

Ⅲ. 制度改革と児童の最善の利益

高橋重宏（駒澤大学教授、日本子ども家庭総合研究所子ども家庭福祉研究部長）

はじめに

我が国で、『子どもの最善の利益』という考え方が登場してきたのは、国連の「子どもの権利条約（案）」が提示されて以降のことである。特に、1989年国連総会で「子どもの権利条約」が採択されてからは、権利条約のキーワードとして『子どもの最善の利益』という用語が一般化した。1997年児童福祉法の改正の際、参議院厚生委員会（1997年4月10日）、衆議院厚生委員会（1997年5月30日）ともに「児童福祉法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議」が行われている。その中で「児童の権利に関する条約」の趣旨を踏まえ、児童福祉法の理念及び在り方等について早急に検討し、その結果を踏まえて必要な措置を講ずるとともに、施策の実施に当たっては、児童の最善の利益を考慮した取り扱いが図られるよう努めること。」と衆参両厚生委員会の附帯決議で明記されている。また、児童福祉法第一条の中に「子どもの最善の利益」という言葉を入れるべきだとの議論がおこなわれたが、実現はされていない。

我が国の場合、現状では、子どもの権利条約の第3条1「児童に関するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。」等に登場する「子どもの最善の利益」という用語が、目的概念的には使用されているものの、実際のサービスを提供する際の指標づくりにまではいたっていない。

筆者は1989年から1991年までカナダのトロント大学に所属したが、1989年現在でも当時のメトロポリタン・トロント子ども保護援助協会では、ソーシャルワーカーへの研修で「子どもの最善の利益の測定」というタイ

トルで、ワーカーが判断する指標を教授していた。また、オンタリオ州の「子ども家庭サービス法」（1984年）では、第一条で法の最終目標として「子どもの最善の利益」（Promote Child's Best Interests）、保護（Protection）、ウェルビーイング（Well-being）の促進を掲げている。

【子どもの最善の利益の測定】

- ◆身体的、精神的、情緒的なニーズ
- ◆子どものニーズに見合う適切なケアとトリートメント
- ◆身体的、精神的、情緒的なレベルの発達
- ◆文化的背景
- ◆宗教的信条
- ◆親との積極的な関係の重要性と家庭のメンバーとしての安全な場所の確保
- ◆親から隔離された子どもの受ける傷害の危険度
- ◆血縁あるいは養子縁組による子どもの関係性
- ◆ケアの持続の重要性
- ◆ケアの持続が断ち切られた際に子どもに与える予測される影響
- ◆子ども保護援助協会が計画するケアの長所
- ◆子どもの意志
- ◆訴訟が長期化した場合、子どもに与える影響
- ◆親元に帰った子どもが受ける傷害の危険度
- ◆裁判所が決定した判断、又は保護のニーズに対する危険度の度合い

1. 日本の動向

戦後日本の児童福祉の歴史の中で「子どもの人権」を早くから社会的に啓発してきたのは、全国社会福祉協議会児童福祉部に所属する全国養護施設協議会が中心となり、乳児福

社協議会、母子寮協議会などが協力して開催してきた「人権集会」であろう。昭和43(1968)年から『子どもの人権を守るために』と題する集会を開催している。第9回の集会は、児童憲章制定25周年を記念し昭和51年12月4日有楽町の朝日講堂で開催され、前記3団体と朝日新聞厚生文化事業団、NHK厚生文化事業団が主催し、全国人権擁護委員連合会、東京都人権擁護委員連合会が後援している。

これらの成果は、児童養護施設で生活している子どもたちの作文集養護施設協議会編『泣くものか 作文集子どもの人権10年の証言』亜紀書房、1977となって結実し、社会的に多くの影響を与えた。

さらに、全社協養護施設協議会編『続泣くものか 作文集・子どもたちからの人権の訴え』亜紀書房、1990が出版されている。

だが、我が国で、「子どもの権利」、「子どもの権利擁護」「子どもの最善の利益」という言葉が登場してくるのは国連の子どもの権利条約採択(1989年)以降である。主な子ども家庭施策の提言を見ると、以下の通りである。

- 1989年2月16日『提言 新たな「児童家庭福祉」の推進をめざして』児童家庭福祉懇談会・全国社会福祉協議会

本報告では、国連子どもの権利条約(案)の啓発・批准の促進の提言、また、オンブズマン制度の導入を提言している。

- 1993年7月29日『たくましい子供・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会報告書』子供の未来21プラン研究会・厚生省

この報告書では、子どもの権利条約が基調におかれている。そして、子ども家庭施策の基本理念として「権利主体としての子どもの位置づけ」というタイトルで、次のように述べている。

「児童の権利に関する条約」は、子どもの保護に関する親、国、地方自治体及び社会の共

同責任とともに、「権利行使の主体としての子ども」という視点を打ち出している。

児童家庭施策を推進し、個別の援助を進めるにあたっては、最大限、子ども自身の意見も反映する努力が必要であり、さらに、自己の意見を表明する力の弱い子どもたちについても、そのニーズに添った「児童の最善の利益」にかなうサービス提供がなされる体制を整備すべきである。

なお、子どもの「健全育成」を図っていくに当たっては、子どもを一定の方向に導いていくという側面のみを強調するのではなく、子どもが生まれながら有している成長、発達の可能性を最大限発揮できるように支援していくという視点が重要である。

- 1994年7月『国際家族年21世紀を担う子どもの豊かな環境づくり宣言』児童環境づくり推進会議・厚生省

本宣言では、「子どもたちの本当の声に耳を傾けよう」として、次のように呼びかけている。

「児童の権利に関する条約(子どもの権利条約)」を知っていますか。この条約は、子どもたちに備わっている権利を尊重し、子どもたちに対する保護や援助の促進と社会参画を図ることをめざしています。子どもは社会の一員です。子どもたちが素直な心で自由に意見が述べられる場を作り、その声に耳を傾けるとともに、それを受け入れる仕組みを社会に作っていきましょう。」

- 1994年12月16日『エンゼルプラン：今後の子育て支援のための施策の基本的方向について』文部・厚生・労働・建設4大臣合意

本プランでは、基本的な視点が3つ掲げられ、その第3番目に「子育て支援のための施策については、子どもの利益が最大限尊重されるよう配慮すること」とされている。

- 1995年3月24日かながわ子ども未来計画検討委員会報告書『子どもたちのたびだち

「子どもの「人権の尊重と自己実現（ウェルビーイング）」をめざして一」かながわ子ども未来計画検討委員会・神奈川県

本報告書は、子どもの権利条約を基調にしている。具体的には、「子どもの人権救済機能・代弁機能・調整機能」のシステムを新設するよう提言している。この提言が1998年10月1日に日本で最初に始まった「神奈川県子どもの人権審査委員会」で具体化されている。

- 1995年9月大阪府子ども環境づくり推進協議会『大阪府子ども総合ビジョン』、大阪府社会福祉審議会『今後の児童福祉施策のあり方について』

この報告の中で、「子どもの権利ノート」の作成と配布、「子どものアドボケート（権利擁護）委員会（仮称）」の設置等が提言されている。

- 1998年4月27日 かながわ子ども未来計画推進会議子どもの人権部会『神奈川県における「子どもの人権を守るしくみ」づくりに向けて＜子どもの人権部会報告書＞』神奈川県福祉部

この報告で、「かながわ子どもの人権相談室事業」、①子どもの人権審査委員会、②児童処遇評価事業、③相談事業（子ども人権ホットライン）、④普及・啓発事業についての具体案が提示されている。

- 1998年7月30日東京都児童福祉審議会意見具申『新たな子どもの権利保障の仕組みづくりについて』東京都福祉局
- 1998年9月11日子どもの権利擁護システム検討委員会『子どもの権利擁護システムの構築に向けた試行のあり方について』東京都福祉局
- この二つの報告書で、東京都における子どもの権利擁護システムの必要性、子どもの権利擁護委員会の具体案が提示されている。

このような流れの中で、1998年10月1日から『子どもの人権審査委員会』神奈川県

福祉部が、1998年11月1日から『子どもの権利擁護委員会』東京都がスタートしている。

また、社会福祉全体では、1992年に出版されたリーディング日本の社会保障第4巻『社会福祉』の中で、戦後の日本の社会福祉制度に影響を与えた論文が掲載され、これらの論文の解題を三浦文夫が行っている。その中で、岡村重夫の論文について以下のようなコメントが述べられている。

「岡村重夫『社会福祉と基本的人権』は、それまで社会生活上の基本的要求（社会的ニード）の充足を総合的主体的に図ることを社会福祉の目標及び機能としてきた従来の見解を発展させ、基本的人権をキー概念として再構築しようとしている。これらの主張は21世紀の社会福祉を考えるときに十分に参考にされなければならないものであろう」

日本では、「社会福祉と人権」という並列的な位置づけがされてきた。早く、オンタリオ州のような、ソーシャルワーク実践の目的が「子どもの最善の利益」の促進、子どもの権利擁護となる法制度の整備が待望される。

2. 社会福祉基礎構造改革と子どもの最善の利益

1998年6月17日中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会から『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』が公表された。改革の基本的方向として①サービスの利用者と提供者の対等な関係の確立、②個人の多様な需要への地域での総合的な支援、③幅広い需要に応える多様な主体の参入促進、④信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上、⑤情報公開等による事業運営の透明性の確保、⑥増大する費用の公平かつ公正な負担、⑦住民の積極的な参加による福祉の文化の創造等を掲げている。そして、社会福祉事業法及び関連法令の改正を含め、制度の抜本的な改革を提言している。改革の具体的内容では、

1. 社会福祉事業の推進（社会福祉事業、社

会福祉法人、サービスの利用、権利擁護、施設整備)、2. 質と効率性の確保(サービスの質、効率性、人材養成・確保)、3. 地域福祉の確立(地域福祉計画、福祉事務所等行政実施体制、社会福祉協議会、民生委員・児童委員、共同募金)について改革の方向を提言している。

この報告の中で、「権利擁護」については以下のようにまとめられている。

【権利擁護】

- 痴呆の高齢者、知的障害者、精神障害者など、自己決定能力が低下している者の権利を擁護し、地域において安心して生活を送れるよう支援する必要が高まっている。
 - 現行の禁治産・準禁治産制度などの制度は種々の観点から利用しにくい制度となっているとの指摘がされているため、自己決定の尊重、障害のある人も家庭や地域で通常の生活ができるようにする社会づくり(ノーマライゼーション)等の考え方に対応し、柔軟かつ弾力的な利用しやすい権利擁護の制度が必要となってきた。
 - このため、現在、法務省においていわゆる「成年後見制度」の検討が進められており、また、各地の社会福祉協議会等において、痴呆の高齢者、知的障害者、精神障害者等に対して日常生活の相談援助、財産管理などを行う取組が始まっている。
 - 今後、「成年後見制度」の早期導入が望まれるとともに、財産管理にとどまらず、日常生活上の支援を行うことが大変重要であることから、社会福祉の分野においても、成年後見制度や、高齢者、障害者、児童等による各種サービスの適正な利用などを援助する制度の導入、強化を図る必要がある。
- ここでの提示は、高齢者と障害者を主たる対象とした成年後見制度が中心に掲げられている。だが、オンタリオ州の子ども家庭福祉の分野のような法律に基づいた権利擁護システムが義務的に整備されていかないと、重要

な問題が看過されていくのではないかと危惧するのである。

わが国では、子どもの権利条約が批准・発効する前後から子ども家庭福祉の分野においても多様な権利擁護の取り組みが本格的に始まった。先述の、大阪府が始めた「子どもの権利ノート」の作成配布は、埼玉県、千葉県でも行われている。さらに、東京都や神奈川県でも準備がされている。北海道の児童養護施設協議会は、24施設が協定して「30項目にわたるケア基準」を策定し公表している。

さらに、1998年10月からは神奈川県が日本で初めての「子どもの人権相談室事業」をスタートさせた。この事業は①子どもの人権審査委員会(弁護士、医師、学識経験者で構成)、②児童処遇評価事業、③子どもの人権相談室事業等から構成される。これらの多様なプログラムが子ども家庭福祉のみならず、社会福祉全体で全国的に普及していくためには、改正が予定される社会福祉事業法の中にきちっと根拠が位置づけられることが必要不可欠であろう。中社審中間とりまとめで指摘されている「多様な事業主体の社会福祉への参入が一層進むと見込まれるなかで…」という民間事業者、NPO等の「福祉事業」参入を考えた際にその意味は益々重要である。さらに、当然これらの権利擁護システムの整備を社会福祉法人も受け入れ推進していかなければならない。だが、現実には、子ども家庭福祉の分野で、例えば、北海道児童養護施設協議会が策定した「ケア基準」も他の地域へ組織的に広がってはいない。

3. これからの課題

カナダの連邦政府レベルでは、「カナダ権利と自由の憲章(Canadian Charter of Rights and Freedoms,1982)」、州政府レベルでは「オンタリオ州人権基準(Ontario Human Rights Code,1981)」が基礎となり、子ども家庭福祉の分野では、「子ども家庭サービス法(Child

and Family Services Act)」によりその権利擁護システムが規定されている。

【インケアにある子どもの権利】

インケアとは、子どもが親元を離れ子ども保護援助協会等のケアを受けることを指す。子ども家庭サービス法第 13 条では、インケアの子どもの権利が明記されている。

- ①意見を表明して聴いてもらう権利
- ②自分のケア計画策定に参画する権利
- ③体罰から自由である権利
- ④適切なヘルスケアを受ける権利
- ⑤教育及び宗教の権利
- ⑥自分が理解できる方法で、法のもとでの自分の権利を知らされる権利
- ⑦里親やグループホーム等での規則、懲罰及び義務について理解する権利
- ⑧家族と接触する権利、及びプライベートに弁護士、アドボケート、オンブズマン、または、オンタリオ州州議会議員または連邦政府議会議員と話をする権利
- ⑨正当なプライバシーの権利
- ⑩苦情の訴え方やアドボカシー事務所の存在を知る権利
- ⑪年齢にあった適切な衣服を着る権利
- ⑫レクリエーションの権利

なお、この法律では、先住民の子どもや、特別な援助を必要とする青年及び非行少年の特定の権利についても規定されている。

【子どもの権利擁護サービス】

オンタリオ州には、①オンタリオ州コミュニティ・ソーシャル・サービス省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, Ministry of Community and Social Services)、②子ども法律家事務所(Office of the Children's lawyer, Ministry of the Attorney General、1995 年まではオフィシャル・ガーディアンと呼称していた)、③子どもと青少年のための正義 (Justice

for Children and Youth, 弁護士によって運営され司法省からの補助金を受け、子どものや青少年の権利を守るための弁護活動を行っている)などがある。また、民間団体としては DCI カナダ : Defense Children International Canada 等の活動がある。

子ども家庭サービス法に基づき『オンタリオ州コミュニティ・ソーシャル・サービス省子ども家庭サービスアドボカシー事務所』が設置されている。

オンタリオ州コミュニティ・ソーシャル・サービス省子ども家庭サービスアドボカシー事務所

まず、アドボカシー (advocacy) とは①自分のために発言する権限を与えること、②子ども青少年に代わって代弁し仲裁すること、インフォームドの意志決定ができるように、受けるサービスのオプションを提供することである。

子ども家庭サービスアドボカシー事務所の信念は、国連子どもの権利条約に従い、子ども及び青年は、聴いてもらう権利を擁し、敬意、尊厳、平等、寛容、協働、参画及び機会の精神のもと、社会の一員として潜在的な発達可能性を完全に達成できるように支援を受けなければならないということである。

1996 年 4 月 1 日から 1997 年 3 月 31 日までに 3,132 件のケースに対応している。サービスを受けたクライアントの年齢は、12 歳～15 歳の 31.1 % が最も多く、ついで 16 歳～17 歳が 28.1% となっている。誰から連絡が来たのを見ると、クライアント自身が 55.2 % と最多で、ついで、親及び後見人が 22.3 %、専門職員が 14.9 % の順である。

子ども家庭サービス・アドボカシー事務所の組織は、チーフ・アドボケートの所長の他にコミュニティ・ソーシャル・サービス省担当 6 人、教育訓練省担当 2 人、司法・更正担当 1.6 人のアドボケートが専従している。特に、州省際諮問委員会が重要である。各省

から権限を持った代表が集まり、法律の谷間で起こる問題の一つ一つのケースについて検討し、チーフ・アドボケートを中心に子どもの権利擁護をしていくことである。

【アドボカシーの機能】

- ① 子どもに代わって下される重要な決定が、子どもに影響を与える場合、決定の過程で子ども自身が発言できることを保障し、聴いてもらう権利を保障する。
- ② 自分で責任が取れる決定を自分で下せるように学ぶ機会を提供する。
- ③ 虐待があった時に苦情を言ったり、公共のレジデンス、グループ・ホーム、里親等で受けているケアに関して心配なことがあったら発言する権限を保障する。
- ④ 特別な状況では、第三者の精密な調査が必要である。
- ⑤ 処遇困難、複雑なケース、あるいは複数のサービスセクターや多くの機関にまたがるケースの場合、焦点となる機能を提供する。

子ども家庭サービス法での規定

第 102 条 子ども家庭サービス・アドボカシー事務所は、英語名では“Office of Child and Family Service Advocacy”、仏語名では“Bureau d'assistance a l'enfance et a la famille”で存続する、

- (a) アドボカシーの制度を整合・調整、運営・管理し、法廷以外において、認可を受けたサービス、または、認可を受けた施設が購入しているサービスを受けているか、求めている子ども家庭を代弁し、
- (b) これらの子ども及び家庭の利害に関係する事柄や問題について、大臣に助言し、
- (c) この法律、または、1984 年に改訂された他の法律の中の C.55, S.98 の基での規定によって与えられた、他の同じ様な機能を実践する。

第 103 条 (1) 子どもは以下の権利を持つ

(a) 定期的に、プライベートに家族と話したり、家族を訪問したり、家族の訪問を受けたりできる。但し、条項(2)の条件がある。

(b) プライベートに、以下の人と話したり訪問を受けたりできる。

(i) 子どもの弁護士

(ii) 102 条に基づき、子ども家庭サービスアドボカシー事務所によって任命された代弁者（アドボケイト）を含む、

他に子どもを代弁する人

(iii) オンブズマン法の基で任命されたオンブズマン、及びオンブズマンの職員

(iv) オンタリオ州議会の議員、又はカナダ連邦議会の議員

(c) 他人によって読まれたり、検査されたり、検問を受けることなく郵便物を出したり受け取ったりできる。但し、条項(3)の条件がある。

第 108 条 保護を受けている子どもは、子どもが理解できるレベルの言葉で、以下の事項を知らされる権利を持つ。

(a) この条項で規定されている子どもの権利

(b) 内部の苦情処理手続き

(c) 子ども家庭サービスアドボカシー事務所の存在

(d) 12 歳以上の子どもに提供されている再審査の手続き

(e) 子どもが留置されている場合、IV条（少年犯罪）第 97 項に基づく再審査の手続き

(f) 保護されている子どもの責任

(g) 居住サービス施設での、懲戒手続きを含む、日常の運営に関する規則

以上の事柄は、居住施設へ受け入れられた段階で、実質的に子どもが理解できるレベルで説明を受ける。

以上、我が国においても、ぜひ児童福祉法の中に、「子どもの最善の利益」、「子どもの

権利擁護」について明記してゆくこと、「子どもの権利・責任ノート」等の根拠の条文を明記することが必要不可欠な課題となる。

<参考文献>

- ①高橋重宏『ウェルフェアからウェルビーイングへ—子どもと親のウェルビーイングの促進：カナダの取り組みに学ぶ』川島書店,1994.
- ②高橋重宏『子ども家庭福祉論—子どもと親のウェルビーイングの促進—』放送大学教育振興会,1998.
- ③高橋重宏訳『レジデンシャル・ケアの児童とティーンエイジャーのための手引き』資生堂社会福祉事業財団,1992.
- ④日本総合愛育研究所子ども家庭サービス教育・研究ネットワーク編『子ども家庭施策の動向』ミネルヴァ書房,1996.
- ⑤社会保障研究所編『リーディングス日本の社会保障 4 社会福祉』有斐閣,1992.
- ⑥許斐 有『子どもの権利と児童福祉法』信山社、1996.



はじめに

我が国で、『子どもの最善の利益』という考え方が登場してきたのは、国連の「子どもの権利条約(案)」が提示されて以降のことである。特に、1989年国連総会で「子どもの権利条約」が採択されてからは、権利条約のキーワードとして『子どもの最善の利益』という用語が一般化した。1997年児童福祉法の改正の際、参議院厚生委員会(1997年4月10日)、衆議院厚生委員会(1997年5月30日)ともに「児童福祉法等の}部を改正する法律案に対する附帯決議」が行われている。その中で「児童の権利に関する条約」の趣旨を踏まえ、児童福祉法の理念及び在り方等について早急に検討し、その結果を踏まえて必要な措置を講ずるとともに、施策の実施に当たっては、児童の最善の利益を考慮した取り扱いが図られるよう努めること。」と衆参両厚生委員会の附帯決議で明記されている。また、児童福祉法第一条の中に「子どもの最善の利益」という言葉を入れるべきだとの議論がおこなわれたが、実現はされていない。

我が国の場合、現状では、子どもの権利条約の第3条1「児童に関するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。」等に登場する「子どもの最善の利益」という用語が、目的概念的には使用されているものの、実際のサービスを提供する際の指標づくりにまではいたっていない。

筆者は1989年から1991年までカナダのトロント大学に所属したが、1989年現在でも当時のメトロポリタン・トロント子ども保護援助協会では、ソーシャルワーカーへの研修で「子どもの最善の利益の測定」というタイトルで、ワーカーが判断する指標を教授していた。また、オンタリオ州の「子ども家庭サービス法」(1984年)では、第一条で法の最終目標として「子どもの最善の利益」(Promo ChildsBcstIntcrests)、保護(Protccction)、ウェルビーイング(Wen-bcing)の促進を掲げている。