

社会福祉の実効性と国際的基準

市民的レベルと国家的レベルとの協同

植 木 信 一

市民的レベルと国家的レベルとの関係

市民の組織と公的機関との協同が保障されることは、当該国の諸法令をより有効の実効性のあるものに練り上げる過程で、重要であるといわれています。それは、該当する権利性がいかに保障されるかということであり、権利の主体である市民的レベルの意思が反映されなければ意味のないものになってしまうからではないでしょうか。

ところで、中央大学の堀尾輝久氏は、「新しい価値意識はどこかの極から発する一元的支配価値とは違い、そこに存在するものの存在要求を軸とし、個別的なものを読み、それらをつなぐものとして見えてこよう。

その向こうに普遍へと開かれた価値観の成立が予想される」と述べ、国際的基準に関する考え方に示唆を与えようとしています。

社会福祉が、社会システムの構造的矛盾の補完として存在するならば、その内容に、市民的レベルにおける声が反映されなければ、やはり意味がありません。国家的レベルにおける社会福祉の施策や法整備に、市民的レベルでの関わりをもって、はじめて有効の実効性のあるものになる。そうした、市民的レベルと国家的レベルとの協同こそが、国際的基準として認識されなければなりません。

子どもオンブズマン（オンブズパーソン） 制度による協同

スウェーデンの「子どもオンブズマン」は、一九九三年にスタートしています。それ以前に国からの委託を受けた「子どもオンブズマン」はなく、「児童の権利に関する条約」の批准（一九九〇年）に伴い、社会のなかで子どもが自らの権利を守るために、「子どもオンブズマン」が必要ということになったのです。

そもそも「オンブズマン」は、スウェーデンの考え方であると言われています。ただし、欧州ネットワークを形成する「子どもオンブズマン」は、一九八一年にノルウェーで発足し、一九九九年現在で十一カ国が参加しています。スウェーデンにおいては、一八〇九年からの「議会オンブズマン」が最初で、それは現在でも残っています。その他、「機会均等オンブズマン」、「差別に対するオンブズマン」、「報道オンブズマン」、「消費者オンブズマン」等、今日までに七つのオンブズマンが作られています。

内閣より、子ども・少年の権利を大切にするという趣旨に基づいて委託され、国連の「児童の権利に関する条約」の内容に基づいて仕事を行うこととなります。

任命期間は六年間で、必要に応じてさらに一〜三年程度延長することが可能です。

その仕事内容は、一、啓蒙活動……「児童の権利に関する条約」の内容を国内に広める役割を担う。二、子どもの意見表明権（児童の権利に関する条約第十二条）を理念にとどめず、具体化させること。例えば、コミュニケーション（自治単位）や学校等に出向いて、実際の子どもたちの意見を直接聞くというような活動を通して、子ども自身が自らの権利として認識し受け入れることが可能。三、「レミス機関」としての役割、等です。

「レミス機関」とは、国が法律等を作ったり改正する場合に、さまざまな団体や組織が、それぞれの立場から意見や提案をし、それが実際の内容に反映される仕組みのことです。具体的には、国が調査等を行う際に、国からの委託機関（諮問機関）として、子どもの権利の観点から、調査委員会に、子どもの意見を代表するものとしての役割を担い、出席することができません。したがって、法律等の作成の際には、最初から子どもの権利や意見が配慮され反映される仕組みになっているのです。「子どもオンブズマン」は、こうした「レミス機関」の一部として重要な役割を担っています。「レミス機関」による一定の影響は、報告書に

よる政策提言という形で、調査委員会による法律策定や改正に活かされることになるわけです。

その他、毎年、政府に対し、子どもの権利的・物理的環境についての「報告書」を提出しており、三年ごとに、スウェーデン環境庁との「共同報告書」を提出しています。

日本におけるオンブズマン（オンブズパーソン）組織は、市民的レベルにおいて、注目される活動が発達しつつあります。しかし、それを反映させるための国家的レベルとの協同のしくみは、発達途上にあるのが現状です。最近では、相次ぐ児童虐待問題を背景に、「子どもの人権オンブズパーソン」の活動が注目されつつありますが、全国的な広がりや、関係機関との連携の広がりには、これからの課題です。

日本国内の児童相談所における児童虐待の相談件数は、一九九五年から毎年、三〜五割の割合で増加し続けています。これは、児童虐待の件数が増えたことを意味するのではなく、児童相談所の機能が果たされていることを意味するものとして評価できます。しかし、児童の権利に関する条約、特に「第十二条の意見表明権」がどこまで国内の諸場面に活かされているかという点に関しては、児童相談所の役割だけでは限界が

あります。したがって、「子どもオンブズマン（オンブズパーソン）」の存在と実効性、そして公的機関等との協同が、必要かつ重要になってくるのではないのでしょうか。

スウェーデンの「子どもオンブズマン」が、市民的レベルと国家的レベルとのコーディネート役割を果たしていることも分かるように、日本においても、コーディネータ的存在がなければ、一九九四年の児童に関する条約の批准も、効果を発揮しきれないことになります。例えば、NPO法人に一定の権限を委託することで、より有効的な活用も可能でしょうし、改革の渦中にある特殊法人にそうした役割を与えてみることで、存在意義のあるものに改革することも可能ではないでしょうか。ただしその際、児童の権利に関する条約に適合している部分のみを取り上げて終わるのではなく、むしろ「適合していない部分」を積極的に取り上げ、弁証法的に反映できる体制づくりが、その実効性を左右するものと思われれます。

NPO組織による協同

「レッド・バーン」は、スウェーデンにおける子どもの権利とその計画の実施に努力する、スウェーデン

のNPO組織です。その権限は、具体的な援助計画を持つ支援と調査を兼ね備えながら、国連の児童の権利に関する条約の内容を実施に移すことにあります。

有志の個人会員を基礎として、政党や宗教連合には参加しない自発的・民主的な組織で、十一万人の会員と五万三千を超えるスポンサーと、二十万人の寄付者やその合計で二十五万人もの支援者を持っています（一九九九年現在）。一九九四年の収入は、三億二千七百万スウェーデンクローネ（約四千五百万ドル）あったそうです。

また、国連の経済・社会会議において協議する地位を持つ、「子どもを守る国際連合（ISCAC）」に加盟していることで、社会的な信用と権限を得ています。

国際的動向は、世界的な競争の最大の犠牲者であった子どもたちを、ふたたびその過ちに巻き込まないという反省から、「児童の権利に関するジュネーブ宣言」（一九二四年国際連盟採択）、「児童権利宣言」（一九五九年国際連合採択）を取り上げ、ソーシャル・サービスを最初に受けるのは子どもたちであるとしました。それをさらに国際的拘束力のある「児童の権利に関する条約」にしようとする動きが生まれ、ポーランド政府が特に強く主張することになるのですが、その

ポーランド政府が作成した条約案を支持しない国があったことから、さらに十分な調査と意見交換をフィードバックさせたのでした。その意見交換にNPO組織である「レッド・バーン」も参加し、具体的な条約内容に多くの影響を与えることになるのです。

児童の権利に関する条約（一九八九年国際連合採択・一九九〇年スウェーデン批准）の、「第四条（条約の広報）」と「第四条（締約国の報告の義務）」は、特に関わりの深い部分となっています。その「条約の広報」を遂行するため「基金」（政府の資金）を創設し、子どもの年齢に合わせて三種類の「子どもの権利ハンドブック」を作成・配布することで、子どもに対する広報を可能にしています。また、（締約国の報告の義務）に関しては、国内法が条約に照らし合わせて遂行されているかどうかを監視するのが「レッド・バーン」の役割となっています。あくまで民主的立場から、その役割を引き受けているのが特徴です。

たとえば、移民の子どものための事項やハンディキャップに対する配慮が足りないなどの事実は、社会的差別につながることになり、つまり、「レッド・バーン」が考える「報告の義務」とは、条約が国内において、「いかに守られていないか」を報告することにあ

ります。そうした姿勢は、限りなく弁証法的で建設的に思えます。

「レッド・バーン」の作成する「報告書」は、経済のみならず政治も子どものことを取り上げなければならぬことを強調しており、それを国連に報告することで、その内容がスウェーデン国内の政策にフィードバックされます。つまり、国連との関係性において、市民的レベルの意見が、国内の経済や政治に大きな影響力を持たせています。国家的レベルもそれを奨励しているのです。スウェーデンの大臣が、「レッド・バーン」に直接訪れて必要な報告をし、質疑を交換することもあるそうです。もちろんその結果は、国内法に反映されています。

政府の支援も含めた一定の財政基盤もさることながら、確実な実効性を発揮し、実績をあげることで、国内においても国外においても大きな信頼を得ています。また、市民的レベルにおけるNPO組織であるにも関わらず、国家的レベルから政策的意見者として重要視されている事実は、市民的レベルと国家的レベルの間の信頼によるものであり、そうした政策への参画が、社会福祉等に実効性を持たせているものと考えられます。

国際的基準の再考

多くの子どもが犠牲となった、第二次世界大戦中、ポーランドの医師であり教育者であった「ヤヌシュ・コルチャック」は、自ら経営する二つの児童養護施設（ドムシュロット・ナッシュドム）の子どもたちと共に、トレブリンカ強制収容所行き直行列車に乗り込みます。コルチャックは、その直前に恩赦によって、強制収容所行きを免れているのですが、こう言ってそれを退けます。「あなた方は間違っている、まず子どもたちのことを……」。

国家的レベルが独り歩きしてしまったりどうなるかは、すでに歴史的事実が物語っているはずですが、そしてそれが、国際的基準でないことも明らかです。

国家的レベルが市民的レベルとどう協同できるかによって、社会福祉の実効性さえも左右されてしまいます。ポーランド政府が、かたくなに児童の権利に関する条約にこだわり、スウェーデン政府が、市民的レベルとの協同を重要視する理由はこのあたりにあると言ってもよいのではないのでしょうか。

（うえき しんいち・県立新潟女子短期大学）