



カナダ・オンタリオ州における子どもの権利保障

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-03-08 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 許斐, 有 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/00003361

カナダ・オンタリオ州における子どもの権利保障

許 斐 有

はじめに

私は、1996年から約1年3か月の間、大阪府立大学在外研究員として、カナダでの在外研究に従事することができた。制度上の都合により年度末にいったん一時帰国しなければならなかったため、2期に分けてのカナダ滞在となった。

第1期は、オンタリオ州立のトロント大学ソーシャルワーク大学院からの招聘状を得て、1996年7月14日から1997年3月11日までトロントに滞在した（文部省補助金による派遣）。また、第2期は、1997年3月30日に日本を出国し、同年10月15日に無事帰国した。この期は、後述のオンタリオ州政府子ども家庭サービス・アドボカシー事務所から招聘していただき、同事務所を拠点に子どもの権利擁護システムの研究を行うことができた。

本稿は、この在外研究報告の一部である¹⁾。帰国してから1年以上が経過しているにもかかわらず、まだ文献・資料等の整理を終わらせることができないでいる。また、本稿では、オンタリオ州の子どもの権利にかかわる法やシステムの紹介が中心で、十分な考察にまではいたらなかった。「研究ノート」とした所以である。

カナダの子ども法および子どもの権利擁護システムは、日本の児童福祉法研究に貴重な示唆を与えてくれる。今後も研究を継続して、児童福祉法改革に向けて問題提起を行いたい。本稿はその第一歩だと考えている。さらに、可能であれば、日本とカナダの子ども法の比較法的研究も試みてみたいと思っている。

1. 子どもの権利擁護という視点

1) 子どもの権利を保障するために

私は以前から、子どもの権利を保障するためには、まず大人の発想の転換が必要であると説いてきた²⁾。私たちが子どもの権利の研究を始めた20年数年前に比べれば、子どもの権利を受けとめる土壌はかなり広がってきたように思う。それでも、子どもを一個の独立した人格として尊重する、子どもを大人のパートナーと見るという子ども観は、そう簡単には定着しない。そういう意味では、子どもを保護されるべき存在と見る伝統的な子ども観を変えていく努力は今後も必要だろう。子どもの権利の基本的な考え方を論じる意義は、未だに薄れていないといえる。

しかし、子どもの権利条約の批准から4年以上が経過した現在、その段階に止まっていることはもはや許されない。国連子どもの権利委員会の「総括所見」が指摘するように、子どもの権利を具体的にどのように保障していくのが、今問われているのである。いいかえれば、子どもの権利を擁護するシステムづくりが求められている。

児童福祉の分野では、いくつかの試みがすでに始まっている。神奈川県は、「かながわ子ども未来計画」（1997年3月）にもとづき、1998年10月に子どもの人権相談室事業を開始し、子どもの人権審査委員会を設置した。また、東京都児童福祉審議会も、意見具申「新たな子どもの権利保障の仕組みづくりについて」（1998年7月）で、「子どもの権利擁護システムの確立」を提唱し、東京都に対して条例による「第三者機関」の設置を求めている。東京都では、昨年から試行的に子どもの権利擁護活動をスタートさせたと聞いている。

日本でこのようなシステムづくりが検討されるにあたっては、数年前に紹介されたカナダでの取り組みが大きな刺激となっている³⁾。カナダでは、20年ぐらい前から、子どもたちが何らかの困難な問題を抱えたときに、あるいは今自分が置かれている状況に不平や不服があるときに、子どもたちの訴えを受けとめるシステムが複数用意されている。まず第一に、子どもたちは、さまざまな機会にそのような人権救済・権利代弁システムが存在することを知らされている。また、子

どもたちは実際に自分自身でこのようなシステムにアクセスできる。

だが、日本のシステムづくりは緒についたばかりである。今後さまざまな課題に直面するであろうことは想像に難くない。私たちが、子どもの権利擁護についてすでに長い歴史を持つカナダから学ぶことは、まだまだ多いと言わざるをえない。

2) カナダと子どもの権利条約

カナダ政府は、1991年12月13日に第106番目の締約国として子どもの権利条約の批准の手続きを採り、1994年5月に第1回目の報告書を作成している⁴⁾。この報告書は大部にわたるもので、統計資料も入れると262頁あり、そのうち107頁から129頁がオンタリオ州の報告にあてられている。

カナダ政府の報告書に対する国連子どもの権利委員会の審査は、同委員会第9会期の1995年5月24日から26日にかけて行われ、以下の内容を含む「総括所見」(CRC/C/15/Add.37)が採択されている⁵⁾。

3. 委員会は、同国が、条約で認められた子どもの権利の実施のためにさらなる措置をとることに固い決意を表明していることを評価する。委員会は、カナダが、子どもの権利に関する条約の起草過程および1990年子どものための世界サミットの開催に当たって指導的役割を果たした事実は、特筆に値すると考えるものである。
4. 委員会は、『権利および自由に関するカナダ憲章』を通じて、かつ、子どもの権利の領域における立法上の措置の採択を通じて、人権、とくに子どもの権利の保護が一般的に強化されていることに、満足感とともに留意する。(以下省略)
11. 委員会は、国内法における条約の価値に関して懸念を表明する。条約の基本的規定および原則の一部、とくに差別の禁止、子どもの最善の利益および子どもの意見の尊重に関する原則は、国内法および政策立案において十分に反映されてきていない。
12. 委員会は、とくに弱い立場にあるグループの中で、子どもの貧困が問題として浮上してきていることに懸念する。また、ますます多くの子どもたちがひとり親家庭またはその他の問題のある環境で育てられていることも心配されるところである。(以下省略)

子どもの権利委員会は、カナダに対してもきびしい「提案および勧告」を突きつけているが、一方でカナダ政府の努力も評価している。また、カナダは、「連邦制をとっていることが条約の実施を複雑なものにする要因になって」いると「総括所見」が指摘するとおり⁶⁾、条約の具体化についても州政府の役割と責任が大きく、州によってかなりの違いがあることも事実である。

本稿では、主としてオンタリオ州について検討することをここでお断りしておく。

3) 子どもの権利条約の影響

日本では、一部の例外を除けば、子どもの権利の研究や子どもの権利擁護をめぐる運動は国連の子どもの権利条約の採択によって始動し、同条約の批准によってやっと本格化したとみて間違いのないであろう。

カナダの子どもの権利について研究を始めるにあたって、私は当然子どもの権利条約の採択あるいは審議の影響を受けて、カナダの子どもの権利擁護システムが発展したと考えていた。しかし、それははたして正しかったのであろうか、と今は思っている。本稿によりその解答の手がかりを探したいと思う。

子どもの権利委員会は、カナダの「総括所見」において、「条約の一般原則、とくに、それぞれ第2条、第3条および第12条で保障されている差別の禁止、子どもの最善の利益および子どもの意見の尊重に関わる原則が、国内法に反映されるようにするための措置をとる重要性も強調したい。とくに第12条に関しては、司法上のおよび行政上の手続において聴聞される機会が子どもたちに与えられるように勧告する」と述べている⁷⁾。

しかし、少なくとも日本と比較すると、オンタリオ州では、子どもの権利、とくに子どもの意見表明権については多大の配慮がなされているように私には思われる⁸⁾。本稿では、この意見表明権、カナダでは「聴かれる権利」(right to be heard/一般向けには「聞いてもらう権利」と私は訳している)に焦点を当てて、この権利を擁護するシステムがどのように成立しているのか、概要を紹介したい。

2. カナダにおける子どもの権利保障の歴史

1) 法律上の子どもの権利

まず最初に、子どもの法的権利の歴史について概括しておきたい。

北アメリカにおいて子どもの権利が広く注目を集めるのは、1970年代から1980年代にかけてだと言われている。それにともない児童福祉法も広範な改革を経験することになる。

カナダで初めて子どもの権利が制定法に規定されたのは、1977年に改正されたケベック州青少年保護法（Youth Protection Act, R.S.Q.1977）である。そこには、インケアの子どもの次のような権利が明確に規定されていた⁹⁾。

- ①法律に定められている権利と不服申し立てについての情報を得る権利
- ②アドボキットに相談する権利
- ③ケア計画を知る権利
- ④裁判やその他の決定に際して意見等を聴かれる権利
- ⑤インケア中の保健、社会サービス、教育への権利
- ⑥他人に知られることなく一定の人物と連絡を取ったり話したりする権利
- ⑦あらかじめ設定されたルールにもとづいた懲戒だけを受ける権利
- ⑧大人のための拘置所に入れられない権利
- ⑨自己のニーズにもとづいたプレイスメントへの権利
- ⑩プライバシーの権利

オンタリオ州でも、1970年代の半ばに、旧来の児童福祉システムが政府内外からの幅広い批判にさらされてた。1977年には、このような批判に応じて、州政府コミュニティ・ソーシャルサービス省（Ministry of Community and Social Services／以下「サービス省」と略す）に、児童福祉サービス行政の系統化に向けた新たに部局「子どもサービス部」が設置された。これが児童福祉制度改革への「第一歩」だと評されている¹⁰⁾。

オンタリオ州法は、1978年の児童福祉法（Child Welfare Act）の修正で、子どもの法的権利の尊重という意味で他の州に先んじることとなった¹¹⁾。たとえば、①児童福祉領域でも、裁判において法的代弁を受ける権利が導入され、また、②

高年齢の子どもについては、裁判によらないケア協定に対して本人の同意が必要とされるようになった。

1980年に改正された児童福祉法（Child Welfare Act, R.S.O.1980）20条は、法的代弁についての規定を置き、裁判官が法的代弁の必要性を決定する際に考慮すべき基準を明確にした。そして、1980年2月には、後述のオフィシャルガーディアン事務所による法的代弁が、児童福祉分野でも実際に稼働し始めた¹²⁾。

2) 子ども家庭サービス法の成立

州政府は、1982年に児童福祉サービス関連諸法の全面的な改革を提案し、1984年12月14日に、子ども家庭サービス法（Child and Family Services Act, S.O.1984）が成立する。この法律は、児童福祉法を含む既存の10の児童福祉サービス関連諸法、たとえば児童居住サービス法、児童精神保健サービス法、児童施設法などを統合一本化し、新たな理念を付加した総合立法である。この法律により、それまでのさまざまな矛盾が軽減され、複雑なサービス体系が簡素化された。また、この新たな立法は、1982年憲法の「権利および自由に関するカナダ憲章」（Canadian Charter of Rights and Freedoms）にも合致するものである¹³⁾。

この法律の第1条には、目的と基本原理が次のように書かれてある（なお本稿では、子ども家庭サービス法の条文はすべて1990年の改正法〔Child and Family Services Act, R.S.O.1990〕から引用する）。

第1条（諸原理の宣言）

(a)本法律の目的は、子どもの、最善の利益（best interests）、保護（protection）およびウェルビーイング（well-being）を促進することである。これらは最高の目標として位置づけられる。

また、本法律の目的は、以下の点を承認することである。

(b)親が子どもを養育するに際してはしばしば援助が必要であるが、その援助は家族という単位の自律性と尊厳性を支援するものでなければならない。さらに、援助は、可能な限り、相互の同意にもとづいて提供されなければならない。

(c)子どもまたは家族を援助するためには、採り得る方策の中で、また一定の場合には適切

な方策の中で、もっとも制限が少ない方策または家族を崩壊に導く可能性のもっとも少ない方策が採られるべきである。

- (d)子どもへのサービスは、次のような方法で提供されなければならない。
 - (i)一貫したケアおよび安定した家族関係を求める子どものニーズを尊重する。
 - (ii)それぞれの子どもの身体的および精神的な発達の違いを考慮に入れる。
- (e)子どもとその家族に対するサービスは、可能な限り、文化的、宗教的および地域的差異を重視する方法で提供されなければならない。
- (f)インディアンおよび先住民は、可能な限り、それぞれ固有の子ども家庭サービスを提供される資格をもつべきである。また、インディアンおよび先住民の子どもと家族に対するすべてのサービスは、その文化、先祖から受け継いだもの（heritage）、伝統および拡大家族の概念を承認するような方法で提供されなければならない。

この法律の第5章は「子どもの権利」と題され、インケアの子どもの権利が詳しく規定されている（第99～111条¹⁴⁾。これらの諸規定は、インケアの子どもの権利を詳細にわたって具体的に規定している点で、1977年のケベック法をはるかにしのぐと評されており、例として次の6つの権利が挙げられている¹⁵⁾。

- ①罰を受けない権利
- ②宗教教育を受ける権利
- ③自分のケア計画の作成・修正に参加する権利
- ④良質の食事および衣服への権利、医療的および歯科的ケアを受ける権利
- ⑤教育およびレクリエーション活動への権利
- ⑥法律にもとづくあらゆる手続的権利についての情報を提供される権利

また、「オンタリオでは、児童保護ケース [いわゆる虐待ケース] においてカナダでもっとも広範な手続的権利が子どもに与えられている」と評価されており、具体的には、以下の点が紹介されている¹⁶⁾。

「12歳以上の子どもは、①通常、裁判所での審問の期日等を知らされ、それに出席すること、②自分のアセスメント・レポートを見ることができること、③裁判所の命令に同意を与えることができること、④プレイスメントや命令の見直しを要求することができること。なお、裁判所により、審問を理解する能力があり、審問に出席することによって

情緒的に傷つけられないと判断される場合には、12歳未満の子どもであってもこれらの権利の一部を認められることがある。さらに、⑤すべての子どもが法的代弁を受けることができ、裁判所は弁護士が指名されるように指示することができる。」

以下では、オンタリオ州における子どもの権利擁護についてより具体的に紹介しよう。

3. 子どもの権利ハンドブックと審査システム

1) 子どもの権利ハンドブック

子ども家庭サービス法の成立を受けて、同法を普及するためにさまざまなポスター、パンフレット、ハンドブックなどがつくられている。それも、それぞれの年齢層の子どもたち向けに、各種各様工夫をこらしたものが作成されている。子どもにとって、自分もつ権利について情報を提供される権利（知らされる権利/right to be informed of children's rights）がもっとも重要だからである。

(1) 権利ハンドブックの特徴

その中でも注目を受けたのは、1985年にメトロトロント・カソリック子ども援助協会（Catholic Children's Aid Society of Metropolitan Toronto/以下C A Sという場合には、日本の児童相談所にあたる「子ども援助協会」一般を指す）が作成した『インケアの子どものためのガイド』というハンドブックである¹⁷⁾。この小冊子は、子ども向けのイラストとともに、法律によりインケアの子どもに保障されている権利が丁寧にわかりやすく説明されている。興味深いのは、最後の頁に担当ワーカーの名前と連絡先を書き入れる欄があることである。カナダでは当たり前のことだと思われるが、きわめて重要な意味をもつ。担当ワーカーが子どもに対して責任をもっていることの表明だからである¹⁸⁾。

このハンドブックは、その後政府により配布が義務づけられ、当初はカソリックC A Sのハンドブックが広く利用されていたが、その他のC A Sや諸機関も独自のものを作成して子どもたちに配布するようになった。1997年には、カソリックC A Sのものも改訂され、現在年少者向けと青少年向けの2冊が使用されてい

る¹⁹⁾。

また、後述する子どものアドボカシー事務所も独自のハンドブックを1994年に作成し、配布している²⁰⁾。このハンドブックは、英語・フランス語の対訳になっており、CASのハンドブックよりくわしく子どもの権利が説明されている。ゲイやレズビアンを含む少数者の権利にも配慮していること、責任（responsibility）について注意深く説明していること、などが特徴である。

これらのハンドブックの重要なポイント——日本の現状を前提にした場合であるが——は、以下の点である。

- ①子どもにも権利があり、一人ひとりの子どもが権利の主体であることを子どもに知らせる内容となっていること。
- ②子どもがもつ権利の内容を具体的にわかりやすく示していること。
- ③権利の行使にあたっては責任がともなうことを、具体的に説明していること。
- ④自分の現在の境遇について疑問を持っているときにその見直しや不服申し立てをすることができるということを知らせ、実際に不服申し立てができるようにその方法を説明していること。
- ⑤自分の権利が侵害されていると感じたときそれを相談したり、訴えるたりできることを知らせ、そのための第三者機関等の連絡先を具体的に記していること。

これら5点のうち、子どもの意見表明権という視点から、④と⑤についてもう少し見ておきたい。

(2)権利ハンドブックに書かれた「聴かれる権利」

子ども家庭サービス法で不服申し立てなどの手続的権利が保障されたため、子ども向けのハンドブックにも子どもの意見表明権が具体的に記されている。カソリックCASのハンドブック（1985年）に書かれた「聴かれる権利」は次のとおりである。

- ①自分のケア計画の作成・修正に参加する権利
- ②自分に関して重要な決定が下される場合に自分の意見を聞いてもらう権利——「誰が聞いてくれるの?」として、具体的な連絡先が電話番号とともに

記されている。その中には後述するオフィシャルガーディアン事務所（現在の「子どもの弁護士」事務所）とアドボカシー事務所も含まれる。

- ③不服申し立ての権利については、「もし自分の権利が侵害されていると感じるならば、あなたには不服を申し立てる権利があります」とあり、訴える方法についても説明している。

また、12歳以上の子どもの権利として、

- ④裁判所での審問の通知を受け、それに出席する権利
⑤プレイスメントの見直しを求める権利——見直しの方法や申請の仕方についても説明している

なお、手紙の書き方まで例示して説明しており、とても親切である。

2) 不服申し立てのシステム

このうち、⑤のプレイスメントの見直し（審査請求）について、説明を追加する。

インケアの子どもは、自分のプレイスメント²¹⁾ そのものやサービスの内容などについて不服を申し立てる権利がある。

(1) 不服申し立ての第1次的審査

子ども家庭サービス法 109条は、サービス提供者に、不服申し立ての受理と解決を義務づけている。あらゆるサービス提供者は、内部での不服申し立てのシステムを整備し、不服申し立てがあったときはそれにしたがって解決を図らなければならないのである。

第109条（内部の不服申立の手續）

- (1) 子どもに対して居住サービスを提供しているサービス提供者または子どもを居住型プレイスメントに送致しているサービス提供者は、[本法の] 諸規則に従い、本章に規定されているインケアの子どもが侵害されたとの不服申立に対する聴聞および取り扱いについての手續を、文書により定めなければならない。
- (2) サービス提供者は、第1項の規定にもとづいて定められた手續に従って、次の者からの

不服申立について、審査を行うか、または審査が確実に行われようにして、不服申立の解決を図らなければならない。

- (a) インケアの子ども
- (b) 子どもの親、または
- (c) 子どもの代理人である他の者

しかし、不服申し立ては内部だけで処理されるわけではない。政府機関や第三者機関に対する審査請求も認められている²²⁾。

(2)審査請求

12歳以上のインケアの子どもは、プレイスメントの日の1日目から21日目までに、居住型プレイスメント助言委員会（Residential Placement Advisory Committees／以下R P A Cという）に対してプレイスメントの審査を請求することができる。

R P A Cは、サービス省が、子ども家庭サービス法にもとづいて各地域（area）に一つずつ設置するもので、子どもからの審査請求を受けるほか、親、子どもおよびサービス提供者が適切な居住型サービスもしくは非居住型のそれに代わるものを見つけられるように手助けをしたり、一時的ケアの子どもと接触や連絡をとり続ける人がいないときにそのような人物を指名することなどが任務である。

(3)再審査請求

R P A Cの勧告に満足できない場合には、さらに子ども家庭サービス審査委員会（Child and Family Services Review Board）に再審査を求めることができる。

この委員会は、RPACの勧告に異議を唱えているかもしくは勧告には従うべきではないと考えている子どもの請求について聞き取りを行い、他のプレイスメントへ送致するよう命令する権限や現在の居住場所から子どもを出すよう命令する権限、プレイスメントを再確認する権限をもっている。

この委員会は、サービス省大臣により指名されるが、政府から独立した委員会

で、法にもとづいてさまざまな機能を遂行している。その中には、養子収養を拒否している子どもの申し立てを受けとめることや居住型ケアのライセンスおよび記録へのアクセスが含まれている。

(4)裁判所の再審査 (Status Review)

裁判所の審判により、CASのスーパービジョンのもとにあるか、CASの公的後見²³⁾のもとにある子どもについては、CAS、12歳以上の子ども本人、親およびその他の子どもの保護者などが、子どもが今置かれている地位 (status) についての裁判所の再審査を請求することができる。裁判所は、子どもの最善の利益を考慮し、いくつかの制限を条件として、そのスーパービジョンあるいは公的後見および命令に付されている条件を変更するか終了させることができる。また、将来の期日に命令を終了させる指示を下すか、他の命令を下すこともできる。

(5)政府による定期的審査 (Crown Ward Review)

サービス省は、子ども家庭サービス法にもとづいて、永続的公的後見 (クラウンワード) になって24か月経過しているすべての子どもについて、審査を行う。また、2年ごとに定期的審査を行う。この審査の目的は、子どもたちに質の高いケアと計画を確保するためである。政府の永続的ケアを受けている子どもたちにとって、彼らの親はもはや子どもたちのために何らかの決定をなしうる法的権限をもっていないからである。

サービス省のクラウンワード審査ユニット (Crown Ward Review Unit) の審査官が、CASを訪れ子どもたちのファイルを読む。12歳以上の子どもについては、内密に行われた質問調査に対する子どもたちの回答を検討する。質問票を提出した子どもは、希望すれば審査官に会う機会が提供される。子どもが受けているサービスを評価した後で、審査官は子どもの最善の利益に適うと信じる命令 (directive) を出すことができる。その命令の実行は、CASに責任を負う省のプログラム・スーパーバイザーによって監視される。

4. 子ども家庭サービス・アドボカシー事務所

次に、子どもの権利擁護・代弁活動を行っているアドボカシー機関について紹介したい。オンタリオ州のアドボカシー機関は、カナダの中でもっとも長い歴史をもち、子ども専門の権利擁護・代弁機関としては世界にも誇りうるような実践を積み重ねてきている。もっと広く紹介されるべきだと思う²⁹⁾。まず第一に、主として児童福祉分野でのアドボカシーを行っている子どものアドボカシー事務所について述べ、次に、主として裁判所での代弁活動を行っている「子どもの弁護士」事務所に簡単に言及する。

1) アドボカシー事務所とは

(1)事務所の位置づけ

アドボカシー事務所は、正式名称を「子ども家庭サービス・アドボカシー事務所」(Office of Child and Family Service Advocacy/本稿では「アドボカシー事務所」と省略している)といい、子ども家庭サービス法にもとづいて設置されている州政府の機関である。

事務所は、機構上は州政府のコミュニティ・ソーシャルサービス省内に置かれており、子どもサービス部門担当の副大臣補佐 (Assistant Deputy Minister) の所管となっている²⁹⁾。しかし、実質的には独立した権限をもっており、州政府の監督権限は予算と人事に限られている。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。

職務は、法律で定められているのは、サービス省が提供するサービスに関する子どもとその家族のためのアドボカシー活動 (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) であるが、協定 (agreement) により、教育訓練省 (Ministry of Education and Training) 管轄の州立の寄宿舎制学校 (盲学校、聾学校、フランス語学校など) でのアドボカシー活動と、法務・更生サービス省 (Ministry of Solicitor General and Correctional Services) が所管する少年刑務所、非行少年の施設におけるアドボカシー活動も行っている。

また、個々のケースのアドボカシー活動だけでなく、所長 (チーフ・アドボキッ

ト兼務）には、州政府の大臣および官僚に対して、意見を述べたり、助言・勧告等をする権限も与えられている。さらに、必要な場合には情報をメディアに提供し、世論を喚起することもある。

(2)歴史と根拠法

オンタリオ州では、政府部内での子どものアドボカシー活動は、当時少年訓練学校のディレクターであったレス・ホーン（Les Horne／現在DCIカナダ・アングロフォン代表）によって、1970年代の初期にすでに開始されていた。

1978年には、子どもサービス部にアドボカシー・ユニット（Advocacy Unit）が設立され、レス・ホーンが初代代表となる。これが、現在の事務所の起源である。

アドボカシー・ユニットの職務は、

- ①個々の対応困難ケースに共通する問題の解決に協力する
- ②そのようなケースの取り扱いについて州レベルでの支援を行う
- ③必要な場合には、アドボカシー技術のモデルを作り、普及させる
- ④アドボカシーにかかわる政策の展開に協力する、などであった。

1984年子ども家庭サービス法で、アドボカシー事務所は法制化され、名称も改められた。1990年改正法 102条は、次のように規定している。

第102条 子ども家庭サービス・アドボカシー事務所は、次の目的のため、英語では Office of Child and Family Service Advocacy の名称で、フランス語では Bureau d'assistance à l'enfance et à la famille の名称で存続する。

- (a)認可を受けたサービス、または認可を受けた機関が購入するサービスを受けている、または受けようとしている子どもおよび家族のために、アドボカシーのシステムを調整し、かつ運営すること。ただし、裁判所におけるアドボカシーを除く。
- (b)そのような子どもおよび家族の利益にかかわる問題や争点について、大臣に助言すること。
- (c)この法律もしくはこの法律の諸規則または他の法律もしくは他の法律にもとづく諸規則によって与えられた、同様の職務を遂行すること。

また、同103条第1項には、子どもがアドボカシー事務所のアドボキットに連絡を取る権利、面会を受ける権利が規定されている（b-ii）。

2）アドボカシー事務所の基本的な考え方

次に、アドボカシー事務所の内部資料²⁶⁾により、事務所の基本的な理念などについて紹介してみたい。

(1)事務所の使命とアドボカシーの意義

その使命は、以下のように定められている。

「子ども家庭サービス・アドボカシー事務所は、国連子どもの権利条約にしたがって、尊敬、尊厳、平等、寛容、選択、連携、参加および機会の精神にもとづいて、子どもには聞いてもらう権利があること、また、子どもは社会の一員としてあらゆる可能性を実現できるように支援されなければならないことを、確信する。」（同事務所の“Missin Statement”）

また、事務所では、「アドボカシー」を、

「①ある人が自分自身のために発言することをエンパワーすること、または

②その人に代わって発言する／仲介すること。

③情報を得たうえで意思決定ができるように、サービス利用についての選択肢を提供すること。」

と、定義している。

なお、「エンパワー」については、現在の所長であるジュディ・フィンレイ（Judy Finlay）は講演の中で、「誰でも自分の中に力を持っています。その力を発見し、その力を使って自分で話をするのを助けるのがわたしの言う『エンパワー』です」と語っている²⁷⁾

アドボカシーの必要性としては、次の5項目が挙げられている。

「①子どもは自分に関する重要な決定に影響を受けるので、その決定の過程での発言権と聞いてもらう権利が保障されるように確保する。

②子どもに、責任をもって判断できるよう学ぶ機会を提供する。

③居住型施設、グループホーム、里親家庭などで公的保護を受けている子どもの、人権

侵害に対する不服申し立てや自分のケアについての懸念の表明をエンパワーする。

- ④特殊な状況では、第三者の綿密な調査が必要とされる。
- ⑤対応困難ケースや複合ケースにおいて、また多数の機関やサービス供給者にまたがっているケースにおいて、子どもの立場に立って何が問題かを提示する。」

(2)アドボカシーの種類

アドボカシー事務所が行うアドボカシーは、次の3つに分けられている。

- ①権利に関する助言（rights 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）不服の申し立て（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）

ケースとしてカウントされる上記①②の中では、不服申し立て（②-b）がもっとも多く52.6%、次に相談（②-a）で31%、対応困難ケース（②-c）は9.6%、助言（①）は6.8%となっている（1996年4月～1997年3月の統計）。

アドボカシー事務所のケース受付件数は、ジュディ・フィンレイが所長となった1991年度には年間280件程度であったものが、1992年度には843件に増え、1994年度には2494件、1996年度には3132件と飛躍的に増加している。

3) アドボカシー事務所に連絡する権利

ここで、子どもがアドボカシー事務所に連絡する権利について少し考えてみたい。先に述べたように、これは、子ども家庭サービス法で保障されている重要な子どもの権利の一つである。

結論から先に言えば、インケアの子どもたちがアドボカシー事務所に連絡する権利はおおむね保障されているように思われる。

グループホームや非行少年の施設にいる子どもたちは、どのような状況にあっても、たとえばなんらかの懲戒を受けているときであっても、職員らの干渉を受けずにアドボカシー事務所に電話をすることが認められている。これは、法律に

明文をもって規定されている子どもの権利であるので、職員らも尊重せざるをえない。この権利を侵害したり無視したりすると、後で表面化したときに職員はむづかしい立場に立たされるからである。

アドボカシー事務所に連絡を取る権利については、アドミッション（施設入所など）のときに子どもたちに必ず知らされるし、その30日後にもあらためて知らされることになっている。それは、アドミッションのときは子どもは不安に脅えていたり興奮していたりして頭に入らないということが分かったので、少し落ち着いてから再度知らせることにしたのである。こういうところにも細心の配慮が感じられる。

すべてのインケアの子どもたちに手渡されるハンドブック（前述）には、アドボカシー事務所の連絡先が必ず記載されている。また、アドボカシー事務所の電話番号を記載したポスターを子どもたちがよく見るところに貼るように法律で定められており、実際にいろんなところの壁に貼ってあるのを見た。

インケアを終えた子どもたちからも、アドボカシー事務所への連絡を妨害されたという証言は得ていない²⁶⁾。もしそのような事実があるとすれば、安全なところに移った後で告発する子どもが出てくるはずである。そういうことを考えれば、少なくともアドボカシー事務所に連絡を取る権利はだいたいにおいて確保されていると見ていいのではないかと思う。

ただ、問題があるとすれば、里親家庭だと言われている。里親家庭の子どもからの電話がほとんどないこと。また、里親家庭出身の子どもたちがアドボカシー事務所の存在を知らなかったと証言することが多いからである。今後の課題として認識されている。

5. 「子どもの弁護士」事務所

「子どもの弁護士」事務所については、紙幅の都合で概略だけを紹介する。

オンタリオ州には、州政府司法省（Ministry of the Attorney General）のもとに、主として裁判所の法廷で子どもの代弁を行うための独立した法律事務所として「子どもの弁護士」事務所（Office of the Children's Lawyer）が設置され

ている。

オンタリオ州で裁判における子どもの代弁が始まったのは、1827年だと言われている²⁹⁾。オフィシャルガーディアン（Official Guardian）³⁰⁾としてこれが公式に承認されるのは、1881年の裁判所法（Judicature Act）を待たなければならなかった。

オフィシャルガーディアン事務所は、1977年までは、子どもの財産権にかかわる事件だけを扱っていたが、70年代に離婚が増え、離婚事件についても子どもの代弁を裁判所が依頼するようになった。そして、1980年以降は、児童保護（公的後見）事件の手続きにおいても子どもの法的代弁を担当するようになった（前述）。また、1995年には「子どもの弁護士」事務所と名称が変更された。

この事務所の存在が、オンタリオ州における子どもの権利保障の進展に寄与したことはまず間違いのないと思われる。子ども家庭サービス法には、法的代弁を受ける権利が次のように定められている。

第38条 (1)子どもは、本章に規定されている手続のいかなる段階においても、法的代弁を受けることができる。

(2)子どもが本章に規定されている手続において法的代弁を受けることができない場合には、裁判所は、法的代弁が子どもの利益を守るために必要かどうかを、

(a)当該手続の開始以降に実行性があれば直ちに、決定する。また、

(b)当該手続の後の段階であってもいつでも、決定することができる。

(3)裁判所が法的代弁が子どもの利益を守るために必要と決定する場合には、裁判所は子どもに法的代弁が与えられるように指示する。

(4)法的代弁は、以下の場合には、子どもの利益を守るために必要と判断される。

(a)裁判所が子どもと親または〔子ども援助〕協会との間に見解の相違があると判断し、協会が子どもをある私人のケアから分離するかまたは第57条第1項第2文または第3文に規定するソサエティワードもしくはクラウンワードとすることを提案している場合

(b)子どもが協会のケアのもとにあり、かつ

(i)親が裁判に出席しない場合、または

(ii)第37条第2項(a)、(c)、(f)または(h)の条項の意味する範囲で、子どもの保護の必要性が申し立てられている場合

(c)子どもが法廷の審問に出席を許されていない場合

ただし、裁判所が、子どもの見解および希望が合理的に確認しうるときにはそれらを斟酌したうえで、子どもの利益が他の方法で十分に守られていると確信している場合にはこの限りでない。

(5)子どもの親が18歳未満である場合には、「子どもの弁護士」が本章に規定されている手続においてその親の代弁を行う。ただし、裁判所の命令がこれと異なる場合にはこの限りでない。

6. 結びにかえて

以上、カナダ・オンタリオ州における子どもの権利保障について紹介してきた。オンタリオ州の法制度から私たちが学ぶべきことは何であろうか。最後に、これから日本法を検討するうえでの重要なポイントを5点にわたって指摘しておきたい。

まず第1に、子どもの権利を法律で規定することの重要性がある。これまで日本では、子どもは観念的には権利主体であったが、具体的に子どもにどのような権利があるかについては必ずしもはっきりしていなかった。法解釈で導き出すことも可能であるが、大人の意識を変え、子どもの権利を実質化するためには、明文で定めることに大きな意義がある。とくに権利を侵害される蓋然性の高い子どもたち、たとえば児童福祉施設に入所している子どもの権利などについては、明確に、具体的に法律で規定する必要がある。

第2に、子どもが権利の主体であり、子どもには権利があることを、子どもたち自身に知らせなければならない。そういう意味で、子どもが自分の権利について情報を得る権利は、子どもの権利の中でも根幹的な権利といえる。子どもの権利は、弱い立場にいる子どもを護る手立てともなりうるが、それを子ども自身知らなければ何の役にも立たないからである。

第3に、子どもにかかわる何らかの決定がなされるときには、その手続きにお

いて、子どもが自分の思いや考え、意見などを表明する機会を正当に保障すべきである。年齢や成熟の度合いによっても違うが、できるだけ多くの子どもについて、話を聞く機会を設定するのが望ましいといえる——そういう意味で「聴かれる権利」＝「聞いてもらう権利」という考え方は重要である——。また、一定年齢以上の子どもについては、意見を聞く機会を設けることを、手続的権利と位置づける必要がある。オンタリオ州法が12歳以上の子どもについては、意見表明権を手続的権利として認めていることに注目したい。

第4に、これも意見表明の機会の一つであるが、不服申し立てのシステムを整備することも重要な課題である。子どもが現在自分が置かれている状況などに変化があったとき、また不平・不満があるときに、それについて不服を申し立てる制度は、本当の意味で子どもの権利を保障するためには不可欠であろう。また、できる限り、複数の方法が用意することがより望ましい。相互にチェック機能を働かすためだが、子どもに選択肢を与えることにもなる。そして、それらの方法についても、子どもたちがちゃんと知っておかなければならない。

第5も意見表明にかかわるが、子どもたちが安心して相談し、苦情等の申し立てができる独立したアドボカシー機関を設置したいものである。最近日本では、「オンブズマン」という用語がよく使われるが、子どもの立場に立って子どもの権利を擁護し、子どもを代弁するという意味においては、アドボカシー機関が是非とも必要である。試行錯誤を繰り返しながら発展してきたオンタリオ州のアドボカシー事務所の実践は、大いに参考になる。

子どもの権利擁護システムについては、日本の地方自治体でも、すでにいくつかの試みが動き出している。世界でもかなり早い時期から始動しているオンタリオ州のシステムから私たちが学ぶべき点は多い。

〔付記〕

カナダでの在外研究に際しては、多くの方々にお世話になった。カナダ研究の道筋をつけてくださった高橋重宏氏（駒澤大学）、語学力の乏しい私を研究と生活の両面で一貫して支えてくださった菊池幸工氏ご夫妻（Kikuchi Consulting Services）、トロントでの生活を到着の日から助力してくださった佐々木徹氏ご

夫妻（JACE幼稚園、元水上隣保館遙学園長）に心からのお礼を申し述べたいと思う。また、客員研究員として事務所に滞在することを許可し、全面的な協力を惜しまれなかったオンタリオ州子ども家庭サービス・アドボカシー事務所のジュディ・フィンレイ所長およびスタッフの全員に感謝の意を表したい。そして、カナダでお世話になったすべての方々に、心をこめて「ありがとうございました」と申しあげたい。

大阪府立大学社会福祉学部の教職員の皆様にも、多大のご迷惑をおかけした。在外研究の報告書としてはきわめて稚拙なものであるが、本レポートをもって報告および謝辞に代えさせていただければ幸いである。

研究の成果は、今後も引き続き、さまざまな機会に発表したいと考えている。

(1999.1.24.)

【註】

- 1) 本レポートと別稿「カナダ・オンタリオ州のアドボカシー機関」（『世界の児童と母性』46号、資生堂社会福祉事業財団、1999年）を合わせて、私の在外研究のとりあえずの報告としたい。なお、私の在外研究にかかわるレポートとしては、このほか、「ベイブ青少年資源センター——インケアの子どもたちのネットワークをめざして」『はらっぱ』1997年11月号、子ども情報研究センター、1997年／「カナダの子どもの人権・素描」『はらっぱ』1998年2＝3月号、1998年／『『赤毛のアン』の世界から読み解く子どもとおとなの新たな関係』『はらっぱ』1998年8月号、1998年。などもある。
- 2) たとえば、許斐有『子どもの権利と児童福祉法——社会的子育てシステムを考える』信山社、1996年。
- 3) たとえば、高橋重宏訳『カナダからのインフォメーション——レジデンシャル・ケアの児童とティーンエージャーのための手引き』資生堂社会福祉事業財団、1992年／高橋重宏『ウェルフェアからウェルビーイングへ——カナダの取り組みに学ぶ』川島書店、1994年／高橋重宏「これからの子ども家庭サービスのあり方——オンタリオ州の取り組みに学ぶ」『新しい家族』27号、養子と里親を考える会、1995年。など。
- 4) Human Rights Directorate, Department of Canadian Heritage (1994). *Convention of the Rights of the Child : First Report of Canada*, Ottawa, Canada.

- 5) 平野裕二「国連・子どもの権利委員会第9会期報告」『いんふおめーしょん／子どもの人権連』No.41, 子どもの人権連, 1995年12月, 22-24, 34-37頁。引用した「総括所見」は平野裕二訳。
- 6) 同上35頁。
- 7) 同上36頁。
- 8) 私がお会いしたオンタリオ州政府司法省（Ministry of the Attorney General）の担当官（Counsel, Policy Development Division）、アラン・シップレイ（Shipley, Allan Q.）氏は、「オンタリオ州に関する限り、条約12条の意見表明権は十分に保障されていると考えている」と胸を張っていたのが印象的であった。
- 9) Cruickshank, D.A. (1991). "The Child in Care," in Bala, N., Hornick, J.P., & Vogal, R., eds., *Canadian Child Welfare Law: Children, Families and the State*, Toronto: Thompson, pp101-102.
- 10) Barnhorst, R.F. (1986). "Child Protection Legislation: Recent Canadian Reform," in Landau, B., ed., *Children's Rights in the Practice of Family Law*, Toronto: Carswell, p282.
- 11) *Ibid*, p291.
- 12) Himel, S.G. (1991). "Representing Children," in Bala, N., Hornick, J.P., & Vogal, R., eds., *op.cit.*, p196.
- 13) Ministry of Community and Social Services, Ontario (1986). *Highlights of the Child and Family Services Act*, Queen's Printer for Ontario, p2.
- 14) 1984年法では、第95～107条。内容はほとんど変わっていない。1990年法第5章の翻訳は、『月刊子ども論』1998年1月号（クレヨンハウス, 1998年）8頁以下に、平野裕二訳が掲載されている。筆者がこれをもとに翻訳したものは、許斐他訳「カナダ・オンタリオ州の子どもの権利ハンドブック」（『社会問題研究』48巻1号, 大阪府立大学社会学部, 1998年）に参考資料として掲げておいた。
- 15) Cruickshank, D.A. (1991). *op.cit.*, p102.
- 16) *Ibid*, pp102-103.
- 17) Catholic Children's Aid Society of Metropolitan Toronto (1985). *A Guide For Children & Teens -in Residential Care-*.（これを翻訳したのが、前掲『レジデンシャル・ケアの児童とティーンエージャーのための手引き』である）
- 18) 日本では従来この点があいまいであった。本来は児童相談所は子どもの措置が継続している間はずっと責任を負うべきであるにもかかわらず、子どもを施設に入所させれば児童相談所のワーカー（児童福祉司）の役割は終わったと考えられがちであった。

しかし、最近日本の自治体が作成・配布している「子どもの権利ノート」にも、担当のワーカーの名前を記すようになっている。これは、カナダのハンドブックから学んだ点の一つである。

- 19) 高橋重宏編『子ども家庭福祉論』（放送大学教材）、放送大学教育振興会、1998年、450-459頁。所収。
- 20) 許斐他訳・前掲「カナダ・オンタリオ州の子どもの権利ハンドブック」。
- 21) 公的保護が必要な子どもが、子ども家庭サービス法によってインケア（in care）の状態になることをプレイスメント（placement）という。日本の措置にあたるが、基本的な考え方が違うのでそのまま「プレイスメント」と書くことにする。
- 22) 以下の(2)～(5)は、オンタリオ州政府に提出された政府内報告書：A Report to the Ministers of Community and Social Services and Correctional Services, *Review of Safeguards in Children's Residential Programs*, (1990.12) pp61-67. を参照した。
- 23) 裁判所の審判により付される公的後見には2種類ある。①ソサエティワード（society wardship）と②クラウンワード（Crown wardship）である。①は、期限を限定して、保護が必要な子どもを子ども援助協会の公的後見のもとに置く（原則として1年以内、最長2年、それ以上の延長はできないことになっている）。②は、期限を限定しないで永続的に、子どもを政府の公的後見のもとに置く（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、子どもを養育する責任は子ども援助協会にある。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元に戻るのはほとんど例外的なケースに限られる。
- 24) カナダのアドボカシー制度全般について紹介したものとして、高橋重宏・木村真理子「子どもの権利擁護と子ども家庭サービス・システム構築への課題」『日本総合愛育研究所紀要』32集、日本総合愛育研究所、1996年。がある。
- 25) 日本政府の局長にあたる。なお、以前に私の著書『子どもの権利と児童福祉法』（前掲）248頁で、アドボカシー事務所を「副大臣直属の機関である」と書いたが、これは間違いであった。ここで訂正する。
- 26) 私は、在外研究中にアドボカシー事務所に長期間にわたり滞在し、あらゆる資料の閲覧を許された（もっとも守秘義務等についての宣誓が必要であったが）。そのため未発表の膨大な資料のコピーを入手することができた。ここでは引用の資料を明示せずに説明を行う。

なお、アドボカシー事務所長のジュディ・フィンレイが1996年来日したときの講

演記録が翻訳されている。あわせてご参照いただきたい。ジュディ・フィンレイ（平野裕二翻訳・構成）「カナダの子どもの権利擁護」『月刊子ども論』1998年1月号、クレヨンハウス、1998年／ジュディ・フィンレイ「講演・子どもの権利はどのように守られているか」『はらっぱ』1997年12月号、子ども情報研究センター、1997年／ジュディ・フィンレイ「判断の基準は『子どもの最善の利益』」『いんふおめーしょん／子どもの人権連』No.53、子どもの人権連、1997年12月。

このほか、高橋重宏「カナダの子ども家庭サービス①」高橋重宏編『子ども家庭福祉論』放送大学教材、1998年／草間吉夫「カナダの子ども家庭サービスに学ぶ」『季刊児童養護』28巻3号、全国養護施設協議会、1998年。も参考になる。

- 27) フィンレイ・前掲「カナダにおける子どもの権利擁護」12頁。
- 28) インケアの子どもたちの証言をまとめた調査報告書として、Office of the Child and Family Service Advocacy (1998). *Voices From Within : Youth Speak Out*, Queen's Printer for Ontario. がある。子どもの声を集めたとても興味深い調査研究である。同報告書の内容を日本向けに紹介したものとして、ジュディ・フィンレイ／キム・スノー「子どもたちが語る児童福祉サービスの問題点と課題」『はらっぱ』1998年2＝3月号、子ども情報研究センター、1998年。がある。
- 29) Office of the Children's Lawyer, *Annual Review 1996/97*, 参照。なお、同レポートには、事務所の“Mission”が次のように書かれている。「『子どもの弁護士』事務所は、法で定められているところに従って、オンタリオの裁判手続きおよび他の司法手続きにおいて、子どもの個人および財産にかかわる権利と義務を、調査 (investigate) し、代弁 (advocate) し、擁護 (protect) し、そして代理 (represent) する」(p1) と。
- 30) オフィシャルガーディアンというのは、「法廷での公的後見人」というような意味である。