

＜調査研究シリーズ 123＞

子ども権利に関する国内人権機関の独立性と機能

— 英国・北欧・カナダを対象とする比較研究 —

堀 正 嗣

はじめに

国連子どもの権利委員会（CRC=2002）は、「一般的意見第2号（2002年）子どもの権利の保護および促進における独立した国内人権機関の役割」において、子どもの権利条約の実施を保護し促進するための重要な機関である子どもオンブズパーソンや子どもコミッショナー等の国内人権機関（National Human Rights Institutions）の意義を明らかにし、その設置を各国に奨励している。一般的意見第2号5では、子どもを対象とした国内人権機関が必要な理由を次のように記載している。

子どもはその発達上の状態ゆえにとくに人権侵害を受けやすいこと。子どもの意見が考慮にいれられるのはいまだに稀であること。ほとんどの子どもは選挙権を有しておらず、人権に対する政府の対応を決める政治プロセスでも意味のある役割を果たせないこと。子どもは、自分の権利を保護するためまたは権利侵害に対する救済を求めるために司法制度を利用するさい、相当の問題に直面すること。そして、自分の権利を保護してくれるかもしれない機関に対する子どものアクセスは一般的には限られていることである（ibid）。

子どもの権利委員会によれば「国内人権機関は、可能であれば憲法上の確固たる基盤を与えられるべきであり、少なくとも法律による委任が与えられなければならない」（ibid）とされる。そして法的に委任された権限と独立性を持ち、子どもが主導している組織を含むさまざまな団体を代表し、子どもの権利条約の実施状況について監視し、勧告や報告を作成すると共に子どもの権利侵害に対する救済を提供するものである。

子どもの権利委員会（CRC=1998）は、第1回日本政府報告書において「子どもたちの権利の実施を監視する権限を持った独立機関が存在しないことを懸念」し、「既存の『子どもの人権専門委員』制度を制度的に改善しかつ拡大するか、もしくは子どもの権利のためのオンブズパーソンまたはコミッショナーを創設するかのいずれかの手段により、独立した監視機構を設置するために必要な措置をとるよう勧告」した。

同委員会は第2回報告書審査(2004年)、第3回報告書審査(2010年)においても同様の懸念を示し、パリ原則に基づく国レベルの人権機関を設置することを勧告している。

日本政府はようやく2016年に児童福祉法を改正し、第1条で「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」と規定するとともに、第2条に「児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され」と規定し、子どもの意見表明権を法律上明確に位置づけた。しかしながらすべての子どもを対象とした国レベルの国内人権機関を直ちに設置する政策の実現は困難な状況であり、児童福祉領域における子どもの権利擁護の仕組みの検討が厚生労働省によって進んでいる(子ども情報研究センター2018)。

一方、世界的には、先進国の多くに子どもの権利の保護促進のための国内人権機関が置かれている。それらはパリ原則に準拠した機関として子どもの権利条約の実施状況を監視するとともに、子どもの権利の擁護者・代弁者として子どもの参加権と意見表明権を保障する子どもアドボカシーをも提供している。私は、そうした国内人権機関のうちでも世界的に大きな影響を与えた7つの機関を訪問し、インタビュー調査と資料収集を実施した。そこで得られた情報と関係資料に基づいて、7つの機関の独立性と機能を比較検討して現状を明らかにするとともに、日本において子どもの権利擁護機関を構想する際に必要な示唆を得ることが本稿の目的である。先行研究には各国毎の国内人権機関についての紹介や研究は見られるが、それらを比較検討したものは見られず、新たな知見を加えるものである。なお訪問調査の概要は表1の通りである。

表1 訪問調査の概要

調査日時	国(地域)	機関名	インタビュー調査協力者
2009年4月	英国 (イングランド)	11 Million (現 Children's Commissioner for England)	Atkinson, Maggie (子どもコミッショナー)
2009年6月	英国 (ウェールズ)	Children's Commissioner for Wales	Hosking, Peter (政策担当)
2009年7月	英国 (スコットランド)	Scotland's Commissioner for Children and Young People	Baillie, Tam (子どもコミッショナー)
2009年8月	英国 (北アイルランド)	Northern Ireland Commissioner for Children and Young People	Lewsley, Patricia (子どもコミッショナー)
2012年2月	ノルウェー	Ombudsman for Children in Norway (Barneombudet)	Reidar Hjermann (子どもオンブズマン)
2012年2月	スウェーデン	Ombudsman for Children in Sweden (Barnombudsmannen)	Fredrik Malmberg (子どもオンブズマン)
2015年3月	カナダ (オンタリオ州)	Provincial Advocate for Children and Youth	Irwin Elman (州子どもアドボケイト)

1 子どもの権利擁護のための国内人権機関に求められる独立性と機能

国内人権機関とは、1992年に国際連合人権委員会の決議1992/54によって採択され、1993年に国際連合総会決議48/134に拠って承認された「国内機構の地位に関する原則」（パリ原則）によって規定されるものであり、国連加盟国の国民の人権水準の向上のため、政府、議会及び権限を有する全ての機関に対し、人権の促進及び擁護に対するすべての事項について、助言、意見、提案、勧告を行う権限を有する政府から独立した機関である。子どもの権利に関しては、包括的な人権に関わる委員会で取り扱われるものもあるが、ヨーロッパ諸国では子どもの権利に特化した子どもオンブズマンや子どもコミッショナーと呼ばれる機関を設置している。

パリ原則の「権限及び責務」では「当該国家が締約国となっている国際人権条約と国内の法律、規則及び実務との調和と条約の効果的な実施を促進、確保すること」を規定している。従って子どもの権利を所掌する国内人権機関は、子どもの権利条約の実施状況を監視する権限と責務を負っている。そして、次の4つの観点からの独立性が求められている。

1. 法律上および運用上の自立を通じた独立性

- (1) 独立した法的地位を与えられ、政府のどの省庁からも公私を問わず介入や妨害を受けることなく権能を行使できること。
- (2) 国内人権機関が日々の業務を、機関以外のいかなる個人、組織及び政府部局からも独立して執り行う能力をもつこと。
- (3) 救済申立ての調査をするために、外部、特に政府部局の協力を強制できる法的権能 (legal authority) をもつこと。

2. 財政上の自立を通じた独立性

- (1) 国内人権機関は、自ら予算を編成する責任を任され、その予算を直接議会に承認のため提出することができ、議会の役割は、会計報告の審査と評価に限定されることを設置法で明記すること。
- (2) 国内人権機関の予算は、どの省庁の予算とも連携していないのが一般的に望ましい。

3. 任命及び解任手続を通じての独立性

4. 構成を通じての独立性

社会学的小および政治的多元性主義を反映し、多様性を有しなければならないこと（日本弁護士連合会 2018：7）

本稿では1の各項目を法律上の独立性、運用上の独立性、権能上の独立性、と命名し、財政上の独立性、任免を通じての独立性、構成を通じての独立性と合わせて6つの要素を抽出し、独立性について分析・評価する際の準拠枠とする。法律・運用・任免・構成の4つの要素は独立した組織運営を可能にする形式的要件であり、権限と財源は機能の実効性を担保するための要件である。組織運営上の独立性が担保されていても権限がなければ、または必要な財源が配分されていなければ、実効性を持つことはできないからである。従って権能・財政については、職務遂行に必要な権限・財源を有しているかどうかと、それらが独立性を有しているかどうかの2つを評価基準とする。

またパリ原則に基づく子どもを対象とした国内人権機関は、次の4つの機能を有していなければならない。

- ① 子どもの権利や利益が守られているかどうかを行政から独立した立場で監視する。
- ② 子どもの代弁者として、子どもの権利の保護・促進のために必要な法制度の改善の提案や勧告を行う。
- ③ 子どもからのものを含む苦情申立てに対応し、必要な救済を提供する。
- ④ 子どもの権利に関する教育や意識啓発を行う（平野 2001:244-5）。

本稿では、この4つの機能を、①監視機能、②制度改善機能、③救済機能、④教育啓発機能と呼び、これらを総称して基本機能とする。こうした基本機能に⑤アドボカシー機能・⑥子ども参加促進機能の2つの付加機能を加えた6機能を、子どもを対象とした国内人権機関の機能として抽出し、これを準拠枠として分析と比較を行う。権利侵害を受けた子どもからの申立に基づいて調査を実施し、勧告等により権利救済を図る機能を一般に「救済機能」と呼ぶ。これに対して、アドボカシーを、イギリス保健省の「子どもアドボカシーサービス提供のための全国基準」に依拠して、「子どもの意見、願い、ニーズを意思決定者に対して代弁すること」（Department of Health 2002=2009:168）と定義する。救済申立までは至らない子どもたちの意見や懸念を意思決定者に代弁して子どもの意見が決定の際に考慮されるように働きかける機能である。子どもを対象とした国内人権機関においては、法律や要綱に明記されているか否かに関わらず、実質的にこの機能を遂行している。

また組織運営や制度改善、教育啓発等において子ども参加を実践し、子ども参加の模範的実践を創造する機能も、子どもを対象とする国内人権機関は有している。たとえばイングランドとスコットランドの子どもコミッショナーは、根拠法により、職務に関して子どもに相談することが義務付けられている（イングランド Children Act

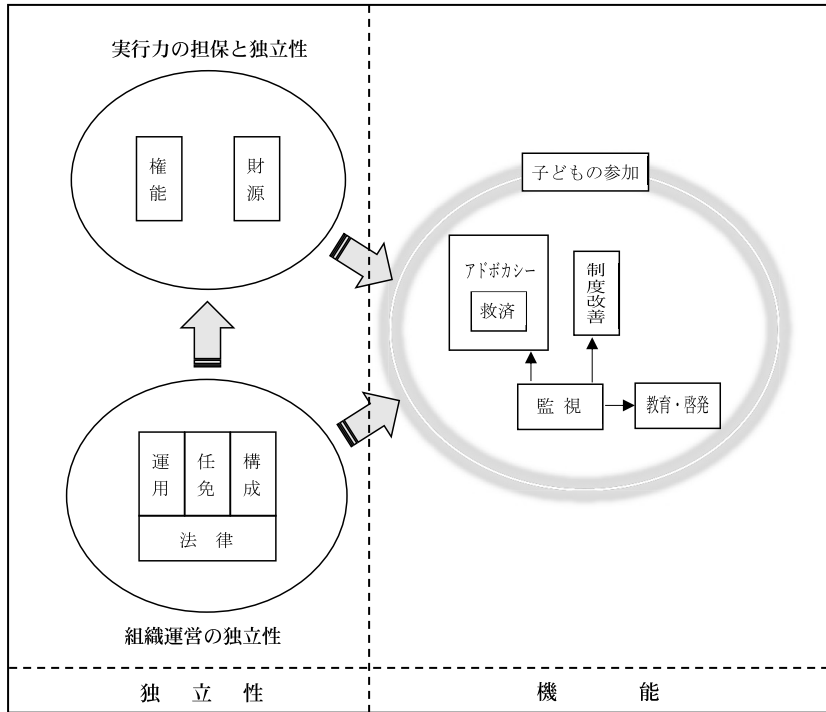


図 1 国内人権機関の独立性と機能の構造

2004 2 (4), スコットランド The Children & Young People (Scotland) Act 2014 (6) 2 (b) (c)。

子ども参加を通して子どもの声を聴くことは、国内人権機関の機能行使の前提となっており、子どもの権利条約の実施状況の監視はそれを通して行われる。そして個別救済や制度改善、教育啓発も子ども参加により行われているのである。

以上を踏まえて、国内人権機関の独立性と機能の構造を図 1 のように理解した。以下では、この枠組みに基づいて、各国の国内人権機関の独立性と機能を考察する。

2 英国子どもコミッショナーの独立性と機能

① 概況

英国初の子どもコミッショナーは、2001年にウェールズで設置された。そのきっかけとなったのは、北ウェールズで長期間に渡りチルドレンズ・ホーム内で虐待が生じていたことが発覚したことである。その調査を担当した Waterhouse (2000) は *Lost in Care* という報告書を 2000年に発表した。その中で彼は、こうした事態の再発を防止するために子どもコミッショナーの設置を勧告したのである。この勧告はただちに議会で審議され、その結果 Care Standard Act 2000により子どもコミッショナーの設

置が決定され、Children's Commissioner for Wales Act 2001により、その対象はウェールズに住むすべての子どもに拡大された。

その後、北アイルランドでは2003年に、スコットランドでは2004年に子どもコミッショナーが設置された。ところがイングランド政府は、子どもの権利を擁護する他の制度があるとの理由でコミッショナーを設置しなかった。そこで120を超える団体がコミッショナー設置のための運動を展開し、2005年によりやく設置されることになったのである(Boylanら2009:30)。

英国内の4つの地域にはそれぞれ地方議会が置かれており、自治が行われている。従って子どもコミッショナーの設置についても、それぞれの経緯の中で独自の法律によって行われ独立性・権能は異なっている。ここでは、独立性・権能を検討するに先立ち、4つの子どもコミッショナーの特徴を明らかにしておきたい。

表2は各子どもコミッショナーの特徴を一覧表にしたものである。任命はスコットランドのみ女王から直接行われており、地方自治体からの強い独立性を持っている。任期はウェールズでは7年一期のみであり、他は一度のみ再任を認めている。(表2中の+は再任の意味である。)

コミッショナーの予算を決定する機関と年次報告・調査報告等の報告書の提出先は議会・政府機関に分かれており、政府機関に予算決定や報告書提出義務がある場合には独立性が弱い。どのコミッショナーにも、子どもの権利全体に関わる事案に関する調査を実施する権能がある。ただしイングランド子どもコミッショナーは個別ケース調査の権能を有しておらず、ウェールズ・スコットランド・北アイルランドの各子どもコミッショナーはこの権能を有している。

表2 英国子どもコミッショナーの概況

	イングランド	ウェールズ	スコットランド	北アイルランド
名称	Children's Commissioner for England	Children's Commissioner for Wales	Commissioner for Children and Young People Scotland's	Northern Ireland Commissioner for Children and Young People
根拠法	Children Act 2004・Children and Families Act 2014	Care Standards Act 2000・Children's Commissioner for Wales Act 2001	The Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act 2003・The Children & Young People (Scotland) Act 2014	The Commissioner for Children and Young People (Northern Ireland) Order 2003
設置年	2005年	2001年	2004年	2003年
職務	子どもの権利を保護し促進すること	子どもの権利と福祉を保護し促進すること	子どもの権利を保護し促進すること	子どもの権利と最善の利益を保護し促進すること

任命	英国政府	地方政府	英国女王	地方政府
任期	5年+5年	7年（再任不可）	5年+5年	4年+4年
予算（2017-18） （2018.11.26換算）	£ 2,471,000 （357,487,719 円）	£ 1,583,000 （229,094,172 円）	£ 1,377,000 （199,266,055 円）	£ 1,339,429 （193,844,206 円）
人口（2017）	55,619,400	3,125,200	5,424,800	1,870,800
予算／人口	£ 0.04 （6.42 円）	£ 0.51 （73.8 円）	£ 0.25 （36.8 円）	£ 0.72 （101.6 円）
予算決定	英国政府	地方政府	地方議会	地方政府
年次報告提出先	英国国会	地方政府	地方議会	地方政府
調査権限	有	有	有	有
個別ケース調査	否	可	可	可
子ども参加	有	有	有	有

② イングランド子どもコミッショナーの独立性と機能

表3 イングランド子どもコミッショナーの独立性と機能

		独立性		機能	
形式	項目	評価	基本	項目	評価
	法律	△		監視	○
	運用	○		制度改善	○
	任免	△		個別救済	△
	構成	○		教育啓発	○
実効	機能	△	付加	アドボカシー	△
	財政	△		子ども参加	○

イングランド子どもコミッショナーの独立性と機能は表3の通りである。根拠法は Children’s Act 2004 及び Children and Families Act 2014 である。Children Act 2004 の第1部は子どもコミッショナーについて9条に渡って規定している。2では子どもコミッショナーの職務について以下の通り規定している。

- (1) 子どもコミッショナーの主要な職務はイングランドに居住する子どもの権利を保護促進することである。
- (2) 主要な職務は、子どもの意見と利益についての認識を促進することを含む。
- (3) 子どもコミッショナーは主要な職務遂行にあたって、特に以下のことを行う。
 - (a) 子どもに影響を及ぼす仕事や活動に従事している人たちに対して、それらを子どもの権利に合致する仕方で行う方法について助言する。

- (b) 上記の人々が子どもの意見と利益を考慮するように促す。
- (c) 国務大臣に対して子どもの権利、意見、利益について助言する。
- (d) 政府が提案する政策及び規則が子どもの権利に対して及ぼす影響を検討する。
- (e) 子どもに関する問題について両議院の注意を喚起する。
- (f) 子どもに関する苦情解決手続きの利便性と効果を調査する。
- (g) 子どもアドボカシーサービスの利便性と効果を調査する。
- (h) 子どもの権利または利益に関係するその他の問題を調査する。
- (i) イングランドにおける子どもの権利条約の実施状況を監視する。
- (j) 本条により検討又は調査した問題に関して報告書を提出する。

イングランド子どもコミッショナーは、二つの法律により独立した法的地位を与えられ、独立して権能を行使できるようになっている。また以前は調査 (Inquiry) 実施に先立って国務大臣の事前承認を受ける必要があったが、この制約は **Children and Families Act 2014** により取り払われた。そのため現在では「法律上の独立性」を明確に担保している。また独立した事務局とスタッフを擁し、他の個人、組織及び政府部局から独立して業務を執り行う能力と権限を持っているため、「運用上の独立性」も満たしている。

またコミッショナーは、任期中は職務を遂行できない特別な理由がなければ解任されない。しかし任免は教育省大臣によって行われる。議会ではなく行政機関により任免が行われるため、「任免を通じての独立性」は完全には担保されていない。職員の採用はコミッショナーによって行われ、マイノリティに配慮した多様な職員構成が取られており「構成を通じての独立性」は担保されている。

権能に関しては、**Children Act 2004 2 (3) (f) (g) (h)** により、子どもの権利に関する調査権限を有している。ただし **2 (5)** により個別の申立を調査する権能を有しておらず、**3 (1)** によりイングランドの子ども政策に関する問題提起を含んだ個別ケースに関する調査権限のみを有している。そのため「権能上の独立性」は一部のみを満たしていると評価する。

予算については教育省の認可を必要とするが、報告は直接国会に対して行われる。教育省の認可を必要とする点で、「財政上の独立性」は不完全である。また予算規模は、人口比に換算すると英国で最も低く、ウェールズの10分の1以下である。

機能に関しては、強力な監視機能・制度改善機能を有している。2018年度の年次報告によれば、デジタル・インケア・刑務所で暮らす少女・ハイリスク家庭・政策立案の5つの項目に重点的に取り組み、制度改善提言を行っている。たとえば *Growing up North* プロジェクトは子どもたちの成績に地域差があることへの理解を高め、その

ことに対して地方が何をすることができるかについて提言している（CCE 2018）。*Lightning Review: Access to Child and Adolescent Mental Health Services* は、専門機関に問い合わせた子どもたちの28%が青春期精神保健サポートから締め出されていること、そして受診資格を得た子どもは最高200日待つことになった現状を明らかにしている（CCE 2016）。この2つに代表されるような様々な調査や研究を行い、制度改善提言を行っている。

またコミッショナーは様々なメディアで積極的な発信を行っており、教育・啓発機能も発揮されていると言える。

一方で、すでに述べたように個別ケースへの調査実施権限を有していない点が、最大の課題である。「権能における独立性」を満たしていないといえる。その結果、アドボカシー機能についても、コミッショナー自身がアドボカシーを提供することは困難である。ただし、子どもからの個別相談は電話やメールで受け付けている。特に社会的ケアの子どもを対象とした *Help at Hand* という相談業務を行っている。またイングランドにおいては、福祉サービスを利用する子どもへの独立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ており、この制度と連携することによりアドボカシーが展開されている。

子ども参加については *Children Act 2004 2 B (2)* において職務遂行にあたって子どもに相談することが定められており、特別顧問団 (*Specialist Advisory Group*) の一つとして特別子ども顧問団 (*Specialist Children's Group*) が設けられている。

③ ウェールズ子どもコミッショナーの独立性と権限

表4 ウェールズ子どもコミッショナーの独立性と機能

		独立性		機能	
形式	項目	評価	基本	項目	評価
	法律	○		監視	○
	運用	○		制度改善	○
	任免	△		個別救済	○
	構成	○		教育啓発	○
実効	機能	○	付加	アドボカシー	○
	財政	○		子ども参加	○

Care Standards Act 2000 第5部において7条に渡って子どもコミッショナーの設置が規定されている。それは次のようなものである。

- 73 アレンジメントの審査と監視
- 74 個別ケースの調査
- 75 調査の妨害等
- 76 その他の職務
- 77 制限
- 78 解釈

ウェールズ子どもコミッショナーの特徴は、アレンジメント（行政や民間団体の子どもサービス）を審査及び監視し（73）、必要があれば個別ケースについて調査を行うことができる（74）強力な権限を持っていることである。Care Standards Act 2000においては、子どもコミッショナーの権限は、アレンジメントの対象となる子どもに限られていたが、Children's Commissioner for Wales Act 2001の制定により、その権限はすべての子どもに拡張された。また同法により権限も大幅に強化され、ウェールズ議会やその他の団体の活動の子どもへの影響を審査すること等が行われるようになった。またウェールズ政府は、子どもコミッショナーを支援する法令と枠組についての独立レビューを2014年に実施し、その結果に基づき子どもコミッショナーの機能を強化している。

このように、ウェールズ子どもコミッショナーは2つの法律によって独立性を付与された独立法人（corporation sole）であり、「誰もコミッショナーに対して指示をすることはできず、コミッショナーは最終的な意思決定者であり、結果に関して全責任を負う」（CCW 2018）のである。また独立した事務局とスタッフを擁し、他の個人、組織及び政府部局からも独立して業務を執り行う能力と権限を持っている。そのため「法律上の独立性」及び「運用上の独立性」を満たしている。コミッショナーの任期中は職務を遂行できない特別な理由がなければ解任できないが、任免は地方政府によって行われる。従って「任免を通じたの独立性」は完全には担保されていない。ウェールズ子どもコミッショナーには、10～12人のコミッショナー諮問委員会（Commissioner's Advisory Panel）が置かれている。それは年齢、性別、障害の有無など多様な委員で構成されている。職員構成においても多様性に留意されている。従って「構成を通じた独立性」が担保されているものと評価できる。

子どもコミッショナーは強力な調査権限を持ち、調査に対する妨害や違法行為に対抗する高等法院（High Court of Justice）と同等の権限を持っている（Care Standards Act 2000 75）。そのため「権能の独立性」は担保されている。一方予算の編成権はあるが認可は地方政府が行うため、「財政上の独立性」は完全ではない。

機能に関しては、監視・制度改善・個別救済・教育啓発の4つの基本機能を満たしている。年次報告によれば、1年間に9443人の子どもの声を聴き、調査や助言に

より 554 人の子どもを支援している (CCW 2018:6)。2000 人の子どもの声を元に「いじめ取組資料」の開発、イスラム教嫌悪を克服する人権教育資料の開発、障害児への支援の保障、インケアの子ども意見表明権の保障など、多くの課題に取り組んでいる (ibid:6)。このことから、監視・制度改善・教育啓発に大きな成果を上げているものといえる。

また 554 人の子どもに対して教育と福祉の問題に関して「独立調査・アドバイスサービス」(Independent Investigation and Advice Service) により支援していることから、個別救済は機能しているものといえる (ibid:24)。コミッショナーは、さらにサービスに対する苦情申し立てなどの様々な所定の手続きにおいて、経済的な支援や助言等のサポートを行なっている。このようなコミッショナーによるアドボカシーとともに、ウェールズにおいても基礎自治体に独立子どもアドボカシーサービスの提供が義務づけられており、Coram Voice や Children's Society 等のチャリティー団体に委託されている、こうしたサービスとの連携により、強力な子どもアドボカシーが展開されているのである。

子ども参加に関しては、12~18 人からなる若者諮問委員会 (Young People's Advisory Panel) を組織しており、コミッショナー諮問委員会にもその代表が 2~4 人参画しており、おとなと共同で委員長を務めている。また学校での子どもの権利の擁護促進のために、子どもたちより選挙により選出された特別大使 (Super Ambassador・小学校)、生徒大使 (Student Ambassador・中学校) が置かれている。これらに象徴的なように、コミッショナーは子ども参加にも積極的に取り組んでいる。

④ スコットランド子どもコミッショナーの独立性と権限

表 5 スコットランド子どもコミッショナーの独立性と機能

	独立性			機能	
	項目	評価		項目	評価
形式	法律	○	基本	監視	○
	運用	○		制度改善	○
	任免	○		個別救済	○
	構成	○		教育啓発	○
実効	機能	○	付加	アドボカシー	△
	財政	△		子ども参加	○

多くの市民団体がスコットランドの子どもたちの声を代弁する機関をつくり出すために 10 年に渡って運動を展開してきた。そして 2002 年に市民団体が共同で、コミッショナーが必要な根拠をスコットランド議会教育文化スポーツ委員会に提出した。その結

果, Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act 2003 が可決され, 子どもコミッショナーが設置されたのである。同法は, 4条から9条まで6項目に渡ってコミッショナーについて規定している。

- 4 権利の保護と促進
- 5 国連条約と機会平等
- 6 子ども参加
- 7 調査の運用
- 8 調査開始と実施
- 9 調査: 証言と文書

「4 権利の保護と促進」では以下のように子どもコミッショナーの機能を規定している。

- (1) 子どもコミッショナーの主要な職務は子どもの権利を保護促進することである。
- (2) 子どもコミッショナーは主要な職務遂行にあたって, 特に以下のことを行う。
 - (a) 子どもの権利に関する認識と理解を促進する。
 - (b) 子どもの権利と関係する法律, 政策及び実践を, 適切性と効果の観点から継続的に評価する。
 - (c) サービス提供者が最良の実践を行うよう促す。
 - (d) 子どもの権利に関する調査を促進, 委嘱, 実施し, 報告書を発行する

英国の他の子どもコミッショナーと比較した時, 法律と政策を子どもの権利の観点から審査することが明確に規定されている点の特徴である。また職務の執行にあたっては子どもの権利条約を尊重することが強く求められている (5)。子ども参加についても, 「コミッショナーが行う職務について子ども及び子どものための団体に相談するため適切な措置を取らなければならない」ことが明記されている (6 (2) (b) (c))。以前は「他の子ども一般もしくは特定の子どものに係わる重大な問題を喚起する」(7 (2) (a)) 場合を除いて, 個別の子どものケースを調査することはできなかった。しかし The Children & Young People (Scotland) Act 2014 によって個別ケースに関する調査が可能になり, 子どもや親, 支援しているおとなからの申立を受けて子どもの権利が侵害されているかどうかの調査を行い, 必要な場合には勧告を行うことができるようになった。この業務を「アドバイスと調査チーム」が行っている。

このようにスコットランド子どもコミッショナーも、二つの法律によって「法律上の独立性」・「運用上の独立性」を保障されている。年次報告書提出先も地方議会であり、このことも運用上の独立性を担保するものである。そして重要なことは、英国で唯一スコットランド議会の指名に基づいて英国女王から直接任命されており（Commissioner for Children and Young People (Scotland) Act 2003 2）、英国で最も強い「任免を通じての独立性」を有している点である。また戦略・アドバイスと調査・総務・コミュニケーションの4つのチームからなる15人の多様な背景を持つスタッフを擁しており、「構成を通じての独立性」も担保されている。

権利救済の権能については、The Children & Young People (Scotland) Act 2014によって付与され、独立性のある権限行使が可能である。「財政上の独立性」については、予算の決定は地方議会が行い、年次報告書提出先も地方議会であるから、担保されているといえる。ただし予算規模は、人口比に換算するとウェールズの約2分の1であり、十分であるとは言えない。

機能に関しては、監視・制度改善・個別救済・啓発教育の4つの基本機能を満たしている。子どもの声を聴いて、貧困、社会的養護、施設で暮らす子どもたちの苦情、特別ニーズ、少年非行など、様々な不利な状況に置かれた子どもの権利実現のための支援を行った（CYCS 2018）。また2018年には新たに付与された調査権限により「学校における拘束と隔離」についての調査を行っている。

2017年にコミッショナーに就任したAdamson, Bは弁護士であり、戦略的訴訟チーム（strategic litigation team）を立ち上げ裁判に介入している。このことを通して法律と政策に影響を及ぼそうとしているのである。それは次のようなものである。

裁判所の決定は法律や原則の重要な一部分をなしており、その事案の当事者ではない子どもの権利に影響を及ぼす。2018年に私たちは法律に挑戦するために「戦略的訴訟チーム」を立ち上げた。それは法律と政策に大きな変化をもたらし、子どもの生活の向上に寄与することになると私たちは信じている。こうした事案の場合には、コミッショナーは、裁判所に介入の（ひいては参加の）許可を申請する。コミッショナーは誰の側にも立たないし、誰をも代弁しない。そうではなく、権利の問題に裁判所が注意を向けるように促し、それによって裁判官がより良い判決を下せるようにするのである（ibid : 10）。

個別アドボカシーについては、貧困、障害等、不利な状況にある子どもに対して提供している。しかし、イングランド・ウェールズのような独立アドボカシーサービスが制度化されていないこと、及びスコットランドの広大な面積と100万人を超える子ども人口を考慮すると、十分に機能することは難しいものと考えられる。

子ども参加に関しては、スコットランド各地の11人からなる青年顧問団 (Young People’s Advisers) を組織し、またスコットランド全域から集まった60人の若者により3日間に渡って開催される青年人権集会 (Young People’s Human Rights Gathering) を開催している。こうした子どもの声を元に、政策提言を行っているのである。

⑤ 北アイルランド子どもコミッショナーの独立性と機能

表6 北アイルランド子どもコミッショナーの独立性と機能

		独立性		機能	
形式	項目	評価	基本	項目	評価
	法律	△		監視	○
	運用	○		制度改善	○
	任免	△		個別救済	○
	構成	○		教育啓発	○
実効	機能	△	付加	アドボカシー	○
	財政	△		子ども参加	○

英国においてウェールズに続いて子どもコミッショナーが設置されたのが北アイルランドである。その根拠法は、The Commissioner for Children and Young People (Northern Ireland) Order 2003 である。その6(1)において「この政令の下でコミッショナーが職務を遂行する最も重要な目的は、子どもの権利と最善の利益を保護し促進することである」と定めている。そしてコミッショナーが拠り所とする価値は以下の通りである。

子ども中心：子どもはすべての活動の中心であり、子どもの参加を励まし尊重する。

権利基盤：国連子どもの権利条約を基盤とする。

連携：子どものためにより効果のある活動ができるように、独立性を維持しながら他の機関や個人と協力する。

独立性：政府及び関係機関に挑戦し、責任を追及する。

ダイナミック：革新的で柔軟に変化する組織運営を行なう。

透明性：開かれた、誠実な、説明可能な、迅速に応答できるやり方で、すべての仕事を行なう。

可能性：子どもの権利の促進に向けて行動することができるように、子ども、親、その他の人々を支援する (NICCY 2018 a: 11)。

さらに北アイルランド子どもコミッショナーの法的責務と法的権限は図2・図3の通りである。

他方「法律上の独立性」「運用上の独立性」に関しては、The Commissioner for Children and Young People (Northern Ireland) Order 2003により保障されている。しかし、法律ではなく政令（Order）により規定されている点、年次報告書を地方政府に提出し認可を得なければならないことから、「法律上の独立性」には限界があるものと評価できる。また任免も地方政府が行うため、「任免の独立性」も制約がある。事務局長と法律・調査チーム（3名）、総務チーム（9名）、政策・参加チーム（7名）から構成される多様な属性を持つ20名のスタッフを擁しており、「構成を通しての独立性」は担保されている。

図3から明らかなように、北アイルランド子どもコミッショナーには権利侵害の救済を行う法的権能が付与されている。北アイルランド子どもコミッショナーはウェールズの制度を参考に作られたため、ウェールズ同様、調査に対する妨害や違法行為に対抗する高等法院と同等の権限を持っている（The Commissioner for Children and Young People (Northern Ireland) Order 2003 20-(1)）。しかし権限行使に対する制約がコミッショナーに関する法規定の中に存在することが指摘されており（CCE et al 2015:5）、「権能上の独立性」は完全ではない。

予算の決定については地方政府が行うため、「財政上の独立性」が担保されている

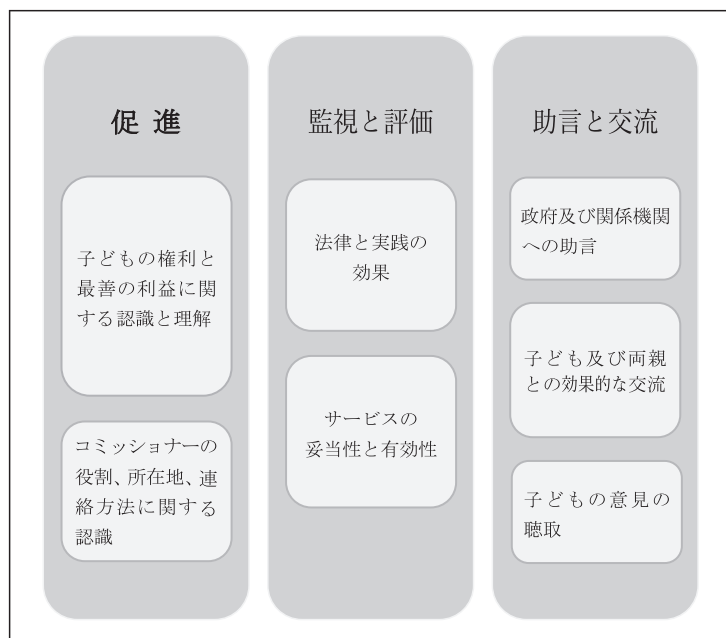


図2 北アイルランド子どもコミッショナーの法的義務 NICCY (2018a: 13)

とは言えない。この点については、2006年及び2013年に行われた第三者評価によって指摘されているが、改善の動きは見られない (ibid:5)。ただし予算規模は、人口比に換算すると、英国内で最も大きい。

北アイルランド子どもコミッショナーは監視、個別救済、制度改善、教育啓発の4つの基本機能を満たしている。「監視と評価」(Monitor & Review) (図2参照) が法的義務とされている。また「権利侵害への取組・アドボカシー」(Address Right Breaches・Advocacy) (図3参照) が法的権限とされており、強力な個別ケースへの調査権限を背景にアドボカシーも機能している。その他権利に関する助言、苦情申立の支援も行われている。制度改善には特に注力しており、精神保健福祉、教育における不平等の克服とインクルージョンの促進、(虐待・暴力等による) 葛藤の後遺症への取組、差別解消、子ども保護の強化、少年司法への取組に関して、多くの勧告や行政への働きかけを行っている (NICCY 2018a:35)。

教育啓発については、マスコミ等を通して社会に向けて発信するとともに、「意識覚醒セッション」(Awareness raising sessions) を専門職と子どもたちに提供している

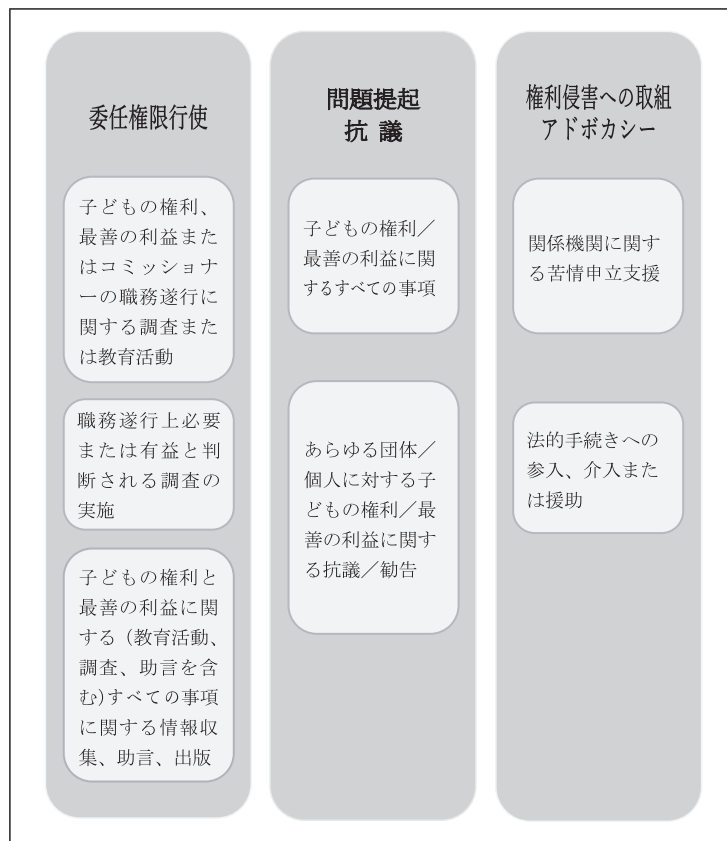


図3 北アイルランド子どもコミッショナーの法的権限 NICCY (2018a: 14)

(ibid : 35)。

子ども参加に関して、コミッショナーの活動に対して助言・協力する「青年諮問委員会」(Youth Panel)を組織している。2018年現在は、多様な宗教、障害、民族を代表する60人の子どもが北アイルランド全域から参加している(NICCY 2018b)。

3 北欧子どもオンブズマンの独立性と機能

① 概況

現代のオンブズマン職制の起源はスウェーデンにある。中世に起源をもつこの職制は、19世紀に「国会の代理人」としての機能を持つようになる。そして第2次大戦以降、女性・障害者・移民など特に権利侵害を受けやすい特定のグループを対象とした専門オンブズマンが設置される。こうした動きの中で、北欧では他の地域に先駆けて子どもの権利を対象とした子どもオンブズマン(ノルウェーでは Barneombudet, スウェーデンでは Barnombudsmannen)が設置されるにいたる。

1981年に、ノルウェー子どもオンブズマンが世界最初の公的子どもオンブズマンとして設置された。そしてユスタリカ、イスラエルに続いて、世界で4番目の公的子どもオンブズマンとしてスウェーデン子どもオンブズマンが設置された。ノルウェー

表7 ノルウェー・スウェーデンの子どもオンブズマンの概況

	ノルウェー	スウェーデン
名称	Ombudsman for Children in Norway (Barneombudet)	Ombudsman for Children in Sweden (Barnombudsmannen)
根拠法	ACT NO. 5 OF MARCH 6. 1981	The Children's Ombudsman's Act 1993
設置年	1981	1993
職務	公私の機関に対して子どもの利益を促進すること及び子どもが育つ環境の改善を追究すること	国連・子どもの権利条約にもとづくスウェーデンの誓約に照らし、子どもおよび若者の利益を代表する
任命	国王	政府
任期	6年(再任不可)	6年
予算(2017-2018) (2018.11.26換算)	21,461,000 (NOK) [284,726,306]	40,295,000 (SEK) [503,190,017 円]
人口	5,305,000人	9,911,000人
予算/人口	4.05 (NOK) (53.8円)	4.07 (SEK) (50.8円)
予算決定	政府	政府
報告書提出先	政府	政府
調査権限	有	有
個別ケース調査	無	無
子ども参加	無	無

とスウェーデンの子どもオンブズマンは先駆的な活動を行い、各国でその後設立される同様の機関のモデルとなってきた。その後、1995年にはデンマーク子どもの権利国家評議会が、2004年にアイスランド子どもオンブズマンが、2012年にはフィンランド子どもオンブズマンが設置され、北欧のすべての国に子どもの権利に関する国内人権機関が置かれるようになったのである。

② ノルウェー子どもオンブズマンの独立性と機能

表8 ノルウェー子どもオンブズマンの独立性と機能

	独立性			機能	
	項目	評価		項目	評価
形式	法律	○	基本	監視	○
	運用	○		制度改善	○
	任免	○		個別救済	×
	構成	—		教育啓発	○
実効	機能	△	付加	アドボカシー	△
	財政	△		子ども参加	△

子どもオンブズマンを設置の最初の構想、は1960年代にBratholmによって「子どもは弱い立場であり、親との対立が生じた際に擁護者を必要とする」という理由で行われた(Flekkoy 1991: 47)。労働党女性機構は、スウェーデンの私設子どもオンブズマンの影響もありこの提案を支持し、法案が国会に提案された。1981年にACT NO.5 OF MARCH 6. 1981が国王に認可され子どもオンブズマンが設立された。同法は7条からなり、10条からなる施行規則が定められた。その後1998年に、アドバイザーパネルに関する規定が削除される等の改正が行われた。2015年にはパリ原則に準拠した国内人権機関(National Institution of Human Rights)が設立された。現在の条文の構成は以下の通りである。

- 1 目的
- 2 子どもオンブズマン
- 3 オンブズマンの責務
- 4 機関へのアクセスとオンブズマンへの情報提供義務
- 5 オンブズマンの声明
- 6 オンブズマンへの指示
- 7 発効

3 はオンブズマンの責務を以下のように規定している。

オンブズマンの責務は、公的もしくは私的な関係機関に対して子どもの利益を促進することと、子どもが成長する条件の向上を追究することである。

オンブズマンは特に以下のことを行う。

- (a) 自らの発議で、または聴聞により、すべての分野の計画や研究報告に関する子どもの利益を保護する。
- (b) ノルウェーの法律と施策が子どもの権利条約に基づくノルウェーの責務と合致しているかどうかを含めて、子どもの利益の保護の観点から立法行為を監視する。
- (c) 法の下で子どもの安全を増進できる措置を提案する。
- (d) 子どもと社会の間の葛藤を解決または防止するための措置を提案する。
- (e) 子どもの権利と子どものために要求される措置に関する十全な情報が公的もしくは私的な関係機関に提供されることを確保する。

第6条には「国王はオンブズマンに対して組織と手続きについての一般的な指示を行う。それ以外には、オンブズマンは独立して機能を執行する」と規定されている。またホームページには「子どもオンブズマンは独立団体である。すなわち私たち自身で選択肢を設定し、どの領域に力を注ぐかを定めることができるのである」（Barneombudet 2018）と記載されている。このように子どもオンブズマンは自らの判断で機能を執行することができる法的地位を与えられているのである。「法律上の独立性」と「運用上の独立性」が担保されているといえる。

またオンブズマンは公募、事前審査、選考され、1名のみ選ばれて国王から任命される。6年1期のみ任期だが、再任されるかどうかを考慮せず行政に対して思いきった批判・提言ができる（Hjermann interview）。強力な「任免を通じての独立性」が担保されているのである。「構成を通じての独立性」は確認できなかった。

予算の決定は政府で行われるため「財政上の独立性」は担保されていない。また個別ケースに関する調査権限は有していない。このことについて、2018年の第5回総括所見において、国連子どもの権利委員会は「子どもに関係するすべての領域において、子どもに配慮した方法で、子どもからの苦情を受け付け、調査し、解決する法的義務を、子どもオンブズマンもしくは国内人権機関に委託する措置をとる」（CRC 2018）ことをノルウェー政府に勧告している。このように個別救済の機能が備わっていないことが課題である。

機能については、オンブズマンは監視・制度改善・教育啓発に関しては、活発な活動を粉っている。ホームページによれば具体的な活動は以下の通りである

(Barneombudet 2018)。

- ・子どものために働いている、またはサービスを提供している人々に対して講義やセミナーを行う。
- ・子どもの権利が十分に尊重されていないと思われるときに関係当局に書簡を送る。
- ・法律が制定または改正される際に声明を発する。
- ・メディアのインタビューに応じ、ソーシャルメディアで積極的に発信する。
- ・政府の大臣や議会の議員と会談する。
- ・オンライン、メール、電話によりコンタクトした人々に対して子どもの権利に関する助言と情報を提供する。
- ・最も重要な責務の一つは、子どもたち自身と彼らの経験について対話し、子どもからの勧告と観点を意思決定者に届けることである。
- ・毎年、子どもの権利を強化するために必要だと思う若干の領域に対してオンブズマンは特別な注目を払っている。

このように、子ども自身を含む多くの人々からのコンタクトや対話を通じて、子どもの権利に関する監視機能を果たしている。またマスコミやメディアで発信したり、講義やセミナーを行うなど、教育啓発も活発に行っている。

制度改善については、根拠法 4 に定められた機関への強力なアクセス権限を持ち、政策に大きな影響を与えている。子ども家庭省・子ども家庭大臣という省庁・大臣もオンブズマンの提案で創設され、また子どもオンブズマンの提言により、Children's House という機関が作られた (Hjermann interview)。これは性的虐待を受けた子どもの支援を行う民間団体の活動であるアメリカの Children's Advocacy Center がモデルであり、性的虐待・犯罪など法的証言が必要な場合、または不確実な虐待の場合に利用される機関である。一カ所で、しかも子どもに配慮した環境で必要なすべての調査ができる機能を持つ。また子どもの証言が尊重され、子どもの立場に立って加害者訴追や裁判が行われる。ノルウェーでは子どもオンブズマンの提言により主要都市にこの施設を設置したのである。このように政策に関しては強力な調査権限を持ち、制度改善を進めているのである。

前述のように個別ケースへの調査権限を有しておらず、個別救済の機能はない。子どもからの相談を受けた場合には、権利に関する助言、情報提供、関係機関の照会が主な対応である。そのため、アドボカシー機能も制限されている。多くの子どもと対話を重ねているが、英国の子どもコミッショナーのように、オンブズマンやスタッフの選考や組織運営に子どもたちの参画を求める方策は採用していない。

③ スウェーデン子どもオンブズマンの独立性と機能

表9 スウェーデン子どもオンブズマンの独立性と権能

		独立性		機能	
形式	項目	評価	基本	項目	評価
	法律	○		監視	○
	運用	○		制度改善	○
	任免	△		個別救済	×
	構成	—		教育啓発	○
実効	機能	△	付加	アドボカシー	△
	財政	△		子ども参加	△

スウェーデンの公的子どもオンブズマンの起源はスウェーデンのセーブザチルドレンが1973年に設置した私設子どもオンブズマンであった。公的子どもオンブズマンは、子どもの権利条約の批准に対応するための国内法として制定された The Children’s Ombudsman’s Act 1993 によって設置された。設置法は当初は2条からなる短いものであったが、2002年の改正で7条となり強化された。子どもオンブズマンの責務と機能を定めた1から3は以下の条文である。

- 1 子どもオンブズマンは、国連・子どもの権利条約にもとづくスウェーデンの誓約に照らし、子どもおよび若者の利益を代表する責務を負う。
- 2 子どもオンブズマンは、たゆみなく条約の実施を奨励しかつ条約の遵守を監視する。これとの関連で、子どもオンブズマンは、法令およびその運用が子どもの権利条約に合致していることを確保することに特段の注意を払う。
- 3 子どもオンブズマンは所掌業務の範囲内で次のことを行なう。
 1. 政府に対し、子どもおよび青年の権利および利益に対応するために必要な法改正その他の措置を提案すること。
 2. 情報を普及し、世論を形成し、かつその他の適切な措置のための取り組みを行なうこと。
 3. 公的な議論において子どもおよび青年の権利および利益を代表すること。
 4. 子どもおよび青年の生活環境に関する知識の収集および統計の編纂を行なうこと。
 5. 子どもの権利条約の解釈およびその適用に関する国際的動向をフォローすること (Sweden Parliament 2002=2003)。

続いて、第4条では報告書、第5条では行政機関等の協力義務、第6条では任命、

第7条では社会サービス委員会への通告について規定している。

このようにオンブズマンの地位は法律に明確に規定されており、「法律上の独立性」を担保している。ただし厚生社会大臣 (Ministry of Health and Social Affairs) の下の置かれた政府機関であるため、また報告書の提出先も政府であるため「法律上の独立性」は制約を受けている。また6(1)では「子どもオンブズマンは政府が任期を定めて任命する」と規定されており任期中は身分を保証されるが、政府によって任命されるため「任免を通じての独立性」を完全に担保しているとは言えない。

しかし同条第2項において「活動の組織および焦点に関する決定はオンブズマン自身が行なう」と規定され、独立した政府機関の長として位置づけられており、「運用上の独立性」は担保されている。組織は管理部門、コミュニケーション部門、プログラム・調査部門の3つの部署から構成され約40名の職員を擁しているが、構成を通しての独立性は確認できなかった(両角 2017)。

子どもオンブズマンは個別ケースに関する調査や救済のための権能を有しないため、「権能の独立性」を有していない。また予算の決定は政府で行われるため「財政の独立性」も有していない。

機能に関しては、基本機能のうち監視・制度改善・意識啓発の3つの機能は満たしている。The Children's Ombudsman's Act 1993の3において、これらの機能が明記されている。制度改善と関わって重要なのが5の「行政機関等の協力義務」であり以下のように規定されている。

行政機関、自治体および郡評議会は、オンブズマンの要請があったときは、条約にしたがって子どもおよび青年の権利を実施するためにそれぞれの活動においてとった措置をオンブズマンに報告する。行政機関、自治体および郡評議会はまた、オンブズマンの要請があったときは、オンブズマンとの話し合いに出席する義務を負う。

この規定に基づいて、具体的には次のような活動が行われている。

移民・難民の子ども・若者と関わる場合には、移民庁の職員を招致して話を聞いてもらうことができるといった、法的権力があるのです。他にも例えば、16歳以下の子どものうちどれくらいの人数が警察によって収監されているのか、その実態に関する報告を求め、収監されている子どもの待遇を改善するように要請することができます。基本的に他の政府機関、法的機関は子どもオンブズマンからの報告請求を断ることは出来ませんし、子どもオンブズマンが要請した議論の場には必ず出席しなければなりません(両角 2017)。

このような強力な権限により監視と制度改善の機能を発揮している。とりわけ、精神保健サービスを利用している子ども、非行や犯罪で刑務所や保護施設に収容されている子どもなど権利侵害を受けやすい子どもたちに焦点を当てている。2018年度の年次報告書では、地方で暮らす子どもたちの不平等な状況について調査を行い、平等の実現に向けて勧告を行っている（Barnombudsmannen 2018）。2017年度の年次報告書では、性的虐待、難民、イスラム過激派による暴力、男女共同参画等の問題に関して子どもの権利の観点から調査と勧告を行っている（Barnombudsmannen 2017）。また教育啓発機能に関しては“minarattigheter”というポータルサイトを開発し、全国の学校で子どもの権利教育に活用されている（ibid）。

一方前述のように個別ケースに関する調査や救済のための権能を有しない。調査ユニットでは、広く一般の子どもやおとなから相談を受けているが、権利に関する助言や他の機関への照会により支援をしている。法改正により個別ケースに関わることができる権能を付与することが最大の課題である。

子ども参加については、子どもオンブズマンは多くの子どもたちから話を聴いているが、英国の子どもコミッショナーのように組織運営に子どもたちの参画を求める方策は採用していない。

4 カナダオンタリオ州子どもアドボケイトの独立性と機能

① 概況

カナダには全国的な子どもを対象とした国内人権機関は設置されておらず、州ごとに子どもの権利に関する機関が置かれている。このことに対して、国連子どもの権利委員会は第3回・第4回総括所見（2012年）において以下のように述べている。

カナダのほとんどの州に子どもオンブズマンが設置されていることには留意しながらも、委員会は、連邦レベルで独立の子どもオンブズマンが設置されていないことについての懸念（CRC/C/15/Add.215, パラ 14, 2003年）をあらためて表明する。さらに委員会は、これらの機関の権限が限定されていること、および、すべての子どもが苦情申立て手続について承知しているわけではない可能性があることを懸念するものである。

ここで述べられているように、Child and Youth Advocate（アルバータ州）、Representative for Children and Youth（ブリティッシュコロンビア州）、Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse（ケベック州）のように、様々な名称・形態で各州に子どもの権利擁護機関が置かれているのである。そこでは、英国

表 10 オンタリオ州子どもアドボケイトの概況

名称	Provincial Advocate for Children and Youth (Office of Child and Family Service Advocacy)
根拠法	Provincial Advocate for Children and Youth Act 2007 (Child and Family Services Act, 1984)
設置年	2007 (1984)
職務	子どもの代弁／子ども・親とサービス提供者間の理解促進／子どもの権利教育／調査と勧告
任命	州議会の指名により副知事が任命
任期	5年+5年
予算額 (2017-2018) (2018.11.26 換算)	\$ 10,598,265 (905,593,807 円)
人口 (2018)	14,322,757
予算／人口	\$ 0.74 (64.7 円)
予算決定	州議会
報告書提出先	州議会議長
調査権限	有
個別ケース調査	有
子ども参加	有

及び北欧とは異なり、インケアの子どもや先住民、特別なニーズがある子ども等の権利侵害を受けやすい特定の子どもを対象にしたものが多い。それらを先導し、また模範ともなってきたのがオンタリオ州の州子どもアドボケイト (Provincial Advocate for Children and Youth) である。

オンタリオ州では 1978 年にカナダで最初の子どものアドボカシー事務所 (Office of Child and Family Advocacy) が Defense for Children により設置された。その後 Child and Family Services Act 1984 により、子どもの権利擁護機関としてオフィシャルガーディアン (Official Guardian) とともに子ども家庭アドボカシー事務所 (Office of Child and Family Service Advocacy) として法定化され州の機関となった。

2004 年にグループホームで死亡した Stephanie Jobin の死亡事例検証により、政府がアドボケイトの活動を妨害していたことが明らかになった (Fraser 2018)。それを受けて、アドボカシー事務所を政府から独立させて議会の付属機関とするという議論が高まった。そして Provincial Advocate for Children and Youth Act 2007 により、議会の付属機関である州子どもアドボケイトに再編されたのである。その結果独立性が強化され、子ども参加が促進された (菊池 2018 : 133-134)。州子どもアドボケイトの設置目的は同法 1 に以下の通り規定されている。

1 (目的)

この法律は、議会の独立した附属機関として次の目的のために州子どもアドボケイトを設置することを目的とする。

- (a) 問題解決に向けてパートナーシップを築くことにより、ファーストネーション、イヌイット、メティ及び特別なニーズのある子どもを含む子どもたちの声を、独立した立場から代弁すること。
- (b) 子ども・親とサービス提供機関間のコミュニケーションと理解を促進すること。
- (c) 子どもと養育者に対して子どもの権利教育を行うこと。
- (d) CAS (children’s aid society) が提供するサービス及びその委託を受けて運営する入所施設が提供するサービスの質を向上させるために調査と勧告を行うこと。

上記の (d) に規定する調査と勧告の権限は、The Public Sector and MPP Accountability and Transparency Act, 2014 の改正により 2016 年に追加されたものである。また州子どもアドボケイトの支援の対象となる子どもたちは以下の通りである。

- ① 以下の何らかのサービス利用を希望するか現に利用している子ども
 児童福祉制度、CAS で活動している子ども、少年司法制度、児童精神保健制度
- ② 以下の子ども
 子ども家庭サービス法で規定された「特別ニーズ」のある子ども、先住民の子ども、地方の学校、附属学校、盲学校・聾学校・盲聾学校の生徒

2018 年 11 月、オンタリオ政府は財政赤字を削減するために州子どもアドボケイトを廃止する方針を発表し、オンタリオ CAS 協議会など福祉関係者は懸念を表明している (Southern et al 2018)。

② 独立性と機能

表 11 カナダオンタリオ州子どもアドボケイトの独立性と機能

		独立性		機能	
形式	項目	評価	基本	項目	評価
	法律	○		監視	○
	運用	○		制度改善	○
	任免	△		個別救済	○
	構成	○		教育啓発	○
実効	機能	○	付加	アドボカシー	○
	財政	○		子ども参加	○

州子どもアドボケイトは根拠法により議会の付属機関とされており、政府のどの省庁からも介入や妨害を受けることなく権能を行使することができる。しかしながら、現在州子どもアドボケイト廃止の政策動向があることに見られるように、国レベルの法律ではなく州法によって設置されているため、その地位は不安定である。従って「法律上の独立性」は不十分であると評価する。

日々の業務については政府部局から独立して執行する能力をもっている。従って、運用上の独立性を担保しているといえる。任用については、根拠法3(1)によって定められた任期について議会が任用を行うため独立性が担保されている。ただし根拠法第6条(2)には「副総督は、議会の決定により、任意の時にアドボケイトを解職することができる」と規定されており、その地位は十全ではない。13名のユースを含む多様な属性の約50名の職員で構成されており、構成の独立性は担保されている(大角・香林 2016: 118)。

また調査権限を2014年に付与され、2007年以降死亡事例検証にも積極的に参加している。従って「権能の独立性」を担保している。

議会直属の機関であり、財政の決定者及び報告書の提出先は議会である。そのため「財政の独立性」も担保している。

機能に関しては、すべての基本機能及び付加機能を満たしている。年次報告書(PACY 2017)によれば、2016-2017の主な活動領域は、児童福祉・児童精神保健・特別ニーズ・少年司法・先住民・地方学校の5つの領域であり、個別アドボカシー(Individual Right Advocacy)、システムアドボカシー(Systemic Advocacy)、コミュニティ開発アドボカシー(Community Development Advocacy)、調査(Investigation)が行われている。電話やメール等で個別相談に応じ、解決に向けて支援している。また2016年11月には2016 Listening Tourと称して、オンタリオ州全土の子どもの声を聴くツアーを実施している。このように徹底して子どもの声を聴くことにより監視機能を果たしているのである。

また2016-2017年の活動のハイライトは「New Child, Youth and Family Services Act」(社会的養護の子どもの意見表明権の保障)、「HairStory: Uniting Black Youth for a Right to Speak」(黒人の子どもの意見表明権)、「Feathers of Hope: Culture, Identity and Belonging Forum」(先住民の子どもの権利)、「Addressing Youth Suicide and Supporting Mental Health」(子どもの自殺と精神保健)、「We Have Something to Say: Report and Listening Table」(特別ニーズのある子どもの権利)、「Office of the Correctional Investigator Research Partnership」(成人刑務所に収監されている子ども)、「The Katelynn Sampson Inquest」(里親委託の子どもの死亡事例検証)、「Inquest into First Nations Teen Deaths」(先住民の子どもの死亡事例検証)であった(ibid)。権利侵害を受けやすい子どもたちの声を聴き、それを押し上げることで制度改善に向けて

の政策提言を行っているのである。さらに権利侵害がある場合には調査や勧告の権限により権利救済を行っている。このように、子どもが意見や苦情を表明するのを支援するアドボカシーから、個別救済、制度改善に至る、ミクロ・メゾ・マクロのすべてにわたって活動が展開されているのである。

子ども参加について以下の通りである。

アドボカシー事務所は、プロジェクトごとに、数人のユースがアンプリファイアーとして有給で関わっています。一方アドバイザーグループはボランティアのポジションで、プロジェクトの進捗や方向に関してアドバイスする役割を担っています。アンプリファイアーはケアを卒業して高等教育を受けた人になることが多く、一方アドバイザーグループは、現在まだ社会的養護を受けてインケアにいる子どもたちが多くいます。したがって彼らはいまのケア制度の問題がよくわかっていますから、アンプリファイアーがしていることにアドバイスもしてくれます（菊池 2018 133-2）。

このように州子どもアドボケイトの子ども参加の実践は他のモデルとなる先進的なものである。

5 国内人権機関の独立性と機能に関する国際比較

表 12 独立性に関する比較

名称	法律	運用	任免	構成	財政	権能
イングランド子どもコミッショナー	○	○	△	○	△	△
ウェールズ子どもコミッショナー	○	○	△	○	○	○
スコットランド子どもコミッショナー	○	○	○	○	△	○
北アイルランド子どもコミッショナー	△	○	△	○	△	△
ノルウェー子どもオンブズマン	○	○	○	—	△	△
スウェーデン子どもオンブズマン	○	○	△	—	△	△
カナダオンタリオ州子どもアドボケイト	○	○	△	○	○	○

表 12 は独立性に関して各国内人権機関を比較したものである。この表から次のことが言える。

- ①「法律上の独立性」に関しては、北アイルランドは政令による設置であり、カナダは州法による設置であるため完全ではなかった。他はすべて担保されていた。

- ②「運用の独立性」に関しては、すべての機関がコミッショナー、オンブズマンまたはアドボケイトを長として日常的な運用について独立して意思決定できる団体であり、担保されていた。
- ③「任免を通しての独立性」に関しては、すべて任期中の身分は法律（北アイルランドは政令）により保護されていた、しかしスコットランドでは女王、ノルウェーでは国王が任命していたため強い独立性を持っているが、他はすべて中央政府または地方政府による任命であり十分ではなかった。
- ④「構成を通しての独立性」はノルウェーとスウェーデンは確認できなかったが、他はすべて担保されている。
- ⑤「財政上の独立性」に関して、ウェールズとオンタリオについては、予算は議会で決定され、機能を遂行することが可能な合理的な予算規模の設定がなされている。その他はすべて中央政府または地方政府が予算を決定しており、かつイングランドとスコットランドについては機能を遂行することが可能な合理的な予算規模の設定がなされているかどうか懸念がある。
- ⑥「権能の独立性」に関しては、法律・制度・施策等子どもの権利に関する制度的事項に関する調査権限をすべての機関が有していた。ただし個別ケースに関する申立の審査・調査・勧告の権能に関して、イングランド・ノルウェー・スウェーデンは有していなかった。またオンタリオにおいては、対象が少数民族や特別ニーズのある子ども等に限定されている。
- ⑦ 任免・財政・権能における独立性の差異が大きく、それらが各機関の独立性の強さを決定する大きな要因になっていた。

表 13 機能に関する比較

名称	権利監視	個別救済	制度改善	人権教育啓発	アドボカシー	子ども参加
イングランド子どもコミッショナー	○	△	○	○	△	○
ウェールズ子どもコミッショナー	○	○	○	○	○	○
スコットランド子どもコミッショナー	○	○	○	○	△	○
北アイルランド子どもコミッショナー	○	○	○	○	○	○
ノルウェー子どもオンブズマン	○	×	○	○	△	△
スウェーデン子どもオンブズマン	○	×	○	○	△	△
カナダオンタリオ州子どもアドボケイト	○	○	○	○	○	○

次に表 13 は、国内人権機関の機能に関する比較を行ったものである。この表から次のことが言える。

- ① 子どもの権利条約の実施状況を含む監視機能に関しては、すべての機関が有して発揮していた。
- ② 権利救済に関しては、北欧の子どもオンブズマンは個別ケースの調査・勧告の権限を持たず、イングランドでは子ども政策に関する問題提起を含んだ個別ケースに関する調査・勧告の権限のみを有している。その他の機関は、個別ケースに関する調査・勧告権限を有しており、特にウェールズと北アイルランドでは高等法院と同等の調査権限を有している。ただし公式の調査実施は少数に留まっている。
- ③ 制度改善については、すべての機関が中心的な機能として実施している。とりわけノルウェーでは「オンブズマンへの情報提供義務」が法律に記載されており、またスウェーデンでは法律の制定、修正の際に声明を発することができるなど、北欧において強力に実施されている。
- ④ 子どもの権利に関する教育啓発機能はすべての機関において実施されている。イングランドの引継ぎの日、ウェールズの特別大使、北アイルランドの意識覚醒セッション、スウェーデンの子どもの権利学習のための教材開発等是这样した側面で大きな役割を果たしている。
- ⑤ アドボカシー機能については、個別ケースへの調査権限を有している機関では、それを背景に有効に機能している。ウェールズでは更に、独立アドボカシーサービスと連携することにより、最も強力なアドボカシーを提供している。
- ⑥ 子ども参加に関しては、英国及びカナダにおいて、監視・制度改善・教育啓発・機関運営への参加が幅広く行われている。一方北欧では制度改善への子どもの参加は行われているが、組織運営等への参加は行われていない。子ども参加の促進という機能においては英国とカナダが先進的である。

結論として、各国の国内人権機関は、名称は異なっているが、その独立性と機能は基本的に共通しているといえる。またすべての国において子ども参加による子どもの権利状況に関する監視と制度改善に向けて議会や政府に働きかけることが中核的な機能であることが確認された。

他方個別救済の権限はイギリスとカナダは有しており、北欧は有していないと差異があり、必ずしも中核的な機能とはとらえられていなかった。またこれらの機能を有している英国・カナダでも、個別ケースに関する職権による調査実施は少数であった。しかし個別ケースへの調査権限を有する機関では、積極的な子ども参加とアドボカシー

を行っており、子どもの声に基づく制度改善が強力に進められていた。こうした点は、子どもの参加権の実現という意味で大きな意義を持つものである。またイングランド・ウェールズにおける子どもアドボカシーサービスとの連携は先進的なものであり、公的な国内人権機関が行う制度改善機能と民間団体が行うアドボカシー機能の役割分担と連携の有効性を示している。

本研究の結果から、日本において子どもの権利擁護のための国内人権機関を設置する場合には、監視・個別救済・制度改善の権限を持って子どもの権利状況を監視し、議会や政府、自治体に働きかけることができる議会付属の独立機関を設置することが必要であることが示唆される。また個別救済の機能とそれを軸にした子ども参加及びアドボカシーの模範的実践事例を提供することが、子どもの参加と意見表明を保障する制度と文化を創出することに寄与することが示唆された。さらには、イングランド・ウェールズのように、基礎自治体において子どもアドボカシーサービスを創出して草の根の民間団体と連携することにより、最も強力な子どもの権利擁護システムが構築できることが示唆された。

文 献

- Barnombudsmannen (2015) *About The Ombudsman for Children in Sweden*
(<https://www.barnombudsmannen.se/om-webbplatsen/english/>).
- Barnombudsmannen (2017) *Arsredovisning 2017*.
- Barneombudet (2018) *About the Ombudsman*
(<http://barneombudet.no/english/about-the-ombudsman/>).
- Boylan, J. and Dalrymple, J. (2009) *Understanding Advocacy for Children and Young People*, Open University Press.
- CCE (Children's Commissioner for England) et al. (2015) *Report of the UK Children's Commissioners UN Committee on the Rights of the Child Examination of the Fifth Periodic Report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.
- CCE (2016) *Lightning Review: Access to Child and Adolescent Mental Health Services*.
- CCE (2018) *Growing Up North: Consultation with children and young people*.
- CCW (Children's Commissioner for Wales) (2018) *Annual Report and Accounts 2017-18*.
- CRC (Committee on the Rights of the Child) (1998) *Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Japan. 1998/06/05*. (=1998 外務省「条約第44条の下での締約国により提出された報告の審査児童の権利に関する委員会の最終見解：日本」).
- CRC (2002) *General Comments No. 2, The Role of Independent National Human Rights Institutions in the Protection and Promotion of the Rights of the Child* (=2002, 平野裕二訳「子どもの権利委員会一般的意見第2号(2002年)国内人権機関の役割」(<http://homepage2.nifty.com/childrights/crccommittee/generalcomment/genecom2.htm>.2011.5.3)).
- CRC (2002) *Concluding observations: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (=2012, 平野裕二訳「総括所見：イギリス(第2回・2002年)」(<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/453/81/PDF/G0245381.pdf?OpenElement>.2011.5.3)).
- CRC (2018) *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway*.

- CRC (2012) *Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Canada* (＝2014, 平野裕二訳「総括所見：カナダ(第3～4回・2012年)」
(<https://www.26.atwiki.jp/childrights/pages/243.html>).
- CYCS (Children & Young People's Commissioner Scotland) (2018) *OUR JOURNEY 2017-18*.
- DoH (Department of Health) (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).
- Flekkoy, M. G. *A Voice for Children: Speaking out as Their Ombudsman*, Jessica Kingsley Publishers.
- Fraser, S. (2018) *Axing Ontario's child advocate puts our most vulnerable kids at even greater risk* (<https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-axing-ontarios-child-advocate-puts-our-most-vulnerable-kids-at-even>).
- 半田勝久(1997)「ノルウェーにおける『子どもオンブズマン』制度の構造と活用」関東教育学会『関東教育学会紀要』(24).
- 平野裕二(2001)「子どもオンブズパーソンの国際的動向」喜多明人他編著『子どもオンブズパーソン』日本評論社.
- 子ども情報研究センター(2018)『「都道府県児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組み」調査研究報告書』.
- 菊池幸工(2018)「子どもの権利擁護を進めるアドボカシー事務所の活動」畑千鶴乃他『子どもの権利最前線 カナダオンタリオ州の挑戦』かもがわ出版.
- 両角達平(2018)「スウェーデンの子どもオンブズマンとは？スウェーデンが子どもの権利条約を法律にする理由を聞いてみた」(<https://tatsumarutimes.com/archives/20250>).
- NICCY (2018a) *Annual Report and Accounts For the year ended 31 March 2018*.
- NICCY (2018b) *Who are the Youth Panel* (<https://www.niccy.org/about-us/youth-panel/who-are-the-youth-panel,2018,11,16>).
- 日本弁護士連合会(2014)「国内人権機関の創設を求める意見書」.
- 日本弁護士連合会(2018)『政府から独立した国内人権機関の設立のために』.
- 大角しのぶ・香林朋美(2016)「オンタリオ州アドボカシーオフィス子どもと若者の権利擁護機関」資生堂社会福祉事業財団『2015年度第41回資生堂児童福祉海外研修報告書—カナダ児童福祉レポート』.
- PACY (Provincial Advocate for Children and Youth) (2018a) *2017 Report to the Legislature*.
- PACY (2018b) *WHO CAN WE HELP* (<https://www.provincialadvocate.on.ca/how-we-help/who-can-we-help>).
- Shooter, M. (2014) *An Independent Review of the Role and Functions of the Children's Commissioner for Wales*
- Southern, R and News Staff (2018) *Ontario axes 3 government watchdogs, ends some rent control* (<https://toronto.citynews.ca/2018/11/15/ontario-fall-economic-statement/>)
- Sweden Parliament (2002) *The Children's Ombudsman's Act 1993* (＝2003, 平野裕二訳「スウェーデン『子どもオンブズパーソン事務所設置法』」(http://childrights.world.coocan.jp/international/ombuds/sweden_law.htm).
- 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.
- (本研究は熊本学園大学海外事情研究所海外調査助成を受けて実施したものである。)

Independence and Functions of National Human Rights Institutions for children and Young People—Comparative study for the UK, Northern Europe and Canada

Masatsugu HORI

The purpose of this paper is to compare the three regions of the UK, Northern Europe, and Canada with regard to the independence and functions of National Human Rights Institutions (NHRIs) for children and young people. Through this operation, I will clarify the ideal image of NHRIs and have suggestions for establishing NHRIs in Japan.

With respect to the independence, I set up six indicators: (1) legal independence, (2) operational independence, (3) independence through appointment and dismissal process, (4) independence through the members from diverse backgrounds, (5) independence of the investigative power, (6) financially independence. Regarding functions, I also set six indicators: (1) monitoring function, (2) policy recommendation function, (3) function to consider individual complaints and carry out investigations, (4) education function, (5) advocacy function and (6) child involvement function. These indicators are based on *Pari Principle* and *General Comments No.2* by UN Committee on the Rights of the Child.

In conclusion, it is confirmed that monitoring and policy recommendation are core functions of NHRIs in all countries. Otherwise investigative function on individual complains is not a necessarily core function. Some NHRIs (in the UK and Canada) have it while others (in Northern Europe) don't have. Moreover, a small number of formal investigations on individual complains were conducted in the UK and Canada. However, having the investigative power is crucial for providing advocacy and promoting children's involvement.

Based on the results of this study, it is necessary to have the functions of monitoring, investigation and policy recommendation when setting up NHRI for children in Japan. And It should be an independent body affiliated with the National Assembly. It is also necessary to have the function of investigation on individual complain. By doing so, it will be able to provide the practical model of children's advocacy and involvement which will challenge the oppressive culture and system for the children and young people in Japan.