

提言書

「子どもの権利を保障する法律
(仮称:子ども基本法)および
制度に関する研究会 提言書」

2020年9月

公益財団法人 日本財団



目次

子ども基本法の制定に向けて	1
エグゼクティブ・サマリー.....	2
1. はじめに.....	4
2. 「子ども基本法」が必要とされる背景.....	7
3. 「子ども基本法」の柱建てに関する試案.....	29
4. おわりに.....	43
提言書の執筆に寄せて	46
資料編.....	48

子ども基本法の制定に向けて

日本財団会長 笹川陽平

近年は、日本の子どもに関する悲しいニュースが後を絶たない。特に 2018 年 3 月に目黒区で亡くなった 5 歳の船戸結愛ちゃんの事件と、2019 年 1 月に千葉県野田市で 10 歳で亡くなった栗原心愛ちゃんの事件は、記憶に新しい。残念なことは、児童相談所、警察、学校などの子どもを救うための機関がすでにかかっていたにもかかわらず、この二人を救うことができなかったという事実である。特に心愛ちゃんの事件では、学校側がアンケートを父親に見せていたことがわかっており、子どもの権利を守るという姿勢が不十分だと言わざるを得ない。

これは学校や児童相談所だけの問題ではなく、社会全体が子どもの権利を軽視し、それを守る仕組みを構築してこなかった結果である。日本が子どもの権利条約を批准したのは 26 年前の 1994 年だが、当時の政府は国内法ですでに子どもの権利は守られているという姿勢で、国内法の整備を行わなかった。しかし現実には条約を国内法におとしこまなくては、なかなかその理念や実践は浸透しない。例えばセーブ・ザ・チルドレンの調査では、大人の 4 割、子ども 3 割が子どもの権利条約について、知らない、と答えている。

日本が子どもの権利条約を批准した当時は、まだ虐待やいじめの問題は今ほど注目をあびていなかった。しかし、児童相談所の児童虐待相談対応件数は、1994 年当時の 1961 件と比較して 2019 年には 16 万件となり、80 倍にも達している。いじめの件数も当時の 5 万 6000 件から 54 万件と 10 倍に達している。

このように、子どもを取り巻く環境は厳しさを増しており、今一度、現在の日本で子どもの権利を守る仕組みを見直す必要があるのではないか。こうした考えから、日本財団では「子どもの権利を保障する法律（仮称：子ども基本法）および制度に関する研究会」を立ち上げ、提言を作成することにした。委員およびアドバイザーとして参加いただいた先生方には、闊達な議論を頂いたことに御礼を申し上げます。子どもにまつわる問題は数多くあるが、本研究会では、日本子ども虐待防止学会理事長をつとめる奥山眞紀子先生を座長とし、主に虐待や社会的養護など児童福祉にかかわる専門家から声を上げることを主眼に置いた。

2020 年 5 月の発表で、子どもの数（15 歳未満人口）は前年より 18 万人少ない 1,533 万人と 38 年連続で減少。子どもの割合も 12.1%と 45 年連続の低下となり、いずれも過去最少を更新した。日本では少子化が叫ばれて久しい。せめてこれから生まれてくる子ども達と今を生きる子ども達の権利を尊重する社会にしていきたい。

エグゼクティブ・サマリー

○子どもを取り巻く環境の変化と課題の拡大

日本が1994年に子どもの権利条約を批准してから25年が経過したが、その間、子どもを取り巻く社会環境は大きく変化した。日本政府は批准の際に現行法で子どもの権利は守られているとの立場を取り、国内法の整備を行わなかった。しかし少子化により子どもの総数が減少しているにも関わらず、児童虐待通報は急増し、いじめ、自死、不登校などが深刻さを増す現状にみられるように、子どもの生きづらさはかつてない水準に高まっている。このような日本の状況を、子どもの権利条約における「一般原則」（生命・生存・発達への権利、子どもの意見の尊重、子どもの最善の利益の確保、あらゆる差別の禁止）に照らしてみると、子どもの権利が守られているとはいえない状況にある。

子どもの権利を守るためには、まず権利を知らなければならないが、セーブ・ザ・チルドレンのアンケートによると「子どもの権利条約」について聞いたことがないという大人が42.9%と半数近い。子どもに関わる専門職ですら子どもの権利を認識していない現状があり、国内法に落とし込まれていない弊害といえる。

○「子ども基本法」制定の必要性

上記のように子どもの権利侵害が多く存在する背景の一つとして、日本では子どもに関わるあらゆる場面で子どもの権利が守られるべきと定める国レベルの法律が存在しないことがあげられる。2016年の児童福祉法改正で、その理念に子どもの意見の尊重や子どもの最善の利益の優先が明記されたことは画期的であったが、教育、司法分野において及ぶものではない。子どもの権利侵害に関する裁判においても、条約を基盤とした判例はなく、国内法に定められていない影響が大きい。

障害者や女性の権利については障害者基本法や男女共同参画社会基本法といった形で基本法が制定されているように、子どもをめぐる問題を抜本的に解決し、養育、教育、保健、医療、福祉等の子どもの権利施策を幅広く、整合性をもって実施するには、子どもの権利に関する国の基本方針、理念及び子どもの権利保障のための原理原則が定められる必要がある。そのためには、憲法及び国際法上認められる子どもの権利を、包括的に保障する「基本法」という法形式によるのが適切である。そこでは、子どもの権利に関する国の基本方針、理念及び子どもの権利保障のための原理原則を定める必要がある。

○基本法の柱建て試案①：理念と責務

子ども基本法では、「子ども」を冠する基本法として、名実ともに子どもが中心に据えられた法律とすべきである。そこでは、子どもはその発達上の状態ゆえに特に人権

侵害を受けやすい特性を考慮し、個々の子どもの年齢や発達の状況を十分踏まえつつ、子どもを権利の主体として捉え、子どもの権利条約の一般原則をはじめとした子どもの諸権利を社会全体で遵守する必要性を明記する。特に、国や地方の行政機関では、子どもの問題の解決や政策立案において部局連携による一体的な推進体制を構築する。

○基本法の柱建て試案②：基本的施策

第一に、国で子どもの権利の推進に向けた年間計画を策定し、実効性の担保に主眼を置いた内容を毎年度策定し、閣議決定することを規定する。第二に、子どもに関する主要な計画を、子どもの権利を中心として省庁横断的に整理・調整するため、国に「子ども総合政策本部（仮称）」を設置し、前述の年間計画を行政内から総合的に調整し各省庁・部局の政策の改善促進を牽引する。第三に、正確な現状把握や予防的政策による積極的な権利保障の実現のため、省庁横断データベース等の調査研究基盤を整備し、行政から独立した主体に政策改善に寄与する分析を担わせる。第四に、子どもに対応する専門職員の確保、調査研究、啓発活動など、制度の設計から運用に至るまでの様々な過程について国・地方が財政的支援を講じるよう規定する。

○基本法の柱建て試案③：「(仮称) 子どもコミッショナー」の設置

現在、日本のごく一部の自治体で子どもオンブズパーソンや子どもの権利委員会など、子どもの SOS を受け止めて解決をはかる取り組みが実施されている。しかし子どもの権利保障に特化した国レベルの独立した子どもの権利擁護機関（(仮称) 子どもコミッショナー）は存在しない。子どもは自らがその権利侵害を訴えることが難しく、弱い立場にあるため、子ども基本法によって、子どもの権利を守ることに特化した「(仮称) 子どもコミッショナー」が必要であると明記すべきである。子どもコミッショナーには様々な機能が必要となるが、特に重要なのは組織運営及び活動における独立性であるため、政府の外局として置かれる合議制の行政委員会の形態をとることが妥当である。

子どもコミッショナーは、子どもの権利条約に照らして制度の構築・運用を監視する機能として、法に基づく調査権を持ち、関係機関に対する報告請求権の行使も可能とする。また、調査に基づく勧告権を持ち、勧告を受けた主体はその対応について報告義務を負うとともに、政策に関する提言事項等は子どもコミッショナー自身が国会に直接報告できるものとする。

1. はじめに

(1) 生きづらさの危機に直面する子ども

日本が子どもの権利条約に批准した 1996 年時点において、日本政府は子どもの権利がその当時の国内法で対応できているとする見解を示していた。これは端的に、条約批准当時の宮澤喜一首相の国会答弁に表れており¹、現政権でも同様の解釈が踏襲されている²。国連子どもの権利委員会から「子どもの権利に関する包括的な法律を採択し、かつ国内法を条約の原則および規定と完全に調和させるための措置をとるよう、強く勧告」³されながらも、依然、日本政府に検討の動きは見られない。

しかしながら、この 25 年間で日本国内における子どもをめぐる環境は大きく変化し、ますます厳しさを増している。少子化により子どもの総数が減少しているにも関わらず、児童虐待相談対応件数、児童生徒のいじめ認知件数、児童生徒自殺者数は過去最多かつ増加傾向が続いている。また意識についても、例えば日本の若者は諸外国と比較して、自分自身に満足していたり、自分に長所があると感じていたりする割合⁴や、自分で国や社会を変えられると思う割合⁵も最も低い。これらの実態からも、子どもの生きづらさがかつてない水準に高まっていることは自明であり、日本の将来を担うべき子どもがいま危機に直面していると言える。

一方で市民社会に目を向けると、子どもの権利条約という言葉自体を聞いたことがない子どもが約 3 割、大人は約 4 割とされる⁶。子どもの権利の尊重は、子どもだけでなく、大人も含めた市民社会によって初めて作り上げられるものであるが、市民社会において、言葉自体さえ、これほどに認知がされていないことは、子どもの生きづらさを一層危機的状況に至らしめる。

¹ 第 126 回国会本会議第 20 号（参議院、平成 5 年 5 月 28 日）の質疑で「この条約に定められておりますもろもろの権利につきまして、その内容の多くは我が国憲法を初めとする現行の国内法制で既に保障されているものと思っておりますが、しかし、この条約を締結することによりまして、法制度の面ばかりでなく、意識の面、行政の実態の面で一層努力をしていくべき契機にいたすべきものというふうに考えております。」と述べている。

² 国連子どもの権利委員会からの第 4 回・第 5 回日本政府報告に関する質問事項に対する「日本政府回答」（2018 年 12 月 17 日に外務省サイトで日本語版を公表）では、児童の権利に関する包括的な法律を採択する計画についての回答の中で「本条約を国内で実施するために必要な法整備はなされていると考える。」としている。

³ 子どもの権利委員会「日本の第 4 回・第 5 回統合定期報告書に関する総括所見」（日本語訳：子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議）

⁴ 内閣府「我が国と諸外国の若者の意識に関する調査（平成 30 年度）」（2019 年 6 月）で、日本・韓国・アメリカ・イギリス・ドイツ・フランス・スウェーデンの計 7 か国における満 13～29 歳へのアンケート調査結果では、「そう思う」の合計割合がそれぞれ 45.1%、62.3%と調査国中最も低い。

⁵ 日本財団「18 歳意識調査」（2019 年 11 月 30 日）で、日本・インド・インドネシア・韓国・ベトナム・中国・イギリス・アメリカ・ドイツの計 9 か国における 17～19 歳へのアンケート調査結果として、「はい」と回答した割合が 18.3%にとどまり調査国中で最低である。

⁶ セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「子どもの権利条約採択 30 年日本批准 25 年 3 万人アンケートから見る子どもの権利に関する意識」では、子どもの権利条約に関して「聞いたことがない」との回答が、子ども（15～17 歳）で 31.5%、大人（18 歳以上）で 42.9%だった。

(2) 権利保障のためには体制面にも実効面にも問題

このような状況を踏まえると、日本における子どもの権利の保障はまったく不十分な状況だと認めざるを得ない。世界人権宣言に連なる個別の人権分野のうち、子どもの権利条約のように特定の層を対象とした条約は、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約と障害者の権利に関する条約の2つが挙げられるが、これらと比較しても、子どもの権利条約だけが基本法や基本計画を持たず、制度改善やモニタリング機能を果たす機構の設定もないなど、制度としての体制には多くの不備が指摘できる。

また、憲法第98条第2項で国際条約の順守が謳われており、条約批准によりそのまま国内的効力が認められると解釈できるものの、実際に子どもの権利条約を根拠として適用した判例はこれまで示されたことがない⁷。加えて、子どもの権利に関する総合条例を定めている自治体は2019年4月時点で48市区町村、子ども条例に基づく子どもの相談・救済機関（公的第三者機関）を設置している自治体は2019年6月時点で34市区町村ある⁸ものの、いずれも全自治体の2~3%程度を占めるにとどまる。そのため、実効面でみても、子どもの権利条約が意図した機能が発揮されているとは言えない状況にある。

(3) 新法制定の必要性和その影響範囲

日本ではいま、子どもの権利条約が定める権利の主体として子どもの位置づけを再確認することで、確実に権利を保障することが求められる。その際、条約の批准だけでは体制面でも実効面でも十分に達成されなかったことを鑑みて、立法による履行を図る必要性を改めて強調したい。

ただし、既存の個別法を修正する現在のアプローチでは、行政の縦割りの弊害及び制度改善メカニズムの欠如という問題は解決されない。例えば、平成28年改正児童福祉法の理念では子どもの権利条約の精神に則り子どもを権利の主体として明文化した上で、子どもの意見の尊重や最善の利益の考慮が明確に盛り込まれたことは画期的だが、教育や司法など隣接領域との整合性は図られておらず制度上の遺漏がある。子どもの生活のあらゆる場面において子どもの権利保障を確実に実現するには、社会としての方針を示した包括的な基本法を新たに制定することが不可欠である。

さらには、立法という形での行政による対応だけでなく、市民社会との協働及び継続的対話も一層の促進が望まれる。千葉県野田市での小学4年生の女の子の虐待死事件では、子どもが学校へ助けを訴える手紙を虐待当事者の父親に渡してしまったことに代表されるように、子どもに関わる行政機関の中でさえ、子どもの権利に対する認識が徹底されていない。子どもの命を守るためには、新法の規定に基づく行政機関の

⁷ 日本弁護士連合会「子どもの権利条約に基づく第3回日本政府報告及び武力紛争における子ども・子ども売買各選択議定書第1回日本政府報告に関する日本弁護士連合会の報告書」（2009年7月17日）より。

⁸ 子どもの権利条約総合研究所資料より。

機能改善だけでは必要十分とは言えず、法制定を契機として、子どもを取り巻く家族やコミュニティなど子どもに関わるすべての人々が子どもの権利に対する認識を新たにすることが求められる。

2. 「子ども基本法」が必要とされる背景

(1) 「子どもの権利条約」一般原則に照らした日本の状況

子どもの権利条約では、生命・生存・発達への権利（第6条）、子どもの意見の尊重（第12条）、子どもの最善の利益の確保（第3条）、あらゆる差別の禁止（第2条）を一般原則としている。ここでは、これらの一般原則それぞれに照らした現在の日本の状況を、統計・調査、法制度、専門家意見などを踏まえて考察している。

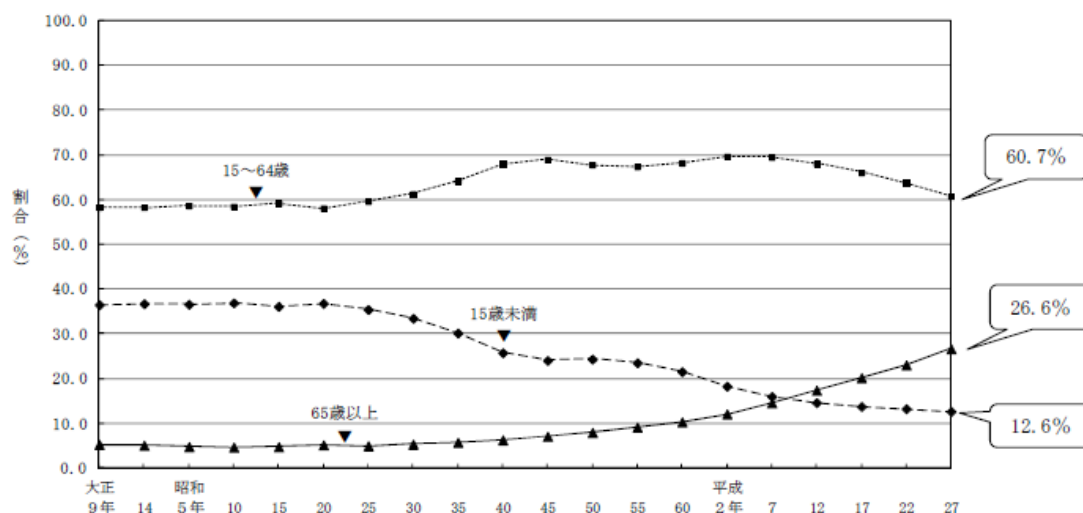
① 生命、生存及び発達に対する権利

子どもの権利条約批准後 25 年間で子どもを取り巻く環境が大きく変化したことは、子どもやその家族の人口動態だけを見ても明らかである（「図表 1 15 歳未満人口の推移」及び「図表 2 児童の有無の年次推移」を参照）。また、児童福祉・教育・司法など、社会政策に関連した統計を見ても、子どもの生存権や発達権が損なわれていること、それらの課題が近年特に拡大していることが分かる（図表 3～図表 11）。

これらの課題の根底にある原因は単純に説明できるものではなく、複雑な要素が絡んでいる（例：虐待、いじめ）。そのため、生命、生存及び発達に対する権利だけをとっても、当然に包括的な対応が必要である。

ここからは、各統計を個別に見ていく。まず、図表 1 15 歳未満人口の推移を見ると、15 歳未満人口は減少の一途を辿り、昭和 35 年の 3 割程度と比べても、現在は全人口の 1 割程度に留まり、「マイノリティ」とも言える存在になっている。

図表 1 15 歳未満人口の推移

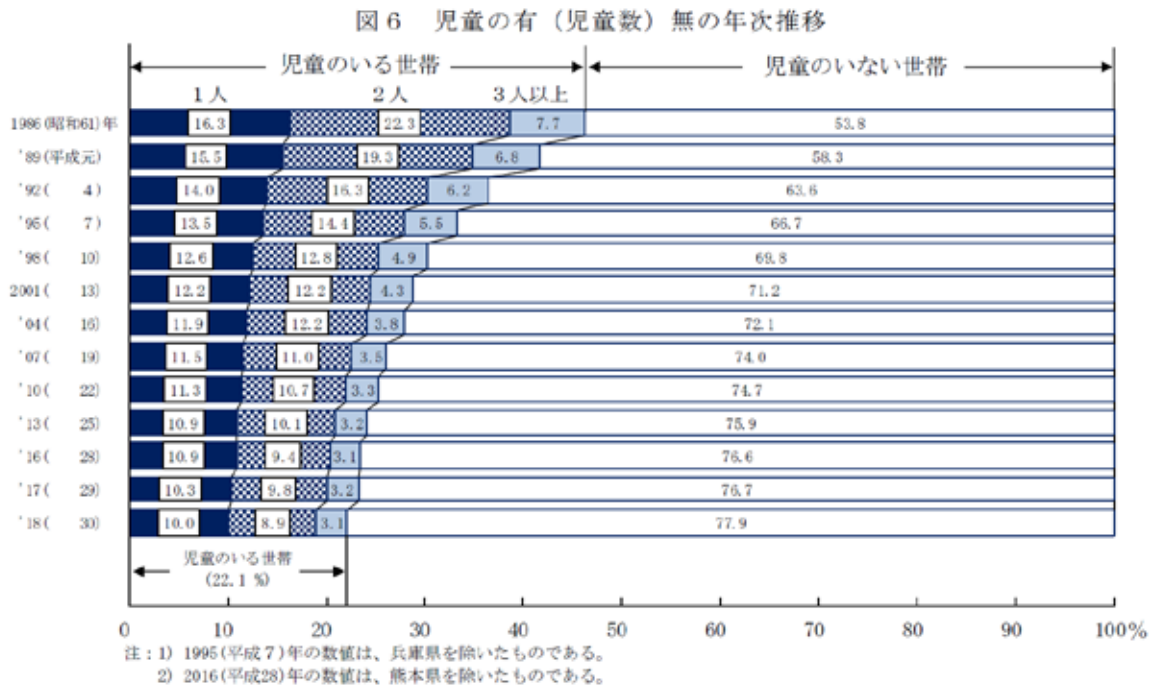


15 歳未満人口は減少の一途を辿り、現在全人口の 1 割程度に留まる「マイノリティ」に

(出所) 平成 27 年国勢調査 人口等基本集計結果 結果の概要 図Ⅱ-1-1 (総務省統計局)
(グレー部分のコメントは事務局加筆。以下同様。)

図表 2 児童の有無の年次推移では、1986 年以降の児童の有無を表しているが、児童のいる世帯は減少傾向にあり、1986 年の 46%程度だった割合が 2018 年には 22%程度にまで下がっている。さらに、2007 年以降児童のいる世帯で最も多い項目「児童 1 人」の割合であり、日本の世帯に占める児童の割合が大きく変化していると言える。

図表 2 児童の有無の年次推移



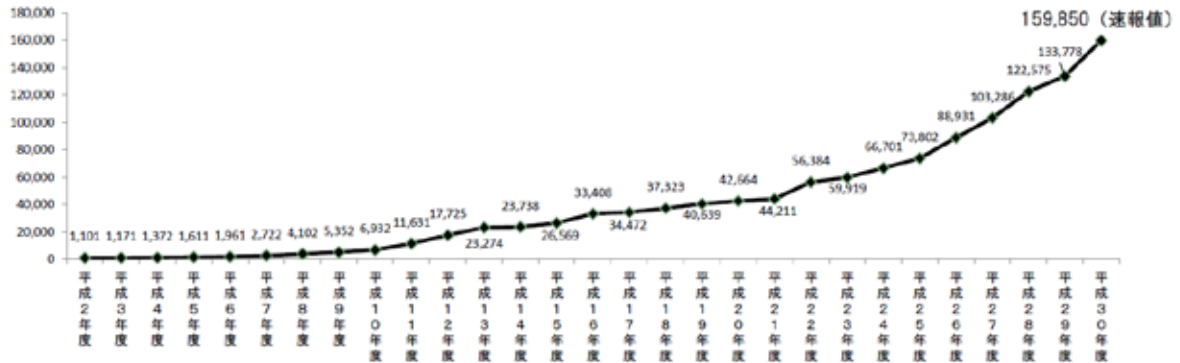
児童のいる世帯は減少傾向にあり、平成 19 年以降児童のいる世帯で最も多いのは「児童 1 人」

(出所) 平成 30 年国民生活基礎調査 (平成 28 年) 結果の概要 図 6 (厚生労働省)

人口動態に続いて、児童福祉・教育・司法など、社会政策に関連した統計を見てみよう。まず、重大な子どもへの権利侵害である、児童虐待に焦点を当てる。図表 3 平成 30 年度の児童相談所での児童虐待相談対応件数では、平成 2 年度以降の児童虐待対応件数が示されている。平成 2 年度以降、相談対応件数は増加の一途を辿り、平成 30 年度時点で過去最多の約 16 万件に達している。子どもの権利条約批准の平成 6 年度と比較しても 80 倍以上となっており、児童虐待への対応は喫緊の課題となっている。

図表 3 平成 30 年度の児童相談所での児童虐待相談対応件数

児童虐待相談対応件数の推移



年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度 (速報値)
件数	42,664	44,211	56,384	59,919	66,701	73,802	88,931	103,286	122,575	133,778	159,850
対前年度比	105.0%	103.6%	-	-	111.3%	110.6%	120.5%	116.1%	118.7%	109.1%	119.5%

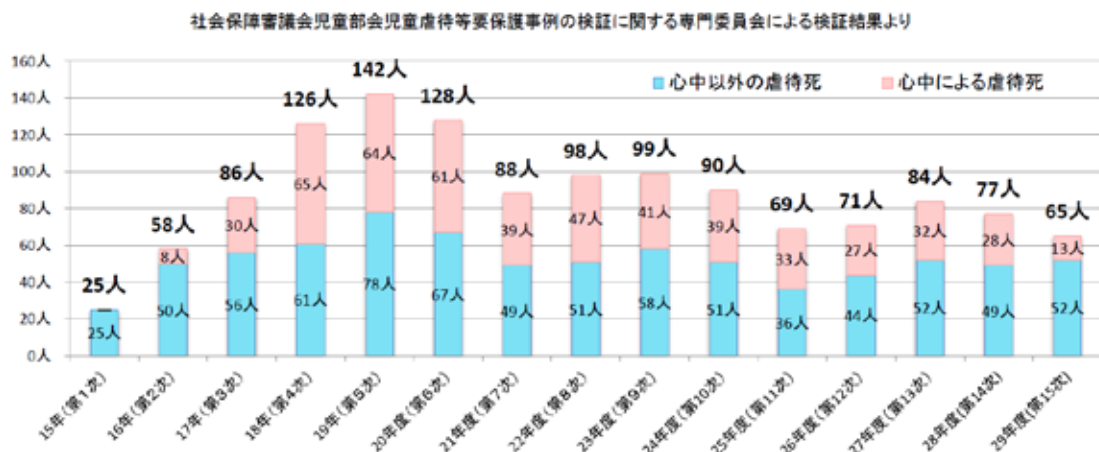
注) 平成22年度の件数は、東日本大震災の影響により、福島県を除いて集計した数値。

児童虐待対応件数は平成 30 年度時点で過去最多の約 16 万件
年々増加傾向にあり、子どもの権利条約批准の平成 6 年度と比較すると 80 倍以上に

(出所) 平成 30 年度の児童相談所での児童虐待相談対応件数の結果 (厚生労働省)

同様に、図表 4 児童虐待による死亡事例の推移を見ても、児童虐待を取り巻く状況が厳しいことが分かる。児童虐待による死亡事例は直近でも 60 名を超え、平成 25 年度以降も状況が改善されていないことが読み取れる。

図表 4 児童虐待による死亡事例の推移



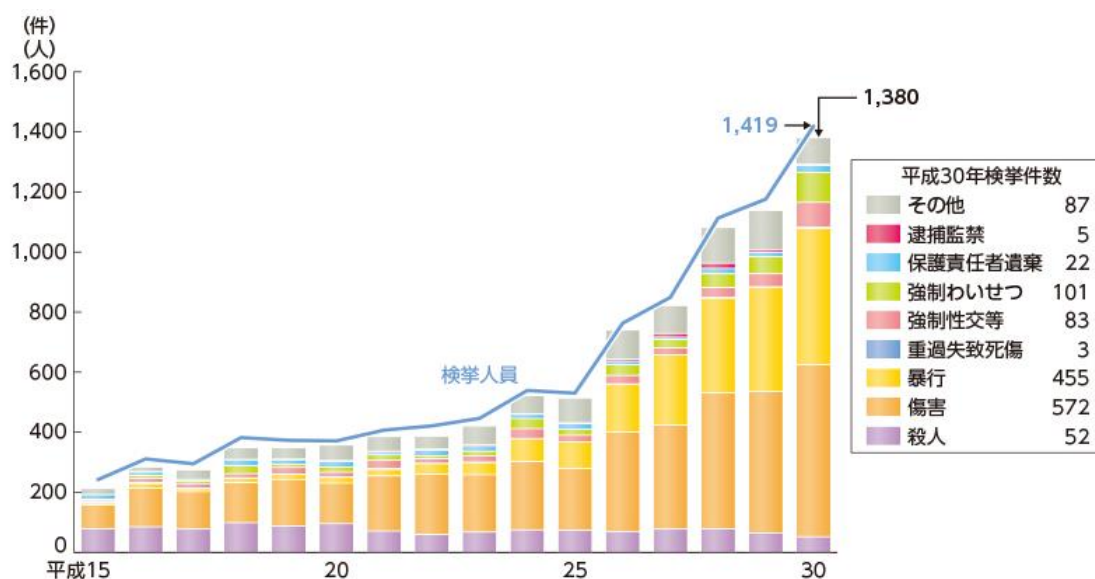
(注1) 平成15年～平成19年までは暦年。平成20年度以降は年度、(注2) 平成15年はH15.7.1～H15.12.31の6か月間、(注3) 平成19年はH19.1.1～H20.3.31の15か月間

児童虐待による死亡事例は直近でも 60 名を超え、平成 25 年度以降は心中以外の虐待死が増加傾向

(出所) 子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について (第 15 次報告) (厚生労働省)

続いて、図表 5 児童虐待に係る事件 検挙人数・検挙人員の推移を見てみよう。児童虐待に係る検挙人員と件数は、ともに増加傾向にあり、特に平成 25 年度以降、その増加割合は増している。傷害や暴行による検挙件数が大きな割合を占めているが、強姦性交等（改正前は強姦）や強制わいせつの検挙も平成 28 年以降は増加傾向にある。警察が虐待事案へ積極的に介入し始めたことや、平成 27 年度より検察庁・警察・児童相談所の三者間での協同面接が始まったことも増加の一因と考えられるが、これまで刑事事件化してこなかった虐待事案が掘り起こされたと見ることができる。

図表 5 児童虐待に係る事件 検挙人数・検挙人員の推移



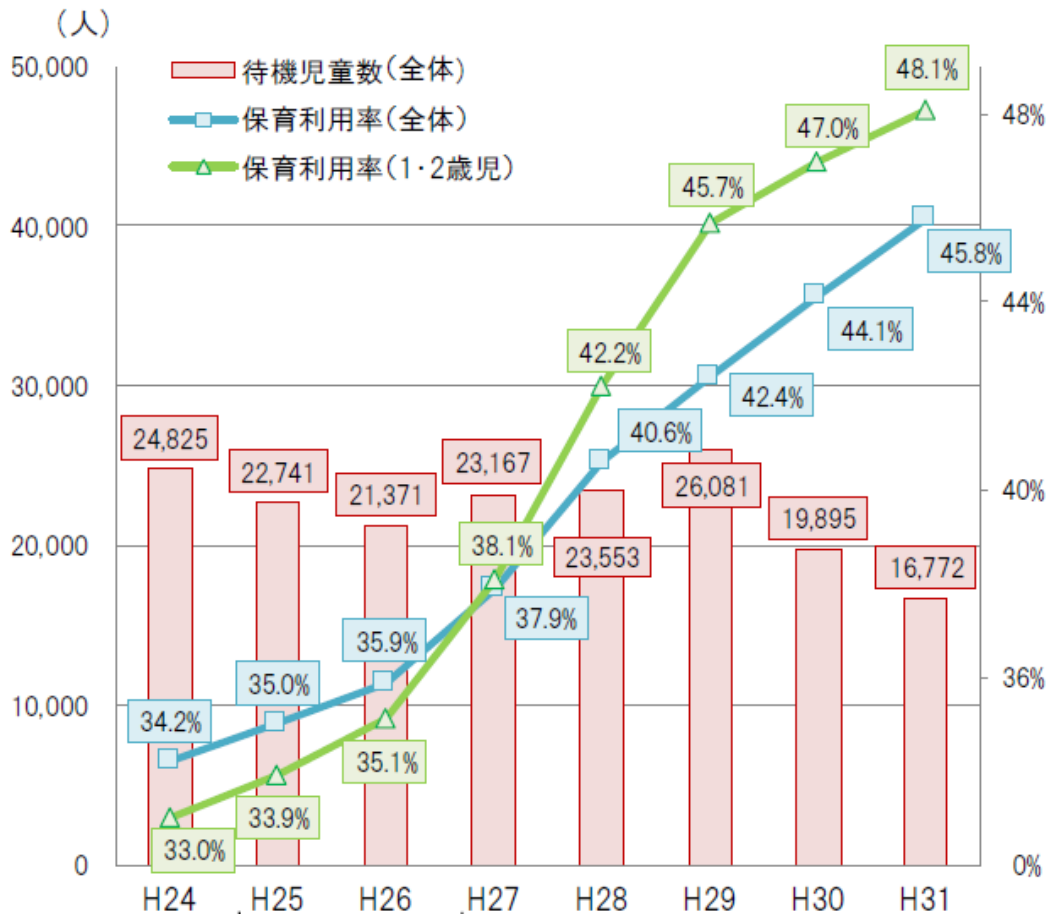
- 注 1 警察庁生活安全局の資料による。
 2 本図は、資料を入手し得た平成15年以降の数値で作成した。
 3 「殺人」、「保護責任者遺棄」及び「重過失致死傷」は、いずれも、無理心中及び出産直後の事案を含む。
 4 「強姦性交等」は、平成28年以前は平成29年法律第72号による刑法改正前の強姦をいい、29年以降は強姦性交等及び同改正前の強姦をいう。
 5 「その他」は、未成年者略取、児童福祉法違反、児童買春・児童ポルノ禁止法違反等である。

児童虐待に係る検挙人員と件数は、ともに増加傾向

(出所) 令和元年度 犯罪白書 4-6-1-1 図 (法務省)

児童虐待に続いて、図表 6 待機児童数と保育利用率の推移を通じて、未就学児の保育利用に関する動向も見ていく。保育を利用する割合は平成 24 年以降急増している。政策効果もあってか平成 29 年以降待機児童は減少傾向にあるものの、完全解消に至らず 1 万 7 千人程度の待機児童数がある。ここ 8 年という短期間で見ても保育利用の状況は変化していると言える。

図表 6 待機児童数と保育利用率の推移

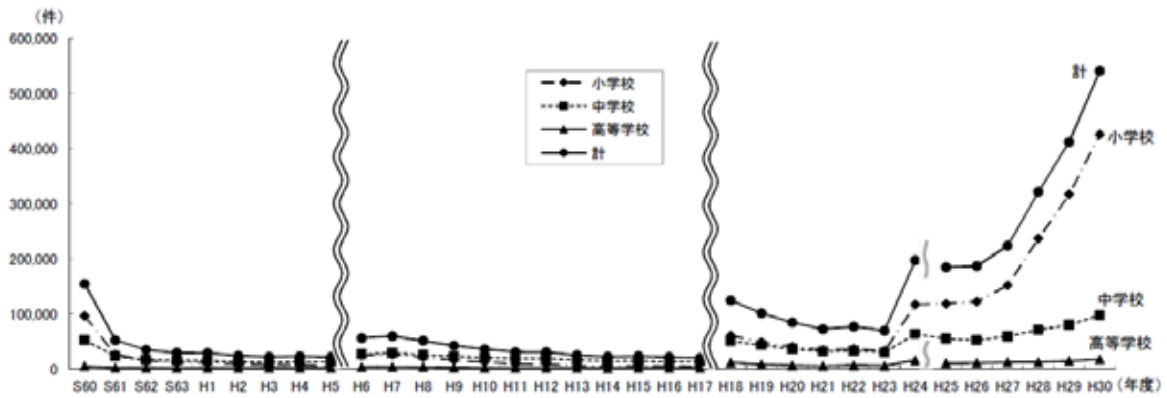


保育を利用する割合は近年急増しているが、待機児童は完全解消に至っていない

(出所) 保育所関連状況取りまとめ (平成 31 年 4 月 1 日) (厚生労働省)

ここまで児童福祉に関する統計を見てきたが、学校に関する統計も見ていく。まず、図表 7 いじめ認知件数の推移では、いじめの件数が全国で 50 万件を超え、特に小学校で急増していることが分かる。いじめ認知の定義変更後の平成 25 年度以降でも大幅に増加している。いじめの問題は顕在化しにくいと言われており、平成 25 年の法改正により一部の件数は潜在的な事案が顕在化した可能性も伺える。大人には見えにくいいじめという性質を踏まえれば、大人が子どもの問題に目を向けることが必要だと言える。

図表 7 いじめ認知件数の推移

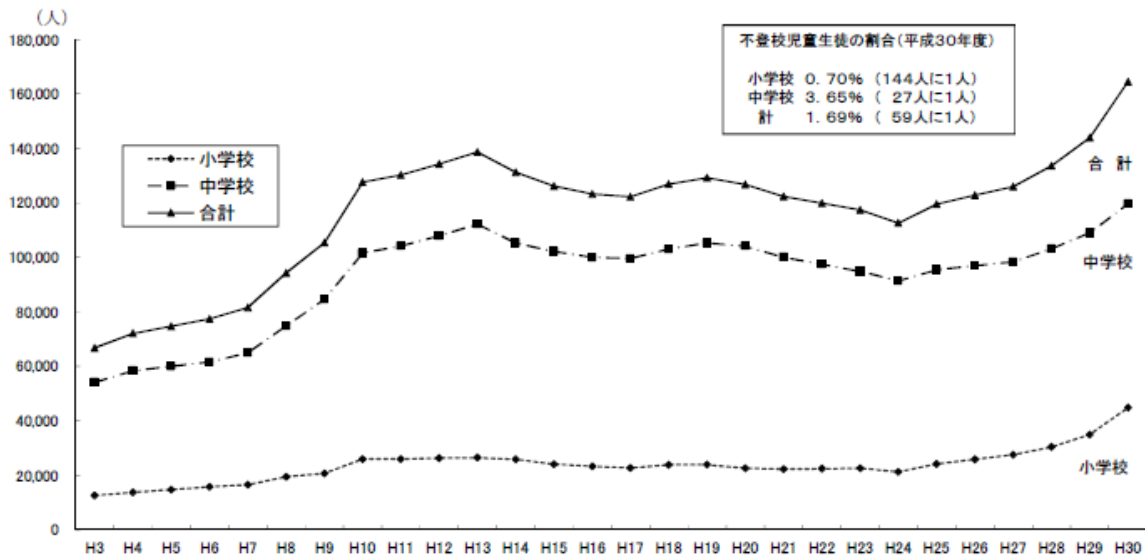


いじめ認知件数は増加傾向にあり、全国で 50 万件を超え、特に小学校で急増している

(出所) 平成 30 年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果 (文部科学省)

また、図表 8 不登校児童生徒数の推移を見ると、平成 24 年以降増加傾向が続き、平成 30 年には過去最多となっている。特に中学校では 27 人に 1 人が不登校という割合である。学校を軸に見ても、いじめ、不登校といった子どもに関する課題は一層深刻になっているように伺える。

図表 8 不登校児童生徒数の推移

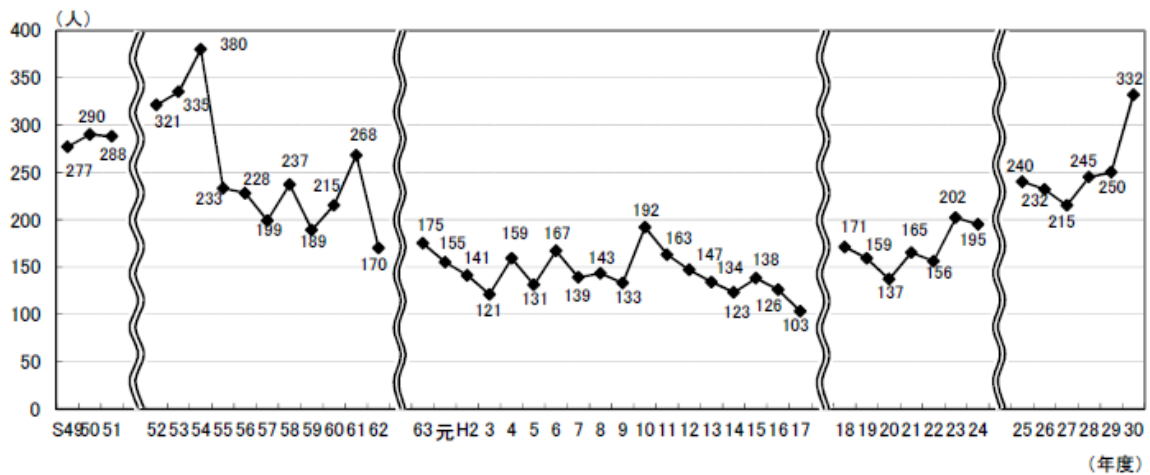


不登校児童生徒数は平成 24 年以降増加傾向が続き過去最多、中学校では 27 人に 1 人が不登校

(出所) 平成 30 年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果 (文部科学省)

続いて、図表 9 児童生徒の自殺の状況では、昭和 49 年以降上下はあるものの平成 30 年度には、自殺者数が 332 名となり、昭和 49 年以降過去 3 番目の高さとなっている。他の年齢層では減少している自殺が子ども年齢では増加しているのである。

図表 9 児童生徒の自殺の状況



児童生徒の自殺者数は平成 30 年度で 332 名となり、昭和 49 年以降過去 3 番目に

(出所) 平成 30 年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果 (文部科学省)

教育に続き、子どもを取り巻く司法・警察に関する統計を見てみよう。図表 10 少年による大麻取締法、麻薬取締法の検挙人員の推移のとおり、少年による覚せい剤取締法について、検挙人員は減少している一方で、少年による大麻取締法の検挙人員は平成 25 年以降急増しており、子どもを取り巻くドラッグ環境に一定の変化があるようにも伺える。

図表 10 少年による大麻取締法、麻薬取締法の検挙人員の推移

(昭和50年～平成30年)

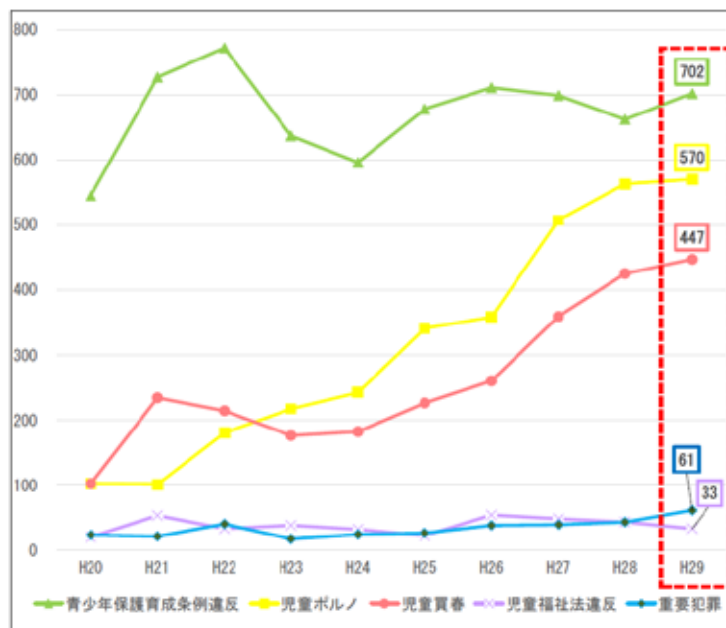


少年による大麻取締法の検挙人員は平成 25 年以降急増しており、子どもを取り巻くドラッグ環境に変化

(出所) 令和元年度 犯罪白書 (法務省) より事務局編集

また、薬物だけでなく、図表 11 罪種別の被害児童数の推移 (SNS) のとおり、SNS による児童ポルノ、児童買春の被害児童数も増加傾向にあり、SNS 等に起因する子どもの被害が深刻化している。平成 29 年は 1,800 人以上が SNS 等に起因する被害を受けている。SNS の普及といった子どもを取り巻く環境が変わることで、子どもの権利侵害の状況も変化していくことが伺える。

図表 11 罪種別の被害児童数の推移 (SNS)



SNSによる児童ポルノ、児童買春の被害児童数は増加傾向。1,800人以上がSNS等に起因する被害に

(出所) 平成29年におけるSNS等に起因する被害児童の現状と対策について(警察庁少年課)
資料2 罪種別の被害児童数の推移(SNS)

ここまで、人口動態の変化や、児童福祉、教育、司法など社会政策に関連した統計データから見える子どもを取り巻く環境、子どもの課題の変化を見てきた。上記の統計から見ても、子どもの生命、発達の機会さえも危ぶまれる状況であること、またそれらの課題が近年特に拡大していることが分かる。

② 子どもの意見の尊重

＜弁護士 一場順子＞

国連の子どもの権利委員会は第3回政府報告書審査の総括所見で、「委員会は、権利を有する人間として子どもを尊重しない伝統的見解のために子どもの意見の重みが深刻に制限されていることを依然として懸念する。」と指摘した⁹。

子どもの問題を考えるときまず子どもの意見を聴きその意見を尊重することは、すなわち子どもをその問題解決の主役として捉えることであり、権利の主体として、おとなと同じ人間として尊重するということである。「子どもはだんだんと人間になるのではなく、すでに人間である。」とはヤヌシュ・コルチャック¹⁰の言葉であり、ポーランドが草案を作成した子どもの権利条約の基本理念でもある。

子どもに関する虐待やいじめ、少年非行等さまざまな問題を解決するためには、まずその問題の中心人物である子ども自身の意見を聴き、その意見を尊重する必要がある。だからといって子どものいいなりになるわけではない。子どもの権利条約第12条は「締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自己の意見を表明する権利を確保する。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。」「¹¹と規定している。子どもの意見は、子どもの最善の利益¹²は何かを考えるときの重要な要素である。

「子どもの意見の尊重」の概念にはこれまで多くの誤解があったが、大人側が子ども目線で歩み寄って聴くことの必要性が、徐々に社会的認知や試行的実践を通じて認識されつつある。司法領域(家事事件手続法と少年法)ではいち早く、弁護士等が手続

⁹ 第3回国連子どもの権利委員会総括所見パラ43(子どもの権利条約NGOレポート連絡会議訳)

¹⁰ 1878-1942 ポーランドワルシャワの小児科医、作家、「孤児の家」の院長として活動中、子どもたちとともにゲットーに移され、そこからトレブリンカ絶滅収容所に移されて、子どもたちとともにナチスに殺害された。

¹¹ 児童の権利に関する条約第12条1項

¹² 児童の権利に関する条約第3条

き代理人や付添人として子どもの意見を代弁する仕組みが制度化された。児童福祉分野では、子どもが一時保護される際や社会的養護下にある間に、子ども本人やその代弁者が意見をのべる機会が保障されていない問題が指摘されてきたが、現在は、アドボカシーに関する制度が検討され始めている。

ただし、「子どもの意見を聴く」ことは、言葉以上の難しさがある。上記で示したものはいずれも発展・検討途上の制度であり、実効性に課題を有するほか、教育領域では一切進展がみられず、各領域の足並みがそろっていないことが境界部分での不整合を生んでいる。例えば障害のある子どもについては、子どもの権利条約を参酌し、「就学の手続きにおいて、保護者の意見聴取が義務づけられているが、普通学級就学を希望している保護者と子ども本人に公平な情報提供と意見聴取が行われていない」との指摘がある¹³。子どもには「意見を聴かれる権利」があるとの認識のもと、大人が積極的に子どもから意見を聴く場を設け、それに対応することが求められている。

また、子どもの意見の尊重は、子どもの権利条約第 12 条に主に記載があり、第 12 条について、第 4 回・第 5 回政府報告では、児童福祉法（厚生労働省）、家事事件手続法（法務省）、少年法（法務省）、学校教育法（文部科学省）に関する報告がなされている。これに対し、子どもの権利委員会¹⁴では、「意見を形成することのできるいかなる子どもに対しても、年齢制限を設けることなく、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に意見を表明する権利を保障し、かつ、子どもの意見が正当に重視されることを確保するよう、促す。」との包括的な指摘があり、政府報告で言及のあった論点のみへの対応では、包括的な指摘には対応できないだろう。

さらに、「家庭、学校、代替的養護および保健医療の現場、子どもに関わる司法手続および行政手続ならびに地域コミュニティにおいてエンパワーされながら参加することを積極的に促進する」ことも指摘されているが、それぞれの地域コミュニティにおいてエンパワーされる環境を作るため、国においても全府省庁が一丸となって機運を醸成する責務がある（詳細は巻末の「図表 14 子どもの権利条約（4 原則のうち 2 原則）に関連する国内の法律一覧（案）」の第 12 条部分を参照）。

<Children's Views & Voices 副代表 中村みどり>

Children's Views & Voices（以下、CVV）は、2001 年夏、カナダ・オンタリオ州 PARC（ペイプ青少年資源センター）を訪ねた児童養護施設経験者が立ち上げた任意団体。当時の参加した経験者が、カナダの社会的養護経験者自身が自分たちの意見を大人に対し自由に話せる場がある事に感銘を受け、「カナダでは子どもの意見を聴く大人がいるんだ」「日本でも子どもたちが自分たちの生活について語れる場が必要だ」との思いで活動を開始した。

¹³ 特別支援教育の在り方に関する特別委員会第 6 回 資料 2（2010 年 11 月 15 日）障害者権利条約批准・インクルーシブ教育推進ネットワーク 一木玲子（愛知みずほ大学教員）資料

¹⁴ 子どもの権利委員会「日本の第 4 回・第 5 回統合定期報告書に関する総括所見」（日本語訳：子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議）

CVV の名称には、子どもの視点 (Views) と声 (Voices) を大切にしたいという思いが込められている。キャッチフレーズとして、Voice・Resource・Connect を掲げ、社会的養護の当事者の声を聴き、つながりを発信している。また、CVV のモットー5か条を大切に活動している。

- ① 社会的養護の当事者と社会的養護に関心のある人がともに活動します。
- ② 社会的養護で育つ子どものさまざまな体験と将来の選択をサポートします。
- ③ 社会的養護の当事者が気軽に集まれる場をつくります。
- ④ 社会的養護への理解を深めるため、社会的養護の当事者の声を集め、発信します。
- ⑤ おもしろく、楽しい場であることを大切にしています。

設立当初は、子どもの権利を子どもに伝えるワークショップを行っていたが、児童福祉関係者の中には、子どもの権利は、「わがまま」「子どもにも義務が必要ではないか」といった声もあり、権利ワークショップの実施を断念するに至った。子どもの権利が十分に理解されていない現実を目の当たりにした経験だった。

2016 年児童福祉法改正以降、当事者 (社会的養育下の子ども、経験者、実親等) の声の重要性が認識されつつある。今だからこそ、経験者同士が繋がり、声を上げていく事の重要性を感じている。特に社会的養護経験者はマイノリティな存在である。子どもたちの声は、社会から無視され、かき消される事もあるだろう。多くの経験者の声を社会に発信していく事が、子どもたちの小さな声を代弁する事にも繋がると考えている。

CVV に参加する社会的養護経験者からは、「子どもの話をもっと聴いて欲しい。言いたくても言えない子どもに話しやすい関わりをしてくれたら」、「理不尽なことがあってもしょうがないと諦めていた。理由を話して欲しかった」、「子ども同士のいじめに気づいて欲しい」「秘密にするとといったことは、秘密にして欲しい」といった声が聴かれた。

上記の声からも、特に権利が奪われやすい社会的養護下の子どもにとって、子どもと家族が分離される時や家庭復帰をする時に、子どもたちの思いや意見が当たり前で聴かれる制度の構築が急務と言える。子どもたちが人生の主人公として、いきいきと生きていける社会を実現するためには、法整備が必要不可欠だろう。

<インターナショナル・フォスターケア・アライアンス 佐藤智洋>

では、具体的に子どもの意見の尊重は、どのように行われるべきなのであろうか。国連子どもの権利委員会一般的意見 12 号 (General Comments No.12) では、意見表明の権利を「聴かれる権利」とし、子どもと大人相互の尊重にもとづく情報共有と対話を含む、子どもと大人の意見 (views) がどのように考慮されて結果を形作るのかを学ぶ、進行中のプロセス (ongoing process) と定義している。

IFCA (International FosterCare Alliance) では、実際に社会的養護のもとで過ごした経験のある当事者を社会的養護の専門家であると考え、その当事者の声や意見はよ

り良い社会的養護を実現する上で重要なものであると考えている。また、米国での当事者参画の制度を参考にし、社会的養護における様々な当事者参画を推進している。米国の実践は、上記の一般的意見 12 号を実現している側面があり、日本が学ぶべき点は多くある。

まず、最初に確認しておきたいのは、社会的養護の当事者は、子どもの意見の尊重という点において、もっとも困難な状況におかれた子ども・若者である。日本社会において社会的養護で育つということは、基本的には保護者のもとで育つと考えられている社会において、保護者との分離のうえでの養育が必要であるという判断がなされたことを意味する。その背景には、虐待や暴力、そして貧困の問題が横たわる。これらは、子どもの意見を表明する力を圧倒的に奪ってしまう¹⁵。社会的養護で育つ子どもの意見の尊重を考えることは、最もその力が奪われている子どもの視点から、その子どもと若者を支えるあり方を構想するものであるといえよう。そのエッセンスは、いじめや暴力等他の子どもの権利侵害をうけた子どもの意見の尊重の場面においても援用できるのではないだろうか。

社会的養護における当事者参画は主に 2 つ、社会的養護のもとへ措置されている時の自身の措置やケアへの参画、措置解除後のこれからの制度（次世代のシステム）への参画に分けられる¹⁶。「子どもの権利基本法」では特に前者における当事者参画の推進が重要であると考えられる。それは、養育の場および養育の主体者が変更されるという、子どもにとって大きく人生が変化しようとする重要な局面における子どもの意見の尊重場面であるからである。日本では、これらの場面で十分な説明がなされ、自分の気持ちが丁寧に聴き取られていない。

こうした問題を改善する試みとして、米国ワシントン州の事例を紹介したい。自身のケアへの参画の例として米国ワシントン州では「家族の意思決定ミーティング」(Family Team Decision-Making Meeting : FTDM) という制度がある。これは家庭からの分離や措置変更、家庭再統合などの重大な決定をする場合、これに先立って開催されるミーティングで、緊急を要し、開催できなかった場合にも、決定の 72 時間以内に開催することが定められている。このミーティングには、12 歳以上の子ども・若者が出席し、14 歳以上の場合には、自身が選んだ人も招待することができる。ケースワーカー、両親、ケアギバー、それぞれの弁護士、該当する場合には部族の代表、親族、友人、支援者や代弁者が参加することができ、ミーティングはトレーニングされたファシリテーターが進めていく。このように、米国ワシントン州の事例は、家族の状況や問題を確認したり、子どもが自分の気持ちを伝えることのできる安心・安全な開かれた対話の場を制度として用意している。それは、子どもが意見を表明する土台となる場を安心して過ごせるように構想されており非常に重要である。

¹⁵ 長瀬正子 (2019) 「子ども『声』と子どもの貧困—子どもの権利の視点から」松本伊智朗・湯澤直美編『生まれ、育つ基盤—子ども貧困と家族・社会』明石書店

¹⁶ International Foster Care Alliance(2017)『Youth Publication Vol.5 特集 社会的養護における当事者参画』

また、後者の当事者参画も、当事者にとって負担のない制度を構築するといううえで非常に重要であると考えられる。現在の社会的養護の制度では、当事者の視点が入ったものであるとは言い難く、当事者の安全や当事者にとって効果的な支援のあり方を検討するうえで不十分である。

ただ、こうした当事者参画のプロセスにおいて、当事者の声や意見を聴くことは、当事者自身の人生や生き立ちに関する内容に触れることもあるが当事者自身も周囲の支援者も正しい伝え方を知らなければ、当事者が傷ついてしまうことも考えられる。そこで、IFCA では「ストラテジック・シェアリング (SS)」¹⁷という考え方をを用いて安全で効果的なライフストーリーの伝え方を知ってもらうという活動もしている。SSを知ることで自分の人生を語る、伝えるという大きな課題を助けてくれるヒントやツールを学ぶことが出来る。例えば、人前で話すエピソードと、自分の中に閉まっておくエピソードの分け方や、答えたくない質問をされた時の回避の方法など学ぶことが出来る。また語る側の当事者だけではなく、当事者へ語ることを依頼した聞き手が気をつけなければいけないことも学ぶことが出来る。

<弁護士 一場順子>

地方自治体の子どもの権利救済機関として子どもの権利侵害に対する救済にあたる時、必ずその子ども自身の言葉を聞くことを心がける。なぜなら、「どんなことが起こって何に困っているのか」、「問題が生じた原因」、「現在の状況」、「関係する人」等の基本情報は、当事者である子どもしか知らないことが多いからである。たとえばいじめを受けたという子どもからの訴えがあったとき、その子どもの話をまずきちんと聞き、記録に残すことから始めなければならない。にもかかわらずきちんと聞かれていないことが多い。たとえ保護者とともに相談にきていても、保護者の意見は必ずしも子どもの意見と一致するわけではないので、保護者は別の部屋で待っていて子ども一人から話を聞く。保育園での問題であっても、保育園児はひとりで話をしようとする。虐待の被害を受けた子どもから話を聞くカリヨン子どもセンター司法面接室においては、「ここではあなたが先生です。あなたにおきたことは私は知らないから、あなたが私に教えてください。私は生徒です。」と喋って話を聞く。そうすると、子どもは自分におきたことをきちんと話そうとする。子どもをひとりの人間として尊重する姿勢がインタビュアーにあるからである。

野田市の小学4年生の心愛さん事件では、心愛さんが一生懸命学校のアンケートに書いた言葉を、児童相談所はいったん受け止め一時保護したが、心愛さんが児童相談所の精神科医に対して性的虐待があったこと、口と鼻を押さえられて本当に苦しかったことなどを話して生命の危険があるとの医師の見立てがあったにもかかわらず、心愛さんの話をきちんと受け止めることなく、児童相談所は親族のもとに戻し、教育委

¹⁷ International Foster Care Alliance(2015)『ストラテジック・シェアリング-Strategic Sharing』

員会はそのアンケートの写しを虐待した親に渡した¹⁸。懸命に助けを求めたにも関わらず救済されることなく一人で死んでいった 10 歳の子どもの無念に対して大人は真剣に反省しなければならない。子どもの意見を尊重する社会であれば救えた命であった。子どもの意見表明権は子どもの権利条約の 4 原則のひとつであり、もっとも重要な権利であるが、日本の法律にそのような規定がない事こそ問題である。

③ 子どもの最善の利益

子どもの生活に何か問題があって、社会がその対応を考える際には、子どもの権利に則って最善の利益に叶う解決を図れば、問題は重大事態にならないはずである。2016 年の改正児童福祉法にはこの精神が明記されたが、実践がまだ追いついていない現状がある。子どもへの支援提供を担う大人の側には、一人ひとりの子どもにとっての最善の利益を見立て、それを実現するための専門性が求められる。

しかしながら、児童福祉・教育・司法のいずれの領域でも専門性向上の取組は十分でない。また、政策の影響評価（インパクトアセスメント）の仕組みが政策評価や自己評価以外になく、子どもに対するサービスを改善するメカニズムが機能していない。特に、子ども自身からの各種サービスに対する評価が疎かにされ、PDCA サイクルが回らず、最善の利益が達成されない構造になっている。

また、子どもの最善の利益は、子どもの権利条約第 3 条に主に記載があるが、第 3 条について、第 4 回・第 5 回政府報告では、児童福祉法（厚生労働省）、子ども・若者育成支援推進法（内閣府）、家事事件手続法、少年院法、少年鑑別所法（法務省）に関する報告がなされている。これに対し、子どもの権利委員会¹⁹では、「とくに教育、代替的養護、家族紛争および少年司法において適切に統合されかつ一貫して解釈されているわけではなくかつ、司法機関、行政機関および立法機関が、子どもに関連するすべての決定において子どもの最善の利益を考慮しているわけではないことに留意する。」との指摘があり、各府省の個別、分断された取組ではなく、子どもの最善の利益を中心に据えた統合的・一貫的な取組が必要とされている。

さらに、子どもの最善の利益は、第 3 条以外にも第 9 条など多くの条項において言及があるが、各条項に関する取組について、子どもの権利委員会からは是正の指摘を受けており、国内法制度で十分な対応がなされているとは言い難い（詳細は巻末資料「図表 14 子どもの権利条約（4 原則のうち 2 原則）に関連する国内の法律一覧（案）」の「利益（利）」の条約規定部分を参照）。

<日本子ども虐待防止学会理事長 奥山眞紀子>

子どもが育つ環境は大きく変化してきている。例えば、核家族が継続的に増加し、更に、共働き世帯が急速に増加して、専業主婦世帯の倍近くになっている。にもかかわらず、世帯収入は却って減少している。つまり、社会参加の希望のみならず、経済的に共

¹⁸ 野田市児童虐待死亡事例検証委員（令和 2 年 1 月）「野田市児童虐待死亡事例検証報告書（公開版）」66 ページ

¹⁹ 子どもの権利委員会「日本の第 4 回・第 5 回統合定期報告書に関する総括所見」（日本語訳：子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議）

働きが必要な状況になってきているのである。その結果、子育ての社会化が急速に進んできており、社会が家族とともに子育てに関わる割合が増加してきている。

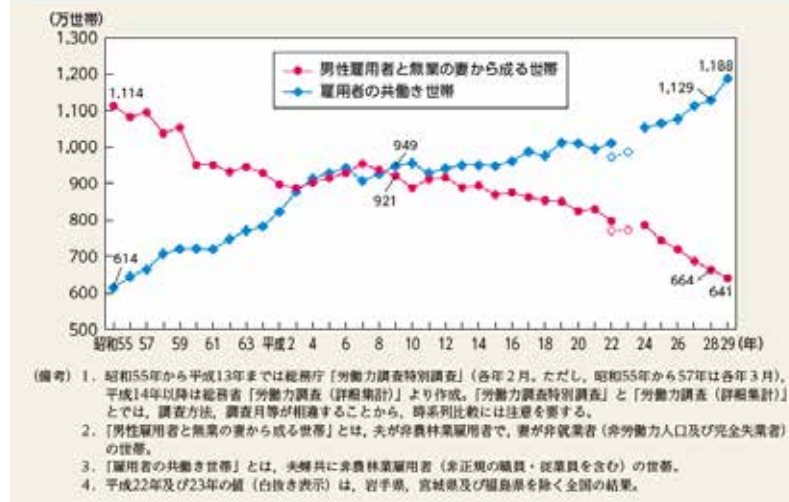
例えば、保育園や学童保育のニーズは極度に高まってきている。しかし、保育園は不足し、親の不安が子どもへのネガティブな影響を与える。何とか入園できても、4歳児で25人に一人の保育士、5歳児では30人に一人の保育士しか配置されていない現状では、子どもの個別のニーズを満たし、子どもの声を聴くのは難しい状況にある。更には、保育園と家庭の連携が難しく、保育園にソーシャルワーカーを置く必要性を訴える声もある。

また、基礎自治体の子ども家庭支援態勢はまだまだ確立されておらず、子育てに行き詰まった家族への支援は充実しているとはいえない。レスパイトケア、デイケア、ナイトケアなども家庭のニーズに追い付いていない。特に、虐待やネグレクトといった子どもへの権利侵害に至る危険のある家庭を支援して権利侵害に至らない手立てとなる制度が不足している。海外では公的な措置として、社会的支援を強制的に受けながらの実家庭での養育、つまり社会的養護としての実家庭養育の制度（在宅措置）が確立していることが多いが、日本では分離するか、家庭に任せられるかの二択になっている。加えて、分離に消極的な日本では、重大な権利侵害である子ども虐待の危険性が家庭に放置されていると言っても過言ではない。

更に、家庭で育つことが困難な子どもへの対応は海外から大きく後れを取っている。本来、子どもの権利としては、行政だけで子どもが家庭から分離されることがなく、司法が関与するべきとされているが、日本では未だに分離保護が行政だけの責任に覆いかぶせられているのである。分離の先に関しても、国連の代替養育の指針にもあるように、子どもに家庭が与えられるべきであり、特に低年齢の子どもに家庭が必要であることに科学的エビデンスも出されているにもかかわらず、未だに施設養育が主流である。厚生労働省も3歳未満の子どもの代替養育は5年後までに75%を里親養育にするという目標を立てているが、それとはかけ離れた目標を立てている都道府県が圧倒的に多い現状がある。

2016年の児童福祉法改正の第一条に理念として、「子どもの権利条約の精神にのっとり」子どもが権利の主体であることを明記したにもかかわらず、社会的養育の現実には子どもの権利が守られているとは言えない現状なのである。養育に社会が関与しなければならなくなってきた今こそ、「子どもの権利条約」を社会が認識すべきであり、それを担保する法律が必要となっていると言えよう。

1-3-4図 共働き等世帯数の推移



(出所)『男女共同参画白書(概要版)平成30年版』

＜千葉県里親家庭支援センター理事長 木ノ内博道＞

社会的養護はいま大きな転換期を迎えている。2016年に児童福祉法が大幅に改正され、第1条に「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」とうたわれた。第2条では子どもの意見表明、第3条では代替養育の受け皿は里親など家族が基本であるとされた。

しかし現実をみると、大きな乖離がある。子どもの権利条約についても、批准して25年以上もたつのに、国連子どもの権利委員会からの総括所見や勧告に本気で取り組む姿勢は見られない。

要保護児童の措置についても、施設養育が8割近くを占め、家庭養育は遅々として進まない。2018年に「新しい社会的養育ビジョン」が答申され、家庭での養育に舵をきろうとしているが、自治体の計画で、ビジョンで示された目標に届かないところが大半である。

2019年に、国連子どもの権利委員会から、日本の報告書に対する総括所見・勧告がなされた。子ども基本法を策定すること、代替養育においては家庭を基本に置くことなど従来と同様の勧告がなされている。

代替養育については、親子分離にあたって司法の判断を必要とすること、一時保護のあり方を抜本的に変えること、社会的養護の予算を施設から家庭養育に切り替えること、新しい社会的養育ビジョンに示された目標を早急に達成することなどが指摘されている。

子どもの意見表明が児童福祉法にうたわれたのはいいが、社会的養護の世界は子どもの権利侵害が起きやすい世界でもある。親子分離や措置、あるいは措置解除など重要な局面では、たんに意見の表明というのでなく「聴かれる子どもの権利」を重要視してほしい。

また、代替養育についてだけみても、国内の法律間に矛盾があったりする。たとえ

ば、児童福祉法では里親は保護者であるとされているが、学校教育法では里親は保護者ではない。各種の法律で矛盾のないようにしてもらいたいものだ。

④ 差別の禁止

子どもを取り巻く社会には、マイノリティ、障害のある子ども、LGBT、婚外子、被差別部落出身者、外国人、移民などの差別が根強くあり、これらの差別は「本人を理由にする差別だけでなく、「親の地位」などを理由とする²⁰ものも含まれている。

こういった差別の問題には、周縁部に根強く残る社会的あるいは潜在的な差別意識の問題だけでなく、ヘイトスピーチのように先鋭的な差別行動という顕在化した差別行動も近年社会問題化している²¹。特にヘイトスピーチのような差別行動の対象となった子どもについては、生涯にわたる大きな心の傷を負うことになる深刻な問題だが、人権差別撤廃委員会²²でも「国内におけるヘイトスピーチの広がりなどについて懸念を示し、(中略)適切な措置をとるよう勧告を行っ²³」ている。

子どもの権利条約においては、「障害」を「人種」「性」等と並んで列挙している点に大きな特徴があり、実質的平等だけではなく形式的平等も確保し、スティグマを防ぐ意図があった²⁴。それにも関わらず、障害者権利条約批准から5年経つ2019年3月にも、国連子どもの権利委員会は、「障害について人権を基盤とするアプローチをとり、障害のある子どものインクルージョンのための包括的戦略を確立²⁵」することを求めており、国内の子どものインクルージョン環境が十分整っているとは言い難い。

同時に国連子どもの権利委員会は、「包括的な反差別法を作ること²⁶」を求めており、子どもを取り巻くあらゆる差別に対して、個別的対応ではなく、包括的なアプローチが必要といえる。

<熊本学園大学社会福祉学部教授 堀正嗣>

子どもの権利条約第2条は4つの一般原則の一つである「差別の禁止」に関して次のように規定している。

「1 締約国は、その管轄の下にある児童に対し、児童又はその父母若しくは法定保護者の人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、種族的若しくは社会的出身、財産、心身障害、出生又は他の地位にかかわらず、いかなる差別もなしにこの条約に定める権利を尊重し、及び確保する。

2 締約国は、児童がその父母、法定保護者又は家族の構成員の地位、活動、表明

²⁰ 喜多明人、森田明美、広沢明、荒牧重人（2009）『逐条解説 子どもの権利条約』p58より。

²¹ 公益財団法人人権教育啓発推進センター（2016）平成27年度法務省委託調査研究事業「ヘイトスピーチに関する実態調査報告書」より。

²² 平成26年8月 人権差別撤廃委員会 最終見解

²³ 公益財団法人人権教育啓発推進センター（2016）平成27年度法務省委託調査研究事業「ヘイトスピーチに関する実態調査報告書」より。

²⁴ 喜多明人、森田明美、広沢明、荒牧重人（2009）『逐条解説 子どもの権利条約』p58-p59より。

²⁵ 子どもの権利委員会「日本の第4回・第5回統合定期報告書に関する総括所見」（日本語訳：子どもの権利条約NGOレポート連絡会議）

²⁶ 子どもの権利委員会「日本の第4回・第5回統合定期報告書に関する総括所見」（日本語訳：子どもの権利条約NGOレポート連絡会議）

した意見又は信念によるあらゆる形態の差別又は処罰から保護されることを確保するためのすべての適切な措置をとる。」

一方、障害者権利条約の 8 つの一般原則の一つは「無差別」であり、第 5 条に以下のように規定されている。

「1 締約国は、全ての者が、法律の前に又は法律に基づいて平等であり、並びにいかなる差別もなしに法律による平等の保護及び利益を受ける権利を有することを認める。

2 締約国は、障害に基づくあらゆる差別を禁止するものとし、いかなる理由による差別に対しても平等かつ効果的な法的保護を障害者に保障する。

3 締約国は、平等を促進し、及び差別を撤廃することを目的として、合理的配慮が提供されることを確保するための全ての適切な措置をとる。」

この二つの条約を比較すると、子どもの権利条約においては「人種、皮膚の色、性」等の属性に基づく「差別の禁止」を規定しているのに対して、障害者権利条約においては「障害に基づくあらゆる差別の禁止」を規定している点が異なっている。障害者権利条約も、前文において「(p) 人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的な、種族的な、先住民族としての若しくは社会的な出身、財産、出生、年齢又は他の地位に基づく複合的又は加重的な形態の差別を受けている障害者が直面する困難な状況を憂慮し、」と規定していることに見られるように、障害以外の属性に基づく差別禁止をも視野に入れている。ただし、障害に基づく差別を基本として、人種、皮膚の色、性等による差別は、「複合的又は加重的な形態の差別」と認識しているのである。

私たちが障害者権利条約から学ぶ点は、「子どもという属性に基づく差別の克服」という問題意識を持ちつつ、同時に「複合的又は加重的な形態の差別」である障害や性等の属性に基づく差別の克服をも志向する必要があるということである。たとえば障害のある子どもは、子どもと障害という属性のため複合差別にさらされている。このため「子どもの権利条約」に規定されたあらゆる権利が平等に保障されるために、追加的な資源配分や権利擁護システム、合理的配慮の提供などが不可欠なのである。

子どもという属性に基づく差別は、欧米ではアダルトイズム (Adultism) と呼ばれている。代表的な研究者であるアメリカのベルは次のように述べている。

「アダルトイズムの本質は、私たちの社会にある子どもへの軽蔑である。ほとんどの場合、子どもはおとなよりも重要でなく劣っていると思われる。その結果、子どもはまともに取り合ってもらえないし、地域社会での生活に関する広範な意思決定の場に参加することもできない。」²⁷

子どもが保護の対象として認識されていた時代には、「権利侵害」という認識はあっても、「子ども差別」という認識は生まれなかった。「広範な意思決定の場」から子どもを排除することは、当然のことと考えられていたからである。それどころか、進

²⁷ Bell, J. (2005) *Understanding Adultism: A Major Obstacle to Developing Positive Youth-Adult Relationships*, p.2.

学や就職、児童相談所による措置等の自分自身の人生に関わる重要な決定の際にも、「子どもはまともに取り合ってもらえない」ことが一般的であった。子どもは自分自身の人生を生きる権利主体者であり、おとなとともに社会をつくるパートナーであるというという認識に立てば、子ども差別の克服は重要な課題となる。

子どもが社会の様々な場に参画するためには、「合理的配慮」が不可欠である。例えば知的障害者のためにルビを付した書類を作成するのと同様の配慮が、子どもにも求められる場合がある。この点でも障害者権利条約から学ぶことは多い。

子どもには「生命、生存及び発達に対する権利」や「最善の利益」が保障されなければならない。こうした権利保障のためになされる制約は差別とは解されない。この点では障害者と同じではない。しかしながら国連子どもの権利委員会が次のように指摘しているように、子どもの権利保障のためではなく、伝統的な子どもへの偏見や軽蔑に基づく子ども差別が偏在しており、その克服が求められているのである。

「子どもの——家族、コミュニティおよび社会への参加者としての——行為主体性の尊重は、しばしば見過ごされ、または年齢および未成熟さにもとづいて不適切であるとして拒絶されてきた。多くの国および地域において、伝統的考え方にもとづき、子どもが訓練および社会化の対象とされる必要性が強調されている。子どもは、未発達であり、基礎的な理解力、意思疎通能力および選択能力さえないと見なされてきた。子どもは家庭において無力であり、社会においてもしばしば声を奪われ、目に見えない存在とされている。」（「一般的意見 7号」〔平野裕二訳〕。引用にあたって乳幼児を子どもに替えた。）

(2) 法的安定性の観点からみた日本の状況

① 法的整備の必要性

子どもの置かれた状況や居所によらず、すべての子どもの権利が現在から将来にわたって保障されなければならないことは自明であるが、その実現のために、子どもの生活に関わるあらゆる社会課題に対して対応可能な新たな基本法の整備が必要であることは、以下のように、法学的観点からも指摘できる。

<児童虐待防止全国ネットワーク理事長、駿河台大学名誉教授 吉田恒雄>

国法レベルでは児童福祉法、児童虐待防止法、子どもの貧困対策推進法等が子どもの権利ないし子どもの権利条約に関する規定を置いているが、子どもの権利にかかわる事項すべてを包括する法律は、現状では存在しない。子どもに関する条例を規定する自治体も、現状ではきわめて限られており、その内容も、子どもの権利全般を対象とする総合条例はさらに少なく、対象分野も、いじめ、虐待、子育て支援等の個別領域に限定する内容となっている。

しかし前述のように（本報告書 5 ページ）、子どもに関する課題は、——いじめや少年犯罪の背景には虐待問題があることが少なくないように——相互に関連している。特定の分野への法的対応だけでは子どもをめぐる問題の抜本的解決にはならず、分野横断的内容の法規範が必要となる。また、子どもと家族の生活は、特定の自治体でのみ営まれるものではないことを考えれば、子どもの権利保障が自治体ごとに格差があることは望ましいものではなく、国レベルで、本来あるべき権利保障の内容を包括的に示す必要がある。

本提言が目指す「子ども基本法（仮称）」は、子どもが生活する自治体がどこであれ、「子どもの権利主体性」と「子どもの権利保障のあるべき姿」を、「基本法」という法律により包括的に示すことを内容とするものである

未来を担う子どもの養育、教育、保健、医療、福祉等の子どもの権利施策を幅広く、整合性をもって実施するには、子どもの権利に関する国の基本方針、理念及び子どもの権利保障のための原理原則が定められる必要がある²⁸。そのためには、憲法及び国際法上認められる子どもの権利を、包括的に保障する「基本法」という法形式によるのが適切である。

子ども基本法は個別の子ども関係法の「親規定」として位置付けられる法律であり²⁹、個別の分野に適用される立法、改正、運用の指針として機能する。これにより、行政は、統一的理念に基づき、省庁間の連携、協力のもとに、基本法の理念に沿って子どもの権利保障に必要な組織や手続き、予算措置等の具体的措置を講ずることを義務付

²⁸ 荒牧重人「子どもの権利基本法要綱案の意義と内容」（1998）、日本教育法学会子どもの権利条約研究特別委員会編『提言[子どもの権利]基本法と条例』p12-15。荒牧論文では、子どもの権利基本法について、①子どもの権利保障の原理原則を示し、子ども関係法令の指導規範として、②子どもの権利条約を実施するための新たな権利保障や制度創設の根拠法として、③国や自治体の政策目標や具体的な施策のあり方を定め、政策を推進するための法律としての意義をあげている。

²⁹ 小野寺理「基本法(1999)」立法と調査.209号 p.41

けられことになる。

もっとも基本法は、一般的には権利義務に関する具体的な規律が置かれることは少なく、実際の権利義務の発生は、基本法実施のための「実施法」に委ねられることが多い³⁰。それゆえ、「子ども基本法」をたんなる理念法に終わらせないようにするには、基本法の理念を具体化するための法律事項を盛り込んだ個別の法令を制定し、運用していくことが重要となるのである³¹。

② 地域間格差を見過ごしている

日本では現在、子どもの権利を取り上げた国レベルでの法律が存在しておらず、行政が達成すべき最低水準が示されていない状況にある。これにより、子どもの権利保障が地域任せになっており、地域間格差が大きくなっている。先進的な自治体では、子どもの権利に関する総合条例を独自に定めたり、さらにそこから地方自治法を用いて子どもの権利擁護機関を設置したりする動きもある。ただし、それは約 1,700 ある自治体のうち 5%にも満たず、また地域によっては資源偏在と需給ギャップ（都市部のニーズの急増、地方部の資源の不足）の問題もある。

子どもの権利条約に定められた各種の権利は、言うまでもなくすべての子どもに普遍的なものである。権利に関することを地域任せにしたまま、地域に余裕があれば対処するが、地域によっては何もしなくてもよい、という態度は許容できない。多くの自治体では、子どもの権利擁護機関の設置が進んでいないが、法律を作ることによって自治体の動きを活性化させられるとも言える。

③ 実効性の担保が難しい

たとえ自治体が独自に条例等で子どもの権利擁護機関を設置したとしても、それが実効性を持って機能するとは限らない。条例という自治体の自主法において権限と独立性を定めるものであり、強力な権限が持たせづらく、常に子どもと行政との間で利益相反のリスクにさらされることになる。また、制定当初は熱意のある関係者により立ち上げられた制度も、時間が経つにつれて結果的に形骸化する懸念もある。

国レベルの権利擁護・救済のための制度の存在も、必ずしも実効性を伴うとは限らない。例えば、「人権の擁護に遺漏なきを期すること」を目的とする人権擁護委員法に基づき、法務大臣から委嘱され全国の各市町村で活動する人権擁護委員については、人権侵犯事件の調査・救済を担うための十分な権限が与えられておらず、人権問題を扱うのに適した人材が選ばれているともいえないという問題があり、その実効性が疑問視されてきた³²。子どもの人権 110 番では、法務局職員や人権擁護委員が相談を受け調査をすることとなっているが、人権擁護委員の権限が不十分であること、及び人選が必ずしも適切でないことにより、寄せられた相談に十分な対応がなされていないこ

³⁰ 塩野宏「基本法について」(2008)日本学士院紀要 63 卷 1 号 p.7

³¹ 山本庸幸『実務立法技術』(2006)商事法務 p53

³² 久禮義一、平峯潤「人権擁護委員制度の現状と課題」『憲法論叢』16 号(2009) 関西憲法研究会 p94-96

とも懸念される。

また、行政庁の違法又は不当な処分に関し、行政庁に対する不服申立ての制度を定め、「国民の権利利益の救済を図る」ことを目的とする行政不服審査法についても、その適用対象にそもそも教育分野が含まれず、少年院、少年鑑別所における行政行為については適用除外となっているため、これらの分野については「事後救済の道はまったく閉ざされている」と指摘されている³³。加えて、行政不服審査制度の問題点として、意思能力のない子どもは申立資格がないこと、制度が被害の事後的救済に留まるため発生予防や被害の拡大抑止の効果をもたないことも挙げられる。

④ 計画的な体制構築が図れない

各地域の自助努力により実効性が担保されたとしても、取組みが継続されなければ地域資源を開発しても霧散してしまいかねない。法律に根拠を持たない限り、行政では単年度予算における委託や補助等による予算事業にとどまり、制度としての安定性に欠けることになる。

法律があれば、行政としても予算要求上の根拠となりうるため、制度の安定性に大きく貢献することは確実である。先進諸外国の例を見ると、各国とも法整備によって実務機関に複数年度の見通しを示している（詳細は巻末資料「図表 17 諸外国の子どもコミッショナー／子どもオンブズマン／子どもアドボケイト」を参照）。

³³ 日本弁護士連合会「子どもの権利条約に基づく第1回日本政府報告に関する日本弁護士連合会の報告書」（日本弁護士連合会 HP より 2020年2月19日参照）

3. 「子ども基本法³⁴」の柱建てに関する試案

(1) 総則：理念と責務

① 理念、目的

1) 子どもの権利条約の4原則の遵守

子どもの権利条約では、あらゆる差別の禁止（第2条）、子どもの最善の利益の確保（第3条）、生命・生存・発達への権利（第6条）、子どもの意見の尊重（第12条）を一般原則としている。子ども基本法においては、今一度この4原則を市民社会全体でいかなるときも遵守する必要性を明記すべきである。特に本条約の特徴は、これまで子どもを「もっぱら保護の対象としてとらえ³⁵」ていたが、子どもを「独立した人格と尊厳を持ち、権利を享有し行使する主体として³⁶」捉えていることが挙げられ、子ども基本法を通じて国内法に反映することには大きな意義がある。

また本条約では、子どもを権利の主体として捉えると同時に、「特別な保護を必要とする存在として」捉えている。国連子どもの権利委員会一般的意見第2号（2002年）においても、子どもの人権に特別な注意を払う追加理由として、「子どもはその発達上の状態ゆえ、特に人権侵害を受けやすいこと」などが付け加えられた。このような条約の定める事項に則り、①特に人権侵害を受けやすい可能性があるという子どもの特性を考慮し、個々の子どもの年齢や発達の状況を十分踏まえつつ、②子ども一人ひとりを権利の主体として認めることを、子ども基本法の冒頭に明記することが必要である。

子ども基本法を通じて、すべての子どもが生まれながらにして持つ権利が尊重される社会を実現する。その際、基本法では子どもが中心に据えられるべきであり（子ども中心の法律）、この法の制定、施行後も、子どもに焦点を置くことが遵守される法律でなくてはならない。そのためにも、この規定が単に子どもの権利条約の「精神」を踏まえたレトリックではなく、実質的に子どもの権利を保障する根拠として法的効力を持つことが必要である。

<セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン国内事業部長 川上園子>

セーブ・ザ・チルドレンは2019年夏、子どもの権利条約採択30年、日本批准25年にあたり、子どもの権利に関する意識調査を実施した。具体的には、調査会社のWEBアンケートによって全国の15歳（中学生を除く）から80代を抽出し、子ども（15歳から17歳）2,149人、大人（18歳以上）27,851人から回答を得た。

そもそも、子どもの権利条約の認知度については、「内容までよく知っている」「内容についてよく知っている」を合わせても、子どもで32.9%、大人にいたっては16.4%

³⁴ なお、基本法の規定内容には、通常法律と比較して大きく5つの性格（「①啓蒙的性格」「②方針的性格—非間欠性」「③計画的性格」「④省庁横断的性格」「⑤法規範的性格の希薄性—権利義務内容の抽象性・罰則の欠如」としている。（塩野宏（平成19年9月）「基本法について」日本学士院紀要第六十三巻第一より）

³⁵ 喜多明人、森田明美、広沢明、荒牧重人（2009）『逐条解説 子ども権利条約』p6-p7より。

³⁶ 脚注35

であった。一方で、「聞いたことがない」と回答した大人は 42.9%にのぼっている。同条約の成立が 1989 年であること、また最近では教科書で紹介されていることから、子どものほうが条約を知っているのは当然であろう。それでも、条約の中身について学ぶ機会はまったくなかったという子どもたちの声もあり、子どもの権利について十分に情報を提供する機会が学校教育や子どもたちが過ごす環境の中で整っていないと言える。

80%以上の子どもと大人が、 守られていない子どもの権利があると感じています³⁷⁾。

Q. 現在の日本社会において、守られていないと思う子どもの権利^{※2}を選んでください。(複数回答)

子ども			大人	
50.8%	親からの暴力やひどい扱いから守られること【第19条】	1位	親からの暴力やひどい扱いから守られること【第19条】	56.9%
46.7%	人種・性別・宗教・障害・貧富の差・考え方などによって差別されないこと【第2条】	2位	人種・性別・宗教・障害・貧富の差・考え方などによって差別されないこと【第2条】	37.4%
36.7%	子どもにかかわるすべての活動において、子どもの最善の利益が第一に考えられること【第3条】	3位	誰からも幸せを奪われないこと【第36条】	30.2%
33.0%	誰からも幸せを奪われないこと【第36条】	4位	子どもにかかわるすべての活動において、子どもの最善の利益が第一に考えられること【第3条】	28.5%
26.5%	子どもに影響を与えるすべての事柄について、自分の意見を自由に表すこと【第12条】	5位	生活が難しい場合に、国からお金などのサポートを受けること【第26条】	26.0%

※1 子ども66.4%、大人63.3%が現在の日本社会において、守られていないと感じる子どもの権利を1つ以上選択した。

また、具体的な子どもの権利の中身を示しつつ、守られていないと感じる権利の上位5つを尋ねると、子どもも大人も5割以上の回答者が「親からの暴力やひどい扱いから守られる」権利（第19条）を挙げている。さらに興味深いのは、「子どもに影響を与えるすべての事柄について、自分の意見を自由に表す」権利（第12条）が、子どもたちが挙げた守られていない権利として回答の上位5番目に入っていることだ。子どもの4人に1人が選択しているが、大人の上位の回答には見られない。

自らの意見を発したい、その意見を尊重してほしい、という子どもたちの声は、すべてのアンケート回答の随所から読み取れた。例えば以下は、どんなときに子どもの権利が守られていないと思うかという質問に対する自由回答の一部である³⁷⁾。

Q. 子どもの権利が守られていないと思うとき

- 意見を提案するような機会があまりなかったり、実現が難しいからということで放置されていたりする時。(高知県・16歳・女子)

³⁷⁾ 『子どもの権利条約採択30年 日本批准25年 3万人アンケートから見る子どもの権利に関する意識』(2019年)

- 「子どもだから」とか「子どもの考えなんて」とか言う理由で子どもが頑張っている意見を述べても相手にしてくれない大人が多いから。(大阪府・16歳・男子)
- 大人が子どもの人生選択をしようとするとき。(愛知県・17歳・女子)
- 子どもというだけで無条件に発言権がない時。(広島県・15歳・女子)

最後に、子どもがより暮らしやすい社会にするために、国や地域、家族に望むことを子どもたちに尋ねた。いずれの回答も傾聴すべき、また国や地方自治体の政策に反映すべき示唆に富んだ意見である。

子どもの権利条約第12条は、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に自らの意見を表明する権利を保障し、かつ、その意見が正当に重視されるとしている。さらに子どもの権利委員会は、意見を聴かれる子どもの権利を実施する措置として、十分な準備や子どもが意見を表明しやすい環境の用意、子どもの意見がどのように考慮されたかを子どもたちにフィードバックする必要性、そして苦情申し立てや救済・是正措置などについて明らかにしている³⁸。

日本政府や地方自治体は、こうした意見を聴かれる子どもの権利を促進するための環境を整備し、かつ、子どもたちの意見を実際に政策に反映できるような枠組みを構築していく必要がある。同時に、子どもが大人と同じく尊厳を持つ権利の主体であることを大人が受け容れる土壌を作っていくことが求められている。

② 責務

1) 国、地方公共団体の責務

国、地方公共団体の行政機関を核として、子どもを中心に据えた問題解決、政策立案を行う必要があるにも関わらず、現在は必ずしも省庁横断的、部局横断的な対応が取られていない。改めて国、地方公共団体の責務として、部局連携による一体的な問題解決・政策立案を行える子ども基本法の推進体制を確立する必要性を規定するとともに、国・地方公共団体は子ども基本法の推進に資する諸策を講じる責務があることを規定すべきである。

前節(2. いま「子ども基本法」が必要とされる背景)にも記載のように、子どもに関わる専門職員であっても、子どもの権利条約を正しく理解していない可能性がある。いかなる環境に生まれ育っている子どもでも、等しく権利が保障されるためには、子どもに関わる専門職のリテラシーを高める取組みが欠かせない。

2) 市民社会との協働

子ども基本法(仮称)は子どもを様々な権利の主体として明確に位置づける法律であり、子どもの権利の保障を中心として構成されるが、法律の制定だけをもって十全に子どもの権利が守られるわけではない。子どもを取り巻く社会全体が子ども基本法(仮称)の理念を共有し行動することで、はじめて権利の保障が達成される。子どもの権利を尊重することは「社会性の涵養を損なう」、「我儘を放任する」といった誤認に基

³⁸ 子どもの権利委員会「一般的意見12号(2009)」パラ40から47

づく意見もいまだに根強くあるが、子どもの権利条約に照らして今一度、子どもの権利の尊重が市民社会の重要な社会課題の一つとなるよう、市民をエンパワーメントする必要性についての規定を置くことが望ましい。なお、ここでいう市民とは、子ども自身や子どもを育てている大人だけでなく、子どもに直接関わりを持たない大人も含んでおり、すべての市民が子どもの権利を意識する必要があるとの含意を有する。

スコットランドにおける子ども・若者コミッショナー（Children & young people's commissioner Scotland）の代表であるブルース・アダムソン氏（以下、「スコットランド子ども若者コミッショナー」とする。）によれば、スコットランドにおいてコミッショナーが機能している背景には、市民社会の後押しがあるとしている。子どもの権利に関する国際的な活動や具体的な法改正³⁹においても、（子どもも含めた）市民社会団体との協働が重要な要素になっているとされる。海外だけでなく、日本でも NGO や民間団体などによる子どもの権利を守る、草の根の活動が着実に進められている。こういった市民社会における一つ一つの活動が、一層広がり重なりあうことで、市民社会の基盤はさらに強く広がることとなるだろう。

また、子ども、大人のそれぞれをエンパワーメントするための一つの方策として、広報・啓発活動の必要性も明記することが望ましい。その際、広報が画一的・一方向的なものとなるのは望ましくなく、子どもと大人のそれぞれにとって、子どもの権利とは具体的に何か、日常を振り返って考え、話し合い、エンパワーメントされるような活動が求められる。特に子ども向けの広報は、子どもの年齢・発達の状況に応じ、楽しく理解でき、親しみを持てるような活動や、日々の自己決定を促す具体的な行動につながるような活動が期待される。

<認定 NPO 法人フリー・ザ・チルドレン・ジャパンの取組み>

フリー・ザ・チルドレン・ジャパンは、子どものできることを限定しない、子どものやりたいことを諦めないという観点から国内外で様々な活動を行う団体である。世田谷区で実施している行政への意見表明の取組みもその一つで、子どもが区長や区議、教育長などとの懇談を通じて社会課題やその対策について考えを深める機会を提供している。団体主催のワークショップに参加した子ども（当時小学6年生）の発意によって、母子健康手帳に子どもの権利条約を掲載するよう区長に要望し、実現につながったこともある。

懇談に参加していた中学生からは、設定された背景が分からない校則（例：ゲームの持参が禁止されているが、自作のカードゲームで遊ぶことも禁止されている）の必要性や理由について教員に尋ねても判然とせず、子どもが意見を主張しにくい、やりたいことがしづらい雰囲気がある、との意見があった。また、子どもも理由が何か分かれば理解できるが、十分な説明もなく子どもを押さえつけすぎると、子どもが教員に対して自分の考えを伝えられなかったり、疑問を持つだけで解決には進めなかったりすることが問題だとの指摘もあった。

³⁹ 子どもを暴力から守ることに係る法改正（2019年10月）

代表理事の中島早苗氏は、団体の活動に参加する子どもは、子ども自身が自発的にアクセスしてくる場合と、親や教員など周囲の大人に促されて来る場合があるということだった。団体の活動が多岐に渡るため子どもの関心も多様であり、自分の体験をベースに特定の 이슈に着目して活動する子どももいる一方で、途上国の貧困や気候変動といったグローバルな社会課題に取り組みたいと考える子どももいる。ただし、海外の子どもの権利が奪われていることに関心を持つ参加者でも、自分自身の権利のことは実感が湧きづらい様子であるため、時間をかけて子どもとの関係性を構築しながら、自分のこととして見つめ直してもらうように働きかけている。中島氏からは、「権利」という言葉をそのまま説明するのではなく、子どもがありのまま自分らしく過ごせる時間、嬉しかった出来事など、エピソードを丁寧に聴く中で、子どもの身近な経験を子どもの権利と関連付けて伝える工夫が必要ではないか、との示唆があった。

<NPO 法人全国こども福祉センターの取組み>

全国こども福祉センターでは、名古屋駅近辺の街頭等で10代～20代前半の子ども・若者が同世代に声掛けをするフィールドワークや、オンラインでの交流・相談など、支援機関を利用しない子どもへの働きかけ（アウトリーチ）を実践している。同団体では子どもが抱える問題（例：虐待や家出、ひきこもりなどの家族問題、不登校、貧困）の有無によらず、また子どもより先に課題を定めることはせず、子ども自身の自発性を尊重して活動している。

理事長の荒井和樹氏は、「子どもの権利」と言われても日常生活で意識できる機会はほとんどないため、権利を行使できているのか奪われているのかが客観的には捉えられるが、子ども自身がそれに気づくことは難しいと話していた。子どもが権利を自覚する（例：心理的に虐待されていることに気づく）には、社会の中で相対的に自分を見つめ直す必要があるが、社会と切り離され特定の人たちとしか関わりがなければ、権利や尊厳に気づける機会は極めて限定され、子どもはマイノリティのままである。しかしながら、現状では子どもは「守られるべき存在」という点にしか焦点が当てられず、権利の主体としての子どもという概念は理解されていないと指摘する。

同団体のスポーツを通じた余暇活動に参加経験がある高校生は、生活している児童養護施設に居心地の悪さを感じるようになったこと、希望している進路に施設職員から反対されたり体験入学に一人で行かなければならなかったりしたことなど、日常生活や将来への様々な不満・不満を抱えていた。それらを大人に伝えることもあるが、すべてが希望するように変わらないことも分かっており、どうしても言いたい意見だけを伝えるようにしているとのことだった。そういった経験をしたからこそ、子どもの意見を聴ける大人になりたい、とも話していた。

また、別の若者からは、虐待から逃げるため家出を繰り返していたとき団体に出会い、数年間は実家に戻っていたが、また虐待が悪化したため家出したとき、SNS で気づいた団体から再び連絡が来たと話してくれた。身体的虐待が周囲の大人に知られた

ことを契機に虐待が悪化したため、それ以来いかに親を怒らせないかを考えて生きており、他人の顔色をうかがうようになった。そんな自分に対して団体のスタッフは心の微妙な変化に気づき、細々と説教せず共感してくれて、大人も信用できる人はいると思えるようになったということだった。

(2) 基本的施策

① 国の年間計画

国は、子ども基本法（仮称）に基づいて、子どもの権利保障の推進に向けた年間計画を策定すべきである。また、その計画に記載のある政策が適切に実行されるよう、実効性の担保に主眼を置いた内容を毎年度策定し、閣議決定することを規定する。さらに重大事案が発生した際に、地方自治体が再発防止計画を策定するとともに、国もそれを参照し、計画の見直しを行うことを規定すべきである。

国の計画は、十分な実行性が担保され、子どもを取り巻く実社会の基盤を変容しうるものでなければならない。例えば、現状は子どもに対応する専門職員（保育士、児童福祉司、教員、スクールカウンセラー、法務教官・刑務官／等）であっても、子どもの権利条約を十分に理解していない可能性がある。子どもを取り巻く社会基盤が現実に変わるためには、計画を策定する行政職員だけでなく、子どもに関わる専門職員の質・量双方の拡充が必要である。特に専門職員の質の向上のためには、継続的な研修機能を拡充すべきである。

② 各省庁・部局の取組の改善（子ども総合政策本部（仮称）設置による省庁間の政策調整・改善促進機能、市民社会への普及・啓発機能）

国連子どもの権利委員会への政府報告を審査する本審査には、外務省、内閣府、警察庁、法務省、文部科学省、厚生労働省、防衛省等の担当者が出席するなど、多くの省庁が子どもに関わる業務を所掌している。国連子どもの権利委員会は、国が、部門横断的ならびに国・広域行政圏・地方のレベルで行われている活動を調整する調整機関を設置し、効果的運用のために必要な人的資源、技術的資源および財源を確保すべきと勧告している。ただし現状は、各省庁・部局でも子どもに関係する様々な計画が策定されているが、計画相互の関係性が明確とは言えない。

そのため国は、子どもに関係する主要な計画について、子どもの視点を中心に据えて、省庁横断的に整理・調整すべきである。各省庁・部局間で整合が取れていない点は計画だけでなく、法制度でも同様である。こういった計画や法制度について、行政の内側から総合的に調整をする部局（子ども総合政策本部（仮称））が必要である。子ども総合政策本部（仮称）においては、各省庁・部局の計画や法制度を総合的に勘案したうえで、上記①の国全体の年間計画を策定することが望ましい。

また、子ども総合政策本部（仮称）は、各省庁・部局の現行の計画や法制度を調整するだけでなく、子どもの権利条約の条項に照らし現行法制度で対応不足の点について、

行政の側から改善を促す役割も期待され、各省庁・部局の子どもに関する政策を牽引する旗振り役としての機能も持つべきである。

さらに、子ども基本法（仮称）を支える市民社会に対して、子ども基本法（仮称）の考え方や取組について積極的に普及、啓発を行う必要がある。このような市民社会への普及・啓発活動はあらゆるステイクホルダーが行うことが望まれるが、子ども総合政策本部（仮称）が中心的な役割を担うことが期待される。

なお、子ども総合政策本部（仮称）は省庁を横断した調整機能や各省庁の政策の改善促進を牽引することが期待されるため、内閣府内に設置することが望ましい。

③ データ基盤の構築・調査研究

子どもが有するすべての権利を確実に保障するために、まずは正確な現状把握が欠かせない。昨今、子どもを巡る諸問題は複合的な要因が重なり対応がますます困難になっていると指摘されており、体系的なデータに基づく詳細な分析が必要となるが、行政データは現状、各省庁の縦割りの所掌により散逸的に存在するため、現状を的確に捉えきれない。

そのため、省庁横断的かつ縦断的なデータベースを構築して高い分析能力を有する職員を配置するなど、調査研究を行うための基盤を整備し、問題発見や問題解決を図ることが求められる。まずは、子どもの権利擁護に関する指標を検討する場を設けるとともに、その進捗確認や達成方法の検討を定期的を実施することが考えられる（年間計画の評価として、虐待やいじめ等の権利侵害に対する予防・防止の取組みが十分か、児童福祉審議会が機能しているか／等）。

また、子どもの権利保障の観点では言うまでもなく、権利救済だけでない積極的な権利保障の実現の取組みが鍵であり、問題が生じた後の対症療法ではなく、先んじて問題を未然に防止したり、早期に発見・介入したり、困難度が増す前に対応することが効果的である。大人にとって、SNS等の便利な新しい技術に関して子どもの権利を保障する観点からのアプローチも必要である。また、このような予防的政策には、子どもの出生後に限らず、妊娠期からの親教育や産前産後の家庭支援なども含まれる。子どもを取り巻く環境の中でも親への支援は、子どものための基本法に関連したテーマの1つである。

なお、これらの調査研究から導かれる政策提言は行政の都合によって左右されてはならず、あくまでエビデンスに基づいた冷静な議論に資することが期待される。そのため、行政から独立した主体に調査研究機能を持たせ、政策改善に寄与する分析を担わせることを明記すべきである。

④ 財政的支援

国連子どもの権利委員会の一般的意見第5号（2003年）では、子どもの人権を尊重するために政府が行うべきこととして、子どもの人権を尊重するための最大限の資金を提供することとしており、国・地方が財政的支援を講じることを規定すべきである。

現状では子どもに対応する専門職員の不足が社会問題化していることに加え、調査

研究や啓発活動など、制度の設計から運用に至るまでの様々な過程で、子どもの権利を継続的に担保するための十分な財政的基盤があるとは言えず、これらを確実に担保する規定であることが望ましい。

なお、スコットランド子ども若者コミッショナーによれば、包括的な子ども基本法の制定により、子どもの権利保障が個別の省庁や部局ごとの対応ではなく、包括的な対応として実施可能になることが利点として挙げられた。これにより、各部局に散らばり重複していた予算が効果的に活用でき、子どもへの直接的なインパクトが増大するため、結果的に費用対効果が高くなる可能性があるとされている。

<読売新聞東京本社教育ネットワーク事務局専門委員 榊原智子>

子どもをめぐる悲惨な事件が続き、過去になかった異変を告げるかのニュースが後を絶たない。取材で胸を突かれるのは、児童虐待による重大事件だけではない。妊娠中から「保活」で走り回り、不安と過労で切迫早産になっても認可保育所に入れなかったという家庭。初めての出産後、不慣れな育児と母体の疲労で産後うつになり、「子どもが可愛いと思えない」と自分を責めて涙を流す母親…。

ある市では、公立幼稚園 14 園の園長らが「ゼロ才からの子育て支援もやらせてほしい」と市長に直訴し、子育て支援事業も行う認定こども園に転換した。背景には、母子だけで過ごす「密室育児」の結果、入園年齢になっても紙オムツがとれず、心身や言語の発達に遅れが目立つ子どもが増えたという危機感があった⁴⁰。

グローバル化と情報革命が進むなか、私たちの社会は文明の転換期にあるともいわれる。変化の大波に子育て家庭もまた翻弄されており、報じられる事件や異変の一つ一つは家庭から発せられた「子育ての SOS」だと感じている。

国も対策を講じてきた。特に 2015 年には「社会保障と税の一体改革」で消費税率を引き上げ、その財源で子ども・子育て支援新制度をスタートした。待機児童解消に向けて保育制度をテコ入れし、子育て政策に新たな地平が開かれるという期待が高まった。ところが同年、保育所の申請が増えて待機児童数が急増し、ブログで「保育園落ちた日本死ね!!!」と怒りをつづった母親の言葉が政権を直撃した。保育制度をめぐる集団の抗議活動や行政不服申し立てが相次ぎ、保育行政は大きな混乱に直面した。

どうしてこのような事態が起きたのか。保育や子育ての現場を歩いて見えてきたのは、近隣の互助や親族の助け合いが衰退し、実家の支援も得られない子育て家庭が孤立して、苦しい育児を強いられている現実だった。頼みの夫は長時間労働で帰宅が遅く、「ワンオペ育児」に陥った親が保育所にも落選して怒りと絶望を深めていた。

子どもの人口が急速に減少し、就学前の子どもは同年代の仲間と出会う機会を得にくくなっている。親の就労の有無にかかわらず、全ての子どもに保育の利用を保障する「保育の保障」が必要になっているのではないか。それが取材を通して深めた実感だった。親子を「密室育児」から解放し、のびのびと発達・成長する環境を子どもの権利の一つとして保障することが、今の日本では求められているのではないかと考える。

⁴⁰ 榊原智子「『孤独な育児』のない社会へ — 保育で拓く未来」(岩波書店) III章より。

子どもの基本的な権利をあまねく保障する社会になるには、子どもを育てる保護者が子育て力を発揮できるよう十全のサポートを提供することも欠かせないはずだ。家庭を孤立させず、全ての子どもと保護者に支援を届けることは、児童虐待の何よりの予防策にもなるはずだ。

1990年代は「老々介護」「介護心中」などの高齢者介護をめぐる悲惨なニュースが日々報じられていた。しかし、「介護の社会化」という国民合意のもと、財源を出し合い、全ての高齢者に必要な支援を届ける仕組みが「介護保険制度」として実現された。子どもの世界にもこうした理念と仕組みを導入する改革が急務となっていると思う。

(3) 国レベルでの独立した子どもの権利擁護機関の設置（(仮称)子どもコミッショナー）

① 機関の概要

国連子どもの権利委員会の一般的意見第5号（2003年）では、国が独立した子どもの人権機関を設けるべきであるとしているが、現在日本国内には子どもの権利保障に特化した国レベルの独立した子どもの権利擁護機関は存在しない。子どもに関する諸政策を総合的に推進するために、国レベルの独立した子どもの権利擁護機関として「(仮称)子どもコミッショナー」が必要であると明記すべきである。

「(仮称)子どもコミッショナー」には子どもの権利保障のための重要な役割を発揮することが期待されるが、参考として、スコットランド子ども若者コミッショナーでは活動に必要な要素の第一として「独立性の担保」が掲げられている。

図表 12 コミッショナーに必要な要素

- ・ 行政及び議会からの独立性の担保
- ・ 常に子どもや若者に焦点を当てた議論を行うこと
- ・ 法律で定められた任務規定と、任務の実行を担保する確固たる資金源
- ・ 法律で定められた調査権限
- ・ 法律で定められた勧告機能（意思決定者に対する影響力）

（出所）スコットランド子ども若者コミッショナー2019年12月シンポジウム発言メモ資料より日本財団翻訳、事務局による注釈、要約

ここでの独立性とは、組織運営での独立性（運営方針や人事決定における自律性）と活動での独立性（利益相反の確認、専門性に立脚した活動）に分けて捉えられる。特に重要な点は独立性の担保の具体的方策であるが、国が設置する「委員会」と言われるものには、国家行政組織法第3条等に基づき、府又は省の外局として置かれる合議制の行政機関としての「行政委員会」（以下「3条委員会」という。）と、国家行政組織法第8条等に基づき、各府省の大臣が行政権限を行使する上で必要となる、調査、審査その他の審議を行う「審議会等」に大別される。この2種類の委員会の違いは、内閣からの独立性と、委員会の責任において行政処分を行う権限の有無である。公正中立的な立場からの慎重な判断を特に要するため、「(仮称)子どもコミッショナー」は、国家行

政組織法第3条等に規定する委員会であることが妥当である⁴¹。

これにより、国（（仮称）子どもコミッショナー）－都道府県等（独立した子どもの権利擁護機関）－民間（基礎自治体で子どもの意見表明支援・代弁を担う独立（専門）アドボカシー）の3種類の主体による、ネットワーク型のシステムを構築する。

② 構成員

1) 定員

組織的な意思決定を行うことができる「（仮称）コミッショナー」は専任者1～3名程度で構成するものとし、これに加えて、必要十分な職員を配置する。コミッショナーが1名の場合は意思決定の迅速性が期待できるが、3名の場合は合議による多面的な判断が可能となるため、人数は権限行使の範囲や運用上の工夫等とセットで検討されることが望ましい。

コミッショナーでは組織の独立性とともに、多様性にも配慮する。コミッショナー自身に子ども領域全般にわたる知見が求められるだけでなく、コミッショナーを支える職員が多様かつ高度な専門性を有することも重要である。一例として、スコットランド子ども若者コミッショナーでは4つの部門（戦略チーム、助言・調査チーム、組織運営、コミュニケーション）で計15名の職員配置があり、それぞれのバックグラウンドも、弁護士、メディア、NGO、教員、行政など多様である。

2) 選任方法

コミッショナーは公募制とする。職能団体からの推薦等の方式は取らず、選任プロセスにおける公正性・公明性の確保を第一とする。コミッショナーの選任プロセスでは、市民社会が積極的に関与することが望ましい。

特に、子どもによる選任プロセスへの関与を重視すべきであり、子どもの意思表示の機会を十分に確保することが欠かせない。例えば、子どもが投票等を通じて選任に直接的に関わる、候補者に対して子どもが質問できる機会を設ける、候補者の方針等に関する子どもからのコメントが公開される、といった取組も想定される。

なお、独立性確保の一環として、任命期間内は相当な事由のない限り、原則として解職されないことを明記する。

3) 子どもの参画

コミッショナーは、子どもで構成される「（仮称）アドバイザリーグループ」等を運営し、子どもから直接的・間接的（SNS等のオンラインツール）に意見を汲み取る仕組みが求められる。子どもの参画を円滑に行うためには、子どもとコミッショナーの間での信頼関係の構築が欠かせない。コミッショナーが必要に応じて子どもに連絡するだけでなく、子どもがコミッショナーへ連絡したいときに様々な手段の中から選択できるなど、アクセシビリティの確保が求められる。

⁴¹ 独立性の担保のために、子どもコミッショナーを国会に付属する機関にすることも考えられるが、その際には参議院に設置される行政監視委員会の役割、行政との関りについても参照できるだろう。

具体的には、コミッショナーの活動方針や活動内容について子どもがコメントを提出したり、検討段階の案に対して子どもからの意見を求めたりするなど、子どもからの能動的なパブリックコメントを常時受け付ける。また、子どもの意見形成や意見表明を支援するアドボカシーサービスを、子どもの置かれている状況や相談内容に関わらず、また年齢や成熟度を問わず、必要とするすべての子どもが利用できるよう体制整備を図ることが望まれる。

③ 具体的な機能と権能

「(仮称) 子どもコミッショナー」の具体的な機能はその設置法(個別法)において規定すべきだが、特に国レベルにおいて具備すべき機能として、先行研究から以下の5種類の機能が導かれる。ここでは先述のように、国レベルに該当するコミッショナーは、都道府県等や民間と共にネットワーク型のシステムを構築するものと位置付ける。

図表 13 国レベルの子どもの権利擁護機関が有すべき機能

- | |
|--|
| <p>①<u>監視機能</u>：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</p> <p>②<u>制度改善機能</u>：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</p> <p>③<u>教育啓発機能</u>：子どもの権利に関する教育や意識啓発を行う</p> <p>④<u>アドボカシー機能</u>：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</p> <p>⑤<u>子ども参加促進機能</u>：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</p> |
|--|

注) 堀正嗣は「子どもの権利に関する国内人権機関の独立性と機能」(海外事情研究 vol.46 pp.91-122)で、上記に個別救済機能(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)を加えた6つの機能を挙げているが、ここでは、個別救済機能は地域の子どもの権利擁護機関に委ね、国のコミッショナーはそれ以外を中心に構築すべきとの考えから5種類の機能としている。

上記の各機能のうち、国レベルのコミッショナーが必要な役割を発揮する観点から、コミッショナーは子どもの権利条約に照らして制度が適切に構築・運用されているかを監視できるよう、法に基づく調査権を持つ必要がある。調査の実効性を確保するために、関係機関に対して報告請求権を行使することも可能とし、国の各省庁は調査への協力義務を負う。

また、コミッショナーは制度改善機能の確保のため、調査に基づく勧告権を持つものとし、この勧告が子どもの権利保障に影響力を持つ主体にとって決定的な勧告であることが期待される。勧告を受けた主体は勧告に対する対応について、コミッショナーに履行状況を報告する義務を負う。勧告の内容は子どもにも理解できる形で公表し積極的に広報するとともに、政策に関する提言事項、コミッショナーの活動報告書、子どもの権利の状況報告は国会に対して直接報告できる制度設計となることが望ましい。国の独立機関が個別事案について調査や勧告等を行うことは妨げられるものではない

が、原則としてはシステムに関する全体的な勧告が期待される。

④ 都道府県の子どもの権利擁護機関との関係

国だけでなく都道府県等においても、子どもの権利擁護機関が必要となる。この子どもの権利擁護機関では、図表 12 や図表 13 に示した役割とおおむね同様の事項が求められるが、都道府県等のレベルでは、特に個別事例における子どもの権利救済機能が、漏れなく実効性を持って確保される必要がある。

「子どもには大人のような政治力もなく、(中略)、救済制度は子どもがなかなか利用できるものではない⁴²」ことを踏まえれば、特に子どもの立場に立った意見表明・代弁を担うアドボカシーサービスが、都道府県のレベルで別途必要となり、子どもの権利擁護機関の設置が可能であることを規定すべきである。また、都道府県レベルの子どもの権利擁護機関は、市区町村で設置される子どもの権利擁護機関を支援する役割も期待される。

ただし、既に一部の市区町村等の自治体では、「図表 16 自治体における子どもの権利条約関係条例の規定一覧」のとおり、国に先行して子どもの権利擁護機関の取組が実践されている。このような自治体の先進的な取組を阻害するような規定にはならないように、留意が必要である。また、個別事例においては、特に円滑・迅速な多職種連携が必要となるが、現実には十分に行われているとは言いがたい。今一度、子どものニーズに合った対応を可能とする仕組みの必要性を記載する必要がある。

なお、都道府県の子どもの権利擁護機関が有すべき機能については、以下の先行研究で必要な機能が整理されている。

図表 14 都道府県レベルの子どもの権利擁護機関が有すべき機能

中核的 機能	苦情等の申立て → 調査 → 勧告等意見表明 → 公表 ~ 年次報告							
	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 25%;">調査権</td> <td style="width: 25%;">勧告権・意見表明権</td> <td style="width: 25%;">公表権</td> <td style="width: 25%;">報告義務</td> </tr> <tr> <td>自己発意調査権</td> <td colspan="3">実施機関に対する報告請求権</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;">首長に対する意見表明・報告</p>	調査権	勧告権・意見表明権	公表権	報告義務	自己発意調査権	実施機関に対する報告請求権	
調査権	勧告権・意見表明権	公表権	報告義務					
自己発意調査権	実施機関に対する報告請求権							
付随的 機能	<p>相談対応 調整活動</p> <p>子どもの権利に関するモニタリング、広報・啓発・教育</p> <p>子どもの権利擁護のために必要な外部機関との連携（委託等を含む）</p>							

(出所) 公益社団法人子ども情報研究センター「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」(平成 29 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業)

(4) 附則

子ども基本法では 1 年を期限として、各省庁の政策において、子どもの権利条約の条項に照らし対応が不十分な点の洗い出しを行うとともに、今後 5 年間の間の対応方針を定め、公表することとする。対応方針を決定する際には、子ども総合政策本部（仮称）及び子どもコミッショナー（仮称）の助言を踏まえることとする。

⁴² スコットランド子ども若者コミッショナー2019年12月シンポジウム発言メモ資料より日本財団翻訳

＜熊本学園大学社会福祉学部教授 堀正嗣＞

児童福祉における子どもの権利擁護研究の先駆者である許斐有は、児童福祉サービスには次の3つの権擁護機能が必要であると述べている。

- (1) 子どもの人権が現に侵害されているときに、子ども自身が緊急に人権救済を申し立てるシステム（子どもの「かけこみ寺」―― [子どもの権利救済機能]
- (2) 子ども自身がその権利を主張もしくは行使できないときに子どもの権利を子どもの立場に立って代弁するシステム（「代理人もしくは適当な団体」の設置・ [子どもの権利代弁機能]
- (3) 何が「子どもの最善の利益」かについての判断が一致しない場合に、それを第三者的立場から調整するシステム（[子どもの権利調整機能]）⁴³

そして、これらの機能に関連する制度の課題に関して、次のように述べている。

- (1) 児童福祉法には、通告制度（25条）、児童相談所・福祉事務所への相談（15条の2、18条の2）、児童委員への相談（12条）、一時保護（33条）などがある。…略…子ども本人が直接人権救済を申し立てるシステムになっていないことや、こうした制度が子どもたちに知らされていないことなど、根本的な問題もある。…略…今後は、子どもたちが安心して「駆け込む」ことができ、適正な手続きにしたがって人権を救済することができるようなシステムが確立される必要がある。
- (2) 自分自身で十分に意思を表明できない年少の子どもについて、親権者である親以外の第三者が子どもの立場に立って代弁するというシステムがまったく用意されていないのも問題である。…略…親が子どもの権利を代弁できないとき、あるいは親が子どもの代弁者としてふさわしくないときに、子どもに代弁者たる大人をつけるのは社会全体の責任である。とくに行政手続き・司法手続きにおいて子どもの意見表明権を保障するためには、公的責任において代弁者を確保する必要がある。
- (3) 子どもの権利の調整は、最終的には司法機関である裁判所で行われることになる。しかし、裁判所にも処理能力に限界があるので、すべてのケースを裁判所に持ち込むというのは現実的ではない。…略…児童福祉の分野では、児童相談所にもその機能を期待できなくもないが、多くの場合児童相談所が当事者となるので、適格とはいいがたい。⁴⁴

以上の許斐の指摘は、今日子どもの権利擁護システムを構築する上で土台とすべきものである。(1)の権利救済機能に関しては、児童相談所の抜本的な機能強化と子どもたちから迅速に救済申立ができる仕組みの構築が求められる。また子どもの人権侵害は、学校におけるいじめや体罰などあらゆる生活場面で起こりうるものであり、身近な市町村で子どもたちが気軽にアクセスでき、あらゆる人権侵害について迅速に救済が行われる仕組みの整備も求められる。これは都道府県及び市町村に設置される子

⁴³ 許斐有（1996）『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,p.144.

⁴⁴ 同前,pp.145-6.

どもの権利擁護機関に期待される役割である。

(2)の権利代弁機能は、現在厚生労働省が検討を進めているアドボケイト制度が担うべきものである。児童相談所の措置決定などの重要な意思決定の際に、また施設職員・里親による支援等に不服や懸念があるとき、意見表明を支援・代弁してくれる独立アドボケイトの制度化が求められているのである。しかしながら、このようなアドボケイトは、児童福祉領域だけでなく、子どものあらゆる生活の場において必要なものである。たとえば学校教育領域についていえば、障害児の就学先の決定や、高等学校における退学等の懲戒処分の決定の際に、アドボカシーを利用できないのは大きな問題である。このように、福祉・教育・司法・医療などあらゆる場で子どもがアドボケイトを利用することができる体制の整備が求められる。

(3)の子どもの権利調整機能は、児童福祉審議会や各自治体に設置されている子どもオンブズパーソン等の公的子ども権利擁護機関に期待される場所である。児童福祉審議会には、「子ども権利擁護専門部会」(仮称)を設置し、子ども自身等からの申立を受けて審査し、公正中立の立場から権利調整を行うことが求められている。また公的子ども権利擁護機関の多くは、行政機関からの一定の独立性と調査・勧告権限を付与されており、権利調整を行うことが可能である。基礎自治体に設置されている機関が多いため、義務制の学校教育における権利調整を行うことができる点が重要である。しかしながらどちらの機関も現状では権利調整機能を十分に果たしているとは言い難い状況である。そのため、強い独立性・権限・専門性を有する権利調整機関を国や自治体に設置することが求められている。

4. おわりに

(1) 今後の課題

本提言書では、確実な子どもの権利保障を実現するため、子どもを中心に据えた法制度としての「子ども基本法」(仮称)の必要性を述べてきた。子ども基本法(仮称)は子どもの生活全般にわたって、政策領域横断で一貫性のある包括的なものとして定められるべきであり、子ども総合政策本部(仮称)や子どもコミッショナー(仮称)も当然ながらあらゆる政策領域に関与するものである。

子どもに関わりの強い政策領域のうち、福祉領域では2019年12月に「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム」が立ち上がるなど、検討の場の設定と共に、個々の子どもの権利保障(ケースアドボカシー)に関する具体的な検討が始まっている。ただし、子どもを取り巻く環境や制度を改善するための仕組み(システムアドボカシー)についての検討は行われておらず、子どもに関する各種の社会課題を根本的に解決する道筋は立っていない。

また、児童福祉以外の領域のうち、特に子どもに関する法制度が多い教育領域と司法領域では、子どもの権利に焦点を当てた具体的な検討は進んでおらず、子どもの権利保障としては不十分と言わざるを得ない。子ども基本法や子どもコミッショナーの制定に向けて、これらの政策領域でも検討の場を立ち上げる等により、着実な進展を期待したい。

<弁護士 相川裕>

少年非行の分野に限らず、児童福祉や家族関係・未成年後見の分野においても、子どもの権利の実現のために司法領域が果たす役割が大きくなっている。子どもコミッショナーにおいて、司法制度が子どもの権利の実現を阻害せず、促進するものになっているかどうかという観点から、(a)制度それ自体のあり方と(b)制度の運用状況とをそれぞれ検討し、評価すべき点は評価し、改善すべき点については改善のために取り組むための権限を認め、かつ、その権限を実効的に行使できる態勢を保障することが必要である。

もともと、司法制度は、立法権や行政権との関係で、その独立性が保障されるべきものである。とりわけ、個別具体的な事件における裁判所の訴訟指揮や判断を取り上げて批判するようなことは厳に慎まなければならない。司法の独立を尊重しつつ、制度や運用を実効的に改善する方法の工夫が求められる。例えば、子どもコミッショナーが裁判所の外から意見を述べるという方法以外に、子どもコミッショナーが要請した場合に裁判所は①子どもコミッショナーが参加する裁判官や裁判所職員の研修や②裁判官や裁判所職員と子どもコミッショナーとの意見交換の機会の設定を義務づけられる、といった仕組みも検討する価値がある(「裁判所と子どもコミッショナーとのコラボレーション」というイメージ)。

また、法制審議会のような、従来、政府が法律案を検討する際に利用してきた仕組み

とこの子どもコミッショナーとの関係をどうするのか、といったことも課題となろう。

<NHK解説委員 西川龍一>

54万3933件。2018年度、全国の小中学校や高校などで認知されたいじめの件数だ。前年度より13万件近く増え、今の方法で集計が始まって以来、最多を記録した。このうち命の危険や不登校につながった疑いのある「重大事態」は、602件と27%増加し、深刻な状況だ。

子どもたちが集団生活を送る以上、学校には常にいじめの芽は存在する。特に最近では、小学校段階からスマホを手にする子どもたちも多く、ネットやSNSによるいじめといった、大人が気付きにくい形でのいじめも増えつつある。ネットの世界では匿名性が強いこともあり、大人の世界でも激しいバッシングを受けて自殺に追い込まれたとみられる事案も発生している。なぜ、こうしたことが起きるのか、自らの権利のあり方を含め、子どもたちは学ぶ必要があり、その場は学校だ。

学校でのいじめが大きな社会問題として認知されたのは、1986年の中野富士見中学校のいじめ自殺事件だ。以来、学校でのいじめの認知件数の推移を見ると、こうした痛ましい事件が発生すると途端に急増し、その後徐々に減少、再び同様の犠牲者が出ると急増するという状況を概ね繰り返してきたことがわかる。子どもたちの学校生活がいじめ自殺事案の発生によって急に変わるわけではないのだから、時間の経過とともに学校現場のいじめに対する感度が鈍る状況が続いてきたことが、その原因であることは間違いない。こうした事態をなくすためにも、いじめは人権侵害であるということを、学校現場は常に認識して児童生徒に接する必要がある。

今、世界中で新型コロナウイルスの感染拡大との戦いが続く。こうした中で思い出すのは、東日本大震災時の原発事故で、福島県から各地に避難した子どもたちが、放射線がうつるなどと、科学的にまったく根拠のない誤解や偏見によるいじめを受けていたことだ。ある県では、自主避難してきた子どもの名前に担任が「菌」を付けて呼び、学校に行けなくなったという事態も起きた。今回も本人は元より、家族に感染者が出たことが噂となり、いじめを誘発する可能性は十分あるだろう。

学校には、時代にそぐわない規則を定めたり、必要以上に子どもたちの言動を束縛したりするいわゆるブラック校則の存在も指摘されている。子ども基本法の制定が、いじめ問題も含め、本当に子どもたちを守る学校、さらには、子どもたちを守る社会につながっていく。

(2) さらなる検討に向けて

子どもの権利条約の批准以来、日本国内では市民社会・学識者・法曹界・政治など、これまで様々な関係者が包括的な国内法の制定を訴える活動を行ってきた。本提言はこれらの活動の延長線上に位置づけられるものの、昨今の痛ましい事案の問題点や背景要因を踏まえて新たな視点を取り入れることに注力した。実際、検討の過程では多

くの有識者に意見を伺い、その知見と熱意を取り入れることができ、ご協力いただいた方々には改めて御礼を申し上げたい。

本提言は子どもの権利条約制定 30 周年、日本での批准 25 周年という節目となった 2019 年度に、上記の関係者も交えながら議論したものであり、昨今の社会的文脈の変化を反映することに注力している。特に、児童虐待の防止が社会的 이슈として多くの国民に認識され、児童福祉法が改正されるに至ったことを起点として、より包括的に社会が対応することを期待する立場に立っている。また、本提言の作成過程では、子どもの権利条約の本旨に立ち返り、子ども自身の参画も得ながら取りまとめることを試みている。

今後、児童福祉の関係者のみならず、教育や司法といった近接領域の関係者にも理解を得ながら、議論の輪を一層広げたい。

提言書の執筆に寄せて

弁護士 大谷 美紀子

私は、子どもの頃から、将来、人のために役に立つ仕事がしたいと思っていました。高校生の時に、国連のことを知り、国連職員になって世界で人のために働くことを目指して大学に進学しました。しかし、大学で勉強するうちに、国際政治の現実の中で国連の職員として自分がどんな貢献ができるのか疑問に思い始めました。そこで、まずは、何か専門的な力を身につけたいと考え、法律を選びました。法律を選んだのは、大学の法学部に在籍していたことでもあります。人のために貢献できる仕事をするために、法律は必ず役に立つに違いない、法律はあらゆることに関係していると思ったからです。

そして、憲法の勉強をする中で人権について学び、深く感動しました。ところが、弁護士になってみると、現実の社会では、多くの差別があることに気づきました。憲法に人権や平等が謳われているだけでは、差別がなくなり、人権が実現する訳ではない。どうすれば、差別がない、人権が守られる社会になるのか。悩み模索する中で、国連が、世界中に人権文化を構築するために、1995年から2004年を人権教育のための国連10年と定めたことを知りました。人権は法律に書かれただけでは実現しない。人権が一人一人の価値観・行動の柱となり、議員や司法関係者・医療従事者・教育関係者・マスコミなど、あらゆる職業に携わる人が人権を実現していく。そうした人権文化を築くために、人権教育と研修が必要。この国連の考え方に深く共感しました。

同じ頃に、子どもの権利条約に出会い、感激しました。なぜなら、子どもの教育の目的の一つに人権を学ぶことが掲げられていたからです。人権が一人ひとりの価値観・行動に根付くためには、すべての子どもが家庭や学校教育の中で、人権を学ぶことが出発点です。また、専門機関（委員会）が条約の実施状況を定期的に審査し勧告を行う仕組みがあることに感銘を受けました。

このように、弁護士になってからの30年間、人権の実現のためには、法律・条約に書いてあるだけでは足りない、人権教育・研修が必要、そして、実施状況を監視する仕組みが必要、その確信で活動してきました。

そして今、私は、国連が子どもたちのために作った、この素晴らしい条約に書かれた子どもの権利を日本で実現するためには、やはり法律が必要、条約の中身を反映した子ども基本法が必要であると考えています。外国語で起草され日本語に翻訳された、国と国との間の法である条約のままでは、法律に基づいて職務を行う公務員や司法関係者の日々の業務に直結しにくいし、予算に結びつかない。また、多くの人々が、しばしば、「それって、法律で決まっているんですか？」と質問するように、法律があるか、法律に書いてあるかは、人々の意識・行動に浸透していくためには、とても重要なのです。国は、条約に書かれた子どもの人権を実現することを、条約を批准することによって、国際的に他の国に対して約束しました。この約束を当事者である子どもたちに対して実現するための具体的な行動として、条約批准から25年以上も経ってしまいまし

たが、今こそ、子ども基本法を制定し、条約が専門機関による実施状況の国際的な監視を行っているように、国内においても、子どもの権利の実現を監視する機関を設けることが必要です。

資料編

子ども基本法（仮称）の条項の制定イメージ（案）

第1章 総則

第一条 目的 : 子どもの権利条約に基づき子どもの権利をいかなるときも保障するための総合的な政策を推進するための法律である旨を規定

第二条 定義 : 「子ども」の対象年齢の規定

第三条 基本理念

一 子どもの権利条約、子どもの権利条約に関する選択議定書（手続規則を含む）に則ったすべての子どもの権利の保障を目指すこと、及び子どもが権利の主体であることを規定

二 生命・生存及び発達に対する権利 : 子どもの権利条約第6条の規定の遵守を規定

三 子どもの最善の利益 : 子どもの権利条約第3条の規定の遵守を規定

四 子どもの意見の尊重 : 子どもの権利条約第12条の規定の遵守を規定

五 差別の禁止 : 子どもの権利条約第2条の規定の遵守を規定

六 暴力などからの保護 : 子どもの権利条約第19条の規定の遵守を規定

第四条 国の責務 : 子どもを中心にした総合的・多面的な対応の必要性、対応策の検討に際して子どもの参画を確保する責務の規定

第五条 地方公共団体の責務 : 子どもを中心にした総合的・多面的な対応の必要性、対応策の検討に際して子どもの参画を確保する責務の規定

第六条 市民社会との協働 : 大人も子どもも含めた、すべての市民社会と国との協働の必要性を規定

第七条 法制上の措置 : 子どもの権利保障に関する施策を実施するため必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じる旨を規定

第2章 基本的施策

第八条 計画の策定 : 国による子どもの権利計画の策定（閣議決定、毎年改訂）を規定

第九条 子どもを主体とした政策の充実 : 国および地方公共団体は、子どもの権利保障の実現に向け、子どもを権利の主体としたあらゆる政策を行う旨を規定

第十条 子どもの参画制度の創設 : 国および地方公共団体は、子どもの権利保障の実現に向け、子どもを権利の主体としたあらゆる政策を立案する過程には、子どもの参画を必須とする旨を規定

第十一条 子ども総合政策本部（仮称）の設置 : 国の子どもの権利保障のための総合調整機能・改善促進機能を有した行政部局の設置を規定、特に子どもの権利条約に照らし現行法の対応不足の点を中心に総合的な対応策を検討する業務を担うことを規定

第十二条 教育及び普及啓発 : 国が主導的な役割を担い、子どもに対応する者への教育並びに広報活動等を通じた普及啓発その他の取組を行う旨を規定

第十三条 データ基盤の構築、調査研究 : 国による子どもの権利に関する包括的なデータベースの構築、総合的な調査研究の実施を規定

第十四条 財政的支援 : 継続的なデータ基盤整備、調査研究、啓発活動のための財政的支援の必要性を規定

第3章 子どもコミッショナー (仮称)

第十五条 設置 : 独立的な監視機能を果たすため、別に法律で定めるところにより国・子どもコミッショナーを設置するものとするを規定。子どもコミッショナーの選任過程には子どもの参画を必須とする旨を規定

第十六条 所掌事務 : 国・子どもコミッショナーの所掌事務 (子どもの権利に関する調査機能、監視機能、研究機能、勧告機能 (国・地方公共団体の勧告尊重を含む))

第十七条 地方公共団体の附属機関 : 都道府県レベルでの子どもコミッショナーの設置を可能とする旨を規定。主な所掌事務 (監視機能、勧告機能、アドボカシー機能、市町村の支援機能) を規定。その他必要な事項を条例に定める旨の規定

第4章 附則

- ・ 1年以内に、各省庁の政策において、子どもの権利条約の条項に照らし対応が不十分な点の洗い出し、対応方針の公表を行う旨を規定
- ・ 5年以内の見直し規定

子どもの権利を保障する法律（仮称：子ども基本法）および制度に関する研究会

（敬称略、50音順、○は座長）

<委員>

- 相川 裕 弁護士
 一場 順子 弁護士
 ○奥山 眞紀子 日本子ども虐待防止学会理事長、小児科医
 甲斐田 万智子 文京学院大学教授
 川上 園子 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン国内事業部長
 木ノ内 博道 千葉県里親家庭支援センター理事長、子どもの権利条約総合研究所研究員
 榊原 智子 読売新聞東京本社教育ネットワーク事務局 専門委員
 佐藤 智洋 インターナショナル・フォスターケア・アライアンス
 高橋 恵里子 日本財団公益事業部国内事業開発チームリーダー
 中村 みどり Children's Views & Voices 副代表
 西川 龍一 NHK 解説委員
 堀 正嗣 熊本学園大学社会福祉学部教授
 吉田 恒雄 児童虐待防止全国ネットワーク理事長、駿河台大学名誉教授

<アドバイザー>

- 大谷 美紀子 国連子どもの権利委員、日本ユニセフ協会理事、弁護士

<業務委託先>

- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング 家子直幸、鈴庄美苗、立石大二

【開催経緯】

開催日時	主な議題／ゲストスピーカー
第1回 2019年10月7日	有識者プレゼンテーション ・一場順子委員 ・荒牧重人氏（山梨学院大学教授） ・平野裕二氏（Action for the Rights of Children 代表）
第2回 2019年11月13日	有識者プレゼンテーション ・石川准氏（静岡県立大学教授、内閣府障害者政策委員会委員長）
第3回 2019年12月17日	有識者プレゼンテーション ・佐藤智洋委員 ・Bruce Adamson氏（スコットランド子ども若者コミッショナー）
第4回 2020年1月21日	提言書に関する議論
第5回 2020年2月19日	提言書に関する議論
第6回 2020年5月25日	提言書に関する議論

図表 15 子どもの権利条約（4原則のうち2原則）に関連する国内の法律一覧（案）

【凡例】利：児童の最善の利益（荒牧重人 2017 をもとに分類。メインの規定を太字「利」で表示） / 尊：児童の意見の尊重（メインの規定を太字「尊」で表示）
 黒字：第4・5回日本政府報告書 赤字：国連総括所見 青字：喜多明人他 2000 で記載のあった条文

条約の規定		各法律																				複数の法にまたがる可能性があるもの				
		厚生労働省				内閣府				法務省								文部科学省								
		児童福祉法		子ども・若者育成支援推進法		民法		家事事件手続法		少年法		刑事収容施設法		少年院法		少年鑑別所法		教育基本法		学校教育法			教育機会確保法（※）			
利/尊	条番号	条約上の見出し （日本政府 （仮））	政府報告での見解と 国連総括所見	条番号	法律上の 節見出し	政府報告での見解と 国連総括所見	条番号	法律上の 節見出し	政府報告での見解と 国連総括所見	条番号	法律上の 節見出し	政府報告での見解と 国連総括所見	条番号	法律上の 節見出し	政府報告での見解と 国連総括所見	条番号	法律上の 節見出し	政府報告での見解と 国連総括所見	条番号	法律上の 節見出し	政府報告での見解と 国連総括所見	条番号	法律上の 節見出し	政府報告での見解と 国連総括所見		
利	第3条	児童に対する措置の原則（荒牧：子どもの最善の利益）	適切な養育を受け、健全な成長・発達や自立等を保障される権利を有すること等を明確にしている。とくに教育、代替的養護、家族紛争および少年司法において適切に統合されかつ一貫して解釈されているわけではなく、かつ、司法機関、行政機関および立法機関が、（略）子どもの最善の利益を考慮しているわけではないことに留意する。（◎と表記）	第1条、第2条	総則	子ども・若者育成支援施策に関して、子ども・若者を含めた国民の意見をその施策に反映させるために必要な措置を講ずるものとする旨規定がある。	第1条、第2条	総則	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
利	第9条1項、3項	父母からの分離についての手続き及び児童が父母との接触を維持する権利					◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
尊	第9条2項	父母からの分離についての手続き及び児童が父母との接触を維持する権利					◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
利	第10条1項	家族の再統合に対する配慮	第4回5回政府報告では該当なし																							
尊	第12条	意見を表明する権利（荒巻：子どもの意見の尊重）	児童福祉審議会は、特に必要があると認めるときは、児童や家族の意見を聴くことができる。年齢制限を設けることなく（略）自由に意見を表明する権利を保障し、かつ、子どもの意見が正当に重視されることを確保するよう促す。家庭、学校、代替的養護および保健医療の現場、司法手続および行政手続ならびに地域コミュニティにおいてエンパワーされながら参加することを積極的に促進するよう勧告（右記は★）	第8条	児童福祉審議会等	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	
利	第14条2項	思想、良心及び宗教の自由																								

条約の規定			各法律																								複数の法にまたがる可能性があるもの		
			厚生労働省 児童福祉法		内閣府 子ども・若者育成支援推進法			民法		家事事件手続法		少年法		法務省 刑事収容施設法			少年院法		少年鑑別所法			教育基本法		文部科学省 学校教育法		教育機会確保法（※）			
利	第18条	児童の養育及び発達についての父母の責任と国の援助						意思能力のある子には、子が影響を受ける家事事件において自ら手続き行為をすることを認めている。等																					
利	第20条	家庭環境を奪われた児童等に対する保護及び援助		※そのほか児童福祉施設最低基準で、施設長研修の義務づけなど言及あり																									
利	第21条	養子縁組に際しての保護						未成年者を養子とするときは、家庭裁判所の許可を得る必要があることとされている。等 すべての養子縁組が裁判所による許可の対象とされ、かつ子どもの最善の利益にしたがって行なわれることを確保すること。国際養子縁組に関する中央当局を設置すること。																					国際養子縁組についての子の保護および協力に関するハーグ条約の批准を検討すること。
利	第37条(c)	拷問等の禁止、自由を奪われた児童の取り扱い														少年の被留置者と弁護人との面会は、原則として時間制限なく、無立会面会を認めている。等 成人刑事裁判所による審理の対象とされないことを確保するとともに、刑法上の罪に問われた子どもの事件における非司法的措置の利用を増やし、かつ可能な場合には常に拘禁をともなわない刑を用いること。(●)													
利	第40条2項b(iii)	刑法を犯したと申し立てられた児童等の保護										全ての少年非行事件は専門的知見を活用した調査を行い、要保護性の有無・程度当に関する判断を適切に行うなどしている。 ●																	

1) 条文抜粋についての注釈は下記のとおり。

※第23条2項3項については、解説において、最善の利益の概念についても、その具体の含意については、「諸国の社会的、政治的、文化的状況によって大きく左右され」、「障害のある子どもに不利に働く危険性を持ちうる」との言及がある。
 ※第25条の解説において、児童福祉施設最低基準に基づき、自立支援計画は策定義務と、「常に子どもにとっての最善の利益を考慮し、総合的かつ定期的な見直しが行われる必要」があることに言及がある。
 ※第39条は文言として最善の利益はないが、解説において、国の措置は、子どもの成長発達を十分に保障し、最善の利益を第一の優先事項とすることを目的にされなくてはならない、との言及がある。
 ※意見の尊重については、『提言 子どもの権利基本法と条例』広沢明 p56によれば、本条約の「制定経過の審議をふまえるならば、意見表明権の対象には、子どもに影響を及ぼす広範な事項は含まれると解すべき」としており、審議途上のアメリカ修正案に対し、「多くの国が、『意見表明の対象となる事柄は項目の限定を受けるべきではない』という意見」だったとしていることには留意が必要。
 2) 教育機会確保法について：義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律（平成29年2月24日施行）のことで、第4回・5回政府報告では特段の言及はないが、目的条項に本条約を参照することが謳われているため、グレー文字にて追記。
 3) 本来法律ごとに整理する資料であれば法律→所管省庁の順で説明すべきところだが、本資料においては最右列のとおり複数法にまたがるものがあること、また省庁ごとに法律の所管が違うことを明確化する目的であることを踏まえ、所管省庁→法律の順で説明をしている。

図表 16 基本法の構成と規定事項(※) 赤色着色部分は論点となりうるところ

	男女共同参画社会基本法	障害者基本法	子どもの貧困対策の推進に関する法律	子ども・若者育成支援推進法	成育基本法
交付年月日	平成 11 年 6 月 23 日	昭和 45 年 5 月 21 日	平成 25 年 6 月 26 日	平成 21 年 7 月 8 日	平成 30 年 12 月 14 日
法令番号	法 78 号	法 84 号	法 64 号	法 71 号	法 104 号
内閣提出法案(閣法) /議員立法(議法)	閣法	議法	議法	閣法	議法
改正履歴	・ 平成 11 年 7 月 16 日法律第 102 号 ・ 平成 11 年 12 月 22 日法律第 160 号	・ 昭和 58 年 12 月 2 日法律第 80 号 ・ 昭和 61 年 12 月 4 日 法律第 93 号(その後、平成 5 年、平成 10 年、平成 11 年、平成 14 年、平成 16 年、平成 23 年に改正あり) ・ 平成 25 年 6 月 26 日 法律第 65 号	・ 令和元年 6 月 19 日法律第 41 号	・ 平成 27 年 9 月 11 日法律第 66 号	—
第 1 章(総則)	第 1 条～第 12 条	第 1 条～第 13 条	第 1 条～第 7 条	第 1 条～第 6 条	第 1 条～第 10 条
目的規定	有	有	有(「児童の権利条約」の記載あり)	有(「児童の権利条約」の記載あり)	有(「児童の権利条約」の記載あり)
理念	有(解釈上。前文あり)	有(解釈上。地域社会における共生等の条見出し)	有(「子どもの年齢及び発達程度に応じて、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る」旨の記載も含む)	有(「個人としての尊厳が重んぜられ、不当な差別的取扱いを受けることがないようにするとともに、その意見を十分に尊重しつつ、その最善の利益を考慮する」旨の記載も含む)	有
権利	有(男女の人権)	有(障害者の人権)	無	有(但し人権とまでの明記はなく、子ども・若者の不当な差別的扱いの禁止)	有(成育過程にある者の心身の健やかな成育が図られることを保障される権利を尊重)
責務規定					
	国 有	有	有	有	有
	地方 有	有	有	有	有
	事業者 無	無	無	無	有(医療関係者)
	国民 有(努力義務)	有(努力義務)	有(努力義務)	無	有(保護者)
法制上の措置等	有(財政含む)	有(財政含む)	有(財政含む)	有(財政含む)	有(財政含む)
第 2 章(基本的施策)	第 13 条～第 20 条	第 14 条～第 31 条	第 8 条～第 14 条	第 7 条～第 25 条	第 11 条～第 16 条
施策規定					
	国 有	有	有	有	有
	地方 有	有	有	有	有
計画					
	国 有(閣議決定必要)	有(閣議決定必要)	有(大綱、閣議決定必要)	有(大綱)	有(閣議決定必要)
	地方 都道府県:有 市町村:有(努力)	有(都道府県/市町村共に)	有(策定:努力義務)(公表:義務)	有(策定:努力義務)(公表:義務)	無
財政的支援	無	有(経済的負担軽減として「税制上の措置、公共的施設の利用料等の減免」を明記)	有(経済的支援として「各種の手当等の支給、貸付金の貸付け」を明記)	無	無
調査研究	有	有(但し包括的条項ではなく、教育、職業相談などの個別条項での調査研究)	有	有	有(この条とは別に記録の収集についての条項あり)
第 3 章(審議会等)	第 21 条～第 28 条	第 32 条～第 36 条	第 15 条、第 16 条	第 26 条～第 33 条	第 17 条～第 18 条
審議会等					
	国 有(内閣府) (会長:内閣官房長官。委員は国務大臣と総理の任命する有識者で有識者を半数以上とする。)	有(内閣府) (会長:総理でなく会長の任命権はなく、委員の任命権のみ総理が持つ)(委員構成への配慮をする旨の規定もあり)	有(内閣府) (会長:総理、委員は全て国務大臣)	有(内閣府) (会長:総理。副会長は内閣府特命担当大臣、委員は全て国務大臣)	有(厚生労働省) (会長:学識経験者で厚生労働大臣が任命)
	地方 無	都道府県:有 市町村:出来る規定	無	有(但しこの章にはなく基本的施策の章において、「子ども若者地域協議会」を置くについて努力規定がある。)	無
その他					
罰則	無	無	無	有(協議会の秘密保持違反のみ)	無
施行令	有	有	有	有	有
附則	—	平成 23 年改正時に 3 年の見直し規定	5 年の見直し規定	5 年の見直し規定	行政組織の見直し規定

※ 基本法について「法令上の定義規定は存在しないが、(中略)、国会の質疑の中で、衆議院法制局職員の答弁があり、それによると、「国政の重要分野について進めるべき施策の基本的な理念や方針を明らかにするとともに、施策の推進体制について定めるもの」とされている」としている。(塩野宏(平成 19 年 9 月)「基本法について」日本学士院紀要第六十三巻第一より)本調査では、塩野宏(平成 19 年 9 月)「基本法について」の別表基本法一覧を参照し、各法律については、e-gov 及び日本法令検索を基に事務局において作成した。

図表 17 自治体における子どもの権利条約関係条例の規定一覧 赤色着色部分は論点となりうるところ

	川西市 子どもの人権オンブズパーソン条例	川崎市 人権オンブズパーソン条例	埼玉県 子どもの権利擁護委員会条例	名古屋市 子どもの権利擁護委員条例	西京市 子ども条例(※)	長野県の未来を担う子どもの支援 に関する条例(※)	世田谷区子ども条例(※)
交付年月日	平成 10 年 12 月 22 日	平成 13 年 6 月 29 日	平成 14 年 3 月 29 日	平成 31 年 3 月 27 日	平成 30 年 10 月 1 日	平成 26 年 7 月 10 日	平成 13 年 12 月 10 日
機関の設置							
上位の根拠規定の明記	有(地方自治法第 138 条の 4 第 3 項の規定に基づく市長の付属機関)	無	有(地方自治法第 138 条の 4 第 3 項の規定に基づく市長の付属機関)	無(市長の付属機関であることは明記)	無(市長の付属機関であることは明記)	無	無(区長と教育委員会の付属機関であることは明記)
所掌事務	① 子どもの人権侵害救済 ② 子どもの人権擁護、人権侵害の防止 ③ その他	管轄は以下とし、助言・支援、調査、勧告、是正表明、内容公表などは他自治体同様 ① 子どもの権利侵害 ② 男女平等の人権侵害(但し裁判後のもの、議会請願中のもの、市民オンブズマンへの依頼事項は対象外)	① 子どもの権利侵害相談についての助言、支援 ② 救済申立ての調査、勧告、意見表明等 ③ 勧告、意見表明等の内容公表 ④ その他	① 子どもの権利侵害相談についての助言、支援 ② 救済申立ての調査、調整、勧告、要請等 ③ 勧告、要請の内容公表 ④ 普及啓発	※委員会の職務は明記がないが委員の職務としては、同左のような職務がある	① 子どもの人権侵害に関する事項の調査審議 ② 知事の諮問に応じた子どもの人権侵害に関する事項	① 子どもの権利侵害についての相談、助言、支援 ② 権利侵害を取り除くための調査、調整、要請 ③ 権利侵害を防ぐための意見陳述 ④ 要請、意見などの公表 等
定数	3 人以上 5 人以下	2 人	3 人	5 人以内	3 人以内(但し擁護委員を補佐する専門員を置く)	5 人以内	3 人以内
要件	人格が高潔で、社会的信望が厚く、子どもの人権問題に関し優れた識見を有する者で、(略)オンブズパーソンの職務の遂行について利害関係を有しないもの	人格が高潔で社会的信望が厚く、人権問題に関し優れた識見を有する者	人格が高潔で、子どもの権利に関し優れた識見を有する者	人格が高潔で、子どもの権利に関し優れた識見を有し、かつ、第三者として独立性を保持し得る者	人格が優れ、子どもの権利について見識を有する者	学識経験者	人格が優れ、子どもの人権について見識のある人
任命者	市長	市長(議会の同意も必要)	知事	市長	市長	知事	区長と教育委員会
任期	2 年(再任の場合も最長 6 年)	3 年(1 期のみ再任可能)	2 年(再任の場合も最長 6 年)	2 年(再任可能)	3 年(再任可能)	2 年(再任規定なし)	3 年(再任可能)
首長による解職	原則不可(心身の故障又は職務上の義務違反を除く)	可能(心身の故障又は職務上の義務違反がある場合で、議会の同意を得たとき)	可能(心身の故障又は職務上の義務違反がある場合)	可能(心身の故障又は職務上の義務違反がある場合)	可能(特別の事情がある場合)	規定無	可能(心身の故障又は擁護委員としてふさわしくない行いがある場合)
委員長	オンブズパーソンの互選	2 名のうち 1 名が代表	委員の互選	委員の互選	規定無	規定無	規定無
責務規定							
委員	有	有	有	有	(職務の規定のみで責務の規定としては無)	(責務の規定としては無)	有(務めとして規定)
自治体	有(独立性の尊重に言及あり)	有(独立性の尊重に言及あり)	有(解釈上。独立性の尊重に言及あり)	有(独立性の尊重に言及あり)	有(独立性の尊重に言及あり)	(責務の規定としては無)	有(独立性は明記せず協力する義務を規定)
救済の申立、処理							
救済の申立	有(代理人も可)	有(代理人も可)	有	有	有(明記はないが解釈上あり)	有(いじめ、体罰の特記あり)	有
調査の契機							
申立	有	有	有	有(但し知事の付託)	有	有	有
発意	有	有	有	有	無	有(その他として発意も含まれると解釈)	有
調査の方法							
資料提出	有(市の機関以外の規定なし。以下調査の方法の項で同じ)	有(但し市の機関以外の場合は協力要請まで)	有(但し県の機関以外の場合は協力要請まで)	有(但し市の機関以外の場合は協力要請まで)	無(活動への協力の努力義務を市民も含めて記載するのみ。以下調査の方法の項で同じ)	有	有(関係機関などと記載)
説明要求	有	有(但し市の機関以外の場合は協力要請まで)	有(但し県の機関以外の場合は協力要請まで)	有(但し市の機関以外の場合は協力要請まで)	無	有	有
立入検査	無	有(但し市の機関以外の場合は協力要請まで)	無	有(但し市の機関以外は実地調査は不可)	無	無	無
専門的機関への調査依頼	有	有	無	有	無	無	無
是正勧告	有	有(但し市の機関以外の場合は調整まで)	有(但し県の機関以外の場合は是正要請まで)	有(但し市の機関以外の場合は是正要請まで)	無(要請と意見表明の権限のみ。)	有	無(要請と意見表明の権限のみ。)
県の報告義務	有(最短 40 日以内)	有(最短 60 日以内)	無	有(最短 60 日以内)	無	無	有(但し報告要求が可能な点のみ明記)
その他	・ 事務局として調査相談専門員を置く ・ 子どもや市民への広報の条あり	・ 事務局として専門調査員を置く ・ 市民オンブズマンとの共同勧告 ・ 人権に関する課題についての意見公表の節あり ・ 附則に見直し規定あり		・ 再調査、再勧告の規定あり ・ 附則に見直し規定あり	・ 前文にいじめ、虐待、貧困の例示があり ・ 機関以外の規定も含めた包括的な条例	・ 機関以外の規定も含めた包括的な条例	・ 機関以外の規定も含めた包括的な条例

※ 条例名に※を付記したものは機関以外の規定も含めた包括的な条例。

図表 18 諸外国の子どもコミッショナー／子どもオンブズマン／子どもアドボケート

国名	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	ノルウェー	スウェーデン	カナダ（オンタリオ州）
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	Ombudsman for Children in Norway (Barneombudet)	Ombudsman for Children in Sweden (Barnombudsmannen)	Provincial Advocate for Children and Youth (Office of Child and Family Service Advocacy)
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	ACT NO. 5 OF MARCH 6. 1981	The Children's Ombudsman's Act 1993	Provincial Advocate for Children and Youth Act 2007(Child and Family Services Act, 1984)
設置年	2005年	2001年	2004年	2003年	1981	1993	2007(1984)
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	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	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	英国政府	地方政府	英国女王	地方政府	国王	政府	州議会の指名により副知事が任命
任期	5年+5年	7年(再任不可)	8年以内(議会が決定)	4年+4年	6年(再任不可)	6年	5年+5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)	21,461,000 (NOK) [284,726,306]	40,295,000 (SEK) [503,190,017円]	\$ 10,598,265 (905,593,807円)
人口(2017)	55,619,400	3,125,200	5,424,800	1,870,800	5,305,000人	9,911,000人	14,322,757人
予算／人口	£ 0.04 (6.42円)	£ 0.51 (73.8円)	£ 0.25 (36.8円)	£ 0.72 (101.6円)	4.05 (NOK) (53.8円)	4.07(SEK) (50.8円)	\$ 0.74 (64.7円)
予算決定	英国政府	地方政府	地方議会	地方政府	政府	政府	州議会
年次報告提出先	英国国会	地方政府	地方議会	地方政府	政府	政府	州議会議長
調査権限	有	有	有	有	有	有	有
個別ケース調査	否	可	可	可	無	無	有
子ども参加	有	有	有	有	無	無	有

(出所) 堀正嗣「子どもの権利に関する国内人権機関の独立性と機能」海外事情研究 vol.46 pp.91-122

「子ども きほんほう」 ってなんだろう？

なんだか、つらいとおも
うときって
ないかな？

たとえば…

- がっこうに行きたくない、楽しくない、こわい
- 家や、お父さん、お母さんといるのがつらい、こわい
- いやなこと、かなしいこと、つらいことをだれにも言えない、聞いてもらえない



こういう、つらいこと、
どうしたらすく
なくなるかな？



「子どものけんり」って？

「子どものけんり」ということは、聞いたことはあるかな？

こどもは、ひとりの人として、生きるために当たり前のけんりがまもられているよ。
これは世界中のやくそくごとだよ。でも、きみはいつも守られているかな？

こういう「子どものけんり」が
しっかりまもられるように
「子ども きほんほう」を作るよ



出所: 子どもの権利条約 ユニセフHPより(ルビ追記) https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig.html

「子どものけんり」が
いまよりもっと、たいせつにされたら…

たとえば…

- 自分のいやなこと、つらいとおもったことを、ちゃんと聞いてもらえる
- お父さん、お母さん、ほかの人から、どなられない
- さべつされない、いじわるをされない
- 子どものたちばでまもってくれる「みかた」がいる(→「子どもコミッショナー」をつくるよ)



障害者・女性・子どもの基本法の概念図

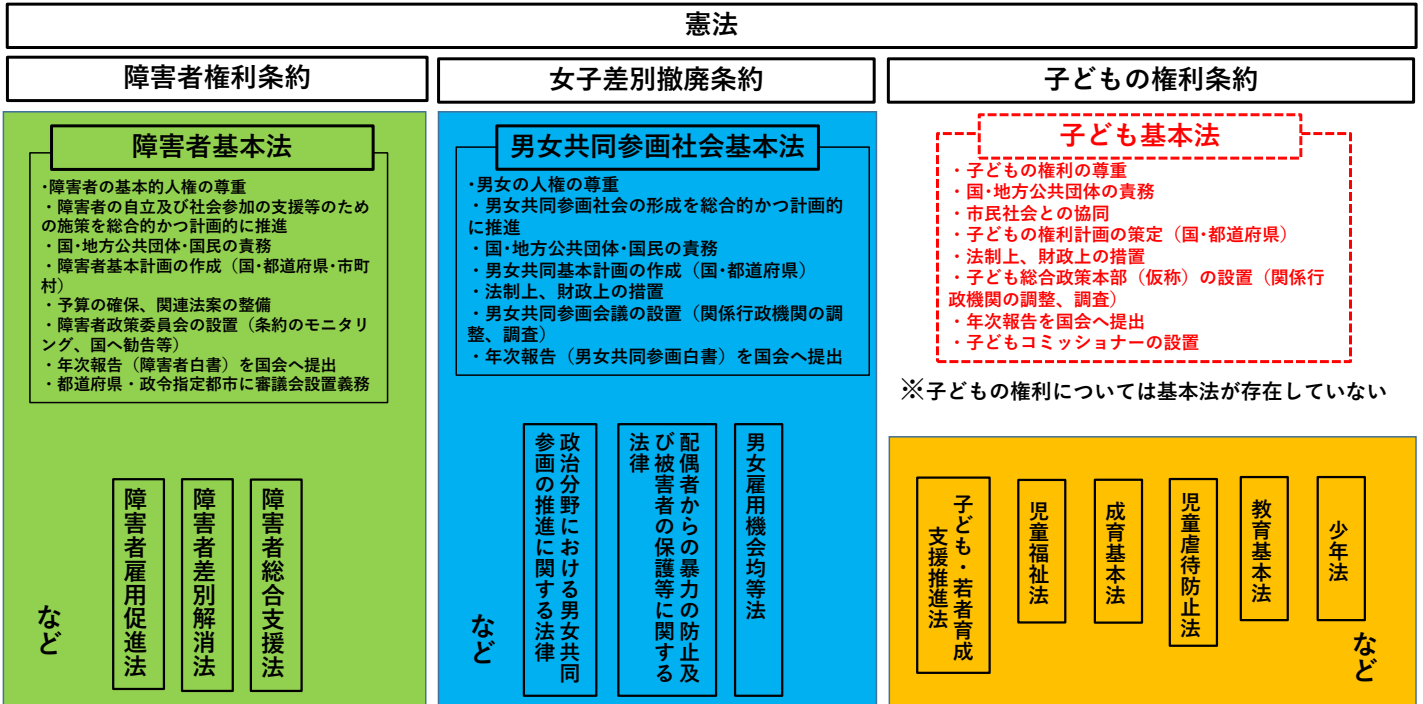
日本財団作成



障害者の権利

女性の権利

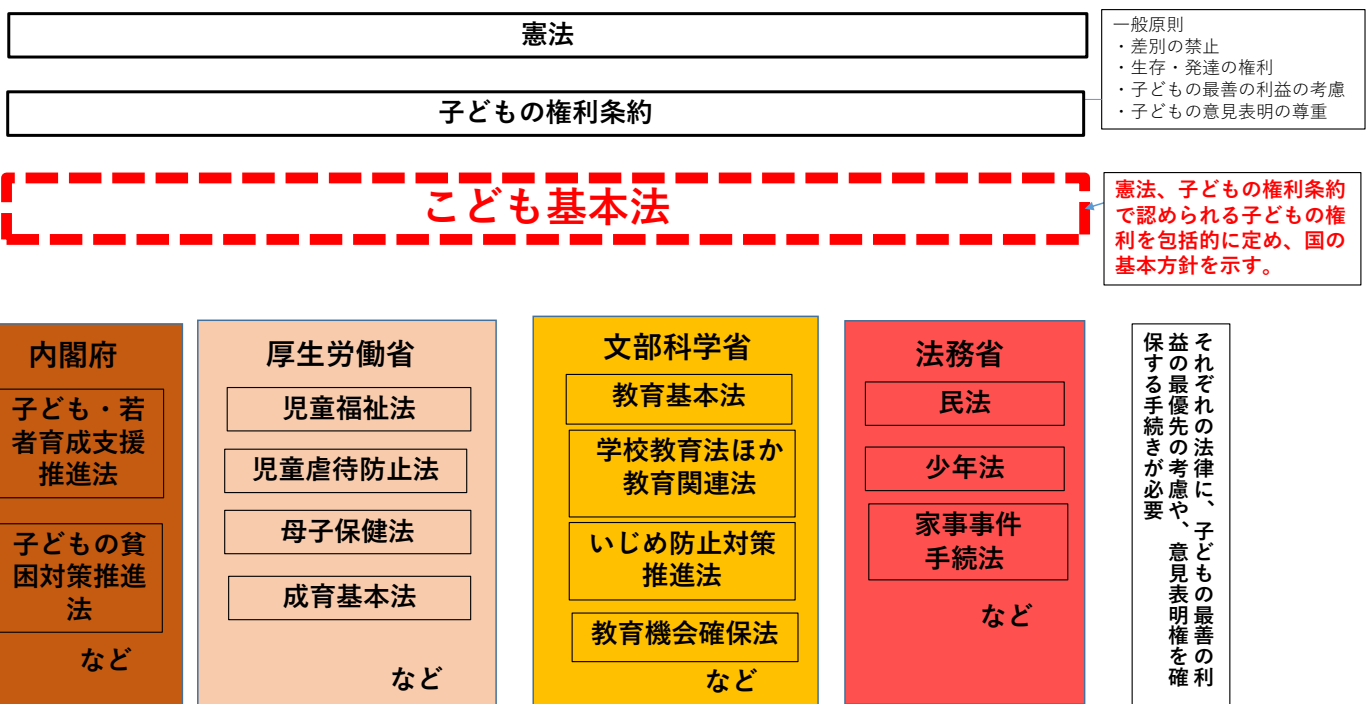
子どもの権利



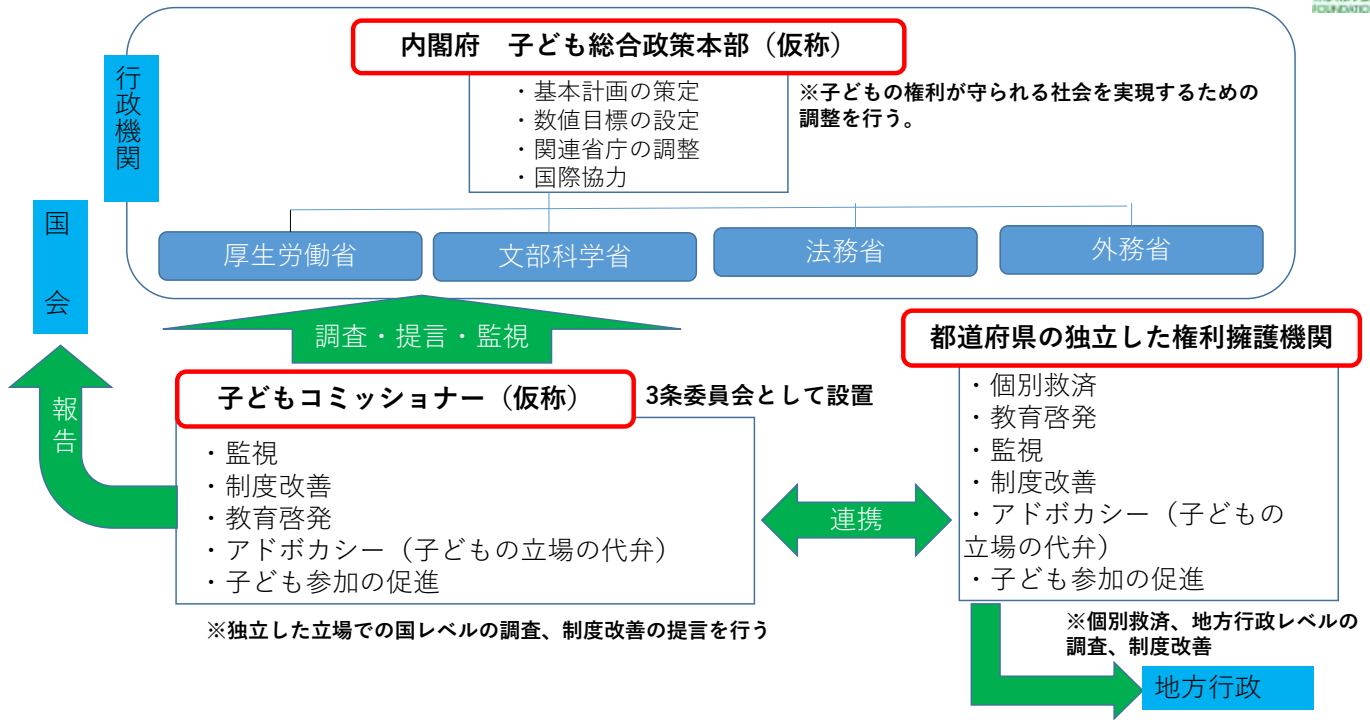
※子どもの権利については基本法が存在していない

子どもの権利にかかわる法律の概念図

日本財団作成



「子ども基本法」による子どもの権利を守る仕組みの提案



日本で「子ども基本法」ができることで...

子どもに関わる関係者が、子どもの権利を尊重し、子どもを守る。



子どもの意見を聞いて尊重しよう。子どもの最善の利益を優先して決めよう。

ぼくたちは、ぶたれたりしないで、安全にくらす権利があるんだ



子どもの権利についての周知が広がる。

子どもたちは今、こんなことで困っている。

国の制度を改善していこう。



子どもコミッショナーが、子どもの声を聞き、子どもの立場を代弁して国に提言する。



学校で先生にわいせつな行為をされた

都道府県の独立した権利擁護機関の窓口で苦情を申し立てることができる。



発行元:公益財団法人 日本財団
〒107-8404 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル

本調査報告書に関するご意見・お問い合わせは、下記までお願いします。
日本財団 子ども達に家庭をプロジェクト

E - M A I L : kodomokatei@ps.nippon-foundation.or.jp
WEBサイト: <https://happy-yurikago.net/>