

半田勝久著「ノルウェー・子どもオンブズマン —子どもの権利実現への架け橋」

石 毛 久美子

本論は、『子どもオンブズパーソン 子どもの SOS を受けとめて』において所収されている半田勝久著「ノルウェー・子どもオンブズマン—子どもの権利実現への架け橋」の論考を主に紹介するものである。紹介を行うにあたり、本書において半田氏の論考がどのように位置づけられているのかを確認するためにも、まず、本書の概要を示すこととする。

1. 本書の概要

本書は、国、自治体、市民・市民団体などにおいて実施されている子どもオンブズパーソン制度をはじめとする、子どもの権利に関する救済制度やその取り組みについての事例とそれら事例における検討課題をもとに、子どもの人権についての保障を試みる論考を集めたものである。具体的には、「子どもの視点」から、「子ども固有」の特徴を踏まえたオンブズの設置、総合的かつ効果的な子どもの権利を救済する制度のあり方、それらの制度に関連する諸機関の円滑な連携、「官民」の協力の可能性などの検討がなされている。検討においては、子どもの権利条約が、子どもの権利を保障し救済を行ううえでの共有認識を支える基準に据えられ、子どもの生活環境（保護者、教職員、子ども同士等）における子どもの権利に対する認識の共有と高揚、そして子ども自身がその権利を認識し行動できるような教育の必要性を求めている。以下、本書の構成を示す。

- Part I 子どもオンブズパーソンの開拓的实践—川西市・子どもの人権オンブズパーソンの活動
- Part II 各地で取り組む子どもオンブズパーソン活動
- Part III 子どもの相談・救済活動をつなぐ
- Part IV 子どもホットライン・チャイルドライン
- Part V 子どもオンブズパーソンの国際的動向
- Part VI 子どもの権利救済のこれから
- Part VII 資料

本書の Part I・Part II では、日本における子どもオンブズパーソン制度の先駆的事例の検討をはじめ、各自治体における子どもの人権の救済に関わる活動の検証が試みられ、そして、実際に活動に携わるスタッフ（相談員、弁護士、児童福祉士など）によって、それらの活動の特徴、現状報告とともに、今後の検討課題についての意見が述べられている。Part III では、子どもの権利の救済活動が効果的に行われることを目指している子どもの相談、救済を行う諸機関（児童相談所、学校・教育委員会、弁護士会など）の連携の重要性とその連携を円滑に進めていくうえでの課題が、各機関の立場から紹介されている。Part IV では、子どもの権利の救済活動の一つとして、子どもホットラインなどを取り上げ、その活動内容を概観した上で、具体的には、自治体における先駆的事例をはじめとして、文部

科学省や警視庁の活動、そして他国での取り組みの事例も併せて紹介されている。また、同章においては子どもの権利の救済活動における民間・市民団体などの活動とそれらの役割の重要性についても強調されている。Part Vでは、子どもの人権に関わる国際的動向が論じられているが、主としてはすでに子どもオンブズパーソンを設置している先駆的国々の事例が紹介され、子どもの人権の救済に関わる機関であるオンブズパーソンの活動の具体像が考察されている。Part VIにおいては、これからの子どもの権利の救済制度・取り組みについての検討課題がまとめられており、子どもオンブズパーソンの確立と運用において必要な基本的条件（オンブズの権限、オンブズスタッフの選任と構成など）の検証を試みている。

2. 半田勝久著「ノルウェー・子どもオンブズマン—子どもの権利実現への架け橋」

本書における半田氏の「ノルウェー・子どもオンブズマン—子どもの権利実現への架け橋」の論考は、本書 Part Vにおける子どもの人権の救済に関する制度の国際的動向に位置付くものであり、国家レベルにおける子どもの人権の救済制度として、ノルウェーにおける子どもオンブズパーソン（尚、本稿に即して、Barneombudet 以下「BO」と記す）について考察しているものである。具体的には、まずBO制度の史的経緯を概観し、それを踏まえた上で、当該制度の意義や役割に関する論考が加えられているため、本稿はBOの制度的運用方法まで踏み込んだ上で、当該制度の役割と意義を明らかにしたものであると言える。また、日本における、子どもの権利を救済することを目的とした機関等は、本書に見られるように限られた自治体において設置され、実施されている状況であるが、これらの機関等に対しても、BOのような先駆的事例を紹介し、そして検討することは、一定の意義を有するものと言えるであろう。

これまでも、半田氏は子どもの権利条約を法的な理念背景に据え、一貫してBO制度に着目し研究を行ってきた。そこで、本稿における氏の述べているところのBOの役割と意義をより明確に捉えるため、また、本稿における検討を補うという意味においても、氏の本稿以外の論考も参考とし、本書の紹介を試みることにする。本稿の紹介においては、まず、主に氏の見るBO制度の特徴や、その特徴を捉えたうえで、氏の当該制度に対する具体的な評価を本書に則す形で考察する。そしてそれを踏まえて、子どもオンブズパーソンの役割や意義についての検討を試みてみようと思う。

はじめに、BO制度の諸特徴について氏の論考を参考にまとめると、以下6点の特徴が挙げられるであろう。

- ①社会における子どもの利益を増進することだけを目的として設置されていること。
- ②特定の利害や関心等から独立している自律した機関であること。
- ③子どもと子どもに関わる問題を決定するさまざまな関係機関に、自由にアクセスする権限を有していること。
- ④BO自らの発議で必要だと判断した事例を取り扱うことが保障されていること。
- ⑤様々な事例を扱うことにより、多数の一般原則事例がまとめられ、それらをもとに、子どもの権利を保障するための法律または規則等の改正や制定を提案できること。
- ⑥関係機関との協議・調整を行い、他の機関に申し立てる方が妥当だと判断される事例を委託できること。

では次に、これらの諸特徴を捉えた上で半田氏は、BO制度の意義についてどのように捉え、評価を試みているのか。その点において氏は、当該制度が子どもたちにとって、気軽に相談(申立て)のできる信頼のおける機関として存在してきたこと、そして同時に「利用しやすい」制度として運用されていることを指摘している。具体的には、既存の機関(裁判等)とは異なり、そこにおいて、危惧される紛争の際の子どもとその関係者の経済的・精神的負担の長期化を軽減するのに期待が持てると論じている。また一方においては、子どものための関連諸機関における連携を行うことにより、子どもが自己に関わる問題について何が最善なのかを決定する過程において、間接的または直接的に参加できる道筋をつくる役割も担っているということも併せて指摘している。

そこで、上述のような意義をもってBO制度が運用されるための一つの特徴として、氏が第一に指摘していることは、オンブズマンが単なるオンブズマンではなく、「子どもオンブズマンである」という点である。単にオンブズマンと言われるところの行政オンブズマンや福祉オンブズマンなどは、1980年代頃より他国においても数多く運用されてきている。しかしながら、子どもの権利の救済を目的とする、子どものためのオンブズマンが、世界ではじめて国レベルにおいて公的に制度化されたのは、本稿の記述にもあるように、ノルウェーにおいてである(1981)。また、半田氏は、BO制度が国連「子どもの権利委員会」(The Committee on the Right of the Child)からも評価を得ていることを指摘したうえで、当該制度が子どもの権利実現のための立法上、行政上の適切な措置、または権利が侵害されないように監視する具体的な機構の一つとしての役割を持つものであると主張し、その観点からの評価も併せて試みている。これらBO制度に対する氏の指摘を踏まえても、上記①に挙げられた特徴は、公共行政オンブズマンなどの既存の機関における機能拡大ではなく、まさに子どもの人権を擁護・増進、または救済のみを扱う機関として存在することの意義を包含しうるであろう大きな特徴と言えるであろう。また、BO制度が子どもの利益の増進ということのみを目的として運用される場合、当該制度は「子ども固有」の特性を踏まえた制度であることを示唆しうるものとして捉えられるであろう。その点については、半田氏によって、子どもの特性を考慮した上で、以下のように論じられている。

氏は、「子ども固有」の特性というものを、例えば選挙権を持たないこと、社会的に弱い立場にあること、自分の意見を表明する能力が成長途中であるとともに、その意見を表明する場の設定があまり保障されていない状況にあることなどと捉えている。その上で、それらの特徴を踏まえ、BOが子どものためのオンブズマンの役割を担い、「子ども固有」の特性を踏まえた制度として運用されていることの指摘が、氏の研究の一端において見られる。例えば、BO制度の特徴の一つとして、誰もが(子ども、大人、学校、地方行政当局、団体や組織、各省など)オンブズマンに対して、申立てを行うことができるという特徴があり、BOの取り扱う申立ての内容は、要望、苦情などから、子どもの権利に関する情報や講演依頼などに至り、アクセス件数は年々増加傾向にあるという。しかしながら、1989年までの統計においては、申立人の多くが個人による大人からのものであり、その内、子どもからのアクセス件数は全体の1割程度であった。ところが、1990年以降、フリーダイヤルを設置し、子どもたちにBOにおいて取り扱ってほしい問題や、質問等を自由に話させ、週に一度のテレビ番組において、それらの問題や質問の回答を行う、「BO電話回答サービス」という、新たな方法を取り入れ

たことが一つの要因となり、アクセス件数は、全体総数のみならず、子どもからのものが、それまでの10倍以上になった。このことを受けて、氏は、「BO 電話回答サービス」を採用したことについて、マスメディアを媒介として、子どもたちのみならず、一般市民に対して、子どもの人権に対する意識を高めることになったと論じる。

電話による子どもの人権の救済に関わる制度や活動は、本書 Part IVにおいても様々な事例が取り挙げられ、考察が加えられており、且つ、そこでは、「子ども固有」といわれる特性を踏まえ、抱えている問題や疑問などの申立てを行う方法として、生活の身近にある電話を用い、アクセスできることの重要性が指摘されている。具体的には、電話を使うことにより、相手の存在を必要以上に意識せずに話すことができる、開設時であれば、いつでもアクセスすることができる、他人に知られずにアクセスすることができる、等の諸特徴が挙げられている。

子どものためのオンブズマンが、「子ども固有」の特性を踏まえたオンブズマンとして、その役割を果たし、また、子どもにとって「利用しやすい」制度として運用される為には、「BO 電話回答サービス」等に見られるような様々な方法や工夫といったものも必要となるであろう。そして、そのような方法や工夫の運用内容や効果についても、今後、「子ども人権の救済に関わる制度の在り方や活動」について研究を進める上で、重要な検討課題として挙げられるであろう。

加えて、半田氏は上述のように、「子ども固有」のオンブズマンが運用されるための必要な条件として、当該制度が特定の利害や関心等から独立している自律した機関としての性格を持つことを挙げている。しかしながら、その点については、上述のような指摘のみでは、当該制度が自律性や独自性をもつ機関であることの意義が必ずしも明確に考察されているとは言い難い。なぜ BO 制度が子どもの権利を救済する制度として、他の機関から相対的に自律した性格を持つことを必要とするのか。その問いに答えるためには、機関としての自律性や独自性といった性格そのものの具体的な検討と併せた考察が必要であろう。また、そのことは、子どもオンブズパーソンへの運用の限界に対する課題の提示でもあると言えるであろう。

周知の如く、日本政府は1994年に「子どもの権利条約」に批准している。その後、1998年に、国連「子どもの権利委員会」より、子どもの権利を救済することを目的とした制度の創設に関する勧告がなされている。その点においては、半田氏の当論考をはじめとして、本書における様々な事例とその検討は、子どもの権利の救済を考察する上で、ひとつの視座となりえよう。しかしながら、一方において、それらの理念背景として据えられている子どもの権利条約そのものについての検討も具体的に進めていく必要があると考えられる。また、本書の特徴とも言えるであろうところの、実際に活動に携わる人々の多数の識見は、生活における身近な課題のひとつとして、幅広く市民一般に対し、子どもの人権について考える機会を提供するものになろう。

(喜多明人, 吉田恒雄, 荒牧重人, 黒岩哲彦編

『子どもオンブズパーソン 子ども SOS を受けとめて』日本評論社, 2001)