

英国における児童養護改革の視座

津 崎 哲 雄

序

1. 英国児童養護における施策・実務改革の構造
2. 三つの養護児童権利憲章とその内容
3. 養護児童（家族）による直接的な意見・批判の提示
4. 地方自治体社会福祉部における養護児童権利擁護制度の導入
5. 民間の養護児童権利擁護機関とその意義

結 語

序

最近の英国児童養護を取り巻く状況は、大規模な内外の新たな取組による影響を反映しつつ、大きく変動してきている。国際的には1988年『児童権利条約案』(Draft Convention on the Right of the Child) が国連のワーキンググループにおいて承認され、近く総会がそれを採択することが予想されている。同条約案は、発展途上国の児童の権利擁護を明示する一方で、児童を（権利主体として）保護の対象にするのではなく、権利行使の主体として規定している。例えば、公私の福祉機関・裁判所・行政は、児童に関する全てのアクションにおいて児童に最も利益となることを第1義的に考慮せねばならず、そのため、自己表現のできる児童には意志（意見）表明権が与えられている⁽¹⁾。つまり、これまでは児童の権利を行使する主体が実質的に大人の側に限られていたのであるが、児童自身が意志表明を通じて権利行使の主体となり、大人に蹂躪されて来た自分たちの権利を実際に行使する機会が保障されることになったのである。このことは、英国児童養護施策・実践に極めて重要な影響を与える

ことになる。

他方、国内では、社会福祉サービス (Personal Social Services) をめぐる様々な動きが児童養護に直接・間接に影響を与えてきている。主要なものとしては、以下のような出来事があげられよう。すなわち、(1)現在国会で審議されている新しい『児童法案』(Children's Bill)⁽⁹⁾が近く立法化されること、(2)コミュニティ・ケア推進のための青写真である『グリフィス報告』(Community Care: Agenda for Action 1988)⁽⁴⁾を具体化する政府白書が間もなく公刊され地方自治体社会福祉の在り方に根源的变化が起こること、(3)同報告とほぼ同じ時期に刊行された居住施設ケアに関する『ワグナー報告』⁽⁵⁾において居住施設機能の積極性が強調されたこと (A Positive Choice 1988)、(4)地方自治体社会福祉サービスの非営利(民間)・営利業者への委託を進めるサービス利用者主義 (consumerism)⁽⁶⁾の高まり、等である。

これらの英国内での出来事は、それぞれ固有の目標と対象とがあって起こったことであり、必ずしも単純に児童養護施策・実践改革と直結するものではないが、そこにおいて主張・強調されていることは、児童養護の在り方に強い影響を与えてきており、様々な形でその影響が児童養護施策・実践に反映されてきている。そうした様々な影響をどの様に表現するかということについては諸見解があろうが、『児童法案』に謳われている「意見表明権による児童の希望や感情の尊重」および「諸決定に対する児童や親の不服申立手続きの制度化」、『グリフィス報告』のコミュニティ・ケア施策(直接的には障害者・老人が対象であるが)における「サービス選択肢の多元化」、『ワグナー報告』における「サービス選択権の保障」および「不服申立手続きの明確化」、高まる利用者主義がもたらした「利用者によるサービス評価活動」、等があげられるであろう。いかなる言葉で表現されるとしても、児童養護の脈絡で考えるならば、次のような事態に事柄が収斂しつつあるといえるのではなからうか。すなわち、児童養護施策の在り方や個々の児童の処遇の決定に際して、一方的にサービスを提供する側が(児童にはこれが最善であると主張することによって……実際は行政や職員の都合を優先させて)全てを決定してきており、利用者側である児童自身や親が受けるサービスについて批判したり、意見を表明することはな

かった。しかし、以上の動きに影響されて、児童養護施策・実務において利用者のサービス評価や諸決定に対する不服申立手続きを様々な形で制度化することによって、行政や職員の都合で実施されていた児童養護施策・実務を児童の権利を実質的に保障するものへと改革していく基本的な視点が明確に認識されることになったのである。換言すれば、『児童の権利条約案』が強調している権利行使の主体としての児童を中心においた施策・実務をいかに開発するか、ということが英国の児童養護改革の基本的視座となってきたのである。本稿では、こうした児童養護改革の視座がどのような形の革新 (innovation) として現実に導入されつつあるか検討することによって英国児童養護の今後の方向性を探ることが主眼である。このことがひいては戦後45年間ほとんど革新されることのなかった我国児童養護にひとつの改革の視点を提示することに繋がるのではないかと期待するからである。

1. 英国児童養護における施策・実務改革の構造

前述のように内外の影響を受けて、英国における児童養護は種々の改革に取り組むことになるのであるが、それについて説明する前に、児童養護の内部における最近の動きに触れておかねばならないであろう。1970年代後半以降、それまでに当然のことと考えられてきた児童養護施策・実務の在り方が根源的に問われることになっていった。その契機は、おそらく高齢児童比率が高まり、彼等に対する従来の施策・実務の不十分さが明確になってきたことであろう（この点に関しては、現在の我国における状況は15年前の英国に類似しているといえるかもしれない）。

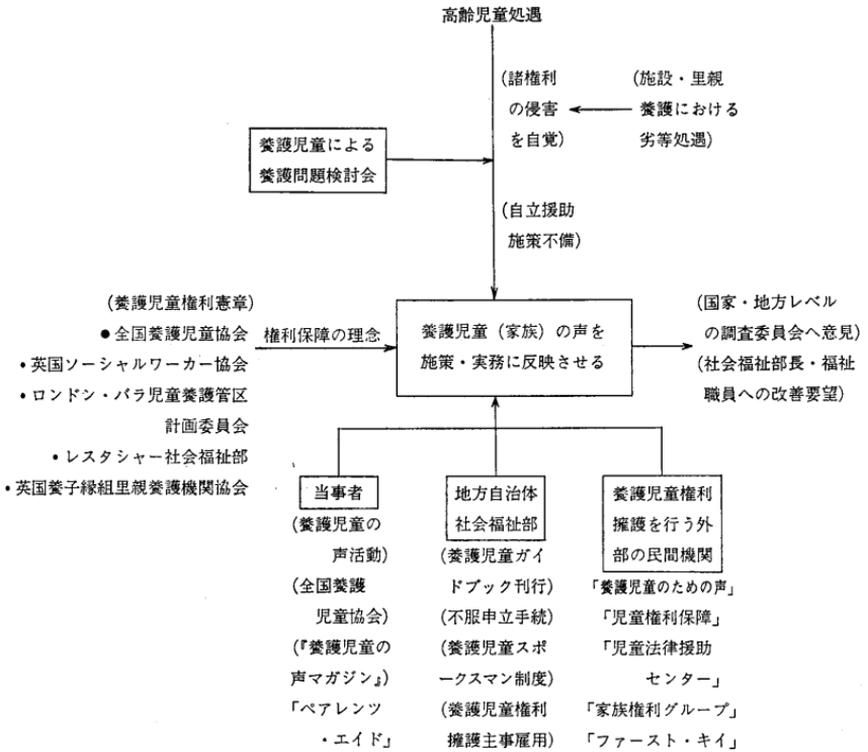
それまでの児童養護は、里親養護であれ居住施設養護であれ、そしていかに代替的家庭の様相を呈していたとしても、基本的には伝統的な家父長主義に基づく児童養護モデルであり、ソーシャルワーカーがお膳立てをし、里親・施設職員の提供する養護サービスを様々な不満があっても甘受するという類いのものであった。ところが、こうした伝統的モデルの枠内では急増する高齢児童のニーズは充足され得なくなってきた。特に養護における児童の基本的人権を侵

すような様々な習慣や取り決めや規則の存在，そして児童養護を離れる場合の自立援助に関わるサービスの不備（いわゆるリーヴィング・ケア leaving care⁽⁷⁾）の問題は，高齢児童処遇の要であるにも拘らず，ほとんど施策策定者・実務従事者の関心となっていなかった。

このような状況に風穴が開けられるのは，社会福祉サービスにおける一連の「サービス利用者の声」研究であった。ソーシャルワーク・サービスに関する著名なティムズらの『クライアントは語る』をはじめとして，児童養護の領域ではティムズの『サービスを受ける側：児童への社会的援助利用者の声』⁽⁸⁾，カーハーンの『養護を受けて育つ』⁽⁹⁾やT・オニールの『希望と呼ばれる場所』⁽¹⁰⁾がその代表的なものである。そして，こうした「利用者の声」活動を，研究者やかつての養護経験者ではなく，現在児童養護サービスを受けつつ生活している児童自身が初めて行い，利用当事者として「声」を発したのが，1977年に全国児童研究所主催で実施された「養護児童による養護問題検討会」であった。この検討会が刊行した報告書『養護児童の声』⁽¹¹⁾は，英国のみならずカナダ，オーストラリアにおいても多くの関係者に読まれ，それ以降の英国児童養護の施策・実務に多大な影響力を与えつつあるいわゆる「養護児童の声」(Who Cares? Group) 運動の発端となった。この検討会を継続的に行い，児童養護における一種の「利用者によるサービス評価活動」を恒常的に運動体として実践するために組織されたのが，全国養護児童協会 (National Association of Young People In Care, 通称 NAYPIC) である（以上の検討会，報告書，全国養護児童協会の詳細については，これまで多くの機会に紹介したので別稿を参照すること。）⁽¹²⁾

ところで，『養護児童による養護問題検討会報告書』に謳われた養護児童権利憲章（7カ条）⁽¹³⁾は，その後全国養護児童協会によって精緻化され，1985年の『養護児童権利憲章百カ条』⁽¹⁴⁾となり，養護児童権利保障の機軸として，さらに英国児童養護改革の起爆剤として，行政・専門家・実務従事者が無視できないものとなっている。英国におけるこのような養護児童の権利を保障するための基本的施策文書は，単に当事者である養護児童の側からだけではなく，専門職協会（英国ソーシャルワーカー協会 BASW, 1978）⁽¹⁵⁾および行政当局（ロンド

第1図 英国児童養護改革構造の概念図



ン・バラ児童養護管区計画委員会, London Boroughs Children's Regional Planning Committee, 1986) などからも公刊されており, いかにかこの種のカテゴリーに属する社会福祉サービスのクライアントに対する権利保障が施策・実務において重要視されているか物語っている。

以上概観してきた英国における児童養護改革の視点とそれを実際の施策・実務に反映させる構造の概略は, 第1図の様に表しうるのであろう。

要約すれば, 次のようにいえるであろう。すなわち, 未曾有の高齢児童処遇問題に直面して, 『養護児童による養護問題検討会報告書』などを契機に従来の児童養護施策・実務の劣等処遇的性格があらわとなり, 利用者による各種のサービス評価活動をはじめ, 養護児童の権利を擁護する諸民間団体の活動に支援されて, 「養護児童 (家族) の声—すなわち意見や批判—を施策・実務に反

映させる」ということの重要性が、理論的にも実践的にも実証されてきた。そして、そのことを、当事者・専門職協会・行政が『養護児童権利憲章』という形で公式化し、当事者の意見を施策・実務に反映させる方策が現実的には主として、(1)当事者が声を発するという志向、(2)地方自治体社会福祉部が当事者の声を取り上げるために諸方途を開発するという志向、そして(3)外部の民間団体が権利擁護のために当事者を支援するという志向、の3つのアプローチが、英国児童養護の施策・実務改革に実質的影響力を及ぼしているのである。

2. 三つの養護児童権利憲章とその内容

国連の児童権利条約案はもとより、特定の社会的欠損状況にあり特別な社会的支援を必要とする人々の範疇の一つとして、養護児童は社会福祉制度において随分と以前から認識されてきた。そして、それゆえに児童の権利を扱う文献においては、他の範疇とは異なった権利保障の主体として取り上げられることが多かった。例えば、最近刊行されたR・フランクリン編の『児童の権利』⁰⁹には、児童の政治的権利・学校における児童の権利・司法制度における児童の権利・雇用制度における児童の権利・児童の性的権利・少女の権利・非白人児童の権利等と並置されて、養護児童の権利が取り扱われている。この様に養護児童は、権利を保障されるに際して決して一般児童と同列には論じられない特殊なニーズをもっている存在として扱われなければならない。このような事実が上記の様々な動きから各方面に認識されるに至り、以下に述べるような養護児童権利憲章が公にされることになったのである。

先ず全国養護児童協会の権利憲章であるが、これは前述した『養護児童による養護問題検討会報告』の末尾に『私たちが変革したいこと10か条』と共に公刊された『養護児童権利憲章(7か条)』を起源として、「養護児童の声」活動の活発化に伴ない作成されてきたものが纏められており、内容は以下の事項に関して全ての養護児童は権利を保障されるという宣言である(枚数の関係で主要のみ紹介する)。ケース記録に関する児童の権利(1~12条)、規則・懲罰に関する権利(13~25条)、尊厳・プライバシー・個人の自由に関する権利(26

～55条), 的確な養護の在り方に関する権利 (56～67条), 自分の家庭と家族に関する権利 (68～73条), ケース再検討協議・ケース会議に関する権利 (74～83条), リーヴィングケア・アフターケアに関する権利 (84～100条)。この権利憲章はさすがに養護児童自身によって作成されたものであり, 数多くの全国会議や地方毎の集会で集約された意見に加えて, 国家・地方レベルの調査委員会に提出した施策・実務改善のための意見がじっくりと検討された後, こうした形に纏め上げられたものである。以下に述べる2つの権利憲章と比べると, サービスをうける立場としての姿勢が貫徹され, それだけに説得力は著しい。

次に英国ソーシャルワーカー協会の『養護児童—権利憲章』は, 『養護児童による養護問題検討会報告』(1977年)の翌年に, 『児童養護におけるソーシャルワーク』の一部として公にされたものである。同文書は, 権利憲章とともに「児童虐待—実践綱領」や「里親養護のための児童の宣伝問題」に関する同協会の立場を表明している。児童養護ソーシャルワークにおける基本的指針としてソーシャルワーカーの専門職協会が養護児童権利憲章を作成・公刊したことは, 児童養護問題の本質にたいする彼等の理解と共に, 彼等の専門職としての志向が如実に示されているものとして, 極めて興味深い。解説は省くが, 8カ条よりなる権利憲章を以下に訳出しておこう。

- 1条 養護児童は, たとえ彼(女)の権利やニーズが他者の権利と密接に関わっている場合にも, 個別的に尊敬され考慮される権利を持つ。
- 2条 養護児童は, 彼(女)の個別的ニーズの理解と充足に献身しており特別に選抜された熟練した大人に世話を受ける権利を持つ。
- 3条 児童が養護措置を受ける前には, 彼(女)の家族・家庭環境に関するアセスメントが行われるべきであり, それには児童と家族にとっての養護措置に対する準備, および養護計画の決定に彼らが参加することが含まれるべきである。
- 4条 養護児童は, 彼(女)の情緒的・身体的・社会的・知的発達に資する環境で生活する権利を持つ。
- 5条 養護児童は, 彼(女)の固有のアイデンティティを認めかつ尊重するような個別的配慮を受ける権利を持つ。

6条 養護児童は、彼（女）の境遇に関する情報を知る権利および自分の将来を決定する計画に参加する権利を持つ。

7条 養護児童は、彼（女）の養護を担当する機関には自分を保護しかつ自分の利益を促進するような管理運営上の基準や手続きが備わっているということを保障される権利を持つ。

8条 養護児童は、法律の保護を受ける権利を持つ。⁶⁰⁾

第3の行政による権利憲章は、1969年児童青少年法に基づき32あるロンドン・バラ全体の児童養護計画を担当する管区計画委員会が、所管する区域の新たな児童養護施策の策定と共に作成した施策・実務の基本理念となるものであり、各ロンドン・バラの社会福祉部がこれにそって担当区域に相応しい施策・実務を展開していく指針を提供している。この権利憲章は、養護児童に保障されるべき権利を法的権利（legal rights）と道徳的権利（moral rights）の2種類に分け、前者を14条に纏め、後者はさらに「的確なソーシャルワーク実践を保障される権利」（The right to good social work practice）と「正常な発達を保障される権利」（The right to Normal Development）に分けて、それぞれ15条、10条に纏めている。

法的権利に関して、養護児童は以下のような諸権利を保障されるべきであると謳っている。(1)地方自治体に自分の福祉促進を第一義的に優先させる権利 (2)裁判所手続きにおいて自分の意見・感情・不服を表わす諸手段を提供される権利 (3)自分の将来に関する諸決定に参加する権利 (4)6か月毎のケース再検討の主体となる権利 (5)一般市民に保障される諸権利（参政権、自由権） (6)自宅で生活する場合と同様の犯罪容疑に関わる諸権利 (7)園内教育を伴う施設において独立した訪問員を任命してもらう権利 (8)家族との接触を維持・促進する権利 (9)自分の宗教行事を行う権利 (10)ソーシャルワーカーによる頻繁かつ定期的な訪問を受ける権利 (11)独立した法律相談を受ける権利 (12)同年齢の地域の子供と同じ教育を受ける権利 (13)教育制度における（例えば継続教育を受ける）権利 (14)園内教育を伴う施設において16歳で学業を終える権利。

道徳的権利のうち「的確なソーシャルワーク実践を保障される権利」に関しては、以下のような諸権利の保障を義務付けている。(1)ソーシャルワーカーに

個別的養護計画を立ててもらふ権利 (2)諸決定の過程に関する情報を知る権利 (3)自分のケース再検討に参加・貢献する権利 (4)自分のケース記録など読む権利 (5)安定した養護措置を保障される権利 (6)好きなだけ肉親と接触する権利 (7)ソーシャルワーカーから頻繁かつ定期的に訪問を受ける権利 (8)ソーシャルワーカーより上級の職員と接触する権利 (9)プライバシーを保障する諸手段を確保する権利 (10)自分や家族の情報を他人に知られない権利 (11)自分が所有する衣服を着用する権利 (12)人倫に反するような懲罰を受けない権利 (13)措置変更の際に一貫性のある養護を受ける権利 (14)民間・私的機関の養護に委託される場合、諸決定の権限は誰が握っているか知る権利 (15)不服がある場合誰に援助を求めることができるか知る権利。

そして、道徳的権利のうち「正常な発達を保障される権利」に関しては次のような諸権利が保障されるべきであると謳われている。(1)自分のアイデンティティや自尊心を保つ権利 (2)家族・友人・その他の人間関係を維持する権利 (3)危険を犯し通常的生活上の危機に対処する経験を与えられる権利 (4)友人・肉親などへの訪問や宿泊・旅行・遠足を行う権利 (5)保健ケア・医療歯科治療を継続して受ける権利 (6)継続して教育を受ける権利 (7)少数民族出身の児童が当該共同体との接触を保障される権利 (8)正常な性的発達が保障される環境で育つ権利 (9)自立した大人の生活に必要な諸技能を習得する機会を与えられる権利 (10)独立した大人として自立するよう支援される権利。

以上のような3つの権利憲章が保障する諸権利が十分に守られていれば、児童養護改革の必要はないわけである。しかしながら、現実には多くの権利が侵害される状況が少なからず存在している。こうした深刻な権利侵害の状況が、行政当局や実務従事者の側から問題として提起される可能性はあったとしても極めて希であろう。なぜならかかる状況が存在する第一義的責任は彼等にあるからである(もっとも後述するように、利用者の声を施策・実務改善に不可欠なものとして重要視する社会福祉部が少なからず輩出してきていることも事実であるが)。したがって、こうした状況を改善するためには、児童養護サービスを受けている当事者(養護児童・家族)が利用者としてサービス評価を行い、自分たちに保障された諸権利の侵害状況を公にすると共に、サービス提供

の責任者側（地方自治体社会福祉部部长・上級管理運営職員・ソーシャルワーカー・施設職員・里親など）の姿勢を正していかなければならない。それを行うためには、サービス利用者の声を施策・実務に反映させる方途を様々な形で組織することである。第1図に示したように、この方途は今のところ、以下の章で説明する3つの次元（①直接当事者が意見・批判を発する ②当事者が意見・批判の声を発する手段を地方自治体社会福祉部が制度化する ③外部の民間の養護児童権利擁護機関が当事者の批判・不服申立を支援する）において実現されつつあるといえよう。

3. 養護児童（家族）による直接的な意見・批判の提示

この次元における活動の代表的なものは、いうまでもなく各地における「養護児童の声」グループとそれらの統括組織である全国養護児童協会の活動である。各地のグループは地方自治体社会福祉部の研修や委員会において意見を求められたり、当該地方自治体に児童養護施策・実務の改善を要請することも多く、実質的に最も有効な児童養護制度のスーパーヴァイザーとしての役割を果たしつつある。全国養護児童協会は、国政レベルにおける社会福祉の在り方に関する諸種の公式調査委員会において意見聴取され、サービス利用者の声として意見を提出することが重要な機能となってきた。最近では、「ソーシャルワーカーの役割と課業に関するパークレー委員会」（1982年報告）、「下院社会福祉一児童養護一に関するショート委員会」（1984年報告）、「居住施設ケアに関するワグナー委員会」（1988年報告）などにおいて、児童養護施策・実務改善策を意見具申した。⁸⁹

このような養護児童自身の活動を側面的に援助する重要な情報源は、養護児童のための全国誌という副題が付けられた『養護児童の声マガジン』（Who Cares? Magazine）⁹⁰である。これは全国養護児童協会の機関誌であり、1985年から年に2度発行されており、全国の養護児童に配布されている。その起源は、ロンドンのウエストミンスター社会福祉部が養護措置を受けている全児童に養護に関する様々な情報を提供するために刊行していた『養護児童の声ニユ

ース』であり、その意義が広く認められて全国に配布される養護児童のための情報誌に格上げされたのである。英国ではよくあることであるが、1 地方自治体社会福祉部が開発した実践の有効性が認知され、全国的に採用されたのである。したがって、編集長はウエストミンスターでそれを担当していたソーシャルワーカー (Mrs Victoria Laughland) が専任となつて、全国児童研究所の一部屋を拠点として刊行している。同誌の内容は、読者からの投書、養護児童による有名人への訪問インタビュー、写真物語による養護処遇の説明 (ある児童の実際のケースを素材として)、養護関連トピックスの解説、児童自身による養護経験の紹介と問題点の指摘、手頃な啓蒙文書の紹介、全国養護児童協会関連ニュースなど、実に盛り沢山である。そして、若い児童に程よくアピールするように非常に多くの写真・イラストが添えられている。この様な情報源の存在は、「養護児童の声」活動を支える一つの重要な基盤となっている。⁶⁹⁾

次に養護児童を抱えている当事者としての家族 (特に親) がいかなる形で意見提示や批判を行っているか検討してみよう。あまり資料は多くはないが、一例として養護児童を抱える親の当事者組織 (self-help group) としての「ペアレンツ・エイド」(Parents Aid) を取り上げよう。ペアレンツ・エイドは、養護児童の親 (祖父母を含む) たちが共に集い、相互に助け合う全国的な当事者組織であり、各地に18か所のグループが存在しており、積極的に活動している。この活動に理解のある法律家やボランティアが支援してくれることも多い。一般的には、自分の子供や孫を施設や里親に措置されている親や祖父母が、自分たちの意見を明確にして養護処遇・施策の改善を積極的に要求することは想像できない。彼等は多くの場合そうしたことに消極的であろう。しかも、「彼等が力を増すことは、必ずしも養護施策策定者にとってもソーシャルワーカーにとっても快い歓迎すべきことを意味してはいない。」⁷⁰⁾ といふものの、自分の子供や孫がいかなる取り扱いを受けているか十分に知る権利が彼等にはあり、その処遇が不適切な場合は変更を求めることも法律的に保障されているのである。したがって、「彼等が自分の子供や孫に対してなされる諸決定に影響力を与えることは当然であるのに、実際には、依然としてほとんど彼等は影響力をもっていないのである。」⁷¹⁾ そうした状況を幾分でも解消するために、

ペアレンツ・エイドが結成され、親たちに養護に関する有用な情報を提供すると共に、相互に励まし合い、問題解決の緒を教え合っているのである。そうした目的のために、ペアレンツ・エイドは、『養護児童の親のためのガイドブック』（初版1984年、毎年改訂⁶⁸）を刊行・配布している。その内容は、101の質問と応答の形で次のようなことが解説され、また親によるアクションの成功事例も幾つか紹介されている。すなわち、「お子さんと法律：自発的養護の場合」、「お子さんと法律：強制的養護の場合」、「あなたとお子さん」、「あなたとソーシャルワーカー」、「あなたとお子さんの里親」、「施設におけるあなたのお子さん」、「費用の問題」、「援助してくれる人々」、「ペアレンツ・エイドとは何か」というようなことである。ペアレンツ・エイドについて調査したM・モノコとJ・ソバーンの研究によれば、回答したペアレンツ・エイド加入者の約85%が、加入は自分にとって「非常に重要」あるいは「重要」であると答えている⁶⁹。このように、養護児童や親が直接的に意見を表明し、児童養護施策・実務の改善を計るという志向は非常に有効であり、少なからず施策・実務の不備の発見に役立ってきたが、直接的であるだけに、組織化の難しさが伴っており、楽観的に今後の展開を予想することはできないであろう。

4. 地方自治体社会福祉部における養護児童権利擁護制度の導入

地方自治体社会福祉部が児童養護施策・実務に関して以上に記述してきたような問題意識を抱くことになったのは、せいぜい1977年の『養護児童による養護問題検討会報告』以降のことであろう。同報告でなされた養護児童の権利侵害の実情暴露は、従来の家父長主義的児童養護施策・実務に対する脅迫状にも等しかった。各地方自治体社会福祉部は、「権利憲章」や「変革したいこと」を参考にして、種々の権利擁護手段を試み、制度化せざるを得なくなってきた。この様な地方自治体社会福祉部による諸種の革新的試みのうち、以下に ①当該社会福祉部による『養護児童ガイドブック』（Guide for Children in Care）の刊行 ②不服申立手続（complaint procedure）の制度化 ③養護児童スポ

ークスマン (Children's Spokesman) 制度 ④養護児童権利擁護サービス (Children's Rights Service) 制度の四つについて概要を述べてみたい。

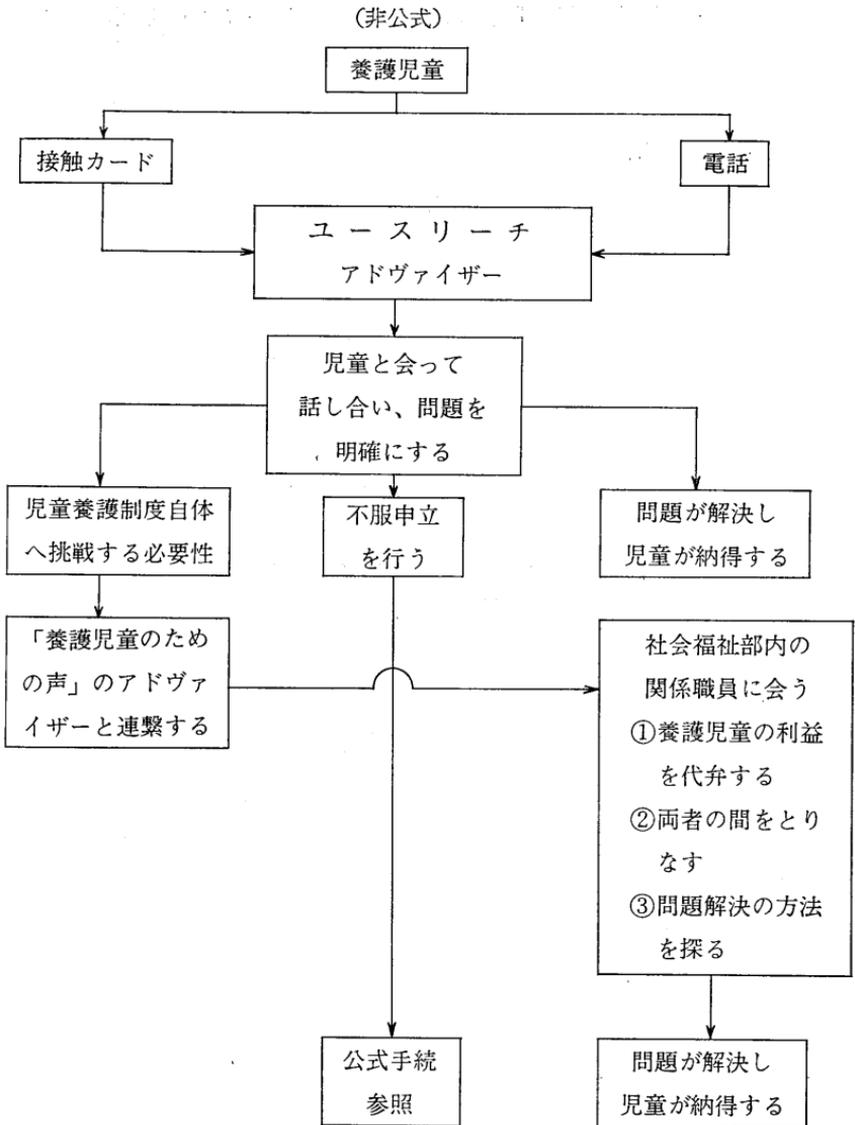
まず『ガイドブック』であるが、これは基本的には当該地方自治体社会福祉部の作成したものが全養護児童に配布されるべきである。それによって、養護における諸権利を保障される情報が提供されるからである。しかし、依然として独自の『ガイドブック』をもっていない社会福祉部もある。民間の養護児童権利擁護機関は、そうした社会福祉部の養護を受ける児童には民間機関（例えば全国児童研究所や英国国教会児童福祉協会）が作成した『ガイドブック』を活用するよう勧めている。この種の『ガイドブック』編集の第一人者であるローランド夫人は、『ガイドブック』の形式を以下の4種類に分け、それぞれの長所短所を説明している。①語句をアルファベット順に並べて解説しているもの……使い易いが児童が期待することに必要な説明が無いことが多い ②養護段階の順に配列したもの（措置開始、入所中、退所時というように）……論理的であるが詰み込み過ぎる危険性があり、若者の経験に「専門職モデル」を使用している③トピックス別に配列したもの……使い易く理解し易いが、説明が長くなり過ぎて説明の要点がつかみにくくなる ④漫画のコマを連続させたもの……若者には魅力的であるが、混乱を招く恐れがあり、流行りであるだけに、それが冷めることがある。筆者の手元には、カムデン社会福祉部のもの（1980年）、ワンズワース社会福祉部のもの（1987年）それにグリニッジ社会福祉部のもの（1988年）があるが、前者は①のモデル、中者は②と③の折衷モデル、後者は②と④の折衷モデルを採用している。いずれも当該社会福祉部の養護児童・里親・施設職員・ソーシャルワーカー・専門コンサルタントの協力をえて作成されたものである。この『ガイドブック』の形式がいかなるものであれ、その中に含まれる情報で不可欠なのは、不服申立手続に関することである。グリニッジの場合は、不服申立手続に関する詳しい小冊子も併せて配布している。そういう必要性からであろうが、3つのガイドブックの表紙あるいは裏表紙には、養護児童が不服を申し立てるようなこと（例えば暴力）があつて、直接処遇員やソーシャルワーカーでは埒があかない場合、直接に当該地方自治体社会福祉部部長や不服申立の最高責任者に連絡できるように、受取人払いの宛名付

きの葉書あるいは封書 (contact card) が添えられている。このように、養護において法的・道徳的に保障される様々な権利や不服を申し立てる手続きを中心に、養護という特殊な環境で生活をする際についておくべき多種多様な情報を養護に措置される児童にガイドブックを通して提供しておくことは、児童自身がサービス評価を行う基本的準備となるのである。こうした情報の提供は、児童のみならず、児童の親に対してもなされねばならぬであろう。

次は地方自治体社会福祉部における不服申立てあるいはその手続の制度化についてである。これは以下に紹介するように既に多くの先進地方自治体では制度化されているが、養護児童の権利保障を実質化する基本要件であろう。これについては、居住施設ケアに関する『ワグナー報告』が地方自治体だけではなく民間・私的機関をも含めて、強く制度化を要請しているし (3章21節)、新たに立法化されようとしている『児童法案』の骨子を提示した政府白書『児童養護と家族福祉サービスに関する法律』においても、以下のように明確にその制度化が要請されている。「養護児童に対してなされた決定や処遇に児童自身あるいは親が納得できないことは少なからずあるであろう。こうした対立や不満・不服を解決するために地方自治体は独立した手続を制度化すべきであると政府は提案する。かかる手続の内容の詳細は、地方自治体が所轄地域の特性を考慮して決めるべきであろうが、かかる手続は十分に知れわたりやすく利用できるものでなければならない」 (31節)。

では実際に制度化されている「不服申立手続」とはいかなるものか、グリーンッジ社会福祉部のものを例として学んでみよう。同社会福祉部では、それを「養護児童のためのアドヴァイス・不服申立手続」 (The Advice and Complaints Procedure for Children and Young People in Care) と名付けている。この「手続」⁸²が必要な理由は、サービス利用者自身による児童養護施策・実務の形成と供給への積極的参加、そして利用者の生活に影響する諸決定に対する彼等の権利保障である。さらに現実問題としても、行政の組織機構や行政事務が依拠する法規が益々複雑かつ膨大になってくると、「間違いは起こりうるし、その処理に誤ることもある。このことは公式に認めねばならない。そして間違っ⁸³た判断が生じる場合にはそれを正す手続が児童養護制度には組み込ま

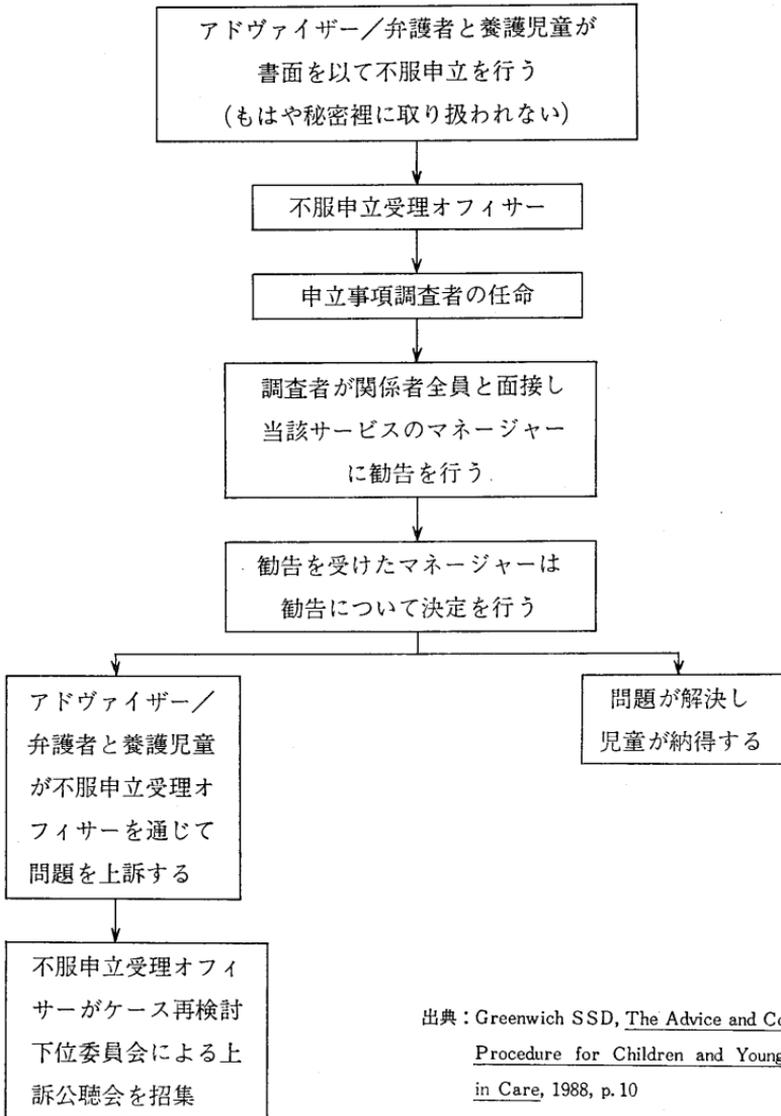
図2 グリニッジ社会福祉部の「養護児童のためのアドバイス・不服申立手続」



出典：Greenwich SSD, The Advice and Complaints Procedure for Children and Young People in Care, 1988, p.9

図3 グリニッジ社会福祉部の「養護児童のためのアドバイス・不服申立手続」

(公 式)



出典：Greenwich SSD, The Advice and Complaints Procedure for Children and Young People in Care, 1988, p.10

れていなければならない⁶⁴」という強い要請もある。実際の「手続」のプロセスは、告知 (notification)、登録、上訴 (appeal) の3段階からなる。告知の段階では一応不服申立は非公式で行われる。この段階では主として、「ユースリーチ」(Youthreach) という地方自治体からは独立した民間機関が問題解決に当る。ユースリーチは、研修を受けたヴォランティアからなる一群のアドヴァイザーを通じて、アドヴァイス・情報・カウンセリングサービスを提供している。問題がより複雑なものであれば、次章で説明する民間機関「養護児童のための声」(A Voice for the Child in Care) の弁護士 (advocate) の支援を依頼する。具体的な流れは、図2のフローチャートを参照していただきたい。

さて、もしユースリーチのアドヴァイザーや「養護児童のための声」の弁護士の指導助言・支援を受けても、児童が納得できるような形で問題が解決しないならば、彼等の指示を受けて不服申立受理オフィサー (complaints receiving officer) に公式の不服申立を行う。すると受理オフィサーは申し立てられた問題の調査者を任命する。調査者は関係者全てに面接し、勧告を含んだ報告書を提出する。報告書は、受理オフィサーを通して関係者全員 (問題に関与した職員にも勿論のこと) および当該部門のサービス・マネージャーに送付される。マネージャーはそれを読んでいかなるアクションを起こすか決定しなければならない。そうした結果に対して、児童が納得できないのであれば、受理オフィサーを通じてケース再検討下位委員会に上訴することができる。

以上が、グリニッジの「不服申立手続」の概要である。その他の地方自治体で「不服申立手続」を制度化しているところとしては、レスタシャー⁶⁴がある。そこにおける「不服申立手続」は概ねグリニッジに類似しているが、違う点はレスタシャーでは「不服申立手続」をもっと広範かつ多様なメニューをもつ「養護児童権利擁護サービス」の一環として位置付けていることと、グリニッジの不服申立受理オフィサーに相当する職員が「養護児童権利擁護オフィサー」(children's rights officer) と呼ばれており、「不服申立手続」だけではなく、養護児童権利擁護サービス全体の責任を負っていることである。現在レスタシャーの養護児童権利擁護オフィサーを勤めているA・デリックは、4つの地方自治体の不服申立制度を調査して、不服申立制度のチェックリストを作成

しており、養護児童の権利保障に資する要件の分析を行っている。

このように、地方自治体社会福祉部が養護児童の権利を保障する施策・実務の中核は、「不服申立手続」制度であるには違いないが、地方自治体によっては、この制度を補足するような諸サービスを統合して、養護児童のために新たなサービス分野を開発したり、あるいはこの制度の代替となるような制度を試みているところがある。前者では、既に若干言及したレスタチャーの「養護児童権利擁護サービス」が、後者ではロンドン・ハリンゲイ区の「児童スポークスマン」制度が著名である。

レスタチャーの「養護児童権利擁護サービス」は、2名の専任養護児童権利擁護オフィサーの職務の総称である。この専門職の第一義的責務は、養護に措置された児童の権利と利益が認識され尊重されるよう促進・開発を行うことによって、全ての養護児童を援助することである。具体的には、「不服申立手続」関連業務を中心として、養護児童が容易に接触できる存在として、情報やアドバイスを提供し、彼等の不利益になる施策・実務の改善のための意見具申を行い、そうした目的に資する革新的方策を開発し、あるいは養護児童の権利保障に関わる諸決定に裁量権を行使したり、養護児童弁護支援サービスの提供、「養護児童の声」活動の奨励、権利擁護情報バックの作成と配布など、非常に広範多岐の課業を担っている。しかも、レスタチャーの特色は、自ら養護経験者であり、研修候補者として社会福祉部で働きながらソーシャルサービス認定証(CSS)を取得した青年をこのポストに任用していることである。養護の諸問題を自ら体験したことのある職員は、クライアントのニーズが何であるかを極めて切実に認識しているであろう。ちなみに、もう1人は博士号取得者である。

ハリンゲイの「児童スポークスマン」は、次のように定義されている。「自らの将来について諸決定がなされる養護児童の利益を代弁するために、ボランティアとして研修を受けたコミュニティの住人である。彼(女)は担当児童の希望を聞き出して、客観的にそれをケース再検討会議に提示し、担当児童の将来計画に関する話し合いに関与する。彼(女)が専門職員からは独立した第三者的存在であらねばならないのは、そうでないと『養護体制』に猜疑心を抱

いている児童の信用を得られないからである。彼（女）がこうした役割を遂行するのは、独立した第三者の意見が有益であるとケース再検討会議が考えたケースに限られる。児童スポークスマンはヴォランティアであり、無給である。……また彼（女）は自分で意見を言える養護児童の代弁者であってはならず、同様にフィールド・ワーカーや居住施設ワーカーの役割を代行するものであってもならない。」養護児童の自分の将来についての意見を明確にするために、養護体制関係者以外から弁護者・代弁者としての個人を選んで児童の利益を防衛することは、1975年児童法第59条1項の「養護児童の希望や意見を出来るかぎり諸決定に反映させる原則」⁶⁹の保障の一環になるとともに、「地方自治体には養護児童を訪問する独立した第三者を任命し、彼（女）に当該児童を訪問させる義務がある」という1969年児童青少年法第24条の要件を満たすことにもなる。これはまた、『ワグナー報告』第10章22節の「居住施設で生活する養護児童には独立した弁護者と接触する権利が与えられるべきである」という勧告の実現を押し進めることとなる。要するに、「児童スポークスマンとは、養護児童が言いたいと思っていることを、児童の世界に責任ある大人たちに伝えようと努めることができる独立した人物のことである。」⁴⁰

以上、地方自治体社会福祉部の側が試みている養護児童権利擁護制度の幾つかを垣間見てきた。こうした努力を全ての地方自治体が行っているわけではないし、このようなことが制度化されているからといって、養護児童の権利が十分に守られているという保証にはならない。そこで民間の養護児童権利擁護機関が極めて重大な役割を果たさなければならなくなってくるのである。

5. 民間の養護児童権利擁護機関の存在とその意義

養護児童（家族）による意見表明努力および地方自治体権利擁護制度を支援・補強するものとして、民間の養護児童権利擁護機関が存在している。既存の多くの民間児童福祉団体、例えば「バナードゥ」、「全国児童ホーム」、「英国国教会児童福祉協会」などは、その業務の一部として養護児童の権利を擁護する部門を抱えており、各々独自の伝統に基づいて活動をしてきている。ま

た、養護児童が居住する地域に存在する市民オンブズマン、あるいは地域選出の地方議員や下院議員などは、養護児童の不満や抗議に耳を傾けてくれ、しかるべきアクションをとってくれるようになってはいる。しかし、ここで取り上げるのは、専ら養護児童およびその家族を対象として、その権利擁護のために活動している民間機関である。このような民間の養護児童権利擁護機関は、支援対象にしたがって概ね以下の3種類に分けられる。①養護児童自身を対象とする機関、②養護児童の親（家族）を対象とする機関、③養護を離れる前後の（いわゆるリーヴィング・ケア）若者を対象とする機関。

①の代表としては、「養護児童のための声」(A Voice for the Child in Care)がある。この機関は1975年創立され、5か所に支部を持つこの分野の草分け的存在である。構成員は養護児童、ソーシャルワーカー、児童養護職員、ガーディアン・アド・ライテム（裁判所によって任命され児童の意見を代弁する者）、公私福祉機関の管理運営職員、教育・法律の専門家、一般市民などである。機関の目的は、(a)養護児童に自分の生活について意見表明をさせること、(b)養護児童が自分の権利を擁護してくれる大人に接触する方法を見出すこと、(c)有効な不服申立手続制度のモデルを見出すこと、(d)児童養護の専門的実践水準を高めること、(e)養護児童権利擁護に関する情報を提供すること、である。具体的には、養護児童の権利擁護のための各種の会議・集会開催、不服申立手続のモデル提示と制度化のための指導、各種刊行物（『ガイドブック』、『養護児童手帳』、VCC ペーパーズ、VCC ニュースレターなど）、養護児童のための弁護者派遣、養護児童権利擁護のための各種文書の収集、などを行っている。とりわけ、不服申立手続に関して、事務局長であるG・ジェイムズ氏の指導力は社会福祉部部長協会でも高く評価されており、各地の地方自治体の相談役をつとめている。

②の代表は、「家族権利グループ」(Family Rights Group)である。これは「ペアレンツ・エイド」と密接に連携しているが、当事者団体ではない。1975年に設立され、ソーシャルワーカー、法律専門家および児童養護に関連する法律・実践を改善しようと志している他の人々から構成されている。この機関の関心は、児童が養護措置をうける理由と方法、養護児童を抱える家族

の取り扱い方、在宅指導を受ける児童あるいは家庭復帰した児童を抱える家族の援助の仕方、並びに苦境にある家族が社会福祉部に援助を求める場合の対処のされ方、などに集中している。したがって、次のような3つの主要目標を実現すべく、家族への助言指導・支援活動、出版による啓蒙広報活動（非常に多くの文書を刊行している）、公私調査委員会への意見提出、現任研修コースの開設など、積極的に活動している。すなわち、養護児童を抱える家族の構成員を自分の子供の養護に充分且つ公正に関与させること、家族構成員の権利が擁護され彼等が自分の子供に対する責任を負えるように裁判所における諸種の手続を改善すること、家族・児童養護関連法規および優れた実践に関する知識の向上、の3つである。一般の養護児童の親をも含めてはいるが、虐待に絡む養護命令（care order）で子供を強制養護措置される家族への援助にかなり力点が置かれている。

③における優れた機関の代表は、1984年に設立された「ファースト・キイ」である。各地の4つの事務所を拠点として活動するこの機関は、自らを「リーディング・ケア・アドヴァイソリ・サービス」⁽⁴⁾と呼んでいる。この機関の信念は、「地方自治体によって養護されることおよびそこから離れて自立した大人の生活へと移ることに関わる諸決定に若者（young people）は参加する能力を備えている」ということであり、これを具体的に以下の3つの目標で実現しようとしている。(a)地方自治体の養護から離れようとしている若者への取組における優れた実践を促進すること、(b)社会福祉サービス同様住宅・教育・職業訓練サービスの利用を通じて養護から離れる際の支援を増強するために、公私機関やコミュニティ集団における調整を進めること、(c)養護を離れる若者への援助法を改善するため全国的なキャンペーンを行うこと。そのために、相談指導サービス、関連事業情報の収集、地方自治体社会福祉部・住宅部との共同プロジェクト、関連職員への研修事業、各種会議・会合の開催、出版事業（『リソース・ダイレクトリ』⁽⁴⁾、『F.Kニュース』）等を実施している。『F.Kニュース』は隔月出版で、この領域における最も包括的かつ実践的な情報源として信頼を得ている。なお、この機関は、前身となる団体の経験を受け継ぎ、住宅提供サービスにおいては特に定評がある。他に、リーディング・ケア・チャート⁽⁴⁾

の導入等でも先駆的役割を果たしている（この他に、「児童法律援助センター」や「児童権利保障」をはじめ、専ら養護児童を対象としているわけではないが養護児童が利用できる民間機関が多く存在している。が、ここでは省く）。

以上のように、地方自治体社会福祉部からは独立した機関が養護児童（家族）の権利擁護のために存在しており、たえず、社会福祉部の児童養護施策・実務に目を光らせているのであり、当事者だけでは限界のある施策・実務改善のために大きく貢献しているのである。

結 語

サッチャー政権下の英国における地方自治体社会福祉サービスは、他の社会諸制度と同様市場原理の徹底により財政効率が最優先される流れの中で、大幅に資源配分の見直しが進められてきている。ウォリクシャーが実施した公立児童ホーム全廃⁴⁷などは、その典型的例であろう。それによってウォリクシャーに住む養護児童の養護処遇の選択肢は狭められた。要するに資源の効率的活用のためのオペレーションであり、児童養護における財務効率（value for money）優先原理の適用である。このような深刻な事態に英国の児童養護関係者はいかに取り組もうとしているのであろうか。本稿で取り上げたアプローチが一つの解答であろう。もちろん、こうしたアプローチが一部の養護児童やその家族、地方自治体社会福祉部、当該民間機関のみの関心にとどまり、英国における児童養護施策・実務の普遍的なアプローチとして採用、制度化されなければ、サッチャリズムの前に敗北をきすことになるかもしれない。とはいえ、不服申立制度の制度化を規定する新たな児童法（多分1990年児童法）や国連児童権利条約における「児童の意見表明権」条項などは、こうした英国の児童養護改革のアプローチを理念的に支援するものとして、大いに期待できるものであろう。

註

- (1) Article 3—1, 'Draft Convention on the Rights of the Child' by Working Party Group of United Nations, 1986, cited in *Children's Rights in A Scottish Context* by K. Murray and J. E. Wilkinson (1987) National Children's Bureau, p. 69.

- (2) Article 3—2, *ibid.*,
- (3) DHSS et al, (1987) *The Law on Child Care and Family Services*, Cm 62, HMSO, National Children's Bureau (1987) *Research Highlight No 76, The Law on Child Care and Family Services*,
- (4) Sir Roy Griffiths (1988) *Community Care: Agenda for Action*, HMSO,
- (5) Lady G. Wagner et al (1988) *A Positive Choice*, National Institute for Social Work.
- (6) 社会福祉部部長協会 (ADSS) と政策研究所の合同開催による1987年のセミナーなどは、このことを如実に示している。Allen I. ed. (1988) *Hearing the Voice of the Consumer*, Policy Studies Institute.
- (7) 英国におけるリーヴィング・ケアについては、山縣文治 (1989) 「児童養護におけるリービング・ケア」『ソーシャルワーク研究』Vol. 15 No. 1, 相川書房を参照せよ。
- (8) Timms N. and J. E. Mayer (1970) *The Client Speaks*, RKP.
- (9) Timms N. (1973) *The Receiving End: Consumer Account of Social Help for Children*, RKP.
- (10) Kahan B. (1979) *Growing Up in Care*, Blackwell.
- (11) O'Neil T. (1981) *A Place Called Hope*, Blackwell.
- (12) Clark G. and Page R. ed (1977) *Who Cares?—Young People in Care Speak Out*, NCB 拙訳 (1981) 『養護児童の声』英国児童福祉研究会。
- (13) 拙稿 (1982) 「英国児童養護における利用者のサービス評価活動の展開とその意義」四條暎学園女子短期大学研究論集第16号, (1987) 「英国児童養護における利用者参加」『ソーシャルワーク研究』Vol. 12 No. 4 相川書房などを参照せよ。
- (14) 拙訳『養護児童の声』p. 76.
- (15) National Association of Young People In Care (1985) *Charter of Rights for Young People in Care*,
- (16) British Association of Social Workers (1978) *Children in Care—A Charter of Right*, cited in 'Social Work in Child Care'.
- (17) London Boroughs Children's Regional Planning Committee (1986) *Towards a Child Care Policy and a Charter of Rights for Children in Care*.
- (18) 以上の3つの他に、英国養子縁組里親養護機関協会とレストチャー社会福祉部の養護児童権利憲章が存在していることが判っているが、本稿執筆までに入手できなかった。cf. Rowstron D. ed (1981) *Rights of Children*, BAAF, Leicestershire County Council Social Services Department (1984, 1985, 1985) *Rights of Children in Care*, Child Care Strategy Working Party,
- (19) Lavery G. *The Rights of Children in Care* in Franklin R. ed (1986) *The Rights of Children*, Blackwell.
- (20) NAYPIC op. cit.,

- (21) BASW op. cit.,
- (22) LBCRPC, op. cit.,
- (23) NAYPIC (1981) *Evidence to Barclay Committee on Role and Task of Social Worker*, (1983) *Evidence to the Parliamentary Select Committee on Children in Care* 拙訳 (1983) 『続・養護児童の声』英国児童福祉研究会, (1987) *Evidence to the Wagner Working Group on Residential Care*.
- (24) Laughland V. ed (1985~) *Who Cares? Magazine, No. 1~No. 8*.
- (25) Laughland V. (1989) A Voice to Young People in Care, *Social Work Today Vol. 20 No. 31, 13, April*.
- (26) Monaco M. and Thoburn J. (1987) *Self-Help for Parents with Children in Care*, Social Work Monograph No. 53, Univ. of East Anglia, p. 26.
- (27) Fox W. (1988) *Parental Participation in Child Care Planning*, Social Work Monograph No. 64, Univ. of East Anglia, p. 36.
- (28) Monaco M. and Thoburn J. op. cit., p. 32.
- (29) National Children's Bureau (N.D.) *In Care?-Your Guide to Solving Problems*, Children's Society (1988) *The Next Step-Your Guide to Independence*.
- (30) Laughland V. (1988) Signpost through the system, in *Community Care Inside Supplement*, 31 March.
- (31) London Borough of Camden SSD (N.D.) *Straight Answers-A handbook for young people in care*, London Borough of Wandsworth SSD (2nd Edition 1987) *Guidebook for Children in Care*, London Borough of Greenwich SSD (1988) *Your Guide to Care in Greenwich*.
- (32) London Borough of Greenwich SSD (1988) *The Advice and Complaints Procedures for Children and Young People in Care*.
- (33) *Ibid.*, p. 2.
- (34) Leicestershire CC SSD (1988) *Complaints Procedure for Children and Young People in Care*.
- (35) Derrick A. (1989) *Complaints Procedures for Children in Care*, Certificate in Social Services (CSS) Project Dissertation, p. 7.
- (36) Leicestershire CC SSD (1988) *Children's Rights Service*.
- (37) A Voice for the Child in Care (1982) *Children's Spokesman*, V. C. C. Papers No. 3.
- (38) Children Act 1975, Section 59—1.
- (39) Children and Young Persons Act 1969, Section 24.
- (40) A Voice for the Child in Care, op. cit., p. 3.
- (41) A Voice for the Child in Care (N.D.) *Introductory Leaflet*.
- (42) Association of Directors of Social Services (May 1989) *ADSS News*, p. 3.

- (43) Family Rights Group (1987) *Family Rights Group-Information and Publications*.
- (44) First Key (N. D.) *What have you got on leaving care?-A Resources Directory*.
- (45) First Key (1988) *Annual Review 1986/1987*.
- (46) First Key (1987) *The Challenge of Independence* in *First Key Notes No. 11*.
- (47) DHSS Social Services Inspectrate (1987) *From home to family—The Warwickshire Direction*, Cliff D. (1989) *Closure of Children's Homes in Warwickshire*, Concern No.69. National Children's Bureau.

追加：文中で言及した「児童法案」は、1989年11月20日に Children Act 1989「1989年児童法」として成立した。