

3. 子どもの権利擁護のあり方に関する研究

— 大阪府『子どもの権利ノート』の成果と課題を中心に —

児童家庭福祉研究部

大阪府立大学

嘱託研究員

高橋 重宏

農野 寛治

前川 朋子

要 約

本研究は、2部から構成されている。第1部は大阪府が全国の自治体で最初に作成・配布した『子どもの権利ノート』(平成7年12月)について、その成果と課題を把握するために養護施設等で生活する子ども、養護施設の指導員・保母、大阪府子ども家庭センター(児童相談所)の児童福祉司、心理職を対象とした調査の報告である。今後の課題として①子どもの権利に関して継続的な子どもと大人への啓発・教育の必要性やその方法、②第三者機関に対する認識の問題や現実の調整方法、③子どもに理解できる権利の具体的な説明内容や方法、④社会的なケアに置かれている子どもたち全てにしっかりとした相談チャンネルの確立などが明らかになった。第2部では、今後我が国で制度化が期待されている子どもオンブズマンとアドボカシー活動について諸外国の動向と我が国の課題をまとめた。

見出し語 子どものウェルビーイング、子どもの最善の利益、自己見解表明権、
子どもの権利擁護、子どもの権利ノート、アドボカシー、オンブズマン

Research on the Ways to Protect Children's Rights: Osaka's "Handbook Children's Right" Project and its results and issues.

Shigehiro TAKAHASHI, Hiroharu NOUNO, Tomoko MAEKAWA

Abstract: This research is based on two-parts. The first study aimed to assess the effectiveness of the "Handbook Children's Right" produced by Osaka prefectural government (the first handbook of its kind in this country) through a survey of child welfare professionals working in Osaka-fu Child and Family Centers. This survey made clear the need: 1) for on-going education for children and adults concerning children's rights; 2) to develop a third-party independent institution; 3) to develop materials and methods to explain to children their rights clearly and practically; and 4) to establish a channel for children placed in social care to discuss their concerns. The second study examined the children's advocacy and ombudsman systems in other countries with a view to consider their applicability in our country.

Key Words : well-being of the children, in the best interest of the children, the rights to self opinion, protection of the children's rights, handbook on the rights of children, advocacy, ombudsman

本研究は2部から構成されている。第1部は大阪府の子どもの権利ノートについての意識調査の結果報告、第2部は今後我が国でも制度化が期待されているアドボカシー制度についての報告である。第1部は農野寛治が執筆し、第2部は前川朋子が執筆し、高橋重宏が全体のまとめた。

第1部 大阪府の『子どもの権利ノート』への取り組みの成果とその課題

1. はじめに

大阪府では、養護施設等（註1）で生活する子どもたちに、これからはじまる施設での生活と、そのときに守られるべき子どもの権利を説明するための小冊子「子どもの権利ノート」がつくられ、1995年（平成7年）12月より配布された（註2）。

およそ1年が経過した現在、この「子どもの権利ノート」（以下ノートと略す）の成果と課題を検討するために、実際に施設で生活している子どもたちと、施設や子ども家庭センター（児童相談所）で働いている大人の意識調査を試みた。

2. 調査概要

今回、この調査・研究を実施するにあたって、大阪府社会福祉協議会児童施設部会、大阪府下子ども家庭センター（註3）、大阪府福祉部児童福祉課の全面協力を得て、ワーキング・グループをつくり、検討・実施に取り組んだ。

大人用と子ども用の2種類の調査項目の作成については、施設・子ども家庭センター職員や、大阪府福祉部児童福祉課、弁護士の協力を得て検討した。なお、調査票は、巻末に資料として掲載した。

調査の対象は、大阪府管轄の養護施設、教護院、情緒障害児短期治療施設、虚弱児施設に在籍している小学4年生以上、満18歳までの児童（調査対象の学齢を小学4年からとしたのは、このノートが製作された段階で、この学齢の児童が読んで十分に理解できる文言を使用するように検討されたことと、今回、幅の広い学齢児童に同一の項目で調査を実施する必要があったことによる。）、および各施設の直接処遇職員（註4）、さらに子ども家庭センターの職員（註5）とし、アンケート実施時点で在籍・在職している者を対象とした。

調査の実施は、各施設・機関で個別に、また、回答者個人が自ら封筒に厳封の上、各施設・機関で回収してもらう方法を取ったために、実施期間は、平成9年2月13日から2月28日までの間となった。

対象の母集団は、29施設、7センターの児童1,257人、職員614人である。回収された調査票は、29施設、7センターの児童1,186人、職員597人であった。回収率は、児童94.3%、職員97.2%であった。

なお、母集団との差異は、子どもの場合、調査の時期に家庭復帰の準備ために帰宅中であった者や、措置の一時停止中の者などで、施設にいない者が想定されたが、この調査は任意の実施であったため、非回収理由については、把握していない。

3. 調査対象の属性

子どもの調査では、年齢・学齢・性別を質問した。その結果は、次の表1から表3の通りである。

表1) 調査対象の年齢(子ども)

	人数	%
9歳	20	1.7
10	92	7.8
11	96	8.1
12	107	9.0
13	103	8.7
14	151	12.7
15	168	14.2
16	82	6.9
17	51	4.3
18	274	23.1
19	16	1.3
不明	26	2.2
合計	1,186	100.0

表2) 調査対象の学齢(子ども)

学 齢	人 数	%
小学4年	90	7.6
小学5年	99	8.3
小学6年	107	9.0
中学1年	93	7.8
中学2年	142	12.0
中学3年	178	15.0
高校1年	81	6.8
高校2年	55	4.6
高校3年	282	23.8
その他	9	0.8
不 明	50	4.2
合 計	1,186	100.0

表3) 調査対象の性別(子ども)

性 別	人 数	%
男	512	43.2
女	649	54.7
不 明	25	2.1
合 計	1,186	100.0

今回の調査時点では、高校3年生および、中学3年生が多かったことが指摘できる。なお、今回、小学4年生以上を対象として調査の依頼をしたが、一部で小学2年生も対象に実施されたところがあり、その若干名のサンプルについては、年齢・学齢上では不明と処理した。

また、学齢のその他では、短大・定時制高校4年・専門学校生などがあった。

次に、大人の調査は、所属・職種・性別・児童福祉経験年数を質問した。その結果は、次の表4から表7までの通りである。

表4) 調査対象の所属(大人)

所 属	人 数	%
施設	466	78.1
センター	91	15.2
不明	40	6.7
合 計	597	100.0

表5) 調査対象の職種(大人)

職 種	人 数	%
施設長・センター長	30	5.0
指導員・教護	157	26.3
保母・教母	268	44.9
心理職	34	5.7
ケースワーカー (児童福祉司)	58	9.7
不明	50	8.4
合 計	597	100.0

表6) 調査対象の性別(大人)

性 別	人 数	%
男	206	34.5
女	346	58.0
不明	45	7.5
合 計	597	100.0

表7) 調査対象の児童福祉経験年数(大人)

児童福祉経験年数	人 数	%
1年未満	79	13.2

1年以上3年未満	106	17.8
3年以上5年未満	105	17.6
5年以上10年未満	86	14.4
10年以上	187	31.3
不明	34	5.7
合 計	597	100.0

4. 調査結果の分析

以下、調査項目に従って順次、結果の分析を行っていくことにする。

1) 子どもの権利ノートの認知度

子どもの権利ノートがあることを知っているかという問いかけをアンケートの冒頭で質問した。その結果、このノートの認知度は、子どもが91.0%であり、大人は99.3%であった。

表8) 子どもの認知度【問1】

	人 数	%
はい(知っている)	1,079	91.0
いいえ(知らない)	98	8.3
不明	9	0.7
合 計	1,186	100.0

表9) 大人の認知度【問1】

	人 数	%
はい(知っている)	593	99.3
いいえ(知らない)	3	0.5
不明	1	0.2
合 計	597	100.0

子どもの約8%が、権利ノートの存在を知らないと表明している。調査では、さらに続いて、ノートを読んだことがあるかどうかを訊ねた。

2) 子どもの権利ノートの既読

あなたは、子どもの権利ノートを読んだことがありますかという質問に対しての結果は次の通りである。

表10) 子どもの既読度【問2】

	人 数	%
はい(読んだことがある)	988	83.3
いいえ(読んだことがない)	184	15.5
不明	14	1.2
合 計	1,186	100.0

表11) 大人の既読度【問2】

	人 数	%
はい(読んだことがある)	586	98.1
いいえ(読んだことがない)	10	1.7
不明	1	0.2
合 計	597	100.0

読んだことがあるかどうかを聞くと、子どもたちの中では、もう少し認知度が下がってきている。

本来、このノートは、施設に来る子ども個別に、児童福祉司や施設職員が、語りかけ、子どもと話し合うかたちで、用いられることを意図されている。しかし、導入当初年度では、既に施設で生活している子どもが大半であり、そのような子どもたちに、グループで説明をされたり、またノートの配布にあたっては、職員の研修もほぼ同時に進行了ところもある。このような事情や、グループ指導というかたちでの、大人との対話に乗りにくい子どもがいる現実を加味すると、全ての子どもたちが、ノートの項目をきちんと理解し読み通すことができるためには、かなりきめの細かい対応が求められることが、この結果からは示唆されるであろう。

3) 子どもの権利ノートの所持

次に、ノートの所持についてを訊ねている。その結果は次の通りである。

表12) 権利ノートの所持(子ども)【問3】

	人 数	%
はい(今も持っている)	553	46.6
いいえ(持っていない)	621	52.4
不明	12	1.0
合 計	1,186	100.0

表13) 権利ノートの所持(大人)【問3】

	人 数	%
はい(今も持っている)	538	90.1
いいえ(手元にない)	59	9.9
不明	0	0.0
合 計	597	100.0

今回の調査では、所持していない者がいるという想定で、非所持の理由についても訊ねている。その結果は次の通りである。

表14) ノート非所持の理由(子ども)【問4】

	人 数	%
なくした・なくなった	423	35.7
もらっていない	75	6.3

施設の先生に預けたまま	92	7.8
その他	67	5.6
非該当	529	44.6
合 計	1,186	100.0

表15) ノート非所持の理由(大人)【問4】

	人 数	%
なくした	6	1.0
もらっていない	46	7.7
その他	6	1.0
非該当	539	90.3
合 計	597	100.0

子どもたちの6%程度が、もらっていないと回答している。また、非所持と表明している子どもは、621人であるのに対し、非所持の理由についてを問いかけた別の設問では、657人の子どもが持っていない様子も伺える。これは、緊急に保護し、施設に措置されるケースで、入所までに十分な対応がなされない場合などが想定されたが、なくすことも充分にありうることで、この点で施設やセンターに常時余剰のノートを保存しておくことや、ノート形式と平行して、ポスターのような掲示物として、子どもがいつでも見られるところに掲げるといことも対応のひとつであろう。

また、子どもの非所持の理由としての、「その他」の中で、「友達にあげた」という意見もあった。

大人の非所持の理由としての、「もらっていない」は、たとえば、ノート配布の取り組み後に新規採用された職員などが想定されたが、この点でも継続した啓発・教育の必要性が浮かび上がってくると考えられる。

4) ノートに対する理解度

次に、子どもの調査では、「ノートを誰からもらったか」ということや、「ノートの中身についてを説明してもらったか」、「説明はわかりやすかったか」等を訊ねている。その結果は次の通りである。

表16) ノートを誰からもらったか(子ども)【問5】

	人数	%
施設の先生	993	83.7
子ども家庭センターの先生	97	8.2
もらっていない	70	5.9
その他	10	0.8
不明	16	1.3
合 計	1,186	100.0

表17) ノートの説明の有無(子ども)【問6】

	人 数	%
説明してもらった	1,027	86.6
説明してもらっていない	131	11.1
不明	28	2.4
合 計	1,186	100.0

表18) 説明の理解(説明してもらったと回答した者のうち・子ども)【問7】

	人 数	%
よくわかった	400	33.7
あまりわからなかった	568	47.9
ぜんぜんわからなかった	61	5.1
合 計	1,186	100.0

子どもたちの中では、説明してもらっていないと表明しているものは、もらっていないと言うものよりも増加している。また、あまり説明がわからなかったという子どもも、かなりの数存在していることがわかる。

説明の了解については、子どもの年齢と関連している可能性もあるため、説明の了解と学齢をクロスさせてみた。(年齢ではなく、学齢をクロスさせたのは、調査時期の2月ということを考慮し、実質の学校教育の程度と関連させた方が、感覚的に理解しやすいと考えたためである。)

その結果は、次の表19となった。

表19) 説明の了解と学齢

	小4	小5	小6	中1	中2
よく理解	39	38	47	34	50
あまり	35	43	45	35	48
ぜんぜん	7	5	8	6	10

	中3	高1	高2	高3	その他
よく理解	75	38	31	34	6
あまり	56	31	12	240	-
ぜんぜん	9	11	3	1	-

説明の了解と学齢をクロスさせたと、0.025以下の確率で有意であり、高校3年生が圧倒的に「あまり理解できなかった」と表明している様子が伺える。これはおそらく高年齢児童では、長年施設で生活をしてきた子どもが多く、これまでの生活や意識とのギャップがあったからではないだろうと思われる。

さらに、今回の調査では、権利ノートの項目のいくつかを選び、それらを認知しているかどうかを、子どもと大人の両方に訊ねている。その結果については、次の表20の通りである。

表20) ノート項目の認知・いつまで施設で生活をするのか先生に聞くことができる(子ども)【問10(1)】

	人 数	%
知っている	488	41.1
知らない	677	57.1
不明	21	1.8
合 計	1,186	100.0

表21) ノート項目の認知・いつまで施設で生活をするのか先生に聞くことができる(大人)【問7(1)】

	人 数	%
知っている	554	92.8
知らない	38	6.4
不明	5	0.8
合 計	597	100.0

表22) ノート項目の認知・みんなで仲良く暮らすためのやくそくをまもらなければならない(子ども)【問10(2)】

	人 数	%
知っている	723	61.0
知らない	440	37.1
不明	23	1.9
合 計	1,186	100.0

表23) ノート項目の認知・みんなで仲良く暮らすためのやくそくをまもらなければならない(大人)【問7(2)】

	人 数	%
知っている	571	95.6
知らない	23	3.9
不明	3	0.5
合 計	597	100.0

表24) ノート項目の認知・自分の気持ちや意見を施設の先生に言うことができる(子ども)【問10(3)】

	人 数	%
知っている	868	73.2
知らない	292	24.6
不明	26	2.2
合 計	1,186	100.0

表25) ノート項目の認知・自分の気持ちや意見を施設の先生に言うことができる(大人)【問7(3)】

	人 数	%
知っている	589	98.7
知らない	7	1.2

不明	1	0.2
合 計	597	100.0

表26) ノート項目の認知・施設の中でたたかれたり、いじめられることはない(子ども)【問10(4)】

	人 数	%
知っている	824	69.5
知らない	343	28.9
不明	19	1.6
合 計	1,186	100.0

表27) ノート項目の認知・施設の中でたたかれたり、いじめられることはない(大人)【問7(4)】

	人 数	%
知っている	585	98.0
知らない	10	1.7
不明	2	0.3
合 計	597	100.0

表28) ノート項目の認知・手紙や大切にしている物、秘密にしておきたいことを守ってもらえる(子ども)【問10(5)】

	人 数	%
知っている	576	48.6
知らない	592	49.9
不明	18	1.5
合 計	1,186	100.0

表29) ノート項目の認知・手紙や大切にしている物、秘密にしておきたいことを守ってもらえる(大人)【問7(5)】

	人 数	%
知っている	584	97.8
知らない	9	1.5
不明	4	0.7
合 計	597	100.0

表30) ノート項目の認知・自分の健康に気をつけてもらえる(子ども)【問10(6)】

	人 数	%
知っている	921	77.7
知らない	245	20.7
不明	20	1.7
合 計	1,186	100.0

表31) ノート項目の認知・自分の健康に気をつけてもらえる(大人)【問7(6)】

	人 数	%
知っている	582	97.5
知らない	12	2.0
不明	3	0.5
合 計	597	100.0

これらの回答結果を見てみると、概ね大人の項目認知度は、どれも比較的高いが、子どもの中では、非常に認知度の低いものがあることがわかる。特に、「いつまで施設で生活するのか先生に聞くことができる」という項目と、「手紙や大切にしている物、秘密にしておきたいことを守ってもらえる」という項目がとりわけ低い認知度になっている。

前者の、いつまで施設で生活するのか聞けるということは、今後もっと子どもたちの中で浸透していってほしい事項であろうと思う。

また、後者の、手紙や大切にしているもの、秘密にしておきたいことを守ってもらえるということへの認知度の低さは、子どもたちの意識として、施設でのプライバシー認識の未成熟さを物語っているものであるかも知れない。

次に、同一項目について、今度は施設の中で守られていると思うかどうかを、子どもと大人の双方に訊ねている。その結果は次の通りであった。

表32) ノート項目の遵守感・いつまで施設で生活をするのか、先生に聞くことができる(子ども)【問11(1)】

	人 数	%
はい(守られてる)	635	53.5
いいえ(守られていない)	176	14.8
わからない	361	30.4
不明	14	1.2
合 計	1,186	100.0

表33) ノート項目の遵守感・いつまで施設で生活をするのか、先生に聞くことができる(大人)【問8(1)】

	人 数	%
よく守られている	311	52.1
時々守られていない	117	19.6
あまり守られていない	36	6.0
わからない	111	18.6
不明	22	3.7
合 計	597	100.0

表34) ノート項目の遵守感・みんなで仲良く暮らすためのやくそくを守らなければならない(子ども)【問11(2)】

	人 数	%
はい(守られてる)	685	57.8

いいえ(守られていない)	147	12.4
わからない	335	28.2
不明	19	1.6
合 計	1,186	100.0

表35) ノート項目の遵守感・みんなで仲良く暮らすための
やくそくを守らなければならない(大人)【問8(2)】

	人 数	%
よく守られている	177	29.6
時々守られていない	326	54.6
あまり守られていない	48	8.0
わからない	28	4.7
不明	18	3.0
合 計	597	100.0

表36) ノート項目の遵守感・自分の気持ちや意見を施設
の先生に言うことができる(子ども)【問8(2)】

	人 数	%
はい(守られてる)	459	38.7
いいえ(守られていない)	191	16.1
わからない	521	43.9
不明	15	1.3
合 計	1,186	100.0

表37) ノート項目の遵守感・自分の気持ちや意
見を施設の先生に言うことができる(大人)【問11(2)】

	人 数	%
よく守られている	306	51.3
時々守られていない	194	32.5
あまり守られていない	36	6.7
わからない	43	7.2
不明	18	3.0
合 計	597	100.0

表38) ノート項目の遵守感・施設の中でたたかれたり、い
じめられたりすることはない(子ども)【問11(3)】

	人 数	%
はい(守られてる)	647	54.6
いいえ(守られていない)	294	24.8
わからない	227	19.1
不明	18	1.5
合 計	1,186	100.0

表39) ノート項目の遵守感・施設の中でたたかれたり、い
じめられたりすることはない(大人)【問8(4)】

	人 数	%
よく守られている	139	23.3
時々守られていない	361	60.5
あまり守られていない	43	7.2
わからない	33	5.5
不明	21	3.5
合 計	597	100.0

表40) ノート項目の遵守感・手紙や大切にしているもの、
秘密にしておきたいことを守ってもらえる(子ども)
【問11(5)】

	人 数	%
はい(守られてる)	638	53.8
いいえ(守られていない)	195	16.4
わからない	336	28.3
不明	17	1.4
合 計	1,186	100.0

表41) ノート項目の遵守感・手紙や大切にしているもの、
秘密にしておきたいことを守ってもらえる(大人)
【問8(5)】

	人 数	%
よく守られている	345	57.8
時々守られていない	160	26.8
あまり守られていない	27	4.5
わからない	45	7.5
不明	20	3.4
合 計	597	100.0

表42) ノート項目の遵守感・自分の健康に気をつけてもら
える(子ども)【問11(6)】

	人 数	%
はい(守られてる)	913	77.0
いいえ(守られていない)	73	6.2
わからない	186	15.7
不明	14	1.2
合 計	1,186	100.0

表43) ノート項目の遵守感・自分の健康に気をつけてもら
える(大人)【問8(6)】

	人 数	%
よく守られている	528	88.4
時々守られていない	37	6.2
あまり守られていない	4	0.7
わからない	12	2.0

不明	16	2.7
合 計	597	100.0

これらの、守られているかという問いかけでは、2つの項目で、子どもと大人の意見が逆転している。ひとつは、「みんなで仲良く暮らすためのやくそくが守られているか」という項目である。表34と表35を見てみると、子どもの半数以上が、「やくそく事は守られている」と表明しているのに対し、大人の方では、半数以上が、「時々もしくはあまり守られていない」ととらえている。これは、子どもと大人の、やくそく事の捉え方や、具体的内容などの差異があることが示唆されるのではないだろうか。この施設でのやくそく事ということを、子どもと大人とが話し合う必要性も感じた。

さて、もうひとつの項目は、「たたかれたり、いじめられたりすることはない」という項目で、表38と表39を見ると、子どもよりも大人の方が、守られていないと認識している。この項目も、これだけの調査では明確なことを述べることは困難であるが、子ども集団のダイナミックスの把握や、子ども集団への指導力の必要なことは、今後も変わらないだろうと思える。

5) 子どもの権利ノートからの影響感について

さて、調査では、ノートができてから自分自身に変化があったかどうかを訊ねている。その結果は次のようなものであった。

表44) 権利ノートをもらう前よりも、施設の先生に自分の気持ちや悩みを聞いてもらう回数が増えたと思いませんか。(子ども) 【問8】

	人 数	%
増えたと思う	97	8.2
わからない	393	33.1
へったと思う	48	4.0
わからない	522	44.0
不明	126	10.6
合 計	1,186	100.0

表45) 権利ノートをもらう前よりも、施設の先生に言いたいことが言えるようになったと思いませんか。(子ども) 【問9】

	人 数	%
言えるようになった	160	13.5
わからない	409	34.5
言いにくくなった	56	4.7
わからない	436	36.8
不明	125	10.5

合 計	1,186	100.0
-----	-------	-------

表46) 権利ノートができて、子どもとの関わりに変化がありましたか(大人) 【問5】

	人 数	%
あった	232	38.9
なかった	177	29.6
どちらでもない	178	29.8
不明	10	1.7
合 計	597	100.0

表47) 関わりに変化があったと答えた人、どのような変化がありましたか(大人) 【問6複数回答】

	人 数	%
子どもの気持ちや悩みに耳を傾ける機会が増えた	130	21.8
子どもが以前よりも自分の意見をはっきり言うようになった	48	8.0
子どもの長所によく気づくようになった	28	4.7
子どもがわかるようにていねいに話すようになった	103	17.3
子どもの生活について理解が深まった	51	8.5
子どもに対する指導(措置)がしにくくなった	33	5.5
その他	25	4.2
不明	366	61.3

子どもの権利ノートができて、「子どもが自身受け入れられるようになったか」、「意見を言いやすくなったか」という問いかけでは、子どもたちの中では、変わらないや、わからないという意見が中心であった。一方、大人の方では、4割近くの者が、子どもとの関わりに変化があったと表明している。そして、その内容では、子どもの気持ちや悩みに耳を傾ける機会の増加や、子どもにわかるように丁寧に話すようになったと回答している。しかし、こういった意識の変化は、即効的に効果がでるというものでもないことであろう。今後の継続的な変化において、きっと効果が現れるものと思う。

さて、大人の調査で、子どもとの関わりに変化があったと答えたグループと児童福祉の仕事の経験年数とをクロスさせて調べてみた。その結果、以下の表48のようになった。

表48) 子どもの関わりの変化と児童福祉経験年数のクロス

	子どもとの関わりに変化		
	あった	なかった	どちらでもない

1年未満	11	19	44
1～3年	42	27	36
3～5年	36	40	28
5～10年	34	24	28
10年以上	95	60	31

なお、この結果は0.025以下の確立でカイ自乗検定の結果有意となった。この結果を見ると、10年以上児童福祉の仕事に就いている大人たちが、子どもとの関わりに変化があったことを感じていることがわかる。

次に、大人への調査項目では、職場や自身が、新たな取り組みや、これまでの取り組みの内容を強化したことがあるかどうかを訊ね、さらにその具体的な内容についてを問いつけている。その結果は次のようなものであった。

表49) 新たな取り組み・強化した取り組みの有無(大人) 【問9】

	人 数	%
ある	337	56.4
ない	226	37.9
不明	34	5.7
合 計	597	100.0

表50) 取り組みの具体的な内容(大人) 【問10複数回答】

	人数	%
研修会の実施・参加	106	27.2
子どもの話(意見)をよく聞く	96	24.6
子ども会議(自治会など)の開催	39	10.0
マニュアル(しおり)作り(生活のしおりや処遇・指導のマニュアル)	39	10.0
生活の見直しや処遇の改善	34	8.7
子どものプライバシーを考えて行動する	18	4.6
施設での生活の説明を子どもに詳しくする	16	4.1
子どもにノートについて説明する	14	3.6
常に子どもの権利について考える	6	1.5
自分が担当者であることを知らせる	6	1.5
子どもの生育歴について説明する	6	1.5
権利と同様に義務もあることを説明する	4	1.0
子ども家庭センターとの連携	3	0.8
心のケアを心がける	2	0.5
保護者との話し合いへの配慮をする	1	0.3
合 計	390	100.0

6) アドボケートへの認識

今回の調査では、子どもと大人の双方に、アドボケート

への認識を質問している。子どもについては、困ったことがあったら、子ども家庭センターへ電話で相談できることの認知から聴取している。その結果については、次の通りである。

表51) 子ども家庭センターへの連絡の認知(子ども) 【問12】

	人 数	%
知っている*	791	66.7
知らない	356	30.0
不明	39	3.3
合 計	1,186	100.0

*子ども家庭センターへ連絡できること。

表52) 子ども家庭センターの先生の名前の認知(子ども) 【問13】

	人 数	%
知っている*	483	40.7
知らない	660	55.6
不明	43	3.6
合 計	1,186	100.0

*自分の担当者の名前の認知

表53) 今まで施設で生活していて子ども家庭センターの先生に相談しようと思ったことがあるか(子ども) 【問14】

	人 数	%
知っている*	171	14.4
知らない	980	82.6
不明	35	3.0
合 計	1,186	100.0

*相談しようと思ったことがある。

さて、子どもの中で、センターの先生方の名前の認知と相談動機に関連があるかどうかを知るために、この問13と問14とをクロスさせて集計してみた。その結果は次の表54となった。

表54) センターの先生の名前の認知と相談動機の有無

	センターの先生の名前を	
	知っている	知らない
相談動機ある	127	42
相談動機ない	355	616

この調査結果を見ると、相談動機を持つ者が非常に少なく、特に自分の担当のセンターの児童福祉司の名前を知らない者に多いことがわかる。次にアンケートでは、相談動

機のないものについて、なぜそうなのかを問いかけている。

表55) 相談動機なしの理由(子ども)【問15複数回答】

	数(人)
ほかに相談する人がいないから	521
相談するほどのことでもないから	544
連絡のしかたがわからないから	99
子ども家庭センターの先生に 会ったことがないから	294
相談しても力になってくれると 思わないから	377
その他	80
非該当	193

この結果から見ると、相談するほどのことでないと認識していることも多いが、他に相談する人がいることや、子ども家庭センターの先生に対する認知度に欠けることも示唆される。さらに、他に相談する人がいると答えた子どもについて、誰を相談相手のチャンネルとしているかを問いかけている。

表56) 他に相談する人がいると答えた人、誰に相談するか(子ども)【問16複数回答】

	数(人)
施設の先生	171
学校の先生	55
施設の友達	132
学校の友達	388
親	104
親戚	24
兄弟・姉妹	67
その他	17
非該当	591

この回答を見ると、やはり相談相手のチャンネルの少なさと共に、意外と学校の友達を相談相手のチャンネルとしている子どもが多いことがわかる。この間は、大人に対しても行っており、子どもが施設で生活していて、困ったり不満があったりした場合、主に誰に相談していると思うかを大人に問いかけている。

表57) 子どもの相談相手の予想(大人)【問11複数回答】

	数(人)
施設の先生	511
学校の先生	119
施設の友達	412

学校の友達	191
親	231
親戚	20
兄弟・姉妹	124
子ども家庭センターの先生	48
その他	19
不明	5

子どもと大人のこの回答を比較すると、大人の方は、施設の友達を相談のチャンネルにしていると予想しているが、子どもの方は、学校の友達の方をチャンネルにしているとのことで、双方の差異が認められる。

そこで、どの年齢の子どもたちが、学校の友達を相談チャンネルにしているかを把握するために、この相談相手と年齢とをクロスさせて集計してみたものが次の表58である。

表58) 年齢と相談相手(子ども)のクロス集計

	小4	小5	小6	中1	中2
施設の先生	28	22	28	13	14
学校の先生	10	13	3	3	3
施設の友達	13	13	23	12	12
学校の友達	15	12	20	16	17
親	13	11	20	11	14
親戚	3	1	4	3	2
兄弟・姉妹	12	6	11	4	10
その他	2	2	-	-	1
	中3	高1	高2	高3	その他
施設の先生	28	11	9	12	2
学校の先生	10	4	6	1	-
施設の友達	19	14	11	9	1
学校の友達	27	20	15	239	1
親	16	9	1	4	-
親戚	4	3	1	1	-
兄弟・姉妹	4	8	5	3	-
その他	4	1	2	3	-

この結果を見ると、中学校あたりから学校の友達を相談チャンネルとしている様子がわかり、学校の友達が圧倒的に多くなっているのが、高校3年生であることがわかる。

高年齢時期の子どもの相談相手に対する状況を大人側が持つためには、高年齢の子どもへの話しかけと、交友関係の把握に努める必要性が浮かび上がってきているといえる。

しかし、現実はこの年齢時期の子どもに対して交友関係の把握をすることは困難さも予想され、この点で、方法の一つとして、学校教諭を通じた友人関係の把握を密にしていくなり、連携方法も模索していくことが求められるのではないだろうか。

次に、大人の調査では、子どもが困ったとき、誰も聞いてくれないときに、権利ノートで子ども家庭センターの担当の先生に連絡できることを告げているが、その是非についてを問いつけている。その結果は次の通りである。

表59) 連絡できることは子どもにとって良いことと思うか
(大人)【問12】

	人数	%
(良いと)思う	421	70.5
思わない	34	5.7
わからない	114	19.1
不明	28	4.7
合 計	597	100.0

さて、このセンターへの連絡の良否と、関連のある要因を調べるために、いくつかのクロス集計を試みた結果、子どもとの関わりに変化があった群とのクロスでは、0.025以下の確率で有意であった。また、新規の取り組みをした群とのクロスでは、0.05以下の確率で有意が認められ、児童福祉経験年数とは有意な差は認められなかった。

表60) センター連絡の良否と子どもとの関わりに変化有無のクロス

	子どもとの関わりに変化		
	あった	なかった	どちらでもない
(良いと)思う	178	118	117
思わない	9	18	7
わからない	35	35	42

表61) センター連絡の良否と新規の取り組みなどの有無のクロス

	新規の取組みなどの有無	
	あった	なかった
(良いと)思う	245	149
思わない	13	21
わからない	64	43

さらに、オンブズパーソンのような第三機関に連絡できるシステムの必要性についても大人のアンケートでは問いつけている。

表62) 第三機関の整備の必要性について(大人)【問13】

	人数	%
(必要と)思う	245	41.0
思わない	123	20.6

わからない	200	33.5
不明	29	4.9
合 計	597	100.0

この結果についても、他の要因とのクロス集計を試みたが、新規の取り組みの有無、子どもとの関わりに変化があったかどうかには、有意な差はなく、児童福祉経験年数との間に0.05以下の確率で有意な差が認められた。その結果は表63の通りである。

表63) 児童福祉経験年数と第三機関の必要性の認知

	第三機関の必要性について		
	思う	思わない	わからない
1年未満	33	12	30
1～3年	42	21	42
3～5年	37	16	46
5～10年	41	17	25
10年以上	80	49	48

この結果からは、10年以上のキャリアを持つ大人が、第三機関の必要性を認識している傾向が伺える。

さて、この回答については、さらに、そう答えた理由についてを自由筆記というかたちで回答してもらった。まず、第三機関が必要だと回答した理由についてを、いくつかのグループにわけて列記する。なお、いくつかの意見グループに付けた表題は、内容を吟味して付けたものである。

(第三機関の客観性への期待)

- ・より客観的な判断が期待できる。
- ・施設内処遇をより客観的に評価、監視できるシステムとして重要。
- ・施設への偏見、誤解を取り除くためにも必要。
- ・閉鎖的な施設があってはならない。

(子どもの声の拾いあげに期待)

- ・違った角度から子どもの声が届く。
- ・子どもがいろんな人に相談できるのは良い。
- ・思春期に入ると身近な人には相談しにくいこともでてくるから。特に高校生には精神面でのケアがいる場合が増えてくる。

(バックアップ機能への期待)

- ・施設やセンターの付属的なシステムでなく、不平不満を聞いてもらったり、悩みをアドバイスしてくれる専門的な機関が必要。
- ・内部であたりまえになって、気づかないこともあると思う。

- ・子どもだけでなく、職員も利用するということで〇をした。
- ・相談のあった子どもと一ヶ月ほど寝起きを共にして、親とも連絡をとって相談にのってほしい。
- ・利用するしないにかかわらず、そういう機関ということで、職員も子どもも意識が変わるのではないかな。

次に必要性について、必要ないと思う意見の理由について。

(現状で対応できる)

- ・施設やセンターの職員がしていくべき、それで充分対応できる。
- ・職員が本来、何でも相談される対象であるべきであり、オンブズマンの前に職員の質の向上をはかることが必要。
- ・職員が、きっちりと把握していれば必要ない。また安易に大人社会の論理を施設や家庭に持ち込むのは危険。

(第三機関が関与することへの疑問)

- ・第三者に本当に施設の生活、子どもたちの心が理解しうるのが疑問。
- ・話がよければこじれてゆきはしないだろうかな。
- ・自分の都合のいいことだけを、子どもが伝えることにより、生活の場を混乱させる。自分自身の問題をごまかしてしまうことにつながりやすい。
- ・生活共同体にひびが入る。

(もっと条件整備を)

- ・福祉行政の整備もなく、理念形成のみを優先させるのは問題。
- ・中を整備することの方が大切と思うから。外を整備することで、中の問題は解決しないから。
- ・施設やセンターの職員が対応できない問題がでることが問題。

最後に、わからないという意見から。

(わからないこと)

- ・第三機関だから相談できることもあるだろうが、施設内のことや専門分野における問題に的確なアドバイスができるだろうか。
- ・第三機関がその連絡を受けたのち、どのように動くのか不明瞭である。
- ・それが子どもにとって、いいことなのかどうかわからない。
- ・どのようにその機関と関わっていけばいいのかわからない。

- ・(第三機関の)意味がわからない。
- ・子どもの悩みの内容によっては、要不要の場合がでてくるのではないかな。
- (わからないのが懐疑的)
- ・施設生活の不平、不満が施設の処遇が悪いと、とられがちな機関の設置はいいかなものだろうか。
- ・実際に子どもが自分のことをあまり知らない第三者に話そうと思うかどうか問題ではないかな。
- ・第三機関に相談する前に、施設やセンターで解決してほしい。オンブズパーソンが施設の中の100%をわかっているないので、子どもだけの意見を聞くのもいいが、難しいと思う。
- ・本当に利用するかが不明。利用されたとしても頻繁にはされないのでは。
- ・施設で生活する子どもだけでなく、あらゆる子どもにとって気軽に相談できる機関は必要。第三機関もよい方法だが、むしろ施設で生活する子どもにとっては、センターの担当者の定期的訪問の方が有効では。

(わからないが是認的)

- ・子どもの逃げ道としてあればよい。
- ・子どもの権利が守られるのであれば、一つの方法である。

(わからないので慎重的)

- ・人権問題もあるので、どれだけオープンにできるのかを考慮した方がよい。
- ・第三者ということで気を許し、思ってもないことを(子どもが)言う可能性もある。
- ・今の権利ノートでは、誤解は職員にも子どもにも生じる。
- ・子どもの逃げ道になることが欠点になろう。

7) 権利ノートについての意見

調査の最後で、ノートそのものについての意見を、子どもと大人の双方に訊ねている。その結果は次の通りである。

表64) あなたは子どもの権利ノートがあったほうがいいと思いますか。(子ども)【問17】

	人 数	%
(あったほうがいいと思う)	402	33.9
思わない	363	30.6
わからない	384	32.4
不明	37	3.1
合 計	1,186	100.0

表65) あなたは権利ノート、またはそれに類する物が他府
県の施設の子どもたちにも配られた方が良いと思ひ
ますか。(大人)【問15】

	人 数	%
(配られたほうがいい)と思う	415	69.5
思わない	26	4.4
わからない	123	20.6
不明	33	5.5
合 計	597	100.0

大人の方は、7割近くがこの取り組みに対して肯定的な意見を持っている。子どもの方は、肯定・否定・判断つかないが、概ね三等分されている結果がわかる。大人の意見に対しては、他の要因とのクロスを試みたが、児童福祉経験年数とは有為な関係は見いだせなかったが、子どもとの関わりに変化があったかどうか、新規の取り組みをしたかどうかという要因とは、0.025以下の確率で有意な差が認められた。つまり子どもとの関わりに変化があったと感じており、新規の取り組みなどを試みた群に、他府県への普及に肯定的な意見を持っている傾向があることがわかった。

さらに、調査では、子どもと大人の双方に自由筆記意見を聞いている。

子どもの方は、ノートについて、あなたが思うことがあれば何でも書いてくださいという聞き方をしている。それで、調査票に意見記入があったかどうか、その内容から判断して、肯定的なものか、否定的なものか、あるいは不詳かを数量で把握する方法で集計した。その結果は、次の通りである。

表66) 意見記入の有無と肯否(子ども)【問18】

	人 数	%
意見記入あり	419	35.5
意見記入なし	734	61.9
不明	33	2.8

表67) 意見の肯・否(子ども)【問18】

	人 数	%
肯定	79	6.7
否定	120	10.1
不詳	219	18.5
不明	768	64.8

不詳については、その多くが(意見)ありませんというものであった。意見なしという意見を表明しているので、意見あり・不詳でカウントした。

さて、子どもたちの中で、どのような意見が具体的にあつ

たかのを、いくつか紹介することにする。

- ・ノートに書かれてあることで守られていないことが、いっぱいある。(15歳・女)
- ・書いてある所と少し違うところもあるけど、たくさんのいい生活のしやすい規則と、いいことが書いてあると思います。(15歳・女)
- ・あつてもいいしよ。積極的に自分が変わらないのなら、子どもの権利ノートも意味がない。(14歳・女)
- ・少し違うことが書いてあつたりするから、よく調べて絶対のことを書いた方がいい。(15歳・女)
- ・権利と言っても現実的にはあまり決められていない。(15歳・女)
- ・いくらノートをつくつても、わたしたちみたいな子どもが大人に言いやすい、聞いてくれる環境の方が大切だと思う。もっと先生たちが、この権利ノートのことを気づかってほしい。(15歳・男)
- ・施設での生活の基準になるが、それといつて守られているとか、守られていないとかバラバラで、どれを基準にしてたらいいのかわかりにくい。(15歳・男)
- ・怒られたときは、前よりたかかれなくなったけど、その他に書いてあることはひとつも変わらない。だから最初の方は、こんなノート意味ないやんと思ってちよつと腹たつたけど、今はべつに何とも思わない。それに子ども家庭センターがどんなところとか、自分の担当の人とか知らない人に相談なんかできない。(14歳・女)
- ・ノートを持っていでも意味がない。子どもをどつかないと言ってるけど、どつかれる。(17歳・女)
- ・なんでも書いていて、わかりやすいし、みんなでけんこうに、しあわせにくらせるようにできるとおもう。(11歳・女)
- ・ノートをもつたら、担当の先生がわかりやすくなる。(11歳・男)
- ・ノートをもらつてから、だいぶよくなったと思う。(16歳・男)
- ・ぜんぜん書いてあることと施設での生活がちがう。子どもの権利ノートはうそばかり書いている。いつまで施設で生活するかなんて、親いへんねんから聞けへん。物は勝手にとられるし、自分の意見ゆつても聞いてもらえへんし、私らのこと思ってるなら、まず駅前とか、ボーリング、遊園地など、友達と一緒にいきたいです。友達に行けへんつてゆつたら、やっぱ施設やなつて言われるのがくやしい。(13歳・女)
- ・わたしが知らないことが、たくさん書いていてくれて、いろいろなことが知れてよかった。(10歳・女)
- ・18歳をすぎたときに家族がいなくなるときは、どうするのか書いてほしい。それが一人暮らしをするのか、おかあさ

んを探して話すことはないのか(おかあさんと会ってしゃべれるのか)(12歳・女)

・子どもの権利とはいったいなんですか。それは大切なんですか。権利とは、どーいったものにつながるのですか。(13歳・女)

・ぜんぜんなっていない。子ども家庭センターに電話しようとしても財布を自分で持っていないのでできない。(13歳・女)

・なぜ施設だけに配るのかわからない。他の人たちにも配った方がいいと思う。(17歳・男)

・わたしは、もっと子どもに権利を与えてほしい。大人たちが子どもの権利ノートをつくっているのが、わたしには自己満足で出したとしか思えない。権利というのは簡単だけど、もっとたくさん見えるところから、そのことを子どもに見せてほしいと思う。(18歳・女)

・やっぱり子どもの権利ノートがなかったら相談したいのにと、だれにすればよいかわからないから、わたしにとってはあった方がいいと思います。(16歳・女)

・この権利ノートがあって生活がましになった。(11歳・男)

・子どもの権利ノートをもらっても使いみちがないので、もらってもじゃまになるだけ。しかも、施設によっていろいろと生活がちがうのに勝手なことばかり書かんといほしい。(14歳・女)

・どうして権利ノートを配ろうと思ったのですか。子どもの権利といっても、施設で生活をする場合、施設のきまりを守ることが一番大切だと思うので、たくさんの施設の中で同じ権利を守ることではできないと思う(13歳・女)

・子どもの権利ノートがあっても自分には関係ないと思っている人がたくさんいます。(12歳・女)

・普段見ないから、どんな内容だったのかは覚えていません。(14歳・女)

・子どもの権利ノートを先生が理解していない。(14歳・男)

・難しいことでも、かんたんにはわかるようになってよいと思う。今まで知らなかったことがわかった。(16歳・男)

・ぼくは、もらっているか、もらっていないかわからないから、わからない。(12歳・男)

・もし、いじめとかあったら、子どもの権利ノートみたら、電話番号とか書いてあるし、そのノートを見たら、きつといじめからのがれられるかも知れないと、わたしは思った。だけどわからない。(14歳・女)

・その施設にいじめがあるかどうかとか、内容をもっとくわしくした方がいいと思う。(12歳・男)

・配られたときは内容とかよくわからなかった。今は権利ノートができて先生も変わったし、自分たちの意見とか言いやすくなった。(15歳・女)

・書いてあることが全部守られているかわからないけど、子どもの権利ノートができて変わったも先生もいると思う。(15歳・男)

・このノートを見て、こまかいところまで考えてもらっているんだなあと思った。(16歳・女)

・権利ノートに子どもたちの思っていることも書いてくれたほうがよいと思う。権利ノートをもうちょっと考えてほしい。(19歳・男)

・いやなときには、子ども家庭センターの先生がくるようにしてほしい。(14歳・男)

・権利ノートがあっても守られていないこと(年上に文句いわれたり、大切なものどられたり、手紙みられたり)があつていややった。守ろう権利ノートと思った。(15歳・女)

これら子どもたちの肯・否さまざまな意見を見てみると、実にまじめな姿勢で述べている様子が伺える。わたしたち大人は、彼らの意見を真摯に受けとめる必要があると感じる。

さて、次に大人の意見も自由筆記で回答してもらった。その結果は次の通りである。

子どもの権利ノートについて、あなたが特に良いと思う点、逆に問題があると思う点や、さらに補充したりもっと工夫したりすべきだと思う点がありましたら自由にお書きくださいという自由筆記意見は、いくつかに分類した。

(肯定的な意見)

・これをテキストとして、せめて年一回、職員や子どもへのオリエンテーション等を持つことと平行して活用していく。

・子どもたちより、むしろ職員の意識の向上になった。

・子どもたちが自分を知る機会や、他人について考える機会が少ないから、考えるよい機会だと思う。

・ノートの最後にケースワーカーの名前があることで、自分のことで何かあったときは連絡する場所や大人がいることで安心できる。

・子どもにもプライベートの面があり、それを職員は忘れがちである。ノートがあることで意識されやすい。

・権利や意見をだして、できることを認め、それにあわせて義務のあることを話すよい機会が与えられた。

・こちらの真意を子どもに正しく理解してもらおうと、感情的でなく、ていねいに話すようになった。

・職員としては、子どもとの関わりの中で、折に触れてノートの内容が頭をよぎり子どもではなく、ひとりの人間として接していけるようになった。

・施設処遇の閉鎖性が、いじめ、体罰、子どもの人権侵害を生じやすくしているところがあり、その改善のためには、直接処遇を受けている子ども自身が第三機関に訴えるか

たちであっても、それを契機に施設の処遇が改善されることが考えられる。

(否定的な意見)

- ・子どもが自分の権利ばかりを主張するようなノートはやめてほしい。
- ・もっと有効に使われるかと思っていたが、何の反響もないのでガッカリです。
- ・子どもの権利も必要ですが、職員の権利についても、もっと考慮してほしい。
- ・今の状態で権利だけを与えられたところで、その権利を行使することのできる子どもが何人いるのか。
- ・センターのケースワーカーが毎年のように担当が替わるので、子ども自身全然知らない人にいきなり電話で話そうなんて思わないと言っており、あのページは意味がない。
- ・権利ノートを手にし、実際に入所するとギャップを生じる。
- ・権利というのは守られるべきものであって、いたづらに主張してしまう傾向をなくしないと、つくられた目的がなくなってしまう。
- ・自分の意見を述べるのはいいことですが、権利、権利と主張するだけの子どもも増えている。

(提案)

- ・各項に子どもがメモできる余白がほしい。
- ・ビデオ化したらどうか。
- ・子どもの側からの訴えについて、事例集のようなものを作成してみる必要がある。現実には子どもの意見は封殺されているのではないかと。
- ・学校現場への働きかけも必要。
- ・版を重ねることを前提に検討委員会のような組織を維持していくことが好ましいのでは。具体例をつけ加えてはどうか。
- ・小学校低学年用、高学年用、中学生用、高校生用と分類すればいい。
- ・最終的には、社会で自立できる大人になることを目標としていくように、そのための権利であることを明確にしたい。
- ・文面で書き、子どもに伝えても、それ以上のことが見えてこないように思います。各施設で任せるというやり方では、ばらつきがあるのではと思います。そのようなことを少しでもなくすために情報交換の場がもっとたくさんあればと思います。
- ・ケア基準を明確に。もっと詳細な中身のものが必要である。

- ・職員自身の意識が薄い感がある。ノートを配る前に、もっと職員の教育や研修が必要だった。
- ・センターのケースワーカーが何回も替わるので、何回も記入できるようにしたほうがいい。写真を貼ったり、プロフィールを記入したり。
- ・各施設で独自に権利ノートに関わる子ども向けの入所のしおりを作成すれば、入所後の新しい生活についての不安もある程度軽減することができるのでは。
- ・名称の権利を他の表現にしては。権利＝自由などと、はきちがえたり、指導者の権利と義務の意識と現代っ子の持つイメージに開きがあると思います。
- ・～することができるという表現より～してもらいましょう、相談してみましょうなどの方が良いと思います。

5. まとめ

今回、この調査を実施するにあたって、いくつもの思いが胸をよぎった。例えば、子どもの意見を尊重することは大切であると、子どもや大人が感じはじめたのではないかと、とか、子どもや大人が、対話の機会が増えたと感じているのではないかと、しかし一方では、児童福祉の現場では、子どもの権利ということについて、子どもも大人もまだ混乱があるのではないかとといったことである。

これらの思いに対して、今回の調査の結果は、現状を過不足なく顕してくれているように見受けられる。特に高年齢の子どもたちの賛否さまざまな意見や、子どもの周りで日々、働いている大人の意見に、今回のノートの取り組みが、まだまだ充分な成果とまではいわずとも、児童福祉の現場に確かな一石を投じているという感触を感じていただけるのではないだろうか。

今後の課題としては、継続的な子どもと大人への啓発・教育の必要性や方法、第三者機関に対する認識の問題や、現実の調整方法、また、子どもに理解できる権利の具体的な説明内容や方法、さらには、社会的なケアに置かれている子どもたちの全てに、しっかりとした大人の相談チャンネルを確立することなど、多くのテーマを提供してくれたようである。

最後に、この調査が実施できた陰には、年度末の多忙な時期に快く調査に協力していただいた施設・子ども家庭センターの方々や、何よりも1,186名の子どもたちには、深く感謝したい。

また、児童施設部会長の伊藤昭道先生をはじめ、ワーキング・メンバーの方々、そして集計作業に際しては、大阪府立大学社会福祉学部野澤正子教授には、大変お世話になった。さらに、岩佐嘉彦弁護士や、ご多忙の中も厭わず

に、調査票の回収・集計作業に協力いただいた大阪府堺子ども家庭センターの西嶋嘉彦先生にも厚く御礼申し上げます。

子どもの権利擁護のあり方に関する研究・ワーキング・グループ

高橋 重宏(駒澤大学文学部教授)

山上 幸雄(前・大阪府福祉部児童福祉課)

小森 則光(大阪府福祉部児童福祉課)

脇田 康夫(前・大阪府福祉部児童福祉課)

堀木 道子(大阪府中央子ども家庭センター)

山内 稔(前・大阪府中央子ども家庭センター)

西嶋 嘉彦(大阪府堺子ども家庭センター)

北条 正治(養護施設 遥学園)

五十川 正寿(養護施設 若江学院)

藤本 勝彦(養護施設 和泉幼児院)

阪本 博寿(養護施設 清心寮)

岩佐 嘉彦(弁護士)

山縣 文治(大阪市立大学生生活科学部助教授)

前川 朋子(日本総合愛育研究所嘱託研究員)

農野 寛治(大阪府立大学社会福祉学部非常勤講師)

註

- (1)このノートの配布対象は、大阪府管轄の養護施設、教護院、情緒障害児短期治療施設、虚弱児施設に入所措置される児童、および在籍の児童となっているが、施設数の上では養護施設が圧倒的に多いため、養護施設等と表記した。
- (2)このノートの取り組みおよび内容については、岩佐嘉彦、「子どもの権利ノートって何？—児童の権利に関する条約ウォッチング」、『世界の児童と母性』第40号、資生堂社会福祉事業団、1996. 4. 参照のこと。
- (3)大阪府下の児童相談所は、1994年4月より、その名称を子ども家庭センターとした。
- (4)ここでいう直接処遇職員とは、指導員、保母、教護、教母および心理職、施設長を対象とした。
- (5)子ども家庭センターの職員については、ケースワーカー(児童福祉司)、心理職、センター長など、家庭支援課、健全育成課の職員を対象とした。

第2部 子どもオンブズマン—日本におけるアドボカシーサービスの現状と課題—

1. 子どもオンブズマンとは

1) アドボカシーとオンブズマン—その必要性

20世紀初頭、スウェーデンのエレン・ケイは「子どもの世紀」(1900年)に於いて今世紀を子どもの世紀にしたいとし、これを著した。しかし後数年で20世紀も終わりを告げようとしている。実際、今世紀は「子どもの世紀」に成り得たのだろうか。1924年に国際連盟により「子どもの権利宣言」(ジュネーブ宣言)が採択され、後に改正され1959年、新しい「子どもの権利宣言」と続くこととなる。しかし、それらの宣言は実際的には子どもの特別な保護をうたった宣言であったとも言え、子どもは権利の「客体」と考える風潮が強かったと言える。そのような中、保護の対象としての子ども観から子どもを人権の「主体」として捉え、世界人権宣言で国際的に合意を見た「人権」の概念を子どもにも適用していこうという試みが1989年11月20日に「子どもの権利条約」として発効されるに至る。日本政府も1994年、当条約を批准、5月22日発効する。条約12条は子どもの意見表明権の尊重を唱えているが、その2項によると締約国は国内法の手続き規則と一致する方法で、子どもに影響を及ぼすいかなる司法的、及び行政手続きにおいても直接的、または代理人、若しくは適当な団体を通じて聴聞する機会を与えねばならない。子どもには選挙権がなく、行政に彼らの声を届ける方法がない。それ故、民間、公的機関を問わず、子どもと行政をつなぐ橋渡しの存在としての子どものアドボカシープログラムの必要性が目立つ。

子どもの意見表明権を確立し、子どもの権利行使を認めるに不可欠の制度として不服申立の出来る電話サービス等のアドボカシー(代理人)機関が存在する。しかしながらその中でも行政機関に子どもの声を届ける機関、及び、独立の調査、監督機関としてオンブズマンの設置の必要性が今、国際的に認識されている。

2) 諸外国の子どもオンブズマン

「子どもオンブズマン」という概念はノルウェーで生まれた。オンブズマンは子どもの代理人として子どもからの苦情を受け付け、調査し、子どもの権利が国として地方レベルで遵守されるのを監視する責任を負う。現在、ノルウェー、スウェーデン、コスタリカとニュージーランドが国レベルの子どもオンブズマンを持つ。ドイツには国レベルでキンダー・コミッション(子ども委員会)と呼ばれる委員会が存在する。地方レベルでのオンブズマンとしてはサウスオーストラリア、イスラエル首都エルサレム、オーストリアの首都ウィーンが此処に分類される。又、スペイン、グアテマラ、カナダ、アメ

リカは一般のオンブズマンの中に子どものセクションを持つ。カナダ、ケベック州の子どもオンブズマンは1979年から存続しており、その後を追ってブリティッシュコロンビア州でも1987年に設立された。オンタリオ州では1984年の子ども家庭サービス法(1978年より実験的に施行されていた)によりコミュニティ・ソーシャルサービス省内に設立された子ども家庭サービスアドボカシ事務所がオンブズマン事業を行っている。

子どもオンブズマンは日本では未だ設立されておらず、類似アドボカシー機関のみが存在する。1993年4月22日に開かれた衆議院本会議に於いて、当時の日本社会党、公明党、日本共産党、民社党の四党が一致して子どもの権利擁護を目的とし、子どもたちの声に耳を傾け、彼らの権利が侵害されていないかを監視し、救済活動を行う独立性を持った専門機関の設置を訴えた。日本社会党(当時)は「[子どもの]権利が侵害されると思われる場合には、子どもの側にたつとともに考え、……その権利とともに主張するオンブズマンの制度の創設が不可欠」とし、公明党(当時)も「子どもの権利保障の状況を監視したり、必要に応じて勧告、提言するなどの活動を独自に行う行政機関として、……子どもの権利オンブズマンを国、地方公共団体などに設置すべきではないか」と訴え、日本共産党(当時)も「必要な立法あるいは政策の提言及び調査、勧告する権限を持つ、行政機関からは独立したオンブズマン制度の創設」を主張し、子どもオンブズマンの設立の必要性を提言した。民社党(当時)も、オンブズマンという言葉は使わず、又教育に限定してしてであるが、「学校、教師と児童生徒、父母との間で見解の相違がある場合には、第三者的立場で双方の言い分を聞いて解決を図る役割を果たすような外部機関を設けることも検討に値する」と主張した。それに対して当時の官沢首相は「新しい制度を創設することでなく、児童相談所、人権擁護機関等の相談活動の強化を図ることによって対処するのが適当であろう」と否定的答弁を繰り返しオンブズマンを新制度として創設することでなく既存のシステムの強化により対処していくと主張している。(衆議院会議録)

現在、日本において法務省、厚生省の下で子どもや家庭についての相談支援を行うシステムが存在する。法務省においては既存の人権擁護委員会を土台とする「子どもの人権専門委員」制度設立が1994年7月に活動を開始した。厚生省では児童相談所、児童委員、主任児童委員(1994年より)、児童福祉アドボケーター(1995年より)等の制度が存在する。又、神奈川県で「オフィシャル・ガーディアン制度(子ども人権センター)」、大阪府で「子どものアドボケート委員会」の設立が提唱されている。又、大阪府では「子ども

家庭センター」(児童相談所がより利用しやすいシステムであるようにと「子ども家庭センター」と改名された)の連絡先が記載されている子どもの権利ノートが配付された。又、民間においても日本弁護士連合会を始め、子どもオンブズパーソン研究会(弁護士 中川明代表)等、NGOが相談事業を行っており、又、1994年3月名古屋において民間主導で『子どもの権利』市民オンブズマン」が設立された。

3) オンブズマンの必須条件

オンブズマンは下記の7つの必須条件を満たしていなければならない。その条件として、①オンブズマンの専門性、②裁量・独立性、③政策決定への影響力、④アクセシビリティ(子どもにとって利用しやすいシステム)、⑤知名度、⑥公開性、⑦子どもの利益優先を挙げることができる。

まず始めに日本におけるアドボカシーサービスの④アクセシビリティ(子どもにとって利用しやすいシステム)と⑤知名度についてノルウェーのケースと比較しながら見てみたいと思う。

2. 知名度、アクセシビリティ

1) アンケート結果(日本)

大阪府では1995年(平成7年)12月より養護施設などで生活する子どもたちの権利を守るために、「子どもの権利ノート」が作成され、配布されている。今回、およそ一年が経過した現在、このノートの成果と課題を検討するために施設で生活をする子どもたち、子ども家庭センター職員、養護施設などの職員を対象に意識調査を行った。「子どもの権利ノート」には子どもが、困ったとき、自分のことをだれも聞いてくれない場合に子ども家庭センターの担当のケースワーカーに連絡できるよう、連絡先が記載されている。ここではそのアドボカシーシステムに関する意識調査の結果のみを扱うことにする。子どもを対象にした調査アンケートの間12から間16において、電話相談の認知(間12)、センターの先生の認知(間13)、相談動機の有無(間14)と、その理由(間15; 間14で無と答えたもののみ)、相談相手(間16)について質問したところ次のような結果になった。

電話相談を認知している子どもは全体の66.7%であったが相談の動機ありと答えた子どもは全体の14.4%にすぎなかった。純粋に電話相談の存在を知らない為連絡しない子どもが30%、電話相談を知っているながらも利用しようしない子どもたちが50%程いるわけであるが一体なぜなのであろうか。相談しない理由が間15で問われた。他に相談相手がいる(43.9%)、相談するほどのことでもないから

(45.9%)センターの先生にあったことない(24.8%)、相談に期待なし(31.8%)などが主な答えであった。又、13歳の女子が「子ども家庭センターに電話しようとしても財布を自分で持っていないのでできない」と答えている。制度として相談制度は作ったが、その制度を子どもが利用しやすいかどうかという問題(アクセシビリティ)を今一度、考えてみる必要がある。「相談しても力になってくれると思わない」という子どもが31.8%もいたが、子どもが相談しようと思えるような子どもと相談機関／又は相談する人との信頼関係をつくるための努力が必要ではないだろうか。問13の結果によると、センターの先生を知っている子どもは全体の40.7%、知らない者55.6%、電話相談を知っているがセンターの先生を知らない子どもが20%程いる。14歳女子が「子ども家庭センターがどんなところとか自分の担当の人とか知らない人に相談なんかできない」と言っているようにセンター及び、センターの担当のケースワーカーと子どもとの距離を縮める必要がある。アンケートの自由筆記の欄に挙げられた提案にもあったが、センターの担当ケースワーカーが毎年のように何回もかわるので権利ノートの最後のページに何回も記入できるスペースを設けたり、担当が変わるたび、担当ケースワーカーが施設に出向き、自らの写真を貼ったプロフィールを子どもたちに配布したりする工夫等がされるべきである。アンケートにおいて14歳の男子が「いやなときには子ども家庭センターの先生がくるようにしてほしい」と提案をあげていたが、欧米諸国では、無料の電話サービスを持つオンブズマンや、オンブズマンが直接施設に出向いていくケースもある。そのようにして欧米諸国のオンブズマンは子どもとの信頼関係を築いてきたのである。ノルウェーのケースを見てみることにする。

2) アンケート結果(ノルウェー)

ノルウェーにおける子どもオンブズマンの知名度に関する意識調査がユニセフ(フローレンス)を代表とするノルウェーの世論調査協会 Markedsog Mediainstituttet (MMI) により行われた。MMI による調査によると15歳以上の若者、大人 1,100 人のうち74%が「公的中央機関で子どもの利益をその責任として働いている機関の名前を挙げられますか」と聞かれた際「子どものオンブズマン」と答えたそう。この結果はオンブズマンの一般市民に於ける知名度が高いことを示していると言えよう。それでは彼らはこのオンブズマンオフィスの事をどの様に思っているのだろうか。子どもオンブズマンが有益なものと感じるかどうかを聞かれたときにここでも又83%が有益なものであると答え2%のみが廃止されるべきだと答えている。この事実からオンブズ

マンの知名度が高いだけでなく容認され良い評判を得ていることが分かる。しかしながらより大切なことは子どもが彼ら自身のオンブズマンをどう見ているかどうかである。MMI 調査では15歳以下の子どもの意見は問われていないため他の調査を見る必要がある。1989年のノルウェーのベルゲン区の教師養成校の生徒たちが行った調査によるとインタビューされた74人の12歳の子どもたちのうち69%がオンブズマンのことを聞いたことがあると答えたそうである。又64%がオンブズマンを信頼し何か問題があるときには助けてくれると考えているようである。又、アメリカのアドボカシー研究者メルトンはノルウェー滞在中の1989年から1990年のあいだにトロンハイム区の小学校1年生から6年生(7歳から12歳)の150人の子ども(各学年約20人ずつ)にインタビューしたがここでも又肯定的結果が得られた。1年生と2年生(7から8歳)の75%、3年生と4年生(9から10歳)の75%、5年生と6年生(11から12歳)の98%の子どもが子どものオンブズマンのことを聞いたことがあるかと尋ねられたとき「ある」と答えたようである。

議会や行政各省内での評判はどのようなであろうか。子どもオンブズマン設立当時、議会においては左翼系党派には肯定的意見が多かったが中間、保守派には反対が多かったようである。行政各省ではオンブズマンにより批判を受けそうな省からの反対が起こった。例えば、法務省や the Ministry of Children and Family Affairs (1991年までは Ministry of Consumer Affairs and Government Administration) からは賛成を得られたが文部省や厚生省 (Ministry of Health and Social Affair) 等のようにオンブズマンのターゲットになりそうだと予想される省からは反対が起こった。しかしながら興味深いのは政治的反対派が数年のうちに消滅してしまい、反対派であった人達のなかから賛成派に翻りオンブズマンにアドバイスを求めてくる者も出てきたという事実である。行政レベルにおいては満場一致でオンブズマンの存在、そして仕事、役割に支持を得ているようである。

次に子どもを持つ親たちの意見はどのようなであろうか。フェミニスト団体等に属する母親たちは当初から賛成していたようだが、ノルウェー主婦の会などの保守派は否定的であったようである。子どもオンブズマン設立当時、オンブズマンを親権を脅かすものと捉え態度を決めかねていた親たちであるが現在はオンブズマンの熱心な支持者達だそうである。

3) 知名度、アクセシビリティへの努力

そのように高い知名度と支持率を得るにはどのような努力

が成されたのであろうか。例えばノルウェーにおいては無料のテレホンサービスを設け、オンブズマンの電話番号は警察、病院等と同様の緊急の大切な電話番号として電話帳の前から数ページのところに掲載されている。又、一日に30分は広報に時間が割かれたという。オンブズマンに関する新聞、雑誌などに掲載された記事数は1989年に3700件に達し、1991年にはテレビ放映だけで4,000件オンブズマンに関して放送されたようだ。又、子ども達用にマンガ形式の宣伝用小冊子が作られ、学校、図書館、市役所、役所の児童福祉課等に置かれたということである。

又、ニュージーランドにおいてはコミッショナー(オンブズマン)やスタッフが学校を直接訪問したり、子どもの権利条約普及のための冊子を含むキットを学校に配付したり、セミナーを行ったりした。しかしながら、ニュージーランドはノルウェーと同様、国レベルのオンブズマンである為、アクセシビリティの点ではイスラエルのコミュニティオンブズマンに及ばない。イスラエルのエルサレム子ども議会(Children's Council)では子どもからの個人苦情を受け付け、子どもから連絡があったなら郵送で返事を出したり、直接子どもをオンブズマン事務所に呼んだりして、どんな手段であつてもとにかく24時間以内に子どもとコンタクトとるよう努めたようである。

3. 裁量、独立性と政策決定への影響力

このように苦情処理を主要任務とするオンブズマンは地方コミュニティオンブズマンに多いが、子どもの代弁団体として機能するために中央、地方レベルを問わず行政を批評する力は弱く、できて情報提供が限界であろう。子どもへのアクセシビリティが確保でき、知名度が高いオンブズマンの弱点は政策決定への影響力が弱いということである。個人苦情処理もオンブズマンの重要事務の一つであるが、より広い調査、監視機能を備える為にも既存の様々な電話相談室などのカウンセリングサービスを含む子どもアドボカシーサービスをネットワーク化していくコーディネーターとしての機能も又、重要である。オンブズマンという監視機構が存在するというプレッシャーを、公的、民間機関を問わず、国レベル、地方レベル、そして個人レベルで与えることも又、オンブズマンの重要な役割の一つである。オンブズマンには公的機関、そして民間運営のものがある。公的、民間のどちらもがそれぞれの特徴を持ち、それぞれのメリット、デメリットを持つ。わが国においてはどの様なオンブズマンが適しているのだろうか。ここではオンブズマンの必須条件②裁量・独立性、③政策決定への影響力に関して前述の国々の例を通して考えてみたいと思う。ここでは公的

オンブズマンとしてノルウェー、コスタリカ、ニュージーランド、オーストラリア、民間オンブズマンとしてアメリカ、スウェーデンを扱う。又、公的オンブズマンと民間オンブズマンを比較する際、スウェーデン(スウェーデンでは後に公的オンブズマンが設立された)とイギリスの例を挙げる。最後に日本においてどの様なオンブズマン、又はオンブズマン類似機関が望まれるか考察し、その設立の際、注意すべきポイントを提言として挙げておきたい。

1) 公的オンブズマン

オンブズマンの独立性を保ち、裁量を最大に有効利用する為には行政との距離をある程度保たなければならないが、同時にオンブズマンはそれらのメカニズムの中で全く孤立して機能することもできない。

ノルウェー

議会により設立され、議会を代表し、各関係省や他の中央、地方行政機関を監視しているが、同時にオンブズマンの財源は日本で言う厚生省の予算案を通して成される議会決定に基づいている。オンブズマンは Ministry of Children and Family Affairs(日本で言う厚生省に近い)の下に所属しておりオンブズマンは当省に年次報告を提出する義務を持ち、又、当省は顧問機関のオブザーバーとして理事会に参加する権利を持っている。その様にオンブズマンは間接的なコントロールを受けていると言わざるをえない。

コスタリカ

オンブズマン(El Defensor de la Infancia)は1988年に大統領の布告(decree)により設立され、議会オンブズマンの下に設立された。コスタリカの子どもオンブズマンの特徴は法務省との密接な関係を持つということにあると言える。オンブズマン事務所は小さく、スタッフは3人でユニセフにより一部財政支援を受けている。法務省との密接な関係を持ち、法務省にレポートを提出する責任を負っている。1989年後期にオンブズマンが法務省の副大臣に任命された事によりオンブズマンはオフィスの必要十分に足る独立性を削減された。法務省副大臣とオンブズマンの両ポストの兼任はオンブズマンオフィスにとってメリットであり、又、デメリットもあり、この任命は行政の最善の利益と子どもの最善の利益との微妙な交錯の中で行われたと言える。

ニュージーランド

1989年に Children, Young Persons and Their Families

Act (日本における児童福祉法、以後 CYP&F Act)により子どものコミッショナー(英語圏ではオンブズマンの代わりにコミッショナーと呼ぶ)が設立された。事務所の裁量はこのように多かれ少なかれこの CYP&F Act により制約されている。この法律の主な対象は 17 歳以下の要保護児童とその家族である。彼らにケアと保護を与えることが法律の目的である為、コミッショナーには児童福祉と少年司法外での調査権限は与えられていない。コミッショナーは子どもの利益優先で仕事をしなければならないが、ニュージーランドコミッショナーは扱うケースの性格故、子どもの利益以外に社会コントロールという社会の利益も考えなければならない。このようにオンブズマンとしての裁量が制限されていると言えるだろう。

第二にコミッショナーは日本で言う厚生省、the Ministry of Social Welfare と議会に直属責任を持つ。他のオンブズマンオフィス、(行政オンブズマン、環境オンブズマン等)は議会に直属しているにもかかわらず、子どものコミッショナーのみは厚生省管轄である。コミッショナー任命、予算においても厚生省提言をもとになされるため政治的に中立であるとは言い難い。子どものコミッショナーを他オンブズマンと同様、議会管轄にするべきだという強い声が上がっている。

オーストラリア

オーストラリアの場合、連邦制をとっている為、オンブズマンを連邦国家レベルに設立するのは難しい。南オーストラリアの子どもの利益局が唯一地方(コミュニティ)オンブズマンとして存在する。

第一にオフィスが福祉法の下設立されていること、第二に厚生大臣の管轄下にあるということ等、多少、オフィスの独立性と裁量を脅かす点はあるものの、子どもの利益局の特異性は体制内から社会福祉行政や改革に着手でき、影響を与えることが可能であったことにあると言える。子どもの利益局は1983年の地方福祉法(Community Welfare Act, 現在の家庭コミュニティサービス法(the Family and Community Services Act))改正により設立された。そのためオフィスは厚生省大臣(the Minister for Family and Community Services, 前 for Community Welfare)管轄下に属すると言える。ビューローには個人苦情調査権限はなく、相談事業を提供したり、政策提言したりすることがオフィスの委任事務である。これまでオフィスは南オーストラリアの学校における体罰根絶、子どもが刑事裁判所法廷に証人として立つ際の子どもの処遇に関する法改革、要保護児童政策改正、子どもの権利条約批准、及び、実施促進、その一部として「オーストラリアに於ける国連子どもの権利

条約履行」というリーフレットを発行等に着手してきた。

又、1988年の地域福祉法とChild Protection and Young Offenders Act 法改正によりオフィスの権限が強化され、付加的委任事務を持つこととなった。地域福祉法改正法 26 条 3 項(Community Welfare Act Amendment Act, 1988, Section 26 (3) (ca). 1)により「要請があれば大臣にこの法(地域福祉法、現家庭コミュニティサービス法)及び他の要保護児童に関する法律管轄下の子どもたちの権利や利益に関する中立的、及び客観的アドバイスを与えること」がオフィスの権限となり、又、1979 年の the Child Protection and Young Offenders Act 改正により利益局から子どもの代弁人(Child Advocates)として入所児童のケースカンファレンスに参加する権利を付与された。その結果、代弁人は1992年7月から1993年6月の間に670人の子どもに関する492回ケースカンファレンスに出席し(年次報告)、又1988年から1995年4月の間には2413人の子どもに関する1673回ケースカンファレンスに出席したとされている(1995年4月オンブズマンシンポジウム)。この様に厚生省管轄とはいえ利益局は広い権限と独立性を持つ。

又、同様に、体制内にあるということは、ノルウェー、コスタリカ、ニュージーランドのケースと同様、メリットでありデメリットでもあるということが次の例により分かるだろう。第一に利益局のオフィスが厚生省内(The Head Office of the Department for Family and Community Services)ビルに1992年1月に移った。このことにより相談件数が急落した。第二に1993年に提出された児童福祉法改正案である児童保護法案(Child Protection Bill: 可決されると法(Act)となる)により入所措置決定参加権限が取り除かれ、第三に1993年から1994年のあいだにスタッフ数がカットされた。最後に、局が厚生省からの完全な独立性を確保する為に別法「子どもの利益局法」(Children's Interests Bureau Bill)によるオフィス設立を提言してきたにもかかわらず、それをこれまで5年以上約束してきた行政側は何の措置も取らなかった。

2)民間オンブズマン

既に述べたように、オンブズマンシステムの裁量を決定づける最大の要素とはアドボケーター(代弁人)が行政の内にいるか外にいるかと言うことである。特定の問題や機関に挑戦する際のアドボケーターの自由はシステムの財源を担い、権限を与え、管理する機関への責任に多かれ少なかれ制限されざるをえない。しかしながら、又行政内にあるということは政策決定にもっとも近いレベルに位置するとい

うことで行政とのアクセス、及び信頼関係をも築きやすいし、彼らへの影響力も増すという観点から考えるとメリットとも言える。次に民間オンブズマンのメリットとデメリットにつき見ていきたいと思う。

前述のアメリカのアドボカシー研究者メルトン¹⁾は公的及び民間の2つのアドボカシープログラムを比較し公立機関の間接的(indirect)で懐柔的(conciliatory)アプローチに対して民間サービスのそれは直接的(direct)、敵対的(adversarial)、挑戦的(confrontational)であると言う。例えば公的アドボカシープログラムにおいては目的達成のためにも焦点をぼかし、少しずつ問題を紐解きながら、行政プロセスの中を時間をかけながらゆっくりと進み、目的を達成しなければならないのに対して、一方、民間機関においては目的を達成するためにはケースバイケースで訴訟を起こしたりすることもあると述べられている。

アメリカ

アメリカ、サンフランシスコでは民間非営利団体、子ども法律センター(The Youth Law Center)が1978年からアメリカ全域に渡って法律に関する教育サービス、助言、カウンセリングサービス、法定代理人システム等、専門援助を供給している。これらの団体はアメリカ独特の司法制度のメリットを最大限に利用し独立性を保ちながら民間団体でも有効性を発揮している。アメリカでは、これらの団体が一歩アクションを進めるだけで、訴訟を起こされるかもしれないという脅威から、訴えられた側は状態改善を行うことが多いと言われている。アメリカ、ワシントンにオフィスを持つ児童防衛基金はロビイストとして活動し、オンブズマンに近い役割を担っていると言えよう。児童防衛基金の主たる業務は個々の苦情処理ではなく、行政監視、新法案提案、訴訟行使であり、その目的はアメリカの子ども一般の生活の質を向上させることにあり、その体系的、構造的変革を目指している。オフィスは連邦政府出資の医療制度、ハウジングサービス、教育、児童福祉、ホームレス問題等を毎年詳細に渡って調査しそれらを年次報告に於いて報告し議会、及び州政府にプレッシャーを与えている。体系的変革を目指しているという点でオフィスはオンブズマンと類似していると言えるが唯一の違いと言えばオフィスは公費をいっさい受け付けず民間機関として独立性を保っているということである。公民権弁護士マリアン・ライト・エーデルマン児童防衛基金代表は民間機関の裁量はその情報収集力によると語っている。

スウェーデン

スウェーデンにおいて長期にわたり議論された結果、民

間オンブズマンの方が政府や行政を批評するにあたって必要とされる自由と独立性を持てるのではないかという民間オンブズマンのメリットから、結論として1973年に民間主導のオンブズマン(Barnombudsmannen)が設立された。非政府団体のレッダ・バルネン(セーブ・ザ・チルドレン)主導により設立されたこの民間オンブズマンは後、1989年にリサーチコーディネーターと名称が変更され、1993年7月に法律(the Act to establish the Office of the Children's Ombudsman)により公的機関として設立されるに至る。

非政府団体としてのオンブズマンは政治的影響を受けずに積極的なロビイストとして動くことが出来、批判するにあたってより自由である。一方、個人からの苦情に干渉する法的権限はなく、カウンセリングサービス提供にとどまざるを得ないのである。しかしながら、1989年にオンブズマンであったアニタ・ロンストロムは民間サービスであるメリットを第一に、他の公的機関の様に縛られていないこと、第二に、法律、行政や政治決定に影響を及ぼすか否かは、単に自分達の提供する知識、情報、と議論の質にかかっていると言うこと、第三に、必要であれば世論に積極的に働きかけることが出来ることであると述べている。このようにスウェーデンの民間オンブズマンは社会における子どもの地位向上に向けてカウンセリングサービス、情報提供、研究、セミナー等教育活動等の種々のプロジェクトを指揮したりして世論形成に働きかけたりしていた。

しかしながら英国タイムズ誌エジュケーションサプリメント(1984年8月12日)の批評にあるように民間主導オンブズマンはステータスに欠けるばかりか政策決定への影響力もない。それ故、民間オンブズマンの成功は権威というよりも個人や団体の善意と運に頼るしかないのである。

3) 公立、民間オンブズマン

このように、これまで公立、民間オンブズマンを比較するにあたってオンブズマンの必須条件②裁量・独立性、③政策決定への影響力に関してみてきたが、まさにこの二つがスウェーデンに於ける民間から公立オンブズマンへの移行の理由なのである。民間主導で設立されたオンブズマンと後に設立された公的オンブズマンを比較することにより裁量と独立性に関し双方の長所と短所を見ていくことにする。

スウェーデン

一つ目に裁量・独立性の問題である。子どもの利益を社会に広め、社会を監視するモニタリングを主要実務とする公的機関がスウェーデンにおいて存在していなかったた

めオンブズマンを設立しこの機能を付与するべきだと言う議論が起った。スウェーデンにおいては既にカウンセリングサービス等を通して個々の子どもの権利救済、擁護をする他の公的機関や前オンブズマンも含む民間のアドボカシー機関が存在しており、それ故スウェーデン政府は同様の個人苦情調査権を公的オンブズマンに与えるのは不適當であり実用的でないと判断した。その上、オンブズマンの限られた経済的、及び物理的資源を最大限に利用する事を考えれば貴重な資源を個々の子どものケースに割く余裕はなく、「子どもの権利」一般に影響を及ぼすどうしても避けて通れないような緊急のケースに置いておくことが賢明であるとされた。その為、スウェーデンの子どもオンブズマンには子ども個々のケースに介入する権利、裁量はなく、又、個々の子どもの法的代理人になったり、子どもの代わりに訴訟を起こしたりする権利もない。

オンブズマンを設立した法律(The Act to establish the Office of the Children's Ombudsman)のSection 1によると「子どもオンブズマンは子どもと若者の権利と利益に関する問題を監視する役割を持っている。特にオンブズマンは国内法及びその履行が国連子どもの権利条約の下にスウェーデンがたてた公約と一致しているか監視する義務を持つ」とある。このようにスウェーデン公立オンブズマンは特定の法律を施行する法的委任義務を所有し政府が法を遵守しているかを監視する義務を持ち、子どもの視点を社会一般に広めることをスウェーデンオンブズマンの第一任務としている。子どもの権利条約をオンブズマンの法的委任義務としたことはこれまで設立された他国のオンブズマンがこの裁量を有していなかったことを考えれば注目すべき事柄である。このようにオンブズマンの要塞としての子どもの権利条約はオンブズマンの法的バックアップとしてオンブズマンが政策決定へ参加し、その影響力をもつのに役立つこととなった。この子どもの権利条約が国内で遵守されるよう監督するという法的委任義務の獲得はオンブズマンに多くの独立性と裁量を与えることとなり、民間から公的オンブズマンへの移行の第一理由となった。ノルウェー、ニュージーランド、サウスオーストラリアのオンブズマンもその必要性を承認しており、既に政府に提言を提出した国もあるということである。

オンブズマンの成功は公的地位を失わずに如何により多くの独立性を確保するかにある。しかしながら、独立性というコインの裏側には孤立という危険性が常に潜んでいるのを忘れてはならない。ここでスウェーデンにおいて民間から公的オンブズマンへと移行した二つ目の理由であるが、オンブズマンの政策決定への影響力の強化のためには中央行政、議会、地方当局、大学などとの研究機関、非政府

機関、又個人レベルなど様々なレベルでの協調的ネットワークを必要とする。特に政策決定機関との良好な関係は内部情報に通じていなければならないというオンブズマンの性格から必須のものと考えられる。その為、客観的、専門的視点から助言を与える専門家たちからなる諮問委員会を持つことが大切であると言える。ノルウェーではアドバイザーパネルというフォーマルな委員会という形をとった為、参加者同士のスケジュールの折り合いが付かず、子どもの利益のために時間を割かねばならないオンブズマンが諮問委員会の出席者のスケジュール調整に四苦八苦する結果となってしまう、オンブズマンに助言を与えるばかりか逆に重荷となってしまったようだ。それに対して、スウェーデンのオンブズマンはアドバイザー・カウンスルと呼ばれる諮問委員会を持ち、必要時には法律家、ジャーナリスト、エコノミスト、研究者、学生、一般市民等とのアクセスが自由にとれるような体制がとられている。小規模の略式的な勉強会をケース・バイ・ケースで開き助言を伺う形、特別会議(ad hoc)の形のほうが勉強会というそれ本来の目的を果たしやすいということである。こうしてスウェーデンでは様々な分野の専門家からなるアドホック的諮問委員会を持ち、政策決定への影響力を強めた。

これらがスウェーデンで民間から公的オンブズマンへと移行した二つの理由である。

次にイギリスの場合について見ていこうと思う。

イギリス

イギリスにおいては様々の民間、及び公的子どもの苦情申立手続きが存在する。公立のものとしては既に存在していた行政オンブズマンに子どもが連絡することも可能であるし、又1989年児童法26条のもとつくられた子どもの権利サービス(Children's Rights Services)が機能し様々な存在するアドボカシー機能を地方レベルで監視し、それらを統合する役割を持ち子どもの権利が遵守されているかモニタリングしている。民間のものとしては Citizen's Advice Bureau が各自治体レベルに存在するし、イギリス全域をカバーするカウンセリングシステム、チャイルドライン、法律情報付与を主たる目的とする Children's Legal Centre 等がある。又、NAYPIC (National Association of Young People in Care: 現在ウェールズ事務所のみ)、Voice for the Child in Care, Who Cares 等、養護施設の子どもたち主導のアドボカシーシステムも存在する。このようにイギリスはすでに行政オンブズマンをもち、又、多くの子ども相談室等の民間、及び、公的子ども代弁システムを持つ。そこでもう一つ苦情相談機関としてのオンブズマンを持つ必要なく、既存する行政オンブズマンや電

話相談室などのカウンセリングサービスを含む子どもアドボカシーサービスをネットワーク化していくコーディネーターとしての機能が今、イギリスでは必要とされているのである。イギリスで既に存在する前述のアドボカシー機関の主な仕事は助言付与、情報提供などのカウンセリング的なものであったのに対して、コーディネーターとして子どもの声を行政レベルに伝えるのを手伝う苦情処理手続きサポートを主要実務とする機関がイギリス地方当局に設立された。前述の子どもの権利サービス(Children's Rights Service)と呼ばれるシステムである。

子どもの権利サービス(Children's Rights Services)は様々に存在するアドボカシー機能を地方レベルで監視し、それらを統合する役割を持ち子どもの権利が遵守されているかモニタリングしている。子どもの権利サービスオフィサー(Children's Rights Officer)は1987年に初めてレスターで任命された。その後その数は現在約15から20に昇る。サービスはオンブズマンと殆ど同機能を所有していると言えるが当サービスの対象は地方当局により措置された子ども達に限られている。

オフィスは子どもの権利条約を国内徹底実施する事を第一の目的に子どもの権利に関する情報、助言を付与する役割を持つ。第二にオフィスは子どもが行政に苦情申立するのをサポートする。レスターの子どもの権利サービスオフィスは社会サービス局(Social Services Department)のQuality and Inspection Branchに所属し、オフィサーは局の局次長直属であるため政策決定への影響力は究めて高いと言える。次に独立性に関してであるがオフィスは社会サービス局と同じビル内で仕事をしている為、完全なる独立性を所有することは不可能である。公平なる判断を下し、時には財源の局を批判しなければならない難しさが存在する。又、子どもの側からも同じビル内で仕事をしているという事実からオフィスの独立性への不信の声も上がっておりオフィスを局外で設立することも考慮されたようである。しかし予算の関係上棚上げされることとなった。

このようにイギリスにおいては民間サービスのメリット・デメリットと公的サービスのメリット・デメリットをうまくいかしたネットワークが出来上がっていると言える。

個人苦情処理に重点を置いている民間サービスと広い調査、監視機能を備え、調整役、コーディネーターとしての役割を持つ公的サービスのコンビネーションがイギリスのアドボカシーシステムの特徴である。しかしながらこの子どもの権利サービスにはオンブズマンに必要とされる第三者性が備わっているとも言い難い。これらの理由から第三者機関としてのオンブズマンの設立がイギリスで提言されているが未だ設立されていない。

3. 日本におけるアドボカシーサービス

1) 現在

前述のように当サービスは社会サービス局に属し、対象は地方当局により措置された養護施設等で生活する子ども達である。実際、そのサービスは今回、大阪に設立された子ども家庭センターによるアドボカシーサービスの性格と類似している点も多い。次に日本におけるアドボカシーサービスの未来を見ていくことにする。ここでは大阪の子ども家庭センターとイギリスの子どもの権利サービスとの類似点、又、性格を異にしている点を扱いながら、日本におけるアドボカシーサービスの現在を見てみたい。

まず、類似点であるが、施設内の外部への不信任感は日英共通であると言える。イギリスにおいて「子どもの権利」を認め、子どもを権利の主体として扱っていくという気風は1970年ごろから現れはじめたと言える。しかし1990年頃から「子どもの権利」が再考され始め、保守化傾向が現れた。施設のソーシャルワーカー達が20年にわたって感じてきた理論と実践のずれを訴えはじめたのである。今回、大阪府において行われたアンケート結果からも日本(大阪)においても同様の傾向が伺えることが分かる。職員対象の意識調査の問12から14の結果を吟味してみると全体の約3割が子ども家庭センターによるアドボカシーサービスのみならず、オンブズマン(オンブズパーソン)等の第三機関によるアドボカシーに曖昧さを残しながらも不信任を示している。条件設備のないまま、理論ばかりが先行してしまっている状態に懸念を表しているのだ。現状対応を望む現状維持派である。

性格を異にしている点としては3点挙げられる。一つは客観性、専門性への信頼、二つ目に公開性への同意、そして最後にアドボカシーオフィスの独立性の確保の問題である。

一つ目の客観性、専門性への信頼であるが、イギリスにおいて子どものオンブズマンが未だ設立されていない事実を考えると、真に客観性、及び専門性への信頼度が高いのかという声上がるかもしれない。実際、イギリスにおける第三機関への信頼度に関する意識調査が手元にないため、比較することは難しい。しかしながら、イギリスにおいては既に多くの公的、民間アドボカシーサービスが存在し、多様な意見へのアクセスが確保されている。又、社会科学、心理、教育、法律にわたる様々な専門機関のネットワークが出来ており、その調整、コーディネーター的機関として子どもの権利サービスが存在している。それ故、子どもの権利サービスは客観的に苦情処理に対応できると言える。一

方、日本においてはそのような客観性を駆使したネットワークが存在しないため、主観的苦情処理しか行うことが出来ない。日本(大阪)において7割が子ども家庭センターによるアドボカシーサービスの必要性を認めているが、その内訳を見ると子ども家庭センターによるアドボカシーサービスは必要であるが第三機関による同様システムには不信を示す職員が約3割いる。先程の現状維持派の約3割を加えての約6割ほどが多かれ少なかれ第三機関による客観的、専門的サービスに懸念を表明している。残りの四割が客観性、専門性への信頼をあげている事実を楽観的に捉えねばいけないのかもしれないが、この6割という数字は克服されねばならない要素である。

二番目の公開性への同意であるが、先程、イギリスにおいて1990年頃からソーシャルワーカー達が理論と実践のジレンマを訴えはじめたと言った。「子どもの権利」が再考されはじめ、実践において施設内で守ることの容易な子どもの権利、そして、難しい権利が現れはじめた。しかしながら、イギリスのソーシャルワーカー達には「こういう理由で守ることが出来ない／出来なかった」と言うことをオープンに公開し助言を伺う用意が出来ているのである。日本においてはまだまだ内部的解決を望む声のほうが高いのではないだろうか。大阪におけるアンケートにおいて7割から8割の職員が子どもが何か相談があるときには施設の先生、ないしは友達にするだろうという内部的解決を予想したのに対し、一割前後の子どもたちのみが施設内での解決を挙げていた。アンケートにおいて17歳の男子が『僕のいる施設は「子どもの権利」だけでなく「人権」すら守られていません。一部の施設では万引き、傷害事件、悪口、いじめ、パシリ、その他多くの問題があります。しかし施設側は世間体を気にし、表ざたにならないようにうやむやにしています。そういうもんだいが起きるのは、施設側の責任でもあり、そういう問題をうやむやにするということは「子どもの権利」を守ってないということだと思います。』と述べているが、公開性の必要性が子どもにより指摘された意見として、ここに挙げておきたい。

第三にアドボカシーオフィスの独立性の確保の問題である。イギリスにおいては子どもの権利サービス、日本においては子ども家庭センターにあたるが、それらが所属する地方当局が子どもの苦情相手となるときにこの独立性の問題が意味を持っている。イギリスにおいては子どもの権利オフィサーは一般募集され、日本のソーシャルワーカーの様に府職員でない。そのため、極めて中立的な人選が行われている。現在の権利オフィサーは三人目であるが、三人とも、権利に対してリベラルな考えを持った、元施設のソーシャルワーカーである。それ故、理論と実践のジレンマに

対する理解もあり、又、施設側からも信頼を受けている。その上、地方当局からも実践の経験を持った専門家として信頼されている。それらの理由から、オフィサーは施設職員、及び地方当局と敵対的關係に立つ必要がなく、非公式に、しかし、中立的な立場で子どもからの苦情を処理することが出来る。しかしながら、その独立性を保つためにはある程度、行政内でも孤立せざるをえず、又、「子どもの味方」というイメージを子どもに与えるため、施設の定期的訪問の際にもソーシャルワーカーの職員室には入らないなどの努力が成されているようである。日本において、地方当局が子どもの苦情の対象となった場合、ソーシャルワーカーはどれ程、中立的立場に立ち、独立性を確保出来るであろうか。

2) 未来

最後に日本のアドボカシーサービスの未来への提言として二点挙げておきたい。一つはアドボカシーサービスのネットワーク化であり、もう一つはそのネットワークの頂点としてのオンブズマンの設立である。前述のように、日本においては各省、又、他の様々の民間団体によるアドボカシーサービスが存在している。これらの制度設立の動きは歓迎されるべきものであるが、今ここで問題となるのは如何に各省、各団体により提言、もしくは既に存在しているシステムをネットワーク化していき、各省、各団体間の連携が図られるかということである。今の状態のままでは子どものほうから「一体、幾つのオンブズマンがあるの」「どのオンブズマンに連絡したらいいのだろう」というような質問が出てくる可能性が考えられる。第二点目としてそれらのアドボカシーネットワークを統括する役割として子どものオンブズマンの設立が重要であるということである。第二提言は後に述べるとして第一提言をまず見ていくことにする。

オンブズマンの必須条件として ①専門性、②裁量、独立性、③政策決定への影響力、④アクセシビリティ子どもにとって利用しやすいシステム、⑤知名度、⑥公開性、⑦子どもの利益優先が挙げられた。既存アドボカシーシステムをネットワーク化していく点で上記7つの必須条件のうち、特に④、⑤、⑥、⑦を主に既存相談活動の強化が図られるべきである。

④アクセシビリティ子どもにとって利用しやすいシステムについてであるが、子どもは連絡するやいなや即刻の返答を期待する。イスラエルやイギリスでは、子どもから連絡を受ければ何かよほど緊急なことがない限り24時間以内に連絡するという約束をしている。又、ニュージーランド、ノルウェーのオンブズマンは学校訪問を通して、イギリスの子どもの権利サービスオフィサーは施設訪問を通して子どもと

オンブズマンとの信頼関係を築きあげていることを既に述べた。子どもが顔も見たこともない、話したこともない人に電話で相談を持ちかけるということは考えられず信頼関係をまず子どもと築くことが大切と考えられる。時間と手間のかかる仕事であるが、何故このようなことがニュージーランド、ノルウェー、イギリス等でわざわざ行われているのかを考えてみる必要があるのではなかろうか。

又、如何に連絡先を子ども達に知らせるかということであるが、制度は設立された、しかし連絡先が分からない、もしくは、連絡する相手が誰か分からないということでは困るのである。今のままでは「不満があれば、連絡できるところが出来たと聞いたけれども電話番号知らないな」「連絡しても誰が出てくるか分からないから連絡しない」と言う子どもが出てくるであろう。既存のシステムは理論が先行し、条件整備が遅れており、例えば電池の入っていないおもちゃである。このように子どものアドボカシーにおける最重要事項は子どものシステムへのアクセス確保にあると思われる。如何にマスメディアを利用し、制度を普及させるか、子どもに制度のことを知ってもらうかであるが、子どものよく読む雑誌等に連絡先を載せる、機関の紹介などをする等の工夫が必要である。次に⑤知名度に関してである。システム開始後、定期的に子どもたちにアンケートを配布しどこまでこのシステムの知名度が上がっているかチェックすることが必要だと思われる。⑥公開性であるが、アドボカシー事務所の発行する報告書は大人のみならず、子どもに分かりやすいように提出されねばならない。ノルウェーでは毎週5分間「こどものオンブズマン」というタイトルの番組を放送し、その週にオンブズマンが扱った子どもからの苦情報告結果をテレビで流している。現在の活字離れ社会のなかで、特に子どもにとってこのように自分がコンタクトした問題がどのように扱われているか1週間以内にテレビの画面において見ることが出来るというのは子どもの信頼度を高めると共に大切なことだと考えられる。このように子どもにとって分かりやすい手段でわかりやすく公開することがキーになるのではないだろうか。

最後に⑦子どもの利益優先であるが、欧米諸国で設立された子どもオンブズマンの職員募集選考条件の第一に挙げられたのが子どもの権利に対するコミットメントの強さであったことが重要であると考えることが出来る。いかに経験や人脈のある人であっても子どもの権利を信じていなければ子どもからの信頼も得られず子どもの代弁者としての役割を果たすことはできないのではないかとと思われる。

先に既存アドボカシーシステムをネットワーク化していく点で上記7つの必須条件のうち、特に④アクセシビリティ-子どもにとって利用しやすいシステム、⑤知名度、⑥公

開性、⑦子どもの利益優先の4つを主に既存相談活動の強化が図られるべきではないかと述べた。此处で提言第二に移ることにするが先の必須条件のなかの①専門性、②裁量、独立性、③政策決定への影響力を兼ねたオンブズマンをアドボカシーネットワークを統括する役割として国レベルに置くことが大切であると考えられる。子どもの権利条約をオンブズマンの法的権限とする事が重要であると既に述べたが、そうすることによりオンブズマンの①専門性を広げ、オンブズマンの取り扱うエリアの幅を広げることとなる。又、②裁量を広げ「子どもの最善の利益」という観点からアドボカシーネットワークの監視、政府への提言が可能になる。とくに権利条約12条の意見表明権が各アドボカシーオフィスで適用されているかをモニターし、研修等を行い、徐々に、そして正確に子どもの権利条約を地方レベルに広めていくことが出来る。

1994年5月22日に条約を批准した日本政府は条約4条に定められている通り、条約で認められた権利の実現のため、立法上、行政上その他、適正なあらゆる措置を取らねばならず、その子どもの権利条約履行をその法的権限、及び法的委任事務とするオンブズマンの存在を認めざるをえないのである。これにより、オンブズマンの必須条件③政策決定への影響力を確立することが可能になるのである。国レベルのオンブズマンの必要性に関してノルウェーの初代オンブズマン、フレッコイは次のように述べている。

真の迅速な行政監査効果を得る為には、オンブズマンは子どもの日常生活に影響を及ぼす政策決定がどこで成されるかによるが、国、及び地方レベル共に政策決定レベルの近くに位置される必要がある。しかしながら全ての国の国レベルの行政、そして国レベルで成された政策決定は多くの場合、地方レベルで成されることに限界を設定するため、国レベルの番犬(watchdog)としての役割を担うオンブズマンは常に必要である。(フレッコイ1991 私訳)

このように欧米諸国のオンブズマンとの比較を通して、日本のアドボカシーサービスの現在と未来を考察してきたが、アドボカシーはネットワーク化されることにより、そして、もう一つはそのネットワークの頂点としてのオンブズマンの設立により、真の効果を発揮できるのである。大阪府の子ども家庭センター主導のアドボカシーサービスにも様々の克服されねばならない要素が多々あるが、これに習って他府県でも同様のサービスが設立され、又、そのネットワークを統括する中央監視、調整機関としてのオンブズマンが設立されることを願う。

「子どもの権利ノート」についてのアンケート

駒沢大学第一研究館 409号室
 日本総合愛育研究所
 高橋 重宏

大阪府では施設で生活する子どもたちに「子どもの権利ノート」が配られています。
 このノートについてのみなさんの意見を聞くため、アンケートをすることにしました。
 どうぞ協力をお願いします。

- このアンケートは上記の目的以外には一切使用いたしません。
- なお、今回の調査は厚生科学研究報告書としてまとめる予定です。

ここも忘れずに答えて下さい！！！！

ねんれい	_____才
性別（どちらかに○をつけて下さい）	男 ・ 女
学校に行っている人は、小学、中学 高校のどれかに○をして、学年を書いてください。	小学・中学・高校 _____年

この調査に関するお問い合わせは

〒560 豊中市本町2-2-25
 前川朋子（日本総合愛育研究所・嘱託研究員）
 TEL 06-853-9550
 FAX 06-353-8856

1ページ目(表紙)にも答えるところがあります。忘れずに書いてください。
以下の質問に対して、あてはまるものを○で囲んでください。

例 (a) はい b) いいえ

問1 あなたは「子どもの権利ノート」(施設の子どもたちに配られています)があるの
を知っていますか。

a) はい b) いいえ

問2 あなたは「子どもの権利ノート」を読んだことがありますか。

a) はい b) いいえ

問3 あなたは「子どもの権利ノート」を今も持っていますか。

a) はい b) いいえ

問4 問3で「b) いいえ」と答えた人、それはどうしてですか。

a) から c) のどれにもあてはまらないときは、「d) その他」に○をつけて、
() の中に、「子どもの権利ノート」が今どこにあるのかを書いてください。

a) なくした/なくなった

b) もらっていない

c) 施設の先生にあずけたままになっている

d) その他 ()

問5 あなたは「子どもの権利ノート」を誰からもらいましたか。

a) 施設の先生

b) 子ども家庭センター(児童相談所)の先生

c) もらっていない

d) その他 ()

問6 「子どもの権利ノート」をもらったときに、ノートのなかみを説明してもらいま
したか。

a) 説明してもらった b) 説明してもらっていない

問7 問6で「a) 説明してもらった」と答えた人、説明はわかりやすかったですか。

a) よくわかった b) あまりわからなかった c) ぜんぜんわからなかった

問8と問9は、「子どもの権利ノート」をもらう前から、施設で生活している人だけへの質問です。それ以外の人は、問8と問9をとばして問10に進んでください。

- 問8 あなたは「子どもの権利ノート」をもらう前よりも、施設の先生に自分のきもちや悩みを聞いてもらう回数が増えたと思いますか。
a) ふえたと思う b) かわらない c) へったと思う d) わからない

- 問9 あなたは「子どもの権利ノート」をもらう前よりも、施設の先生に言いたいことが言えるようになったと思いますか。
a) 言えるようになった b) かわらない c) 言いにくくなった d) わからない

以下の質問は、みなさん、答えてください。

- 問10 次のようなことが「子どもの権利ノート」の中にも書いてあることを知っていますか。

- (1) いつまで施設で生活をするのか、先生に聞くことができる。
a) 知っている b) 知らない
- (2) みんなで仲良くくらすためのやくそくを守らなければならない。
a) 知っている b) 知らない
- (3) 自分のきもちや意見を施設の先生に言うことができる。
a) 知っている b) 知らない
- (4) 施設の中で、たたかれたり、いじめられたりすることはない。
a) 知っている b) 知らない
- (5) 手紙や大切にしているもの、ひみつにしておきたいことを守ってもらえる。
a) 知っている b) 知らない
- (6) 自分の健康に気をつけてもらえる。
a) 知っている b) 知らない

- 問11 施設の中で、前の質問で聞いた「子どもの権利ノート」に書いていることが、あなたは守られていると思いますか。

- (1) いつまで施設で生活をするのか、先生に聞くことができる。
a) はい b) いいえ c) わからない
- (2) みんなで仲良くくらすためのやくそくが守られている。
a) はい b) いいえ c) わからない
- (3) 自分のきもちや意見を施設の先生に言うことができる。
a) はい b) いいえ c) わからない
- (4) 施設の中で、たたかれたり、いじめられたりすることはない。
a) はい b) いいえ c) わからない
- (5) 手紙や大切にしているもの、ひみつにしておきたいことを守ってもらえる。
a) はい b) いいえ c) わからない
- (6) 自分の健康に気をつけてもらえる。
a) はい b) いいえ c) わからない

「子どもの権利ノート」の最後のページには、あなたに困ったことがあったり、不満があったり、相談したいことがあったら、あなたが連絡できる子ども家庭センターの先生の名前やでんわばんごうを書くところがあります。

問12 困ったことがあったら、子ども家庭センターの先生に電話で相談できることを知っていますか。

- a) 知っている b) 知らない

問13 子ども家庭センターのあなたの担当の先生の名前を知っていますか。

- a) 知っている b) 知らない

問14 あなたは今まで施設で生活していて、困ったり、不満があったりしたときに、子ども家庭センターの先生に相談しようと思ったことはありますか。

- a) ある b) ない

問15 問14で「b) ない」と答えた人、それはどうしてですか（あてはまるものがあればいくつでも○をして下さい）。

- a) ほかに相談する人がいるから
b) 相談するほどのことでもないと思うから
c) 連絡のしかたがわからないから
d) 子ども家庭センターの先生に会ったことがないから
e) 相談しても力になってくれると思わないから
f) その他（ ）

問16 問15で「a) ほかに相談する人がいるから」と答えた人、だれに相談しますか（あてはまるものがあればいくつでも○をつけて下さい）。

- a) 施設の先生 b) 学校の先生 c) 施設のともだち
d) 学校のともだち e) おや f) しんせき g) きょうだい
h) その他（ ）

問17 あなたは「子どもの権利ノート」があったほうが良いと思いますか。

- a) 思う b) 思わない c) わからない

問18 「子どもの権利ノート」について、あなたが思うことがあれば何でも書いて下さい。

ご協力ありがとうございました

「子どもの権利ノート」についてのアンケート

駒沢大学第一研究館 409号室

日本総合愛育研究所

高 橋 重 宏

大阪府では平成7年度より養護施設等で生活する子どもたちの権利を守るために、「子どもの権利ノート」が作成され、配布されています。今回のアンケートでは、実際に配布をした子ども家庭センターの先生や養護施設等の先生、また配布を受けた子どもたちを対象に、配布後の意見を聞き取り、今後の取り組みの参考にしたいと考えました。

お忙しい中とは存じますが、何卒ご理解の上、ご協力くださいますようお願いいたします。なお、このアンケートの回答内容につきましては、個人の不利益にならないよう万全の配慮をいたしております。

- このアンケートは上記の目的以外には一切使用いたしません。
- なお、今回の調査は厚生科学研究報告書としてまとめる予定です。

あてはまるものに○をつけて下さい

所 属	施設 子ども家庭センター
職 種	施設長（センター長） 指導員（含教護） 保母（含教母） 心理職 ケアワーカー（児童福祉司）
性 別	男 ・ 女
児童福祉 経験年数	1年未満 1年以上3年未満 3年以上5年未満 5年以上10年未満 10年以上

この調査に関するお問い合わせは

〒560 豊中市本町2-2-25

前川朋子（日本総合愛育研究所・嘱託研究員）

TEL 06-853-9550

FAX 06-353-8856

以下の質問のうち、あてはまるものを
○で囲んで下さい。

例 (a) はい b) いいえ

問1 あなたは「子どもの権利ノート」（以下、「権利ノート」と略称します）があることを知っていますか。

a) はい b) いいえ

問2 あなたは「権利ノート」の内容を読んだことがありますか。

a) はい b) いいえ

問3 あなたは「権利ノート」が現在手元にありますか。

a) はい b) いいえ

問4 問3で「b) いいえ」と答えた人、それはどうしてですか。

a) なくした b) もらってない

c) その他 ()

問5 「権利ノート」ができて、あなたは子どもとの関わりに変化がありましたか。

a) あった b) なかった c) どちらでもない

問6 問5で「a) あった」と答えた人、どのような変化がありましたか。変化があったと思うものすべてに○をつけて下さい。

a) 子どもの気持ちや悩みに耳を傾ける機会が増えた。

b) 子どもが以前よりも自分の意見をはっきり言うようになった。

c) 子どもの長所によく気づくようになった。

d) 子どもがわかるようにていねいに話すようになった。

e) 子どもの生活について理解が深まった。

f) 子どもに対する指導（措置）がしにくくなった。

g) その他 ()

問7 次のようなことが「権利ノート」の中に書いてあることを知っていますか。

(1) 子どもはいつまで施設で生活するのか先生に説明を聞くことができる。

a) 知っている b) 知らない

(2) 子どもは皆で仲良く暮らすための約束を守らなければならない。

a) 知っている b) 知らない

(3) 子どもは自分の気持ちや意見を先生に言うことができる。

a) 知っている b) 知らない

(4) 子どもはたたかれたり、いじめられたりすることはない。

a) 知っている b) 知らない

(5) 子どもの手紙や大切にしている物、秘密にしておきたいことを守ってもらえる。

a) 知っている b) 知らない

(6) 子どもは自分の健康に気をつけてもらえる。

a) 知っている b) 知らない

問8 あなたが勤務する施設では、前の問7で聞いた「権利ノート」に書いていることが守られていると思いますか（子ども家庭センターの方は、ご存じの範囲でお答え下さい）。

(1) 子どもはいつまで施設で生活をするのか先生に説明を聞くことができる。

- a) よく守られている b) 時々守られていないことがある
c) あまり守られていない d) わからない

(2) 子どもは皆で仲良く暮らすための約束を守らなければならない。

- a) よく守られている b) 時々守られていないことがある
c) あまり守られていない d) わからない

(3) 子どもは自分の気持ちや意見を先生に言うことができる。

- a) よく守られている b) 時々守られていないことがある
c) あまり守られていない d) わからない

(4) 子どもはたたかれたり、いじめられたりすることはない。

- a) よく守られている b) 時々守られていないことがある
c) あまり守られていない d) わからない

(5) 子どもの手紙や大切にしている物、秘密にしておきたいことを守ってもらえる。

- a) よく守られている b) 時々守られていないことがある
c) あまり守られていない d) わからない

(6) 子どもは自分の健康に気をつけてもらえる。

- a) よく守られている b) 時々守られていないことがある
c) あまり守られていない d) わからない

問9 「権利ノート」配布後、あなたの職場やあなた自身が、「権利ノート」の趣旨をふまえた取組みを新たに行ったり、これまでの取組みの内容を強化したりしたことはありますか。

- a) ある b) ない

問10 問9で「a) ある」と答えた人、具体的にどのようなことを行いましたか。

問11 あなたは子どもが施設で生活していて、困ったり、不満があったりした場合、主に誰に相談していると思いますか（あてはまるものがあればいくつでも○をつけて下さい）。

- a) 施設の先生 b) 学校の先生 c) 施設の友達
d) 学校の友達 e) 親 f) 親戚 g) 兄弟姉妹
h) 子ども家庭センターの担当者
i) その他 ()

問12 「権利ノート」には、子どもが、困ったとき、自分のことをだれも聞いてくれなかった場合、子ども家庭センターの担当のケースワーカーに連絡できる様、連絡先が記載されていますが、それは子どもにとってよいことだと思いますか。

a) 思う b) 思わない c) わからない

問13 子どもが、施設生活の中で、不平・不満を持った場合に、施設や子ども家庭センターの職員以外の者から構成される、いわゆるオンブズパーソンのような第三者機関に連絡できるシステムを整えることは必要だと思いますか。

a) 思う b) 思わない c) わからない

問14 問13で答えたその理由をお書き下さい。

問15 あなたは、「権利ノート」またはそれに類する物が他府県の施設の子ども達にも配られた方がよいと思いますか。

a) 思う b) 思わない c) わからない

問16 「子どもの権利ノート」について、あなたが特によいと思う点、逆に問題があると思う点や、さらに補充したりもっと工夫したりすべきだと思う点がありましたら自由にお書き下さい。

ご協力ありがとうございました。

(なお、表紙にも回答部分がありますので、忘れずにご記入下さい)