

## 1. はじめに

児童養護施設関係者の多くが、今回の社会福祉基礎構造改革について、特に選択契約制度についてはなじまないとして、反対の態度をとってきている。社会援護局長とのヒヤリングも、これまで（一年間）4回行ってきたが平行線を辿ってきた。なぜ一致できなかったのかを振り返ってみたが、結局は最初のボタンの掛け違いから出発しているといえるのではないかと思われる。

そもそもなぜ社会福祉基礎構造改革の必要性があるのかについては、要保護児童問題と老人介護や保育問題とは、決定的な違いがあることを、当局が認めなかったところに問題があった。戦後の社会福祉の対象は、児童養護施設においても戦災孤児や引揚孤児など、戦争の被災によって保護者を失った子どもが中心であった。それが現在では、父子家庭、母子家庭などの単親家庭が中心であり、両親が存在するケースも、2割近くを占めるようになってきている。そのことだけ捉えると、対象の変化を指摘できるが、50年前と変わらないのが社会的、経済的弱者の存在である。それが圧倒的多数を占めており、老人介護や保育の分野のようにニーズの一般化、普遍化してきていないのである。ちなみに児童養護施設の保護者の費用徴収平均月額、なんと高校生の小遣いより低い月額3千6百円なのであり、保育所の月額3万円を越える金額とは大きな隔たりがある。こうしてみると50年前と対象は全く同じ生活困窮者であり、低所得者階層が要保護児童問題の中核なのである。

したがって、基礎構造分科会が指摘しているように、国民全体の関わるものだから、誰にでも関わる福祉の対策が必要であるという指摘は、要保護児童問題では適合しないのである。つまり、親や保護者に代わって子ども

を社会的に養護することは、特別でやむを得ない事情から起こるなのである。親子不分離の原則は、わが国も批准した「児童の権利条約」でもうたわれており、わが国の対応でも、親子を分離することは最後の方策としているのである。

そもそも利用選択制度は、利用者の自由意志に基づいて、福祉サービスを受けることを決定することが前提になっている。だが、親がわが子を育てるか育てないかは、親の自由意思であるという考え方は、社会的には承認されていない。こうした保育とは決定的な違いを考えずに、一緒に論じたことが大きな誤りがあったと思われる。老人介護、保育などの分野では、基礎構造改革の必要性は認められるし、とくに改革の理念や方向性については基本的に賛同できる。ただし、要保護児童問題については、利用選択制度への転換は多くの問題点がありすぎたのである。

## 1. 要保護児童問題への対応には利用選択制度はなじまない

今回の争点の最たるものが、措置制度の仕組みを堅持するか否かであった。利用選択選択制度では、  
・利用者の選択が可能になる。  
・利用者の権利性が高まる。  
・適正な競争でサービスの質の向上と効率性が高まる。  
・多様なニーズに対応して、供給の多元化が期待できるなどさまざまな利点をあげて、措置制度では今後の多様化・高度化する福祉ニーズに対応できないとしている。

措置制度は行政の公権力による一方的な行政処分であるという解釈のもとに、利用者の権利性の乏しさを指摘している。だが、児童福祉法第27条第4項においては、保護者の同意なしには入所措置ができない旨規定していることから、必ずしも行政の一方的な処分といえるかは疑問である。

それはともかくとして、要保護児童の対応には公的介入が不可欠である。保護者を失った児童や、被虐待児や養育放棄された児童の生命の安全確保には、積極的な公的関与が求められている。とくに、虐待する保護者等は虐待の事実を隠蔽したり否定したり、しつげの一貫であるといった、施設入所を拒否することが多い。時には児童福祉法第 28 条の措置をとり、家庭裁判所の承認を得て施設入所をはかることも多くなってきている。

本来は、親子分離をして施設入所をはかる場合には、欧米諸国のように司法介入によって対応することが好ましいが、わが国はすべて行政に依存している。行政処分は利用者の権利性が乏しいと忌避しているが、要保護児童の場合は、児童の生存権の保障のためにも公的介入が必要なのである。また、多くが多問題家族ケースであり、施設入所に至る過程において、保護者の同意を得るために、児童福祉司がいかにか説得に苦勞しているかをよく聞く。同意をえられず施設入所に至らなく、十分な養育が受けられない子どもも、少なからず存在していることも忘れてはならない。福祉サービスを利用者が選択することは、選択権、自己決定権などの権利を保障することに通ずるとしているが、要保護児童の場合は

選択能力の問題や、選択権を放棄する例もある。もともと虐待する保護者、養育放棄する保護者に選択権が存在するかどうかは、論議のあるところである。社会学的、心理学的、医学的、教育学的に総合的、科学的診断にもとづいて判定をし、サービス決定をする現行の児童相談所の仕組みのほうが、はるかにニーズに合致するサービス提供が図られると思われる。とくに児童問題の対応については、総合的な科学的な診断が不可欠である。今回の児童福祉法改正によって、措置決定時に保護者の意向と児童の意向が異なる場合には、都道府県の児童福祉審議会に所属する、専門家による分科会の意見を聞くなどの、利用者

の権利擁護にも配慮する仕組みをつくりだしている。また利用者の選択権、自己決定権を保障しようとする考え方については、一般論としては賛同できても、これが完全に有機的に機能するには、サービスの量が利用者に不安なく提供できることはもちろんのこと、質的にも多様なサービスが用意されていない状況においては、あまりにも非現実的である。

### 3. 利用選択制度における公的責任問題

憲法第 25 条の「健康で文化的な最低限度の生活」を、福祉の分野では措置制度によって保障している。そして公的責任としてナショナルミニマムの内容、水準を全国的に保障している。措置制度は具体的には、行政がサービスの必要性と優先順位を判断し、自らあるいは社会福祉法人などに委託して、サービスを提供して、公がその経費を賄う仕組みである。財源は公費と利用者の応能負担（費用徴収）によって構成される仕組みである。公的責任は明確であるが、行政がサービスの水準や内容を決定するため、サービス受給者には権利性が乏しく、反射的利益を享受しているだけに過ぎないという見方が、一般的になっている。

利用選択制度における公的責任は、措置制度におけるそれと比較して見えてこない。利用制度は個人が自らサービスを選択し、それを提供者との契約により利用する制度を基本とし、その利用料に対しては提供されたサービス内容に応じ、利用者に着目した公的助成を行う必要があるとしている。低所得者に十分配慮して費用負担を利用者に求めるが、契約制度への移行により公費負担が後退しない配慮をするというほど、公的責任は曖昧である。もともと利用制度は、利用者自身の負担によるサービス購入が原則で、そこにどの程度公費助成が行われるかは不明確である。

措置制度においては、憲法第 25 条を拠り所にしてきたが、利用選択制度においては憲

法第 13 条の個人の尊重や幸福追求権、第 14 条の法の下での平等などを、新たな社会福祉の理念として依拠している。確かに市民権、社会権の保障は、これからの自助、互助を主体とする社会福祉の理念にとって重要なものであるが、これまでの憲法第 25 条を拠り所にしてきた考え方を放棄して、憲法 13 条、14 条に乗り換えるべきであるとする考え方には問題がある。公的責任の明確さの尺度として公助を除くのではなく、堀 勝洋が指摘しているように、25 条を基盤として、その上に 13 条、14 条の理念を積み上げながら、新たな社会福祉理念を実現していくべきであるという考え方に賛成する。

いずれにしても、中社審社会福祉基礎構造改革分科会の意見のように、社会福祉に対する住民の積極的かつ主体的な参加を通じて、福祉に対する関心と理解を深めることが、利用選択制度の成立基盤である。それが自助、共助、公助とがあいまって、地域に根ざしたそれぞれの個性ある福祉の文化が創造できるものである。そうした考え方を、具体的にわが国の社会に定着していないなかでは、利用選択制度は成り立たないし、そこでの公的責任も空洞化したものになるに違いない。

#### 4. 権利擁護システムの構築の必要性

利用者の権利擁護、個人の尊厳の重視は、現行の措置制度のもとでは、困難であるという見方がある。措置制度の構造的仕組みからは、利用者の権利擁護が生じえないとする意見もある。だが利用選択制度にすれば、利用者の権利擁護が実現するというのも、また単純すぎるのではないだろうか。

措置制度下においても、子どもの権利保障は不可欠であり、システム化すべきであると考えている。「児童の権利条約」の批准以後、児童養護施設関係者のなかで、子どもの権利擁護の視点から体罰禁止規程の制定の動きや、北海道児童養護施設協議会の策定になる

ケア基準や、また大阪府の「権利ノート」の策定配付など目立った動きがあった。

こうした動きが児童福祉法改正にあっても、大きなインパクトを与えたことも見逃すことができない。中央児童福祉審議会基本問題部会の論議のなかでも、児童福祉法の総則に、児童が権利行使の主体者として位置づけ「児童の権利条約」にうたわれている子どもの生命・安全や尊厳性の保障、意見表明権や参加権の保障、児童の最善の利益の理念などを明記すべきである論が展開された。だが、結果的には児童福祉法の内容や、わが国の「児童憲章」の理念でカバーできるとして見送られた。

しかし改正児童福祉法においては、自立支援サービスの理念を導入し、これまでの養護サービスより、明確に子どもの発達保障にふれた理念を導入した。つまり、「保護を要する児童について、施設において入所保護するだけではなく、個々の児童が個性豊かにたくましく、自立した社会人として生きていくことができるよう支援していくこと」を基本理念とした。そして平成 10 年 2 月 18 日課長通知によって、児童の自立を支援を目的とする旨を明確にしたことに伴い、自立支援の観点にたった生活指導等の充実に努力することを施設に求めた。

具体的には、・児童の年齢と発達に応じ生活の各場面で自主性と自ら判断し決定する力を養うことを念頭においた指導。・児童の態様に応じ、選択権のなかで決定する機会を積極的に設けられることや、自主的な組織の運営、地域の子ども会への参加等の奨励や、・社会性や生活知識や技術等の学習の必要性を求めている。また、児童福祉施設最低基準令の改正を行い（懲戒に係る権限の濫用禁止）第 9 条の 2 を新しく条文を追加し、いわゆる体罰禁止規程を設け、子どもの人権侵害の防止を図った。

こうした子どもの権利保障をめぐる国の対応の一方で、実践の場である施設においても、権利擁護の動きが活発化した。その代表例が、北海道養護施設協議会の養護施設ケア基準である。取組は指導員・保母の直接処遇職員が中心となり、策定まで10年越しの年月を要したといわれている。また地方自治体での取組も活発化し、大阪府の「権利ノート」の策定配付や、神奈川県「子ども未来計画」などが発表された。

こうした先駆的な行政や施設現場もある反面、施設長、職員のなかには少なからず権利問題については、消極的であったり批判的なものも存在することで、子どもの権利擁護システムづくりが進展していかない。だが、それを人権感覚が乏しいと、切り捨てるわけにはいかない状況が存在していることも否定できない。施設処遇が「児童の最善の利益」のために機能するほど、十分な条件整備がなされているわけではない。

これまで「権利ノート」が策定された埼玉県、福岡市などのように、施設職員が子どもの人権侵害の行為を行ったことから、急遽策定されていった経過をみると、定着していくのか不安になる。一般的には、子どもの人権擁護は正義であり、これに反する意見は提出しにくいし、出しても批判され採用されない。したがって権利擁護のテーマでは深い論議がなく、啓蒙活動の場と化してしまうことが多い。

したがって「権利ノート」が、思ったように施設現場に定着していかないのは、こうしたいくつかの理由に起因している。さらにいえば、「権利ノート」が子どもの責任に触れていないことも、根づかないものとなっている。東京都も「権利ノート」が策定され、配付直前となっているが、多くの時間を要したのがこの点にあったものと思える。当初、大阪府に遅れることもあって、既存の「権利ノート」に勝るものを作りたいという意見であ

った。『勝る』とは何を基準として『勝る』なのかの論議なしに、作業が進められてきた。作業途中で施設現場の意見を聞いたことから、原案から大きく変わったものとなった。ケア基準や処遇評価基準の策定の動きも出てきている。ここにも論議しておかなければならない点がある。たとえばケア基準を策定して遵守していこうということはいいが、もし違反した職員がいた場合、どのようなペナルティが科せられるのかが不明確であれば、倫理的な規程や、達成目標、努力目標ということになる。

また児童養護施設の処遇評価基準については、多くは数値化できないものである。あるいは評価をどういうスパンで行うか課題は山積している。いずれにしても、措置施設であれば、なおさら第三者の介入による権利擁護システムの確立が必要である。つまりサービスの質の向上には、競争原理の導入も一つの方法であるが、措置制度においてはそれが不可能であることから、権利擁護のための第三者機関が必要である。第三者の専門家による処遇評価や、オンブズマン制度の導入などがそこでは期待できる。現在、東京都で試行している『子どもの権利擁護委員会』の活動が参考になる全養協でも、こうした権利擁護システムづくりに向けて、遅ればせながら準備に入っている。

## 5. 児童養護施設の情報開示のあり方

情報開示の問題は基礎構造改革においては、利用者がサービスの選択を安心して行うことができ、事業運営の透明性の確保にも不可欠であるとしている。それでは措置制度においては不必要かという点、決してそうではない。むしろ、措置制度なるが故にいっそう情報開示・公開の必要性が高い。つまり、児童養護施設がほとんど国民の税金で営まれていることからや、措置で入所が決定されることから、利用者に対して、社会に対しての説

明責任が存在する。それが情報開示・公開である。だが現行の法制度については、児童養護施設等については、義務規定がないので何らかの規定が必要である。

さて、情報提供の先はどこか、何を開示していかなければならないかが、まず問題になる。いうまでもなく、情報の提供先は、利用者と行政・専門機関や社会にたいしてであろう。児童養護施設においては、入所する子ども及び保護者であり、専門機関としては児童相談所、学校、幼稚園等であろう。また、社会はその施設の地域社会の住民や、ボランティア、スポンサーなどに向けることであり、求められれば全ての人に開示することが原則になろう。

「権利ノート」は、入所予定の子どもや、保護者に対する情報提供だと位置づけることができる。「権利ノート」の配付は、子どもの知る権利の保障の一つの方法である。そしてそのなかでは、施設のサービス内容の情報提供が、主になっているものが多い。一般的には、施設入所予定の子ども・保護者に対して、入所時に児童福祉司が、施設の説明と同時に「権利ノート」を手渡して内容を説明する仕組みである。そして、施設の対応に納得できない場合、児童福祉司に苦情などを訴えることができるように、「権利ノート」に担当の児童福祉司の名前、電話番号を記載しておくようになっている。サービス内容を知らせることのみではなく、苦情処理の仕組みもあわせもっている。

社会に対する情報開示・提供については、これまでも施設の広報誌や、子どもの作文集などを関係者に配付して、施設の情報を公開している。今回の調査によれば、行事、施設生活、事業計画など施設活動の内容に限定されている場合が多い。また、経理の開示や運営の開示、処遇の公開などの面については、消極的であるという調査結果が出ていた。たしかに個人情報に関するものはプライバシー

保護の問題で、慎重に対処していかなければならないが、条例等に抵触しない範囲内での開示は必要であろう。施設経営の透明性や、すでに触れたように説明責任の視点からみれば、より積極的な開示が求められる。

経理内容の開示についても、説明責任からみれば当然公開が原則である。そうしたことから、すでに公認会計士を導入して公開に踏み切っている施設も出てきている。また、運営の公開についても、法人の役員の住所や電話はともかくとして、名前や身分、職業等は公開すべきであろう。また、職員数や職員の経歴、経験年数、資格取得状況なども開示が求められるだろう。さらに事業計画や事業報告も開示の対象となる。処遇内容の開示については、処遇計画、処遇過程、処遇評価基準や自己評価などを中心としたものまで、踏み込んだ開示が求められるであろう。もちろんプライバシーの尊重の範囲内は当然である。

情報提供の方法としては、広報誌が一般的であるが、その他にインターネットとか、マスメディアを利用した方法も開拓していかなければならないが、行政が公開する方法も考えられる。

情報開示問題は児童養護施設においては、ほとんど手がつけられていない状況にある。

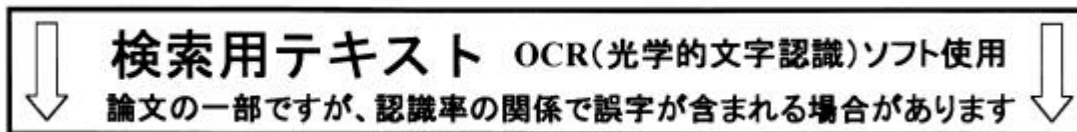
地域型の利用施設ではない広域型の措置施設である児童養護施設は、一般的にも地域社会からの理解も浅い。これまでもいかに地域社会の理解を求めるかということから、施設の社会化が語られ実践されてきた。施設の社会化がややもすると、地域住民をいかに啓蒙し、施設の理解させるかという色彩が強い施設側の発想からでは、真の理解は得られない

施設側からの積極的な情報開示・公開によってこそ、地域住民の真の理解が可能になるのではないかと考える。全養協でも緊急に検討しなければならない課題として捉えられている。多くの意見を聴取しながらシステムづくりを行っていききたいものである。

権利擁護システムや苦情処理、情報開示や、サービス基準の策定、サービス評価基準の仕組みは、措置制度においてもサービスの質の向上のために、必要であることを明記しておきたい。

(参考文献)

1. 「現代社会保障・社会福祉の基本問題」  
ミネルヴァ書房 堀 勝洋
2. 社会福祉基礎構造改革について  
(中間まとめ及び追加意見)  
中央社会福祉審議会  
社会福祉基礎構造改革分科会
3. 「児童自立支援ハンドブック」  
厚生省児童家庭局家庭福祉課監修



Lはじめに

児童養護施設関係者の多くが、今回の社会福祉基礎構造改革について、特に選択契約制度についてはなじまないとして、反対の態度をとってきている。社会援護局長とのヒヤリングも、これまで( )年間4 同行ってきたが平行線を辿ってきた。なぜ一致できなかったのかを振り返ってみたが、結局は最初のボタンの掛け違いから出発しているといえるのではないかと思われる。

そもそもなぜ社会福祉基礎構造改革の必要性があるのかについては、要保護児童問題と老人介護や保育問題とは、決定的な違いがあることを、当局が認めなかったところに問題があった。戦後の社会福祉の対象は、児童養護施設においても戦災孤児や引揚孤児など、戦争の被災によって保護者を失った子どもが中心であった。それが現在では、父子家庭、母子家庭などの単親家庭が中心であり、両親が存在するケースも、2 割近くを占めるようになってきている。そのことだけ捉えると、対象の変化を指摘できるが、50 年前と変わらないのが社会的、経済的弱者の存在である。それが圧倒的多数を占めており、老人介護や保育の分野のようにニーズの一般化、普遍化してきていないのである。ちなみに児童養護施設の保護者の費用徴収平均月額、なんと高校生の小遣いより低い月額 3 千 6 百円なのであり、保育所の月額 3 万円を越える金額とは大きな隔たりがある。こうしてみると 50 年前と対象は全く同じ生活困窮者であり、低所得者階層が要保護児童問題の中核なのである。したがって、基礎構造分科会が指摘しているように、国民全体の関わるものだから、誰にでも関わる福祉の対策が必要であるという指摘は、要保護児童問題では適合しないのである。つまり、親や保護者に代わって子どもを社会的に養護することは、特別でやむを得ない事情から起こるなのである。親子不分離の原則は、わが国も批准した「児童の権利条約」でもうたわれており、わが国の対応でも、親子を分離することは最後の方策としているのである。

そもそも利用選択制度は、利用者の自由意志に基づいて、福祉サービスを受けることを決定することが前提になっている。だが、親がわが子を育てるか育てないかは、親の自由意思であるという考え方は、社会的には承認されていない。こうした保育とは決定的な違いを考えずに、一緒に論じたことが大きな誤りがあったと思われる。老人介護、保育などの分野では、基礎構造改革の必要性は認められるし、とくに改革の理念や方向性については基本的に賛同できるただし、要保護児童問題については、利用選択制度への転換は多くの問題点がありすぎたのである。