



KAWASAKI CITY

都市における子どもを取り巻く諸問題について考える



政策課題特別研究 B チーム

平成15年3月

まえがき

川崎市では、海外の事例研究を含んだ研究調査を通じて、政策形成に必要な国際感覚及び総合的な政策形成能力を身に付けた職員を養成するとともに、その研究成果を本市において具体化させていくことを目的として、平成13年度に「政策課題特別研究制度」を発足させ、今回が二年次目となります。

この研究テーマの設定にあたっては、各局が現在直面している政策課題について、庁内からの公募を行い、海外の事例研究を要する緊急課題であるか、全市的な課題であるか、などを基準として選定することとしております。

今年度は、「重工業地帯の再生と創造～もうひとつの『都市再生』～」、「都市における子どもを取り巻く諸問題について考える」という二つの研究テーマを設定し、昨年7月から研究活動を開始しました。本報告書は、「都市における子どもを取り巻く諸問題について考える」について、実際に本市の子ども行政に携わる若手二名の研究員がまとめたものです。

近年のような成熟した社会では、子どもや子どもを抱えた家庭を取り巻く環境は多様化・複雑化し、さまざまな問題が発生しています。平成12年にいわゆる児童虐待防止法が施行され、広報・啓蒙活動が活発化したこともあり、全国的にも児童虐待の相談・通報件数が激増し、既存の行政の制度枠組みだけでは、緊急を要するものに対しての迅速な対応や、その後の子どもや家族への十分なケアが難しくなっているのが現状です。川崎市でも、少子化・核家族化に加え、安心して子育てができる空間の減少、地域での人間関係の希薄化に伴う子育て家庭の孤立など、子育て環境は悪化し、育児への不安も増大しています。このような現状からも、関係機関の調整や民間団体・教育機関との連携など、行政内部だけではなく、地域と協働した子どもへの総合的な支援体制の強化や施策の展開が今後ますます重要となることは疑いようがありません。

このような問題意識をもとに、研究員2名が約8ヶ月をかけ研究活動を行った成果が、この報告書です。実際の業務で感じる行政施策の限界や慢性的な人手不足、関係機関との調整・連携の不十分さなど、現実的な課題を見据えた上で、海外の先進事例として、カナダとアメリカにおける子ども関連施策や施設・機関を調査・見学し、現地での取組み状況をヒアリングしてきました。両国とも行政制度やサービスの提供主体こそ日本とは異なっていますが、根底にある問題意識は同様であり、子どもの権利擁護や、子どもや家族へのサポート体制を充実させるべく、施設・機関の職員が日夜課題に取り組んでいる点では変わりありません。むしろ、基本的に子どもを家庭・地域においてケアしていこうとする流れのなか、民間機関との連携やNPO団体の活躍、またケアする職員へのサポート体制の充実などに触れた報告書の具体的な事例紹介は、私たちに多角的な視点で示唆を与えてくれると思います。

忙しい業務のなか、プライベートな時間を大幅に割いて精力的に報告書の作成を行った研究員のお二人にとっては、本当に大変な作業となったと思います。限られた時間のなかで数多くの事例を回ったこともあり、膨大な資料を整理して多くの情報を伝えるには、時

間的な制約もあり、必ずしも精緻な分析ができていないかもしれません。その点ではさまざまなご指摘を事務局までいただければと思います。しかし、多様な文化のなかで精力的な活動を行っている現場を見聞し、それを本市での取組みへとつなげていくことは、お二人にとっても、また本市にとっても大きな財産となるのではないかと思います。

最後に、忙しい現場から快く研究員を海外にまで送り出してくださった職場の方々、ヒアリング先の方々、関係機関の方々など、この研究活動を多くの方々が支えてくださったことを事務局から御礼申し上げます。子ども関連施策に直接関係されている方にも、あるいは業務上は関係ないが関心を持っておられる方にも、そして今はあまり関心がないという方にも、海の向こうもこちらでも、熱い思いを持って日々子どもに携わっている人々があり、現実の問題にいかにして取り組んでいるのかを改めて知り、みちを拓くひとつの足がかりにしていいただければと思います。

平成15年3月 総合企画局政策部

目 次

はじめに	1
第1章 川崎における子ども——現状と施策	2
トロントという都市について	13
第2章 Office of Child and Family Service Advocacy	14
第3章 Children's Aid Society of Toronto (CAS of Toronto)	20
第4章 Pape Adolescent Resource Center (PARC)	27
ボストンという都市について	32
第5章 JRI-Health Programs	33
第6章 The Home for Little Wanderers	42
第7章 The Children's Museum Boston	46
ニューヨークという都市について	52
第8章 New Alternatives for Children (NAC)	53
第9章 NYC Administration for Children's Services (ACS)	59
第10章 提 言	66
おわりに	69
参 考	70

はじめに

近年、核家族化や生活様式の変化などに伴い、都市における子育て環境は複雑化し、児童虐待・不登校・引きこもりなど、子どもを取り巻く問題は深刻さを増している。本研究では、子どもが安心して自分らしく暮らせる社会を築くため、都市が抱える子どもを取り巻く諸問題に対してどのように取り組んでいくべきなのか、海外調査を行って検討した。

第1章で見るように、川崎市内では、児童虐待関連施策や子どもの権利擁護施策など、子どもに関する多種多様な施策や取り組みが公的機関や民間団体・NPOによってなされている。しかし、各主体がそれぞれの動きを十分にふまえて連携をとるには至っていない。今後の課題は、公的機関相互間・あるいは公的機関と民間機関との連携、行政と地域との間の問題の共有化と連携、子どもの自立支援への取り組みなど、山積している。

以上の点を踏まえ、本研究は、調査対象国としてカナダとアメリカの2か国を選択した。カナダは、子どもの権利を社会的に尊重し、諸機関の連携の下に保障する法律やシステムが整備されているという点において、また、アメリカは、「子どもの権利条約」こそ未批准であるが、「子どもの最大の利益」という観点から同じく諸機関の連携の下に積極的な取り組みがなされているという点において、それぞれ大きな示唆を与えてくれると考えたからである。第2～9章は、その調査報告である。カナダでは、同国随一の大都市であり移民率が40%を超える多文化多民族で構成された国際都市・トロントを訪問した。調査対象としたのは、子どもの権利擁護機関である Office of Child and Family Service Advocacy、州政府より運営を委託された民間団体で、子どもとその家族に対して様々な保護・予防サービスを行っている CAS of Toronto、現在インケアにいる、またはかつてインケアにいた青少年の自立支援組織である PARC の3か所である。アメリカでは、まず、建国の歴史が始まった地であり同国の教育・学術研究の中心地であるボストンを訪問した。調査対象としたのは、児童福祉NPOの提供する青少年対象の HIV/AIDS プログラムである JRI-Health Programs、子どもの健全育成プログラム・予防プログラム・里親調整などを行う民間団体である The Home for Little Wanderers、ワークショップの手法を用いた体験型ミュージアムの先駆けである The Children's Museum Boston の3か所である。最後に訪問したのは、アメリカ最大の都市で世界の経済・文化の中心地でもあるニューヨークである。調査対象としたのは、重度身体障害児に対する里親及び養子縁組をサポートする民間団体である NAC、および、ニューヨーク市の児童福祉の中心機関である ACS である。

この海外調査の結果に基づき、第10章では、我々の提言を6点にまとめて示し、本研究の結論としている。この提言が、子どもを取り巻く諸問題の解決に少しでも貢献できれば幸いである。

川崎市健康福祉局児童部児童保健福祉課 久保田 信吾
川崎市健康福祉局児童部中央児童相談所 出路 幸夫

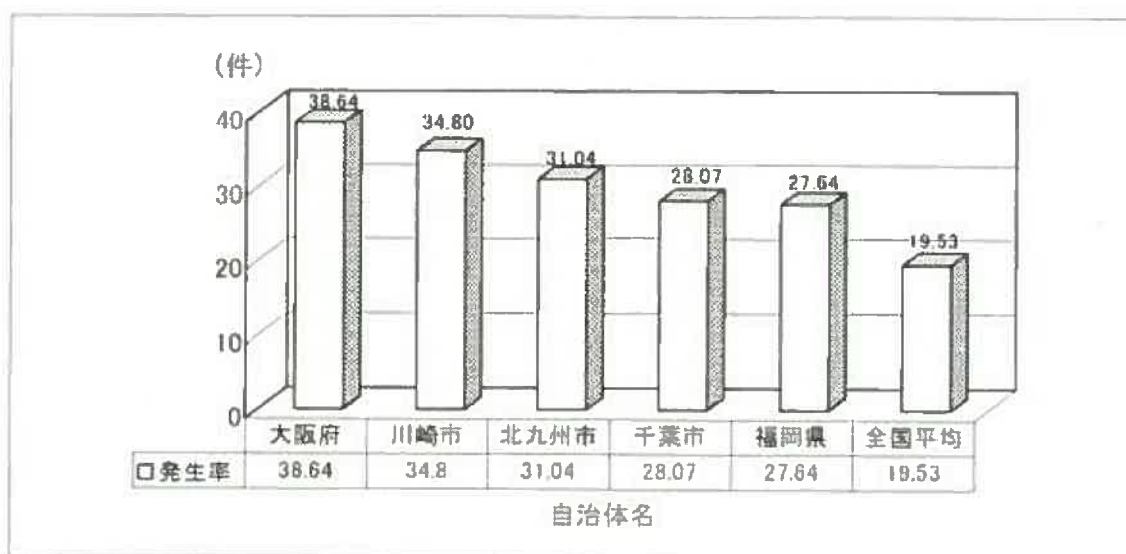
第1章 川崎における子ども——現状と施策

1. 現状

① 児童虐待

川崎市の平成13年度における人口10万人あたりの虐待相談・通告の発生率は、全国都道府県、および政令指定都市全59自治体中、第2位の高さである（平成12年度は全国第1位であった）。全国の平均は19.53件であるが、最も高いのは大阪府の38.64件、次いで川崎市の34.8件である（平成12年度は29.12件）。（図1-1参照）

図1-1 人口10万人あたりの相談・通告発生率（平成13年度）



出典：『平成14年度全国児童相談所長会議資料』厚生労働省 2002年

川崎市の児童相談所では、相談受付全件数が漸次増加傾向にある一方で、虐待相談処理件数は右肩上がりの傾向にある（表1-1参照）。平成13年度の児童相談所の虐待相談処理件数は、平成8年度のおよそ3.5倍となった（図1-2参照）。

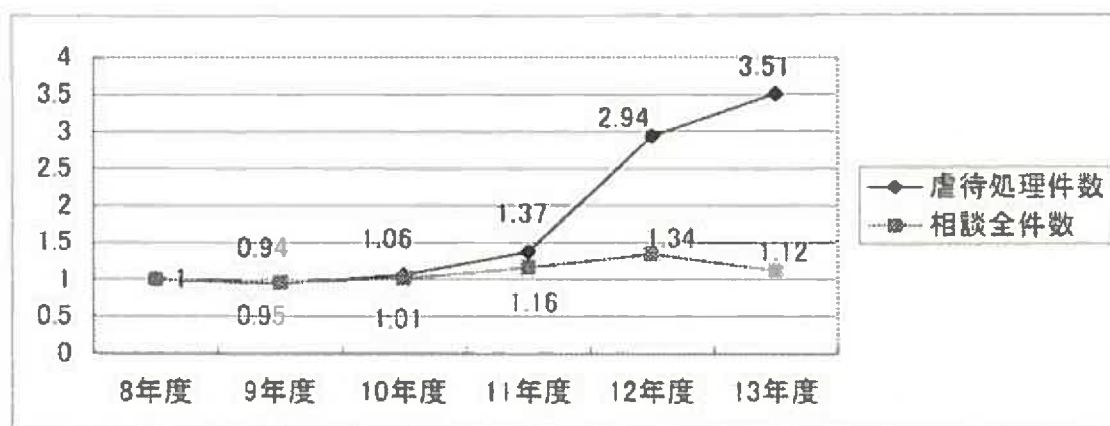
表1-1 児童相談所の相談受付全件数・虐待相談処理件数

年度	8年度	9年度	10年度	11年度	12年度	13年度
全件数	2,188	2,080	2,216	2,546	2,929	※2,450
虐待	124	117	131	170	364	435

※平成13年度は児童補装具事務等の業務を福祉事務所へ委譲したため、減少となった。

出典：川崎市中央児童相談所資料

図 1-2 児童相談所における相談受付全件数と虐待相談処理件数の推移
(平成 8 年度を 1 とした指数)



※平成 8 年度は、川崎市児童虐待問題対策委員会が設置され、市全体としての虐待防止の取り組みが開始された年度であるため、基点の年とした。

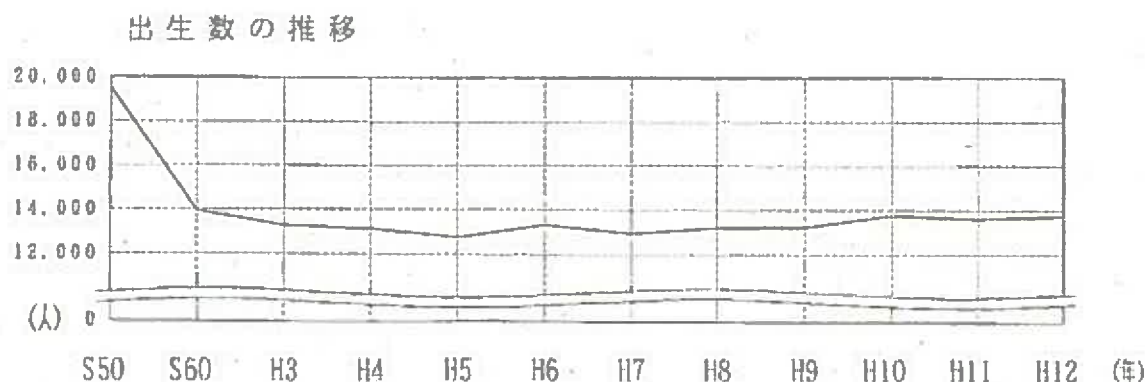
出典：川崎市中央児童相談所資料

② 子育て

出生数の推移 (図 1-3 参照)

全国レベルでの出生数を見ると、昭和 40 年代には、1 年間に生まれてくる子どもの数はおよそ 200 万人前後であったが、近年では 120 万人を下回るまでに減少を続けている。川崎市もこの傾向の例外ではない。市内の出生数は、昭和 50 年以前は 2 万人を超えていたが、その後減少を続け、昭和 60 年に 13,912 人となった。平成 5 年の 12,741 人を底に、その後、1 万 3 千人前後とほぼ横ばいの状態が続いている。将来の出生数も概ね 1 万 3 千人台で推移すると予測される。

図 1-3 出生数の推移



出典：『子育ていいじゃん かわさき～川崎市保育基本計画～』

就学前児童数の状況（図 1－4 参照）

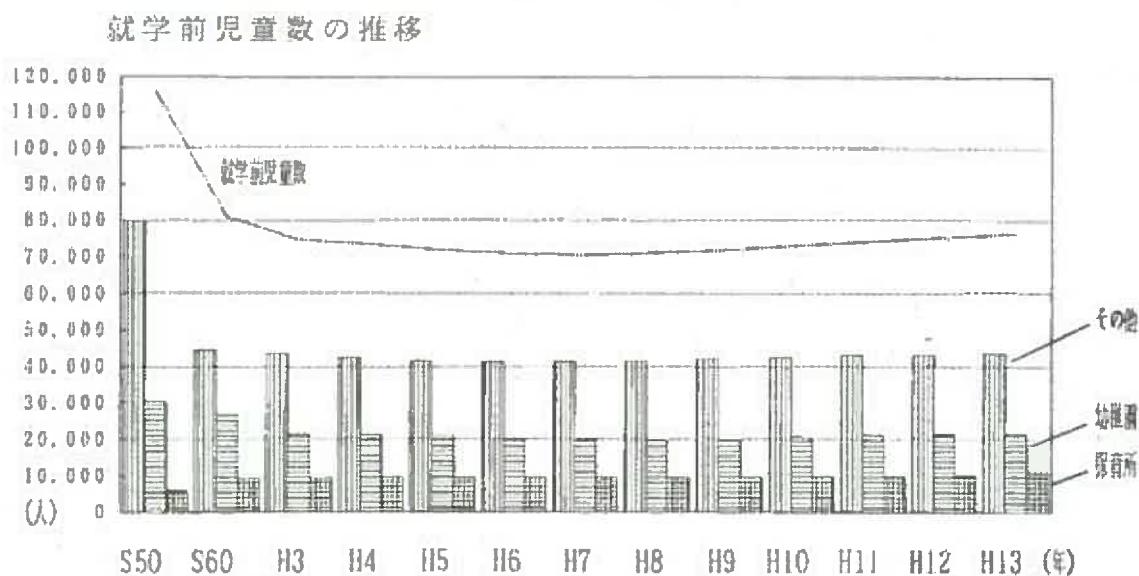
市内の子ども人口（就学前児童 0～5 歳）は、少子化の進行に伴い、昭和 50 年当時の 115,925 人に対し、昭和 60 年には 80,950 人となり、平成 7 年には 70,411 人にまで減少した。その後、人口の増加や、第 2 次ベビーブームに生まれた子どもたちが出産年齢に達していること等から、増加傾向に転じ、平成 13 年には 75,711 人となっている。今後については、市の人口動向にもよるが、少子化の進行により長期的には減少していくものと予測される。

認可保育所に通う児童数（0～5 歳）は、昭和 50 年当時 5,861 人（5.0%）であったが、その後増加し、昭和 60 年には 9,365 人（11.6%）となった。その後、平成に入り横ばいから微増傾向が続き、平成 7 年は 9,393 人、平成 13 年には 10,346 人（13.7%）となっている。今後は微増後、横ばいから微減傾向が予測される。

幼稚園入園児童数は、昭和 50 年には 30,351 人（26.2%）で 3 万人を超えていたが、児童数の減少に伴い昭和 60 年には 27,045 人（33.4%）となり、平成 6 年には 2 万人を割り込み、平成 7 年には 19,476 人（27.7%）となった。その後再び増加傾向となり、平成 13 年には 21,688 人（28.6%）となっている。

認可保育所や幼稚園に入所せず、家庭で養育されている児童の数は、昭和 50 年には 79,713 人（68.8%）であったが、その後減少を続け、昭和 60 年には 44,540 人（55.0%）となり、平成に入りほぼ横ばいの状態が続き、平成 7 年には 41,542 人（59.0%）、平成 13 年には 43,677 人（57.7%）となっているが、その多くは 3 歳未満の乳幼児で、4 歳・5 歳になると幼稚園や保育所を利用している状況がある。

図 1－4 就学前児童数の推移



2. 川崎市の施策

① 児童相談所

組織・職員

児童相談所は、児童福祉法 15 条により都道府県・政令市が設置を義務づけられた児童福祉行政の第一線機関である。川崎市は、中原・高津・宮前・多摩・麻生の 5 区を管轄する中央児童相談所と、川崎・幸の 2 区を管轄する南部児童相談所とを設置している。中央児童相談所には一時保護所が付設され、種々の事情や問題を抱える家庭の児童を昼夜保護し、心身の安定と健全な生活習慣の回復を図り、生活指導・行動観察・施設入所準備の指導等を行っている。

中央児童相談所の組織は、庶務係・保護係（一時保護所を担当）・判定係・相談指導係・児童虐待対策緊急対応チームからなる。児童虐待対策緊急対応チームは、近年の児童虐待件数の増加に対処すべく、平成 13 年度に新設された。また、南部児童相談所の組織は、判定係・相談指導係からなる。

職員としては、一般事務職のほかに、児童福祉司・児童相談員（非常勤）・児童虐待対応協力員（非常勤）・心理判定員・看護師・医師（非常勤）・児童指導員・保育士・夜間児童指導員（非常勤）等が配属されており、これらの職員のチームによる判定とそれに基づく指導、措置等の処遇が児童相談所の専門性を支える根幹となっている。

相談業務の流れ

児童相談所では、18 歳未満の児童に関わるあらゆる問題の相談を受けつけている。

相談の経路・方法としては、家族や関係者等が直接来所する場合、警察・関係機関等からの通告による場合、福祉事務所（平成 15 年 4 月からは区役所保健福祉センター・地区健康福祉ステーション）からの送致による場合等がある。

受けつけた相談は、まず受付相談員が児童福祉司が面接を行い、相談の内容を理解するとともに問題を把握し、来談者が児童相談所に何を期待し、また児童相談所は何ができるかを判断する。

すべてのケースは、受理会議で協議し、今後の担当者、調査、一時保護の可否等を検討する。受理会議は、毎週 1 回定例で開かれるほか、虐待相談があった場合にはその都度即時に開かれる。その後それぞれの方針に基づき調査、援助活動がなされ、必要に応じて、一時保護による合同観察・生活指導や心理学的・医学的諸検査を行う。また、助言指導、他機関の紹介等簡単な処理で終結する場合もある。調査・観察等の結果は判定会議で、社会診断、心理診断、行動診断、その他の診断等を総合的に検討し処遇方針を決定する。通所中心の継続指導、家庭訪問等や地域とのつながりの中で指導をしていく児童福祉司指導等の在宅指導、養護・教護・障害等の施設入所、里親委託、国立療養所への委託、また、内容によっては家庭裁判所等への送致も行う。

さらに、処遇会議では、処遇中のケースの終結、変更（措置の解除、停止、変更、在所期間延長、処遇方針の変更等を含む）等について検討する。

児童相談所の相談援助活動は、児童にとって最も適切な処遇を図るため、各会議において専門的立場から検討・協議を行い処遇を決定し、また問題の内容・性格によっては施設関係者や関係機関の担当者、保護者等も含めた調整を柔軟に実施していくことを目標としている。

児童虐待問題対策事業・関係機関との連携

川崎市では、平成 6 年度以降、児童相談所に「児童虐待防止研究会」を設置して虐待問題へのアプローチを模索してきた。その後、深刻化する問題に積極的に取り組むため、平成 8 年、中央及び南部児童相談所職員・児童保健福祉課職員によって構成される「川崎市児童虐待問題対策委員会」を設置した。

さらに、平成 12 年 5 月、学識経験者・弁護士・家庭裁判所・警察・医師会・児童養護施設・社会福祉協議会（民生委員児童委員協議会・主任児童委員）・教育委員会（総合教育センター・小学校・中学校）・青少年育成課・福祉事務所・保健所・地域療育センター・児童保健福祉課・児童相談所等によって構成される「川崎市児童虐待防止連絡協議会」が発足し、年 2 回会議を開いている。また、市協議会の円滑な運営に資するため、各区ごとに区協議会も設置され、年 2～3 回会議を開いている。

川崎市児童虐待防止センター

平成 12 年 6 月、中原区の民間児童養護施設・新日本学園内に、川崎市児童虐待防止センターが設置された。これは、児童相談所が閉庁している夜間・休日において子どもの虐待に対応することを目的として設置された機関である。休日昼間の通報・相談には専門相談員が、夜間早朝の通報・相談には新日本学園職員が、それぞれ対応している。緊急対応が必要と思われる場合は、児童相談所に連絡の上、同所長の判断により緊急保護等の措置を取ることもある。

② 子どもの権利

川崎市子どもの権利に関する条例

1989 年 11 月、国連総会において「子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）」が採択され、日本も平成 6 年に同条約を批准した。これを背景に、平成 12 年 12 月 21 日に日本初の子どもの権利に関する総合的な条例として成立したのが、「川崎市子どもの権利に関する条例」である（平成 13 年 4 月 1 日施行）。条例案の策定作業は、平成 10 年 9 月に設置された「川崎市子ども権利条例検討連絡会議」とその作業委員会にあたる「川崎市子ども権利条例調査研究委員会」の場において、市民・子どもの参加の下、200 回を超える会議や集会を経てなされた。

同条例は、人間としての大切な子どもの権利を保障するとともに、家庭、育ち・学ぶ施設及び地域における子どもの権利を保障している。また、子どもが市政について自主的・自発的に意見を表明する機会を保障するため「川崎市子ども会議」を開催することとしている。さらに、市に「川崎市子どもの権利に関する行動計画」の策定を義務づけ、子どもの権利の保障状況の検証を行う機関として「川崎市子どもの権利委員会」を設置している。

人権オンブズパーソン

平成 13 年 6 月、「川崎市人権オンブズパーソン条例」が制定され、川崎市における人権救済機関として人権オンブズパーソンが新設されることが決まった。同時に、「川崎市子どもの権利に関する条例」も一部改正され、子どもは、人権オンブズパーソンに対し、権利の侵害について相談し、権利の侵害からの救済を求めることができることとされた。（なお、人権オンブズパーソンは、男女平等に関する人権侵害についての相談・救済も行う。）

この条例制定・改正に基づき、平成 14 年 4 月 1 日に人権オンブズパーソンが充足し、同年 5 月 1 日に相談業務を開始した。事務室は高津区の川崎市男女共同参画センター内に設けられている。2 名のオンブズパーソンの下に、心理・保健婦・社会福祉等の専門職で相談業務経験者である専門調査員が 4 名おり、相談・救済業務にあたっている。

相談・救済の対象となるのは、市内に在住・在勤・在学の子どもの、及び、市の児童相談所によって市外の施設に措置された子どもである。権利侵害についての相談は、電話・面接いずれでも行っている。本人だけでなく代理人・第三者による相談も可能であり、匿名でも構わない。専門調査員が相談を受け、助言・支援を行う。権利救済の申立は、相談と同じく本人だけでなく代理人・第三者によっても可能だが、原則として書面によって行わねばならず、匿名は許されない。オンブズパーソン・専門調査員は、必要な調査・調整等を行うとともに、関連行政機関・民間団体等と連携し、効率的な救済活動の実現を図る。調査対象が事業者で、頻繁または重大な権利侵害が行われている事案の場合は、是正の要求を行い、応じない場合は市長に公表を求める。また、調査対象が市の機関である場合は、必要と認めたときは市民オンブズマンと共同で是正勧告や意見表明を行う。是正勧告は、対象機関からの是正報告を受けた上でなお必要がある場合は公表し、制度改善の意見表明は必ず公表する。

③ 子育て支援

保育所

保育所（保育園）は、保護者の就労・出産・病気などの理由により子どもの保育が困難なとき、子どもを預かる施設である。児童福祉法 35 条に基づき設置されるのが認可保育所であり、市が直接設立する公立保育所と、市の認可を受けて民間団体が設置する民間保育所とがある。現在、川崎市内には、公立保育所が 88 園・民間保育所が 21 園設置されており、公立保育所の割合が高いのが特徴である。認可保育所が受け入れているのは、0 歳から就学前の子どもである（0 歳児の受入れ枠がない保育所もある）。利用時間は、基本的には午前 7 時半から午後 6 時までの間であるが、一部の公立保育所では午後 7 時まで、一部の民間保育所では午前 7 時から午後 7 時までの延長保育を実施している。なお、川崎区本町の民間保育所「夜間保育所あいいく」では、多様化する就労形態に応えるため、午後 10 時まで子どもを預かっている。保育料は、世帯の課税額や子どもの年齢によって異なる。

これとは別に、児童福祉法に規定する認可を受けていない保育施設として、いわゆる認可外保育所が存在する。市では、認可外保育所を地域保育園として位置づけ、その一部を

援護対象としている。

保育を希望する児童数は、昭和 50 年代後半から 1 万人台であったが、平成 3 年の 10,062 人を底に増加に転じ、平成 13 年には 11,989 人となっている。今後は 1 万 2 千人台を上限に、横ばいから微減傾向で推移するものと予測される。保育所に入所できない待機児童数は、保育を希望する児童数の増加に伴い、平成 13 年には 1,184 人になった。認可保育所に申込みをし、要件を満たしながら入所できない 0 歳から 3 歳未満の子どもを受け入れる施設として「赤ちゃん安心 おなかま保育室」があり、市北部を中心に設置されている。

平成 14 年 2 月、『子育ていいじゃん かわさき～川崎市保育基本計画～』が公表され、今後の保育施策推進の基本的な考え方が示された。

① 保育所の整備と運営

保育所利用希望者のピークを平成 17 年の 12,500 人と推定し、平成 14 年度当初受入れ人数 11,500 人を差し引いた 1,000 人を、平成 18 年度までの整備目標値とした。認可保育所で 890 人、地域保育園・おなかま保育室・家庭児童福祉員（保育ママ）で 110 人の受入れ枠拡大を目指す。また、利用しやすい保育所を求める市民ニーズに対応するため、駅周辺型保育所の整備を進め、一時保育や長時間延長保育等、多様な保育サービスを実施する。整備目標数は、平成 23 年度までに 17 園である。新設する保育所は、民間運営を基本とする。既存の公立保育所のうち、駅周辺型保育所の条件に適ったものについては、民営化を図る。民営化目標数は、平成 23 年度までに 8 園である。

② 多様化する保育ニーズへの対応

働く女性の増大が見込まれる中で、多様化する保育ニーズに対応するため、民間事業者との連携のもとで、延長保育、休日保育、一時保育、乳幼児健康支援一時預かりなどの多様な保育サービスの充実を図る。

③ 公立保育所の役割強化

公立保育所の経験豊かな保育士の専門知識・技術を活用し、在宅児を含めた地域の子どもの健全育成や子育て家庭への支援等、地域における子育て支援機能を一層強化する。また、必要に応じて地域保育園、家庭保育福祉員（保育ママ）等に対する助言・指導を行い、地域における保育水準の向上を図るとともに、児童相談所、保健所、福祉事務所等との連携を確保し、虐待の予防など、地域の児童福祉の向上を図る。

④ 地域保育園への支援と指導の徹底

地域保育園は、柔軟で特色のある教育、低年齢児保育や長時間保育など認可保育所では対応しきれない部分を担っており、また、待機児童の解消に果たす役割も大きい。こうした現状を踏まえ、引き続き地域保育園の支援に努めるとともに、公立保育所の経験豊かな保育士を活用した助言・指導体制を構築する。

地域子育て支援センター

先にも触れた川崎区本町の民間保育所「夜間保育所あいいく」には、現在、地域子育て支援センターが開設されており、子育てに関する相談や情報提供、催しなどを行っている。

開設日時は月曜～金曜の午前9時から午後4時までであり、概ね就学前の乳幼児を対象としている。また、地域子育て支援センターでは、ふれあい子育てサポート事業も行われている。これは、育児の援助を行いたい人（子育てヘルパー会員）と育児の援助を受けたい人（援助会員）が、それぞれ子育て支援センターに会員登録し、会員相互による育児援助活動（一時的に子どもを預かる・保育所や幼稚園への送り迎え）を行うという事業である。

『子育ていいじゃん かわさき～川崎市保育基本計画～』では、地域の子育て家庭に対する育児不安等の相談や、情報の提供、子育てサークルなどの育成や支援の拠点として、地域子育て支援センターを各区に整備するという方針が示された。整備目標数は、平成23年度までに14箇所である。また、ふれあい子育てサポート事業についても、従来は川崎区・幸区でモデル的に実施されるにとどまっていたが、全市展開を図るべきものとされた。

④ 子どもの施設

こども文化センター

こども文化センターは、「川崎市こども文化センター条例」（昭和35年12月制定）に基づき、中学校区に1つの割合で市内59か所に設置されている児童館施設である。その目的は、「児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進するとともに情操を豊かにし、もって児童の健全な育成を図る」ことにある（同条例1条）。集会室・図書室・遊戯室・学習室などを備えており、地域の青少年を対象としたレクリエーション活動をはじめ、乳幼児グループの育成や支援を行うなど、青少年健全育成活動の場として位置づけられている。また、仕事や長期の病気などで保護者が昼間家庭にいない児童（小学1～3年生）を預かって生活指導を行う留守家庭児事業（学童保育）も行ってきた。

平成15年度、こども文化センター事業は大きく変容する。これまでは、1ヶ所を除き市民局青少年育成課所管の市直営事業であったが、その運営が財団法人かわさき市民活動センター（及び社会福祉法人青丘社）に委託される。また、留守家庭児事業は切り離され、わくわくプラザ事業（後述）に統合される。

わくわくプラザ

わくわくプラザは、放課後や土曜日・夏休みなどに、小学校施設を活用して児童の遊びや生活の場を確保し、様々な文化・スポーツ活動などを行い、異なった年齢層の仲間づくりを支援する事業である。平成12年度から、各区それぞれ1つずつの小学校でモデル事業として行われてきたが、平成15年度からは、すべての市立小学校で行われる。

わくわくプラザは、小学1年生から6年生までのすべての児童を対象としている。開設日は月曜から土曜までであり、開設時間は放課後から午後6時までである（学校休業日は午前8時半開始）。児童は、空き教室を改造するなどして整備されたプラザ室を利用できるほか、校庭・体育館などで遊ぶこともできる。わくわくプラザを利用するためには、事前に「わくわくプラザ申込書」を提出して登録を受けることが必要であるが、登録を済ませた児童がわくわくプラザをいつ何時まで利用するかは自由である。

わくわくプラザの運営は、前述のとおり、財団法人かわさき市民活動センター（及び社

会福祉法人青丘社）に委託される。区運営指導担当主幹の統括の下に、1日4名のスタッフを基本とし、スタッフリーダーとチーフサポーター・サポーターが児童の遊びや活動の支援を行う。また、状況によってはスタッフの増員を行うこともある。

従来こども文化センター等で行われてきた留守家庭児事業（学童保育）も、わくわくプラザに統合される。留守家庭児事業の対象者は小学1～3年生であったが、わくわくプラザの対象者は小学1～6年生に広げられた。また、留守家庭児事業の利用時間は午後5時半までであったが、わくわくプラザは午後6時まで利用できる。定期的な利用をする場合は、保護者が利用予定日を知らせ、予定日に児童が来なかった場合は、スタッフが学校や保護者と連絡を取り合って、児童の所在の把握に努めるものとしている。

3. 民間の取り組み・ネットワーク

① 不登校・引きこもり

フリースペースたまりば

平成9年に設立され、平成7年に現住所（高津区久地）に移転した「フリースペースたまりば」は、行き場・生き場を失った子どもや若者及びその保護者に対して、一人ひとりが安心して過ごせる居場所をつくり、学校外での多様な学びや育ち・生き方を支援し、自己肯定感を取り戻す人間関係を育む環境と文化を創造することを目的とした民間非営利団体である。平成15年1月31日現在、たまりばの日常の活動に参加する個人会員は126名、たまりばの趣旨に賛同し経済的に支援する応援会員（個人・団体）は108名である。たまりばの利用者は、1日平均約30名である。

たまりばは、だれもが安心して過ごせる居場所として、毎週月曜から金曜、午前10時半から午後6時まで開設されている。また、不登校・引きこもりなどで悩む本人や家族等の相談を受けつけ、援助も行っている。さらに、機関紙「たまげた通信」の発行・ホームページの開設などによって情報提供を図るとともに、懇親会の開催や講演活動を通して、保護者・教育関係者・学生・市民の学習と交流の機会を設けている。

たまりばでは、フリースペース利用者の自主企画・活動の支援も行っている（もちろん、来場者への参加強制は一切ない）。活動内容は、年40回ほど開かれるショートミーティングや、年12回ほど開かれるロングミーティングの場で決められる。やってみたいことが浮かんだら、「この指とまれ」でみんなに呼びかけて仲間を募ることができるのである。こうして、自然観察・ワークショップ・野外体験・イベントなど、様々な「この指とまれ」が行われてきた。また、これとは別に、楽器演奏・ジャズダンス・料理教室など、常設の連続講座も開設されている。

さらに、たまりばは、行政との連携活動も行っている。「川崎市不登校協議会」への参加もその一環である。そこでは、教育委員会（指導課、総合教育センター、生涯学習推進課、人権・共生教育担当）・市民局（子どもの権利担当）の担当者との間で、不登校児童・生徒の支援に関する協議を行っている。教育委員会は、不登校の児童・生徒を対象とした適応

指導教室を市内5か所で開設しているが、その定員は過少であり、民間団体の活動が必要不可欠である、という現実がそこにはある。

② 子育て支援

子育てサークル

川崎市内には数多くの子育てサークルが存在するが、それは、「母親クラブ」と「自主サークル」の2種類に大別される。

母親クラブは、昭和36年ごろ宮前区の農村地域の若い母親の交流のために作られた「若妻会」がその始まりと言われ、その後市内各地域に広まった。その組織形態は、川崎市社会福祉協議会を母体とし、町内会・子ども会に属して活動するものがほとんどであった。したがって、町内会に加入すると自動的に母親クラブにも加入することになり、乳幼児も含む世帯全員が会員となっていた。最盛期の昭和56年頃には約220～230の母親クラブが存在したが、その後、少子化に伴い町内会単位での活動が困難となり、町内会加入率自体が低下したこともあいまって、現在ではその総数は162に減っている。ただし、解散・休部も多いが新規結成も多い。最近では、町内会に属さず直接区社会福祉協議会に結成届を出して設立された自主活動型の母親クラブも増えている。自主活動型の場合、区社会福祉協議会の管轄区域を越えた会員構成となっているところも多い。その一方で、町内会加入と連動しないため、会員規模は小さくなっている。

これに対し、自主サークルは、母親クラブとは異なり、社会福祉協議会に登録せず、文字通り自主的に活動している子育てサークルである。

かわさき子育てネットワーク

平成13年5月、川崎市内で独自に活動している子育てグループ及び子育て支援グループが、それぞれの活動の中で感じた課題や得た情報を共有しながら、子育て当事者の視点から川崎市全体の子育て支援について考え、市内の子育て環境をよりよくすることを目的に、「かわさき子育てネットワーク」を発足させた。会員は、子育て＊井戸端会議（川崎区）・幸子育てネットワーク（幸区）・子育てネットワーク紫陽花（中原区）・子育て支えあいネットワーク満（高津区）・スマイルフレンド（高津区）・プレーパークーズ（高津区）・カンガルークラブ（宮前区）・地域で子育てを考えよう連絡会（宮前区）・子育てを考える会「グループ」（多摩区）・ままとんきっず（多摩区）・楽しい子育てを考える会（麻生区）の計11団体の有志である。調査や提言活動、その報告集会等を開催するなど、活発なネットワーク活動を行っている。

4. 今後の課題

以上に述べた通り、川崎市内では、子どもに関する多種多様な施策や取り組みが公的機関や民間団体・NPO等によってなされている。しかし、各主体がそれぞれの動きを十分にふまえて連携をとるには至っていない。今後の課題としては、以下の諸点が考えられる。

- ・ 公的機関相互間・あるいは公的機関と民間団体との連携の強化

- ・ 行政と地域との間の問題の共有化と連携の推進
- ・ 子どもの自立支援への取り組み
- ・ 子どもの権利条例を踏まえた子どもの権利擁護施策の展開

そこで、本研究では、カナダとアメリカの両国において、都市が抱える子どもを取り巻く諸問題に対してどのような取り組みがなされているのか、調査することにした。カナダは、子どもの権利を社会的に尊重し、諸機関の連携の下に保障する法律やシステムが整備されているという点において、また、アメリカは、「子どもの権利条約」こそ未批准であるが、「子どもの最大の利益」という観点から同じく諸機関の連携の下に積極的な取り組みがなされているという点において、それぞれ大きな示唆を与えてくれると考えたからである。

○ 参考資料

高橋重宏『子ども家庭福祉論』放送大学教育振興会 1998年

『子どもへの虐待防止のためのマニュアル』

川崎市中央児童相談所・南部児童相談所 2000年

『事業概要 平成12年度版』川崎市中央児童相談所・南部児童相談所 2001年

『2001年（平成13年）度男女共同参画社会の形成にむけた市民調査研究報告書』

川崎市男女共同参画センター（すくらむ21） 2003年

『育つ力、育てる力を育むまち川崎をめざして～かわさき子ども総合プラン～』

川崎市 1998年

『共に生き共に育つ川崎をめざして～「生きる力」「創造性豊かな心」「共感する心」を育てる～ 川崎市青少年プラン』川崎市 2000年

『子育ていいじゃん かわさき～川崎市保育基本計画～』川崎市 2002年

『かわさきの子育てガイド』川崎市 2001年

○ 参考ウェブサイト

かわさき生活ガイド・福祉と健康・子育て

http://www.city.kawasaki.jp/guide/fukusi/fu_2.htm

川崎市保育基本計画

<http://www.city.kawasaki.jp/35/35syosi/home/kihonkeikaku/toppage.htm>

川崎市青少年プラン情報

<http://www.city.kawasaki.jp/25/25seiki/home/purannjyouho/index.html>

川崎市子どもの権利条例

<http://www.city.kawasaki.jp/25/25zinken/home/kodomo/index.htm>

川崎市人権オンブズパーソン

http://www.city.kawasaki.jp/75/75sioz/home/12nenji/ichiran_j60.htm

フリースペースたまりば

<http://www6.plala.or.jp/fs-tamariba/>

トロントという都市について

カナダは 10 の州と 2 つの準州で構成される連邦国家であり、連邦政府 (Federal Government)・州政府 (Provincial Government)・市町村 (Municipal Government) の 3 つのレベルの政府がある。ソーシャル・サービスなどのプログラムは州政府と市町村が所管しており、州ごとにその内容は異なる。

オンタリオ州はカナダで最も人口規模の大きい州で、11,410,046 人 (2001 年国勢調査) が生活している。これはカナダの全人口の 38% に当たる。その州都がトロントである。旧メトロポリタン・トロントは、トロント市 (Toronto City)、ノースヨーク市 (City of North York)、エトビコック市 (City of Etobicoke)、スカーボロウ市 (City of Scarborough)、ヨーク市 (City of York)、イーストヨーク区 (Borough of East York) の 6 自治体で構成されてきた。1998 年 1 月 1 日より、メガシティ (Mega-city) として旧メトロポリタン 6 自治体が合併し、新トロント市が発足した。新トロント市の人口は 4,682,897 人であり (2001 年国勢調査)、カナダにおける工業・商業の中心地である。移民率が 40% を超え、日常生活の中で 125 か国語が使用されていると言われるトロントは、カナダの都市の中で最も多くの民族が共存を試みるコスモポリタンな都市である。

第 2～4 章は、トロントにおける調査の結果報告である。調査対象としたのは、子どもの権利擁護機関である Office of Child and Family Service Advocacy、州政府より運営を委託された民間団体で、子どもとその家族に対して様々な保護・予防サービスを行っている Children's Aid Society of Toronto、現在インケア (里親委託措置などにより保護されていること) にいる、またはかつてインケアにいた青少年の自立支援組織である Pape Adolescent Resource Center の 3 か所である。

○ 参考資料

高橋重宏『子ども家庭福祉論』放送大学教育振興会 1998 年

○ 参考ウェブサイト

Statistics Canada <http://www.statcan.ca/>



写真
トロントの街並み

第2章 Office of Child and Family Service Advocacy

1. 機関の概要

Office of Child and Family Service Advocacy（子ども家庭サービス・アドボカシー事務所）は1984年に成立した「子ども家庭サービス法（Child and Family Services Act, 1984年、1990年改正）」に基づいて設置されているオンタリオ州政府の機関である。位置づけは州政府のコミュニティ・ソーシャル・サービス省に置かれており、子どもサービス部門担当の副大臣補佐の所管となっている。運営費用も全て公費で賄われているのだが、実質的には独立した権限を持っている。州政府の監督権限は予算と人事に限られており、たとえ大臣であっても、事務所の運営や職務内容等について関与することはできない。つまり、州政府のサービスに対する監視役を務めているのだといえる。

職務は、州政府が提供する子ども家庭サービスに関して、当事者である子どもとその家族のために行うアドボカシー活動（苦情処理、不服申し立ての受付、人権侵害の救済、権利の調整など）が中心である。具体的には、CAS（日本の児童相談所に相当）に保護されグループホームに入所したり里親に預けられたりしている子ども、少年院に入っている子ども、または障害児などの権利を守ることである。

また、個々のケースのアドボカシー活動だけでなく、所長には州政府の大臣及び官僚に対して意見を述べたり、助言・勧告等を行ったりする権限も与えられている。事務所は州政府の一機関なので、内部からの働きかけはきわめて効果的であるようだ。しかし、逆に州政府から予算や人事等の点で影響を受けることもあるそうで、絶えず州政府と緊張関係をもって活動を行っているという話に職員の業務に関するプライドを強く感じた。

さらに、州政府が迅速に適切な処置をとらない場合などは、マスメディアを活用した戦略的な広報などを行い、世論を喚起することもあるそうだ。



写真2-1
アドボカシー事務所の
スタッフと共に

2. アドボカシー事務所のスタッフ

事務所のスタッフには活動を実際に行う職員であるアドボケイターがおり、彼らはソーシャルワークの修士であり、子どもや家庭に関わるさまざまな分野での豊富な経験を持っている。また、中には現場のたたき上げの職員もいるようだ。彼らは州政府の職員であり、派遣元の身分を保障されたまま、この事務所での職務を遂行している。

その他に、もっと子どもたちのことを理解し活動にその声を反映しようとの意図から、かつてケアされた経験を持つ青少年をユース・コーディネイターとして雇用している。そして、世界各国からの学生もボランティアとして活動をしている。

3. アドボカシーの種類

アドボカシーという聞きなれない単語を英和辞典で引いてみると、弁護、支持、主張などである。弱者に代わって代弁するという意味である。

アドボカシー事務所が行うアドボカシーは、以下の3つに区別することができる。

- ① 権利に関する助言 (right advice)
- ② 具体的なケースについてのアドボカシー (case advocacy)
 - a) 相談 (consultation)
 - b) 不服申立て (complaint)
 - c) 対応困難ケース (hard to serve)
- ③ システムへのアドボカシー (systemic advocacy)

ケースアドボカシーは、個々のケースを主として無料の電話相談で行っている。システムアドボカシーとは、児童福祉の組織や施設のシステム全体の見直しを行っている。非営利であれ営利であれグループホームは民間のものが多いが、様々な問題を抱えているグループホームも多いようだ。

4. アドボカシー事務所の業務

① 電話で話を聞く

アドボカシー事務所の業務に関しては、弁護士の業務以外は比較的柔軟に規定されていて、状況に応じて臨機応変に対応できるようにしているという。しかし、日本の約3倍の面積を有するオンタリオ州に事務所はここひとつしかないので、ほとんどのケースは子どもや親、関係者などからの電話に対応することになる。

事務所には、年間約4,000件の電話がかかり、1998年からはアドボケイターのうち4人が専門にインテーク（初回受付面接）を担当している。インテークの方法は、まず子どもの不平・不満や言い分をすべて聞き、次に「どうしたいのか」「どうなったらいいのか」を聞いていく。その後に「そのためにはどんな手続きや方法があるか」を伝えていくことにしている。困難なケースについては、アドボケイターは全体で月2回会議を行い、助言している。

簡単に整理すれば、①権利についての助言提言。②子どもや親、関係者から電話相談を受け、助言・関与する。③多くの問題があるケースでは関係機関や関係者を集め解決のための計画を立て進行を見守る。④権利・処遇につき調査した結果を公表し、政策やその運用に影響を与える、などである。

② アドボケイターの介入

子どもが自分で解決できない場合は、子ども自身の依頼または了解を得て、アドボケイターが介入することになる。これはアドボケイターが電話で仲介することもあるし、直接出向いて当事者と面会することもある。子どもの気持ちを伝え、もちろん大人の話も聞く。そして、大人の言い分も子どもにきちんと伝える。アドボケイターがそのような仲立ちとなり、こじれていた問題の解決を図るのである。

ただし、この時もっとも大切なことは、子どもを一人のクライアントとして捉えることである。そして、必ず子どもが何を欲しているかを聞いてから行動するそうである。どのような場合でも、親や大人の言い分だけでなく、必ず子どもの言い分を聞くことを徹底しているようだ。

繰り返しになるが、広大なオンタリオ州に事務所はひとつ。スタッフも人しかいないため、事務所の業務に地域の人々の協力は欠かせない。よって、コミュニティの責任でその子に必要なサービスを提供し解決するようにも助言を行っている。

5. アドボカシー事務所の理念・原則

この事務所の活動の基本は、「子どもの意見を聞く、意見を言う機会を保障する」ことである。たとえ子どもの要求が利己的なものであっても、まずは言える、聞いてもらえる機会を保障することが事務所の主要な役割である。

以下に事務所の理念及び原則を列記しておく。

- ① 子どもやその家族が自分自身で話ができるようにエンパワーメントすることが大切である。ここでいう「エンパワー」とは、自分の中に持っている力を見出し、その力によって自分で話をするのを助けることである。
- ② 子どもやその家族の意見を聞くこと。たとえ、意見に同意できない場合でもまずは聞き、それから同意できない理由を説明していく。
- ③ 子どもを支援するのに「家族」を基本単位と考える。例えば、障害のある子どもでも、まずは「家族」内でケアできるようさまざまな公的扶助を考慮していく。その際、子ども本人の意思を優先する。
- ④ さまざまな文化、民族、宗教の存在を尊重する。少年院や里親でも、子どもが母語を話せるように要請し、10代の子どもの主張や同性愛者に対する権利の尊重も要請する。
- ⑤ 問題解決に際して苦情を言う側、言われた側が敵対関係にならず、双方に満足のいくよう調整をする。

- ⑥ 問題解決のためには、関係機関が連携し共同で責任をもつ。
- ⑦ 常にサービスが受け手のニーズに合っているかを検討し、完備されていない点があれば改善を促す。
- ⑧ 州の人々にアドボカシー事務所の存在を宣伝し、またサービスの内容やそれを受ける権利のあることを啓発していく。

6. ケアを受けている子どもの権利

Office of Child and Family Service Advocacy に連絡を取る権利は「子ども家庭サービス法」に明確に定められた法的権利であり、子どもたちは施設入所の時などに必ずその権利を有することを知らされる。また、30 日後にも改めて通知される。これは入所時には子どもが興奮していたり不安定だったりすることが多いので、落ち着いてから再度通知を行うという細心の配慮からだそうだ。

また、全てのインケア（里親委託措置などにより保護されていること）の子どもたちに渡されるハンドブックにも Office of Child and Family Service Advocacy の連絡先が必ず記載されている。さらに、グループホームなどにはアドボカシー事務所の電話番号入りのポスターを貼ることが法律で定められている。これはフリーダイヤルでかけられるという。

子どもが、施設外に直接意見を言えること、プライバシーを保障され宗教の自由を有すること、自己のケア計画に参加すること、入所の際に子どもに分かる言葉で、どういう権利があるかを知らされることなど、子どもの有する権利については「子ども家庭サービス法」に詳しく規定されているそうだ。

法律に規定されている権利や責任を実際に行うのは子どもたちに関わる機関や施設であるが、事務所の経験から見ると「権利と責任」をはっきり示している施設ほどうまくいっているという。そういった施設では「権利を主張する」ことは、同時に「相手の権利も侵してはならない」ということを理解させている。



写真 2-2
事務所に掲げられた
子どもの絵
Not Tomorrow
Today という言葉が
印象的

7. IMPAC

Office of Child and Family Service Advocacy の業務に関してきわめて重要な意味をもっているのが IMPAC である。これは Interministerial Provincial Advisory Committee というのが正式名称の諮問委員会である。弁護士、精神科医、心理学者、ソーシャルワーカーなどの専門家と関係する 4 つの省の代表がメンバーとして集い、月に 1 回、事務所が抱える困難なケースについて検討する。特徴的なのは、この場で何らかの解決策を必ず出すというスタンスである。「決定権を持っていない人は、この会議に出る資格はない」そうで、それだけ迅速な対応を心がけていることがわかる。IMPAC のために、特別の予算を組んでいる省もあるそうだ。

8. 川崎市の施策に照らして

① 子どもの権利ノート

川崎市でも児童養護施設等に入所する児童に対して『これからの生活に向けて～子ども一人ひとりが守られること（権利）・守ること（責任）』という小冊子（子どもの権利ノート）が手渡される。これは神奈川県、横浜市及び川崎市の児童福祉関連部局が共同で平成 12 年に作成したものである。施設や、施設での生活や決まり事などを豊富なイラスト入りで簡単に説明すると共に、自分の思いや考えを伝えることの重要性、いじめや暴力、体罰や差別から守られることなどが書かれている。

そして、巻末には神奈川県下の各児童相談所の連絡先と「子ども人権ホットライン」の電話番号が記載された相談機関一覧と共に、「川崎市人権オンブズパーソン」行きの葉書が綴じこんである。この葉書の裏に相談したいことなどを書いてポストに投函すれば、人権オンブズパーソンが相談や助言を行うという。

② 川崎市人権オンブズパーソン

川崎市では平成 14 年 5 月 1 日から人権オンブズパーソン制度の業務を開始した。この制度は、①子どもへのいじめ・虐待・学校とのトラブルなど、子どもの人権に関する侵害や、②性差別・セクハラ・配偶者からの暴力など、男女平等にかかわる人権侵害等を受けた市民に対して、簡易な方法で安心して相談や救済の申立てができる人権の救済機関であり、以下のことを行う。

- ① 人権侵害の相談を受けて、助言・支援を行う。
- ② 人権侵害についての救済申立てを受け、必要に応じ調査を行う。
- ③ 当事者の調整役や、関連する他の機関の権限や機能を活かすよう連携する。
- ④ 市の機関に制度改善の意見表明や是正勧告を行うことができる。
- ⑤ 市の機関以外の場合には、改善の要請を行うことができる。また、場合によっては市長による公表を求めることができる。
- ⑥ 人権に関する課題について、意見の公表を行うことができる。

また、申立ての原因となったことが市の区域内で生じたときには、人権侵害を受けてい

る本人だけでなく、家族や友人、知人、第三者でも相談や救済の申立てができる。相談や救済の申立ての方法は、最初は電話での相談となる。その後は電話・書面・口頭など、いずれの方法でも可能であり、費用は無料である。

子どもの人権に限ってみれば、Office of Child and Family Service Advocacy の理念や業務内容と共通する点も多く、画期的な制度であるといえる。しかし、決定的に異なるのは、人権オンブズパーソンには決定権がなく、勧告や要請しかできないことである。法的にも克服すべき点は多いと考えられるが、IMPAC のようにその場で強制力をもった決定を行うことができれば、より効果的な対応が可能となるのではないか。人権オンブズパーソンの活動はまだスタートしたばかりではあるが、着実に実績を積み上げているようである。市民に十分周知されてからの今後の活動を期待したい。

○ 参考資料

『第 26 回資生堂児童福祉海外研修報告書』(財)資生堂社会福祉事業財団 2000 年

『第 27 回資生堂児童福祉海外研修報告書』(財)資生堂社会福祉事業財団 2001 年

『子どもの権利擁護と自立支援』(社)子ども情報センター 1998 年

『これからの生活に向けて』川崎市 2000 年

○ 参考ウェブサイト

川崎市人権オンブズパーソン <http://www.city.kawasaki.jp/75/75sioz/home/>

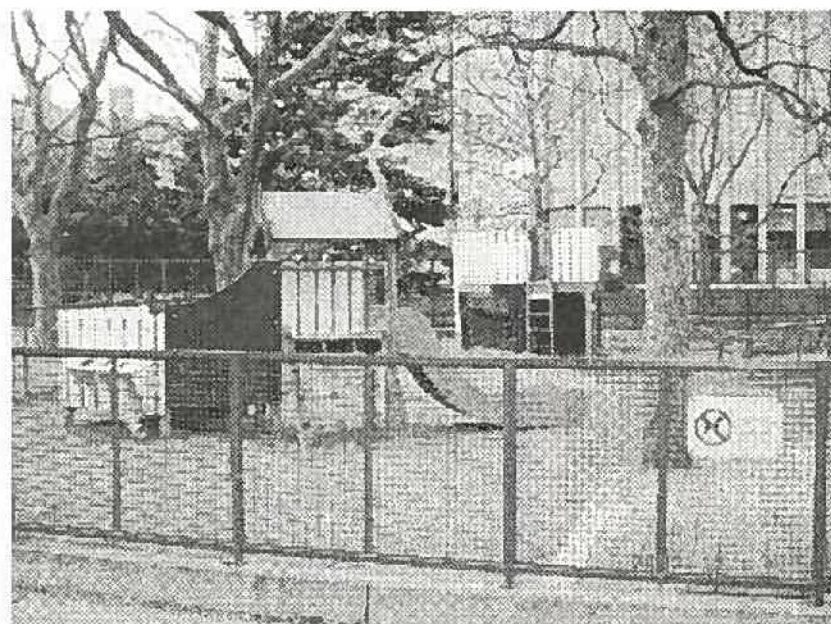


写真 2-3

トロント市役所前の
児童遊園

嚴重に網で囲われ子
どもと保護者しか立
ち入ることができな
い。

第3章 Children's Aid Society of Toronto (CAS of Toronto)

1. 機関の概要

カナダは10の州から成り立っているが、それぞれ州ごとの責任で政策が展開されている。60年代以降、オンタリオ州では児童福祉プログラムの理念が大きく変化した。施設収容プログラムからコミュニティ・ベース・ケア (Community Based Care) の方向へ変化した。これは児童家庭サービス (child and family services) への転換であり、具体的には、児童家庭サービス・プログラム (child and family services program) が積極的に推進され、家庭支援 (family support)、積極的にサービスを家庭に届けるプログラム (community outreach program)、ホームビルダー・プログラム (home builder program) などが強化された。現在、トロント市には CAS of Toronto (Children's Aid Society of Toronto: CAST)、カンリック CAS とユダヤ系児童ファミリーサービス、先住民児童ファミリーサービスの4団体があり、「子ども家庭サービス法」に基づいた児童福祉サービスを実施している。これらは、クァンゴ (QUANGO: Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization) と呼ばれる半民営組織であり、財政的にはすべて政府が負担し民間が運営するというもので政府の機関とは区別されている。私たちが今回訪問した CAS of Toronto はその中の機関のひとつである。そのため、職員の身分は公務員ではない。CAS of Toronto は「中央」をはじめ、全部で6つの支部に分かれて活動している。CAS の業務内容は、日本の児童相談所に相当するものとなっており、活動内容は次のようになっている。

- ① 家庭のまとまりを維持するために家族への助言指導、カウンセリング、その他のサービスを提供する。
- ② 16歳未満の子どもへの虐待（身体的、ネグレクト、性的、心理的）の訴えを調べる。
- ③ 親が養育できない子どもを保護し援助をする。
- ④ 多文化およびコミュニティ・ワークのプログラムを提供する。

2. 組織と予算規模

CAS of Toronto はトロント市内に6ヶ所あり、職員数 850 人から 880 人程度。年間予算はカナダ \$ 140,000,000 で、人件費と措置費の割合が半々である。

実際の相談援助に当たる各ブランチでは組織を①インテーク（初回受付面接）部門、②チャイルドサービス部門、③ファミリーサービス部門の3部門に分けて対応している。

- ① インテーク部門 ～ 州のリスクアセスメント（虐待の程度や危険度を評価する指標）に基づいて対応する。
- ② チャイルドサービス部門 ～ 子どもの処遇にだけ関わる。長期措置に至るケースは、ケアプランを立てていく。子どもが家族のもとに帰れない場合は、原則的に18歳まで（例外で21歳まで）担当する。

③ ファミリーサービス部門 ～ 子どもの一時保護や長期措置をする場合、家庭環境を整え、子どもを家族のもとに帰して行くことを役割としている。

上記のように組織を3部門に分けることは、職員を徹底的な専門職にしていくということを目指しており、責任を分化することによって職員の負荷を減らすというメリットもある。

職員の専門性の確保とその養成のために CAS ではこれまで 30～40 年間にわたって、ソーシャルワーカーには大学でソーシャルワークを専攻し学位を取った人を採用してきたが、最近ではそれだけでは確保できない状態になってきた。そのため、昨年から採用条件の基準枠を広げて、個別に面接して採用している。



写真 3 - 1
CAS of Toronto の中
央部門の建物

3. 里親、グループホーム中心の養護システム（児童養護施設はない）

カナダには、日本でいう児童養護施設のような多人数の施設はない。治療的なケアが必要な子どもや障害のある子どもについてはトリートメントセンターなどの施設でケアされるが、それらの子どもを除いて養護の必要な子どもはすべて、里親、グループホームなどの家族単位や6人程度の少人数で養護するシステムが取られている。

現在、CAS of Toronto に登録している里親の数は380家族であり、CAS of Toronto が直接運営しているグループホーム（最大6名まで受け入れる）は4ヶ所あるが、それだけでは公的保護を必要とする子どもの数が多く、受け皿が足りないため、民間の営利団体に登録している里親や、そこが運営しているグループホームなども利用せざるを得ない状況がある。

問題は、これらの営利団体に所属する里親やグループホームへの委託の場合、費用が高くなってしまうという点である。このような状態のなかで、私たちが今回訪問した 2002 年 12 月の時点で、カナダ連邦政府は営利目的の里親への委託費用に対し、所得税を課すこと

を決めている。これによって営利団体に所属する里親と CAS に登録する里親の受ける委託費用の格差の是正とともに、CAS への里親登録の増加が期待される。しかし CAS of Toronto では、これらの動きに対していずれ CAS 内の里親やグループホームの委託費用に対しても課税されるのではないかと危惧を抱いている。ちなみに現在、CAS of Toronto に所属している里親への委託費用は 1 日あたりカナダ \$26 であり、被虐待児を養育する専門里親に対しては、もう少し高い委託費用の設定となっている。

4. 里親募集と認定、登録、研修について

① 里親募集

CAS of Toronto では里親を募集するために、“Hopes for Kids” というパンフレットを作成し、里親希望を増やしていけるようなイメージ作りに力を入れるとともに、既に里親になった家族に対しても、希望や自信、知識を身につけていけるようなサポートを心がけている。里親募集に関する電話番号を一つにまとめ、かかってきた電話は身近な CAS of Toronto の担当部署に転送されるシステムをとっている。

里親希望の相談が入ると里親希望の家族に対するインタビューや里親になるための基本的な情報、条件、必要とされる資格、委託される子どもたちの置かれている家庭環境や子どもたちの状態などについて、7 回にわたってセッションを持つ。

② 里親認定と登録

上記のセッションを受けたうえで、なおかつ里親になりたい家族（成人だけではなく子どもも含む）については家族全員に面接を実施する他、健康診断などのメディカル・チェックや犯罪歴の調査、さらにその家族と一定年数以上の付き合いがある友人、知人からの情報も得るという方法で、里親としての適性を見極めるようにしている。

③ 研修

これらの調査を経て、里親としての適性が認められた場合は CAS に登録される。登録後の里親に対してはサポートワーカーがつき、6 週間に 1 回の割合で里親が集まり、互いに抱えている問題や、課題について話し合うようにしている。

5. 子どもの保護に係わる司法との関係

CAS of Toronto では弁護士を含む 45 人のスタッフが法的対応の実務に当たっている。保護者が直接養護相談に来る場合は、必要と判断されれば一時的なケア（里親やグループホームの利用）ののち家庭に帰れるように援助するが、関係機関等からの虐待等の通報により、子どもの保護が必要と判断されるが保護者が保護に反対している場合や、警察が子どもを保護した場合は、子どもを保護したのち速やかに児童福祉裁判所に報告し、裁判所の判断を受けることになる。

児童福祉裁判所での審判では、子どもの保護の妥当性のみならず、公的後見についても判断される。裁判所の審判により付される公的後見には次の 2 種類がある。

① ソサエティーワード (Society wardship)

裁判所の審判によりソサエティーワードに付される場合は、期限を設けて保護が必要な子どもを CAS の公的後見の下に置く。この場合、子どもの年齢によってソサエティーワードの期限が設けられており、6歳までの子どもについては最高1年間、7歳以上の子どもについては最高で2年間となっており、この間に保護者の養育環境整備や養育態度の改善が認められれば、子どもは保護者のもと（家庭）に戻る可能性があるが、これらの期間を超過しても家庭に戻れない子どもについては、クラウンワードに移行する。

② クラウンワード (Crown wardship)

ソサエティーワードは期限が設けられた公的後見であるのに対して、クラウンワードは期間を限定せずに、永続的に子どもを政府の公的後見の下に置く（この場合クラウンは政府を指す）もので、親との面接交渉を認める「アクセス付き」と面接交渉を認めない「アクセスなし」の両方がある。

この場合も、実際には、子どもたちを養育する責任は CAS にある。なお、クラウンワードになった子どもがそれを解かれて親のもとに戻るのはほとんど例外的なケースに限られる。

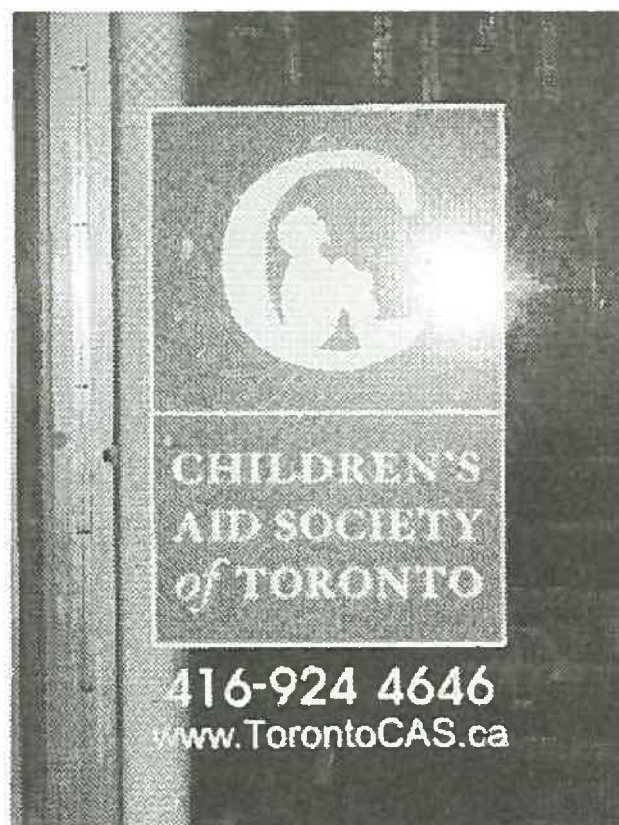
ソサエティーワードとクラウンワードは、それぞれ日本における「親権の一時停止」と「親権剥奪」に相当するものである。

6. 権利・責任ノート

CAS of Toronto では、他の Catholic CAS と共同で、インケア（里親委託措置などにより保護されていること）の子どものために、『権利・責任ノート』を配布して子どもの権利擁護の義務と責任を果たすようにしている。『権利・責任ノート』は対象となる年齢によって2種類ある。12歳未満の子どもを対象としたノートでは低年齢でも理解できるような表現としており、12歳以上の子どもを対象としたノートの内容は、インケアの子どもの具体的な責任と義務についての説明のみならず、権利救済に向けての具体的な行動や手順、連絡先等が記され、文書による連絡や申し立ての場合に利用できる書式も例示されている。特に、このノートのなかで目を引くのは12歳以上の子どもの場合、インケアにいる子どもが CAS にある自分のケースファイルにある子ども自身に関する情報の開示を求める権利があることや、子どもが生活している場で福祉に恵まれない状態となった場合に担当ワーカーや、弁護士、実親、里親、アドボカシー事務所に状況を伝え、措置に関する再調整を求める権利があることについて明記してある点である。子どもを保護するだけでなく、自分の処遇に関する意見表明の機会をしっかりと保障している点は、保護された環境のなかでも権利の主体として子ども自身が権利を行使し主張できるよう配慮されている。

7. 専門性の確保と養成のために

CAS of Toronto では専門性の確保と専門的援助の実行のため、相談援助の部門を3部門（①インテーク、②チャイルドサービス、③ファミリーサービス）に分けて対応しているが、CAS のワーカーが次々と辞めていく現実もある。特に、インテーク部門とファミリーサービス部門の離職率が高い。その原因のひとつには日本の場合と同じく、ワーカーの仕事の量、質の重みからくる非常に強いストレスがある。また、子どもの虐待に対して社会的に厳しい見方があり、子どもの虐待に関するマスコミ報道や裁判によって、ワーカーが厳しい批判にさらされることもあるため、ワーカーのストレスをさらに助長する現実がある。このような現状の中でワーカーの精神衛生を保ち、職員が互いに支えあう取り組み（Peer Support Team）も1997年から始まっている。また、すでに退職した職員からのヒヤリングにより労働条件の改善を図ったり、専門職として学位や資格取得ができるよう有給で学費もCAS of Toronto が負担したり、各部門で持ちケースの数の限度を設けたりして離職を防ぎ、合わせて専門性の確保に努めている。



専門性の養成に関しては、オンタリオ州で新人ワーカーに対する新人トレーニングとして共通のプログラムを設け、3ヶ月の研修ののちCASの現場で仕事をするというシステムを導入したが、CAS of Toronto ではCASの現場に出ても、更に新人ワーカーについては経験豊富なベテランワーカーと4ケースを一緒に持ち、現場での実践を通しての専門性の養成のために力を入れている。

写真3-2

CAS of Toronto の建物の入り口には機関のロゴマークと電話番号、ウェブサイトのアドレスが明示してある。

8. CAS of Toronto の抱える課題

カナダでは財政難により福祉予算全般をカットしたため、福祉に対応する機関が減るという事態に陥り、その一方で貧困が増え、ドメスティックバイオレンス（DV）などの問題が増える（過去2年間で4倍に増加）などして、子どもへの負担が増加し大人社会の問題のしわ寄せがすべての子どもたちに及んでいるという現状がある。このような中で、子ど

も自身の抱える問題も複雑化かつ重度化し、CAS of Toronto が里親やグループホームに措置している子どものうち精神疾患などに伴う投薬を受けている子どもの割合は、1999年の28%から2002年の40%に増加している。

子どものケアに追われる一方で親に対するケアを具体的にどのように展開していったらよいのかについては、CAS of Toronto でも非常に悩んでいるところであるという。また、CAS のサービス（子ども）から次のサービス（成人）へのケアやサポートの連続性をいかに保つかという点も大きな課題となっている。

オンタリオ州では、1997年の虐待による子どもの死亡事例を教訓として、次のような改革がなされた。

- ① 新人、新任のソーシャルワーカーに対する3ヶ月トレーニングを実施
- ② ケースや統計情報などのデータベースを徹底
- ③ 大幅な子ども施策への予算増
- ④ リスクアセスメントモデルの導入

しかし、このような改革がなされた一方で児童虐待に関する社会的反響も同時に大きくなり、ケース数の増加に拍車がかかる結果となっている。

これらの状況に対しては、対症療法的なやり方ではなくその問題の防止に力を入れることが大切であるという。

9. 川崎市の現状に照らして

第1章の部分でも日本国内や川崎市における児童虐待の問題について述べたが、現在、日本国内の各児童相談所は近年激増する児童虐待の問題の対応に日々追われ、職員もストレスフルな状態に置かれている。このような状況にあって川崎市における児童虐待に関する相談・通告の発生率は、全国都道府県、および政令指定都市全59自治体で、平成12年度は第1位、平成13年度は第2位である。これは、表面的には川崎市が子育てにとって環境が悪く、虐待等の問題の発生率が高いと捉える向きもあるかもしれない。しかし、むしろ川崎市では児童虐待に関する問題が発生した場合の通告先として児童福祉法や児童虐待防止法によって定められた児童相談所に、児童虐待に関する通告や相談がしっかりと入ってくる体制ができてきている証と捉えるべきではないだろうか。これは、川崎市児童虐待防止連絡協議会や各区レベルの児童虐待防止連絡協議会による関係機関の連携強化や、虐待防止法制定に伴い児童虐待の通告義務が社会的に広く認知された結果とも言える。このように、問題の状況把握にかかわる入り口部分はある程度の条件整備がなされてきたと思われるが、児童相談所に通告や相談がなされた後の対応をいかに丁寧に充実したものとしていくかが重要である。また、児童相談所の職員の専門性をいかに育て確保していくかという点も、大きな課題である。

今回訪問したCAS of Toronto でも、職員の専門性の養成とその確保については、大きな悩みを抱えていることがうかがえた。職員の研修体制と研修内容の充実、経験に応じたバ

ランスよい職員構成と人事管理が重要なポイントとなるであろう。

また、川崎市でも児童養護施設や乳児院、児童自立施設に入所措置となる子ども（乳児院の場合は保護者）に対しては、『権利・責任ノート』について事前に担当児童福祉司が面接のなかで内容を説明したうえで渡し、入所後の児童相談所職員との面接でもこのノートを活用し、子どもの権利擁護に取り組んでいるところであるが、里親委託をされる子どもや障害児施設の入所となる子どもについては利用されていないのが現状である。里親委託される子どもについては、その告知の問題との兼ね合いもあり、ノートの利用が見送られているが、今後は川崎市の「子どもの権利条例」に沿った内容や利用対象の見直しが求められるであろう。



写真3-3
CAS of Toronto のスタッフとともに。

○ 参考資料

高橋重宏『ウェルフェアからウェルビーイングへ』川島書店 1994年

『平成14年度全国児童相談所長会議資料』厚生労働省 2002年

『第27回資生堂児童福祉海外研修報告書』（財）資生堂社会福祉事業財団 2001年

○ 参考ウェブサイト

CAS of Toronto <http://www.torontocas.ca/>

第4章 Pape Adolescent Resource Center (PARC)

1. 施設の概要



写真4-1
PARC 全景

Pape Adolescent Resource Center (PARC)は、トロント市内の閑静な住宅街の中にある。建物は周囲の住宅と同様、地下室を備えた3階建てである。PARCは「たまり場」としての家庭的な運営を目指し、あえて住宅街にあるこの一戸建てを改装して活動の拠点としているそうである。

1階は主に交流スペースであり、施設長のデスクのほか、キッチンと食堂がある。2階には4部屋あり、事務室やスタッフの部屋、プログラムに使用する部屋などとして使用している。3階は3部屋あり、就職活動を支援するための部屋、利用者がグループ活動を行う部屋、他にはバスルームなどがある。地下室にはパソコンを設置し、自由に情報収集や情報発信に使用することができる。また、トイレなどにはコンドームが自由に持っていけるように常備しており、セックスの問題に対応して性に対する権利や義務を伝えると共に、避妊や疾病予防の手助けが自然にできるよう配慮されている。

2. PARCとは

Pape Adolescent Resource Center (PARC)は、カナダのトロント市に本部を置く、児童福祉機関「トロント・チルドレンズ・エイド・ソサエティ (CAS)」および「カソリック・チルドレンズ・エイド・ソサエティ」が、共同で提供する「自立生活準備プログラム」を実践するための拠点となっている。運営予算に関しては、オンタリオ州政府コミュニティ・ソーシャル・サービス省が全額を提供している。毎年、7人の正規職員とボランティアとが、現在インケアにいるか、かつてインケアにいた青少年の活動を援助している。1986年

の開所以来、実に 15～24 歳の青少年 450 人以上が PARC を利用して来たという。

3. PARC のサービス内容

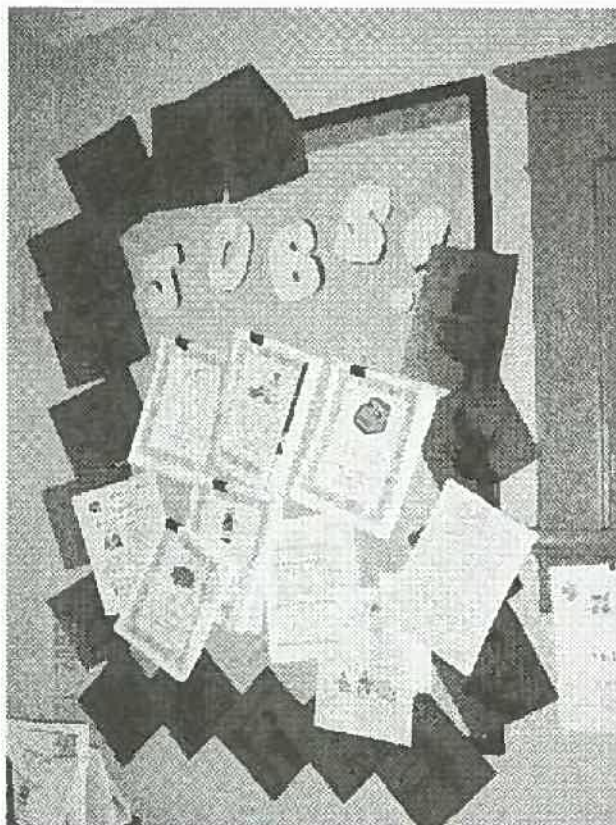


写真 4-2

若者らしい手作りの掲示板に、求人票が掲示してある。

PARC のサービスは、広い分野に及び、さまざまな手段を使ってグループや個人に提供を行っている。利用する青少年は、就職や住居、教育、虐待、文化的アイデンティティ、性的関心等の問題で自分が必要とする援助を受け、また希望すれば個人カウンセリングを受けることができる。PARC をどう利用するかは本人の自由である。PARC への照会は、ソーシャルワーカーやチャイルドケアワーカーから来ることが多いが、大切なことは PARC を利用する青少年自身が自分に必要なサービスを認識することであり、

ソーシャルワーカーやチャイルドケアワーカーが、青少年に代わって彼らのためにサービスを認識してあげることではない。

PARC は多様なプログラムを用意し、各種相談業務を行い、彼らの自主的なグループ活動に対してスペースとアドバイスとを提供しているが、決して押し付けがましいことはしない。あくまでも本人の意思を尊重する。PARC を訪問し利用する青少年は、それぞれ PARC の職員と任意契約的な関係を結ぶことで関係を深めていくのだが、この関係はやがて独立して生活するのに必要なスキルを会得するに従って変わっていくという。

4. グループの活動

PARC は同じような境遇を経験した青少年の「たまり場」「居場所」であるので、ここで彼らが出会い、つながり、交流し、共に活動するといったスペースとしての機能こそが最も重要となっている。そこでウィークデイには毎晩、さまざまなグループが活動を行っており、興味・関心に応じて自由に参加することができる。また、同好の者同士で新しいグループを作り、参加者を募って活動することも多いという。こういったグループ活動の場を青少年に提供することを通じて、彼らに適切な社会生活を送る上でのスキルを会得して

もらうようにしているのである。例えば以下のようなグループがある。

- ① ユースエディション・ニュースレター 現在インケアにいる青少年が、他のインケアにいる青少年向けにニュースレターを発行しているグループ。
- ② ネットワーク・グループ このグループのメンバーは、現在インケアにいるか、かつてインケアにいた青少年で、現状改善のためにアドボケイター（代弁）し、年下の青少年のためのプログラムを支援している。
- ③ ホームフリー・グループ 18歳から21歳の青少年により、想像的表現の仕方やレクリエーション等を中心に活動している。
- ④ スモールビジネス・グループ 就職のためのスキルを会得したり、小規模事業を起こして収入を得ることに関心を持ったりする青少年のグループ。
- ⑤ 選択肢を知ろう 人間関係や性的関心事を中心に、話し合いをするグループ。
- ⑥ 薬物中毒からの回復グループ 青少年同士が、薬物やアルコール等の中毒から回復するために相互に助け合うグループ。

以上のようなグループは、PARC が提供するサービスの一部として現在は欠かせないものとなっている。その結果、青少年たちは決して孤独ではなく、PARC の建物を舞台として、家族とも呼びうるようなコミュニティに所属することになるのだそうだ。このコミュニティにおいて、PARC の職員と、かつての PARC 利用者であったボランティア・スタッフとの結節点が作り出され、インケアにいる青少年が、将来独立した生活を送るまでの過渡期を有意義に過ごすことを可能にしている。

PARC の青少年がさまざまな能力を身につけ自信を深めていくに従い、自らの知恵とエネルギーを PARC のプログラムに使うようになる。これにより PARC は、これまで自分のことを自分で決めることが出来なかったり、自分の意見を言えなかったりした青少年が、安心して活動できる拠点となってきたのである。そして、将来は独立して生活ができるよう実質的な支援をも行っている。

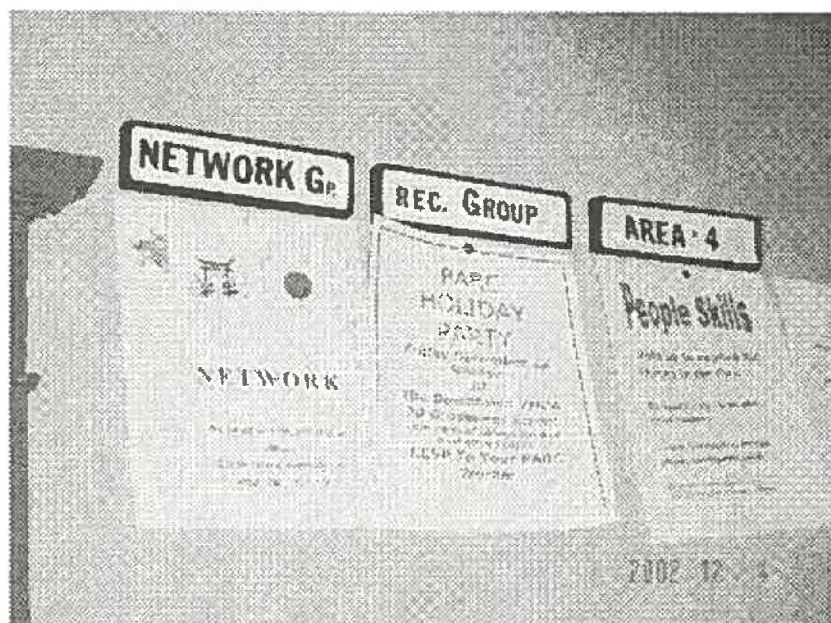


写真 4-3
各グループの活動が
掲示されている。
Network Group は
2003 年日本に来る
準備を進めている。

5. 夕食の当番



写真4-4
PARCの食堂でスタッフと共に

毎日、夜の活動が始まる前には、当番になった人達が、25 カナダドルの予算内で夕食のメニューを決め、買出し・調理・配膳・後片付けをすることになっている。これは当番になることで仲間と共に意見を出し合い、まとめ上げ、分担して作業を行うという行為を通じて、彼らの総合的な自立を図るための訓練であるという。しかし、共に調理を行う、共に食卓を囲むという行為はそれだけの意味ではなく、彼らの仲間作りやグループ活動の活性化にも大きな意味を与えていると考えられる。

我々が訪問した時もちょうど夕食時で、チキンのソテーと野菜サラダ、ライスを一緒にご馳走になった。時差ぼけと強行軍によりすっかりばてていたのだが、片言の英語で隣の人と会話しながらの食事は美味しくて、お代わりまでしてしまった。トロントで味わった料理の中でもダントツであった。

また、どんなにグループの活動が盛り上がっていても、午後9時には閉館となり、皆が呆気ないほどあっさりと帰宅の途につくのにも驚かされた。とにかくこのような青少年の活動は公私の混同や、いいやいいやの雰囲気になりやすい。PARC は自由だけれども、しっかりと管理・運営されているという印象が強く感じられた。

6. 川崎市の事例

平成15年4月より、川崎市内にあるこども文化センター（児童館）58館が、財団法人かわさき市民活動センターに委託される。この民間委託化に伴い、子育て支援と中高生の居場所づくりを二本の柱に、日曜・祭日や夜間の開館を行うという。また、併設されていた学童保育事業が小学校内の施設に移行されるために、台所を有するクラブ室を利用することができるようになる。このクラブ室を利用して、中高生を対象にさまざまな活動を行

うことができる。児童福祉関係者等により PARC のような組織を立ち上げ、こども文化センターを舞台に継続的に活動していくことも可能であろう。

しかし、オンタリオ州にも PARC のような施設はいくつも作られたが、結局現存しているのは PARC ただ一つであるという。つまり、よほど運営の体制や活動プログラム等をしっかりしない限り、結局は大学の遊びサークルのようになりかねない。PARC も現在のようになるまでには、試行錯誤の連続であったと聞いている。専門の知識と経験を有するスタッフと、良き兄貴分・姉貴分であるかつての利用者であったユース。この人的財産が必要不可欠である。

○ 参考資料

『第 26 回資生堂児童福祉海外研修報告書』（財）資生堂社会福祉事業財団 2000 年

『第 27 回資生堂児童福祉海外研修報告書』（財）資生堂社会福祉事業財団 2001 年

『子どもの権利擁護と自立支援』（社）子ども情報センター 1998 年

○ 参考ウェブサイト

PARC <http://www.parcyouth.com>



写真 4-5
CN タワーから見た
トロントの街並み

ボストンという都市について

ボストンは、マサチューセッツ州の州都で、港湾都市である。人口は 589,141 人である（2000 年国勢調査）。日本の函館とほぼ同じ緯度にある。ニューイングランド地方（アメリカ大西洋岸北東部のコネティカット・マサチューセッツ・ロードアイランド・ヴァermont・ニューハンプシャー・メインの 6 州を指す）最大の都市で、商業・金融・文化の中心地である。その歴史は 1630 年に始まっているが、ボストン茶会事件などアメリカ独立運動関係の遺跡や文化施設が数多く存在する。ボストン・マラソン、ボストン交響楽団、ボストン美術館などで有名である。ボストン大学のほか、郊外にハーバード大学、マサチューセッツ工科大学を擁し、文化・学術面でも知られる。

マサチューセッツ州は、全米でも有数のハイテク企業の集積地であり、コンピューター・同部品、通信機器、及び航空・宇宙の分野における全米屈指の企業が生産を行っている。また、大企業からスピン・オフした技術者が創設したベンチャー・ビジネスも多い。

金融はミューチャル・ファンド（投資信託）を中心に近年特に成長著しい産業となっている。アメリカのミューチャル・ファンドは好調な株価を背景に急成長しており、市場規模は 1991 年の 1.4 兆ドルから 1996 年には 3.3 兆ドルに拡大したが、その 25% がボストンで運用されている。ボストンは株式の運用額では東京、ロンドン、ニューヨークに次ぎ世界第 4 位（6,000 億ドル）に位置している。日本のビッグバンを背景に、日本市場への進出、日本企業との連携も活発化している。

第 5～7 章は、ボストンにおける調査の結果報告である。調査対象としたのは、児童福祉 NPO の提供する青少年対象の HIV/AIDS プログラムである JRI-Health Programs、子どもの健全育成プログラム・予防プログラム・里親調整などを行う民間団体である The Home for Little Wanderers、ワークショップの手法を用いた体験型ミュージアムの先駆けである The Children's Museum Boston の 3 か所である。

○ 参考ウェブサイト

在ボストン日本国総領事館 <http://www.boston.us.emb-japan.go.jp/index-j.htm>

京都市国際化推進室 <http://www.city.kyoto.jp/somu/kokusai/index.html>

（京都市はボストン市の姉妹都市である）

U.S. Census Bureau <http://www.census.gov/>

第5章 JRI-Health Programs

1. Justice Resource Institute

Justice Resource Institute は、アメリカでも有数の創造的かつエネルギッシュな活動をボストン市及びマサチューセッツ州で展開している福祉 NPO である。その活動は児童福祉や障害児教育の分野で極めて多岐にわたっている。スタッフは約 80 名。年間予算はおよそ 700 万ドル（約 8 億円）。運営はボストン市、マサチューセッツ州、連邦政府などの公的基金によっている。これらはプログラム内容を申請し、審査を経て認可をうけることにより交付される。また、州の審議会などにも参加し、より良い活動のため働きかけも行っている。

マサチューセッツ州内には Justice Resource Institute の活動を行う多くの施設・組織があり、それらは互いに密接に連携している。その活動は五つに大別される。

- ① Adolescent Mental Health, Child Welfare and Education
- ② Child Welfare Case Management
- ③ Developmental Disabilities Programs
- ④ Juvenile Justice Programs
- ⑤ JRI Health

2. JRI-Health Programs の対象者



写真 5-1
JRI-Health
Programs のスタ
ッフと共に

その中の一部門で、きわめてユニークな活動を行っているのが JRI-Health Programs である。JRI-Health Programs は 1991 年に設立された。組織の主要な目的は、若者の HIV

感染の予防と治療、そして HIV 感染のリスクが高い若者の生活全般にわたる各種の支援事業である。

それは、ボストンに在住する最下層の人々の健康に関するさまざまなサービスの必要性に迫られて始められた事業であった。その主な対象はホームレスや、ゲイ、レズビアン、バイセクシャル、トランスジェンダー（性転換者）（それぞれの頭文字から GLBT と称している）、性風俗業者など、HIV 感染及びエイズのリスクが非常に高い人々である。つまり、プログラムの主要な対象を、従来からの公的なサービスが受けられない層、社会から離脱してしまった層、リスクの高い生活を送っている者等に絞り込んでいるのである。そして、スタッフは絶えず彼らの声に耳を傾け、より良いプログラムを作成、提供できるよう日々心がけているという。

3. JRI-Health Programs のサービス

JRI-Health Programs の主要なサービスは、そうした HIV 感染のリスクがある生活を過ごしている青少年のためのヘルスケアやソーシャル・サービス事業である。それは彼らの生活全般に対する支援にまで及び、エイズや他の病気をもって生活している人のための集合住宅や分散住宅の提供といった住宅供給サービスなども高い評価を受けている。そして、HIV 感染者や感染するリスクの高い人々たちへの法的なサービスなども行っている。ボストン市内のいくつかの異なる地域には、以下のような JRI-Health Programs の組織やプログラムがいくつもあり、積極的に活動を行っている。これらは互いに密接に連携をとりながら、利用者の立場に立ったより良いサービスが提供できるよう創意工夫がされているという。

① Sidney Borum Health Center

これが今回訪問した施設である。よって、後で詳述する。

② Boston GLASS Community Center

13 歳から 25 歳までのゲイ、レズビアン、バイセクシャル、トランスジェンダーのために、ドロップインセンター（ぶらっと立ち寄れる施設）と、そこでの社会サービス・プログラムを提供している。センターでは数多くの社会サポートグループ、教育的ワークショップ、レクリエーション活動、スキルアップのためのプログラムなどを提供している。設備としては教室、エンターテインメント室、コンピューター室、図書室、暗室などがある。センターはまた、総合的な社会サービスや、インターネットにおける HIV のカウンセリングやテストの紹介などを行っている。

③ The Wayne Wright Resource Center

青少年が自由に利用できる図書室やコンピューター、そして青少年が遭遇するだろう健康問題や社会的な諸問題に焦点を当てた青少年向けのプログラムなどを日々提供している。その目的は、彼らの成長や利益の機会となる地域サービスや支援システム等を彼らが利用するための第一歩を提供することである。

④ Urban Youth Institute

都会の青少年に適合したヘルスケアや社会サービス事業からなる保護プログラムである。UYI はたくさんのサークルグループで構成される。これらの多くは青少年たちが直面している諸問題を議論しあったり、互いにサポートしあったりして、その解決を図るという自助グループである。そこには実に広範囲のテーマからなるさまざまなグループがあり、また多くのイベントが行われている。それは若い女性の健康問題から、若い男性の社会保障に関するグループまで、実にさまざまである。

⑤ Trans Health and Education Development Program

これは、同性愛のクライアントや患者に対し、HIV や AIDS のリスクを軽減し積極的なヘルスケアを促進するためにアプローチやケアを行っているサービス提供者に対する教育プログラムである。同性愛者のためのヘルスケアや社会サービスを行う上でのさまざまな障害を除去するために、地域の病院、シェルター、教育機関、社会サービス機関などと連携して活動している。

⑥ The Gay, Lesbian, Bisexual, and Transgender (GLBT) Health Access Project

これはマサチューセッツ州保健省 HIV/AIDS 局によって委託されたコミュニティ・プログラムである。このプロジェクトはゲイやレズビアン (GLBT) に対するケアのプログラム供給者に対し各種の研修、技術支援等を提供し、GLBT やその家族がヘルスケアを受けるための障害を除去することを目的としている。

⑦ Health Law Institute (HLI)

HIV 感染者の生活を援助するために直接法的なサービスを行うことはもちろん、法的なアドバイスやカウンセリングなども行っている。また、HIV 感染者だけでなく、他の JRI-Health のプログラムの利用者やその家族をも対象にしている。その活動は、安全で快適な住宅の確保、公的または私的な収入や健康保険等の獲得、自己破産などによる金銭的な悩みの克服、ゲイやレズビアン等 (GLBT) に対する人々の差別や偏見の除去、及び彼らのコミュニティにおいて基本的人権を確保することなどである。HLI はさまざまなケース、とりわけ家族法や財産等に関するケースのために、弁護士を紹介を行っている。

また、HLI は対象者にとって重要な公共政策をより改善するよう州政府などに働きかけを行っている。例えば、精神病患者のプライバシー保護、犯罪者の権利擁護、同性愛者やホームレスの若者の保護などである。

⑧ The Management Assistance Program (MAP)

マサチューセッツ州保健省 HIV/AIDS 局によって資金援助されている NPO に対して、マネージメントの方法や組織的な会議の開催、技術的な援助などを提供することにより、より良いコミュニティの建設に寄与している。

MAP の目的は、これらの NPO がコミュニティのニーズに応じて、長期に渡って安定かつ効果的なサービスが提供できるよう、サポートすることである。

⑨ The Education & Training Program

マサチューセッツ州保健省 HIV/AIDS 局の委託を受け、発達的にも言語学的にも理解が容易な教育カリキュラムを企画している。大人が基本原理を学ぶための首尾一貫した教育に対して、誰もが容易にアプローチしやすいよう特別強調している。現在、マサチューセッツ州の HIV 教育者や HIV 検査のカウンセラーに対して行う研修プログラムの開発を、関係機関との共同作業で進行中である。

4. Sidney Borum Health Center

私たちが今回訪問したのは、ボストン市内の中心部、ボストン・コモンに向かいの雑居ビルにある Sidney Borum Health Center であった。この施設は、州政府に認可されたコミュニティ・ヘルス・センターである。ここでは、青少年や若者に対して、初期的な医療行為や、メンタルヘルスに関するカウンセリング、依存症に対するケアなどを総合的に提供している。

その対象としては公民権を剥奪された若者、とりわけ、レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、HIV に感染した若者、性風俗業従事者、犯罪者などに対しての働きかけを行っている。また、ホームレス、薬物やアルコール中毒者、精神病患者などに対しても、同様の働きかけを行っている。その中でも Sidney Borum Health Center は、特に青少年の HIV 感染や AIDS に関する活動で知られている。アメリカでは HIV 感染者や AIDS 患者に対する理解は、日本では考えられないほどに進んでいる。それだけ事態が深刻であるということでもあるのだが、それでも、HIV 感染者や AIDS 患者は地域社会からの差別や蔑視によって社会から隔離されてしまい、必要な援助も受けられずに将来を悲観して自殺する青少年も多いという。

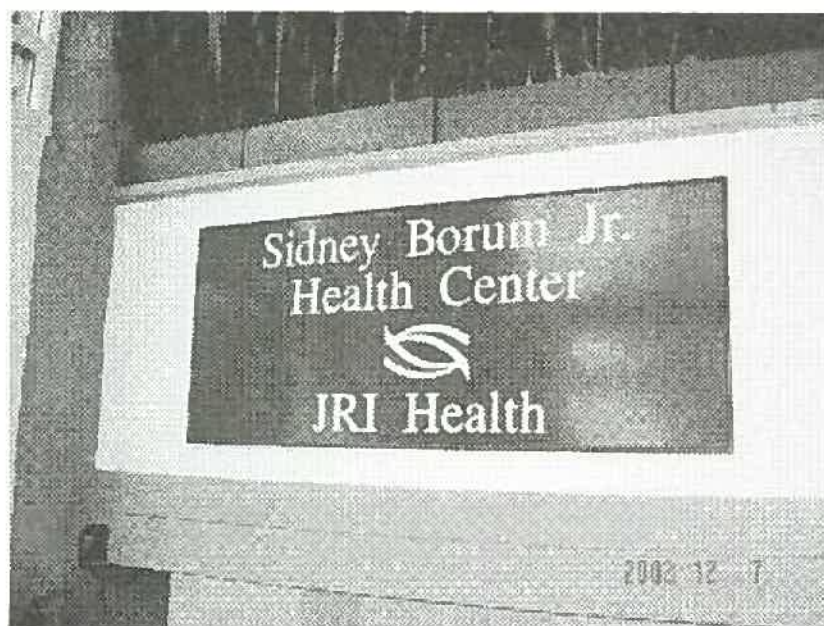


写真 5-2
Sidney Borum
Health Center

① Sidney Borum Health Center の施設

青少年に対するアプローチの方法としては、第一に彼らが気軽に利用できる施設作りを行うことである。しかし、HIV 感染やそのリスクが高い者は破滅的なライフスタイルを送っているものが多く、それを一方的に指導し改善させることは容易ではない。しかも、そういった若者の多くが行政などの公共機関に対して不信感を抱いたり、無関心であったりするのである。

そこで、Sidney Borum Health Center は彼らの生活上のニーズに応え、誰もが気軽に訪問・利用できるよう特に工夫されている。そこでは彼らとの信頼関係を築くことから始め、次第に身体検査や HIV などの医療検査、カウンセリング、診療などを行っていく。

たとえば、午前中なら誰でもシャワー室を無料で利用することができるし、そこには古着や靴などが用意してあり、気に入ったものは無料でもらうことができる。さらに、治療室やシャワー室へ向かう階段の踊り場には、各種コンドームやローションなどがおいてあり自由に持っていくことができる。もちろん、効果的に使用してもらえるよう詳しい説明書つきである。また、薬物中毒の者に最初から薬物を全く絶つよう指導するのはハードルが高すぎる。そこで、せめて注射器のまわし打ちによる HIV 感染や不純物を含んだ薬物を使用することによる感染症などを防ごうと、注射針の消毒や薬物の精練キットまでもが置いてあり、なかなか好評であるという。また、HIV 検査や診療も基本的に予約不要で受けることができる。

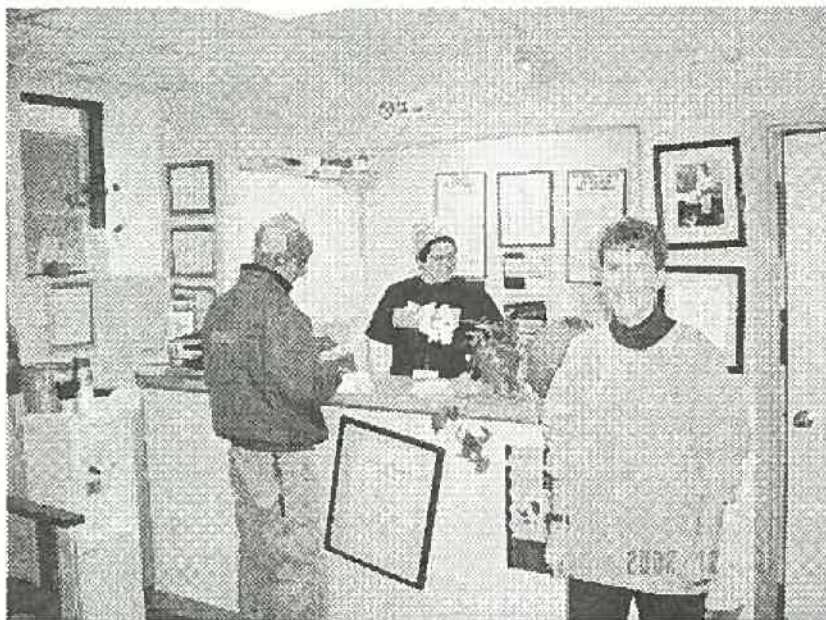


写真 5-3

Sidney Borum
Health Center
受付

② Sidney Borum Health Center の活動内容

現在 Sidney Borum Health Center における活動の最大の狙いは、いかに HIV 感染を予防するかといった啓蒙活動にある。施設を訪れた青少年に対し、日常の会話や相談の中で HIV の問題をいかに取り上げていくかがきわめて重要になる。つまり、HIV 検査は普通の

健康診断の一環にすぎず、健康維持のためには必要不可欠なものであるのだと。また、HIV感染者に対してもそれは隠すべき秘密ではなく、あくまでも生活の一部として付き合っていけるものであるということを強調するという。

10代後半から20代前半の同性愛者やバイセクシャル等でHIVに感染した者は、家族にも友人にも相談できずに社会から離脱してしまい、ホームレスになる者が多い。そのために適切な治療やアドバイスも受けることができず、自暴自棄になったり自殺したりする者も多いという。Sidney Borum Health Centerでは彼らの今までの生き方を否定することなく、無条件で受け止めて話を聞いてもらえる、そして健全・健康な生活のための治療やアドバイスが受けられる場所なのである。

アメリカ社会において、HIV感染者は決して特別な人間ではない。差別される必要は一切ない。しかし、感染者ならではの悩みが表現できる場所が切に必要なのである。また、HIV感染を隠している人が家族や職場、友人たちにいつどういった形で告白するのか。そうしたサポートも重要である。それはピア（一対一）教育とよばれる。高校生などの若者を5～6名雇いワークショップを提供している。これにより同世代ならではの効果が期待できるのである。

また、州によって異なるが、マサチューセッツ州では成熟した未成年者で、重大な疾病に感染する恐れがある者は、保護者の許可なく診療を受けることができる。そこで、希望する青少年には親の許可がなくても診療を行い、彼らが親に知られたくない問題を抱えている場合は親には連絡せず、また彼ら個人の保険が使用できる場合でも保険の使用によって親に知られる恐れがあるので、保険を使わずほとんどが基金によって賄われるかたちで無料で診療している。有料となる時も家には請求書などが届かないように本人の銀行口座からの引き落としを行うなど、プライバシーの保護は徹底している。



写真5-4
階段の踊り場に設置
された避妊具その他

5. アウトリーチ活動

このような事業は、対象となる青少年が来館するのをただ黙って待っているだけでは、本当にサポートが必要な者に必要なサービスを届けることにはならず効果的でない。そこで JRI-Health Programs では、施設外に積極的に出て行ってクライアントを捜すというアウトリーチ活動を行っている。例えばマサチューセッツ州内の監獄、更生施設、ドロップインセンター、医療センター、病院、ヘルスケアセンターなどに職員が直接出向いては、HIV 検査や感染予防のための啓蒙活動、カウンセリング、治療や各種のサポートなどを無料で行っている。

また最近ではインターネットの普及に伴い、オンライン広告に JRI-Health Programs の活動内容を掲載することによるアウトリーチ活動、啓蒙活動がきわめて有効であるという。インターネットにおいて出会い系サイトやポルノサイトなどにアクセスすると、自動的に JRI-Health Programs の広告が出てくるように設定しているそうだ。これなら匿名でも大丈夫なので、JRI-Health Programs へのアクセスが抵抗なく行うことができるので、大きな成果を上げているという。

6. 川崎での取り組み

川崎市でも平日は各保健所、日曜日は川崎駅前のビルにある健康・検診センターにおいて、無料・匿名・予約なしで HIV 検査を行っている。そのため検査を受けるものも多いという。そして、健康・検診センターを拠点とした「エイズサポートかわさき」というボランティア活動も行われている。これは、かわさき AIDS ボランティア講座の修了者が中心となり、HIV 及び AIDS の正しい知識の普及・啓蒙、情報の収集と提供、学習会の開催、AIDS に関する相談等を行っている。

もちろん JRI-Health Programs のように積極的なアウトリーチ活動や生活全般への支援、人権の擁護までは行っていない。これは、HIV 感染者数が日本とアメリカとでは決定的に違うところに因るだろう。一時期随分と騒がれたものの、喉元過ぎれば何とやら、まだまだ日本人は HIV 感染や AIDS を自分に身近な問題とは捉えていない。しかし、日本でも若年層を中心に HIV 感染者が数年来増加する傾向であるという。すると、5 年・10 年後の日本社会を想像してみると、JRI-Health Programs の行き過ぎたかのような諸活動も「違う世界のこと」とは決して断言できないと思う。

7. ピアカウンセリング（日本国内での取り組み）

JRI-Health Programs において、積極的に導入を試みている活動に「ピアカウンセリング」があると前述した。これは対象者と同年代の青少年をカウンセラーとして訓練することで、実際に彼らの話を聞いたりアドバイスをしたりすることである。これは、大人ではない同年代の青少年だからこそより理解しあえる、より効果的な成果が期待できるという考え方に基づいて実施されている。実際、JRI-Health Programs では大きな効果をあげ

ているようであった。また、カウンセリングを行う立場の青少年も、広い視野の獲得や他人の立場を思いやるなど、相互の成長が期待できる。

このピアカウンセリングの手法を平成 14 年に導入し、大きな注目を集めたのが栃木県の実践である。栃木県が青少年の中絶実施ワースト 1 という統計調査に危機感を感じて実施した「ピアカウンセラー養成講座」及びその後の活動である。

栃木県は青少年の妊娠に関する実態調査を行った結果、避妊対策、性感染症対策、薬物乱用防止対策、青少年健全育成対策等の拡充に向けて相談体制の強化や学習機会の拡充が急務であると考えた。そして特に、思春期の子どもたちが「性」の意義を十分理解し、自らの判断と責任において性行動を律していけるような「行動変容」につなげていく取り組みが重要であるとした。さらに、思春期の若者は最も身近で信頼できる相手として、同年代の仲間を選ぶ傾向にあるが、仲間は多くの時間を共に過ごす友人であると同時に、心理的・社会的成長を共有するキーパーソンであると考えられる。この仲間意識に基づく共感と支持を得て、より良く生きるための態度や行動の変容につなげることを目指して、この事業を開発したという。

栃木県保健福祉部児童家庭課によると、この講座では青少年が①性に関する正しい知識を学び、②自分のことを自分で決めるという自己決定力を高め、③ピアカウンセリングのスキルを身に付け、④学んだことを活かし、ボランティア活動を行えるようプログラムを組み、熱のこもった実習等を経て、最終的には高校生・大学生 153 名が修了したという。その後はピアカウンセラーとして県に登録され、宇都宮市内の大型小売店の一角に新たに開設された思春期相談センター「クローバー」において、来場する中学生や高校生などに対し、自ら考え判断し行動ができるよう、同じ目線で相手の立場を思いやりながらの相談活動を行っているようだ。また、同年代の仲間による支援方法を栃木県内全域に定着させるため、県教育委員会が主催する県内 6 地区でのピアカウンセリングの場において、実践力の育成を図っているそうである。

栃木県の試みはまだスタートを切ったばかりであるが、今後の地道な活動がどのような成果となって現れるか期待される。

8. まとめと課題

繰り返しになるが、JRI-Health Programs が成功している最大の理由は、その活動が HIV 感染の検査や治療、予防活動だけでは決して終わらないことである。そこでは、青少年との対話を通じて彼らの生活全般にわたった包括的なプログラム、例えばヘルスケアや住居提供サービス、コミュニティサービス、法律相談や就職の斡旋といった各種のサービスが、彼らのニーズに応じて複合的に提供されている。つまり、JRI-Health Programs の多様なサービスは対象となる青少年を取り込むための手段としてだけでなく、どのような青少年に対しても一人の市民としての権利擁護やサポートの手段としても行われているのである。

数年前までの JRI-Health Programs においては、AIDS で死亡していく人のためのプログラムが主流であった。しかし、医療技術の飛躍的な進歩により、AIDS で死亡する人が減少し、HIV 感染者として長い期間生きていくようになった。そこで最近では HIV 感染を予防するための麻薬中毒者の治療や麻薬防止のプログラムに主眼が移ってきている。

また、近年では HIV に感染した親から HIV に感染して生まれた子どものサポートが重要な課題となっている。現在彼らの年齢は 13～18 歳位になるのだが、正直こんなに長生きするとは考えられていなかった。しかし、親のほとんどは AIDS で既に死亡してしまい、その結果、里子になったり施設に入所したりして育っている。特に男親の不在が深刻な問題となっている。これを今後どのようにサポートしていくべきか。

JRI-Health Programs では問題を抱える青少年に対して対等な人間として関わり、決して評価したり裁いたりすることなく、彼らの抱えた問題の最善の対処を常に考え、すぐに行動に移すという一貫した姿勢に特に感銘を覚えた。

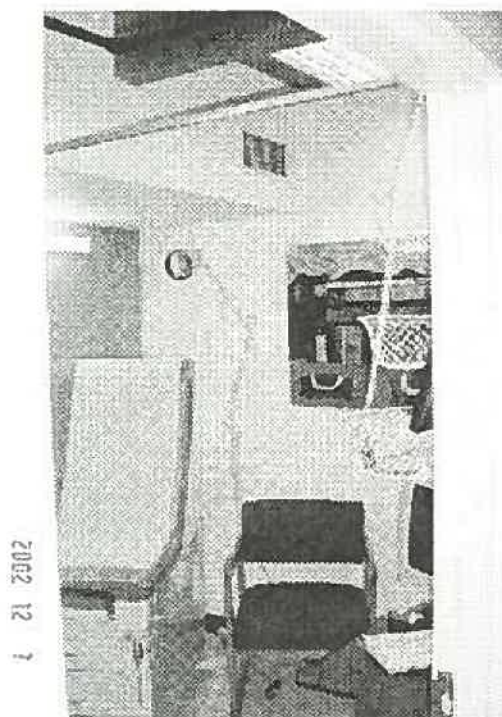


写真 5-5

利用者の青少年が描いた絵の
掛かった診察室

○ 参考資料

『第 27 回資生堂児童福祉海外研修報告書』（財）資生堂社会福祉事業財団 2001 年
『家族と健康』2002 年 12 月

○ 参考ウェブサイト

JRI-Health Programs <http://www.jri.org/programs.htm>

栃木県保健福祉部 <http://www.pref.tochigi.jp/jidou/sonota/pia/piaopen.html>

川崎市健康福祉局疾病対策課 <http://www.city.kawasaki.jp/35/35sinpei/home/>

第6章 The Home for Little Wanderers

1. 機関の概要

The Home for Little Wanderers（以下 The Home と表記する）はマサチューセッツ州ボストン市内において、子どもや家庭、コミュニティに対して子どもの健全育成のためのプログラムや、里親利用と養子縁組の調整、子育てに関する問題の発生を予防するプログラムを展開している1799年に設立されたNPO団体である。マサチューセッツ州に留まらず、ニューイングランド地方における児童福祉に関するエージェンシーとしては最も規模が大きく、長い歴史を持っている。年間予算は5,500万ドルで職員数は約1,000名である。資金は、マサチューセッツ州政府社会サービス省からの事業委託契約によるもののほか、連邦政府（国）やボストン市からの補助金や、プライベートな寄付金（企業や個人からの寄付金）により成り立っている。州内で13ヶ所の拠点をもち、30以上のプログラムを通じて1万人以上の子どもや家族にサービスを提供している。

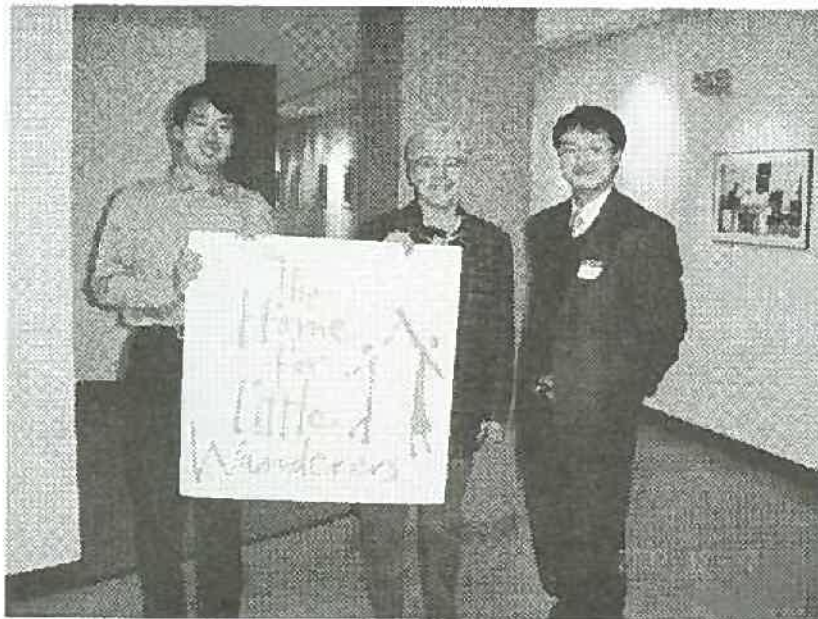


写真6-1

The Home for Little Wanderers のスタッフとともに

2. 問題の発生予防と早期介入プログラムについて

The Home の子どもに関する問題の発生予防と早期介入のプログラムは、子どもや若者の健康な発達を保障し、個々の子どもや家族に対するサポートと資源の活用によって環境の安定をはかることを目指している。

いくつかの具体的なプログラムの内容を以下に紹介する。

① ボストンエクセルズ（Boston Excels）

ボストン市内の4つの公立小学校を対象にしたプログラム。移民などの親に対して、

子どもと一緒に授業を受けたり、宿題などに親も参加したりすることにより、親に対しても教育的な効果（識字教育など）を上げていけるような形態を学校へ提供している。

② 就学前アウトリーチプログラム (Preschool Outreach Program)

このプログラムは、就学前の6歳以下の子どもとその親を対象としており、保育所や託児所へのアウトリーチによって展開される。プレイセラピーや、ソーシャルスキルグループや、家族療法によって、親が子どもへのかかわり方を身につけられるよう教育的にかかわっている。このプログラムは、乳幼児を持つ親のメンタルヘルスという要素が大きく、親の抱える精神的負担を芽の小さいうちに摘み取り、虐待の予防にも役立っている。

③ ボストン地域相談プログラム (Boston Regional Consultation Program)

このプログラムは、重複障害や複雑な医学的ニーズを持った子どもやその家族に対して提供される。作業療法士、理学療法士、言語療法士、看護師、ソーシャルワーカーなどからなるチームによって、障害の評価や相談、機能訓練を実施する。

④ ピアプログラム (Peer Programs)

The Home ではゲイ、レズビアン、バイセクシャル、トランスジェンダー (GLBT) の若者やその家族に対し、HIV やSTD (性感染症) の防止のための情報提供やタバコの煙害教育などを展開する際、GLBT の若者 (youth) をスタッフとして雇用し、同様の境遇にある対象者へのかかわりに活かしている。また、10代の妊娠防止プログラムも同様に対応している。

⑤ チャイナタウン放課後プログラム (Chinatown After School Program)

1972年にボストン市内のチャイナタウンで低収入の移民家族を対象に始められた。子どもが自分たちのアジア文化や言語を維持できる雰囲気尊重しながら英語の理解力を身につけられるような教育的プログラムである。

3. 里親と養子縁組に関する公的機関との関係

The Home では、里親委託や養子縁組に関する調整も担っている。里親だけに限らずグループホームも活用し、地域の学校へ通うなかで子どもが家庭に戻っていけるように精神的ケアや被虐待児へのケアプログラムを展開している。マサチューセッツ州では、被虐待児の保護やその子どもをめぐる法的対応、判断に関する実務は州政府の社会サービス局に属する専門機関が担っているが、虐待行為により親権が剥奪された場合などの特殊なニーズを持っている子どもについては里親利用や養子縁組の調整について州政府から The Home などの NPO 団体に委託されるシステムとなっている。マサチューセッツ州では子どもと親の連絡等は州政府の役割とされており、NPO は関与しないことが多いという。そのため、州政府からの委託により里親利用や養子縁組の調整に動いていくケースについては、家庭に戻る場合でも相当長い時間を要し、家庭に帰るということはない。

4. The Home の抱える課題

現在 The Home における一番大きな問題は、活動資金の確保に関することとなっている。2001 年 9 月 11 日のニューヨークにおける同時多発テロはアメリカ経済に大きな打撃を与え、経済不況を引き起こすひとつの要因となった。その影響により州の福祉サービス予算は大幅カットを余儀なくされ、The Home のプログラムの中でも予防に関するプログラムは十分な活動ができない状態になっている。

もう一点は、里親を必要とする子どもが増加している一方で、里親になる家庭が大幅に減っている点である。この問題は、マサチューセッツ州に限らず、米国全体の問題となっている。マサチューセッツ州では、近年里親になるための要件が非常に厳しいものになったため自発的な里親希望が少なくなっている。具体的な要件としては、以前は里親認定にあたっての犯罪歴の調査は殺人、傷害、薬物使用などの重大な犯罪が中心であったが、資格要件の改正後は交通違反や未成年時の記録も調査の対象とされ、これによってこれまで里親として登録し活躍してきた家庭が里親資格を失うという重大な結果を招く結果となっている。里親の更新は1年ごととされており、この改正直後は非常に大変な状態に陥ってしまった。

また、最近の課題としては The Home が展開しているプログラム実施の評価をどのようにしていくかという点があげられる。The Home では機関内外へのアピールや予算確保のため、プログラム実施の評価や調査・研究部門を設けたが、特に予防に関する部分は数的表現が難しく苦慮しているという。

5. まとめ

今回訪問した The Home では、単に公的機関からの依頼を受けた里親委託や、養子縁組等の調整に留まらず、予防的なプログラムに力を入れている点が大きな特徴であった。プログラムの対象も小学校入学前の子どもから成人前の若者まで幅広く、内容的にも教育現場での親の係わりを作りながら親に対する教育効果もあげながら、家族全体に対するサポートをするなどユニークな活動を展開している。組織も大きく、いろいろな年代の子どもに焦点を当てて幅広いプログラムを展開しており、子どもやその家族が抱える問題に対して、総合的な視野で援助できる体制に力を入れていることがうかがえた。ひとつの NPO 団体がバラエティーに富んだプログラムを展開できることは、対象者となる子どもや家族にとっても大きな利点があると思われる。

公的機関との役割分担や住み分けをしつつ、子どもの発達段階や家庭の文化的背景などに配慮しながら、ひとつの家庭に対する複数の援助がひとつの機関からなされることは、サービス提供の調整やコーディネート点でも全体が把握しやすいというメリットがあると思われた。

川崎市においては、子育てに関する公的機関と民間の NPO 団体との連携や役割分担などが今後の大きな課題になると考えられる。公的機関のノウハウと NPO 団体のノウハウが互

いに活かされるためには、公的機関、NPO 団体相互の役割とサービス提供の流れがしっかりと理解されるような基盤作りが重要となるであろう。



写真 6-2

ボストン交響楽団の本拠地である Symphony Hall。The Home for Little Wanderers はこのホールの左となりの建物の中にある。ボストン市の中心部に位置する。

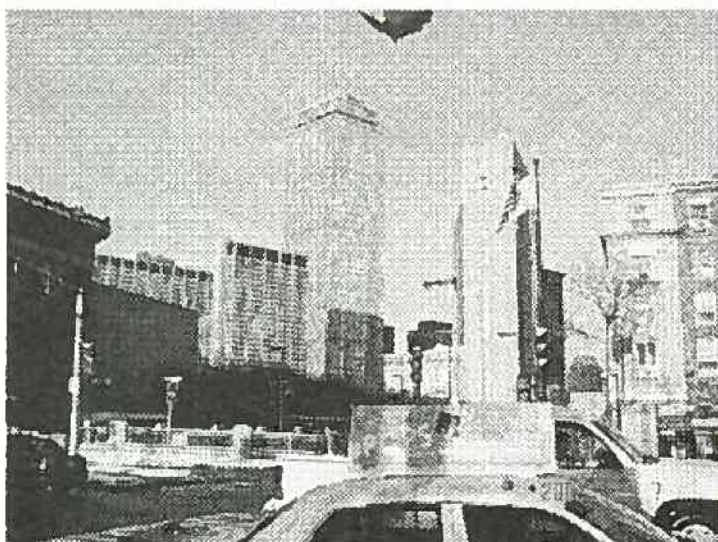


写真 6-3

ボストン市街の中心部

○ 参考ウェブサイト

The Home for Little Wanderers <http://www.thehome.org/>

第7章 The Children's Museum Boston

1. 施設の概要

ボストン市の中心部から海へと向かう運河沿いを歩いていくと、高さ約12メートルの巨大な牛乳ビンの模型が見えてくる。この牛乳ビンがThe Children's Museum Bostonのランドマークである。そして、売店でもあるこの巨大牛乳ビンの後方にある古めかしくて大きな赤レンガの倉庫。この倉庫を改築して外付けの巨大なエレベーターを備えた施設が、The Children's Museum Bostonである。アメリカの博物館は巨大で立派なものも多いが、このThe Children's Museum BostonやニューヨークのThe Children's Museum of Manhattanのように既存の建築物を改築・改装して使用しているものも少なくない。これは予算が決して潤沢ではない非営利団体が設置・運営するための苦肉の策であったのだろう。しかし、立派な箱物を建設したものの運営費やソフト面に十分な予算が得られないがために、活動が尻すぼみになっている日本の多くの文化施設には見習うべき点が多いように思える。

The Children's Museum Bostonの一番の特徴といえば、直接体験型の展示品やプログラムを数多く揃えていることであり、その先駆的な取り組みは日本の博物館等にも大きな影響を与えている。平成13年に開館した兵庫県の篠山チルドレンズミュージアムは、木造の旧校舎を改装した施設でユニークな事業を多数行っているという。まだ見学する機会に恵まれないが、ソフト面に主眼を置いたその運営方針には注目している。



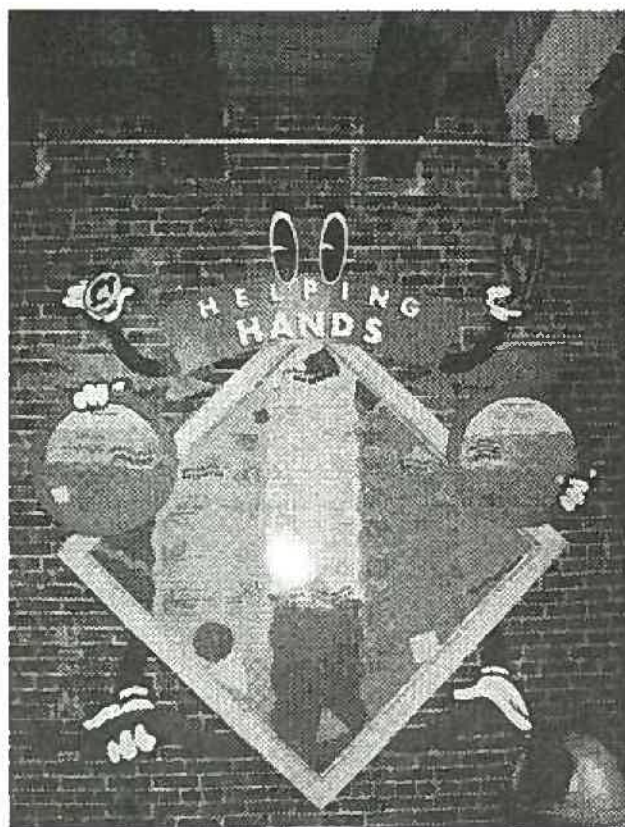
写真7-1

The Children's
Museum Boston 全景

2. The Children's Museum Boston の特徴

館内は5階建てである。1階正面はロビー。受付・インフォメーションとミュージア

ム・ショップとがある。エントランスを入ってすぐ右手の壁には、The Children's Museum Boston のスポンサーを紹介するボードが設置されている。それは「Helping Hands」と題して、協賛企業や個人の寄贈者、基金、行政による援助などを詳細に紹介している。今回訪問したどの非営利団体でもそうなのだが、行政による委託料などに依存するだけでなく、



積極的にスポンサーを獲得し、同時に運営にもそのスポンサーの特長を活かし一役買ってもらっているところが実に多い。ミュージアム・ショップの奥にマクドナルドのレストランが併設されているのが、いかにもアメリカの博物館らしい。マクドナルドも主要なスポンサーのひとつなのだ。また、正面左手奥にはコートルームとランチルームとがある。コートルームでは、コートだけでなくベビーカーなども預かっている。ランチルームは保育園の食堂のような作り。弁当持参の者は、ここで食事をすることになる。

写真7-2

Helping Hands

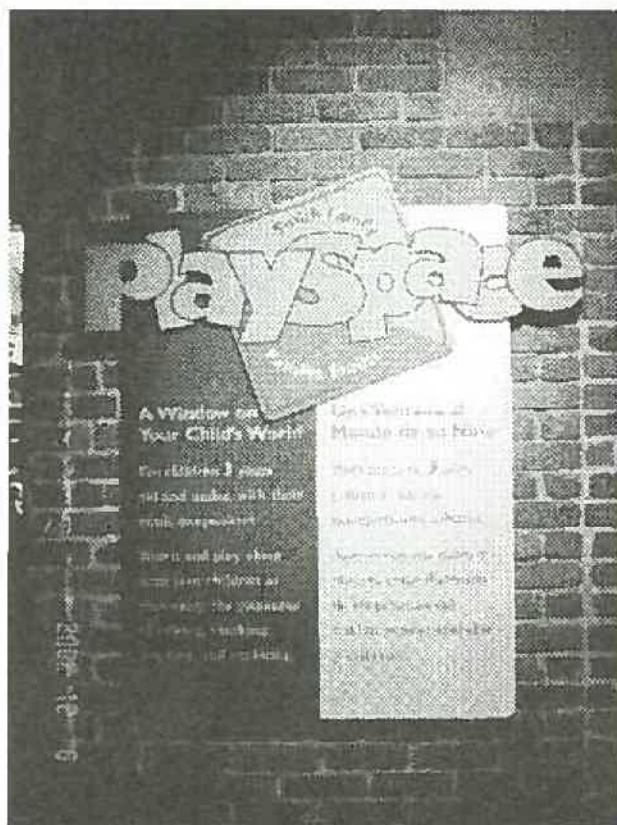
3. さまざまな体験型コーナー

2階に上がる階段で目に付くのが、中央部分の吹き抜けに設置された大きく複雑なジャングルジムである。これは大手スポーツ用品メーカーのニュー・バランスが提供する立体迷路である。訪問したのが平日の午前中だったため、来館していたのは就学前の幼児ばかりではあったが、それでも大きな子達は歓声をあげて、建物2階分の高さがある巨大なジムの中を上ったり、くぐったり、渡ったりしていた。

2階のメインコーナーが特別展示「Alice's Wonderland」である。これは「不思議の国のアリス」を題材にした体験型の科学コーナーである。子どもたちはアリスの世界に入り込み、遊びながら鏡や水、磁石、重力などの性質を学ぶことができるようになっている。また、一角には世界中のアリスの絵本を集めたコーナーがあり、子どもたちの国際化も視野に入れた丁寧な作りとなっていた。

4. 子育て支援事業の充実

2階左手奥には「Smith Family Play Space」がある。入り口のボードには英語とスペイン語で、ここは3歳以下の子どもとその保護者のためのスペースであること、そして、子どもたちが話したり、考えたり、作業したり、探索したりする楽しさを保護者も共有しようと呼んでいる。つまり、ここは小さな子ども専用なので安心して遊ばせることができる



が、それ以上に育児に慣れない保護者のためのたまり場であるのだ。実際、保護者同士の出会いの場、情報交換の場として使われているようであった。ここでは週に2～3回、「Play Space」と題して親子のリズム体操などを行っている。

また、その奥にあるのが「Family Resource Center」である。ここは授乳室を兼ねると共に、子どもの発達や教育に関する相談や指導を行っている。誰もが気軽に利用できるように、雰囲気作りには十分配慮されているのがうかがわれる。

写真7-3

Play Space

5. 古今東西の文化理解

3階はさまざまな住居のコーナーが占めている。「Grandparents' House」は、今から40年ほど前の1959年時のアメリカの典型的な住居を再現したコーナーである。日本でも昭和30年代の集合住宅を実物大で再現した松戸市立博物館などの例があるが、それと同じコンセプトである。もちろん全てを手にとってみることができる。日本人である我々にはそれほど現在と過去との違いが感じられないのだが、祖父母と訪れた子どもたちは昔の調度品を前に、きつと話しが弾むことだろう。

また、実物大のスーパーマーケットを模したコーナーでは、実際の買い物そのもののおままごと遊びが楽しめる。買い物かごにイミテーションの野菜や缶詰を入れては、レジ打ちを担当する母親の元に持っていく幼児の姿が印象的だった。これは社会性を身につける良い訓練の場として利用されているようだ。さらに、先住民であるネイティブ・アメリカンの暮らしを再現した「We're Still Here」や、工事現場やショベルカー、ブルドーザーな

どを模した「Construction Zone!」などのコーナーがある。



写真7-4
実物大スーパーマ
ケットのおままごと

6. 日本文化の紹介

一番の奥には、ボストン市と京都市の姉妹都市提携を記念して京都の典型的な古い家屋が一軒まるごと寄贈されている。The Children's Museum Boston では、姉妹都市である京都市及び日本の文化を紹介するイベントが多数開催されており、毎年1月には、ボストン日本協会の協賛で日本のお正月の伝統行事を紹介・体験するイベントを行っている。その日は日本一色となり、来館者は館内に設けられたコーナーで、羽根つき、コマ、福笑い、獅子舞、餅つき、おみくじなどが実際に体験できるそうだ。

この博物館の主要な特徴として、日本の伝統文化だけでなく、メキシコ・中国・アイルランドなどさまざまな国の異文化理解があげられる。まさに多民族国家であるアメリカらしく「Multicultural Celebrations」と題して、さまざまな民族の伝統行事を実体験できる機会を数多く提供している。

4階には「Kids Stage」があり、ここでは1日数回、子ども向けのショーが行われている。私が訪問した時は、ちょうど隣で展示されているアメリカで人気の絵本「Arthur's World」のショーが行われていた。ねずみのキャラクターの着ぐるみを着たスタッフが、客席の子どもたちに盛んに話し掛けたり、舞台上に上げたりと、ここでも参加型のステージを心掛けているようだった。

以上、各階の特徴を大雑把に見てきたが、The Children's Museum Boston のもうひとつの特徴として、子ども向けはもちろん、その親や教師を対象にした子どものための多彩な研修プログラムがハーバード大学との提携により系統的に提供されていることがあげられる。

7. 川崎市での事例

平成15年度、高津区に川崎子ども夢パークがオープンする。これは「川崎市子どもの権利に関する条例」の具現化と、学校完全週5日制や少子化、都市化といった社会現象に伴い縮小の一途をたどる子どもの居場所、活動場所の確保を目的としている。基本的には、子ども達の諸活動の拠点となる大型児童館としての機能と、自分の責任で自由に遊び体験することのできるプレイパークの機能とを併せ持った施設となるらしい。南武線の車窓から垣間見る限りでは、スペースを広くとった立派な施設のような。ハード面には何の問題もないであろう。

問題は、今後地道に継続して行わなければならないソフト面、つまり管理・運営・事業等の維持・発展である。現在、公募による子ども委員を含む運営準備会を設立、オープンまでの間に具体的な方法について市民参加で検討を行っているようである。どうやら、管理・運営は財団に委託し、事業ではボランティアを積極的に活用する予定のようだ。The Children's Museum Boston でもボランティアを積極的に登用していたが、それは高度な専門性を持った職員の指導の元に活動を行っていた。やはり、核となるスタッフには専門性と十分な訓練・研修が必要不可欠である。

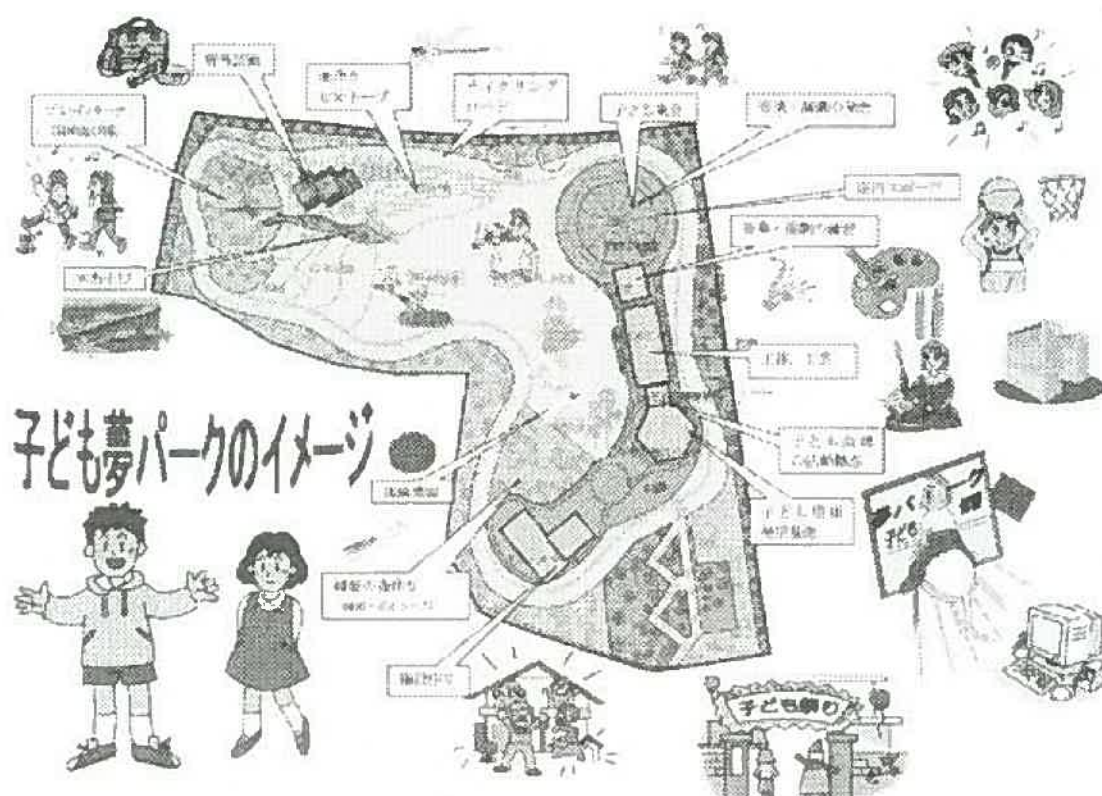


写真7-5 子ども夢パークのホームページより

利用者・参加者として受身の存在であった子ども達を取り込み、やがては諸活動の中心として能動的に物事に取り組むことができるよう育成する。平成 15 年度に民間委託化が予定されることも文化センターが蓄積するこのノウハウや多様なプログラムといったものを、川崎子ども夢パークがいかに継承・発展させることができるか。それには優秀なスタッフの存在が欠かせない。スタッフの出来不出来こそが、川崎子ども夢パークの成功を左右するであろう。決して自らはでしゃばらず、かといって放任ではなく、日常子ども達と付かず離れず温かく接し、時として貴重なアドバイスを行うことのできる頼りになる存在。それは親でもなく先生でもなく、いつもそこにいてくれる良い兄貴分・姉貴分。こうした子どもと子ども、子どもと大人の架け橋となるコーディネーターとしての、スタッフの育成プログラムの確立こそが急務である。

また、従来子どもに対して行う「これをやってはだめ、あれをやってはだめ」の禁止のオンパレードからの脱却を目指す川崎子ども夢パークの方針を、今後いかに維持しうるかも大きな課題となるであろう。これは利用者である子ども達と普段からの信頼感をいかに築き上げられるかによるところが大きいのだが、オープンしてからの試行錯誤のプロセスこそが注目される。

川崎子ども夢パークを巡って、おそらくは混沌としたトラブル続きの騒動の中から、確実に沸き起こるだろう子ども達の自主的な活動の流れに期待していきたい。

○ 参考ウェブサイト

The Children's Museum Boston <http://www.BostonKids.org/>

The Children's Museum of Manhattan <http://www.cmom.org/>

篠山チルドレンズミュージアム <http://www.city.sasayama.hyogo.jp/>

子ども夢パーク <http://www.city.kawasaki.jp/88/88syogai/home/yumepark/>

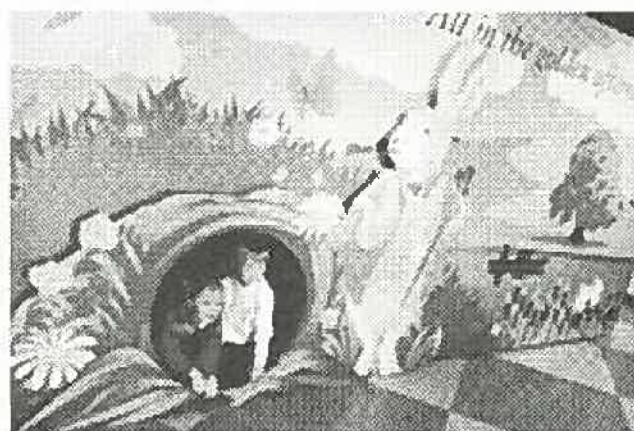


写真 7-6 Alice's Wonderland

ニューヨークという都市について

ニューヨーク市の人口は8,008,278人であり(2000年国勢調査)、ニューヨーク州最大の都市であるのみならず、アメリカ最大の都市でもある。「人種のるつぼ」と呼ばれるほど、世界中からあらゆる人種が集まり、アメリカ人自身もニューヨークはアメリカではないと言うほど国際色豊かな都市である。犯罪の多発する危険な都市として名をはせてきたが、1993年に就任したジュリアーニ市長の警察強化が功を奏し、ニューヨーク市の犯罪件数は1992年から1996年の5年間で約36%減少している。特に殺人は約50%と大幅に減少した。

ニューヨーク市及びその周辺には、大手企業の本社が立地し、高度に発達した経済圏が形成されている。ウォール街に象徴される全米最大の金融・資本市場を形成しており、アメリカ経済・世界経済にとって重要な役割を果たしている。総資産でみた全米商業銀行上位10行のうち4行がニューヨーク州にあり、また、269行にのぼる外国銀行が同州に支店、現地法人及び駐在員事務所を設置し業務を行っている。全米最大のニューヨーク証券取引所(NYSE)とアメリカン証券取引所(AMEX)の2つが市内にあり、また、全米の主要な証券会社(いわゆる投資銀行を含む)はすべてニューヨークに本拠を置いている。

ニューヨークは世界の文化・芸術の中心でもある。メトロポリタン美術館、近代美術館、自然史博物館、グッゲンハイム美術館、ホイットニー美術館、ブルックリン美術館等の著名な美術館が存在し、ソーホー、チュルシー、ブルックリン地区には多数の画廊がある。ニューヨーク・フィルハーモニー・オーケストラ、メトロポリタン・オペラ、シティ・オペラ、アメリカン・パレエ・シアター、シティ・パレエ等の著名な音楽・演劇団体が、リンカーン・センターやカーネギー・ホールを中心に公演を行っている。さらに、ブロードウェイ近辺では、ミュージカル等の舞台芸術の公演が連日開催されている。

ニューヨークはアメリカのみならず世界のマスメディアの中心地としての役割も大きく、テレビの全米三大ネットワーク(ABC・CBS・NBC)、ニューヨーク・タイムズ、ウォールストリート・ジャーナル等の日刊紙、タイム、ニューズウィーク等の週刊誌といった主要メディアが所在している。

第8・9章は、ニューヨークにおける調査の結果報告である。調査対象としたのは、重度身体障害児に対する里親及び養子縁組をサポートする民間団体であるNew Alternatives for Children, および、ニューヨーク市の児童福祉の中心機関であるNYC Administration for Children's Servicesの2か所である。

○ 参考ウェブサイト

在ニューヨーク日本国総領事館 <http://ny.cgi.org/jp/html/index.html>

U.S. Census Bureau <http://www.census.gov/>

第8章 New Alternatives for Children (NAC)

1. 機関の概要

NACは、1982年に設立されたニューヨークで唯一の重度身体障害児の里親や養子縁組の斡旋を行うNPO団体で、慢性疾患や身体的な困難を抱えている子どもが安全で愛情に包まれて生活する権利を行使し、永続的な家族や家庭を持てるようにすることを第一に掲げている。

NACの使命は、里親や養子縁組の斡旋をし、家庭での生活において特別な医学的ニーズを伴う子どもに対して革新的で質の高いサポートサービスを提供することである。主に貧困ラインを下回る家庭生活をしている重い障害を負っている子どもに対して、できる限り在宅生活を維持したり家庭復帰ができるようにしたり、必要に応じて養子縁組を支援している。そして家族の対処能力を高め、様々な機会を提供し、このような子どもを抱える家族の夢の獲得や実現に向け支援している。1982年のNAC設立以降、これまで約1,800人の子どもに対応してきたが、病院等から実親のいる家庭引取りや、里親利用、養子縁組への対応をとった子どもたちがまた病院等へ戻ったという事例は一人もないという。子どもの障害がどんなに重くとも、地域社会の中で家庭的な環境のもとに生活できるよう支援することを実践してきている。

施設は、ニューヨーク市のマンハッタンの中心部にあるオフィスビルの2階部分を改築した近代的な設計で、6階部分を実親が養育看護しているケースのフロアとして、7階部分を里親先に子どもがいるケースのフロアとしている。両階とも親子の状況を観察するための広いプレイルームなどがあり、小児科医が診察する部屋も明るくやわらかい雰囲気になっている。



写真8-1
NACの受付前の
待合室の様子。
マンハッタン中心
の古いビルの中に
あるが、内部は非
常に明るく、近代
的な造りとなっ
ている。

2. 対象と活動の原則

慢性疾患や重度の障害を抱えている子どもが医学的にも脆い面を持っていることは既に知られているところであるが、NACは、脳性まひ、小児癌、脊椎捻裂、呼吸器系や心臓系の疾患、鎌状赤血球症、急性喘息、HIV (AIDS)、重度の肢体の奇形や変形、外傷性の脳の損傷、先天性の毒素の陽性反応、骨形成不全症（骨が砕けやすい病気）などの、医学的な面でも脆さを持った子どもたちに係わっている。このため、NACのスタッフは医師、ソーシャルワーカー、臨床心理士、看護師、教育専門家、弁護士などからなるチームを作り、多角的、専門的な援助をしている。対象の子どもの年齢別の割合は次のようになっている。3歳以下が21%、4～12歳が59%、13歳以上が20%、と12歳以下の子どもが80%を占めている。これは、早期の評価と介入を意味している。NACのプログラムを受け入れている家庭には、それぞれ慢性疾患や身体的障害を抱えた子どもが生活している。また、貧困や、浪費癖、識字の問題、失業、ドメスティック・バイオレンス (DV)、ホームレス、精神疾患などの問題に対してもNACは真剣に取り組んでいる。病院や長期入所の施設からの退院や退所のために里親が必要とされる子どもについては、ニューヨーク市の児童福祉サービス部門 (Administration for Children's Services: ACS—第9章で紹介) からNACにその子どもの里親委託や養子縁組の調整について付託されるシステムとなっている。

NACで扱うケースの半分は、実親との再統合に至り、残りの半分は委託先の里親との養子縁組に至っている。

NACの質の高い包括的サービスの提供のための8原則

① ケアの連続性 (Continuum of Care)

早期介入から養子縁組の後やアフターケアに至るまでのプログラムやケアの連続性はどの子どもにも大きな効果をもたらす。

② 多角的チームアプローチ (Multidisciplinary Team Approach)

多角的なメンバー構成によるチームアプローチは包括的なサービス提供を助長する。

③ 早期評価と早期介入 (Early Assessment and Intervention)

早期評価と早期介入は子ども、実親、里親の直接の引き合わせのために向けられるとともに、できるだけ早く適切なサービス提供を可能にする。

④ 同時進行の永続的支援計画 (Concurrent Permanency Planning)

同時進行のパーマネンシープランニングはすべての里親委託ケースに使用されている。家庭に戻ることに養子縁組は同時進行で検討され、子どもにとってもっとも早く可能な方向を用意している。

⑤ 里親委託と養子縁組の連続性 (Not Moved from Home to Home)

里親委託や養子縁組の調整部門 (Homefinding Department) は養子縁組を前提とした里親を探し、研修などで養成し、認定するという責任を負っている。NACのかかわっている子どもたちは里親宅を転々とさせられることはなく、委託している里親との養子縁組ができるよう生活基盤の連続性を持たせるようにしている。

⑥ 質の高い支援のための資格要件と、担当ケース数

プログラムを担当するスタッフについては、すべてのソーシャルワーカーは、最低でもソーシャルワーカーの修士以上の資格を持っていることを原則とし、一人のソーシャルワーカーが同時に扱うのは8～13家族とする。

⑦ 担当ケースワーカーの連続性 (Caseworker Continuity)

インテーク段階から里親委託を経て養子縁組したり、実親のいる家庭に戻ったりというすべての段階に同一のソーシャルワーカーが対応し、ケースワークの連続性を持たせるようにする。

⑧ ノーマライジング活動 (Normalizing Activities)

NACの係わっている特別なニーズを持つ子どもたちに対しても、ごく普通の娯乐的で家族的な活動ができるよう、ノーマライジング活動を提供する。



写真8-2
NAC内のプレイ
ーム

3. 里親募集と認定、登録について

① 里親募集

里親募集については、NACが継続的に里親を探していることを知らせ、社会的に広く認識してもらうことが重要である。里親募集のチラシの配布やラジオ等のマスコミの利用もあるが、最も効果的なのは新聞広告であるという。NACでは毎週1回ニューヨーク市地元向けの新聞に「里親募集」の広告を載せているが、この場合「紙面の同じ場所に同じ募集内容」とすることが大切である。

② 里親認定

里親の応募者は、週に1～2回開催される里親募集のオリエンテーションを受けるところからNACとのかかわりがスタートする。オリエンテーションの内容は、NACの説明や子どもの状況（委託される子どもの事情や疾病や障害）について説明し、里親は何をする

べきか、責任、義務等について説明を受ける。

里親の要件としては、21歳以上であること、自分の家族が十分に生活できる程度の収入があること、などが挙げられる。里親申請がなされると、NACのスタッフによる家族全員の面接のほか、身体的・精神的な健康診断、申請者と日常的に交流のある2人から推薦状を必要とする。家庭訪問も複数回実施され、里親としての適性を判断する。また、里親申請を正式に行った人たちに対しては、更に30時間にわたる研修を受けてもらう。研修では、子どものしつけに関する部分にかなりの時間を費やし、決して罰を与えず子どもの受容と安定したかわりを持続できるようにしている。申請書には里親になりたい動機や子どもに対する想いなどのほか、里親希望者がどのようなしつけをされて育ったか、家族との関係や経験はどうであったのか、そして現在はどうであるのか等々についても記入することになっており、一連の研修後にNACの職員と申請者が一緒に申請書の内容を読み返し、サインしてもらう。このほか連邦政府の方針で、1998年からは申請者の指紋もとることとなっている（犯罪歴の調査等のため）。

③ 里親登録とその後の研修・フォロー体制

里親になることを志す市民に対しては、オリエンテーションに参加してもらうことからスタートするが、オリエンテーション参加者のうち10～12%が申請に至り、申請者の30～40%が里親として登録されるにいたっている。このため、100人の里親希望者がいても実際に登録に至るのはほんの数名でしかない。里親になることを希望してくる市民を大切にしていきたい反面、実際に委託される子どもの健康状況や障害の状況から言って実際に登録に至る里親の多くは、医療や子どもの発達等に関する知識や、職業経験のある人が必然的に多くなるという傾向が見られるという。里親登録は、NACが許可し州政府に登録・管理されるシステムとなっているが、ひとりの里親は1箇所のエージェンシーでしか登録できない仕組みとなっており、複数のエージェンシーにまたがった登録はできないようになっている。また、NACでは里親として登録後は、1年毎に更新の手続きがなされ、更新ごとに12時間の研修を受けなければならないこととしている。具体的な子どもの委託に当たっては、その子どもに合った医学的研修も受けられるシステムとなっている。ひとりの子どもに対してソーシャルワーカーと看護師が担当として付き、小児科医が専門的なケアが可能となるよう助言を与え、担当ソーシャルワーカーや看護師がコミュニティや病院等とつなげていくようにしている。なお、里親委託費用は月額普通児童\$485、要医療児童\$600、精神遅滞児童\$1,150であり、養子縁組をした場合でも要医療児童および精神遅滞児童には手当（ニューヨーク州から）が支給（子どもが21歳に至るまで）される。子どもの医療的なケアに関する費用については、手当とは別にニューヨーク州のメディケイド（障害児・者や低所得者に医療サービス等が現物支給される保険システム）により対応する仕組みをとっている。2002年12月現在、NACからは120人の子どもが里親の下で生活し、225人が予防的プログラムに参加、75人が養子縁組後のフォローを受けている。また、実親、里親、子どもの三者での交流の機会も提供し、サポートする体制をとっている。

また、里親委託や養子縁組後のフォローとして委託や縁組後にレスパイトのため短期間別の里親等で子どもを預かってもらうこともできるようになっている。

4. 公的機関との関係とオリジナルの資金集め

冒頭の機関の概要でも述べたとおり、NACは民間のNPO団体であるが、主にニューヨーク市の児童福祉サービス部門（ACS）の判断により里親や養子縁組方向が適当と判断されるケースについて、その調整等の役割をNACが担うということになっている。公的機関（ACS）の判断に基づく具体的なサービス提供をNACが実施するという関係にある。ACSから紹介されたケースの処遇や経過状況については定期的に文書等によりNACからACSに報告され、公的機関との綿密な関係によってサービスの向上をはかっている。

2000年度の事業予算は総額で\$5,375,550となっており、そのうち59.92%が里親と養子縁組に関する面に充てられ、次いで予防事業（17.92%）となっており、単なる里親や養子縁組の斡旋、調整機関という面だけではなく家庭から子どもを分離しなくてもよいような方向に導く予防的プログラムにも力を注いでいることがうかがわれる。なお、収入面ではACSからの事業委託費（67.91%）をはじめ、ニューヨーク州（2.99%）や連邦政府の健康保健部門（2.79%）、ニューヨーク市早期介入事業費（0.11%）といった公的機関からの委託費等が73.8%を占めているが、残りの部分は個人や企業からの寄付金などで賄っている。寄付金集めのために、有名テレビタレントがNACを広報するビデオを作製したり、歌手やレコード会社との提携によりCD売り上げの一部をNACに寄付してもらう契約を結んだりという工夫をしているほか、企業からの寄付金集めについては企業の広報部や経理担当者らに働きかけ、企業のイメージアップなどの宣伝効果という側面とのタイアップにより展開している。このような資金集めの方法はニューヨークの民間機関ならではの方法であると感じた。

5. 川崎市の現状と今後の課題

川崎市における重度心身障害児にかかわる公的サービスの部分としては、主に児童相談所や地域療育センターなどが子どもの保護や療育に係わっているが、家庭生活の維持が介護者（家族）の高齢化などにより困難となり、家庭から離れての生活を余儀なくされるケースも出てくる。その際、ケースの受け入れ先としてあげられているのは、重症心身障害児施設や病院への入院対応である。現在、川崎市内には重症心身障害児施設はなく、神奈川県内のみならず東京都や、埼玉県、千葉県、山梨県など関東一円の施設への入所を余儀なくされている。施設の入所枠はごくわずかであり、入所希望があり、児童相談所で入所が必要と判断されるケースでも入所枠に空きがないために病院での入院扱いでの待機や在宅での待機をせざるをえなかったり、短期入所制度の利用により病院や施設を転々とすることを余儀なくされたり、という状態が続いてきている。

このような現状にあつて、川崎市は平成17年度に市内に重症心身障害児施設の開設を計

画している。当然のことながら、地域での在宅生活の維持のためのサポート体制の更なる拡充も重要である。これまで重症心身障害児に対しては在宅か施設入所かだけではなく、在宅生活をサポートするサービスとして施設や病院を一次的に利用する短期入所制度（レスパイト利用を含む）を運用してきた。今回視察した NAC は里親利用や養子縁組という更に一歩踏み込んだサービスの提供に取り組んでいる。米国内でも重度の障害を持つ子どもへの里親利用や養子縁組という考え方はまだまだ一般的でなく、NAC の活動もオリジナリティーあふれる特殊なものである。重度の障害を持つ子どもに対する里親利用などについては、川崎市においてはその前提となる基盤の整備が不十分であると思われる。今後の重症心身障害児への施策の展開をいかに幅広いものにしていけるかが、今後の大きな課題であると考ええる。今回の視察によって重度の障害を持つ子どもへの幅広い処遇展開を実践している機関を目の当たりにして大きな感銘を受けた。NAC のスタッフが口にしていた“CAN DO”という言葉が印象的であった。

○ 参考資料

『第 25 回資生堂児童福祉海外研修報告書』（財）資生堂社会福祉事業財団 1999 年

○ 参考ウェブサイト

New Alternatives for Children <http://www.nac-inc.org/>

第9章 NYC Administration for Children's Services (ACS)

1. 機関の概要

New York City Administration for Children's Services (ACS)は、ニューヨーク市の子どもの福祉に関するサービスを提供する行政機関である。1996年に設立されたニューヨーク市長直属の機関で、ニューヨーク市の子どもたちの安全や家族関係の永続性、そしてウェルビーイングを保障することを責務としている。

ACSは中央(本庁)と13のフィールドオフィスと更に地域に根ざした家族支援コミュニティベースオフィス、チルドレンズセンター(子どもの一時保護所)、トレーニングアカデミー(ACS職員を主に対象とした研修機関)によって構成されている。職員数は約7,500人でそのうち約3,300人が子どもの保護に係わる部門で対応にあたっている。今回、調査のために訪問したのは中央(本庁)とチルドレンズセンターである。ACS中央はニューヨーク市のマンハッタンの南端、旧ワールドトレードセンター跡地やウォール街に程近いビル街(ダウントウン)にあり、8階建てのビルのすべてのフロアーがACS中央に充てられている。また、チルドレンズセンターは同じくマンハッタンの南東部に位置し、国連本部の南側にある総合病院に併設された6階建ての建物で、1階から3階までが一時保護所に充てられている(4~6階はトレーニングアカデミー)。

ACS中央の主な組織部門は、法的サービス部門(Legal Services)、子どもの保護部門(Child Protection)、里親と予防サービス部門(Foster Care and Preventive Services)、政策と計画部門(Policy and Planning)、チャイルドケアとヘッドスタート部門(Child Care and Head Start)、子どもサポート部門(Child Support)、財政部門(Financial Services)、総務部門(Administration)の8つである。

また、ACSの主な役割は、次の7つである。

① 保護(Protects)

毎年50,000件以上の虐待通告を調査することによって子どもを保護する。

② 援助(Helps)

カウンセリングや、委託による薬物依存のリハビリテーションプログラムとその他の予防サービスの提供によって家族を援助する。

③ 募集と養成(Recruits and trains)

およそ30,000人にも及ぶ里親を必要とする子どもたちのための一時的な家庭基盤を提供するために、里親や世話人(caregivers)の募集と養成をする。

④ 安心(Assures)

里親委託されている子どもに対して、できるだけ早く安心して永続的にいられる(実親と、または養親と一緒に)家庭基盤を見つけ安心できるようにする。

⑤ 支援(Assists)

里親委託されている高齢児に対して、自立生活プログラム (Independent Living Programs) を通して、成人期への移行に向け、自立の支援をする。

⑥ 提供 (Provides)

約 80,000 人の子どもに対して、チャイルドケアやヘッドスタートプログラム (Head Start Programs) を提供する。

⑦ 保証 (Ensures)

保護を受けていない両親が自分の子どものために経済的支援をするよう保証する。

2. 予防サービス (Preventive Services) について

ニューヨーク州の児童虐待ホットライン (The New York State Central Register) から ACS が児童虐待に関する報告を受けると、ACS のケースワーカーはその家庭を訪問し調査することとなる。ケースワーカーは、その子どもやきょうだい、両親やその他の同居家族、学校等の先生、近隣住民などにインタビューするという調査によって、虐待の信頼できる証拠があるかどうかの判断をする。そして、子どもの保護が必要か、家庭支援が必要かを見極める。子どもに差し迫った危険があるという場合は、子どもを家庭から里親のもとに移し、家庭支援の場合は、地域に根ざした予防サービスの申請を促すことになる。このように、予防サービスは子どもが家庭に安心して残り、里親利用に至らないようにするためのものである。これらの予防サービスは ACS と ACS が提携している民間のソーシャル・サービス団体によって提供される。

予防サービスの内容としては次のようなものがある。

① General Preventive Services

虐待により子どもに危険な状態を伴う家族に対して、幅広くかつ専門的なカウンセリングプログラムを提供する。

② Parenting Skills Programs

実親と里親の親としてのスキルを身につけるトレーニングの提供と、里親委託されている子どもに対する教育的プログラムを提供する。

③ Family Rehabilitation Programs

浪費などの問題を抱えた家族に対して提供されるもので、ACS は子どもを保護された親に対してこのプログラムが効果をあげるように取り組んでいる。また、ACS が十分に関係を持てていない親が、麻薬やアルコール問題からのリハビリテーションを求めている場合は、直接コミュニティベースのプログラムを申請できるようにしている。

④ Housing Subsidies

里親委託措置になることを予防したり、不十分な住宅環境であったりホームレス状態であるために里親に措置された子どもが実親のいる家庭にできるだけ早く復帰できるように援助するもの。

⑤ Family Preservation Program (FPP)

このプログラムは、子どもの保護に係わるリスクの高い家族に対するもので、訓練を受けたケースワーカーが一度に2ケースのみ担当し、家庭に入って集中的に危機介入や家族救済サービスを提供するもの。担当ケースワーカーは24時間体制でサポートし、必要に応じてその家庭内に滞在しての対応もする。このプログラムの期間は原則的に10週間としており、その後一般的な予防プログラムに移行する流れとなっている。

⑥ Court-Ordered Supervision Units

家族の改善状況の確認と、特別なカウンセリングの要請や家族支援サービスの調整ができるよう補助するもの。このタイプのサービスは、家庭裁判所が家族の改善に向けた具体的な支援を受けるよう裁判で勧告した場合に ACS のフィールドオフィス (Field Offices) を通じて効果をあげている。

⑦ Teen Age Services Act (TASA) Program

公的な援助を受けている 20 歳以下の青年の妊娠や結婚に対して、ティーンエイジサービス法に基づいたプログラムを提供する。

⑧ Family Violence Prevention Program

ドメスティックバイオレンス (DV) が起きている家庭のために、特別なトレーニングや継続的な援助を提供するもの。家族全員の安全が守られることが最優先される。

⑨ Family Home Care Services

子どもへの安全や養育環境の提供のための支援を求めている家庭に対して、チャイルド・ケア (child care) や家庭管理サービス (home management services) を提供する。様々なトレーニングや支援を通じて、家庭が自立していけるようにしていく。

3. 里親委託措置と養子縁組について

予防サービスの提供がなされたにもかかわらず、児童虐待の調査を通じて子どもが安全に家庭に残ることが困難であると判断された場合、その子どもは里親のもとに措置される。ACS と ACS が提携する 40 以上の非営利団体が約 30,000 人の子どもたちに対する里親を提供している。里親に措置されている間も ACS のケースワーカーは実親や里親と一緒に、子どもに対してできるだけ早く家族との再統合か永続的な家庭 (養子縁組) のどちらかに向けていけるよう処遇計画を作成する。里親への措置となる場合は次の3通りがある。

① 家庭裁判所の決定によるもの

子どもの周辺からの証言等により虐待の発生が明らかであり、在宅での生活の継続が困難であると判断される場合、ACS は家庭裁判所に申し立てをする。各関係者からの証言を聞いた後、家庭裁判所はその子どもが里親の下に措置されるべきか否かを判断し、決定を下す。

② 親の希望によるもの

親からの自発的な要望により里親への措置が採られる場合もある。このような場合は、以前から予防サービスの提供により ACS が親とのかかわりを持っていることが多

い。

③ 緊急措置によるもの

子どもの生命や健康状態に危険が差し迫っていると判断された場合、ACS は即時に子どもを家庭から動かす。このような場合、ACS は子どもを里親の下に緊急措置するが、事後に家庭裁判所がこの動きを認める決定を得なければならないことになっている。緊急措置を採る場合でも、できるだけ家庭的な場所に措置するようにしている。また、できるだけこれまでその子どもが生活してきた地域のなかに措置し、兄弟・姉妹関係やこれまでの人間関係を維持できるように取り組んでいる。

また、里親への措置は一時的な介入によってなされるもので、子どもにとって必要な永続的な家庭環境を整えたとは言えない。そのため、ケースワーカーはできるだけ早く子どもが実親の下に帰ることができるように目標設定するが、実親のいる家庭に戻れるのは家庭環境が安全で安心できる状態にある場合のみに限られる。もし、子どもが安全で安心して家庭に戻ることができないと判断される場合は、養子縁組を進めることによって永続的な家庭環境を整えることとしている。ACS では毎年 4,000 人以上の養子縁組手続きを完了している。なお、ACS では養子縁組を必要としている子どもたちについて、カラー写真入りのプロフィールを ACS のウェブサイトのなかで掲載し、広く養子縁組の希望を持っている家族の募集をしている。

4. 里親から家庭復帰への取り組みについて（民間 NPO 団体との連携）

ニューヨーク市では、毎年約 55,000 件前後の児童虐待に関する通告が寄せられる。虐待の通告を受けた場合は、24 時間以内に調査を開始しなければならないことになっている。調査の結果、虐待があると認められるケースは全体の 30～35% である。これらの虐待があると認定された子どもは、常に家庭からの分離（保護）の可能性を持っている。1996 年度の ACS 発足当初は、在宅支援をする予防的な係わり（カウンセリングなどによる親指導）を開始するケースの件数（約 11,000 件）は里親への措置に至るケースの件数（約 12,000 件）と同程度の割合であったが、その後は里親への措置に至るケースの割合は年々減少し、2002 年度は里親委託措置の件数は約 8,000 件で予防的な係わりを開始するケースの件数は約 17,000 件となっている。

また、ニューヨーク市全体のインケアの状態にある子どもの数も、1992 年の約 50,000 人をピークとして年々減少し、2002 年夏には約 27,000 人にまで減少している。

これらは、ACS が子どもの保護という対症療法的な対応に終始するのではなく、子どものできるだけ早期の家庭引取りの実現に向け、在宅支援に関する予防的な係わりに力を入れ、その効果が表れた結果であるといえる。そして、ACS の子どもや家庭へのサービス提供の約 90% は大小さまざまな NPO 団体を通じてなされており、民間の NPO 団体とのパートナーシップがしっかりと確立しているのが特徴である。ACS では現在里親委託に関するプログラムの展開については 52 の NPO 団体と契約し、そのうち 45 団体とは約 4,600 床分

のグループホームや施設について契約し、42 団体とは 20,000 床以上の里親について契約している。この里親については、通常の里親に限らず治療的なかわりや、緊急対応、特別な医療ケアにも対応する里親も含まれている。また、予防プログラムについては 86 団体と契約し、約 200 にわたるプログラムをニューヨーク市内全域で展開している。

このように、虐待通告の受付と初期調査、調査に基づく判断と処遇方針・処遇計画の立案を公的機関である ACS が担い、これらに基づく予防プログラムや里親委託の調整等については ACS と契約をした NPO 団体が担うというように官民の連携と役割分担がしっかりとなされている。

5. チルドレンズセンター (Children's Center) について

チルドレンズセンターは、日本の児童相談所に設けられている一時保護所に相当するものである。ACS のチルドレンズセンターはフィールドオフィスなどで子どもを緊急に保護した場合に、子どもの医療的なチェックや子どものプロフィールの作成と NPO 団体への調整依頼が完了するまでの間子どもを保護するところである。スタッフはソーシャルワーカーをはじめ、医師、看護師、心理職、指導員、運転手、警備員などからなり、24 時間体制で運営されている。

フィールドオフィスで子どもを保護した場合、即座に子どもの緊急的な里親委託措置に向けての調整が開始されるが、フィールドオフィスにおける対応が時間切れとなった場合、チルドレンズセンターに子どもの身柄を移してその調整の続きをすることとなる。そのため、保護された子どもがチルドレンズセンターに到着するのは午後 6 時以降で午後 9 時前後が入所のピークとなる。チルドレンズセンターに身柄を移され保護される子どもの数は、1 日あたり平均 30 人から多いときで 50 人である。毎日保護される子どもの数が非常に多いため、チルドレンズセンターのスタッフは 24 時間体制で保護された子どもの里親委託措置に向けた調整に当たっている。そのため、ソーシャルワーカーも含めてほとんどの職員が 24 時間常時対応できるように交代制で勤務にあたっている。

また、医療的な面で問題のある子どもについては、センター内の医師・看護師の対応に加えてセンターに併設されている総合病院との連携により入院や手術の対応もできるようになっている。

保護される子どもの数は非常に多いが、同時にその子どもたちの受け入れ先についても NPO 団体との連携が取れているため、チルドレンズセンターにおける子どもの保護日数はほとんどの場合 1～2 日である。なかには、知的な障害が疑われたり、妊娠していたりという理由で保護の期間が数ヶ月にわたるなど長期化するものもあるという。そのため、センター内での教育の保障にも取り組んでいる。

保護される子どもの中には、拳銃やナイフを所持している者もいるため、チルドレンズセンターの子どもの入り口には金属探知機のゲートが設けられ、ガードマンも常駐しておりセキュリティーチェックも万全である。

一日に保護される子どもの数の多さもさることながら、子どもの緊急的な里親委託に向けた NPO 団体との連携とその調整に向けた迅速な対応ができる態勢があることは非常に印象的であった。

6. 川崎市の現状に照らして

今回の ACS の視察で一番印象に残ったことは、公的機関と民間 NPO 団体との役割分担と連携がしっかりとなされ、子どもや子どもを取り巻く家族に対する総合的な支援体制ができていたり、ACS 内部でも職員の資質の向上に向けた研修体制や施策実施の評価がしっかりしているということである。もう一点は、子どもを保護した後の子どもの受け入れ先への調整についても子どもを取り巻く生活環境をできるだけ変えず、これまで生活してきた地域のなかでの設定に努力し、かつ迅速に日常生活の流れに戻していく取り組みを実践していることである。

平成 13 年度現在の川崎市の里親登録数は 87 組で委託児童数は 72 名であり、児童養護施設の協定定員数は 309 名で入所措置児童数は 268 名、乳児院の協定定員数は 20 名で入所措置児童数は 28 名（定員を超えた分については他の自治体からの定員割愛による）となっている。また、一時保護所（子どもが家庭において生活できない状態に陥った場合に、家庭引き取りや施設入所・里親委託等の方向が決まるまでの間一時的に保護する場所で中央児童相談所内に設置されている・・・平成 14 年度より定員 20 名）における子ども一人当たりの平均保護日数は、平成 13 年度で 41.4 日となっており、保護期間の長期化の傾向が見られる。一時保護期間中は子どもの安全の確保の問題もあるため、原則的に子どもが単独で外出したりすることができないなど生活上の制限がある。そのため、できるだけ早く家庭や施設・里親への移行ができるようにしていくことが必要であることは言うまでもない。しかしながら、実際には施設の定員枠が空いていなかったり空いていても性別や年齢によって受け入れが困難であったり、兄弟一緒の入所ができなかったり、等々の理由によっても一時保護期間が長くなってしまっている。また、児童福祉司（ケースワーカー）の配置基準（厚生労働省）は人口 80,950 人に 1 名となっており、担当ケース数の上限等の基準になっていないため、一人の児童福祉司が担当するケース数が非常に多く、相談受付から一時保護、その後の施設入所や里親委託とアフターフォローまで一連の流れを幾つも掛け持ちで進めなければならないため、次のステップに向けての迅速な調整が困難となり、一時保護の期間が長期化してしまうという結果にもつながっている。子どもの発達状態の把握のための検査や、カウンセリング、プレイセラピーなどにかかわる心理判定員は配置基準がなく市内 2 ヶ所の児童相談所でわずか 7 名しかいないため継続的で丁寧なかかわりは持ちにくく、一時保護所は常時ほぼ満員状態であり、生活上の制限が多い中での保護の長期化は保護される子どもにとっても決してよい状態といえない。

また、新任職員への研修体制についても、一定期間の内部研修は実施されているが体系的に十分なマニュアル化がなされておらず、職員の力量に任される面が大きい。このよう

に、組織的に職員の専門性を育て確保するということが困難な状態のなかで、「児童福祉の専門家」という看板を背負わなければならないのが実態である。今後は、人事管理も含めた組織的な専門性の養成とその確保に力を入れていく必要があると考える。

ちなみに ACS では職員が長く子ども施策の関連部署で仕事をできるよう、庁内での役割分担が徹底され、一人何役というストレスの軽減に努めており、なおかつ同一部署に長期に職員を貼り付けるのではなく関連部署にバランスよく回っていくという人事管理にも力を入れているとのことであった。

虐待に関する問題は、児童相談所が児童福祉の専門機関としての役割の中心となっていかなければならないことは言うまでもないが、児童相談所が孤軍奮闘しても解決に向かっていかないという現実が見られる。子どもの問題に関する施策は複数の部局にまたがって展開されているが、依然として縦割り行政の弊害が残っているなかでそれぞれの部局が個別にサービス提供をしていくのではなく、民間の機関とも連携して横のつながりによる面となって対応していく必要があると考える。

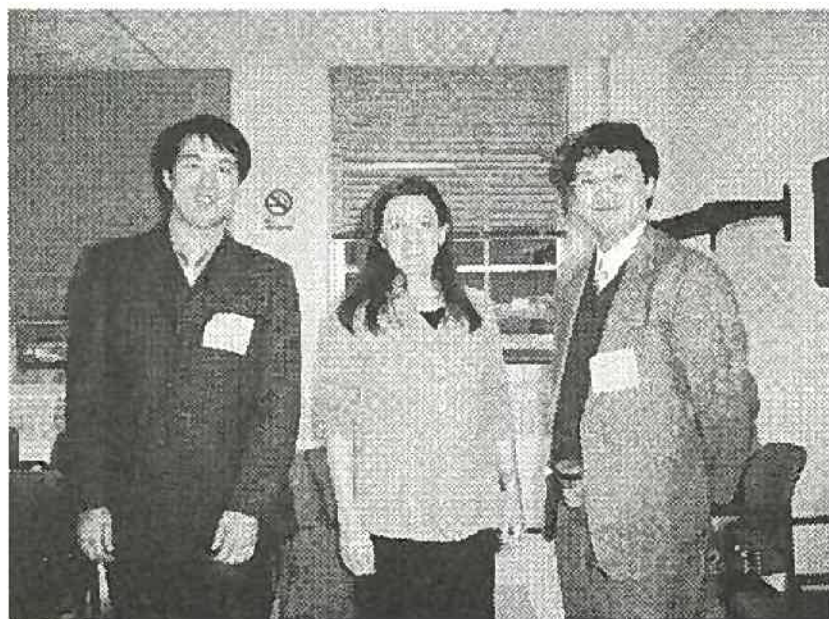


写真 9-1
ACS のスタッフと
ともに

○ 参考資料

『事業概要 平成 13 年度版』川崎市中央児童相談所・南部児童相談所 2002 年

○ 参考ウェブサイト

NYC Administration for Children's Services

<http://www.nyc.gov/html/acs/home.html>

第10章 提 言

第1章では主に川崎市の子ども関連施策の現状、第2章～第9章ではカナダとアメリカにおける公的、民間サービスの現状調査について言及し、川崎市の施策と照らし合わせることで、いくつかの課題の整理と先進的な取り組みや概念の紹介を行ってきた。内容が幅広く、海外事例のすべてを国内の制度にあてはめることはもちろんできないが、機関の連携、予防体制の整備など目指すべきものも多いと思われる。この章では以上のまとめとして、何点かの提言を行いたい。

1. 青少年の育成と活用

青少年健全育成事業においては従来も行われていたことだが、PARCのように利用者・参加者として受身の存在であった青少年を取り込み、やがては後輩達の良き支援者として能動的に活動することができるよう育成していくことが重要である。この活動に伴う試行錯誤はきっと、青少年が将来社会人として市民生活を営む上での貴重な経験と自信になるであろう。

また、こうした青少年の諸活動を効果的に援助していくためには、コーディネーターとしてのスタッフの育成や長期的な視野を有したプログラムの作成が避けられない。大人でも子どもでもない青少年こそが、子どもと子ども、子どもと大人との架け橋となり、地域社会の活性化において、欠かすことのできない大きな力となりうるであろう。

特に、児童養護施設などに措置されている子どもの自立にあたっては、自立援助ホームなどの設置に加え、施設などに措置されている子ども同士がグループワークなどによる交流を図りながら、自立に向けての力をつけていく機会の保障が重要となるであろう。

2. ケア体制と予防プログラムの充実

川崎市における児童虐待の問題は、通告・相談件数の増加傾向が示すとおり年々深刻化している。第3章のなかでも触れたが、川崎市における児童虐待の発生率は全国の都道府県・政令指定都市のなかでも群を抜いている。これは、虐待発生の把握についての入り口部分の体制が、児童虐待防止連絡協議会の設置や子ども自身が虐待について相談できるよう作成・配布されたSOSカードなどによって整備された結果と言ってよいであろう。しかしながら、問題は発見後のケアの問題である。児童虐待に対応する中心機関としては児童相談所があるが、現在の児童相談所の体制では、激増する虐待通告や相談ケースの入り口部分での対応と子どもの保護などの緊急対応に追われる状態にある。子どもの心的ケアについては児童相談所の心理判定員が対応しているが、継続的に丁寧にかかわることができないという問題を抱えている。また、親や家族に対するケアについてはほとんどできていない状態にある。このように対症療法的な動きに終始しがちな現状にあつて、子どもと親

のケア体制の充実が急務である。一方、予防プログラムの充実も重要である。児童虐待の問題は、子育て不安等の延長線上に起きてくるものであり、特別な家族にしか起こり得ない問題ではないからである。虐待等が発生してから対症療法的に対応するよりは、予防プログラムを充実させることにより虐待等の発生自体を減らすほうが、全体としてのコストも低下する。今後は、予防的なプログラムの充実と子どもの保護に至った場合の子どもと家族に対するケア体制の充実に努めなければならないと考える。この両者が今後の川崎市における児童虐待の問題や子育て支援への取り組みのキーポイントになると思われる。

3. 職員の専門性の養成と確保

子ども施策にかかわる職員は単に子どもだけに焦点を当てるのではなく、その子どもを取り巻く家族にかかわる問題や、社会的な問題にも目を向けた広い視点をもっていなければならない。ひとつの現象に対しても複眼的に捉えて援助していく力が必要である。同時にどこで、どのような関係機関が、どのように援助サービスを展開しているかを把握していることが非常に重要であると考えられる。

今回調査した ACS では関係機関の業務内容や連絡先等が冊子としてまとめられており、新人職員でも仕事の全体像を把握することができるようになっている。また、職員に対する研修を体系的に実施している。また、CAS では職員のメンタルヘルスにも配慮した専門性の養成と確保に努めていた。

川崎市においても各職場において職員の研修がなされているところであるが、今後は関係機関がそれぞれに研修を実施するのではなく、子ども施策にかかわる部署の中にとどまらず相互の組織的・体系的な研修システムを確立し、職員の専門性の養成とその確保に努めることが求められるであろう。職員の燃えつきを防ぎ、よりよい子ども施策が展開されるよう経験に応じたバランスよい職員構成と人事管理が重要となると考える。

4. 子どもの権利保障（人権オンブズパーソンの権限強化）

平成 13 年度に制定された「川崎市人権オンブズパーソン条例」に基づいて、人権オンブズパーソンが設置され、子どもや女性の人権侵害についての権利救済の役割を果たしている。しかし、現状では人権オンブズパーソンには決定権がなく、勧告や要請しかできないことになっている。第 2 章でも触れた IMPAC のように、子どもの人権侵害に関する問題でその解決が困難なケースについてその場で強制力を持った決定をすることができるようになれば、より効果的な対応が可能になると思われる。そのためには、人権オンブズパーソンの独立性を確保しつつも、関係部局との連携が欠かせないであろう。活動がスタートしたばかりではあるが、今後は川崎市における子どもの権利保障の中心となることが望まれる。

5. 民間団体・NPO との連携

これまで、川崎市内において、子どもを取り巻く諸問題への対応がなされてこなかったわけでは決していない。公的機関はさまざまな子ども施策を行ってきた。また、民間団体・NPO も独自の取り組みを展開してきた。問題は、さまざまな施策・取り組みの間に十分な連携が取れていないことにある。確かに、民間団体相互間ではある程度の意思疎通が行われているであろう。しかし、行政と民間との連携はそれほど行われていない。さまざまな施策・取り組みがばらばらに繰り広げられており、その全体像を把握している者が行政内部にも NPO にも存在しないのが現状である。

この現状を改善し、子どもを取り巻く諸問題への総合的な対応を可能とするためには、行政・民間のより一層の連携が必要である。そのための手段として、行政職員と民間団体職員・NPO 職員の人事交流も実施されるべきであろう。公的機関・民間団体双方の役割と全体としてのサービス提供の流れがしっかりと理解されるような基盤作りを行い、これにより、公的機関のノウハウと NPO 団体のノウハウとを共に活かすことが重要である。

6. 関係部局の担当者レベルでの連携（子ども家庭局の新設）

民間 NPO 団体との連携もさることながら、行政内での子ども施策の連携とその効果的な展開も重要である。現在の川崎市の子ども施策に関する行政体制は縦割り状態にあり、総合的・統合的な体制が十分にとれていないと言いがたい。このため、各関係部局が知恵を絞って子どもに関する施策を展開しても、互いにどのようなビジョンを持ちどのように具体化させているのかが確認しづらいシステムとなっている。子ども施策の展開については、『育つ力、育てる力を育むまち川崎をめざして～かわさき子ども総合プラン～』（平成 10 年 12 月）が、関連部局からなる川崎市児童育成計画策定委員会を中心に策定された。このプランの計画推進体制として、市内の関係部局が連携し、この計画の統合的な推進を図るため、「かわさき子ども総合プラン連絡会議」を設置しているが、この会議のより一層の活性化を図ると共に、さらに関係部局の担当職員レベルでの情報交換の場や、協調した施策展開ができるような実務レベルでの基礎作りが重要であると考える。

子どもに焦点を当てた行政サービスの展開を充実させる一方で、子どもを育てる家庭（家族）へのサービス提供も欠かせない。将来的には「子ども家庭局」などの新設により、総合的・統合的な子ども施策の展開を図ることのできるような抜本的な体制作りが必要であると考える。