

論文要約

栄留里美

1. 題目「児童養護施設入所児童に対する権利代弁機能に関する研究—イングランド・ウェールズにおける独立子どもアドボカシーサービスの意義と日本への示唆」

2. 目次

序章 本研究の課題と方法

第1章 子どもの権利擁護に関する先行研究

第2章 日本の児童養護施設入所児童に対する権利代弁機能の検討

第3章 イングランド及びウェールズにおける子ども参加政策とアドボカシーサービス

第4章 子どもアドボカシーサービスの全国基準と権利代弁機能

第5章 ファミリーグループ・カンファレンスにおけるアドボカシーサービス

第6章 ウェールズの苦情解決制度におけるアドボカシーサービス

第7章 アドボケイトの養成方法

第8章 アドボカシーサービス提供システムの課題

第9章 アドボカシーサービスの意義と課題——日本への示唆

第10章 日本におけるアドボカシーサービスモデルの構想

おわりに

謝辞

文献

3. 要旨

社会福祉基礎構造改革以降, 社会的養護児童の権利擁護に関する制度の導入が行われ, 研究もそれに伴い盛んに行われるようになった. しかし, 社会的養護児童の権利擁護研究のパイオニアである許斐 (1991) が概要を述べた, 子どもの「聴かれる権利」(国連子どもの権利条約 12 条) を実質化するための「権利代弁機能」については理論研究も政策研究も立ち遅れているのが現状である.

本研究では, 世界でも例をみない社会的養護児童に対する代弁型権利擁護システムである, イングランド及びウェールズの独立子どもアドボカシーサービスの提供体制と運用の実際と意義と課題を明らかにする. そして, そこから示唆を得て, 日本の社会的養護児童に対する代弁型権利擁護制度化への提言を行うことを目的としている.

本研究の研究方法は, ①日本の研究においては, 日本の権利擁護関係の文献, 厚生労働省等の政策文書による分析, ②イングランド及びウェールズの独立子どもアドボカシーサービスの研究方法は, アドボカシーサービスに関する政策文書及び文献, その他関係資料を収

集し検討した。収集方法は、日本で入手可能なものに加え、現地調査の際に収集している。これらの文書理解を目的として、2010年3月から8月及び2013年2月にイングランド・ウェールズで訪問調査を行った。対象は、アドボカシーサービスのスタッフ及び研究者、アドボカシーサービスに関連する機関であった。なお、イングランド・ウェールズの同サービスの対象は、主として社会的養護児童である。ただ、現在の日本においては社会的養護児童の約9割が施設養護であること、また同サービスは現地でも里親委託児童からの利用実態が少ないという報告があることから、日本での制度提案に関しては児童養護施設を想定して検討を進めた。

第1章は、日本の子どもの権利擁護の先行研究、イングランド及びウェールズの子どもアドボカシーサービスの先行研究を明らかにし、本研究の位置及び意義を述べた。先行研究の検討によって、社会的養護児童の聴かれる権利の支援を行うイングランド・ウェールズのアドボカシーサービスに相当する機能が、日本の権利擁護の文脈では許斐(1991)以外研究されてこなかったことが分かった。

第2章は、日本の児童養護施設入所児童に対して権利代弁機能が制度上位置づけられているかを検討した。まず、子どもの権利擁護の一つとして「権利代弁機能」を位置づけ、その特徴を述べた許斐の定義を再検討した。ただ、許斐の記述には、代弁のもつパターンリズムの問題や聴かれる権利の内実が述べられていないといった課題がある。そこで、許斐の記述を引きながら、先行する日本の成人分野のアドボカシー及び諸外国の子どもアドボカシー理論を基に再定義を試みた。その結果、「子どもの権利代弁機能とは、①独立した第三者が、②子ども主導の原則、③エンパワメントの原則、に立って、④子どもの聴かれる権利の行使を支えることである」と再定義する。このうち、③④のみに該当し、①②を欠く場合を広義の「子どもの権利代弁機能」とした。この広義の「子どもの権利代弁機能」は児童養護施設の職員を含め、子ども支援に関わる専門職が職務の一部として有している機能である。

この定義に基づいて、日本の制度上の課題を、児童福祉法、児童相談所運営指針、児童養護施設運営指針等の政策文書を基に明らかにした。その結果、④の聴かれる権利の行使を支えるという点については、児童福祉法には子どもの聴かれる権利が位置づけられていないこと、他の指針について、子ども集団（子ども会等）や子どもが自発的に声を上げられる場合には子どもの声を「考慮」しようとするが、個々人への対応については「配慮」に留まること、そして子ども自らが声を上げられない場合への対応が考えられていないことが分かった。③のエンパワメントについては、ケアを受けているという抑圧、子どもとおとなという権力関係を認識し、声を上げられるように支援するという発想は制度上規定されていなかった。①②については、入所児童が相談できる施設外の機関が制度上、子どもの立場に立とうとしているのかを検討したが、「中立」の立場を示す機関のみであった。

第3章ではイングランド及びウェールズの子どもの参加とアドボカシーサービスの歴史的展開について考察した。その結果、子どもの参加、特にソーシャルワークにおける子どもの参加は社会的養護児童による当事者運動の影響、虐待事件の調査及び子どもの権利条約

批准,そして1997年の労働党による政権交代によって促進されてきたと考察した。

第4章はアドボカシーサービスの政策と実践の拠り所となっている子どもアドボカシーサービス提供に関する全国基準(保健省)が権利代弁機能として合致しているかどうか検討した。その結果,全国基準の理念においては権利代弁機能の4つの要素が含まれており,4つの要素の中でも,子どもの主導と最善の利益との関係や,中立ではないこと,また高い守秘義務を持つことなどが規定されている点は,示唆に富んでいる。但し,虐待などの「重大な侵害」が子ども自身や他の人に及ぶことを防ぐ場合等,秘密を保持できないことがあることが規定されている。このことは,子ども主導と矛盾が生じている部分である。

第5章ではファミリーグループ・カンファレンス(FGC)という家族主導で進められる意思決定会議におけるアドボカシーサービスの制度・運用について検討した。アドボケイトがFGCに関与することが,Hollandら(2006)が述べるような,おとなと子どもの不平等に根差しているのであれば,力関係や抑圧を認識する立場(エンパワメントの原則)として意義がある。さらに,子どものニーズ表明・会議準備に関わり,意思決定の下準備にアドボケイトは関わっていることが明らかになった。課題は,アドボケイトは意思決定そのものには参加しておらず,アドボケイトが関与することによる不平等解消は限定的であるという点である。

第6章はウェールズの苦情解決制度について,苦情解決制度の概略を示し,苦情解決において子どもの支援を行うアドボケイトについて検討した。苦情解決のシステムは子どもにとって手続きが複雑で十分な説明や子どもがどうすれば自己の利益につながるのか等の支援がなければ,手続きをあきらめたり,泣き寝入りすることにつながる。だからこそ,中立ではなく子ども主導で苦情手続きの支援を行う点に意義がある。

ただ,先行研究では子どもからのアドボカシーサービスへのアクセスが少ないことが問題となり,アウトリーチ型の独立訪問アドボケイトを政府は推奨している。しかし,独立訪問アドボケイトの場合直接施設からアドボカシーサービスに利用料金が支払われ,独立性に課題がある。

第7章はアドボケイト養成過程についてである。アドボケイト養成の方法や仕組みを示し,意義・課題を示した。養成講座は演習形式で自己の価値や態度について振り返ること内容が体系的に組み立てられている。養成において,「セルフアドボカシー」とおとなによる代理人型の子どものアドボカシーについて議論するワークショップがあることや他の専門職から子ども主導について理解を得るのは難しいという点から,「孤独」に関する講座もある点を子ども主導の原則の観点から意義とした。一方,「エンパワメント」については具体的に養成テキスト等で取り上げられていないという課題を挙げた。

第8章ではアドボカシーサービスの提供にまつわる課題を示した。行政とのサービス水準契約,資金調達や運営体制の在り方,守秘義務をめぐる問題,アクセスとサービス提供対象者の限定問題について明らかにした。しかし,これらの問題を解決しようと他機関との連携による運動が行われていることも明らかになり,システムアドボカシーの必要性を述べた。

第9章は、これまで述べてきたアドボカシーサービスの意義と課題を再定義した権利代弁機能の定義を基に整理し、日本への示唆を述べた。

第1に、日本で「独立した第三者」を確保するためには、①行政・施設とは別の独立した組織が運営するべきであり、そして行政及び施設との契約内容及び資金の出所を厳密に検討し、潜在的な葛藤がどこにあるのかについて明示する必要がある。また立地やアドボケイトの振る舞い自体も独立性を保つ必要がある。②施設に定期訪問を行う独立訪問アドボケイトを創設する場合は、既存の制度である第三者委員の活用が考えられる。ただ、独立性や子ども主導等の理念を実質化するために、経営者側が任命する現在の仕組みや仕事内容を見直す必要がある。③行政との契約は、ケースアドボカシーへの偏りが問題になる。ケースアドボカシーと共に、政策提言を行うシステムアドボカシーについても法律で規定する等、業務として遂行する必要がある。

第2に、「子ども主導」の原則を確保するために、①全国基準のように「子どもの最善の利益」とアドボカシーの関係を明記し、子どもの思いと最善の利益を峻別する必要がある。②日本には公正中立を掲げる機関はあるが、アドボカシーサービスのような子ども主導を明言する機関はない。イングランド及びウェールズの苦情解決の場面で、中立的な立場を採る苦情担当官等とは別に、アドボカシーサービスが関わっている。おとなと子ども、専門職と子どもの権力格差、知識格差がある中で、公正中立を掲げるということは構造として子どもを沈黙させることになりかねない。だからこそ、子ども主導でアドボカシーを行う必要がある。③アドボケイトの養成過程で子ども主導を学ぶための演習式の講座が参考になること、④アドボカシーサービスは入所施設や児童相談所にも子どもから相談されたことを話さないという高いレベルの守秘義務を確保することが、独立性及び子ども主導の原則を担保するために不可欠であることを述べた。

第3に、「エンパワメント」の原則を確保するために、①イングランド及びウェールズ政府のように、社会的養護児童が声を上げることを諦めてしまうことがあることを認識する必要がある。②他の専門職からの無理解や批判による悩みを解消するためにも、アドボケイトの「孤独」の理解、スーパービジョンの体制を整えることが必要である。

第4に、「聴かれる権利」の保障として、①日本においても聴かれる権利と苦情解決を分けて、一連のプロセスとして制度設計すること、②日本においても、独立訪問アドボケイトの訪問により、より子ども自身が自分の権利を知り、意見表明が促されると考えられるのではないかと述べた。③聴かれる権利の保障には、第5章の課題にもあるように、アドボカシーサービスの問題だけではなく、意思決定関係者が聴かれる権利を十分理解する必要があることを示唆した。

第10章は、日本においてアドボカシーサービスを制度化する場合にどのような制度や提供体制が考えられるか、第9章を踏まえて構想した。まず、子ども参加やアドボカシー実践の歴史的背景、制度的背景、チャリティー文化・子ども観の文化的背景が日本と大きく異なっている中で、日本のアドボカシーサービスを構想することの限界を述べた。また、そもそも

日本では、児童福祉法に聴かれる権利の規定が存在しないことから、子どもの権利に基づく子ども権利基本法を策定すること、そこに聴かれる権利を実質化するためのアドボカシーサービスの規定を盛り込むこと、そしてその運営体制について構想した。

事業委託及び条例制定については、類似事例を参考に、構想した。事業委託の場合は、独立性や子ども主導等のアドボカシーサービスの独自性が失われる可能性が高い。それゆえ、アドボカシーサービスの独自性を守るためには子どもの権利に立った法律の抜本的改正等のパラダイム転換が行われる必要性を述べた。一方で、法律制定の場合であっても、契約関係や財源を行政に頼ることになるため、独立性を保つことの困難さをどう解消すべきか課題が残った。

本研究の独自性は、①日本の子どもの権利擁護において述べられてこなかった子どもの聴かれる権利を実質化するための「権利代弁機能」を、先行する日本の成人分野のアドボカシー及び諸外国の子どもアドボカシー理論を基に再定義を試み、その視点で日本の制度の課題を見出した点、②イングランド及びウェールズでの独立アドボカシーサービスに関する研究でも、制度及び提供方法について整理した包括的な論文は本論文の他にない点、③イングランド・ウェールズのアドボカシーサービスの制度や提供方法を明らかにしただけではなく、日本への導入について具体的に構想した点であろう。

本研究の課題は、日英の理論及び政策検討に基づいて、日本への導入を構想したものであり、本構想が妥当性のあるものか実証的に明らかにできていない。今後、日本の入所児童や施設職員の方々に調査を実施する必要がある。

第2の課題は、日本の社会的養護児童の約9割が施設養護という現実から、施設養護を前提に研究を進めたことである。現在の施設は、子ども一人ひとりに対応できるだけの職員の配置基準にはなっておらず、個別の権利を十分に保障する体制とは言い難い。被措置児童等虐待が問題になった施設もある。だからこそ、苦情を上げられるように支援するアドボカシーサービスが必要だともいえるが、一方で子どもの権利を根本的に保障するためには現在の施設養護の体制を問う必要もある。今後の課題として取り組みたい。