

<調査研究シリーズ 107>

イングランド・ウェールズにおける 障害児アドボカシーサービスの現況

堀 正 嗣

はじめに

イングランド・ウェールズにおいては、児童福祉施設等における子どもの参加と意見表明を支援する独立子どもアドボカシーサービス (Independent Children's Advocacy Service) が、主としてチャリティ団体 (Charity Organization) より提供されている。システムアドボカシーとともにケースアドボカシーをも行う国内人権機関は、北欧を起源とする子どもオンブズマン、カナダの子ども家庭アドボカシー事務所、イングランド等の子どもコミッショナーなど各国に存在するが、施設で生活する子ども達への日常的なアドボカシーサービスを普遍的かつ継続的に提供し、また福祉サービスに係る意思決定における参加と意見表明を強力に支援しているという点では、イングランド・ウェールズの制度と実践は、世界最先端であると言える。

私は、熊本学園大学付属海外事情研究所の助成を受けて、以下の通り研究調査を行った。そこで収集した資料、インタビュー調査の逐語録及び先行研究、関係資料を基に、イングランド及びウェールズにおける子どもアドボカシーサービスの現況を明らかに

表 1 現地調査の概要

日 時	内 容	氏 名 (所属等)
2012/2/24	インタビュー	Jane Dalrymple (西イングランド大学上級講師), Hilary Horan (アドボカシートレーナー)
2/25	インタビュー	Claire Turner (Action for Children アドボケイト)
2/25	同行訪問・インタビュー	Jan Harding (Voice アドボケイト) の St. Catherines (Secure Unit) への訪問に同行及びインタビュー
2/26	インタビュー	Angela Morris (Northwest Advocacy and Advice Association アドボケイト)
2/27	視察・インタビュー	Hammersmith and Fulham Children's Rights Service 視察。Glen Mclean (Manager of Children's Rights Service) インタビュー
2/27	視察・インタビュー	Voice 視察。Brigid Robinson (Advocate) インタビュー
2/28	視察・インタビュー	Cornwall Advocacy 視察。Graham Jarret (Senior advocate) ・Christine Bateman (CEO) インタビュー

するのが本稿の課題である。その際、意見表明に困難性を持ち、専門的な支援が必要とされる障害児へのアドボカシーサービスに焦点を当てることとする。

1 イングランド・ウェールズにおける独立子どもアドボカシーサービスの成立と発展

1889年に最初の児童虐待防止法が成立するなど、イングランド・ウェールズは子どもの権利擁護に長く取り組んできた国である。とりわけ1970年代から1980年代には、行政の関与にも関わらず虐待死事件が起き社会問題化する。それに対する大規模な調査が行われ、調査結果が施策に反映されてきた。当時制定された1989年児童法(Children Act 1989)は、現在でも児童福祉施策を進める基礎となる法律である。また育成を受けている子ども当事者の声を聴取する研究や育成を受けている子ども当事者の運動が1970年代から始まっている(津崎1990)。

子どもアドボカシーの発展に大きな影響を及ぼしたのは、1991年の国連子どもの権利条約批准であり、市民運動及び政策の根拠になった。しかし、子どもアドボカシーが政策の中心に位置するようになったのは1997年に労働党が政権交代をしてからである。労働党は教育を最優先課題の一つに掲げ、教育・福祉問題の背景にある貧困問題にも力を入れた。さらに、育成を受けている子どものケアの質向上を目指したクオリティ・プロテクト(Quality Protects)(DoH 1998)を1998年から約5年間取り組んだ。クオリティ・プロテクトは、ケアに関する意思決定過程に子どもが十分に関与することを目指した。そのため、アドボカシーサービスに対して政府は資金を確保した。このことによって、多くのアドボカシー市民団体が創設されたのである(Oliver 2008:29)。

この頃北ウェールズにおいて、養護施設内で長期に起きていた性的虐待を含む激しい虐待が内部告発によって明らかになった。2000年にこの事件の調査報告書『ロスト・イン・ケア』(Waterhouse 2000)が出され、施設にいる子どもたちが苦情を申し立てることがいかに困難であるかが明らかになった。また報告書は、このような状況を改善するために、子どもアドボカシー施策の推進が有効であることも勧告している。

次に2000年に起きたピクトリア・クリムピエ(8歳)の虐待死事件は、多機関が関わった経緯があるにもかかわらず介入がなされなかったため社会的に大きな衝撃を与えた。2003年には、この事件に関する調査報告である『ラーミング報告』(Laming Report)が発表され、「専門家が誰一人として子どもと真剣に話しをしてこなかった」ことを、虐待死を防げなかった理由の一つとして指摘した(Laming 2003)。この事件はイングランド・ウェールズにおける児童福祉に関する法律や施策を変革する契機となった。

以上の影響により、2002年に独立子どもアドボカシーサービス提供が基礎自治体に義務づけられ制度化される。イングランド・ウェールズにおけるアドボカシーに関わる法律・規則は表2のように整理されている。

表2 アドボカシーサービスの法律・規則 (栄留 2011: 44)

種別	名称
法律	2002年養子縁組と児童法 (Adoption and Children Act 2002) 改正 1989年児童法改正 26条 A
最低基準	子どもアドボカシーサービスの提供のための全国基準 (National Standards for the Provision of Children's Advocacy Services) (DoH 2002, WGA 2003)
規則	アドボカシーサービスと意見表明手続き (子ども) (修正) 規則 2004年 (The Advocacy Services and Representations Procedure (Children) (Amendment) Regulations 2004) アドボカシーサービスと意見表明手続き (子ども) (ウェールズ) 規則 2004年 (the Advocacy Services and Representations Procedure (Children) (Wales) Regulations 2004)
手引き	『整理しよう - - 1989年児童法の下で苦情申し立てを行う子どもへの効果的アドボカシー提供のための手引き』 (Get it Sorted: Providing Effective Advocacy Services for Children and Young People Making a complaint under the Children Act 1989) (DfES 2004, WAG 2004b) 『苦情申し立てを行う子どもへの効果的アドボカシー提供のための手引き』 Providing Effective Advocacy Services for Children and Young People Making a Complaint

まず、2002年養子縁組と児童法が改正され 119 条が新たに挿入された。この 119 条の内容が 1989 年児童法にも挿入され、「第 26 条 A アドボカシーサービス」(26A Advocacy services) となった。これがアドボカシーサービスの法的根拠である。第 26 条 A には以下のように規定されている。

第 26 条 A アドボカシーサービス

- (1) すべての地方自治体は、以下の者に対して支援が提供されるように手配する。
 - (a) 24 条 D 項 [リービングケアの子どもに関する条項 - - 訳注] に基づいて意見表明をしている、またはする意向のある者
 - (b) 26 条 [育成を受けている子どものあらゆる再検討に関する条項 - - 訳注] に基づいて意見表明をしている、またはする意向のある児童
- (2) この手配に基づいて提供される支援は、代表による支援を含む
- (3) 手配の際には、
 - (a) 関係省庁の規則によって禁止されている者が、支援を提供することがないようにしなければならない。
 - (b) この手配に関する規則の規定するところに従う。
- (4) 第 3 項の目的のために制定された規則に従っていることを地方自治体が確認するように求めるために、関係省庁は規則をつくることできる。

- (5) すべての地方自治体は、本条に基づく支援提供の手配に関して、適切な出版物を発行しなければならない。

この条文の(2)で言う「代表」には、支援者(アドボケイト)が代理として会議に出席し、代弁することも含んでいる。また(3)(b)で示された規則が「アドボカシーサービスと意見表明手続き(子ども)(修正)規則2004」である。この規則の第4条には以下のように規定されている。

第4条 苦情申立者等に提供すべき情報

- (1) 苦情申立者から意見表明を地方自治体が受けた時には、次の措置を執らなければならない。
- (a) アドボカシーサービスに関する情報を申立者に提供する。
 - (b) アドボカシーサービス利用のための援助を提案する。
- (2) 24条Dまたは26条(3)[苦情解決制度に関する条項 - 訳注]にもとづく意見表明の意向を子どもが示していることを地方自治体が認知した時には、次の措置を執らなければならない。
- (a) アドボカシーサービスに関する情報を申立者に提供する。
 - (b) アドボカシーサービス利用のための援助を提案する。

この規則はアドボカシーサービス提供者への手引き「整理しよう - 1989年児童法に基づいて苦情を申し立てる子どもへの効果的アドボカシー提供のための手引き」(DfES 2004)に沿って2004年4月から運用されている。この手引きは次のように述べている。

この手続きは、苦情を申し立てるまたは申し立てようとする子どものためのものではあるが、苦情ではない意見表明をも含んでいる。たとえば、子どもが受けているサービスや住んでいる機関を変えるために意見表明を行う際に、アドボケイトの支援を受けられるようにすべきである。(DfES 2004:8)。

このように、独立子どもアドボカシーは、イングランドにおいては、法律上苦情申し立てを含む意見表明の際に利用できるサービスである。こうした制度の下で、イングランドのアドボカシーサービスは、(1)「育成を受けている・ニーズがある・ケアリバーである」のいずれか、(2)「公的医療を利用している」、(3)「精神保健上の問題をもつ」子どもが対象となっている。それゆえ、「虐待対応、児童養護施設、里親制度、苦情解決制度、支援を再検討する会議などでアドボカシーサービスが利用されている」(栄留 2011:47)。

また、アドボカシーサービスを提供しているチャリティ団体の多くは、法定サービ

スではないが、「施設訪問アドボケイト」(Residential Visiting Advocate) または「独立訪問アドボケイト」(Independent Visiting Advocate) と呼ばれるサービスをも提供している。定期的に施設等を訪問し、子どもの懸念や心配事を早期に発見し、子どもの意見表明を支援することが目的である。『整理しよう - - 1989 年児童法の下で苦情申し立てを行う子どもへの効果的アドボカシー提供のための手引き』において、教育雇用省はこのサービスを推奨している (DfES 2004 : 17-8)。

一方イングランドとは異なるウェールズの独自性について、栄留 (2011 : 48-49) は以下のように整理している。

これは子どもに関するサービス全般の質を確保するための枠組み『子ども、若者、妊産婦サービスのための国のサービス枠組み』(The National Service Framework for Children, Young People and Maternity Services) (WAG 2004a) によって規定された。この枠組みはイングランドにもある。しかし、ウェールズはこの枠組みに独立アドボカシー (Independent advocacy) を盛り込み、すべての子ども・若者が自由に利用できることが規定された (WAG 2004a : 22)。

もう一点、異なるのは特別教育ニーズをもつ子どもへのアドボカシーについて明記している点である。ウェールズでは、2009 年に制定された教育基準 (Education (Wales) Measure) 6 条及び 13 条に「独立アドボカシーサービス」として、特別教育ニーズ裁判所の決定に対して控訴するために独立アドボケイトにアクセスする権利が明記されている。

このような制度によって、ウェールズにおいては、上記イングランドと同様の制度を核としながらも、全ての子どもが利用可能なサービスとして独立子どもアドボカシーサービスを発展させているのである。

2 障害児の参加とアドボカシー

(1) 専門アドボカシーの発展

イングランド・ウェールズにおいては、権利侵害を受けやすくまた意見表明が困難な特定のグループの子どものための専門アドボカシーが発展している。たとえば難民や移民の子ども、非行少年、精神障害のある子ども、ケアリバーの子ども等である。障害児もこうしたグループの一つである。

また障害児の場合には、特別なコミュニケーションニーズや知的障害等のため、意見表明や聴取される権利を保障するためには特別な配慮や支援が必要な場合がある。以下、障害児に対するアドボカシーの理論的基盤と概要、課題について論究する。

(2) 障害学とアドボカシー

イングランド・ウェールズにおける障害児アドボカシーの発展の背景には「障害の社会モデル」(Social Model of Disabilities)がある。これは1970年代初頭に、フィンケルシュタイン(Finkelstein, V)やオリバー(Oliver, M)等の障害を持つ研究者によって理論化されたものである。彼らはこの「障害の社会モデル」に依拠する研究を障害学(Disability Studies)として体系化した。障害学においては、障害の本質を個人の属性としてのimpairmentではなく、社会的抑圧としてのdisabilityに求め、障害児者の社会のメインストリームへの参加を疎外する障壁を問題としてきた。

こうした理解に立って、障害児教育と福祉においては、障害児を無力化している環境や社会のあり方、配慮や支援の欠如を分析し、それを変革することに主眼が置かれてきた。たとえば、Tassoni(2003:9)は、次のように社会モデルに立った実践を進めることの重要性を強調している。

「障害の医学モデル」と「障害の社会モデル」の2つのモデルがある。これらは障害に対する基本的態度を反映しているので、両方のモデルを理解することが重要である。そして実践者としては、医学モデルは障害者によって抑圧的なものであると考えられていることを理解しておくことが重要である。

また『子どもアドボカシーサービス提供のための全国基準』基準3では「すべてのアドボカシーサービスは平等を促進する明確な方針の下に提供する。そして年齢、性別、人種、文化、宗教、言語、障害、性指向により子どもが差別されないようにサービスを監視する」と規定している(DoH=2009:174)。そして3.5では「機会平等を含む研修がアドボカイトに対して行われる。研修は難民と避難民の子どもたちに影響を与えた政策、障害児差別と障害児(とりわけ乳幼児とコミュニケーション障害を持つ子どもたち)の傷つきやすさへの理解を含んでいる」と規定しているのである(ibid:175)。

(3) 障害児の意見表明権とアドボカシー

子どもの権利条約「第12条意見表明権」は「締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする」と規定している。この条文の中の「自己の意見を形成する能力のある児童」をどのように解釈するかが争点になってきた。

このことと関連して、国連子どもの権利委員会は、「一般的意見7号(2005年)乳幼児期における子どもの権利の実施」の「14. 乳幼児の意見および気持ちの尊重」において次のように述べている。

第 12 条は、子どもが、自己に影響を与えるすべての事柄について自由に意見を表明し、かつその意見を考慮される権利を有すると述べている。この権利は、自己の権利の促進、保護および監視に積極的に参加する主体としての乳幼児の地位を強化するものである。乳幼児の - - 家族、コミュニティおよび社会への参加者としての - - 行為主体性の尊重は、しばしば見過ごされ、または年齢および未成熟さにもとづいて不適切であるとして拒絶されてきた。多くの国および地域において、伝統的考え方にもとづき、乳幼児が訓練および社会化の対象とされる必要性が強調されている。乳幼児は、未発達であり、基礎的な理解力、意思疎通能力および選択能力さえないと見なされてきた。乳幼児は家庭において無力であり、社会においてもしばしば声を奪われ、目に見えない存在とされている。委員会は、第 12 条は年少の子どもと年長の子どもの双方に適用されるものであることを強調したい。もっとも幼い子どもでさえ、権利の保有者として意見を表明する資格があるのであり、その意見は「その年齢および成熟度にしたがい、正当に重視され」るべきである (CRC = 2005)。

ここで重要なのは、「意見」(view)に加えて「気持ち」(feeling)の尊重を明記した点である。身振りや表情、行動を通して気持ちを表現することは最も幼い子どもも、重度の障害を持った子どもも日常的に行っていることである。「もっとも幼い子どもでさえ、権利の保有者として意見を表明する資格がある」と明記されたことは、権利条約 12 条の「自己の意見を形成する能力のある児童」という表現に含意される制限を事実上撤廃し、最重度の障害児を含むすべての障害児を意見表明権および聴取される権利の主体として規定したことになる。

加えて障害者の権利条約「第 7 条障害のある児童」3 は以下のように規定している。

締約国は、障害のある児童が、自己に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利並びにこの権利を実現するための障害及び年齢に適した支援を提供される権利を有することを確保する。この場合において、障害のある児童の意見は、他の児童と平等に、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。(2006 年 日本政府訳『障害者の権利に関する条約』)

ここでは障害児の意見表明権を明確に規定すると共に、「障害及び年齢に適した支援を提供される権利」を掲げている点が重要である。特別なコミュニケーションの方法を使ったり、言語・シンボルによるコミュニケーションを行わない子どもの場合には、適切な支援が提供されなければ事実上意見表明は不可能だからである。

イングランド・ウェールズを含む連合王国 (UK) は、両条約を批准しており、独立子どもアドボカシーサービスはこれらに依拠して制度化されている。上記の一般意見

及び条文は、障害児に対する専門アドボカイトの必要性の根拠となっている。

(4) 障害児アドボカシーの障壁

障害児にとってアドボカシーが重要な理由をナイトら (Knight ら 2008:116) は次の3点に整理している。

子どもを低く価値づけるとともに、障害児をとりわけ脆弱な (vulnerable)、保護が必要な存在と認識する社会で育つこと。

障害児は虐待とネグレクトの対象になりやすいこと。

障害児は施設に入る事が多く、いくつかの施設では未だに虐待が行われていること。

障害児に対する権利侵害は具体的には ・ の形で現れるが、その背景には が存在している。すなわち障害児を vulnerability を持った存在と捉える障害児観が、家庭や施設、学校における虐待の背景にあるのである。しかし、障害児を権利行使主体と認識し、彼らの参加と意見表明を保障しようとする立場からすれば、vulnerability という言葉で表現される障害児の依存的地位そのものが社会的に構築されたものでありその克服が課題となるのである。

上記のような問題とも係わって、イングランド・ウェールズにおいても障害児のアドボカシーサービスには障壁があることが実証されている。アトキンソン (Atkinson 1999:22) は「大抵の子どもがほとんどあるいは全くアドボカシーにアクセスしていない。知的障害や読字書字障害 (children with literacy difficulties) があり、文字を書いたり電話を使うことができずほとんど、あるいは全く話すことができない子ども達はとりわけそうである」と指摘している。

チルドレンズソサエティ (Children's Society) は2007年に「子どもの権利擁護主事及びアドボカイト」(Children's Rights Officers and Advocates) に所属するイングランド・ウェールズの157団体を対象に郵送法によるアンケート調査を行なった。調査内容は2006年4月から9月にかけての障害児へのアドボカシー提供の有無及び具体的内容等である。この調査結果は報告書 (Mitchell 2007) として発表された。

報告書によると、アドボカシーサービスを提供している68団体の内64は、2006年4月から9月に障害児へのアドボカシーサービス提供を行っていた。サービスを利用した障害児は約877人である。約4割の団体は育成を受けているかりーピングケアの障害児にだけサービスを提供していた。

地方自治体または特別学校等からアドボカシーサービスの委託を受けている52団体の内、28団体のサービス水準契約において障害児へのアドボカシー提供が明示されている。15団体の契約においては、明示はされてはいないが、暗黙の了解として

それを含んでいる。9 団体の契約には含まれていない。

障害児へのサービス提供を行っている 62 団体中 15 団体は申請を受け付けられないかサービス提供ができないケースがあったと回答している。委託団体である地方自治体が指示のできる障害児にのみサービス提供を認めていたり、サービス提供の余裕がなかったり、会議の直前の申請であったりしたためである。62 団体中 29 団体のみが「自閉症・言葉を話さない障害児・重度知的障害児」の3つのカテゴリーすべてにサービス提供を行っていた。26 団体は「言葉を話さない障害児」へのサービス提供はできないと回答している。6 団体は3つのカテゴリーすべてにサービス提供を行っていなかった。

この調査結果から、障害児のアドボカシーサービスへのアクセスは健常児に比べて困難であり、そこには障壁があると結論づけている。この調査で抽出されたアドボカシーサービスを可能にする要因と、困難にする障壁は次のようなものである。

可能にする要因

- ・ 団体の価値観、関与、権利基盤アプローチに基づくアドボカシーサービス理念
- ・ 創造的で柔軟で子ども中心のアプローチ
- ・ 子ども及びアドボカシーサービスを委託している行政のアドボカシーについての理解
- ・ 障害児の意見・願い・気持ちが聴取されることを保障する (独立再検討官のような) 鍵となる専門職の関与
- ・ 今存在しているものであれ、訓練と雇用によって長年にわたって発展してきたものであれ、組織内に蓄積されているアドボカシー技術の基盤
- ・ 専門的支援を受けるために外部コンサルタントにアクセスできること
- ・ 現実的で柔軟に運用できる財源があり、アドボケイトが障害児に対して必要な時間を割くことができること (ibid: 36)

困難にする障壁

- ・ 障害児は意見表明が可能でまたその権利を持つということについての専門職の理解の欠如
- ・ アドボカシー申請時期が不適切であること。申請に関する専門職の理解に問題があること。
- ・ 権利とアドボカシーサービスへの障害児の理解促進が十分でないこと。
- ・ 非指示的アドボカシー実践への合意が欠けていること。
- ・ 財源が限られており、その結果資源が欠けていること。
- ・ 適切な訓練が限定されていること。(ibid: 46).

障害児へのアドボカシー提供が進んでいるイングランド・ウェールズでも、多くの

課題があると認識されているのである。

(5) 障害児アドボカシーをめぐる基本問題

以上のような障壁の指摘の他に、障害児アドボカシーを困難にしている基本問題についての指摘がある。それはイングランド・ウェールズにおける近年の子ども施策そのものと関わっている。

イングランドの子ども政策の基礎となる基本的な考え方は、政策提言書『すべての子どもは大切』およびその内容を盛り込んだ2004年児童法にある。この二つの文書は、子どものための5つの成果指標を促進することに焦点を当てている。それは「健康であること、安全であること、楽しみかつ目標を達成すること、前向きな活動に寄与すること、経済的ウェルビーイングを達成すること」の5つである。

こうした政策の下で子どもの生活とライフチャンスに一定の進歩がもたらされたとは指摘されている。しかしながら、その中に障害児の権利という立場から考えた時に根本的な問題があるということが指摘されている。たとえばリスター (Lister 2003) は「(この政策の中には社会的投資モデルが本来的に存在しているので) 現在の子ども生活の質、平等、権利よりも、おとなになるプロセスとしての現在に焦点が当てられている」、すなわち being (現在の子ども達の生活や福祉) よりも becoming (将来の貢献) を重視しているということを指摘している。これを受けて、マーチンとフランクリン (Martin and Franklin 2010: 100) は、「もし将来の経済的貢献に向けての子ども達の潜在能力に価値が置かれるなら、将来の労働力の一翼を担うことのない障害児はどのように価値づけられるのであろうか。またより広い観点からすれば、子どもがそのままでかけがえのない存在であるということはどのように価値づけられるのであろうか」と批判しているのである。

3 チャリティ団体ボイスのサービスの実際

(1) チャリティ団体によるアドボカシーの発展

イングランド・ウェールズにおける子どもアドボカシーを先導し、現在も重要な役割を担っているのはチャリティ団体である。2003年の調査 (Oliver 2008: 30) によれば、地方自治体が直接的にアドボカシーサービスを行っているのは23%で、76%はチャリティ団体が地方自治体からの委託を受けて行っている。アドボカシーサービスを担っている全国規模の主要なチャリティ団体は、ボイス (Voice) と全国青年アドボカシーサービス (National Youth Advocacy Service 略称 NYAS) チルドレンズソサエティ (Children's society), バーナード (Barnardo's) であるが、イングランドのコーンウォールアドボカシー (Cornwall Advocacy), ウェールズのトロスガナル (Tros Gynnal) な

ど地域に根ざして独自のサービスを提供している団体もある。本稿では全国規模の団体としてボイスを、地域独自の団体としてコーンウォールアドボカシーを取り上げる。

さて、これらのチャリティ団体は行政からの独立性とアドボカシーの専門性を持った団体として今日の基礎自治体のアドボカシーを支えている。受託先は競争入札によって決定され、受託した団体は基礎自治体とサービス水準契約 (Service Level Agreement) を結ぶ (DfES 2004)。この契約には、提供するサービスの内容と範囲、質に対する達成水準が規定されている。

(2) ボイスの概要

「ボイスは家から離れて生活している子どもや、ニーズのある子どものための全国的なアドボカシー団体であり、全国的なヘルプラインを開設している。・・・中略・・・公的ケアの下にある子どものエンパワメントと彼らの生活向上のための運動を行う全国的チャリティ団体である」(Voice 2010a)。ボイスは1975年からケア下にある子どもへのアドボカシーサービスを提供している。活動開始時の団体名は「ケア下にある子どもの声」(A Voice for the Child in Care)である。その後ケア下にある子どもたちの調査を行ったり、ヘルプラインを開設し行政から契約を受託するようになった。

ボイスの活動目的は次のようなものである。

- ・すべての活動を通じて子どもの権利条約の完全実施を含む子どもの権利を促進する。
- ・公的ケアの下にある子ども及びニーズのある子どもの生活を改善するために法律・政策・実践を改革するための運動を行う。
- ・法律・政策・実践の発展とサービス提供における子ども参加を支援する。
- ・子どもたちに良質のサービスを提供する。
- ・雇用とサービス提供において、機会均等と反差別を保障する実践を行う。
- ・子ども中心の実践に熱意をもつ人たちと機関が連携できるようにする。(Voice 2010b)

また、ボイスは毎年3500人以上の子どもに直接サービスを提供し、児童保護領域の専門職に対して専門的な助言と訓練を提供している (ibid)。

(3) 訪問アドボカシーサービス

ブレディ (Brady 2011: 36-37) は専門アドボカシーを「コミュニティ専門アドボケイト・保護施設における独立アドボケイト・子どもの権利主事 (Children's Rights Officer)・独立精神保健アドボカシー (IMCA)・独立意思能力アドボカシー (IMHA)・非指示的アドボカシー・ヘルプライン・訪問アドボカシー・法的アドボカシー」の9

種に分類している。ボイスは、このうち、里親委託及び児童福祉施設入所児童を対象にしたコミュニティ専門アドボケイト・訪問アドボケイト・専門アドボケイト(難民・精神保健・障害児等)を提供している。

ボイスでは児童養護施設、少年院、児童思春期精神病棟、特別支援学校寄宿舎など、様々な施設への訪問アドボカシーをも提供している。ボイスは、以下のようにこのサービスを説明している。

ボイスは1988年以来公的ケア下にある子どもを対象とした訪問アドボカシーサービスを提供してきた。私たちは全国の児童養護施設に訪問アドボカシーサービスを提供してきたのである。

このサービスの目的は、行政からもケアサービスを提供している機関からも完全に独立した訪問アドボケイトが定期的に施設を訪問することにより、ケア下にある若者をエンパワーし、保護することである。

定期的訪問を通して、アドボケイトは子どもと信頼関係を構築する。アドボケイトは、若者が自分の希望と気持ちを表現できるようにエンパワーし、紛争と困難を解決して、若者が自分の生活に影響を与える決定に参加できるように支援するのである(Voice 発行年不明)。

訪問アドボカシーは通常施設を運営する団体とアドボカシーを提供する団体との契約に基づいて派遣される。契約には、訪問回数、料金、マネージメントの方法、個人情報取り扱い、施設提供団体及びアドボカシー提供団体の責務等が記載される。アドボケイトは通常一つのユニットにつき2週間に一度訪問し、提供団体のアドボカシーマネージャーによってスーパービジョンを受ける、また半年ごとにサービスの評価と見直しが行われる(ibid)。

(4) 障害児専門アドボカシーと非指示的アドボカシー

ボイスには常勤スタッフとして障害児専門アドボケイトが勤務している。具体的なサービス提供の事例として(Charters 2010)は以下のように述べている。

重い自閉症の17歳の若者の事例である。彼は16歳までは母親と一緒に住んでいた。ところが母親に対して攻撃的になったので、母親が行政に相談して病院に入院して薬の投与を受けることになった。そして今後は施設入所という方向になっていた。このときに、子どもの意思を確かめるためにアドボカシーの依頼があった。アドボケイトは十数回病院へ行って話を聞き彼の様子を観察した。母親や教員が来たときにどのような反応をするかなどである。彼はマカトンで、「家に帰りたい、母親が恋しい」と訴えたので報告書を作成した。この事例は裁判所

の判断を仰ぐことになったが、最終的には自宅で生活できることになった。

知的障害やコミュニケーション障害を持たない障害児の場合には、アドボカシーは健常児と同じ形態・方法で提供され得るものである。一方手話や文字盤などの特別な方法を用いる子ども達や言語障害がある子どもたちのアドボカシーは、コミュニケーションニーズを満たすため一定の知識・技術を必要とする。とりわけ重度の知的障害があり言葉による会話を行わない子ども達へのアドボカシーは、コミュニケーションに特別な知識や技術を必要とするだけでなく、特有の形態・方法のアドボカシーを提供する必要があり、その結果ジレンマに直面することになる。知的障害の程度が重くなればなるほど、そのジレンマは増幅する。

アドボカシー一般において、クライアントの指示は最も重要な成立要件である。子どもの参加と意見表明を支援する能動的アドボカシーにおいても、子どもの指示はアドボカシーの成立要件である。このことを「子どもアドボカシーサービス提供のための全国基準 1.2」は次のように述べている。

子どもがアドボカシーの過程を導く。アドボカイトは子どもの表現された許可と指示の下にのみ行動する。それが「子どもの最善の利益」についてのアドボカイトの意見とは異なる場合でさえそうするのである。例外的な状況においてのみ、この基準は破棄される (DoH = 2009 : 171)。

ここで例外的な場合とは、子ども自身または他の人に対する「重大な侵害」の恐れがある場合であり障害は含まれない。アドボカシー提供の過程で障害に適した支援を提供することは、とりわけ基準 3.4 で次のように規定している。

障害児と乳幼児のコミュニケーションニーズに特別な関心を払う。そこには乳児と重複障害、知的障害の子どもが含まれている。乳幼児や障害児の中には、創造的で感覚的なアプローチを必要とする子どもたちもいる。それは新しいテクノロジーやマルチメディアや非言語的なコミュニケーションの利用を含んでいる。応答を理解できるように訓練を受けたスタッフが必要な子どもたちもいる (ibid : 174-5)。

言語的な指示が困難ないし不可能な子どもに対するアドボカシーをイングランド・ウェールズでは非指示的アドボカシー (Non-instructed advocacy) と称する。ボイランとダリンブル (Boylan and Dalrymple 2009 : 108-12) は非指示的アドボカシーには、人間中心アプローチ、人権アプローチ、観察 (watching brief) アプローチ、最善の利益アプローチの4つのアプローチがあると述べている。そのうち最も主要なアプローチは、人間中心アプローチであり、それは子どもと信頼関係を築き、好嫌を理解し、

それをもとに彼らの願いを推量しアドボケイトするというプロセスをたどる。

非指示的アドボカシーが障害児にとって大きな利益になることは疑いがない。しかし指示がアドボカシー成立要件であることからすれば、とりわけ子どもの参加と意見表明を保障する能動的アドボカシーは「子どもの表現された許可と指示に従う」ことよってのみ可能になるということを考慮するならば、非指示的アドボカシーは矛盾した営みでありジレンマを抱えることになる。たとえばあるアドボケイトは「アドボケイトの考えか子ども自身の希望か紙一重である」(Knight and Olive 2008: 120)と述べている。

ボイルンとダリンプルは非指示的アドボカシーを巡る問題を次のように整理している。

しかしながら、(子どもの指示なしに彼らの福祉を保護促進する - - 訳注) 人物は独立/専門アドボケイトではあり得ない。子どものために働くすべての専門職は、役割の一部として、傷つきやすい子どもの権利と福祉を保護促進しなければならない。それゆえ近年非指示的アドボカシーと呼ばれるようになったものはアドボカシー領域の中に適切な位置を占めることができるのか、それともロビー活動や運動の延長に過ぎないのかという疑問が残る。(Boylan and Dalrymple 2009: 117-8)

すなわち子どもの指示に従うのではなく自分の判断で子どもの権利と福祉の擁護促進活動に従事する人は、第2のソーシャルワーカーか運動家であり、子どものアドボケイトではないのではないかという疑問を提示しているのである。これは非指示的アドボカシーを巡る根本的な問題である。

4 チャリティ団体コーンウォールアドボカシーのサービスの実際

(1) コーンウォールアドボカシーの概要

コーンウォールアドボカシー (Cornwall Advocacy 年不明 a) は、組織の概要を以下のように述べている。

私たちは知的障害 (learning disability) を持つ人たちに対して、様々なアドボカシーを提供するコーンウォールの独立した民間団体である。アドボカシーとは、意見を表明する際に援助を提供することである。コーンウォールアドボカシーは無償であり、一切の費用負担は発生しない。アドボケイトは最も重要なのは利用者の声であることを確信している。すなわち、利用者だけがアドボケイトに取るべき行動を指示することができるのである。アドボケイトは利用者の声と意見が

聴かれるように支援する訓練を受けている。アドボケイトは情報を提供し、利用者が選択肢を検討し、希望を表明するのを支援する。

この団体は年間予算 £ 363,037 (Cornwall Advocacy 2012 : 7) で、10名の有給職員を擁し (Cornwall Advocacy 年不明 b : 2)、イングランドのアドボカシー団体としては小規模である。しかし、2009年に「アドボカシーのための行動」(Action for Advocacy)から優秀賞 (Quality Performance Award) を受けていることに見られるように優れた実践で知られており、また他の団体には見られない独自の活動を展開している。コーンウォールアドボカシーの特徴は以下の通りである。

- 独立性を重視し、民間基金から財源を得ていること。
- 知的障害児者のみにアドボカシーを提供していること。
- ケースアドボカシーだけでなくグループアドボカシーを提供していること。
- アドボカシーの効果を測定する独自の方法を開発していること。

(2) サービスの財源と独立性

コーンウォールアドボカシーの最大の特徴は、独立性を重視するために活動のための財源は基金から得ている点である。行政からはコアコスト (事務所維持費等) のみを得、施設等サービス提供先からは一切得ていない。(表3参照)

表3 コーンウォールアドボカシーの収入

	Restricted	Unrestricted	2012	2011
			Total	Total
	£	£	£	£
Learning Disabilities Partnership Board				63,071
Adult Social Care Volunteer co-ordinators	37,644		37,644	37,644
Esmee Fairbairn Foundation	22,875		22,875	33,645
Cornwall & IOS NHS campus closure				46,142
Children in Need	37,710		37,710	37,097
Cornwall Council		44,000	44,000	
Lizzie Brook Charitv		230	230	
	98,229	44,230	142,459	217,599

これは独立性を確保することが最大の目的としているからである。この点に関して、ジャレット (Jarrett) は次のように述べている。

イングランドでは独立したものとされているアドボカシーの中には、真の独立性を持たないものもある。独立性という言葉で私が意味しているのは、一切の権威から影響を受けないことである。行政や政府から指示されるのではなく、子どもたち一人ひとりのために、そして彼らのニーズと希望のために私たちは存在していると確信している。それゆえ、独立性は私たちにとって何よりも重要なのである (Jarrett 2012)。

アドボカシーサービス提供のための財源を行政や施設等から得ていないが故に、コーンウォールアドボカシーは行政や施設等との契約なしに、利用者である知的障害児者との契約に基づいてサービスを提供している (Bateman 2012)。

行政から事業委託を受けるということは、行政とのサービス水準契約に拘束されるということである。コーンウォールアドボカシーはそうした拘束を受けないが故に、年齢・障害の程度・境遇の如何によらず、支援を求める全ての知的障害者にサービスを提供している。ジャレットは以下のように述べている。

あらゆる所のあらゆる人から照会が可能である。子ども自身がアドボケイトを利用したいと希望する場合もあるし、教員、親、ソーシャルワーカー、医療関係者から照会が来る場合もある。施設や病院に限定することなく、誰もが個人的に照会可能である。・・・中略・・・様々な場所、様々な学校やカレッジ、病院、レスパイトセンター、若者の自宅、家庭内で問題を抱えている場合には例えばマクナルドにも行く。あらゆる場所に私たちは行くのである (Jarrett 2012)。

この資金面での独立性の強さは、利用者だけの立場に立って、行政機関への働きかけや苦情申し立てを強力に行うことができる基盤となっている。

(3) 知的障害児者に特化したアドボカシー

コーンウォールアドボカシーは課題基盤アドボカシー (Issue Based Advocacy) ・チルドレンインニーズ (Children in Needs) ・ホーププロジェクト (The Hope Project) の3つのプロジェクトを行っている。課題基盤アドボカシーは、収入、住居、福祉サービスの利用、ソーシャルワーカー等に意見を聞いてもらえないなど、何らかの問題を感じている知的障害者を支援するものである。ニーズのある子どもプロジェクトは、主に10歳から18歳の知的障害を持つ若者を対象に、児童サービスから成人サービスへの移行 (transition) を支援するものである。

ホーププロジェクトは、知的障害を持つ親を支援するものである。このサービスについて、コーンウォールアドボカシーは以下のように述べている。

知的障害のある親は、子育ての上で、他の親が経験しているのと同じ困難に直

面している。加えて、保健・福祉・法律諸機関による監視とアセスメントとともに、知的障害に伴う困難をも経験している。コーンウォールにおいても国内の他の地域においても、知的障害を持つ親の子どもは施設で養育を受けたり、児童保護計画の対象になる顕著な傾向がある。不幸なことに、こうした危惧ゆえに、状況が危機的になるまで親が援助を求めないことがしばしばある。

ホーププロジェクトは、子育てのあらゆる段階にいる親を対象とした、無料で、すぐに使え、アクセスしやすいアドボカシーサービスである。理想的には、出生前から適切な情報と支援が得られるように、子育ての最初から親を支援したいと私たちは望んでいる (Cornwall Advocacy 不明 bDoH)。

知的障害児者に対象を絞って、しかも出生前の児童から成人までを対象としていることで、切れ目のない専門的なアドボカシーサービスを提供しているのがコーンウォールアドボカシーの特徴である。

実際の利用方法としては、まず利用者自身又は関係者が「アドボカシー申請書」(Request for an Advocate)を送付して照会する。電話による照会も可能である。その後、The Guide for Advocacy と題するブックレットをもとにサービスの詳細について説明し、利用者とコーンウォールアドボカシー間で契約書 (Your Agreement with Cornwall Advocacy) を交わす。これに基づいて、課題解決までケースアドボカシーを実践するのである。

(4) グループアドボカシー

CA では、個別アドボカシーに加えて、グループアドボカシーを提供している。このことに関して、ジャレットは次のように述べている。

子どもが意見表明に困難を抱えていたり、その支援がないために、アドボカシーが必要だと考え、他の専門職や親が照会することがある。その場合には、私たちはその子どもを 1 対 1 で支援する。私たちが行っているもう一つのサービスは、学校やカレッジ、ユースグループに出かけて、セルフアドボカシーグループを組織し、現在及び将来の希望を若者が自分自身で語るができるように励ましている。私たちは個別アドボカシーとグループアドボカシーの両方を提供しているのである。(Jarrett 2012)。

一般的な意味での施設や病院への訪問アドボカシーは 2012 年 3 月現在実施していないが、デイサービスセンター・カレッジ等に訪問し、グループアドボカシーを行っている。通常 2 週間に一度訪問するが、3 週間に 1 回、月に 1 回、学期に 1 回など多様である。セッションの時間は 45 分から 1 時間程度で、人数は 5 人から 20 人程度

である (ibid)。

グループワークの実際に関して、ジャレットは次のように述べている。

例えば、余暇にしたいことについて話し合う。まず、現在していることを出し合う。たとえば音楽だったりする。次に、「何でもできるとしたら何がしたいですか」と質問する。そうすると「ロッククライミングがしたい」、「パラシュートがしたい」など様々なものが出てくる。次にどうすれば実現できるかを考える。その結果、教師や両親、ソーシャルワーカーに、話すことになるかもしれない。これは一例であるが、アートやドラマのように非常に実践的・創造的で、すべてが独自の展開をたどる。(ibid)

また、ベイトマンは、グループアドボカシーでの代弁機能に関して次のように述べている。

デイサービスを訪問しているアドボケイトもいる。施設経営者達は運営方法を変更しようとしたが、利用者は変更を望んでいないケースがあった。それで、アドボケイトは利用者全員とグループで会った。そして、利用者の総意として、変更を望んでいないことを聞き取った。そこで、経営者達に働きかけて、利用者が望まない変更は行われないことになった (Bateman 2012)。

(5) アドボカシー効果指標

コーンウォールアドボカシーでは、独自のアドボカシー効果指標 (Measuring Advocacy Outcome) を開発している。この尺度について、コーンウォールアドボカシーは、以下のように述べている。

コーンウォールアドボカシーでは、サービス利用者のために、アドボカシーの効果をモニターし記録している。私たちは、支援の期間中定期的に効果評価を行い、また終結にあたって効果評価を行っている。このことによって、継続的に良好なサービスを提供することが可能になるとともに、行政機関と他団体に対して協調すべき領域を提示することが可能になっている。また、各基金に対して私たちのサービスの質を示す根拠を提供するものでもある (Cornwall Advocacy 2012: 10)。

効果指標の大項目は、以下のようなものである。

- 1 エンパワメントと生活の質 (Empowerment and Quality of Life)
- 2 健康 (Health)
- 3 関係性 (Relationship)

- 4 居住 (Accommodation)
- 5 経済状態 (Finance)
- 6 仕事, 余暇, 教育 (Work, Leisure and Education)
- 7 移動 (Mobility)
- 8 その他の効果 (Other Outcomes)
- 9 他機関の照会/案内 (Referred/Signposted to other Services)
- 10 肯定的効果不明 (No perceived positive outcomes) (Cornwall Advocacy 2010: 2-11)

言語による意見表明が困難な知的障害児に対しては、人間中心アプローチ、人権アプローチ、観察 (watching brief) アプローチ、最善の利益アプローチなどの方法を用いる非指示的アドボカシーが行われる。そのため、アドボカシー効果の評定についても、多方面にわたる指標が必要になる。コーンウォールアドボカシーの効果評定指標は、そのような意味で優れたものである。

しかし同時に、「非指示的アドボカシーをめぐるジレンマ」が指標をめぐる存在している。すなわち、「生活の質」や「健康」の向上を指標として効果を評価し、またそれを目指してアドボカシーが行われることになれば、「子どもの指示に従うのではなく自分の判断で子どもの権利と福祉の擁護促進活動に従事する」ということになるのではないかというジレンマである。そうであれば、アドボケイトは「第2のソーシャルワーカー」という性格が強くなり、利用者の参加と意見表明を支援するアドボケイトとしての性格が希薄化するのである。この点が障害児アドボカシーをめぐる根本的な問題である。

文 献

- Atkinson, D. (1999) *Advocacy: A Review*. Brighton: Pavilion Publishing Ltd./ Joseph Rowntree Foundation.
- Bateman, C. (2012) Bateman, Christine (Chief Executive Officer), *Personal Interview*, 28th March 2012.
- Boylan, J. and Dalrymple, J. (2009) *Understanding Advocacy for Children and Young People*, Open University Press.
- Brady, L. (2011) *Where is my advocate? A scoping report on advocacy services for children and young people in England*, Office of the Children's Commissioner.
- Charters, J. (2010) *Charters, Joe (Advocate)*, *Personal Interview*, 11th March 2010.
- Cornwall Advocacy (2012a) *Annual Report: For the year ending 31th March 2012*.
- Cornwall Advocacy (2012b) *Annual Report and Unaudited Financial Statements*.
- Cornwall Advocacy (不明 a) *What is Cornwall Advocacy*
 (<http://www.cornwalladvocacy.org.uk/content/about/whatIsCornwallAdvocacy.php>).

- Cornwall Advocacy (不明) *The Hope Project*
 (<http://www.cornwalladvocacy.org.uk/content/projects/thehopeproject.php>).
- CRC <Committee on Committee on the Rights of the Child> (2005) General Comments No. 7, Implementing Child Rights in Early Childhood. (= 2005, 平野裕二訳「子どもの権利委員会一般的意見7号(2005年)乳幼児期における子どもの権利の実施」(<http://homepage2.nifty.com/childrights/crccommittee/generalcomment/genecom7.htm>)).
- DfES (2004) *Get it Sorted: Providing Effective Advocacy Services for Children and Young People Making a complaint under the Children Act 1989*, DfES Publications.
- DoH <Department of Health> (1998) *The Quality Protects Programme: Transforming Children's Services*, HMSO.
- DoH (2002) *National Standards for the Provision of Children's Advocacy Services*, DoH Publications.
 (= 2009, 堀正嗣「子どもアドボカシーサービス提供のための全国基準」, 堀正嗣・栄留里美(2009)『子どもソーシャルワークとアドボカシー実践』明石書店, 65-192).
- 栄留里美(2011)「イギリスの子ども政策における参加とアドボカシー」堀正嗣編著『イギリスの子どもアドボカシー - その政策と実践』明石書店.
- Jarrett, G. (2012) Jarrett, Graham (Senior Advocate), *Personal Interview*, 28th March 2012.
- Knight, A. and Olive, C. (2008) Providing Advocacy for Disabled Children, Including Children without Speech, Olive, C.M and Dalrymple, J. eds. *Developing Advocacy for Children and Young people: Current issues in Research, Policy and practice*, Jessica Kingsley Publishers.
- Laming, L. (2003) *The Victoria Climbié Inquiry Report of an Inquiry By Lord Laming*
 (<http://www.victoria-climbié-inquiry.org.uk/finreport/finreport.htm>).
- Lister, R (2003) Investing the citizen worker on the future: Transformation in the citizenship and the state under the New Labour, *Social Policy and Administration*, 37(5), 427-43.
- Martin, K. and Franklin, A. (2010) Disabled children and participation in the UK', in Percy-Smith, B. and Thomas, N. eds. *A Handbook of Children and Young people's Participation: Perspective from theory and practice*, Routledge, 97-112.
- Mitchell, F. (2007) *When will we be heard?: Advocacy provision for disabled children and young people in England*, The Children's Society.
- Oliver, C. (2008) Setting the Scene: funding, patterns of advocacy provision and children's access to advocacy services., Oliver, C. and Dalrymple, J. eds, *Developing Advocacy for Children and Young People: Current Issues in Research, Policy and Practice*. Jessica Kingsley Publishers, 26-44.
- Tassoni, P. (2003) *Supporting Special Needs*, Heinemann.
- 津崎哲雄(1990)「英国における児童養護改革の視座」『仏教大学研究紀要』仏教大学学会(74), 113-37.
- Voice (不明) Visiting Advocacy Service [パンフレット]
- WAG <Welsh Assembly Government> (2003) *National Standards for the Provision of Children's Advocacy Services*, WAG.
- Waterhouse, R. (2000) *Lost in Care: Report of Tribunal of Inquiry into the Abuse of Children in Care in the Former County Council Areas of Gwynedd and Clwyd since 1974*, The Stationary Office.

Policy and Practice of Disabled Children's Advocacy in England and Wales

Masatsugu Hori

Ratification of the Convention on the Rights of the Child by the United Kingdom in 1991 provided an opportunity to promote a perspective of children and young people as active citizens with the capacity to participate in both the public arena of service provision and in the private arena of the family. The Convention therefore influenced key legislation for children and young people across the UK (e.g. the Children Act 1989 in England and Wales). 26A (Advocacy Services) of this Act stated that 'Every local authority shall make arrangements for the provision of assistance to' looked after children who make or intend to make representations. Under this section, most local authorities commission the advocacy service to the Charity Organizations (e.g. Voice, NYAS, and Cornwall Advocacy). Some of them are providing specialist advocacy service for disabled children, mental health survivor, asylum seeker and so on along with ordinary service and residential visiting advocacy. Some disabled children will need creative and imaginative approaches, including the use of new technologies and multimedia or non-verbal communication. Some organizations provide trained staff who can interpret their responses. Their services are called 'non-instructed advocacy'. They are obviously crucial for disabled children to protect their human rights but some authors doubted whether it is real advocacy or alternative social work. It is the main dilemma concerning disabled children's advocacy.