きながら検討していくこととしています。

児童養護施設に代表される児童福祉施設については、障害者や高齢者の施設のような当事者団体や家族の会といった代弁者の存在もほとんどないところから、外部からは処遇の内容が見えにくいと言われてきました。施設の処遇にかかわる運営の透明性を高め、地域に開かれた施設にしていくためにも、一般の県民に十分理解される処遇の基準づくりが必要です。

現在、必ずしもすべての施設が積極的というわけではありませんが、検討の途中経過の議論も重要なステップと考え、「子どもの人権を尊重する」という視点と「子どもを育てる」という視点を両輪として、当県らしい基準づくりをしていくことを考えています。

そのためには、人権に関する研修会等の開催など

が、作成作業の基盤として大変重要であると考えています。

②相談事業（人権ホットライン）の実施状況

人権ホットラインの10年11月末日における相談件数は38件となっています。

子ども自身からの相談は２件で、大半が母親を中心とした親族からの相談となっています。

また、首都圏を対象としたテレビや全国紙の新聞等のメディアによる広報を行い、千葉、埼玉、東京などの近県からも相談があり、関心の高さがうかがわれます。

相談内容としては、学校における教師等による指導上の問題やいじめ、警察官等による不当な取り扱い、虐待の情報提供等で17件となっていますが、その他は、純粋な不登校相談や非行相談等となっています。

児童福祉施設の入所中の子どもから施設での生活上の規則についての訴えがあり、委員会の審議にあげています。

また、孫に関する相談を児童相談所が取り合ってくれないという相談があり、児童相談所へ調査を行うこととしましたが、相談者の意向で中止となりました。

相談処理については、弁護士等への照会が多いことを予想していたのですが、実際は相談を傾聴し考え方の整理をすることで解決するものがほとんどとなっています。

その他児童相談所や弁護士会への紹介等を行っています。

今後は、児童福祉施設に入所中の子どもたちに「権利・責任ノート（仮称）」等により電話番号を周知させ、子どもの不服申し立てのしくみづくりを行うこと、カード等により学齢児の子どもたち本人への周知を徹底することが求められています。

③普及啓発事業の実施状況

10年10月に、知的障害者と高齢者の人権擁護の機関として「かながわ権利擁護相談センター」が設置され、同時期に開始した「子ども人権相談室事業」と合わせて権利擁護推進シンポジウムを共催により開催しています。

また、子ども人権相談室事業普及記念講座として「虐待から子どもを守る」と題してシンポジウムを実施しました。

さらに、子どもの権利擁護啓発のために、広く県内から「親の言い分・子どもの言い分」というテーマで詩や短歌、作文を募集し、作品集を作成しており、その他、事業のパンフレット等も作成発行しています。

６．今後について

昨今、他県や市で同様の事業について条例化の動きがありますが、この事業は、条例化をせず、要綱で実施しているため、勧告や改善命令といった強制力はもっていません。しかし、今後事業をＰＲし、実績を積み上げることによって、一定の抑止的効果や啓発効果が期待できると考えており、県福祉部を中心に保健・医療・教育・警察等の各部局あるいは現場の各相談機関等での連携を図りながら事業をすすめています。

子どもの声を受け止めて、子どもの立場で、子どもの最善の利益を確保する活動をしていくためには、各委員および電話相談員や事務局を含めた児童福祉の関係者が、子どもの人権についての鋭敏な感覚を養い、関係機関を含めた一般社会に対して丁寧に啓発をしていくことが大切な役割であると考えています。

各地での新しい取り組み

特集

子どもの権利擁護

東京における権利擁護システムの構築

上智大学　教授　網野武博（あみの たけひろ）

はじめに

「児童の権利に関する条約」の国際連合での採択そしてわが国の批准という経過は、二〇世紀も残り少なくなった時期に、子どもの権利保障の新たな歩みを展開させる重要な契機となった。日本の首都東京は、あらゆる活動組織、機能を包含する世界的都市ではあるが、この問題への対応は必ずしも最先端を歩んでいたわけではない。しかし近年、民間グループの活動、とりわけ東京に本拠をおく社会福祉法人虐待防止センター、グループＣＡＰ、東京弁護士会、第二東京弁護士会などのＮＧＯ、ＮＰＯによる活動は、注目される新しい潮流として影響を及ぼしつつある。そして、東京都の行政施策としても注目される動向がみられてきている。筆者は、都の施策への提言にかかわる役割を担った者のひとりであるが、都における新しい権利擁護システムの構築を中心に以下概述することとする。

Ⅰ．東京都における子どもの権利擁護への取り組みの動向

1．子ども家庭支援システムの構築と子どもの権利保障

わが国が国際連合の「児童の権利に関する条約」を批准した1994（平成６）年８月、東京都児童福祉審議会は、「地域における子ども家庭支援システムの構築とその推進に向けて」（中間報告）の意見具申を８月に行った際、基本的な視点の第４に、「子ども自身の意見の尊重」を掲げ、以下のように述べている。

『本年五月、「児童の権利に関する条約」が発効した。この条約は、子どもの養育、発達について、父母もしくは法定保護者、国、地方自治体、社会が責任をもつことを明示するとともに、子どもを単に保護されるべき対象としてではなく、権利の主体として位置づけ、子どもが自由に自己の意見を表明する権利をもち、その意見が年齢と成熟度に応じて尊重されることを保障している。今後、子どもや家庭に関する施策を推進するにあたり、できるだけ子どもの意見を取り入れ、施策に反映させる仕組みを考えるとともに、子ども自身の可能性、成長の力を認め、これを伸ばすような施策を進めていく必要がある。』[1]。

そして翌年３月、審議会は「みんなで担う子ども家庭支援の地域づくりを」（最終報告）の意見具申を行った際、児童福祉施設等の新たな事業展開に関する改善の方向の第４に、子どもの権利の観点からの見直しについて、『「児童の権利に関する条約」の理念に照らして施設運営を見直す必要がある。……今後、施設等の運営や処遇のあり方について、この条約の理念に則り、自ら再点検し、子どもの最善の利益が図られるような施設運営に努めることが重要である。』と提言している[2]。

この主旨の一貫として早速その翌年度当初には、福祉、保健・医療、教育等各分野の関係者によって「子どもの虐待防止マニュアル」が発行され、権利擁護の中でもとくに対応が急がれた子どもへの虐待に関して、関係機関がその早期発見と適切な対応をすすめていくための重要な指針を明らかにした[3]。中でも、虐待について中心となって対応し、各機関との連絡調整を行う機能などを持っている機関を調整機関とし、調整機関と協力して子どもや家族の援助にあたる立場になることが多い機関を協力機関とし、前者として児童相談所、福祉事務所、保健所、教育相談所(室)などを、また後者として児童委員、医療機関、学校、幼稚園、保育園、児童館、学童クラブ、警察などをあげている。このマニュアル作成は、全国的にも虐待相談の増加が注目されてきている中で、とくに重要な関係機関の共通認識と連携・協力を深める端緒として重要な意義があった。

都はこの審議会の報告を受けて、1995（平成７）年度から子ども家庭支援センターをモデル的に設置し始めた。その活動も、子どもの権利保障をすすめる具体的な手だてとなるものであった。しかし、子どもの権利保障にかかわる児童相談所等の関係機関、児童福祉施設など、旧来の既存の機関や施設の対応や取り組みは、必ずしも順調に展開されてきたとは言えなかった。

2.子どもの権利保障の仕組みづくり

都において子どもの権利保障の具体的な施策を積極的に展開すべく、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について」が示されたのは昨年1998（平成10）年の７月である[4]。この報告はまず、子どもの権利保障の歩みはひとつの岐路に立たされているとし、子どもを健やかに育成していくには、「子どもは権利行使の主体である」ことを、親、教師、施設職員、行政職員など直接子どもにかかわる者はもちろんのこと、すべての都民が認識し、行動することが求められると指摘した。そして重視すべき子どもの権利の内容を具体的に明記した上で、とくに次の三点について提言している。

（１）新たな権利擁護システムの確立

まず、従来の既存の機関・システムの限界を超えた、都独自の新たな権利擁護システムの構築である。その中核となるものが、公平性と高度の専門性が確保され、かつ行政の組織や運営から独立性を有する「第三者機関」の設置である。第三者機関の機能としては、第一に調査機能、第二に調整・指導・勧告機能、第三に都の施策に対する意見、提言機能、そして第四に相談機能である。このうち第二の調整・指導・勧告機能は、子どもの最善の利益を図るためにある意味で欠かせないものであり、従来ここまで踏み込むことはなかなかむずかしかった。この報告では、『……解決困難な場合には、文書等をもって勧告をし、改善を強く促す。』と明記されている。

また、第三者機関のスタッフとして、子どもの権利擁護専門員、子どもからのＳＯＳ電話を受けて、事実の調査等を行う相談調査員などで構成することを求めている。

（２）子どもの権利に関する条例（仮称）の制定

次に、子どもの権利保障の仕組みを構築するための、「子どもの権利に関する条例（仮称）」の制定である。これは、すべての都民が子どもの権利に対する認識を深めるための「子どもの人権宣言」の性格をもち、そして条例で子どもの権利擁護のために具体的に活動する第三者機関の設置を明示することなどが主要な内容であり、これにより行政上の責務をより明らかにするものとなる。

（3）区市町村レベルの自覚と発見のシステムの構築

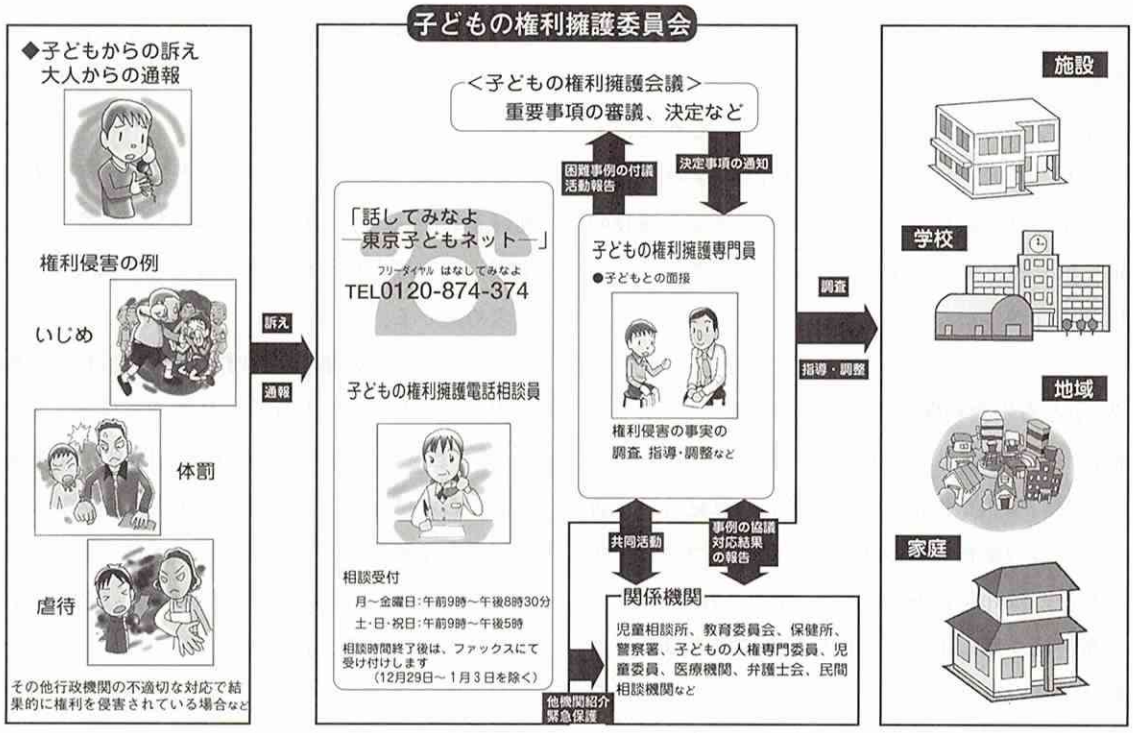
さらに、都のレベルとともに、まず住民に身近な区市町村で、子どもの権利侵害に対する予防と発見、対応を強めることである。報告では、このシステムを「区市町村レベルの権利擁護システム―自覚と発見のシステム―」と呼び、「都レベルの権利擁護システム」と相互に連携して機能することを求めている。

Ⅱ．都レベルの権利擁護システム構築の試行

1．子どもの権利擁護システム検討会の報告

この意見具申を受けて、時をおかず都は子どもの権利擁護システム検討会を設置した。検討会は同年9月、このシステム構築にあたっては第三者機関が権利擁護に向けて調整措置などを講じる根拠となる条例制定の検討や、関係機関との連携体制の整備など、いくつかの課題があることから、まず都において実現可能な方法によって試行を開始して、子どもをはじめ広く都民や関係者などの意見を聞きながら、システム構築に向けての環境整備を図っていくことを提言した[5]。試行期間は3段階に分かれ、平成10年度末までに具体的事業を開始し試行を重ねるとともに、平成11年度末までに条例や本格実施の内容の検討を終え、平成12年度の9月までに本格実施の準備を整えることとなっている。試行内容の中核にあるものが、第三者機関的な役割を果たす「子どもの権利擁護委員会」である。この委員会は、第一にオンブズパーソン活動、第二に権利侵害に対する救済活動を担う。この活動を行うために「子どもの

図1．子どもの権利擁護委員会の活動　（東京都児童相談センター「話してみない―児童相談所だより―」創刊号より）



権利擁護会議」が置かれる。またこの委員会の活動スタッフは、子どもの権利擁護専門員、電話相談員、ボランティアで構成される。

2. 試行的実施の状況

これを受けて、都は図1に示すように、子どもの権利擁護委員会を中核とする子どもの権利擁護システムの試行を同年11月から開始した。提言のとおり、第三者機関の活動は、試行的に子どもの権利擁護委員会としてスタートしたことになる。先にふれた第三者機関の四つの機能のうち、第二の調整・指導・勧告機能については、条令が制定されていない現段階では、権利擁護のための調整措置に限界があり、勧告の機能については未試行の状況にある。

次に権利擁護会議であるが、子どもの権利擁護に関する重要な事項の審議・決定機関として、原則として毎月開催されている。会議の構成員は、子どもの権利擁護システム検討委員会の委員、子どもの権利擁護専門員である。

委員会は、権利侵害に関する直接の訴えや通報を受ける役割を担っているが、それを実際に行うのは電話相談員である。子ども達の訴え方として、電話相談はきわめて重要であり、<0120－874－374；はなしてみなよ>の電話番号が東京子どもネットとして活用されだした。相談受付時間は、図1の通りであるが、24時間の緊急対応についても検討されており、現在のところ時間外はＦＡＸで対応している。また、この試行の第1段階では、困っている子ども達の意見や声を自由に入れてもらうメッセージダイヤル(0120－874－376)を24時間体制で開設している。

11月に試行されて以来、東京子どもネットを通じた電話相談は、昨年11月から本年1月末までで、計223件に及んでいる。とくに権利侵害についての相談が101件と、全体の45.3％を占めている。中でも中学生からの相談が増加してきている。メッセージダイヤルも開設以来1月末までに718件に及んでいる。このネットが次第にあまねく知られるようになり、有効に活用される状況になることが期待される。

おわりに

以上のように、東京都における子どもの権利擁護にかかわる活動は、近年その歩みを着実に進めてきている。しかしこれらのシステムづくりが、従来から機能している児童相談所や児童福祉施設、教育現場などの役割に単に屋上屋を架すことで終わってはならない。とくに児童相談所や児童福祉施設は、本来子どもの権利保障や権利擁護を果たすことがその本質的役割であると言える。昨年11月から試行のスタートを切った子どもの権利擁護委員会は、児童相談センターに事務局が置かれている。また、児童養護施設や児童自立支援施設で生活する子ども達のための「児童の権利ノート」が小学校4年生以上の子ども達全員に配布される予定である。学校教育の場では、昨年度からスクールカウンセラーの配置やアドバイザリースタッフの派遣などもすすめている。従来から活動する児童福祉機関、施設、学校などのこの面での積極的な対応が、新しいシステムづくりの体制としっかり連動しつつ、個々の本来的役割を一層強化することが重要であると考える。

＊引用文献

(1)東京都児童福祉審議会「地域における子ども家庭支援システムの構築とその推進に向けて」(中間報告) 1994年8月

(2)東京都児童福祉審議会「みんなで担う子ども家庭支援の地域づくりを」(最終報告) 1995年3月

(3)東京都福祉局「子どもの虐待防止マニュアル－虐待への気づきと対応、援助のために－」1995年4月

(4)東京都児童福祉審議会「新たな子どもの権利保障の仕組みづくりについて」1998年7月

(5)東京都子どもの権利擁護システム検討会「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」1998年9月

外国の子どもの権利擁護の実際

特集

子どもの権利擁護

アメリカの子どもの権利擁護

ノートルダム女子大学生活文化学科　助教授　桐野由美子（きりのゆみこ）
＊3月31日までは聖母女学院短期大学専任講師

本稿ではアメリカの児童福祉システムの現状と動向をみながら、子どもの権利擁護がいかになされているかをみる。アメリカと日本では文化や背景はやや異なるが、少しでも今後の日本の児童福祉システム改善にあたって参考になればと願いつつ筆をとった。

1．子どもの権利条約とアメリカ

アメリカは国連の子どもの権利条約の草案作成時に主役を果たしたことを誇りにしている。しかし、今191カ国が批准し、史上初めて万国共通の法律となるために後一歩というところで、ソマリアと並んでアメリカはいまだに批准していない。1998年9月にニュージーランドで開かれた第12回国際児童虐待防止大会で、アメリカの一研究者Woolock氏が発表を終えた後、ある参加者がなぜ批准しないのかと聞いた時、Woolock氏自身はよくわからないが、政治的な理由があるらしいと答えた。インターネットで調べてみると、1995年に条約に署名して以来、条約の意図や規定に関する誤解が生じ、アメリカ政府がこの条約にどのように対処するかについて国民が余り理解していないことが原因だとあった。つまり、アメリカの一般市民や上院議員たちが、子どもの権利条約が米国の統治権を横領するのではないか、親の権利を侵害するのではないか、また、国連がアメリカの親に子どもの養育の仕方などについて命令を下すのではないか、と心配しているというから、困ったものである。

Woolock氏は、アメリカの児童福祉システムの長所を指摘すると同時に、アメリカの子ども5人の内1人は貧困レベルにいる、薬物乱用者激増などの理由から虐待ケースがどんどん増え、虐待の調査に集中的に時間と費用を費やして、従来の「援助者」としての役割を忘れているようである、と鋭くアメリカの児童福祉システムを批判し、子どもの権利条約に準じない点をはっきりと述べた。筆者はこの徹底した自己評価に感心した次第である。

2．法律とシステム上での権利の擁護

（1）パーマネンシープランニングと要養護児童の動き

このような批判はともかくとして、私がアメリカのアラバマ州の公的児童福祉局で児童保護、代替ケア、養子縁組担当のソーシャルワーカーを勤めたのは1970年代後半から1980年代後半にかけてであったが、当時でも、法律とシステムが子どもの権利擁護についてしっかりバックアップしていたので、その点働きやすかった、と今になってつくづく思う。

パーマネンシープランニングの達成を裁判所命令をからめて実施し、子どもの権利を擁護するアメリカのシステムは真の意味で子どもの権利を擁護していると思う。そこでまず西欧諸国、特にアメリカの児童養護の神髄にある概念、パーマネンシープランニングに基づいたシステムの中での子どもの動きについて説明する。

パーマネンシープランニングの概念では、すべての子どもが安全で愛情にみちた家庭―できれば自分の実親のいる家庭、そうでなければ養親家庭―に永久に属することを第一に重んじる。パーマネンシープランニングとは、限られた短期間内に目標を達成する作業であり、子どもを元の家庭に維持あるいは復帰する、または恒久的

に新しい家庭の一員になるかを速やかに判断する過程である。

パーマネントプランの優先順は、連邦法にも明記されているように、第1に家庭維持、第2に家庭復帰、第3に養子縁組、そして最後に第4として長期養護後の社会自立となっている。優先順第3の養子縁組では、他人養子縁組のほかに、特に最近になって、第4の長期養護のケースを少しでも減らすために、親戚養子縁組や里親養子縁組に力を入れだしている。

なお、それぞれの要養護児童のための、パーマネントプランを盛り込んだケースプランは、連邦法に定められている通り、子どもを親から分離する時点から速やかに書きあげられ、家庭裁判所に提出されたそのケースプランにより審判がおりる。なお、ケースプランは定期的に再度見直され、その子どものパーマネントプランにできるだけ早く達成するように家族へのサービス提供に努める。パーマネンシープランニングとは、ケースレビュー、親との契約、方針決定、またその過程での親の参加などの実践策を強調するケースマネージメントである。例えばワーカーは親に、「今から6ヵ月間セラピーと養育講座を毎週受けて、子どもを月2回訪問して下さい。これができなかった場合には、あなたから子どもの永久監護権を裁判所が取り上げることになり、子どもは家に帰れなくなりますよ。」という具合に説明し、期限付きのサービスを提供するわけである。

（2）新政策

1997年に成立した新連邦法（The Adoption and Safe Families Act）により、さらに敏速に子どもを家庭復帰あるいは永久に新しい家庭の一員になるようにするため、アメリカではまたもや新しいことに挑戦し始めた。その新政策の内容を箇条書きにまとめてみる。

1）一時的措置（アメリカでの里親委託、日本では主に施設措置）の子どもすべてに、委託後12ヵ月以内に必ずパーマネントプランを確定せねばならない。

2）従来の連続的計画（図1）から同時進行計画（図2）への変更

これまでは、家庭復帰のみをパーマネントプランとしてまず立て、家庭復帰が不可能と判断された時点で、次のプラン（例えば養子縁組）に切り替えていた。これからは同時進行計画を立てる、つまり、家庭復帰と併せて、家庭復帰が不可能になる場合を初めから同時に考慮し、二つのパーマネントプランを並行して立て、随時親と話し合いながら決めていくことになった。なお、家庭復帰が不可能な場合の4種類のパーマネントプランは、①（他人）養子縁組、②親戚養子縁組、③里親養子縁組、④法

図1．連続的計画 (Sequential Planning)

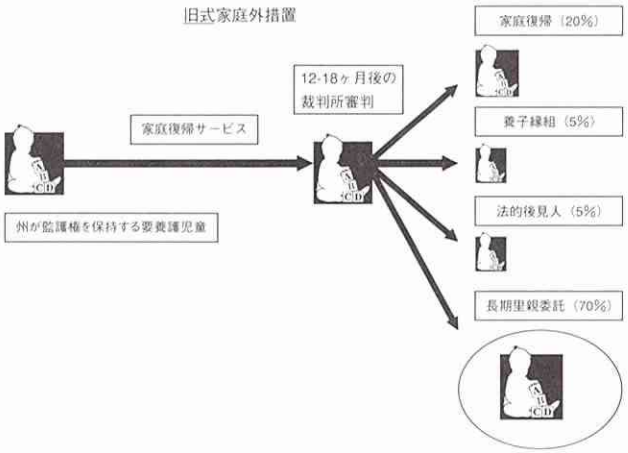
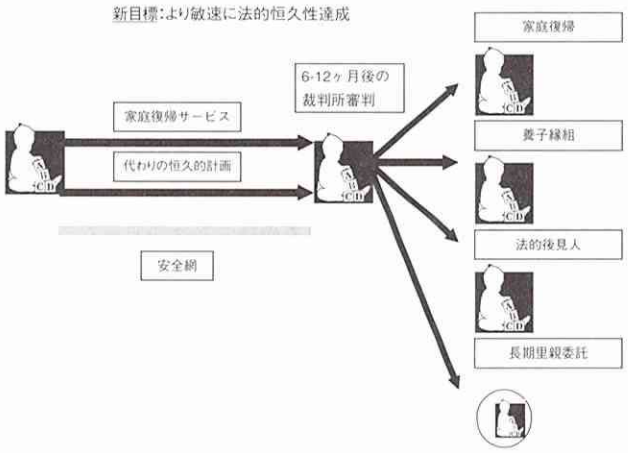


図2．同時進行計画 (Concurrent Planning)



的後見人選任の四つである。

3．機能別にみた権利擁護

次に、児童福祉法専門家の許斐有氏の整理に基づいて、子どもの権利擁護の機能を人権救済機能、代弁機能、調整機能の三つに分類し、それぞれの分野でアメリカが工夫をしている事項を述べる。

第一の救済機能のプログラムの一つの例として、子どもが虐待されている時、いじめられている時、家出をしたとき、あるいは妊娠や麻薬の問題などで自分ではどうしようもなく困っている時に、24時間体制で全国どこからでも利用できる子ども専用無料ホットラインが、「チャイルドヘルプ」など、ざっとインターネットで調べただけで数種類ある。

また、サウスキャロライナ州の児童福祉局では、州が一時監護権を保持している要養護児童専用の24時間体制のヘルプラインを設けており、里子が自分のワーカーに相談できない時にはいつでも電話するとソーシャルワーカーが相談にのってくれ、受理したすべての不満や問題に真剣にとりくむシステムになっている。

第二の代弁機能であるが、子どもの代弁者として、今アメリカの全地域で訓練を受けたボランティアが活躍している。その例をあげてみよう。

1）チャイルドアドボケート組織

アメリカ全国のそれぞれの地域に複数の子どものアドボケート（代弁者）組織が設立されている。

その内のひとつであるテキサス州ヒューストン市ハリス郡の「チャイルドアドボケート」は州からの基金でまかなう非営利団体で、児童虐待の悪循環を断つことを目的とし、少年裁判所裁判官に任命された128名のボランティアを動員し、約1,200名の子どもとその家族にサービスを提供している。重度の虐待を受け、システムから出られなくなっている子どもたちの代弁をし、一時的措置（里親。日本の場合の施設）期間をできるだけ短くすること、子どもが必要な社会復帰サービスを受けることを保障することなどを目標としている。代弁者は、裁判に子どもの代弁者として出席し、子どものパーマネントプランは何がよいかを推薦する。また、再虐待の可能性大の、在宅の子どもを毎週家庭訪問し、虐待が再発しないようにモニターする、家庭復帰が不可能な場合児童福祉局の担当ワーカーと協力して恒久的家庭を探す、学校の教師と相談し子どもの教育計画を立てる、なども彼らの仕事である。この団体に属するボランティア代弁者は21歳以上で、その内9割が自分の仕事を持っており、月平均8時間裁判所が委任するケースワークにたずさわる。彼らの経歴はまちまちであるが、まず全員がアドボカシー大学で学び、現場実習を終了しなければならない。ある調査結果によると、ボランティア代弁者により、子どもの一時的措置期間が平均24ヵ月であったものが15ヵ月にも縮小されたそうである。

また、ＣＡＳＡという裁判所任命のボランティアによる子どもの代弁者の協会も全国にあるが、ＣＡＳＡでは現在約4万3千人のボランティアが被虐待児の代弁者を務めているにもかかわらず、代弁者を必要とする子どもの4分の3はいまだ代弁者がいないままなので、もっとボランティアを募っていると述べていた。

2）ある裁判官のことば

読者の中には、そんな大事な子どもの代弁者の仕事をなぜボランティアにさせるのだろうかと疑問に思うかたもおられると思う。実は筆者自身、一ソーシャルワーカーとして、まず最初に集中トレーニングを受け、その後スーパーバイザーや同僚のワーカーとともに経験を積んだので、虐待が確証された後子どもが家にいるまま在宅サービスをするべきか分離して子どもを代替ケア（里親委託）に委託するかを判断するのは、エキスパートとしての児童福祉局のワーカーの任務としか考えていなかった。しかし、日本も同じであると思うが、各ワーカーの担当ケース数が多すぎるということ、また、いくらワーカーたちがエキスパートとはいえ、真の子どもの最善の利益は何かを効率よく判断するのには、子どもとその家族のアドボケートに補足の仕事をしていただくと助かるかもしれない。

インターネットでみたバージニア州の某裁判官の発言が印象に残っているので次に記しておく。

「裁判官として、私は責任重大な判決(子どもの措置、親権終了など）を下さねばならない。その子どもが愛着している唯一の家庭から分離するか、それとも子どもが虐待者の親の元にいる状態で在宅サービスをするか。家庭維持と審判を下しても、子どもがまた虐待される可能性があることも考慮しなければならない。その時私には、子どもの側に立って、その子にとっての最善の手段を、教えてくれる人が必要である。それでチャイルドアドボケート制度ができたのである。」

最後の権利擁護の機能として、子どもにとって何が最善の利益かを議論するなどの調整機能があげられるが、その例として多種職チームがある。

1986年に成立した連邦法により、児童虐待、特に性的虐待の取り扱いかたを改善し、被虐待児のトラウマを最小限にとどめること、また、虐待ケース、特に性的虐待ケースの調査と起訴のプロセスを改善することを目標とし、各州で多種職チームが設けられた。それも数種類のチームが全国各地域にネットワークを設立しているのには目をみはるものがある。

その内で、例えばアラバマ州をみると、1992年設立の、多種職チームを本体とした子どものアドボカシーネットワークセンターがある。このセンターも州補助金で運営する民間非営利団体（法人格）で、児童福祉と警察局が連帯して身体的また性的虐待ケースの子どもを面接できる場所を含んだ子どものための公共施設である。アドボカシーネットワークセンターでは、多種職チームが重度被虐待児の調査と治療のための協議会を定期的にもち、子どもの面接もここで合同で行われる。この多種職チームは、検察局、児童福祉局、精神衛生局、警察の代表者と、チャイルドアドボカシーセンターのスタッフにより構成されており、場合によっては医療専門家や子どものアドボケートも参加する。センターでは健康診断やセラピーの照会や地域での児童虐待防止活動にたずさわる者のためのトレーニングも行っている。

つい最近滋賀県彦根児童相談所のスタッフがワシントンD.C.のチルドレンズアドボカシーセンターを視察してこられ、いかに子どもの権利擁護がなされているかをみてこられた。その一例として、子どもが裁判所で証言しなければならない時に、子どもの恐怖感を最小限にするために、わかりやすい塗り絵用の小冊子を見せながら裁判所で何をするかを説明すると聞いた。子どもにはアドボケートがつき、裁判所で子どもの代わりに尋問に答えてくれる場合があることも、その絵本で子どもに教えることができる。また、システムに入ってきたばかりの被虐待児の衣料の準備の暇がなかった場合が多いので、センターでは、その子たちのための新しい衣料もそろえているそうだ。何よりも感心したことは、子どもが何度も裁判で証言しなくてすむように法廷用のインタビューを行う部屋では、子どもが恐がらないようにアットホームな雰囲気の装飾がなされ、そこにマイク、カメラや両面鏡が設けられていることを前もって子どもに説明した上でインタビューを進めるようになっていることであった。

もう一つの調整機能の例としてコネチカット州をあげると、州児童福祉局がオンブスマンオフィスを設けており、里親や養親などのクライエントのサービスに関する不満や問題を受理した後すべてのケースを調査し、問題解決をすることが必須になっている。

以上述べたことの他に、連邦法に、裁判所に行く場合には必ず子どもには guardian at litem（子ども専門弁護士）をつけること、また親にも弁護士を保障すると定められていることなど、まだまだ子どもの権利擁護に関して述べたかったが、紙面の都合で次の機会にさせていただく。

＊主要参考文献

(1)CASA (1998). Court Appointed Special Advocates : What a CASA Volunteer Advocate Does. Virginia Beach, VA.
http : //www.gohamptonroads.com/cpmmimoty/groups/casabav/

(2)Child Advocates, Inc. of Harris County, Houston,Texas.(1998).
http : //www.childadvocates.org

(3)許斐有(1996)。「子どもの権利と児童福祉法：社会的子育てシステムを考える」信山社

(4)Pecora, P. J., Whittaker, J.K., & A.N. Maluccio. (1992). The Child Welfare Challenge : Policy, Practice, and Research. New York : Aldine De Gruyter.

(5)Smith, J. (1998). Child Rights : How to Help the US Ratify.
http : //www.unicef,org/crc/updates//us-how.htm

(6)Woolock, I. & Schlesinger, E. (1998). "A Report Card for the U.S. Child Welfare System : Does It Meet the Standards of the UN Convention on the Rights of the Child?" Child Welfare Research : Volume One. New York : Columbia University Press. pp.146－184.

外国の子どもの権利擁護の実際

特集

子どもの権利擁護

カナダ・オンタリオ州のアドボカシー機関

大阪府立大学社会福祉学部　助教授　許斐（このみ）　有（ゆう）

1．おおカナダ

カナダはとても魅力のある国である。

それはなぜだろうか。

カナダが福祉国家であることは、これまであまり知られていなかった。最近になって日本でも紹介されるようになったが、当のカナダ人はこの頃は「福祉国家であった」と過去形で語ることが多い。少なくともオンタリオでは、行財政改革のあおりでかなり後退していることは否めない事実である。しかし、それでも医療費は無料だし、さまざまな福祉サービスは充実している。日本に比べればはるかに高水準であるといえる。

カナダは「福祉社会」でもあると思う。これは私が1年余り生活しての印象だが、市民の中に「扶けあう」という考え方がとても強いと感じられた。福祉国家であることと関連があると思うが、障害者や高齢者、そして子ども連れの家族にとても「やさしい社会」である。日常生活の中でのさりげない手助けはよく見られる光景であり、私には印象的であった。しかしそれだけでなく、本当に困ったときにも誰かが援助の手をさしのべる、そんな社会なのである。

いわゆる地域社会ではないが、さまざまな種類のコミュニティやネットワークが存在することも特徴であろう。私たちも日系コミュニティにたいへんお世話になったが、トロントなどでは民族コミュニティの果たす役割が大きいようである。また、寄付活動もさかんである。不況になれば余計に寄付が集まると聞いた。私も電話による度重なる寄付の依頼に悩まされたが、労力をかけるだけの効果があるということだろう。何度かはつい応じて、後で後悔することもあった。

カナダは「人権大国」とも言われる。隣国アメリカの影響が大きいと思われるが、アメリカから理念を学び、アメリカ以上に差別を克服した国である。一つの例ではあるが、同性愛者に対する差別が少ないことに私は驚かされた。日本ではとても考えられないことである。憲法の一部である「カナダ人権憲章」が、かなりの程度社会に根づいているということだろうか。

もちろん「カナダが理想社会である」などと言うつもりはない。カナダも犯罪や貧困問題など深刻な社会問題に直面している。しかし、「福祉社会」であることと「人権大国」であることは、社会的に何らかの困難を抱える人たち（いわゆる社会的弱者）にとっては大きな救いである。少なくとも日本やアメリカなどに比べれば、はるかに住みよいことは間違いない。

《カナダは、イギリス・北欧型の福祉国家をモデルとしつつ、アメリカの人権の考え方を取り入れた》というのが私の仮説である。だから、北欧の国とも、そしてアメリカとも違った歩みをしているの

ではないだろうか。このことを抜きにしては、本稿の課題である子どもの権利擁護を語る意味はない。

2. 子ども家庭サービス法に規定されたアドボカシー機関

オンタリオで子どもの権利が法的に保障されるようになるのは、1970年代の後半から80年代にかけてである。児童福祉法改革の必要性が指摘され、1978年の児童福祉法修正、1980年の児童福祉法改正を経て、1984年には子ども家庭サービス法（Child and Family Services Act）が制定される。この法律は、児童福祉法を含む既存の10の児童福祉サービス関連諸法を統合一本化し、新たな理念を付加した総合立法である。同法は1986年に施行、そして早くも1990年には改正され、今日に至っている。

この法律に規定された子どものアドボカシー機関としては、オフィシャルガーディアン（事務所）と子ども家庭サービス・アドボカシー事務所の二つがある。

オフィシャルガーディアン（Official Guardian）は、1827年に活動を開始し、1881年の裁判所法により公認された子どもの法的代弁システムである。非常に長い歴史をもっており、法的代弁制度として世界に誇りうるのではないかと思われる（1995年に「子どもの弁護士」（Children's Lawyer）と名称を改めている）。

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、以下「アドボカシー事務所」という）の起源は、1978年に、コミュニティ・ソーシャルサービス省が子どもサービス部に「アドボカシー・ユニット」を設置したことに始まる。しかし、政府部内でのアドボカシー活動は、1970年代の初期にすでに開始されていた。

1984年法で法制化され、名称も改められたアドボカシー事務所は、1991年にジュディ・フィンレイを所長兼チーフ・アドボキットに迎え、さらなる発展を遂げることになる。取り扱うケース件数も、1992年度には843件であったものが、1994年度には2,494件、1996年度には3,132件と飛躍的な伸びを示す。これを、現在10人のアドボキットで対応している。

アドボカシー事務所は、機構上は州政府コミュニティ・ソーシャルサービス省子どもサービス部に設置されており、事務所長の上司は同省副大臣補佐（日本政府の局長に相当する）になる。しかし、独立した公的機関として認知されており、州政府の監督権限は予算と人事に限られる。大臣であっても職務内容等について口出しすることはできない。

3. アドボカシー事務所の実際

私は1996年の1月から6月まで、土日と日本に一時帰国していた3週間を除き、毎日のようにアドボカシー事務所に通った。それ以前にも何度か訪問し、アドボカシー事務所の概要は聞いていたが、やはり「聞くと見るとでは大違い」であった。長期間にわたり滞在させていただいたことで、本当の意味での「実際」を知ることができたと思っている。以下では、私が見聞きしたことにもとづいて、事務所でのケースに対する対応を述べてみたい。

（1）電話によるインテイク

ほとんどのケースはまず電話で入ってくる。かかってきた電話を最初に受けるのは、専門職のアドボキットではなく、事務職の受付担当者である。受付は、かかってきた電話の用件を聞き、振り分けたうえで、緊急度に応じて事務所の方から電話をするというやり方を取っている。つまり、受付担当者が相手の名前、電話番号、用件等を聞いて、ケースの場合にはチーフ・アドボキットを通じて担当すべきアドボキットに振り分けるのである。かかってくる電話があまりにも多いためこのようなやり方になった

と思われるが、重要なのは、子ども本人からかかってきた電話については、できる限りその場で待機しているアドボキットにつなぐということである。

時間外にかかってきた電話はいったん留守録に録音され、その日担当のアドボキットがピックアップする。そして緊急のものについては即活動を開始する態勢になっている。

（2）まず子どもの話を聞く

子どもから直接電話がかかってきたケースについては、アドボキットが話を聞き、質問に答えたり、必要なアドバイスをする。子どもの話を子どもの立場に立って親身に聞くことで、かなり多くのケースが終了となる。子どもたちは聞いてもらうことで目的を達するからである。不平や不満を身近な人に話せないときに、信頼できる第三者に聞いてもらうことがどんなに大事かがよくわかる。

ちょっとした子どもの権利侵害やグループホームでの苦情などについては、話をよく聞き、子ども自身が自ら権利を主張し、苦情の申し立てができるようにアドバイスする。自分自身の力で問題を解決することがもっとも大切だからである。自分で主張する自信のなかった子どもも、アドボキットに話を聞いてもらい、「あなたの言っていることはけっして間違いではないよ」と支持されることによって、自分の手で問題解決をする力を得ることになる。まさにエンパワーメントである。もちろんその際、うまく解決できないときには躊躇しないで必ずまた電話するように言い添える。

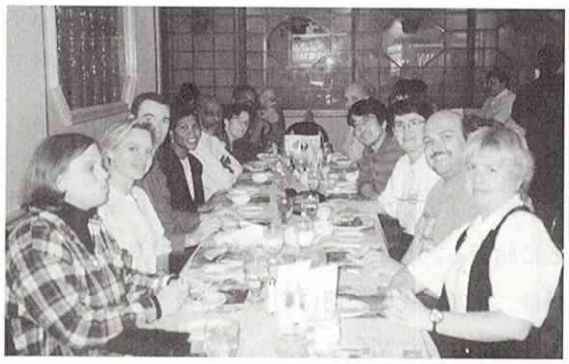
（3）アドボキットの介入

子どもが自分で言えないような場合には、子ども自身の依頼あるいは了解を得て、アドボキットが介入する。アドボキットが電話で仲介することもあるし、出かけて行って当事者たちに会うこともある。それほど困難ではないケースについては、かかってきたその電話に職員などに出てもらって子どもの気持ちを伝え、大人の話を聞く。また、大人の言い分も子どもにちゃんと伝える。ちょっとした行き違いや感情的対立でこじれていることが多いので、アドボキットが仲裁に入ることによって両者が冷静に判断できるようになることもある。

ある日一番若いアドボキットが、今日子どもに会いに行くのだといってはしゃいでいたことを覚えている。帰って来てから様子を聞いてみると、自分は何もしなかったという。一言も発言しなかった、ただ子どもの横に座っていただけだったということだ。子どもは、一人では大人と向かい合えないが、自分の味方である大人が横に座っているだけで安心して、自信を持って話せるようになるということの典型だろう。これも一つのエンパワーメントだと思う。子どもに代わって発言するだけがアドボキットの役割ではない。

（4）「最善の利益」を求めて

もちろんむずかしいケースもある。その一つは対応困難ケース（hard to serve）で、既存の制度では十分な対応ができなかったものである。つまり、これまでいろんなところにかけあったが相手にされなかったり、解決策が見つからなかったケースである。この中には、重度の知的障害や精神障害のケースも見られる。こうしたケースについては、親の意



アドボカシー事務所のスタッフ（1997年10月９日、筆者のお別れ会。右端がフィンレイ所長、右から４人目が筆者）

向を聞きながら――多くの場合子ども自身の意思を確認することがむずかしいからである――、「子どもの最善の利益」を求めてアドボキットはさまざまな方策や資源を探すことになる。

年少の子どもも含めて「ものを言わない子ども」のケースが案外多いと思った。このような子どもたちの「代弁」をすることは、アドボキットの重要な仕事であるが、なかなかむずかしい。何がその子どもにとって「最善の利益」であるかについて迷うことがあると、あるアドボキットが話してくれた。

（5）アドボキットの活動

ケースについてアドボキット同士が情報交換をしている場面はよく見かけられた。2週間に1度はすべてのアドボキットが出席するケース会議が開かれるし、必要に応じて数人のアドボキットでケース検討をすることもある。また、立ち話で意見交換するのも日常茶飯事であった。

一人ひとりのアドボキットはそれぞれの分野で有能な専門家であるが、けっして一人で問題を抱え込まないで、お互いに相談し合うという姿勢に私は感銘を受けた。年齢・性別・経験年数など関係ないのだ。年配のベテランアドボキットが若手のアドボキットや実習生にアドバイスをもらっていることもしばしばだった。

もちろんアドボキットの活動は電話だけではない。寄宿舎制の州立学校にはアドボキットが定期的に通い、子どもの相談を受けたり、子どもの権利についての普及活動を行っていた。盲学校に同行させていただいたとき、アドボキットは気軽に教職員や子どもに声をかけ、自分の存在を知ってもらおうと努力していた。子どもの面接も数件あったが、ほとんどが子ども自身からの申し出によるものである。本人の了解を得て立ち会わせてもらったが、友だち関係についての涙ながらの訴え（日本でいう「いじめ」だと思う）に対して、けっして同情するのではなく、話をよく聞いたうえでたんたんとアドバイスしている様子が印象的であった。後で「残念ながら、アドボキットとしてできることはここまでです」と語っていた。

4. 聞いてもらう権利

オンタリオの子どもの権利擁護でもっとも重視されているのは、子どもの「聞いてもらう権利」（right to be heard）の保障である。これは、国連子どもの権利条約12条の意見表明権にあたるが、オンタリオではすでに、1978年の修正児童福祉法に取り入れられていた。

「聞いてもらう権利」は、子ども自身による不服申し立て制度の整備、子どもの権利擁護機関および子どもの措置に関する助言（審査）委員会の設置などによって具体化されている。感心するのは、これらの制度・機関等がそれぞれ複数置かれており、子どもに選択の余地を与えるとともに、相互にチェックする態勢を取っている点である。

アドボカシー事務所の実践からもわかるように、オンタリオでは「聞いてもらう権利」に多大の配慮が払われていることは間違いない。司法省の担当官が、国連子どもの権利委員会の勧告に対して、「オンタリオに関する限り、子どもの意見表明権は十分に保障されている」と胸を張っていたのが忘れられない。

＊参考文献
(1)ジュディ・フィンレイ（平野裕二翻訳・構成）「カナダの子どもの権利擁護」『月刊子ども論』1998年1月号、クレヨンハウス
(2)許斐他訳「カナダ・オンタリオ州の子どもの権利ハンドブック」「社会問題研究」48巻1号、大阪府立大学社会福祉学部、1998年
(3)許斐「カナダ・オンタリオ州における子どもの権利保障」「社会問題研究」48巻2号、1999年
(4)許斐『子どもの権利と児童福祉法――社会的子育てシステムを考える』信山社、1996年
(5)高橋重宏「カナダの子ども家庭サービス①」高橋重宏編『子ども家庭福祉論』放送大学教材、1998年

外国の子どもの権利擁護の実際

特集

子どもの権利擁護

フランスに見る子どもの権利擁護

神奈川大学法学部　教授　丸山（まるやま）　茂（しげる）

I

フランスは、子どもの権利条約が国連で採択されることに最も積極的な運動を展開した国のひとつであった。フランスにとって、国連による子どもの権利条約の採択は、これまで自分たちが主張してきたことが実現された好ましい事態として理解された。子どもの権利条約は、フランス革命以来の伝統主義と革命派、保守と革新の対立を超えて、フランス国民に一致して承認され、推進されていった。1990年1月26日、ニューヨークに各国の代表が集まり子どもの権利条約の署名を行ったときにもフランスはいち早く参加し、最初の署名国のひとつとなった。その後ほとんど時をおくことなく、1990年8月6日国民議会で、564議席のうち561の圧倒的な賛成を得て、子どもの権利条約は批准され、発効したのである。

フランスにおいて子どもの権利への関心が高かった理由には、フランス革命以来の「人権の国」としての自負に加えて、政治的には、フランス革命200周年にあわせて子どもの権利条約を採択させることによって、フランスの国際的威信を高める目的もあった。もちろん、フランス社会で子どもの権利を擁護すべきあらたな社会問題が深刻化していたことも背景にあった。子どもの権利条約の国連での採択に備えて、フランスではいち早く1988年に、子どもの権利条約を実現していくためには国内法的、国際法的にどのような問題点があるかを*コンセイユデタによって洗い出していく作業が進められ、1990年に『子どもの地位と保護』(Consil D'État, Statut et Protection de l'Enfant, La Documentation Française, 1990)と称する報告書となって発表された。これと時を同じくして、連帯・健康・社会保護省は、7万人の子どもたちを対象として、彼らが子どもの権利についてどのような感想と意見を持っているかを調査し、『問題化の子どもの権利』(Les Droits de l'enfant en question, La Documentation Française, 1990)と題する報告書が出版された。

この報告書の前書きの中で、前大臣のクロード・シェイソンは、子どもの権利が問題となるのは第三世界ばかりではなく現下のフランスにおいても同様に重要な課題を抱えているとして、家族崩壊、児童虐待、性的虐待、都市化の問題、少数者差別、貧困、文化的軋轢、難民問題、居住環境の課題に取り組まなければならないとしている。

このようなことに加えて、フランスが子どもの権利条約の推進役をかってでた最も大きな理由は、実は別の所にあったと思われる。つまり、80年代のミッテラン政権下において地方分権化政策が積極的に推進され、福祉国家の見直しという課題の中で、子どもの権利擁護の新たなシステムがすでに作り上げられていたということが最も大きいのである。

II

福祉国家の問題は、二つの点に集約される。ひとつは、福祉国家の保護政策が行政裁量を拡大させ、財政赤字の拡大と中央行政の肥大化を招いたことである。もうひとつは、中央による保護政策が中心となる福祉国家では、国民が受益者として受け身的存在となり、消費社会の進展とともに社会参加の意識が薄

＊コンセイユデタ：革命期に創設されたフランス独特の制度組織で、今日では、二つの重要な役割を担っている。ひとつは、行政訴訟に関する最高裁判所の役割であり、いまひとつは、法律案や政府の政令や命令に関する意見を述べ、識見を持って政府に対する顧問の役割を果たす。

れ、社会全体が*アノミー状態に陥ったことにある。

このような問題を克服する施策として、地方分権化政策が打ち出され、1982年の「市町村、県および地域圏の権利と自由に関する法律」を端緒としてさまざまな法律と政令が作られていった。なかでも、家族と子どものための児童社会援助サービスの進め方に関する基本方針を定めた三つの法律は、地方分権化政策の進め方を示すもっとも典型的なものといえる。

1983年7月22日の「*アクシオン・ソシアルならびに社会および社会医療に関する機関、サービスにおける地方自治体の行為のコントロールに関する法律」は、児童福祉サービスのために採用すべき手段の選択と管轄について、全面的に県議会議長に権限を委譲し、地方の実情に応じた福祉サービスのあり方を当事者が進めていくことを鮮明にした。伝統的に県知事は中央の任命によることになっているので、選挙で選ばれた県議会議員の互選によって選出される県議会議長が福祉サービスの進め方についての主導権を持つにいたったということは、地方の自治と自律を認め、地域ごとの多様性を承認しながら、福祉に関して現場の当事者による民主的選択を実質化しようとしたという点で、フランス社会の大きな変革を意味した。

他の二つの法律は、1984年6月6日の「福祉サービスの利用者の権利と国家後見の容認に関する法律」と1986年1月6日の「保険社会法制を地方分権化に適合させるための法律」である。前者は、児童保護サービスの利用者の権利を実現しやすくするための手段を講じる手続きを定め、福祉サービスへの利用者の権利を実体的に定めるだけでなく、それらについて情報を与え利用者の啓蒙をはかり、彼らが社会的行為者(アクター)のひとりとして権利の実質的な実現に行動をとれるよう期待している。後者は、社会および社会医療サービスの機関とそのサービス内容と今後のあり方について、地方の必要に応じて、県議会議長の下に、固有の方針を打ち出すことを求めたものである。その際には、制度組織、利用者、医療保険の専門家、ソーシャル・ワーカーの代表者からなる委員会に諮問が義務づけられている。また、その実行に当たっては、公共団体その他の公的組織ばかりでなく、アソシアシオン(民間団体)や個人が国家や地方公共団体とともに協約を作成し、公と私を問わず相互的な連携の下にサービスを進めていくものとしている。

これらの法律の特徴は、単に県議会議長と地方議会へ福祉政策決定の権限を委譲することにあるばかりでなく、地方の必要に応じた施策を実施していくために、「公」的組織か「私」的なそれであるかを問わず、政策の形成と実行への参加を求め、さらに利用者もまた単なる受け身的存在として位置づけられるのではなく、施策実現の担当者、当事者として位置づけられている点にある。このように、行政がその政策決定をいわば上から押しつけるのではなく、公的組織と私的組織ならびに個人からなる地方の構成員が相互的連携の中で、施策を展開していくことを求めている点に大きな特徴がみられる。それは、「社会への人々の統合から、人々の現実や欲求への社会の適合へ」という理念の転換としてとらえられ、地域社会に生じるニーズの変化にダイナミックに適応していこうとする社会的編成原理の転換を意味した。これをフランスではアクシオン・ソシアルのグローバル化という標語で理解している。

このような政策を具体化した最初の法律が、1989年7月10日の「未成年者に対する虐待の予防と保護に関する法律」であった。この法律の意義のひとつは、子どもの保護援助のための行政介入を基礎づける概念に<被虐待児童>を付け加え、公的介入の契機となる一般概念を拡大したことにある。さらに重要なことは、地方分権化政策を受けて、児童虐待の予防、保護と援助に携わる公的セクター、私的セクターのいずれの機関も、県議会議長のもとに統括され、共同して虐待の防止、被虐待者の援助に当たることを求め、その連携のあり方を地域の特性に応じて作り上げるようになっている点である。この法律は、さらに、ニュメロヴェール（緑の電話）と呼ばれる無料の国立の電話相談室をもうけ、医師、ソー

*アノミー；〈社会秩序や価値体系の崩壊、自己喪失感や崩壊感覚〉と辞書にはあるが、このような感覚によって社会が機能不全の状態にあることをここではいう。

*アクシオン・ソシアル；公式にはいかなる定義もなされていない。単に社会活動を指すのではなく、ひとつは法的な社会保護措置をとった後になお生じうる社会的不公正に対する救済を指し、他方では、家族や個人の直面する困難に対して社会的予防や教育、社会生活の改革を行い、それに対応できるようなサービスを提供し社会構造を変革していくことを意味する。

シャルワーカー、裁判官、警察、憲兵警察へ虐待問題への正しい対応を求めて、研修義務も課している。

このようなかたちで社会システムの構造的な組み替えがすでに行われ、公的制度ばかりでなく、民間団体も含めて子どもの権利への取り組みに向けての体制が作り上げられていたことが、フランスが子どもの権利を推進していくためのもっと大きな原動力となっていたということができる。子どもの権利条約の成立に向けて、フランスのＮＧＯが活発な活動を展開した背景にはこのような事があったということができる。

Ⅲ

先にあげたコンセイユデタの報告書は、子どもの権利を実現するために、行政制度については、アクシオン・ソシアルのグローバル化をさらに推進するということがうたわれている。法的な問題では、子どもの名前に関する子どもの利益、親を知る権利、親子関係の承認、親責任の共同性について法改正が必要であるとの提案がなされている。これを受けて、改正作業がすすめられ、1993年１月８日の法律によって民法の一部が、子どもの権利条約の趣旨に沿うかたちに改正された。

これまでは、子の名前を親が自由につけることができ、事後的に子どもの請求によって変更が可能であったものが、改正法では、つけられた名前が子の利益に反しないかを身分吏が事前にチェックし、反すると判断した場合には、名前の変更の訴えの手続きをとることができるようにした。また、名前をつける前に死亡した子どもについても人格を認めて身分証書への登録を認めることとしている。意見表明権との関係では、13歳以上の子どもには、親子関係の創設や変更に関わらないで氏名の変更をする場合にはその同意を要するとしている。

フランスでは、婚外子の親子関係を法的に認めさせるために父母ともに認知を必要としている。認知請求のことをフランスでは父母の捜索と呼んでいるが、今回の改正では、捜索を基礎づける証明の可能性が拡大され、「推測される事実」かあるいは「重大な徴表」がありさえすれば認知の訴えが一般的に認られるとしている。子どもが親を持つ権利を実質的に拡大したものといえる。しかしながら他方で、改正後の民法341条の１では、母の匿名出産の権利を認め、子どもの親を知る権利を制限している。この問題について、女性の権利を優位におくのはフランスの伝統であるとも言える。このことからは、子どもの権利は、必ずしも絶対的なものではなく、他の権利との間に衝突がある場合にはどちらを優先させるかについて政策的判断に委ねられなければならない場合もあることが示されている。

親責任のあり方については、改正前は1987年のマルレ法によって離婚後の共同親権が承認されたものの、単独親権か共同親権かは事情に応じて裁判官が決定することになっていた。改正後は、共同親権を原則とすることによって、親権決定における裁判官の介入の範囲を制限するだけでなく、離婚後にも子どもが家族的環境を維持できるようにとの配慮を強く示した。

先にあげた意見表明権は、氏名の変更の場合に限らず、未成年者に関わるあらゆる手続きにおいても要求されている。改正後の民法388条の１は、判断力のある未成年者は、判事から聴聞を受ける権利を持つとされている。この権利は、13歳以上に限られず、13歳以下であっても判断力さえあれば保障されている。しかし、未成年者は単独で手続き上の当事者となれるわけではなく、また、聴聞の結果を判断に組み込まれなければならないというものでもない。

Ⅳ

フランスにおける子どもの権利擁護のための取り組みは、行政制度の改革や民法の改正にとどまるものではなく、子どもの生活世界全般にわたって実践されている。子どもを取りまく情報については、未成年者にとって危険な図書から彼らを守るための販売の禁止あるいは未成年者の目に触れないような販売方法を求めている。映画についても事前の承認手

続きを定め、テレビについては「オーディオビジュアル高等諮問委員会」によって、1989年5月に一定の放送コードが提案されている。

さらに、子どもの余暇については、近年になって増えてきているバカンスに行けない子ども達に対する支援も行われている。また、カルティエ再開発全国委員会の取り組む非行少年対策に見られるように、都市の環境整備を行い、社会の構造改善を図りながら子ども達を支援していこうとする運動も展開されてきた。

最近のフランスでは再び児童虐待が新たに社会問題化して、いっそうの取り組みの強化が叫ばれている。1997年には、「子ども議会」が、子どもの健康状態に配慮し、児童虐待から子どもを保護するため学校に看護婦を配属することを求める決議を行った。児童労働に関しては1998年に、児童を搾取する国々からの物品を学校や地方機関が購入しないことを「子ども議会」が提案し、国民議会でも審議され、子どもの権利擁護のための国際的連帯を強化しようとしている。さらに、1998年1月8日には、国民議会に「フランスにおける子どもの権利条約に関する調査委員会」が設けられ、この委員会の提案に基づいて11月19日には、スウェーデンやノルウェーの経験を参考にして子どものメディアツール（オンブズマン）の創設が委員長であるローラン・ファビウスらによる提案が承認された。メディアツールには、行政措置に対する子どもの異議を代弁し、子どもに対して子どもの権利を周知させる役割を果たし、子どもの法的主体性を実現していく役割が託されている。

以上にみたように、フランスにおいて子どもの権利への取り組みは、公と私とを問わず社会構成員のすべてがアクターとなって社会を作り上げていくという、ポスト福祉国家の社会的編成原理に基づいて展開されているということができる。

V

フランスにおいても子どもの権利条約を実質化していくうえで全く問題がないわけではない。1993年に提出された子どもの権利条約の実施状況に関するフランスの報告書に対して、国連子どもの権利委員会は、フランスにおける問題点を指摘している。第一点は、言語、宗教、文化に関する少数者の権利(30条)を、批准の際に留保していることにある。これは国民教育の還俗化という革命の歴史的意義につらなるフランス社会の文化問題でもある。第二点は、非嫡出子である姦生子に対する相続分差別である。相続分平等化の遅れは、世論による反対が背景にある。第三点は、地方分権化による、子ども保護の不均等な状態である。第四点は、先に述べた女性の権利との関係で、親を知る権利を制限していることにある。第五点は、外国からの難民を受け入れるための全体的なシステムが欠如していることである。さらに第六点として、子どもの逮捕、拘留、刑の宣告、収監に関する立法が不十分であることが指摘されている。

さらに、民間団体の代表者によって構成される「子どもの権利のための民間団体による諮問委員会ＣＯＦＲＡＤＥ」も、貧困層において学校で食事をとらない子どもたちが増えていること、婚外子の相続分差別、第一子やひとりっ子に対する家族手当における不利益、義務とされる政府による子どもの権利の実施状況に関する年次報告書が提出されていないことなどを批判している。

子どもの権利をめぐってのこれらの問題点は、政府の努力によって直ちに解決することができるものもあるが、多くは、出入国管理に関する政策の問題、他の人権との調整の問題、国民世論の動向あるいはフランスの伝統的文化にかかわり、その実現は必ずしも容易ではないようにみえる。

＊参考文献
・丸山茂「フランスにおける子どもの権利条約とaction sociale」新しい家族－養子と里親制度の研究、23号、1993年、46頁。
・丸山茂「フランスにおける＜子どもの権利条約＞（1）」神奈川法学27巻2・3号、1992年。
・丸山茂「地方分権化と家族のレギュラシオン」神奈川大学評論31号、1998年、156頁。
・加藤佳子「子どもの権利条約と子どもの福祉－子どもの権利条約フランスにもたらした影響」児童福祉研究7号、1997年9頁。

外国の子どもの権利擁護の実際

特集

子どもの権利擁護

英国における子どもの権利擁護の動向

佛教大学　教授　津崎哲雄（つざきてつお）

はじめに

英国で公的ケアに託置される子どもの意見表明が社会的課題となり始めたのは、国連子どもの権利条約が総会で採択される10年以上前の70年代末であった[1]。また、同条約採択と英国89年児童法制定は同時期であった。こうした事実は、94年の第1回英政府報告審査の際、国連子どもの権利委員会からいくつかの点で批判されたこと[2]を考慮したとしても、子どもの権利にかかわる英関係者の姿勢を物語っている。確かに国内法の実施効果のモニター制度が不十分と指摘する国連委員会の批判は的を射ていよう。しかし、英国における子どもの権利擁護の基本姿勢は、第1回報告で「89年児童法の中核原理とは、子どもの声を聴き諸決定に反映させるということである」[3]と謳うところにうかがえることも確かである。同条約の中核理念の一つである意見表明権[4]が、手続的権利の脈絡において児童法では多様な具体策として規定される。

本稿では26条（ケース定期再審査制度、意見表明―不服申立を含む―制度）を主に検討し、同法施行規則（独立訪問員制度と施設監査制度）、公私の子どもの権利擁護主事制度および民間組織の権利擁護活動と当事者の権利擁護運動の紹介を通じ、この重要な分野の動向を垣間見ることにする（但し本稿で英国とはイングランドを意味する）。

1．89年児童法26条

26条は2つの義務を地方自治体社会福祉部に課す。自治体により育成（looked after）に託置される全ケースの定期再審査（review）および不服申立（complaint）を含む意見表明（representation）手順を設ける規定である。両方とも同一目的達成のために相互補完している。すなわち、現託置法が当該児の福祉の至高環境となっているか定期的に再審査し、利用者の不服申立（意見表明）により、育成託置児の福祉を至高状態にあるよう修正する共同親としての国家による不断の義務遂行である。両規定の権利条約25・12条への対応は、以下の説明から理解できるであろう[5]。

（1）育成ケースの定期再審査

裁判所命令による強制ケア託置ケースの定期再審査制度は、以前にも存在したが、同法はこの規定を育成託置される全ケースに拡大した。すなわち、裁判所のケア命令による強制託置児（in care）も、任意託置児（accommodated）も、すべて定期再審査対象となった。『児童法指針規則4巻：入所施設』[6]では、定期再審査の目的は、「育成託置中、当該児の福祉が最も効果的に守られ促進されてきたか確認するため」であり、「その福祉を守るためのサービスの進展は、定期再審査のたびに吟味、再検討されねばならず、当該児の育成計画も当該児の周囲で生

じる変化を反映させるよう適宜修正されねばならない」。定期再審査は、保健省『ケース定期再審査規則』に則り実施されている。その概要は以下の通りである。

まず定期再審査の時期—育成託置の開始後4週間内に1回目を、その後も託置継続なら、第1回後12週間内に2回目を、なおも託置継続なら、託置解除まで6ヵ月内の間隔で絶えず再審査が実施される。当該児や親が望めば、以上の時期以外にも適宜再審査を要求できる。再審査の前に自治体は、当該児や親の意見、親責任者や他の関係者の意見を聴取、考慮せねばならない。再審査会議長は、担当ソーシャルワーカーより上位職オフィサーが務め、担当ソーシャルワーカー、当該児（審査が理解でき、出席が役立つと考えられる場合）、親、親責任者、専門職を含む関係者[7]の出席の下、次項につき審査される—現託置法と環境変化、事前に意見聴取されるべき人物の氏名・住所、法的地位（例えばケア命令の解除）、接触可能な人物、教育・保健医療関連事項、現育成計画、託置解除準備、永続家族の必要性など。終了後、出欠にかかわらず当該児・親・関係者に書面で再審査内容と決定事項が通知される。各自治体には決定事項の速やかな実施義務がある。また再審査の実施情況のモニター制度も設けなければならない[8]。

（2）意見表明としての不服申立手順

社会福祉部は2種の不服申立手順を設ける義務を負う。それぞれ90年国営保健医療サービスおよびコミュニティ・ケア法（成人対象）と児童法に基づく。不服審査の各段階に独立した立場の人物がかかわる条件が、後者には義務づけられる。26条は、不服申立を含む意見表明手順を規定するが、実際は不服申立への対処と想定されている（『指針・規則』5－3）。

同法の原則は、子どもの福祉の至高条件の協議や決定における親と自治体のパートナーシップであり、当該児と親にとっての「説明を受けた上で諸決定へ参加」（informed participation）が要請されている（『同上』5－3）。不服申立手順はこうした諸決定参加権を実質保障するものである。同手順の枠組は児童法・同法施行規則および「意見表明（児童）規則91年」に次のように規定されている。

まず社会福祉部は、不服申立主事（complaints officers）を任命し、実務を所掌させ、提供するサービスに対する不服申立に対処しなければならない。広報宣伝も不可欠であり、社会福祉部職員にも同手順を周知させなければならない。同主事は自治体の裁量で社会福祉監査ユニットあるいは他所に所属する。同手順を利用できるのは、育成託置児、託置経験者、親、親責任者、里親、他の関係者である。申立内容は、社会福祉部のサービスに関することであれば何でもよい。代表例は、託置の決め方、子どもの処遇法、施設の食事や衣服、障害に見合う設備の欠落、担当ソーシャルワーカーなどである。同手順には次の2段階があるが、不服申立の前にケア職員やソーシャルワーカーに相談し、問題解決をはかることも多く行われている。

第1段階—まず不服申立て者は、担当主事から手順につき説明・助言を受ける。申立は書面でも口頭でもよい。申立て後すぐに独立した立場の人物（ＩＰと略、当該自治体の議員・職員、その伴侶は不可）が指名される。ＩＰは申立て者の擁護者でも調査者でもない。ＩＰは当該自治体による不服処理に客観的裁定者としてかかわる。自治体は調査の上28日内に申立て者、ＩＰ、他の関係者に回答を通知する。回答に不満足なら、28日内に自治体にその旨通知し、第2段階の不服審査委員会（panel）に訴える。通知受信後28日内に同委員会は開催される。委員3

名から成り、少なくとも１名は独立委員（不可な者は同上）を含む。申立て者は同委員会に出席でき、代弁する独立弁護人（ＩＡ）を伴うこともできる。ＩＡには民間の子ども権利擁護組織であるＩＲＣＨＩＮやＶＣＣ（後出）の代表が多い。審査終了後24時間内に審査結果と勧告が文書化され、申立て者、自治体、ＩＰ（不服審査委員を兼ねぬ場合）に通知される。勧告を受け、社会福祉部とＩＰはどう対処するか協議し、28日内に申立て者に通知する。

以上が公式手順だが、不服審査委員会の回答にも不満足なら、ＩＡなどに相談のうえ、地方オンブズマンや地元国会議員に依頼、問題解決に協力してもらうか、法律扶助を利用し高等法院に司法審査を求めることもできる[09]。

2．独立訪問員制度と施設監査制度

児童法は育成託置児支援策として、親や親責任者の訪問をほとんど受けぬ者、あるいは過去12ヵ月間親・親責任者と接触経験のない者に独立訪問員（ＩＶ）を割当てる義務を自治体に課している（施行規則第２条17項）。旧法（80年児童ケア法11条）では、園内教育付コミュニティ・ホームの強制託置児に限定された。ＩＶは、以上のような子どもと「親しくし、訪問し、彼らを支援する」。さらに、割当児の意見や希望を理解のうえ、適宜ケース定期再審査会などに同席、代弁を求められることもある。最初に同制度を確立したリーズ市では、92年にＩＶコーディネイターが任命され、ＩＶの宣伝募集・人物評価／選抜任用・事前研修・試行割当・公式割当・割当中の研修／支援・活動モニター・割当中止／任用解除など、（ほぼ里親認定・託置の厳密さで）日常業務を担当している。リーズの約1,200名の育成託置児中、10名に１人はＩＶ活用要件を満たすが、約半数しか実際にＩＶを活用できていない。これは、法的義務にもかかわらず、120社会福祉部中40しかＩＶ制度を確立していないことと併せ、自治体の資源配分策の結果である[10]。

社会福祉部の監査ユニットによる監査制度も、子どもの権利擁護には不可欠である。詳細は他に譲るとして[11]、年次監査・抜打監査・常期外監査・追跡監査など、１施設平均年間４～５回は専門監査主事（児童福祉実務経験者）が監査訪問し、監査報告書は公開される。また入所児の意見聴取に創意工夫がなされ、行政査察事務というより、利用者の意見表明をサービス評価として積極的に開発しようとするソーシャルワーク実践に近い要素が盛り込まれている。

3．他の公私によるイニシャティヴ

以上は法律に基づく子どもの権利擁護制度である。英国では民間の先導的試行が公制度化される伝統が根強いが、子どもの権利擁護主事（ＣＲＯ）の場合は逆である。87年レスタシャーに最初のＣＲＯが登場、若干の自治体が追随したが、育成託置児の権利擁護の側面が強く、両価的役割（子どものために雇用主＝自治体と衝突する）の故に10自治体以上に浸透しなかった。しかし、Save the Children、Barnardo's、NCH Action for Children、Children's Societyなど全国規模の民間児童福祉団体は、こうした子どもの権利を専ら擁護する独立機関の必要性を認識し、自治体と協働あるいは単独でＣＲＯを各地に雇用した。現在約30の公私子どもの権利擁護主事事務所が設けられている[12]。さらに、育成託置児（とその家族）の権利擁護を目的に彼らの声（意見）を代弁する民間組織も枚挙にいとまがない。代表例は、子ども法律支援センター（ＣＬＣ）、ケア託置児代弁協会（ＶＣＣ）、子ども意見表明独立弁護協会（Ｉ

ＲＣＨＩＮ)、子ども助言・弁護・意見表明サービス協会（ＡＳＣ)、養護児童の声協会（ＷＣＴ)、家族権利グループ(ＦＲＧ)などである。この他、Childlineや全国児童虐待防止協会の電話相談や危機対応サービスも、子どもの権利擁護には不可欠な資源となっている。

最後に当事者による権利擁護運動がある。これはWho Cares?と呼ばれ、育成託置中か、託置経験のある子ども・青年による運動である。70年代末以降、当事者としてサービス評価を組織的に行い、国・地方の子どもサービスの改善に貢献してきた。代表例は、Who Cares? Scotlandであるが、イングランドでも各地でWho Cares? Groupあるいは全国ケア出身者協会(ＮＣＬＡ)が、施策再検討の公聴会、職員研修、ソーシャルワーク教育、不祥事調査委員会、自治体子どもサービス計画策定に、任意あるいは招待で意見表明を行っている。現在ではこうした当事者の意見表明を考慮しない施策・実務の検討は実際上できなくなっている[13]。

4.今後の展望：管区子どもの権利擁護官制度

90年代に頻発した入所施設不祥事の発生と暴露に、政府は公式調査を実施した。現制度では育成託置児の権利擁護は無理との結論（97年アッティング報告[14]）を得、すぐに政府は子どもサービスを根源的に変える８項目の国家目標を設定し、その実施策を自治体に至急立案・履行させる、いわゆるQuality Protects計画[15]を発表、現在作業を急がせている。さらに重要なのは、98年末に公示されたシーボーム以降最も根源的な自治体社会福祉改革案である。同改革案（白書『社会福祉サービスの現代化』[16]）によれば、社会福祉サービス基準を規制管理、モニターする強大な権限をもつ独立機関が管区（イングランドでは８）ごとに設置される（管区ケア基準委員会ＣＣＳ)。併せて同委員会の子どもサービス部門に上級職の管区子どもの権利擁護官（Regional Children's Rights Officer）を任用、子どもサービス基準を担当し、意見表明の促進を通じ権利擁護の中核的役割を果たすことになる。法改正後来年実施予定であり、英国における子どもの権利擁護新時代の先駆けとなる可能性は大である。

＊注記

(1)77年にＮＣＢが「養護児童の声」会議を催し、同年『養護児童の声』（抽訳）を刊行、全国養護児童協会の発足、『続・養護児童の声』（抽訳）の刊行、各地の「声グループ」誕生となった。この動きはカナダ・オーストラリア・ニュージーランドなどに拡がった。

(2)Roger Smith(1998) Children's Rights－ How Are We Doing? *Children& Society* Vol.12 No.5 National Children's Bureau, November 1998 p.387

(3)UK Government(1994)*The UK's First Report to the UN Committee on the Rights of the Child,* The Stationery Office p.27

(4)権利条約３条「子どもの最善の利益」原則は、児童法１条「子どもの福祉の至高」原則に対応する。

(5)両方ともわが国では法制化されていない。不服申立は若干進展しつつあるが、定期再審査は絶望的である。福祉専門職問題に加え、日本政府は「ケース定期再審査」を理解できていない。国連委員会へ提出した第１回日本政府報告の25条を読めば明白である。監査制度とケース定期再審査制度を混同している。

(6)Dept.of Health(1991)*The Children Act 1998 Guidance and Regulations Vol.4 Residential Care,* HMSO, p.52

(7)関係者とはＩＶ、里親、施設職員、一般医、地域保健医、保健訪問員、心理臨床家、教員など。*ibid.* pp.61－62

(8)Lyon T. and Smith F.(1992)*Personal Guide For Children and Young People Being Looked After By Social Services & Voluntary Organizations (CHILDREN ACT 1989),* Children Act Enterprise, pp.19－21

(9)Dept.of Health(1991)op.cit.pp.74－80, Save the Children & Leeds SSD (1997) *Leeds Social Services Complaints Procedure for Children and Young People,* pp.3－15

(10)Dept. of Health(1991)op.cit.pp.88－96, Leeds SSD(1992)*The Independent Visitors for Children Scheme : Practice Guide,* Abigail Knight(1998)*Valued or Forgotten?* NCB, Hind M.(1998) Independent Visitors : The Time for Provision has come, *childRIGHT* No.147 pp.15－16

(11)拙稿「英国における児童福祉施設監査制度と子どもの意見表明」佛教大学社会学部論集32号、1999／３、pp.163－181

(12)拙稿「英国における児童権利擁護主事の任用」日本社会福祉学会第41会大会・発表要旨集、1993、Children's Rights Officers' Association(1995)*Directry of Children's Rights*参照。

(13)拙稿「英国の『子どもの声』運動とわが国における現状」『児童福祉における児童の権利保障の実態に関する調査研究』子どもの声研究会、1994。

(14)Utting W.(1997)*People Like Us : The Report of the Review of the Safeguards for Children Living Away from Home,* The Stationery Office

(15)Children's Legal Centre(1998)Quality Protects : The Government's Programme to transform children's services, *childRIGHT* No.151 pp.9－10

(16)Secretary of State for Health(1998)*Modernising Social Services : Promoting independence, Improving protection, Raising standards* Cm 4169 The Stationery Office pp.64－77

資　料

「子どもの権利」をめぐって

青山学院大学文学部　教授
日本子ども家庭総合研究所 福祉臨床担当部長　庄司順一（しょうじ じゅんいち）

わが国では平成6年に「児童の権利に関する条約」（子どもの権利条約）が批准されたことを契機に、また子ども虐待の相談件数の増加等を背景に、子どもの権利に関する関心が高まっている。最近の子どもの権利擁護に関するさまざまな取り組みについては、本号で詳しく述べられているので、ここではその周辺にある、あるいは基礎にある考え方を論じた図書、資料を紹介したい。とはいえ、最近刊行された図書等のうち、筆者がたまたま目にしたものであることをご容赦いただきたい。

◆児童の権利に関する条約で締約国に求められている、国連の児童の権利に関する委員会に対する**「権利の実施のためにとった措置およびこれらの権利の享受についてもたらされた進歩に関する報告」**を日本政府は1996年5月30日に提出したが、その審査が1998年5月27、28日に行われた。

この審査に先立って1997年10月14日に予備審査が行われ、非政府組織（NGO）の報告を聴取するとともに、日本の子ども（6名の高校生）の意見表明の場も与えられた。その後、10月22日付で42項目からなる「日本政府初回報告審査に関連して取り上げられる問題リスト」が示された。これらに対する日本政府の回答は、5月27、28日の本審査の場で読み上げられた。日本政府からは赤尾国連全権大使を団長とし、各省庁から23名が出席した。児童の権利に関する委員会は、日本政府の報告に対する審査の後、最終見解を公表した。これは、49項目からなるもので、第1項に「以下の最終見解を採択した」と述べられた後、第2項は「A．序論」で「設定されたガイドラインに従った第1回報告及び質問リストに対する書面回答が提出されたこと、審査の際に代表団により提供された追加情報及び締約国の複数省庁からなる代表団との建設的な対話に留意する」ことが述べられている。次いで、3項目の「B．肯定的要素」、22項目の「C．主な懸念事項」が述べられ、22項目の「D．提案及び勧告」が示されている。

さて、ここではその内容にふれることはできないが、第49項に述べられているように、この最終報告、およびわが国が提出した初回報告や質問リストに対する文書回答が出版され、広く利用可能となり、論議されることが望まれる。「子どもの権利条約　市民・NGO報告書をつくる会」は最終見解が採択された直後の98年6月15日に翻訳を発表し、また政府はすでに仮訳を作成している。

◆「自治体でとりくむ子どもの権利条約」（永井憲一監修・子どもの人権連編）、1997年、明石書店

本書は、「（子どもの権利）条約の実施と普及をすすめ、子どもの権利保障を推進していく上で、とくに自治体が果たすべき役割は大きい」とし、自治体の取り組みについて3章に分けて、述べている。第1章は、「条約の広報・研修、子どもに関わる施策の策定、子どもの参加、それらを推進する組織、あるいは子どもの権利の救済・監視制度の設置などについて」などの分野について、先駆的あるいは特徴ある取り組みをしている自治体の中で、ヒアリングをしたところの報告であり、中野区、川崎市、大阪

府、川西市、相模原市の５つの自治体の報告が寄せられている。第２章は、条約実施における自治体の役割についての論文と、日本教育法学会子どもの権利条約研究特別委員会の「子どもの権利基本条例要綱案」が資料として掲載されている。第３章は、「子どもの権利条約に関する自治体アンケート調査」の結果が詳述されている。この調査は、1995年に、47都道府県、662市、23東京特別区の計732自治体を対象とし、503自治体から回答を得たものである。

本書により、子どもの権利条約への自治体の取り組みを具体的に知ることができる。ただ、調査が行われたのちに、さらに多くの自治体でさまざまな取り組みがなされていると思われるので、今後追跡調査を実施していただきたいものである。

◆「日本〈子どもの権利〉叢書（上　笙一郎編）全20巻、別巻１巻」、（久山社、1995－96年）

これは、わが国の「子どもの権利」にかかわる著書を復刻したシリーズであるが、1995年から96年にかけて出版された。

別巻には、第１部が編者の上による総説論文「〈子どもの権利〉思想のあゆみ」、第２部は叢書として復刻された諸著書の文献解説、第３部は資料として主要な人権宣言、憲章、条約等が再録されている。

第１巻に復刻された田村直臣の「子供の権利」は明治44年（1911年）に刊行されたもので、タイトルに子どもの権利を冠した書籍としては、わが国のみならず、世界で最初の刊行物といえる。

「しかし権利は男や女にあるのではありません。子どもにもまた権利があります。20世紀に必ずおこってくる重大な問題は子どもの権利であります。…女が男から非常な圧制を受けたよりも、はるかに今日の子どもが親のため、また社会一般の人々より酷い圧迫を受けているのであります」と述べ、牧師であった田村は「子どもは神のもの」ということを背景に、「親の所有物ではないこと」「よい教育を受ける権利、親から虐待を受けない権利、意思を尊重してもらう権利、子どもとして取り扱われる権利、遊ぶ権利」などを強調している。

本書は再版されたということであり、出版された当時は読まれたようであるが、その後は長く忘れられてしまったように思われ、本書とともに、子どもの権利ということも最近まで大きく取り上げられることはなくなった。

◆「子どもの人権双書」（子どもの人権双書編集委員会企画、明石書店）

これは、1997年から刊行をはじめた全11巻のシリーズである。「アジアの子どもたち」「宗教と子どもたち」など、「子どもの現状を、子どもたちが生きている場や風景を切り口にして明らかにするとともに、日本社会で生きているマイノリティの子どもたちや在日の外国人の子どもたちなど、これまで見落とされることが多かった分野をも意識的に拾いあげて、広く検討する」というものである。

◆日本弁護士連合会「子どもの権利マニュアル」（こうち書房、1995年）

これは、弁護士が子どもの人権救済に取り組む際

の具体的な指針を示すマニュアルとして1987年に刊行された「子どもの人権救済の手引き」を、その後の実践の成果、および「子どもの権利条約」の批准発効をふまえ、改訂したものである。

◆**高橋重宏ほか「子ども家庭施策の動向ー児童福祉法改正に向けてー」（別冊発達21、ミネルヴァ書房、1996年）**は1.57ショックといわれた少子社会において、関係省庁や団体、施設等の提言、報告を集成したものである。

◆**柏女霊峰編「改正児童福祉法のすべてー児童福祉法改正資料集ー」（別冊発達21、ミネルヴァ書房、1998年）**は、児童福祉法の改正、それにもとづいて発出された通知等を集成したものである。著者には**「児童福祉改革と実施体制」（ミネルヴァ書房、1997年）**もある。

◆**許斐　有「子どもの権利と児童福祉法」（信山社、1996年）**は、児童福祉の理念について著者の考えをまとめた本で、参考になるところが多々ある。

◆**「児童自立支援ハンドブック」（厚生省児童家庭局家庭福祉課監修、㈶日本児童福祉協会、1998年）**

本書は、1979年に創刊され、改訂増補を経ながら、広く活用されてきた「児童健全育成ハンドブック」のうち、要保護児童施策に関する部分を独立した1冊にまとめるとともに、児童福祉法等の大幅な改正を踏まえて書き改めたものである。第1部「児童自立支援施策」と第2部「関係資料」とからなる。第1部は、Ⅰ「児童自立支援の理念」、Ⅱ「児童自立支援施策の概要」、Ⅲ「児童自立支援施策の関係通知」の3章で構成されている。

第1部のⅠでは「児童自立支援の理念」について、Ⅱでは児童相談所、児童家庭支援センター等の相談機関や、児童養護施設等の入所施設、児童自立生活援助事業等の概要が述べられている。Ⅲでは「関係通知」として、昭和23年の「児童福祉法施行に関する件」等、昭和20年代から最近までの通知が65本収録されている。

第2部では、Ⅰ「関係法令等」として、児童憲章、児童福祉法等が、Ⅱ「中央児童福祉審議会意見具申等」（抄）として、平成5年の「子供の未来21プラン研究会」報告書等が、Ⅲ「統計資料等」として、児童福祉施設数の推移等の資料が掲載されている。

通知等は個人では入手や保管が容易ではなく、本書はたいへん有用な資料集といえる。

◆**「児童相談所運営指針（改訂版）」（厚生省児童家庭局企画課監修、㈶日本児童福祉協会、1998年）**

「児童相談所運営指針」は、それまでの「児童相談所執務提要」を1990年に大幅に改定したものであるが、「児童福祉法の大幅改正、児童虐待や少年非行等の深刻化、児童の権利擁護の一層の推進等、児童相談所に対する要請も複雑・多様化し、その業務についても大きな変革が求められて」いることから1998年3月に改訂版が刊行された。児童相談所の実務を理解するうえでの基本文献である。

◆関心が高まっている児童虐待については、98年だけでも、次の著書が刊行された。

吉田恒雄編「児童虐待への介入」（尚学社）

斎藤　学編「児童虐待ー臨床編ー」（金剛出版）

萩原玉味・岩井宜子編著「児童虐待とその対策ー実態調査を踏まえてー」（多賀出版）

日本弁護士連合会子どもの権利委員会編「子どもの虐待防止・法的実務マニュアル」（明石書店）

なお、横浜市中央図書館の**「児童虐待関連文献リスト＆児童虐待を知る100冊」**（合冊版）は1997年末に刊行されたものであるが、図書や論文等が約900編ほど収録されている。

厚生省では1997年3月に**「子ども虐待防止の手引き」（児童家庭局企画課監修）**を発行し、関係各機関に送付したが、平成10年度には児童相談所および児童福祉施設等を対象にした**「子ども虐待対応の手引き」（仮称）**の作成を予算化し、「子ども虐待対応の手引き」（仮称）編集委員会に作成を依頼した（1999年3月刊行予定）。

編集後記

本誌46号は「子どもの権利擁護」をとりあげた。社会福祉基礎構造改革は、利用者主体、利用者選択、自立、契約、福祉サービス、競争原理などをキーワードに進行しているが、最も弱い立場にいる人々、ハンディを抱えている人たちに対する代弁機能や権利行使の推進を図る社会システムの構築が緊急の課題となっている。

本号では日本の実践的課題に関する論文とともに各地での権利擁護の新しい動き及び諸外国での子どもの権利擁護の実状についての論文を載せている。日本と外国とを比較するとまずその大きな落差に驚かされる。権利擁護の制度的保障の手薄な状態の中で、東京や神奈川などでは地域の実情に応じた権利擁護システムが創られはじめている。

一方、子どもの権利擁護システムを考えるとき、まず現在それを担っている児童相談所や家庭児童相談室がもっと充実することが必要ではないかと思わざるを得ない。大阪の子どもの権利ノートその後の動きに見るように、施設入所決定から施設退所のケース終了に至る過程の方法化を図るなどは、――その間における保護者・家族、子ども、施設との協働のための技術開発の課題が含まれるが――新しい権利擁護システム確立の一環である。地域で興される新しいシステムも、児童相談所、家庭児童相談室の機能と協調しつつ、相互に補強、補完するものとしてあってほしい。また保育所や児童養護施設等も、子育て支援事業を展開しているが、それらを包含した、新しい地域システムの確立が求められる。

いま子どもの権利擁護の課題をいくつか列挙すると、1つは、虐待など危機介入システムの創設と介入技術の開発、問題家族への援助システムの確立等である。虐待発見後、具体的に問題家庭にどう介入していくかのシステムがないことを指摘しているのが津崎、山野論文である。それをどう創り出していくかが課題であるが、とくに警察や裁判所の関与についての検討が必要である。また専門家だけでなく、訓練されたボランティアの活用を含む地域社会の援助システムや親と子どもへの治療的アプローチの開発も課題として含まれる。

2つには、サービスの利用に当たっての問題で、情報公開、情報提供、サービスの質の確保に関する第三者機関による評価や利用者の主体的選択をサポートする活動の必要性である。子どもの意思や親の意見を尊重しながら協働していく外国の例が参考になる。

3つには、利用者の声なき声を代弁し、あるいはサービスに対する不服申し立て制度の確立、不服申し立てをどう受け止めて処理するかである。

子どもの権利擁護はシステムの問題だけではない。子どもの権利をどうとらえるかの本質論と方法・技術の問題を含んでいなければならない。どのような方針で、どのように権利擁護を推進するのかという根本原則は、日本ではワーカー各自の模索に委ねられ、制度の中に確立していない。本号論文に見るように、米国では、家庭復帰、パーマネンシープランニングが、英国では親とのパートナーシップや分離家族における親子のコンタクト、親との接触がない子どもには親と同じ文化圏出身の独立訪問員の訪問などが、児童ソーシャルワークの原則的方法として確立し制度化されている。子どもの最善の利益の中身が家族との関係強化の方向で捉えられている。日本では子どもの権利を意見表明権で象徴的に捉えることは多く見られるが、家族との関係を子どもの基本的権利とする見方はほとんどないといってよい。問題解決の基本方向が定まっていないのである。このことは児童福祉の方法原理の欠如であると筆者は考えている。

（担当編集委員・野澤正子）

〔編集委員長〕
福島一雄（ふくしまかずお）
共生会希望の家園長

〔編集委員〕
汐見稔幸（しおみとしゆき）
東京大学教育学部助教授

村瀬嘉代子（むらせかよこ）
大正大学人間学部教授

柏女霊峰（かしわめれいほう）
淑徳大学社会学部教授

庄司順一（しょうじじゅんいち）
青山学院大学文学部教授
日本子ども家庭総合研究所
福祉臨床担当部長

野澤正子（のざわまさこ）
龍谷大学社会学部教授

中川泰輔（なかがわたいすけ）
資生堂社会福祉事業財団
常務理事

（敬称略）

編集事務局：井出厚子

MOTHER AND CHILD WELLBEING AROUND THE WORLD

VOL.46 1999-4　世界の児童と母性

年2回発行
1999年4月1日発行
編集・発行者
財団法人資生堂社会福祉事業財団
東京都中央区銀座7丁目5番5号
電話03-3574-7408 〒104-8010
ファクシミリ 03-3289-0314

印刷所 成旺印刷株式会社
東京都港区芝2－1－28

再生紙使用

MOTHER AND CHILD WELLBEING AROUND THE WORLD

財団法人 資生堂社会福祉事業財団