

はじめに

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

1. 制度改革の動向

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

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

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

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

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

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

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

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

2. 利用方式とオルタナティブ

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

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

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

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

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

このような児童養護サービスの現状は現状

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

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

3. 利用者の特性と利用方式

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

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

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

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

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

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

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

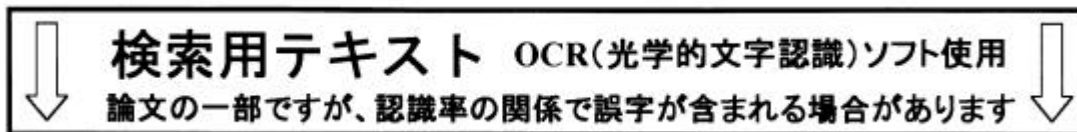
第1の категорияについては、利用者の自由意思を積極的に尊重し、契約ないしそれに近い利用方式を導入することも有効かつ有益であろう。第2の categoriaについては、児童養護サービスの利用によってよりよい生活や発達が期待しうるのにそれが実現していない潜在的な利用者である。この場合には、そうした潜在的なニーズを発掘し、児童養護サービスの利用に結びつける積極的な働きかけ、いわゆるリーチアウト活動を含む積極的な支援が必要となろう。第3の categoriaについては児童養護サービスの利用を促進し、実現するためには、それを措置とよぶかどうかは別として、従来と同様に提供者側の積極的な援助が必要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

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

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

4. 地域からの児童養護サービス

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



はじめに

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