

提出日	2020年3月6日
氏名	中島 玖
所属団体(正式名称)	公益財団法人プラン・インターナショナル・ジャパン
派遣タイプ	研修受講型
研修国	イギリス、インド
受入機関名	Bond、プラン・インターナショナル・インド
研修期間	2019年11月23日～2019年12月10日
研修テーマ	より実践的なセーフガーディングの取り組み～ポリシーの実践と申し立てへの対応～



1. 導入

1-1. 現状および問題意識

「セーフガーディング」という言葉は、日本ではあまり耳慣れない。国際的にも2018年2月のイギリスのNGOオックスファムの買春スキャンダル¹を皮切りに急速に広がりを見せたとはいえ、比較的最近普及してきた言葉だと言える。

セーフガーディングとは、組織の職員や役員、ボランティアなど関係者が、子どもを危険や暴力に晒さぬよう予防し、何か起こった際にはしかるべき対応をとる組織としての責任のこと²を指している。そうした概念自体はセーフガーディングという言葉が使われるより前からあり、これまで「チャイルド・プロテクション（子どもの保護）」という言葉が使われてきた。しかし現在、チャイルド・プロテクション（子どもの保護）は主にプログラムの領域、つまりコミュニティの人々による子どもの虐待やその土地の有害な慣習から子どもたちを守る、といったような「組織がそこに介入しようとしないと存在する危険や暴力から子どもたちを守ること」を指すようになった。つまりセーフガーディングの文脈で語られることは、当事者に団体関係者が含まれる事案であり、チャイルド・プロテクション（子どもの保護）とは区別される。こうして今まで混合されていた2つから「組織の責任」としてセーフガーディングが取り出され、独立して名前が付いたことは大きな意義がある。

2018年2月以降、日本でも急速にセーフガーディングの取り組みが見られる。同年5月にはJANICにおいて、有志の団体によってセーフガーディング勉強会が始まった（その後正式な「セーフガーディング・ワーキンググループ」へと移行）。プラン・インターナショナル・ジャパンはセーフガーディング・ポリシーをもち、すでにセーフガーディングの体制をもっている団体として、こうした取り組みにも参加してきた。さらに、令和元年度NGO研究会ではテーマの一つとしてセーフガーディングが取り上げられ³、その一環として、日

¹ <https://www.bbc.com/news/uk-43112200>

² 「子どもと若者のセーフガーディング最低基準のためのガイド」

³ 「日本の国際協力NGOにおける『セーフガーディング』の取組促進のための提言とガイドラインの作成」

本の NGO が組織内のセーフガーディング体制を強化できるように作られた「子どもと若者のセーフガーディング最低基準」、そしてその具体的な活用方法を説明した「子どもと若者のセーフガーディング最低基準のためのガイド」が完成した。このように、セーフガーディングは国内においても普及の取り組みがすでに始まっている、着実に広がりを見せている。昨年平成 30 年度の NGO 海外スタディ・プログラムにおいても、すでにチャイルド・ファンド・ジャパンの細井なな氏がセーフガーディングを研修テーマに研修を受け、特に組織内のセーフガーディング体制の整備について、知見を共有している。団体内部での体制強化に向けて、必要なリソースが揃い始めていると言えるだろう。

1-2. 意義とねらい

さて、ここにきて再び私がセーフガーディングを研修テーマとして本プログラムを活用し、学ぶ意義である。日本国内においてセーフガーディングという言葉と概念が普及はじめた今、この先のステップについて考えよう。まず今後取り組みが必要なこととして考えられるのは、予防で防ぎきれず懸念や事案が起こった時に対応できる体制づくりである。上述した通り、現状のセーフガーディングは各団体内の体制整備に向けて歩み始めたばかりであり、焦点が「予防」にあたっている。しかし「予防」で防ぎきれず実際にセーフガーディング違反が起こってしまった場合の団体としての対応についてはまだ話し合うに至っていない。

そしてもう一点は、現場の人々へのセーフガーディング・ポリシーの適応方法である。団体がセーフガーディングの取り組みに着手するとき、まずとりかかるべきことはセーフガーディング・ポリシーや行動規範の作成である。それらに関しては上述したセーフガーディング・ワーキンググループでも幾度も話し合いがなされている。しかしその先、できあがったポリシーや行動規範が実際に現場ではどのように適応させるべきなのか、現状どのように適応されているのかに関してまで議論を展開することはできていない。

以上のことから、日本国内のセーフガーディングを次の段階に進めるに必要な知見を得るために、スタディ・プログラムを利用するに至った。主に以下 2 つの目標を達成するため、研修内容を吟味した。

- 1、懸念や事案が起こった際の「対応」の手続きについて知識を得る
- 2、ポリシーの現場での適応の仕方について学ぶ

2. 本文

2-1. イギリスにおける研修の詳細と明らかになったこと

2019 年 11 月 25 日から 27 日にかけて、イギリス・ロンドンにて行われた、Bond 主催の研修「Good safeguarding practice(1 日間)」および「Managing safeguarding investigations(2 日間)」に参加した。初日の研修ではセーフガーディングに関する包括的な能力強化を

目的としており、後半 2 日間は、実際にセーフガーディングに関する申し立てがあつた際の調査の手順や留意点などについて学ぶものであった。研修の 3 日間以外にもあらかじめ課題が出され、基礎的な知識を持った上で研修に臨む形となった。

初日の研修では基本的なセーフガーディングの知識の確認に始まり、グループワークやペアワークが多く取り入れられ、相互的かつ実践的な研修となつた。中でも、あらかじめ自団体の持つセーフガーディングに関する書類（ポリシーや行動規範）などをペアで確認し合い、チェックリストに沿つて、足りている点と足りない点を洗い出していくという作業では、自分の団体の持つ取組をひとつひとつ確認することができ、非常に実践的であつた。セーフガーディングの取り組みは「予防（preventing）」、「報告（reporting）」、「対応（responding）」、「学び（learning）」の 4 つアプローチによって構成され、その中でも主に「予防（preventing）」に主眼が置かれる。なぜならば「セーフガーディング」に関する事項は一度起こつてしまえば子どもをはじめとした人々、そして団体に甚大な被害をもたらすだけではなく、「対応（responding）」のコストは、費用面そして労力の面で「予防（preventing）」のコストがより高くつくことが多いためである。加えて、調査に関しては外部の調査チームに依頼することになり、内部でできることが「予防（preventing）」に比べると想像しづらいことも、セーフガーディングの取り組みとして注力しづらい一因かもしれない。

2, 3 日目は、有事の際の「対応（responding）」の中核を担う「調査」の仕方についてのトレーニングであった。「調査」というのはあたかも警察などの専門性を持った第三機関が行う特別なことのように思えるが、今回の研修で想定されたのは、「外部」の「法に触れる事案」に対する調査ではなく、あくまで団体「内部」の「申し立て（犯罪以下かもしれない事案）」に対する調査のことである。団体内におけるセーフガーディング・フォーカルポイント（担当者）の主な役割は、団体内においてセーフガーディングに関する情報の共有を行い、セーフガーディング違反と思しき懸念が起つた際の通報窓口になることなどがある。その先となる懸念の「調査」に関しては、セーフガーディング・フォーカルポイントの役割外であるようにも思える。しかし、今回の研修でわかったことは、団体内部の人間こそ「調査責任者（invitation manager）」とならなくてはいけない、ということである。調査というのは外部の調査チームによって行われるが、それを率いる調査責任者は内部の人間から任命されるべきである。それはひとえにセーフガーディングが「組織の責任」であるということにある。調査の結果を待つ人々にとって、その結果は団体の人間の口から聞くべきことであり、調査チームに団体の人間が加わっていないとなれば外部の人間に丸投げしているという印象を与えててしまう。調査自体に関しては、団体としてできることは正直少ない。団体側の選択が大きく影響するのは、おおまかに言えば「始めと終わり」である。まず「始まり」として、調査チームの選定である。調査チームは、当事者たちに聞

き取りを行うことになるため、そのメンバーの構成は、性別、年齢、出身、宗教、経歴などに注意しながら考える必要がある。特に被害にあったかもしれない子どもに対する聞き取り調査は、また別に専門家がいるほどセンシティブな行為である。ただでさえ援助団体と受益者であるコミュニティの人々の関係には、意図するしないに関わらず不均衡な力関係を内在している。こうした力関係を自覚した上で、コミュニティの人々が事実をありのまま話せるようにするには、安心できる環境づくりと聞き手の人選が鍵となる。そして「終わり」については、調査結果を当事者たちに報告することである。実際の調査結果の詳細については、外部の調査チームから説明するにしても、団体内部から選出した調査責任者は必ずその場に同席し、団体としての見解を伝える必要がある。こうして敬意と誠意をもって説明することで初めて、団体としてのアカウンタビリティを果たすことができる。

2-2. インドにおける研修の詳細と明らかになったこと

2019年12月1日から6日にかけてプラン・インターナショナル・インドを訪れた。1日はデリーに位置するインド統括事務所にて、セーフガーディング・フォーカルポイントでもある子どもの参加アドバイザーヘインタビューを行った。その後3日にはアンドラ・プラデシュ州ヴィシャカバトナム県、4日には同州スリカクナム県へフィールド訪問をした。アンドラ・プラデシュ州でプラン・インターナショナル・インドは、児童労働をなくす地域づくりを行っており、複数のパートナー団体とともにコミュニティの人々そして子どもたちと直接接しながらプロジェクトを運営している。日本ではコミュニティワーカーとして他団体と業務委託を結ぶことも、コミュニティの人々や子どもたちと関わる機会も圧倒的に少ないため、今回はパートナー団体から、そしてコミュニティの人々からセーフガーディングについての話を聞く貴重な機会となった。

フィールドへ向かう前に、プラン・インターナショナル・インドの国統括事務所にて、セーフガーディング・フォーカルポイントを務めるIlango氏に話を聞いた。インド統括事務所にはIlango氏と、もう1名（女性）の男女2名のフォーカルポイントがあり、統括事務所の下につく9つの地域事務所を管轄している。パートナー団体にも自団体のもつセーフガーディング・ポリシーについて説明しトレーニングを行っている他、子どもを含むコミュニティの人々にも、セーフガーディングに関する懸念を抱いた際の連絡先を伝えている。インドでは国が虐待から非行まで、子どもの保護全般に関するホットラインをもっており、有事の際にはそのホットラインにも通報することが想定されている団体単独で取り組むのではなく、国の取り組みに沿ってプロセスを考えることが大切とのことだった。

プラン・インターナショナル・インドが行っている児童労働をなくす地域づくり事業では、現地に元々ある「子ども保護委員会」の能力強化をはかるトレーニングも含まれている。子どもの保護委員会とは、保護者や地域のリーダーなどコミュニティの人々から構成され、子どもたちが児童労働に従事させられそうになった場合や、親や親せき、教師など

身近な人間から虐待を受けた場合など、コミュニティ内の子どもの保護の問題全体に介入する。子どもの保護委員会は、各ケースに介入するのみならず、ケースを特定した後は国の子どもの保護機関に通報する役割も担っている。事業自体が児童労働という子どもの保護セクターであり、まさに「チャイルド・プロテクション（子どもの保護）」と「セーフガーディング」が混合されそうな状況である。そんな中、コミュニティはセーフガーディングを理解しているのか、これが第一の疑問であった。

コミュニティにおいて「事業に関わるスタッフが子どもたちを傷つけたらどうしますか／誰に言いますか」と尋ねた時のことである。ヴィシャカバトナム、スリカクラムの 2 か所にて同じ質問をしたが、一か所では人々は困惑した様子でしばらく返答がなかった。聞いてみると、質問の意味を理解できなかったという。「例えば」と付け加えてようやく、子どもたちから「親に言う」、「先生に言う」、「子ども保護委員会に言う」などの返答があり、親たちからは「ホットラインに通報する」との返答があった。それはつまり、団体のスタッフが自分の子どもたちに危害を加えるなど想像もしたことがないということである。それは今まで信頼を気づいてきたということはあるが、「セーフガーディング」という概念が浸透していないという証拠でもある。各コミュニティでチャイルド・プロテクション（子どもの保護）の懸念にもセーフガーディングの懸念にも使える共通の連絡先リストをもつており、そこでもやはり、チャイルド・プロテクション（子どもの保護）とセーフガーディングは特に区別なく考えられていた。

3. 考察・提言

前述した通り、今回の研修では、以下の 2 点を目的とした。

- 1、懸念や事案が起こった際の「対応」の手続きについて知識を得る
- 2、ポリシーの現場での適応の仕方について学ぶ

総じて、上記の目的は十分に果たされたと感じている。研修に参加するまで「対応」に関するゼロであった知識が、研修参加後には自団体に必要なアクションポイントを洗い出せるまでになったことは大きな収穫である。また、セーフガーディングに焦点を当ててフィールドを訪問することには非常に大きな意義があった。

今までリソースが少ない中、文献や知見のある専門家にききながらスキルを磨いてきたつもりであったが、現場の声を聞いたことがないということが、いかに致命的であるかが今回よく分かった。セーフガーディングは未だ発展途上にあり、流動的だと言われる分野である。それゆえ、団体内のセーフガーディング・ポリシーの適応の仕方についても、判断に迷うことも多々ある。しかし、今回実感したことは、「迷った時は現地の人の立場に立って考えればおのずと正解が分かる」という至極当たり前のことである。当たり前ではあるが、これは現場に赴きコミュニティの人々の声を直接きかなければ気付けないことであった。

「セーフガーディング」と「チャイルド・プロテクション（子どもの保護）」とは分けて

考えられるべき概念である。導入で私は、こうして言葉が区別されたことには大きな意義があると記した。一般に、受益者であるコミュニティの人々にも「セーフガーディング」という概念について、そして何かあった際の連絡先について説明をすることは必須となっている。

しかし、実際に現場を訪れ一般の人々の声を聞いたことで、自分の考え方へ変化があった。子どもに何か危害が加えられたとき、もしくはその恐れがあるとわかったとき、子ども自身の安否が最重要の関心事項であることは前提として、団体の立場としては「誰が」子どもに対して危害を加えたのかに焦点があたる。団体としての責任と評判に大きく関わることであるため、そう考えるに至るのは自然なことである。しかしここで視点を変えて、子どもや地域の人々の立場で考えてみる。彼らにとって重要なのは「子どもに危害が加えられた」という事実であり「誰によって」はその次に来ることなのだ。例えば連絡先について考える。コミュニティの人々に「セーフガーディング」と「チャイルド・プロテクション（子どもの保護）」の概念の違いについて理解を得たとして、それぞれに関する懸念が起こった際に連絡するための窓口はひとつでよい。通報を受けた後、団体内での報告プロセスが2股に分かれていれば良いだけだ。ここで改めて、セーフガード・ディングとは団体の責任であることが強調される。人々にとってひとつの窓口で懸念を受け取って、そこから上に報告を挙げる際に外部に委託するのか内部で調査が必要なのかを判断するのは、団体の役目である。セーフガーディングの現場への適応方法を学ぼうと今回フィールドへ訪れたが、そもそも「セーフガーディング」という言葉をそのまま現場に適応する必要はない、という予想外の結論にたどり着いた。

また、海外でセーフガーディング研修を受講することの限界についても触れる。セーフガーディングを語るとき、国内法は避けては通れない。人材採用あるいは懲罰は国内法に沿った手順や判断が必要になるためである。今回緒イギリスにおける研修に参加したため、当然研修内容は、イギリスもつといえばイングランドの国内法を想定したものになっている。イギリスにはイギリス独自の法とシステムがあり、もちろん対応もそれに沿って行われる。例えば犯罪歴へのアクセスがあることや、UK charity commission⁴という政府機関が調査を担当することなどがある。レファレンスの話などもどうしてもイギリスの方や慣習に寄りがちである。比較対象として参考にはなるが、日本国内にそのまま応用できることはない。日本の法律を踏まえて話のできる人間がセーフガーディングの研修をじっしきるよう、トレーナーとなる国内の人材の育成の必要性を強く感じた。

3-2. 団体への提言

提言1、セーフガーディング体制の強化の焦点を「対応（responding）」へあてる

⁴ <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>

まずひとつは、調査責任者を担う人物をあらかじめ想定しておくことである。団体ではセーフガーディングに関する通報があった際の内部の連絡系統については共通の理解がある。内部の報告ラインに関しては、どのポジションにある人間がどういった役割を担うのかについてある程度の合意がとれているが、調査に関しては「外部の調査チームに委託する」程度しか認識されていない。団体のセーフガーディング・フォーカルポイントの体制は、現在過渡期にはあるが、基本的には部長レベル一人、担当者レベルひとりの2人体制となっている。ここにもう一段階上のポジションにある人に加わってもらい、普段はアドバイザー的な立場、そして有事の際には調査責任者となってもらえるよう提案したい。

また、有事の際に誰に／どこに声をかけるべきなのか、平時から分かっている必要がある。調査チームだけではなく、行政や心身のケアの専門家など、個人情報に気を配りながらも知らせるべきところは多い。混乱の中そうした作業を行うこと自体がリスクとなるため、平時にマッピングを行い連絡先のリストを用意しておくことが大切となる。

提言2、メンタルヘルスの重要性を認識する

今回の研修でメンタルヘルスのケアはセーフガーディングの取り組みの一つとして取り上げられていた。ストレス下では、普段良識ある行動をする人間でも、判断を誤ったり魔がさしたりすることは容易に想像できる。すでにストレスチェックの実施がされているが、それはあくまで労務管理の視点から行われている。ここにセーフガーディングの視点を入れることで、ストレスを抱えている状態が自分だけではなく子どもたちや周囲の人々にとってもリスキーな状態であることを職員は自覚することができる。メンタルヘルスの重要性について、職員向け研修のモジュールに組み込むことを提案する。また、セーフガーディング・フォーカルポイントはつらい話を聞きしたり、個人情報保護の観点から、話を誰にも言えないまま抱えなくてはいけないこともあります、孤立する可能性がある。こうしたストレスを分散するといった観点からも、セーフガーディング・フォーカルポイントは複数名でチームを組むようにすべきである。

3-3. 日本のNGO全体への提言

提言1、「対応」に関する取り組みについて情報を団体同士で共有する

日本のNGOが参照できるセーフガーディングの資料として「子どもと若者のセーフガーディング最低基準のためのガイド」が完成したが、その中でも調査をはじめとする「対応」についての言及は最小限に留まっている。有事の際に頼ることのできる専門家は日本においては限られている。だからこそ、各団体が現在もっている「対応」に関する知見をもちより、専門家ネットワークを共有することで日本のNGO全体の底上げをはかることが必要である。現在は、JANICセーフガーディング・ワーキンググループにて、複数の団体がセーフガーディングの取り組みについて話し合う機会がすでにあります、議題の一つとして入れ込むことを提案する。

提言 2、一般へのセーフガーディングの広め方のアプローチについて議論する

「セーフガーディング」と「チャイルド・プロテクション（子どもの保護）」の棲み分けは、あくまで団体内部の便器上必要なのであって、子どもたちやコミュニティ一般の人々にとっては「自分たちの子どもが傷つけられる」ことであり区別する必要がない。そう考えると、日本の NGO が踏むべき次のステップ「一般の人々を含めたより広い人々にセーフガーディングを広める」ためのアプローチ方法について考慮すべき点が多く出てくる。広めなくてはいけないのはセーフガーディングという「言葉」ではなく「概念」であることを念頭に、広め方のアプローチ方法について、深い議論の場をもつことを提案する。提言 1 と同じく、こちらもまずは JANIC セーフガーディング・ワーキンググループの話し合いの議題のひとつとすると良いだろう。

4. 団体としての今後の取り組み方針

プラン・インターナショナル・ジャパンは、現在すでに着手している団体内部のセーフガーディング体制の強化をさらに推進していく。具体的な方策としては（1）この度の研修内容を踏まえた職員研修のモジュールの改訂、（2）有事の際に調査責任者となる人物の割り当てと関係者マッピングを行う。中島職員が中心となってリードをとりつつ、他のセーフガーディング・フォーカルポイントを巻き込んだ話し合いの場をもち、有事の際にも迅速に対応できる体制づくりを行っていく。

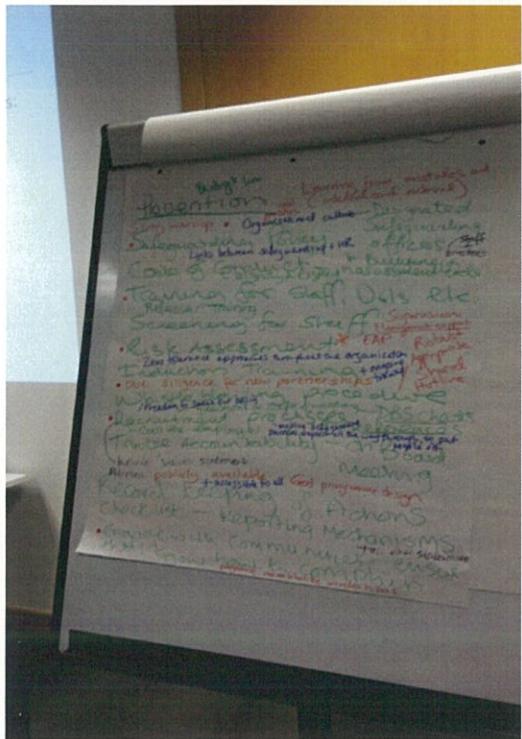
これまでも、子どもや若者に関わる団体としてセーフガーディング・ポリシーを掲げ取り組んできたが、今やセーフガーディングを取り巻く変化は一つの団体の取り組みの枠を超えて、日本の NGO ネットワークを使った横のつながりが重要となっている。JANIC セーフガーディング・ワーキンググループをはじめ、現在参加しているネットワークを活用し、団体としてこの度得た知見を共有することで、日本の NGO 全体のセーフガーディング体制の強化に引き続き貢献していく。

5. その他

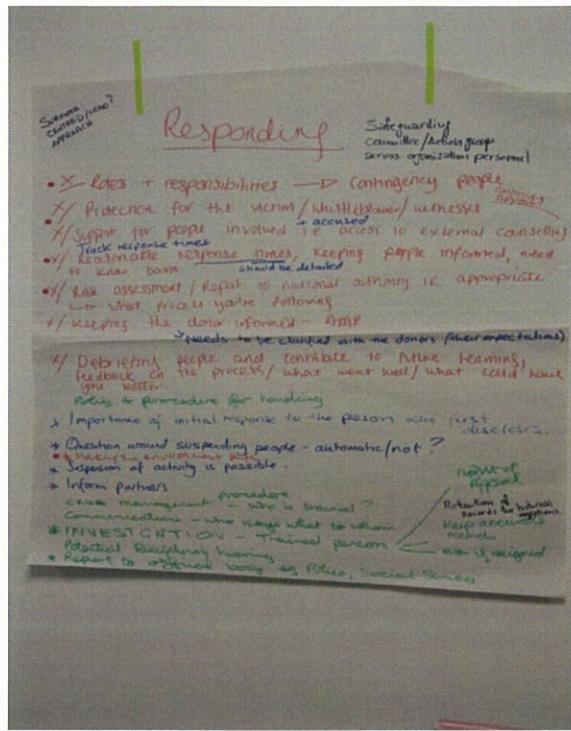
5-1. 本プログラムや事務局側に対する提案・要望等

本プログラムのおかげで、日ごろの業務の中だけでは決して得ることのできない知識と経験を得ることができ、大変感謝している。一点要望があるとすれば、渡航費の上限である。現在 25 万円となっているが、今回のように研修国が複数か国に跨る場合にはどうしても不十分となる。せめて上限 30 万円への拡充を提案させていただきたい。

5-2. 写真



1. グループワークの成果物①



2. グループワークの成果物②



3. コミュニティで働くパートナー団体の職員たち



4. 子どもの保護委員会を中心としたコミュニティの人々



5. 子どもたちと教員たち