



これからの社会的養護の課題

—社会において子どもの最善の利益を保障する観点から—

名古屋市立大学大学院 准教授 谷口 由希子

はじめに

子どもは生まれながらに権利を持つ主体です。子どもの権利とは、すなわち基本的人権を意味します。基本的人権はすべての人に認められているにもかかわらず、あえて「子どもの権利」として切り離されているのは、子どもの生命の維持および発達保障は他者からのケアが基盤となるため、その権利が侵害されやすいという特徴があるからです。2016（平成28）年に改正された児童福祉法では、子どもの権利条約の精神にのっとり保障される権利があること、子どもの意見表明権、最善の利益が優先して考慮されること等が明文化されました（第1条、第2条）。

改正児童福祉法の理念を礎にした「新しい社会的養育ビジョン」をもとに各都道府県に策定が求められた「都道府県社会的養育推進計画」には、次の11点が含むべき記載事項として示されました。①都道府県における社会的養育の体制整備の基本的考え方及び全体像②当事者である子どもの権利擁護の取り組み（意見聴取・アドボカシー）③市区町村の子ども家庭支援体制の構築等に向けた都道府県の取り組み④各年度における代替養育を必要とする子ども数の見込み⑤里親等への委託の推進に向けた取り組み⑥パーマネンシー保障としての特別養子縁組等の推進のための支援体制の構築に向けた取組⑦施設の小規模かつ地域分散化、高機能化及び多機能化・機能転換に向けた取り組み⑧一時保護改革に向けた取り組み⑨社会的養護自立支援の推進に向けた取り組み⑩児童相談所の強化等に向けた取り組み⑪留意事項。とりわけ②の子どもの権利擁護については、現在厚生労働省においてワーキンググループが組織され、2021（令和3）年5月27日付にて取りま

とめの報告が出されました。本稿では、「子どもの権利擁護の取り組み」について、注目されているしくみや取り組まれている先行事例を参考にしながら考えていきます。

一時保護所における子どもの権利保障

一時保護は、児童相談所長または都道府県知事が必要であると認めるときに行われる行政処分です（児童福祉法第33条）。そのため、子どもや保護者の意向とは異なる場合においても、子どもの安全確保を最優先とすることを目的に一時保護が行われることがあります¹⁾。一時保護所では、子どもの権利条約の一般原則の1つ「生命、生存及び発達に対する権利」というまさに子どもの生命を守るための最善の利益が確保されます。それと同時に制約される権利もあることにも目を向けなければなりません。一時保護所において制約される権利として、第1に教育を受ける権利が指摘されています（佐藤 2019：124-129）。他にも、居住・移転の自由、知る権利、通信の自由、自己決定権が制約されることが指摘されています（佐藤 同上）。

一時保護所における子どもの意見表明権を保障する取り組みとして、岡山県・岡山市が弁護士による面談を実践しています。その方法は、主に以下の点をポイントに行われています。①子どもとの面談は、子どもとは面識のない弁護士が行うことで、忌憚（きたん）のない意見を表明してもらう②小学校高学年以上の子どもを対象として意見を聞き、目的および伝える事項として、制度作りの材料とすること、秘密は守ること、意見が必ずしも実現されるわけではないことを伝える③一時保護について説明を受けているか、保護



所内のルール、今後の見通し等を聞く。子どもとの面談から明らかになったこととして、ほぼすべての子どもが一時保護所に入所する理由の説明を受けていたこと、一時保護所にいる気持ちは、一時保護所にいたい58% (23人)、いたくない28% (11人)、どちらでもない (6人) でした。一時保護所に不満がある子どもは、60% (24人)、ない28% (11人)、分からない13% (5人) でした。主な不満として、外部との連絡の制限、集団生活、食事、学習環境、外出できない、頭髪ルールが挙げられていました。

一時保護という子どもの権利擁護と権利制約が同時に進行している場合には、「今ここにいる理由」として守られている権利があること、それに伴い制限されている権利があることについて、子どもに分かる言葉で子どもの理解が得られるまで、説明することが求められます。そのためにはまず、子どもの気持ちを受け止め、日常の中で意見を表明する機会をつくる必要があります。

注1) 一時保護の期間が2カ月を超え、かつ親権者等の意に反して一時保護を継続する場合には家庭裁判所の承認審判が必要になります (児童福祉法第33条57項)。

アドボカシー (advocacy)

子どもの声を聴き取り組みとして、アドボカシーが注目されています。アドボカシーとは、子どもの思いや意見を代弁し、子どもの声を大きくする「マイク」の役割と説明されます (堀 2013: 9)。アドボカシーをする人はアドボケイト (advocate) と呼ばれます。アドボカシーには、「制度的アドボカシー (フォーマルアドボカシー)」: 教師や施設職員によるアドボカシー、「非制度的アドボカシー (インフォーマルアドボカシー)」: 親や家族によるアドボカシー、「独立アドボカシー」: 独立したアドボカシー機関によるアドボカシー、「ピアアドボカシー」: 同じ経験をもつピア (仲間) によるアドボカシーの4つの形態で説明されます (堀: 同上)。

日田は、アドボカシーを権利擁護の「行為・活動」

として、定義しています (日田 2020: 51)。アドボカシーによって「仕組み」を活用した先にある望ましい姿が「権利が擁護された状態」として捉えられます。アドボカシーと関連させ権利擁護とソーシャルワークの関係性を次のように説明しています。「権利擁護とは、本人にとって価値ある生を生きる自由の獲得と拡大を達成するために必要な、アドボカシー、家庭、社会資源から構成され、ソーシャルワーカーは権利擁護の実践にソーシャルワークの方法を用いる」(54-55)。つまり、権利擁護の実現のためには、アドボカシーだけではなく、社会資源が構成要素の前提となります。

地方自治体における子どもの権利擁護機関

では、社会資源とは具体的にどう想定されるのでしょうか。国連子どもの権利委員会 (Committee on the Right of the Child) が総括所見で課題として示しているように、日本では国レベルでの子どもの権利を擁護するための公的第三者機関は存在しないため、その設置は喫緊の課題です。一方で、都道府県・市町村レベルでは「子ども条例」に基づく子どもの権利擁護・救済に関する公的第三者機関は35の自治体において存在します。

「あいちはぐみんプラン2020-2024」において、今後の取り組みの方向性では、「児童相談センターや施設等から一定の独立性を持つ第三者機関等における審議・調査や、子どもの意見表明を代弁する意見表明支援員 (アドボケイト) の配置」について言及されています。

半田は子どもの権利を守るための公的第三者機関の役割について、次の4点を述べています (半田 2016: 165-167)。第1は、子どもの相談対応をはじめとする個別救済機能です。第2は、個別の案件から浮かび上がった課題や問題点を関係機関等に伝え是正要請などをする制度改善機能です。第3は、個別や制度上の権利侵害が改善されたかをモニタリングする機能です。第4は、子どもの権利に関する広報・啓発・教育機能です。公的子どもの権利擁護機関には、独立性が求められますが、一方的に「勧告」等を行うのではなく、



特集 I：愛知県の社会的養育推進計画

子どもの最善の利益を中心におおのの機関で何ができるかを考え、協働することが重要です。

子どもの権利擁護機関による被措置児童等の権利侵害の対応—東京都世田谷区「せたホッと」—

厚生労働省に設置された子どもの権利擁護に関するワーキングチームでは、地方自治体の子どもの権利擁護機関の役割として、被措置児童等の権利侵害における救済機関としても注目されています。厚生労働省（2019）によれば、2019年度の被措置児童等虐待への各都道府県の対応状況について、「届出・通告」が290件あり、そのうち「虐待」と認定されたケースは94件に上ります。

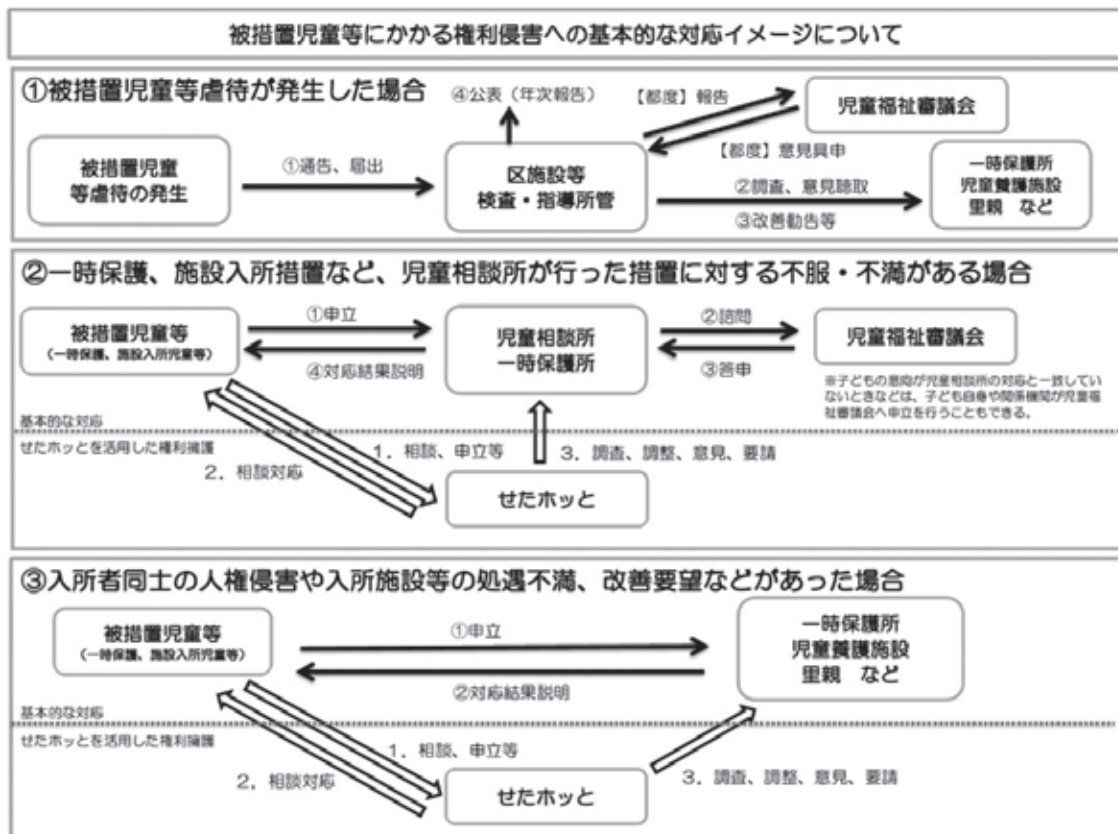
下図は、被措置児童等の権利侵害が発生した場合の対応として、子どもの権利擁護機関が相談、調査調

整を行う場合を想定しています。「せたホッと」とは、東京都世田谷区に設置されている子どもの権利擁護のための公的第三者機関です。②では、一時保護や施設入所をはじめとする児童相談所の措置に関する不服・不満の対応を第三者機関が行う場合です。③は、社会的養護にある子ども同士の権利侵害や施設内における権利侵害等があった場合の対応を第三者機関が行う場合です。いずれにおいても、独立した子どもの権利擁護機関として、子どもの相談に応じるだけでなく、調査や調整活動を行ったり、意見や要請を行うことができるという特徴があります。

地方自治体における児童福祉審議会による権利擁護

子どもの権利擁護のための第三者機関が設置されていない場合でも、従来の枠組みである児童福祉審議会

「自治体における権利擁護の取り組み例 世田谷区」出典 厚生労働省（2021：27）



（注）「せたがやほっと子どもサポートセンター」（せたホッと）は、子どもの人権を擁護し、救済を図るために条例によって設置された第三者機関。子どもの権利侵害に関する相談を受け、助言や支援を行うとともに、申立て等により調査、調整を行いながら、子どもの関係機関等に対して協力・改善を求める。人権擁護委員として子ども家庭福祉に関する学識者や弁護士等が在籍。



を活用して権利擁護を推進している取り組みもあります。大分県ではモデル事業として、児童福祉審議会での子どもの意見表明に関する事案の審議を行っています。子ども権利擁護調査員（県の嘱託職員1人）を設置し、活動が遂行されています。調査員の主な業務は①子どもから意見表明を受け付け②大分大学権利擁護教育研究センターへ意見表明支援員の手配を依頼③児童相談所等への照会・調査等を行うことです。実施場所および対象は、一時保護所にいる小学生以上のすべての児童、児童養護施設、里親ファミリーホームです。権利擁護の取り組みとして、意見表明支援員との面談、意見表明支援、調査・審議・意見具申、子どもへの結果報告が行われています。社会的養護にある子どもの意見表明では、施設職員等の養育者ではなく独立性が担保された第三者だからこそ、子どもが自分の気持ちを表現しやすいという側面はあるでしょう。そのためには、意見表明支援員は子どもとの信頼関係を構築することが大前提になりますが、子ども自身が自分の気持ちを話すことができたと実感できるような仕組みを作ることとその専門性の担保が今後の課題となります。

おわりに

社会的養護にある子どもたちの多くは、本来守られる権利が侵害されたり、その危機にあったからこそ児童相談所が子どもの最善の利益を鑑み、措置が決定されています。そのため、その権利はより一層守られなくてはなりません。

これまで、社会的養護にある子どもたちの権利擁護の仕組みについて述べてきましたが、それは機関や仕組みを設置することだけにはとどまりません。施設や里親等、そして児童相談所等の子どもに関わる機関だけではなく、社会全体として子どもの権利擁護について合意形成がなされることが重要です。「今を生きる」子どもが、「生きる主体」として、自分の人生の主人公になることが保障されているのでしょうか。一人ひとりの違いを認められながら安心して生きられ、尊重され、最善の利益が保障される社会が構想されます。

※本文章は谷口由希子（2021）「『一人ひとりの人生の基盤としての理念』と子どもの権利擁護」「令和2年度『一人ひとりの人生の基盤としての理念』（旧：なごや版キャリア支援）策定・普及委託事業報告書」の一部を加筆修正しました。

引用文献

日田剛（2020）

『ソーシャルワークにおける権利擁護とはなにか——「発見されていない権利」の探求』旬報社

堀正嗣（2013）

『子どもアドボカシー実践講座：福祉・教育・司法の場で子どもの声を支援するために』解放出版社

厚生労働省（2020）

「令和元年度における被措置児童等虐待への各都道府県市等の対応状況について」

厚生労働省（2020）

第5回子どもの権利擁護に関するワーキングチームにおけるヒアリング「子どもの権利擁護に係る実証モデル事業の実施状況 大分県」

厚生労働省（2021）

「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム第6回資料」資料1

半田勝久他（2016）

『子どもの相談・救済と子ども支援』日本評論社

佐藤靖啓（2019）

「子どもの人権と一時保護」『児童虐待対応と『子どもの意見表明権』——一時保護所での子どもの人権を保障する取り組み』

谷口由希子（2021）

「『一人ひとりの人生の基盤としての理念』と子どもの権利擁護」「令和2年度『一人ひとりの人生の基盤としての理念』（旧：なごや版キャリア支援）策定・普及委託事業報告書」