

1 児童の権利擁護システムの構造

児童の権利は、その健やかな成長発達にかかわる積極的な側面から、いじめ、体罰、虐待などの権利侵害への対応という側面まで多様な形で保障されるべきものである。児童は成長発達段階にある存在であるために、自らその権利を守り、あるいは主張できない場合がある。通常は、権利の代弁あるいは権利侵害からの防衛は養育者が担っている。しかし、現代社会では、養育者がこの役割を担いきれない程、社会構造が複雑多様化してきていることから、社会的権利擁護システムの構築が必要となってきた。同時に、養育者が子どもの権利侵害を行っている場合にも、積極的介入を行う社会的システムが必要となる。前者については、養育者と権利擁護システムは共同して機能することになるであろうし、後者については権利擁護システムは養育者と対決することになる。また、年齢によっては、児童自身が、権利擁護システムに対して、社会的機関・施設、保護者からの権利侵害に対する救済を訴えてくる場合もある。

元来、児童福祉施策そのものが児童の権利擁護を目的とする社会的システムであるこの観点からは、児童相談所がその第一線機関としての役割を担っている。さらに、児童相談所、あるいは施設種別によっては福祉事務所等からの措置による施設が実際の権利擁護を担うことになる。このシステムは、児童福祉分野における権利擁護の内部システムとして位置づけることができるであろう。内部システムにおける最近の動きとしては、児童相談所等を通じて、児童養護施設に入所する児童に対する「権利ノート」の配布を行う自治体がいくつか出始めてきている。また、母子生活支援施設が、全国レベルで「サービス水準」を策定し、そのなかで子どもや母親への体罰や威圧的な言葉かけの否定、母親や子どもの

意見尊重を盛り込んでいる。児童養護施設分野でも、自治体単位で「処遇マニュアル」等の策定とそれに基づいた実践の展開を始めている。

しかし、こうした内部システムの機能ではカバーしきれない問題、内部システムに対する養育者や保護者の不満について第三者的に判断を下す必要がある場合、内部システムにおける権利侵害への介入の必要性から、近年いわゆる外部システムと呼ぶべき権利擁護システムが構築されてきている。

この外部システムは、さらに二つのサブ・グループに区分することができる。ひとつは、近年さまざまなレベルで設立され、活動を展開してきている「オンブズマン」組織がある。いまひとつは、東京や神奈川などで設立されている児童を対象とした権利擁護機関がある。「オンブズマン」には、様々な特徴と機能を有したものがある。福祉分野でも、「オンブズマン」を正式あるいは通称とする組織団体が活動している（1）。大澤は、福祉分野のオンブズマンについて、実施主体別の区分として「①行政型、②専門職当事者型、③市民運動型」をあげ、活動分野別の区分では、「①行政内活動型、②施設内活動型、③地域内活動型」に整理している（2）。この区分を参考にしながら、ここでは「オンブズマン」を、行政型、単独施設型、複数施設地域型に整理しておこう。

行政型には、中野区福祉サービス苦情調整委員のように条例設置されたものと、横浜市福祉調整委員会のように要綱で設置されたものがある。行政型は、当初行政活動にかかわる苦情内容への対応を主たる活動内容としてきたが、活動が進む中で施設内でのサービス提供に関する苦情への対応も求められるようになってきている。「働きかけ」としては、第三者として当事者間の「調整」を行うこと

と、苦情申し立ての内容によっては利用者の「代弁」機能を果たすことが中心となる。児童福祉分野の申し立てについて、横浜市の例をとれば、保育所入所に関する保留決定通知に対する苦情、児童相談所が性的被害にあった児童に関する救済措置を十分におこなわなかったという苦情、児童養護施設で不当な処遇を受けたという苦情などが寄せられている。

単独施設型には、東京都多摩更生園苦情処理運営委員会や内潟療護園オンブズマン委員会などがあり、複数施設地域型には湘南ふくしネットワークオンブズマンなどのように複数施設を活動対象とするものである(3)。

「働きかけ」の方法としては、「代弁」を中軸として、「調整」や「積極的介入及び告発」がとられているとあってよいだろう。単独施設型や複数施設地域型には「代弁」という面で、ユニークな特徴がある。通常、オンブズマンは、相談者が来所あるいは電話でオンブズマンにアクセスすることが、個々の事例における活動開始の契機となる。これに対し両者は、苦情の申し立てがなされた場合の他に、施設にオンブズマンが定期的に訪問し、苦情についてのヒアリングを行う活動をおこなうというリーチアウト方式による個別事例の活動開始が可能である。したがって、施設外部に出ることが困難であったり、苦情申し立て行動への躊躇がある場合の対応ができることになる。しかし、児童福祉分野にはこの種のオンブズマンは、まだ設立されていない。前述の湘南福祉ネットワークにも、児童養護施設は参加していない。

第2のサブグループは、権利擁護組織である。権利擁護組織には、児童の権利擁護に限定せず広く福祉分野をカバーする各種の市民組織や弁護士・社会福祉士などの専門職組織における活動、さらには行政が設置あるいは委託する権利擁護組織がある。児童福祉分野(障害児)における活動でも知られる権利擁

護センターすてっぷ(正式名称「知的発達障害者・痴呆性高齢者・精神障害者権利擁護センター」)は、行政委託に分類することができる。権利擁護センターすてっぷの業務としては、専門相談(法律専門相談、生活専門相談)、援助(生活アシスタント紹介、財産保全サービス、弁護士紹介)、広報・啓発(広報誌、図書の発行、権利擁護セミナーの開催、すてっぷクラブへの援助)が含まれている。

この権利擁護組織に、神奈川県や東京都などが設置している子どもの権利擁護機関が含まれる。これらの権利擁護システムは、電話による相談受付が活動の契機となっている。神奈川県は、「かながわ子ども未来計画」の一環として、「子どもの人権ホットライン」を平成10年10月から、総合療育相談センターに設置している。10月から11年1月までで、62件の電話相談を受けている。相談は、児童からが9件、家族・親族からが47件、関係機関・その他で6件である。相談内容では、いじめ7件、学校上の問題7件、虐待6件、放任3件、福祉施設での指導2件、人権侵害の事件5件、その他32件となっている。地域別では、神奈川県児相管轄内26件、川崎・横浜市17件、県外15件、不明4件となっている。このうち、人権審査委員会委員が実際に対応したケースは、2件であり、児童福祉施設が関係している。

東京都は、「東京子どもネット」を、平成10年11月から児相センター内に設置している。この「東京子どもネット」は、東京都が都児童福祉審議会の意見具申「新たな子どもの権利保障の仕組みづくり」で、行政の組織や運営から独立性を有する「第三者機関」の設置を提言したことを受けて、条例制定の検討や関係機関との連携体制整備などを見据えて、当面実現可能な方法により試行を開始したものである。11月の相談件数は、38件であり、児童本人からは16件、親族が17件、関係者が5件となっている。12月は15日までで、56

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

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

2 権利擁護システムによる情報開示と児童養護施設

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

される必要がある。

注

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



1 児童の権利擁護システムの構造

児童の権利は、その健やかな成長発達にかかわる積極的な側面から、いじめ、体罰、虐待などの権利侵害への対応という側面まで多様な形で保障されるべきものである。児童は成長発達段階にある存在であるために、自らその権利を守り、あるいは主張できない場合がある。通常は、権利の代弁あるいは権利侵害からの防衛は養育者が担っている。しかし、現代社会では、養育者がこの役割を担いきれない程、社会構造が複雑多様化してきていることから、社会的権利擁護システムの構築が必要となってきた。同時に、養育者が子どもの権利侵害を行っている場合にも、積極的介入を行う社会的システムが必要となる。前者については、養育者と権利擁護システムは共同して機能することになるであろうし、後者については権利擁護システムは養育者と対決することになる。また、年齢によっては、児童自身が、権利擁護システムに対して、社会的機関・施設、保護者からの権利侵害に対する救済を訴えてくる場合もある。