ISSN 0289-2383

MOTHER AND CHILD WELLBEING AROUND THE WORLD

VOL.49|2000-10

世界の児童と母性

［特集］世界の子ども家庭福祉

世界の児童と母性

第49号／2000年10月

CONTENTS

特集◆世界の子ども家庭福祉

ひとこと――柏女霊峰……1

＜基調論文＞

世界の子ども－その現状と問題点――多々良紀夫……2

世界が受けとめた子どもの権利条約――平野裕二……6

＜世界の社会的養護の動向＞

インド・極貧からの解放と義務教育の徹底――中町芙佐子……10

韓国・韓国における社会的養護の動向と課題――尹　靖水……13

タイ・タイにおける家族・子どもの現状――Ratjai Adjayutpokin ……16

中国・90年代における中国の児童福祉の動向――金　　潔……19

フィリピン・ＮＧＯ的視点でとらえたフィリピンの教育状況――松中みどり……22

アメリカ・90年代のアメリカ児童福祉の動向と21世紀への展望――桐野由美子……25

イギリス・90年代児童養護施策の失敗とクオリティ・プロテクツ計画――津崎哲雄…28

オーストラリア・オーストラリアの児童虐待対策と社会的養護の動向――加藤　純…31

カナダ・カナダの子育て家庭支援――伊志嶺美津子……34

スウェーデン・男女平等社会の子育て政策の動向――北川清一……37

フィンランド・フィンランドにおける保育と仕事と家庭の両立支援――前薗香織……40

＜日本の国際協力活動＞

日本の国際協力活動の概要と私見――安川　実……43

人々を難民にしない世界をめざして――吉田敦子……46

国際養子縁組――大森邦子……49

母子生活支援施設における在日母子への支援――鹿村愛子……52

日韓交流事業の取り組みを通して――桑原教修……55

＜私の国の児童福祉施設＞

デンマーク・EGEVANG（エーヴァング）治療施設――Ole Leerbeck ……58

マレーシア・孤児院RUMAH BARKAT（ルマー　バルカ）

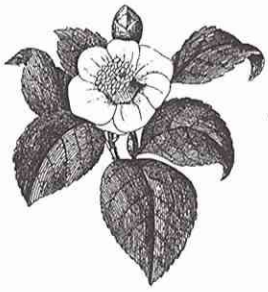
――Sulaiman Bin Hassan ……60

＜世界の子ども家庭福祉の課題と展望＞

世界の子どもたち－現在の問題と育成への努力――萩原康生……62

トピックス・児童虐待防止施策の動向と防止法の成立――柏女霊峰……66

編集後記――安川　実……69



ひとこと

第49号の発刊に当たって

20世紀の最後を飾る『世界の児童と母性』第49号の特集は、「世界の子ども家庭福祉」となった。第48号における「日本の子ども家庭福祉」の到達点を踏まえ、目を世界に向けてみた。

わが国においては、社会福祉基礎構造改革の理念が社会福祉の各分野に届きつつあり、「人権」を原点とした福祉サービスへの転換がなされつつある。しかし、目を途上国に転じると、そこには本書のいくつかの報告にみられるとおり、子どもにとって「生存権」さえ脅かされる危機的状況が日常的にみられ、その傾向は、グローバリゼーションの影の部分を背負ってさらに深刻化している感すらみられる。

その一方で、あのベルリンの壁が崩壊した直後の1989年11月20日に、「子どもの権利条約」が国連総会で採択された。わが国は、1994年に第158番目の締約国となった。また、その１年後の1990年９月30日には、「子どもの生存、保護及び発達に関する世界宣言」並びに同宣言を実施するための1990年代における行動計画も採択された。その後、この行動計画はどれだけ実現されたのであろうか。世界の子どもたちは、どれだけ幸せになったのだろうか。ユニセフが毎年発行する世界子供白書は、そんな子どもたちの状況について、胸の痛む実情を伝え続けている。先進国の子どもたちも、虐待や暴力に苦しんでいる。

この夏、私の大学からも、ゼミ生をはじめとして多くの学生が、タイ、カンボジア、ルーマニア、フィリピンその他の国の子どもたちのために、ボランティアとして旅立っていった。心強い限りである。児童福祉施設においても、国際協力、国際交流の実践が積み重ねられている。地道な一歩の積み重ねこそが、世界の子ども家庭福祉を切り開いていくことを信じたい。

20世紀の最後に当たり、「人権」と「共生」を切り口としつつ、「世界の子ども家庭福祉」と私たちのあり方について考える特集を送りたい。

編集委員長・柏女霊峰

特集

世界の子ども家庭福祉

世界の子ども
―その現状と問題点

淑徳大学社会学部　教授　多々良紀夫（たたらとしお）

はじめに

本稿の執筆依頼を受けて以来、筆者は世界の子ども、とりわけ途上国や貧困国の子どもについて考えをめぐらすとともに、子どもはすべてその生得権を享有し、能力を発揮する権利を有するはずでありながら、国によって大きな格差がある点について熟考した。本稿の目的は、世界の子どもの状況を検証するとともに、逆境にある子どものウエルビーイングを向上させるための取り組みを検討することにある。

世界の子どもの状況

国際連合経済社会局人口部は数年前、世界の人口が1999年には60億に達するであろうと予測した。国連の試算によると、1998年における世界人口の約30％は15歳以下（「子ども」）であった。したがって、世界の子ども人口は現在約18億ということになる。

世界では高齢化が地球規模で進んでいる。しかし、この人口高齢化は、先進国においてより急速に進展している。例えば、先進諸国における年齢の中央値は、1950年の28.6歳から1998年の36.8歳に上昇した。同じく1950年から1998年の間に、途上国においては21.3歳から23.9歳に上昇したにすぎない。驚くべきことに、アフリカにおいてはこの約50年間、18歳前後でほぼ横ばいとなっている。

世界中の何百万もの子どもが、安全な水、十分な医療、教育などへのアクセスもなく、貧困と飢餓、武力紛争や暴力の中で日々を送っているのは、実に嘆かわしいことである。多くの子どもが生命を失い、深刻な問題がもたらす脅威にさらされている。こうした問題は、子どもが自ら惹起したものではなく、大人が解決すべき問題なのである。

それでは、こうした問題とはどのようなものだろうか。

ＨＩＶ／ＡＩＤＳが人口に与えるインパクト

発展途上国の中でも、とくにアフリカ諸国がＨＩＶ／ＡＩＤＳによってもっとも深刻な打撃を受けていることに疑問の余地はない。世界保健機構（ＷＨＯ）の見解では、ＡＩＤＳ患者の大多数は貧しい人々である。ＷＨＯが「もっとも深刻」であるとする34カ国のうち、29カ国がサハラ以南アフリカ、３カ国がアジア、２カ国が中南米諸国である。現在、世界のＨＩＶ感染者3,000万人のうち、2,600万人（86.7％）はこれら34カ国に住んでいる。また、現在までにＡＩＤＳで死亡した1,400万人のうち、1,100万以上がアフリカ大陸の人々である。

この疫病による苦難を否応なく背負わされているのは子どもである。世界の子どものうち、820万人以上が母親をＡＩＤＳで亡くしている。記録によると、ＡＩＤＳによって孤児となった子どもの90％以上はサハラ以南アフリカに住んでおり、アフリカにおけるＡＩＤＳ死亡者の４分の１（約300万人）は子どもである。こうした「孤児の危機」は、多くのアフリカ諸国で深刻な問題となっている。ウガンダでは、子どもの実に11％が親をＡＩＤＳで失った。以下、ザンビアでは９％、ジンバブエ７％、マラウイ６％となっている。アフリカの子どもがＡＩＤＳから被るインパクトは計り知れない。例えばボツワナでは今年までに、５歳以下児の死因の64％をＡＩＤＳが占め、同国における子どもの保健向上努力はほぼ無に帰してしまった。南アフリカおよびジンバブエにおいては、子どもの死亡率上昇分の100％がＡＩＤＳによってひき起こされると見られている。

ボツワナでは、成人の４人に１人がＨＩＶに感染していると伝えられており、出生時平均余命は、1990－1995年の61歳から1995－2000年の47歳にまで低下すると予測されている。ＡＩＤＳがなければ、1995－2000年には67歳に達したはずであり、ＡＩＤＳの影響により、20年もの短縮が見られるのである。

貧困と子ども

統計が示す世界の貧困は、想像を絶するものである。

国連児童基金（ユニセフ）および世界銀行によれば、富者と貧者の間の不公平は拡大を続けている。

・世界の12億以上の人々（20%）は、1日1ドル未満で生計を立てている。このうち6億人が子どもである。
・一人当り平均所得は、1990年以降40カ国で年3%を超える増大を示したが、55カ国では減少した。また、80以上の国で、現在の一人当り所得は10年前を下回っている。
・最富裕5カ国と最貧5カ国の所得格差は、1960年の30：1から1997年の74：1へと急激に拡大した。

世界の約3分の2（63%）の国は、一人当たり国民総生産（GNP）が3,000ドル以下と、極めて貧しい。この基準を5,000ドルに引き上げると、1997年の一人当たりGNPがこれを下回る国は75%に達することになる。確かに、こうした国には、世界のいかなる基準に照らしても豊かな人々がいる。しかし、圧倒的多数は、貧困の中で生活しているのである。

世界の子どもの問題を解決するために何がなされてきたか？

率直に言って、前述の「大人がつくり出した」問題によって絶えず犠牲となっている子どものウエルビーイング向上に対して、多くの政府はほとんど無策というのが現状である。例えば、ジンバブエでは、26%という驚くべき成人HIV感染率にもかかわらず、1996年にHIV陽性反応患者に対して使われた政府の対策費は患者一人当り0.03ドルにすぎない。同様に、成人HIV感染率が20%に達するナミビアでは感染者一人当りの政府の予算は2.9ドルである。1994年に推定25万人の子どもが虐殺されたルワンダでは、13%の成人HIV感染率に対して、1996年の対策費はゼロである。他のアフリカ諸国でも同様の状況であり、国民の生命を絶えず脅かすさまざまな社会問題を解決するために政府は、ほとんど何もしていない。こうした政府のイニシアチブの欠如は、当局担当者の志や使命感が低いせいだけではないようである。これら極貧国政府は、保健・社会サービスプログラムを実施するだけの資金その他人的・物的資源がない。発展途上国の多くは重債務に苦しんでおり、その債務額がGNPを上回る例も見られる。アフリカでは、債務負担によって多くの国が財政的不能に陥っている。

とはいえ、国連をはじめとする多くの国際機関は何百億ドルも費やして、途上国の人々に対する数多くの保健・社会サービスプログラムを支援している。中には優れた成果をあげたプログラムもあるが、途上国におけるこうした深刻な問題の前には、いかに効果的であれ、外部からの介入は無力といった感がある。世界の貧困層を対象とした数多くのプログラムを論じ、評価するには、本稿の紙幅は不十分である。こうしたプログラムは、目的は適切であるものの、実効性が記録不可能である場合が多く、その成果についての追跡調査もほとんどなされていない。

本稿では、国際児童福祉分野における近年の重要な展開を振り返ることにする。すなわち、1）「子どもの権利条約（Convention on the Rights of the Child）」の実施動向と、2）「子どものための世界サミット（World Summit for Children）」の開催、の2つである。

子どもの権利条約

「子どもの権利条約」は、国際法・条約であり、今日の国際児童福祉分野におけるもっとも重要な法文書の一つとして、署名した批准国に法的拘束力をもつものである。1989年11月20日、国連総会において、各国政府代表は同条約を国際法として採択することに合意した。以来、同条約は、191カ国によって批准されており、未批准国は米国およびソマリアのみである。ソマリアでは、過去10年間の大半において政府機能が失われていた。米国がなぜ批准していないのかは、多くの人にとって謎である。

歴史と背景…1989年に国連総会で同条約が採択されるまでには、長く遅々とした道のりがあった。最初の法律的措置がとられたのは、1924年に国際連盟が最初の「子どもの権利に関する宣言（Declaration of the Rights of the Child）」を承認したときである。さらに1945年、「国連憲章」が万人の人権と自由に対する尊重を促進・奨励するよう各国を促し、後の素地をつくった。1948年に国連総会が採択した「世界人権宣言」では、子どもの権利の保護が強く含意されていた。同じく1948年、国連総会は最初の1924年宣言をもとに、7項目からなる第2版ともいうべき短い宣言文を採択した。この1948年宣言は、10年にわたる詳細な修正を経て、1959年「子どもの権利に関する宣言」第3版として国連総会で採択される。しかし、一連の「宣言」は、道徳や倫理を述べたものであり、法的拘束力をもつ文書ではない。子どもの権利を保護するために国際法の重みを付加する上では、「条約（Convention）」または「規約（Covenant）」が必要であった。国際児童年前年の1978年、ポーランドは、「子どもの権利条約」の草案を正式に提案した。このポーランド草案は、その後国連人権委員会の作業部会によって改

訂が加えられ、最終的に、今日「子どもの権利条約」として知られている41条からなる文書となったのである。

「子どもの権利条約」の主な内容…同条約は、締約国が「…すべての子どもが－いかなる形態の差別もなしに－特別の保護と援助を受け、教育、保健などのサービスにアクセスすることができ、人格、能力および才能を最大限に発達させることができ、幸福、愛情および理解のある環境の中で成長し、権利の実現に際して関連情報にアクセスでき、かつ積極的に参加する」よう保証しなければならない、ということを定めた国際法を意味する。1979年から1989年までの間に、作業部会は各国政府、ＮＧＯ、人権擁護者、法律家、保健医療の専門家、ソーシャルワーカー、教育関係者、子どもの発達の専門家、宗教家などの意見、提言を取り入れた。これによって、子どもの権利の保護に関するさまざまな見解が調整され、ひとつのコンセンサスが形成された。また、国際的に選出された専門家から構成される独立機関「子どもの権利委員会（Committee on the Rights of the Child）」がジュネーブに設置され、条約の実施状況を監視している。

米国と条約…米国が、十分な時間（10年）をかけて同条約の内容を詳細に吟味したにもかかわらず、未だに批准していないという事実は、多くの人々を驚かせている。米国政府が国際条約の批准に際してどのような手続きを行うかを熟知している人々は、同条約の批准はないと考えているようである。他の国々と同様、米国政府は、条約の批准を決定するのに先立ち、広範な検討を行う。これは極めて徹底したものであり、米国が当該条約を履行遵守する場合の影響、および米国の連邦法・州法に対する条約の整合性が評価される。このプロセスには数年－あるいはそれ以上かかることもあり得る。例えば、「集団殺害犯罪の防止および処罰に関する条約（Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide）」（ジェノサイド条約）は、米国が批准するまでに30年を要した。17年前に米国が署名した「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women）」（女子差別撤廃条約）は、未だに批准されていない。一方、1993年にウィーンで開催された「世界人権会議（World Conference on Human Rights）」は、「子どもの権利条約」の普遍的批准の目標期限として、1995年末日を設定した。この期限までに185カ国が批准、その後さらに数カ国が加わり、現在までの批准国は計191となっている。

子どものための世界サミット

1990年９月29日および30日の両日、「国連子どものための世界サミット」が開催され、世界のリーダーが集う史上最大の会合となった。子どもに関する問題を話し合うために、これほど多くの国家元首、首脳が一堂に会したことはそれまでになく、画期的なできごとであった。世界サミットでは、「子どもの生存、保護および発達に関する世界宣言（Declaration on the Survival, Protection and Development of Children）」、および1990年代における同宣言実施に向けた「行動計画（Plan of Action）」が採択された。

子どもの生存、保護および発達に関する世界宣言…子どものための世界サミット第２日、各国代表は「世界宣言」の採択に合意した。ただし、宣言とは条約や法ではなく、宣言の骨子を支持する承認国の責務を確認するだけのものである。しかし71カ国の元首や首脳がこの宣言を支持したのは、実に壮観であった。同宣言は25の短い主旨文から構成されていて、まず最初に「すべての子どもによりよい未来を」（第１文）与えるために世界が果たすべき責務を改めて確認し、多くの子どもにとってこの世界がことさら優しい場所ではないことを認めた上で、こうした状況の変革に向けた決意を確認した。例えば、主旨文の一つは、次のように述べている。

> 「我々諸国家は、子どもの生命を守り、子どもの苦しみを大きく軽減するとともに、子どもの人間としての可能性が最大限に発達するよう促進し、子どもがそのニーズ、権利および機会を認識できるようにするための手段と知識を備えている」（第８文）

同宣言はまた、「子どもの権利条約」が「子どもの権利および福祉に対する尊重の精神を真に普遍的なものにするための新たな機会」を提供するものである点も指摘している。また、「子どものウエルビーイングには国政のトップレベルでの対策が必要である」ことを認め、そうした対策が講じられることを確認している（第18文）。さらに、子どもの権利保護に向けたプログラムの中では、具体的な行動リストが明記されている。このプログラムは「子どもの権利条約」の重要性を再確認するとともに、「子どものための世界サミット」参加国が「条約の可及的速やかな批准および実施を促進する」ために努力することを宣言した。このほか、同プログラムは、参加国が子どもの健康増進、飢餓・栄養不良・飢饉の根絶、女性の役割と地位の向上、非識字の減少、更なる武力紛争の防止、環境保護、貧困撲滅を目指すことを明言した。

1990年代における「子どもの生存、保護および発達に関する世界宣言」実施に向けた「行動計画」…36条からなるこの文書は、各国政府、国際機関などが「子どものための世界サミット」の宣言の実施を確保するためのプログラムをそれぞれ策定する上で、その指針となるよう意図されたものである。「行動計画」は、すべての政府に「子どもの権利条約の速やかな批准および実施」を促進するよう促している。さらに、子どもを苦しめる問題を軽減するための達成目標も、具体的な数値を用いて提示された。例えば、

- 1990年時の子どもの死亡率をそれぞれ３分の１、もしくは出生1,000当たり70の、どちらか減少率の大きいレベルまで減少させる。
- 妊産婦死亡率を1990年の半数レベルまで減少させる。
- ５歳以下の子どもの中・重度の栄養不良を1990年の半数レベルまで減少させる。
- 女性の識字向上に重点を置き、成人非識字率を1990年の半分のレベルまで減少させる。

「行動計画」は最後に、宣言と行動計画はいずれも野心的であり、関係各方面の並々ならぬ不断の努力が必要となることを認めている。しかし、「子どもの保護と発達に勝るほどの大義はない。子どもには、すべての国－そして人間社会そのもの－の存続、安定および進歩がかかっている」こともはっきりと述べられている。

展望および結語

世界の何千万もの子どもは、筆舌に尽くし難い問題の犠牲となって日々を送っている。本稿は、ＨＩＶ／ＡＩＤＳおよび貧困という２点について考察したにすぎない。このほかにも深刻な問題は数多くあり、いずれも忘れてはならないものである。例えば、

- １億人の子どもがストリートチルドレンとして生活し、あるいは働いている。
- 2,000万人以上の子どもは重度の栄養不良であり、１億5,000万以上が低体重である。
- サハラ以南アフリカ諸国で毎年生まれる１億3,000万人の子どものうち、3,000万は、健康障害をもって生まれる。
- １日に30,000人（１年に1,000万人）以上の子どもは、栄養不良、病気、不潔な水、不十分な衛生状態など、予防可能な原因で死亡する。

子どもに悲惨な影響を及ぼすこうした問題の数々に対する解決策を見出すために、我々はどうすればよいのだろうか？　問題解決のために現在行われている取り組みに何か不都合があるのだろうか？　これまでに試みたことのない方法を試みる必要があるのだろうか？　筆者は社会開発の専門家ではなく、これらの疑問に専門的意見を提供する資格はない。しかし、かつて国際社会福祉協議会（ＩＣＳＷ）米国国内委員会会長を務め、国際社会福祉をいささかなりとも研究した者として、このテーマに関してはここ数年、次のような考えをもっている。

率直に言って、本稿の中で考察された問題が近いうちに消滅する可能性は少ないと思われる。多くの人々の苦痛はおそらくこれからも続くことだろう。現在発展途上国の人々のウエルビーイング向上に向けた意義のある取り組みは継続するべきである。しかし、各プログラムの評価作業は強化し、成果のあがらないものは終了するべきである。また、開発・援助プログラムにおいては、「資本主義と自由主義」は自ずと人権および社会開発の向上につながるという前提が、暗黙のうちに、あるいは自明のこととして了解されている。成果ありと証明されたプログラムが皆無であったのであれば、こうした前提は、必要とあれば見直しと修正を行う必要がある。

人権侵害の犠牲者の多くは、ヨーロッパ諸国の旧植民地に住んでいる。これら植民地は政治的独立を果たしたものの、新たに獲得した自由がもたらす生得権を、市民の大部分は享有していない。かつて植民地を支配したヨーロッパ諸国は、こうした問題の解決に力を貸すことに関心をほとんど示さない。旧宗主国は、経済的・社会的状況を安定させる上でより大きな役割を果たすべきである。しかし、その実現は期待できそうにない。

多くの旧植民地にとって、重大な問題は自国の政治指導者とヨーロッパの旧宗主国との対立ではない。むしろ真の問題は、自国の政治指導者が安定した政治をつくるだけの手腕と能力に欠ける点である。政治的安定が何らかの形で達成されない限り、他の分野での進歩はまずあり得ない。

本稿で概観したような、世界の人々が直面している苦しみの大きさを考えれば、悲観論や絶望という反応も理解できないものではない。しかし、そのような感情に屈し、問題から目をそむけることは何の解決にもならない。世界の子どものために正義を達成する上で、個人レベル、組織レベルで努力を続けることは極めて重要－子どもにとっても我々すべての人間にとっても－であり、もはや先延ばしや中断はできないのである。

（原文英語。翻訳：川口和子）

特集

世界の子ども家庭福祉

世界が受けとめた子どもの権利条約－前向きな変化と残された課題

子どもの人権連代表委員　平野裕二（ひらの ゆうじ）

1．国際レベルの動向

（1）多くの国際文書・国際会議

エレン・ケイが望んだように20世紀を「子どもの世紀」と呼べるとしたなら、最後の10年をかろうじて――という位置づけになるのかもしれない。

1989年に採択された子どもの権利条約は2カ国をのぞくすべての国（191カ国）によって批准・加入され、ほぼ全世界的に受け入れられるにいたった。子どものための世界サミット（90年9月、ニューヨーク）で採択された「子どもの生存、保護および発達に関する世界宣言」とその実施のための「行動計画」も181カ国に承認され、うち155カ国がそのフォローアップのための国内行動計画を作成している（2000年8月現在、ユニセフ『世界子供白書』2000年版）。

子どもの権利条約を補完・強化する国際文書も多数採択されてきた。2000年5月24日には、それぞれ「武力紛争への子どもの関与」と「子どもの売買、子ども売買春および子どもポルノグラフィー」に関する、子どもの権利条約の2つの選択議定書が採択されている（子どもの人権連『いんふぉめーしょん　子どもの人権連』66号および68号）。さまざまな国際会議でも子どもの権利は重要な焦点のひとつとなり、会議の成果である宣言や行動計画で言及されてきた。2001年9月の国連総会特別会期では、子どものための世界サミットのフォローアップが行なわれる予定である。このほか、人権教育のための国連10年（95～2004年）をはじめとする各種の「10年」も子どもの権利にとって重要な意味を有している。

（2）国連・子どもの権利委員会の活動

各国で子どもの権利条約がどのように実施されているかについては、条約43条にもとづいて設置された子どもの権利委員会が監視してきた。各国から定期的に提出される報告書を審査するという方法で、2000年6月現在で延べ131カ国（追加報告書・第2回定期報告書の審査も含む）の実施状況を検討済みである。日本の第1回報告書も98年5月に審査された（子どもの人権連ほか『子どもの権利条約のこれから』エイデル研究所、1999年）。

子どもの権利委員会は、子どもの権利を効果的に実現しようと努力する国際社会のさまざまな努力の結節点であり、触媒でもある。たとえば、武力紛争における子どもの保護に関する国連のさまざまなとりくみは委員会の提案をきっかけとして開始された部分が大きい。ユニセフ（国連児童基金）、ＩＬＯ（国際労働機関）、ＷＨＯ（世界保健機構）などの国際機関とも緊密に連絡をとりあっている。99年9月30日～10月1日には、委員会と国連人権高等弁務官事務所の共催で条約採択10周年記念会議が開かれ、今後の条約実施で配慮すべき点に関する25項目の勧告が採択された（拙稿「国際社会はどう動いたか――子どもの権利条約10周年記念国際会議勧告の意義」季刊子どもの権利条約6号）。

委員会は、審査のさいに各国のＮＧＯ（非政府組織）から提供される情報もかなり重視しており、そのことが国内レベルでのＮＧＯの連携につながって

きた側面も大きい。現在、条約の普及・促進・検証などを目的としたＮＧＯの連合体が80カ国近くで結成されている。

2．条約に照らした法改正の動き

（1）憲法改正／総合的な子ども法の制定

国の最高法規である憲法に子どもの権利に関する規定を編入した国は20カ国を下らない。その嚆矢となったのはブラジルで、当時まだ起草段階にあった条約の趣旨を1988年憲法に盛りこんだ。フィンランドも、子どもを個人としてかつ対等な存在として扱わなければならない旨の規定を憲法に導入している（95年）。

総合的な子ども法の代表例は、ブラジルの子ども青少年法（90年）、ベラルーシの子どもの権利法（93年）、ロシアの子どもの権利基本的保障法（98年）などである。少なくとも20カ国近くがこのような立法を行なっており、起草中・審議中の国も多い。オーストリアやホンジュラスのように、議会決議や行動計画にしたがって国内法を体系的に見直していこうとする試みも見られる。

（2）家族法・児童福祉法における進展

ヨーロッパでは上記のような総合的な子ども法を制定する動きはあまり見られないが、家族法や児童福祉法領域における進展は顕著である。イギリスの子ども法（89年）、ニュージーランドの子ども青少年家族法（同）、アイルランドの子どもケア法（91年）、ロシアの新家族法典（95年）、ドイツの児童・少年援助法（97年）など少なからぬ例がある。その過程で、子どもを独立した人格と認める、「親の権威」から「親の責任」への転換など親の位置づけを改める、子どもの最善の利益や子どもの意見の尊重といった条約の諸原則を反映させるなどの改革が行なわれてきた。

とりわけ、意見表明が保障される領域の拡大、意見表明が認められる（または意見聴取が義務づけられる）年齢の引下げ、意見の聴取方法への配慮など、子どもの意見の尊重の原則（条約12条）を強化しようとする動きが目を引く。フィンランドやアイスランドでは、福祉措置に対して異議申立てを行なう権利が12歳から認められるようになった。ロシアやオーストリアでは、子どもが10歳以上であれば原則としてその見解が考慮にいれられなければならない。フランスやベルギーのように、年齢を明示せずに子どもの判断能力を基準として意見を聴かれる権利を認めた――条約12条をより直接的に反映した――立法例もある。また、氏名の変更や養子縁組など子どもが直接の利害当事者である問題については、子どもの同意を要件とする国も増えた。

（3）さまざまな暴力からの子どもの保護

さまざまな暴力から子どもを保護するための立法措置も、注目すべき進展を示している。親によるものも含めた体罰は、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、ノルウェー、オーストリア、キプロス、クロアチアなどで全面的に禁じられるにいたった。子どもにも直接間接の影響を与えるドメスティック・バイオレンス（家族間暴力）は少なくとも44カ国で禁じられており、うち23カ国がラテンアメリカ諸国である（ユニセフ『国々の前進』97年版）。

性的搾取・虐待から子どもを保護するための動きも進んでいる。スリランカ、タイ、台湾、フィリピンなど東南アジア諸国を中心として、買春の顧客も処罰対象とすることを含めて18歳未満の子ども買春の規制が強化された。自国民が海外で行なった性的搾取・虐待を処罰できるようにするための規定（刑法の域外適用規定）は、ヨーロッパを中心として20カ国近くで設けられている。子どもポルノグラフィーについても、少なくとも13カ国が、製作・販売に加えて単純所持も禁止するようになった。インターネット上の子どもポルノグラフィーの規制はいまなお発展途上であるが、ドイツの情報通信サービス法（97年）のように、子どもポルノグラフィーをチェ

ックする責任をプロバイダー（接続サービス提供業者）に課すようになった国もある。

性犯罪の被害者保護のため、ビデオによる中継または録画で証言をできるようにした国も増えてきた。オーストリアのように、子どもの性的虐待については被害者が成人年齢に達しなければ時効が開始しないと定めた国もある。家族間暴力や虐待の場合に、加害者を家庭から排除することで被害者の生活権を守ろうとする動きも広がっているところである。

（法改正にかかわる各国の動きについて詳しくは日本教育法学会子どもの権利条約研究特別委員会『提言〔子どもの権利〕基本法と条例』三省堂・1998年などを参照。）

3．子どもの権利擁護のための体制

（1）政策調整機関

子どもの権利条約は非常に広範な分野を対象としているため、とりくみが縦割りにならないようにするための政策調整がきわめて重要である。条約の批准を受けて省庁レベルの再編を行なった国としては、セネガル（女性子ども家族省）、チュニジア（青年子ども省）、ノルウェー（子ども家族省）、バングラデシュ（女性子ども問題省）、ブラジル（子ども省）などがある。省庁間委員会のような形態で政策調整機関を設置した国は40カ国を下らない。一方、政府とＮＧＯとの対話が制度的に保障されている国はまだ少数である。

（2）子どものための政策

子どものための世界サミットのフォローアップとして国内行動計画を定めた国は多いが（前述）、その多くは保健・教育といった社会部門に偏り、条約を総合的に実施する手段としては限界がある。

そのなかにあって、スウェーデンの「子どもの権利条約の実施のための戦略」（99年）は注目に値しよう。これは、条約がもつ政策指針としての性格を国・自治体のいずれのレベルでも最大限に活かすことを目的とし、その手段として、（1）行政職員・専門家の研修、（2）条約が政策に反映されるようにするためのシステムの導入、（3）政策立案における子どもの視点への配慮を打ち出したものである（拙稿「日本こそ求められるスウェーデンのとりくみ」月刊子ども論1999年５月号）。

また、予算その他の一般政策の立案にあたって「子ども影響評価（分析）」を導入した国も少数ながらある（キーワード参照）。スウェーデンの「戦略」でもこのアプローチが導入され、子どもオンブズマンと会計監査院が分析のための指針を作成中である。南アフリカやオランダのように、国家予算のうち子ども向けの支出がどのぐらいにのぼるかについて詳細な分析を試みた国も存在する。

（3）子どもオンブズマン

ノルウェーで世界初の子どもオンブズマンが設置（81年）されて以降、コスタリカ（87年）、ドイツ（同）、グアテマラ（90年）、オーストリア（91年）、スウェーデン（93年）、アイスランド（95年）、デンマーク（同）などに国レベルで同様の機関が設置されている。地域レベルでもオーストリア（85～95年）、ベルギーのフランス語圏（91年）、ペルー（92年）、カナダのブリティッシュコロンビア州（97年）、ロシア（98年）などの例が報告されてきた。カナダ・オンタリオ州の子ども家庭サービス・アドボカシー事務所（84年）のように、社会サービスの対象となった子どもを主として管轄する機関が活動している例もある。今後とも各国でこのような機関の検討・設置が進んでいく見込みである。

4．子ども参加の進展と課題

子どもの権利条約以降、少年非行の防止のための国連指針（90年）をはじめとするさまざまな国際文書で子ども参加の重要性が認識されるようになっている。子どもは「未来の」市民ではなく「現在の」

社会をともに築くパートナーであり、さまざまな問題の効果的解決には子どもの参加が欠かせないという認識が深まってきたことの表れである。

フランスでは早くから学校運営への生徒参加が制度的に保障されており、条約の採択以降さらに拡充されてきた。学校における子どもの意見表明・参加の拡大は他の少なからぬ国でも見られるところである。フランスでは多くの自治体に子ども（青少年）議会が設置され、子どもたちの問題提起や改善要求の機会が保障されている。アフリカを中心として、地域・国レベルの子ども議会もかなり組織的に開かれるようになった。インドでは働く子ども自身が労働組合を結成し、自分たちの権利のために活発な活動を行なっている（世界の子ども参加の動向について詳しくは喜多明人ほか『子どもの参加権利』三省堂・1996年を参照）。

条約採択10周年記念会議（前述）では、子ども参加を促進するための措置としてとくに制度化および子どもたちへの支援が必要であることが強調された。同時に、子ども参加がいまなお形式的なものに留まり、実質的なものになっていないのではないかという懸念も会議の場等で表明されている。子ども参加のあり方をさらに模索していくことが必要である。

5. ますます必要とされる国際協力

（1）いまなお困難な状況にいる子どもたち

以上のような進展は、同時に、多くの子どもたちがいまなお深刻な状況に置かれていることへの反作用でもある。世界の予防接種率はこの20年間に5％から約80％まで高まったものの、予防可能な原因で死亡する5歳未満児はいまなお毎日3万500人近い。貧困の状況は改善どころか悪化し、世界で6億人以上の子どもが1日1米ドル以下で暮らしている。2億5,000万人の5～14歳児が働いており、学齢期の子ども1億5,000万人が学校に行っていない。武力紛争はこの10年間に200万人以上の子どもを殺し、推定30万人のチャイルド・ソルジャー（子ども兵士）と千万単位の難民・避難民を生み出してきた。ＨＩＶ／エイズも猛威を振るい、子どもたちに深刻な影響を与えている（ユニセフ『世界子供白書』『国々の前進』各年版等）。

（2）後退する国際協力

こうした状況にもかかわらず、子どものための世界サミットで唱えられた「子ども最優先の原則」が国際レベルで充分に実践されてきたとは言いがたい。ＯＤＡ（政府開発援助）は92～97年に21％減少した（ユニセフ『世界子供白書』2000年版）。ＧＮＰ（国民総生産）の0.7％をＯＤＡに振り向けるという目標を達成した国は、98年にはデンマーク、オランダ、ノルウェー、スウェーデンの4カ国だけである（同『国々の前進』2000年版）。世界銀行やＩＭＦ（国際通貨基金）といった国際金融機関の方針にも、子どもの権利条約は充分に浸透していない。

これまで述べてきたように、条約がさまざまなレベルで生じた前向きな変化の重要なきっかけになったことは確かである。しかし、その変化を確かなものとするためには、締約国と国際社会の強力な政治的意思が必要とされる。その過程で、ＮＧＯを含む市民社会、そしてなによりも子どもの役割が重要度をさらに増していくことは間違いない。

キーワード：**子ども影響評価（分析）**

さまざまな決定が子どもに与える影響を事前に（国により事後にも）評価・分析し、その決定が子どもの最善の利益等に照らして適切なものかどうか判断する手続。環境アセスメントの子ども版のようなもの。本文中で触れたスウェーデンのほか、このような事前評価が法令で義務づけられたベルギーのフラマン語圏（97年）、子ども省長官があらゆる政府機関に向けた声明で同様の対応を要請したスコットランド（99年）などの例がある。

世界の社会的養護の動向

特集

世界の子ども家庭福祉

<インド>

極貧からの解放と義務教育の徹底

東京家政学院大学人文学部　教授　中町芙佐子（なかまち ふさこ）

1．困難な状況下の子どもたち

インドの人口は今年５月に10億人を突破した。1991年の国勢調査時の総人口が８億4,000万人で、そのうち３億200万が15歳以下の子どもであったことを考えると、インドではいまも３億を超える子どもがいると推測できる[1]。国はこうした数の子どもたちに健康と教育と安心できる環境を提供すべく努めているが、子どもたちが置かれている状況は非常に厳しいものがある。

インドは1992年に国連の「子どもの権利条約」を締結したことを契機とし、子どもの命を守るうえでもっとも基本的となる食糧や安全な飲料水の確保、予防接種の普及をはじめ、保健医療や教育の改善に向けて積極的な行動をとることを世界に表明した。そして、州、国際機関、民間機関との協力体制を強化し、子どもの社会的養護に取り組んできているが、いまだ十分な成果をあげていない。ユニセフは「５歳未満児の死亡率」をその国の子どもの福祉水準を知る一つの手がかりにするが、これによるとインドは世界189カ国中49番目に死亡率が高く、子どもたちの「生」そのものが脅かされている状況をうかがうことができる[2]。

以下、子どもが置かれている困難な状況と、それを緩和するためにインド政府がとっている養護政策の実態を、特に1992年の「子どもの権利条約」締結後に焦点を当てて述べていく。

2．福祉行政機関と要養護児童

1985年、女性と子どもがおかれている状況を改善するため、インド中央政府は人材開発省（Ministry of Human Resource Development）のなかに女性・児童開発局（Department of Women and Child Development）を設立した。女性・児童開発局は、劣悪な生活環境のなかで放置されている子どもを援助する機関であり、対象となる子どもは、（１）指定カーストと指定少数部族の子ども、（２）女子、（３）障害児、（４）養護者不在のストリートチルドレン、（５）遺棄児、孤児、ホームレスの子ども、であり、その数はおおよそ１億にもなるといわれている[3]。

このような子どもが置かれている環境と、どのような政策が実施されているかを要約してみる。

（１）指定カースト、指定少数部族の子ども

およそ指定カースト（Scheduled Castes）と指定少数部族（Scheduled Tribes）の人たちは、ヒンドゥー教の身分秩序の最下層にあって、著しい人権剥奪を受けているが、大人より弱い立場の子どもたちにあっては、なおさらである。２億を超えるこれら指定カーストと指定少数部族の社会集団のなかで、読み書きができる成人は男子では50％余り、女子では26～28％にとどまり、こうした教育を受けていない養育者に育てられるということは、子どもにとって大変不利である[4]。インド憲法は６歳から14歳までの義務教育を無償で、と謳っているのだが、親が教育の必要性を認識できないため、就学率も低く、学校離脱率も他集団より多い[5]。子どもの権利を擁護するには、まず、集団全体の身分的差別的状況と貧困の緩和、すなわち、その地域の人間開発が必要

であり、それを実現させるための強力な、包括的な福祉政策が不可欠である。だが、ここ半世紀間の国家政策と財政援助は、人々がどん底の生活から脱出するのに役立つほど強力でも包括的でもなかった[6]。

（2）女子

インドは今なお男子優位の社会である。地域によっては女子が生まれることを嫌い、堕胎もめずらしくない。女子ゆえに生まれても十分に手当ても受けず、放置されることも多いため死亡率も高くなっている。1991年の統計でもこの傾向をはっきりと示しており、14歳以下の女子は男子よりも780万人少ない[7]。そして、差別的慣習である幼児婚も広い地域に残存し、80年代では地方においては15～19歳の少女の40％が結婚させられ、10～15歳の結婚も５％あった。1991年の調査では平均結婚年齢は19歳にまで上がってきてはいるものの、それでも州によっては法的に許されない18歳以下の少女の結婚が当然としてなされ、法も違反者を厳しく取り締まれず、また、結婚そのものも無効にならないという。成人女性の法的地位も弱く、宗教法では離婚時の所有権や親権も女性に不利になっている。就学率も女子は男子にくらべ低い上、途中でやめる比率も高く、就学後の３分の１は２学年になる前に来なくなる[8]。女に教育はいらないという社会的、宗教的慣習が根強く残っていることによる。

「子どもの権利条約」に呼応した1992年の政策「子どものための全国活動プラン」(National Plan of Action for Children）は、すべての子どものニーズと人権擁護とを前面に押し出しているが、特に、女子への差別をなくすことを大きな柱にしている[9]。また、識者による女性啓発運動も盛んである。私は、今年１月、ハイデラバードで開催された全国婦人会議に出席したが、実務家、農村部での草の根（グラスルート）運動家、メディア関係者、学者など、さまざまな領域で活躍する人々が、女性地位向上のためスケールの大きい活動を展開しているのがとても印象的であった。

（3）障害児

ヒンドゥー教では現在の運命は前世の行ないによって決められ、障害は神に与えられた罰と思われている[10]。こうした宗教観に加え、養育者に予防や治療に関する知識がないため、障害がさらなる障害をひき起こしている。おおよそ子ども全体の約１割、数にして3,500万の子どもがなんらかの障害をもっているとされているが、その中には薬の名前を読めさえすれば、そして、予防知識がありさえすれば防げる障害が多々ある。ポリオ、視覚障害、知的発達障害などがその例である。障害の数についてはっきりとつかみきれなく、実際にはもっと多いであろうと言われている。

障害児の訓練や教育は、主として民間機関がユニセフなどの国際機関の補助などを受けつつ精力的に行なっている。だが、全体の２～５％の障害児が恩恵を受けているに過ぎない[11]。ただ、この絶望的な状態のなかで、先駆的な障害児教育をしている民間施設がいくつかある。例えば、ニューデリーの、健常児と障害児を同数で教育することで成果を上げている訓練機関とか、ハイデラバードにある農村部に向けてのアウトリーチ活動をしている民間機関などがその１例である。これらの機関は国の内外で高く評価されていて、積極的に国の障害児政策にも関与している。民間レベルの活動が、制度を変えていく原動力になっていることは見逃せない。

（4）ストリートチルドレン

インド７大都市で約50万人の子どもが日中路上で暮らしている。ほとんどが８歳以上で、数的には男子は女子の２倍である。学校へも行かず、公共施設や私有地をうろうろし、非行、物乞いなど、社会的な問題を起こしている子どもを、福祉省や州の関係部局は、施設内処遇や司法で取り締まるのではなく、居住地を根拠地とした自立のための教育で対応

している。インドの23主要都市に約60ほどの民間機関で訓練・教育をしているのであるが、各機関300人の子どもの受け入れでは絶対数が足りない。機関の運営資金の９割は国が助成し、残り１割をそれぞれの機関が負担している。1996－1997年の拠出金は3,400万ルピー（１ルピー＝約2.4円）であった[12]。

（５）遺棄児、孤児、ホームレスの子ども

家庭環境を奪われたこれらの子どもの養護は、まず、安全な生活環境を保障することにある。子どもたちに食・住を提供するサービス機関は官民共あるようだが、詳しい情報がない。こうした要養護児のケアをする管轄省は福祉省であるが、政策面、財政面とも手薄の感じを受ける。民間のSOS Children Villageはそうしたサービス機関の１つであり、１万人の子どもがここでサービスを受けている[13]。

３．展望

近年、インドが保健と教育にあてた政府支出の比率は、それぞれ２％ずつであった（日本ではそれぞれ２％と６％）[14]。支出比率の２％という数値はそれほど低いものではないが、問題はその配分である。例えば保健支出の75％が、人口の25％を占めるにすぎない都市地域での治療サービスに流れているのは、医療サービスの公平性を欠いているし[15]、高等教育にいく金額が多く、憲法で謳われた義務教育の提供も現実にはおろそかになっている。いまだ成人男子の半分、成人女子の３分の２が読めず、入学しても中等教育までいく率は男子６割弱、女子では４割弱であるのが現状である[16]。

国がしなければならないことは、まず、すべての子どもがまずまずの生活と、安心して暮らせる家庭と、そして教育による利益の分け前とを得ることができるようにすることである。女性・子ども開発局（Department of Women and Child Development）の「子どもの統合的開発援助（Integrated Child Development Service、略名ＩＣＤＳ）」は、こうした目標を達成すべくつくられたプログラムである。国は1996－97年にＩＣＤＳに68億1,800万ルピーを拠出し、ユニセフも子どもと女性の福祉と開発のためにと、２億2,100万ドルの助成金をだした[17]。そして、確かに、５歳未満の死亡率、識字率、就学率などは改善されてきている。しかし、当てられた政府支出や援助が、実際に必要とされる「人」と「もの」を十分満たしているか、という点になるとはなはだ疑問である。

しかし、わたしは悲観することはないと思う。民間機関の活躍、農村部へのアウトリーチ、そして婦人のめざましい活動を通して実力ある人材が育っている。この成果は大いに期待できるし、21世紀の子どもの権利実現に弾みをつけるものと確信している。

弘用文献

(1)Ministry of Human Resource Development Government of India 1997, *Convention on the Rights of the Child, Country Report*, pp.1－8
(2)ユニセフ「世界子供白書2000」p.115
(3)*Convention on the Rights of the Child, Country Report*, pp.40－56
(4)National Council of Applied Economic Research, *India Human Development Report, 1999*, p.102
(5)同上　p.113
(6)同上　p.viii
(7)*Convention on the Rights of the Child, Country Report* pp.19－25
(8)同上　pp.19－25
(9)同上　pp.1－8
(10)中西由起子1996『アジアの障害者』、現代書館　p.21
(11)*Convention on the Rights of the Child, Country Report* pp.40－56
(12)Publication Division, Ministry of Information and Broadcasting, Government of India, *India 1998*, p.203
(13)*Convention on the Rights of the Child, Country Report*, pp.32－39
(14)世界子供白書2000　p.105
(15)世界子供白書1995　p.45
(16)世界子供白書2000　p.97
(17)*India 1998*, pp.205－207

キーワード：**「人間貧困は人権の否定である」**

インドの養護政策の理念は、国連の「子どもの権利条約」と、ユニセフの「人間開発報告書1997」で提言された「貧困は基礎的人権の否定に等しい」との考えに依拠する。「生」そのものをおびやかす極貧からの解放と、義務教育をすべての子どもに行き渡らせることは国の緊急課題である。これを実行するためには、持続的で、しかもそれに見合う国の財政援助と、地域に密着した柔軟な民間の活動と福祉政策参加が不可欠となる。

<韓　国>

韓国における社会的養護の動向と課題

韓世大学校社会福祉学科　助教授　尹（ユン）　靖水（ジョンス）

1.はじめに

韓国社会は過去30余年間「先経済後分配」政策の下で急速な変化を経験してきた。すなわち、急速な産業化、労働人口の大移動による都市集中化、成功的な家族計画政策による少子化、住宅構造のアパート化、女性の社会進出による核家族化などの影響で、伝統的な家族共同体構造の機能や役割が縮小される状況におかれた。特に既婚の女性の社会参加が広がり家族関係および家族の価値観までも多くの変化を表している。このような変化は世界的な流れではあるが、その変化内容の多様性と速さは既存の社会秩序や価値観を混沌させる余地を残している。さらに韓国では1997年からの経済危機により低成長、高失業、高物価など社会経済的な環境が大きく変わり、その過程で生じた失業者の増加、貧困家庭の増加、そして離婚などによる家族解体傾向が目立ち、要保護児童の数が異常に増加している。このような状況の中で、2000年度の保育および児童福祉事業の総予算は全体政府予算の0.23%、保健福祉部（日本の厚生省に当たる）予算の4.39%に過ぎない。そこで本稿では変化の最中である児童福祉住居施設と保育所の動向を検討し、新しい千年に向けての展望を計りたい。

2.住居施設の現況

今日、韓国の児童福祉法によって定められた児童の住居施設は現代社会のニーズに合わせて設けられた比較的新しい施設を含め、全6種別が設置されている。このほか児童関連住居施設として「助産施設」があるが、これは「母子福祉法」に規定されていることから児童福祉施設にするには無理がある。まず、保護形態別に見ると、①嬰児施設、②育児施設（日本の養護施設に当たる）、③児童一時保護施設、④児童職業補導施設、⑤教護施設、⑥自立支援施設[1]が設置されサービスを展開している。

韓国の住居施設児童は韓国戦争以後の社会的要求により急激に増加し始め、1970年にはその数が523カ所の51,501名を頂点に減少し始めてきた。当時の施設当たり児童数は98名で、施設の平均定員対比適正児童数とする77名よりはるかに多い数である。1980年には政府主導の家族計画事業と女性の社会進出、そして国際養子縁組などの影響を受け10年間で220カ所が減って303カ所になり、住居施設児童の数は1970年の半分にも満たない24,631名に減少した。そして1990年には278カ所の23,450名となり、1997年現在には271カ所に16,620名が住居施設児童としてサービスを受けている。その中では育児施設が211カ所（77.9%）で最も多く、嬰児施設が21カ所（7.7%）、自立支援施設と一時保護施設が各10カ所（3.7%）、嬰育児施設が7カ所（2.6%）、職業補導施設と教護施設が各6カ所（2.2%）を占めている。したがって1990年代に入ってから施設の数としては

大きな変化はなく、児童の数は持続的に減少している趨勢である。なお、全住居施設の平均定員は101名であるが、平均現員は64名に過ぎない。結局、現代社会の急速な変化は児童数減少となり、住居施設児童の定員充足率の低下を招いてきた主な原因となった。

住居施設の従事者は、総3,129名で従事者1名当たり5.3名の児童を保護している。また、直接サービスに当たる保育士は総1,634名で各10.2名の児童を抱えている(韓国の法的基準は、保育士1名当たり嬰児施設は5名、育児施設と一時保護施設は10名、職業補導施設と教護施設は30名である)。従事者の一般的特徴を見ると、性別分布は3,129名の中で女性が75.6%、男性が23.0%を占めている。平均年齢は39.3歳で、平均勤務年数は97.4カ月で他の福祉施設種目より長いと言える。学歴は高校卒が最も多く47.4%、大学以上が26.1%、中学以下も19.7%を占めている。

住居施設全体の平均予算額は3億9千3百万ウォン(10ウォン=約1円)であり、そのなかで政府の補助金が71.5%、民間支援金が14.2%、法人負担金が13.5%、外援補助金[2]が0.8%を占めている。

3.保育施設の現況

韓国政府は社会的価値観の変化とともに要求される保育需要に応じて1991年「嬰幼児保育法」を制定し、1995年から1997年にわたる3カ年の保育施設拡充事業を推進してきた。この政策は、社会活動を必要とする多くの女性需要層のニーズに応えたといえるが、施設拡充事業が終わるころ韓国に及んだ経済危機(1997年10月)によって保育事業政策に大きな影響を受けた。

嬰幼児保育法によると、保育施設はその設立主体によって国公立保育施設、法人保育施設、団体保育施設、民間保育施設、職場保育施設[3]、家庭保育施設[4]に分けられる。また、このような分類によって政府の財政支援制度を設定する基準にもなる。すなわち、国公立施設は政府によって設置費および運営費の支援を受け、法人保育施設は運営費の支援を受ける。そして、民間保育施設の場合はそれぞれ教材教具費および低所得層の子どもの保育費の支援を受けているが、その水準が低いため施設運営費の大半を利用者の保育費に依存している。したがって、民間保育施設は国公立に比べ相対的に景気変動による影響を受けざるを得ない。

1999年6月末現在18,334カ所の保育施設が設置運営されている。運営主体別の構成比をみると、民間保育施設が最も多く43.0%、家庭保育施設が36.9%、法人保育施設が10.8%、国公立保育施設が6.9%、団体保育施設が1.5%、職場保育施設が1.1%を占めている。このように全民間保育施設が82.3%であることに対し、国公立保育施設と法人保育施設を含む公共施設は17.7%に過ぎないことから保育事業の大半が民間に依存していることが分かる。

保育施設の変動を見ると、経済危機にもかかわらず全体的には持続的な増加をしている。しかし、保育施設の類型別に見ると、国公立保育施設の構成比は1997年9月当時7.5%であったのが、1999年6月には6.9%になり、持続的に減少していることが分かる。一方、民間保育施設は1997年6月の40.6%から1999年6月には43.0%に増加している。これは経済危機とともに保育に対する需要が増えてきたこともあるが、1997年にすでに融資を受け新設せざるを得ない状況であったことも考えられる。また、利用者による依存度が最も高い家庭保育施設も同時期に39.2%から36.8%に減少している。

1997年以降の保育児童数の変化は経済状況が保育需要に及ぶ影響を表している。全体保育児童数は1996年6月364,026名であったのが、1999年6月には611,532名で大幅な増加を表している。これを類

型別に見ると、民間保育施設の児童数は同時期に128,861名から280,843名になり、経済危機の期間においても持続的に増加を見せている。しかし、同じ民間施設である家庭保育施設では乳児より保育費用が高くつく嬰児を主に保育することから、1996年6月の52,402名から持続的な増加を見せ、経済危機直前の1997年9月には69,058名と頂点に達した。そして、経済危機以降の1997年12月からは減少傾向を見せている。また、国公立保育施設は1996年6月の83,860名から1999年6月の98,808名になり、全体の保育児童の数は増えていても構成比から見ると23.0%から15.8%に減り、国家による保育の割合が持続的に減少してきたことがいえる。

以上が統計に見る保育施設の現況である。

4.今後の課題

韓国の児童に対する社会的養護は住居施設による特定の対象にサービスを提供し、一方では利用施設である保育所によって普遍化されたサービスが提供されてきた経緯がある。しかしながら、すでに2000年を迎えた現代社会における施設の役割は大きく変わらねばならない。住居施設には入所児童のみならず地域社会のニーズに柔軟に対応できる新たな価値観や専門性を生かした、より新しい役割と機能が求められる。そこで今後の課題は児童福祉施設をめぐる環境づくりに重点を置きながら提示した。

まずは一般的な保護サービスを目的にする嬰児および育児施設の需要の減少による多目的施設への転換あるいは連携性のある施設との併合を検討する必要がある。そのためには先決的にこれに対応できる財産権の保障、または目的変更のために必要とするシステムづくりが先決課題になる。

社会的価値観の変化を反映した施設運営方針の変化が求められるほか、これを実践するための地域の多様な層をメンバーとする地域ごとの研究会を開くことが望ましい。

施設が単純に受容および保護を目的にする価値観ではなく、養護児童の入所原因が多様化されていることから、彼らのニーズに合わせたプログラム開発や児童の個人性を生かす専門職員の配置などが必要となる。

大舎制の住居形態が望ましいと思っている施設長および総務は7.5%に過ぎないことからも既存の住居形態を家庭形態に分離するか、小舎制あるいはグループホームの形態への転換が必要である。

保育施設の地域分布を見ると経営状況が劣悪な農村地域には国公立保育施設を新設し地域間の不均衡を防ぐ必要がある。なお、都市地域では保育費用の制限的自由化（上限線は決めておいて、そのなかでの自由化を意味する。）を実施し、競争による質の高いサービスを受けられるように地域による政策の柔軟性が求められる。

注

(1)自立支援施設は児童福祉施設を出た子どもたちの社会復帰のために宿所および基礎生活環境を提供し、早期に自立基盤を築くように支援するほか青少年非行を防ぐことなどが目的で設立された中間施設である。

(2)韓国では第2次世界大戦が終わり、1948年ＣＣＦ（Christian Children's Fund）を始め多くの先進諸国による援助活動が行われ、韓国戦争後も韓国が経済的に自立をするまで児童福祉事業を支える大きな力となった。大部分の外援が中断される1980年代まで40余年間続けられたが、現在もごく一部の施設が援助を受けているほか、基金助成による受益事業も行っている。

(3)職場保育施設は日本の企業内保育施設と似ているが、韓国では常時勤務者500人以上の企業に限って設置が可能と定められている。

(4)家庭保育施設は嬰幼児5人以上から20人以下までを保育することができるとしている。構造および設備は児童1人当たり3.63㎡、従事者の基準は2歳未満の嬰児は5名、2歳嬰児は7名、3歳以上の幼児は20名に各々1名の保育士が必要とされている。

参考文献

(1)林有景外『経済危機による保育事業の現況と政策課題』韓国保健社会研究院、1999年

(2)李尚憲外『児童福祉収容施設実態調査結果報告』韓国保健社会研究院、1998年

(3)http : //www.educare.or.kr（韓国保育施設連合会のホームページ）

キーワード：ＩＭＦ経済危機

韓国は1997年11月21日より国際通貨基金（ＩＭＦ）の管理体制に置かれ、社会経済全般において消費、生産、投資などが急激に減少した。高度の成長を続けてきた韓国のＧＤＰは1998年にはマイナス成長を記録し、福祉全般にわたり大きく影響した。

特集

世界の子ども家庭福祉

<タ イ>

タイにおける家族・子どもの現状

チャイルド ワーカーズ イン アジア
プロジェクト アシスタント
Ratjai Adjayutpokin（ラトジェイ アジャユトポキン）

家族は子どもの権利や福祉の中核である。タイの子どもたちは、一つの文化を持つ安定した家族の一員として、その最善の権利を保障され健全に発達する。また、家族内の相互支援と愛情を保障することを学び継続的に責任を果たす。第7次（1992 - 1996年）、第8次（1997 - 2001年）国家社会経済開発計画は、共に建設的な子どもの学習と発達環境を作り出すため、家族・地域社会や他の地域関係施設・機関を強化するよう明確な政策とガイドラインを提示している。第8次計画には、特に困難な状況にいる青少年・一般家庭の子どもを視座に入れた青少年の発達に関する計画も含まれている。その主要な展開戦略には、望ましい人格形成のため青少年の可能性を向上させること、青少年の発達を促進する環境要因の醸成、官民の連携を促進する管理運営システムの強化があげられている。

1994年の国連国際家族年に、タイ政府は第一回全国家族会議（the First National Assembly on the Family）を発足させ、家族の重要性を初めて十分に公認した。タイ全国女性問題委員会（Thailand's National Commission on Women's Affairs）にも家族の発達に関する政策と計画がある。例えば、家族の可能性の開発、家族関連法の整備、それに伴う保護と家庭福祉の提供である。行動計画には、幸せな家族から家族教育、家族カウンセリング、メディアの製作、法改正、父親参加促進キャンペーン、家庭内暴力の撲滅、家族のレクリエーションなどの項目が盛り込まれている。

タイの子どもたちが国家の急速な近代化のマイナス面の影響をますます受けている現在、これらの努力はまさしく時宜を得たものである。しかし、これらの子どもたちの脆弱さを十分に理解するためには、その家族の脆弱さ、つまり、時の経過と共に変化した家族の構造と機能、さらに、変化をもたらした要因と変化の影響について理解する必要があろう。

1．変動するタイ家族

タイは若者の国である。人口6,000万人の33.3%（1,996万人）は18歳以下、27%（1,626万人）は15歳以下であり、8.7%（520万人）は10～18歳の若者である。これらの子どもたちはますます複雑な社会で育っている。それは、彼らの両親・祖父母の伝統的な子ども時代とは根本的に大きく異なる社会である。

タイの工業化とその影響から見て、典型的なタイ家族を表現することは困難になった。変化は、伝統的家族構成や機能から近代的都市の家族、また核家族から拡大家族・ひとり親家族、さらには崩壊家族やホームレスにわたるまであらゆる範囲に見られる。

a．子どもの養育

タイの急速な出生低下は、家族構成に重要な変化をもたらした。両親共働きの核家族は今や標準である。これらの広範な変化は家庭内の子育てに重要な意味を持っている。伝統的なタイ社会では、子育ては家事の一部にあたることから、その責任の多くは父親でなく母親に求められた。今日、ほとんどの都市家族のように家庭外就労する母親が増加しても、

家事や子育てといった伝統的責任から母親は解放されてはいない。母親は家の中心であり続け、子どもたちのより多くの愛情、情緒的愛着をひきつけている。

一方、貧困家族には、子どもが学校を卒業して就労し、自分の子どもを産んで地方に住む両親に預けるというサイクルが見られる。子どもが村で登録されていた場合にはその地域の学校に通うが、そうでなければ就学状況は監督されない。いったん義務教育を修了すると、これらの子どもたちは労働市場に出ようとし、麻薬やエイズなどの問題に直面したり、自分の子を産み、その子を地方へ預けたりする。こうしてこのサイクルが再生産されるのである。

政策立案者たちはこのサイクルについて認識しているにもかかわらず、対応策はあまりとられていない。唯一の主要な取り組みは、労働最低年齢の15歳への引き上げと義務教育9年制である。しかし、それは、不十分な子育て技術、保育の欠如、及び子どもの権利を守り実現する家族の役割の低下といった問題の解決にはあまり有効でないかもしれない。

b．虐待と家庭内暴力

家庭内外における子どもに対する暴力や虐待はさまざまな形をとる。被虐待児数の推定は容易ではない。罪を犯すのが親戚や隣人、また教師のように子どもと親しい人々であるからだけでなく、虐待は加害者が子どもと二人だけのときに起こることが多いからである。それゆえ、目撃者を見つけることは困難である。限られたデータが示すのは希望の持てる事実ではない。児童権利保護センター（The Centre for the Protection of Children's Rights）は、子どもに対する暴行の60%は両親により、負傷した子どもの30%は死に至ると報告する。家族による暴力の被害児童数の増加傾向も報告されている。

1997年マヒドル大学保健学部が、バンコクの公立学校4校の6年に在籍する労働者の子どもたちを対象に実施した調査はさらに驚くべき事実を示している。被調査児童の82%が両親に虐待されていると感じているのである。そのほとんどが虐待者は母親であると言い、貧困度が増すほど報告された暴力は悪化している。身体的虐待の中で最も多いのは、「げんこつで殴る」(79.5%)、次いで「ベルトであざができるほど鞭打つ」(57.8%)である。情緒的虐待(emotional abuse）では「しかる」が75.8%、「動物と（子どもたちを）比較する」が54.3%である。これらの虐待は子どもたちを「とても悲しくさせ」(39.6%)、24.5%は「家出したい」と思っている。「自分たちは放置されている」と多くの被調査児童は不平を言う。約48%は、自分たちだけで家にいることが多い。

タイ家族の児童虐待の原因は多様である。残虐な環境で育てられた親も暴力のサイクルの中で育っているため、自分の子どもにつらく当たる。子どもたちもまたその両親を見てこのサイクルを学習する。けんかの最中、配偶者の15%は暴力をふるう。公立保護施設（日本では児童自立支援施設）に入所している男児を対象にした調査によると、両親の暴力を目撃した89%の少年は「妻が良くなかったら、自分たちも将来妻を殴るかもしれない」と述べている。

2．家族・子どもたちへの経済危機の影響

貧困を大幅に縮小させ、健康や教育の著しい向上をもたらした30年近い急速な経済成長の後、1997年7月に東アジアの金融経済危機が勃発した。これにより資本の大量流出、タイ貨幣価値の急激な切り下げ、金融機関の破産の増大、経済活動の過酷な縮小などが起きた。この危機は、金融界や企業にとどまらず、広く社会全体に深刻で見通しの利かない衝撃を与えた。多くの家族が賃金の未払い、失業、その他の機会喪失といった問題に見舞われた。このため1998年には、経済と国民所得は10%以上後退、失業率は5%以上に上昇、賃金は業界にわたり急激に落ち込んだ。これらの衝撃は地域や所得層にかかわらず皆受けているが、特に貧困家庭は貯蓄他の資源が限られていたり、低賃金労働の失業といったパターンのため被害を被っている。

図１．病院における遺棄乳児の割合（毎出生10万）

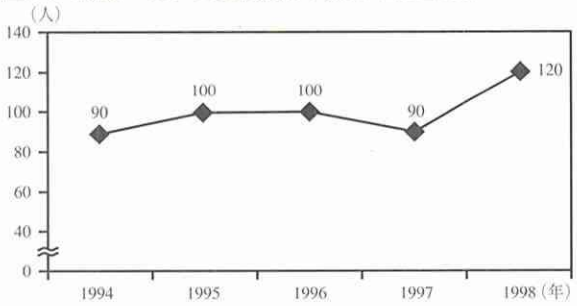
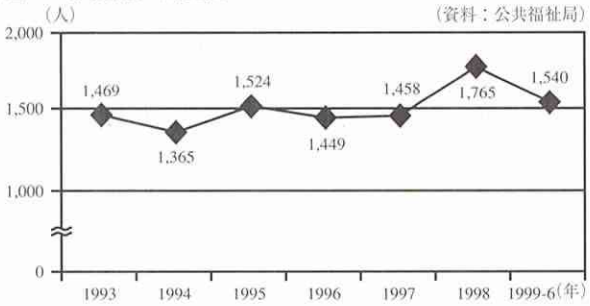


図２．孤児院入所児数



a．病院における遺棄乳児数の増加

この危機は1998年の遺棄乳児数の増加という結果をもたらしたように考えられる（図１）。全国の40の公立病院から集めたデータによると1994～97年の間遺棄される割合は横這いであったが、1998年になって著しく増加している。

b．孤児数の増加

同様に、孤児院に新規入所した児童数も97年中はほとんど変化がなかったが、98年には顕著に増加している（図２）。さらに、99年６月時点のデータでも、21の公立孤児院の97年レベルを上回っている。エイズ感染した母親の数が増加していることもあり、孤児院入所児童数の増加はエイズの流行に関係しているかもしれない。

遺棄及び孤児に関する２つのデータは、同じ傾向を示している。適切なセイフティーネットを持たずストレスにさらされる家族にとって、同時に発生したエイズの流行と経済的なプレッシャーという、これらの危機が家族の崩壊の要因となったと仮定できる。

3．社会福祉サービスの提供

公共福祉局（The Department of Public Welfare以下、ＤＰＷ）は、18歳以下の児童及び青少年の保育サービスを提供している。サービス受給資格のある児童・青少年は、孤児や遺棄児、非行少年、被虐待児、不法に搾取されている児童、貧困家庭の子どもたちなど、社会的に不利な者たちである。

ＤＰＷは、中小企業のローン帳消しや困難家庭への手当て支給、失業者の公的事業への就労といった政府の失業軽減対策に呼応して、一時解雇された労働者、失業者に対する支援も行っている。

ＮＧＯの中には、これらの子どもたちのために、ＤＰＷを支援するところもある。その内容は、保育サービスの提供、保育者の雇用、児童福祉施設内の新しい建物の建設、遊具の購入、一人ひとりの子どものための経済的後援者の調整である。こうした支援団体には、キリスト教児童基金（Christian Children's Fund、CCF）、セーブ・ザ・チルドレン（イギリス）、タイ子ども財団(Foundation for Thai Children）などがある。

タイには経済危機の渦中にも他者を思いやる歴史がある。1995年の国家予算のうち、18.5%が防衛費であったが、38.8%が教育、保健、社会福祉サービスに費やされた。2000年は、8,600億バーツ（１バーツ＝約2.8円）の国家総予算のうち43.6%を同分野（保健7.6%、教育25.8%、社会福祉サービス10.2%）に、防衛費には16.2%を費やしている。

（原文英語。翻訳：坂間治子）

参考文献

(1)Department of Public Welfare. *Annual Report 1998.* Ministry of Labour and Social Welfare.

(2)Komin S. 1993. *Thailand: the national context of development. In: A Situational Analysis of Children and Women in Thailand.* Bangkok: the Royal Thai Government and the UNICEF Thailand Area Program.

(3)National Budget Bureau. *National Budget in Brief 2000.* Bangkok: National Budget Bureau.

(4)Podhisita C, Pattaravanich U. 1995. *Youth in contemporary Thailand: results from the family and youth survey.* Mahidol University, Salaya, Thailand: Institute of Population and Social Research.

(5)UNICEF Office for Thailand. 1997. *Children and their Families in a Changing Thai Society.* Bangkok.

(6)World Bank.2000. *Thailand Social Monitor: Social capital and crisis.* World Bank Thailand Office.

<中　国>

90年代における中国の児童福祉の動向

大正大学大学院文学研究科
博士後期課程 福祉・臨床心理学専攻 金（きん） 潔（けい）

90年代に入った中国では、子どもの権利条約が批准されるなど、人権意識が高まりを見せた。同時に、改革・開放路線が児童を取り巻く社会環境にも大きな変化を呼び起こし、それに伴う法整備を必要としている。

拙文では、児童を取り巻く家庭環境、社会状況を概観するとともに、変化を遂げた90年代の中国における児童福祉の取り組みを整理し、21世紀に向かう中国の課題を考察したい。

1．児童・家庭・社会

70年代後半に中国で始められた「一人っ子政策」は、家族の規模と構成にあきらかな影響を及ぼしたと言えよう。急激な社会変化に伴い、伝統的な結婚観・夫婦観が変わりつつあり、離婚の増加や都市部での晩婚化が社会問題となっている。また、経済発展、生活レベルの向上などにより、家庭生活も変化している。特筆すべき一例として、子どもの勉強時間の増加と、それに付随する遊び時間、家事労働時間の減少が挙げられる。

このように、家庭生活は子ども中心にシフトしているのだが、子どもを「龍」として養成したいと願う親たちの願望は、時にその思惑とは逆の事態を招くことがある。例えば、成績が定めた基準に達していないことを理由に、親が子どもに体罰を与えたケースがある。また、親の期待があまりにも重くのしかかったため、家出や家庭内暴力に至った子どものケースもある。企業改革でリストラが進む中国では、親が改めて学歴信仰を強め、わが子への期待を高めている。こうした子どもへの過度の圧力が、非行を誘発する要因となり得るとも見られている。

また、所得格差の増大に伴い、社会的反抗心の発露として、貧しい家庭の子どもが同じ境遇の仲間と犯罪に走る事例も増えている。逆に、甘やかされ、社会性を欠く子どもが増加している。さらに離婚率の上昇と相まって、家庭の監督・教育力が低下している。

2．児童政策の発展

表1のように、90年代に入って中国の児童政策は次々と立案・採択されている。

表1から分かるように、中国は自国の国情を鑑み、批准した子どもの権利条約に照らし合わせつつ、中華人民共和国憲法に基づいて、児童の生命権、家庭環境と代替的養育、健康と教育、休暇と文化活動及び障害児の養護、教育などに関する一連の法律、及び相応する法規と施策を制定、改正し、児童権益保護法律体系をつくりあげた。

3．社会的養護

中国では社会的養護を必要とする子どもの養護は、民政部（日本の厚生省に相当する）が担当している。

現在、要養護児童の多くは児童福利院（日本の児童養護施設と類似した施設）や社会福利院（身寄りのない高齢者、障害者、孤児を養護する総合的な施設）で生活をしている。さらに一部の子どもは一般市民の家に分散して養育されているか、または一般市民に法に依って引き取られ、養育されている。以下に、中国で社会的養護を必要とする子どもが直面する養護の実情を見てみる。

（1）家庭的養護

①里親養育

里親養育は、中国では「家庭寄養」と称する。

97年、上海児童福利院が伝統の児童養護方針に「政府出費、社会支援、家庭的養護、協同養育」という新たな改革[1]を試みた。上海児童福利院は初の試みとして、20名の子どもを里子に出した。この時20組の里親に対し、

政府は子どもの基準生活費を支給した。また、上海市慈善基金会は里親に出された障害児の障害程度によって300～700元（１元＝約13円）の手当てを補助する。養育におけるバックアップシステムも整備され始めている。例えば、子どもが病気または入院の際には、里親が早急に児童福利院に連絡を取り、児童福利院の担当責任者が医療費用や入院費用を払う制度となっている。託児所、幼稚園、学校に入っている子どもの費用も児童福利院から支給され、里子に出された子どもの法定代理人は児童福利院が務めている。

この試み[2]を始めてから約３年が経つ今、すでに220名の子どもが上海児童福利院から出て里親のもとで暮らしている。子どもたちの成長状況をつねに把握できるように、そして里子や里親家庭に対して、科学的、系統的により有効な社会支援を提供できるように、上海市孤児障害児家庭寄養事務所が近日、全市範囲内で五つの社会支援ネットワークをつくることを決めた。そして、2000年５月15日、一つ目のネットワークが成立され、36名の里親たちが寄養事務所が用意したアンケートに答え、子どもたちの回復状況や成長ぶりを書き込んだ。

この社会支援ネットワークは、二つの意味を持つ。一つは社会的な組織力である。上海市各区の町の婦人連合会と住民委員会が組織ネットをつくり、里子たちに地域での教育、学習、生活などの面に関心を向けさせるように努め、里親家庭をサポートする。また、もう一つはインターネットを通じた情報交換の場である。

また、上海市の取り組み以外に、遼寧省鞍山市でも里親養育[3]に力を入れている。昨年、鞍山市婦人連合会が136名の子どものために里親養育活動を行い、一カ月以内に全員の子どもが里親家庭に入った。

このようにここ数年中国の各地で里親養育活動が積極的に進められている。

②養子縁組

92年に施行された養子縁組法は、99年に次の二点を中心に改正された。まず第一に、養子縁組条件が適宜緩和されたことである。従来の規定では養子縁組をする人は子どもがいない人でなければならず、また養子にできるのは一人だけに限られていた。今回の改正[4]では、より多くの要養護児童に家庭のぬくもりを味わわせ、同時に社会福祉施設の負担を軽減するためという目的で、「孤児や障害児及び社会福祉施設が養護している親の行方が分からない子どもを養子とする場合は、養子縁組をする者に子がなく、養子とする児童は一人に限られるという規定の制限を受けない」とされた。養子縁組条件の緩和によって、さらに養子縁組をする人の年齢も引き下げられた。従来の規定では養子縁組をする人は満35歳以上でなければならず、いささか高齢のきらいがあった。

さて、改正の第二は、養子縁組届け出の手続きが統一されたことである。また「外国人の中華人民共和国における養子縁組実施規則」にも修正が加えられ、養子縁組の手続き、管轄、証明についていずれも具体的かつ明確に規定された。

改正後の養子縁組法は中国の現状により合致しており、その公布と施行は養子縁組の健全な発展を促すものになると考えられる。

（２）施設養護

児童福利院の運営方針は「養育、治療、教育」である。最新の資料[5]によると、中国の要養護児童は約５万人で、

表１．90年代の児童福祉の歩み

西暦	中国の児童福祉の歩み	西暦	中国の児童福祉の歩み
1990	「身体障害者㊙保障法」採択	1994	「国務院婦女児童工作（運営・活動）委員会」は実施工作（運営・活動）会議を開く
1991	「売買春厳禁決定」公布	1995	「中華人民共和国母性嬰児保健法実施方法」公布
	「未成年者保護法」公布		「母性嬰児保健監督行政処罰規定」実施
	「婦女、児童を誘拐、売買に関する懲罰決定」公布	1996	「中国身体障害者㊙事業“九五”計画綱要」公布
	「児童権利条約」批准		「幼稚園工作（運営・活動）規程」改訂
	「身体障害者㊙教育条例」公布		「全国都市住民最低生活保障制度」実施
	「中華人民共和国収養法（養子縁組法）」採択	1997	「刑法」（改正）公布
	「少年工（労働）禁止決定」採択	1998	「中華人民共和国収養法（養子縁組法）」（改正）公布
1992	「90年代中国の児童発展計画綱要」発表		「流動する児童・少年の入学に関する暫定規則」を制定
	「中華人民共和国婦女権益保障法」採択	1999	「未成年者犯罪予防法」採択
1994	「中華人民共和国母性嬰児保健法」発表	2000	全国社会福祉社会化工作（運営・活動）会議を開催

注：筆者作成

国が設立した児童福利院は91カ所あり、２万人余りの子どもを育てている。そして、社会福利院で約３万の子どもを養護している。また国際的な民間慈善団体ＳＯＳ児童村[6]は６カ所あり、約800名の子どもがいる。

また、民間の児童福利院が極少数であるが存在している。西安東周児童村[7]は1996年５月に設立され、主に犯罪者の子どもを養護する、中国で唯一の施設である。ここでは親の犯罪によって子どもが浮浪児になり、親のように犯罪者とならないよう、また親が安心して更生できるよう、子どもに生活と学習の場を提供している。児童村には現在48名の児童が生活している。さらに、福州緑蔭児童村[8]は民間の運営で、全国の少数民族の子どもを養護している。現在では９つの民族、２歳～16歳の約60名の子どもが生活している。国からわずかの経費をもらっているが、主に社会の援助によって支えている。

中国では日本のように具体的な調査をしていないため、統計で中国全土の養護問題の状況を把握することは困難である。

児童福利院に入所する子どもの多くは、男尊女卑による女児の遺棄、非嫡出児、両親の死亡や病気、長期拘留といった理由で両親と離別している。子どもの問題は家庭内で解決すべきものという考えが根強く、問題を抱えた親や子どもが、児童福利院に入所するまでにはなかなか至らない。

また財政難のなか、中国の児童福利院の運営は、国と地方の財政支出を主とし、福利宝くじの発行、共同募金を従として賄われている。各地で経済発展の水準が異なるため、各児童福利院が得られる費用も異なるが、児童福利院の子どもの生活水準が当地住民の平均生活水準を下回るようなことはない。ただし、経済的困難のため条件が劣っている児童福利院も皆無ではない。

４．21世紀に向けて

90年代における中国の取り組みを振り返ってみた。中国の現在ある法規では、子どもの権益を保護する条項と規定が存在しているとはいえ、抽象的な権利を強調し、具現性に欠けている。いま一歩改正を施し、完全なものにする必要がある。

また中国では、いまだ児童福利院の形態が主流で、それは大規模な養護体制である。小規模な養護の場で、個別的・集中的に援助を行うことが望まれる。そして、里親の開拓、子どもの選択権、里親家庭への助言、実践的援助を図ることが重要である。

福祉というものは制度も重要でありながらも、さらに重視すべきことは“人”である。施設職員の専門性の向上はもっとも重要な課題である。また、分離された子どもの養護についての研究がほとんどされてこなかったため、これからは施設養護及び里親ケアに関する研究に力を入れるべきである。また、子どもの権利を擁護し、子どもの最善の利益を代弁できる第三者機関の設置が必要である。社会的養護は広く各機関、施設との連携をとっていかなければならない。

今日の中国では失業者が増加し、貧困者が増え、社会保障給付費が確実に増加している。したがって、民政部の必要とする予算は増加の一途をたどっている。政府は民間の施設やボランティアのエネルギーを大切にし、創造力を高めるよう援助すべきである。

21世紀に向けて、児童福祉における、中国独自の良きものを再発見しなければならない。同時に新たな児童福祉の問題に対処していくために、将来を見通した予防的な対策が必要不可欠である。日常の身近な問題にとらわれることなく、児童福祉の理想をさぐり、長期的な展望をもって、その実現のための実践を行う必要がある。

注
(1)1997年８月２日付『中国社会報』より
(2)2000年５月16日付『新民晩報』より
(3)1999年５月30日付『浙江日報』より
(4)『中華人民共和国収養法』法律出版社、1998年
(5)1999年５月31日付『人民日報』より
(6)1985年中国ＳＯＳ児童村協会が発足し、民政部に属している。
(7)楊延康「犯罪者の子どもたちが児童村に入った」『深圳画報』、深圳市新聞出版局主催、深圳画報出版、1998年57期から。
(8)1999年８月20日付『週末』より

キーワード：**90年代中国の児童発展計画網要**

1992年２月16日、国務院は『90年代中国の児童発展計画網要』を正式に公布し、関係各部門に同網要を真摯に執行貫徹するとともに、当該地区の現状に合わせた実施法案を制定するように通知している。『計画網要』は、児童の生存・保護と発展の主要目標として、その三つの「策略と措置」の第一は「人口・計画出産」には、人口数量の抑制・人口素質の向上の基本的国策を引き続き推進とし、第二の女性幼児の保健と栄養には、各級衛生行政部門は予防保健の強化・農村衛生の強化を戦略的重点とし、第三は基本教育と非識字者の一掃、社会保障制度を充実することによる生活困難な児童の保護等の各種の対策を記している。

特集

世界の子ども家庭福祉

<フィリピン>

NGO的視点でとらえたフィリピンの教育状況

アジアセンター21運営委員
「ピナツボ・アエタ教育里親プログラム」代表 松中(まつなか)みどり

フィリピンで、学校に行けない子どもたちの教育援助活動にかかわるようになって、いつの間にか長い年月が過ぎた。私が直接交流をしてきた子どもたちの視点で、フィリピンの状況を報告したいと思う。

まずフィリピンの子どもたちをとりまく社会状況と問題の背景を紹介する。それから保護を要する子どもたちのために、どのようなサービスが存在するのかを見る。そして最後に現在私が主催している教育支援活動を紹介し、特に先住民族の子どもたちの未来を考えたい。

1.フィリピンの社会的状況と問題背景

約7,000万人の人口のうち、42%が0歳から14歳の子どもで占められているフィリピンは、「若い」国である。そしてその子どもたちの大半は貧困の中で暮らしている。経済的には農業国といえるフィリピンであるが、いまだに大土地所有制が残り、一般農民の生活は貧困ラインに近い。地方で食い詰めた農民は都市を目指し、スクワッター（不法占拠民）としてスラムを構成する。5%の人間が富の75%を手中にしている経済寡占の中で失業率は8.7%を越えた。国内で安定した職を得られない人々が海外に出稼ぎに行き、家族の経済を、ひいては国家の経済を支えている。

—子ども時代のない子どもたち

今年7月10日、台風のため緩んだゴミの山が崩壊して、ゴミを拾って生計を立てていた多数の貧困層住民が死傷した。マニラで出るゴミの約4分の1が集まってくる「パヤタス」ゴミ集積場を、私は今年の3月訪れている。想像を絶する臭いと、ゴミが発火して出る煙の中で、子どもたちがゴミを拾って一人前に仕事をこなしていた。本来ならフィリピンの義務教育である小学校に通うべき年齢の子どもたちが、ゴミの山で駆け回り、ケンカをし、新しく到着したゴミ収集車に群がっていた。彼らの栄養状態は概して悪く、年齢よりもずっと小さい身体をしていた。

また、フィリピンの都市部には5万人から7万5千人のストリートチルドレンがいる。彼らも年齢よりはるかに華奢な身体をして、花や新聞を売ったり、物乞いをしたりして、学齢期を過ごしている。家族離散、虐待、放任など子どもが路上生活を送る理由はさまざまだが、根本にあるのは圧倒的な貧しさであり、彼らが保護を必要としていることは間違いのない事実である。

2.フィリピンの子どもたちのためのサービスと保護システムについて

マルコス大統領の時代に布告された大統領令No.603「青少年福祉法・The Child and Youth Welfare Code」は、子どもの権利や、困難な状況に置かれた子どもたちの保護について規定した。しかし、実

際にこの法律の効力が及んでいる範囲は非常に狭い。その後アキノ大統領の時代に入り、1986年は「フィリピンの搾取される子どもの保護の年」と宣言され、1991年には子どもの権利条約を批准した。しかし、実際にはフィリピンでは条約批准以前から子どもの保護に関する法が整備されていた。それが実際に、保護を要する子どもたちを救ってきたのかどうかが問題なのである。

例えば、1991年には共和国令7610と7658が布告され、子どもの虐待・売買・買春（かいしゅん）、苛酷な児童労働、先住民の子どもたちへの差別を根絶することを宣言しているが、先に述べたパヤタスの子どもたちや、路上で身体を売らされている子どもたち、後に紹介する先住民族アエタの子どもたちは、保護の外にいる。

また、就学前児童を対象に各地でデイケアプログラムを促進するよう法律で定められているが、全就学前児童（6歳以下）の2割以下しかこの恩恵を受けていない。私立の幼稚園や保育園の値段は高く、一部の裕福な層しか利用することができないのが現状だ。

—学費無料でも通えない小学校

教育に関しても、小学校6年間、ハイスクール4年間（日本の中学にあたる学校はないので、順当にいけば16歳で大学に進学する）の学校教育制度の中で、初等教育の6年間が義務教育であり、公立小学校は無料である。しかし、1994年度の段階で9,000以上の村に小学校がないというデータがあり、近くに学校がなければ、ジープやバスに乗って通学する余裕がない貧困層の子どもたちは、「無料の」小学校に通うことはできない。都市部では小学校ひとクラスに60～70人が学び、2部制をとっている学校も多い。電気がない学校、安全な水の出ない学校も多いという劣悪な教育環境では、ドロップアウトする子ども一人ひとりを教師がフォローする余裕もない。

予算の配分について言えば、厚生（Health）に3.34%、住居・地域開発（Housing and Community Development）に0.45%で、合計しても防衛（Defense）にかける7.79%よりも少ない。一方、外国への債務返済があるため、その利子だけで国家予算の15.58%を占めている（1997年度）。今年度予算では、青少年の福祉に約1千4百万ペソ（1ペソ3円）が割かれている。

一方、民間の例をあげると、デイケアセンター運営や、子どもの権利のためのキャンペーン活動、資料の出版などを全国規模で行っている「サリンラヒ」というＮＧＯの今年度予算は4百万ペソである。

フィリピンでは現在300以上のＮＧＯが子どもたちのために活動している。パヤタスでも多くのそうした民間団体が支援活動を展開してきた。今回の災害でもいち早く緊急支援を開始したのは、フィリピンの代表的なＮＧＯ上部団体組織バヤンやパヤタスで、すでに活動してきた小さなＮＧＯである。その中には日本のＮＧＯが共同で支援活動をしているところもある。例えば、パヤタスで40人規模のデイケアセンターを運営してきた「フィリピンの子どもたちの未来のための運動」（京都）や、職業訓練を行

2000年3月、ハイスクールを卒業した「ピナツボ・アエタ教育里親プログラム」奨学生マイラ・サントスと家族。右端筆者。

ってきた「アジア日本相互交流センター」(名古屋)である。死者134人以上、行方不明者300人以上、避難者1,000人以上が出ている現在、民間の緊急援助だけではなく、ゴミ集積場問題に対する政府の根本的な対策を期待したい。

3.教育の意味について～先住民族の子どもたち

1991年のフィリピン・ルソン島中部に位置するピナツボ火山の噴火は、山頂部分約300メートルが吹き飛ぶ大噴火で、東京ドーム4,800個分の噴出物が空を覆ったと言われる。被災約120万人の今世紀最大の自然災害であった。被災者の中に約3万5千人のピナツボ火山先住民族「アエタ」がいた。ピナツボ山で自給自足に近い生活を送ってきたアエタの人々は、その存在すら政府に把握されない「見えない人々」であった。小柄な身体、縮れた髪、暗褐色の肌、という外見的な特徴、そしてフィリピンの主流派を占める人々とは異なった文化、風俗、習慣を持つ彼らは、噴火後、もっとも困難な避難生活を送っていた。

現在私は「ピナツボ・アエタ教育里親プログラム」という教育支援活動を主催している。アエタの子どもたちがハイスクールレベルの教育を受けられる環境を整え、学費および街での生活費を援助するのだ。これまでに延べ17名がこのプログラムで勉強し、7名がハイスクール卒業を果たしている。彼らにとって学校で学ぶことは、生きることそのものである。

大噴火によって圧倒的な変化を見せた故郷、崩れた自給自足の生活、容赦なく侵略してくる「フィリピン主流文化」、アエタが守ってきた先祖からの文化は、大きな危機に直面している。そのなかであえて街のハイスクールで学ぶアエタの子どもたちは、今後のアエタ民族の未来を担う若きリーダー達なのだ。

かつて自由に歩き回ったピナツボ山地に、自然資源や土地を求めて押し寄せる企業や低地のフィリピン人。「土地所有」という概念を身につけ、アエタの土地を守るためにはどうしても学校で勉強する必要があるのだ。いい大学に行くためでも、いい仕事につきたいからでもない、アエタとしてアエタの誇りをもって生きるために、彼らは学校へ通っている。そして夏休みには村の識字教育を手伝って、自分たちの知識を地域に広めている。私は、そうしたビジョンを明確に持って学んでいる彼らを、フィリピンの未来のためのモデルケースだと思っている。

アエタの子どもたちが必要としているのは、「学校が村にないなら作ってあげよう、先生がいないならボランティアで先生をしてあげよう」というようなタイプの援助ではない。国民である以上、村に学校を作るのは政府の義務であり、その学校の教壇に立つのは、アエタの言葉を話し、アエタの文化を身につけたアエタの教師であるべきなのだ。私たちのプログラムで高校を卒業した子どものうち二人が、政府の奨学金をとって大学の教育学部で学んでいる。彼女たちが卒業すれば、アエタの村に待望のアエタの小学校教師が誕生する。「アエタを助けるのはアエタでありたい」という、誇り高い彼らの夢のひとつが実現する日も近い。

キーワード：**アエタ**

1991年のピナツボ火山噴火後、その存在が注目された山岳先住民族。狩猟、採集、農業で生計を立て、ピナツボ山を信仰の対象としてきた。実際にはピナツボ周辺地域では噴火以前から他の民族との接触があり、米軍基地で働くアエタもいた。遅れた野蛮な民族という差別と偏見の目が、彼らの避難生活をより困難なものにした。噴火から10年近くが経ち山での昔ながらの生活をあきらめ、低地で他の民族と一緒に暮らすことを選択し、キリスト教に改宗するアエタも多いが、一方でアエタの文化に誇りを持ち、ピナツボ山麓での生活を守ろうとしてしているアエタもいる。90年代は彼らにとって、そのいずれを選択するのかを迫られた10年といえる。

<アメリカ>

90年代のアメリカ児童福祉の動向と21世紀への展望

京都ノートルダム女子大学
人間文化学部　助教授　桐野由美子（きりのゆみこ）

はじめに

2000年度の夏休みを利用して主にワシントンDCを中心に子ども家庭福祉にかかわる12の機関に足を運び聴き取り調査をしてきた。

連邦政府機関、非営利民間団体、郡の児童福祉局、病院などの関係者に、今回のテーマである90年代のアメリカの子ども家庭福祉の動向と21世紀への展望について、それぞれ独自の見解を披歴していただいたので、それに基づき紙面が許す限りの最新情報を紹介したい。

1．保育・医療保障・放課後対策

90年代から現在にいたるまで、アメリカの好景気は続いている。そのおかげで、1996年より支給されている、概して2年間の制限つき公的扶助TANF（Temporary Assistance for Needy Families）の成果もあがり、例えば1996年8月から1999年3月の間で公的扶助受給者数に40%の減少が見られ、この傾向は未だに続いているという[1]。

しかしその一方で、ひとり親の就労に関して多くの問題がすでに表面化してきている。例えば保育（チャイルドケア）と健康保険の問題があげられる。アメリカの保育を全体的にみると、保育費は大半の場合親の個人負担となっており、一人の子どもにかかる年間保育費は全国年間平均額約4,000ドルから10,000ドル（1ドル＝約108円）である[2]。低所得者対象の連邦政府から州が受ける保育補助金は現在不足しており、この援助を受けるべき人たちの10人に9人が保育料を一切自己負担しなければならない状態にいる。しかし、保育センター（child care centers）や保育家庭（child care homes）等の正式保育サービスは上記のように高額なものなので、いったん公的扶助に見切りをつけて就労しても、子どもの保育サービス確保が不可能のため、仕事を諦めなければならないケースが続出している。医療保障についても同様で、就労後、公的扶助とともに健康保険のメディケイドを失った親子が高額の民間医療保険に加入するのは到底不可能である。

そこで連邦政府は最近CHIP（the State Children's Health Insurance Program）という新しい医療保障プログラムを開始したところである[3]。これはメディケイド受理の要件を満たすところまでいかない低所得家庭対象につくられたものである。Children's Defense Fundのような子ども家庭アドボカシー団体は現在パンフレット配付等により、まだこの新制度を知らずに働いている親たちに、早く最寄りの事務所に行き申請するよう、呼びかけているところである。

ここで一つ、アメリカの保育に関して心配なことがある。それは全国どの州にも保育サービス提供者の資格条件として、「18歳以上の者」というほかは何もない、という事実である。幸いにも今のところ保育施設での児童虐待発生件数は全虐待の2%と報告されてはいるのだが、この点がアメリカの保育制度の弱点の一つのように思われる。

一方、1997年度の少年犯罪（18歳未満）は全国で170万件以上にのぼり、非行件数上昇の速度が最近少しゆるやいできたとはいえ、この1997年度の件数は1960年度の4倍にあたる[4]。ウイークデーの少年犯罪発生ピークが午後3時と統計上判明したこともあり[5]、連邦政府は3年前から、日本の放課後児童健全育成事業に類似する「21世紀地域学習センター」事業の強化につとめているが、子ども一人あたり年間1,000ドル程の予算しか当てられていないこともあり、アメリカの十代妊娠防止運動からでたような顕著な成果はまだ見られていないのが現状である。

21世紀の保育分野の展望として、第一に、実現の可能性は今のところ高いとはいえないが、連邦レベルで一つの統合的保育システムをつくることがおおいに望まれ

る。それにより、保育費の親の負担分を軽減し、スタッフの専門性の向上を期待する。日本の保育士のような国家あるいは州資格も必要であるように思う。

次に要養護児童対象サービスの動向をみる。

2. 児童福祉（要養護児童対象）サービスの動向

（1）新連邦法による児童福祉サービス改革

まず、アメリカ厚生省（DHHS）では「児童福祉（Child Welfare）サービス」というと、概して児童保護サービス（以下CPSと呼ぶ）、フォスターケア（里親家庭、グループホーム、施設ケアなどの総称）、養子縁組サービスを指し、保育分野はチャイルドケア部門として分かれていることを予め指摘しておく。

インタビューを始める際に何人かが（NASWの職員、メリーランド州プリンスジョージア郡児童福祉局インテーク主任など）揃って、「あなたがソーシャルワーカーをしていた80年代とそんなに変わっていないですよ」と笑みを浮かべながら述べたことを思い出す。その意味は、アメリカの児童福祉サービス分野で普遍な概念、つまり子どもの安全性、パーマネンシー、ウエルビーイングを重要視する概念はそのままスローガンとして掲げられているということであった。

本誌第46巻ですでに紹介した1997年の新連邦法ASFAは1980年のAdoption Assistance and Child Welfare Actの内容をさらに強化したもので、ASFAはまさに「児童保護システム改革」を目指してつくられた連邦法である。ASFAに関する規則（Regulations）は今年やっと完成したばかりで[6]、コンカーレントプランニング（本誌第46巻参照）などの新しい仕事の手順についても、未だに地域の児童福祉ワーカー等対象に研修が行われているのが実態である。ここでアメリカのワーカーがよく誤解する点は、コンカーレントプランニングをするからといって、家庭維持（family preservation）を先ず考慮することをやめたわけではない、ということである[7]。子どもを分離する前に家庭維持の努力をする（reasonable efforts）のは従来通りである。

ASFAにより、子どものパーマネントプラン達成までにかかる時間が12カ月に短縮された。これは、薬物依存症の治療を受け、早く治って子どもをフォスターケアから引き取りたいと願う親にとっては過酷なものである。なぜなら、第一にそのような治療センターが不足しているためまず順番待ちになる。また仮に治療を受けることができたとしても12カ月間で完治するのは到底無理な話なので、時間切れのために公的児童福祉機関が親権終了申し立てをすることになってしまうケースが多いのが、今の大きな問題の一つである。

子どものパーマネントプランを連邦法が定める期限内に達成する際に、司法システムに課される責任は重い。それで今、司法手続きをより迅速にかつ効果的に実施するために「裁判所改革（Courts Improvement）」が行われている最中である。この動向の兆しは1985年位からみられたが[6]、1993年の連邦法（The Omnibus Budget Reconciliation Act）により補助金を伴って本格的に始まった。今回はこれに関する詳細は割愛させていただく。

（2）通告に対する区別対応システム（differential response to child abuse and neglect reports）

アメリカでは児童虐待の定義を広げたこともあり、年間約300万件という莫大な虐待通告件数を抱えている。このことから、CPSはすべての通告を調査するのは不可能という羽目に陥った。調査後虐待が確証された家族のニーズを満たすサービスを必ずしも提供していないのではないかと懸念をいだき、さらには確証とまでいかないが、明らかに将来虐待が起こる危険性を抱えている家族へのサービス提供にまで手がまわらない現場の悪状況に対し、「児童保護システム改革」と称して生まれたのが「通告に対する区別対応システム」である。

この新しいビジョンである区別対応システムは全国ですでに15以上の州（ミズーリ、バージニア、フロリダ、ジョージア、アリゾナ、アイオワ、ネバダ州など）で実施されているが、各州のやりかたはまちまちである。典型的なものとしてミズーリ州では、「二元的経路（dual track）システム」をつくった。このシステムではまず通告のスクリーニングの際にリスクが低いと判断されたケースを調査する代わりに、「ファミリーアセスメント」、つまり家族のニーズのアセスメントをし、地域を基盤とするサポートシステムの活用により、速やかにサービス提供を始めるシステムである。

繰り返すがこの新システムのパターンは真に不統一で、ファミリーアセスメントをCPSが行う州もあれば、契約した機関にそれを任せている州もある。同様に、ハイリスクと判断されたケースの調査の場合、警察や保安官とCPSが協力して調査する州もあれば、警察や保安官

に一切任せている州もある。なお、この新システムの評価および分析はまだ正式にされていない。

3．地域基盤モデルに帰る動向

アメリカ児童福祉界にも、ファッション界と同じように周期的な（cyclical）プログラム作成の傾向がみられている。その一つはコミュニティー基盤モデルである。もともと児童保護サービスは地域から出現したものであるが[7]、最近の傾向として、民間財団(the Edna McConell Foundationなど）の援助の元に、CPSワーカーが実際に地域の中に駐在し、地域の人たちとの協力のもとに子どもと家族へのサービス提供にあたっている。また、シカゴでは、民間団体Prevent Child Abuse in Americaが中心となり、専門家やピアグループ（仲間集団）チームが家庭訪問サービスを提供している。

4．その他の90年代の動向

90年代の児童福祉サービスの動向には上記の他に、1．サービスの民営化とマネッジドケアの普及（全50州の内28州）、2．ニュージーランドから取り入れたファミリーグループカンファレンスの試験的実施（約20州）、3．児童福祉システム改善を目的とした、あらゆる部門での成果測定、4．ドメスティックバイオレンス・アドボケートとCPSがようやく連携して家族へのサービス提供開始、5．「虐待児死亡ケース再調査多職種チーム」の活用、6．ASFA成立と薬物依存者急増傾向による、キンシップ（近親者）ケアやキンシップ養子縁組の出現、7．連邦政府の補助金を受け、州の児童福祉に関する全記録をコンピューター化するプログラム（SACWIS）の投入（すでにロードアイランド州、オクラホマ州などで実施）、などがあることを書き添えておく。

5．児童保護システムに関する21世紀の展望

最後に、アメリカ厚生省児童局長ノーラン氏とのインタビューをもとにして、アメリカの児童福祉サービスに関する21世紀に向けての展望の２点を次に要約する[8]。

（１）21世紀に向けて連邦政府としてはまず第一に、多くの州が児童保護システム革命と称して実施している「通告区別対応システム」の実態を把握した上で、連邦レベルでの統一化を目指している。そのため現在、２年間にわたる各州の実態調査を始めるところである。

（２）ASFAを基盤にした努力の成果がすでに現れてきた。例えば、1997年から1998年の１年間で被虐待児の発生率が、1,000人の子どもにつき13.9人から12.9人に減少している。この傾向が継続することを期待する。

おわりに

アメリカは一口でいうと「良いアイデアを即実施する、不統一な国」である。彼らは連邦レベルと州レベルの両方で、その時点での問題に対処するためにアイデア策を皆で創作し実施するのに長けていることを痛感する。また、その新対策成立手順をみても、成果測定等の科学的方法を使用しているので誰もが納得できる点に感心する。しかし一方では、その長所ゆえに、後から全体を見ると異なるプログラム間でサービス項目が重複するという欠点もある。

ともあれ、自分たちの長所、欠点のすべてを考慮しながら、ものごとを肯定的に見て、子どもの安全とパーマネンシーとウエルビーイングをモットーに、日々挑戦しているアメリカに、筆者はエールを送りたい。

注

(1)US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, Office of Planning, Research and Evaluation. (1999). *Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program: Second Annual Report to Congress, August, 1999.*

(2)Children's Defense Fund（ワシントンＤＣ）プログラム課Danielle Ewen氏(Senior Program Associate)インタビュー。2000年８月12日。

(3)Health Division, Children's Defense Fund.(2000). *All Over the Map: A Progress Report on the State Children's Health Insurance Program (CHIP). Washington, DC.*

(4)Child Welfare League of America,ワシントンＤＣオフィス, Rodney Albert氏インタビュー。2000年８月９日。

(5)Mendel, Richard.(2000). *Less Hype, More Help: Reducing Juvenile Crime; What Works and What Doesn't.* Washington, DC: American Youth Policy Forum.

(6)American Bar Association, Center on Children and the Law, Director of Child Welfare, Mr. Mark Hardin氏インタビュー。2000年８月７日。

(7)National Association of Social Workers, Division of Professional Development & Advocacy, Senior Staff Associate, Millicent Williams氏とインタビュー。2000年８月８日。

(8)US Department of Health and Human Services, Administration on Children, Youth and Families, Administration for Children and Families, Children's Bureau, Director of Office on Child Abuse and Neglect, Catherine Nolan氏とインタビュー。2000年８月10日。

キーワード：**区別対応（differential response to reports）**

多経路対応(multiple response)または二元的追跡(dual tracking）とも呼ばれ、現在のアメリカ児童保護システム改革の一対策。児童虐待・ネグレクトの通告を受理し、スクリーニングをする際、従来であれば調査対象としていたケースの中で、リスクの比較的低いケースは調査経路にではなく、「ファミリー・アセスメント」経路に送致する。このシステムによって、多くの家族が、調査からの威圧を受けずに、家族のニーズを満たすサービスを受けることができるようにするのが目的。

世界の社会的養護の動向

特集

世界の子ども家庭福祉

<イギリス>

90年代児童養護施策の失敗とクオリティ・プロテクツ計画

佛教大学社会学部　教授　津崎哲雄（つざきてつお）

はじめに

英政府『*Spending Review 2000*』によると、全支出に対し「医療・所得保障・社会福祉」は34%、教育22%、運輸・住宅13%、司法7%、その他（軍事・産業等）24%となっている。社会福祉は国営の医療・所得保障とは違い自治体所管で、約110億ポンド（1ポンド＝約180円）（98／99年度）を高齢者が半分、障害者と児童が1/4ずつ使う。児童支出の内訳は、デイケア（43%）・居住ケア（30%）・ソーシャルワーク（20%）・その他（7%）である。児童福祉は主に虐待防止・育成託置・家族支援から成り、精神保健と共に、自治体ソーシャルワークの専門介入領域である。育成託置の現況は表1の如く、里親と施設の比率差が年々拡大している。児童ホーム規模は6名以下が平均で（20名以上もわずか存在する）、職員／児童比率（1対1）と併せ、施設託置単価を高騰させ（里親は施設の約1/7）、育成託置施策に歪みを生じてきた。

1．保守18年間の自治体育成託置施策

長年の保守党社会施策は、小さな政府・社会支出削減・資源効率・自己責任・民間活力・自治体弱体化・社会サービス（準）市場化等を特徴とし、自治体社会福祉を著しく変え、社会福祉とソーシャルワークを複雑な情況に陥れてきた。[1]

児童福祉にも影響は著しく、ソーシャルワーカー未充足による未配置ケース増大、ニーズ調査枠組の混乱、託置失敗による託置回数（年間3回以上変更ケース）増大、児童ホーム激減（86年15,000名、99年は4,800名託置）、里親託置偏重（65%）、構造的施設内虐待頻発等、深刻な問題が表面化した。

こうした事実に直面し、97年政権復帰の労働党政府は、保守18年の社会施策見直しを余儀なくされた。社会福祉準市場化推進と独立セクター依存が、サービス受給に不平等を生じ、社会福祉ニードを抱える市民が社会的疎外（social exclusion）を被る事態が確認されたからである。自治体福祉が市民への公的責任遂行でなく、準市場資源の調整業務になり、多くの社会的疎外が起きた。例えば、育成託置経験者の社会的疎外を示す次の事実が98年政府白書『社会福祉現代化』[2]で指摘された。

①ホームレスの約3割は育成託置経験
②ケアを離れる若者の25%のみ中等教育修了資格
③21歳未満の男受刑者の39%、全男受刑者の22%は育成託置経験
④育成託置児の67%に明確な精神保健上の問題
⑤その他、育成託置児の特殊教育ニードや停学処分率、ケアを離れる女子の妊娠・出産率の異常な高さ

英国里親ケア協会も現状不備を指摘し、「一般児と比べ育成託置児は、20倍の停学処分率、12倍の中等教育未修了率、4倍の失業率、60倍のホームレス率、50倍の受刑率、4倍の精神障害罹病率、にある。加えて、彼らの子の育成託置可能性は一般に比べ66倍高い」[3]。

表1．自治体育成託置児の託置類型1992－1999
（イングランド、各年度3月31日）

	1992年	1994年	1996年	1998年	1999年
託置児総数　（人）	55,500	49,300	50,600	53,300	55,300
18歳未満人口1万人当り（人）	51	45	45	47	49
里親託置　（人）	32,400	31,300	33,000	35,100	36,100(65%)
児童ホーム　（人）	9,000	7,400	6,700	4,900	4,800(12%)
寄宿学校／他入所施設（人）	2,100	1,500	1,500	970	1,000(2%)
養子縁組　（人）	2,800	2,200	2,200	2,500	2,900(5%)
その他（親許託置含む）（人）	9,200	6,900	7,200	9,800	10,500(16%)

出典：Department of Health(2000) *The Children Act Report : 1995－1999*, SO,p.13

こうした育成託置経験者の被疎外率の高さが過去及び既存の制度の欠陥（と不十分なソーシャルワーク）の結果であることは、政府調査［97年『家庭外居住児安全確保（虐待防止）再検討委員会報告：第２アッティング報告』、98年保健省社会福祉監査局『自治体育成託置実務調査報告：他人の子ども』、『育成託置児に関する下院保健特別委員会第２報告』］に共通した結論であり、80～90年代の育成託置制度は完全に失敗したと政府から公的に宣言されたのである。[4]

2.「社会福祉近代化」と児童福祉改造３年計画

こうした欠陥制度の改善策は、他の福祉制度改造[5]と並び、クオリティ・プロテクツ（以下ＱＰと略す）計画の名で、政府施策の一環「社会福祉近代化計画」に位置づけられた。近代化基金の26％に当する３億7,500万ポンドが３年間に投入され、育成託置施策の改造実験を全自治体に課した。その青写真は、98年政府白書で構想され、自治体通達［ＬＡＣ（98）28］[6]で具体化された。ＱＰ計画の目標は、『保健医療・社会福祉：99～01年度国家優先策指針』[7]に拘束され、「社会的疎外児、特に育成託置児の福祉促進と安全確保」を目指す５目標が設定された。

①01年までに全自治体で年３回以上託置変更される人数を16％未満に。

②16歳以上でケアを離れる者の中等教育資格取得割合を01年に少なくとも50％、03年には75％に。

③虐待防止登録への再登録児数を02年までに10％削減。

④育成託置経験者が19歳時点で雇用・職業訓練・教育にある比率を一般の60％に。

⑤全育成託置児に包括的保健医療アセスメント。

この国家優先施策に基づきＱＰ計画の８到達目標（と22課題）が決定された。[8]

❶児童期の愛着関係を確実保障（４課題）。

❷虐待・ネグレクトの確実防止（２課題）。

❸ニードをもつ児童のライフチャンス最高保障（４課題）。

❹育成託置児のライフチャンス最高保障（４課題）。

❺ケアを離れる若者の自立と社会・経済生活保障（２課題[9]）。

❻特殊ニード児に（査定ニードの充足や定期的見直しを通じ）家族や地域内での暮しを保障（１課題）。

❼ニード類型・水準を区別し、時機を得たサービス対応を生みだすケース送致やアセスメント過程実施（４課題）。

❽最高効率で計画・提供され、ニードや環境に対応する選択肢や個別対応策が可能な資源活用（２具体目標）。

８目標に沿い、各自治体は各制度の現状を基礎にどのような目標へ到達するか毎年ＭＡＰ（行動計画）を立て実施、進捗情況を保健省に報告、翌年のＭＡＰを作成、目標達成を3年後に総括評価、という流れである。ＱＰ計画予算は全自治体年間児童福祉予算総額の約２割弱に相当する。保健大臣は下院で次のように決意表明している。「ＱＰ計画を通じ、我々は社会の最も弱い児童を援助する。彼らに対する我々の期待は甚だしく低すぎるまま、余りに永く放置されてきた……彼らを人生の落伍者とすることはもはや我々には許されぬ。将来彼ら自身が被る犠牲と社会損失（対策経費）が余りに膨大すぎるから」[10]。

かくしてＱＰ計画第１年目は、150自治体がＭＡＰを承認され、特別補助金で８目標中６つの重点的達成に努めた。本年１月には各自治体が進捗状況を保健省に報告。『実績中間査定報告』[11]を受けた保健大臣は第１年度を次のように総括する……「自治体の60％はＱＰ計画の実施により児童・家族サービスの改善がかなり進展し、残りは幾分かの進展にとどまっているが、全体的に、育成託置児の養子縁組数が増加し、ケアを離れる児童への支援が改善され、育成託置児の教育実績向上が以前より遥かに優先されるようになり、託置児の意見表明を重視する自治体が増大した」。

3.ＱＰ計画と連動する諸施策

ＱＰ計画は、一連の「近代化」施策の脈絡で実施されており、単独では完結しない。他の施策と連動しつつ目標到達を目指している。関連施策をいくつかあげる。先ず虐待防止協働指針の改訂がある。『児童虐待防止協働指針・改訂版』（99年）[12]は91年版を後の調査研究・実務・法律の成果に基づき改訂し、虐待発生前における家族・児童支援に関わる諸機関協働を強調、ソーシャルワーカー・警察・教員・保健医療職・他の関係者に明確な枠組を提供し、家庭外で暮す児童を虐待から護る防止策をも明示している。次にニードをもつ児童・家族のアセスメント枠組の開発がある。これは、『協働指針』と一体となりニードをもつ児童・家族のアセスメントを的確に行い、適切な支援を提供するための不可欠な枠組であ

る。[13] 第3は、北ウエールズ施設内虐待事件に関する『ウオーターハウス報告』である。同報告の72の改善勧告を実現する方途として、政府は5施策を設定し、育成託置児虐待防止策を提示している。[14] その他、国家里親ケア基準（1999年）導入や政府主導による育成託置児養子縁組促進運動がある。

次にＱＰ計画と連動する新法がいくつかある。先ず99年児童福祉職不適格者照会・排除法。本法は保健省と教育雇用省「不適格者リスト」への照会に法的拘束力を与える。児童団体は職員採用の際、志願者名を両省リストに照合し、該当者の採用はできない。2000年ケア基準法はケア基準を定め、その改善を推進する国家ケア基準委員会を各地区に設置、福祉資源（入所・通所・在宅ケア）基準を厳しく監視する公的枠組を法制化する。児童ホーム・里親託置機関・民間養子縁組機関・自治体福祉部の里親／養子縁組・居住制ファミリーセンター・寄宿学校等、全児童福祉資源が委員会の監査を受ける。その統括責任者として児童権利審査官が任命される（児童権利審査官法）。2000年児童（リーヴィング・ケア）法では、自治体は以下の義務・権限をもち、育成託置から離れる若者の自立を公的に支援することになる。

①ケアを離れる16～17歳児のニードの査定と査定ニード充足の義務。

②ケアを離れた16～17歳児は所得保障給付が受給できぬので、彼らの経済的ニードを充足する義務。

③ケアを離れた16～20歳の若者各人に「若者アドバイザー」を指名する義務。

④同じく彼ら一人ひとりに「自立への道計画」を作り、実施する義務。

⑤ケアを離れた若者が21歳になるまで接触を保ち続ける義務。

⑥ケアを離れた若者が教育（進学）・職業訓練・雇用を希望する場合彼らを24歳になるまで支援する権限。

むすび

社会福祉やソーシャルワークを敵視した80～90年代の政治的遺産を育成託置経験者の社会的疎外を通じて発見した英政府は、ＱＰ計画を中心とする一連の児童福祉近代化努力により突破口を開こうと着手した。結果はやがて現われよう。遅ればせながら虐待問題を発見させられたわが国にも、種々の観点から参考になろう。

注

(1)拙稿「ソーシャルワークとソーシャルポリシー：保守党政権下英国におけるソーシャルワークの変貌」『21世紀の社会福祉への架け橋：第1巻』中央法規出版、2000年7月参照。

(2)ＤＯＨ（1998）*Modernising Social Services*, The Stationery Office, pp.57－58

(3)UK Joint Working Party on Foster Care (1999) *Report and Recommendations*, National Foster Care Association, p.6

(4)DOH,Welsh Office(1997)*Sir William Utting.People like Us : The Report of the Review of the Safeguards for Children Living Away from Home*, The Stationery Office ; SSI(1998) *Someone Else's Children : Inspections of Planning and Decision-making for Children Looked After and The Safety of Children Looked After*, The Stationery Office ; House of Commons(1998) *The 2nd Report of the Health Select Committee on Children Looked After by Local Authorities-Session 1997/98*, The Stationery Office

(5)白書によれば、近代化の3目的は、自立促進・虐待防止（安全確保）改善・ケア基準向上であり、それらを達成するため次の5施策が近代化の内容となっている。①全国ケア基準委員会設置（児童に関しては特別任命された児童権利審査官を各区に置き、児童の権利擁護にかかわる業務を統括する）②大人支援の改善計画③児童を対象にＱＰ計画④総合社会ケア協議会創設⑤社会福祉効果チェックシステム開発。

(6)DOH(1998) LAC(1998)*28－The Quality Protects : Transforming Children's Services*, pp.12－17, http : //www.doh.gov.uk/scg/qp.htm

(7)DOH(1998)*Modernising Health and Social Services : National Priorities Guidance 1999/00－2001/02*, pp.16－17

(8)ibid.

(9)参考に2課題をあげると、(1)16歳の誕生日時点で育成託置にある若者が、19歳時点で教育・職業訓練中か雇用にある人数を最大限に増加させる。(2)16歳以降にケアを離れる若者が自治体福祉部と接触を保ち続ける人数、あるいは19歳の誕生日に所在が確認され接触できる人数を最大限増加させる。「接触」とは若者の19歳時に少なくとも4回は言葉を介し接触することを意味し、すべて記録に残される。

(10)John Hutton(2000)"Opening Speech : Parliamentary Debate on Children's Social Services-3 Feb.2000", http : //www.doh.gov.uk/csspeech.htm,p.7

(11)SSI(2000)*Social Services Mid－Year Performance Assessment Report : January 2000*, SO,P.3

(12)Depts of Health, Education and Employment, Home Office(1999) *Working Together to Safeguard Children : A guide to inter－agency working to safeguard and promote the welfare of children*, The Stationery Office

(13)Depts of Health, Education & Employment(2000)*Framework for the Assessment of Children in need and their Families*, The Stationery Office

(14)UK Government(2000)*Learning The Lessons : The Government's Response to Lost In Care ; The Report of the Tribunal of Inquiry into the Abuse of Children in Care in the Former County Council Areas of Gwynedd and Clwyd Since 1974*, The Stationery Office,Cm 4776　本書に提示された5施策とは、①利用者の苦情・意見表明重視（自治体苦情処理手順改善）②採用職員経歴調査（不適格者照会・排除）③警察・福祉部虐待調査協働手順再検討④内部告発推進（ケア基準法に手順義務化）⑤職員研修（同法に倫理・実務綱領規定、的確な専門職研修義務化）である。

キーワード：育成託置

英国89年児童法は、社会的養護を「自治体育成託置」（looked after by local authority）とした。従来ケア託置と表わされていたが、強制的裁判所（ケア）命令で自治体に託す場合（in care）と保護者が自発的に託す場合（accommodated）を区別し、両方の包括概念として育成託置（look after）が用いられている。託置の内訳は前者が6割、後者が4割。理由は親の休息ニード、虐待ネグレクト、親病気、子の福祉、非行犯罪等の順。

<オーストラリア>

オーストラリアの児童虐待対策と社会的養護の動向

ルーテル学院大学文学部社会福祉学科　助教授　加藤（かとう）　純（じゅん）

はじめに

オーストラリアは連邦制の国で、独自の議会を持つ6つの州と、連邦政府が直轄する2つの準州によって構成されている。児童保護や社会的養護についても各州によって法律や政策、実践に違いがある。ある州での動向が必ずしも他の州や準州にも該当するとは言えないので留意していただきたい。

虐待やネグレクトから子どもを守る責務を州の政府機関が担うようになったのは1980年代のことだが、不十分な対応が批判を浴びることもあった。その批判に応えるため、1990年代には、通告義務が導入されるなど児童保護体制の整備が進められた。

児童虐待への関心が高まる中、通告があった家庭への介入や援助にお金と人手が取られ、通告に基づかないサービスへの資金援助が手薄になったのも1990年代の特徴である。かつての児童養護施設はすでに家庭での子育てを支援する地域サービス機関に変貌を遂げてきていたが、1990年代に入り、その地域サービスのための補助金を確保するためにも競争入札が導入され、少ない経費で効果的なサービスを提供することが課題となっている。

1．子どもと家庭の概況

1998年6月現在の18歳未満人口は470万人で、推計総人口1,880万人の25%である。合計特殊出生率は1992年の1.88から、1998年は1.74に減少した[1]。子どもの74%は実の両親と共に暮らしている。8%が再婚家庭、16%が母子家庭、2%が父子家庭で暮らしている[2]。なお、日本の18歳未満人口は97年に2,400万人で総人口1億2,600万人の19%、98年の合計特殊出生率は1.38となっている。

なお、本稿で引用した数値の多くは概数なので「約」と付けるべきところだが省略した。また、オーストラリアでは会計年度が7月から翌年6月である。たとえば1997年7月から98年6月までの1年間を「1997年度」と表記した。

2．児童保護制度の動向

ビクトリア州では1985年まで児童保護の実務の権限が民間の慈善団体と警察に与えられていた。1985年から州政府機関が民間慈善団体に代わって責務を担うこととなった。1989年に制定された児童法（Children and Young Persons Act）を1993年に改正して、子どもにかかわる専門職の一部に通告義務を課した。

通告義務に関する法律の規定は、米国各州の法律に比べるとかなり限定的である。まず、通告する必要があるのは身体的虐待と性的虐待に限定されている。心理的虐待やネグレクト等については通告する道義的責任はあるが法的義務はない。米国では虐待やネグレクトを「疑う（suspect）」場合と表現しているが、オーストラリアでは「信ずる（believe）」という表現がされている。さらに、虐待により子どもが「相当の危害（significant harm）」を受けるという表現や、「親が子どもを危害から守らない」という条件などが記されている。専門家が通告義務を

怠った場合は1,000ドルの罰金が課せられる。通告義務を課せられた専門家以外の一般市民にも通告する道義的責任がある。

通告に対応するのは州政府の行政機関である。ビクトリア州の場合は健康福祉サービス局の傘下に児童保護機関（Child Protection Victoria）を設置している。各地域事務所では、通告受付担当や調査担当などのチームに分かれ、ひとつのケースを次のチームに引き継いでいく。

通告件数は、1995年度の９万件に比べると、98年度は１万件強増加し、10万３千件を越えた。一人の子どもにつき複数の通告がされる場合があるので、人数にすると８万人である。この内56％が調査対象となり、24.5％にあたる２万５千件において虐待が立証された（人数にすると21,582人）。０～16歳の子ども千人あたりに換算するとおよそ4.6人となる。なお、立証件数は1988年度に18,816件だったが、1994年度に30,615件と最高を記録した後は減少傾向に転じている。減少の理由として、各州での分類基準や実務上の扱いの変更、法律改正などの影響が考えられる[3]。

虐待が立証された場合、家族支援サービスにつなげる。家族会議、在宅支援プログラム、親教育プログラム、経済援助に関する相談等である。サービスの提供状況について全国統計はない。

通告からサービス提供の過程のどの時点であっても、児童保護機関は子どもの保護命令を裁判所に請求することができる。ただし原則は親による養育を継続することであり、あらゆる努力を試みてなお子どもの安全が確保できない場合の最終手段として裁判所に頼る。保護した子どもの社会的養護の委託先としても家族や親族を優先する。

3．在宅支援サービスの動向

オーストラリアで大規模施設が解体したのは遠い過去のことではない。しかし、今やグループホームの維持さえ困難な時代になり、かつての児童養護施設は入所部門を閉鎖し、家庭での子育てを支援する地域サービス機関に変貌を遂げている。

たとえば、本誌でも何度か紹介されたセントジョーンズ・ホームはメルボルン近郊にあり、1921年に英国国教会の牧師により典型的な孤児院として設立された。1940年代は家庭的養護を理想に掲げ、1950年代に小舎制が導入され、初めは独身職員がシフト勤務をしていたが、やがて夫婦が常時生活を共にする形態を実現した。1976年にイアン・エリス師が所長に就任し、ケア・フォースという地域ケアプログラムを開始した。家族に対しセンターでの面接、家庭訪問、経済援助や住宅取得支援など総合的な援助をして親子分離を予防しようという先駆的な事業だった[4]。セントジョーンズ・ホームは今もグループホームや里親による社会的養護部門を維持しているが、シドニー近郊にある同系列のケア・フォースは1996年に最後のグループホームを閉鎖している。

オーストラリアでは、社会福祉サービスの提供に民間機関が大きな役割を果たしているが、民間機関の財源の５割弱が行政からの補助、３割強が保育料などの利用者負担、２割が民間機関の独自財源である[5]。利用者負担を多くは期待できない児童福祉機関では公的補助に頼る部分がいっそう多いのだろう。補助金を得るためには行政の期待に沿ったサービスを効率的に提供しなければならない。メルボルン近郊にあるカンタベリー・ファミリー・センターも乳児院を閉鎖し、現在は在宅支援サービスを提供している。しかし、在宅支援のうち、18カ月未満の乳幼児と母親のための通所プログラムを1997年に廃止した。虐待のリスクが低い一般家庭を対象とするプログラムと見なされたために財源の見通しが立たなくなったためである。一方、同センターのファミリー・ファーストという短期集中型のプログラムは州政府からのテコ入れを受けて順調に発展している。

このように施設ケアから地域ケアへの移行の背景には、「子どもに家庭を」と願う児童福祉関係者の熱意があった。しかし、地域ケアへの移行は財政負

担を軽くしたい行政側にも好都合である。90年代は行政が少ない経費で大きな効果が得られるサービスを求める姿勢を明確に打ち出したために、地域ケアへの移行が加速度的に進んだ。ビクトリア州では1997年に競争入札が導入され、各民間団体はプログラムの必要性や効果と経費の少なさを訴えるのに腐心していた。数週間という短期集中型の援助プログラムが登場し、ケア・フォースのような長期的な在宅援助プログラムのための財源を確保することは次第に困難になってきている。

4．社会的養護の動向

1999年６月末現在、社会的養護を受けている子どもは15,674人である。これは18歳未満の子ども千人あたり3.3人に相当する。社会的養護を受けている子どもの87％が裁判所からの保護命令を受けて家庭から分離された子どもたちである。委託先は、53％が里親、34％が子どもの親族で、施設に入所している子どもは８％である。社会的養護を受けている期間は、43％が１年未満、16％が１～２年未満、21％が２～５年未満、21％が５年以上となっている[6]。

なお、養子縁組は減少傾向にある。1971年度に約９千百件だったが、1997年度には577件にまで減少している。割合としては海外からの子どもとの縁組みが増加した[7]。

子どもの保護や社会的養護を考えるときに、原則は実親による養育を優先することである。したがって、社会的養護はできるだけ短期にとどめ家庭に復帰させることが重視される。たとえば、カンタベリー・ファミリー・センターでは、里親などに委託されていた子どもが家族に復帰するために家族再統合プログラムを実施している。敷地内にある子どもの生活寮に、日中、保護者が訪問し調理や就寝など親としての役割を果たす。ワーカーが必要に応じて親のかかわり方について援助する。日本の児童養護施設でも、週末の面会や一時帰省だけでなく、職員の目の届くところで親子が生活を共にする機会を作るこの方式は参考になるだろう。

5．おわりに

児童保護のために行政が介入するようになって十数年、通告義務を導入して10年未満というオーストラリアでは、児童保護や社会的養護が現在進行形で変貌を遂げている最中である。すっかり体制を確立した米国とは異なり、虐待対策を整えつつあるオーストラリア各州だからこそ見えてくる課題もあると思われる。これから体制を充実する必要がある日本としてはオーストラリアの動向から学ぶ点も多い。

ニューサウスウェールズ州の地域サービス局は、1997年に児童法改正に向けての提言書を公表した[8]。1987年に制定した児童法を実施してみて明らかになった法律自体の不備や、児童保護機関の実践に対する批判などを点検し、「素人にも分かる文章で書くように」ということから始まって、一つひとつ具体的な提言がされている。この提言書は、日本の児童福祉法や児童虐待防止法の改正に向けても大変に参考になる内容を含んでいる。

注

(1)Australian Institute of Health and Welfare (AIHW): Australia's Welfare 1999, Canberra: AIHW, 2000, pp.88－89.

(2)同上書、p.281

(3)AIHW: Child Protection Australia 1998－99, Canberra: AIHW, 2000, pp.10－16.

(4)イアン・エリス師との面談、1997年３月

(5)(1)に同じ、pp. 8－12.

(6)AIHW: Child Protection Australia 1998－99, Canberra: AIHW, 2000, pp.36－39.

(7)(1)に同じ、p.293.

(8)Legislation Review Unit: Review of the Children (Care and Protection Act) 1987, Ashfield NSW: Department of Community Services, 1997, (http://www.community.nsw.gov.au/document/reviewrp.pdf)
AIHWの出版物は下記のアドレスで入手可能
http://www.aihw.gov.au/publications/welfare/aw99.html

キーワード：ファミリー・ファースト（Families First）

文字通り家族を第一に考えて、親子分離を回避する最後の手段として提供される短期集中型家族支援サービス。４～６週間の期間、担当ワーカーが頻繁に家庭訪問する他、24時間いつでもポケベルによりワーカーを呼び出すことができる。親の問題点を直すことよりも、親の養育能力に注目しサポートする。米国の「ホームビルダー」モデルを学んだワーカーがオーストラリアに導入。各地に広がりつつある。

特集

世界の子ども家庭福祉

<カナダ>

カナダの子育て家庭支援

―地域・社会的養護の視点から

女子美術短期大学一般教育課程　教授　伊志嶺美津子（いしみねみつこ）

カナダの子育ての思想

カナダの子どもにかかわる公的印刷物には子どもや子育てについての「思想」がある。オンタリオ州政府が1988年に乳幼児の親のために発行したガイドブックの冒頭には、「“友好的で公正そしてきっぱりしていること”が親としての良きモットーである。つまりそれは肯定的で、子どものしつけの助けになることなのだ」に始まり、第１章の「親であることから休みをとりなさい」に続いている。十代の親やリスクを伴った親を対象とした連邦政府の親教育テキストのシリーズのタイトルは『完璧な人なんていない』であり「初めから親として生まれた人はいない。親になるには誰でも一時は助けが必要」と説いている。「完璧な親はいないし、完璧な子どもだっていない。ただできることはベストを尽くすことなのだ」「あなたは独りぼっちではない」「助けを求めよう」といった具合に、考えてみれば当たり前のことではあるが、言われて安心、力が沸いてきそうなメッセージがストレートに伝えられる。子どもや子育てのコンセプトといえるものが公的文書やテキスト本にも登場して、それが親に対しても明確に示されている。

高い人権意識は子どもにも注がれて、子どもを社会全体で育てていこうとする姿勢があり、そのために何をするかが考えられていることが見てとれる。養育にかかわるサービスは基本的に無料、子育て支援とは子育てをしている親・家庭を支援することで、親が親として自信を持って子育てにあたれるよう、親をエンパワーすることに主眼がおかれている。

建国の歴史からみて、気候の寒い広野に自分たちの手で町を造り生活を築いてきた人々、現在も他国から移民として移り住んで慣れない生活に入る人々で成り立つ国であり、子育てに限らず互いに支えあい、ボランティアで社会を支えるという必要性と気風を今も残す国である。福祉的な事業の多くが上からのお仕着せでなく、市民自らが地域の人のために必要とされることを始め、社会的認知を得、意義を認められて公的な補助金を得てきたものが多い。カナダの子育ては、この「社会的養護」によって支えられ、実践されているといえよう。

インケアの子どもたち

オンタリオ州では1996年、ほぼ18,000人の子どもたちが親元を離れて暮らしていた。日本の養護施設にあたるものはなく、虐待や不適切な養育によってＣＡＳ（日本の児童相談所に近い機能を有する機関）によって保護され、里親やグループホームで養育される「インケア」下の子どもたち、非行少年施設、盲・ろう児など障害児の収容型の学校にいる子どもたちである。当時ＣＡＳでは300ほどの里親家庭を擁していたが、なり手は減少傾向と聞いた。インケア下にあっても実の親との交流を保つ努力をして、実家庭への復帰に希望を持たせるようにしているという。また学校や地域の協力者をチームにして、ワーカーなど専門家が側面援助をしながら当該

家庭のケアにあたっていくなどの社会的ケアを配することもあり、これも社会的養護の一つであるといえよう。

1984年オンタリオ州で制定された「子ども家庭サービス法」は、国連の「子どもの権利条約」を先取りしてこれらの子どもたちの権利を保障してきた。政府直属機関である「子ども家庭サービス・アドボカシー事務所」がその権利擁護のために活躍している。まず子どもたちが、「聞いてもらう権利」のためにいつでもこの事務所に電話で訴える権利を、誰も止めることはできない。施設内にポスターを張ることが義務づけられ「話してみて、誰も聞いてくれないと感じたら電話をかけるように」と書かれている。権利について当の子どもが理解できる言葉で伝えられることが求められ、権利を説明した「権利ハンドブック」にはＣＡＳの担当ワーカーやアドボカシー事務所の電話番号も明記されて、本人に与えられる。

訴えに対しては所長と10人のアドボキャットの誰かが迅速に対応、まず話をよく聞いて助言、それだけで本人の力で解決することも多いが、必要があれば広大な州内どこへでも出向いて現場での解決のために労を厭わない。政府予算で運営される機関でありながら報告は管理運営に関することに限られ、干渉されることなく独立した権限を付与されている。解決困難な事例については省庁間諮問委員会で検討され、複数の省庁連携のもとで解決が図られることになっている。訴え数は3,955件（1999－2000年）に上昇、アドボキャットたちの真摯な活動が続いている。

ファミリーリソース事業

ファミリーリソースとは家族にとっての資源、家族が生活していく上で必要とするもの、制度や施設、情報や知識、支えてくれる人材などをさす。それらを提供するリソースセンターが70年代に開設され、80年代に全州に広がっていった。トロントにはガン患者を抱える家族、十代や未婚の母を支援するセンターなど、それぞれの家族が機能するよう資源を提供するセンターがあるが、多くのセンターが中核に据えているのが子育て家庭を支援する事業である。

家族を支援する理由として「よく機能している家族は有能な子どもを育てるだけでなく、労働力や経済、強く活力に満ちた地域社会の創造に貢献する」からであるとされる。

リソースプログラムは広大な地に孤立する親同士が学びあい、地域の支えの下に子育てを行っていくのに必要なプログラムであった。リソース事業は多くの人々に受け入れられ支えられて、州のコミュニティ・ソーシャルサービス省の補助を得て、カナダ型半官半民の事業として地域に根付いていく。現在オンタリオ州内では200カ所以上のセンターがそれぞれ地域のニーズに即して活動している。

リソースセンターの中心的機能は「ドロップイン」という日本では親と子の「ひろば」に類似する事業である。親と子がいつ来ていつ帰っても良いという常設であること、子ども同士安心して遊べ、親も子育ての仲間に会える、スタッフの見守りとそれとない配慮の中で、安心して過ごせる居場所としての機能をもつ。皆で集まって短い活動が行なわれるが参加は自由、基本的にはノンプログラムである。そこに来て何をするかは自分で決めて自由に過ごす。よその子どもの様子や親やスタッフのかかわり方から学ぶことも多い。ちょっと先輩の親の話は、少し前に起こった最も信頼できる情報となる。

スタッフはそれぞれの親子が今何を必要としているか、それとない会話からくみとって適切な相手を紹介し、必要な情報を提供していく。そのために他機関とのネットワークを持ち、できるだけ多くの情報の準備が必要である。提供された情報をもとに決めるのは親自身とする。スタッフの役割はあれこれ「してあげる」のではなく、脇にいて親が主体性を発揮できるようエンパワーすることである。カナダ

は多文化主義をとる多くの移民から成り立つ国で、子育ての方針も決めつけられない。人権にかかわること以外はまず尊重するスタンスである。ここに個人を尊重した社会的支援の形を見ることができる。

財政と運営資金

「子どもに1ドルを惜しむと、7ドル分世話のやける大人になる」という言葉がある。子ども時代の大切さを認め、手をかけようという姿勢が見える。「丸い穴に四角い棒ははめない」と高額をかけてもその子どもに合わせたサービスを家庭に届けることもする。しかし90年代は福祉縮小の時代でもある。

1992年の頃、オンタリオ州の福祉サービスは充実して上昇傾向が見られた。営利事業の多かった保育に対し、子どもの健全な発達を保障し、社会全体のウェルビイングにとって決定的に重要なものとして、公費による運営をめざした保育改革の動きが高まっていた。新しく開設する学校内には保育所を併設することが義務づけられ、いくつかの園が新設の校内に設置されていた。カレッジの教員の税金は約50%、医療費は州政府が70%、保険が25%をカバー、カレッジの上乗せでほぼ無料とのことであった。

1992年から1998年にかけて2歳以下の子どもの人口が斬減、その母親の労働組合への加入数も減少している。1994年政府は財政難により保健・教育・福祉予算を大幅カット、95年に交代したオンタリオ州知事も経済優先の国路線をとり、州の福祉も後退。大きな病院の閉鎖、スタッフの失業、医師の米国などへの流失があり、リソースセンターでは行く先々で20%予算カットの不安を聞かされた。1996年政府と各州は貧困家庭の子育て支援のための新しい児童手当を導入することに同意、97年子育てにかかる経費の税控除を決め、98年7月の施行を表明した。

1997年にはトロントで教師たちの大々的なストライキが行なわれていた。教育や福祉が圧迫され、92年に訪問した子どもセンターや良質の保育園が閉鎖されたと聞いて唖然としたことを覚えている。眼病予防機関の資金調達係という若い女性が「お金のない時代になって、人々がどうやって生き残るか真剣に考え始めている」、そのための全国大会に出席するのだと言っていた。その機関は政府からの補助50%余、他のほとんどを一般個人の寄付で運営していた。教育委員会、公立図書館でも事業によっては複数の企業や個人からの寄付でまかなっている。

2000年、ユニセフ発表によれば、カナダの貧困下にある子どもは15.5%、23カ国中7番目に高い。「全ての子どもが、力強い人生のスタートを切れるかに国の未来がかかっている」カナダにとって、子育て家庭支援は優先課題である。年収230万円程のひとり親が一人あたり児童手当8,200円を受け、毎年査定はあるが18歳まで受給できる。共働きの父親50%、子育て経費控除の母親25%の税率の例もあり、貧困子育て家庭への児童手当、一般の子育て減税は実施されている。

参考文献

(1)"A guide for parents of young children, Infants, toddlers and pre-schoolers" Ontario Ministry of Community and Social Services 1988

(2)"Nobody's Perfect" siries, Parents 他4冊、Health Canada 1988、1997 改定

(3)伊志嶺美津子　小出まみ　THOMAS, Mary他『人権尊重と相互扶助の市民意識に根ざしたカナダの子育て家庭支援システムの研究』トヨタ財団研究助成による研究報告書　小学館スクウェア　2000.11（予定）

(4)伊志嶺美津子「カナダにおける子ども・家庭支援　－子どもの人権・福祉の視点から－」女子美術大学紀要第28号　1998

(5)Irene Kyle, Maureen Kellerman "Case Studies of Canadian Family Resource Programs－Supporting Families, Children & Communities" CANADIAN ASSOCIATION OF FAMILY RESOURCE PROGRAMS 1998

(6)伊志嶺美津子「カナダの保育と家庭支援－オンタリオの子どものウェルビイングー」横浜女子短期大学研究紀要第9号　1994

(7)"Canadian Early Childfood Care and Education in the 1990s" Child Care Resource and Research Unit, University of Toronto, 2000

(8)"The National Child Benefit" 1997. http : //socialunion.gc.ca 2000

キーワード：**ファミリー・リソースセンター**

家族・家庭支援のために必要な資源、抱えている問題などが解決できるよう情報や精神的支え、同じ悩みを持つ人と出会い支えてくれるスタッフのいる場を提供するセンター。オンタリオ州に200カ所以上、地域のニーズに即してさまざまな機能をもって活動している。子育て支援はその中核をなし「ひろば」を中心におもちゃ図書館、食料や衣服を不要な人から必要な人へ手渡しも行なう。州政府の助成もあるが民間からの寄付にも拠り、内容に規制はない。

特集

世界の子ども家庭福祉

<スウェーデン>

男女平等社会の子育て政策の動向

明治学院大学社会学部　教授　北川清一（きたがわ せいいち）

1．スウェーデン社会を見聞して

スウェーデンを訪れ、人々の生活の方法や意識に目をやりながら時間を過ごすと、日本とは明確に異なるセンスの高い文明社会が形成されていることに気がつく。

一つには、女性の就業率の高さである。7歳以下の子どもを持つ女性の約8割がパートタイムを含めて就労しているとも聞く。

二つには、ポストの数ほど設置されているともいわれる保育施設の数の多さである。居住区の一角に、規模は決して大きくない住宅の一部のような形で多様なタイプの保育施設が設置されている。

三つには、行政組織が地域密着型のコミューンを基本に機能していることである。人口が一極に集中することなく、どの地域に居住しようとも基本的には生活の快適性や利便性にまったく差異を実感させないのは、中央集権型よりも地方分権型と呼ぶに相応しいシステムに則った社会サービスが整備されているためである。

スウェーデンの農村のようなイメージを抱かせる北海道東部の寒冷気候と人口密度の低さは、わが国の場合、「無医村」という用語に代表される生活の不便さを示す指標のようでもあり、それを逃れられない現実として受け入れながら産まれて間もないわが子を抱え生活した経験を持つ者としては、スウェーデンの実態に触れ驚きを禁じ得なかった。そこには、単に生活に困窮する人々を援助するだけではなく、すべての所得階層や職業・社会集団に属する人々も対象にする包括的な社会福祉政策を打ち立てたスウェーデンモデルとも呼ばれる福祉国家としての社会的養護のスタイルが垣間見られるのである。

2．女性の社会進出の意味を問う

スウェーデンの女性は「子どもか仕事かの選択よりも、いかに両立させるかに努力する」というように、子どもを産むことは女性の就労の障壁になることはない。パートタイム労働の割合が高いものの、既婚女性の就業率は65～70％と高く、専業主婦はほとんどいないといわれており、夫婦共働きが常態となっている。そのため90年代は就労人口も一貫して男女間に大きな差は認められない。

ここに男女平等を志向するスウェーデン社会の特徴を見いだすことができる。男女の平等あるいは機会均等とは、男性と女性が共に充実した生活を営むうえで同じ権利と機会をもつことを意味する。具体的には、就労の機会の確保と経済的独立を中心とする生活保障を確立することがスウェーデンにおける男女平等の基本的な考え方なのである。国民健康保険や妊婦のためのケア、一般児童手当、児童ケア、住宅手当等々に代表される1930年代に端を発する幅広い給付制度の発展は、いずれも女性の地位や労働条件の向上に大きく役立つことになった。

結果として、16歳から64歳までの女性の労働市場進出率は男性のそれに迫り、現在、女性は全労働人口のほぼ半分に達している。特に、幼児を持つ母親の進出の著しさが指摘されている。このようにして、スウェーデン女性は、あらゆる職業に就労できる権利を法律的に保障されることになったが、実態としては、労働市場は男性向きと女性向きに二分されている。とりわけ女性の職種の少なさは今なお解消されないままにあり、国外で評価されるほどに男女平等社会が実現されているわけではないとする女性からの声は決して小さくないのである。

しかし、労働市場での機会均等は、実は、家庭内での家事の平等負担がいかに進んでいるかにも影響される関係を学ぶことになる。女性が就労するときに必ず直面する問題が、労働・雇用条件の劣悪さと合わせて、家庭生活とりわけ育児との両立問題であった。男性と女性が同じ割合で有給労働に就く状況に至り、育児との両立問題は、単に女性固有の問題として存在するというよりも、父親でもある男性にも共通する問題、ひいては社会全体の新たな問題として捉えられるようになってきた。

このように概観するならば、スウェーデンにおける児童福祉あるいは社会的養護の領域の政策は、女性の労働市場進出のための保障としての視点からも深くかかわっていることが明らかになる。女性の権利や地位の向上に関連する運動や政策が、男性の責任を巻き込んでのものであることは注目すべき歴史的事実なのである。

3．社会的養護の概要

1998年12月現在、スウェーデンは、総人口約885万人のうち154万人が65歳以上で高齢化率は17.4％である。また、合計特殊出生率は、1983年に1.61まで低下したが、その後上昇に転じ、1990年には2.14まで回復した。しかし、90年代に入り、経済的不況もあって合計特殊出生率は再び減少し、1998年では1.5となっている。そのため、高齢化率は現在減少中であるが、2006年度以降、再び高齢化率は増加し始め、2018年には22％になると予測されている。

1990年代の子どもに関連する家族政策の歴史を概観すると以下の通りである。

1990年　児童年金
1991年　年休延長（５週間＋２日）
1994年　養育手当導入、両親保険の保障日廃止
1995年　養育手当廃止、両親保険の保障日復活、児童手当の多子加算減額
1996年　両親保険の補償率が75％に引き下げ、児童手当が減額、新規の多子加算廃止
1997年　親保険の母親及び父親休暇に対する給付は75％に減額
1998年　児童手当の増額、多子加算の復活

児童年金は、遺族年金の大改正に伴い実施されたもので、寡婦年金に代わり親と死別した18歳未満児を対象に支給される。1948年より実施されている児童手当金は、年により税制改革や政府方針の影響を受け支給額に上下動があるものの所得の制限はなく、16歳未満の子どもを養育している全家庭に一律定額が支給されている。両親保険とは、育児有給休暇制度のことをいい、有給休暇は子どもが８歳になるまで育児のため両親のいずれかが家庭にとどまり休職する権利と、同期間中に賃金の75％（97年現在）を補償する内容からなる。この他に、児童看護休暇制度（親保険）があり、保育所や学校を休む12歳未満児の看病に年間最高60日間の休職が可能である。

７歳以下の子どもを持つ母親の多くが就労するスウェーデンでは、幼い子どもを有する家庭に対する支援は、国家としての哲学でもある「自立」「平等」「連帯」を促す政策と相まって、高齢者ケア・障害

者ケアと同じく重視される社会サービスの一つになっている。そのためケアの形態も多様で、各々の家庭のニーズに応じることのできる制度をシステム化している。例えば就労している親や学校に通学している親の子どものケアを行う「保育所（直訳すると昼間の家）」、親が就労しているか否かにかかわらず、すべての6歳児を対象に午前3時間あるいは午後3時間、グループ遊び等を提供する「定時制グループ」、育児休暇中や働いていない親が自分の子どもを連れて遊ばせにくる「開放保育所」、子育て経験豊かな女性がコミューンの委託を受け自宅で子どものケアをする「家庭保育所」、7～12歳の低学年就学児を対象にする「余暇センター」等々がある。

なお、1997年の社会サービス法の改正により、子どもの福祉と保育に関する規定のうち、保育の規定が学校法に移行することになる。各コミューンが子どもの就学前後の保育サービスに関する責務を負う点に変更はないが、就学前学校、義務教育、学童保育の教育形態に分けた教育プランの提供が提案され、格差のない良質で明確な教育目標と目的が掲げられている。

4. おわりに

スウェーデンの経済力は、国際競争力の衰えにバブルの崩壊が重なり、1993年までの3年間にわたって連続してマイナス成長となった。この経済危機は財政の悪化も招き、単年度赤字が国内総生産の12.3%に達するまでになったのである。その誘因のひとつに、手厚すぎるほどのサービス内容を保障している社会福祉政策が挙げられた。

かかる状況のもとで政府が掲げた財政再建に関する政策は、「強い福祉」を維持するには「強い財政」が必要という目的を明確にした上で、すべての国民に等分の協力を求めようとしたことは特徴的であった。高い所得税といわれている最高税率をさらに5%引き上げる一方で、社会福祉のサービス水準の引き下げを実行したのである。それは社会的養護に関連する領域においても例外ではなかった。

このような努力が実を結び、スウェーデンの経済力は94年からプラス成長を続け、98年には黒字財政へと転ずるまでに状況が激変する。この間、完全雇用を誇ってきたにもかかわらず、失業率は、98年に8.2%まで上昇することになるが、2000年度は4%程度になるとの報告も耳にする。日本との単純比較は意味のないものと考えるが、長きにわたって培ってきた社会福祉へのコンセプトを変えることなく国民全体の生活の安定を図るには、社会福祉とりわけ児童福祉政策のあり方についても国民の同意と協力が必要になることを示唆したことは間違いない事実なのである。「子どもの権利に関する条約」の理念や目的を国家レベルで十分議論する土壌を培ってこなかった国であるからこそ、その示唆は重たく受け止めざるを得ない。

参考文献
(1)『ファクトシート：スウェーデン（日本語版）』スウェーデン文化交流協会
(2)高島昌二『スウェーデンの家族・福祉・国家』ミネルヴァ書房、1997年
(3)丸尾直美ほか編『スウェーデン』（先進諸国の社会保障・5）東京大学出版会、1999年
(4)訓覇法子『スウェーデン人はいま幸せか』日本放送出版協会、1991年

キーワード：**社会サービス法**

本法は1982年に制定され、スウェーデンの社会福祉の基本理念を表している。「自己決定・選択の尊重」「ノーマライゼーションの原則」「社会参加の原則」等がそれであり、自己決定、任意、人格の尊重等を原則としながら、家族全体を対象とする家族ケアへと発展する契機となった。20歳以下の児童・青少年は、高齢者・障害者とともに本法が優先して取り上げるグループであり、1997年の改正でもその考え方が継承されている。

特集

世界の子ども家庭福祉

<フィンランド>

フィンランドにおける保育と仕事と家庭の両立支援

フィンランド在住11年
（現在、国際基督教大学国際関係学科在学中）
前薗香織（まえぞのかおり）

1．はじめに

フィンランドは1995年にＥＵに加盟したが、その15カ国中貧富の差が最も少ない、人口約500万人の福祉国家である。1990年代前半は戦後最大の不況となり、各種社会福祉サービスが後退した時期であった。失業率は1994年には18.4％にも昇り、女性の就業率も1990年初めの72％から1998年には62％までに落ち込んだ。しかしこのうちの84％がフルタイム就業で、厳しい状況の中でも依然、働く女性、共働きの両親を支える国や社会の制度が整っていることを伺わせる。それは保育や児童保護のあり方でも随所に見られる。出生数は例年60,000人前後で一家庭における子どもの数は1.8人。家族形態も多様になってきており、1985年に出生した子どものうち84％が婚姻による出生であったが、1998年にはそれも63％に減少している。同年には子どもを持つ635,000家庭のうち18％が単親家庭であった。

2．社会福祉予算

1997年の国の社会福祉予算はFIM1,869億（FIM１／フィンランド・マルク＝約17円）でＧＮＰの30％を占め、家族政策に占める予算は12％のFIM231億で、その予算の配分は下記の通り。

児童手当	33.1％
出産休暇手当	10.8％
育児休業手当	8.1％
私立保育園・保育ママ手当	0.2％
公立保育園	32.8％
住居手当	5.0％
養育費	1.9％
家事援助	0.8％
児童養護施設維持手当	3.1％
その他	4.2％

高福祉は高い税率で支えられるが、1997年度の平均所得税率は核家族（子供二人、妻専業主婦）の工場労働者で35％（日本は10％）、大卒で45％。税率は高いが、しかし小学校から大学まで学費の無料など、その分還元されているものが生活の至るところではっきりと見える。

3．妊娠・出産に備えて

（１）国の支援制度

フィンランドでは社会が母子を尊重し支援していることが、目に見えてはっきりとわかる。生まれてくる子どもに対して国から「保育セット」の支給がある。国からのこのような支給は恐らく世界でも唯一と思われるが、妊娠24週を越えると「保育セット」支給の通知が郵便局から届く。大きな箱の中は新品の肌着や洋服、おくるみ、お風呂セット、歌の絵本など新生児に当座必要な物が一杯詰まっているが、箱その物がベッドにも代用できるようにもなっていて、シーツやブランケットも用意してある。この保育セットとは別にもうひとつの選択として現金支給FIM760があり、どちらかを選べるようになっているが、現金に換算すると保育セットのほうが価値も高いのでほとんどの親は保育セットを選択する。ま

た、ベビーカーを伴い公共の交通機関を利用する場合、その運賃は無料である。これは、交通機関での支払い行為がベビーカーの乳幼児にとって危険である、という発想から優遇されるようになった。各市によって多少の違いはあるが、ヘルシンキ市では市内交通の同一運賃FIM10がすべて無料である。どの交通機関もベビーカーを折り畳む必要はなく、バスにはベビーカーを広げたままかけられるフックが取り付けてあったり、降車時にベビーカーマークのついた降車ボタンを押すと、降車時のドアを通常より長く開けておいてくれる、などの工夫がされている。また、ベビーカーの乗降を手助けしてくれる一般乗客へ、どのようにベビーカーを持てば良いか、と説明した貼紙もある。

（2）保健医療センターの役割

妊娠・出産・育児を通じて地域の保健医療センターの役割は大きい。母子手帳を発行し、妊娠中の定期検診から乳児の予防注射などの医療サービス、歯科検診や育児相談・家庭問題などの心理相談に至るまで多くのサービスを提供する。妊娠の段階では母親・父親教室を開き病院・産院の事前見学なども紹介する。公立病院での出産費用自体は個人負担はないが、入院費用として1日FIM135を個人負担する。入院中の三食と一回のおやつは無料である。出産後の母子定期検診も無料（母親は産後1回）。1年間の日射時間が少ないので、生後間もなくから2歳になるまでビタミンAとDのビタミン液を毎日飲ませるが、その1本目は無料で支給される。

4. 保育施設と子育て支援

主な保育施設は市町村が運営する公立保育園である。ヘルシンキ市の場合、基本的に6時15分から17時半まで開園しており、保育園は全日保育は10時間、半日保育は4～5時間で、通常は延長保育と病児保育は一般の保育園では行っていないが、1カ所だけ夜勤者などのために24時間開園の保育園がある。食事は朝食、昼食、おやつの計三回用意され、タオル・うがい用コップは園から支給される。以前は歯磨きもしていたが、現在では歯磨きに代わり、キシリトールの錠剤あるいはガムを昼食後に服用している。園児1人当たりにかかる1年間の平均費用はFIM25,000で、市町村の負担がFIM22,000、親の負担がFIM3,000となるが、実際親が支払う月額保育料はヘルシンキ市の場合、無料からFIM1,100で、収入によって決められる。保育園以外の保育サービスとしては保育ママや自宅保育がある。自宅保育は定員満杯のために保育園に入園できない場合、親が自分で保育者を確保し、保育者に対する手当、月額FIM700を市町村が支給する。これは1996年に制定された、市町村は就学前児童の保育の場所を確保する義務がある、という法律に基づくものである。また、親同伴が条件でいつでも自由に利用できるサービスとしては公園保育や教会などがあり、学童保育も別途有料で行っている。

5. 仕事と育児の両立支援策

フィンランドでは育児休業制度としては、母親休暇（出産休暇）・父親休暇・両親休暇（育児休暇）に分けてそれぞれの期間を決めてもうけているが、これらを合計して3年間の育児休業が法律で認められている。育児休業期間には国から手当が給付されるが、その額は児童が生後10カ月位になるまでは給与の約80%（1990年初頭の不況時にはそれが60%程までに落ち込んだが、現在では再び回復している）、その後は3歳になるまで収入に関係なく一律FIM1,500／月の給付と、それに加えて各市町村の上乗せ給付金が合算される。またそれとは別に、児童手当が一律第一子月額FIM535から一人当たりの支給額が増えていき、第五子に至ってはFIM1,023が18歳になるまで給付される。育児休暇からの職場復帰に際しては、雇用主は最低条件として出産休暇に入る直前と同等の職種・給与を与えなければならず、

また育児休業期間中は解雇も禁じられている。これにより、母親は安心して妊娠期間を過ごすことができ、また出産・育児休暇を取得することができる。職場復帰後も児童へのケアは看護休暇や短縮勤務など手厚い。これらの制度に加え、最近では新しい試みとして、社員の児童が病気になった場合、社員が休まなくてもすむように、社員自身に病児の保育者を確保させ、その賃金を会社側が支払うという制度を設けた企業も登場した。保育者に賃金を支払うほうが社員に休まれる損失よりも、最終的にはコスト的に低く押さえられるとみてのことだ。これは現在のところ、人材不足に悩むＩＴ産業界における１、２の企業の試みであり、法的義務があるわけではないが、この制度を国も支援すべく、企業からの病児保育者への賃金支払いに対して課税免除措置を取るよう大蔵省から国会への提案が予定されている。

6. 児童保護

親でも子どもに手を挙げることは虐待として厳しく禁じられているフィンランドでは、児童保護・養護はその過程において常に家族と共にケアをし、養護施設などの入所期間はできるだけ短期間にしていこうとする姿勢がある。先に述べた各地域の保健医療センターには家庭相談所もあり、全国に約120カ所設置されていて、離婚など家庭内の問題に対応できるようになっている。利用者の理由の内訳は子どもの問題59%、家族の諸問題15%、夫婦関係の問題11%、家族の争いごと５%、行政への要望３%、となっている。児童保護の対象となる子どもには、その支援としていろいろなサービスを提供されるが、ソーシャルワーカーが中心となって、心理カウンセラーや児童心理治療の専門家、時には教会職員の助言を得ながら、自宅訪問、家族セラピーなどをしながらできるだけ在宅を基本に、児童の保護に努めていく。問題を抱えた家族をサポートするボランティアの支援家族の協力や児童の通う学校の教師たちとも連携しながら、できるだけ自宅に居住しながらケアをするオープンケアを実践する。しかし12歳以上の児童の場合、本人がそれを望まない場合にはその強制力はない。自宅外でのケアが必要な場合には、養育家庭に児童を送って生活させたり、里親制度を利用する。児童養護施設はもうひとつの選択で、強制保護はかなり厳しい措置である。ヘルシンキ市においてはソーシャルワーカー１人につき担当する児童数は目標40人に対して実際は56人の児童を担当している。オープンケアのサービスを受けた児童は1998年は約40,000人で、18歳以下の人口の３%を占める。また、自宅外で養護を受けている児童数は同年12,000人で、そのうち児童養護施設で養護された児童数は、3,000の定員数に対し、短期入所なども含め延べ6,500人であった。

7. おわりに

現在日本では、延長保育や病児保育の充実が求められているが、それはあくまでも暫定的な処置で、最終的にはフィンランドのように子どもの疾病時には一番心の休まる家庭で看護することが望ましいのではないだろうか。企業や雇用主が延長保育や病児保育の充実に甘えて、就学以前の児童を持つ親に対して残業を強いるようなことのないように願いたい。あるフィンランド人女性が「誰でも病気をするのに、日本では大人でも子どもでも病気になるということは、企業から有給休暇を減らされるという“罰”を受けるのね」と言った言葉が忘れられない。

参考資料・文献
(1)高橋睦子「フィンランドの社会福祉」『世界の社会福祉』旬報社　1998
(2)STAKES（フィンランド社会福祉保健研究センター）Report No.250, 2000
(3)Ministry of Social Affairs and Health 1999 No.9(Family Policy in Finland)
(4)OECD 1999「The Tax / Benefit Position of Employees」

キーワード：**両立支援策**

フィンランドでは仕事と家庭生活のバランスがとれるようにその支援策が進んでいる。10歳までの疾病児童に対して、病気ごとに３日間までの看護休暇（ほとんどの場合において有給）が取得でき、また、就学前の児童を持つ親は雇用主に１日６時間の短縮勤務が要求できる。いずれも法律ではなく、規定だが、建前ではなく実践されている。これらの両立支援策以前に５週間の年次休暇も消化し、さらにそれとは別に、本人も疾病（風邪など軽い症状のものを含む）ごと３日までの病気休暇（有給がほとんど）が認められている。

特集

世界の子ども家庭福祉

日本の国際協力活動の概要と私見

聖霊愛児園　園長　安川（やすかわ）　実（みのる）

はじめに

ひとくちに日本の国際協力と言っても間口が広い。形態的には個人レベルのものから政府レベルのものまで、内容的にも開発・環境・人権・平和など際限がない。拙稿ではＯＤＡ（政府開発援助）などの政府レベルのものや国際交流センターなどの地方自治体レベルのものには触れず、対象分野も当然ながら「児童と母性」に限定した。

親から離れて生活する子どもの現場をあずかることを専門とする者にとって、本テーマの執筆は荷が重かった。しかし以下に掲載されている具体的な国際協力活動論文をカバーする意味から、概要をまとめる必要が生じたため、本号の担当編集委員として責任を負うことになった。力量不足を承知で、多くの人の協力と文献を頼りにまとめてみた。

1．ＮＧＯ関係から

ＮＧＯとは、英語のNon Governmental Organizationの略称で、現在は「国際協力を行う非政府・非営利の市民組織」という日本語訳で内容を明確にしている。日本にはこのＮＧＯが約400団体あり、そのうち一定の基準を満たしたＮＧＯは、本年３月現在238団体ある。

「幼い難民を考える会」（本文46～48頁）はそれらの中の子どもの福祉・教育に関する領域に属する草分け的存在である。他に、タイ、カンボジア、ラオスで教育支援をしている「ＳＶＡシャンティ国際ボランティア会」、フィリピンでストリートチルドレンおよび児童労働対策事業をしている「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」等多数ある。

里子支援としては、途上国41カ国で延べ数５,700名の児童を含む地域住民を支援している「日本フォスタープラン協会」やフィリピンで延べ数５,400名の児童を里子として支援している「基督教児童福祉会（ＣＣＷＡ）が代表的な団体であろう。

また成人の領域では、バングラデシュで成人識字学級を運営している「シャプラニール」、中国で家族計画指導教育訓練センターの設立協力をしている「ジョイセフ」等がある。先の「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」や「ＳＶＡシャンティ国際ボランティア会」は、この領域でも多大な貢献をしていることをつけ加えておく。

以上のようなＮＧＯ活動を推進・普及する機関として「ＮＧＯ活動推進センター（ＪＡＮＩＣ）」がある。このセンターの数ある活動の中に、都道府県の国際交流センターを統括する「自治体国際化協会（ＣＬＡＩＲ）」との協力があり、昨年７月にオープンした自治体とＮＧＯを結ぶ「市民国際プラザ」に専門スタッフを派遣したりもしている。行政とＮＧＯが手を携えて歩むという領域でたち遅れていると言われているわが国にも、ようやくこの種の動きが出始め、先の「九州・沖縄サミット」では政府と

ＮＧＯの窓口役が置かれたと聞く。

2．全国社会福祉協議会国際部

全国社会福祉協議会（以下、全社協）は、国際児童年（1979年）を契機に「国際児童年拠金実行委員会」を設置し、全国の福祉関係者からの拠金によって、カンボジア難民キャンプへの医療団の派遣やアジア各国の民間団体への支援を開始した。

数次にわたる拠金運動とアジア支援の後、1984年より新たに民間社会福祉従事者の人材育成を目的とした「アジア社会福祉従事者研修」を実施し、本年６月現在、アジア８カ国から合計87名の研修生を受け入れている。１年間の研修期間中に、日本語教育を受け、専門施設で実習し、論文を作成する、というハードスケジュールをみごとにこなして母国に帰る研修生の優秀さと熱心さに、関係者は一様に驚かされるという。

全社協国際部によるこの長期研修は、多くの人たちの協力の上に成り立っているわけだが、母国での活躍というフィードバックはもとより、彼・彼女らに一対一で接した日本人自身が触発されエネルギーをもらうことが多いと聞く。それは「アジア支援」という枠組みを超えて「アジアの人と共に歩く」という今日的テーマにつながっており、このことは研修レポートからも明確に読みとれる。全社協国際部の息の長い仕事に大きな意義が感じられる。

3．国際交流

時の流れのおかげで「近くて遠い国」から「近くて近い国」になりつつある韓国とは、東京の児童養護施設団体がソウルの児童福祉連盟と昨年１月に姉妹関係を結んで交流を始めている。それ以前のかなり早い時期から他都市でこの種の交流はあったし、施設間交流の歴史を積み重ねている施設もある。「舞鶴学園（京都府）」（本文55～57頁）はその代表例であろうし、他に「防府海北園（山口）」や当園も毎年子どもや職員の交流を続け、「過去」を現在に取り込みつつ互いの長所を学びあっている。また「三光塾（兵庫）」のように韓国からの実習生を積極的に受け入れている児童養護施設もある。

韓国以外にも、例えば「神戸少年の町（兵庫）」は中国のチンタオの児童養護施設と交流を続けているし、「バット博士記念ホーム（東京）」のように既述のＣＣＷＡと連携しつつ国内の施設児童に声をかけてフィリピンへのワークキャンプを試みている組織もある。他にも、静かに地道な歩みをしているグループが少なからずあると思われるが、いずれにせよ、国際交流には正しい歴史認識が求められよう。相手国との歴史を学んで、初めて「未来志向の明るい交流」が真の言葉の意味をもつのだと思う。

一般企業が国際交流をバックアップする例としては、㈶資生堂社会福祉事業財団が「アジア招日研修」の他にアジアの福祉施設でボランティア活動を行う日本人学生への支援、㈱ジャパンエナジーがシンガポールに「子ども海外体験の旅」を提供している。また、㈶こども未来財団がタイ国を経て現在はマレーシアにおける相互研修を実施している。

4．在日母子への支援

在日母子への支援は「女性の家・サーラー」や「日本キリスト教婦人矯風会・女性の家ＨＥＬＰ」等のＮＧＯ活動と共に、行政のサポートのある母子生活支援施設で行われている。その具体的なとりくみについては本誌前号では「ＦＡＨこすもす」が、今号では「愛の家ファミリーホーム」（本文52～54頁）が詳細に報告している。この領域でも、担当者に鋭い人権感覚と共に、錯綜しがちな問題を解決するためのバランス感覚が求められよう。

また児童養護施設に措置される外国籍の子どもも漸増しており、当然その親とのかかわりも多くなってきている。当園にも韓国やフィリピン出身の母親をもつ子どもが在籍しているが、この傾向は都市部を中心に今後ますます強くなろう。

5．国際養子縁組

この領域で代表的な活動をしている「日本国際社会事業団（ＩＳＳＪ）」（本文49～51頁）がジュネーブに本部をもつInternational Social Service（ＩＳＳ）に加盟してその傘下にあるという事実に象徴されているように、日本国内の組織化や法制化はたち遅れているという。それ故にか全体像が見えず、ＩＳＳＪ以外の組織としては、カトリック系の「愛の決心（静岡）」がきめ細かな実践をしているという程度の情報が入っているだけである。

はっきりしていることは、行政のサポートを受けている既述の社会福祉施設と同様に、乳児院が児童相談所（児童相談センター）や家庭裁判所等を通じて大きな役割を果たしているという事実である。「聖母託児園（大阪）」や「慈愛園乳児ホーム（熊本）」のこの領域での仕事ぶりは紹介されているが、同様の役割を果たしている乳児院や乳児ホームは少なからずあろう。当法人の聖霊乳児院からもアメリカに渡った子どもがおり、高校生になった今も養親から成長した写真と共に感謝のたよりが届いている。

おわりに

かれこれ30年前になるが、ネパールのカトマンズに立ち寄り、日本キリスト教海外医療協力会（ＪＯＣＳ）というＮＧＯから派遣されていた岩村昇医師を訪ねた。同先生と史子夫人との「オカアチャンホーム」（親を失くしたネパールの子どもと岩村ご夫妻とのホーム）での一週間は、その直前の１カ年にわたるドイツ研修の印象を薄れさせるほどに強烈なものだった。別れ際に言われた「これからの日本はアジアの人と共に歩むことで救われますよ」といった内容の岩村先生のことばが今も私の内に鮮やかに生きている。

30年後の昨夏、カトリックの国内外支援団体であるカリタスジャパンの一員として北朝鮮のピョンヤンに約一週間滞在する機会に恵まれた。同団体は1955年以来、北朝鮮に対して総額１億３千万円の「人道的支援」を行っており、今回は北京で買いつけた１千万円分の米を送り、４人のメンバーで現地をまわるというものであった。この活動については、カトリック教会内部でも「体制を補完するものでないか」という批判があったと聞くが、「人権」は国籍、性、年齢等すべてを超えて厳存する、という認識の乏しさに起因しているのだと思う。

こじつけのようになるかもしれないが、「共に歩む」と「人権」は「国際協力」を支えるキーワードのように思える。逆説的に言えば、本稿で概観した団体や組織は、わが国では未だ言葉だけが独り歩きしているこれらのキーワードに実体を与えるために、額に汗して歩んでいるように感じられる。21世紀を迎えようとしている今、改めて「真の国際協力とは何か」と自問したいものである。

参考文献
(1)国際協力ＮＧＯダイレクトリー2000（ＮＧＯ活動推進センター）
(2)日本の市民組織（ＮＧＯ）による国際協力（ＮＧＯ活動推進センター）
(3)月刊福祉　1999年４月号　（全国社会福祉協議会）
(4)援助の現実　（国際開発ジャーナル社）
(5)国際協力と日本国憲法　（現代人文社）

キーワード：**市民国際プラザ**

地方自治体と国際協力に携わるＮＧＯが協力しあい、地方の特色を生かした国際協力活動を推進することを目的に設置した施設。㈶自治体国際化協会とＮＧＯ活動推進センターが共同で管理運営を行い、(1)国際協力に関する情報の収集、提供及びＰＲ、(2)国際協力に関するノウハウの提供、(3)国際協力を担う人材の育成といった活動をしている。常駐スタッフが２名おり、国際協力のイロハから専門分野までの相談にのっている。場所は東京・新霞が関ビル（全社協ビル）ロビー。

日本の国際協力活動

特集

世界の子ども家庭福祉

人々を難民にしない世界をめざして

―難民に対するＮＧＯの援助活動

幼い難民を考える会　広報担当　吉田敦子（よしだ あつこ）

1.「幼い難民を考える会」設立の背景

1979年１月、内戦が続くカンボジアから数十万の人々がタイ国境へ流出し、国境地帯には無数の避難民村ができた。その年の11月、当会元代表のいいぎり ゆきは、タイ政府とＵＮＨＣＲ（国連難民高等弁務官事務所）が開設した避難民収容施設の一つ（サケオ難民キャンプ）を視察した。そこで目にしたのは、立つ気力も失せてぼろくずの塊のようにうずくまっている難民とゴミの山をあさるようにして遊んでいる子どもたちの姿であった。やり場のない絶望や焦り、将来への不安を感じている大人たちのなかで、子どもたちは放ったらかしにされていた。戦争は小さな心を狂わせ、弱いものを際限なく痛めつける。帰国した彼女は、周囲の人々にキャンプの実態を訴え、「大人の付属物ではない、幼い難民の一人ひとりが、少しでも人間らしい環境と必要な配慮のもとで暮らせるよう、手をさしのべよう」と呼びかけた。その話を聞いた母親たちが中心になって動き出し、1980年２月に発足したのが「幼い難民を考える会」（英語名Caring for Young Refugees、以下、ＣＹＲ）である。この会の名前を「難民の子ども」としないで「幼い難民」としたのは、子どもという独立した人格を尊重する立場からで、子どもたちの成長が守られて初めて、祖国を逃れてきた人たちの、あるいはその国の自立の問題にまで結びつくと考えたからである。また、「考える会」としたのは、助けるという意識がしばしば相手の自立を侵したり、相手を管理する態勢に陥りがちであることを認識し、そうならないように難民問題をいろいろな側面から考えていきたいという会の基本姿勢に根ざしている。

2.難民キャンプでの活動（1980年―1992年）

ＣＹＲは、当面の活動方針としてカオイダン難民キャンプ内で、子どもの心の傷を癒やす保育活動を展開することを定めた。活動を開始するにあたって考えたのは、この活動が子どもの健全な成長につながると同時に、難民キャンプで暮らす人々が精神的な打撃から立ち直り、人としての尊厳や価値観を取り戻すために役立つようなものでなければならないということであった。活動は、まず、保育者を養成することから始まった。キャンプ内の若い人々に幼い子どもたちの成長の問題に関心をもってもらい、保育の手ほどきをするために、４－６週間の養成コースを設け、幼児保育実習指導のために日本から指導者を派遣した。平行して、12種類のカンボジア語の絵本、童話などを製作し、２カ月後には他団体の建物を借り100人の子どもの保育を開始、その半年後には念願の保育センター「希望の家」を完成させた。

竹づくりの保育センターには広い庭があり、独創的な遊具（竹を組んだ縄ばしご、ベンチブランコ、

平均台など）が配され、コの字型の部屋には手作りの教材（人形、おもちゃ、ビーズ、カード、パズル、積木、本など）が用意された。そこで子どもたちを教育するのは養成コースを修了したカンボジア難民だった。日本人スタッフはコンサルタント、アドバイザー、ヘルパーとしての役割に徹した。あくまでも難民たち自身の自主的な保育活動を支援するのがＣＹＲの基本姿勢だ。当時、カオイダンで活動していた団体の中で保育者を養成していたのはＣＹＲだけであった。その後、難民の第三国定住が進み、保育者の移動が多くなると、保育者の養成のあり方も徐々に変化し、保育者を指導するリーダーの養成も必要となってくるのだが、難民のリーダーシップを育て、援助することは、ＣＹＲが保育センターの運営面で一貫して努力してきたことである。カンボジア人に働く場を提供し、カンボジア人の文化や民族性を尊重した保育プログラムを提供するやり方は、次第に成果をあげ、「希望の家」で遊ぶ子どもたちの顔が数段と明るさを増したと多くの人が証言するようになった。こうした活動に加え、保育者が家庭訪問をして基本的な保健衛生習慣を指導したり、母親教室を開いて、栄養、子どもの病気、おもちゃづくり、栄養価の高い食事づくりなどの講習を行ったり、家庭での保育を親向けに解説した「育児と健康」や、難民キャンプでの活動を中心に、幼児期に必要な生活体験のあり方などをまとめた「保育の手引き」を相次いで出版するなどカオイダン内外に保育の大切さを広める試みを実践していった。ＣＹＲのこのような活動はＵＮＨＣＲ、ユネスコ、ユニセフを始め、他団体からも高く評価された。

保育センターは保育の場であると同時に生活の場（コミュニティー）でもあった。センター敷地内に父親を中心に始めた教材・備品の製作や補修を行う木工室、さらに織物教室、洋裁教室など母親を対象とした技術訓練の教室を配置したからである。未亡人、障害者の自立を支援するとともに、親と子どもの生活の場を作ることが目的であったが、実際、お互いが近くにいることにより安心して活動ができるという利点があった。

3．難民の帰還により難民キャンプでの活動に終止符（1992年）

1991年にパリ和平協定が調印されると、難民の本国帰還が進み、カオイダンキャンプでの民間団体の活動も1992年末には終止符が打たれた。ＣＹＲはキャンプが閉鎖されるまでの13年間に、キャンプ内に３つの保育所を運営し、約700人の保育者を養成し、約８,000人の子どもを保育した。ＮＧＯの活動としては一区切りついたわけだが、他のＮＧＯの多くが現地から引き上げるなかで、ＣＹＲはなおもタイ、カンボジア国境地帯に残ることを決めた。それは以下の理由による。

ＣＹＲはキャンプの閉鎖前にタイ国境地域の村々を調査し、そこに住んでいる人たちが、難民の流出が起こったことによりさまざまな影響を受けていることを知った。戦闘の被害から逃れ、住まいを転々とした結果、生活環境が激しく変わり、子どもたちの育つ環境が著しく破壊されていること、保育所はあっても保育に必要な知識や技術を身につけた保育者は皆無に等しいこと、教材がないこと、行政が未熟であることなどキャンプの外にもキャンプ内と同じような問題があることがわかった。その時点でＣＹＲはキャンプ外での活動を開始したのである。

ＣＹＲはカンボジアでも同様の調査を行い、カンボジア国内は、難民キャンプ以上に、子どもたちをとりまく生活環境が厳しいと判断した。そして、カオイダンキャンプでの活動は、難民が自国に帰って自立するのを見届けて初めて完了するのではない

か、また、帰還地カンボジアで今までの活動の経験を生かし、難民が出ないような環境づくり、国づくりに協力することがＣＹＲに課せられた役割ではないかと考えるに至った。(1991年12月にカンボジア政府と活動の契約を結んだ。)

4.現在の活動

キャンプ閉鎖後の活動は、カンボジア、タイ、日本の３カ国で行った。

カンボジアでは、保育事業としてプノンペン近郊の４カ所の保育所運営、公立幼稚園運営協力、保育者育成、遊具・教材製作および配布を行ってきた。そのうち保育所運営に関しては、現地の人々の自主性を尊重する立場から、2000年以降は日本人保育担当が常駐して指導する方法を変え、カンボジア人職員中心の保育所運営への移行を試みている。また、農村の女性の収入を向上させ、自立を支援するために織物事業も営んでいる。カンボジアに伝わる草木染めと手織を指導する織物センターを開設し、織られた製品を日本でも販売している。

タイでは、カンボジア国境の村々で16の公立保育所を支援し、保育者や保護者を対象に保育や教材に関する研修などを行ってきた。しかし、10年経った今年６月、すべての事業を行政および村人に引き継ぐ時期が来たと判断し、タイの保育支援を終えることにした。

国内では、日本に定住したインドシナ（ラオス、ベトナム、カンボジア）の人々への自立援助活動を経て、現在は国際理解を促進するための活動に力を入れている。報告会・講演会の開催、修学旅行生・実習生の受け入れ、行政（東京都北区）と共同して運営する「東南アジア保育支援事業」、在日インドシナの人々との交流、短期海外研修などが主な活動内容であるが、参加者と共に、支援する相手を理解し、支援のあり方を考えること、そして相手から学ぶことを目的としている。

5.人々が難民にならない、安定した社会をめざして

タイ、カンボジアでは、貧困、栄養不良、家庭崩壊、麻薬、不就学など子どもをめぐる状況はまだまだ厳しい。しかし、そこには豊かな自然と人間としてのやさしさやいたわりがある。日本の子どもたちがおかれている環境を考えたとき、タイ、カンボジアの人たちから私たち日本人が学ぶことは多い。「幼い難民」を「帰属するところを持たず、保護されていない子ども」と定義するなら、日本にも別な形の「幼い難民」が存在する。ＣＹＲは国内の子どもの状況も視野に入れながら、人々を難民にしない世界を目指してこれからも活動を続けていくつもりである。

現在、ＣＹＲはカンボジアの現地ＮＧＯから協力要請を受け、タイ国境近くの村に、保育所を含む地域女性センターを開設する計画を新規事業として検討中だ。設立以来20年を経た今、ＣＹＲの活動は大きな転換期を迎えようとしている。新しい世紀に向けて、具体的にどのような活動を展開していけばよいのか、また、日本の社会や国際社会全体にどのように働きかけていけばよいのか、模索しているところである。

キーワード：**幼い難民**

ＣＹＲは設立当初より活動対象を「難民の子ども」ではなく、人格をもった「幼い難民」として向き合ってきた。1989年に国連が採択した「子どもの権利条約」は子どもを「権利の主体」として位置づけているが、これはまさに当会の姿勢に他ならない。また、難民の概念も単に難民条約（1951年）が定める難民に限らず、「帰属するところをもたず、保護されていない人々（子ども）」と幅広く解釈して活動している。

日本の国際協力活動

特集

世界の子ども家庭福祉

国際養子縁組

―現場からの報告と今後の課題

社会福祉法人日本国際社会事業団　事務局長　大森邦子（おおもりくにこ）

1．ＩＳＳＪ設立の経緯

第二次世界大戦後わが国に進駐した連合軍の軍人軍属と日本人女性との間に、いわゆる「占領の落とし子」と呼ばれた混血の子どもたちが誕生した。両親の関係が法的な婚姻関係にない場合が多く、偏見と差別の中で肩身狭く生きていた。そうした事情を重視した日・米・カナダ人の有志によって、昭和27年に「日米孤児救済合同委員会」が発足し、混血の子どもを抱える母の自立援助や、養育が困難なため遺棄された子どもたちに新しい家庭を与える国際養子縁組の援助活動を始めた。７年に及ぶ「委員会」の献身的な活動は当時の政財界有識者の間で高く評価され、昭和34年厚生省の認可を受けて社会福祉法人日本国際社会事業団(以下、ＩＳＳＪ)となった。以来今日までＩＳＳＪは国際養子縁組の相談援助を行っている。

2．国際養子縁組とは

国際養子縁組とは、国籍または常居地が異なる養子と養親の縁組である。「国連児童の権利条約」及び「ハーグ条約」でもうたわれているように、国際養子縁組は子どもが自国内で他のケアが受けられないときのみ考えられる最後の手段である。

ＩＳＳＪが設立当初に養子縁組援助した子どもたちの多くは、日本国籍を持つ混血の子どもで父の国である米国人の家庭に養子として海を渡っていった。当時から欧米の人々が養子縁組をする理由は、家庭を失った子どもたちが成人して自立するまで愛情を持って養育したいというものであった。日本における養子縁組が家系存続、あるいは老後の面倒を見てほしいという大人の都合によるものであるのに比べ、欧米の養子縁組は子どものサイドに立って考えられるものであった。

ＩＳＳＪが国際養子縁組援助をするにあたり強調している基本姿勢は「家庭的、社会的に不遇である児童の健全な育成は、真の愛情にあふれた家庭の中でより達せられるものであるという信念のもとに、親のための養子縁組ではなく子のための養子縁組を行う。子ども及びその母親との面接はケースワークの原理に基づいて行う。ソーシャルワーカーと相談者の相互信頼的人間関係を基にして、実子を手放す母親の苦しみを理解し、子の幸福のため自ら納得して決意するよう援助する。しかし子どもを手放した後もゆれる母親の心を察し、ケアしていくことが一番大切である」とし、「さらに養子に行った子どもが将来実母に会いたいと望んだときは、可能な限りその希望をかなえるよう援助すること」である。

つまり、子どもを養親に引き渡して終わりではなく、子どもを手放した後の実母が幸せになるように援助していくことや、30年、40年先に子どもがルーツ探しを希望したとき対応できるようにしなければ、真の国際養子縁組援助ではないと考えている。

そのために養子となる子どもと実母や養親に関する情報はすべてファイルに記載し保存している。特に遺棄されて実母の情報が全くない子どもにとって、このファイルは自分の幼いときの情報を知る唯一のものである。

3.時代と共に移り変わる養子の背景

養子となる子どもの背景は時代とともに移り変わっている。当初は、冒頭に書いたように混血の子どもたちを、父の国に養子として送り出すケースが圧倒的に多かった。その後遺棄児だけでなく、実母や実父は存在しているが、子沢山で養いきれないとか、離婚によって養育が困難になってしまった、出産後実父が行方不明になったなど、極めて深刻な生活困窮から子どもを手放さなければならなくなり、施設に預けても将来引き取る可能性がないため、大切に可愛いがってもらえる家庭に養子に出したいというケースが出てきた。さらに未婚の母の子どもが養子となるケースや、未成年の女子が出産した子どもの相談も寄せられ、養子になる子どもはさまざまな背景を持つようになった。強姦や兄妹姉弟相姦や父娘相姦等、実母と子どもの精神的保護のためには国境を越える国際養子縁組をしたほうが良いと考えられるケースもある。

日本は長い間子どもを養子として送り出す国であったが、この10年の間に海外から養子を迎える国になってきた。特にフィリピン人やタイ人女性と国際結婚をする男性が急増しており、それに伴い妻の連れ子や親戚の子どもと養子縁組を希望するようになってきたからである。

4.わが国における国際養子縁組の問題点

フィリピンでは子どもが人身売買や誘拐の対象となることを危惧し、社会福祉開発省(以下ＤＳＷＤ：日本の厚生省にあたる）は国会議員や民間福祉機関と協力して国際養子縁組法が成立するようにロビー活動を行い、国際養子縁組法が承認され、ハーグ条約を批准した。その法律ではすべての国際養子縁組はたとえ連れ子であってもＤＳＷＤにある国際養子縁組局（ＩＣＡＢ）の許可が必要である。さらに養親候補者の家庭調査や養子となる子どもの児童調査、託置後の適応調査はいずれの国であってもＤＳＷＤが認可した事業所でなされたものでなければならないとしており、日本で認可されているのは唯一ＩＳＳＪである。

タイでも国際養子縁組はすべて公共福祉局（ＤＰＷ）の許可を必要としている。ＤＰＷは日本でタイ国籍児の養子縁組をする人にはＩＳＳＪを紹介している。ＩＳＳＪはＩＣＡＢやタイのＤＰＷと直接連絡をしながら養子縁組手続きを進めている。いずれも政府機関に国際養子縁組の窓口を一つ持ち、自国の子どもの安全と保護のためにすべての国際養子縁組が把握できる仕組みになっている。

一方日本では戦後未成年者の養子縁組が家庭裁判所の審判を必要とするようになったことは大きな進歩であるが、基本的には養子縁組は個人的な問題であり国家が介入すべきではないとの考えがある。日本の子どもを養子縁組したいという欧米の希望者は、麻薬やエイズに犯されていないことと同時に、日本は法律の規制が緩やかなので、簡単に養子縁組できることをあげている。事実個人レベルの斡旋業者の中には、子ども一人につき500万円を要求するところもあり、欧米の養親から日本では人身売買が行われているとの声も聞かれる。500万円が日本も批准した「国連児童の権利条約」の第21条ｄにいうところの「国際養子縁組において当該養子縁組が関係者に不当な金銭上の利得をもたらすことがないように…」の不当な金銭上の利得にあたるのかどうか

の判断基準も無く、どこの機関が判断するのか、不当であるとなったときの罰則規定はどうなっているのかわからない。

実親から養育放棄された日本国籍の子どもが、どのような事情で、そしてどのような家庭に養子としてもらわれていくのか、その実態を官民いずれの機関においても把握できていないのが実情である。

5．ＩＳＳＪのケース事例

30年ほど前ＩＳＳＪを通じて国際養子縁組で米国に行ったＡからある日手紙が届いた。それには「僕のお母さんを探してください」と書かれていた。実母は黒人の男に強姦されＡを生んだ。狭い村ゆえ人々の噂や中傷の的になり、Ａが３歳になったとき実母は上の娘２人とＡを連れて離婚し、Ａを養子縁組に出すことにした。肌の色が黒く縮れた髪の毛をした弟がいることで将来娘たちの結婚が困難ではないかと考えたこと、そして、Ａが大きくなって強姦した人とそっくりになったとき愛する自信がないというのが理由であった。ＩＳＳＪではＩＳＳアメリカと連携し、米国に住む黒人夫婦にＡを委託した。そのＡから実母探しの依頼を受けたＩＳＳＪは早速実母探しを始めた。実母は数回転居していたがやっと連絡がついた。実母は当初自分を強姦した人と同じ体格、顔つきになっていたら憎しみが涌き出るのではないか、さらに子どもは自分を恨んでいるのではないかと恐れていた。ソーシャルワーカーは時間をかけて実母の恐怖心を解きほぐしていった。やっと会う決心をした実母は、ドアを開けて面接室に入ってきたＡを一目見るなり、思わず手を差し伸べ、二人はしっかりと抱き合った。「僕には命を与えてくれた母とその命を育ててくれた母がいる。二人の母がいる僕は幸せです」というＡは、いつか通訳なしで母と話したいと日本語の勉強を始めた。

6．国際養子縁組の今後について

昨今さまざまな国でインターネット上に子どもの情報を流し、養親を探すサービスを始めたところがある。最近ドイツのある慈善団体が、子どもを養育できない親が子どもを捨てる場所としてゆりかごを事務所の入り口に置いた。“baby　cradle”という。英国インデペンデント紙によると、すでに利用されている。人権を無視され、まさしく子どもの受難の時代である。

最近日本でも実親による子殺しや虐待が増え、社会問題となっている。望まない妊娠をした女性やさまざまな事情でわが子の養育が困難になった人が、気兼ねなく相談できる場所が必要である。例えば出産や子育てに家族の協力が得られない人のために、命を生み出す素晴らしさを学びながら出産までの期間を過ごせる「未婚の母の家」や、命を育てる大切さを学ぶ「子育ての学習をする場」である。また実親の養育を受けられない子どもを里子あるいは養子として受け入れる里親養護や養子縁組が、もっと市民権を得て広まっていくよう人々に働きかけることも重要な課題である。さらにさまざまな事情で国境を越えて国際養子縁組される子どもの保護のために、国際的に統一された法律によって援助が行えるように、ハーグ条約の批准及びそれを踏まえた国際養子縁組法制定の早期実現が望まれる。

キーワード：ＩＳＳ

ＩＳＳは第一次世界大戦で戦場となったヨーロッパに生じた未曾有の戦災孤児や難民のために、行方不明になった家族探しや国際養子縁組等「国境を越えて愛の手を」差しのべる目的でジュネーブに本部を置いて組織された。国連の経済社会理事会の諮問機関でもあり、その活動は次第に世界中に広まり、現在20カ国に支部を、100カ国以上に通信員を置いている。社会福祉法人日本国際社会事業団はＩＳＳの日本支部の役割も担っている。

日本の国際協力活動

特集

世界の子ども家庭福祉

母子生活支援施設における在日母子への支援

社会福祉法人愛の家ファミリーホーム　施設長　鹿村愛子（かむらあいこ）

はじめに

第二次世界大戦後20年の1965年（昭和40年）、戦後は終わったと言われ、生活保護法下の母子寮が児童福祉法に一本化されたころは、国際結婚は全婚姻件数の0.4％であった。それが1981年に１％を越え、1996年には3.6％、婚姻件数にして28,372件になった。また、1965年には妻が日本人で夫が外国人という組み合わせの婚姻はその逆の組み合わせの３倍であったが、1995年には逆転し、夫・日本人、妻・外国人という組み合わせが、妻・日本人、夫・外国人の組み合わせの３倍の婚姻件数になっている。（厚生白書平成10年版参考）

外国籍のひとり親世帯は、母子生活支援施設のもつ「相談機能」「学童保育機能」「補助保育機能」「緊急一時保護機能」等さまざまな施設機能を活用しながら、地域社会に適応していこうとしているのが実態である。子どもの父親が外国人で母親が日本人の場合、両親とも日本人の場合の母子世帯と同じようだが、抱えている課題はより深刻である。1970年代後半に当施設で最初に受け入れた母子は子の父親が南アメリカのエリート留学生であり、出産したばかりの０歳児であったので、その子の人格形成に深く影響することが少なく、母子とも日常生活における人間関係は平穏であった。しかし、1990年代に入ってからは、一時期、定員20世帯中４世帯が両親のどちらかが外国人で、６名の子どもがダブル（ハーフ）でしかも学齢期で、異なった交化、異なった価値観、無理解からくる自己主張、特別観などにふりまわされた混迷期であったような気がする。

今回ここで取り上げるのは在日の母と子にテーマを絞っているが、国際化・多様化されるなかでますます世界は広がり、日本の抱える課題は大きくなっていくが、どこの国の子どもであっても人格を持った一人の児童として最善の利益を願い、親と一緒にいる権利と共に一人の人間として生きていくということはどういうことなのか考えていきたい。

１．母子生活支援施設への入所事例

（１）外国籍ひとり親家族の入所

Ａ子は中国の大都市で出生。36歳で日本へ来て見合い結婚をした。住居は持ち家で家賃はいらなかったが、運転手をしている夫は生活費をくれず、夫の親兄弟との交流もなかった。Ａ子は結婚後も大手会社の製品の部品づくりの仕事を続け、自分の収入を出産費用や長女の保育料に当てていた。そして夫が生活費を入れないことが大変不満で、結婚５年後裁判所に離婚申し立てをした。そのときは夫が謝ったので取り下げたが、その２年後夫のほうから離婚申し立てがあり離婚が成立した。そのときは長女Ｂ子を中国の実家に預け単身で東京へ出、パートで働き13万円の収入を得る。

国際結婚の増加とあいまって、アジアからの出稼ぎを目的とした女性の入国が多くなったのも80年代ごろだっただろうか。Ａ子が40歳代で当施設に入所したのも同じころであった。Ａ子はかねてより教育は日本で受けさせたいと長女を小学校入学前に引き取るつもりで、その後中国から連れて帰ってきたが、借りていたアパートは子どもの入居ができないきまりだったため当施設入所となった。Ｂ子は保育園へ措置され、児童扶養手当、ひとり親医療証の申請手続きをする。離婚後、外国人登録証明書を提出し、子どもは日本名のまま、Ａ子は中国国籍に

なるが、通称は婚姻時のままとする。

当地区では母子生活支援施設の在所期間は一応２年間とされ、生活課題の解決度により更新するシステムをとっているが、Ａ子のケースは子どもと二人の生活を大切にし、退所目標を２～３年先として新しい生活をスタートさせることになった。Ａ子は自分で行動し新たに正職員の仕事を決めてくる。勤務時間が早いため、Ｂ子の早朝保育と登園援助を前日になって施設に依頼してくる。当施設としては、ほとんど事後承諾なので職員配置をしなければならず事前に相談してほしい旨を話す。

Ａ子は自立に向けて仕事も頑張っていたが、次第に母と子ともに施設内の人間関係に悩むようになった。施設職員はＡ子の民族的プライドにも配慮して施設内で差別等があってはいけないと好意をもってかかわっていたが、それらを全部自分流に解釈し、相手のことに耳を貸さず悪くとってしまい、自分の殻に閉じこもるようになっていった。のちに当施設を退所する際に、それまでＢ子が練習に使っていた当施設の中古のピアノを持って行くことをすすめたが、断られた。担当指導員がこの母子とのかかわりを持とうとすればするほど、母親との距離はできていったようである。

一方、長女のＢ子は学童保育の中で守られ、学習や遊びの中で成長していった。二泊三日の夏のキャンプでは、当初Ｂ子の性格、友人関係の不安から不参加を申し出ていたが、Ａ子と何度も話し合った結果、日帰り参加ということで納得し参加した。帰ってからのＢ子はこのキャンプを楽しかったと言い、このようにして学童集団に少しずつではあるが、馴れていった。さらに、友達が遊びに来ることも増え、少しずつ落ち着きがでてきたようであった。しかし、一方では学習面で良くできることを鼻にかけたり、他の子を傷つける言葉をぶつけ、反発されるとすぐ泣き出し自分のほうを正当化しようとするなど、他の学童とのトラブルも多かった。

Ａ子は日本語が流暢であったため、母子指導員はこちらの話を理解しているものと思っていたが、言葉の取り違えによるトラブルが噴出し、内容が十分理解されていないことが多いことが次第にわかってきた。さらに、指導員は本人が環境に溶け込もうと努力していると受け止めていた。言葉の壁や習慣、価値観の違いが寮生活をしにくくさせているのだろうか？それを知ることが私たちにとっての課題であった。

このように、外国人であることの価値観の違い、ものの考え方や習慣の違いからくるものと、日本語の理解力も影響し、外国籍ひとり親の場合施設内では孤立しがちである。Ａ子の場合ははたからはプライドが高いと思われることもあり、母子ともに人間関係に悩むことが多く、他のお母さんとの交流が深まることもないまま時が過ぎた。施設でのやりにくさを感じたためか、２年２カ月で早期の退所を望み、母子生活支援施設特別割り当ての希望した沿線の都営住宅に当選し退所が決定する。施設側としてはもう少しここで生活することによって、生活習慣やグループの中の話し合いや他者への思いやりを学習する場としてほしかったとの思いもあった。

（２）残留孤児の入所

中国残留孤児関係の母子世帯は日本にとっては特別の感慨がある。中国残留孤児は、第二次世界大戦後中国大陸に置き去りにされた幼い子どもたちである。1998年山本七平賞受賞の半藤一利氏が「ソ連が満州に侵攻した夏、かくして百万邦人が見棄てられたり」と書いた同胞の生き残りである。

そのかつての旧満州で置き去りにされた幼い残留孤児が長じて中国人と結婚し、年老いて日本人と知り望郷の念やみがたく、反対する子どもを置いて帰国するケース、さらに帰国した親を頼ってその子ども達が家族を連れて来日するケースとその実態はさまざまである。

中国人のＣ子は、中国の東北のソ連国境に近い都市で残留孤児の母の長男として生まれた同年齢の夫と結婚。Ｃ子が20歳半ばのとき一児を連れて地方県の公営住宅に住む姑を頼って一家で日本へ来て６年。その後二児をもうける。夫は工事現場で働くが、言葉がわからないうえに、仕事がうまくいかないためか、すぐ怒り、暴力をふるう人であった。東京で働くため来日後５年して一家５人で上京するが、夫の暴力は続き、その後離婚した。長男だけは父親が親権をとり、長女と次女はＣ子がとったが、生活できず長女と次女は中国のＣ子の実家へ預ける。長男と二人で日本に残り就職し、下の二人を引き取

表１．母親が外国出身、あるいは父親が外国人の世帯　（世帯数）

	公立公営			公立事業団運営			公立民営			民立民営			合計		
	母	父	計	母	父	計	母	父	計	母	父	計	母	父	計
中国（帰国者も含む）	4	2	6	3		3	9	6	15	9	4	13	25	12	37
韓国	2		2	2		2	1		1	2		2	7		7
フィリピン	1		1			0	4	1	5	7		7	12	1	13
コロンビア	1		1			0			0			0	1		1
台湾			0	1		1			0			0	1		1
ブラジル			0	1		1			0	1	1	2	2	1	3
ヴェトナム			0			0	1		1			0	1		1
アメリカ		1	1			0		1	1		2	2		4	4
イラン		1	1			0			0		1	1		2	2
ジンバブエ			0		1	1			0			0		1	1
バングラディシュ			0		1	1			0			0		1	1
ポルトガル			0		1	1			0			0		1	1
アフリカ			0			0		1	1			0		1	1
パキスタン			0			0		1	1		1	1		2	2
ペルー			0			0			0	1	1	2	1	1	2
トルコ			0			0			0		1	1		1	1
デンマーク			0			0			0		1	1		1	1
チリ			0		1	1			0			0		1	1
合計	8	4	12	7	4	11	15	10	25	20	12	32	50	30	80

平成10年度「東京の母子生活支援施設実態調査」より

るため母子生活支援施設に入所となる。入所第一日目、それまでの疲労のせいか喀血し救急車で入院したりして、健康が案じられた。しかし、中国で暮らすことについては子どもの教育費がかかるのでとてもできない、中国は一人っ子政策で子どもは一人世帯が多く三人も育てている人はいないと言う。入所後就労し見習いとして働いているが、下の二人も保育園の入所の機会に引き取って、定職につきたいと希望して、がんばっている。

２．母子生活支援施設の課題

東京の母子生活支援施設実態調査（平成10年度東京都における緊急一時保護に関する実態調査『ほっとしたねここにきて』）（表１）では38施設698世帯のうち、母親が外国人の世帯は50世帯で入所世帯の7.2％を占める。父親が外国人の世帯は30世帯で、両者を合わせると80世帯である。一番多いのはやはり中国人で、80世帯のうち37世帯46.25％である。次にフィリピン16.25％になっている。

当施設におけるこの３年間（1997年８月～2000年７月）の在日母子の入所世帯は、父の外国籍２世帯６名、母親外国人４世帯11名で計６世帯17名。緊急一時保護は父親が日本人３世帯９名であった。

このような実態の母と子がひとり親世帯として自立に向けて癒されていく過程のなかで、母子生活支援施設はすべての国の子どもの最善の利益のためにグローバルな視点でその役割を果たし、社会的子育て支援を充実していかなくてはと思う。その交流のなかで私どもはたくさんのことを学び、共に生きることを教えられ、世界のどこにいても子どもは差別されてはいけないと切実に思うのである。母子生活支援施設はこれまで少数職員で緊急一時保護の機能を持ち、放課後学童保育・トワイライト（夜間保育）、家庭相談室を設けて地域のニーズに応えてきた。そして今は措置制度から保育所方式に変わろうとしているが、社会福祉基礎構造改革の進められていく厳しい情勢のなかで、選択や利用者主権といった社会的サービスからほど遠い状態におかれた母と子にできることは、施設の専門性をもってまず受け止めることから始まる。これまで同様に、これからも課題はただただ24時間365日維持の職員体制によるチームケアの意識と力量にかかっていると思うのである。

キーワード：**中国残留邦人支援法**

平成４年、当時の日本の首相をして日中国交回復20年を記念して招待された中国で、「償っても償い切れない被害と犠牲と苦痛をおかけしながら、置き去りにした数万人もの子どもたちをお育ていただきただただ感謝申し上げます」と挨拶せしめ、その結果平成６年４月、「中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律」として議員立法で成立した。その対象は、残留孤児1945年８月９日の時点で13歳未満、残留婦人・邦人で1945年８月９日の時点で13歳以上、同伴・呼び寄せ家族＝配偶者、２世、３世とその配偶者と子、養父母である。

日本の国際協力活動

特集

世界の子ども家庭福祉

日韓交流事業の取り組みを通して

—児童養護施設における国際交流活動

舞鶴学園　施設長　桑原教修（くわはら のりひさ）

1.はじめに

施設単独で日韓交流事業を始めてから今年で6年目を迎える。1993年に全国社会福祉協議会主催「アジア児童交流事業」に参加の機会を得たことがきっかけであった。韓国メンバー（児童4名、付添い2名）を受け入れ、緊張と戸惑いのなかで交流を通して起こるひとつひとつの出来事が、新鮮で感動的であったことを思い出す。きっかけとなった当時を振り返りながら、その経緯を述べたい。

2.二つの出来事

交流の前半を過ぎても、時折見せる付添い二人の表情は硬かった。来日して未だに日本語の挨拶すらないことに、私は不満を抱き始めていた。こちらの思いが空回りしていた。こんなことがあった。施設に来て職員紹介をしたときのことである。戦中、日本国に創氏改名を強要された付添いのAさん（施設長夫人）の姓と同姓の職員がいたのである。私の脳裏には〈創氏改名〉の意味する暴力性さえ浮んではいなかった。表情を曇らせたAさんの心境が、その瞬間50余年前に戻っていたことさえ知る由もなかった。自分でもどのようにその場を取り繕ったか記憶にはない。今にして思えば、人の尊厳にかかわる大きな出来事であったにもかかわらず、後に退けないほどの実感として私自身、捉え切れてはいなかったのである。

二つ目は献花のために訪れた浮島丸殉難の碑の前で起こった。浮島丸事件[1]のときに沿岸の漁民が救助活動したことや、殉難の碑が日本人教師等の手で建立されたことの説明を受けて、通訳に質問を繰り返したBさん（韓国児童福祉施設聯合会）は「浮島丸事件は日本の策謀だと教えられてきた。来なければ事実を知ることはできなかっただろう。」と語り、複雑な面持ちになった。その夜、Bさんは韓国料理で私たちを遇してくれた。そして「日本に来れて良かった。」と繰り返した。翌朝、園庭には学園の子どもたちと笑い興じるBさんの姿があった。

この二つの出来事は、私の不満とは比較にもならない重たいものであった。無神経な自分の感覚にたまらなく恥ずかしく惨めな気持ちになったのを鮮明に覚えている。アジアと日本に、戦争という狂気はたくさんの遺恨を残した。戦後半世紀が過ぎた現在でも、未だに戦後処理のあり方が問題になるのは、戦争が生きる意味さえ失わせるほどに人の尊厳を冒瀆するものであることを証明しているといえる。現代史の中に知る植民地支配や日韓併合、創氏改名等々といった史実も、学びという機会を十分に与えられなかった私自身の中に、無知と無感覚がもたらす差別や偏見として醸成されていたのではあるまいか。悔しいかな「知らなかった」では済まされない。

3.子どもたちとの出会い

交流が深まるにつれ、来日した子どもたちに見る

この〈爽やかさ〉はどこからくるのだろうと、かってどこかで垣間見たような記憶を辿りながら、自施設の歴史を、そして戦後の日本史を重ね、振り返った。さらには終戦の年に朝鮮半島で生を受けた自身が、乳飲み子として日本に引揚げてきた当時の記憶にない記憶を弄（まさぐ）るように、その後の歩みを追い掛けていたのであった。

確かにそれは、わが国が繁栄と引き換えに手放してしまったもののようにも思える。物的繁栄は獲得できたかもしれないが、心の繁栄までは手が届かなかったということなのか。本来子どもはかく育てたいと、そんな子どもに出会いたいと、そんな養護を求めてきた私たちではなかったのかと。本来の〈子ども〉への気づきを諭されたようでもあった。自施設の子どもたちが不憫にさえ思えてきて、私たちの力不足を悔やんだ。子どもたちを愛おしいと思えるような〈施設づくり〉をと、強く願わずにはおれなかったのである。

4．在日韓国人Ｋ氏との出会い

「学園の子どもを一人でも韓国へ連れていきたい」「異文化を体験させてやりたい」等と思いを話したことがきっかけとなり、在日韓国人のＫ氏と出会う機会に繋がった。交流への思いを受け止めて、資金提供を申し出てくださったのである。まさかの出来事であった。交流資金調達のために奔走した日々が嘘のようである。「私どもは資金を使わせていただくだけで、何もお返しはできません。」と申し上げたとき、Ｋ氏は「交流の喜びを共有できるだけいいのです。」と笑いながら応えられた。1994年初冬のことであった。翌年から始まった施設単独の交流事業は、アジア交流事業のときに来日した児童のいる、仁川廣域市のシオン育児院との間で実施することになったのである。夏休みは招聘し、冬は訪韓するという年二回の相互訪問、それぞれ約１週間の施設ステイ。一回の訪問は児童４名(付添い２名)を原則とする。６年目を迎えた今夏を合わせると日韓両国の中・高生が延べ49名、相互訪問したことになる。篤志家Ｋ氏へは、感謝を込めて毎回の交流を記録した編集ビデオを報告書としている。

5．劇「風子飛べ」の韓国上演

私どもの学園創立は昭和21年（1946年）である。日本で最後まで引揚者の受け入れという役割を担った舞鶴港を見渡せる場所に現在の施設がある。創立50年を迎え、記念事業として特別なセレモニーのかわりに、子どもたちの手で50年を記念して何かを残そうと企画されたのが、取り組み30数年になる高学年児童による演劇活動であった。年間事業として実施している交流事業にドッキングさせて韓国の福祉施設で子どもたちによるミュージカル劇「風子飛べ」上演に挑戦したのである。高校生５人を職員が支えた。平成10年（1998年）１月のことであった。

言語の違う異国の地で、子どもたちが演技を通して、しかも日本語でどういうメッセージを伝えられるか、挑戦することの意味を大切にしたいと強く願った。それだけに本事業への姿勢と、演技する子どもたちの役割の重要性に身の引き締まる思いであった。児童福祉施設４カ所での上演、緊張で声が擦れていた子どもたちであったが、演技開始とともに少しずつ不安は消えていった。子どもたちの臆せず前向きな演技は、観客の子どもたちを引き付けた。それぞれの役柄を通して、不器用でも全力投球する姿勢が、実は伝える術（すべ）として最も大切なことだということを学ぶ機会となった。人が理解し合うことに計算された技法など必要ないということを…。贅沢と思えるほどに貴重な体験となった。

6．児童養護施設の養育と交流事業

本来、子どもは家庭で両親と暮らすことが大切とされてきた。近年でも、その大切さは何ら変わらない。それ故、施設生活を余儀なくされること、家庭から離れることそれ自体が子どもに及ぼすものは計り知れない。施設が自分の居場所として納得できなければ、それは敗北感を増幅させることに繋がりもする。施設の養護に携わる私たちは、その敗北感を何としてでも払拭しなければと願いつつ、日々子どもたちに向き合うことを課題としている。こんな施設に来なければ良かったと言われたくない。少なくとも、ここに来たから良かったと言わしめたいと願う。生い立ちを引きずりながらもがいている子どものどこでもいいから寄り添える大人になりたいと願っているはずである。負の荷物を背負い込んだままの子ども時代にしてはならないのである。そこに私たちの役割があるのではないだろうか。子どもたちが新しい自分を創ったり発見したりするのには新たな体験が必要である。そのきっかけをつくることも私たちの責務である。韓国との交流事業はその役割を十分に果している。いろいろな理由から入所してくる子どもたちの多くは、自らを閉ざし心の扉を開けようとはしない。そうすることで自身を守ってきたからであろう。言葉の通じない世界に身を置かれたら、自分を曝（さら）け出すしか関係性は成立しない。訪韓して言葉が通じずに大泣きした子どももいる。だが一週間後、別れは熱い涙に変わる。そんな子どもたちの姿に新たな力の躍動さえ感じる。それはまさに敗北感からの脱出でもある。そうして新しい自分を発見することが、自立へのエネルギーを培うことに繋がっていくと思うのである。異文化体験も目的の一つだが、この事業が新しい自分を創るきっかけになればと切に願うのである。

3年前から、交流事業の訪韓では必ず〈独立記念館〉の見学を取り入れている。子どもたちだけではなく、付添いの職員も学習する機会としている。目を逸らさずに受けとめることから気づきの第一歩となる。日韓の歴史的な出来事を避けて、交流などできないことを改めて確認するのである。私たちの世代がこうした史実に背を向けて、何を子どもたちに語れようか。大人が試される事業でもある。園内では〈ハングル会話〉や〈浮島丸事件〉の学習会を設けている。一昨年から子どもたちによって浮島丸殉難の碑の清掃が始まった。誰からともなく声が上がったのである。着実に浸透するような単純なものではないが、伝え続けることが大切だと実感する。人と出会うことの喜びが、こんなにも素敵だと感じてほしい。別れが悲しければ大いに泣けばいい。少しでも豊かに自分を表現できるように、そんな子ども時代を創ることを大切にと願うのである。日韓交流事業が子どもたちに希望をもたらした功績は大きい。6年目を迎えた事業も、これからは質を問われそうだ。私たちの世代の役目として、子どもたちにこれだけは伝えたいと願うメッセージは何か。私たちの有り様いかんでそれも決まる。

注

(1)浮島丸事件…終戦直後の1945年8月24日、強制連行労働者等を乗せた帰還船が青森県大湊港から釜山に向けて出航した。その任を受けた旧海軍輸送船「浮島丸」は、途中、連合国軍総司令部（GHQ）の命令で舞鶴港への入港を指示された。入港後間もなく「浮島丸」は原因不明の爆発を起こし沈没した。当時の舞鶴港内は機雷で封鎖状態だったといわれている。乗船者名簿記載は3,725名だが、実際はそれ以上の帰還者が乗船していたといわれている。犠牲者は549名（政府発表）にのぼった。故意に沈没させたという自爆説と機雷が原因だとする説が真っ向から対立したまま、真相究明が叶ばれるようになり「浮島丸事件」として訴訟が起こされている。

キーワード：**児童養護施設と国際交流の意義**

児童養護施設で生活する子どもたちは、自ら負の生い立ちを引きずっていることが多い。異文化体験が子どもの可能性を引出したり、希望をもたらす所以は、施設にいながらにして体験できる事実にある。諦めなくていいというメッセージが本物として伝わり、新たな世界の体験が自己を豊かにしていく。交流を通して人権への感性をもった人間観を培うところに、国際交流の意義がある。国際交流は自分の利益だけを求めない、広い考え方を養う事業である。

私の国の児童福祉施設

特集

世界の子ども家庭福祉

<デンマーク>

EGEVANG(エーヴァング)治療施設

エーヴァング　施設長　Ole Leerbeck（オーレ　レヤベック）

エーヴァングは、コペンハーゲン・アムト（アムトは日本の県レベルの行政管轄区域）の入所型の児童治療施設である。施設自体は1965年に寄宿学校として建てられ、1984年に治療機能を重視した治療施設となった。この種の施設は、心のトリートメント（治療）が必要なことから、都市から離れた環境の良い場所で行うことが必要であると考えられており、エーヴァングもNærum市（Søllerød自治体、コペンハーゲンから北へ小一時間離れた郊外）にある。子ども一人の入所にかかる経費は子どもが居住している市（コミューネ）が1／2、コペンハーゲン・アムトが1／2負担している。

<対象>

5歳から14歳までの情緒障害を有する子どもたちを対象にしており、知的障害児は対象としていない。エーヴァングに入所する子どもたちはしばしば数カ所の保護施設や里親を転々としてきたか、また、家庭で実の親に育てられながらも十分な関係を結べずにいる子どもたちであり、特定の大人との愛着関係が築けずにいる子どもたち、大人と信頼関係を築くことができず、傷つきやすく、自己と他者の境界が曖昧で、ときに暴力的、破壊的になる子どもなどが多い。

<生活環境・職員体制>

定員は24名で、23エーカー（93,074平方メートル）の敷地内に三つのコテージ形式の生活用ユニットと1棟の共同ユニットが建てられている。敷地内には、施設専用の学校があり、入所児童の教育の場が保障されている。学校教育を受けるのに成長面で達していない子どものための保育・遊戯室もある。一つのコテージに8名の子どもたちが、それぞれ個室を与えられ、自分たちの空間を持ちながら、共同生活を営むというスタイルをとっており、家庭的な雰囲気を重視しながら治療をうける。一つのコテージには、臨床心理士、心理学医、社会相談員の資格を有する常勤職員3名が2シフト制のチームを組み担当している。エーヴァングでは、これらの職員を「環境セラピスト」と呼んでいる。それに加え、1名の非常勤職員（日中）、寮母（掃除・洗濯・食事担当）1名、教員2名の計7名が受け持っている。1対1の関係で子どもたちと接することができる職員配置である。

メインビルディングである共同ユニットには、施設長、副施設長、臨床心理士（3名）、ソーシャルワーカーなどがおり、管理部門を含めると総勢50名がかかわっている。

<治療>

エーヴァングでの治療は、主として環境セラピーに焦点をあてた発達理論に基づくものを基本としており、各児童の成長発達を増長させるためのすべての環境を準備し、そのためのスタッフ、関係者などの組織作りを体系化して実施される。そして、子どもの生活・発達環境を整えるとともに、一人ひとりの子どものニーズを充足することを目的として個別的にプログラムが計画される。そして家族や特定の大人（家族への復帰が無理な場合）との関係がきちんと維持できるように支援していくことが目的である。エーヴァングでの治療は、日常生活を通して子どもたちに安心感と保護感（守られているという感覚）を与え、自立に必要な最低限の日常生活技能の修得、自己選択と決定の理解、人間関係の構築と感情のコントロールができることを最終目標においている。

必要があれば家族療法も行うが、基本的には子どもへの治療を集中的に行い、親とのかかわりが可能なように

支援していく。週末の帰宅が可能な段階になったら、金曜日から日曜日の3日間は子どもたちを帰宅させ、家庭に慣らしていく。もし、子どもたちが安定した状態で帰宅できない場合は、エーヴァングにおいて、臨床心理士、ソーシャルワーカー同席で面会をすることができる。

子どもが抱える問題の程度にもよるが、5年以上は措置しないという方針のもとに治療を行っており、平均3～5年で家庭に帰ったり、家庭引き取りが困難な場合は里親のもとへと措置されたりし、長期間入所しないことを方針としている。

＜入所の仕組み＞

エーヴァングへの入所が適当であると自治体のソーシャルワーカーや臨床心理士に判断された子どもは、親と担当ソーシャルワーカーと共に施設訪問し、コテージの様子や治療内容についての説明を受けることになっている。この事前説明は、子どもと親双方に、可能な限りエーヴァングでの生活を理解してもらい、協力してもらうための大切なプロセスであると認識している。親からの質問にも答える姿勢でオリエンテーションを行う。親が納得し、エーヴァングでの治療を受けることが決定されると、今度は子どもたち自身がコテージを担当する職員や教員などと会い、子どもたちが新しい生活の心の準備ができるように配慮している。

＜医療ケア＞

エーヴァングへの入所と同時に、子どもたちの医療ケア（治療以外の医療）はSøllerød自治体が受け持ちとなり、必要とする診察・治療を受けることになる。医療ケアを利用した場合、子どもたちが居住するコテージの職員は親にその経緯と結果を説明する義務がある。

＜生活＞

デンマークの仕組みでは、エーヴァングへの入所と共に、児童手当てや養育補助費支給の対象からはずれることになり、替わって施設が子どもの養育にかかわる経済面の責任を持つという整理が制度上なされることになる。通常、子どもたちに身の回りの世話（衣服の購入や散髪など）は生活指導員が行うが、親がそれを希望する場合は相談の上可能である。かかった経費は実費が支払われる。

子どもの日常のお小遣いは、年齢に応じて施設側から支給される。また、3日間の週末帰宅以外に、子どもが帰宅し宿泊した場合は、期間中の食費も補助対象になることが国の通達で指導されている。

＜親との関係＞

子どもの入所中、臨床心理士とソーシャルワーカーが親への連絡にあたるが、連絡の形は親の希望通りに行う。連絡の方法は、定期相談、家庭訪問、電話連絡などである。この通常の連絡の他に必ず一年に最低2回、定期的関係者会議の一員である自治体のソーシャルワーカー同席で、子どもに関することについて話し合う機会を持つことが義務づけられている。その際、親は親類や友人を同行してもよい。

毎年秋に親の会を開催することになっている。親の会代表者は年に3～4回、施設長、ソーシャルワーカーらと会合を持つ。親の会は、施設運営に関する質問を提出し、経営に関する問題を一緒に討議することができるが、人事の採用や予算など具体的な事項については権限を持たない。施設に不服がある場合は施設長に申し立てることができる。そこで取り上げられなかった、あるいは理解されなかったと感じるときは、さらに県（アムト）に申し立てを行うことができる。

（原文デンマーク語。翻訳：和子 マイヤー、校訂：山本真実）

私の国の児童福祉施設

特集

世界の子ども家庭福祉

＜マレーシア＞

孤児院RUMAH BARKAT

（ルマー　バルカ）

ルマー バルカ孤児院
創立者・理事長　Sulaiman Bin Hassan（スライマン ビン ハッサン）

マレーシア・ジョホール州の孤児のための福祉施設は1978年１月１日、彼らの幸せや将来の生活を保障したいと願う数人の献身的な人々によって設立された。

1979年10月30日、ジョホール州政府はブキット・ケイガーにある州所有の建物の一部を孤児院として使用する許可を出した。私たちはその孤児院を“祝福された孤児の家”の意味をもつ“ルマー バルカ”と名付けた。1980年当時の写真を見ると、入所している子どもたちは15名（男子14名、女子1名）である。

イスラム法では、両親を失った子どもが12歳以下（青年期前）の場合は孤児として見なされるが、ジョホール州全体では5,000人以上もの孤児がいる。私たちはそのすべての子どもたちを助けることはできない。それにもかかわらず、1998年４月26日、以下の条件を満たした15人の子どもたちを新たに受け入れた。

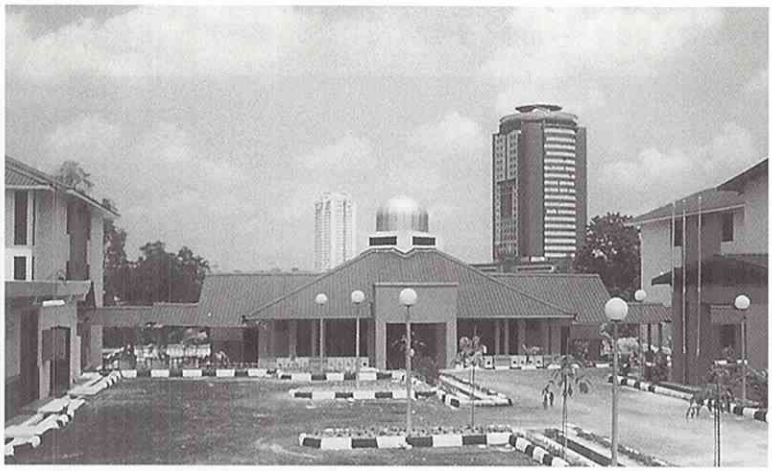
①両親とも死亡している子ども
②就学している12歳以下の子ども
③保護者の月収が200リンギット（１リンギット＝約30円）以下の子ども
④ジョホール州福祉局に申請した子ども

結果、現在は７歳から16歳までの、男の子61名、女の子59名、合計120名の孤児が入所している。彼らを援助するのは、30名のスタッフと数人のボランティアである。

ルマー バルカの人数は年々増加している。現在、ジョホールの小学校を通じて460人の入所申請を受けている。私たちはたった180人の子どもたちしか収容できないので、今後もこのような子どもたちの申請は増えるだろう。

１．財政

ルマー バルカは、民間からの寄付（約80％）と政府、政府関係機関からの支援（約20％）で運営されている。1983年５月15日、私たちは慈善家たちの援助でやっと女の子たちのために２つの新しい建物を建てた。さらに、食堂と施設職員のための６つの建物も建設できた。これらの新しい建物には291,000リンギットの費用を費やした。これは喜ばしいこと



▲ルマー バルカ孤児院

であり、友人たちやジョホール州政府にも感謝をしたい。最近、私たちは400万リンギットをかけて、２つの宿泊施設と多目的ホール、礼拝所を持つ建物の建設を計画している。古い建物は改築し、図書館、資料室、家庭科室、ゲストホール、管理事務室となる予定である。

2. 教育支援

私たちの施設の子どもたちはジョホール　バルの小学校や中学校、イスラム教学校で勉強している。同時に、施設においても数学、マレー語、英語、家庭科、コンピューター、コーラン、その他のイスラム教の知識を勉強している。その他、空手やアクロバット、護身術などの訓練も受けている。また、子どもたちには、大学レベルの教育を受ける機会も与えており、この20年間で、多くの子どもたちがマレーシア国内や海外の高等教育機関を卒業している。

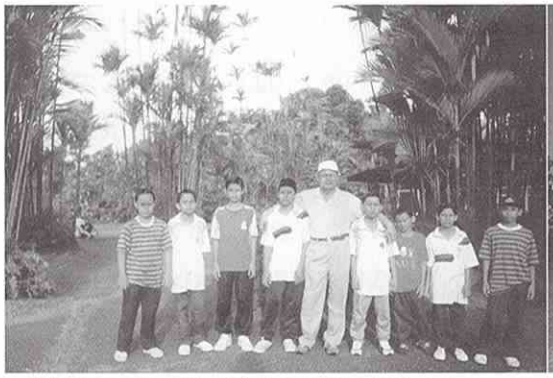
さらに、私たちの組織は、親類の家で生活している孤児に対しても、教育のための経済的援助を行っている。この援助を受けているのは、保護者の月収が300リンギット以上の場合や保護者に子どもたちを養育する経済的余裕がある場合を除いた孤児750人である。そして私たちは、彼らが年１回ルマーバルカで一堂に会するための集会を設けている。

3. 活動内容

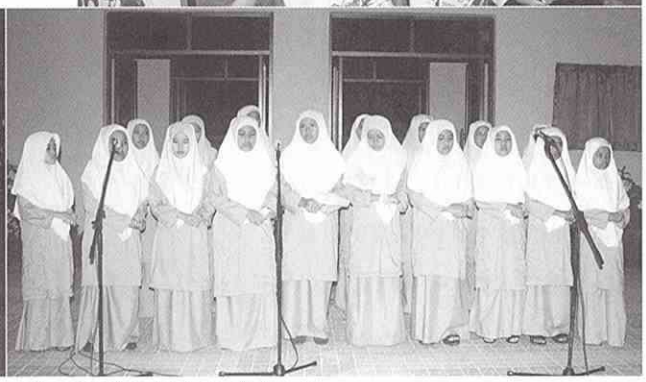
①イスラム教クラスの指導
②小・中学生への学習指導
③子どもと援助者への動機づけ
④家庭科コース
⑤イスラム教特有の行事に基づく特別儀式の指導
⑥孤児の職探し
⑦国旗掲揚、ジョギング、運動、グループ活動
⑧造園
⑨見学旅行
⑩孤児の受け入れ
⑪施設外の孤児への教育支援
の活動を行っている。

（原文英語。翻訳：財団事務局）

▼キャンプでの“モチベーション・コース”に参加する子どもたち



▲植物園でのジョギング途中の筆者と子どもたち



▲歌で来賓を歓迎する子どもたち

特集
世界の子ども家庭福祉

世界の子どもたち
ー現在の問題と育成への努力

日本社会事業大学
社会事業研究所　教授　萩原康生（はぎわらやすお）

2000年７月、ジュネーヴでひとつの国際会議が開かれた。「社会開発世界サミットその後；コペンハーゲン＋５」という会議である。

1995年コペンハーゲンで、歴史上初めて社会開発に関するサミットが開催された。社会開発は、経済開発優先の開発ではなく、人間の福祉の増進を優先する政策を導入することである。このサミットで討議された議題は、貧困の軽減、雇用の創出及び社会的統合であった。グローバリゼーションが進んで、国境という垣根が低くなりつつある現在、国連加盟国が協力して、さまざまな社会問題の解決を図り、地球市民の福祉の向上を図るというのが、この社会開発サミットの目的であった。「コペンハーゲン＋５」は、この1995年の社会開発サミット後５年を経過した時点で、当時問題とされそれらへの対応が検討された課題を改めて見直し、５年後にどの程度社会開発サミットの目的が達成されたのかを検証するものであった。

この「コペンハーゲン＋５」において発表されたユニセフの報告では、現在の世界での子どもをかこむ状況が、次のように要約されている。

・30兆ドルという世界経済の中にあって、世界人口の五分の一にあたる12億人が想像に絶する飢餓と貧困に苦しんでいる。

・開発途上国の子どもの40％にあたる600万人から700万人の子どもが１日１ドル未満の費用で生存している。

・肺炎、下痢、マラリア、はしか等のような簡単に予防が可能な疾病のために、約1,100万人の５歳未満児が死亡している。

・世界で約10億人の人が字の読み書きができない。

・世界で１億１千万人以上の学齢期の子どもが不就学である。

・約13億人の人々が安全な飲み水を飲むことができない。

・開発途上国の人口の半数以上の人々が、十分な衛生設備を利用できない。

・世界の人々が、100ドルあたり30セントを投資すれば、すべての子どもは健康になり、栄養を十分摂取し、小学校教育を受けることができるだろう。

・30カ国以上での調査によれば、平均してすべての公的支出の12～14％が社会サービスに支出されている。これらの国々の３分の２が基礎的な社会サービスよりも債務返済に財政支出をしている。３～５倍の支出をしている国も多くある。

さらに、これまでの「世界子ども白書」では、兵士としてあるいは被害者として戦争の犠牲になる子

どもたち、買春被害に苦しむ子どもたち、労働者として搾取される子どもたちの実態が報告されている。また、今、この時に、親や近親者から虐待されている子どもは、世界では数知れないほどいる。

◇

戦争はもっとも非人道的な人間の行為である。国を守るという美名のもとに、殺人が正当化され、人は獣となることを強制される。戦争はいかなる状況にあっても、肯定されるべきものではない。

ユニセフの報告によると、「近年、25カ国で16歳未満の子どもが戦闘員として戦争に参加した。1988年だけでその数は20万人を数えた」のである。(ユニセフ「世界子供白書1996」)

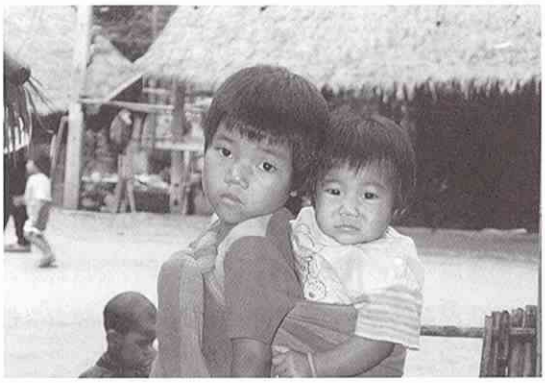
少年兵の声を聞いてみよう。

「僕らは多くの仲間を失ったが、敵もやっつけた。たくさんの敵をね。ある晩、仲間の一人が僕の目の前で死んだ。怖かったが、僕は戦いつづけた。僕は自分に、これが戦争なんだと言い聞かせたんだ。」

「5年間も地方で敵を殺し、敵に狙われ続けたのは、本当に愚かなことだった。僕らは僕らのことをあすにはけろりと忘れてしまうような人たちに命を預けていたんだ…」

(「世界子供白書1996」)

かつての戦争では、武器は重く、子どもの扱えるものではなかった。しかし、近年武器は軽量小型化し、しかも精度も高まり、子どもが扱っても十分人を殺傷できるようになった。しかも、子どもは敏捷で、敵陣にたやすく接近できる。それゆえに、子どもたちは戦いつづけ、敵を殺しつづけたのであった。


山岳民族の子どもたち

暴力の中で育った子どもは、暴力を日常茶飯事のことと思い、暴力を振るうことに疑問を持たなくなる。また、戦場で心の傷を負った子どもたちは、その後遺症にいつまでも悩まされ、暴力的な生活態度を続けていく。

再び子どもたちの声を聞いてみよう。

「僕たちの避難場に手投げ弾が投げ込まれた。死体を乗り越えて逃げた。狙撃手が僕らを狙い撃ちしていた。父も負傷して病院に担ぎ込まれた人の一人だ。それ以来、父の姿を見ていない。多分どこかの拘留キャンプにいると思うが、生きていてほしい。僕は言わないようにしているが、動揺して恐ろしい夢ばかりみている。」

「私たちの苦しみや恐怖はどんな映画でも表せないわ。サラエボは血まみれで、いたるところに墓ができたわ。ボスニアの子どもの名のもとに、こんなことが二度とないようにとお願いするだけです。」

(「世界子供白書1996」)

子どもたちは、幼くして地獄を見ている。その見た事実はあまりにもむごく、癒しようのない深い傷を残している。

◇

騙されて、売られて、買春の被害にあう少女たちも、日々地獄を見る生活を強いられている。子どもの声を聞いてみよう(NGOエクパット資料)。

「私は小さな村で生まれ育ちました。小学校

6年を卒業したとき、仲介業者が私のところに来て、売春婦にならないかといってきました。仲介業者は母親にたくさんのお金を支払うからと、言ったそうです。でも、私は行きませんでした。この仲介業者は、それからも私のところだけでなく、友達のところにも、何度も足を運んできて、いつもお金の話をしていました。何度断っても、諦める様子はありませんでした。この仲介業者とその仲間は、私や私の友達を騙して、バンコクに連れて行こうとしていました。」

村だけではない。大都市バンコクでも、子どもたちは大人の餌食にされている。子どもは、次のように訴えている。

「ある外国人がストリート・チルドレンの女の子を、もっと住みよい場所に行こうと言って連れ出しました。しばらくして、この子は戻ってきて、落ち込んでいました。本当のところは、外国人がその子を騙して売ってしまおうとしたのでした。バンコクのパッポンでは、年長の少年が小さな子どもを外国人に売るために連れてきたのを、私は見たことがあります。年長の少年は、外国人と取引をして、外国人が年長の少年に代金を支払うのです。」

山岳民族の子ども

戦場で、路上で、売春宿で…、子どもたちは世界のいたるところで虐殺され、強姦され、幼児性愛者の餌食になっている。これが世界の子どもたちの現状である。しかも、これらの被害は開発途上国だけではなく、先進諸国においても、世界的規模で起こっているのである。

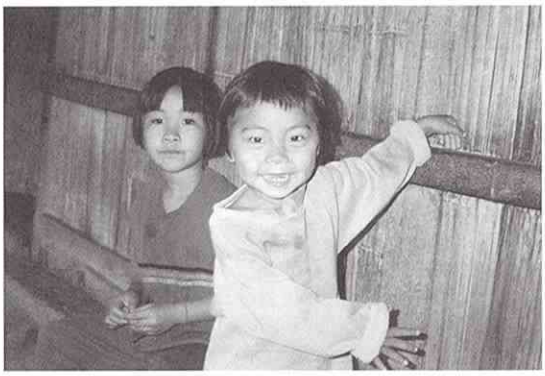
◇

このような国境を超えた児童の権利侵害という事態にどのように対処していくべきであろうか。

ここで大きな役割を果たすのは、条約などの国際法規であり、これらの国際法規によって行われる国際機関の活動や各国の国際協力や民間組織（ＮＧＯ）の活動である。

子どもの権利に関する条約は、このように危険にさらされている子どもたちを保護し、その尊厳を守り、生存、発達などの権利を保障するために、1989年11月に国連総会で採択された条約である。この国際条約は、世界のすべての子どもの幸せを保障し、子どもが世界の積極的で責任ある構成員に育つことを保障する国際基準と考えられる。ユニセフのＪ・Ｐ・グラント前事務局長は、この条約は、「子どものためのマグナカルタ」であると強調している。

この条約の第24条は健康を享受することの権利を、第38条は武力紛争における児童の保護を、第34条は性的搾取と虐待からの保護をうたっている。したがって、先にあげた貧困と飢餓にさらされること、戦争の犠牲になること、児童買春を強制されることは、この条約上、あってはならないことであり、もしそのようなことがあるとすれば、最優先課題として解決が図られなければならないのである。この目的達成のために、国連子どもの権利委員会が、各国の状況を調査し、問題解決に向けての強力な指導を行っている。


山岳民族の子どもたち

◇

子どもの問題に対処するために、先進諸国が開発途上国を支援している例が多くある。各国政府の国家ベースの開発援助（Official Development Assistance；ODA）がそのひとつの例である。また、ひとつの国単独で支援するだけではなく、地球規模の問題に二国間あるいは多国間の協力で世界的に支援を行っている例もある。そのひとつが、日米協力である。日本国とアメリカ合衆国は、1993年に「地球的展望に立った協力のための共通課題」（コモン・アジェンダ）を打ち出した。

このコモン・アジェンダは、世界的な健康問題、人口過剰、環境破壊、自然災害という21世紀の課題に対処する方策を模索し、プロジェクトを実施している。たとえば、コモン・アジェンダが西太平洋地域にポリオ・ワクチンを供給し、この地域のポリオがほぼ根絶されたという成果がある。この成果をもとに、コモン・アジェンダはポリオ撲滅プロジェクトを南アジアやアフリカに広げようとしている。ポリオ撲滅プロジェクトのほかに、「途上国の女性支援」や「子どもの健康促進プロジェクト」など、さまざまな活動が行われている。

◇

国連やユニセフの活動、あるいは二国間・多国間協力による途上国支援において、重要な役割を果たしているのが、ＮＧＯ（民間組織）である。1999年ノーベル平和賞を受賞した「国境なき医師団」評議会議長の答礼の挨拶の中には、ＮＧＯの役割が如実に述べられている。

私たちは危機的状況にある人々を助けるために行動します。ですが、この行動に満足しているわけではありません。困っている人々に医療援助を行うことは、人間としての彼らの存在を脅かすものから彼らを守る試みなのです。人道的援助は単なる寄付や慈善事業以上のものです。尋常な状態でない地域に尋常な空間を築くことを意図しています。

物質的に援助する以上に、一人一人が人間としての権利や尊厳を取り戻せることを求めているのです。私たちは独立したボランティア組織として、医療援助を必要としている人々に直接施療する立場をとっています。しかし私たちは真空空間で活動しているわけでもなければ、風に向かって語っているのでもありません。支援したい、変化を起こしたい、不正を暴きたいというはっきりした意志をもって行動しているのです。

私たちの行動、声は憤りを示す行為であり、直接的にせよ間接的にせよ他人に対する攻撃は認めないという拒否の態度なのです。

この「国境なき医師団」が目指す国際支援こそ、権利を侵害され、地獄の苦しみを味わっている世界の多くの子どもたちに対しての福音であろう。

キーワード：**世界子供白書**

ユニセフ（国連児童基金）が毎年発行している定期刊行物で、第１号は1980年に発行されている。2000年版の白書は、「人間の進歩の源泉が子供の権利を実現することにあるということ」を前提として、21世紀に向けてのビジョンを示そうとしている。この白書は、ユニセフ駐日事務所（東京都渋谷区神宮前５－53－70）で入手可能である。

トピックス

児童虐待防止施策の動向と防止法の成立

淑徳大学社会学部　教授
日本子ども家庭総合研究所
子ども家庭政策研究担当部長
柏女霊峰（かしわめ れいほう）

はじめに

近年、わが国における児童虐待・ネグレクトの顕在化とともにその取り組みが進展してきており、国や地方自治体の政策レベル、民間レベルにおいても具体的施策・試みがみられてきている。

しかしながら、一方で、施策の改善を受けて対応すべき中心機関である児童相談所をはじめとする相談援助機関・事業の実態について種々の課題がなげかけられ、さらには、地域における援助ネットワークの未形成、機関連携や事例検討会議の未成熟といった相談援助システムや技術上の課題も指摘されている。

そんななか、平成12年５月、第147回国会において、議員立法により、児童虐待の防止等に関する法律（以下、「児童虐待防止法」）が成立した。施行はこの秋にも予定されている。ここでは、政府レベルにおける近年の児童虐待防止に関する施策について整理するとともに、いわゆる児童虐待防止法が児童虐待に対する相談援助に与える効果について概観することとする。

１．近年の児童虐待防止施策一覧

近年の児童虐待防止関係施策について、項目ごとに整理すると以下のようになる。

①実態把握

・社会福祉行政業務報告（厚生省報告例）の改正による児童相談所における児童虐待相談の実態把握（平成９年度～）

・児童虐待に対する児童相談所の取り組みの実態把握（平成10年度～）

②補助事業

・都市家庭在宅支援事業（子どもの虐待防止ホットライン）（平成６年度～）

・児童虐待ケースマネージメントモデル事業（平成８年度）

・子どもの心の健康づくり対策事業
（平成９年度～。平成12年度より児童虐待防止市町村ネットワーク事業が創設）

・家庭支援体制緊急整備促進事業（平成11年度～。平成12年度より児童相談所に児童虐待協力専門員を配置）

・児童養護施設における被虐待児等に対する心理療法の導入（平成11年度～）

③手引き等の発行

・『子ども虐待防止の手引き』の発行（平成９年３月）

・『子ども虐待対応の手引き』の発行（平成11年３月）

・子ども虐待問題地域住民啓発ビデオ『子どもの声に耳をすませて』及びパンフレットの作成（平成11年度）

・『児童虐待対策に関する資料集』の発行（平成11年度）

④通知の発出

・平成９年６月20日付児発第434号厚生省児童家庭局長通知「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」
・平成10年３月31日付児企第13号厚生省児童家庭局企画課長通知「児童虐待に関し緊急に対応すべき事項について」
・平成10年３月31日付児発第247号厚生省児童家庭局長通知「児童相談所運営指針の改定について」
・平成11年10月27日付児発第796号厚生省児童家庭局長通知「「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律」の施行に伴う児童の保護等について」

⑤平成９年児童福祉法一部改正
・児童虐待等調整困難事例の児童福祉施設入所措置を行うに当たっては、都道府県児童福祉審議会の意見聴取を義務付け（児童福祉法第27条第８項）
・児童家庭支援センターの創設（児童福祉法第44条の２）

⑥「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律」の施行（平成11年11月～）

⑦調査研究
・厚生科学研究（子ども家庭総合研究事業）等による調査研究の実施（平成10年度～）

⑧「児童虐待の防止等に関する法律」の制定（平成12年度）

２.児童虐待防止法の概要と相談援助に与える効果

次に、児童虐待防止法の概要と、本法が児童虐待に対する相談援助に与える効果について考察することとする。

（１）法律の概要

本法律はまず、児童虐待について、身体的虐待、性的虐待、保護の怠慢・拒否、心理的虐待の４類型（実際にはこれらの用語は用いられず、文章化されている。）を挙げ、さらに、それらの禁止規定を設けた（第２、３条）。

第二に、国及び地方公共団体の責務として、関係機関連携等の体制整備、人材の確保及びその資質の向上に関する措置をとること、広報及び啓発活動の展開等を規定した（第４条）。

第三に、発見の促進に関しては、特定の専門機関・施設の職員に対し児童福祉法第25条に基づく通告義務の遵守及び早期発見に関する努力義務を規定するとともに、守秘義務と秘密漏示罪との関係について整理した（第５、６条）。

第四に、通告を受けた児童相談所の速やかな対応義務（第８条）、児童の保護に関し、児童福祉法第29条の要件より緩やかな状況においても実施できる立入調査に関する規定（第９条）及びこれらの対応における警察の援助（第10条）、保護者に対する児童福祉司等の指導（第11条）、児童福祉法第28条に基づく児童福祉施設入所の場合の面会、通信の制限に関する規定（第12条）、民法の規定による親権喪失の宣告及びその取消に関する規定等が盛り込まれた。さらに、親権者の親権行使上の配慮事項（第14条）等も規定された。

また、本法の制定と同時に児童福祉法も一部改正・追加された。主たる改正は、児童相談所長及び児童福祉司の任用資格の強化、一時保護の期間の明定（原則として２カ月を超えないこと）、施設設置者が最低基準を超えて設備や運営の向上を図ることに努める義務の創設等であった。

（２）児童虐待防止法が相談援助に与える効果

本法が児童虐待への援助に対して与える効果として、以下のことが考えられる。

まず第一に、児童虐待防止法は、特定の専門施設

・機関、専門職に対する児童虐待の早期発見努力義務の創設及び通告を受けた児童相談所の早期対応を求めている。早期発見義務の創設は大きな意義をもつものと考えられるが、この規定が功を奏するためには、早期発見義務の対象となる施設・機関、専門職員に対する早期発見のポイント等に関する十分な周知・研修が求められる。

また、児童相談所の体制改善が行われないままにこの規定が適用されれば、児童相談所職員の負担や他の事例に対する影響は、現在以上に増大するであろう。また、児童問題に幅広く対応することが使命の児童相談所にとって、他の相談事例への対応に与える影響も大きいと考えられる。国や地方公共団体による研修や体制整備義務の履行が強く求められるであろう。

第二に、関係機関との連携が強く求められてくることとなる。平成12年度から開始されている児童虐待防止市町村ネットワーク事業の拡充や児童相談所における児童虐待対応協力員の拡充・整備が求められる。それとともに、いわゆるネットワーク・ミーティングのノウハウの共有や地域におけるファミリー・ソーシャルワークの展開、ケース・マネジメント等の技術的開発と普及が求められる。

第三に、虐待された児童を保護するのみならず、保護者に対しても適切な援助が求められてくることとなる。現在、児童が児童福祉施設に入所した場合の児童相談所における保護者に対する援助は限定されており、人的余裕もノウハウも乏しいのが現状である。今後は、児童相談所における家族関係調整等ファミリー・ソーシャルワークの体制整備が必要である。

第四に、立入調査要件の緩和や警察の協力は、家庭に対する公的介入の強化をもたらすこととなる。また、一時保護期間の明定や児童福祉法第28条に基づく施設入所の場合の面会及び通信の制限等の規定も盛り込まれており、これらの規定は、使われ方によっては保護者や児童の権利を侵害する可能性もあり、児童相談所をはじめとする援助機関・施設における適正手続きの担保を必要としている。今後、実践の積み重ねにより、その要件、手続きが適正に定められなければならない。

第五に、児童相談所の専門性のより一層の向上が求められてくることとなる。特に、対応の中心となる児童福祉司の専門性強化は緊急の課題であり、任用要件強化の遵守と研修の充実等が求められる。

おわりに

児童虐待に対応する児童ソーシャルワーカーは、子の権利と親の権利という両側の谷の間の細い尾根道を縦走する登山家にも例えられる。親の権利を尊重し家庭に対する介入が手緩いと児童の権利侵害・生命の危険を招き、反対に子の権利を尊重した家庭への過度の介入は親の権利の侵害をもたらす。その間を歩む児童ソーシャルワーカーの苦労や葛藤、負担は計り知れない。それは、児童の福祉に携わる児童ソーシャルワーカーの宿命ともいえる。

しかし、専門職の宿命であるからといって現状のままでよいというわけではない。現状は、子の権利と親の権利との間の尾根道は著しく狭く、また、道も整備されていない。このため、児童ソーシャルワーカーは縦走に大きな困難を感じ、疲弊している。尾根道を拡充し、整備することが必要である。尾根道の縦走が宿命であるにせよ、児童ソーシャルワーカーが専門職としてその職務を全うできるよう、制度的支援が図られなければならない。と同時に、ソーシャルワーカー自身も、尾根道を縦走する技術をさらに磨かねばならない。児童虐待に対する制度的支援と臨床的支援が求められている。

編集後記

90年代の「世界の子ども家庭福祉」に寄せられた原稿は、「世界」の一部とは言えそれぞれの国の状況を特徴的に伝えている。アジア諸国からは厳しい経済状況下での真摯なとりくみを、欧米諸国からは人権先進国としての新しい制度的なとりくみを読みとることができる。しかし一方で、欧米先進国にも福祉予算の削減傾向が見え隠れしている。

ひるがえってわが国は、「社会福祉基礎構造改革」の名のもとに「人権」が志向されているのだが、その裏に経済成長を土台とする「福祉国家」が軌道修正を迫られている、という事実も指摘されている。つまり「分権化」「民営化」も国の福祉予算削減と相互補完しているというのである。

「世界の子ども家庭福祉」も以上のような経済的制約の流れから逃れられない。しかも時代はグローバリゼーションである。瞬時にして世界につながるという現代社会はそれ故に、経済の「関係性」を問われているのだが、現実はどうか？

これを構造的（横軸）に見ると、本号でも数人の執筆者が具体例を引用しているように、今この瞬間にも多くの子どもたちが飢えに苦しんでいるという生存権の問題がある。そしてこのことに、「富」を享受している日本を含めた「先進国」が深く「関係」しているという事実が私たちの意識からぬけ落ちている。

次に「関係」を歴史的（縦軸）に考えてみたい。本年6月13日、朝鮮半島が悲願の統一に向けて歴史的な第一歩を踏み出した。しかし連日トップで報じられた一連のニュースの中に「日本の植民地支配がなければ分断もなかった」という「関係性」に言及する姿勢は皆無に等しかった。本文の脈絡で言えば、朝鮮半島の「子ども家庭福祉」を支える経済に日本が深く「関係」してきたのに、それはみごとに対象化された。

状況を作っておいてそこで苦しんでいる人を批判したり排除したりする「強者の論理」は、現今の日本の「少年問題」への対応にも通底している。問われるべきはその「関係性」の欠如ではないか。

話をグローバリゼーションに戻すと、現在は強者間の「関係」のみが促進されて貧富の差は拡大の一途を辿っていると言われている。セーフティネットが追いつかないのか、忘れられているのか……。この部分に関しては、本号の「日本の国際協力活動」の諸論文に勇気づけられる。また編集担当者として私自身もＮＧＯ活動推進センターに足を運んだのだが、そこには「人権」と「共生」を裏付ける実践資料の山と、生き生きと働くスタッフの姿があった。

さて、本号の編集作業は「世界」が広すぎてスタートから難航した。しかし一応の形を整えることができたのは、編集長、編集委員の的確なアドバイス、事務局の地道で果敢な対応、そして全社協国際部長をはじめとする多くの実践者のご協力のお陰である。心から感謝しつつ編集後記とします。

（担当編集委員・安川　実）

〔編集委員長〕

柏女霊峰（かしわめ れいほう）
淑徳大学社会学部
社会福祉学科教授

〔編集委員〕

庄司順一（しょうじ じゅんいち）
青山学院大学文学部教育学科教授
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
臨床福祉学科教授

片岡玲子（かたおか れいこ）
城西国際大学経営情報学部
福祉環境情報学科教授

松原康雄（まつばら やすお）
明治学院大学社会学部
社会福祉学科教授

安川実（やすかわ みのる）
聖霊愛児園園長

小川知一（おがわ ともかず）
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.49 2000-10　世界の児童と母性

年２回発行
2000年10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