

MOTHER  
AND CHILD  
WELLBEING  
AROUND THE WORLD

VOL.75|2013-10

世界の児童と母性

[特集] 子どもの最善の利益

# 特集 子どもの最善の利益

ひとこと / 編集委員長 横堀 昌子 …… 1

## I. 総論 / 「子どもの最善の利益」とは何か

- 子どもの最善の利益と社会的養護の課題  
……………関西大学人間健康学部 教授 山縣 文治 …… 2
- 「児童の最善の利益」について  
……………神奈川県立保健福祉大学保健福祉学部 教授 新保 幸男 …… 7
- 国連勧告に見る「子どもの最善の利益」の現状  
……………ARC (Action for the Rights of Children) 代表 平野 裕二 ……11
- 子どもの最善の利益に適った児童福祉システムの再構築  
……………日本女子大学人間社会学部 教授 林 浩康 ……15

## II. 当事者の参画と現場における取り組み

- 最善を導く「当事者の声」— 愛媛県中予児童福祉施設会高校生交流会での試み  
……………児童養護施設三愛園 施設長 杉山 洋 ……20
- 子どもの最善の利益のために— 当事者団体の役割と展望  
……………CVV (Children's Views & Voices) スタッフ 中村みどり ……26
- 個別救済から社会を問う— 子どもの人権オンブズパーソンの実践をてがかりに  
…大阪大谷大学教育学部 教授、川西市子どもの人権オンブズパーソン 前代表 桜井智恵子 ……31
- 親の離婚・再婚時と「子どもの最善の利益」  
……………NPO 法人Wink 理事長 新川明日菜 ……36
- 児童相談所における子どもの最善の利益の保障  
……………厚生労働省 児童福祉専門官 川松 亮 ……40
- 子どもの司法面接— 子どもの最善の利益を守るために  
……………立正大学心理臨床センター 相談員 田中周子 ……44
- 児童養護施設における子どもの権利擁護  
— 神奈川県の子どもの人権審査委員会におけるシステムアドボカシーの取り組みから  
……………神奈川県立ひばりが丘学園 園長 加藤 芳明  
……………文部科学省初等中等教育局 教科書調査官 山屋 春恵 ……49
- 子どもの進路決定における「子どもの最善の利益」と自己決定の尊重  
……………児童家庭支援センター 一陽・児童養護施設 一陽 統括所長 橋本 達昌 ……59
- 子どもの尊厳と生活を守るために— 子どもセンターてんぼの取り組み  
……………特定非営利活動法人 子どもセンターてんぼ 事務局長、弁護士 高橋 温 ……64

## III. 国内外の動向

- 子どもの最善の利益を保障する理念・施策の現代化の課題— 英国の取り組みを通して  
……………京都府立大学公共政策学部 教授 津崎 哲雄 ……70
- アメリカでのDRモデルの展開と『子どもの最善の利益』  
……………神戸女子短期大学幼児教育学科 准教授 畠山由佳子 ……76
- まちづくりに子どもの声を— 子ども参画の取り組みの中から  
……………千葉大学大学院園芸学研究科 教授 木下 勇 ……85

編集後記 / 担当編集委員 有村 大士 ……90



## ひとこと



編集委員長 横堀昌子

本誌は、英文タイトルに“*Well-being*”を掲げています。日本の児童福祉の世界でまだこの言葉を使用していなかった頃、つまり、本誌が発行され始めた初期にこの言葉を提案したのは、福田垂穂編集委員(当時)でした。子どもがまずありのままに存在でき、安心して自分自身を生きていけること。そのために大人は、社会はどう在る必要があるか。時代を見通した先見性と強い問題意識、願いに裏打ちされたまなざしの確かさが響いてきます。それから30年余。子どもの権利条約を日本が遅ればせながら批准して約20年。日々の子育ちや養育の営みを、どのような子ども観や社会の価値観が支え、“*Well-being*”はどのような優先順位に置かれてきたのか、引き続き深く問われています。

国連で子どもの権利条約が採択された年、筆者は学生でした。日本政府がこの条約を早期に批准し、権利の実質が子どもたちの手に届くようにと、身近な研究者たちが実務者とともに真剣に語り、奔走し始めた頃の勢いを思い返します。戦後使用されてきた「児童福祉施設最低基準」の文言に含まれていたように、せめて子どもたちに「最低限の保障を」と出発した戦後の児童福祉。そしてその質を上げていかなければと、変動する時代と社会の中で心を注いできた先人の働き。それらを学びつつある中で出会った「子どもの最善の利益」という言葉は、当時、あざやかな輝きをもって筆者の心にとびこんできました。言葉を手に入れたことイコール権利の実現ではありません。ですが、ここから子どもたちとともに未来の希望をひらいていく力強い後ろ盾を得たと感じたのです。

子ども家庭福祉につながる大人たちは、「子どものため」に、子どもの今と将来を現状の中でもよりよく育もうとしてきました。しかしながら一方で、大人が子どもの権利保障の実際を、「あなたのため」という言葉と引き換えに、「ガラスの天井」のように、本当は存在しない頭打ちのゴールのように到達点を決めてきた経緯が、制度や実践の中にあっただけではないでしょうか。よかれと思いつつ、結果として子どもの可能性を、大人や社会が阻止してきたことが、実はどれだけあったでしょう。聴こえてくることなしに消えていった子どもたちのつぶやきの中に、その後の人生の中に。これは、筆者自身にもブーメランのように返ってくる本質的な問いかけです。

子どもの権利条約第3条の子どもの「最善の利益」は、英語で“*best interests*”です。“*interest*”は、単に利益と訳すと、経済的・物的利得を思わせ、誤解を生じかねません。この言葉には「関心、興味」という意味もあるのです。こんなフレーズが浮かびました。子どもの側から、子どもに関することに深く思いをはせ、子どもに最大の関心を寄せること。そのため求められる、子どもの力・可能性を信じる想像力、子どもとの協働の力。

そこで、「子どもの最善の利益」とは何か、その実現に近づく実践とはどのようなものか、最善の利益の保障に向かって、当事者である子どもの声を聴くことが生活の中でなぜ必要かについて、もう一度大きく心を揺らしてみたい、そう願って編んだ75号です。

I 総論 / 「子どもの最善の利益」とは何か

# 子どもの最善の利益と 社会的養護の課題



やまがたふみはる

関西大学人間健康学部 教授 山縣文治

## 1. 子どもの最善の利益という考え方

### 1) 子どもの権利の再確認

人権と権利、この2つの言葉は、日常的にはあまり明確に使い分けられていないと考えられる。では、この2つは、全く同じ意味なのか。細部を捨象しておおまかに整理すると、人権は、人である限りにおいて認められるもの、権利は場合によっては、一定の制約を受けたり、調整がされたりするものということである。憲法第11条では、「憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利」と明言している。

ところで、子どもの権利条約にいう「子どもの権利」とはどういう意味なのか。条約の特徴は、「子どもを固有の人格の主体として位置づけた」、「児童権利宣言(1954)で重視されていた受動的権利に加え、意見表明権や表現の自由など、能動的権利を積極的に認めた」(網野2002)、などの表現で語られることが多い。むろんこのことは重要であるが、国連の原文からすると、これは、本来「権利」ではなく、「人権」と訳されるべきものであったと考えられる。

条約の英語表記は、原文は、“Convention on the Rights of the Child”である。“Rights”を独立して訳したため、「権利」となったと考えられる。一方、すでに条約化されていた人類一般の人権規約である国際人権規約の英語表記は、“International Covenants

on Human Rights”である。ユニセフの解説でも、子どもの権利は、“Human Rights”の枠組み、すなわち“Children's Rights”として説明されている(UNICEF)。

日本では子どもの権利条約と訳されているが、本来の意味は、人間発達の一段階である子ども期の人権に関する条約、すなわち、子どもである限りにおいて誰にも無条件に保障されるべきものということ、を、本稿の冒頭でまずは確認しておきたい。

### 2) 子どもの最善の利益と子どもの権利条約

子どもの最善の利益(以下、最善の利益)という考え方は、セーブ・ザ・チルドレン基金連合(国際児童救済基金連合)が提案した世界児童憲章草案(1922)にみることができる。これが、表1のように、ジュネーブ宣言、児童権利宣言、子どもの権利条約へと継承される。子どもの権利条約では、最善の利益は、「保障すべきもの」という強い表現ではなく、「主として考慮されるもの」(第3条: shall be a primary consideration)というやや弱い表現となっている。これは、画一的、統一的な規制ではなく、批准国のそれぞれの事情を考慮し、それぞれが積極的に取り組むことを想定したものである。ちなみに、ポーランドが原案を提案したときには、これが、「最大限考慮すべきもの(paramount consideration)」と、もっと強い表現であった。

〈表1〉子どもの権利に関する宣言等と最善の利益

ジュネーブ宣言 (国際連盟：1924)	すべての国の男女は、人類が児童に対して最善のものを与えるべき義務を負うことを認め、……かつ自己の義務として受諾する。
児童権利宣言 (国際連合：1959)	人類は児童に対し、最善のものを与える義務を負うものであるので、……立法その他の措置によってこれらの権利を守るよう努力することを要請する。
子どもの権利条約 (国際連合：1989)	児童に関するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。

〈表2〉第3回日本政府報告審査後の子どもの権利委員会の最終見解  
(外務省仮訳)

37. 児童福祉法のもと、児童の最善の利益が考慮されているとの締約国による情報を認めつつ、委員会は、1974年に可決された同法が最善の利益の優先を十分に考慮していないことに懸念をもって留意する。特に、この権利が、難民や不法移民の児童を含む全ての児童の最善の利益を強制力をもって組み込む過程を通じて、全ての法律に正式かつ組織的に取り入れられていないことを懸念する。

38. 委員会は、締約国に、全ての法的規定及び児童に影響を与える司法・行政における決定・プロジェクト・計画・サービスにおいて、児童の最善の利益の理念が実現され、監視されることが確保されるよう、努力を継続・強化することを勧告する。

出所 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/pdfs/1006\\_kj03\\_kenkai.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/pdfs/1006_kj03_kenkai.pdf)

条約の条文では、第3条以外に、「最善の利益」という表現は7か所で登場する(第9条2か所、第18条、第20条、第21条、第37条、第40条)。特徴的な表現としては、この他、保護者の養育責任に関して「これらの者の基本的な関心事項となる」(第18条)、養子縁組に際して「児童の最善の利益について最大の考慮が払われること」(第21条)などがみられる。

周知のように、日本の対応は、当初、国内法には抵触しないというものであったが、3回にわたる子どもの権利委員会の指摘の中で、制度等の改善を強く求められることとなった(山縣2011a 2011b 2012 2013)。社会的養護施策についても同様で、本特集

において、各論者が示しておられる内容はその代表的な例である。最善の利益については、第3回の勧告(2010)で、表2に示すように、児童福祉法自体の課題が指摘されている。

## 2. 社会的養護における最善の利益検討の枠組み

子どもの権利条約は、すべての子どもの人権・権利に言及するものであり、社会的養護のもとで暮らす子どもたちの生活においてもこれは守られなければならない。最善の利益の考慮も同様である。

社会的養護制度が擁護すべき子どもの人権・権利は、なんと言っても、受動的権利である。換言すれば、社会的養護のもとでの生活が、安全で安心でき

るものであること、また、それぞれがおかれてきた状況にふさわしいケア（心のケアを含む）を受けることができることである。保護が必要な子どもについては、迅速に、かつそれぞれの子どもにふさわしい生活の場が確保されるということもこれに含まれる。

社会的養護制度が擁護すべき子どもの権利の2つ目は、能動的権利である。子どもの権利条約は、これをより個別に、かつより広範に保障すべきことを明らかにした。子どもの意思を尊重した生活の場の選択、選択された生活の場での、子どもの意思を尊重したケアの実践が、ここでは大きな課題となる。社会的養護のもとを離れる前後の生活の選択も重要である。子どもの権利委員会では、学校や児童福祉施設において、子どもの意見表明の機会が少ないことを、日本に対して、毎回のように指摘している。

社会福祉基礎構造改革の課題の一つに、利用者と事業者の関係を制度的により対等にするを意図した、利用者本位の制度への転換がある。これをめぐっては、措置制度が人権・権利保障の制度か否か、逆にいうと、直接契約制度が人権・権利侵害の制度か否かについては、さまざまな立場がある。しかしながら、子どもの権利条約が求めている最善の利益の考慮という視点からいうと、このような二項対立的なとらえ方自体が間違いであるということになる。すなわち、措置制度は人権のうちでも受動的権利あるいは社会権や生存権を擁護する制度であり、直接契約制度は、それを前提に、能動的権利や市民的政治的権利を保障する制度ということになる。いずれも、あくまで権利擁護の制度であり、軸足をおいている権利の性格が異なるにすぎない。

個人の能動的権利としての選択を重視する選択あるいは契約型の利用制度は、選択を支えるような情報提供や、ケアマネジャーのような意思決定を支える制度を並行的に実施すれば、利用者がある程度の選択ができるはずであるということが前提となって

いる。社会的養護問題においては、多くの場合、親権者が間に介在せざるをえず、成人の制度以上に、措置制度が重要な意味をもっている。ただし、子どもの人権・権利の構造からすると、措置制度下においても、最大限の能動的権利を保障する努力が、サービス利用決定時、サービス利用中さらにはサービス解除時において必要であることは自明である。

以上のような社会的養護における特性を踏まえ、最善の利益の検討を、日常生活場面を中心に、ケアの時間的経過を組み込んで整理すると、表3のようになる。さらに、これら全体の状況を監視する制度として、第三者評価やオンブズパーソン制度を位置づけることができる。

### 3. 子どもの最善の利益をより保障するための 社会的養護の課題

表3で示した社会的養護における最善の利益検討の枠組みを、さらに具体的な制度や実践次元に落として検討すると、表4のような内容が考えられる。表4では、実践上の課題と制度上の課題、さらには相互が大きく影響する課題、の3つにわけて検討している。当然のことながら、これらは完全に分離して検討できるものではないが、より軸足が大きいか否かで整理したものである。

個々の内容については、紙幅の限界で詳細に検討することはできないが、重要なことは、安全や安心など、子どもの意思と無関係にでも保障すべきものと、子どもの意思を尊重しつつより豊かで、より個性を大切にした育ちを保障することに関連するものの両方を意識する必要があるということである。両者を混乱させると、子どもに制限を与えてしまう可能性が高くなる。

また、これらを、生活のあらゆる場面で意識すること、さらには、生活の連続性・継続性を意識して退後のより実際的な生活をイメージした実践とすることが重要である。

〈表 3〉 社会的養護における最善の利益検討の枠組み

生活の場	援助の局面	能動的側面	受動的側面
家庭生活	日常生活監護	人権救済機能 自己表現 権利調整機能(市町村・家裁等)	日常生活保障機能
	社会的養護利用判断	意見表明 権利調整機能(児相・審議会等)	権利代弁機能
社会的養護	日常生活保障	人権救済機能 自己表現 権利調整機能(第三者委員・児相等)	日常生活保障機能
	社会的養護終結判断	人権救済機能 権利調整機能(児相・審議会等)	生活継続保障機能
社会生活	社会生活保障	人権救済機能 自己表現 権利調整機能(人権擁護委員・裁判所等)	社会生活保障機能

〈表 4〉 最善の利益をより保障するための社会的養護の課題(例)一覧

検討課題・方向		具体的内容例
養護現場での実践上の努力	生活基盤づくり	「健康で文化的な」視点での最低基準の見直し 子どもの意思を尊重したケア確保 家庭的ケアに対応した養育能力の研鑽
	安全で安心できる生活環境づくり	被措置児童等虐待の予防 子ども間の暴力への対応 年齢に応じたプライベート空間の確保
	生活の地域化	地域視点でのケア 職員の地域住民意識醸成
	修復的・回復的ケア機能の強化	子どもの心のケア 家族再構築 里親やファミリーホームへの支援(居宅支援、外部資源の提供)
	ケアの連続性・継続性の確保	家庭や地域との連続性・継続性(入口) 社会的養護と家庭や地域、社会生活との連続性(出口)
制度の努力	養育の家庭機能化の社会的支援	家庭養護の量的整備 施設の家庭的養護機能強化(小規模化を含む) (特別)養子縁組との関係
	養護委託の短期化と早期化	(特別)養子縁組推進 家族再構築 乳児の家庭養護委託の推進 専門的支援
双方の努力	ケアの社会的責任の確保	情報公開・情報開示 第三者評価 苦情解決制度(第三者委員、苦情解決担当) 透明性の確保
	最低限の安全・安心の確保	被措置児童等虐待への対応(早期報告、第三者性の高い検証) 適切な最低基準の提示(制度保障)と遂行

## 4. おわりに

本論では、子どもの人権・権利における能動的側面と受動的側面が、最善の利益と大いに関連してい

ることを強調した。最後に、公的社会的養護施策と社会的養護実践の接点にあって、社会的関心を集めている「こうのとりのゆりかご」(以下、「ゆりかご」)

と最善の利益について触れることで、さらにわれわれが継続的に考えるべき課題を示して、終わりにしたい。

「ゆりかご」の実際については、すでに検証報告等が行われている(熊本県立大学編 2009、このとりのゆりかご検証会議 2010、熊本日日新聞「このとりのゆりかご」取材班 2010)。ここでは、「子どもの命が救われる」という言説と、「親を知る権利が失われる」という言説が、表面的に対立している。イギリスの新聞、ガーディアン(The Guardian: 2012.6.10)は、国連子どもの権利委員会関係者の声として、「ヨーロッパ各国に広がっている赤ちゃんポスト(hatches in which unwanted newborn babies)は、子どもの人権を侵害している(contravene)可能性がある」旨の記事を大きく掲載している。これらに共通しているのは、「ゆりかご」は、「権利・人権を擁護する制度なのか、侵害する制度なのか」という問いである。本論文の養護に置き換えると、擁護する制度論は受動的権利に主として軸足をおくものであり、侵害する制度論は能動的権利に軸足をおくものである。

まさに、本稿で脱却すべきと指摘した二項対立論で「ゆりかご」をとらえてしまっているということである。この対立論は、最善の利益を考える上で得策ではないことはすでに示したとおりである。柏木の近著では、「緊急下の女性」という観点を導入することで、この問題に答えを出そうとしている(柏木編 2013)。社会的養護関係者も、このような新しい観点を含めて、能動的権利と受動的権利が相互に尊重された制度や実践の構築に努める必要がある。

## 文献

- 網野武博(2002)、『児童福祉学』中央法規出版
- GUARDIAN(2012)、Spread of 'baby boxes' in Europe alarms United Nations (<http://www.guardian.co.uk/world/2012/jun/10/unitednations-europe-news/print>).
- 柏木恭典編著(2013)、『赤ちゃんポストと緊急下の女性：未完の母子救済プロジェクト』北大路書房
- このとりのゆりかご検証会議(2010)、『このとりのゆりかご検証会議・最終報告「このとりのゆりかご」が問いかけるもの』明石書店
- 熊本県立大学編著(2009)、『「このとりのゆりかご」を見つめて』熊本日日新聞
- 熊本日日新聞「このとりのゆりかご」取材班(2010)、『揺れるいのち：赤ちゃんポストからのメッセージ』旬報社
- 谷口由希子(2011)、『児童養護施設の子どものたちの生活過程』明石書店
- 西田芳正編著(2011)、『児童養護施設と社会的排除』解放出版社
- トビマス・パウアー(2013)、ドイツにおける赤ちゃんポスト—その現状と展望、「このとりのゆりかご」に係る意見交換会提出資料
- UNICEFのHP(2013)、  
[http://www.unicef.org/crc/index\\_framework.html](http://www.unicef.org/crc/index_framework.html).
- 山縣文治(2001)、児童養護施設で暮らす子どもの権利と実践の課題、社会福祉研究第82号
- 山縣文治 a(2011)、社会的養護をめぐる論点、季刊児童養護第41巻4号
- 山縣文治 b(2011)、社会的養護の現状と国連ガイドラインの影響および課題、特定非営利活動法人 福岡子どもの村編『国連子どもの代替養育に関するガイドライン』福村出版
- 山縣文治(2012)、社会的養護と自立支援、武藤素明編『施設・里親から巣立った子どもたちの自立』福村出版
- 山縣文治(2013)、社会的養護改革と家庭養護への期待、深谷昌志・深谷和子編『里親・里子問題の実証的研究』福村出版

## キーワード：子どもの最善の利益

社会的養護制度の構築およびその実践において、子どもの最善の利益は、常に考慮しなければならない重要な課題である。本稿では、まず、子どもの権利と最善の利益との関係について、子どもの権利条約を踏まえつつ解説した。さらに、これをもとに、社会的養護において最善の利益を考える際の枠組みを提示した。最後に、この枠組みを念頭におきつつ、現場や制度において考えられる取り組みを例示し、本特集を読む基礎資料を提示した。

## I 総論 / 「子どもの最善の利益」とは何か

# 「児童の最善の利益」について



しんぼ ゆきお  
神奈川立保健福祉大学保健福祉学部 教授 **新保幸男**

子どもにかかわる仕事をさせていただいている我々にとって、日々最も振り返ることが多い言葉の一つが、「児童の最善の利益」\*1という言葉であろう。

この言葉の実践場面における検討については、本特集の他の論考を参照いただくこととして、本稿においては、その歴史的背景、言葉の意味、認識方法などに関して、その大枠について記述していきたい。

その際、「当たり前のこと」ではあるけれど、なかなか実現できないこと。「当たり前のこと」ではあるけれど、必ずしも皆が理解しているわけではないこと。「当たり前のこと」ではあるけれど、歴史的に見てごく最近になって登場し始めた考え方であること。「当たり前のこと」ではあるけれど、それを獲得するための道のりは著しく困難であったこと。「当たり前のこと」ではあるけれど、それを日々の実践の中で実現することは難易度が高いということ。それらを意識しながら、本稿の記述を進めていきたい。

## 1. 「児童の権利に関する条約」の成立経緯

「児童の権利に関する条約 (Convention on the Rights of the Child)」は、1989年11月20日に第44回国連総会において採択され、1994年4月22日に日本もこの条約を批准し、同年5月16日に国内で公布された。

1948年の「世界人権宣言」がすべての人の人権について規定していることを踏まえ、「児童の権利については、…児童がかかる権利及び自由を享有できるようにするためには児童を特別に保護する必要があるとの認識に基づき、…具体的な検討作業が始められた」\*2。その成果は、1959年「児童の権利に関する宣言」の採択に結びつき、その流れは、1979年の国際児童年を経て、1989年「児童の権利に関する条約」\*3 (以下、「権利条約」と表記する) につながってきている。

## 2. 「児童の最善の利益」とは

その「権利条約」の中でも、我々の実践において日々気になる言葉が、「児童の最善の利益」である。この「児童の最善の利益」について、「権利条約」第3条は「児童に関するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする」\*4と記している。

ここで用いられている「措置」とは、英文で “In all actions …undertaken” と表記されているように、かなり幅広い概念である。行政処分性を有する行為だけではなく、なんらかの影響などが子どもに間接的に及ぶ場合も含めて、それらについて判断し、実行する際には、「児童の最善の利益」が主と

して考慮されなければならない。

社会的養護にかかわる我々にとって、「措置」という語からは、児童福祉法第27条や第28条に基づく「措置」をイメージしやすいが、「権利条約」がいうところの「措置」は、行政処分性が高くない場合や、利益を供与するサービスである場合においても「児童の最善の利益」を主として考慮することになる。

さらには、その行為が具体的に行われる機関等の範囲も幅広い。「公的若しくは私的な社会福祉施設」「行政当局」という行政部門及びその影響下で実行に移されている行為が入るだけではなく、裁判所という司法機関、そして国会等の立法機関が行う行為も含まれている。

裁判所や国会が行う行為が「児童の最善の利益」を主として考慮する必要があるならば、その機関で直接行為を行っている裁判官や国会議員について、彼らが行った行為が「児童の最善の利益」を主として考慮しているのか否かについてチェックし、適切な判断を投票行動として示していくことは、批准国の国民にとって、大切な役割であると理解すべきであろう。

### 3. なぜ「児童の権利に関する条約」が必要なのか

人権を守る歴史の過程で、我々の先輩たちは、多くの血と涙と汗を流してきた。成功したこともあるし弾圧されたという歴史もある。それらに共通しているのは、自らの人権を守るための過程であるということである。

子どもは、自分自身の人権を獲得し守るためのパワーを、少なくとも今のところは、持ち合わせていない。選挙権も持っていないし、社会的な経験も少ないし、発達年齢によっては行動するために必要な身体能力も明確な意思表示を行うために必要な言語能力も不十分である。子どもが有するこれらの特徴は、子ども自らのパワーだけでは子どもの人権を守

ることができないという現状に結びつく。

そのため、子どもの人権を守るということはどうしても後回しになりがちだし、守られないという状況に陥りやすい。しかも、親という存在があることで、他の大人が関与しにくいという状態にもなりやすい。

このような状態にある子どもの人権を守るためには、子ども以外の存在が子どもの人権を守るための仕組みを意識的に作らないと先には進まない。ようやく進み始めたのが、上記した1948年「世界人権宣言」後の国連での動きであり、その一つの成果が「児童の権利に関する条約」である。

### 4. 「児童の最善の利益」を個別具体的に判断すること

「権利条約」は「児童の最善の利益」について上記のように記しているが、個々具体的な場面において、我々がどう行動することが、「児童の最善の利益」に適うものであるのか否かについて答えてはくれない。このため、子どもに向かい合い、具体的な対応に苦慮する時、我々は、この言葉の意味について自ら判断し、個別具体的な対応を行う必要がある。

日々行っていることだと言ってしまうそれまでであるが、「児童の最善の利益」について、個別具体的な場面で判断することはそれほど容易なことではない。

子ども自らが「そうしたい」ということを実行することが必ずしも「児童の最善の利益」となるわけではない。一方、専門職が専門職として考えることを実行することが必ずしも「児童の最善の利益」になるわけでもない。

我々は、子ども自らの考えと専門職の考え方の間にある狭い大切な道を歩み続ける。しかも、遠い先の時点で何が起こるのかについて、我々は必ずしも十分な情報を持ちえない。

さらに、我々は、目の前にいる子どものことを必ずしも正確に理解できているわけではない<sup>\*5</sup>。理解

しようとしているし、時々少し理解できたかなと嬉しくなることはあるけれど、外れることもしばしばある。なんて難易度が高いことなのだろう。それでも、できるだけ正確に子どもの気持ちを理解したいと思う。個別具体的な実践場面で「児童の最善の利益」を実現することで、子どもの人権を守るために。

## 5. 「児童の最善の利益」について認識する方法

我々は実践場面において、「児童の最善の利益」を個別具体的に判断する。その際、どのような認識方法を我々は採用しているのだろうか。本稿では、4つの認識方法を示す。いずれも、子どもの領域にかかわる実践者の多くが、無意識にもしくは意識的に取り組むことで、より適切な認識を行うことに結びついている。

第1の認識方法は、「直観的に感じ取ることができるものが、その事象の真の姿である」という考え方である。子どもの状況を我々が認識しようとする時、あまり複雑な思考をめぐらすよりも直観的に感じたままの方が結果として正しい認識であることも少なくない。「認識の起源は理性であり、その理性を我々は生まれつき持っている」<sup>\*6</sup>ということを前提とした認識方法である。

第2の認識方法は、認識の起源は経験であり<sup>\*7</sup>、経験を積み重ねることにより、より適切な認識ができるという考え方である。実践現場における経験を積み重ねてこられた方の発言は真実に迫ることが多い。このことは、この第2の考え方に基づいて現状を認識することの有効性を示す証拠でもある。

第3の認識方法は、認識の起源のほとんどは経験であるが、すべての起源が経験であるわけではない。生まれつき持っている直観的に感じ取る力や、学習などを通じて得られた情報を理念型として活用することで、より適切な認識を行うことができるという考え方に基づく認識方法<sup>\*8</sup>である。専門的な学びをされた方が、その学びの過程で、ある種の理念型を

獲得し、その理念型を用いて個別具体的な経験を分析するという方法を含んでいる。

第4の認識方法は、上記した第2と第3の認識方法を疑うというところからスタートする。通常採用している諸前提を「一旦保留(エポケー)」状態にし、物事が心に立ち現れる様態について慎重に省察する。日々の実践場面で「当然なこと」と思われていることを、「エポケー」した上で、物事が心に立ち現れる様態を慎重に省察する<sup>\*9</sup>。「エポケー」することは難易度が高いことではあるが、意識的に「エポケー」することで、「児童の最善の利益」がより鮮明に浮き彫りになることがある。

## 6. 「児童の最善の利益」を実現するために

子どもは、人権を守るための直接的なパワーを有していない<sup>\*10</sup>。このため、「児童の最善の利益」を守るためには、それ以外の人が子どもを理解する必要がある。子どもを理解するためには、子ども自身と子どもをめぐる状況について、できるだけ正確に認識する必要がある。上記した4つの認識方法を意識的に活用し、複数の認識方法を併用しながら、正解に近づいていく努力を我々は続ける必要がある。

「児童の最善の利益」は崇高な規定であり、この条文に接するたびに、背筋が伸びるとともに、日々の自らの行いについて厳しく反省することになる。「目の前にいるこの子にとっての最善の利益とはなんだろうか」。子どもにかかわる仕事をさせていただいている我々にとって、日々悩まされる課題である。

とともに、もしかしたら、悩ましい課題に対して我々が挑戦しようという意欲を持ち続けることができるのは、この「児童の最善の利益」という言葉からもすごいエネルギーをもらっているからなのかもしれないと感じることもある。

一日の終わりに、その日行った子どもへのかかわりについて振り返り、自らの判断や行為が適切であ

ったか、もっと良い方法はなかったのかについて思索する時間を持つ<sup>※11</sup>。繰り返し、繰り返し。そして長い年月にわたって考え続ける。

我々は、考え続けることで、「児童の最善の利益」という言葉のより深い意味に少しずつ近づいていく。そのプロセスでは、子どもだけではなく、自分自身のことをより深く理解することが求められるのだと思う。子どもをより理解しようとするのは、その過程で、子どものことを真剣に考える自分自身<sup>※12</sup>と出会うことになる。

「児童の最善の利益」の実現を目指すためには、子どもを直接目の前にした日々の実践だけではなく、子どもを守るための政策立案にも配慮する必要がある。子どもにかかわるすべての人が、それぞれの立場で取り組む。その際の共通の旗印が「児童の最善の利益」であろう。

〈注〉

- ※1 「児童」と「子ども」という語の表記については種々の見解があるが、本稿においては、条約などの名称について記載する時には、その条約などの政府訳で用いられている表記方法を採用し、それ以外については「子ども」と表記する。「児童」とは「18歳未満のすべての者」（「児童の権利に関する条約」第1条）のことであり、「子ども」も同じ対象を指すものとして本稿では表記している。また、文献からの引用については、その文献に記載されている通りに表記した。
- ※2 吉沢裕(1992)「『児童の権利に関する条約』とは…?」日本総合愛育研究所『子ども家庭福祉情報』vol.5、4頁。
- ※3 「児童の権利に関する条約」の前文でも、「児童に対して特別な保護を与えることを…留意することの必要性」(Bearing in mind that the need to extend particular care to the child)が指摘されている。
- ※4 英文では、次のように記されている。  
In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.
- ※5 性的虐待の被害者である5歳の女の子の例。この子は、加害者とされる父を夫と感じ、その夫から見捨てられたという想いをかかえたまま施設へ入所してきた。そ

して、父と同年代の新たな夫を求めている。この子を理解することは私自身にとって著しく難易度の高いことであった。新保幸男(2007)「(巻頭言)より理解するために」日本子ども家庭福祉学会編『子ども家庭福祉学』第7号を参照。

- ※6 R.デカルト(1637)谷川多佳子訳『方法序説』(岩波文庫、1997年)など。
- ※7 J.ロック(1690)大槻春彦訳『人間知性論』(岩波文庫、1972年)など。
- ※8 I.カント(1781)篠田英雄訳『純粹理性批判』(岩波文庫、1961年)など。
- ※9 E.フッサール(1929)浜渦辰二訳『デカルト的省察』(岩波文庫、2001年)など。
- ※10 網野武博はこのことを次のように述べている。「生物的に、心理的にそして社会的に、親や大人によって産み育てられるという過程を辿る子どもの時期とりわけ乳幼児期から思春期の頃までの時期は、…庇護、保護を受け、守られながら育つという宿命を負っている。そして、子ども期にある人々は、年齢による相違はあるものの、そのニーズを主張する上で大人よりも格段のハンディキャップを負っている」。網野武博(1992)「子どもの発達・自立と『児童の権利に関する条約』の意義」日本総合愛育研究所『子ども家庭福祉情報』vol.5、15頁。
- ※11 このことをショーペンハウアーは、「自己の経験を本文と見、思索と知識とをこの本文に対する注と見ることでもできる」と述べている。ショーペンハウアー(1851)橋本文夫訳『幸福について』(新潮文庫、1958年)168頁。
- ※12 「私は私を知る限りにおいてのみ、私は精神としてある。…汝自らを知れ、即ちデルフォイの知恵の神の殿堂に掲げられた銘は、精神の本性を表す絶対的命令である」ヘーゲル(1833)武市健人訳『哲学史序論：哲学と哲学史』(岩波文庫、1967年)84頁～85頁。

## キーワード：子ども・子育て支援法

児童福祉法その他の子どもに関する法律による施策と相まって、子ども・子育て支援給付その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援を行い、もって一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与することを目的とする法律であり、平成24年8月22日に公布されている。この法律に基づいて平成25年度に入り各自治体で「子ども・子育て会議」が設置され、ニーズ調査や幼保連携型認定こども園などについての認可基準等の検討が行われる。この法律の第6条において、「子ども」を「18歳に達する日以降の最初の3月31日までの間にある者」と定義している。

## I 総論 / 「子どもの最善の利益」とは何か

# 国連勧告に見る 「子どもの最善の利益」の現状


 ひらの ゆうじ  
 平野 裕二

ARC (Action for the Rights of Children) 代表

## 「一般原則」としての子どもの最善の利益

子どもの権利条約(以下「条約」)3条1項は、「子どもにかかわるすべての活動」において子どもの最善の利益(the best interests of the child、以下「BIC」)を「第一次的に」(政府訳では「主として」)考慮するよう、国・自治体の行政機関、国会・地方議会、裁判所、官民の社会福祉機関に対して求めている。

BICは、親子の分離および面会交流(9条・20条)、養子縁組(21条)、身柄拘束時の成人との混合収容(37条(c))、少年司法手続における親・保護者の立会い(40条2項(b)(iii))等についての手続における判断基準としても位置づけられており、とりわけ養子縁組においてはBICが「最高の考慮事項」とであるとされる(21条)。さらに、親・保護者にとっても、BICが「基本的関心」とされなければならない(18条1項)。

条約の履行状況を国際的に監視している国連・子どもの権利委員会(以下「委員会」)は、差別の禁止(2条)、生命・生存・発達に対する権利(6条)、子どもの意見の尊重(12条)とともに、BICの原則(3条1項)を条約の「一般原則」のひとつに位置づけてきた。したがって、BICについてとくに言及している前述の条項に限らず、条約のあらゆる規定を解釈・実施する際に、BICの原則が指針とされなければならない。さらには、法律や条例の制定・改正、

予算を含む政策立案も含め、子ども(たち)に何らかの形で関わりを有するすべての行動において、BICを第一次的に(場合によっては最優先で)考慮することが求められる。

## 国連・子どもの権利委員会の一般的意見14号

委員会は、2013年、「自己の最善の利益を第一次的に考慮される子どもの権利(第3条第1項)」に関する一般的意見14号(国連文書番号CRC/C/GC/14)を採択した。一般的意見(general comment)とは、条約の規定をどのように解釈・実施すべきかについて委員会の見解をまとめた形で明らかにした文書であり、条約締約国はこれを正当に考慮・尊重することが求められる<sup>\*1</sup>。

一般的意見14号は、BICが(a)実体的権利、(b)基本的な法的解釈原理、(c)手続規則という3つの側面からなる多層の概念であること(パラ[パラグラフ番号、以下同]6)、子ども個人のみならず集団としての子どものにも適用される原則であること(パラ23等)を再確認する。また、この概念は「条約で認められているすべての権利の全面的かつ効果的な享受および子どものホリスティック(包括的)な発達の双方を確保すること」を目的としており、BICを名目として子どもの権利を損なうことは許されないことも強調している(パラ4)。

BICを「第一次的に」(主として)考慮する義務と

は、子ども(たち)に何らかの影響を与えるすべての決定において、関係するさまざまな利益(他者の利益や社会的利益など)のなかで子どもの利益を独立した要素として位置づけ、できるかぎり子どもの利益を積極的に優先させようと努めながら諸利益との比較衡量を図らなければならないということである(パラ36~40)。最終的にどのような決定に至るにせよ、「何が子どもの最善の利益にのっとった対応であると考えられたか、それはどのような基準に基づくものであるか、および、子どもの利益が他の考慮事項とどのように比較衡量されたか」(パラ6(c))について具体的に明らかにすることによって、意思決定を行う者の説明責任を果たさなければならない(パラ97等も参照)。

BICの認定においては、とくに、(a)子どもの意見、(b)子どものアイデンティティ、(c)家庭環境の保全および関係の維持、(d)子どものケア、保護および安全、(e)脆弱な状況、(f)健康に対する子どもの権利、(g)教育に対する子どもの権利が考慮されなければならないとされる(パラ52~79)。この点については、英国・1989年児童法をはじめ、特定の状況に即したBICの判断基準をより具体的に示した法律等も海外では制定されているところであり、参考になろう。

重要なのは、「第12条の要素が満たされなければ、第3条の正しい適用はありえない」(パラ43)、すなわち当事者である子ども(たち)の意見に耳を傾けずしてBICを的確に判断することはけっしてできないということである。この点について、委員会は「意見を聴かれる子どもの権利」に関する一般的意見12号(2009年、国連文書番号CRC/C/GC/12)をまとめており、あわせて参照することが求められる。

### 日本における「子どもの最善の利益」

条約の規定および委員会の上述の見解を踏まえれば、日本の状況が十分とは言いがたい。日本につい

ては、1998年、2004年および2010年の3回にわたって委員会による報告書審査が行われたが、審査後に委員会が採択した総括所見(最終見解)では、BICに直接・間接に関わるさまざまな問題が指摘されてきた(以下、審査の回次および総括所見の関連パラグラフ番号を「第〇回、パラ〇」等の形で示す)。

第一に、日本の現行国内法令では、子ども・若者育成支援推進法(2009年)が基本理念のひとつに「(子ども・若者の)意見を十分に尊重しつつ、その最善の利益を考慮すること」を挙げているのを唯一の例外として、BICへの明示的言及がない。政府は、児童福祉法に基づいてBICが考慮されてきたなどと説明してきたものの、委員会からは、児童福祉法には「子どもの最善の利益の優越性が十分に反映されていない」などとして、その法的原理としての位置づけが明確でないことに懸念が表明されている(第3回、パラ37)。

そもそも日本では、憲法で条約の誠実遵守義務(98条2項)が定められているにもかかわらず、子どもに関わる立法措置や政策立案に際して条約の規定・原則を積極的に活かしていこうという姿勢がきわめて希薄である。そのため、第2回審査時には、とくに教育基本法や少年法の改正を念頭に置きつつ、立法・政策・意識啓発に関して「権利基盤アプローチ」(rights-based approach)<sup>\*2</sup>をとることの必要性が指摘された(パラ11・13・20)。さらに第3回審査時には「子どもの権利に関する包括的法律の採択」および「国内法を条約の原則および規定と完全に調和させるための措置」が「強く勧告」されている(パラ12)。

なお、差別の禁止の原則、BICの原則および子どもの意見の尊重の原則等の一般原則を国内法・国内実務に統合する必要性もすでに第1回審査時から指摘されており(パラ35)、第3回審査時にもBICに特化した勧告が行われた(パラ38)。子どもの権利基本法のような法律を直ちに制定しないにせよ、主

要な法律を見直し、これらの原則に明確な法的位置づけを与えることは不可欠であろう。

第二に、個別の政策分野でもBICに関わる指摘・勧告が少なからず行われてきた。

とくに教育分野では、日本の教育制度の競争主義的性質により子どもの身体的・精神的健康に悪影響が生じていることなどが、第1回審査時から繰り返し問題にされている(第1回、パラ22・43等)。にもかかわらず、教育基本法改正をはじめとする教育改革の動きのなかで、BICを含む子どもの権利の視点は一貫してないがしろにされてきた。教育の目的(29条1項)に関する委員会の一般的意見1号(2001年、国連文書番号CRC/C/GC/1)を考慮しつつ、教育のあり方を子どもの権利の視点から包括的に見直すことが必要である(第3回、パラ71)。

また、障害児の場合、BICを名目として、統合教育ではなく分離教育(特別支援教育)が望ましいと判断されやすい傾向にある。この点、「必要な設備および便益を用意するための政治的意思および財源が欠けていること」によって障害児の教育アクセスが制約されていることに懸念が表明され、「障害児のインクルーシブ教育のために必要な便益を学校に備えるとともに、障害児が希望する学校を選択し、またはその最善の利益にしたがって普通学校と特別支援学校との間で移行できることを確保すること」を含む詳細な勧告が行われた点に注意が必要である(第3回、パラ58・59)。

子ども家庭福祉の分野でもBICの原則が十分に適用されなければならないことは論を待たない。この点、日本の社会的養護が施設措置に偏っていることは早くから問題にされており(第1回、パラ18・39)、第3回審査時にも家庭的養護の推進、社会的養護の質の監視・確保等が勧告されている(パラ53)。

また、国際養子縁組におけるBICの確保については第1回審査時から懸念が表明されており(パラ17・38)、第3回審査時にも、未成年の養子縁組が

一定の場合に家庭裁判所の許可を得ないまま行えることとあわせて問題を指摘された(パラ54)。「すべての養子縁組が司法機関による許可の対象とされ、かつ子どもの最善の利益にしたがって行われること」を確保するための措置(第3回、パラ55(a))の強化が必要である。

なお、子どもの社会的養護については2009年に「子どもの代替的養護に関する国連指針」<sup>\*3</sup>が採択されており、あわせて参照することが求められる。さらに、同指針でも強調されているように、BICのためにはまず親子分離の防止が追求されるべきであるから、家族に対する十分な支援(第3回、パラ51)、子どもの貧困根絶のための取り組み(同、パラ67)なども必要である。

委員会からは、ADHD等の発達障害や子どもの問題行動への対応のあり方を見直すことも勧告されている(同、パラ60～63)。子どもに対する暴力・虐待や少年司法についても毎回指摘が行われてきたが、前者については一般的意見8号(2006年)・13号(2011年)、後者については同10号(2007年)がそれぞれ採択されており、これらを十分に踏まえた対応を進めていかなければならない。

また、出入国管理の分野では、BICと社会(国家)の利益の衝突がしばしば問題になる。この点、日本は9条(親子分離の原則的禁止)について「出入国管理法に基づく退去強制の結果として児童が父母から分離される場合については適用されるものではないと解する」旨の解釈宣言を行っており、事実上、出入国管理手続におけるBICの原則の適用を拒否してきた。BICはあくまでも「在留制度の枠内」で考慮されるものにすぎないというのが、関連の訴訟における政府の見解である。

このような理解は、「庇護、出入国管理、国籍へのアクセスに関する決定」においてもBICが指針とされなければならないとする委員会の見解(一般的意見14号、パラ30)に反するものであり、第3回審

査時には、「難民および資格外移住者である子どもを含むすべての子どもの最善の利益」が義務的・優越的な考慮事項として法律に明示されていないことについて懸念が表明された(パラ37)。委員会が当初から勧告してきたように解釈宣言を撤回し、出入国管理法制・実務を見直すことが必要である。

第三に、財源や人的資源の配分においてBICがほとんど考慮されていない。教育・児童福祉施策等に対する日本の予算支出額がOECD諸国と比べて低く留まり続けていることは、つとに指摘されてきた。子どもの貧困が問題化されるようになったことも踏まえ、委員会からも、「子どもの権利を実現する締約国の義務を満たせる配分が行われるようにするため、中央および自治体レベルの予算を子どもの権利の観点から徹底的に検討すること」などが「強く勧告」されている(第3回、パラ20)。

最後に、BICを判断する際の不可欠の要素でもある子どもの意見の尊重の原則が全体としてないがしろにされてきたことは大きな問題である。児童福祉分野の実務では子どもの意向に配慮する必要性が強調されるようになってきたとはいえ、子どもの声に耳を傾けなければならないという意識は、社会的には依然として希薄なままだと言わざるを得ない。

この点、委員会からは当初から「とくに学校制度において、一般の子どもたちが参加権(第12条)を行使する上で困難に直面している」という問題が指摘されていた(第1回、パラ13)。最近ではこれに加えて、「政策策定プロセスにおいて子どもおよびその意見に言及されることがめったにないこと」、「権利を有する人間として子どもを尊重しない伝統的見解のために子どもの意見の重みが深刻に制限されていること」等についての懸念も表明されている(第3回、パラ43)。

いじめ防止対策推進法および子どもの貧困対策推進法が2013年6月に成立したのは前進と評価できるが、これらの法律ができるまでの過程で子どもた

ちの意見が十分に考慮された事実はなく、子どもの意見表明・参加に関する規定もとくに盛りこまれていない(唯一、前者の15条2項に「いじめの防止に資する活動であって当該学校に在籍する児童等が自主的に行うものに対する支援」に言及されている程度である)。これは条約および委員会による勧告の趣旨に反するのみならず、施策の効果をいっそう限定的なものにしてしまう可能性が高い。

かつて委員会から「子どもの意見がどのぐらい考慮されているか、またそれが政策、プログラムおよび子どもたち自身にどのような影響をあたえているかについて定期的検討を行うこと」が勧告されたように(第2回、パラ28(c))、子どもの意見の尊重の原則を、BICの原則とともに法的・制度的にしっかりと位置づけていくことが必要である。

- ※1 委員会の一般的意見や総括所見等の日本語訳は筆者のウェブサイトを参照。  
<http://www26.atwiki.jp/childrights/>
- ※2 拙稿「子どもの権利条約の実施における『権利基盤型アプローチ』(RBA)の意味合いの考察」子どもの権利研究5号(2004年)78-85頁参照。
- ※3 子どもの村福岡『国連子どもの代替的養育に関するガイドライン』福村出版(2011年)など参照。

#### キーワード：権利基盤(型)アプローチ

子どもの権利条約等の国際文書に掲げられた権利の保障を立法・政策立案・意識啓発等の取り組みの基盤に据えなければならないという考え方。「ニーズ(福祉)基盤アプローチ」と対比される場合もある。子どもを権利行使の主体ととらえ、子どもとの対話およびパートナーシップの精神にのっとり子どもの意見表明・参加を推進していくこと、子どもや子どもを取り巻くおとなのエンパワーメントを図っていくことが不可欠の要素である。

## I 総論 / 「子どもの最善の利益」とは何か

# 子どもの最善の利益に適った 児童福祉システムの再構築



はやし ひろやす  
林 浩康  
日本女子大学人間社会学部 教授

## はじめに

子どもの最善の利益は理念として理解できてもその具体化においては、意見が分かれることはよくある。子どもの最善の利益という考え方の根底にある原理や価値観、それを具体化する過程や方法によってその具体的内容に相違が生じる。

専門職によるいかなる善意に満ちた支援や援助も子どもにとっては不当な介入と感じられることは多々あることである。こうした子どもの感情は放置され、あるいは十分に対応されることなしに、子どもの最善の利益という名のもとで、専門職による決定が正当化されることが考えられる。ある種関与する大人側の免罪符として使われる危険性も内包した概念である。場合によっては子どもの意向を諦めさせる手段として、専門職によってこのことばが活用されることも考えられる。

これまで一定の歴史の中で積み上げられてきた臨床の知に基づき、最善の利益をより可能とするための実践原理や理念が考え出されてきた。子どものパーマネンシー保障といった概念は理念であるとともに、より具体的な子どもに提供すべき社会的ケアの優先順位をも示唆している。また後述するアドボケイトや子どもの参画といった考え方は最善の利益に近づくための理念であり手段である。しかしながら、こうした考え方も西洋的かつ白人による考え方の反映であるという批判も存在し、先住民族の人々や異

なる文化に配慮した考え方の必要性が論じられてきた。世界的には何が子どもの最善の利益であるかということは、事柄によっては普遍的に論じきれないといえる。

こうした問題意識に基づき本稿では、日本における子どもの最善の利益に適ったシステム構築に向け、一部の先進諸国の実情を踏まえ、意思決定過程への子どもの参画、アドボケイト、子どもの養育支援の構築をキーワードとした提言を中心に論じることとする。

## 市民的自由権の行使主体としての「子どもの発見」

1989年「児童の権利に関する条約」が国際連合において採択されたのに伴い、日本では1994年にそれが批准され、それまでの救済的・保護的ともいえる子どもの権利観の変化を促した。すなわち子どもを権利行使の主体として位置付け、権利享受の主体あるいは保護される対象という受動的権利だけでなく、意見表明権に代表される社会への参画に関する能動的権利保障の認識が深まったといえる。憲法に規定されている市民的自由権が未成年者や子どもには適用されないという見方も社会的には存在していたのではないだろうか。権利行使の主体としての子どもという存在が初めて社会的に構築されたといえ、新しい意味での「子どもの発見」といえる。

それまで子どもの自由への権利よりむしろ、保護を受ける権利が主張され、保護主義に基づいた対応が一般的であった。このような考え方の基盤には国親思想(パレンス・パトリエ思想)やパターンリズム(父権主義、父権的干渉主義)思想があり、法律に基づき保護や監督を受けることが、子どもの権利の実質的内容であり、子どもの最善の利益に適合と考えられてきた。いわば子どもの最善の利益の決定は子どもの意向や意識とは無関係に、子ども不在のまま公的機関の専門職が行うものであるという状況下において、子ども自身が意思決定過程に参画するという意識も専門職のなかになかったといえる。こうした背景には子どもは依存して生きる存在、あるいは大人に従属すべき存在という子ども観が主流を占めていたといえる(野澤1991、176)。

しかしながら自由権の尊重により大きく振り子が子どもの自立やオートノミー(自律性)の方向性へ動いたといえる。すなわち、それまでパターンリズムの象徴であった子どもの最善の利益の捉え方が変化し、子どもの最善の利益に合った決定は子ども不在のままなされるのではなく、子ども自身が決定過程に参画することでなされるという考え方が認められたといえる。子どもはつねに社会においてパターンリズムとオートノミー、依存と自立の間を揺れ動いている存在として捉えられる。

### 日本の子どもの自尊心の育みの困難

子どもの参画を可能とするには、子ども自身が権利意識をもってセルフ・アドボケイトが可能な心的状況に身を置くことが前提となる。権利意識とは「自分を大切にしたい」と思う心の有り様であるといわれる。換言すれば自尊心といえる。他人の人権や権利への認識は「自分を大切にしたい」という自尊心の上に成り立つものである。自尊心が他尊心を育むといえる。権利の侵害を受け、自尊心を育むことが困難な子どもは結果的に、他者への権利侵害を

犯すという悪循環に陥る傾向にある。この悪循環に関与するところに子ども支援の専門性が要求される。

筆者は自尊心の構成要素を①自己受容感、②自己達成感、③自己有用感と捉えている。それらは①他者による無条件の受容や言い分を聴いてもらえたという体験、②何かを成し遂げたという体験、③社会において自己効用を実感できる体験の積み重ねにより育まれると考えられる。

しかしながら、現在の日本社会においてこうした体験を積み重ねることが困難な状況にあるといえる。その要因として、いわゆる学校化社会といわれる価値観の画一化、親、先生、学校での友人以外の多様な人との触れ合いの欠如、生活における子どもの役割や持ち場(出番)の喪失などがあげられる。また日本では相対的に子どもを参画の主体、権利行使の主体と捉える意識が希薄であり、むしろ管理の対象としての子ども観がまだなお根強く残っていることがあげられる。

ある帰国子女が日本の学校に通学し「がまんすること、他の人の視線に敏感になること」を学んだことが記されている(恒吉1992、126)。学校では集団規律を重んじ、協調性が重要視されるなかで、目立たないでいることが暗黙のうちに要請される。子どもたちはこうした環境に飼い慣らされ、自分を殺すことで生き延びる術を身に付ける。自尊心の喪失過程といえる。子どもの権利保障より規範意識の育みの重要性が公言されるなかで、児童福祉法において子どもの権利を規定することはこれまで困難な状況にあった。日本では子どもの参画概念の定着を阻害する、あるいは定着したとしても子ども自ら主張することを困難とする文化的課題も存在する。そのような課題を踏まえた子どものエンパワーメントを可能とする取り組みがきわめて重要である。

## 「子ども権利基盤型アプローチ」に基づいた 児童福祉システムの構築

子どものエンパワーメントや自尊心の育みを検討するなかで、子どもの権利の捉え方はきわめて重要なテーマである。先に述べたように児童の権利に関する条約における能動的権利保障に基づき、児童福祉システムに子ども参画の視点を具体化する必要がある。しかしながら日本では、子どもの参画を視野に入れた子どもの権利基盤型アプローチが施策や実践場面において十分に具体化されていないといわれている。

意思決定過程への子ども参画という考え方は「子ども権利基盤型アプローチ」に基づく考え方である。これは国連・子どもの権利委員会が明らかにした概念であり、日本ではあらゆる子ども施策におけるこうした視点の希薄化について指摘されている。平野は「…権利の保有者を軸とした対話、参加、エンパワーメントおよびパートナーシップの精神にのっとり、子どもの人権、および人間としての尊厳の確保につながる変革をもたらそうとするアプローチ（平野2004）」と定義している。子どもが安心できる環境の保障に向け、管理者はパートナーシップ関係に基づき、子どもの運営への参画を促しつつ施策づくりに取り組む必要性をこの定義から認識できる。受動的権利のみならず、とりわけ参画を基盤とした能動的権利保障に向けた具体的取り組みを提示しているところに、このアプローチの特徴がある。

こうしたアプローチは子ども個々の援助場面においても応用することができる。たとえば児童養護施設において子どものエンパワーメントを促す普段の生活における参画が保障されなければ、子ども自身のセルフ・アドボカシーも困難となり、子どもの権利ノート、意見箱、苦情窓口が形骸化することとなる。

支援者に対しては子どもへの説明力や傾聴力が求められる。説明力とは支援者がゆらぎのない態度や

回答を提示することではなく、むしろ支援者が弱さや迷いを表現しつつ、子どもとの対話に努めることである。権威意識でもって子どもを諭すということではなく、対応における支援者自身の戸惑いや苦悩をことばでもって提示することは、その対話が子ども心に響き、その対話を肯定的に受け入れることを促す傾向にある。権威や強さを誇示して支援者自身が心を閉ざすのではなく、まず支援者自身が開かれた状況に身を置くことが大切である。

## 子どもアドボケイトの体制づくり

今後能動的権利保障や能動的権利を保障するためのパターナリズムの必要性について検討する必要がある。自律概念をより広い視野から考える「支援された自律（秋元 2010）」という考え方はそうした意味で示唆的である。オートノミーとパターナリズムを対立概念として捉えるのではなく、パターナリズムに基づいたオートノミーの尊重という考え方である。

いわゆる「みせかけの参画」や形式的参画、あるいは十分な配慮のない、いわば一定のパターナリズムに基づかない無防備な参画はときに子ども自身を傷付けたり、子どもの最善の利益というお題目でもって子どもを納得させるという状況に追い込むことも考えられる。北米やイギリスにおける状況に鑑みて、子どもの参画要件として一定のパターナリズムや配慮に基づいたアドボケイトが考えられる。日本文化やコミュニケーションスタイルに合った日本独自のアドボケイトの開発について検討が必要である。イギリスにおけるアドボケイトは子どもの声のマイクのような存在であり、子ども自身の声に他人が声を付け足すことはできないとされている（榮留 2013、13）。またアドボケイトは子どもの最善の利益のために活用するのではないとされ、アドボケイトは子どもがどのような成り行きを望んでいるのか、どのような選択を行うかにかかわらず100%子

どもに導かれる形で動かなければならないとされている (Dalrymple2013、43)。子どもの最善の利益を考慮して活動する専門職とは別にこうした立場で関与するアドボケイトは「子ども中心」の実践活動において必要不可欠であるとイギリスでは認識されている。中立的ではなく子どもの味方となって関与する専門職がいてこそ、子どもの最善の利益を考慮した「子ども中心」の実践が可能となるといえる。

誰もが子ども期を体験するという事実とはときに、子どもの気持ちが理解できるという傲慢な態度で接することを促す面もある。また自分では子どもの気持ちを理解し、接しているという思いこみも生じやすい。子どもの語りに継続的に寄り添い、その語りの変化に付き合う、その変化を待つ姿勢をもつ子どもの当該所属に関係のない第三者を児童福祉現場において子どもに提供することが、子どもの喪失感の緩和を促すと考えられる。

日本では集団秩序や協調性が強調され、部活動での体罰問題が近年事件として顕在化した。自らの感情をことばにし、それを伝えることが困難な状況にある男子生徒がとくに自死に追いやられる傾向にあることが理解できる。いじめに関しても、被害者は他国に比較して他言しない傾向にあるといえる。子どもの気持ちに寄り添う専門職が日本だからこそ、必要といえる。

### 援助過程をひらく

子どもは自分の人生の主人公として、今後の人生に大きく影響する事柄に関連する意思決定過程への参画を前述のアドボケイトシステムの導入とともに促される必要がある。「援助過程をひらく」とは、援助過程を専門職だけで独占するのではなく、子どもを含む当事者を中心に再構築することを意味する。子どもの最善の利益はけっして子どもの意向を具体化することではないが、そうした過程が保障されてこそ、子どもの最善の利益に適った援助過程が

保障されるといえる。子どものレジリエンスやストレングスといった潜在的力は子ども自身がエンパワーすることで、発揮できるものであり、そうした過程は参画過程を通して促される。これまで筆者が関心をもって学んできたファミリーグループ・カンファレンスや修復的正義はそうした考え方の一部を踏襲した実践であると考えている。家族もソーシャルワーカーも子どものアドボケイトに徹することは困難であり、子どもが周縁化されないよう、独立アドボケイトが必要である。

エンパワーメントは権利意識を促し、自らの人生を大切にしようとする気持ちを促す。援助過程を「ひらき」、過程に「くわり」相互に「つながり合う」ことが潜在力を発揮できる「かいふく」に大きく貢献できるといえる。

こうした実践に触れるなかで筆者が実感したことは、インフォーマルな子どもの見守り体制は、フォーマルな資源による見守り体制より効果的であることである。インフォーマルな関係性を形成できるよう、社会的に介入することの必要性である。貢献できる可能性のある当事者の発見と、それらの過程への参画を考慮した丁寧なかかわりと、そうしたことが実行できる専門性をもった専門職の確保が重要といえよう。

### 社会的養護と「子育て支援」の架け橋の創造

子どもの最善の利益を重要視し、子どもを中心に据えた児童福祉システムの再構築を検討するなかで、子どもの養育を直接的に支援する施策づくりが必要である。「子育て支援」ということばは保護者支援に焦点化する傾向にある。保護者を支援し子どもの養育を保護者に委ねるという構図でもって表現できる。「子育て支援」を「養育支援」「子育て支援」といった子どものウェルビーイングの直接的促進を目的とした具体的支援サービスを中心に再構築する必要がある。すなわち現状の社会的養護のような完

全親子分離を予防するための多様な子どもの養育支援を創造する必要がある。都道府県レベルにおいて提供される社会的養護と市町村が中心に提供する現状の子育て支援の架け橋となるような支援サービスが必要である。

子どもの時間感覚を尊重し、途切れなく成長・発達している子どもの立場から、保護者との生活を基盤にしつつも、他の養育者の元で成長・発達できる場の創造である。保護者支援とともに子どもの養育支援体制を整備し、子どもと実親との断続的生活を支援する必要がある。そのためには、断続的に子どもが実親家庭以外で生活できる場所や、家庭外の居場所の確保が必要であり、こうした場を市民参画に基づき創造することが重要である。このような多様な養育支援の創造は社会的養育意識の醸成にも大きく寄与できる。

保護者との一体化や養育者との一貫性を強調するより、親子がよりよい関係性を維持するために主たる養育者と離れ合う必要性を強調し、主たる養育者との関係性を薄める多様な社会的親の創造が必要といえる。

社会的養護と子育て支援、あるいは都道府県と市町村事業の架け橋となる新たな支援の提供に向け、いわば擬似的拡大家族を身近な場所で社会的に形成

し養育を支えるという発想に基づき、養育支援の創出と拡大が今後ますます要請されるといえる。市町村と都道府県は双方の立場から、柔軟な社会的養護の活用や子育て支援の子どもの立場からの再構成について検討する必要があるだろう。

文献

- 秋元美世(2010)『社会福祉の利用者と人権』有斐閣
- 栄留里美(2013)「イギリスの子どもアドボカシーから学ぶ」堀正嗣編『子どものアドボカシー実践講座』解放出版社、12-20
- ジェーン・ダリンプル(Dalrymple,Jane)(2013)「子どものアドボカシーのジレンマと対処方法」堀正嗣編『子どものアドボカシー実践講座』解放出版社、36-51
- 恒吉僚子(1992)『人間形成の日米比較』中央新書
- 野澤正子(1991)「子どもの権利と子ども論」『社会問題研究』第41巻1・2合併号、173-189
- 平野裕二(2004)「子どもの権利条約実施における権利基盤型アプローチの意味合いの考察」『子どもの権利研究』第5号、79-85

キーワード：アドボケイト

子どもの意向や思いを代弁する人、あるいは子どもが声を発することができるよう側面的に支援する人。諸外国では、専門職として位置付けられている場合もあれば、一定の研修を受けた市民が担っている場合がある。イングランドやウエールズでは子どもの最善の利益を考慮して実践するソーシャルワーカーとは異なった存在として位置付けられている。



## II 当事者の参画と現場における取り組み

# 最善を導く「当事者の声」

— 愛媛県中予児童福祉施設会高校生交流会での試み



すぎやま ひろし  
児童養護施設三愛園 施設長 杉山 洋

### 1. はじめに

愛媛県中予児童福祉施設会の高校生交流会が今年度、第20回を迎えようとしている。第1回は平成5年。前年の全国高校生交流会岐阜大会に参加した2人の職員の「愛媛でもやりましょう」「いいですね」が始まりであった。以来20年、単なる交流イベントとしてではなく、常に自立支援を意識したプログラムを組んできた。当初は「今の施設での生活を語り合い、そこから将来像を模索する《現在→未来》」という感じだったが、近年は「自分の生い立ちまでさかのぼって《現在→過去→現在→未来》を話し合う」ということが大きな柱としてプログラムに組み込まれるようになってきた。非日常の高校生交流会の中で、なぜ生い立ちにまで触れる取り組みができるようになってきたのだろうか。その中味を紹介しながら、「当事者（施設生活経験者）の声を聴く」ことの大切さについて述べてみたい。

### 2. 交流会の概要

第19回のプログラムに沿って交流会の概要を紹介したい。参加者は、5施設から高校生12名、職員11名、外部3名、当事者OB3名の計29名。10月の3連休を使つての2泊3日。場所は松山市街地から車で約1時間の国立大洲青少年交流の家である。

### 第19回交流会スケジュール

は次ページ以降で詳述

- 《1日目》～「はじめまして、よろしく」～
- ・松山市内施設に集合9:30→開会式（顔合わせ、挨拶、3班分け）
  - ・大洲青少年交流の家までマイクロバスで移動。バス中で、「プライバシー」の話 → 自己紹介→大会テーマ「想」の話 → ミニ講座「命のつながり」\*1 → バス内レク
  - ・班別下車、大洲散策&昼食。まずは班内コミュニケーション。
  - ・交流の家到着→入所式。
  - ・司法書士の講義。「親の借金返済や生活費補助は子どもの義務か?」「正規雇用とフリーターの年収の違い」他。
  - ・分散会①。参考テーマは「個人情報とプライバシー」「施設や学校の様子」。
  - ・交流の家主催の夕べの集いで他の団体と交流→夕食、入浴。
  - ・ゲストトーク。県内外から当事者OB2名。
  - ・分散会②。「今日の振り返り」「ゲストトークを聞いて」「明日の施設見学での質問」他、詩作。
  - ・就寝準備→スタッフ会議→就寝。

《2日目》～いっぱい話そう、自由に話そう、  
みんなの想いを～

- ・起床→朝の集い→朝食。
- ・分散会③。「進路・一人暮らしのイメージ」「ロールレタリング」他。
- ・昼食→バス移動。
- ・宇和島市の児童養護施設を見学、高校生と交流。
- ・清水氏\*2(就労支援事業サポートいずみ相談支援員)の講義「自立支援と就労支援」。
- ・バス移動→交流の家夕べの集い→夕食、入浴。
- ・キャンドルステージ：当事者OBのMihoさんのトーク&ライブ「君の帰る場所」他→サプライズ企画「想」→「ピアキャンプin静岡」参加報告→分散会報告→見守りネットからの応援メッセージ→K&Sのトーク&ライブ「ボクの顔」他。
- ・分散会④「ローソクを囲んで想いを語ろう、なぜ措置・家族・生い立ち」、詩作。
- ・就寝準備→スタッフ会議→就寝。

《3日目》～今日から明日へ～

- ・起床→朝の集い→朝食。
- ・分散会⑤。「ビデオメッセージ班別計画・撮影」、詩作。
- ・「ビデオメッセージ全体撮影」
- ・昼食
- ・全体会。スピーチ「高校生交流会に参加して」
- ・交流の家退所式→バス移動→車中レク→松山市内施設着→閉会・解散 15:30

1)「プライバシーを守ろう」：この配付資料は、「話しても安全な場所であるための大切な約束事」として、会の始まりから終わりまで何度も使われる。

「個人情報保護」とか「プライバシーを守ろう」って、  
どんなこと？

私には、誰にでも話せることと、  
特定の人にしか話せないことと、  
誰にも話せないことの三つがある。

例えば私の場合

私が男性であることは、誰にでもOK。  
名前も年齢もOK。

私の住所やTELは親しい人にだけOK。悩みごとは、もっと親しい人にだけ。

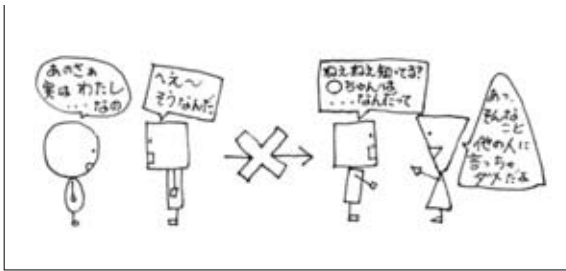
私の〇〇は誰にも話したくない。〇〇は秘密。

交流会の中では、私が、どこの施設にいて、どんな生活をしていて、どこの学校に通っているか、そう、プロフィールに書いたことはOK。実は、プロフィールを書く時に、どこまで書こうか迷った。本当は、もっと話したいことや聞きたいことはあるんだけど、いきなりは書けない。交流会で親しくなれたら、もっといろいろ話せるかもしれない。できれば、そうしたい。だって、そのための交流会だから。

でも、交流会の中で話したことは、あなたにだから話せたこと、この仲間にだから話せたこともあると思う。だから、聞いたことは何でもかんでも他の人にしゃべって良いわけではない。「ここだけの話よ」ってことはお互いに守らないと、いけない。

私は、あなたの話をだいじに聞こうと思う。あなたも私の話をだいじに聞いてほしい。

「プライバシーを守ろう」って、そういうことだと思う。



2) ミニ講座「命のつながり」\*1：内容は「誕生以前の命の生い立ち」を、『この私(筆者)』を主語にして、対象者に語り聞かせる方法である。スケッチブックのページをめくりながら紙芝居形式で進行する。ポイントは、①「この私」は先祖からの命のバトンを奇跡的に引き継いでいるということ。②「この私」は、「この精子」と「この卵子」から奇跡的に生まれた命であるということ。③そして、話し手の命と、聞き手の命とは同等であることへの気付きを促すこと。この三つである。(以下要所抜粋)

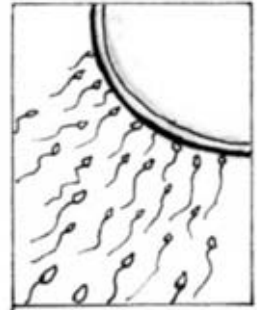


「私は『この父』と『この母』から生まれましました。母は3人姉妹でしたが、幼い時に相次いで2人の妹を亡くしています。病死です。母だけが生き抜きました。父は戦争に行き生きて帰ってきました。もう少し長引けば戦死していたかもしれません。母も父も死線を乗り越えて、そうして私が生まれたのです。これだけで奇跡です。2人が出会ってくれないと私は生まれていません。出会ってくれてありがとうございます。父もそれぞれの父母から生まれています。ジャ

ーン。これ全部『私の先祖』です。全部が私につながっていて、どの一人が欠けても『この私』は生まれなかったということです。先祖が頑張っていて、『この私』に命のバトンを引き継いでくれたのです。これはもう、めっちゃくちゃすごいことです」

「これは精子と卵子の出会い。約3億の精子

のうち、受精するのはたったの1匹。その3億分の1の奇跡が『この私』になったのです。もし、先を争った隣の精子が先にゴールインしたら、『この私』の出番は永



久になかったということ。運よく受精しても、生まれてくるまでにどれだけの奇跡が重なっているのか。人為ではなく、まさに神業です」

「さて、『この私』がどうやって生まれたのかの話、どうでしたか。ところで私の命とあなたの命はどこが違うでしょう。誕生日が違う、親、祖父母が違う。多分3世代前も違う。でも5世代前だと私の先祖とあなたの先祖は同一人物かもしれない。10世代もさかのぼれば、ここにいるほとんどは親戚。あなたの命も私の命も、さかのぼれば同じ道を通って、生き抜いてきた奇跡の命なんだ」

バス中の約15分。交流会全体のプロローグでもある。

3) ゲストトーク：ゲスト(当事者OB)トークは近年の定番であり、全プログラムの中核をなしている。今回は県内外から2人の当事者に話を聞いた。

Aさんは「入所理由の1つであった父の行方不明は、知らぬ間に、不安や父親への敵対心を募らせて

いった。数年経ち、施設での野球練習を頑張っていたある日、園長先生から1つのグローブを貰った。後に、そのグローブは、実は父が園長先生に託したものであるということを知り、ただ父に会い



父への思いや“居場所”の大切さを話してくれたOBのAさん

たいと願った。その年の父の日に、父と再会できたことで、今まで抱えていたしんどさは、その後随分と軽くなっていった」と親との関係話を話してくれた。また、施設生活でのいろいろな思いの中で、いつも支えてくれる人がいたことや、自分たちが主体的に施設の生活を変えていける可能性についても触れ、「施設退所後に気軽に話のできる居場所が必要。愛媛にも当事者団体を設立したい」と結んだ。

Bさんは、自分の生き立ちについて話した後「自分の根っこはいつも恥ずかしい。話したことでまた乗り越えて前に進めた気がする。まわりの方に背中を押されてまたできたことを感謝したい」と付け加えた。現在働いている自立援助ホームについても話をしてくれた。

数年前のCさんは、交流会に夫とまだ1歳の愛娘を伴ってやって来た。「夫は私の生き立ちを全て理解して受け入れてくれていますから」と異例の家族同席のトークであった。乳児院から高卒まで施設で過ごしたCさんは、卒業前に自分の姓名は親が付けたものではないことを知らされ苦悩したが、良い人に巡り合え、こうして「自分の娘の名前は親の私が付けてあげることができた」と。

同じくDさんは、中卒後に父に引き取られ、それまで深く考えたこともない家族関係の中で苦しんだこと。父が死んでから、幼少時に離別した母を探し

に行ったことを。

同じくEさんは、あるべき自分と本当の自分とのギャップが大きくて苦しいと。

彼らは、今だから話せる当時の施設生活のあれこれを、それ以前の生き立ちを、今の生活を、将来の夢を。そして、先輩としてのアドバイスを、施設や社会に対する要望を語ってくれる。高校生たちがOBの話に共感し引き込まれていく様子が手に取るように分かる。私たちの指導めいた話を聞くときのそれとは別レベルのものである。このゲストトークは次の分散会での「ゲストトークを聞いて」につながり、高校生自身の生き立ちとも重なっていく。このOBトークの評価は極めて高い。

4) キャンドルステージのトーク&ライブ：当事者Mihoさんのトーク&ライブ「たいせつなもの」「君の帰る場所」から、K&Sの組曲「ボクの顔」「君の命は輝いている」「つながるとるけん」まで、当事者の想いが込められていて、感動を呼ぶ。

### 君の帰る場所

作詞・作曲：Miho

夕方のらせん階段

町見下ろして待ちぼうけ

膝抱えて見つめた世界遠くに

静かに青くなる空

輝き始めた一番星

帰り道急ぐ音であふれていた

靴紐解けてつまづき 震える手握って

うずくまってばかりいられないだろう

気付いたとき広がる世界は君のものさ

今何年何年何十年 また続く時間歩こう

明日が君の生きる場所なのさ

今何年何年何十年 また続く今日見つめ

明日が君の帰る場所なのさ



ボクの顔

作詞・作曲：K&S

ボクの顔 誰に似たのか 細い顔  
お母さんかな お父さんかな  
なぜ 幼稚園の行き帰り  
ボクだけ園の先生？  
なぜ 友達はお母さんなのに  
ボクだけ違うんだろう  
どうしてなんだろう どうしてなんだろう  
なぜ お正月になっても  
ボクだけ園に残るの？  
なぜ みんな迎えが来るのに  
ボクだけ誰も来ないんだろう  
誰か教えてよ ボクがここにいる訳を  
何度か「ボクのお母さんは？」って聞いた  
ことがあるんだ  
でも いつも先生は 困った顔をして  
「よく分からない」って言うんだ  
きっと 聞いてはいけない訳があるんだ  
そう思った

閉じ込めた悲しみが いつか怒りに変わり  
ボクの心と体を 打ちのめしていく  
ボクは 何から生まれたのか  
この先 どこへ行くのか  
何も見えない 何も聞こえない  
この暗闇の中を(あいたい)  
例え 殴られても 蹴飛ばされても  
例え 殺されても  
ボクは 母さんと一緒にいたい(あいたい)

ボクの顔 誰に似たのか 細い顔  
お母さんかな お母さんかな

かりではなくフリータイムもバランスよく組まれている。しかし、ローソクを囲んでこの分散会④はプログラムの流れを受けて、どの班もごく自然に「生い立ち」が中心になる。ここでも最初の「プライベートを守ろう」は再確認される。決して強要にならないよう細心の配慮がスタッフには望まれる。

以下は参加者の感想である。「僕には、悩んでいることがありました。誰にも言ったことはありませんでした。だけど、キャンドルステージの後の分散会でやっと言いました。そしたら、班の人は、すごくいいアドバイスをくれました。僕は、やっぱりこの班でよかったと思いました」「少し自分の愚かなところを話した。つらい、でも知ってもらいたい!! その気持ちが強かった。共感してくれた。それだけで嬉しかった」「感動して泣いてしまった。他の人も泣いていた」「もっと時間がほしかった」「連鎖的に生い立ちの話が出てびっくりした」「あの子があんなふうに自分を語るなど想像していなかった」と。

「ああ、私だけではない」という共感が、新たな自分への気づき、希望へとつながっていく。生い立ちを話すことはゴールではなくスタートなのである。交流会を通して最も評価の高いプログラムである。

### 3. 「当事者の声」に導かれて

以上、生い立ちに関するプログラムだけを抽出すると、あたかも大人が先行的に戦略的に生い立ちを交流会の柱にしようとしたように見えるかもしれないが、決してそうではない。OBが過去を語る中で生い立ちに触れるのも、高校生がそこに触れようとするのも必然であり、大人は、その思いを肯定的に受け止めながらプログラム化してきた、いわば当事者(OBや高校生)の声に導かれたプログラムといえる。

生い立ちに触れることへのリスクはある。だからこそ安心できる関係の中でより安全に話ができるように、大人たちはそこに力を注ぐ。前述のプログラム

5) 分散会④「なぜ措置・家族・生い立ち」：分散会は全部で5回。それぞれに参考テーマは設定されているが、内容やり方は各班の自由で、話し合いば

以外にもなすべきことは多い。ハイリスクを防ぐための参加高校生の選考。前回の報告集やDVDによる参加者へのプログラム予告。大人による高校生情報共有、班編成。「生い立ちの整理」や「ライフストーリーワーク」の事前学習。分散会に参加する大人の役割(導入の仕方、見守り、終わり方)。当日の振り返り。交流会後の見守り、フォロー。反省会などである。

当たり前のことではあるが、話を聞いてくれる場があるから話せる。話したくても、聞いてくれる場がなければ成立しない。施設の日常ではなかなかできないことが、非日常の高校生交流会の中だからこそできるということである。いや、施設の日常にももっとできることはあるはずだ。その思いを込めて、交流会での象徴的な出来事を最後に紹介したい。

#### 4. 声なき声は耳だけでは聴き取れない

C班は支援学校生4名で構成した。迷ったが、それが彼等の声を聴く最善の班編成だと思ったからである。分散会③では、全体会でのスピーチを想定して「自己紹介」の練習をした。スタッフも加わりそれぞれが審査員になり、礼の仕方、姿勢、目線、表情、声の大きさを採点しながら練習を繰り返した。彼等は喜々として取り組み、全員が合格ラインを突破した。予想を越える成果を共有でき、この班編成で良かったと確信した。ところがである。あれほど完璧にできた自己紹介だが、FさんとGさんの本番は上手いかなかった。それは、彼等がもっている共通の特性なのかもしれないが、他方で、彼等が日常の施設集団の中で抑え込まれている感覚が、全体会という集団の中でも出たということかもしれないと思った。彼等は日常の中では口数は少ない。閉じ込めている本音は生きづらさでもある。声なき声は耳だけでは聞き取れない。「聴」という字は、まさに「耳だけでなく、プラス目と心で」と書く。肝に銘じなおしたい。



明日に向かって―

#### 5. おわりに

「やってよかった。参加して良かった。また来年が楽しみだ」を繰り返してきた。第20回にふさわしい特別企画案も検討したが、基本のスタンスは崩さないことに落ち着いた。『当事者の声を聴く』にゴールはない。

スタッフ会もまた、年齢や経験年数に関係なく自分の意見を言える場であり聞いてもらえる場である。私たちの高校生交流会は、常に発展途上であることを誇りに思っている。

#### 参考文献

- \*1 杉山 洋『児童養護』2012 VOL.43 No.2
- \*2 清水真一『世界の児童と母性』VOL.72/2012-4

#### キーワード：生い立ち

一般的には「どのような環境で、どのように育ち、育てられたか、という成長の過程」をいう。児童養護施設利用者の中には、不幸な生い立ちを自分が悪かったからと誤認していたり、受け入れられないまま生きづらさとして抱え込んでいる者が少なくない。「生い立ちの整理」や「ライフストーリーワーク」の必要性が叫ばれている理由である。

## II 当事者の参画と現場における取り組み

# 子どもの最善の利益のために —当事者団体の役割と展望



なかむら

CVV (Children's Views & Voices) スタッフ **中村みどり**

### 1. はじめに

私が児童養護施設で生活していたある日、学習室に子どもたちが呼ばれ、「子どもの権利ノート」が配られたことを覚えています。

児童相談所の職員さんが、ノートの内容を読み上げ、それを聞く。

この出来事が、子どもたちにとって、すごく重要な意味があることをその時にはどの子どもも理解していなかったと思います(子どもの権利条約の中でも「参加する権利」は、その後のCVV設立に大きく関わっていたのですが)。「意見」を伝えることの意義と難しさ。一人の子ども(後の設立メンバー)は、「職員さんから、何でも意見を言ってもいいと言われても何を言っているのかわからない」と話していました。その当時は、おとなも子どもも「子どもの権利」を理解していないのだなと感じた経験でした。

私が、子どもの権利と出会い、児童養護施設の大きな変動とともに育ったこと、その後のCVVに繋がる思い等をお伝えしたいと思います。

### 2. 子どもの権利ノートって？

日本は、1994年に子どもの権利条約を批准して以降、子どもからの「意見」を聴こうという大きな転換期を迎えました。また1995年、大阪府では、いち早く子どもの権利ノートが子どもたちへ配布されました。社会的養護を経験した子ども・若者にと

っては聞いたことがあるな、という冊子です。私はその当時、同じ子どもなのに、施設の子どもたちだけに配られたのが不思議でした(学校では配られなかったのです)。私は、これを活用したことは一度もなかったのですが、おとなたち(職員さんたち)にとっては、子どもの権利について理解し、「子どもの意見」をどのように聴くのか考えざるを得ない状況になったのではと思います。

その後、私が育った施設では、「意見箱」の設置や子ども参加の児童会等といった自治会活動を積極的に取り入れ、すでにあった児童会を中・高校生の部と小学生の部に分けたりと工夫がなされていました。この新児童会で、「意見」を出し合う場が新たに設けられました。毎回出された意見は、「お小遣いをあげてほしい」「新しいOA機器を買ってほしい」「ゲームで遊ぶ時間を延長してほしい」「携帯電話を持ちたい」といったことが多く、どの施設でも同じような内容の意見が出されたのではないのでしょうか。その中で実現された意見の一つは、「毎日お弁当だが、週1回だけ学食を食べたい」という高校生の意見。コンビニで昼食を買ったり、学食で友人と食べたいという高校生らしい意見でした。

私は、この意見が反映されて、児童会の意味や自分たちの意見を出すことの意義を少し感じ取れた気がしました。

しかし、多くの意見に対する回答は、「集団やか

らしかたがない」といったものでした。集団生活だからこそ、できないこと。施設で生活しているからこそ、できないことがあることの壁を何度も実感しました。私は、心の中で「なぜ集団だとできないのか、理由を説明してほしいな」と思っていました。「意見箱」の設置や、児童会等では意見を出す場があるにもかかわらず、ずっと私の思い(気持ち)を聴いてほしいと感じていました。しかし、「言っても無理」というあきらめや言い出しにくい雰囲気を感じとってしまいました。

この当時、とても記憶に残るエピソードがあります。子どもの権利ノートが配布された時、同じ施設の子ども同士で、長期休暇などを施設で過ごす施設居残り組(小学生の頃、私も仲間入りを果たしました)の一人、〇〇ちゃんのお母さんを探してもらおう、と盛り上がり、児童相談所の職員さんに、数人で「〇〇ちゃんのお母さんを探してほしい」と話に行きました。まあ見つからないだろうと思っていたら、「お母さん」が近隣の市に住んでいたと、思っていたより早く見つかりました。これには、「見つかるなんて、すごいなあ」とみんなで驚いたことを覚えています。遊び半分ではありましたが、本人が「お母さん」を探してほしいと伝え、その「思い」を聴くおとながいたこと。児童相談所の職員さんが行動に移したこと。その当時、施設の入所理由を知る機会がほとんどなかったので、みんな「うちの家は、離婚やねん」「うちは、貧乏やったからかな」と子どもの想像の中で、入所理由を話し合っていました。ですから、自分たちの想像の中の「親」が見つかったことは、私たちにとって印象的な出来事でした。

### 3. 私たち CVV は、

「社会的養護の当事者エンパワメントチームです」

設立してから12年目に突入。「CVVってまだやってるの」と聞かれますが、「はい。地道にやって

います!」。いまだに、完全ボランティアの任意団体です。寄付金や助成金などで活動資金を捻出しています。最近、新たに会員制度を設けました。運営は担当制で、担当者が企画し、全体会議にかけ決定し、実行するというプロセスが踏まれています。予算も計上し、報告もあげます。こういった作業を、みんな仕事をしながら、仕事終わりや休日に行っています。

年度終わりには、CVVで何をするか?大切なことは何か?をスタッフ全員が共有するためのワークショップを外部講師に委託して行っています。

CVVは、当事者同士のつながりや経験のないスタッフとのつながりを大切に今まで活動を重ねてきました。社会的養護で育った人とともに、当事者の声(Voice)を聴き、社会資源(Resource)である「ひと」や団体、場所とつながる(Connect)ことを目的としています。また、モットー5か条を考えました。

#### CVVのモットー5か条

- その1 社会的養護の当事者と社会的養護に関心のある人がともに活動します。
- その2 社会的養護で育つ子どものさまざまな体験と将来の選択をサポートします。
- その3 社会的養護の当事者が気軽に集まれる場をつくります。
- その4 社会的養護への理解を深めるため、社会的養護の当事者の声を集め、発信します。
- その5 おもしろく、楽しい場であることを大切にしています。

CVVは、大阪の児童福祉関係者とカナダとの交流を通じて、2001年カナダ・オンタリオ州PARCを訪ねた施設経験者メンバーによって発足しました。

カナダから帰ってきた後、一緒に行ったメンバー



CVVのロゴマーク

同士で月に1回程度ファストフード店に集まり、何時間も思いや経験を話し合っていました。施設経験を批判し合うのではなく、ただただ自分の経験を「わかるわ〜」と聴いてくれる人がいたこと。互いの経験を話し、共感し合える時間は、私にとって励みでした。また、施設を経験して大学に行っている先輩との出会いは、私の進路を大きく変えました。

集う回数が増え、名前をつけようということになり、子どもの視点(Views)から声(Voices)をあげていこうという思いから、Children's Views & Voices (CVV)と名付けました。カナダでは、子どもたちがおとなに対して自分の意見を述べ、その意見をおとなが聴くという環境が整えられていました。一緒に設立した経験者同士で、「児童養護施設をもっとよくなりたい」、「経験しているからこそ伝えられることがある」と熱い思いを語り合っていました。

設立してからは、CVVと仕事の両立が難しくなり、経験者メンバーが活動に参加できなくなったり、周囲の期待の大きさから、プレッシャーを感じるが増えました。

何度もCVV解散の危機があり、私自身も続けることがしんどくなり、「もうやめよう」と思ったこともありました。しかし、たくさんの「ひと」との出会いが、CVVをサポートしてくれていたように思います。



みんなの会のお泊まり会で。「ドリームマップを作ろう！」



完成！みんなで作った「ドリームマップ」



よりみち堂にて、みんなで夕食の準備。



夕食が完成。十数名の夕食が並びました。みんなで「いただきます！」

## CVVの活動内容

### ●みんなの会(交流および社会経験事業)

月1回。児童養護施設等で生活している中高生を対象に、社会経験を広げたり、退所後もつながり続けられる関係性の構築。

### ●でまえいっちょー(対話・エンパワメント事業)

社会的養護を経験しているスタッフが、児童養護施設等へ出向き中高生と交流しあう。「茶話会」や「プチ外出」等を実施。当事者が当事者の話を聴き、語りあう。モデルとなる先輩との出会いを大切にしています。

### ●よりみち堂(居場所事業)

月1回、平日の夜に実施。社会的養護を経験した若者と関心のある人とが一緒に作って食べ

る。eトコ(居住と交流・家族体験サポート施設)との共同で実施。施設を出た後の「孤独感」の軽減。さまざまな人たちとの出会いの場。また来たいと思える「居場所」の提供を目的に実施。

●ユースプロジェクト(居場所事業)

月1回程度実施。施設を出た後の「孤独感」を軽減し、また安心して話せる「場」を提供。

●講演・出版・ブログ発信など(社会的啓発事業)

ニュースレターの発行やブログ等。

●CVV学習会(学習および研究事業)

テーマを決め、学習会を定期的に行う。

CVVにできることは限られていますが、上記のプログラム以外にも、多くの経験者とお話できると、代表をはじめスタッフが「元気してる?」「ごはん食べにいこう」と連絡を取り合っています。連絡ができない時も時々ありますが、しんどい時に相談にのれる環境にしたいという思いがあります。そして、CVVのスタッフをしたいという後輩を育て、活動が引き継がれることがみんなの共通の思いです。スタッフも、退所後の若者たちと会うことで元気をもらっています。

CVVの課題はたくさんあり、あれも、これもと思うのですが、モットーその5を大切にしながら、ゆるく、長くつながり続ける団体でありたいと思っています。

#### 4. 当事者団体の展望

多くの当事者活動は、経験者に負担がかかります。経験者というだけで経験を語ることが当然とされ、批判がある場合はそれも受けなければなりません(もちろん励みもあります)。日本の社会的養護の改善を少なからず担わされている状況があります。確かに、社会的養護経験者として声を発し、社会を変えていきたいという思いはあります。社会的養護を

築立った多くの仲間や後輩たちがしんどい状況に置かれているのを目の当たりにしているからです。一方で、期待とプレッシャーで押しつぶされそうになります。それでも鼓舞奮闘しながら「孤独」とともに活動をしている—それが、以前の私でした。CVVが現在も続いているのは、サポートしてくれる「おとな」が、私たち当事者をコントロールしていないかを常に自問自答しながら、関わってくれていたからだと思います。

CVVをもうやめようと思った時に励ましてくれたのは、経験者ではないけれども私たちを支えようとしてくれたスタッフがいたからです。こんなに親身になってくれるおとながいること、同じ視点に立ってくれることに驚きました。

当事者団体の意義は、経験者が相談し合えるピアの要素にあります。「分かってもらえる」という安心感、「自分にもできる」というポジティブな思いや自発性を得ることができると。さらに、経験者ではなくても「わかり合える」経験、その人が持っている資源を「つなげる」ことの意義もまた大きいと思います。

数年前に出会った、別の当事者団体の若者と最近、連絡を取り合うことがありました。「また大阪に行き、無事に就職できたことをみんなに伝えたい」と話してくれました。頻繁に会ってはいませんが、どこかでつながっていると感じる、久しぶりに会えば喜び合い、励まし合える。そういった、当事者同士のつながりを大切にしていきたいと感じています。

#### 5. 最後に

##### ～子どもの最善の利益とは

子どもに携わる人たちにとって、切り離せない「子どもの最善の利益」。誰が、どのように子どもにとっての最善の利益を決めるのか?そして、その責任を誰が負うのか。例えば、子どもが児童養護施設

や里親家庭で生活するとなった時、誰が子どもの声に耳を傾け、措置されて以降も経過をフォローし、もし子どもにおける権利侵害が起きた時には、どのように誰が対処するのか。この「措置」が、子どもにとって「最善の利益」だったのかを振り返る作業はいつするのか？

社会的養護の経験者は、なぜ親と離れて生活をしないといけなかったのかを一度は考えます。でも、どれぐらいの経験者が、子ども時代にその理由を説明してもらったのでしょうか。

私は「子どもの最善の利益」を保障することは最も難しい作業ではないかと感じています。

食べる、服を着る、生活する場所、家族との関係、友だちと過ごすこと。一人ひとりが異なり、背景や考え方も異なります。

小さな子どもも泣きながら要求を伝えることができるように、環境さえあれば、子どもが声を挙げる「力」はあります。子ども・若者自身が決めたい、という思いがあるということを忘れてはいけません。私たちおとなが考える「子どもの最善の利益」と子どもとの間で、「葛藤」が生じます。なぜなら、周囲が決めた「最善の利益」が子どもにとって必ずしも「最善」ではない状況があるからです。

また、社会的養護を経験した若者にとって、社会的な環境が厳しいことは、これまで実施された退所者調査の声や、経験者の声からも明らかになっています。そんな社会へ、15歳や18歳の若者に「頑張れ、努力しろ、一人で何でもしないとイケない」と

押し出す。そんな“現実”に、当事者団体としてできることは何だろう。CVVとしては何ができるのだろうかといつも問いかけています。

CVVがエンパワメントをかかげるのは、スタッフそれぞれが、「エンパワメント」されてきた経験があるからです。また、とても重要な資源として信頼できるおとなとの出会いがあったからだと思います。

当事者がエンパワメントされ、生きていても悪くないと思える。経験を話し合える仲間がいる。CVVがそういった出会いの場になることをめざして、そして、社会的養護を受けざるをえない子ども・若者たちと「あなたが大切だよ」と伝えてくれる信頼できるおとなとの出会いがあることを願って。

#### キーワード：エンパワメント

CVV 学習会でスタッフみんながエンパワメントについて考えました。みんなの意見を参考にしながら、私が考える“エンパワメントされている”とは、こころが温かい状態をさす。こころが温かくなると、人に優しく接することができる。生きることに向きになれる、自分が大切に思える。自分が成長すると思える、自分の中にある力を信じてことができる。エンパワメントされるために必要なことは、日常のコミュニケーションと「居場所」や「ひと」との出会い。同じ気持ちを共有できる仲間がいる。自分たちが楽しいと思えることをする。社会的養護を経験した若者が生きていくうえで必要な、エンパワメントを支援するために、CVVは活動をしています。みなさんも、自分なりのエンパワメントを考えてみませんか。(2013年2月CVV学習会「エンパワメントを考えるワークショップでの学び」より)



II 当事者の参画と現場における取り組み

# 個別救済から社会を問う —子どもの人権オンブズパーソンの 実践をてがかりに



さくらいちえこ  
桜井智恵子

大阪大谷大学教育学部 教授、川西市子どもの人権オンブズパーソン 前代表

「集団からはじかれたらやってけない。」  
「ストレスたまるとちょっとの振動でこぼれてしまふんすよ。」  
「もう慣れたからいい、あと何年か耐えればいい。」  
「担任の先生も優しくていい人。でもうまく説明できないけど、学校に行くのが辛い。」  
「勉強していい大学入って、そしたらいい仕事につけるやん。けど…子ども時代に、こんなに勉強ばかりしてていいんかな？」  
「本当の自分を見せたら嫌われるから『誰にも本当の自分を見せない』と決めた。だから自分から人に話しかけることはしない。」

オンブズパーソンとして出会った子どもたちが聞かせてくれた言葉の一部だ。

## 1. 「子どもの最善の利益」は

### 「意見表明権」とセットで機能

1994年に日本も批准した国連子どもの権利条約はとてもラディカルな条約だ。「子どもにとって一番いいこと、それが社会にとって最もいいこと」と国際条約が定めている。

ポーランドが提案し国連で1989年に制定された。ポーランドは世界大戦で自分の国にナチス・ドイツ軍が入ってきて戦場となり国土を翻弄され、たくさんの死者を出した。多かった死者は子どもだった。

その子どもたちもユダヤ人とポーランド人という「人種」に引き裂かれ、厳しい暮らし方を体験していた。双方の子どもたちと実際に暮らし、時代と社会を問うたヤヌシュ・コルチャックという人の思想が、この子どもの権利条約の基盤となっている<sup>1</sup>。

コルチャックは小児科医で作家、ラジオのディスクジョッキーでもあった。日本でも翻訳されている『子どものための美しい国』などは童話にして(だからこそ)社会を問う名作だ。彼は同時に、厳しい教育批判も行った人だ。「今、世の中はどんどんと学力を重んじ、それは資源を取り合う戦争を支えることにつながっている。国はそのような方向で子どもに社会を手渡してはならない。」

彼の社会批判と子どもへのまなざしをベースに生まれたのが子どもの権利条約だ。世界のひとつひとつの国において、子どもや子どもを取り巻く大人がどう生きるかを真摯に考えよ、と投げ出されている条約とも言える。

他国に遅れを取りつつ、日本は世界で159番目に批准した。この条約の核心に第3条「子どもの最善の利益」と第12条「意見表明権」がある。

「子どもの最善の利益=子どもにとり一番いいこと」の視点から、児童福祉施設、学校園、またそれらを支える社会を形作る。その思想に支えられて制度設計を行うことが社会をより良く更新すると条約の理念は理解される。「子どもにとり一番いいこと」

は大人が勝手に決めてはいけ  
ない。大人だけで決める「教育的  
配慮」はとてもし험が高い。  
子どもの意見や気持ちを聞かせ  
てもらい、大人の知恵も持ち寄  
りしくみや制度を作っていく。

さまざまな厳しさの中で弱り  
きっている子どもの本当の気持  
ちはそう簡単には聞かせてもら  
えない。大人がいきなり“話し  
てね”と「聞き取り」を行う、  
なんてとんでもない。まずは、  
安心して話しても大丈夫な大人  
と分かってもらうためにベスト  
を尽くす。次節で説明するオン  
ブズパーソンは時に引きこもっている子どもにも会  
いに行く。いじめなどでトラブルを抱え、親には心  
配させたくない気遣う多くの子どもは「親にだけ  
は本当の気持ちは言えない」と呟く。

「子どもの最善の利益」をあれやこれやとオンブ  
ズチームで検討するために、まずは、子どもの心情  
を受け取り理解する環境を整備する。この原理のも  
と、子どもの権利条約は機能する。「子どもの最善  
の利益」と「意見表明権」はセットで機能する。

## 2. 子どもの人権オンブズパーソン

### — 「関係に働きかける」

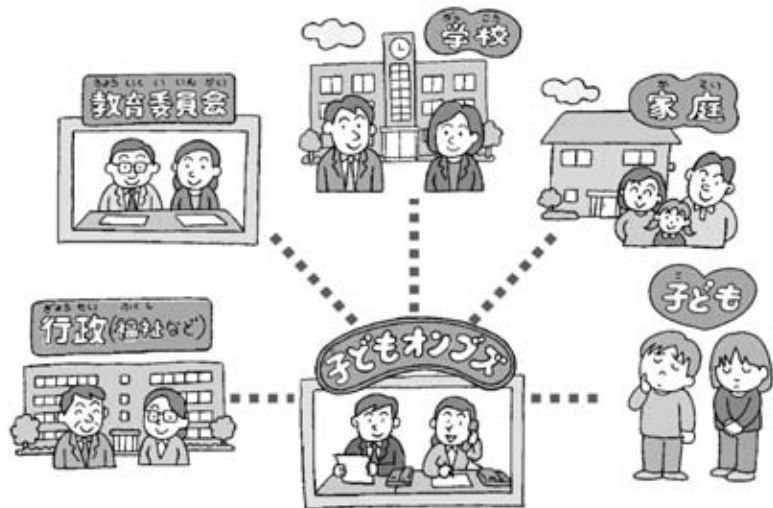
子どもの権利条約に制定されている「意見表明権」  
を確保し「子どもの最善の利益」を中心に活動する  
公的第三者が「子どもの人権オンブズパーソン」で  
ある。

兵庫県川西市が子どもの人権オンブズパーソン条  
例づくりを目指した1997年は、全国でいじめ自殺  
が相次いだ。

条例制定を目指し、オンブズパーソン制度検討委  
員会(川西市)が行った「子どもの実感調査」(1997

## 〈イラスト〉 川西市子どもの人権オンブズパーソン制度

( オンブズパーソンの関係調整とは  
子どもをとりまく「関係に働きかける」こと )



年)では、「(過去約1年間で)学校でいじめを受けた」  
という小学6年生は約4割、中学3年生は約2割い  
ることが分かった。そのうち「生きているのがとて  
もつらいほどの苦痛」と回答したのは、小中学生と  
も全体の2~3%。彼らのほとんどが「何回もいじ  
めを受けた」と答え、さらに「ひとりでがまんする」  
「誰にも相談できない」と回答したのである。子ども  
のおかれている現状は厳しいものだった。この結果  
はオンブズパーソン創設の必要性を市議会一致で確  
認しあう重要な資料となり、1998年12月「子ども  
の人権オンブズパーソン条例」が制定された。「子ど  
もの声」を起点に制度改善までできる全国初のシス  
テムの誕生であった。

オンブズパーソンの主な職務は「個別救済」と  
「制度改善」だ。体制はオンブズパーソン3人(教育、  
心理、法律)と相談員4名、事務局1名でチームを  
作る。ほかに、オンブズOBを中心とした専門員が  
複数控え、オンブズチームが困ったときに相談する  
「知恵袋」としてチームを支えている。「研究協議」  
というケース会議は毎週1回、午後半日をかけ行  
う。そこでは新規相談や継続案件を話し合い「課題整理」



(写真1) 子どもから話を聞かせてもらう



(写真2) オンブズ8サミットにて

を行い子どもや関係する大人に出会う。オンブズパーソンは加害側に責任を追及しに行くのではなく、理解を求めに「関係に働きかける」。(イラスト)

「個別救済」は子ども・保護者・教職員等からの相談を受けることが入口となる。子どもの気持ちを聞かせてもらった上で課題を整理し、研究協議で議論する(写真1)。さらに子どもに返しつつ、オンブズパーソンが子どもに関わりのある大人に子どもの気持ちを代弁し、子どもの最善の利益の実現のため関係が編み直されていくよう働きかける。「制度改善」の実践では個別救済で関わった問題から見えた市全体の課題について市の機関に対し、提言を行うこともある。

オンブズパーソン制度10年以上の経験から、いじめや不登校などで助けを求める子どもの強い願いが「話を聞いてもらいたい」ということが分かった。話をじっくり聞くことで多くの子どもの力が回復し、生きる望みにつながるケースもあり、オンブズパーソンの基本姿勢である子ども本人から話を聞かせてもらうことがたいへん機能すると明らかになった。

### 3. 「子どもの最善の利益」をどう位置づけるか

2009年に「オンブズ8サミット」がイタリアで初めて開催され、G8各国から子どものオンブズパーソン代表が集まった。日本には国家子どもオンブズ

パーソンがいないため、ファーストランナーである川西市のオンブズパーソンがユニセフから招かれた。オンブズ8サミットは、各国オンブズパーソンが広く国内状況を把握した上で「子どもの最善の利益」をどう位置づけるのかを報告し議論が行われ、それをG8各国首脳に届ける提言づくりを目的とした会議だった。世界でも珍しい川西市の個別救済から受け取った問題意識をできるだけ発信してほしいと要請を受け、オンブズパーソンたちで意見を整理し、私は会議に臨んだ。

サミットのテーマは「経済危機の子どもへの影響」や「子どもの参加」などであった。経済との関係では、川西市の経験から「教育過剰」という言葉を用い、子どもの置かれている能力主義中心の閉塞的な状況を説明した。また、子ども議会のようなイベント的「子どもの参加」よりむしろ、声を出しにくい子どもの声をオンブズパーソンが代弁することも「子どもの参加」の重要な要素であること。声を出しにくい子どもの気持ちを受け取るために、子どもとの信頼関係を築く時間と力量が必要であると報告した(写真2)。

子どもの声を代弁して「個」の問題とされていることを「制度改善」に結びつける。これは条例で裏づけられている公的第三者機関が担える大切な役割だ。力を失っている子どもとの信頼関係を十分に構

築した上で、当事者の子どもの声を受け取り、さらに状況を厳しくしているしくみや制度までも緩めるという方向が、私たちの社会に今、提示されている。

とりわけ若者の労働の質が急激に劣化した現在、労働への参加が困難なすべての人々に対する「連帯」の思想の回復が求められる。

「不器用」な者に、「器用さ」を要請することにより、その流れに乗れない「不器用」な者が排除される危険。むしろ「不器用」な者を受け止めてきた受け皿が減少している社会状況こそ問題<sup>2</sup>。

「能力」のある人が労働の機会を得、時代が求める「能力」に長けていない人を自動的に排除する。社会の側が政策が、自らを省みず、学校や社会が能力主義をベースとした社会を目指し続けるならば、人々の連帯により支え合う安心した社会とはますます距離があいていくだろう。経済成長を前提に、できる人／できない人と、能力を「配分」して保障を持ち出す社会ではなく、能力は「配分」できない事実気づくことが必要と考える。

精神分析の分野からドナルド・ウィニコットの「子どもは誰かと一緒にのときにひとりになれる」という言葉は、現実において説得力をもつと位置づけられてきた。頼れる誰かの存在が自らを安定させ、人は潜在的な力量を発揮することができる。これは子どもに限らない。頼れることのできる存在の有無が、ときに人の生死を分ける。

ひとりっきりで頑張れば人は自立できるわけではなく、まわりの関係に守られてこそ人は自立できるという現実気づくと「個の能力」という原理の欺瞞が明らかになってくる。能力は共同的なのだ。

#### 4. 個別ケアですませない

##### — 社会の側が「問い直す」

「いじめ防止対策推進法」が成立し、2013年6月28日に公布された。オンブズとして子どもの声を6年聞き、現在も「天津市の子どもをいじめから守る委員」として現場に関わっている経験から、いじめ対策のシステム化に対し意見を述べておきたい。

実効性を旨とするなら、豊かな個別救済の実践を重ねてきた公的第三者機関の現場の蓄積を学び、いじめ対策の質を高めていくのはどうだろう。だからといって第三者機関ならなんでも立ち上げたら良い訳ではない。その第三者機関の基本精神が「子ども中心」かどうかポイントになる。教職員や保護者の意見が当事者の子どもより優先されるようではいけない。子どもから相談が入ったらまず保護者に許可を取って、というスタンスは子どもを尊重しているとは言えない。

本当にいじめ対策を考えるなら、子どもの人権侵害全般の理解も必要だ。そもそもいじめはなぜ起こるのか。

2010年国連子どもの権利委員会へ提出した政府第三回定期報告書に対し、日本は指摘を受けた。たとえば「高度に競争的な学校環境が、就学年齢にある児童の間で、いじめ、精神障害、不登校、中途退学、自殺を助長している可能性があることを懸念する」<sup>3</sup>。学力向上施策など構造的な課題として、子どもを取り巻く社会の競争的な状況を緩めることが求められている。

子どもの生きる世界を見渡せば、能力主義で覆われた確実に深刻に広がる閉塞感が見て取れる。その原因にこそ政策を作る側は立ち向かってほしい。全国学力テストをしている場合ではない。競争や比較がさらなるいじめを引き起こすというメカニズムに、政策を作る側は鈍感であってはならない。

子どもの生きる世界は、学力競争よりむしろコミュニケーション能力の競争という場になっている。

子どもたちはノリ良く、明るく見せるという緊張に常時さらされている。そのストレスから救ってほしいとしても、保護者の多くは学力に関心がいき、教職員も多くは近年、学力向上のための「授業力」に注目がいく。子どもを集中させる授業は、コミュニケーション能力が高い子どもを取り上げることになりがちで、時として、子ども間のコミュニケーション能力競争を下支えしてしまうことになる。ノリについていけないマイペースな子どもや、家庭が不安定な子どもはさらに「コミュニケーション」できず、声を出すことができなくなる。

自分が痛みを感じていないことに関しては社会は現状のまま過ぎていく。痛みを感じている者の声が小さければ小さいほど、社会には届きにくい。その声を誰も社会につなげなければ、現状は追認され繰り返されていく。

知らされない市民はその声を支えようがないから現実を切り開く力を持たない。だからこそ当事者の声を聞くこと、その声を全体につなぐことが、現実を切り開くために必要になる。政治や社会は、現状追認型であってはならない。

福祉や教育という分野もまた、現状追認型に陥りがちだ。個人の能力の問題として「個別ケア」に終始してしまったり、現場は社会的な問題を感じてはいるけれど、日々の仕事に手一杯でどうしようもないという事態である。ままたらぬまま福祉・教育現場は支援を、個別ケアをし続けていくのであろうか。

伝統を守ることにエネルギーを使う保守主義でもなく、個人中心で競争重視の新自由主義でもないとしたら、その次に私たちの社会は何を目指せばよいのであろうか。

川西市の実践においてもっとも画期的であった価値はオンブズパーソン条例に裏づけられた、子どもの権利主体の尊重である「当事者性」とオンブズワークとしての「関係性」であった。

個別救済では「当事者性」を中心に、頼ることの

できる存在としての「関係性」を備え、小さく弱く空虚にされている当事者をエンパワーしつつ、当事者の力を奪うことになっている制度やしくみの改善も視野に入れる。

人々の異質性をよしとする「能力の共同性」を活かした重層的な原理は、次の社会の政治原理としても有効と思われる。

未来の市民である子どもに味方になってもらい子どもの声を社会へつなぐ。いのちの軽視につながるような現状追認型からの自由へ、ワーカーも教職員も研究者も市民もそれぞれの場で共に歩みたいと私は考える。

#### 引用文献

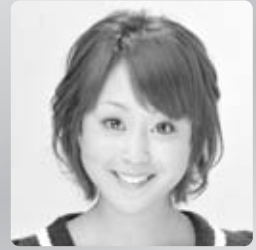
- 1 拙著(2005)『市民社会の家庭教育』信山社。
- 2 湯浅誠・河添誠編(2008)『「生きづらさ」の臨界——“溜め”のある社会へ』旬報社。
- 3 拙著(2012)『子どもの声を社会へ——子どもオンブズの挑戦』岩波新書。

#### キーワード：子どもの声を社会へ

子どもの「意見表明権」を確保することにより「子どもの最善の利益」はイメージされ、具体化される。力を失っている子どもの声を誰も社会につなげなければ、現状は追認されて繰り返される。市民はその声を支えようがないから現実を切り開く力を持たない。だからこそ、当事者の声を聞かせてもらい、その声を全体につなぐことが、現実を切り開くために必要になる。個の問題を個のケアにとどめず社会に結ぶ。

## II 当事者の参画と現場における取り組み

# 親の離婚・再婚時と 「子どもの最善の利益」



NPO 法人 Wink 理事長 **新川明日菜**

### はじめに

私は2010年より、親の離婚・再婚を経験する子どもたちの声を世の中に伝える活動を始め、現在は「離婚家庭の子どもネットワーク」を設立し、子どもたちをサポートする活動を行っている。

なぜこの活動を始めたか、それは私自身が親の4度の離婚・再婚を経験した当事者だからである。

日本における離婚件数は、毎年約25万件。そのうち、未成年の子どもがいる離婚は約6割に達し、親の離婚を経験する子どもは、年間約25万人発生している。一方では再婚家庭も増加しており、全婚姻件数の約4分の1が再婚だ。

このような状況のなか、離婚後の親子関係や、再婚後の家族関係に悩む子どもたちが増えている。しかし「離婚・再婚は親の問題」と考えられてきた今の日本では、親の離婚・再婚を経験する子どもの利益は守られていない。そして悩みを抱えた子どもたちを助けてくれる仕組みもない。

本稿を通して、親の離婚・再婚に悩む子どもたちに必要なことは何かを少しでも考えてもらえたらと思う。

### ■子どもたちが抱える悩み

親の離婚・再婚に直面することでどんな悩みが生じるのか。以下は当事者にアンケートを取ったものである。

- ・突然「離婚するから」と言われ、母親が家を出て行った。今はどこにいるのかわからないし、そのことを聞ける雰囲気じゃないのがつらい。
- ・こんなに寂しい思いをさせるなんて母親失格だ。毎日ご飯を作ってほしいと思っていた。
- ・母親がいないので自分が母親役のようだった。子ども時代は子どもらしくいたかった。子どもへの手伝い要求が大変。
- ・友達に「親が離婚している」と言うと、必ずどの友達も「ごめん」と言う。相談できる相手がいなかった。
- ・離婚のことを聞いても母は話をそらす。本当のことが知りたいのに話にならない。
- ・いつか結婚して幸せな家庭を築きたいが、親を背負っていかないといけないので、自分の幸せを考える余裕がない。親の介護やお墓など。
- ・母には常に恋人がいた。思春期にその男性とのラブシーンを目撃してしまいショックから拒食症になった。
- ・急に再婚したのでとても嫌だった。一日も早く家を出たいと、思春期のころはそればかり考えていた。
- ・離婚後、母は精神的にとっても不安定で父親の話をするとうるさかった。子どもにも暴言を吐くことも多く辛かった。

親の離婚・再婚といっても家庭によりケースは様々であるし、その子どもによって感じ方も異なる。けれど、親の離婚や再婚は子どもにとって今後の人生を左右する重大な出来事である。どんなに幼くても子どもは子どもなりに自分の気持ちを持っているし意志もある。しかし、大人は「まだ子どもだから」と、当事者のひとりである子どもの気持ちを置き去りにしてしまう。

### ■ 離婚・再婚時の親子関係

「親から離婚の際にきちんと説明を受けていない」「急に再婚するとと言われて嫌だ」。そう悩む子どもの話をこれまで何度も聞いてきた。真実がわからなければ、子どもが親の離婚を受け止めて生きていくことは困難であるし、突然やってきた親のパートナーを家族として受け入れることはできない。「親は勝手だ。自分のことしか考えていない」。そうやって子どもたちは親への信頼を失ってしまう。

ではどうして親は子どもに向き合わないのか。理由は大きく分けて2つあると考える。

1つは、「離婚・再婚は親の問題」と考えられてきたように親の事情に子どもを巻き込むのは残酷だ、子どもに離婚のことは説明しないほうがよい、という考えが根付いているからだ。そのため、親は良かれと思って子どもに事情を説明しないし、考えも聞かない。

2つめは、自分を支えることで精いっぱい子どものことまで手が回らないためだ。離婚に直面する夫婦の多くは冷静に話し合える状況ではない。紛争が激化していたり、ドメスティックバイオレンス等でダメージを受けているため、離婚後の子どものことまで手が回らない。

多くは後者だと感じる。離婚を

選択するほど切羽詰まった両親が、子どもの養育について冷静に話し合ったり、子どもの声に耳を傾ける余裕を持つのは極めて困難なことである。

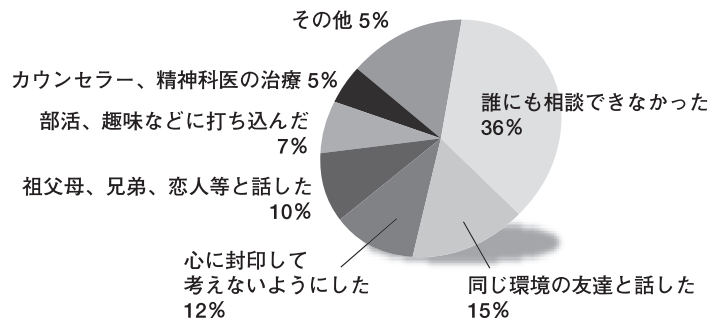
また、再婚時に関しても子どもの気持ちが置き去りにされがちだ。親はやっと訪れた幸せを掴むために必死になる。一度失敗した経験から「次こそは幸せになれるはず!」と過度な期待を抱いてしまう。そのため、子どもの気持ちに耳を傾けず恋愛や再婚に踏み切ってしまうことが少なくない。けれど現実はそのように簡単ではない。子どもたちは新しい親・兄弟との関係に困難を抱えることになる。親も同様、子どもを育てるといのは初婚の家族でも大変なこと、それがステップファミリーとなると苦労は倍になる。血のつながったはじめからの親子でないという厄介さが加わり、トラブルや悩みごとが絶えずやってくる。しかもどれだけ育児書を読みあさっても解決策が見つからない。

### ■ 子どもたちは悩みをどう解決しているのか?

この問いに関する調査結果において、「誰にも相談できなかった」「心に封印して考えないようにした」という選択肢を選んだ子どもを合わせると、約半数の48%に上る(資料1参照)。

子どもたちは沢山の悩みを抱えているが、子ども自身の中で、一人で解決しようとしているのがわかる。親の離婚は、世間ではまだまだタブーであり、友達に

〈資料1〉 子どもたちは家庭環境の悩みを、どう解決しているのか



※社団法人 家庭問題情報センターの調査結果に基づく

も相談しづらい。また、親にも本音を言えない。それゆえ、子どもたちは自分の育った家庭環境を肯定できないまま大人になり、親とうまく関係を築けなくなってしまうたり、非行に走ってしまう現状がある。

## ■ピアサポートの必要性

アンケート結果に「同じ環境の友達と話した」と回答した子どもが15%いた。親族にも友達にも話せない悩みを、ピア=仲間、つまり親の離婚という同じ体験をする仲間に相談している。これはピアサポートと言えるのではないか。

ピアサポートとは、社会的にマイノリティ(少数派)であり、周囲から理解されにくい病気や障害の当事者、彼らを支える家族らがその体験からくる感情を共有することで安心感や自己肯定感を得られる手法とされている。同性愛者、事故・事件の被害者、災害の被災者などがこの手法を使っている。

## ■ピアサポートの観点から誕生したサポート

悩みを抱えた子どもたちが求めているものは、家庭の悩みを相談できる相手である。そして、その相手がピア=仲間であればさらに救われる。しかし、学校生活などの日常で、誰しもがその仲間に出会えるわけではない。子どもたちがその仲間を見つけるために私たちが行っているのが以下である。

### 1. 子ども合宿ピアステイ

親の離婚・再婚を経験する小学生から高校生を対象に、悩みを共有できる仲間=ピアとの出会いを提供するため、「ピアステイ」という合宿を年に1度企画している。ピアステイでは、私たちスタッフも子どもたちと一緒に過ごし、アウトドア活動や、離婚・再婚をテーマとしたワークショップ等を行っている(写真参照)。親と離れて仲間と過ごすことで、日頃の悩みを発散できる。そして「悩んでいるのは自分だけじゃないんだ」と安心し前向きになれる。



〈写真〉お姉さんの手ほどきを受けながら…トントントン、できた！子ども合宿ピアステイにて

### 2. 「アンファン先生」事業

親の離婚・再婚を経験する小学生から高校生のところに、大学生のお兄さんお姉さんを派遣する「アンファン先生」という事業を行っている。勉強も教えるし遊び相手にもなる、親が不在の際のお留守番役にもなるなど、使い方はその家庭により自由だ。

「アンファン先生」の目的は「悩みを気軽に話せる存在を届ける」ことである。先生を担う大学生はボランティアで約60名。そのうちの9割は当事者である。彼らがボランティアに力を貸してくれる理由からもピアサポートの必要性が見えてくる。

#### (講師1 志望理由)

中学生の頃、家庭の不和に悩んでいたが相談することができませんでした。高校生になって同じ境遇にいる友人と出会い、少し気持ちが軽くなりました。でも誰もがそのような相手と出会えるわけではないので、今度は自分が寄り添う存在になりたい。

#### (講師2 志望理由)

自分も両親が離婚し母が再婚して生活してきました。父親にはそれ以来会っていません。親の

離婚は子どもの心、考え方や人生観に影響を与えたいと思います。その過程の中で誰か一人でもそばにいてくれたら…そう思ってきた気持ちを子どもたちに活かしたい。

(講師 3 志望理由)

親の離婚問題は私にとって“マイナスの出来事”でした。それを経験したからこそできることがあるのだと思いました。同じ経験をする子どもたちやスタッフのみんなと繋がることで“プラスの出来事”へと変えていきたい！

子どもたちにとって、同じ経験をする仲間や先輩との出会いは心の支えになる。同時に、参加するボランティアにとってもこの経験が、過去の自分の気持ちを消化する支えになる。

■ 離婚時に親子を支える仕組み

離婚・再婚に直面しても、親子関係が良好に保たれているケースも存在する。その親子に共通していると感じるのは、離婚・再婚時に親が子どもに離婚理由や今後の生活について説明をしている、子どもの気持ちや意見を聞こうとしている、親が精神的に安定し自立できている、ということだ。

離婚をしたらどちらの親と暮らすのか、苗字は変わるのか、引っ越しや転校はあるのか、離れて暮らす親とは会えるのか、祖父母との関係はどうなるのか、子どもたちが抱える不安は沢山ある。その不安に耳を傾け1つずつ説明し不安を解消してあげることが必要だ。

子どもに意見を聞いても、すべて反映させるのは困難だし、子どもが「離婚しないで！」と言ったらしめないのか？と問われることがあるが、子どもにとって重要なのは結果ではない。「親が自分の気持ちに耳を傾けてくれた」その事実がなにより大切なのだ。

以上のことから、今後、親の離婚・再婚に直面する子どもに必要なサポートは以下と考える。

1. 子どものケア機関

親の離婚時に、子どもの意見や気持ちを聞いてくれる専門員が常駐するケア機関。両親に代わり、子どもの意志を聞き取り、ときには代弁し、親を指導してくれる。

2. ピアサポートの場を全国に

子どもたちが仲間と出会う場を自治体などが全国で行う。母子家庭や父子家庭の親子イベントや旅行をきっかけにしてもよい。

3. 離婚後の親の精神面を支えてくれるサポート

一緒に暮らす親の精神が安定していなければ、親が子どもと向き合って話すことは困難である。親に対して、第三者の援助者が定期的に訪問カウンセリングをする、同じ境遇の親同士が交流できる場を提供するなど、親のケアを行う。

■ 最後に

親の離婚・再婚に直面する子どもたちが幸せに成長していくためには、社会のサポートが必要不可欠である。私たちのような小さい民間団体では、ほんの一部の子どもたちにしか手が届かない。だから私たちの活動を知ってくれたみなさんが、全国でサポートを始めてくれることが私たちの願いである。

参考文献

- エミリー&ジョン・ヴィッシャー著2001年「ステップファミリー」WAVE出版

キーワード：ステップファミリー

再婚家族のことをステップファミリーと言う。ステップファミリーとは「一組の成人男女が共に暮らしていて、少なくともどちらか一方に、前の結婚でもうけた子どもがいる家族」のことである。ステップという接頭辞は、「血縁のない」という意味の古語“steop”を語源としている。

## II 当事者の参画と現場における取り組み

# 児童相談所における 子どもの最善の利益の保障



厚生労働省 児童福祉専門官 川松 亮

### 1. 児童相談所における相談援助活動の理念

戦後に始まった児童相談所の歩みは60有余年を経ている。その間に生じた子どもの問題に対して、時々の児童相談所は時代の要請を受けながら対応のあり方を模索してきた。その問題とは、例えば障がいを持つ子どもたちの療育活動であったり、不登校の子どもたちのための取り組みであったりと時代とともに変遷してきた。そしてここ10数年の児童相談所では、子どもの虐待に対する取り組みが大きなウェイトを占めるようになってきている。とはいえ、今も昔も児童相談所の活動の中核は要保護児童に対する支援であり、そのために児童福祉施設とともに歩んできた歴史であったといえよう。そしてまた、多くの要保護児童の背景にある家庭の貧困問題を見つめてきた歴史であったともいえる。それは昨今の虐待事例の多くにおいても同様なのである。

ここで児童相談所について少し説明をしておこう。児童相談所とは児童福祉法に基づき都道府県、政令指定都市、及び児童相談所設置市に設置されている行政機関であり、18歳未満の子どもに関するあらゆる相談に対応している。2013年4月1日時点で全国に207か所が設置されている。

厚生労働省が示している児童相談所運営指針によると、「児童相談所の設置目的と相談援助活動の理念」として以下のように書かれている。すなわち「子どもが有する問題又は子どもの真のニーズ、子ど

もの置かれた環境の状況等を的確に捉え、個々の子どもや家庭に最も効果的な援助を行い、もって子どもの福祉を図るとともに、その権利を擁護することを主たる目的」とすると記されており、また「すべての子どもが心身ともに健やかに育ち、その持てる力を最大限に発揮することができるよう子ども及びその家庭等を援助することを目的とし」、このため、「常に子どもの最善の利益を考慮し、援助活動を展開していくことが必要である。」とされているのである。ここには、子どもの最善の利益保障の意味と児童相談所がそれを追求すべきことが示されている。

### 2. 子どもの最善の利益が問われる場面

さて、それでは具体的にどのような場面で、子どもの最善の利益を考慮した対応が問われるのであろうか。

まず思い浮かぶのが子どもを家庭から分離する場面である。中でも子どもの虐待問題においては、児童相談所の介入的スタンスによる対応が必要となることが多く、保護者の意向と衝突することがある。子どもの一時保護は保護者の同意が要件とはならず、保護者の意向に反して一時保護を実施する権限が児童相談所長には与えられている。一時保護をするかどうかは、子どもの安全の問題こそが判断の要件なのだ。すなわち、子どもを家庭においたままで安全を確保できるのかどうかを的確にしかも迅

速に判断しなければならないのである。子どもが家庭から分離されることによるマイナスを考えてもお、安全の確保(あるいは家庭から分離した状態での調査の継続)が必要と考えられるときに一時保護が実施される。そこで重要となるのがアセスメントの正確さである。児童相談所では子どもの安否確認をした上で、様々な情報を総合的に検討し、しかも一人の職員だけではなく組織として判断することで、その正確性を確保しようとしている。一時保護においては保護者からの厳しい反応も想定されるが、子どもの安全を巡っては一步も引かない毅然とした姿勢が児童相談所には求められるのである。

一時保護のほかにも、子どもの安全を確保するために児童相談所の法的権限がさまざまに強化されてきている。これらの権限を適切に活用しながら子どもの安全・安心を確保することが児童相談所の役割となっている。

もちろん、保護者を支援する姿勢を示し、相談関係が形成できるように努力するソーシャルワークの姿勢を忘れてはならない。子どもを家庭から分離することが目的なのではなく、家庭が子どもにとって安全・安心な養育環境となるように、保護した時から家族再統合への取り組みが始まるのである。子どもにとっても自分がこれからどうなるのか不安に駆られているため、見通しを丁寧に示していくことが必要である。

さて、子どもの最善の利益が問われる場面として次に思い浮かべるのは、施設入所もしくは里親委託から家庭に復帰する際の判断である。施設入所後に保護者から早期の家庭引取りを要望されることがある。しかし、保護者の要望通りに家庭復帰することが、子どもの安定や成長につながるとは必ずしもいえないのである。施設入所後の子どもの精神的安定や成長と、他方では家庭状況の改善を勘案しながら、家庭復帰の適否や時期を判断しなければならない。とりわけ虐待ケースの場合には、再虐待の可能性も

予測することが必要である。国のガイドラインでは家庭復帰の適否を判断するためのチェックリストを示しており、こうしたアセスメントを他機関とともに実施することが必要である。また逆に、引き取りに消極的な保護者に、子どもの気持ちを伝えながら引き取りを働きかけることもある。いずれにせよ、子どもや保護者の思いを十分に聴き取りながら、関係機関とも情報を共有し、慎重に検討することが必要である。この場合、日頃から子どもを支援し、また保護者の状況もよく把握している児童福祉施設や里親の意見は十分に尊重されなければならない。そして、施設の職員や里親と協働して、子どもや保護者に対する働きかけを行うこととなる。子どもの家庭復帰前には、地域の関係機関とも個別ケース検討会議を開き、情報を共有した上で支援体制を構築することが、子どもの生活を安定させるためには必須である。

ところで、子どもが家庭復帰しないという選択肢もありえる。この場合は、子どもと家族が別々の場所で暮らしていても、家族としての思いを共有できるような形での親子関係再構築の取り組みが求められる。あるいは子どもが家族とは異なる自分自身の人生を生きていくことへの自覚を深めたり、そのためにも子どもの生い立ちを整理する作業なども必要となる。これらの取り組みも施設の職員や里親との協働なくしてはなしえない。

子どものパーマネンシーを考えた時に、子どもがどこでどういう人たちに囲まれて生活をし、安定して自己実現への道を歩んでいくことがいいのか、簡単には結論が出ないが子どもの最善の利益にとっては極めて重要な選択をしなければならない。子ども自身や関係する職員・大人たちとともに悩みながら決めていかなければならない。

もう一つ、子どもの最善の利益が問われる場面を考えてみたい。それは一時保護所から施設への入所を決定する時である。とりわけ非行問題への対応では、この場面に相当な力を入れなければならない。

子どもにとっても保護者にとっても施設入所は望まない選択であることが多い。子どもにとっては、これまでの学校や地域の関係を中断して、知らない人と暮らさなければならない。保護者にとっては、自分の養育の在り方を否定されるような気持ちにさせられることもある。従って支援する私たちは、子どもや保護者が何を変えなければならないのか、施設入所することでどういう良いことがあるのか、どういう未来が開ける可能性があるのかを、相手が納得できるように提示できなければならない。その際には、子どもや保護者の思いとぶつかりあう厳しいやり取りが想定されるが、支援者としての信念を持って誠実に説得することが必要となる。子どもに対しては、家族に見捨てられるのではないことを伝え、家族との関係修復の見通しも示さねばならない。

### 3. 子どもの最善の利益のために何を大切にするか

以上に述べた場面のほかにも、子どもの最善の利益を巡って意見の対立が想定される場面はいくつかあるだろう。一時保護後に施設入所するのか在宅支援するのかを選択する場面、施設措置変更を検討しなければならない場面、在宅支援を継続する中で子どもの安全問題が浮上してきた場面、子どもが進路を選択する場面、子どもに医療ケアやカウンセリングを導入することを検討する場面などいろいろと考えられる。

こうした場面で大切にすべき考え方として、以下のような点があげられると考える。まず第一には子どもの安全・安心を図るという点だ。これは短期的には最も優先されるべき課題であろう。そのために、リスクアセスメントを正確に行わなければならない。第二には、長期的に見て子どもの健康的な成長発達につながるのかどうかという点である。例えば在宅での支援では、保護者の子どもへのかかわりが子どもにどういう影響をもたらすのか、総合的な診断に基づく見通しを示して改善を求めなければなら

ない。そのためには、個々の子どもの成長にとって必要なニーズを正確に把握することが大切である。その上で、そのニーズを保障するために保護者が変わる方向性をともに探っていかなければならない。長い支援の中で前向きな変化を見いだせることもある。必要なのは支援における関係者の連携と、息の長い支援の継続であると考えられる。

第三の観点は子どもの自己実現につながる方向性になっているかどうかということであろう。子どもが成人した時に自己肯定感と自信を持って人生を歩めるような支援につながっているのかどうか、子どもの持っている力を引き出し応援する支援になっているのかどうかを検討したい。第四にあげておきたいのは、子どもにとっての人間的なつながりの保障ということである。子どもは家族や安心できる人との相互関係の中で持てる力を伸ばして育っていく。従って、子どもにとっての安心できる居場所を提供できているのかどうか問われる。できればそれが家族であることが望ましいことから、何とか家族と暮らしていけるように関係者が協働してサポートしていくことが必要である。一方、家族が安心できる居場所になりえない場合には、それに代わる家庭的な環境を提供することとなる。

### 4. 子どもの最善の利益をどう保障するか

実際のケースワークの中では、何が子どもの最善の利益になるのか、それをどう保障するのか迷うことが多い。以下ではその方法について私見を述べたい。

まずは、子どもと保護者の意向を十分に聴き取ることである。自分にかかわることについて子どもが主体的に決定できる環境作りが必要であるが、子どもはいきなり主体的な決定を行えるわけではない。そのためには信頼する人たちに頼ったり、それが満たされる経験を積み重ねる中で、初めて自分の気持ちを言い表すことができるようになる。子どもが安心して気持ちを表現できる配慮が求められる。一方、

保護者は家庭の状況をもっともよく知る存在であり、混乱しながらもそれまでに模索してきた当事者である。その思いを聴き取りながらともに整理することが必要である。子どもと保護者の思いを聴き取るとは、家族の生活歴を丁寧に聴き取ると合わせて、ケースワークの基本となることなのだと思う。もちろん、子どもや保護者の意向のとおりに進まないこともある。その場合には、児童相談所の方針の理由と今後の見通しを丁寧に伝えていくことが大切となる。

現在、虐待事例の保護者支援プログラムが多様に展開されるようになってきているが、そこでは当事者である家族が計画作りに参加し、支援者とともに問題解決の方法を考える取組みが始まっている。

次に、子どもと家族の持っている力をとらえる必要性をあげたい。子ども自身が育っていく力、あるいは家族のストレンクスを見出し定着させることで、子どもと家族が自らの問題を乗り越えていくことが可能となると考える。

三つ目は、以上のようなアセスメントをする上で、児童相談所内の各職種が連携協働することである。とりわけ、児童福祉司と児童心理司とが一つのケースを共同で担当し分担しあいながら、社会調査と心理診断とを有機的に結び付けて検討することが大切になる。さらには、児童相談所の児童精神科医や弁護士などの職種とも連携して、児童相談所全体がチームとして一つのケースに対応していくことが求められる。そうすることが児童相談所の専門性を高めることにつながるのである。

四つ目には家庭に必要な支援につなげることが必要と考える。例えば子どもの虐待は、家族の経済的困難や社会的孤立が背景に見られる場合が多い。それに加えて保護者や子どもの病気・障がい、またはDVなど様々な困難を抱え込み、子どもの養育に余裕が持たなくなっているのが現実だ。そこでまず、家庭の生活基盤を整えるための支援が必要である。こ

うした家庭は、地域に支援のための社会資源があっても、それを知らなかったり、アクセスできないことも多い。そこで子育て家庭に必要なサービスにつなぎ、子育てを補っていくことが必要となる。サービスとして例えば、ヘルパーの派遣やショートステイの利用、母子生活支援施設への入所や保育所の利用、生活保護やひとり親家庭支援につなぐこと、医療機関につなげることなど多様な手法が考えられる。こうした社会資源につなぐためには関係機関との連携協力が欠かせない。こうした努力を関係機関とともに行うことが、子育ての困難を軽減することにつながる。

五番目に、地域の支援ネットワークの構築をあげたい。上記のような支援を、一人児童相談所だけで行うことは不可能である。地域の多機関と連携し、それぞれの機能を持ち寄り、それぞれの限界を補い合って支援していくことが必要である。連携は言うほどたやすくはないが、まさに顔の見える連携関係を地道に積み上げていくことで、それぞれの持つ機能を重ね合わせた協働の関係を構築したい。

## 5. ケースワークは希望を届ける仕事

子どもの最善の利益を図るためには、その生活の基盤となる家庭への支援を充実させなければならない。家族を総合的・構造的にとらえて、家族ぐるみの支援をしていくことが必要である。

子どもと家族が前向きな希望を持てるように、私たち支援者も希望を持ちながら手を携えていきたいと思う。

### キーワード：支援のための地域の社会資源

家庭の養育を支援するためには地域に多様な社会資源が用意されている必要がある。とりわけ家庭訪問型の支援は、保護者の話を傾聴したり、一緒に家事育児をすることで、家庭生活の安定を図ったり育児負担を軽減できる。それは、子どもの健康的な成長発達にも直接的に良い効果をもたらす。このような社会資源を地域に創出することが必要であり、また支援につながりにくい家庭とつながりを作っていくための関係機関の工夫が求められる。

## II 当事者の参画と現場における取り組み

# 子どもの司法面接 ——子どもの最善の利益を守るために



たなかしゅうこ  
立正大学心理臨床センター 相談員 田中周子

被害を受けた子どもから事実を聞くための「子どもの司法面接」は、児童相談所・弁護士・裁判所・検察・警察などが注目している面接法である。この司法面接を実施する目的と対応の間の連続性、さらに子どもの日常生活と司法面接の間の連続性に留意することが、「子どもの最善の利益」に近づくために重要であることについて述べたい。

### 1. 子どもから出来事について聞く

子どもの司法面接 (forensic interview) は、他にも捜査面接 (investigative interview)、事実／被害確認面接と呼ばれている。ここでは、まとめて司法面接と表現する。

司法面接の目的は、子どもから出来事についてできるだけ正確な情報をより多く報告してもらい、そして、面接の繰り返しによって受ける二次被害を予防することである。どのような環境要因から子どもを守る必要があるのかを知るための、子どもから直接得る手がかりである。

司法面接の研究は、おもに子どもの記憶とコミュニケーションのプロセスに関するもので、発達心理学、認知心理学、法と心理、福祉の分野である。子どもは情報を保持する力の弱さ、被暗示性の高さ、供述の変遷の生じやすさがあるため、できるだけ誘導せずに子どもが自分の言葉で話す、すなわち自由報告を求めることが必要だととらえられている。そ

こで強調しておきたいのが、話を聞く大人の側の要因をコントロールすることである。

なお日本では、制度上ひとつの手法が標準化されているわけではない。そして、今のところは関係機関が面接を協働で実施する制度ではないため、各機関の必要が生じると子どもは度重ねて尋ねられる実情がある。

子どもの司法面接を実施するということは、子どもの安全感をおびやかしたであろう出来事について尋ねることが想定される。子どもの利益のために、どのような環境要因から子どもを守る必要があるのか、どのような情報まで聞くのが適切であるのか。司法面接を実施するからには、対策につながる効果的な面接である必要がある。

### 2. 子どもの保護の手続に関する

#### 国連子どもの人権委員会の勧告

2010年国連子どもの人権委員会は、被害を受けた子どもの保護の日本の司法手続きについて、繰り返し証言するよう求めることは外傷体験となるおそれがあるので、録画による証言について専門家と協議して証人となる子どもを支援する手続きを早急に見直すようにと勧告している。

被害を受けた子どもの人権の観点から、子どもの司法手続き制度に基づいての子どもの司法面接が日本に導入されることは、子どもの利益に合致すると

〈表 1〉 質問の種類のみとめ

質問の名称	定義、例、どこで用いるか
誘いかけ	面接者から情報を提供することなく、子どもから情報を得る。「もっとお話しして」①出来事 の分割(朝起きてから、〇〇までのことを、全部お話しして)、②手がかり質問(さっき〇〇っ て言っていたけれど、そのことについてもっとお話しして)、③それから質問(それから?あ とは?)がある。ラポールの形成、エピソード記憶の訓練、本題への移行をはじめ、できるだ けこの質問を用いる。
促し	面接者からの情報提供を含まない応答。①エコーイング(子どもの言葉の繰り返し)と②あい づちがある(ふむふむ)。「誘いかけ」と同様、ラポールの形成、エピソード記憶の訓練、本題 への移行をはじめ、できるだけこの質問を用いる。
直接質問 (焦点化質問)	子どもがすでに話したことについての詳細を尋ねるWH質問(いつ、どこで、誰が、何を、ど うした、どのように)。「誘いかけ」とともに用いる。「なぜ」は避ける。(さっき〇〇って言っ ていたけれど、それはどこで?)
誘導質問 (選択質問)	ブレイクの後で、吟味の上用いる。子どもが話していないことについてのクローズ質問。「誘 いかけ」とともに用いる。(さっき〇〇って言ってたけれど、それはお家の中かな、外かな?)
暗示質問	ブレイクの後で、吟味の上用いる(できるだけ避ける)。子どもが話していないことについて、 特定の答えを仮定、含意する質問。「誘いかけ」とともに用いる。(さっき〇〇って言ってたけ れど、それは、□□したってことかな?、他に誰か〇〇した人はいる?)

考えられる。

### 3. 世界の司法面接

司法面接は、アメリカ・イギリス・イスラエル・カナダ・スウェーデン・デンマーク・ドイツ・韓国など、世界各国の警察・子どもの権利擁護機関で用いられている(英国内務省・保健省2007、Lamb et al. 2007)。司法面接の開発研究とトレーニングは、世界各地で発展している。面接法には多くの種類があり、認知面接(CI)、NICHDプロトコル、コーナーハウスRATAC™プロトコル(Finding Words)、Achieving Best Evidence(Home Office 2000)、ステップワイズと呼ばれるものが例としてあげられる。面接は、原則1度限り聴取し、録音・録画しながら行われるが、これらには①面接の約束事を説明する、②ラポール(「キーワード」参照)を形成する、③自由報告をしてもらう、④質問は最小限にする、⑤クロージングを行う、など手続き上の多くの共通点がある。

ここでは、上記の面接法のうちアメリカの国立子ども健康と発達研究所(National Institute of

Child Health and Human Development : NICHD)でLamb博士らが作成したNICHDプロトコル(Lamb et al. 2007)を紹介する。この面接法の特徴は、構造化されており、面接者の発話の文言が定められていること、面接手続きにエピソード記憶の練習や開示に関する情報を尋ねる手続き(これまでに誰に話したか)があること、研究データの裏打ちがあることなどである。欧米各国で用いられているが、特にアメリカのユタ州ソルトレーク市の子ども司法センター(Children's Justice Center)ならびにイスラエル(国指定の面接法となっている)で実施されている面接のアーカイブを用いて、分析研究が行われている(仲2012)。

この面接法で分類されている質問の種類のみとめ(仲 2010)は、表1のとおりである。子どもに自由報告を求めるために重要なのが、誘いかけ・促しである。それ以下の質問項目については、吟味の上で注意深く用いる。

以下は、ラポールを築いた後のやりとりの例である。

面接者：では、今日ここに来たわけをお話してください(誘いかけ)  
子ども：あのね、おじちゃんがへんなことしたから、いやだった。  
面接者：そのことについて、詳しくお話してください(誘いかけ)  
子ども：がっこうからかえるときに、おじちゃんがいて、おかしあげるよって行ってベンチにすわったの。  
面接者：それから？(誘いかけ)  
子ども：わたしが、おじちゃんのおひざにのっけられた。  
面接者：それから？(誘いかけ)  
子ども：そしたら、おひざからおりたいのに、ぎゅっとつかまえられた。  
面接者：そしたら、おひざからおりたいのに、ぎゅっとつかまえられた(促し)。  
子ども：おひざにのっけてたんだけど、ずっとつかまえられて、いやなことされた。  
面接者：ふむ(促し)  
子ども：こわいから、ないたんだけど、そしたら、おしりつねってきた。

#### 4. 子どもの司法面接のトレーニング

現在は、子どもから出来事について聞くための面接法の研修が、福祉・司法の様々な機関の必要性に応じて企画されるようになってきている。

ここでは独立行政法人科学技術振興機構(JST)の研究プロジェクトの「司法面接法の開発と訓練」を紹介する。プロジェクトの目標は、司法面接に関する基礎研究とともに、司法面接ならびに司法面接のトレーニングのプログラムの作成である。このプログラムにそって、児童相談所、家庭裁判所、弁護士等がトレーニングを受けた。児童相談所の職員に対して行ったプログラムの効果の測定では、2009年と2010年のいずれにおいても、研修後は、自由報告または面接の本題(映像の内容)において、被面接者は面接者よりも長く話すようになった。研修により、面接者は被面接者により多く話させ、より多くの情報を得られるようになった(仲2012)。

#### 5. 子どもの日常生活と司法面接のつながり

子どもの司法面接は、被害から回復までにいたる援助の過程においては、ピンポイントの特殊な面接法である。一見、子どもの日常生活にかかわる大人には関連がなさそうにもみえる。あえて海外の手法を導入されることへの疑問もあるかもしれない。しかし、子ども自身が人生で体験する様々な大人や対人援助職との出会いは、侵襲のない出会いばかりではない。日本の子どもの被害への対応は、システムとしての課題が山積している。一部の子どもは一部の配慮の行き届いた大人や対人援助職と出会って回復につながるが、多くの子どもはあらゆるプロセスで二次被害に晒される現状が危惧される。

とりわけ性的虐待は、子どもの話の他に情報が少なく秘匿されがちであるため、子どもが話すことに重きがある。例えば、ある子どもが養護教諭に「おなかがいたい。もう私はふつうに赤ちゃんが産めないとお父さんに言われた。今日は家に帰りたくない」と話したとする。学校として児童相談所に通告するかどうかの意思決定までの段階において、事の重大性を鑑みて、担任も、スクールカウンセラーも、副校長もまた尋ねてしまう。大人は、援助しようとしているのだが、子どもに同じ質問の繰り返しやクローズ質問をすることによって、はからずも誘導してしまい、子どもが語る内容への驚き・疑念・怒りなど、子どもにとって否定的な印象となるような反応をしてしまう。

その結果、子どもが初期に開示した内容をひるがえし、司法面接の段階で「あれは冗談だった」と言うと、周囲の大人が抱くのは、子どもの側の要因によって内容をひるがえしたとの印象である。しかし、子どもは大人から繰り返し尋ねられるなかで、大人の反応の大きさを目の当たりにし、不安、自責、羞恥心、自尊心の低下にとらわれ、開示の内容を変えたのかもしれない。

このようなことは、子どもが初期の開示をする可

能性のある、様々な日常生活や援助の現場で生じる。

関連して、子ども家庭総合研究所による児童相談所における性的虐待ガイドライン2011年版概要から、「これからの虐待通告の基本要件」について引

- 1) 子どもの安全が脅かされている(あるいはその疑いがある)。
- 2) 家庭養育において子どもの安全が保障されていない(あるいはその疑いがある)。
- 3) 誰であれ、そこにいる者だけで、任意に、いつでも子どもの安全を確実に確認することが困難で子どもの安全に不安がある、また子どもの養育者がそれに協力しない(可能性がある)。

以上の要件のひとつに該当があれば通告を検討。通告の妥当性を否定する要件なければ通告。

以上の要件のふたつ以上の要件に該当があれば通告が必要である。

上記のことについて、通告者は子どもの問題が児童虐待にあたるかどうか、確証を得る必要はなく、問題が不適切な養育や児童虐待にあたるかどうか調査し、判断するのは通告を受理した児童福祉機関、児童相談所の担当責務である。(以下略)

上記の虐待通告の基本要件によるならば、前述の例のように、子どもから養護教諭に対する初期の開示から性的虐待が疑われる場合、その場面での会話をそのままに逐語としてメモあるいは録音・録画しておく。疑いのまま児童相談所への連絡を行い、その後の子どもへの対応は児童相談所との綿密なやり取りの上で進めることになるであろう。

子どもが初期の開示をした後は、子どもが自発的に話すのでなければ、出来事について周囲の大人からは根掘り葉掘り尋ねない。すみやかな司法面接を含む司法手続きの検討や進行、心身の治療や子どもの処遇の決定、安心で安全な生活の営みへと移行し、体験からの回復が促進されるようでありたい。そこで、日常生活で子どものサインに気づく可能性のある、あらゆる援助職にひろく知っていただくことが

重要と思われる。役割のあるすべての大人が各々の分担を把握して、見通しをもった子どもへの対応をすることが望まれる。

## 6. 司法面接と子どもの手続き代理人制度

さらにここでもう一点、司法面接との関連で子どもの手続き代理人制度について紹介する。

家事事件手続法は、平成23年5月19日に成立し、同月25日に公布された(平成25年1月1日施行)。

子どもは、手続き行為能力が認められた事件において、家事審判・調停の結果により直接の影響を受ける場合には、当該手続きに利害関係参加することができる(法42条2項)。また、裁判所・調停委員会は、子どもが自ら参加をしない場合でも、職権で参加させることができる(法42条3項、法260条1項6号)。このように子どもが手続きに関与し、手続き行為を行う場合、子ども自身が弁護士に依頼して手続き代理人を選任することができることはもとより、裁判長・裁判官が必要があると認めるときは、申し立てまたは職権で、弁護士を手続き代理人に選任することができる(法23条1項、2項、法260条2項)。(2012 日本弁護士会子どもの権利委員会)

これまでも家庭裁判所の家事事件では、調査官が親の離婚紛争のさなかにある子どもに面接を行い、背景の調査や関係機関との連絡調整をし、当事者や子どもにとっての解決策を検討して裁判官に報告する役割がある。上記の制度の施行により、子どもの意見表明の機会はさらにひろがったことになる。

日本弁護士連合会(2012)は、子どもの手続き代理人マニュアルを作成し、出来事について子どもから話を聞く際は、中立の態度・ラポール・自分の言葉で話す練習・オープン質問を行うなど、子どもの司法面接の手法に留意した内容になっている。さらに、子どもからの聴き取りにおいて、性的虐待の告白を受けた時は、概要のみを聴き取った段階で、そ

れ以上の聴き取りは避け、児童相談所などや社会福祉法人カリヨン子どもセンターの司法面接事業に相談すべき、としている。

2012年、日本弁護士連合会主催の子どもの手続き代理人制度の連続研修が開催された。筆者は、その中の子どもの面接を想定したロールプレイ研修を要請され、参加者の方々は熱心に実習に取り組んでおられた。研修では、親の離婚と子どもの気持ちQ&A(2011)を執筆されたNPO法人Winkの新川氏らが一役買ってくださった。

なお、手続き代理人の行う子どもとの面接には継続性があり、司法面接の面接官が原則一回の役割であるのと比較すると複合的な役割を担っていると考えられる。手続き代理人は、子どもに対して出来事についても聞くが、子どもの意思の把握と、さらに子どもの立場に立った弁護士として意見を述べる役割もある。子どもの手続き代理人は、子どもの代理人であると同時に、子どもの最善の利益の実現をも職務に含むと理解されている。

子どもは、家族としては当事者であり転居・転校など実質として大きな影響を受ける立場ながら、親の離婚の理由を説明されないうちに事態が進行してしまう場合もあり、そうしたことから子どもは自分のせいで父母が離婚したという自責の念を抱くことも生じがちである。このように子どもの心理的危機ともなりうる節目において、手続き代理人が子どもの実質的なサポーターとなるよう、実例を積み上げ発展していけるよう期待している。

## 7. おわりに

子どもの司法面接は、子どもが様々な援助を受ける長い経過においてはピンポイントの面接法であり、直接携わる機関・職種は限られる。しかし、子どもの人権が守られて安全に生活するための留意は、非日常のことでなく日常生活の延長線上にある。子どもからの出来事の聴き取りにおいて、大人

の側の要因のコントロールが重要であることが、一般的に知られることを期待する。被害にあった子どもや両親の離婚の際の子どもの事実の報告と意見表明の機会が、必要性や明確な目的に応じて確保され、大人を信頼して話す体験となってほしい。子どもが、自分と自分をとりまく状況を見守られている感覚を持ちながら生きられるように、との願いである。

## 文献

- 英国内務省・保健省(編)仲真紀子・田中周子(訳)(2007). 子どもの司法面接:ビデオ録画面接ガイドライン. 誠信書房.(Home Office/Department of Health(1992). Memorandum of good practice on video recorded interviews with child witnesses for criminal Proceedings. The Stationery Office.)
- Home Office(2000). Achieving the best evidence in criminal proceedings: Guidance for vulnerable and intimidated witnesses, including children. Home Office Communication Directorate.
- Lamb, M. E., Orbach, Y., Hershkowitz, I., Esplin, P. W., & Horowitz, D. (2007) A structured forensic interview protocol improves the quality and informativeness of investigative interviews with children: A review of research using the NICHHD Investigative Interview Protocol. Child Abuse and Neglect, 31, 1201-1231.
- 仲真紀子(2010). 北大司法面接ガイドライン. <http://nichdprotocol.com/guidelinesjapanese.pdf>. (2013年5月20日アクセス)
- 仲真紀子(2012). 子どもの証言と面接法. 日本発達心理学会(編) 根ヶ山光一・仲真紀子(責任編集) 発達科学ハンドブック4. 発達の基盤:身体, 認知, 情動. 新曜社.
- 日本弁護士連合会子どもの権利委員会(2012). 子どもの手続き代理人マニュアル. 日本弁護士連合会.
- NPO法人Wink編 新川明日菜(2011). 親の離婚と子どもの気持ちQ&A. 明石書店.
- 柳澤正義・山本恒雄・庄司順一(2012). 平成20～22年度厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業児童相談所における性的虐待対応ガイドライン2011年版概要. 日本子ども家庭総合研究所. <http://www.aiikunet.jp/exposition/guideline/2486.html> (2013年5月20日アクセス)

## キーワード:

### 子どもの司法面接

子どもから事実について聞くための面接法。話を聞く大人の側の要因をコントロールすることが重要。

### 子どもの司法面接におけるラポール

温かみが淡々としていて、子どもが話しやすい関係。ラポールにおいて、面接者は原則として子どもの言葉や報告にコメントや評価をせず、「それで、それで」と聞く。今日や昨日の出来事を思い出し詳細に話してもらって練習も行う。

II 当事者の参画と現場における取り組み

# 児童養護施設における子どもの権利擁護

## — 神奈川県の子ども人権審査委員会における システムアドボカシーの取り組みから

神奈川県立ひばりが丘学園  
園長

かとうよしあき  
加藤芳明



文部科学省初等中等教育局  
教科書調査官

やまやはるえ  
山屋春恵



### 1. はじめに

子どもの権利条約の国連採択から約10年後となる1999年9月、神奈川県は、児童養護施設鎌倉保育園（現在は「鎌倉児童ホーム」）を運営する社会福祉法人に対し、異例ともいえる「改善勧告」を行った。当該施設は、理事長解任、施設長・副施設長辞職、職員の解雇などとともに、全理事の退任など運営体制を一新させた。これは、子どもからの、職員による体罰等の訴えを機に、第三者機関である子ども人権審査委員会が介入し施設の運営体制の改革がなされたことから、高橋（2000）は、「わが国における初めてのシステムアドボカシーの実践例」としている。

「改善勧告」に至るまでに、一体どのような経過があったのか。また、当該施設がその後どのように運営体制を立て直すまでに至ったのか。

本稿では、子ども人権審査委員会の当時の介入経過や、当該施設、その他機関の対応をたどるとともに、本事例が、その後の神奈川県における子ども家庭福祉行政にどのような影響を与えたのかについて改めて振り返り考察したい<sup>\*1</sup>。

### 2. システムアドボカシーとは

#### (1) 子どものアドボカシーとは

アドボカシー (advocacy) は、権利擁護と訳され、ソーシャルワーカーの主要な役割であり使命であるとされている。その概念は、エンパワメントとの関係で語られることが多い。

北野（2000）は、エンパワメントについて、「ヒューマン・サービスにおける援助の目標 (goal) 概念であるとともに、過程 (process) 概念である」としている。一方アドボカシーに関しては、「権利にかかわる法的・政治的な諸問題に関して、個人や仲間がエンパワメントすることを支援する一定の方法や手続に基づく活動」であるとする。

つまり、アドボカシーとは、権利侵害などの諸問題に対し、その権利の回復や獲得等とおして当事者がエンパワメントされるための何らかの積極的な支援アプローチということができる。

それゆえ、わが国で特に子ども家庭福祉分野においてアドボカシーが注目されるようになった背景は、子どもの権利条約の批准と無関係ではない。すなわち、子ども自身が権利の主体であると捉え、その権利を擁護するための具体的な手立てが、まさに

子どものアドボカシーといえるのである。

(2) アドボカシーの分類とシステムアドボカシー

アドボカシーは、その担い手、目標、戦略などによりさまざまな形があるが、それを対象別にみると、図1のようにケースアドボカシーとシステムアドボカシーに分類することができる。

ケースアドボカシーは、個々のクライアントが正当な権利を獲得し、社会福祉サービスや社会資源を利用できるよう支援される活動である。一方、システムアドボカシーは、集団の利益(権利)のために、社会福祉制度や政策、社会福祉施設運営などの変革を求めて行われる。その手段は、社会調査、市民運動、裁判、第三者機関による介入など幅広い。本稿におけるアドボカシーの実践は、これにあたる。

(3) 神奈川県の子ども人権審査委員会とは

施設内の権利侵害に迅速に対応するためには、アドボカシーを可能にする仕組みが欠かせない。

神奈川県では、日本初の取り組みである子どもの権利擁護のための第三者機関、子ども人権審査委員会(以下「委員会」)を、1998年10月よりスタートさせた。この委員会は、県の「子ども人権相談室事業」(以下「相談室事業」)に位置付けられ、この事業の核となっている。なお、「相談室事業」では、委員会の運営の他、「児童処遇評価事業」(のちの

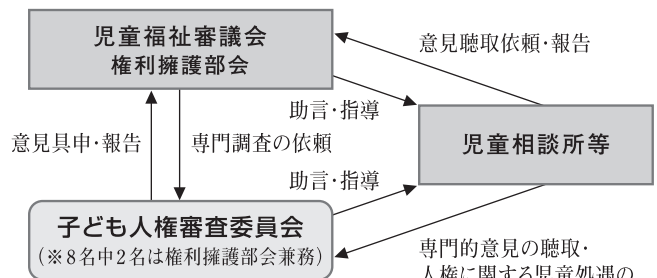
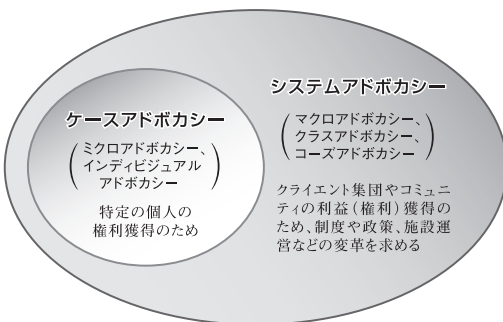
「児童福祉施設サービス評価事業」。「子どもの権利ノート」作成等も含む)、「相談事業」(現「人権・子どもホットライン」)、「普及・啓発事業」の3事業から構成される「子ども人権推進事業」の企画・調整も行っている。

委員会は、子どもの福祉に精通した学識経験者や弁護士、医師等で構成され、子どもの人権に関して調査・審議し、図2のように、児童相談所等関係機関に対して助言、指導等を行う。また、県児童福祉審議会(以下「審議会」)からの求めに応じ、専門的な立場から調査、審議し、必要な意見具申および報告を行うことができる。

本事業開始以降2013年5月までの、委員会の全審議件数431件のうち、児童福祉施設内における不適切な対応(被虐待等)に関するものは33件(7.7%)あった。また、報告件数は447件あり、うち児童福祉施設内における不適切な対応関係は110件(24.6%)を占めている。事後報告や経過報告ではあっても実際には委員会からの助言を受けていることも多い。このように、委員会が扱う事項は、審議会の専門調査機能として扱う児童相談所の処遇困難なケースだけでなく、施設内における子どもの人権侵害等の案件にも常に対応していることがわかる。委員会は、ケースアドボカシーとともに、システムアドボカシーも可能な機関として存在しているのである。

〈図1〉対象別にみたアドボカシーの分類

〈図2〉子ども人権審査委員会と児童福祉審議会等との関係



出典:高橋(2000)を一部修正

この委員会が、スタートして約半年後、鎌倉保育園における子どもへの人権侵害に関する調査をすることとなった。

### 3. 鎌倉保育園における

#### システムアドボカシーの主な経過

図3 (P52) は、鎌倉保育園におけるシステムアドボカシーの主な経過について、時系列に沿って表したものである。1999年3月の委員会による「子ども側からの相談の受理」から始まる介入経過と、その後の児童福祉審議会、神奈川県、鎌倉保育園(法人)など、それぞれの対応について紹介したい\*2。

#### (1) 鎌倉保育園に対する

##### 子ども人権審査委員会の介入経過の概要

事の発端は、当該施設入所中の子どもが元職員に対し、施設での体罰などについて訴えたことから始まる。元職員から民間虐待防止機関へ、同機関から東京都の子どもの権利擁護委員会へ、同委員会が、神奈川県の子ども人権審査委員会に調査依頼を行ったことで、委員会としてこの件を受理している。元職員や他機関がまず、ある一人の子どもの声を受けとめ、子どもの代弁者となったところからこのシステムアドボカシーはスタートしているのである。

調査依頼を受け、すぐさま委員会事務局による予備調査が4月に行われ、その結果を審議した上で、委員会は専門調査実施を決定した。

5月には、専門調査として9日間かけて、元入所児童、元職員、保護者(親族含む)、関係者等、計24名からの聞き取り調査が、面会によって実施された。その際、当時入所中の子どもを含めなかったのは、予備調査の段階で、入所中の子どもから委員会に対して、施設の処遇を肯定、弁護するような手紙が届いたことによる。その手紙には施設長(当時)の前書き文も添えられていたため、当該施設の管理下にある入所中の子どもたちからの聞き取り調査は、この時点で委員会としては実施しないこととさ

### 〈表1〉子どもへの人権侵害等の事実認定の基準

認定	①施設側と子ども側の話が一致。 ②施設側が否定していても、複数の人間(当事者と目撃者を含む)が同一のことを話しているもの。
認定せず	③施設側が否定し、子ども側が単独で証言。 ④当事者や目撃者のない伝聞情報。

出典:高橋(2000)をもとに作成

れた。

その後、施設側への質問項目や質問順序等が決定され、6月9日には当時の施設長・副施設長等施設側に対して約3時間半に及ぶ聞き取り調査を実施した。その際、委員会による聞き取り調査には法的権限はないため、本調査は任意であり拒否できる旨を伝えている。施設側からは、委員会への密告者は誰か、このような場合は体罰というのか、など様々な質問が出されたが、淡々と客観的な事実の把握を目的とした聞き取りが行われた。

子ども側、施設側への専門調査の後、人権侵害等の事実認定の審議を行った。その際、厚生省児童家庭局(当時)へ確認をとった上で事実認定の基準を表1のように設定した。

この基準をもとに、子どもの権利条約、厚生省(当時)通知(1998)、児童福祉法施行規則、児童福祉施設最低基準等を根拠に、8月2日の委員会にて8項目の権利侵害等の事実を認定した。

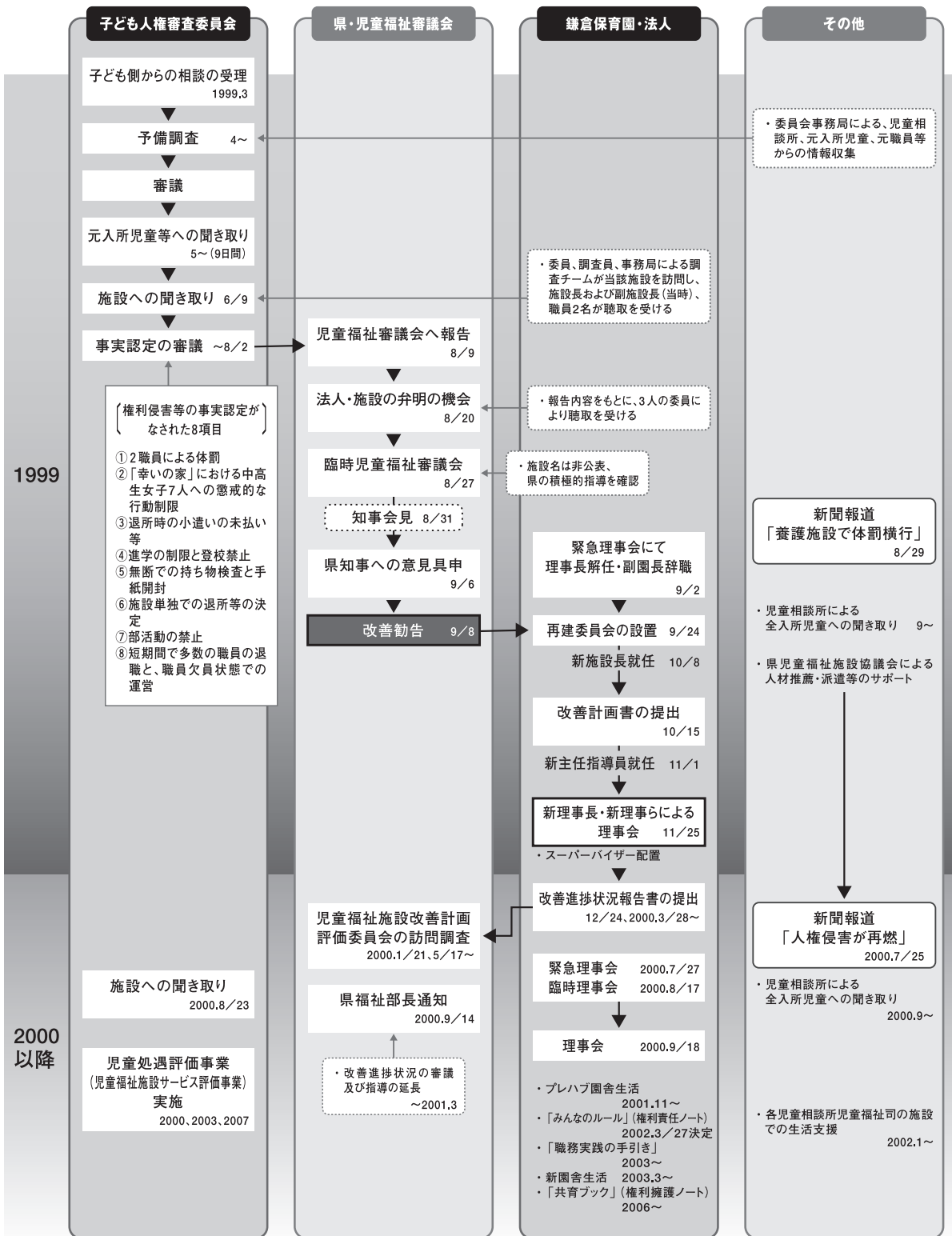
8月9日、委員会はこの内容を審議会へ報告し、その後、当該施設に対しても調査結果を報告、児童相談所に対しては、今後の対応の助言を行った。

#### (2) その後の各機関の対応

##### ①児童福祉審議会の対応

委員会からの報告を受けた審議会は、8月20日、当該法人・施設に弁明の機会を設け、人権侵害等の事実確認を行った。8月27日には臨時審議会を開催し、この件について県も積極的に

〈図3〉鎌倉保育園におけるシステムアドボカシーの主な経過



出典:高橋(2000)、鎌倉児童ホーム「明日へ」(2000~2012)等をもとに作成

指導していくことや、入所児童のプライバシーを守るためにも施設名は一切公表しないこと等が確認された。

9月6日、審議会から知事宛に、人権侵害の「認定」が主眼ではなく、今後の当該法人における処遇改善等の施設作りが課題であり、県の強力な指導の下で速やかに行われることとの意見具申がなされた。

一方この間、委員会も県も予期せぬ出来事があった。8月29日、地元新聞1面トップで「養護施設で体罰横行」という見出しとともに、施設名も報道されてしまったのである。県としても、さらに迅速な対応に追われるとともに、入所児童やその保護者に対する配慮も急務となった。

## ② 神奈川県への対応

審議会からの意見具申を受けた2日後の9月8日、県は当該法人に対し、児童福祉法第46条にもとづく「改善勧告」を行った。内容は、理事長の専任化や法人理事および施設長の人選、入所児童等の意見を聞く仕組みづくり、人権に関する全職員の研修などで、同時に「改善計画書」の提出を求めた。

また、入所児童に対する配慮として、市教育委員会や学校、幼稚園への協力依頼を行った。施設再建については、改善計画の進捗状況の3か月ごとの報告を求め、県立児童福祉施設長や児童相談所長をメンバーとする児童福祉施設改善計画評価委員会を発足させ、その評価にあたった。

## ③ 鎌倉保育園(法人)への対応

一方、新聞報道から4日後の9月2日、法人は臨時理事会を開催し、ここで、理事長および職員2名を解雇、施設長(兼理事長)および副施設長が辞任することとなった。また、県の勧告を受けて9月24日には、県内の他施設長を委

員長とする「再建委員会」を設置し、そこで改善計画案を策定し、法人理事会を経て、10月15日、県に改善計画を提出した。

この間の10月8日に新施設長、その後11月1日に主任指導員が着任し、修正した改善計画を再提出した後の11月25日の理事会で法人役員を刷新、新理事長が就任した。また、12月には懸案であった施設の再整備(新築)のための「建設委員会」も立ち上げている。これらの職員や委員の人事も勧告内容に沿って行われ、法人からの依頼により県や県児童福祉施設協議会(以下「施設協議会」)が人選に協力している。

また、この時期より法人は独自に、子どもの福祉と人権擁護に精通したスーパーバイザーを3名配置し、園の体制の劇的な変化のなか、子どもへの対応等での不安や悩みを抱える職員への助言支援を継続的に行える体制をとった。

その後、改善計画進捗状況報告を継続しているさなかの2000年7月25日、「人権侵害が再燃」と報道され、再度児童相談所と子ども人権審査委員会が聞き取り調査をしたこともあった。当時の主任指導員によると、子どもたちのなかに特権階級があったり、「支配・被支配」の構造があり、子ども集団は不安定な状況が続いていたという。一方、職員体制もケアのあり方を巡っての混乱が続くなど、もともと指導員・保育士の配置数17名だったところ、2002年度までに管理関係も含め延べ27人が退職している。

その後、一度は見送った園舎の再整備が進み2003年3月に新園舎が完成した。しかし2003年度も幼児寮の苦情の対応で苦情解決委員会の調査なども行われ、幼児寮の改善にも取り組んだ。他の寮も小ユニット体制での職員の関わり方の模索が続いていった。

そうしたなか、2002年度から取り組んできた「みんなのルール」(権利責任ノート)が、

子どもたちも主体的に関わるようになり改定を繰り返してきた結果、徐々に浸透し、2006年度には職員の支援マニュアル「共育ブック」（権利擁護ノート）が取りまとめられた。また、組織の仕組みの骨子としての「職務実践の手引き」も職員間の協議を踏まえてとりまとめられ、ようやく子どもたちの集団と職員体制が落ち着いていくこととなった。

#### ④その他機関のバックアップ

児童相談所は、1999年8月の報道直後の子どもたちの状況把握のため、政令市の児童相談所も含め9月中旬に全児童の面接を実施した。2000年7月の「人権侵害が再燃」報道の際も全児童への面接を行った。2001年度には、再整備のために仮設のプレハブ園舎で生活となるが、子どもたちの職員への暴力、暴言、反発など行動が激化し、2002年1月から1か月間、各児童相談所の児童福祉司が交代で夕方から就寝時まで生活の場に入る体制をとり、子どもと職員を支えた。

さらに、県の児童福祉施設サービス評価事業を2000、2003、2007年度に受審している。前出の主任指導員はそれを、「専制体制に再び陥らない点でも非常に有用」で「実践が独善的に閉じていくリスクを否応なく避けられる」と評価している。

## 4. システムアドボカシーがもたらした影響

### (1) 県・3県市児相・施設協議会の連携体制の強化

神奈川県は、当時も政令市が2市（現在は3市と児童相談所設置市1市）あり、県所管の児童養護施設の多くは政令市の協定定員を持っていた。

前述のように、「改善勧告」後、法人からの依頼による再建のための一部の人材の推薦などは県と施設協議会が連携して行い、また、施設支援面では3県市の児童相談所が各中央児童相談所を窓口連携

し、状況把握、職員派遣などを行っている。この連携体制は、鎌倉保育園への勧告から3か月後に同じく「改善勧告」を行った城山学園をはじめ、その後の施設の改善の取り組みなどにも活かされている。

また、本県では従前から3県市の児童相談所長会と児童福祉施設協議会と合同で定期的な研究協議を継続しており、その枠組みのもとで施設、児童相談所等の実務レベルの合同のプロジェクトをその都度編成して、子どもの権利擁護に関する様々な取り組みを行っている。後述の、2000年に策定した「子どもの権利ノート」やサービス評価基準、そして2006年以降の「子どもの権利侵害に関する研究会」での研究などの成果を生み、それらの多くは今日も活用されている。

### (2) 児童相談所による施設への支援体制の確立

鎌倉保育園への対応により、施設に対する児童相談所の支援体制として編み出されたものがいくつかある。

①施設の児童や運営状況に関する情報を共有するため、月例の指導課長会議等で定例議題としたこと、②施設での問題が発生したとき、施設の所在地を所管する児童相談所が中心となり、関係児童相談所を迅速に招集して協議する「支援連携体制」の原型をつくったこと、③子どもからの聞き取り調査の方法（調査票の質問内容も含め）の原型が生まれたこと、④応急対応として児童相談所職員の派遣が有効であることが実証されたこと、などがあげられる。

### (3) 急な理念・体制の変化による子どもへの影響

かつての施設の支援体制の中で子どもの身につけてしまった「支配・被支配」関係は様々な関係性の基本となっており、鎌倉保育園では専制的な施設運営体制がそれを強化したようにも見える。

施設で生活する子どもたちはそうした環境にそ

れなりに適応し、職員との関係も築かれてきた側面もある。それを「改善」の名の下に理念や対応、そして職員の顔ぶれが短期間に大幅に変更されたため、子どもたちが混乱したり、大人への不信感を抱いたであろうことも想像に難くない。

それは、前述の「みんなのルール」が作成されたのが2001年度末、「職務実践の手引き」は2002年度末と、長い時間を要していることからもうかがえる。

また、この件が他の施設の児童、職員に対しても、具体的な子どもの権利擁護へのパラダイム転換を印象付けたものと思われ、その後、急激な価値観の変化に伴う混乱等から子ども間の人権侵害や、職員への暴力などが他の施設にも飛び火していった。

#### (4) 法人理事会の役割の再認識

「改善勧告」では、法人理事長の専任化と理事に子どもの人権問題に精通した学識経験者や児童福祉施設関係者等の中から複数の委嘱を求めており、理事会が施設運営に積極的に関与する役割を明確にした。この考え方を引き継ぎ、次に勧告を受けた城山学園では、理事によるスーパーバイズや研修などの担当制をとっている。

#### (5) 施設内の問題の顕在化と行政等の対応

県内の児童養護施設の間では鎌倉保育園への「改善勧告」の衝撃は大きく、子どもからの「人権・子どもホットライン」への相談や「子どもの権利ノート」に添付された葉書の活用などが喚起された。県では、「相談室事業」とともに(2)で述べた児童相談所の支援体制、情報共有も継続していったなか、施設内の子ども間の人権侵害などが顕在化していくこととなった。これに対し、児童相談所はそのつど、所管の児童相談所と子どもの担当児童相談所がチームを組んで施設への調査や支援を行い、必要に応じ

子ども人権審査委員会に報告する対応を繰り返していた。

しかし、こうした案件が減らないことから、県、児童相談所、施設協議会で「子どもの権利侵害に関する研究会」を立ち上げ、2006年には子ども間の、2008年には職員による子どもへの権利侵害防止のための指針を、2010年には被措置児童虐待防止の視点での指針「子どもの安全と安心を護る養育ブック」を作成している。

また、これを踏まえ、2008年度からは県中央児童相談所に施設支援担当を配置し、施設が児童相談所の支援のもと、主体的に子どもたちの代表と会合をもって暴力根絶を宣言したり、職員が子どもから定期的に聴き取りをしたりする、いわゆる「合同委員会」方式の支援を、2012年度までに障害児施設も含め計7施設に対して行っている。

## 5. 今後の課題

### (1) 施設をサポートする仕組みのあり方

児童虐待相談件数の増加等に伴い、施設の被虐待児、情緒障害、発達障害等様々な課題を抱えた児童の入所も増えており、子どもへの対応は難しさを増している。

そのようななか、2008年の児童福祉法改正により被措置児童虐待の通告義務が規定され、子ども間暴力も、適切な対応がなされない場合にはネグレクトとして扱われることになった。また、2012年度には児童福祉施設の第三者評価の受審も義務化された。子どもの生活環境も、施設の小規模ユニット化やグループホーム、里親委託の促進などより家庭に近い生活環境が重視されるようになった。

近年、県内の児童養護施設でも、施設の老朽化に対応したユニットケアや、居室の個室化など、再整備が進められている。一方で、小規模化・ユニット性に伴う、ケアの孤立化・密室化は、人権侵害に陥りやすいリスクも指摘されており、対応

困難な子どもも含め、愛着形成や自立支援が適切に図られるよう実情に見合った職員配置、人材育成等が強く望まれる。

県では、児童相談所による個別の入所児童の支援はもとより、現在も児童相談所の課長会議等における毎月の施設運営状況等についての情報共有、施設長・中堅職員・新任などの施設職員研修を行うとともに、施設での人権侵害事案が発生した場合は概ね被措置児童虐待として子ども人権審査委員会で審議等を行い、施設への支援を行っている。

しかし、県内の被措置児童虐待認定件数をみると2009年度から2012年度にかけて、それぞれ1件、3件、5件、3件となっており、児童福祉施設での人権侵害に関する事案は減少していない。対応困難な児童が増加していることと職員の退職等の入れ替わりによりノウハウが蓄積されにくいことが要因として考えられる。

県では、被虐待児、発達障害児等への専門的総合的支援を行う入所施設「児童自立支援拠点」の整備を予定しているが、上述のような民間施設の抱える課題に対して、この拠点施設による高度な技術的支援や専門人材育成機能が発揮できる条件整備が必要である。

このほか、施設運営体制のバックアップとしては、県の中央児童相談所が中心となって実践した、いわゆる「合同委員会」の取り組み等を継続的に実施できる、施設支援体制の充実強化が望まれる。

## (2) 子ども自身のエンパワメント

県の「相談室事業」では、当初から施設入所児童向けに、施設での生活のなかで守られることや守るべきルール、困ったときの相談方法などを記した「子どもの権利・責任ノート」(のちの「子どもの権利ノート」)や、子ども本人からの相談に応じる「子ども人権ホットライン」(のちの「人権・子どもホットライン」)の開設、広く県下の児童・

生徒から子どもの人権にまつわる思いや意見を綴った作文などを公募・選考して発信する「子ども人権作品集」、さらに、初期は公開討論の場として「子ども会議」の開催なども行っていた。

これらの取り組みは、4の(3)で述べた、子どもたちにとっての施設生活上の「パラダイム転換」の混乱から支えるツールとして、一定の役割を果たしてきたと思われる。しかし、鎌倉保育園での問題以降も、子ども人権審査委員会での施設での人権侵害に関する事案報告なども減っていない実情があり、子ども自身が守られるべき人権を理解し、意思表示しやすい環境をつくる必要性は依然高いものと思われる。

子ども自身のエンパワメントのために、「子どもの権利ノート」を有効活用するなどして、入所児童自身に対する「子どもの権利擁護」に関する啓発を行ったり、各施設において子どもたち自身が主体的に自分たちの生活や施設運営について意見・要望を述べやすくする仕組みとしての自治会活動、オンブズパーソン実践の活性化など、引き続きアドボカシーの取り組みを強化していく必要がある。

さらに、中長期的には、NPO法人などで一部取り組まれている、自立した子どもたちをサポートする実践や、施設を卒園した児童が後輩たちを支える自助グループの育成なども必要ではないかと思われる。

さらに、本稿では人権擁護の「仕組み」の視点から子どもの施設内虐待等について述べてきたが、虐待やいじめによる被害児童へのケアおよび加害児童への支援も児童相談所等により、迅速、的確に行われる必要があり、そのケアの方法についてもさらに実践研究を積み上げて行く必要がある。

## (3) 他分野との連携

わが国全体では学校での体罰やいじめの問題がますます深刻になり、社会問題化している。

県の「相談室事業」は、当初から条例化でなく、児童福祉審議会の権能を活用することで行政権限の行使も可能としてきた。ただし、対象分野が子ども家庭福祉の領域に限られることから、「人権・子どもホットライン」などで受ける教育に関する相談はリファラーが中心となっている。

近年、教育分野にもスクールソーシャルワーカー(SSW)が少数だが配置されており、引き続き連携を充実させる必要があるとともに、分野を超えた仕組みの拡充も課題であると言えよう。

## 6. おわりに

鎌倉保育園における子どもへの人権侵害等が明るみに出る以前から、他県の児童養護施設でも、職員等による施設内虐待がマスコミ等で取り上げられていた。入所中の子どもたちが児童相談所に直接訴えに行ったり、県知事に施設長の体罰を訴える手紙を送っても、子どもの訴えはなかなか聞き入れられず、県が問題を把握してから改善勧告が出され運営体制が一新されるまで実に5年も要した例もある。

神奈川県の子ども人権審査委員会は、子どもへの権利侵害に迅速に対応するためのシステムアドボカシーを可能にする仕組みとして機能したといえる。しかし、施設改善への長い道のりは、そこからがスタートであることを、鎌倉保育園の事例は物語っている。本稿ではそのほんの一部を紹介したに過ぎない。

本来、子どもたちが生活する日常場における大きな混乱は、できる限り避けなければならない。しかし、長年にわたる閉鎖的な空間には、本稿の実践のような介入なくしては、子どもの人権が侵害され続けていたであろうことも否めない。だからこそ、システムアドボカシーには、施設を支える重層的なバックアップ体制が不可欠である。

鎌倉保育園では、子どもたちを支えるために、新たな施設長や職員をはじめ、県、児童相談所、施設

協議会などの県内他施設も長期にわたってサポートし続けた。

また何より、混乱と不安のなか、子どもたちや職員など当事者が、長い時間をかけて「みんなのルール」や「共育ブック」などを共に作り上げていったその過程が、重要だったといえよう。この過程こそ、施設における具体的な子どもの権利擁護へのパラダイム転換を印象付ける有効な時間であったといえる。さらに、子どもの権利擁護等の観点を新たな基本構想として掲げて建設された、新園舎での生活も、子どもや職員集団が落ち着いた生活を送る契機になっていったとも考えられる。

一方、神奈川県としても、鎌倉保育園に向けたエネルギーは相当なものがあり、それはその後の施設内虐待への取り組みの原点ともなっている。県では、鎌倉保育園への対応と並行して施設サービス評価基準や「子どもの権利・責任ノート」(当時)を、県内の児童福祉施設職員から構成される児童福祉施設研究会等の協力を得ながら作成していった。県内の他児童養護施設職員と共に時間をかけて検討していくことで、子どもの権利に関する理念を共有していったといえる。また、各児童相談所においても、定期的に子ども人権審査委員会に対して処遇困難な案件についての助言を求めている。これを児童福祉司の研修の場としても活用することで、福祉職全体の人権意識向上にもつなげている。

厚生労働省では被措置児童等の虐待防止のためのガイドライン(2009)を示し、施設等で生活する子どもの権利擁護のために適切な支援策を推進することを求めている。しかし、仕組みをつくり、それを機能させるためには、まずは大人が子どもの声に耳を傾け、子どもの最善の利益を目指すという理念を共有することが不可欠である。さらに、神奈川県のように、一つ一つの実践を積み重ね、そこから新たに必要な体制を整え続けていく必要がある。このよ

うな地道な実践過程そのものが、アドボカシー実践ということもできるであろう。

今年度に入って、施設職員による性的虐待事件の報道が相次いだことを重く見て、5月末、全国児童養護施設協議会は緊急アピール「児童養護施設における権利侵害根絶を目指して」を発出し、全国の児童養護施設等に対して研修会や総点検、ガイドラインの周知等を指示した。2008年の児童福祉法改正により、入所児童本人の通告や施設側の早期発見・対応の意識が高まっていることも相まって、通告・認定件数は全国的に増加傾向にある。

こうした状況にあって、神奈川県が取り組んできたシステムアドボカシーの実践は、今日、行政や関係機関の対応を仕組みとして整備していく上でも、示唆的なものを非常に多く含んでいると思われる。

- ※1 神奈川県子ども家庭課、神奈川県立総合療育相談センター、鎌倉児童ホーム、城山学園には、県名および施設名の公表と、本稿執筆に関する承諾を得ている。
- ※2 1999年当時、本稿の筆者のうち加藤は、神奈川県児童福祉課養護班(当時)主幹(その後、神奈川県中央児童相談所指導課長、副所長)であり、山屋は、日本子ども家庭総合研究所嘱託研究員であった。

#### 引用・参考文献

- 秋山智久(1999)「権利擁護とソーシャルワーカーの果たす役割—アドボカシーを中心に—」『社会福祉研究』第75号
- 浅井茂幸(1999)「かながわ子ども人権相談室事業について」『世界の児童と母性』VOL.46、資生堂社会福祉事業財団
- 神奈川県児童養護施設等子どもの権利侵害に関する研究会(2006)「[子どもの権利を擁護するために] 指針」
- 神奈川県児童養護施設等子どもの権利侵害に関する研究会(2008)「[子どもの権利を擁護するために] 指針 part2」
- 神奈川県社会福祉協議会児童福祉施設協議会 被措置児童等虐待対応指針研究会(2010)「子どもの安全と安心を護る養育ブック—被措置児童等虐待に陥らないために」
- 神奈川県立総合療育相談センター(2006)「子ども人権援助ハンドブック」
- 鎌倉児童ホーム(2000-2012)「明日へ」(鎌倉児童ホーム広報誌)

- 鎌倉児童ホーム(2003)「みんなのルール」
- 鎌倉児童ホーム(2003)「職務実践の手引き」
- 鎌倉児童ホーム(2006)「共育ブック」
- 北野誠一(2000)「アドボカシー(権利擁護)の概念とその展開」、河野正輝他編『障害をもつ人の人権③—福祉サービスと自立支援』有斐閣
- 木原活信(2001)「ソーシャルワークにおけるアドボカシー概念の起源と原型—バラクレトスの思想をめぐって—」『キリスト教社会福祉学研究』第34号
- 厚生省(1998)「懲戒に係る権限の濫用禁止について」(通知)
- 厚生労働省(2009)「被措置児童等虐待対応ガイドラインについて(通知)」
- 高橋重宏編著(2000)『子どもの権利擁護—神奈川県の新しいとりくみ』中央法規
- 高山直樹(2009)「社会福祉における権利擁護の意義」『社会福祉学』第50巻第2号
- 西尾祐吾他編著(2001)『社会福祉実践とアドボカシー—利用者の権利擁護のために』中央法規
- 長谷川倫(神奈川県中央児童相談所)(2010)「施設と協働して取り組むプロジェクト「施設内の子ども間暴力の解決に向けて、安心・安全な集団づくり」の取り組み」(神奈川県児童相談所紀要Vol.10)
- 村岡薫(2003)「子ども一人ひとりの生命を受け止める—鎌倉児童ホーム(鎌倉保育園)の改善勧告後の取り組みについて」(第18回関東ブロック児童養護施設職員研修会シンポジウム資料)
- 村岡薫(2007)「子どもの権利擁護と施設ケアのあり方について—試行錯誤のなかで築いたもの、失ったもの」(第61回全国児童養護施設協議会第1研究部会資料)

#### キーワード：アドボカシー

アドボカシーは、1960年代における北米の公民権運動や福祉権運動などから注目されるようになった概念で、ソーシャルワーカーの主な役割であり、もつべきアイデンティティとして捉えられている。

その思想的な起源として木原(2001)は、古典ギリシャ語のバラクレトスがアドボカシーの語源であるとし、聖書学的見解からバラクレトスを「困難にある人、援助の必要な人を傍らで助けてもらうために呼ばれた者、弁護する者、とりなす者」と定義している。また、「現在のアドボカシー論はどちらかというとエンパワー思想の影響で、権利の獲得ということが強調されている。つまりもうひとつの意味である傍らにあって側面的にその人を慰めるという思想は普及せず、あまり言及されてこなかった感がある。」とも指摘している。

II 当事者の参画と現場における取り組み

# 子どもの進路決定における「子どもの最善の利益」と自己決定の尊重



はしもと たつまさ  
橋本達昌

児童家庭支援センター 一陽・児童養護施設 一陽 統括所長

## 1. プロローグ

いわば青春時代の夢とは、自分の力を過大評価しつつ、リスクを過小評価することによって思い描かれる！といっても過言ではない。それゆえ“この世の中では、大抵のことが思い通りにはいかない”ことを知悉している大人たちは、“おとなの判断”と称し、その夢が内包する危うさを青年に伝えようと奮闘するも、その説得が功を奏することは極めて少ない。

特に児童養護施設では、“再チャレンジの場が得にくい施設の子だからこそ”ことさらリスクの少ない選択をさせたい！と躍起になってきたが、それは同時に青年の憧れを批判し、意見を無視し…と、彼自身の“夢”=自己決定&自己選択=を真っ向から否定する残酷な作業であったのかもしれない。19世紀の教育哲学者、ウィリアム アーサー ワードは、

お世辞を言われたら、あなたのことは信じない。  
批判されれば、嫌いになる。  
無視されれば、許さない。  
勇気づけてくれれば、忘れない。

との言葉を残している。本当に耳の痛い名言である。

## 2. 鄙のエピソード

[2010年 冬～春]

北陸の鄙びたまちの児童養護施設に入所する中3

男子A君は、高校進学のことと悩んでいた。施設長は「将来の就職や自立を見据えれば、近くの工業高校へ進学し、バイトもして貯蓄に励むべきや！」と言う。でも自分は中学でキャプテンとして頑張ってきたサッカーを続け、毎年正月に開催される全国高校サッカー選手権大会に出場したい！という夢を捨てきれない。施設長には「そもそも君は全国大会に出られるレベルじゃない。その証拠に君が志望するサッカー強豪校B高からは何のオファーもなかったやないか！」とまで言われた。

B高は施設から遠い。自転車で施設の最寄り駅まで行きJRに乗って45分、降りた駅からさらに自転車で5キロの道のり。A君は、担当のケアワーカーに相談した。A君の強い意志を確認したケアワーカーは、その冬3度、片道1時間半かかる通学の練習に付き添った。

いよいよ受験が迫った2月のある日、A君はケアワーカーとともに施設長と面談し、どうしてもB高に進学したい旨を伝えた。施設長からはB高受験を認められたが、最後に「高校を中退したら、施設を出て働くことになる、それでもいいんか？ 学校までの距離は遠いし、レギュラーになれんと部活もおもしろくなるぞ。それでも絶対最後まで高校生活を頑張れるんか？」と念押しされた。

高校入学早々、A君に試練が訪れた。地元中学からはたった一人の進学者で友達も皆無。クラスのボ

スに目をつけられ、ちょっとした嫌がらせを受けた。県内屈指のメンバーが集められたサッカー部でも、実力の差を思い知らされた。サッカーへの意欲が薄れると通学距離は途方もなく長く感じた。

5月から7月、部活はもとより学校にさえ行けない日々が続いた。秋以降、学校の先生の尽力や施設ケアワーカーの送迎支援もあり何とか持ち直したものの、あと1日欠席してしまうと落第決定という、まさに薄氷を踏むような進級だった。

[2012年 秋～冬]

3年生最後の全国大会県予選、A君はレギュラーにはなれなかったが、補欠としてベンチ入りしていた。チームの誰もが認めるムードメーカーとして、彼はチームを引っ張っていた。B高は見事、全国大会の出場を決めた。試合には一度も出られなかったもののA君は、仲間を代表して優勝旗を手にした。



A君が優勝旗を手にした表彰式

しかし年の瀬、B高サッカー部の最終メンバー選抜で、A君は全国大会のベンチ入り枠からはずされた。天国から地獄…。ベンチ入りメンバーが発表されたその夜、A君の部屋からは、すすり泣く声だけがこぼれていた。そして翌朝、彼は布団を出ることなく学校を休んだ。

全国大会当日、彼の姿はB高を応援する観客とともにスタンドの中にあった。彼はベンチ入りできなかったチームメイトをまとめ上げ、声を張り上げてピッチを駆け巡るイレブンを応援していた。文字通り“高校生活のすべて”を賭け“最後の力”を振り

絞りながら。

[2013年 春～夏]

A君は、田舎町では最も大きな工場に就職した。3交替制勤務に戸惑いつつも、社会人としての確かな一歩を踏み出した。彼は、今、措置延長制度を活用し施設から毎日元気に職場に通っている。

6月のある日、施設長はA君と話す機会を得た。そこで施設長は「友達もいない、サッカーもダメ、しかも片道1時間半の通学距離。進学当初はどうかと思ったよ。よく最後まで続けられたな」と率直に褒めた。すると「B高に入学してすぐに夢を失った。正直、部活も学校も辞めたいと思った。でも一緒に電車登校する部活の仲間が励ましてくれて…、それから自力で学校へ行けなかった時や、土日の練習試合とかで朝早くにスタジアムに行かなきゃいけない時、先生たちは代わる代わる僕を送迎してくれた。そして車を降りるとき必ず『頑張れ!』と声を掛けてくれた。いつしか自分を応援してくれる仲間や先生たちの期待に応えなきゃ…という気持ちが生まれてきて…、それで辛い時期を頑張れた」。…A君は照れながらそう答えた。

施設長はA君の話聞きながら、彼の夢を支持し続けたケアワーカーたちのことを思い返していた。夜明け前、武骨な手で大きなおにぎりを作っていた男性ケアワーカーの姿…、休日にも拘わらずスタンドで熱い声援を送っていた女性ケアワーカーの姿…。

同席していた担当ケアワーカーは、少し誇らしげに施設長に説明した。

「就職先も、暫くはここから通勤したいということも、みんな彼が自分で決めたんです。友達のC君は、県外のD大学へ行ったそうですが…」。

するとA君。「あっ、そうそう、でもC君は、もう大学辞めるって言ってたよ。今年D大学には、全国トップクラスの奴らが大量に入ったから部活につい

ていけないらしい。まあ、あいつは環境の変化に弱い奴だから…」

「お前が言うな!!!」…A君とケアワーカーのおどけた会話が続いた。

大人でも、本当はわからないことが一杯ある。子どもの進路選択もそうだ。青春に挫折はつきものとしても、子ども自身に、次々と遭遇する困難な状況に上手く適応する力=夢の軌道を修正する力や新たなモチベーションを喚起する力=がどの程度備わっているのか、さらには今後、その力がどのくらい成長していくのか?…その見立ては至難である。施設長はこの時「リスクの少ない道を歩ませて、社会で失敗させたくない!」とする大人の一方的な思い込みや力みの中にもまた“別のリスク”が潜んでいることを痛感していた。

### 3. 厚生労働省からの檄文!?

2011年12月、厚生労働省は局長通知「児度養護施設等及び里親等の措置延長等について」を発出した。そこには「児童養護施設等に措置された児童が、一般家庭の児童と公平なスタートラインに立って社会に自立していけるよう自立支援を充実する」ことが謳われ、18歳以降の措置延長制度の積極的活用を図ることや就職児童の措置継続、再措置等を適切に実施することが求められていた。

これまで多くの児童養護施設等では、「就職=措置解除」「高校中退=退所」が“あたりまえ”のこととされてきた。ましてや一度就職し退所した児童が再措置を受けることなど想定外のことだった。

施設を退所した子どもたちの大半は、ちょっとしたトラブルで早々に離職し、住民票を放置したまま所在不明になってしまう。それゆえ多くの社会的養護制度に関わる有志たちが、制度からこぼれた彼らを救うべく様々な居場所づくりにチャレンジしてきた。

このような思い溢れる先駆者たちの静かなる挑戦

は、今日、自立援助ホーム(児童自立生活援助事業)や退所児童等アフターケア事業など第二種社会福祉事業として社会的認知を得るに至っている。しかし反面、このことは従来の児童養護施設機能の限界を露呈したものであり、児童養護施設に働く者たちの苦悩の結実でもあったと捉えることもできよう。

本通知は、そんな先駆者たちの挑戦と実績に後押しされる形で発出されたに違いない。通知文が「児童養護施設よ!もっと頑張っ!最後までしっかりケアして!」という檄文に見えるのは、私だけであろうか。

### 4. 「いいね」から始めたい!進路支援

『いいね!』とは、フェイスブックなどソーシャルネットワークサービスで「楽しい」「支持できる」といった意思を表すためのボタンのこと。

私たちは、子どもたちの夢に対して素直に『いいね!』から始まる進路支援をしていきたいと切に願う。また、決して周囲の大人たちが正しい道=よりリスクの少ない道=を判断するのではなく、あくまで子ども自身がそれを判断できるように、先輩たちの多様な自己選択や生き方を伝えていきたいと思う。そして、地域、学校、職場…子どもたちが様々なシーンで出会う人々との関係性の中で、ときに緊張を孕み、ときに親和に包まれながら、自ら自立する力を育んでいく…その過程を信じ見守っていきたい。

…今はまだオプションに過ぎない18歳以上の措置延長。しかしやがては20歳までの入所が標準化し、企業や大学等に在籍する青年たちが施設にいて“あたりまえ”の時代が来てほしい。

そのために児童養護施設職員など社会的養護関係者ができること。それは、進学にしろ、就職にしろ、施設に残るにしろ、家に帰るにしろ、一人暮らしを始めるにしろ、途中で戻って来るにしろ、できるだけ多くの選択メニューを準備していくこと!

もしそれが「現行の制度下では不可能である！」というのであれば、自治体や地域のNPO等と協働して新しい制度・政策・社会資源を創出するよう、声を上げ、汗をかいていくこと！

先述のウィリアム アーサー ワードは、次のような言葉も残している。

安全な港に泊まっている船は安全である。  
しかし船は、そのためにつくられたのではない。

悲観主義者は、風にうらみを言う。  
楽観主義者は、風が変わるのを待つ。  
現実主義者は、帆を動かす。

## 5. 帆を動かす！ 一陽の挑戦

私が働いている児童養護施設一陽を経営する社会福祉法人越前自立支援協会は、2005年秋、福井県越前市に誕生した。当時、同市では市直営児童養護施設の廃止問題が浮上していた。そこで施設職員や市民有志が中心となって市民活動(募金運動)を展開し、公立施設廃止後の入所児たちの受け皿となる民間法人組織を創設した。その時の仲間たちの合言葉は、「思いをかたちに！自分たちのことは自分たちで決めたい！」だった。

市職員を退職し、ヨチヨチ歩きの新設法人に再就職した私たちには、当然家族や友人の不安や反対があった。「市の職員でいればいいのに…」という周囲の人々の“おとなの判断”を押し切って船出した私たち…そんなルーツを持つ私たちだからこそ、子どもたちの自己決定を尊重したい！という思いは人一倍強い。

私たち一陽は、子どもが自ら進路を決定していく際の選択肢を増やしていくために、2008年11月より『施設退所児童自立サポート事業』(福井県単独事業)を展開している。これは私たちと密接な関係を有するNPO組織が施設を退所した青年に起居の

場(アパート)を提供するとともに、生活支援員を配置し、日常生活指導及び就労継続指導を行う事業で、いわば“単身型自立援助ホーム”といった様相の事業である。

また2011年4月の一陽新設にあたっては、高齢児処遇に特化した自立生活訓練ホームや親子生活訓練室を造り、リビングケアの拠点を確立するとともに退所児童が実社会で失敗しても、戻ってきてゆっくりと立ち直るための場を用意した。



「親子生活訓練室」  
施設の一角に1Kの間取りで設けられている。

さらに福井県では2013年4月より児童養護施設入所高校生の大学進学等に関する学習を支援するため学習支援費の助成制度を新設した。また来春からは大学等の受験料や入学金についても新たな助成制度が創設される予定である(いずれも県単独事業)。私たちは、これらの新制度をも活用して一層多様な自立支援を展開していきたいと考えている。

## 6. エピローグ：一陽の思い描く“夢”

従来の児童養護施設スキームを超えて!!!

“子どもの貧困”、“貧困の連鎖”といわれる現象は、今や大きな社会問題となっている。それゆえ多方面から、生活保護家庭をはじめとする生活困窮家庭の児童に対する支援のあり方が検討されている。

そのような状況の中で、私たち一陽は、2011年4月より越前市との連携の下、『生活保護児童健全育成事業』に取り組んでいる。これは、生活保護家庭に児童養護施設のケアワーカーを派遣し、登校促しや学習・進路指導を行う事業であり、本年6月1日現在、6名の地域在宅児童がこの制度を活用している。

ところで、こうして地域在宅・要支援児童へのサポートを実践し、各種のソーシャルワーカーが集う地域カンファレンス等に参加していると「児童養護施設の子は、まだ恵まれている。市井にはもっと大変な子がたくさんいる…」という言葉を聞くことがある。確かに児童養護施設に入所する自立期の青年には、「就職支度費」「大学進学等自立生活支度費」「特別育成費：資格取得等特別加算費」など、進路目標に応じた公的支援メニューが準備されており、さらに大学入学に際しての児童養護施設出身者に対する諸優遇策や民間慈善団体による各種補助制度なども普及しつつある。

そこで私たちは、今後一層、自治体や地域福祉機関、NPOとのネットワークを拡充していく中で、児童養護施設の有する機能とミッションを積極的にアピールし、もって社会的養護システムを“自らの意思”で活用しようとする青年たちが出現してくることに期待を寄せている。

例えば生活困窮家庭の子どもたちの中で、真摯に資格取得や大学等への進学を志望している青年たちが“自己選択”として児童養護施設への入所措置を希望し、社会的養護の諸支援を受けながら進学等を実現する…そうして自らの夢を叶えた彼らが、施設内・外の後輩たちにも心を配り、自らの経験をモデルとした学習・自立支援を展開していくことで、後輩たちの夢の実現に寄与していく。…いわば“貧困の連鎖”から“挑戦の連鎖”へ!!!

このような連鎖の革命過程にこそ、地域の貴重な“子どもの人権”保障機関であり、今日さらなる“地域支援”が期待されている児童養護施設は、一段の貢献を果たすべきではなからうか。

そのためには、私たち一陽もまた、施設内・外を問わず社会的養護制度を必要とする子どもたち一人一人のレジリエンシーをより深いところで信じつつ、子どもの最善の利益と自己決定の尊重を基調とした児童養護施設へと進化できるよう、自らのスキ

ーム変革に挑み続けていきたい。

…法人が船出してから7年、組織としてまだまだ“若造”の私たちは(多分、自らの力を過大評価しリスクを過小評価しながら!?)そんな新たな“夢”を思い描いている。

〈参考：越前自立支援協会のこれまでの航跡〉

2005年 4月	社会福祉法人創設のための募金活動を開始
同年 7月	2ヶ月余りの募金活動で数百名の市民から(基本財産となる)1千万円を集める
同年 11月	『越前自立支援協会』が社会福祉法人認可
2006年 4月	越前市より指定管理者の指定を受け、越前市立児童養護施設の運営を開始
2008年 11月	「施設退所児自立サポート事業」を開始
2011年 4月	「児童養護施設一陽」を新設し、同法人による自主運営を開始
同年 4月	「生保児童健全育成事業」及び「乳幼児健診支援事業」を開始
2012年 4月	里親支援専門相談員を配置
2013年 4月	「児童家庭支援センター一陽」を新設



全施設が小規模グループケア化されている一陽の外観

キーワード：施設退所児童自立サポート事業

児童養護施設等への措置を解除された者で、なお社会的自立への支援が必要な者に対し、NPO等が生活の場を提供し、相談その他日常生活上の支援等を行うことで、社会的自立の促進に寄与することを目的とした福井県の単独事業。2008年4月の事業開始からこれまでの約5年間に、5名の利用実績がある。

## II 当事者の参画と現場における取り組み

# 子どもの尊厳と 生活を守るために — 子どもセンターてんぽの取り組み



特定非営利活動法人 子どもセンターてんぽ 事務局長、弁護士 **高橋 温**

### 1. 活動の概要

特定非営利活動法人 子どもセンターてんぽ(以下、「てんぽ」という)は、児童福祉に関心のある弁護士や児童福祉関係者が中心となって、2007年2月に設立された。

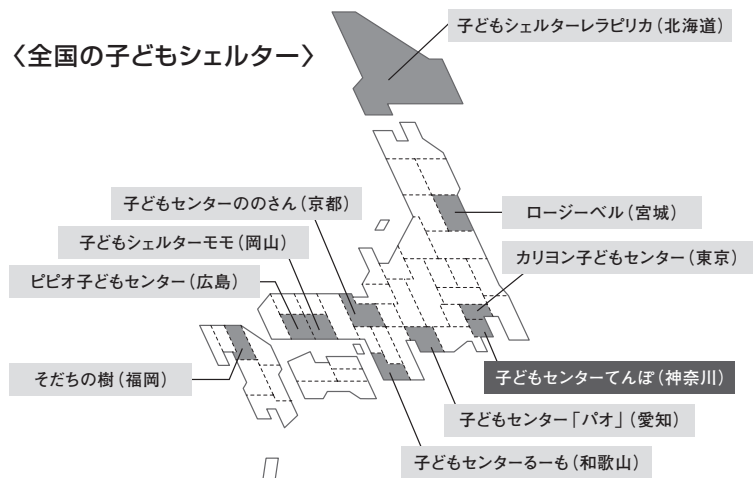
2007年4月から、横浜市内に、概ね15～20歳未満の安全で安心できる居場所のない子どもの一時的な生活場所としてのシェルター(現在の定員:男女6名)を開設し、2013年7月末日までの6年3か月間に述べ55人の子どもが入所した。

さらに、2008年10月から「居場所のない子どもの電話相談事業」を開始し、2010年6月には自立援助ホームみずきの家(定員:女子6名)を開所している。

### 2. 子どもシェルターとは

子どもシェルターとは、児童虐待などのため家庭などに安心して生活できる居場所がない10代後半の子どもたちに対して、緊急避難先としてスタッフが常駐する家での衣食住の提供と、子どもの権利擁護や自立に向けた今後の方向性を一緒に考える「子ども担当弁護士」をあっせんし、関係機関とも連携しながら、入所した子どもの今後の生活を共に考え

### 〈全国の子どもシェルター〉



ていく施設である。

現在、上記のとおり全国で10法人が立ち上がり、開設準備中の2法人を除く8法人が活動している。さらに、このほかにも、開設を検討あるいは準備する動きが全国各地に広がってきている。

### 3. 子どもシェルターの必要性

家庭などに安全で安心して生活できる居場所がない子どもは、要保護児童(児童福祉法第6条の2第8項)であるから、児童相談所は「必要があると認めるとき」は一時保護をすることができる(同法第33条)。

しかしながら、児童福祉法が一時保護の対象としている「児童」は、18歳未満に限られており(同法第4条)、18歳の誕生日を迎えた者は、一時保護の

対象とはならない。

さらに、全国の児童相談所の一時保護所には個室が設置されているところはほとんどなく集団生活となっていることや、人的・物的限界から外出も制限されがちであること、非行の進んだ子どもは他の子どもへの悪影響を避けようとする一時保護所に入所させにくいこと、虐待親からの誤った情報や誤解に基づき「施設」に入所することに拒否的な子どもも少なくないこと、などの理由から、18歳未満の要保護児童であっても、児童相談所の一時保護になじまない子どもは少なくない。

その結果、虐待の被害を受けた子ども、少年審判で保護者が引き取りを拒否したり保護者のもとに帰すのが適切ではないと思われる子ども、少年院等からの退院先が見つからない子どもなどが、「今日帰る場所がない」という理由で、危機的状況に陥っている現実がある。

こうした子どもたちには、少人数の家庭的な環境の下で、子ども一人一人の状況に応じて個別に対応できる一時的な居場所があれば、とりあえずそこで一息ついて、今後のことをゆっくりと考えることが可能であるのに、どうしてそのような一時的な居場所がないのだろうかという思いは、以前から、弁護士や児童福祉の関係者が感じているところであった。

東京では、2002年、東京弁護士会「子どもの人権と少年法に関する委員会」が毎年1回上演している演劇「もがれた翼」において「こちら、カリヨン子どもセンター」というタイトルで、架空の施設として子どものシェルターを登場させたことがきっかけで、子どものシェルターが設立されることになり、2004年6月に「カリヨン子どもの家」が開所した。

そして、カリヨン子どもの家の開所をきっかけに、各地でも、同様の思いを持っていた弁護士や児童福祉関係者が集まって子どものシェルターを設立しようという動きが少しずつ広がっていったのである。

てんぼは、東京のカリヨン、愛知のパオに続く、全国3番目の子どもシェルターである。

子どもシェルターは、当初、既存の制度にない民間の活動としてスタートした。

各地で、地元の児童相談所と協定を結び、18歳未満の利用者については、児童相談所が必要に応じて一時保護委託(児童福祉法第33条)をかけることはあったが、その場合でも児童相談所から出るのは、1人あたり日額1,600円程度の一時保護委託費のみであり、施設の運営にかかる家賃・光熱費・スタッフの人件費等は各法人が、会費や寄付や助成金などで確保していた。

しかし、子どもシェルターの公益的な活動内容は、本来、国が実施すべき活動であり、その費用は国費により賄われるのが相当であることから、子どもシェルターを運営している各法人が集まって、厚生労働省への働きかけを行った。日本弁護士連合会が平成23年2月18日付で、『子どものためのシェルター』の公的制度化を求める意見書を出したこともあり、同年7月19日付で、厚生労働省は、『児童自立生活援助事業の実施について』の一部改正について(通知)(雇児発0719第1号)により、子どもシェルターを自立援助ホームの一類型として、義務教育修了から20歳未満を対象とする児童自立生活援助事業(児童福祉法第33条の6)に基づく制度として運営することを認めるに至った。

その結果、各地の子どもシェルターが児童自立生活援助事業の施設として運営できるようになり、てんぼも2013年4月から、横浜市が所管する施設として活動している。

#### 4. 子どもシェルターにおける支援内容

##### (1) はじめに

子どもシェルターにおける具体的な支援内容は、各法人によって異なることから、ここでは、まず、各シェルターに共通する特徴を述べた上で、てんぼ

における支援内容を説明する。

## (2) 各シェルターに共通する特徴

### ①子どもの意向に基づく援助

子どもシェルターは、子どもの意向に基づく援助を基本としている。

てんぽも「子どもたち自身の選択による自立を支援する」ことを法人の目的としており、子どもシェルターの運営にあたっては、①利用は、あくまでも利用者自身の自発的意思によるものであることを大切にし、入所にあたって利用申込書に署名してもらう、②利用者は、義務教育終了後から20歳未満であり、適切なサポートがあれば自己決定が可能な年齢であることを十分に理解して、必要な情報を提供した上での利用者の判断を尊重しつつ、利用者の最善の利益に配慮する、③個別の支援方針は、原則として利用者本人およびスタッフ、関係機関等が参加したカンファレンスで決定する、といった方針で活動している。

子どもたちの中には、自分で決められない子や、大人から見ると一見失敗しそうな選択をする子どももいるが、そうした場合でも、スタッフや子ども担当弁護士は、大人の意見を押し付けるのではなく、最後は子どもたち自身に決めてもらっている。

子どもの意向に基づく援助は、時に大変なこともあるが、子どもの人権・子どもの福祉を大切にしたい支援をする上で、子どもの自己決定権の尊重というのは、最も基本的な視点と考えている。

### ②場所の秘匿

シェルターに入所する子どもの多くは、虐待する親などから逃げて来る。そこで、各シェルターは場所を公開しておらず、入所を希望する子どもに対して、必ずシェルターの場所の秘匿を約束してもらっている。

場所の秘匿は、子どもシェルターが自立援助ホ

ームと最も異なる点の一つである。

### ③衣食住の提供

各シェルターとも、原則として子どもに個室を提供しており、食事はスタッフやボランティアが用意する。また、衣類や生活用品についても、着の身着のままに入所した子どもに対しては、寄付物品の活用や購入などにより、最低限の物は提供している。

各シェルターとも、外観は普通の家で、食事はリビングでみんなと一緒に食べ、お風呂やトイレは共用である。

### ④子ども担当弁護士による法的支援

子どもシェルターでは、入所した子どもに対して、1名ないし2名の「子ども担当弁護士」（以下、「子担」という）がついて、弁護士が他のスタッフと協力して入所中の子どもの支援方針を決めたり退所先を一緒に考えるなどのケースワークを担うと同時に、外出先への同行や親や学校との交渉などの事実行為、さらに、刑事告訴、離縁、損害賠償請求などの法的措置が必要な場合にはこれらの法的支援も提供している。

子担の費用は、日本弁護士連合会が日本司法支援センター「法テラス」に委託している委託援助事業の一つである「子どもの法律援助」により賄われていることがほとんどである。

### ⑤関係機関との連携

子どもの支援方針や退所先を決めるにあたっては、関係機関との連携が極めて重要である。20歳未満であれば、児童福祉法上の一時保護委託または児童自立生活援助事業として支援を行うことから児童相談所との連携が不可欠である。

児童相談所以外にも、学校、以前入所していた施設、女性相談員、福祉事務所、家庭裁判所、保護観察所など、その子の支援に必要な機関との連携を行っている。

また、各シェルターとも、シェルターの活動を

理解してくれて必要に応じて受診できる医療機関との連携を行っている。

### (3) てんぼにおける具体的支援内容

#### ①入所した子どもたち

子どもたちの中には、自宅から逃げて来た子どもいれば、自宅から知人宅等に逃げてそこからてんぼに来た子どももいる。18歳未満の場合は、児童相談所に何日か泊まってから来る子どももいる。中には、何か月も落ち着いて住む場所がなかった子どもや、事件を起こしてしまい鑑別所に入ったものの帰れる家がなく、てんぼに来た子どももいる。

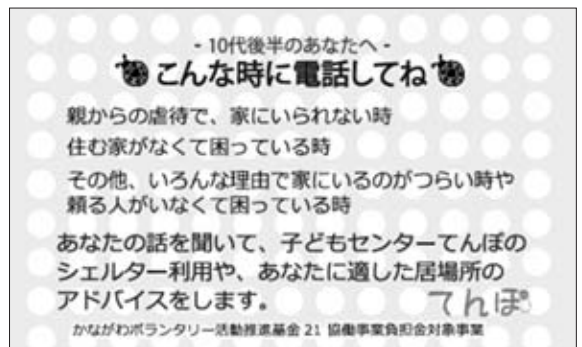
準備万端、荷物を持ってきてることができる子どももいるが、多くの子どもは大切な物や思い出の品々を家や前の居場所に置いたままシェルターに来る。着替えや身の回りの物をほとんど持たないまま入所する子どももいて、そういう子どものために、てんぼには着替えが用意されている。入所後に、スタッフや子ども担当弁護士と一緒についていき、必要な服などを買うこともある。

#### ②入所までの流れ

てんぼの場合は、緊急のケースを除き、2010年10月からはじめた「居場所のない子どもの電話相談事業」が相談窓口となっている。

同事業は、虐待、非行等の理由で、安全で安心できる居場所のない子どもや若者に、迅速かつ、適切な援助を受けられるようにアドバイスを行い、各人に適した一時的な滞在場所の利用、または、法的援助等に繋げることを目的として、居場所のない子どもの相談を受けている。シェルターの利用希望者に対する常設の相談窓口としての機能のほかに、居場所の情報提供やその他のアドバイス、法的支援が必要な場合には弁護士の紹介などを行っているのが特徴である。

電話をかけてくるのは、子ども本人からの場合もあるが、児童相談所や市町村の役所の職員、一



電話相談を呼びかけるカード

時的に寝泊まりさせてあげている恋人や友人の親などの大人であることも多い。

電話相談の結果、シェルター利用が相当と思われる場合には、子担を探し、子担がスタッフ等と一緒に子どもに直接会って話を聞き、子どもに対して、てんぼでの生活やルールについて説明をして、入所してやっていけそうかという意味確認をする。

その上で、子ども自身がてんぼへの入所を希望し、子担としても入所が適切と考えたと、入所の申込みを行う。

子担から正式に入所の申し込みがあると入所面接を行い、入所が相当と認めるときは、利用申込書に、子ども自身と、その場に同席した子担や入所面接を担当したスタッフ等が、署名・捺印した上で、シェルターに連れて行く。

シェルターに着くと、スタッフが子どもの持ち物や体調などを確認したり、てんぼでの生活について詳しく説明してから、子どもが使う個室の鍵を渡す。



子どもの部屋

### ③入所後の支援内容

子どもたちの部屋は個室になっていて、中からも外からも鍵がかかる。各部屋にはエアコン、ベッド、学習用の机と椅子、整理タンス、CDラジカセが置かれている。子どもたちは入所の際に自分の部屋の鍵を渡され、退所するまで自分の部屋を管理することになり、各人の部屋の掃除や洗濯は子どもたち自身が行う。

自分の部屋でゲームにふけったりして自室で過ごす時間が長くなりすぎないように、或いは、自分自身と向き合う時間を持つてほしいという考えから、それぞれの居室にはテレビやゲーム機などは置かれていない。同様の理由に加えて、GPS機能や通信電波の中継局からシェルターの場所が知られてしまうことを防ぐために、携帯電話は入所時に預かり、シェルター内での利用は認めていない。

シェルターに入所期間の制限はないが、入所する子どもには、シェルターが緊急一時的避難施設であることを理解してもらうために、入所にあたって、滞在期間は最長でも原則2か月程度と説明している。スタッフや子担は、入所した子どもにまずは一休みしてもらった上で、今後の自立に向けた生活のことを一緒に考えるよう、随時、相談にのったりアドバイスを行う。

並行して、シェルターにいる間に、できるだけ

必要な医療機関への受診を行えるように、子どもから身体の不具合を聴き取って、歯科、眼科、精神科、内科、産婦人科等の受診を勧めたり、預金口座の新規開設等の自立に向けて必要な準備の支援を行う。

また、関係機関に集ってもらい支援方針を検討・修正していくためのケース会議を適宜開催している。会議には、原則として子ども本人に出てもらい、子どもの意思を中心に、退所先を主とする支援方針を決めていく。

退所先が決まると、そのために必要な支援を行う。関係機関と分担して、自立援助ホーム等の施設であれば面会や外泊の段取りを支援し、一人暮らしの場合には住む場所を探したり契約に必要な支援を行う。行き先が決まってからは生活を始めるにあたって必要な物品の購入などの同行支援を行う。

### ④退所後の関わり

てんぼの場合は、退所後の支援事業を行っていないため、退所までの間に、できるだけ退所後に継続してその子に関わってくれる関係機関を探している。

しかし、退所後に支援の中心となってくれる関係機関の有無にかかわらず、子担が、事実上、退所後の子どもの相談に乗ったり必要な支援を提供することは多い。

また、子どもがシェルターに電話をしてきて、日常生活でわからないことや悩みをスタッフに相談したり、入院等の緊急事態が発生して、具体的な支援を行うことも少なくない。

## 5. 子どもシェルターが抱える課題

### (1) 退所後の行き先の確保

心身ともに健康な子どもの場合であっても、シェルターに来る子どもの多くは、いきなり一人暮らしをすることは、経済的にも能力的にも精神的にも困

難であり、かつ、適切ではない。そこで、シェルター退所後の行き先としては、自立援助ホーム、児童福祉施設、里親などが考えられるが、こうした社会資源は、種類も量も非常に限られており、退所先を見付けることは容易ではない。

てんぼでは、退所先確保の必要性から、2010年6月に自立援助ホームみずきの家を立ち上げたが、所管の問題や女子のみの施設であることから、シェルター退所者の受け入れ先として必ずしも十分ではない。

加えて、高校在学中で通学を続けたい子どもや、心身の状況からしばらくの間は就労せずに療養に専念したい子どもは、就労を前提としている自立援助ホームからは受け入れを断られることも多く、退所先の確保は一層困難である。

中には親族等が受け入れてくれるケースもあるが、シェルターに来ざるを得なかった子どもたちの多くは、頼ることのできる身内がいなかったからこそシェルターにたどり着いているのであり、親族等が受け容れてくれるケースは極めてまれである。

## (2) 人的・物的基盤が弱い

子どもシェルターは、ほとんどが第三者からの賃借建物で運営している。通常の家を使用していることから、子どもの記録や貴重品を保管するスタッフルームや、子どもとの面談やケース会議を行う場所などのシェルターに必要な機能の確保に苦労している。また、各シェルターとも、1施設あたり、スタッフ2～3名とボランティアで運営しており、心理士や医師等の専門家の配置は困難である。

児童養護施設等と比べて、人的基盤は極めて脆弱である。

## (3) 制度上の位置付けが不十分

子どもシェルターは2011年度の途中から自立援助ホームの一類型として制度上の位置付けがされた

が、入所した子どもが昼間働きに行き、半年から1年程度住んでお金を貯めて自立していく自立援助ホームと、着の身着のままでもとりあえず逃げてきて、数か月間の滞在中に今後の行き先を考える子どもシェルターとでは、同じ「児童自立生活援助事業」であっても、施設の性格は全く異なっている。

したがって、今後は、子どもシェルターを自立援助ホームの一類型ではなく、自立援助ホームとは別の児童自立生活援助事業として、実施要綱や措置費の基準を整備するよう厚生労働省に求めていく必要がある。

## 6. おわりに

私たちは、てんぼを始めるにあたって、これまでどんなに大変な人生を送ってきた子どもでも、落ち着いて考えられる居場所と適切なサポートがあれば、自分の人生を決めていく力を持っているという信頼に立脚した。

そして、実際にてんぼを利用した子どもたちは、入所してきた時にはどうして良いかわからないような困難な状況でも、自分で人生を切り開いていく力を持っていた。

彼女／彼らにとって、シェルターに来ることは決して挫折ではなく、社会に羽ばたくための準備であり、一人でも多くの子どもがシェルターで「ちょっと一休み♪」した上で、社会に羽ばたいていってけることを願っている。

### キーワード：児童自立生活援助事業

義務教育終了～20歳未満の子どもの自立を図るために必要がある場合に、子ども本人から申し込みがあったときは、都道府県が自ら又は委託して、共同生活を営むべき住居において、相談その他の日常生活上の援助及び生活指導並びに就業の支援と、やむを得ない事由があるときはその他の適切な援助を行い、あわせて、退所者につき、相談その他の援助を行う事業。

Ⅲ 国内外の動向

# 子どもの最善の利益を保障する 理念・施策の現代化の課題 ——英国の取り組みを通して



つぎきてつお  
京都府立大学公共政策学部 教授 津崎哲雄

はじめに

英国が第二次大戦後22年間社会的養護児を「孤児」移民に仕立て豪州に送り、植民資源・白豪主義維持の人柱として濫用した史実が暴露されたのは80年代後半であった。その過程で専門職倫理に反する実務が行われ、国家による社会的養護児濫用が白昼の下にさらされ、首相が公式謝罪し、元移民のアイデンティティ回復補償に多大な予算を費やしていることは、読者には周知のことであろう。<sup>注1</sup>

国家と子ども(家族)の関係は、濫用・ネグレクトも、庇護・過保護もあり、家族で起こることは国家と子ども(家族)の間でも生じている。よい親による子育てのように、社会的養護が実効ある国家的・社会的養育となることもあり得ぬことではない。人権侵害著しい戦後「孤児」移民も英国の現実であるが、1990年代末の新労働党(ブレア)政権が取り組んだ社会的養護現代化も同じく現実であり、一般世帯と社会的養護における養育格差の是正を国家が目指したといえよう。

本稿では、英国の社会的養護に通底する施策理念にまずふれ、この理念の下で開花した当事者の意見表明・参加・影響力行使(「養護児童の声」運動)が最善の利益保障につながってきた史実をたどりつつ、それらの努力の総体が社会的養護児(・若者)議会<sup>注2</sup>に収斂したことを論じ、かかる視座がわが国の現実にもちうる意味合いを考察する。

## 1. 社会的養護の施策理念：

社会的共同親(コーポレート・ペアレント)としての自治体

マンチェスター市児童部史<sup>注3</sup>を書いたホルマンが、1948年児童法に基づく同部の実践を貫いた理念を社会的共同親(Corporate Parent)と表現したのに接したのが、筆者がこの施策理念に出遭った最初である。同部が展開した社会的養護施策(大規模施設閉鎖・小規模分散化・乳児院/教護院廃止・ファミリーグループホーム設置・里親委託推進・家庭崩壊予防ソーシャルワーク導入・ケアリーヴァ<sup>注4</sup>支援など)は、政治家(市議)、児童部長・職員、里親、施設職員などが社会的共同親の役割を果たした成果だというのが、ホルマンの論点である。彼の社会的共同親観は、1948年法の施策化に携わった自治体関係者のエトスを表わす超歴史的理念かもしれない。家庭生活をはく奪された子らに国家・社会が提供すべき支援は、「実親が子に行う親業と同等でなければならず」、それを自治体が責任をもって提供するという認識/信念に基づいていた、と彼は総括する。

その後の保守党政権下で陽の目を見なかったこの理念が90年代末の新労働党政権で復活し、社会的養護現代化の施策理念として採用され、一連の改革標語として浸透させたのが同政権のドブソン保健大臣であった。それ以降、現在の連立政権に至るま

で社会的養護理念としての社会的共同親は、施策理念のみならず自治体の社会的養護部門の総称にすら採用されるに至っている。本理念は、社会的養護児に自治体が十分な親業を提供する共同・連帯責任を強調している。<sup>注5</sup> 親子分離を自治体が行えば、子の福祉の保障・促進はソーシャルワーク（児童福祉）のみならず全部門の責務となる。具体的には、地方議員（特に児童サービス先導議員）・児童サービス部・他部局（地域関係サービス部・余暇／公園サービス部・住宅部）・学校長・ソーシャルワーカー・養親・里親・施設職員・教員・保育士・学校心理療法職・学校事務職・里親委託/家族委託課員・リーディングケア課員・独立ケース再審査主事・児童権利擁護主事・家族司法アドヴォケイター・地域児童若者精神保健サービス課員・少年司法サービス課員・実親など、社会的養護児に関わるすべての政治家・行政職・専門職・市民が含まれる。特に議員は選挙民子弟の社会的養護状況・委託児名・委託先など把握しておらねばならず、随時委託先を訪問し最善の利益が確保されているかどうか掌握するよう求められている。社会的共同親は施策理念やキーワードに留まらず、個々の子らに一般世帯児と同様のライフチャンスを保障すべき公的（法的）責任主体（関係者）の日々の営みに反映されねばならず、**社会的養護が地方自治の営みそのものであること**を明確に示す実体概念となっており、その実現のために種々の社会的養護施策が展開されるという構造になっている。

## 2. 「養護児童の声」運動の意義と展開

社会的養護当事者の声の意味と重さに筆者が眼を開かれたのは、1977年に『養護児童の声』<sup>注6</sup>を読んだからのことである。その内容は、世界初の社会的養護当事者による意見表明活動の記録と成果の報告であった。報告書名にちなんで、それ以降発展していくこの種の活動はWho Cares?（養護児童の声）

活動と呼ばれている。報告書に記録された1976年の世界最初の「養護児童の声」会議は、内外の関係者に瞬く間に広がり、各地で当事者に声を発せさせる組織的活動が誕生するモデルとなった。初期の活動は主に社会的養護のサービス評価に焦点化しており、提供される社会的養護の問題点を指摘し、提供者側に当事者の思いをインフォームすることであり、処遇改善要求や権利ノート配布など、生活の質の向上を目指す主体的な意見表明実践が積み重ねられていった。<sup>注7</sup>

こうした当事者＝養護児童の声活動は、70年代末に始まった保守政権の社会サービス消費者主義の流れと軌を一にし、利用者による評価を重視する流れに便乗し、政府からの財政支援を受け、ケアリーヴァが組織する全国養護児童協会（NAYPIC）の設立にまで及んだ。同協会は各地で展開しつつあった「声」グループを統括し、啓発活動・サービス評価集計・当事者支援に加え、各地の活動調整や意見表明の代表組織となった。同協会は新たな報告書『続・養護児童の声』や「養護児童権利憲章百箇条」<sup>注8</sup>などを公刊し、ますますその活動が期待されていたものの、残念ながら後に解散してしまった。しかし、この種の当事者による組織的意見表明の価値を認識していたブレア政権は、全国養護児童の声（National Voice）という新たな当事者組織立ち上げに財政的支援を行い、現在ではそれがVoiceという当事者意見表明組織として続いている。

さらに、この当事者意見表明活動は圧力団体化の契機もはらんでおり、1978年以降35年間当事者の最善の利益のために自治体や政府に影響を与え続けているWho Cares? Scotland WCS<sup>注9</sup>のような組織をも生み出し、それは社会的養護児やケアリーヴァの利益を目指す最も強力な当事者権利擁護促進組織となっている。WCSの活動は、政府・自治体に働きかけ、①当事者への個別アドヴォカシ・支援提供、②意見表明者との協議（相談）、③制度実務改善を

めざす運動、④表明された意見を考慮する際の施策策定者への支援、⑤当事者利益の促進、という事業を展開している。46名の職員を抱え、年約140万ポンドの予算で活動しており、全世界から訪問者が絶えない(筆者もその一人)。発足以来「烙印撲滅」啓発を強力に行いつつあるが、当事者への烙印は最も深刻な人権侵害であり、ライフチャンス保障の機会を剥奪し、大人期移行・自立可能性を損なう悪の温床に他ならず、社会的養護に関わる究極問題であるとの認識を絶えず表明している。<sup>注10</sup>

「声」運動の成果の一つには権利ノート配布があるが、これは権利擁護情報提供機能に加えて、当事者の意見表明・参加保障などを促進するツールの一つであり、各地の「声」会議が徐々にではあるが着実に進展してゆくと、こうしたアプローチが自治体施策策定への当事者の恒常的参加につながり、2000年代後半の社会的養護児議会(Children in Care Council)の実現に通じていったのである。

### 3. 「養護児童の声」運動の到達点

#### ①ケアリーヴァ大人期移行支援と

##### 独立ケース再審査主事

社会的養護児議会に入る前にふれておくべき二つの展開がある。一つは、以上のような手続き的権利の保障への進展ではなく、「声」運動に覚醒され、施策化・法制化されたケアリーヴァ—社会的養護を離れる若者—の自立(大人期移行)支援法が、新労働党政権により2000年児童(リーヴィング・ケア)法として実現したことである。詳細は拙稿<sup>注11</sup>に譲らざるをえないが、ケアリーヴァが自立した大人期へ移行するのに必要な様々な要件を国家が整備・保障する画期的な新立法であった。新施策により、ケアリーヴァのニート率(一般の若者より)低下、高等教育進学率の大幅向上のような成果を生み出す自治体が少なからず報告されている。

彼は、社会的養護委託の質的向上を目的として、

ケア計画立案・ケース再審査過程に子どもの最善の利益を反映すべく独立した立場で参加し、議長を務める専門家=独立ケース再審査主事(Independent Reviewing Officers)制度が導入されたことである。この背景には、「声」運動において大人都合主義に対する抗議運動が連綿として続いてきたことがある。<sup>注12</sup> ケア計画立案や委託変更が大人の都合で行われる実態が、「声」運動の成果として政府に伝わり、2004年児童法改正に際し、ケア計画立案・ケース再審査の過程に子どもの最善の利益を擁護するため独立した立場で関与し、会議の議長を務める専門職の導入が法制化されたのである。独立ケース再審査主事は、ケア計画立案会議・ケース再審査会ごとに自治体から雇用される独立ソーシャルワーカーであり、全国専門職組織を結成し、研修や身分保障・当事者利益促進のために組織的活動を行っている。<sup>注13</sup>

#### ②社会的養護児議会への収斂

「声」運動の成果は以上述べたように諸局面に散見されるが、その集大成は各自治体に設けられた社会的養護児議会であろう。ブレア政権の社会福祉・児童社会サービス現代化改革の一環としての社会的養護現代化の改革成果が不十分だったがゆえに、社会的養護に焦点化した改革緑/白書<sup>注14</sup>で当事者の声を自治体施策に直接反映させようと社会的養護児(・若者を含む当事者)議会(Council:協議会とも訳せる)を設置するよう、児童学校家族大臣から全自治体に要請された。<sup>注15</sup>「声」を自治体施策に直接反映させるために当事者が代表(か輪番)で、議員のように「議会」で意見表明し、政治家・行政/専門職と議論する公式機構である。最も現実味のある当事者の意見を集約することができ、大人の都合で「最善の利益が構築されてきた」実態への根源的見直しである。児童サービス部長は年次施策再検討に際しそこで表明された当事者の意見を考慮・反映・

具体化する諸施策に取り組まなければならない。同議会の形態は種々あるが、ストックポート市社会的養護児議会では、市議会事務局に専任職員がおり事務を執行している。同市 Website には同議会について以下のように説明されている。<sup>注16</sup>

**\* 社会的養護児議会とはどんな組織か：**

社会的養護児・若者が自分にとって大事な問題について意見表明する場で、8名からなる（ケアリーヴァを含む）当事者・市議・市職員がメンバー（議員）を構成。

**\* 何をするのか：**

議会は当事者だけが集まり隔週催す開発部会とメンバー全員が6週間ごとに催す事業部会で構成され、社会的養護での暮らしがどのようなか議論・検討し、養護児の生活を改善しようと努めている。

**\* この議会に相談してよいか：**

もちろん、社会的養護で暮らしている（た）のであれば誰でも、教育・担当ソーシャルワーカー・委託先・就労支援などについて相談できます。末尾のアドレスに電子メールを送ってください。

**\* 同市市議会の社会的養護に関する誓約**

（プレッジ Pledge）：

この誓約は本市の社会的養護で暮らすすべての児童・若者に対して本市市議会がその実行を誓約する一連の約束・契約です。この誓約は社会的養護児議会のメンバーに大いに手伝ってもらい策定しました。この誓約の内容は [ここ](#) からダウンロードできます。

**\* 以下は社会的養護児議会メンバーのコメント：**

社会的養護児議会のメンバーになってよかったこと——「最もよかったのは、議会メンバーがみんなで支援を必要としている仲間を助けようとい丸となれたことです」「養護児童

の仲間が助けてほしいとき、わたしたちを信頼し、信用して何でも打ち明けてくれたと知ることができたことです」「他者を助けようと尽力できたこと、また未知の人々と知り合うことができたことです」「本市の社会的養護で暮らすすべての子ども・若者に保障されるべき権利について自覚させることができたことです」「自分と同じ問題を抱える子ども・若者に支援の手をさしのべることができたことです」「最もよかったのは、この議会活動を通じて、他の子ども・若者を支援する手段を得られたことです」

**\* 自分が社会的養護児議会のメンバーである理由：**

「自分と同じ境遇や立場にいる子どもや若者に手助けしたいからです」「社会的養護で暮らす子ども・若者の生活をよりよいものに変えたいのと、その実現にかかわりたいからです」「それは社会的養護を若者にとって現状とは違ったものにしたいからです」

**\* 社会的養護児議会のメンバーとして嫌なこと：**

「すべてのことに時間がかかる」「話を始めたのに準備に時間がかかりすぎる」

**\* スtockポート市社会的養護児議会との接触は：**

Email CICC@stockport.gov.uk Phone :0161 474 3893

以上のごとく、「声」運動においては、意見表明を通じて問題提起・解決をはかり、世論・政治/行政関係者に訴えてゆく当事者組織が一方で浸透して行くかわら、社会的養護児議会のような当事者の意見表明と施策策定参加を促す自治体機構が整備されるようになり、当事者の声が最も効果的に施策に反映される可能性を高めることとなった。当事者による自主的意見表明・権利擁護活動（「声」会議・運動）と公式な「当事者参加・意見表明」機構（社会的養護児議会）が両輪となって、エンパワーメン

トが進み、社会的養護当事者の最善の利益保障が政治・行政・専門職の責務と認識され、その実現への道程は徐々にではあるが確実に拓かれつつある。

## むすび

こうした英国の当事者エンパワーメントを促進する当事者組織活動・自治体機構は、日本の社会的養護にいかなる意味合いを持ちうるのか。ここ数年の厚労省改革は20世紀前半に求められた大規模施設型資源の削減・小規模化と家庭的養護促進の域を出ず、要するに社会的養護資源の近代化(現代化に非ず)努力である。社会的養護の現代化は、専門職児童(フィールド)ソーシャルワーク機関・良質な家族委託(ケア資源)提供体制・当事者エンパワーメント機制という三要件の鼎立を前提とする。英国の現代化は最後の要件を実質化する努力であった。いずれもが近代化すらしていない日本では、1980-90年代に試みられた当事者エンパワーメント実践(全国養護施設高校生交流会という日本型「養護児童の声」活動)が、その明確な実効性と影響力の故に、既得権益喪失を危惧した全国施設経営者団体により解体されてしまった。<sup>注17</sup> 日本社会的養護史における最大汚点であり、近未来の研究者にその実態が暴かれるであろうが、とりもなおさず、それは日本の社会的養護が未だ当事者エンパワーメント次元からはなほだ遠い段階にとどまっていることの証であったらう。

児童相談所ソーシャルワーク問題や社会的「孤児院」と見紛う児童福祉施設の存続に直面すると、これらの次元の近代化にはまだ四半世紀か半世紀は要すると感じざるを得ないが、各地に散見されるようになった社会的養護当事者の居場所確保+エンパワーメント活動組織からは、ささやかな光が発せられ始めている。<sup>注18</sup> こうした当事者組織が70-90年代の英国のように成長するとは単純に予測できそうにないが、家庭内・施設内児童虐待への啓発が進む

とともに「疑似社会的共同親」意識が市民の間に芽生えてきているので、時代錯誤的資源への市民の眼差しはより厳しくなり、厚労省改革と相まって、社会的養護資源の20世紀化と当事者エンパワーメント活動はゆっくりでも着実に進むであろう。問題は残された領域、児童相談所問題であり、この機関の近代化・20世紀化(専門ソーシャルワーク機関化)が果たされぬ限り、社会的養護児の最善の利益保障は今後も百年河清をまつの類であり続けるであろう。

## 〈注記〉

- 注1 拙著2013『英国の社会的養護の歴史：子どもの最善の利益を保障する理念・施策の現代化のために』明石書店、「あとがき：英国の教訓から学ぶ日本における社会的養護発想転換への視座」にこの問題は詳しく紹介している。
- 注2 Children in Care Councilは社会的養護で暮らす児童・若者およびかつてそうした立場にあった若者を対象にした各地方自治体における社会的養護施策・実践に関する当事者(と議員・行政担当者)による討議の場であり、ほぼ全自治体に恒常的に設置されている。ここでは社会的養護児議会と表す。
- 注3 ホルマン2000『社会的共同親と養護児童』(津崎・山川訳2001)明石書店
- 注4 ケアリーヴァ care leaverとは社会的養護を年齢その他の理由で離れる若者の総称で、受けられるサービスにより2000法に詳細な規定がある。
- 注5 筆者はブレア政権下の英国保健省社会ケア局長にこの言葉の起源や使用方法について訊ねたが、「『コーポレート・ペアレント』という言葉は、地方自治体が児童を社会的養護委託し、親責任(parental responsibility)を負う状況を表す場合に使用される。親責任とは1989年児童法(第1部、3章)に規定された法概念である。地方自治体が児童の親責任を負う場合、地方自治体は、社会共同的な団体として(as a corporate body)、当該児童の父母としての役割とそれに伴う様々な責任業務を引き受け、実効あるように遂行することになる。」との回答を得た。(私信による)
- 注6 本書の全訳は拙著編訳2010『養護児童の声：社会的養護とエンパワーメント』福村出版の後半に掲載されている。

- 注7 養護児童の声運動の詳細な記述は、注6の拙著を参照。
- 注8 拙著2009『この国の子どもたち：要保護児童社会的養護の日本的構築；大人の既得権益と子どもの福祉』日本加除出版社の「補遺」（185-190）に掲載。
- 注9 <http://www.whocarescotland.org/> (12th August 2013 アクセス) このWebsiteを覗いてみれば、英国における当事者による社会的養護改革運動の醍醐味がはっきりと感じとれよう。読者に強くお勧めする！
- 注10 Who Cares? Scotland, 2012, *Who Cares? Scotland Annual Review 2010-2011*
- 注11 拙稿2008「イギリスにおけるケアを離れた児童への支援制度・実践」季刊児童養護38(3)、18-20及び2012「社会的養護を離れた(る)若者への大人期移行支援：英国の施策動向点描」世界の児童と母性、72号、83-90
- 注12 こうした大人都合主義と英国の社会的養護当事者がいかに永年闘ってきたか記述する優れた研究書が先年刊行された。Stein, Mike 2011 *Care Less Lives: The Story of the Rights Movement for Children in Care*, Published by Catch22, UK pp.160 (拙訳による邦語版『こんな暮らしはいやだ！：英国の社会的養護当事者による劣等処遇克服運動史；養護児童の声(仮題)』は明石書店より来春に刊行予定)
- 注13 独立ケース再審査主事の任用は2002年養子縁組・児童法第118条に自治体の法的義務と規定されている。
- 注14 DfCSF (英国児童学校家族省) 2006年緑書 (*Care Matters: Transforming the Lives of Children and Young People in Care*) pp.97-98、2007年白書 (*Care Matters: Time to deliver for children in care*)
- 注15 Circular Letters by Secretary of State DfCSF, Ed Ball, Nov 2009, To all Children in Care, p.1: Dec. 2009, To Directors of Children's Services and Lead Members; Follow Up to the Care Matters Ministerial Stocktake Report and Conference, p.1
- 注16 <http://www.stockport.gov.uk/services/education/cypd/childrenstrust/stockportchildrenincarecouncil> (14th August 2013 アクセス) この他、Websiteで社会的養護児議会の比較的まとまった紹介をしている自治体としては、Kirklees市、East Sussex県、Bristol市、Sheffield市などがある。
- 注17 全国養護施設高校生交流会の起源・活動・意義およびその解体過程については、注6・7の拙著に詳しい。
- 注18 例えば東京の日向ぼっこや大阪のCVVなど。前者については、日向ぼっこ編著2009『施設で育った子どもたちの居場所「日向ぼっこ」と社会的養護』明石書店、後者については、<https://ja-jp.facebook.com/pages/Childrens-Views-and-VoicesCVV/142987725774451> を参照。

#### キーワード：社会的養護児議会 (Children In Care Council)

新労働党政権が「社会的養護現代化」徹底策として打ち出した『2006年社会的養護改革緑書(Care Matters)』『2007年同白書』に基づく当事者の意見表明と施策策定参加のための自治体機構。社会的養護児(・若者)とケアリーヴァの代表(あるいは輪番)が代議員となり、各自治体の施策実践に関し当事者として意見表明し、地方議員・行政職・専門職と討議を行う場、ほぼ全自治体に設置。月毎が標準開催だが自治体間格差もある。



Ⅲ 国内外の動向

# アメリカでの DR モデルの展開と『子どもの最善の利益』



はたけやま ゆ か こ  
富山由佳子

神戸女子短期大学幼児教育学科 准教授

## はじめに

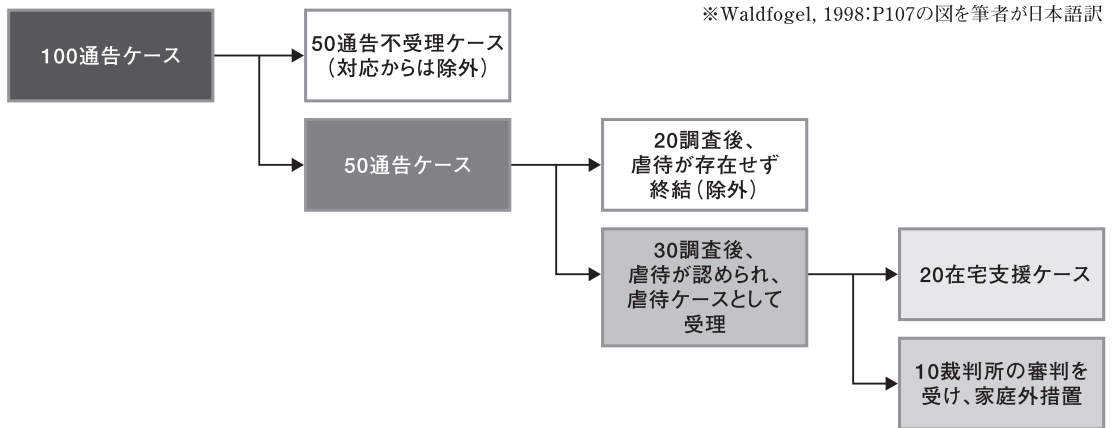
平成23年度における児童相談所(以下、児相)における全国児童虐待相談受付件数は59,892件、市町村においては67,232件(平成22年度)であり、ともに年々増加を続けている(厚生労働省福祉行政報告例)。そしてこれら児童虐待ケースの約9割は緊急一時保護や措置を必要としないと判断され、在宅ケースとして市町村が主体で継続的な対応を行っている(加藤、2010)。ゆえに、虐待対応件数は児相よりも市町村の方が多いという現状がある(子ども1万人あたりの虐待対応件数〔平成22年度〕は、児相27.0件〔福島除く〕、市町村では32.1件〔岩手、宮城一部、福島除く〕)(佐藤、2012)。日本では2000年の児童虐待防止法制定以降、通告システムの整備や社会的認知により虐待対応の対象となるケースが身体的虐待からネグレクトなどの低リスクケースに広がりを見せ始め、平成22年度には市町村でのネグレクトケースの割合は身体的虐待ケースの割合を超えている(佐藤、2012)。つまり、日本の児童虐待ケースの中にネグレクトや差し迫っては措置を必要としないケースが年々多く含まれることにより、市町村への負担が年々増大している。

従来、家庭児童相談室を中心に地域に住む家族に包括的な支援を提供してきた市町村の対応も2004年の法改正以降、大きな変化が見られ始めた。古くから市町村の児童家庭相談に関わる人たちは「これ

までも家庭児童相談室は、ひとり親世帯や低所得、親の精神疾患や子どもの障害など、いろいろな『脆弱性』を抱える家族が地域で生活していくことを支援してきた。しかし、2004年以降、これらの家族がすべて『虐待のリスクのある家族』という一括りで捉えられ、『要保護ケース』と呼ばれるようになってきた」とその変化について述べている(畠山、2011)。度重なる虐待死事件に反応した強硬化は市町村にも及び、児童虐待通告された家族については、どれだけ子どもに対して「リスク」があるかということに焦点が当てられてしまい、家族の同意や参加のないまま要保護児童対策協議会内で家族に関する情報を共有し、「見守り」という名のもと、子どもと家族を監視することが市町村での支援での主要内容になってしまった。また市町村の負担が大きくなる中、いわゆる泣き声通告などの不十分な情報の通告も多く、その「安全確認」に追われてしまい、その後の支援に結び付ける余裕がなくなってしまう状況も起こっている。また強行的な現場確認から始まる「初対面」では、親の抵抗を買うことも多く、その後の関係が結びづらい。なかなか従来の寄り添い型の支援を行う余裕のない市町村の現状を「ミニ児相化」と呼ぶ声も出てきた(畠山、2011)。

このように日本の虐待対応システムが最近の幅広い虐待通告ケースに対応できていない現状が見受けられる。児童虐待という事象に日本が取り組みだし

〈図1〉全米における児童虐待通告ケースの流れの割合（すべての通告ケースを100とした場合）



てから13年を経て、本当に「子どもの最善の利益」を目的とした児童虐待対応となっているのかどうか、われわれは今ここで考える必要があるのではないかと思う。本稿では、これから必要とされる改革のヒントとして、日本よりも30年ほど早く児童虐待対応の歴史を進むアメリカ合衆国で開発された「Differential Response(以下、DR)」を紹介し、日本での「子ども最善の利益」を目的とした児童虐待対応に向けての考察と提言を図りたいと考えている。

### DRの成り立ち

アメリカ合衆国では、1974年に「児童虐待防止および処遇に関する法律」(Child Abuse Prevention and Treatment Act of 1974)が制定され、各州に児童虐待通告システムが整備された。通告されたケースに対して、家庭という公的権力が不可侵な場に介入するにはその根拠となる「証拠」を明らかにする必要がある。そのため通告内容に対して調査を行い、介入の根拠となる「虐待」の有無を判定する必要があった。しかしながら、現在の日本と同様、通告ケースが増大するにつれ、すべてのケースに対して調査を実施することに対する人的・財政的負担が膨大になるとともに、貧困問題、薬物依存などを起

因とするネグレクトケースの増加など通告ケースの特徴も当初の「救済」を必要とするケースとは異にするケースが多く含まれ始めた。1990年代半ばまでには毎年300万件を超える通告が児童保護システムに流れ込む中、強権的な介入方法ではこれら多様なニーズを持つケースに対して対応しきれなくなってきたのである(Waldfogel, 1998)。図1にあるように、全通告ケースのうち、児童保護システムの中で安全確保のために家庭外措置されるケースは10%、在宅のまま支援が提供されるケースは20%であり、あとの70%は支援とは結びつかないまま児童保護システムの対象からは除外される(Waldfogel, 1998)。もちろん除外される前に、家族の同意に基づく(voluntary)支援を提供される場合もあるが、すでに強権介入的な調査官による初回訪問や調査プロセスを経験した家族は児童福祉システム自体に不信感や抵抗を持っている場合が多く、支援を受け入れることは少ないと言われている(Waldfogel, 1998; 畠山、2012)。初期に児童保護サービスの対象からはじかれたこれらのケースが後により高いリスクのケースとして再通告されることも多い(畠山、2012)。強制的介入をもって、通告から調査を中心とした児童保護システムについては1994年から1997年に行われたハーバード特別委員会において

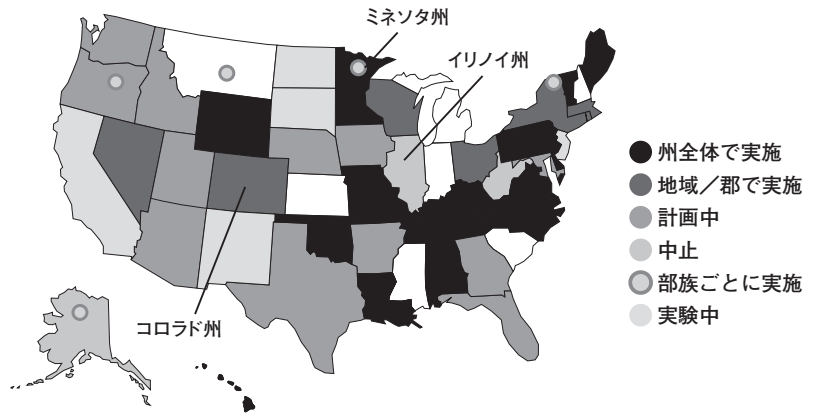
も同様の問題が指摘され、既存の虐待対応システム自体の見直しの必要性が強調された。このハーバード特別委員会の指摘を受けて、既存の児童保護システムからのパラダイムシフトとして生まれたのがDRである(Farrow,1997;Waldefogel,1998)。州によっては、通告される低所得者層や人種的マイノリティの割合に大きな偏りが見られることもあり、社会資源の再分配を図る意味でもDRが導入された。また、何よりも調査の人的・財政的負担の州政府への圧迫、児童保護サービス内の家族支援サービスの不足もDR導入の大きな後押しになった州も多かった。

まずはミズーリ州(1993年)とフロリダ州のいくつかの郡(1994年-1998年)でパイロットスタディが行われたDRは、州または郡規模で全米へと広がっていった。2013年現在、全米で郡単位、州単位で実施されているところを合わせると38州でDRが採用されている(図2参照)。

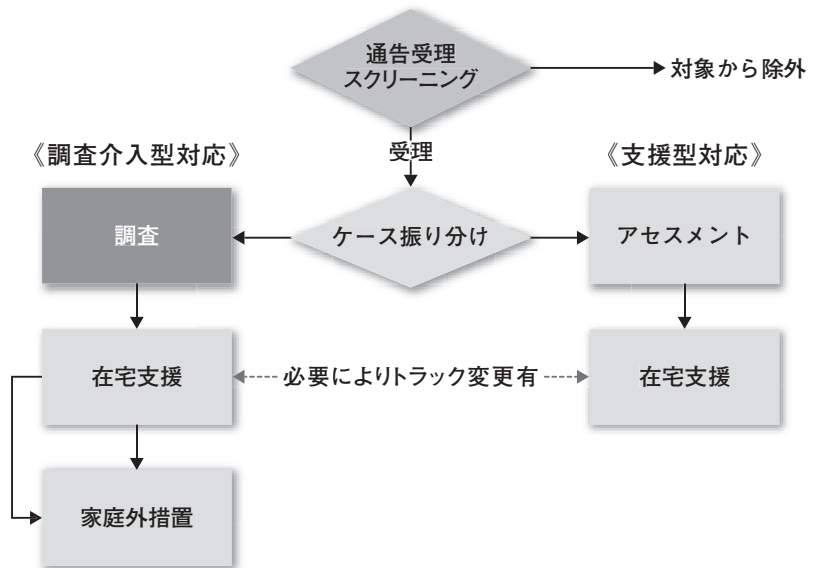
### DRの概要

DRの定義については文末のキーワードを参照していただきたい。DRのシステム上の流れについては図3に示している。実際には支援型対応<sup>\*1</sup>以外に3つ目の対応プロセスである予防的対応(これも州や郡により呼称が異なる)がある場合もあるが、図3は従来の調査介入型対応以外の対応プロセスが支

〈図2〉全米におけるDRの実施状況



〈図3〉DRの流れ



援型対応のみ場合を示している。通告受理については日本のようにほぼすべての通告ケースを受理するのではなく、子どもの居場所が不確かなもの、州法に定められた児童虐待またはネグレクトの定義に一致していないもの、具体性に欠ける情報のみのもの等については、通告受理スクリーニングの時点で除外(スクリーンアウト)される。アメリカの州の児童福祉施策は州によって、州が児童虐待通告システムを含む児童福祉施策を一括管理・運営し各郡での実践を管理する形式(State administered)とそれぞ

れの郡が通告システムも含む独自の児童福祉施策を持ち州はそれをスーパーバイズする形式 (State supervised county administered) の2種類の形式があるため、同州の中でもそれぞれの郡が異なるスタイルのDR実践を行っている州もある。

DRについては州や郡によって、通告ケースを割り振る対応トラックの数、呼び名、割り振りの意思決定をする主体と方法等は違う(表1参照)。本稿では、筆者が2011年、2012年に現地調査を行ったイリノイ州、コロラド州、ミネソタ州での実践について紹介したい。

### イリノイ州でのDR実践

イリノイ州でのDR実践は、American Humane Associationによる全米3州(他の2州はオハイオ州、コロラド州)のDR効果測定のパイロットスタディ(2010年-2015年)として導入された。児童虐待通告ケースの人種的・経済階層的偏りの是正と再通告率の低下、州直属調査官の調査に対する負担の軽減を主な目的として、当時の児童家庭局局長Erwin MacEwen氏により導入された。調査介入型対応以外の支援型対応は「Strengthening and Support Families」(SSF)と呼ばれ、民間事業所との委託契約による独自のプログラムを実践していた。

イリノイ州のDR実践の特徴は、①州規模での実践<sup>\*2</sup>、②以前に通告歴のないすべてのネグレクトケースを支援型対応の対象とする<sup>\*3</sup>、③州直属ワーカーと委託民間事業所ワーカーとの協働による実践、である。イリノイ州のDRは初回訪問にてリスクアセスメントは州直属のワーカーが行い安全を確認した上で、家族がSSFの参加に同意すれば同行した民間事業所のワーカー(SSFワーカー)がその場でケースを引き継ぐ形態を取っていた。SSFでの支援期間は90日までと決められており(2011年9月時での平均実施期間は45日)、期間中、SSFワーカーが週1~2回訪問し、家族のニーズを把握し、地域

の資源に結び付ける。また経済的な支援が必要な場合は、緊急現金支援を400ドルまで利用することもできる。

イリノイ州のDR導入は、今までの強権的かつ懲罰的な児童保護サービスからのパラダイムシフトが大きな目的であり、メディアを大々的に使って積極的にDRの実践を世間に訴えることで、児童家庭局自体のイメージを変えようという意図もあった。また、DRに携わる州直属のワーカーを他部署から2年間ごとにDR部署に派遣することで、州児童家庭局内部の意識改革も目指していた。

残念ながら、このイリノイ州のDRは導入を進めた児童家庭局局長の突然の辞任により2012年6月に中止となる。中止に関する詳細については筆者による継続的な調査により明らかにしていく予定である。実施された2年間の効果測定についてはイリノイ州立大学が現在分析中である。

### コロラド州アラパホ郡・

### ミネソタ州オルムステッド郡でのDR実践

コロラド州およびミネソタ州には2012年9月に現地調査を行った。調査を受け入れてくれたコロラド州アラパホ郡とミネソタ州オルムステッド郡は両郡ともFamily Assessment Response (FAR)と呼ばれる支援型対応として実施している。コロラド州はイリノイ州と同じ2010年から州内の5郡が効果測定に参加しDRを導入した。

コロラド州アラパホ郡は、人口約572,000人の州で3番目に大きな郡であり、州とデンバー市内から郡内最大都市Auroraは車で30分ほどに位置している。郡独自のシステムを持ち、通告のためのホットラインは成人に対する虐待、児童虐待、非行問題に対するすべての通告・相談を同じ部署で受け付けている。全通告で年に40,000-50,000件あり、そのうち児童虐待通告が8,000件ほどを占めていた。

ミネソタ州オルムステッド郡は1999年からFAR

〈表1〉各州におけるDR実践の詳細について (Guterman & Myslewicz, 2013)

州制度として定められた年	複数対応タイプ	複数対応への振り分けに対する意思決定の主体
Contra Costa County カリフォルニア州 2004年	3つの対応方法。①コミュニティレスポンス(虐待対応としては除外。コミュニティサービスに送致)、②CWSとコミュニティレスポンス(軽から中程度のリスクのケース。虐待対応として対応)、③CWS—重度リスクレスポンス(従来の調査対応)。①の対応は再通告に対する効果がないため、現在では実施されていない。	ケースワーカー
ロスアンゼルス郡 カリフォルニア州 2004年	3つの対応方法。①コミュニティレスポンス(虐待が調査後、認められず、リスクが軽度)、②児童福祉サービスCWSとコミュニティレスポンス(虐待が認められ、虐待ケースとして対応。軽から中程度のリスクのケース)、③CWS—重度リスクレスポンス(従来の調査対応)。①の対応は現在も継続中。	チームでの振り分け(アセスメントワーカー、ケースマネージャー、SV、サービス提供者、法律関係者、保健師、家族を含む)
ハワイ州 2005年	3つの対応方法。①Family Strengthening Services (FSS) (低リスク)、②自発的参加ケースマネジメント (VCM) (中程度リスク)、③児童福祉サービス (CWS) 調査 (重度リスク、安全性に懸念がみられるケース)。	ケースワーカーと(または) SV
イリノイ州 2010年	2つの対応方法。①調査対応方法(虐待としての通告。もしくは重度のネグレクト)、②アセスメント対応(ネグレクトケース)。	ホットラインワーカー、その後、効果測定のために無作為振り分け。
ミネソタ州 1997年	3つの対応方法。①調査対応(犯罪行為または重度の通告内容)、②ファミリーアセスメント(軽度から中度のリスク)、③ファミリーサポート(虐待対応としては除外)(すべての郡が3つの対応方法があるわけではない)。	郡により異なる。ある郡ではRED (Review, Evaluate, Direct) チームによるチームアセスメント。
ミズーリー州 1995年	2つの対応方法。①調査対応、②アセスメント対応(子どもに対して差し迫ったリスクがない、または将来に危害が及ぶ可能性が低い)。	ホットラインワーカー
ニューヨーク州 2008年	2つの対応方法。①調査対応、②ファミリーアセスメントレスポンス (FAR) (差し迫った危害が子どもに及ばないと思われる)。	郡により異なる。
ノースカロライナ州 2001年	2つの対応方法。①調査対応(虐待もしくは重度のケース)、②アセスメント対応(依存症ケース、ネグレクトケース)。	郡により異なる。インタークワーカー、ケースワーカー、SVなど複数のスタッフを含む。以前に関わりがあれば以前のケースワーカーも含まれる。
オハイオ州 2007年	2つの対応方法。①伝統的対応(重度または犯罪にあたる行為、または性的虐待がある通告内容に対する調査対応)、②代替対応(アセスメント対応)。	郡により異なる。
テネシー州 2006年	3つの対応方法。①調査対応(故意の傷害またはリスクの高い危害)、②アセスメント(軽度リスク)、③資源へのリンク(虐待対応からは除外)。	ホットラインワーカー

を開発し実施している。人口は140,000人、郡で最も大きな市はRochesterであり、ミネソタ州第3番目の都市である。世界的に有名なメイヨークリニックがあり、世界中・全米中から最新医療の治療のために患者が来訪する。日本からも研修医の受け入れが多い。人口の86%を白人が占めており、郡財政も比較的富裕な郡である(写真1)。

コロラド州5郡で採用されたDRはオルムステッド郡をモデルとしており、コロラド州のDR導入のプログラムディレクターは元ミネソタ州でFARに関わっていた。この2郡で採用されているDRの一種であるFARについて紹介したい。

### Family Assessment Response (FAR)

FARは実際には従来の調査介入型対応モデルに相対する支援型対応の呼称かつその振り分けシステムの呼称でもある。FARにおいて最も特徴的なのは、①通告ケースの振り分けがチーム(REDチーム)によるアセスメントによって行われること、②サインズオブセーフティの枠組みが実践全体に使用されていること、③Family Group Decision Making (FGDM) やFamily Group Conference (FGC) が当事者参加の方法として積極的に利用されていることである。

RED (Review, Evaluate, and Direct) チームは、機関内の様々な職種(通告インタークスタッフ、

対応の振り分けまたはアセスメントのツール
包括的アセスメントツール (CAT)を含む Comprehensive Safety Assessment System (Sphere Instituteにより開発、構造的意決定Strutred Decision Making (SDM)の要素を含む)。
ホットライン、Safety Assessment, Family Risk Assessment, Family Strengths and Needs Assessmentを含むStructured Decision Making (SDM) ツール
Safety Assessment and Comperehensive Strengths and Risk Assessment (National Resource Center for Child Protective Servicesとのパートナーシップによって開発したインターネットベースのインターネットアセスメントツール)。
すべての通報に対してThe Illinois Child Endangerment Risk Assessment (CERAP)でのアセスメントが行われる。アセスメント対応のケースに対してはStrength and Needs assessmentを行う。
リスク項目と犯罪行為も含んだ16カテゴリーに対するチェックと子どもに対する危害に対するアセスメントを含んだStructured Decision Making (SDM) ツール。
the Safety AssessmentツールとFamily Risk Assessment ツールを含んだStructured Decision Making (SDM)。
各地区においてFARに振り分けるために作るツールが違う。加えて家族のストレングスとニーズを23の質問によるアセスメントであるFamily-Led Assesment Guide (FLAG)を州事務所が開発。
SDMの一部であるStructred Intakeツールをインタークの時に振り分けのために使う。
The Pathway Assignmentツール (AHAにより開発)。
Intake Assessment, Safety Assessment, Family Risk Assessment toolを含むStructured Decision Making (SDM)。



〈写真1〉  
ミネソタ州  
オルムステッド郡  
児童家庭サービス局

精神保健歴、過去の虐待通告歴などのバックグラウンドチェックを行う係があり、これらの情報も意思決定の重要な要因としてマッピングに加えられる。後のメンバーは完成されたマッピングを見ながら、情報をアセスメントした上で、対応に対するタイムフレーム (緊急対応、3日以内の対応、5日以内の対応) と対応トラックの振り分け (調査介入対応型トラック・FARトラック〈支援型対応トラック〉・虐待対応から除外) の2点について意思決定を行う。


判断の際にもっとも焦点となるのは「子どもの安全にかかわる危機 (Safety)」であり「子どもの安全にかかわる危機が現時点では起こっていないが、近い将来起こる可能性があり、それが子どもに対して重大な危害を及ぼす可能性がある」場合は、調査介入型対応トラックとなる (コロラド州アラパホ郡 RED チームマニュアルより)。オルムステッド郡の場合、調査介入トラックに振り分けられるケースは通告受理されたケースの1割にも満たず、中には「調査介入型対応は体験したことがない」若いワーカーもいたことが大変印象的であった。

筆者はアラパホ郡にて、初回訪問に同行する機会を与えられた。事前に家族に連絡し、「虐待通告があったが調査を行うのではなく、安全確認だけをさせてほしい、もし何か必要なことがあれば支援したい」と説明した上で、家族の都合に合わせてアポイントメントを取る。初回訪問の目的は安全確認であり、訪問が拒否された場合はSVの判断により「虐待対応からは除外」か「調査介入ケースとして対応」

FAR ワーカー、事務スタッフなどがローテーションを組んで参加する。チームの人数はアラパホ郡では6人、オルムステッド郡9人である。毎日、スーパーバイザー (SV) が前日午後と当日朝に通告受理後、緊急度をチェックしたケースについて午前1回、午後1回の計2回、ケースが多い時には午後2回行われる。1ケースにかかる時間は平均15分~20分程度である。RED チームでは1人が通告 (FARでは「送致」と呼ぶ) 内容を読み上げ、もう1人が読み上げた内容をホワイトボード上のサインズオブセーフティの枠組みを用いたマッピング (図4) に情報を整理し、記入していく (写真2)。さらにRED チーム中にオンラインにて家族の裁判所データ、犯罪歴、

### 〈図4〉コロラドREDチームスクリーニングマップ

\*以下の内容についてホワイトボードに書きながらチームによる話し合いを行う。□で囲んだのがカテゴリー

<b>家族の名前</b>	<b>危険性／実際に起こる危害</b>	<b>複雑化する要素／リスク</b>	
<b>通告ケースから送致日</b>	通告者にとって、対象となる家族の子どもに差し迫った危険性がある、または虐待されている／ネグレクトされていると思われる要素	安全に対する懸念をもたらす要素または家族状況を複雑にする要素。リスクアセスメント項目も含む。	
<b>REDチーム実施日</b>	<b>グレーエリア</b>	<b>次のステップ</b>	〈写真2〉 REDチームでのマッピングの様子
<b>ジェノグラム</b>	通告者にとって明確ではないが、疑わしい家族の状況。リスク要素も含まれる。通告者自身が確認したわけではなく、他から聞いたりした内容も含む。本当にリスクかどうか、実際に正しい情報かどうかを確かめることが必要。	REDチームのインタークの後担当ワーカーが次のステップとして行う行動、または更なるスクリーニング・レビューの有無について。	<b>ストレンクス・プロテクティブ要素</b>
<b>脆弱な子どもはいるか?</b>	5歳以下の子どものしくは身体的知的な発達状況より年齢にかかわらず特に脆弱な子どもがいるか? →はいいいえ	<b>文化的な考慮点</b>	家族の資源利用状況、サポート、家族内にある能力、家族が援助を獲れる個人やコミュニティ、家族の中で生まれる例外的な状況
<b>通告した人が職務上 通告義務のある通告者であったか?</b>	はいいいえ	文化的な信条、価値観、資源に関して家族の生活状況や親の養育状況に影響をもたらす要素	<b>バックグラウンド</b>
			データベースによる犯罪歴や以前の通告歴等
			<b>インターク結果</b>
			・虐待対応からは除外 ・緊急対応 ・3日以内対応 ・5日以内の対応 ・IR(調査介入型対応) ・FARトラック

(ほとんどない)に再割振りされる。まずは家族に送致(通告)内容を確認する。その後、子どもと家族に直接面接したうえでリスクアセスメントを行い、安全を確認する。同居する成人については氏名・生年月日を取得し、犯罪歴・虐待歴を後に確認する。安全が確認されればFARは強制ではないので、家族が参加したいかどうかを尋ねる。この際、拒否しても何もペナルティがないこと等についても説明する。同意がとれれば、サインズオブセーフティの手法の1つである「3つの家」を利用して、「何を心配しているのか?」「何がうまくいっているのか?」「何が起こる必要があるのか?」について保護者と子どもに尋ね、考えを述べてもらう。初回面接はだいたい1時間ほどである。FARケースについてはコロラド州・ミネソタ州とも最大45日間継続でき、FGCなども積極的に利用し、家族とともにニーズを把握し援助計画を作成した後、郡直属のフォローアップワーカーに引き継がれる。イリノイ州とは違い、民間事業所の委託はない。最終的にはコ

ミュニティの資源につなげることで終結していく。

#### DRの成果について

このように全米で多くの州や郡が採用しているDRであるが、これまでの効果測定においてどのような成果が認められているかについて言及したい。まずはDR導入の際にもっとも懸念された「調査をしないで子どもの安全性は確認できるのか?」という点である。ミネソタ州における2001年のランダム化比較試験(Randomized control trial)による効果測定では支援型対応のほうが、再通告率は低く、再通告された場合でも子どもの措置率も低かった。オハイオ州、ニューヨーク州での効果測定でも同様の効果が認められている(Guterman & Myslewicz, 2013)。とくにオハイオ州の結果では、特に貧困層・マイノリティの間で再通告ケースが低かった(Loman, Filonow& Siegel, 2010)。つまり、通告内容によって強制介入型、支援型対応に振り分けるDRのシステムを導入することで、子どもの安全を

犠牲にしていることはないことがいくつかの州の効果測定で有意に確認されている (Fuller, 2012; Guterman & Myslewicz, 2013)。

また質的調査による結果において、支援型対応のほうが調査介入型対応よりも家族の支援に対する従事度 (engagement) や満足度が高く、衣服、食料、経済的、求職に対しての援助がより多く提供されていた。コスト評価においては、ミネソタ州の結果では、ケース開始時は支援型対応のほうが多くコストはかかるものの、支援期間も含めると支援型のほうが介入型よりも安くなるが、オハイオ州での評価においては、支援型のほうが多くの費用がかかるという結果であった (The Institute of Applied Research St. Louis, 2006)。

DR の効果測定については、「支援型対応」の内容は州や郡により様々であるため、一様に比較することは難しいが、「調査介入型対応」のみの以前のシステムでは支援が届かなかった家族に対して支援がより効果的に届いていることが実証され、子どもの安全に関しても「割り振りシステム」が明確な基準をもってケースを割り振っており、DR によって子どもが危険にさらされていないことが統計的にも証明されている。コストについてはある程度の投資は必要なかもしれないが、「再通告を予防することに効果がある」、「コミュニティの資源に結び付く」のであれば、長期的に見れば州や郡の児童福祉システム全体のコスト削減につながるのではないかと期待されている。

## 考察と提案

本稿の初めに述べたように、日本における児童虐待施策は、子どもの安全を確保することを優先とし「強制的介入が必要なケース」とリスクはありながらも差し迫った危険がないため「家族維持を目的とした在宅支援が必要なケース」が混合されたまま、安全確認を目的とした介入的な初期対応がされてい

る状態である。本来ならばその後の在宅支援を行う市町村までもが「安全確認」の後の支援につなげる意図が弱まってしまっている傾向がある。地域には必ず「脆弱性」をもった家族がいる。家族の脆弱性をすべてリスクと捉えてしまい、介入的な対応を行ったために支援につなげられなければ何のための家族支援かはわからない。もちろん家族が何を必要としているかをもっとも知っているのは家族自身であるし、家族自身が変化の必要を感じなければ変化を促すことも難しい。当事者としての家族が不在のままの家族支援には限界がある。

日本の児童福祉においては、いまだ「子どもの最善の利益」についての定義はないが、芝野 (2005) は「子どもの最善の利益」を「子どもに『心理的親のいる家庭環境』を社会の責任として保障する仕組み、すなわち子どもに『安全で安定した成長の環境』を用意すること」と定義づけている。つまり可能である限り、社会の責任において、「子どもが現在愛着を持っている家族をなんとか維持していけるよう」支援することこそが、子どもの最善の利益のための家族支援ではないだろうか。そのためには、まずは通告ケースに対して①強制介入型対応と支援型対応への振り分けシステム、②「家族維持」を目的とした支援型対応、の2点について開発していく必要があると思われる。

アメリカ合衆国における DR 実践を現地調査して、DR を導入する際に今までの強制的介入からのパラダイムシフトがもっとも重要であり、そのためには実際に携わるすべての関係者の間に共通した価値基盤 (家族中心、ストレングス基盤、リスクと差し迫った安全への危機 [safety] の区別) をしっかりと浸透させることが大切であることを実感した。またサインズオブセーフティ、FGC や FGDM などの家族支援ツールも部分的に必要なと感じた支援者が個々に用いるのではなく、FAR (DR) というシステムの価値や理念を実現するための実践手順として組

み込まれていることも大変印象的であった。われわれが児童虐待対応において守りたいものは「子どもの安全」だけではないはずであり、今ここで児童虐待対応から一方踏み出した「子どもの最善の利益」を守るための「家族支援」に向けての改革が求められているのである。

※1 本稿では、DRの説明の際、従来からの強権介入的な調査を行う対応のことを「調査介入型対応」、それ以外の方法をとる対応のことを「支援型対応」と呼称を統一することとする。実施している州や郡により、「介入型対応」のことを「伝統的トラック (traditional track)」「調査トラック (investigation track)」等、「支援型対応」を「代替トラック/対応 (Alternative track/response)」「アセスメントトラック (Assessment track)」等と呼称はバラバラであり、一般的には track (「流れ」「道筋」という表現が多く使われているが、日本語では語意が伝わりにくいため、「対応」という言葉に統一する。

※2 イリノイ州は州が統一した児童福祉施策を行う州規模管理運営 (State administered) の州であり、コロラド州およびミネソタ州は、郡がそれぞれ独自の施策を行う State supervised, county administered の州である。

※3 実際には、効果測定中であったため、実験群 (SSF) と統制群 (調査介入型対応) にランダムに割り振られていた。

#### 引用文献

- Farrow, F (1997). Building community partnerships for child protection: getting from here to there. Center for the Study of Social Policy for the Executive Session on New Paradigms for Child Protective Services (Revised Draft). Child Protection Clearinghouse. Retrived 2013年7月24日 from <http://www.cssp.org/publications/child-welfare/child-welfare-misc/building-community-partnerships-for-child-protection-getting-from-here-to-there.pdf>
- Fuller, T. (2012). Differential Response: Sounds Great! But Does it Work? (presentation slides) at 2012 Family Impact Seminar and the 2012 Council on Contemporary Families Annual Conference April 27, 2012
- Guterman, K. & Myslewicz, M. (2013). Recent Trends in Differential Response (presentation slides) at One Child, Many Hands Conference Philadelphia, PA. June 13, 2013
- 島山由佳子 (2011). [市町村における在宅支援エキスパートインタビュー調査]. Unpublished raw data.
- 島山由佳子 (2012). 「コロラド州・ミネソタ州における現地調査」. Unpublished interview raw data.
- Institute of Applied Research (2006). Extended Follow-up Study of Minnesota's Family Assessment Response: Final report-Executive Summary. Minnesota Department of Human Services.
- 加藤曜子 (2010). 「児童虐待の防止に向けた地域の取り組みの現状と課題：自治体、NPOとの連携」. 『季刊社会保障研究』45(4), 407-416.
- Loman, A.L., Filonow, C.S. & Siegel, G.L. (unknown) Ohio Alternative Response Evaluation: Final Report. St. Louis, MO: Institute of Applied Research
- 佐藤拓代 (2012). 「地域アセスメント手法の開発」から見えてきたもの—効果的な地域支援のために—(分担研究)」。『児童虐待の発生と重症化に関する個人的要因と社会的要因についての研究 (研究代表者 藤原武男) 平成24年度厚生労働省科学研究 (政策科学推進研究事業)』。Retrieved 2012年10月24日 from [http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo\\_kosodate/dv/kaigi/dl/120726-32.pdf](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/dv/kaigi/dl/120726-32.pdf)
- 芝野松次郎 (2005). 「『子どもの最善の利益』の証 (エビデンス) を求めて—ソーシャルワークにおけるリサーチとプラクティスを繋ぐ」. 『先端社会研究』2, 359-399.
- Waldfoegel, J (1998). Rethinking the paradigm for child protection. The Future of Children: Protecting children from abuse and neglect, 8 (1), 104-119.

#### キーワード： Differential Response (DR)

American Human Association と Child Welfare League of America は DR を次のように定義している。「通告された児童虐待・ネグレクトケースの対応について『調査』以外の対応が1つ以上用意されているシステム」。

そして、このシステムは次の8つの原則を満たしていることが条件となる。

- 1) 2つ以上の対応方法が用意されていること。調査・介入型対応と支援・サービス型対応の2種類が一般的である。
- 2) すべての虐待通告に対して、調査するかアセスメントを行うかを割り振る。条件に合ったものだけを支援型対応に振り分ける。
- 3) DRに割り振るかどうかの判断は、差し迫ったリスクがあるかどうか、これまでの通告歴、ケースの特徴などによって判断する。
- 4) 実際にサービスを行う支援者は、新しく収集した情報をもとに初めの判断を覆すことができる。
- 5) スクリーニングの基準については州の法令に準ずる。
- 6) 支援型対応に振り分けられた家族に対しては、支援を拒否しても罰則を受けることはない。DRの参加は完全に自主的なものである。ただし、州によっては拒否したケースを介入型対応に戻すことも可能である。
- 7) DRにおいては、虐待者も被虐待者も断定されることがなく、虐待の有無についても追及されることはない。
- 8) DRのケースにおいては通告された虐待容疑者についてはデータベースに記録が残ることはない。

## Ⅲ 国内外の動向

# まちづくりに 子どもの声を —— 子ども参画の取り組みの中から



きのした いさみ  
千葉大学大学院園芸学研究科 教授 木下 勇

## 1. 子どもの最善の利益を考えたまちづくりとは？

子どもの声が騒音といわれるような時代となっている<sup>i</sup>。幼稚園や保育園も近隣から迷惑施設等と反対に遭ったりもする。公園は大声を出してはいけない等、禁止事項の看板だらけであり、子どもにとっての面白みも欠けてきている。最も身近な都市公園である旧児童公園が街区公園という名称になってから、さらにその傾向は強まってきたようだ。高齢社会の中、高齢者最善の利益が優先されるからであろうか。高齢者は票につながり、子どもは票にならないという政治的利益からであろうか。

少子化対策は働く親の方に向き、子どもにとっての最善の利益は、直接子どもの意見を聞いて考えたものになっていない。子どもは大人の付属物、意志を持たない人間かのような扱いである。

しかし就学前の幼児でもしっかりした意志を持つ。その声を聞く社会かどうかで、子どもが社会に主体的に関わるか、諦めて無関心となるかが決まってくる。無関心人間ばかりが増えては社会にとっての最善の利益も心もとないものとなろう。

子どもの最善の利益を考えたまちづくりは、子どもの声を聞き、子どもにとっての最善の利益は何かを常に問いながら、子どもとともに探求するまちづくりである。まちづくりは元々は市民運動として展開してきた。その歴史を考えるならば、子どもの最善の利益を考えたまちづくりも、子ども参画のまち

づくりと言えよう。

## 2. 子どもの参画・意見表明

しかし、子どもの参画、子どもの声を聞く、という反対の声を上げる人がいる。我が国も批准する国連の子どもの権利条約の12条、13条の規定に担保された内容であるが、子どもを我がままにするだけ等と抵抗は強い。しかし、度々報告される青少年の意識調査においては、社会に対する参画意識は他の国々と比べても極めて低いし、また自己肯定感も低い<sup>ii</sup>。簡単に言えば将来に希望もなく、自分にも満足しない。

本年6月末にカトマンズで開かれた「ユニセフ子どもにやさしいまちアジアパシフィック地域国際会議」に参加した時のことである。ネパールの16歳前後の子どもたちが当方の発表にも厳しい質問を英語で突いてくるのに驚いた。またインドネシアからの16歳の女子は聴衆を惹き付ける見事なスピーチを行った(写真1)。聞くと紛争の絶えない島の貧しい家庭で育ったという。7カ国語を話すという。全て小さい頃からの好奇心から学んだもので、日本語は漫画からという。インドネシアのみならずASEANの課題を話すのも印象的であった。

英語は当然のこと、このような大人の会合に交じって、しかも強くアピールする積極性は我が国の同世代の子らには見られない。むしろ、このように



〈写真1〉インドネシアの16歳の女の子は多くの大人の聴衆の前でも堂々としたスピーチを行った。



〈写真2〉南三陸町戸倉地区／震災から8ヶ月後、初めて海に出て、子どもたちはふるさと学習の再開のように漁師さんたちから学ぶ機会を得た。

目立つことはイジメの対象となりやすいので、進んで大人しく目立たないようにする習性が身に付いているようだ。

このままでは日本はアジアの中でもさらに地位を落としていくことになりはしないかと、一抹の不安を感じる。

### 3. 子ども参画の復興まちづくり

しかし、希望がないわけではない。しっかりと彼らの声を聞き、正当な声にはその後押しをして、「聞いてくれた」、「変えることができた」という実感を得る機会をつくることに大人が努力したら、彼ら若い世代も世界に負けないしっかりした考えと主体性を身につける。

私は2011年9月から2012年6月まで国際的な子ども支援のNGOである「ワールドビジョンJapan」からアドバイザーの委嘱を受けて、南三陸町における中高校生の復興まちづくりへの提案づくりのワークショップの企画とファシリテートの支援を行った。

活動は中学校の総合的学習の時間での支援と、全町的には中高生のジュニアリーダークラブの支援の二つである。

まず戸倉中学校の2年生は産業をテーマにした総合的学習の時間を使ってワークショップを行った(写真2)。

津波による甚大な被害を受けた戸倉地区でも漁業の復興に懸命な大人の姿は子どもたちに大きな希望を与えた。もとよりこの地区は25年以上、ふるさと学習という地域の大人が先生となって子どもたちに地域の産業や文化を伝えてきた蓄積がある。磯遊びから泳ぎ、素潜り、シュノーケリング、最後はスキューバダイビングまで教えるという。それゆえに漁師さんはあだ名で子どもたちから呼ばれる。それゆえにここでは漁師をめざす若者も少なくなく、後継者問題もないという。また地区のある集落では伝統的な鹿子舞も絶やさず小学生の時から学んでいる。

子どもたちは最終的に地域のアピールと支援への感謝の意味を込めて、担任の先生と「HANA」<sup>iii</sup>という歌と地域のキャラクターを考えた。中学校は避難による生徒数の減少もあって、統廃合の対象となり、長年のふるさと学習の灯が消えるのではないかと、そうすると地域の産業や文化の後継者もいなくなるのではないかと地域は危機感を強くしている。

続いて、ジュニアリーダー「ぶらんこ」という中高校生のボランティアサークルでは、月2回以上、半年間をかけて、復興まちづくりの提案づくりのワークショップに集まり、最終的に提言書をまとめて町長に手渡した(写真3、4)。教育委員会を通して全校でアンケートを行って、子どもたちの意見を集約していった。メンバーは町の隣の市や町の仮設住



〈写真3〉ジュニアリーダーのワークショップの風景。寸劇まじりで、いかにグループワークに慣れているかを示してくれる。



〈写真4〉南三陸町ジュニアリーダー「ぶらんこ」は提案書を町長に提出して教育長も含めて記念撮影

宅に住む者もいて、冬は雪で交通手段がたいへんな中、役所の担当職員の世話もあって、月2回程度の週末のワークショップを半年間こなしてりっぱな提案にまとめた。

そのニュースが国連に届き、本年3月6日にニューヨークの国連本部における水と災害特別会合にそのリーダーであった高校3年生の三浦ほのかさんが招待されてスピーチをした。日本からのスピーチは二人のみで、もう一人は皇太子であった。そんな檜舞台でも尻込みをせず彼女は大役をなしとげた。

#### 4. 子ども会からジュニアリーダー

ジュニアリーダーは子ども会で育った中高校生が子ども会での遊びの活動を支援したり、地域のボランティア活動等を行う。宮城県において1960年代に始まり、その後全国に広がった。今では廃れてしまった所が少ないが、本家の宮城県では健在であった。避難所で弱っているお年寄りをみて肩たたきを始めたり、親も含めて意気消沈している大人に対して、元気づけるためのイベントを行ったりする<sup>iv</sup>。自分たちも被災したのになぜこのような活動を行うのかと考えて、話を聞いたり活動の様子を見て気がついた。ふだんからグループで活動をしている。一人ではなく、誰かが言い出すと、そうだねと活動が始まる。

被災後1カ月もしないうちに活動を始めた中高校

生は少なくない。大きなショックをまるで忘れるために行っているのかとも最初は思ったが、はたと気づいた。それが子ども・若者だから。親は家・財産、仕事等築いたものを喪失し、その喪失感は大きい。子どももそれはショックであるが、これからいろいろ築く発達可能態であり、本能的にも未来指向があるのだろう。大人が動かなかつたら、自分たちがやるしかないとき動き出す。そんなジュニアリーダーというふだんのグループ活動のエネルギーがこんな緊急時に発揮される。

子ども会は自治会内の任意の活動であるが、ジュニアリーダーは行政の施策に基づく仕組みである。そのため行政内にジュニアリーダー担当の職員が配置される(宮城県では教育委員会、公民館に)。そういう世話役の存在は大きい。南三陸町で中高校生が大雪の中も各地から集まることができたのはそんな世話役の職員がいたからである。

またジュニアリーダーという集まりができるのも、子ども会という遊び盛りの小学生時代に異年齢のつながりがあるからである。地域の任意の活動と行政の施策という連携の仕組みが健在であるから成り立つものである。

#### 5. 遊びから主体的な関わりを育む

しかし、世の中は子ども会も衰退し、消失してしまった所も、またジュニアリーダーなどという中高

校生が地域に関わる仕組みもない所が多いのが実態であろう。子どもたちは塾や習い事、そして中高校生は部活と学習塾に忙しい日々を送っている。

子どもの声を聞くと言っても、子どもたちが社会と接する機会が少なければ、表面的なことしか出てこないであろうし、前述の青少年意識の国際比較調査で明らかなように、我が国の青少年の社会参画の意識は低いし、未来に対する希望も持たない、冷めた心の若者像がある。KYという言葉が流行るように、発言すること、自己主張を控える意識が蔓延している。

一方、ますます携帯やゲーム機の電子媒体を通じたコミュニケーションの時間は増えて、通信業者はじめ関連産業が儲かる仕組みの中に子どもらは誘い込まれ、生の身体を通じた社会体験はますます薄れていく。

3歳まではテレビ等を見せるな、10歳までは遊びを通して自然や人間関係を学べ。そういう基本的な経験を積むことで得られる人間発達の重要性が、脳科学や発達心理学の研究者からたびたび示されている。

それゆえに欧州では子どもの遊びの重要性が認識され、自治体の施策においても、様々な遊びのプログラムを展開し、その担い手となるプレイワーカー等のNPOの活躍の場面が設けられている。

例えば、ミュンヘン市は2000年策定の基本計画に「子ども・家族にやさしいミュンヘン」をかかげ、「ミュンヘンで遊ぼう」というスローガンの下で様々な遊びの仕掛けが展開されている。我が国でも広がる「こどものまち」も元のモデルはミニ・ミュンヘンにある(写真5、6、7)。

これは、市長も議員も子どもで、役所も銀行もレストランも働く場全て子どもによる運営のまちという、お店屋さんごっこ、子ども銀行等が大きくなった「まちごっこ」の遊びである。しかし遊びの中で、実社会のごっこであるから実社会さながらのいろい



〈写真5〉  
ミニ・ミュンヘン2012



〈写真6〉 ミニ・ミュンヘン2012 / 市長選の立候補者たちの演説



〈写真7〉 ミニ・ミュンヘンでは働いて稼いだミュー(通貨)で土地を購入し家を建てることができる。仲間で購入して建設工事をしている子どもたち。この家も役所の都市計画局(これも子ども)にて建設法典にもとづく建築確認を経なければならない。

ろな問題の解決を子どもだけで考えることになる。遊びと学びと社会参画が溶け合った見事な遊びである。だから日本でも今や60カ所ぐらいに増えている。

遊びこそが、子どもの自発的な行為の最たるものであり、遊びを展開する中で子どもは自らの身体の内から沸き立つ欲求の表現を訓練し、他者とのぶつ

かりあいから社会的存在としての訓練をも受ける。

放りっぱなしであっても、自由に子どもがそれを展開できにくい現在の状況では、そのためのプログラムやそれを専門とするプレイワーカー等専門家の存在が必要となる。それは我が国でもっと必要とされることである。

## 6. 子どもにやさしいまちづくり

ユニセフの「子どもにやさしいまち (Child Friendly Cities、以降CFCと略す)」はそんな子どもの声を聞き、子どもの声が反映されるまちであり、子どもが虐待等権利(人権)の侵害から守られるまちである。1996年のハビタットⅡという人間の居住環境を考える場で提起された。背景には子どもの権利条約(1989)とリオの地球環境サミット(1992)以降の持続可能な発展のための地域ガバナンスがある。このCFCのプログラムは2012年の報告では62カ国で展開し、すでに数千の自治体で進めているという<sup>vi</sup>。中でもブラジルがとりわけ多く2,000近くを占めるが、先進国の中ではフランス、スペイン、イタリア等が先行している。中でもフランスは200以上の都市で展開し、幼稚園や保育園の就学前の段階から子どもの参画を進める(写真8)。この動きは次第にドイツやスイス、オランダ等に広がっている。我が国では川崎市のように子どもの権利条例制定等の取り組みの報告はあるが、残念ながら自治体が宣言して本格的に進めている所は皆無である。

先に紹介したミュンヘンもその先駆的自治体であるが、その変化は2000年からで、2000年以前は決して子どもにやさしいまちではなかった。それは子ども関係の団体が1990年代から話し合い、ロビー活動も行い、仲間から議員や職員を送り出したり、理解ある首長の選挙に勝ったりしながらの、いわば市民運動で政治を変えてきた成果である。

子どもの参画を言うならば、大人がそんな姿を子どもたちに見せていく必要があろう。前述のように、



〈写真8〉フランスでは就学前の段階からの子どもの参画が進められている。©Mélusine Harlé, UNICEF France

我が国の子どもたちは社会に対する参画意識が非常に低い。「社会に対する愛情、これを都市計画と言う」<sup>vii</sup>とは我が国の都市計画の父と言われる石川栄耀の言葉であるが、その理想に向けて子ども参画の子どもにやさしいまちづくりの実践が各地で展開されることが待たれる。

### 脚注

- i 筆者も出演したNHKの「ニュース深読み」平成12年12月22日
- ii 例えば日本青少年研究所「中学生・高校生の生活と意識・調査報告書」2009年等。
- iii <http://www.youtube.com/watch?v=Ob0ua-D9f48>
- iv 例えば石巻のジュニアリーダークラブ「げろっば」の活動
- v 木下・みえ・卯月編著(2010)『子どもがまちをつくる』萌文社
- vi Karen Malone(2012)Child Friendly Kazakhstan, Child In the City Conference, Zagreb
- vii 石川栄耀(1948)『私たちの都市計画の話—新制中学の社会科副読本—都市を学ぶ』兼六館
- viii ロジャー・ハート(IPA日本支部訳、木下・田中・南監修)『子どもの参画』萌文社

### キーワード：子どもの参画

子どもの「参加」ではなく「参画」という言葉は、形だけの表面的な参加ではなく、計画立案から意志決定までに関わるものを言う。環境問題のように将来の世代の資源を脅かすことを戒める大人の反省もあり、子どもをパートナーとして複雑化する問題の解決に向けた環境教育以上の意味が込められている。先進国、途上国を問わず、子どもの声を反映する地域自治は活力を生み出し、将来の担い手も含め、創造的で持続可能な地域づくりとなることが示されている<sup>viii</sup>。

初めて社会的養護の世界を知ったのは、大学時代の学習ボランティアからだった。バブルの時代に思春期を過ごした私は、まだまだ日本の経済的發展を恒久的なもののように感じていた。児童養護施設で学び、これが日本の本質なのかと感じた。同時に、子どもの養護や自立の課題は、施設や職員に問うべき問題というよりは、むしろ社会の課題であると気づいた。現状を許せないと思い、犯人を捜していた。問題の本質は国なのか、人なのか。自分でも恥ずかしいくらい、かなりとんがっていたように思う。現在でもひとつひとつの調査にあたり、基準となるのはあのかの自分だ。あのかの自分から見たら、十分に動いていない今の私も責められる対象だろう。

本特集のタイトルについて、様々な思いが私の頭の中をよぎる。かつて本誌編集委員でもあり、個人的には大学院に入ってから大変お世話になった高橋重宏先生との思い出だ。中でも2007年12月に東洋大学白山キャンパスで開催された「児童福祉法60周年記念全国子ども家庭福祉会議」を記しておきたい。日程変更などのハプニングもあったが、多くの関係者の方々の参画を得た。高橋先生は「児童憲章」に替わり、大人に守られるという表現ではなく、子ども

もを主語とした「子どもの権利に関する宣言」の作成にこだわった。子どもの権利条約批准から、権利主体としての子どもの位置づけへと至る議論は、子ども虐待が社会問題化する中で積み上げら

れてただけにその意義は大きい。そしてこれから私たちには子どもの自立、そして子どもと家庭のWell-beingをいかに担保するかという課題が突きつけられている。

東京都で「子ども」が「子供」と表記されるようになったばかりか、最近では文部科学大臣までもが「子ども」を「児童」に言い換える、と発言する時代である。価値観が揺れ動く中だからこそ、拠り所として「子どものWell-being」、そして「子どもの最善の利益」という概念を改めて噛みしめたい。

最後に、本号の刊行をご執筆いただいた先生方、そして横堀昌子編集委員長をはじめ、多くの皆様方のご支援の賜物である。改めて関係者の皆様に感謝の気持ちを申し上げます。



担当編集委員 有村大士

次号のお知らせ 第76号特集「地域にひらく社会的養護のこれから」(予定) 2014年4月1日発行

〔編集委員長〕

横堀昌子 青山学院女子短期大学  
子ども学科教授

〔編集委員〕

有村大士 日本社会事業大学社会福祉学部  
福祉援助学科 准教授

太田一平 児童養護施設八楽児童寮 寮長  
社会福祉法人和敬会 理事長

片岡玲子 立正大学大学院心理学研究科 講師

西郷泰之 大正大学人間学部  
人間環境学科 教授

西田篤 広島市こども療育センター 医療部長  
情緒障害児短期治療施設 愛育園 園長

みや坂明宏 (公財) 資生堂社会福祉事業財団  
常務理事

(敬称略・五十音順) 編集事務局：市川美保

MOTHER  
AND CHILD  
WELLBEING  
AROUND THE WORLD

VOL.75 2013-10 世界の児童と母性

年2回発行

2013年10月1日発行

編集・発行者

公益財団 資生堂社会福祉事業財団  
法人  
〒104-0061 東京都中央区銀座7丁目5番5号

電話03-3574-7408

ファクシミリ03-3289-0314  
URL <http://www.zaidan.shiseido.co.jp>

印刷所 成旺印刷株式会社

〒105-0014 東京都港区芝2丁目1番28号

再生紙使用

---

MOTHER  
AND CHILD  
**WELLBEING**  
AROUND THE WORLD

公益財団法人 資生堂社会福祉事業財団

---