

厚生労働省公募調査研究事業

平成 29 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業研究課題 9

「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

2018 年 3 月

公益社団法人 子ども情報研究センター

はじめに

子どもの権利擁護は、子どもの声に耳を傾けることから始まる。社会的養護の子どもたちは次のように訴えてきた。

ある日、朝起こされて、いきなり車に乗せられて、職員に「三日で戻ってこられるから」と言われて、一時保護所に連れて行かれました。それなのに、一時保護所に着いたら、「一か月は帰さない」と言うんです。・・・中略・・・僕の方も「こいつには何を言っても無駄だ」と諦めているので、理由を問いただしたりする気持ちにもなりません。(久保田 2003:107)

いじめのことで職員とか、だれかに相談しませんでした。言ってもしょうがないし、職員もみんな頼りなさそうですから。(矢野 2003:92)

自分を守ってくれるはずの児童相談所が訴えを聞いてくれない(毎日新聞 2017)。

抑圧的な体験を我慢して受入れることを余儀なくされ、「何を言っても無駄だ」と感じて声をあげることができない社会的養護の子どもたちも多い。また声をあげても聴いてもらえなかった経験をもつ子どももいる。こうした子どもの声がおとなに届き、子どもの権利が守られ、権利に根差した支援がもたらされることが権利擁護の目的である。

日本政府が 1994 年(平成 6 年)に批准した「児童の権利に関する条約」を契機として、子どもの権利擁護の重要性が強く認識されるようになった。この条約は、保護と提供の権利とともに、意見を形成し、表現でき、解決に影響を与えることができる存在として子どもを認識し、意見表明権を含む参加権を保障することを求めている。しかしながら、日本においては子どもの声を聴き権利を守る公的な権利擁護の仕組みの整備が立ち遅れてきた。

2016(平成 28)年に児童福祉法が抜本的に改正され、子どもの権利条約の精神が法律に盛り込まれることになった。そして「自分から声をあげられない子どもの権利を保障するため、子どもの権利擁護に係る第三者機関の設置を含めた実効的な方策を検討すること」という付帯決議が参議院によって行われ、厚生労働省が本格的な検討を始めている。本調査研究は、こうした検討のための基礎資料を提供することを目的とするものである。本報告書が、公的な子どもの権利擁護の仕組みの創出に向けて役割を果たすことができるものであることを願っている。

2018(平成 30 年) 3 月

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」検討委員会
委員長 堀 正嗣

目次

はじめに

<概要>

第Ⅰ部	自治体が設置する子どもの権利擁護機関調査の結果と分析	3
第Ⅱ部	都道府県児童福祉審議会調査の結果と考察	9
第Ⅲ部	「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」に関する提案	13

<本文>

序章	研究の背景と概要	25
第1節	「調査研究課題個票」に記載された研究の背景と目的	25
第2節	「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」が求める子どもの権利擁護	26
第3節	改正児童福祉法が求める子どもの権利擁護	28
第4節	「新しい社会的養育ビジョン」が求める子どもの権利擁護	28
第5節	研究の推移	30
第Ⅰ部	自治体が設置する子どもの権利擁護機関調査の結果と分析	33
第1章	本調査研究において対象とする子どもの権利擁護機関	35
第1節	自治体における子どもの権利擁護機関設置の背景等	35
第2節	子どもの権利擁護機関に求められる制度的枠組み	37
第3節	制度運営における「子どもの意見の尊重」と「子どもの最善の利益」	41
第2章	自治体が設置する子どもの権利擁護機関調査の結果と分析	45
第1節	調査の目的と論点および方法等	45
第2節	アンケート調査の結果と分析	45
第3節	インタビュー調査の結果と分析	51
第4節	公的第三者機関の制度運営における先進的事例	56
第3章	都道府県児童福祉審議会を活用した仕組みづくりに向けての検討	64
第1節	本制度の基本的な枠組み—どんな子どもを対象とするか	64
第2節	本制度における仮称「子どもの権利専門委員」が担う機能と役割	64
第3節	本制度における民間機関（アドボカシーセンター等）の位置づけ	64
第4節	本制度における子どもの権利擁護システムの全体像	65

第Ⅱ部 都道府県児童福祉審議会調査の結果と分析	67
第4章 本調査研究で対象とする都道府県児童福祉審議会	69
第1節 制度設置の背景	69
第2節 制度的枠組	69
第3節 制度運営の実際	69
第5章 都道府県児童福祉審議会調査の結果と分析	71
第1節 調査研究の目的と方法	71
第2節 アンケート調査の結果と分析	73
第3節 インタビュー調査の結果と分析	98
第4節 児童福祉審議会による子どもの権利擁護の現状と課題	103
第5節 都道府県の事例を参考とする児童福祉審議会の汎用可能性と 不足要素	105
第Ⅲ部 「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」に 関する提案	109
第6章 都道府県児童福祉審議会と自治体が設置する子どもの権利擁護機関の 比較から見た求められる子どもの権利擁護の在り方	111
第1節 第Ⅲ部の構成と基本的視点	111
第2節 制度上及び運用上の特徴の比較	111
第3節 求められる子どもの権利擁護機関の在り方——調査結果の比較から	115
第7章 「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」の 全体像	121
第1節 子どもの権利擁護の観点からの2016年児童福祉法改正の意義	121
第2節 対象となる子ども	122
第3節 権利擁護システムの全体像	124
第8章 都道府県児童福祉審議会の下に設置する子ども権利擁護機関の組織と 機能	128
第1節 都道府県における子ども権利擁護機関の設置	128
第2節 都道府県に設置する子ども権利擁護機関の制度運営	131
第3節 都道府県における子ども権利擁護機関の活動	135
第4節 都道府県に子ども権利擁護機関を設置するに当たって国の役割	140
第9章 民間団体等を活用して設置する子どもアドボカシーセンターの 組織と機能	142
第1節 子どもアドボカシーセンターの設置	142
第2節 権利啓発事業	143

第3節	訪問アドボカシー事業	145
第4節	全員面接の代替案	147
第5節	個別アドボカシー事業	150
第10章	子どもアドボカシーガイドライン	153
第1節	理念と原則	153
第2節	子どもアドボケイトの養成と研修	157
第3節	子どもアドボケイトの雇用	161
第4節	子どもアドボケイトのスーパービジョン	162
第11章	子どもの状況に応じた権利擁護のあり方	164
第1節	子どもの状況に応じた制度運用の必要性	164
第2節	一時保護の子どもの権利擁護	165
第3節	児童自立支援施設に入所中の子どもの権利擁護	167
第4節	里親委託の子どもの権利擁護	168
第5節	障害児の権利擁護	171
第6節	在宅指導措置の子どもの権利擁護	174
第7節	特定妊婦の権利擁護	176
第12章	すべての子どもを対象とした公的権利擁護機関の設立に向けて	180
第1節	国際社会から問われていること	180
第2節	子どもの権利条約と国内人権機関との関係	180
第3節	国と都道府県と基礎自治体の役割	181
第4節	地方における公的第三者機関の意義と市民社会	182

<資料>

①「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」委員名簿	187
②参考文献	188
③自治体が設置する権利擁護機関アンケート調査票	192
④自治体が設置する権利擁護機関アンケート調査単純集計表	201
⑤自治体が設置する権利擁護機関インタビュー調査報告書	217
⑥都道府県児童福祉審議会アンケート調査票	220
⑦都道府県児童福祉審議会アンケート調査単純集計表	232

「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（概要）

第Ⅰ部 自治体が設置する子どもの権利擁護機関調査の結果と分析

第1章 本調査研究において対象とする子どもの権利擁護機関

2016年改正の児童福祉法では、児童の権利に関する条約(1989年採択、1994年批准、以下「子どもの権利条約」)の一般原則である第12条「子どもの意見の尊重」および第3条「子どもの最善の利益」が、その総則に位置付けられた。子どもは、おとなから一方的に保護されるだけの存在ではなく、意見表明と参加の権利を行使する主体として尊重される存在であること、それを通しておとなは子どもの最善の利益を目指しうることが確認された。本調査研究が対象とするのは、こうした子どもの権利の視点から、子どもの権利条約の発効後に、地方自治体条例によって設置された子どもの権利擁護機関である。

第1節 自治体における子どもの権利擁護機関設置の背景等

日本における子どもの権利擁護機関は、兵庫県川西市が1999年に条例で設置した「子どもの人権オンブズパーソン」が最初である。これがモデルとなり同様の制度が川崎市(2002)、多治見市(2004)、豊田市(2007)等で設置され、現在では30余の自治体が数えられる。

(1) それら自治体の制度は2つの点で共通している：①子どもの権利条約に根差して子どもを権利の主体と位置づけていること。②条例で設置することのできる附属機関に必要な権限等を付与して一定の独立性や第三者性を持つ機関としていること。

(2) 制度化の背景や動機には3つが捉えられる：①いじめ問題など子どもの置かれている現状に対して、具体的な救済や支援を子ども自身に届けることのできる仕組みが、自治体の自前の仕組みとして必要だという自治体としての問題意識。②その仕組みづくりに活用できる参照枠組みとして子どもの権利条約が有効だという認識。③自治体の「まちづくり」施策に子ども施策が重要な位置を持ち始めていたという客観情勢。

第2節 子どもの権利擁護機関に求められる制度的枠組み

国連子どもの権利委員会の審議を通して明らかにされてきた子どもの権利擁護機関の制度概念について、先行研究等を踏まえて整理すると以下の諸点となる。

(1) 子どもの権利擁護を担う制度の基本的な枠組み

子どもの権利擁護機関は、条約の一般原則、ことに「子どもの意見の尊重」を通して「子どもの最善の利益」を図ることを推進し、かつ促進する機関である。

(2) 子どもの権利擁護機関が担う4つの機能

- ① 子どもの権利や利益が守られているか行政から独立した立場での監視
- ② 子どもの代弁者として子どもの権利のために必要な法制度の改善提案等
- ③ 子ども自身からのものを含む苦情申立てに対応して必要な救済を提供すること
- ④ 子どもの権利に関する教育や意識啓発等

(3) 子どもの権利擁護機関に必要な公的第三者機関としての特質

① **独立性・第三者性および専門性**：子どもの最善の利益のみに関心を持ってそのためだけに働く。そのために一般行政権からの「独立性」を持つ。「第三者」の意義は、当事者の外部にあって、あくまでも子どもの最善の利益を追求するところにある。「専門性」は、「子どもの権利」に対する積極的な理解と認識を基盤とした専門性である。

② **法制度上の枠組みに基づく独自の権能**：子どもの権利擁護機関は、調査や勧告等の権限が法制度によって実際に確保されていなければならない。これを制度の基盤として、広く子どもを含む市民から「相談」、申立てや自己発意による「調査」、それに基づく「勧告」や「意見表明」、案件の「公表」、等々の機能や権能を保持する機関でなければならない。

③ **公的第三者機関としての独任的対処と自律権**：単なる審議機関ではなく、相談や調査、勧告等、実践的な職務を担い、問題に速やかに実効的に対処する独立機関であるから、その活動では独任的に対処する機能や権能を含め機関としての自律権を持つ。

④ **機関構成員の多元性と事務局の位置づけ**：これは機関内のチェック・バランスを機能させるものでパリ原則の要件である。日本の自治体の制度では、条例上の権限を持つ委員（複数名）、その下で働く相談員等（同）、事務局職員（行政職員）で構成される。

第3節 制度運営における「子どもの意見の尊重」と「子どもの最善の利益」

（１）「子どもの意見の尊重」を具体化する「相談」および「調整」

日本の自治体の子どもの権利擁護機関は共通して個別救済を目的としている。入り口に「相談」があり、子どもの意見や気持ちを受け止めることから始まる。そこでは関係者の任意の協力を得て「調整」も行われる。そうして子どもの最善の利益をめざす。

（２）「子どもの意見の尊重」に基づく「調査」および「勧告・意見表明」等

例えば親その他のおとなの利害が強く主張され、子どもの利益が見失われるような場合には、機関が職権を行使して「調査」を実施する。調査は子どもも申立てることができるし機関が自己発意することもできる。調査の結果、行為是正の「勧告」や制度改善の「意見表明」など条例上の対処をとる。それを受けた実施機関には応答等の義務が課せられる。

（３）「子どものエンパワメント」を支える子どもの権利基盤アプローチ

子どもが受ける人権侵害は個人的または私事的な問題として処理されがちだが、問題を受け止める基盤に子どもの権利を位置づけるならば、その問題は社会的または公共的な次元の課題へと止揚される。この子どもの権利基盤アプローチを通して、子どもは自分の訴えが社会的・公共的な意義をもつことに気づく。そうして子どもは問題の打開や解決に参加する主体としての自己を回復する契機を見出す。そこに「エンパワメント」が成り立つ。

（４）「子どもの意見表明・参加」を支える子どもの権利の広報・啓発・教育等

子どもの権利擁護機関における「子どもの意見の尊重」は、まず子どもの権利の広報や啓発、教育等の積極的な取り組みと連動しなければ成り立つものではない。知らない権利は使えない。子どもは自らの権利を知らなければ、「相談する」という最初の一步も踏み出せない。子ども自身が権利擁護機関を容易に利用できるように伝えていくことが不可欠だ。

第2章 自治体設置の子どもの権利擁護機関調査の結果と分析

第1節 調査の目的と論点および方法等

条例設置の子どもの権利擁護機関（33 自治体）を対象にアンケート調査を 2017 年 11 月実施（回収 31 自治体）。うち 12 自治体を対象にインタビュー調査を同 11～12 月実施。

- ① 公的第三者機関としての「第三者性」および「専門性」が、子どもの権利擁護機関の基本的な枠組みや実際の制度運営等において、どのように担保されているか。
- ② 子どもの意見の尊重（子どもの権利条約 12 条）を通して子どもの最善の利益（同 3 条）をめざすアプローチが、相談や調査等の活動でどのように具体化されているか。
- ③ 前二項に関係して、社会的養護児童や障害児等からの相談等をどう扱っているか。

第2節 アンケート調査の結果と分析

（1）法制度上の枠組み—公的第三者機関の職務と独立性

子どもの権利擁護機関（以下「機関」）の設置条例が明示する根拠法等（図表 1、複数回答）は、「児童の権利に関する条約」（子どもの権利条約）が 23 自治体（74.2%）で最多。

機関の条例上の位置づけ（図表 2）は、大部分が首長の附属機関であった。

条例が首長や実施機関に明示的に課している機関の活動にかかわる義務等（図表 3）については、21 自治体（67.7%）が「（義務等規定が）ある」と回答し、その内容を記述式で問うたところ、いずれも機関

の調査権等に対する実施機関側の義務として、子どもの権利擁護機関の独立性尊重、調査への協力、勧告等への応答等の義務を述べている（巻末資料 1-6）。

条例上の機関の職務や権能等（図表 4、複数回答）は、「申立てを受けての調査」28 自治体（90.3%）、「相談対応」26 自治体（83.9%）、「調整活動」25 自治体（80.6%）。25 自治体は「相談」と「調査」の両機能を持ち、3 自治

図表 I—1 機関設置の根拠法等

選択肢	自治体数	%
1 日本国憲法	10	32.3%
2 児童福祉法	3	9.7%
3 児童憲章	1	3.2%
4 児童虐待の防止に関する法律	1	3.2%
5 教育基本法	0	0.0%
6 少子化社会対策基本法	0	0.0%
7 次世代育成支援対策推進法	0	0.0%
8 子ども・若者育成支援推進法	0	0.0%
9 子どもの貧困対策の推進に関する法律	0	0.0%
10 いじめ防止対策推進法	1	3.2%
11 教育機会確保法	0	0.0%
12 児童の権利に関する条約	23	74.2%
13 その他*	4	12.9%

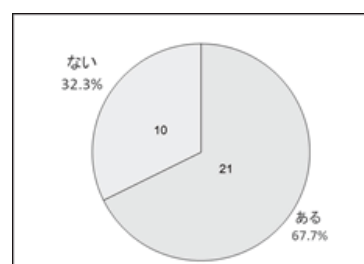
* その他には「学校教育法」「まちづくり基本条例」「根拠法等を明示せず」等

図表 I—2 機関の条例上の位置づけ

選択肢	自治体数	%
1 首長の附属機関	26	83.9%
2 教育委員会の附属機関	2	6.5%
3 首長・教育委員会共同の附属機関	1	3.2%
4 その他*	2	6.5%

* 回答では「その他」だが当該条例の規定内容では市長の附属機関と考えられる。

図表 I—3 機関にかかわる義務規定



体(9.6%)は「調査」のみ、計 28 自治体(90.3%) が調査権を条例で付与する。

(2) 機関の委員構成や職員配置および会議等からみた制度運営の状況

機関の委員の人数等は、定数は 3 ～ 5 人が計 24 自治体 (77.4%)、実人数は 3 人が最も多く 20 自治体(64.5%)。出務状況は各委員ほぼ毎週 (週 1、2

回) の機関が 9 自治体、ほぼ毎月 (月 1、2 回) が 8 自治体、計 17 自治体(54.8%)であった (巻末資料 2-1)。関連して事務局担当を除いた機関職員の配置は、この 17 自治体では相談員等専任スタッフが常駐配置されている。(同 2-3)。

相談員等スタッフを配置した専用の相談室や相談スペース (図表 5) は、「事務所に常設」13

自治体(41.9%)、「事務所外に常設」2 自治体 (6.5%)、「事務所内にも事務所外にも常設」2 自治体 (6.5%) と、5 割以上が常設している。「専用の相談室や相談スペースは常設せず、必要に応じて公共施設等で開設」11 自治体(35.5%) を含めると、8 割以上の自治体で、第三者機関の相談対応として不可欠な相談員等スタッフを配置した専用スペースの確保がなされている。

機関の会議は、19 自治体(61.3%) が附属機関としての原則公開の合議だけでなく、原則非公開のケース会議等を定期的に持ち相談や調査等の活動がなされている (巻末資料 3-4)。

(3) 相談や広報等における制度運営の状況

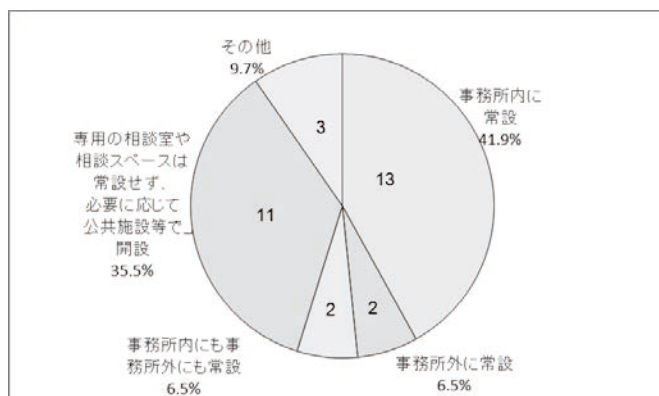
2016 年度の相談受付の延べ件数(図表 6) は、人口規模にもよるので一概に比較できないが、17 自治体で 100 件を超えていた。そのうち子ども自身からの相談が全体の 5 割以上を占める機関が 10 自治体、3 割以上が

図表 I—4 条例が定める機関の職務や責務、権能等

選択肢	自治体数	%
1 相談対応	26	83.9%
2 調整活動	25	80.6%
3 申立てを受けての調査	28	90.3%
4 自己発意による調査	19	61.3%
5 是正等の勧告や意見表明	21	67.7%
6 制度改善等の意見表明や提言	12	38.7%
7 独自判断による案件の報道機関等への公表	5	16.1%
8 設置者に対する年次的報告	16	51.6%
9 広く市民等に対する年次的報告	13	41.9%
10 条例や当該機関に関する広報や啓発の活動	12	38.7%
11 子どもの権利に関する広報や啓発、教育等の活動	11	35.5%
12 その他 *	3	9.7%

* 市長に措置を求めること、救済処理状況の市長への報告、いじめ防止等の対策、など

図表 I—5 相談員等配置の専用相談室等の開設 (自治体数)

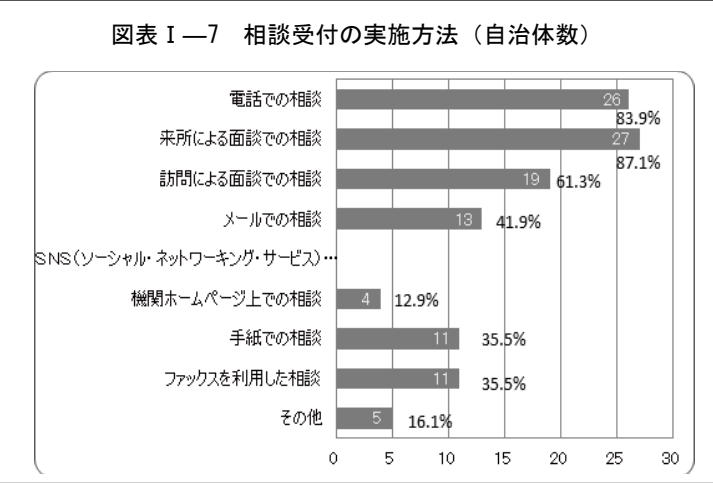


図表 I—6 2016 年度 相談受付件数 (延べ件数)

件数	自治体数	%
1000～3741	3	9.7%
500～1000未満	5	16.1%
100～500未満	9	29.0%
50～100未満	1	3.2%
1～50未満	5	16.1%
0	7	22.6%
無回答	1	3.2%

5自治体あった（巻末資料 4-2）。同年度で子どもからの相談の主訴で多いもの上位3つを10 択で問うと、最多は「学校園所での子ども同士の関係」15 自治体(48.4%)、次に「家族関係の悩み」9自治体(29.0%)、「学校園所や教員・職員との関係」8自治体(25.8%)、「不登校」7自治体(22.6%)が挙げられた（巻末資料 4-3）。

相談受付の実施方法（図表 7、複数回答）は、最多は「来所による相談」27 自治体（87.1%）、次に「電話での相談」26 自治体（83.9%）、「訪問による相談」19 自治体（61.3%）。他にも「メール」13 自治体（41.9%）、「手紙」11 自治体（35.5%）、「ファックス」11 自治体（35.5%）、「機関のホームページ」4 自治体（12.9%）と、多様な方法・手段が工夫されている。ただし SNS の活用はなかった。



（４）調整活動や調査活動および他機関との関係からみた制度運営の状況

調整活動を 2016 年度に実施した機関は 13 自治体（41.9%）（巻末資料 4-6）。調査活動を制度設置後現在までに実施した機関は 19 自治体（61.3%）が数えられた（巻末資料 4-7）。

要保護児童対策地域協議会（要対協）との関係は、「構成員として参加」10 自治体（32.3%）、多くは「協議には参加しないが調整的なかわり」8 自治体（25.8%）、「求めがあれば参加」5 自治体（16.1%）、「公的第三者機関の独立性の観点から原則参加しない」5 自治体（16.1%）と、公的第三者機関の独自の立場が意識されている（巻末資料 4-8）。

児童相談所との関係（図表 8、複数回答）は、「普段から共同でケース会議をもつなど緊密に連携」は 3 自治体（9.7%）のみで、多くは

図表 I—8 児童相談所との関係

選択肢	自治体数	%
1 相談や苦情、申立て等を受けて、児童相談所を対象に対応（調整・調査・勧告等）を行ったことがある。	5	16.1%
2 普段から共同でケース会議を持つなど緊密に連携してケース対応している。	3	9.7%
3 共同でケース会議を持つなどはないが必要に応じて相互に連絡調整等を図る。	17	54.8%
4 先方は行政機関としての守秘義務等もあり、当方との連携はあまり求めてこない。	4	12.9%
5 公的第三者機関の独立性の観点から、当方から積極的に関係をもつことはしない。	3	9.7%
6 その他*	4	12.9%

*児童相談所は家児相との連携があり当該機関が直接的に関わることは少ない。ケースの状況や必要に応じて会議に参加する。など

の独立性の観点から積極的に関係をもつことはしない」も 3 自治体（9.7%）。

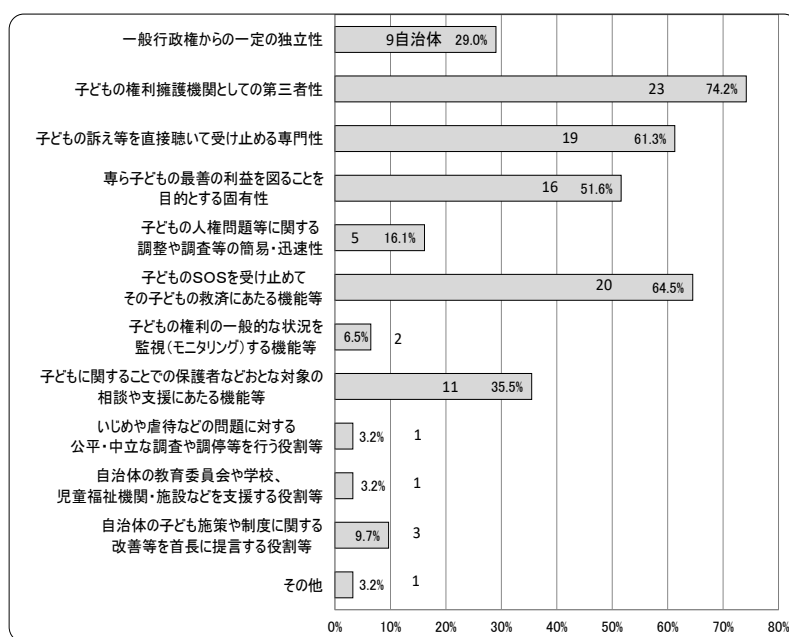
都道府県児童福祉審議会との関係についても、連携等が「ある」か「ない」かの二者択一で問うたところ、回答のあった 31 自治体すべてが「ない」との回答であった。

（５）子どもの権利機関の積極的な特徴や特質

当該機関を運営する側からみた積極的な特徴や特質（図表 9、複数回答）について、12 選

択肢のうち上位4つを問うた。最多は「子どもの権利擁護機関としての第三者性」23自治体(74.2%)、次に「子どものSOSを受け止めてその子どもの救済にあたる機能等」20自治体(64.5%)、「子どもの訴え等を直接聴いて受け止める専門性」19自治体(61.3%)、「専ら子どもの最善の利益を図ることを目的とする固有性」16自治体(51.6%)、

図表 I—9 子どもの権利擁護機関の積極的な特徴や特質（上位4選択）



これら4つを5割以上の自治体を選んだ。子どもの意見の尊重を通して子どもの最善の利益を図るという公的第三者機関の制度概念が、相応に把握されているといえる。また、「子どもに関することでの保護者などおとな対象の相談や支援」が11自治体(35.5%)、子どもだけでなくおとなに対する支援の意義を重視する回答も3割ほど見られた。

他方、国連子どもの権利委員会が明らかにしてきた制度概念に含まれる次の諸点については、あまり選択されていなかった。「一般行政権からの一定の独立性」9自治体(29.0%)、「子どもの人権問題等に関する調整や調査等の簡易・迅速性」5自治体(16.1%)、「自治体の子ども施策や制度に関する改善等を首長に提言する役割等」3自治体(9.7%)、「子どもの権利の一般的な状況を監視(モニタリング)する機能等」2自治体(6.5%)。

(6) アンケート結果から見てくること

■回答を得た31自治体のうち、26自治体で相談活動が行われていた。それらの機関ではほぼ共通して、子どもの立場や視点を大切にして「子どもの意見を聴く」、そこから「子どもの最善の利益」をめざす、という子どもの権利を基盤としたアプローチを原則としている。また、そのために子どもを対象とした広報活動が、ほぼどの自治体でも積極的に取り組まれていた。これら相談活動とそれにつながる広報活動は、今回調査で最も評価できる積極部分だといえる。

■また31自治体のうち25自治体(80.6%)が、相談と調査の両機能をもつ機関であった。調査は多くの回数を重ね、複数年度にまたがって実施されている。年度単位で見れば、職権行使の調査に比べて、任意の相談と調整の活動が圧倒的に多く行われており、問題解決を図る主要な取り組みになっている。

■他方で今後の課題として、第三者機関としての制度改善やモニタリング機能の発揮、

専門性の高いスタッフ配置の予算、より独立性の高い事務局体制などが認められた。

第Ⅱ部 都道府県児童福祉審議会調査の結果と考察

1. 都道府県児童福祉審議会の設置概要について

日常生活の場が親権者と分離されており、社会的に権利擁護の必要性の高い、社会的養護にある子どもの権利擁護の仕組みを検討するための基礎資料を得る目的で、児童相談所を設置する全国の都道府県、政令指定都市及び児童相談所設置市を対象に、アンケートによる調査、自治体職員に対するインタビュー調査を実施した。

児童福祉法第8条第1項本文に基づき独立して児童福祉審議会を設置しているのは、11自治体で全体の17.2%であった。地方社会福祉審議会に児童福祉専門分科会を設けて児童福祉についての調査・審議を行っている自治体が49か所であり、全体の76.6%である。そのほか子ども・子育て支援法に基づく合議制の機関に児童福祉についての調査・審議を行わせている自治体もあった。法令上必要となる審議事項が多岐にわたるため、専門部会の設置、自治体における事務局担当部局も複数にわたり、審議会の機能が統一的に把握しづらい状況が生じている。

図表Ⅱ－1 児童福祉審議会の設置形式

選択肢	度数	%
1 独立して児童福祉審議会を設けている	11	17.2%
2 社会福祉審議会の部会として設けている	49	76.6%
3 その他	4	6.3%
4 無効回答	0	0.0%
合計	64	100.0%

図表Ⅱ－2 児童福祉審議会のもとに設置されている専門部会

選択肢	度数	%
1 里親審査に関する部会	52	81.3%
2 児童相談所(措置審査)に関する部会	52	81.3%
3 被措置児童等虐待に関する部会	39	60.9%
4 児童虐待死亡等事例検証に関する部会	40	62.5%
5 その他	33	51.6%
6 部会を設置していない	1	1.6%
64か所から複数回答(%は64か所中に占める率)		

2. 子どもの意見聴取について

子どもの意見聴取に対する取り組みは積極的とはいえず、平成28年度に子どもから児童福祉審議会に届いた連絡や相談は、回答のあった64自治体のうち3自治体で5件であった。

子どもからの連絡については、日常生活上の不満から被措置児童等虐待に該当する事案

まで、幅広く寄せられており、受け付けた担当職員段階で緊急性等の検討が行われ、被措置児童等虐待に該当しないと考えられる案件が子どもからの連絡・相談として取り扱われる。

5 件の内容は、日常生活上の不満（食事の不満、仲間との関係不良など）や、入所理由等についての不満（入所の理由や期間について納得していない）、職員からの扱いに対する不満などであり、施設や児童相談所による調整等ですべて解決している。児童福祉審議会には問題解決後に報告し、終結に関して了承を得ている場合や、本人が納得した時点で終結とし、児童福祉審議会へは報告をしない場合もある。

図表Ⅱ－３ 平成 28 年度に児童福祉審議会に子どもたちからの連絡・相談のあった自治体

選択肢	度数	%
1 はい	3	4.7%
2 いいえ	60	93.8%
3 その他	1	1.6%
4 無効回答	0	0.0%
合計	64	100.0%

3. 児童福祉審議会運営上の課題

児童福祉審議会は、数多くの専門部会を設置して運営されており、委嘱される委員も幅広い専門分野から委嘱されている。部会開催の必要性も高く、回数も増加しているが、日程調整、人材確保に課題が大きく、運営に困難を感じる自治体も多い。事務局体制については、担当者は専任ではなく、他の業務を兼務しており、権利侵害についての個別救済に関して必ずしも専門性のある職員が配置されるとは限っていない。

また、個別救済についての手順等が示されておらず、調査や救済の方法に関する権限も明確ではなく、自治体によって取り扱いの方法が大きく異なっているのではないかとと思われる。

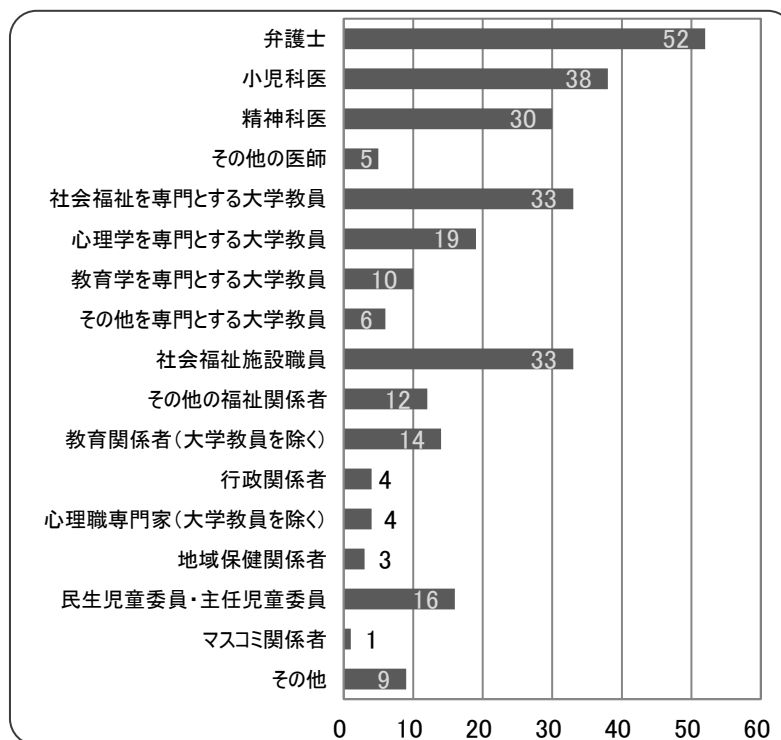
○ 自治体職員のアンケート自由記述から例示

例 1) 多忙の委員が多く、数か月前に定めた日程又は定期日程以外での開催（日にち及び時間）は困難。また、委員には日中は自身の本業があるため、夜間開催が多くなる。

例 2) 委員それぞれが専門の職（医師、弁護士、大学教授）に就いていることから、会議の開催日程調整に苦慮している

例 3) 審議内容に関する専門性をもった職員が常に配置されているわけではないため、運営において困難さを感じている。

図表Ⅱ－４ 委嘱委員の内訳（児童相談所(措置審査)に関する部会）



児童相談所の措置に関する部会については、平成17年3月の山縣報告（児童福祉審議会の意見聴取に関する調査報告書）において調査結果がある。職種について、弁護士が18.2%で最も多く、次いで精神科医師が12.9%、小児科医師が10.2%、その他福祉関係者が10.6%となっている。

今回調査では、やはり弁護士が18.0%で最も多く、次いで小児科医が13.1%、社会福祉を専門とする大学教員、社会福祉施設職員が11.4%、精神科医師が10.3%となっている。

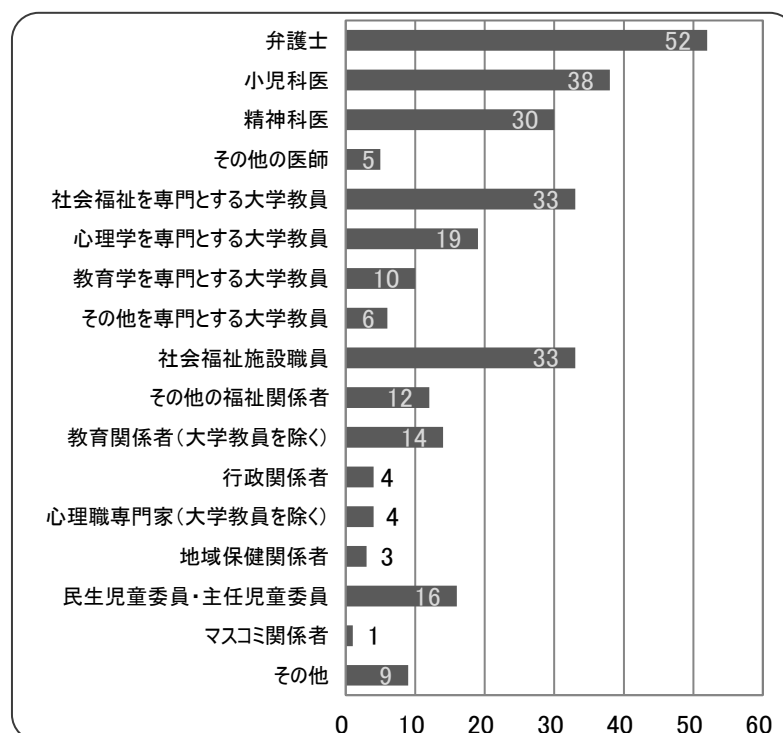
福祉関係の大学教員の割合が増加しているほかは、弁護士が最も多く、医師、福祉関係者が多いという傾向は大きく変化していないと考えられる。

被措置児童等虐待に関する部会も、その後設けられるところが増加しており、関連も深いので図表Ⅱ－5を提示する。

最も多いのがやはり弁護士の18.3%、次いで社会福祉施設職員の12.0%、小児科医、社会福祉を専門とする大学教員がともに11.5%、精神科医が10.6%とやはり弁護士、医師、福祉関係者が多くなっている。

これらの職種の委員については、それぞれ主たる業務を日中に行っており、また代替の困難な職種であることから、委嘱、日程の調整がむづかしいであることが推察できる。

図表Ⅱ—5 被措置児童等虐待に関する部会



4. 児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組み

児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組みを考える場合、すでに個別の権利侵害事案への対応を中心に設置されている被措置児童等虐待に関する部会を活用して、そこに被措置児童等虐待以外の事案についても子どもからの声が届く仕組みを置くことが考えられる。

現状では、直接児童福祉審議会に子どもやその保護者からの声が届いている、或いは届きやすい状態にあるとはいえず、また、児童福祉審議会の委員が直接多数の子どもの声に対して面談を行う、支援を行うことは困難である。

遠い存在である児童福祉審議会ではなく、入所の手続きをとる児童相談所でもなく、子どもとの信頼関係を構築して子どもの意見を聴取する仕組みが必要である。

第三者性、中立性、専門性等の観点からは、都道府県による新たな子どもの権利擁護に特化した事業化が求められる。児童福祉審議会と密接な連携を確保しつつ、人材の育成、広報啓発、子どもの意見形成支援も必要な事項であり、適切な非営利団体等の委託先があれば委託も可能とし外部事業者の活用も検討すべきである。

第6章 都道府県児童福祉審議会と自治体が設置する子どもの権利擁護機関の比較から見た求められる子どもの権利擁護の在り方

The flowchart illustrates the process for handling children's human rights cases in the city of Otsu. It begins with a box stating that anyone in the city can consult with an ombudsman. From there, the process branches into several paths: 1) Protection and relief measures, which includes a note that people living or studying in the city can apply. 2) Continued consultation, which leads to mediation by city and anonymous individuals, adjustment activities, and support for the ombudsman's resolution. 3) Referral to other agencies for information provision. 4) Media reports. 5) Self-initiated investigation and judgment. The process then moves to investigation implementation, with a note for suspension or withdrawal. Finally, it leads to the handling of cases (1-6), which includes: 1) Requesting measures or relief (for city agencies), 2) Requesting improvement measures (for city agencies), 3) Requesting measures (for city agencies, excluding agencies, facilities, groups, companies, and individuals), 4) Requesting measures (for city agencies, excluding agencies, facilities, groups, companies, and individuals), 5) Requesting measures (for city agencies, excluding agencies, facilities, groups, companies, and individuals), and 6) Requesting measures (for city agencies, excluding agencies, facilities, groups, companies, and individuals). The process concludes with the city's annual report (Article 10 of the Otsu City Ordinance) and the annual report of the ombudsman.

```

graph TD
    A[だれでも市内の子どもの人権問題について  
オンブズパーソンに相談できます。] --> B[擁護・救済  
の申立て]
    A --> C[相談継続]
    A --> D[他機関紹介  
情報提供等]
    B --> E[※市内に在住か  
在学か就労する  
人ができます。]
    E --> F[調査実施]
    E --> G[調査不実施]
    C --> H[市外・匿名の  
人からの相談]
    C --> I[調整活動]
    C --> J[オンブズパーソンの支援を  
得た相談者による解決等]
    H --> K[マスコミの  
報道等]
    I --> L[オンブズパーソン  
の独自入手情報等]
    J --> M[自己発意調査についての判断]
    K --> L
    L --> M
    M --> N[調査中止・打ち切り]
    N --> O[子どもの人権案件の処理①～⑥の中から必要適切な対応を行います。]
    O --> P[市長への年次報告  
（条例運営の報告・提言）]
    O --> Q[年次報告書の公表]
  
```

だれでも市内の子どもの人権問題について
オンブズパーソンに相談できます。

擁護・救済
の申立て

※市内に在住か
在学か就労する
人ができます。

調査実施

調査不実施

相談継続

市外・匿名の
人からの相談

調整活動

オンブズパーソンの支援を
得た相談者による解決等

他機関紹介
情報提供等

マスコミの
報道等

オンブズパーソン
の独自入手情報等

自己発意調査についての判断

調査中止・打ち切り

子どもの人権案件の処理①～⑥の中から必要適切な対応を行います。

①勧告または是正等申入書の提出（個別救済などで市の機関に対して実施）
②意見表明または改善等申入書の提出（制度改善などで市の機関に対して）
③是正等の要望（市の機関を除く機関、施設、団体、企業、個人などに対して）
④結果通知（市の機関を除く機関、施設、団体、企業、個人などに対して）
⑤措置報告の請求（必要な場合に上記①②を実施した市の機関に対して）
⑥子どもの人権案件の公表（必要な場合に上記①②③の内容等を公表できる）
※①②は⑤の結果により必要なときは繰り返し行うことができる。
※市の機関には教育委員会や学校園・保育所等も含む。

市長への年次報告（条例運営の報告・提言）

年次報告書の公表

※図中の二重線枠内はオンブズパーソンによる対応等を示す。

図表Ⅲ－３ 求められる子どもの権利擁護機関の在り方——調査結果の比較から

(注) 赤字は意義、青字は課題

項目	都道府県児童福祉審議会	自治体の子どもの権利擁護機関	子ども権利擁護機関の在り方
Ⅰ．制度設計			
① 根拠法	児童福祉法	児童の権利に関する条約 ・都道府県／市町村条例	<u>児童の権利に関する条約</u> <u>児童福祉法・都道府県条例</u>
② 設置目的	児童福祉法及び児童・妊産婦及び知的障害者の福祉に関する事項を調査審議（児童福祉法第8条第1項・2項）。	設置区域在住のすべての子どもを対象とした権利救済、人権侵害の防止、制度改善の提言	児童相談所その他の実施機関の対応や措置等にかかわって、社会的養育の子どもを対象とした個別救済、制度改善、モニタリング、広報啓発、アドボカシー
③ 設置義務	設置義務あり （児童福祉法第8条第1項）。	設置義務なし （条例でのみ設置）	設置義務課す （中長期的には新たな立法措置により、当面児童福祉法第8条第6項を根拠）
④ 独立性 設置方法	独立性担保されず。 （都道府県知事の付属機関）	一定程度担保 （首長の付属機関等・条例により独立性を明記）	一定程度担保 （児福審内に独立委員／委員会設置・または条例に明記）
⑤ 職務・権限	・調査審議・意見を具申 （児童福祉法第8条第1項・4項）。	・調査（自己発意含む）権限 ・勧告権限 ・制度改善の意見表明権限 ・公表権限の全部／一部有り。	・調査（自己発意含む）権限 ・勧告権限 ・制度改善の意見表明権限 ・公表権限
⑥ 機関の性格	合議制（児童福祉法第8条第1項）	合議制であるが、調査等においては委員の独任的対処が行われる。	合議制であるが、調査等においては委員の独任的対処も可能。
⑦ 会議開催回数	迅速性の欠如 （平均 3.2 回（被措置児童等虐待部会）／年）	迅速性有り （1／月、2／月、1／週、随時）	随時。 少なくとも週1回～月1回
⑧ 設置者へ年次報告	なし	実施（51.6%）	実施
⑨ 市民への活動報告	なし	実施（41.9%）	実施
Ⅱ．組織編制			
① 委員の要件	公正な判断ができかつ、児童又は知的障害者の福祉事業に従事及び学識経験者	関係実施機関との関係や兼務は不可	<u>公正な判断ができ、児童の福祉事業に従事または学識経験者であり、かつ関係実施機関と利害関係がないもの。</u>
② 委員の人数	3～13人 平均 6.3 人（被措置児童等虐待に関する部会）	2～5人 （6割強が3人）	<u>2～5人</u>

③ 委員の専門性	子どもの権利への見識不明・利害関係者の除外なし (弁護士、社会福祉施設職員、小児科医、精神科医、大学教員、民生児童委員、主任児童委員)	法律、福祉、教育、心理等についての専門知識に加えて、子どもの権利条約、子どもの権利への深い見識	・法律、福祉、教育、心理等についての専門知識に加えて、子どもの権利条約、子どもの権利への深い見識
④ 委員の選出	関係団体による推薦・紹介	選任会議の開催や議会の承認を定める自治体も	児童福祉審議会による推薦を受け、首長が任命
⑤ 調査相談職員	なし	平均 3.2 人、0～5 人以上	専従の調査相談員を配置 (子どもの権利の専門性有する)
⑥ 事務局	他の行政業務兼任 平均 3.9 人	他の行政業務兼任 1～4 人、平均 1.9 人	・専任職員の配置 ・子どもの権利委員への復命
Ⅲ. 相談対応			
① 子どもからの相談	4.7% (3 自治体)	64.5% (20 自治体)	
② 年間相談件数	1 件 (2 自治体)、3 件 (1 自治体)	0 件 (22.6%)、1～100 件 (19.3%)、101～500 件 (29.0%)、501 件～ (21.8%)	
③ 子ども相談の窓口	相談窓口を伝えていない自治体あり (実施している自治体は、社会的養護施設等入所児童 (40.6%)、里親委託児童 (53.1%)、一時保護児童 (21.9%)。申出方法は予め配布したはがき (子どもの権利ノート添付)、電話等	全権利擁護機関が子どもからのアクセス方法用意 + 児童館や学校等で相談会を実施する自治体あり 電話相談 (83.9%)、来所面談 (87.1%)、訪問相談 (61.3%)、メール相談 (41.9%)、HP 相談 (12.9%)、手紙相談 (35.5%)、FAX 相談 (35.5%)	全自治体が子どもからのアクセス方法を用意 例) フリーダイヤル電話・SNS・はがき・来所などという + 施設や里親宅に出向く訪問アドボカシー事業の実施で声を上げにくい子どものモニタリング (民間等業務委託可)
④ 子どもの相談スペース	なし	あり 事務所内に常設 (41.9%)、事務所外に常設 (6.5%)、事務所内外に常設 (6.5%)、常設ではなく公共施設で開設 (35.5%)	設置する (関係機関 (児童相談所等) とは別の独立した建物内に専用相談スペース)
⑤ 子どもへの広報	広報を実施していない自治体あり (子どもの権利ノートに相談窓口記載 30 自治体 (37.9%)、電話番号の伝達 21 自治体 (26.5%)、「はがき」配布 19 自治体 (24%))	広報を出向いて行う特徴 子ども向け広報を学校等で定期的に配布 (80.6%)、学校等を訪問し直接子どもに広報 (32.3%)、児童館や青少年センター等公共施設に掲示 (64.5%) HP (51.6%)	全自治体が申立てプロセスや子どもの権利を子ども、そして関係者に啓発。出向いて行う (施設/地域のサロン、要保護児童対策協議会、里親会等) (→民間等への業務委託可)

第7章 「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」の全体像

第1節 子どもの権利擁護の観点からの2016年児童福祉法改正の意義

(1) 子どもの意見表明権の保障

(2) 意見表明支援（アドボカシー）の保障の重要性

社会的養護システムの一内容として、意見表明支援（アドボカシー）が明確に位置づけられるべきである。具体的には、都道府県の採るべき措置（児童福祉法第27条第1項各号）に関して、都道府県が意見表明支援を行う責任があることを法令上で明記することも考えられる。

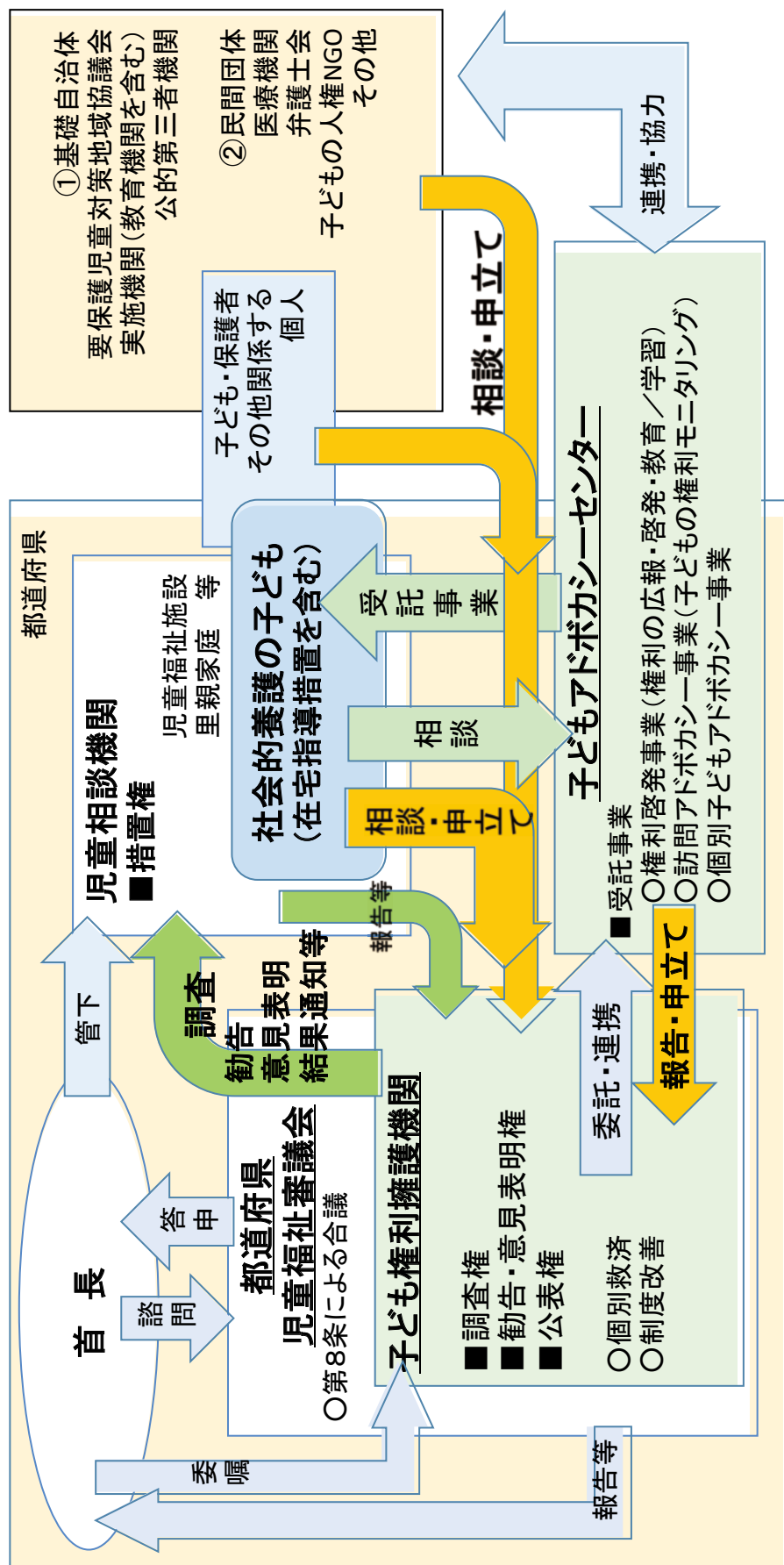
第2節 対象となる子ども

- ① 本来公的な子どもの権利擁護は、すべての子どもを対象とすべきものである。
- ② 主たる対象は「新しい社会的養育ビジョン」で規定された「社会的養護の子ども」（在宅指導措置を含む）及び特定妊婦。

第3節 権利擁護システムの全体像

- ① 都道府県児童福祉審議会の下に「子ども権利擁護機関」を置く。
- ② 子ども等からの相談・申し立てを受けて、調査・勧告・意見表明・公表等を行う。
- ③ 「子ども権利擁護機関」の機能のうち、「モニタリング、権利啓発・教育、アドボカシー」の機能を「子どもアドボカシーセンター」に委託することができる。

図表Ⅲ－４ 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の全体像



第8章 都道府県児童福祉審議会の下に設置する子どもの 権利擁護機関の組織と機能

第1節 都道府県における子ども権利擁護機関の設置

- (1) 子ども権利擁護機関の設置目的と基本的な枠組み
児童福祉法第8条第2項(調査審議権)・同第4項(意見具申権)の活用
- (2) 子ども権利擁護機関の位置づけと名称および権能
独任的機能を重視する場合は「子どもの権利擁護委員」、主として合議的機能をもって運営を図ろうとする場合は「子どもの権利擁護委員会」
- (3) 子どもの権利擁護機関の積極的な特質と役割
- 個別救済(個別具体の子どもの権利の支援や救済にあたる)
 - 制度改善(必要な制度改善等について関係機関や首長に提言する)
 - 子どもの権利モニタリング(子どもの最善の利益を図るために権利状況を監視する)
 - 子どもの権利に関する広報・啓発・教育(子どもの権利擁護機関の広報等も含む)
 - 前4項を通しての子どもアドボカシー

第2節 都道府県に設置する子どもの権利擁護機関の制度運営

- (1) 子ども権利擁護機関制度の利用者
子ども及び保護者、関係する個人などできるだけ広く利用できるようにする。
- (2) 子ども権利擁護機関の構成と事務局の体制
- ① 知事が2名～5名程度の「臨時委員」を委嘱して構成
 - ② 「調査相談専門員」等スタッフの配置
 - ③ 議会の予算委員会等で答弁できる職位の行政職員を事務局責任者として配置
- (3) 子どもの権利擁護機関の会議運営と自律権
- ① 附属機関としての合議を行う原則公開の会議を定例的に開催
 - ② 実際のケース対応については、機関を構成する委員とスタッフが参加する原則非公開の協議・検討の場を定例的に開催
- (4) 子どもの権利擁護機関を設置する地方自治体条例の制定

第3節 都道府県における子ども権利擁護機関の活動

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 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 首長に対する意見表明・報告
付随的 機能	相談対応 調整活動 子どもの権利に関するモニタリング、広報・啓発・教育 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)

第9章 民間団体等を活用して設置する子どもアドボカシー センターの組織と機能

第1節 子どもアドボカシーセンターの設置

「子ども権利擁護機関」の機能のうち、「モニタリング、権利啓発・教育、アドボカシー」の機能をに委託して実施する。自治体設置の子どもの権利擁護機関が実施し効果をあげていた広報啓発、アウトリーチ型の相談形態、個別的な意見表明支援を、社会的養護の子どもたち実践することを目的としている。訪問及び個別アドボカシーを先進的に実施している英国の子どもアドボカシーサービスを参考にした。

(1) 子どもアドボカシーセンターの目的と必要性・(2) 機能

本事業は、社会的養護の子どもが安心して相談できるよう、児童相談所・社会的養護機関とは独立した権利擁護の仕組みであり、①権利啓発事業・②訪問アドボカシー事業・③個別アドボカシー事業を通じて子どもの意見表明権を確保し、子どもの権利を保障することを目的とする。

(3) 子どもアドボカシーセンターの設置方法

- ・当事業のみを行う児童家庭センターとして指定
- ・児童虐待・DV対策等総合支援事業費、児童家庭支援センター事業費により予算措置
- ・児童相談所など社会的養護児童への相談機関・サービス提供機関からの独立性確保
- ・「子どもアドボカシーガイドライン」(第10章)に基づいたアドボカシーを提供することができる機関に委託

第2節 権利啓発事業

権利やニーズを主張するためには、子ども自身が自らの権利について認識していることが不可欠である。子ども本人／養育者／関係機関が子どもの権利を理解し、相談につながるよう権利啓発、子どもの権利擁護委員・センターの役割・申し立てプロセスを応報。

第3節 訪問アドボカシー事業(定期訪問面接事業)

年齢・障害・傷つき体験などにより声をあげにくい子どもたちがいることから、代替養育の子ども全員に対する訪問アドボカシー事業(定期訪問及び定期面接(措置時および2か月に1回程度)により、権利に関するモニタリングを行い、子どもの権利侵害の早期発見や予防を目的とする。

第5節 個別アドボカシー事業

在宅の指導措置を含む社会的養護の子どもが、措置や支援方法について苦情や問題を感じた時、その解消に向けて個別に実施するものである。児童相談所や関係機関の措置や支援方法に対して意見表明や不服・苦情申し立てを行いたいと希望する子どもへの支援がその中核となる。

第10章 子どもアドボカシーガイドライン

第1節 理念と原則

(1) ガイドラインの目的

都道府県児童福祉審議会の下に設置された子ども権利擁護機関、同機関の機能の一部を委託された子どもアドボカシーセンター及びそれらのスタッフが、子どもアドボカシーの実施、アドボケイトの養成・研修・スーパービジョンを行う際に遵守すべき理念・原則及び事業実施要領を提示すること。

(5) 子どもアドボカシー

- (1) エンパワメントの支援・意見形成支援・意見表明支援
- (2) 子どもの意見、気持ち、ニーズを意思決定者に対して代弁
- (3) 子どもの権利救済

(6) 子どもアドボカシーの原則

- ①独立性／②子ども中心／③平等／④非指示型アドボカシー／⑤アクセシビリティ／⑥守秘／⑦子ども参加／⑧苦情解決／⑨アドボケイト支援

第2節 子どもアドボケイトの養成と研修

(1) 子どもアドボケイト候補者に求められる資質

子どもの権利に関する認識、子どもとの信頼関係とコミュニケーションを築く能力、子どもの権利の観点から状況分析と判断ができること

(4) アドボケイト養成の内容と方法

＜必要な知識とスキルを標準化し、それを含んだ養成研修修了者から選考＞

A 基礎的資質（全体に実施）

- 1 アドボカシーについての理解（理念、役割等）
- 2 アドボカシーの技術（意見形成・意見表明支援・代弁等の技術）
- 3 子どもの権利についての理解

（Bとして里親・施設等種別ごとの専門講座を実施し選択受講。）

第3節 子どもアドボケイトの雇用

子ども権利擁護機関委員・相談担当スタッフ、子どもアドボカシーセンタースタッフは養成講座修了者から雇用するか任用後受講を義務づける。

第4節 子どもアドボケイトのスーパービジョン

アドボカシーの状況を記録し、月1回個別またはグループスーパービジョン実施。

第11章 子どもの状況に応じた権利擁護のあり方

第1節 子どもの状況に応じた制度運用の必要性

児童養護施設入所児童以外の様々な状況で生活している子どもたちに対して、「権利擁護の仕組み」がしっかりと届くようにする。

第2節 一時保護の子どもの権利擁護

- ① 子どもの意向を確認する「意見カード（仮称）」（面談の希望を確認できるチェック項目を含む）を利用。1か月を超える児童については、記載内容に沿って面接を実施。
- ② 障害等により、言葉で意見を表明しにくい子どもには早期面接。
- ③ 一時保護に際し、児童相談所職員がアドボカシー制度及び「意見カード」の利用方法を具体的に記したリーフレットを用いて子どもに説明を行う。

第3節 児童自立支援施設に入所中の子どもの権利擁護

児童自立支援施設を視察する委員会（少年院における視察委員会と同等のもの）を設置するほか、イギリスにおける子どもコミッショナーと同等の権利救済機関、およびアドボケイトによる子ども支援の制度を構築する。

第4節 里親委託の子どもの権利擁護

- ① 定期訪問に加えて、アドボケイトが配置された、里親委託の子どもが集う「子どもサロン」の開催
- ② 低年齢乳幼児のために、子どもアドボケイトが配置された「親子サロン」の開催

第5節 障害児の権利擁護

- ① 合理的配慮提供・環境整備実施
- ② モニタリングガイドラインに沿って、子どもの権利状況を把握
- ③ 相談窓口にアクセスするための合理的配慮の提供
- ④ 非指示型アドボカシーとスーパービジョンの提供
- ⑤ 障害当事者との協働による権利啓発学習や意識啓発研修

第6節 在宅指導措置の子どもの権利擁護

- ① 定期的な面接に加え、専用はがきやフリーダイヤル、WEBページ上での専用フォームの設置、ソーシャルネットワークサービスを活用した申し出機会の確保
- ② これらの仕組みをリーフレットにまとめて、あらかじめ子どもに説明し渡しておくことと、保護者にも説明しておくこと

第7節 特定妊婦の権利擁護

- ① 宿泊型ケア施設においても、集団を対象にした権利に関するモニタリングを行う訪問アドボカシーが必要
- ② 未受診妊産婦と出生児の権利擁護のためには、「すべての子どもを対象とした公的権利擁護機関」が必要

第12章 すべての子どもを対象とした公的権利擁護機関の設立に向けて

第2節 子どもの権利条約と国内人権機関との関係

- ① パリ原則に基づく国内人権機関を速やかに設置
- ② 憲法上の独立機関が望ましいが、法律によって確固たる独立性をもつ公的機関とする
- ③ 児童福祉法に基づく厚生労働省の行政委員会として「児童福祉オンブズマン」を設置

第3節 国と都道府県と基礎自治体の役割

国と都道府県と基礎自治体がそれぞれ権利擁護機関を設置し、独立・第三者の機関として、相互の共同主体的なネットワークを機能させる。

第4節 地方における公的第三者機関の意義と市民社会

公的第三者機関と市民が、子どもの権利を基盤とするパートナーシップ、そしてネットワークを形成し、それを市民社会に根づかせていくことが期待される。

「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（本文）

序章 研究の背景と概要

第1節 「調査研究課題個票」に記載された研究の背景と目的

本報告書は厚生労働省公募調査研究事業「平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業研究課題9 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」に関する調査研究報告書である。「調査研究課題個票」には「調査研究課題を設定する背景・目的」が以下のように記載されている。

平成28年3月10日社会保障審議会児童部会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」において、「自分から声をあげられない子どもの権利が確かに保障されているかを監視するため、第三者性を有する機関の設置が求められ」ており、「当座、現存する都道府県児童福祉審議会を活用し、子どもの権利擁護を活用し、子どもの権利擁護」を図ることとされている。

また、平成28年6月3日に成立した「児童福祉法等の一部を改正する法律」の附帯決議（参議院厚生労働委員会）においても、「自分から声をあげられない子どもの権利を保障するため、子どもの権利擁護に係る第三者機関の設置を含めた実効的な方策を検討すること」とされている。

さらに、「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」においても本件について、議論が行われているところであり、これらを踏まえ、児童福祉の分野に特化した問題等に関し、子ども自身が意見表明をすることができ、それを都道府県児童福祉審議会が審議する仕組みの構築について研究することを目的とする。

また「想定される事業の手法・内容」に関しては、以下のように記載されている。

各自治体における、都道府県児童福祉審議会の審議状況を把握するとともに、都道府県児童福祉審議会に限らず、各自治体における子どもの権利擁護のための仕組み（子どものオンブズパーソン、ホットライン、メール、人権審査委員会等）、特に、子どもからの意見をどのように聞き、処理されているか等の実情を把握する。

その上で、都道府県児童福祉審議会において、児童福祉分野において子どもの権利擁護のための仕組みを構築するに当たっての課題を分析し、今後のあり方について調査研究を行う。

さらに「求める成果物」に関しては、以下のように記載されている。

都道府県児童福祉審議会及び各自治体におけるその他の子どもの権利擁護のための仕組みについて現状を整理し、都道府県児童福祉審議会を活用した、子どもの権利擁

護のための仕組みの在り方についての提言を報告書にまとめる。

これらの記載内容を踏まえて、本調査研究を実施した。これらを整理すれば、本研究の背景と目的は以下のように理解することができる。

(1) 研究の背景

社会保障審議会児童部会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」・「児童福祉法等の一部を改正する法律」の附帯決議（参議院厚生労働委員会）・「新しい社会的養育ビジョン」（新たな社会的養育の在り方に関する検討会）において、「児童福祉の分野に特化した問題等に関し、子ども自身が意見表明をすることができ、それを都道府県児童福祉審議会が審議する仕組みの構築」が求められている。

(2) 研究目的

- ①各自治体における、都道府県児童福祉審議会の現状（審議状況等）を把握・整理する。
- ②各自治体における子どもの権利擁護のための仕組みに関する実情を把握・整理する。
- ③都道府県児童福祉審議会を活用した、児童福祉分野における子どもの権利擁護のための仕組みのあり方についての提言を行う。

第2節 「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」が求める 子どもの権利擁護

本研究を進める前提として、これまでに進められてきた子どもの権利擁護のあり方に関する検討を踏まえる必要がある。主として「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」（以下、「専門委員会報告」とする）・「新しい社会的養育ビジョン」において、これまでの検討の結果が記載されている。

まず「専門委員会報告」における子どもの権利擁護に関する記述を確認する。本調査研究の前提となる認識は、以下のように記載されている。

4. 子どもの権利擁護に関する仕組み

本報告では、子ども家庭福祉に子どもの権利保障を明記することを打ち出しており、自分から声をあげられない子どもの権利が確かに保障されているかを監視するためには、第三者性を有する機関の設置が求められる。子ども家庭福祉の現場において、児童相談所の一時保護や措置に対して親は争う手段をもつが、子どもにとってその手段はほとんどない状態であり、子ども自身もしくはその声を代弁しようとする関係機関の意見が適切に反映されずに危険に陥っている事例も、少なからず存在する。その点は国の死亡事例検証の報告書においても明らかになっている。

国連子どもの権利委員会は、過去三度にわたり、わが国に対しパリ原則に沿った監視機関の設置を勧告してきた。わが国では地方自治体レベルでは子どもオンブズマンなどの設置が見られるが、国レベルでは未だそのような機関の設置がなされておらず、そのような第三者機関の設置は急務であると考えられる。

しかしながら、国レベルで子どもの権利擁護のための第三者機関を設置しようとすると、省庁横断的な協議を積み重ねる必要があるものと思われ、一朝一夕に実現できるものではない。そこで、ここでは子ども福祉に限定した子どもの権利擁護の仕組みを構想することとした。また、本来は独立した第三者機関を設置すべきであるが、子ども福祉に限定してもなお、かかる機関の設置には時間を要すると思われるため、当座、現存する都道府県児童福祉審議会を活用し、子どもの権利擁護の役割を負わせることを構想した（以下、この機能を「子どもの権利擁護機能」という。）。

審議会のうち子どもの権利擁護機能を担当する部門は、特に子ども福祉に精通した専門家であり、公正な判断をすることができる者で構成される必要がある。審議会は、子どもや当該都道府県内の要保護児童対策地域協議会の関係機関などからの申入れを契機とし、職権で審議すべきケースを取りあげることができるものとする。審議の対象は、当該都道府県の機関の個別ケースに関する対応や措置、子ども福祉に関する機関のあり方等を含み、個別ケースについて調査審議を行う際には、当該個別ケースに利害関係を有する者が調査審議に加わらないこととする。また、審議の結果、必要があれば、助言あるいは勧告を行うことができ、審議のために必要があるときは、新たに関係者から報告を求めることができるものとする。

既存の組織である児童福祉審議会による子どもの権利擁護を構想したが、最終的には、子どもの権利に係る他の分野（教育、少年非行など）を含む、総合的な子どもの権利擁護に係る第三者機関を設置することを目指すべきである。

この記載を整理すれば、次の認識に留意して本研究を進めることとなる。

（１）子どもの権利モニタリングのための公的第三者機関の必要性

自分から声をあげられない子どもの権利が確かに保障されているかを監視するためには、第三者性を有する機関の設置が求められる。

（２）国レベルでの総合的な子どもの権利擁護機関設置の必要性

国レベルでは未だそのような機関（パリ原則に沿った監視機関）の設置がなされておらず、そのような第三者機関の設置は急務であると考えられる。

最終的には、子どもの権利に係る他の分野（教育、少年非行など）を含む、総合的な子どもの権利擁護に係る第三者機関を設置することを目指すべきである。

（３）児童相談所の措置に対する子どもの不服申し立ての仕組みを創設する必要性

児童相談所の一時保護や措置に対して親は争う手段をもつが、子どもにとって

その手段はほとんどない状態である。

(4) 都道府県児童福祉審議会の活用

当座、現存する都道府県児童福祉審議会を活用し、子どもの権利擁護の役割を负わせる。

(5) 子ども福祉に関する専門性担保

子ども福祉に精通した専門家であり、公正な判断をすることができる者で構成される必要がある。

(6) 調査権限付与

審議の対象は、当該都道府県の機関の個別ケースに関する対応や措置、子ども福祉に関係する機関のあり方等を含む。審議のために必要があるときは、新たに関係者から報告を求めることができるものとする。

(7) 独立性の担保

当該個別ケースに利害関係を有する者が調査審議に加わらないこととする。

(8) 勧告権限付与

また、審議の結果、必要があれば、助言あるいは勧告を行うことができる。

第3節 改正児童福祉法が求める子どもの権利擁護

「専門委員会報告」における権利擁護に関する認識を受けて、改正児童福祉法第8条6項において「児童福祉審議会は、特に必要があると認めるときは、児童、妊産婦及び知的障害者、これらの者の家族その他の関係者に対し、第一項本文及び第二項の事項を調査審議するため必要な報告若しくは資料の提出を求め、又はその者の出席を求め、その意見を聴くことができる。」と規定された。また第9条においては、「児童福祉審議会の委員は、児童福祉審議会の権限に属する事項に関し公正な判断をすることができる者であつて、かつ、児童又は知的障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験のある者のうちから、都道府県知事又は市町村長が任命する。」と規定され、「児童福祉審議会の権限に属する事項に関し公正な判断ができる者であつて、」という要件が加えられている。

さらに「児童福祉法等の一部を改正する法律」の附帯決議（参議院厚生労働委員会）において、「自分から声をあげられない子どもの権利を保障するため、子どもの権利擁護に係る第三者機関の設置を含めた実効的な方策を検討すること」とされた。

第4節 「新しい社会的養育ビジョン」が求める子どもの権利擁護

これを具現化するために、「新しい社会的養育ビジョン」において子どもの権利擁護のあり方が検討された。本研究に直接関係する部分を引用すれば、以下のようになる。

Ⅱ. 新しい社会的養育ビジョンの全体像

4. 代替養育

1) 児童福祉法第3条の2に基づいた代替養育の在り方

代替養育においては、子どもの意見表明権の保障が重要である。また、担当のソーシャルワーカーが特定した代替養育の場が子どもにとって必要かつ適切なものであるか否かについて聴取されるべきである。子どもの意見表明権を保障するために、子どもの年齢にかかわらず、子どもの希望も踏まえ、必要に応じてアドボケイトをつける制度が求められる。

7. 子どもの権利を守る評価制度の在り方

2) 子どもの権利を守る制度構築の必要性

特に、これまで子どもの側からの不服申し立てが困難であった、児童相談所の決定及び一時保護に関して、申請を受けて審査を行うべきである。ただし、子どもが自ら相談することは必ずしも容易ではない。各地の弁護士会などと協議の上、子どもの代理を保障すべきである。自らの権利を主張できないような場合には、児童相談所の決定及び一時保護に関して、子どもの権利擁護に疑義をもつ関係機関が、要対協の総意として、児童福祉審議会に調査を申請できる制度とすべきである。

また、社会的養護を受けている子どもに関しては定期的に意見を傾聴し、意見表明支援や代弁をする訪問アドボカシー支援などが可能になる子どもの権利擁護事業や機関を創設することが必要である。

IV. 新しい社会的養育ビジョンの実現に向けた工程

6. 子どもの権利擁護

- ・児童相談所の決定に関して、児童福祉審議会が子ども本人、その代理人もしくはアドボケイト、要対協から申請を受けて子どもの権利が擁護されているかの審査に関し、モデル事業（平成30年度）を行い、その仕組みを提示する（平成31年度）【国】
- ・社会的養護を受けている子どもへの訪問アドボケイト事業に関し、モデル事業（平成31年度）を行い、それに基づき制度を構築する。（必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現）【国】とその工程についても示している。

以上の記述を踏まえるならば、前節で整理した8点に加えて、以下の2点の認識に留意して本研究を行う必要がある。

(9) 子どもの個別アドボカシー（不服申し立て支援や代理）の保障

子どもが自ら相談することは必ずしも容易ではない。各地の弁護士会などと協議の上、子どもの代理を保障すべきである。

(10) 訪問アドボカシー及び権利擁護機関との連携の必要性

定期的に意見を傾聴し、意見表明支援や代弁をする訪問アドボカシー支援などが

可能になる子どもの権利擁護事業や機関を創設することが必要である。

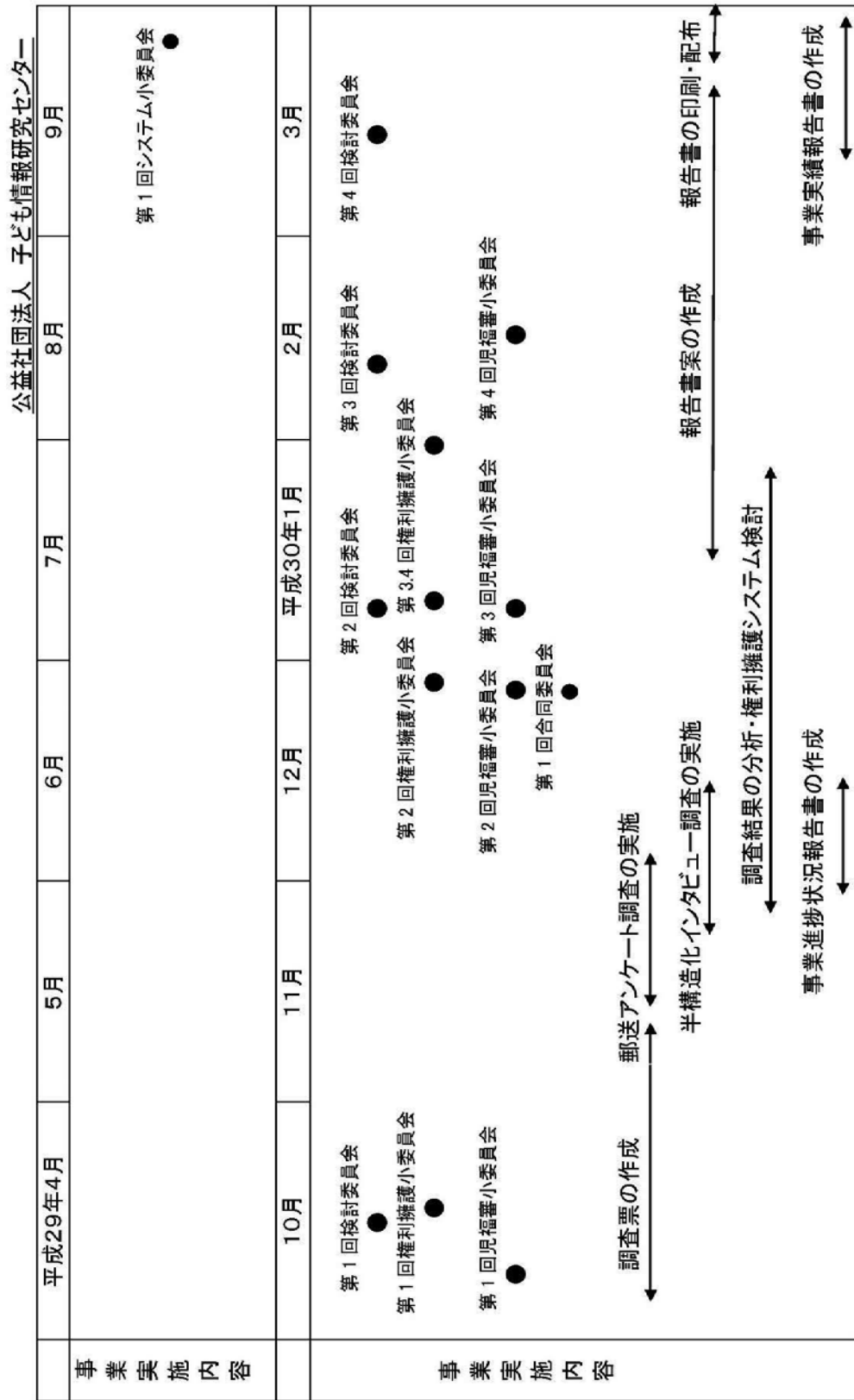
第5節 研究の推移

「平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業」の二次公募への応募であり、平成29年9月15日付で採択通知を受理した。調査研究期間は、平成29年9月15日から平成30年3月31日の6か月半であり、短期間での集中的な調査研究となった。

9月20日付で、本調査研究を進めるための研究組織として、「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検討委員会」（堀正嗣委員長、委員16名、以下“検討委員会”とする）を独立子どもアドボカシー研究プロジェクトの下に設置した。さらにこのプロジェクトの下に、「都道府県児童福祉審議会調査研究小委員会」（前橋信和委員長、委員5名）・「子ども権利擁護機関調査研究小委員会」（吉永省三委員長、委員6名）・「子ども権利擁護システム構想小委員会」（堀正嗣委員長、委員5名）を設置した。研究の年間スケジュールは以下の通りである。

図序—1

事業実施年間スケジュール表



2017年9月24日に第1回子どもの権利擁護システム構想小委員会を開催し、研究の枠組みと計画について協議した。2017年10月から12月にかけては、都道府県児童福祉審議会調査研究小委員会及び子どもの権利擁護機関調査研究小委員会によるアンケート調査及びインタビュー調査に集中的に取り組み、2018年1月から3月にかけては、調査結果の分析・子どもの権利擁護の仕組みの検討・調査研究報告書の執筆を集中的に行うこととした。

都道府県児童福祉審議会調査研究小委員会は、4回の委員会を開催し、アンケート調査票の配布数69自治体、回収数は64自治体で、回収率は92.8%であった。また4か所の訪問によるインタビュー調査を行った。調査の詳細は第Ⅰ部に記載する。子どもの権利擁護機関調査研究小委員会は、4回の委員会を開催し、アンケート調査票配布数33自治体で、回収数は31自治体で、回収率は93.9%であった。また13か所の訪問によるインタビュー調査を行った。調査の詳細は第Ⅱ部に記載する。また両小委員会の合同委員会を1回開催した。全体会である検討委員会の内容は以下の通りであった。

回	日程	内容
第1回検討委員会	10月15日	研究の理論的枠組み、研究組織、研究計画の検討と決定
第2回検討委員会	1月8日	都道府県児童福祉審議会調査研究小委員会・子どもの権利擁護機関調査研究小委員会報告（アンケート調査・インタビュー結果）。両小委員会および各構成員からの「都道府県児童福祉審議会を活用した権利擁護システム（案）」の提案と質疑応答
第3回検討委員会	2月9日	両小委員会および各構成員から提出された「都道府県児童福祉審議会を活用した権利擁護システム（案）」の検討と統合、委員会としての最終案の取りまとめ。調査報告書の構成・内容の検討
第4回検討委員会	3月10日	報告書素案の検討と報告書最終案の取りまとめ

第6節 報告書の作成と公表

第3回検討委員会終了後、素案の執筆分担を決定し、各委員が執筆を行った。第4回検討委員会においては、全員の草稿を事前に読んだ上で参集し、草稿の検討を行った。その原稿に加筆修正を加え編集作業を行い完成させた。

本報告書は、公益社団法人子ども情報研究センターホームページで公表するとともに、製本して厚生労働省、都道府県児童福祉審議会、自治体が設置する子どもの権利擁護機関、その他関係機関に送付した。

第 I 部 自治体が設置する子どもの権利擁護機関 調査の結果と分析

第1章 本調査研究において対象とする子どもの権利擁護機関

一般に「子どもの権利擁護機関」という場合、かなり多様なものが含まれる。学校や保育所をはじめ子どもの教育や福祉を担う機関はすべからく「子どもの権利擁護」を担う立場にある。だが現実には必ずしもそうはなっていない一面も否めず、子どもの教育や福祉が「子どもの権利」とはいささか乖離してしまっている現実も受け止められよう。そこで留意すべきは、おとなの立場から一方的に子どもに「保護」を与えるだけでは、子どもにとっての「権利擁護」にはならないということだ。

まず「子どもの権利」をどう受け止めるか、そこが問われる。1989年に国連が採択した児童の権利に関する条約(以下「子どもの権利条約」)を日本は1994年に批准した。この条約に根差して、児童福祉法の2016年改正では、ことに「子どもの意見の尊重」(条約12条)を通して「子どもの最善の利益」(3条)を図るという一般原則が位置づけられた。子どもはおとなから一方的に保護されるだけの存在ではなく権利の享受と行使の全面的主体として尊重される存在なのである。

こうした視点から、本調査研究においては、子どもの権利条約が国内法として発効した後、この条約に根差して地方自治体条例によって設置された「子どもの権利擁護機関」、すなわち「子どもオンブズパーソン」など子どもの権利の救済や擁護、支援のための公的第三者機関(以下「子どもの権利擁護機関」という)に焦点を当てる。

第1節 自治体における子どもの権利擁護機関設置の背景等

日本における子どもの権利擁護機関は、兵庫県川西市が1999年に条例で設置した「子どもの人権オンブズパーソン」が最初である。これがモデルとなり同様の制度が川崎市(2002)、秋田県(同)、多治見市(2004)、さらに豊田市(2007)や札幌市(2008)等で設置され、現在では30余の自治体が数えられる(2017年子どもの権利条約総合研究所調査による)。

本調査研究は、それらの自治体が設置する子どもの権利擁護機関を対象として行う。それら自治体の制度は、次の2つの点で共通している。

- ① 子どもの権利条約に根差して子どもを権利の主体と位置づけていること。
- ② 条例で設置することのできる附属機関に必要な権限等を付与して一定の独立性や第三者性をもつ機関としていること。

このような子どもの権利擁護機関が、なぜ自治体の制度として設置されてきたのか。ここでは主として川西市における制度化の経過を振り返り概観する中で、自治体における子どもの権利擁護機関設置の背景や動機を見ておく。

川西市の制度創設につながる契機は、1995年1月の同市教育委員会の協議会にあった。前年11月には愛知県西尾市で中学生がいじめを苦に自死し、翌12月文部省(当時)は「い

じめ対策緊急会議緊急アピール」を出したが、川西市においても状況を座視しているわけにはいかないという問題意識から協議会が開かれたのだった。そこでは、いじめ問題はまず子どもの人権問題として捉えるべき——単に学校規律や生徒指導上の問題としてではなく——との共通認識がなされ、これを踏まえて対症療法ではなく抜本的対策を検討するため、教育長の委嘱による「子どもの人権と教育」検討委員会(外部有識者3名と指導主事3名で構成)が同年4月に設けられた。同委員会は市立の小学6年生と中学3年生の全員を対象に「子どもの実感調査」を——とくに「いじめ」をめぐる子どもたちの現状や子どもの権利条約の認知状況などについて、子どもの意見表明権に根差すアンケート調査として——実施し、これをもとに同年10月「子どもの人権と教育についての提言」をまとめた。提言は大きく3つの課題について述べていた。第1は「一人ひとりの子どもの人権を真に尊重する学校づくりのために」、第2は「家庭の子育てに対する地域社会の連携と相互支援を推進するために」、第3は「子どもの人権確立のために必要な教育委員会の取り組み」であった。提言はあらためて、いじめ問題を子どもの人権問題として明確に位置づけ、それに対する地方自治としての主体的な取り組みを求める中で、子どもの権利保障をめざす「総合システム」の創設を提言した。

子どもオンブズパーソン制度の創設は、こうした文脈を通して第3の提言の中で述べられていた。その後、制度の具体化に向けた検討が重ねられ1998年12月「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」が議会の全会一致で可決され、翌1999年4月から市長の附属機関として子どもの人権オンブズパーソンが設置された。

以上の経過から、子どもの権利機関の制度化に向かう背景および動機として、おおよそ3つのことが捉えられる。第1には、いじめ問題である。その問題を、子どもの日々の生活に最も近い自治体の教育委員会として、見過ごすわけにはいかなかったのである。前述の川西市教育委員会による「子どもの実感調査」では、過去1年間にいじめを学校で受けた子どもは小学6年生で4割、中学3年生で2割、いじめを受けて「生きているのがとてもつらい」という子どもは1学級(40人)に1人はいること、「学校に行くのがとてもつらい」という子どもは1学級に3人はいること、等々が明らかになった。このような子どもを救うこと、それが制度検討に向かう第一の動機だったといえる。第2は、そのような子どもの置かれている現実を、まず何よりも子どもの人権・権利の問題として捉えた点にある。つまり1994年に批准され発効していた子どもの権利条約が、問題認識の有効な枠組みとなったわけだ。条約第4条は「子どもの権利の実施のために、締約国はあらゆる立法上、行政上、その他の措置をとる」と義務づけている。これは国とともに、子どものより身近に位置する地方自治体が具体的な取り組みを展開しなければ、実際に果たしうるものではない。いいかえれば子どもの権利条約に対するコミットメントを自治体として果たそうとする、そこにもう一つの動機が見出される。そして第3は、地方自治に根差した独自の「子ども施策」への志向性が認められる。「独自の」というのは、小中学校や幼稚園、保育所の設置者として、つまりは子どもに最も近い行政機関として、子どもたちにかかわる「まち

づくり」を担うという意味において、その役割と責任を果たそうということだ。

これら3つは、川西市に続いて子どもの権利擁護機関を制度化した自治体においても、ほぼ共通してみられる。それはあらためて次のように整理できる。

- ① いじめ問題など子どもの置かれている現状に対して、具体的な救済や支援を子ども自身に届けることのできる仕組みが、自治体の自前の仕組みとして必要だという自治体としての問題意識
- ② その仕組みづくりに活用できる参照枠組みとして子どもの権利条約が有効だという基本的な認識
- ③ 自治体の「まちづくり」施策に、子ども施策が重要な位置を持ち始めていたという客観情勢

ことに③に関係しては、国内的には「エンゼルプラン」（1994）などとともに地方分権推進一括法（1999）がひとつの契機になっていたと捉えられる。つづいて「児童虐待防止法」（2000）、「少子化社会対策関連法」（2003）、「子ども・若者育成支援推進法」（2010）、さらに「いじめ防止対策推進法」（2013）や「子どもの貧困対策推進法」（2014）など、いずれも地方自治体により積極的な役割を求める点で共通している。

他方で国際社会は、国連児童基金が世界の国と都市に「子どもにやさしいまち（Child Friendly Cities）」に必要な施策を提示してその推進をよびかけ、また2002年国連子ども特別総会は「子どもにふさわしい世界（Fit For Children）」の行動計画を採択するなどして活発に動いてきた。これらは国内的動向とも相まって、地方の子ども施策を促進する重要な要素になってきたといえる。

しかしながら、上述のように国は子ども関連法を通して地方の役割を示してきたが、地方がそれに取り組む有効かつ適切な条件や手立ては必ずしも十分ではない。例えば、国連子どもの権利委員会は、国内人権機関の設置とともに地方の子どもオンブズパーソンを拡大して両者の積極的な連携を図るよう、再三にわたって日本に勧告しているにもかかわらず、国は積極的な対応をとっていない。自治体が厳しい財政化でも自ら子どもの権利擁護機関を設置しなければならない背景は、じつはそこにもあるといえる。

第2節 子どもの権利擁護機関に求められる制度的枠組み

国連子どもの権利委員会は、これまでの審議を通して子どもの権利擁護機関の制度概念を明らかにするとともに、各締約国に対して子どもの権利機関の設置を求めている。日本に対しては子どもをめぐるさまざまな課題を指摘する中で、そうした現状に対する有効な制度として子どもオンブズマン等の設置を繰り返し勧告してきた。第2回目の日本報告書の審査では、同委員会は日本の地方自治体での設置を高く評価するとともに、そのさらなる広がりと呼びかけに基づき国内人権機関の速やかな設置を求めている。

こうした経過や現状をめぐっては既に先行研究が重ねられており、それらを通して子どもの権利擁護機関の国際基準とともに、日本の自治体において設置されてきた制度の基本的な枠組みについても一定明らかにされてきた。ここではそれらをもとに、制度設計において十分に認識しておかなければならない、子どもの権利擁護機関に求められる制度的枠組みについて見ておくこととする。

（１）子どもの権利擁護を担う制度の基本的な枠組み

国連子どもの権利委員会のこれまでの審議過程では、例えば第１回日本報告書の審査（1998）では、日本政府が「子どもオンブズマン」だとして報告した法務局の委嘱による「子どもの人権専門委員」について、それが公的な法制度上の権能を持たず、また管下に事務局やスタッフをもつ実体的な機関ではないなど、さまざまな観点から審査した結果、それは子どもオンブズマンには該当しないことを指摘している。こうした審議を踏まえて同委員会は日本に対して、『子どもの人権専門委員』制度を改良し拡大することにより、あるいは、オンブズパーソン又は児童の権利委員を創設することにより、独立の監視メカニズムを確立するため、必要な措置をとることを勧告する（外務省訳）と結論付けている。

同委員会は、この第１回日本報告の審査をもとに多くの懸念や勧告を日本に対して表明したが、とりわけ次の勧告は、子どもの権利擁護機関の基本的な枠組みとしても認識しなければならないものだ。「条約の一般原則、特に差別の禁止（第２条）、児童の最善の利益（第３条）及び児童の意見の尊重（第１２条）の一般原則が、単に政策の議論及び意思決定の指針となるのみでなく、児童に影響を与えるいかなる法改正、司法的・行政的決定においてもまた、全ての事業及びプログラムの発展及び実施においても、適切に反映されることを確保するために一層の努力が払われなければならない」（外務省訳）。

つまり、子どもの権利擁護機関は、条約の一般原則が適切に反映されることを推進し、かつ促進する機関であって、したがってその機関自体においても一般原則が体现されなければならない、ということだ。そこで、子どもの権利擁護機関の基本的な枠組みは、いかなる差別も排して「子どもの意見の尊重」に最大限に努める中で「子どもの最善の利益」をめざす——というところに捉えられる。

（２）子どもの権利擁護機関が担う４つの機能

国連子どもの権利委員会の審議では、「子どもの意見の尊重」を通して「子どもの最善の利益」をめざす——これを子どもの権利擁護の制度的基盤とするとともに、北欧発祥の子どもオンブズマン制度（世界最初の公的子どもオンブズマンは1981年にノルウェーが創設した）の経験やパリ原則が定める国内人権機関の要件等を踏まえ、子どもの権利擁護機関の機能や役割が明らかにされてきた。国連子どもの権利委員会の審査過程を継続して傍聴してきた平野（2001）によれば、それは次の４点として捉えられる。

- ① 子どもの権利や利益が守られているか、行政から独立した立場で監視すること。
- ② 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こと。
- ③ 子ども自身からのものを含む苦情申立てに対応して必要な救済を提供すること。
- ④ 子どもの権利に関する教育や意識啓発等を行うこと。

ヨーロッパ等で設置されている子どもオンブズマン制度は、これら4つのうち①や②が中心的な機能となっている。それに対して、川西市をはじめ日本の自治体で設置された制度ではいずれも、まず③の個別救済が主要な役割として位置づけられ、これをもとに②の制度改善の提案や勧告が行われる制度となっている。つまり、個別救済に取り組む中で、そこから見えてきた制度上の課題を再発防止等の観点から、首長やその管下の実施機関に提言することによって、子どもの意見を代弁し、「子どもにやさしいまち」を具体化していこうとする仕組みである。前述の中で日本の制度設置の背景に触れたが、いじめ問題をはじめとする子どもの置かれている現状に対して、子ども自らがSOSを発することができて、それを確かに受け止めて救済を提供することのできる社会環境を、とくに子どもに最も近い自治体の責任において、創出しなければならない——という問題意識から設置されたのが日本型子どもオンブズマンのスタイルである。

その際、④の子どもの権利に関する広報や啓発等についても、これを子どもやその周辺のおとなに対して具体的かつ効果的に実施しなければ、子ども自身からのSOSも発せられないわけであるから、③の個別救済の機能を発揮するための前提となる、きわめて重要な機能・役割だといえる。そして、①の「行政から独立した立場で監視する」すなわち子どもの権利に関するモニタリングについては、現状においては、主として③の個別救済と②の制度改善提言による反射的效果として、一定範囲において期待しうる機能と考えられている。ただし、川崎市では「人権オンブズパーソン」とは別に「子どもの権利委員会」が条例設置されており、この機関が子どもの権利を基盤に総合的な子ども施策を推進する観点から必要なモニタリング活動を担うものとなっている。

以上に基づき、日本における子どもの権利擁護機関の機能としては、これまでの先行研究を踏まえていえば、第1に個別救済、第2に制度改善、第3に子どもの権利モニタリング、第4として子どもの権利に関する広報・啓発・教育等が捉えられる。ただし、これは主として基礎自治体の制度としての機能であるから、国と市町村との間に位置する都道府県の場合は、基礎自治体の機能等を十分に考慮してそれを積極的に促進する観点から、基礎自治体以上に制度改善やモニタリング、広報等が重要になるとも考えられる。

(3) 子どもの権利擁護機関に必要な公的第三者機関としての特質

上述では、国連子どもの権利委員会の審議に目を向けながら、制度の基本的な枠組みや必要な機能等について見てきた。それらから明らかなことは、「子どもの権利擁護機関」は、

いうまでもなく「公的第三者機関」でなければならない——ということだ。そこで、子どもの権利擁護機関が、公的第三者機関として備えるべき特質について、以下に述べる。

① 独立性・第三者性および専門性の意義

子どもの権利擁護機関の本旨は「子どもの最善の利益のみに関心をもつて、そのためだけに働く」というものであり、そのための実効性を確保する上で一般行政権からの「独立性」が不可欠である。よって「第三者性」の意義は、当事者の外部にあって、あくまでも子どもの最善の利益を追求するところに認められる。さらに、そうした独立・第三者の立場から子どもの最善の利益を追求するためには、子どもの権利擁護にかかわる専門性を備えていることが必須要件となる。とりわけ、ここでいう第三者性は、利害対立する当事者間にあって等距離に立つといったような中立性を指すのではなく、それら当事者の外部にあって専ら子どもの最善の利益のみに関心をもつ、という特質を指していることに留意が必要だ。したがって、ここでいう「専門性」も、単に法律や臨床心理等に関するものではなく、何よりも「子どもの権利」に対する積極的な理解と認識を基盤として、すなわち子どもの権利条約に対するコミットメントが専門性の基盤として求められる。

② 法制度上の枠組みに基づく独自の権能

国連子どもの権利委員会が強調するところは、子どもの権利擁護機関の機能が法制度上の枠組みによって実際に確保されていること、とりわけ調査や勧告等の行使可能な権限が付与されていることだ。既述の通り、日本で子どもの権利擁護機関を設置する条例の多くは、その機関が広く子どもを含む市民から相談を受けることを入り口として、申立てや自己発意による「調査」、それに基づく「勧告」や「意見表明」、案件の「公表」を行うことができるとして、それらを職務権限として機関に付与している。つまり、単なる「相談窓口」ではないのである。子どもの救済や支援のために、必要ならば学校や行政その他の公的機関に対して調査を実施することもできる、それら実施機関に対して行為の是正や制度の改善等を求めて勧告や意見表明もできる、さらに必要ならばマスコミ等を通して広く社会に訴えることもできる——それら条例上の権限が基盤となって、後述するように「調整」と呼ばれる公的第三者機関の独自の機能や役割も生み出され、具体的な問題解決に効果を発揮するものとなっているわけである。

③ 独任的対処の意義と公的第三者機関としての自律権

オンブズマン制度は伝統的に独任制が原則である。問題に速やかに、かつ実効的に対処するためであり、そのために人格要件が重視され、人格に裏付けられた公的機関の権威をもって問題解決の実効力としているわけだ。ただし、日本の自治体が設置する公的第三者機関は、地方自治法上の附属機関として設置するもの——こうした現状の制約は今後見直す必要もあるだろう——であるから、基本的には合議の機関となる。そこに独任的対処の意義をどう位置づけるか。制度設計と運営における重要な課題の一つといえる。例えば川西市の子どもオンブズパーソン制度では、附属機関の合議として原則公開の「オンブズパ

ーソン会議」を位置づけるとともに、そこでの重大事項の審議・決定を踏まえる中で、実際のケース対応についてはオンブズパーソンをはじめ相談員や事務局などスタッフも参加する原則非公開の「研究協議」がもたれる。そこでは各ケース担当オンブズパーソンの独任性を尊重しつつ協議と対処が図られる。また、これら会議や協議の詳細規程はオンブズパーソン会議の審議により要綱等で定め、以て公的第三者機関の自律権を確保している。

④ 機関構成員の多元性と事務局の位置づけ

機関構成員の多元性は人権機関内のチェック・バランスを機能させるもので、パリ原則の国内人権機関の要件でもある。日本の自治体の公的第三者機関は、附属機関の委員として委嘱された複数名とそのスタッフの相談員や事務局職員で構成されている。委員は弁護士や福祉の専門家など異なる分野から人選されているが、スタッフの構成では予算上の事情もあり必ずしも多元性の確保はできていない。地方自治法上の附属機関制度を用いた最初の公的第三者機関は、日本で最初の一般オンブズマンとなった川崎市の「市民オンブズマン」(1990)である。これは川西市の公的第三者機関の先行モデルともなっているが、ここでは事務局を含めスタッフは「オンブズマンの命に服する」と運用上位置づけられている。この原則のもと、事務局職員はいわば「条例の番人」たる使命を負い、他方相談員等はプロパーとして相談や調査に必要な専門性を担い、以て多元性の確保が図られる。

第3節 制度運営における「子どもの意見の尊重」と「子どもの最善の利益」

既に述べたように、子どもの権利擁護の制度的基盤は、「子どもの意見の尊重」を通して「子どもの最善の利益」をめざす——そこにある。そして2016年の改正児童福祉法は、子どもの権利条約に基づいて、その総則に「子どもの意見の尊重」および「子どもの最善の利益」を位置づけた。いいかえれば、自治体既設の子どもの権利擁護機関は、児童福祉法の2016年改正を先取りしていたともいえる。実際、子どもの権利条約の12条(子どもの意見の尊重)を通して3条(子どもの最善の利益)をめざすアプローチは、自治体の子どもの権利擁護機関における「相談」や「調整」、「調査」等の制度運営において、既に具体化されている。これは「都道府県児童福祉審議会を活用した仕組み」の制度設計でも十分に参考とするべきものである。そこで先行研究を踏まえ、そのアプローチを概観する。

(1) 「子どもの意見の尊重」を具体化する「相談」および「調整」

日本の自治体の子どもの権利擁護機関(すなわち公的第三者機関)は、共通して個別救済を目的としている。その入り口に「相談」があり、まず子どもの意見や気持ちを受け止めることを通して問題解決のアプローチを探ろうとする。つまり、子どもの権利条約12条に基づいて、問題解決に参加する主体として子どもを受け止め、そこから同3条の子どもの最善の利益をめざすというアプローチである。こうした点はチャイルドライン等の相談窓口とも共通するが、公的第三者機関がそれらと異なるのは、相談を契機に、法制度上の枠組みをもって、子どもの権利を基盤とする具体的な支援や救済——子どもが自らの権利

を行使できるようにする「支援」と、そうして子どもが自らの主体を回復するところになり立つ「救済」——にあたろうとするところにある。そこから、当該子どもの擁護や代弁のアプローチとして「調整」と呼ばれる独自の活動が生まれる。

これは、主として「相談」の過程で当該問題に関係する人々の任意の協力を得て行われる。これを「相談」にかかわる「助言や支援」と述べる条例もあり、「調査」を実施した後にも必要なら「調整」を行うとする条例もある。いずれであれ、この「調整」に関して特に留意すべき点は、一つは「調整」は当事者の子どもが必要な支援を受けながら問題の打開や解決に向けて実際に参加する場面だということだ。もう一つは、そうした「調整」は条例による法制度上のいわば「枠組み効果」によって成り立っているということだ。

ほぼどの条例も、子どもの権利条約を基盤として子どもの権利擁護にあたることを原則としており、したがって「相談」や「調整」は、子どもの意見表明・参加権の行使と理解される。これを受けて、必要ならば公的第三者機関は調査権や勧告権等を行使できるし、実施機関にはそれに対する独立性尊重や積極的協力援助が課せられる。こうした法制度上の枠組みがもたらす効果として、子どもが相談等を通して提起する問題に、関係する人々の任意の協力＝「調整」を求めることが、具体的に可能となるのである。

（２）「子どもの意見の尊重」に基づく「調査」および「勧告・意見表明」等

上述のように「相談」は、子どもが自らの意見表明・参加の権利（12条）を具体的に行使することによって開かれる、問題解決への入り口である。そして「調整」は、関係する人々が子どもの最善の利益の原則に立って、任意の主体として問題解決に参加する段階である。だが、そうした任意の関係が成り立ちがたい場合——例えば、親その他のおとなの利害が強く主張され、子どもの最善の利益が見失われるような場合——は、公的第三者機関が職権を行使して当の子どもの最善の利益をめざす「調査」を実施することになる。

この調査は子どもも申立てることができるし、それが困難な場合は第三者機関が自己発意して実施することもある。調査の過程においては、子どもの最善の利益が回復されようとする場合もあり、そうしたときは「勧告」等の対処をとらずに調整的手法が用いられることもある。その上でさらに必要ならば、改めて実質的な行為是正等を求める「勧告」や制度改善等を求める「意見表明」など、条例上の対処をとることも可能だ。そういう対処を受けた機関に第三者機関への応答や報告の義務を課している制度では、そのやり取りにおいてもしばしば調整的な対話の手法がとられる。そしてそれらについて、第三者機関の設置者である首長に報告するとともに、必要な範囲において市民にも公表する。

このように、「相談－調整」という連関によって「子どもの権利行使－関係者の任意の協力」が生み出されるが、さらに必要ならば「相談」を経て「申立て／自己発意－調査－報告・公表」というアプローチも用意されており、これは「子どもの権利行使－条例上の権限行使－市民世論」という文脈で捉えることができるものだ。いずれも子どもの意見表明と参加の権利を基盤として、そこから開かれる問題解決のアプローチである。

（３）「子どものエンパワメント」を支える子どもの権利基盤アプローチ

こうしたアプローチは、すでに明らかなが、子どもの権利を基盤とすることで成り立つアプローチである。すなわち子どもの権利条約の一般原則である子どもの意見の尊重（12条）を通して、同じく一般原則である子どもの最善の利益（3条）を手続き的にも、かつ実質的にも確保しようとするもので、「子どもの権利基盤アプローチ」と呼ばれる。

子どもにかかわる問題は往々にして個人的あるいは私事的な次元でおとなから一方的に捉えられ処理されがちだが、しかし問題解決をめざす取り組みの基盤に子どもの権利を具体的に位置づけることによって、その問題は社会的もしくは公共的な次元の課題へと、いわば止揚されることになる。そして必要ならば関係する制度の改善が求められることとなり、ユニセフ（国連児童基金）が唱道する「子どもにやさしいまち」および2002年国連子ども特別総会の「子どもにふさわしい世界」を実現するための子ども施策のアプローチともなる。このような子どもの権利を基盤とするアプローチを通して、子どもは「（個人的・私事的な問題だから）我慢するしかない」などと思っていた事態が、じつは他の子どもの最善の利益にも関係する社会的・公共的な意味を含むものでもあること——つまりは自分の訴えが社会的・公共的な意義をもつこと——に気づくのである。そうして子どもは、問題の打開や解決に参加する主体——第三者機関をはじめ関係する人々とのパートナーシップによる相互・共同の主体——として、自己有用感や自己効力感、自己肯定感を回復する契機を見出していく。そこに「子どものエンパワメント」が成り立つわけである。この子どもの主体の回復、すなわちエンパワメントこそが、子どもの権利擁護を使命とする機関がすべからくめざすべきところの「子どもの救済」だといえる。

このように、子どもの権利を基盤とするアプローチをとる公的第三者機関が、法制度上の枠組みをもって設置され実際に機能することによって、子どもの意見の尊重が具現されるとともに、どのようになれば子どもにとっての解決となるのか、「子ども救済」の道筋や意義そして「解決イメージ」が、制度的な枠組みを通して可視化されるのである。

（４）「子どもの意見表明・参加」を支える子どもの権利の広報・啓発・教育等

日本は1994年に子どもの権利条約を批准したが、その積極的な普及は未だ図られていない。国連子どもの権利委員会からも度々勧告を受けるところとなっている。ようやく2016年、児童福祉法が改正され子どもの権利条約が位置づけられるものとなったが、自ら声をあげ、訴え、支援を求めることが、自分自身の固有の権利であると、どれほど多くの子どもたちが理解し認識しているだろうか。さらに家庭や学校、施設等のおとなたちにおいても、子どもの権利についての理解と認識は、未だ十分なものとはいえない。

こうした現状からいえば、子どもの権利擁護機関における「子どもの意見の尊重」は、まず子どもの権利の広報や啓発、教育等の積極的な取り組みと連動しなければ、成り立つものではない。知らない権利は使えない。まさに子どもたちは自らの「子どもの権利」を知らされなければ、「相談する」という最初の一步も踏み出すことができない。

日本の自治体が設置する子どもの権利擁護機関の主たる目的は、まず個別救済に置かれているが、それを実効的に遂行するためには、子どもの権利の広報や啓発、教育等が積極的に行われなければならないのである。もとより学校等のフォーマルな教育の課程に位置づけて子どもの権利の積極的な普及を図ることが重要だが、子どもの権利擁護機関においては、子どもの権利を基盤とする「相談」や「調整」、「申立て」や「自己発意」、「調査」等の独自のアプローチをもつ制度について、これを子どもたち自身が容易に利用できるように多様な機会や方法を通して、またさまざまな機関等と連携して、子どもたちに伝えていくことが求められる。

第2章 自治体設置の子どもの権利擁護機関に対する調査と考察

第1節 調査の目的と論点および方法等

地方自治体が条例によって設置する子どもの権利擁護機関について、その現状を把握し、その制度的な意義と課題を分析・考察することを通して、「都道府県児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護機関の仕組み」のあり方について検討することを目的として、次の論点に沿って調査を実施した。

- ① 公的第三者機関としての「第三者性」の積極的意義および子どもの固有性を受け止める「専門性」が、子どもの権利擁護機関の基本的な枠組みにおいて、また実際の制度運営等において、どのように担保されているか。
- ② それら子どもの権利擁護機関では、子どもの意見の尊重（子どもの権利条約 12 条）を通して子どもの最善の利益（同 3 条）をめざすアプローチ（子どもの権利を基盤とするアプローチ）が、「相談」や「調査」等で、どのように具体化されているか。
- ③ 前二項に関係して、社会的養護児童や障害児等の相談等をどのように扱っているか。

これらを踏まえ、アンケート調査（33 自治体、2017 年 11 月）とインタビュー調査（12 自治体、同 11～12 月）を実施した。アンケート調査は、条例で子どもの権利擁護機関を設置する 3 県、19 市（政令市 3）、3 特別区、8 町、計 33 自治体を対象に実施した。インタビュー調査は、その中から九州 2、関西 2、中部・東海 3、関東 3、北海道 2、計 12 自治体（1 県、9 市（うち政令市 2）、1 特別区、1 町）を対象に実施した。

第2節 アンケート調査の結果と分析

アンケート調査は対象の 33 自治体のうち 31 自治体から回収（93.9%）できた。それらはいずれも子どもの権利擁護のための独自の条例を制定しており、その中で子どもの権利擁護機関の設置を定めている。本アンケートでの設問は、各自治体の当該機関について、既述の 3 つの論点を中心に 6 項目、選択式と記述式とを合わせ計 30 問を設けた。設問順に列举すると、①法制度上の枠組み、②機関の委員・職員の構成等、③機関の立地や子ども向け広報、会議や予算、④機関の活動状況、⑤機関の積極的な特徴や特質、そして⑥今回の厚労省構想についてである（質問事項と回答結果は巻末資料に掲載）。

ここでは、これら 31 自治体で設置されている子どもの権利擁護機関の設置と運営の現状を把握して今後の厚労省構想に資する観点から、回答結果の分析を試みる。

（1）法制度上の枠組み—公的第三者機関の職務と独立性

子どもの権利擁護機関（以下「機関」）の設置条例が明示する根拠法を問うたところ（巻末資料「自治体が設置する子どもの権利擁護機関に関するアンケート単純集計結果」1-3 参

照、以下同じ。複数回答可)、最多は「児童の権利に関する条約」(子どもの権利条約) 23 自治体(74.2%)、次に「日本国憲法」10 自治体(32.3%)、「児童福祉法」3 自治体(9.7%)など。ただし、とくに明示していない条例でも、子どもの権利を子どもの権利条約に根ざした内容で条文に述べており、ほぼどの自治体も共通して子どもの権利条約に基づいて子どもの権利を位置づけ、その支援・救済のために機関の設置を定めていると解せられる。

機関の条例上の位置づけは、「首長の附属機関」が最も多く 26 自治体(83.9%)、「教育委員会の附属機関」が 2 自治体(6.5%)、「首長・教育委員会共同の附属機関」が 1 自治体(3.2%)であった。「その他」の回答も 2 自治体あったが、条例が規定する機関の設置や委嘱の内容からみると「首長の附属機関」と考えられる。

条例上の当該機関の職務や権能等について 14 選択肢で問うたところ(1-5、複数回答可)、最多は「申立てを受けての調査」28 自治体(90.3%)、次に「相談対応」26 自治体(83.9%)、「調整活動」25 自治体(80.6%)と続いた。「相談」と「調査」の両機能をもつ機関は 25 自治体(80.6%)、「調査」のみの機能をもつ機関が 3 自治体(9.6%)、計 28 自治体(90.3%)の機関が調査権を条例で担保されている。残る 3 自治体のうち、1 自治体の条例は相談や調整は明示しているが調査の定めがなく、2 自治体の条例は機関設置を定めているものの職務や権能等は定めていない。この 3 機関は条例上の調査権を有さないことから、国連子どもの権利委員会が明らかにしてきた公的第三者機関の制度概念には該当しないとも考えられる。なお、公的第三者機関に該当すると考えられる 28 機関のうち、条例の規定に自己発意調査権がないもの 9 機関、是正等の勧告・意見表明権がないもの 7 機関が見られた。

他方、この問いの 14 選択肢には広報・啓発等に関する事項もあったが、「広く市民等に対する年次的報告」を職務として回答したのは 13 自治体(41.9%)、「条例や当該機関に関する広報や啓発の活動」は 12 自治体(38.7%)、「子どもの権利に関する広報や啓発、教育等の活動」は 11 自治体(35.5%)であった。相談や調査の活動に比して広報・啓発活動はやや副次的な職務・機能に位置づけられているといえる。

条例が首長や実施機関に明示的に課している機関の活動に対する義務等を記述式で問うたところ(1-6)、「(義務等規定が)ある」と回答した 21 自治体(67.7%)はいずれも、条例で調査権等を機関に付与している自治体で、それに対する実施機関側の義務として、機関の独立性尊重、調査への協力、勧告等への応答等の義務を述べていた。したがって、条例上の調査権や勧告権等と、それに対応する実施機関の義務とによって、公的第三者機関としての独立性や第三者性を担保する仕組みになっていると理解できる。ちなみに、中には条例上そのような規定が設けられていても、それが回答には述べられていない自治体も見られた。本アンケートは制度運営を担う事務局担当職員に回答を求めたものだが、その認識等を反映しているとすれば、制度運営上の課題とも受け止められる。

(2) 機関の委員構成や職員配置および会議等からみた制度運営の状況

機関の委員の定数と運営上の委員の出務状況を問うたところ(2-1)、定数は 3～5 人が

24 自治体(77.4%)、実際の人数では3人が最も多く 20 自治体(64.5%)。出務状況は各委員ほぼ毎週(週1、2回)の機関が9自治体、ほぼ毎月(月1、2回)の機関が8自治体、計17自治体(54.8%)であった。その一方で年に数回または「申立て等があれば」等の回答が13自治体(41.9%)であった。これに関連して事務局担当を除いた機関職員の配置を問うたところ(2-3)、上の前者17自治体ではいずれも、相談等に対応する専任スタッフが常駐配置(人数は人口規模にもよるが大半は複数配置、多い機関では5人程度)されており、公的第三者機関としての日常的な業務を委員の管下で実施する体制がとられている。他方、後者13自治体のうち3自治体のみが相談員等を配置しているが、日常業務は相談員を主軸に相談窓口として行われているようだ。残る10自治体は相談員等を配置していない。

事務局担当を除いた機関の職員の主な役割を問うたところ(2-3)、最多は「相談対応」で20自治体(64.5%)、次に「調査活動」17自治体(54.8%)、「調整活動」16自治体(51.6%)、「広報活動」12自治体(38.7%)と続く。それら職員の雇用形態では、正規職員は1自治体のみで、任期付き嘱託職員やアルバイト職員(11自治体)、その他(他の業務との兼務や臨時非正規職員など)(11自治体)との回答だった。相談や調整、調査等の活動は相当に専門性が求められる職務であるのだが、大半が不安定な雇用形態になっている。

機関の立地や相談室の形態について問うたところ(3-1、3-2)、「独自の事務所は置かず、事務局を担当する部課の事務スペース内で対応」16自治体(51.6%)、「役所内の一室に事務所を置いて事務局担当職員とその他のスタッフが常駐」6自治体(19.4%)、「役所外に独自の事務所を置いて、事務局担当とその他スタッフが常駐」6自治体(19.4%)となった。後二者(38.8%)は、機関の独立性を立地上からも確保するものと理解できるのに対して、前者(51.6%)は行政機関の事務所内で第三者機関の職務を担うことにもなり、機関の独立性・第三者性について懸念なしとはいえない。その一方で、相談対応スタッフを配置した専用の相談室や相談スペースについては、「事務所内に常設」の機関は13自治体(41.9%)、「事務所外に常設」2自治体(6.5%)、「事務所内にも事務所外にも常設」2自治体(6.5%)と、5割以上が常設している。「専用の相談室や相談スペースは常設せず必要に応じて公共施設等で開設」11自治体(35.5%)を含めると、8割以上の自治体で、第三者機関の相談対応として不可欠な相談員等スタッフを配置した専用スペースの確保がなされている。

機関の会議について問うたところ(3-4、複数回答可)、「附属機関としての会議とは別に、子どもの権利擁護機関として対応が必要な案件等について検討し合うため原則非公開のケース会議等を定期的にもっている」との回答が19自治体(61.3%)であった。原則非公開のケース会議等を特には持たず「附属機関としての合議を行うため原則公開の会議」のみを行う機関は6自治体(19.4%)、無回答も6自治体あった。地方自治法上の附属機関は合議の機関であるが、子どもの権利擁護機関は合議だけでなく、相談や調整、調査等の具体的な活動を担うものであるから、その両方を行うという前者の19自治体、全体の約6割は、実質的な活動が相応に展開されているものと受け止められる。

（３）相談対応や広報活動等における制度運営の状況

各機関でどの程度の相談が寄せられているのか、2016 年度の実績を問うたところ（4-1、4-2）、人口規模にもよるので一概に比較できないが、延べ件数では 17 自治体で 100 件を超えていた。そのうち子ども自身からの相談が全体の 5 割以上を占める機関が 10 自治体、3 割以上が 5 自治体あった。同年度で子どもからの相談の主訴で多いもの上位 3 つを 10 択で問うと（4-3）、最多は「学校園所での子ども同士の関係」で 15 自治体(48.4%)、次に「家族関係の悩み」9 自治体(29.0%)、「学校園所や教員・職員との関係」8 自治体(25.8%)、「不登校」7 自治体(22.6%) が挙げられていた。おとなからの相談の主訴(4-4)でもほぼ同様の傾向が見られ、学校園所にかかわる相談が共通して上位を占めていた。

相談を受け付ける方法や手段について 9 選択肢で問うたところ（4-5、複数回答可）、最多は「来所による相談」27 自治体（87.1%）、次に「電話での相談」26 自治体（83.9%）、「訪問による相談」19 自治体(61.3%) となっている。他にも「メール」13 自治体(41.9%)、「手紙」11 自治体(35.5%)、「ファックス」11 自治体(35.5%)、「機関のホームページ」4 自治体(12.9%)と、多様な方法・手段が工夫されている。ただし SNS の活用はなかった。

広報活動や相談対応等を含む活動の中で子どもの意見表明・参加の権利を積極的に尊重するために特に配慮していることを 4 選択肢で問うたところ（4-13）、「低年齢児も相談できるように必要な配慮を工夫している」12 自治体(38.7%)、「広報活動に子どもの協力を求めたり相談方法等で子どもの意見を聴いたりする」9 自治体(29.0%)、「日本語以外の言語の利用など配慮している」には回答がなかった。障害のある子どもからの相談について 4 選択肢で問うたところ（4-14）、「合理的配慮を提供している」は 10 自治体(32.3%)、「障害のある子ども本人からの相談が過去 3 か年間にあった」は 7 自治体(22.6%)、「障害のある子どもを対象とする広報活動を特に工夫して行っている」の回答はなかった。

また、社会的養護の措置児童（施設や里親委託されている子ども）からの相談について 4 選択肢で問うたところ（4-15）、「必要な配慮を行っている」との回答は 7 自治体(22.6%)。「措置児童本人からの相談が過去 3 か年間にあった」という機関は 3 自治体（9.7%、1 県と 2 政令市）。「措置児童を対象とする広報活動を特に工夫して行っている」との回答は 1 自治体（政令市）だった。社会的養護児童の措置等は都道府県や政令市が担うところとなっていることから、基礎自治体の機関ではそれらに関する相談はほとんど扱われていないし、対応の体制もとられているとはいえないだろう。

（４）調整活動や調査活動および他機関との関係からみた制度運営の状況

各機関の調整活動について 2016 年度の実績を問うたところ（4-6）、13 自治体(41.9%)で実施されていた。なお、「調整活動」は「相談」とは別に関係者等の任意の協力により問題解決を図る活動で、公的第三者機関の調査権や勧告権等の制度的枠組みの効果として具体化されるものだ。そこで、各機関の設置後現在までに実施した調査活動（申立てまたは自己発意により条例上の権限を行使する活動）について問うたところ（4-7）、19 自治体(61.3%)

で条例に基づく調査が実施されていた。

公的第三者機関としての調整活動や調査活動の多くは、学校や保育所・幼稚園その他の実施機関を対象に行われる。他方でそれらの機関に対して、虐待等の問題に関係して連携・支援等にあたる行政上の制度として、要保護児童対策地域協議会や家庭児童相談室、児童相談所などがある。そこで、それらとのかかわりについても問うてみた。

まず、要保護児童対策地域協議会（要対協）との関係について5選択肢で問うたところ（4-8 複数回答可）、「要対協の構成員として参加している」が10自治体（32.3%）、「協議には参加しないが案件をめぐる調整的なかかわりをもつことがある」8自治体（25.8%）、「要対協から求めがあれば参加する」5自治体（16.1%）、「公的第三者機関の独立性の観点から原則として要対協には参加しない」5自治体（16.1%）となっている。また、家庭児童相談室（家児相）との関係について5選択肢で問うたところ（4-9 複数回答可）、「共同でケース会議をもつなどはしないが必要に応じて相互に連絡調整等を図る」が18自治体（58.1%）と最も多く、次に「相談や苦情、申立て等を受けて、家児相を対象に対応（調整・調査・勧告等）を行ったことがある」6自治体（19.4%）、「普段から共同でケース会議等をもつなど緊密に連携してケース対応している」3自治体（9.7%）となった。

さらに、児童相談所との関係についても6選択肢で問うたところ（4-10 複数回答可）、「共同でケース会議をもつなどはしないが必要に応じて相互に連絡調整等を図る」17自治体（54.8%）、「相談や苦情、申立て等を受けて、児童相談所を対象に対応（調整・調査・勧告等）を行ったことがある」5自治体（16.1%）、「普段から共同でケース会議をもつなど緊密に連携してケース対応している」3自治体（9.7%）との回答があった。その一方で、「先方は行政機関としての守秘義務等もあり、当方との連携はあまり求めてこない」4自治体（12.9%）と、児童相談所側から連携を求めてこない現状もあり、また反対に子どもの権利擁護機関側の特質をもとに「公的第三者機関の独立性の観点から、当方から積極的に関係をもつことはしない」との回答も3自治体（9.7%）であった。

関係機関に関係する問いの最後に、都道府県児童福祉審議会との連携について「ある」か「ない」かの二者択一で問うたところ（4-11）、回答のあった31自治体すべてで、「ない」との回答であった。関連して、厚労省が構想する「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」について自由意見の記述（6-1）を求めたが、回答を記述した自治体はごく少数であった（これについては、別途に実施した聞き取り調査でも問うており、後述の聞き取り調査に関する分析の中で扱う）。

（５）子どもの権利機関の積極的な特徴や特質

本アンケートの小括として、当該機関を運営する側からみた積極的な特徴や特質について、12 選択肢のうち上位4選択で問うたところ（5-1）、最多は「子どもの権利擁護機関としての第三者性」23自治体（74.2%）、次に「子どものＳＯＳを受け止めてその子どもの救済にあたる機能等」20自治体（64.5%）、「子どもの訴え等を直接聴いて受け止める専門性」19

自治体(61.3%)、「専ら子どもの最善の利益を図ることを目的とする固有性」16自治体(51.6%)、これら4つを5割以上の自治体を選んだ。「子どもの意見の尊重」(子どもの権利条約12条)を通して「子どもの最善の利益」(同3条)を図るという、子どもの権利のための公的第三者機関の制度概念が、相応に把握された回答になっている。また、「子どもに関することでの保護者などおとな対象の相談や支援にあたる機能等」が11自治体(35.5%)あり、子どもだけでなくおとなに対する支援の意義を重視する回答も3割ほど見られた。

その一方で、国連子どもの権利委員会が明らかにしてきた、子どもの権利の公的第三者機関の制度概念に含まれる次の諸点については、あまり選択されていなかった。「一般行政権からの一定の独立性」9自治体(29.0%)、「子どもの人権問題等に関する調整や調査等の簡易・迅速性」5自治体(16.1%)、「自治体の子ども施策や制度に関する改善等を首長に提言する役割等」3自治体(9.7%)、「子どもの権利の一般的な状況を監視(モニタリング)する機能等」2自治体(6.5%)。

(6) 小括：アンケート結果から見えてくること

以上、調査結果について分析を試みてきたが、その小括として、改めて次の諸点を指摘しておく必要がある。

- ① 回答を得た31自治体のうち、26自治体で相談活動が行われていた。それらの機関ではほぼ共通して、子どもの立場や視点を大切にして「子どもの意見を聴く」、そこから「子どもの最善の利益」をめざす、という子どもの権利を基盤としたアプローチを原則としている。また、そのために子どもを対象とした広報活動がほぼどの自治体でも積極的に取り組まれている。この相談活動と広報活動は今回調査で最も評価できる積極部分だといえる。
- ② 31自治体のうち25自治体(80.6%)が、相談と調査の両機能をもつ機関であった。調査は多くの回数を重ね、複数年度にまたがって実施されている。年度単位で見れば、職権行使の調査に比べて、任意の相談と調整の活動が圧倒的に多く行われており、問題解決を図る主要な取り組みになっている。「調査」のみの機能をもつ3自治体(9.6%)を加えると、計28自治体(90.3%)の機関が調査権を条例で担保されていた。他方、残る3自治体の機関は条例上の調査権を有するものではなかった。したがって、国連子どもの権利委員会が定義する子どもオンブズパーソンなど公的第三者機関の制度概念に該当する機関は、28自治体と考えられる。
- ③ 公的第三者機関に該当すると考えられる28機関のうち、条例の規定に自己発意調査権がないもの9機関、是正等の勧告・意見表明権がないもの7機関が見られた。また、自己発意の調査権を条例上保持している19機関についても、実際に行使して「調査」を実施している機関は必ずしも多くはなかった。これを上記①とあわせて考えると、職権行使の「調査」よりも任意の「相談」が中心となっており、その延長で行う「調

整」が問題解決を図る主要な取り組みになっているといえる。「調整」は対話的手法で問題解決を根気よく図ろうとする取り組みであり評価できるものであるが、その一方で、積極的な制度改善等を促すための調査機能については、その効果的な発揮が必ずしも十分ではないという課題も浮かび上がった。

- ④ 少数の機関ではあるが、子どもの権利擁護機関の委員の出務が年に数回と極端に少なかったり、委員の下に位置づくはずの相談員等のスタッフが配置されていなかったり、あるいは家庭児童相談室の職員が相談員を兼ねていたり、といった制度運営の現状も見られた。必要な予算が確保されていない結果とも伺えるが、最も基本的な公的第三者機関の独立性・第三者性にかかわる課題が受け止められる。
- ⑤ 機関の独立性を確保する上で事務所や相談室の設け方は重要であるが、過半数の16自治体(51.6%)が機関独自の事務所を持たず、一般行政を所掌する職員がその所属部署の事務所で子どもの権利擁護機関の事務を処理する、という形態になっている。公的第三者機関の独立性・第三者性にかかわる課題がそこにも見出される。ただし、その一方で具体的な相談対応の場所等は常設するなど、8割以上の自治体で、相談対応の積極的な工夫がなされていると受け止められる。
- ⑥ 上記④⑤とも重なる課題として予算上の問題がうかがえた。一つは機関の委員の報酬等に関して、委員が積極的に問題に対応するために必要な出務回数が確保できていない状況も見られた。二つは、相談員等のスタッフの専門性に見合う賃金水準や雇用の安定が確保されていない現状も見られた。さらに三つは、事務局担当の行政職員を子どもの権利擁護機関の専任として配置する自治体はきわめて少数で、多くは一般行政を所掌する職員に兼務させるものであった。こうしたことから、公的第三者機関の第三者性、独立性、専門性の確保にかかわる課題が認められた。
- ⑦ 社会的養護の子どもに対しては、広報等は他の一般の子どもと同様に行われているが、それらの子ども自身からの相談や申立ては、現状においてはほとんど見られない。とくに基礎自治体が設置する機関では皆無といえる。これは社会的養護児童の措置等が都道府県に属するものであることを反映している。また、そういうこととも関係してか、都道府県の児童福祉審議会と何らかの関係をもつという子どもの権利擁護機関も皆無であった。子どもの権利擁護にかかわって基礎自治体と都道府県とがどう連携できるのか、きわめて重要な課題が示されている。
- ⑧ 総じて、相談や調整、広報等では積極的な取り組みが多く見られる半面、調査や制度改善等の提言、子どもの権利のモニタリングといった第三者機能のより一層の発揮については、さらに今後の課題と受け止められる。

第3節 インタビュー調査の結果と分析

インタビュー調査は、子どもの権利擁護機関の委員（「オンブズパーソン」や「権利擁護委員」など名称はさまざまだが条例上の附属機関の委員）、そのスタッフ（「相談員」など）、

その事務局を担当する行政職員を対象に（それら3者またはそのうちの2者から）、既述の3つの論点を中心にして、半構造化面接法により概ね90分を目途に実施した。

調査協力者に対して調査目的・秘密保持等について説明し、同意書を交わした。その際、インタビュー結果を録音しデータの保管期間を5年間とすること、研究結果を報告書・学術論文および学会発表等のみに使用することについて承諾を得た。

この調査の結果は、アンケート調査で得られた内容も踏まえ、一覧表「子ども支援の公的第三者機関のインタビュー調査集計」（巻末資料に掲載）に整理した。ここでは、その結果をもとに、とくに既述の3つの論点をめぐって分析を行う。

（1）「第三者性」の積極的意義をどのように担保しているか

「第三者性」に関して問うたところ、いずれの自治体でも、議会審議を経て制定される条例の重要性が捉えられた。条例規定の内容としては、ほぼどの自治体も当該自治体の実施機関（学校や施設、行政機関等）の義務として、子ども支援の公的第三者機関に対する「独立性の尊重」と「積極的な協力」を課するものとなっている。中には、当初は条例によらず要綱で設置したが、要綱だけでは学校や行政の理解や協力が得られず、改めて条例を制定して設置し直した結果、実効性の高い取り組みができるようになった、という自治体もあった。また委員の資格や選考等に関する条例規定でも第三者性・独立性の担保が見られた。第三者性確保の観点から兼職等の禁止を設けるとともに、恣意的な解職を避けるための規定が設けられている。委員選考手続きを規則や要綱で詳細に定める自治体、さらに議会同意を要件とする自治体もある。

こうした法制度上の枠組みを基盤に活動が行われている。相談では、実施機関とのコミュニケーションがうまくいかず問題が一層深刻化しているといったケースも少なくなく、実施機関とは一線を画する第三者機関だから、そうした相談も多く寄せられるとの意見が多かった。とくに子どもからの相談では、その子どもの「頭越し」に学校等と「情報共有」を図るようなことは、第三者性を大きく損なうものだ——という指摘が多く聞かれた。そこに第三者性の意義が受け止められる。例えばいじめ防止対策推進法でいわれる「第三者性」はおとなからみた「公平性」や「中立性」の文脈で述べられがちだが、子ども支援の公的第三者機関（本調査研究でいう子どもの権利擁護機関）の「第三者性」はそれとはやや異なるといえる。子どもの日常の家庭や学校の外部にいて、子どもの最善の利益のみに関心を持ち、あくまで子どもを権利の主体として尊重しようとする、そこに第三者性の意義が捉えられるのである。ただし今回の調査では、そのあたりの理解や認識は、委員や相談員よりも事務局の行政職員において必ずしも十分ではない現状もうかがえた。

（2）子どもの固有性を受け止める「専門性」をどう確保しているか

子どもの権利擁護機関の「専門性」について問うた。「専門性」についても条例規定が設けられている。委員の資質として「子どもの権利についての高い見識」「子どもの最善の利

益を基盤に」「子どもの利益の擁護者、代弁者」「公的良心の喚起者」等の規定が見られる。これを受けて、弁護士、大学教員、臨床心理士等が就任している場合が多い。中には元学校長や元児童相談所職員などが就任している例も見られたが、学校の立場や児童相談所の立場に立ちがちではないか——といった懸念の声も仄聞された。これは専門性のみならず第三者性の確保にかかわる問題といえるが、別言すれば「どのような専門性が必要なのか」という問題だ。学校や児相等での経験知は確かに貴重だが、それがそのまま、子ども救済の公的第三者機関に必要な専門性とイコールではない。子どもの権利への深い見識が必要なのである。もとより法律、教育、心理等の専門家の場合も同様の指摘ができる。この「子どもの権利への見識」に関して聞き取る中では、子どもの権利条約の正当な理解に根ざして、子どもと同じ目線に立つ、おとなの小手先で解決をあてがわない、子どもと共に考える、その子どもにとっての最善をめざす、そのために時間と労を惜しまない——そこに「専門性」がある、との意見が聞かれた。

一方で、委員のスタッフである相談員等にも、こうした専門性が求められる。相談員等は最先端で子どもとかかわり、子どもの支援・救済のスタートから大きな役割を果たす。週3日から5日の勤務が大半だったが、その専門性に見合う労働条件が十分に整備されていない現状がうかがわれた。スタッフの専門性と労働条件について明確な規定を設けていない自治体も少なくない。専門性をもった相談員の確保のむずかしさを訴える意見が多く聞かれ、機関としての専門性を確保する上で大きな課題だといえる。

（３）公的第三者機関としての「権限」をどう位置づけているか

条例が定める公的第三者機関の権限について問うたところ、どの自治体でも共通して、当該自治体の実施機関に対する調査権と勧告・意見表明権がみられる。これらは、上述（１）で触れたように実施機関側に課せられる義務規定によって実効性が担保されるものだ。したがって実施機関には当たらない民間等に対しては、「調査等の協力を求めることができる」といった規定になっている。この調査権に付随して多くの自治体で「自己発意調査」が設けられている。さらに調査結果を一般に公表する「公表権」を定める条例もある。これら権限の行使に関係して、公的第三者機関に設置者の首長への年次報告を義務付けている自治体も多い。子どもを含む市民等への年次報告は、これを義務付けた条例は1自治体のみだが、首長への報告義務の反映として多くの公的第三者機関が報告会等を実施している。

したがって公的第三者機関の権限は、①まず実施機関の義務（上述の独立性尊重・積極的協力義務とその一環としての勧告等への応答・報告義務等）と相まって条例に規定され、②市民等への公表権、首長への報告義務、さらに市民等への報告、という一連の市民社会への独自の発信機能によって、その実効性が担保されているといえる。

こうした法制度上の職務権限が基盤となって、「相談」や「調整」の活動が行われている。どの条例でも、相談や調整は職務に位置づくが、それは職務権限の行使ではなく、関係機関等の「任意の協力」により行うことが前提とされている。もとより、そうした任意性は

条例上の権限と義務を枠組みとして引き出されるものである。公的第三者機関の日常的な活動としてはほぼどの機関でも、この相談や調整が多くの比重を占めている。しかし一人の子どもが抱える困難は個人的な問題というより、子どもを取り巻く社会的な環境条件に課題があることが多い。そこで、重篤なケースや再発防止のための制度改善等が必要なケースでは、自己発意によって積極的に調査実施する機関もある。政令市の中には、調査に基づいて児童相談所のあり方について意見表明したという実績も聞かれた。

他方、多くの機関では調査よりも相談や調整で問題解決を図る傾向も見られた。これは、子ども支援の公的第三者機関が一般の相談窓口とどう違うのか、機関の独自性の認識にかかわる問題といえる。調査権や勧告権等を積極的に活用している機関では、その権限行使にかかわって、条例の解釈・運用や規則等の制定、さらに機関の自律性を担保する要綱等が相当念入りにつくりこまれていた。条例で権限を定め、それを有効に行使するために、その方法や手続きについて規則や要綱等の法制度全体を通して整えているのである。そこから、公的第三者機関としての独自性が、機関構成員の中で共有されているといえる。

この権限の行使に関連して、事務局の重要性が浮き彫りになった。事務局の設置を条例上で明示している自治体は多くはないが、明示している自治体では、事務局が一般行政から独立した専任機関として置かれていた。他方で多くは、子ども施策等の一般行政を担当する実施機関が兼務する形で事務局を担うもので、兼務のために多忙であったり、要対協や行政の相談窓口の業務を兼ねていたりするなどした。事務局の位置づけによっては、機関の第三者性や独立性そのものが損なわれるおそれも感じられた。

（４）「子どもの意見の尊重」を通して「子どもの最善の利益」をめざすアプローチ

「子どもの意見の尊重」を通して「子どもの最善の利益」をめざすアプローチについて問うたところ、いずれの機関でも、子どもと出会う、子どもと話す、子どもの声を聴く、そこから始まる——と強調されていた。保護者からの相談や保護者同伴の来所も少なくないが、その場合も子どもと出会うこと、保護者とは別室で話すことが重視されている。案件を終了する場合も子ども本人の意思を必ず確認するとのことだ。おとなの思惑や意見に誘導されがちな子どもの特性を考えると、きわめて重要な原則だといえる。

こうした原則のもと、子どものアクセス権を保障しようと積極的なアウトリーチも行われている。児童センターや小中学校への定期的な出前相談や出張講座の実施である。その際、子どもといっしょに遊ぶことの大事さも強調されていた。遊ぶ中で信頼関係ができ、その「おしゃべり」の中で重大な悩みが話される場合がある。こうした子どもの特性を考え、子どもに親しみやすい居場所づくりに取り組まれている。役所とは別の図書館、児童センター、子育て支援センター等に事務所を置く工夫も見られた。そうした取り組みで出会った子どもの話に耳を傾ける中で、一時保護所に適切に措置されたケースも聞かれた。

このような子どもの意見を尊重する活動を展開するために、どの機関でも広報活動が重視されており、子どもに身近な存在であることをめざして、さまざまな工夫が行われている。

る。自治体内の公立・私立の小中学校、高校、支援学校へのカード、リーフレットの定期的配布にとどまらず、年齢に配慮した（小学校低・高学年、中学生、高校生向け）子ども通信の発行の取り組みも多く聞かれた。また小学３年生になると市内のほとんどの小学生が、地域学習の一環でオンブズパーソン事務局を見学に来るという自治体もあった。

以上から、「子どもの意見の尊重」から「子どもの最善の利益」をめざす活動は、①広く一般の子どもに対する広報や啓発を基盤に、②そこから発展するアウトリーチや居場所づくり、③そこからもたらされる相談や調整の活動によって、具体化されていると捉えられる。そして調査においても、当該子どもとの対話を通して、どうすれば安心できるのか、どんな改善が必要なのか、解決イメージを子どもと共有することを通して進められるとのことだ。ただし現状では、前述の通りそうした調査を実施する機関は必ずしも多くはない。

（５）特に社会的養護児童や障害児等の相談や支援に関する現状

特に社会的養護児童や障害児等の相談や支援について問うたところ、今回の調査では、社会的養護の子ども自身から相談を受けたという実績は、政令市の一部を除いて、ほとんど聞かれなかった。もとより、それら公的第三者機関が社会的養護の子どもを対象から除外しているわけではない。広報等は、学校等さまざまな場面で社会的養護の子どもにも区別なく行われている。中には、施設入所等に関して相談があったが児童相談所との連携が適切にとれなかった、という例も聞かれた。背景として都道府県と市町村の連携の難しさが指摘された。市町村の公的第三者機関が、社会的養護施策を所管する都道府県の児童相談所等から十分に認知されていないとも見える。また市町村においても児童虐待ケースは家庭児童相談室へという役割分担が強く、同じ基礎自治体内でも公的第三者機関のかかわりが難しい状況もある。都道府県レベルの子どもの権利擁護の仕組みの検討では、基礎自治体の公的第三者機関とどう連携するか、重要な課題である。

社会的養護の子どもに対する取り組みでは、ある政令市の公的第三者機関の活動が注目される。そこでは、社会的養護の子どもに配布する「子どもの権利ノート」に、当該機関に直接届くハガキを添付しており、年間 10 通程度が子どもから送られてくる。また、一時保護所や児童養護施設への出張広報活動など、アウトリーチも積極的に実施している。その活動では紙芝居を活用したり、子ども自身が投函する意見箱を設置したり、工夫がなされている。これに対応して児童養護施設では、「権利ノート」添付のハガキが出された場合を想定した対応等が研修として行われている。こうした政令市の積極的な取り組み事例は、都道府県の権利擁護システムを考えるうえで相当に参考になるといえる。

障害児については、多くの機関が特別支援学校等にカードやリーフレット等の配布を行っている。ほぼどの機関でも、親から寄せられる相談では子どもの発達や発達障害にかかわる子育ての悩みなどが少なくないが、しかし障害がある子ども本人からの相談はほとんど見られない。障害児に関する個別具体の調整や調査を実施したある機関では、親からの相談を受ける中で、障害がある子ども本人と出会う努力を試みるが、保護者や実施機関な

どおとなの思惑で進む傾向もあり、本当に子ども自身の意見表明を尊重して子どもの最善の利益がはかれたのか、疑問が残る——との述懐も聞かれた。

（６） 都道府県児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護機関について

今回調査ではアンケートでもインタビューでも、児童福祉審議会とかかわりについても訊ねたが、簡単な連絡や問い合わせ等も含め何らかの関係をもつたという機関は皆無であった。そして「都道府県児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護機関」についての意見を問うたところ、今回のインタビュー調査では、ほぼ共通する意見としては、次のようなことが聞かれた。

- ① 都道府県レベルで子どもの権利擁護機関は必要だが、基礎自治体の機関との連携について、現状を踏まえた十分な検討が必要だ。
- ② 都道府県は広域なため、子ども自身のアクセス権を保障することが困難ではないか。子どもからのアクセスをどのように保障するのか、十分な検討が必要であるし、その際には基礎自治体の機関との有効な連携等を検討するべきだ。
- ③ 児童福祉法上の子どもの措置等に関する都道府県の所掌事務を考えると、それらにかかわる問題や課題についての是正勧告や制度改善意見等に力点を置く制度が有効ではないか。
- ④ 児童福祉審議会を構成する委員は、現状では施設関係者など利害関係者が多い。そうした現状のままでは「第三者性」は担保できない。委員構成についても十分な検討が必要だ。

第４節 公的第三者機関の制度運営における先進的事例

今回のアンケート調査およびインタビュー調査の結果を踏まえ、ここでは子どもの権利擁護機関のうち、とくに国連子どもの権利委員会が示す公的第三者機関の制度概念に適合する自治体の制度の例として、川西市と川崎市のそれぞれの制度運営に目を向ける。その実際を通して、とりわけ公的第三者機関としての相談、専門性、調整、調査、勧告・意見表明、公表、そして社会的養護児童の権利擁護について、前節までの分析等をも踏まえつつ、もう少し踏み込んだ実際状況に触れながら、その先進的事例を紹介する。

（１）公的第三者機関が取り組む相談活動について

1999（平成 11）年、全国で初めて創設され、その後の公的第三者機関のモデルとなってきた「川西市子どもの人権オンブズパーソン」では、どのように制度運営がなされているのだろうか。2017（平成 29）年 3 月に出された「子どもオンブズ・レポート 2016」（川西市子どもの人権オンブズパーソン事務局発行）をもとにインタビュー内容とも総合して、まずは相談・調整の活動を通して見ておこう。

まず、ケース 1 件当たりの相談・調整活動の回数が、平均 10.75 回と多く、かつ増加傾

向が認められる。「問題解決にむけて長期間相談を継続し、当該子どもとじっくり面談を重ね、子どものエンパワメントを促す必要があるケースが増えていること、子どもを取り巻く問題状況が複雑になり、複数の関係機関と何度も話し合う必要があるケースも増えていること」(P16)が指摘されている。子どもの相談・調整活動の形態については、電話(14.3%)、来所(57.8%)、訪問(アウトリーチ)(27.8%)と報告されており、子どもの実情に寄り添い、子どもと出会うために多様な相談形態が取られていることがわかる。子どもとの面談の所要時間は、年次報告書記載の統計によると最多は30～60分(49.0%)で、次に60～90分(32.7%)、90～120分(10.7%)、120分以上(5.3%)と続く。1時間以上をかけての面談が5割近くになるのである。他の話題のおしゃべりやいっしょに遊ぶ時間を共有しながら、子どもの気もちに寄り添って、時間をかけて関係を築きながら相談を進めていくことが大事にされている。

そのために、川西市役所内の一角に設置する独立した事務局のほか、その事務局とは至近距離にある駅前最寄りのビル内に「子どもオンブズくらぶ」が開設されている。そこでは子どもたちは相談員と一緒にゲームをしたり遊んだりしてコミュニケーションを深めていく。もちろん、オンブズパーソン自身も参加して、子どもとのコミュニケーションをつくる。また、この「子どもオンブズくらぶ」では定期的に「ほっとサロン」という集まりがもたれる。過去にオンブズパーソンの支援を受けて主体を回復してきた若者、またいまは母親になっている人たちなどもやってきて、小中学生や高校生と交流するのである。つまり、相談活動は単に向き合って話を聴くだけではないということだ。むしろ子どもそれぞれが安心して、ありのままの自分であることのできる「居場所づくり」が、子どもの権利擁護機関(公的第三者機関)の相談活動においては必要なのである。

相談内容を見ると、「いじめ」「学校・保育所等の対応」「教職員等の指導上の問題」は減少傾向にあり、「家庭生活・家族関係」の割合が顕著に増加している。全国的に学校での問題が見えにくい傾向にあるといわれており、子どもの貧困問題等、大きな格差を露呈している家庭の不安定さが子どもの抱えるさまざまな問題を大きくしてしまう状況が伺える。「子どもの抱える問題の根深さが表面的には見えづらくなっているからこそ、子どものSOSを受け止める中で見えてきた課題を社会に発信していくオンブズの役割の重要性がますます高まっている」(P20)と報告書は指摘している。

(2) 公的第三者機関に求められる専門性について

今回調査の結果、子どもの権利擁護機関の「専門性」がきわめて重要であることが改めて浮き彫りになった。が、では何をもって「子どもの権利擁護にかかわる専門性」とするのかという点では、必ずしも各自治体で一致しているともいえない。オンブズパーソンなど機関の委員については、法律、福祉、教育、心理等の専門家が登用されている。これはほぼ共通している。だがそうした専門性に加えて、何よりも子どもという存在の独自性への理解、子どもの権利への知見が重要であり、課題であることが明らかになった。より厳

密に言えば、それら委員を選任する行政機関自体が、子どもや子どもの権利にかかわる知見等にある程度通じていなければ、単なる肩書きだけで選任してしまうこともありうる。そこで川西市では、条例規定を受ける形で「オンブズパーソン候補者名簿作成に関する要綱」を制定し、可能なかぎり選任過程の可視化を図るよう仕組みが整えられている。

また、オンブズパーソンの命に服して職務を担う相談員等のスタッフにも、同様の専門性が求められる。今回調査でも「相談業務だから臨床心理士に」といった、ややステレオタイプの応答が、とくに事務局担当の行政職員から聞かれた。しかし子どもの権利擁護機関が必要とするスタッフの専門性は、必ずしも臨床心理等の専門性だけではない。パリ原則の「機関構成員の多元性」からしても、専門性やキャリア、そして年齢などの多様性は不可欠である。例えば川西市では創設以来、子どもの年齢に近い若手の相談員を置くことが重視されてきた。オンブズパーソンは若くても40代、およそは50代以上であるから、相談員は20代から30代で、臨床心理を修めただけでなく教育学や社会学、福祉学などの知見も必要とし、なによりも子どもの権利条約に関する積極的な理解と認識が不可欠な要件とされてきた。これは、オンブズパーソンはカウンセラー等と異なり、個人モデルや心理モデルに陥りがちな臨床心理的なアプローチをとるのではなく、主としては環境や仕組みの改善を通して、子どもの育ちを支援する、社会モデルとしてのアプローチを志向する制度だからである。子どもの権利条約自体が、子どもの参加を通して、その社会環境をより良く変えていこうとするコンセプトをもつものであり、「子どもにやさしいまち」（国連児童基金）も「子どもにふさわしい世界」（国連子ども特別総会）も、いずれもそのような子どもの権利条約に基づく社会モデルのアプローチを示すものだ。このことには十分な留意が求められる。ちなみに、川西市では過去に小児科医師が相談員となっていたこともあり、また相談員を経て大学教員や社会福祉の専門家として活躍する人も少なくない。

（３）公的第三者機関の独自の調整活動について

さらに、川西市においても、相談活動の一環としての「調整活動」が重視されている。子どもに関する問題が起きた場合は、子どもと周りのおとな、あるいは当該機関とおとななど、おとな同士で意思疎通がむずかしくなり関係不全に陥っていることが少なくない。ここでいわれる「調整活動」とは、「子どもの最善の利益を図るために、オンブズパーソンが子どもに関係する教員や保護者などに直接出会って、子どもの代弁（アドボカシー）に努め、関係するおとなと建設的な対話に入るための環境づくりにあたること」（P23）だとされている。子どもをとりまく人々や環境に働きかけ、子どもを支援するためにつながり合える関係に再構築していくことが重視されている。

ただし、そのようなおとなたちの関係改善だけで、問題が解決できたとするわけではない。関係するおとなたちへの働きかけと同時に、子どもの声に継続して耳を傾け、おとなたちや周囲の環境の変化を十分に視野に入れ、共通に理解し認識する中で、さらにどうなれば子ども自身が安心できるのか、その具体化を子どもとともに探っていくのである。つ

まり、その子どもにとっての最善の利益は何かを、子ども自身が捉えられるものとして、子どもとともに実現していく取り組みが「調整」なのである。

例えば過去に、川西市のオンブズパーソンのフリーダイヤル電話で、小学6年生の男児が卒業の間際になって、過去の体罰問題を解決したいと自分で電話してきたことがあった。聴けば4年生時の授業中に担任教員から体罰を受け、肉体的苦痛もさることながら精神的な屈辱によって今もなお苦しんでいるという。「このことを解決しないと、ぼくは卒業できない」という訴えだった。その後やり取りを継続して直接面談を行う中で、その子どもはどうすれば自分にとっての解決になるのか、相談員やオンブズパーソンとともに考えていった。その結果、当該教員と直接対話したい、そうして暴力を謝罪してほしい——というかれの解決イメージが形づくられていき、これを受けてオンブズパーソンは当該学校との「調整」に入り、やがて「子どもオンブズくらぶ」で、その子どもと先生との直接対話をもたれた。先生は「じつは自分も深く後悔していた」と心からの謝罪を涙ながらに行い、謝罪の機会を与えられたことに改めて感謝の意を表明していた。

もとより、こうした「調整」が成り立つのは、子ども自身が願う解決のアプローチとしてさらに必要ならば、オンブズパーソンの職権行使による「調査」も実施できるという、制度的枠組みがあるからだ。つまり、子どもの最善の利益のためにのみ行使される、法制度上に担保された独立・第三者の権限を、子ども自身が活用できるという枠組みである。こうした法制度上の基盤によって、調整活動は実効あるものとして成り立つのである。

（４）公的第三者機関の調査と勧告・意見表明等の権限について

以上の中で相談活動と調整活動について見てきた。それらの活動が実効性をもつて成り立つのは、じつは法制度上に位置づけられた調査権や勧告・意見表明権、公表権等の公的第三者機関としての制度的枠組みがあるからだ。ここが重要なのである。しかし今回調査で聞き取る中、一部の自治体では、調査権等の行使は「伝家の宝刀を抜くようなもの」といったような言い方も聞かれ、職権行使に対する抑制的な姿勢が見られた。一般的な相談窓口と公的第三者機関との違いが、制度に携わる人たちの一部には、十分には理解されていないようにも、残念ながら受け止められるのである。

国連子どもの権利委員会が示すように、本来の子どもの権利擁護機関すなわち公的第三者機関の機能としては、調査と勧告・意見表明等を効果的に実施することが、きわめて重要である。なぜなら、既に繰り返し述べてきたように、それらを通して子どもが個人的で私事的な世界で（ときとして自分を責めることすらして）苦しんでいる現実を、その子どもの育つ社会や環境の課題、つまりは公共的で社会的な課題として止揚していくことのできる公的機能として、公的第三者機関の調査と勧告・意見表明が位置づけられるからである。子どもの受ける人権侵害は、ほとんどといっていいほど、多くが個人的私事の世界に押し込められがちだ。例えば、「いじめられてる」と訴えれば、「あなたも悪いところがあるんじゃない？いじめられないように注意しようね」などと、子どもの個や私の問題とし

て片づけられがちだ。だから子どもはＳＯＳを発し難いのである。いささか単純化した話になるが、例えば「つらいんだね、それを一緒に考えて解決していけば、ほかに同じ思いをしている人を助けることになるかもしれないね」と、こんな応答ができたなら、子どもの苦しみは個人的私事的次元から公共的社会的次元へと高められうる。つまり、「わたしが自分の苦しみと向き合うことは、みんなのためになる、社会をより良く変えていくことにもつながる」という子どもの気づきをもたらさう。そうして個人的私事的問題は公共的社会的課題へと止揚され、子どもはその解決のために社会に参加する主体としての自己を回復することができるのである。つまり、それが「子どものエンパワメント」である。

このような子どもとかかわっていく文脈の中で、ＳＯＳを発してくる子どもの目線で子どもの権利擁護機関（公的第三者機関）を見れば、その調査権や勧告・意見表明権等は、子どもにとって、子ども自身が問題の打開や解決に向かうために活用できるツールなのである。子どもが自らの意見表明・参加の権利を行使するための、そして自らの最善の利益を探っていくための、ツールなのである。もとより、子どもに対して、そのツールを子どもの権利とともに、十分に説明しなければならない。だが、その一方で現実には、せっかく子どもの権利擁護機関を設置しても、その調査権や勧告・意見表明権等の子どもにとってのツールが、おとなたちによって、あたかも神棚に祭っておくようにして子どもには知らされぬままだとすれば、公的第三者機関としての効果を大きく損なうことになる。

（５）公的第三者機関の調査活動の実際について

引き続き川西市の子どもオンブズパーソン制度を見てみよう。オンブズパーソンには市の機関に対する調査権（条例 11 条）、勧告及び意見表明権（同第 15 条 1 項及び 2 項）、そして公表権（同 18 条）が付与されており、これに対して市の機関には、オンブズパーソンの職務の遂行に関する協力義務（条例 8 条）、勧告・意見表明等を尊重する義務（条例 15 条 3 項）が課せられている。さらに、市の機関は、勧告や意見表明を受けて実施した措置等に関してオンブズパーソンから報告を求められれば、これに応じる義務を負っている（条例 17 条）。この条例上の手続きに従って調査活動をおこなうが、調査は主に聞き取り調査を中心として関係する機関や個人との相互理解を深めるという、対話的手法が重視されている。あくまでも「子どもの最善の利益」を実現することが目的であって、そのためにこそ当該機関や関係する個人との建設的な対話に努め、具体的な取り組みを支援することを旨としているのである。

これら活動に関係する条例上の用語を改めて列挙すると次のようになる。

- ①「勧告」：市の実施機関の行為等の是正や改善を直接求める。直接の面談の中で書面を提示し、勧告事項について当該機関が十分に理解できるよう対話的手法をもって通知する。
- ②「是正等申入れ」：書面のみで通知する。直接の面談は行わない。

- ③「意見表明」：制度等の改善又は見直しを直接求める。方法は①と同じ。
- ④「改善等申入れ」：書面のみで求める。直接の面談は行わない。
- ⑤「要望」：民間など市の実施機関以外に対して是正等を求める。必要に応じ面談する。
- ⑥「結果通知」：「勧告」「意見表明」を行うまでの必要はないが、注意喚起や情報提供が必要な場合、判断所見文書を出す。
- ⑦「公表」：「勧告」「意見表明」等の内容について、オンブズパーソンが全会一致で必要と判断した場合、マスコミ等を通して広く市民社会に公表する。オンブズパーソンは「子どもの利益の擁護者及び代弁者として、並びに公的良心の喚起者として」（条例7条）と定められており、とりわけ「公的良心の喚起者」として、子どもの最善の利益を実現するために市民世論を喚起するという主旨である。

1999年6月から実際の活動がスタートして以来、2016年12月までに、調査・勧告・意見表明等の活動は、申立て案件44件、自己発意案件9件の計53件が報告されている。その内容は体罰や生徒指導のあり方、虐待、いじめ、不登校への対応など、学校等にかかわるものが多い。中には「法的親子分離における親の面接交渉権に関する問題」、「関係機関が関わった結果の親子分離先が子どもにとって不適当・不利益であるとする問題」、「子どもの福祉的措置を講じる際の関係機関の説明責任及び子どもの意見表明不尊重問題」などの項目が年次報告書に見られる（P38-39）。これらはいずれも今回の調査研究テーマに関係するものであり、要するに都道府県の児童相談所等の措置にかかわる問題である。

そうした過去の案件では、当時の事務局担当者によると、県の児童相談所が母子家庭の小学生児童を自宅から連れ出す際に警察を動員してパトカーで「連行」し、きわめて不適切な施設（おとなの患者しかいない精神科病院の閉鎖病棟）に「一時保護」したために、直後に母親から子どもの解放を求める訴えがオンブズパーソンに起こされた事例もあるとのことだ。

（6）公的第三者機関における社会的養護児童の権利擁護について

市町村の子どもの権利擁護機関において社会的養護の子どもの相談救済にかかわった例が少ないことは既に指摘したとおりである。背景のひとつには、児童相談所を所管する都道府県と基礎自治体との連携の難しさがうかがえた。

川崎市は2002（平成14）年、「川崎市人権オンブズパーソン」を設置しているが、政令指定都市であるため市は児童相談所事業も所管しており、社会的養護の子どもの特化した広報活動の定期的実施、社会的養護の子どもの関する自己発意調査、意見表明を行っている。そこで、2012（平成24）年に出された「川崎市人権オンブズパーソン10年のあゆみ～人権が尊重される地域社会をめざして～」（川崎市市民オンブズマン事務局人権オンブズパーソン担当発行）と今回調査の聞き取り内容とを総合するなかで、川崎市の人権オンブズパーソンによる社会的養護の子どもの関する活動を見ておこう。

川崎市の場合は、10 年間に子どもの権利に関する救済申立ては 115 件報告されている。子どもの救済活動には人権オンブズパーソン活動の特徴がよく表れているとして次の諸点が指摘されている（P12）。

- ① 対象機関への調査では、本人、申立てた人、関係者との面談、事案発生場所への訪問などを積み重ね、多方面から問題にアプローチするために多くの関係機関に協力を求めるとともに必要に応じてカンファレンスを行うなど、申立ての原因となった事項を客観的に把握し、課題整理に努め、中立かつ公正な立場で調整を行っている。
- ② 子どもとの面談では、子ども自身が思いや事柄を的確に表現することが難しい場合もあり、ことばに込められた真意をさまざまな方法で確かめながら、子どもにとってもっともよい解決策を見出すため、すべての関係者との合意形成を慎重におこなう。その後、一定期間子どもや子どもを囲む環境の変化を見極め、安心できる状況ができたところで事案終了の判断をする。

時間をかけた丁寧な対応が重視されており、1 事案あたりの平均活動回数は、少ない年でも 11 回、多い年では 46 回にもなっている。自己発意調査は 10 年間で 5 件あり、その内 2 件は児童相談所関連の問題である。ひとつは、児童養護施設入所の子どもから、権利ノートに綴じ込まれている相談ハガキによる救済申立てがあり、さらに、児童相談所の対応が不適切との申立てが複数件あったことから、個別事案を超えた調査の必要性を認識して、児童相談所の対応について網羅的な調査を実施。県内の児童養護施設（9 施設）にも協力を依頼し、聞き取り調査を実施している。その結果、2005（平成 17）年 2 月に意見表明「児童相談所のあり方について」を実施機関に提出するとともに一般にも公表した。そこでは、次の 5 点が述べられている。

- ① 児童相談所の執行体制の確立
- ② 職員の専門性の強化
- ③ 一時保護所の職員配置と機能の充実
- ④ 児童相談所の適正な設置
- ⑤ 市内における児童養護施設の設置

このオンブズパーソンの意見表明を受けて、市の所管局は、①について、児童相談所を 3 か所体制とし、職員指導担当者の増員、専門職員の増員、夜間対応体制の整備を実施。②について、人材育成計画の策定、所内研修の実施。③について、一時保護所の新設と改修、全職員の専門職化。④について、中核施設として子ども家庭センターを設置、3 か所体制に。⑤について、要保護児童施設整備基本方針を策定し、合計 100 人の定員枠を確保する——と、このような制度改善が具体的に実施された。

もうひとつの事案は、学校で配布した相談カードをみた小学校高学年の子どもから「親から叩かれる」との電話の訴えがあった。面接を予定していたが連絡が途絶えてしまったことから学校での様子を確認したところ深刻なネグレクトの疑いが持たれる状況が確認され、オンブズパーソンは自己発意調査による救済に踏み切った。児童相談所、区役所、学校等の関係機関との連携により、一時保護等の措置や保護者への働きかけを行った結果、家庭状況の改善が図られるところとなり、調査を終了したとのことである。

川西市の場合にも児童相談所との連携が不可欠な事案が報告されており、こうした先行事例を視野に制度設計を検討する必要があるだろう。

第3章 都道府県児童福祉審議会を活用した仕組みづくりに向けての検討

本小委員会は今回調査をもとに検討を重ね、第3回「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」検討委員会（2018年2月9日）で報告し、その大部分は本報告の第Ⅲ部に盛り込まれることとなった。そこで本章では、自治体調査を踏まえた報告として、第1節、第2節は標題のみを示し、第3節で若干の論考を行うこととした。

第1節 本制度の基本的な枠組み—どんな子どもを対象とするか

- (1) 本制度の対象となる子どもと設置目的
- (2) 本制度において設置する権利擁護機関
- (3) 本制度の利用者と関係機関との連携
- (4) 本制度における権利擁護機関の権能
- (5) 本制度における児童福祉審議会と子どもの権利専門委員との関係
- (6) 公的第三者機関としての独自の事務局
- (7) 条例段階での法制度上の枠組み

第2節 本制度における仮称「子どもの権利専門委員」が担う機能と役割

- (1) 「苦情等の申立て」は個別具体の措置に関して子どもの権利専門委員に直接行う。
- (2) 「申立て」受付に際しては「相談」対応の機能が付随する。
- (3) 「申立て」や「相談」では専ら社会的養護の子どもの措置等が対象となる。
- (4) 継続的な「相談」や「調整」をどう扱うか—民間機関の役割も考えられる。
- (5) 「申立て事項」を簡易迅速に審査して調査実施の可否を判断する。
- (6) 「調査」は独任的対応により実施し迅速な問題解決を図ることが原則となる。
- (7) 「調査」は申立てを受けて行うほか必要な場合は自己発意により実施する。
- (8) 「勧告」や「意見表明」の権限は当該の実施機関等に対して直接行使する。
- (9) 当該実施機関の応答等にかかわって必要ならば首長に報告等を行い公表できる。
- (10) 子どもの権利専門委員は設置者である首長に対して年次報告の義務を負う。
- (11) 年次報告は広く子どもを含む一般市民に対しても行われる。
- (12) 子どもの権利専門委員は副次的機能について外部機関に委託し連携できる。
- (13) 事務局は子どもの権利専門委員の命に服して事務を所掌する。
- (14) 仮称「子どもの権利専門委員」は中核機能と付随機能をもつ。

第3節 本制度における民間機関（アドボカシーセンター等）の位置づけ

- (1) 子どもの権利専門委員の職務の一部を委託する手続きと民間機関の要件
- (2) 子どもの権利専門委員の職務のうち民間機関に委託することができる事項
- (3) 受託民間機関の子どもの権利専門委員との関係および民間機関としての主体性

第4節 本制度における子どもの権利擁護システムの全体像

第1に、本制度は、児童福祉法2016年改正による第1条および第2条を一般原則として、児童福祉法の精神をより具体的に実現することを目指すものである。とりわけ都道府県の児童福祉審議会に関する児童福祉法の第8条について、これを改めて児童福祉法に位置づけられた子どもの権利条約第12条（子どもの意見の尊重）および第3条（子どもの最善の利益）に基づいて、積極的に解釈・運用して必要な取り組みを図るものである。

第2に、本制度は、子どもの権利条約を基盤に、都道府県児童福祉審議会のより積極的な機能を引き出して役割の十全なる発揮を促すものである。つまり都道府県の首長の管下で児童相談所等が行使する措置権に対して、社会的養育の子どもの権利を擁護しその最善の利益を図るために必要な権能を児童福祉審議会に付与するとともに、同審議会の構成と運営の充実を図り、もって社会的養育の子どもの権利擁護を一層推進するものである。

第3に、本制度においては、都道府県の児童福祉審議会の中に、子どもの権利を擁護するための一定の独立性と専門性を保持する公的第三者機関を設置する。この機関は、社会的養育の子ども本人をはじめ関係する個人や市町村の機関、その他子どもの権利にかかわる機関等から、児童相談所等が行使する措置権にかかわる苦情等の申立てを受け（もしくは自己発意においても）必要な調査を実施し、必要な勧告や意見表明等を関係する実施機関に対して行うことができるものとし、これを機軸とした子どもの権利擁護活動を具体的に実施する。もとより、そのために必要な権限等は条例によって付与するものとする。

第4に、本制度で設置する公的第三者機関は、児童福祉法に基づいて、子どもの権利条約に対するコミットメントを積極的に担うものであり、国連子どもの権利委員会が提示する公的第三者機関に不可欠な機能、すなわち、①個別救済、②制度改善、③権利モニタリング、④子どもの権利に関する広報・啓発・教育、を自らの責務として担うものである。

第5に、本制度は、以上のことから、児童福祉審議会は首長の附属機関として児童福祉法第8条に基づく合議を行う機関としてあり、その中に位置づく公的第三者機関は同じく首長の委嘱を受けて条例で付与された調査権等を行使する専門機関と位置づけられる。両者は、ともに子どもの権利条約の一般原則および児童福祉法を基盤として、相互に協力・連携して、児童福祉法の精神の具体的な実現に努めることを使命とする。

第6に、本制度は、都道府県の制度であることから、とくに市町村との積極的な関係の構築に努めなければならない。市町村は子どもにとって最も身近な自治体であり、その地域社会は子どもに育ちと学びをもたらす重要な環境であり、その地域社会に最も近い市町村が担う機能や役割を積極的に受け止め、支援・連携することが本制度には求められる。

最後に、本制度は、都道府県、児童福祉審議会、公的第三者機関、市町村、そして市民社会が、ともに子どもの最善の利益を不断に目指して、児童福祉法の精神を具体的に実現していこうとするものである。その中であって公的第三者機関は、子どもの擁護者、代弁者、公的良心の喚起者として、それら諸関係における積極的な媒体となるものである。

第Ⅱ部 都道府県児童福祉審議会調査の結果と考察

第4章 本調査研究で対象とする都道府県児童福祉審議会

第1節 制度設置の背景

都道府県児童福祉審議会とは、児童福祉法に基づき、子どもや妊産婦らの福祉について調査、審議する、執行機関に設置される合議制の附属機関である。地方公共団体の附属機関については、地方自治法において、「普通地方公共団体の執行機関の附属機関は、法律若しくはこれに基く政令又は条例の定めるところにより、その担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関とする」（地方自治法第203条の2）とされており、児童福祉法において、都道府県、政令市などに設置義務がある。

なお、国においては、社会保障審議会の下に児童部会が設置され、さらに児童部会の下に社会的養育専門部会、新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会などが設置されている。国の審議会等については、国家行政組織法第8条に基づき国の行政機関に設置される。

第2節 制度的枠組

都道府県児童福祉審議会は、地方自治法、児童福祉法に基づき設置されるが、今回の調査においては、76%の自治体において、社会福祉法に基づき設置される地方社会福祉審議会に児童福祉専門分科会を設置し児童福祉についての調査、審議を行っていた。そのほか、子ども子育て支援法に基づく合議制の機関において、児童福祉についての調査、審議を行っている自治体もあった。

このように、児童福祉審議会は、各都道府県の事情に応じて設置され、児童福祉審議会単独で設置されているところは4分の1以下であり、むしろ少数派であった。

第3節 制度運営の実際

調査、審議すべき内容については、国の社会保障審議会に倣えば、都道府県知事の諮問に応じて児童福祉に関する重要事項を調査審議すること。重要事項に関し、都道府県知事又は関係行政機関に意見を述べることでありと考えられる。

調査、審議、意見具申の目的は、都道府県児童福祉行政について、政策の形成、政策課題への対処、政策実施の手続きとして、学識経験者、事業従事者の専門的知識や経験が生かされ、公正中立な判断を確保することが考えられる。

調査、審議すべき事項については、児童福祉法に規定が置かれている場合（優良出版物、玩具等の推薦、児童相談所長の支援の方針と児童、保護者の意向が一致しない場合の支援について、家庭裁判所に審判を求める場合の事前手続きについて、児童福祉事業の停止や施設の閉鎖を命ずる場合、児童福祉施設の認可について等）のほか、都道府県独自の審議内容などがある。

政策の形成については、例えば「今後の地域子育て支援のあり方について、待機児童対策を中心とした施設整備について」、「子どもの最善の利益を保障する社会的養育体制の構築について」などが考えられる。

政策課題への対処としては、児童虐待を受けた児童がその心身に著しく重大な被害を受けた事例についての分析、調査研究、検証を児童福祉審議会で行なうことなどが考えられる。

政策実施の手続きとしては、児童相談所長が行う親権者の意に反する支援方針についての審議を行うこと、児童福祉法に基づき里親を認定する場合、都道府県知事が里親として登録する前段階として児童福祉審議会が審議し、知事への答申を行うことにより登録の手続きが進められるなどがある。

審議会内部に専門部会を設置し審議することが一般的である。

ところで、審議会では、多くの場合、諮問があって初めて協議を行い、諮問に対する答申、或いは意見の具申等が行われる。審議会が自発的に問題を掘り起こし、課題について調査・検討し、意見を具申するということはまれである。通常は開催の日程、議題の調整、その他さまざまな事項については事務局が担っており、審議会としては何をどのように審議するのかに関しては受け身の制度となっている。

また、虐待事例の急増等の社会状況の変化に応じて児童福祉審議会に求められる機能も変化してきている。児童相談所をバックアップするという趣旨で、児童福祉法改正によって、児童相談所の措置方針について事前に審議することが求められるようになった。その後、被措置児童等虐待事案についての検証や、死亡事例等の重大事案の検証も児童福祉審議会に求められることとなった。

個別案件に関する協議が求められる状況が定着することと並行して、アンケート回答にもあるように、審議会の開催日程の調整さえ困難な状態が多くの自治体にあることが分かった。

児童福祉審議会についての規定は児童福祉法制定当時からあるが、各自治体における自主的な運営に委ねられており、審議すべき案件も幅広く、その結果分科会についても様々な分科会が必要となり、児童福祉審議会が本来何をすべきところかについて統一的に理解されることが困難となっている。

児童福祉審議会は、元々は、専門的で客観的な観点から、児童の福祉に関して、幅広く、公平・中立的に審議を行い、首長に対して答申、意見具申を行うという役割を担うことが期待されてきたが、次第に困難になって来ているのではないかと考えられる。

第5章 都道府県児童福祉審議会調査の結果と分析

第1節 調査研究の目的と方法

(1) 調査研究の目的

児童福祉法は、2016（H28）年の改正により、第1条（児童福祉の理念）において、子ども（児童）は、子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）に基づいて、福祉を等しく保障される権利を有することを明文化した。

また、第2条（児童育成の責任）では、子どもの意見の尊重（子どもの権利条約第12条）および子どもの最善の利益原則（同第3条）を明示し、これを国民の責務とした。

さらに、この法改正に際しての附帯決議（参議院厚生労働委員会）は「自分から声をあげられない子どもの権利を保障するため、子どもの権利擁護に係る第三者機関の設置を含めた実効的な方策を検討すること」と述べている。

こうした児童福祉法の改正を受けて、厚生労働省「平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業」の調査研究課題の一つに、「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」が位置づけられた。

研究は、平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業を受けて、各都道府県、児童相談所設置自治体における児童福祉審議会についてアンケート調査を実施し、権利擁護機関の設置に向けて提言を行うとともに、厚生労働省における子どもの権利擁護推進政策のための基礎的な資料を得ることを目的とした。

本研究では、以下の手順によりアンケート調査、インタビュー調査を行った。

(2) 調査研究の方法

①アンケート調査の検討

研究メンバーにより、2016（平成28）年社会保障審議会児童部会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」、2016（平成28）年児童福祉法改正資料（厚生労働省）、2017（平成29）年新たな社会的養育の在り方に関する検討会報告「新しい社会的養育ビジョン」による子どもの権利擁護に対する考え、権利擁護に関する施策のあり方、社会的養護の現状等について検討を行い、調査研究の方向を①権利を侵害された経験がある、また、権利侵害を受ける可能性があるという観点から、社会的養護にある子どもの権利擁護の優先度が高いと考えられること ②子どもや家族の意見をどのように聞き取り、対応しているのか ③児童福祉法改正を受けて子どもの権利擁護に関する自治体としての課題の把握 ④都道府県等の自治体における児童福祉審議会の実態の把握、が必要であることが話し合われた。

②アンケート調査票の作成

児童福祉審議会についてのアンケート調査は、平成 16 年に、当時大阪市立大学の山縣文治氏による「児童福祉審議会の意見聴取に関する調査報告」があり、その項目を参考に、複数の研究メンバーによる検討を経て調査票が作成された。

項目は、

- 1) 貴自治体の児童福祉審議会についてお聞かせください。
- 2) 児童福祉審議会に委嘱されている委員についてお聞かせください。
- 3) 児童養護施設等の社会的養護の子どもたちおよびその家族の意見を聴くための方法についてお聞かせください。ここで対象とするのは、家族と離れて暮らしており、現在生活する場所が里親家庭又は児童福祉法第 7 条に定める児童福祉施設、及び児童相談所一時保護所、一時保護委託施設、自立援助ホーム、ファミリーホームの子どもたちおよびその家族です。
- 4) 社会的養護の子どもたちおよび家族の声に対して、具体的にどのように動いているのかお聞かせください。
- 5) 障害のある子どもへの支援についてお聞かせください。
- 6) すべての子どもたちに関する意見表明や権利擁護の仕組みについてお伺いします。
- 7) 都道府県(所管地域)内において子どもの権利擁護を担っている団体・機関等の把握について

とした。

アンケート用紙は巻末に添付

③アンケート調査の実施

アンケート調査の実施は、社会的養護にある子どもの権利擁護を優先して取り扱うことから、全国の児童相談所設置自治体（都道府県、政令指定都市、児童相談所設置市）の児童虐待担当主管課あてに郵送で調査票の配布、回収を行った(一部自治体ではメールによる回収であった)。また、厚生労働省子ども家庭局子育て支援課より各自治体あて協力依頼をメールにて行った。

配布数 69 自治体、回収数は 64 自治体で、回収率は約 93%であった。

調査期間は、2017 年 11 月 13 日から 2018 年 11 月 30 日であった。

（３）倫理的配慮

調査依頼時に添付文書により、アンケートの集計結果については、アンケート実施の目的以外に使用することはないこと。またデータは匿名化し集計を行い、各自治体の個別の回答を公表することはないことを通知し、回答を得ている。また、自治体への直接のインタビュー調査においては、研究協力同意書に遵守事項を示し、署名を得て調査を行った。

（４）データの集計、分析

回収された調査票は、研究メンバーが記入を確認、自治体担当者に問い合わせのうえ調査会社において入力、単純集計を行ったものを、研究者が読み取り、分析を行った。

（５）インタビュー調査の実施

子どもの権利擁護について、自治体の実務担当者に直接インタビューによる調査を実施した。内容としては、施設に入所している子どもの声が届いた場合の意見聴取やその後の流れなどの具体的な取り扱いや、権利擁護についての独自の取り組みについてである。合計４自治体で実施した。

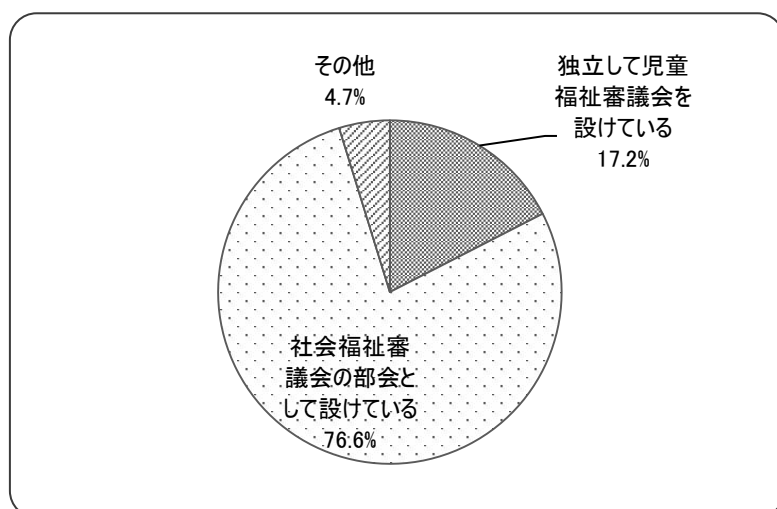
第２節 アンケート調査の結果と分析

（１）Ｃアンケート調査の結果

①児童福祉審議会について

1-1) 児童福祉審議会の設置形式について、あてはまるものに○を付けてください。

独立して児童福祉審議会を設置しているのは 11 自治体（17.2%）であり、約 4 分の 3 である 49 自治体（76.6%）は地方社会福祉審議会に児童福祉専門分科会を設ける形で児童福祉に関する審議を行っていた。その他の設置形態では、3 自治体が子ども・子育て支援法に基づく合議制の会議で児童福祉に関する審議を行っていた。（図－１）

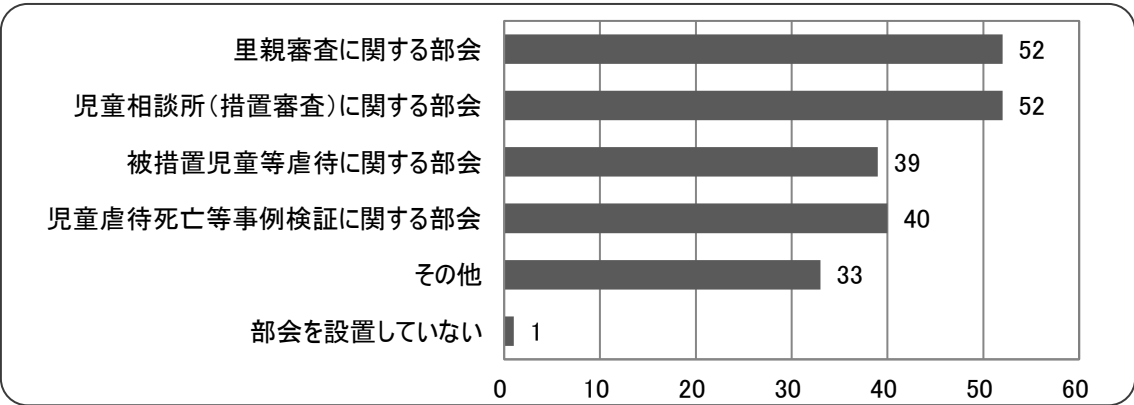


図－１ 児童福祉審議会の設置形式

1-2) 児童福祉審議会（社会福祉審議会に設置した部会）のもとに、どのような専門部会を設置していますか？あてはまるものすべてに○をつけてください。

専門部会としての設置は、里親に関する部会、児童相談所（措置審査）に関する部会の設置がともに 52 自治体（75.3％）で、次に児童虐待死亡事例検証に関する部会が 40 自治体（58.0％）、被措置児童虐待に関する部会が 39 自治体（56.5％）であった。部会を設置しないところも 1 自治体あったが、時間を区切って審議内容を区分していた。

（図－２）



図－２ 児童福祉審議会のもとに、どのような専門部会を設置しているか

その他の部会については、統合された部会、他の法律に基づき設置された部会など様々な部会が設置されている。重複する内容もあるが記載されたものを、児童福祉全般、要保護児童、保育・子育て支援、青少年、その他に分類して以下の表－１に示す。

里親に関する部会、児童相談所(措置審査)に関する部会、被措置児童虐待に関する部会、児童虐待死亡事例検証に関する部会のほかに設置されているその他の部会	
児童福祉全般	児童福祉行政の諸課題に関する部会、児童福祉法第 8 条第 1 項本文及び第 3 項に規定する事項を担当する部会、
要保護児童	児童処遇部会、児童福祉専門分科会家庭福祉部会、児童処遇部会、児童支援部会、保護母子部会、ひとり親家庭に関する部会、『「里親審査に関する部会」「児童相談所（措置審査）に関する部会」「児童虐待死亡等事例検証に関する部会」を統合した』部会、児童相談所一時保護所外部評価委員会、児童養護部会、「里親審査、児童相談所（措置審査）、被措置児童等虐待、児童虐待死亡等事例検証」に関する部会、『「児童相談所（措置審査）」「被措置児童等虐待」「児童虐待死亡等事例検証」を含む児童の入所措置等に関する事項』を審

	議する部会、『「里親審査」「児童相談所（措置審査）」「被措置児童等虐待」「児童虐待死亡等事例検証」他』を扱う専門部会、
保育・子育て支援	保育所認可部会、幼保連携型認定こども園等審査部会、教育保育施設等事故検証部会、保育所、幼保連携型認定こども園の認可等に関する部会、保育所認可等に関する部会、認定こども園・保育所審査部会、保育部会、保育所・認定こども園に関する部会、保育に関する部会、保育所の認可に関する部会、認定こども園設置認可等審査部会、設置認可部会、保育所等の認可等に関する部会、保育施設等での重大事故の再発防止等に関する部会、保育所等の認可に関する審査部会、保育所認可に関する部会、教育・保育施設における重大事故再発防止のための検証部会、保育士等研修実施機関指定審査に関する部会、保育所審査に関する部会、保育事業認可部会・保育事業認可前審査部会、
青少年	青少年に関する部会、青少年の健全育成に関する部会、
その他	児童福祉専門分科会の下に「健全育成部会」「保護母子部会」「保育所部会」を設置、有害図書類等の指定に関する部会、子どもの貧困対策の推進に関する部会、いじめ防止対策推進法第30条第2項に基づく再調査部会、児童福祉施設等の整備並びに社会福祉法人及び児童福祉施設等の認可に関する審査部会、

表－1 里親に関する部会、児童相談所(措置審査)に関する部会、被措置児童虐待に関する部会、児童虐待死亡事例検証に関する部会のほかに設置されているその他の部会

1-3)以下の児童福祉審議会の専門部会についてそれぞれ平成28年度の開催回数をご記入ください。

- ①里親審査に関する部会
- ②児童相談所(措置審査)に関する部会
- ③被措置児童等虐待に関する部会
- ④児童虐待死亡等事例に関する部会
- ⑤その他の部会1
- ⑥その他の部会2

28年度の開催回数ということで一度も開催されなかった部会もあり、0回から最大72回(保育所認可に関する部会)。里親に関しては平均3.5回、児童相談所(措置審査)に関

しては平均 5.9 回、被措置児童等虐待に関しては平均 3.2 回、死亡等事例検証に関する部会
は平均 2.4 回の開催回数であった。

山縣(2005)では、児童相談所部会(措置審査に関する部会)の平成 15 年度開催回数を調査
している。そこでは、0 回が 17.4%で最も多く、次いで 2 回と 4 回が 15.2%となっている。

今回(平成 28 年度)も同様の手法で計算すると、4 回が 14.8%で最も多く、次いで 2 回、
6 回、12 回が 13.0%となっており、最大開催回数は 32 回であった。児童相談所の措置に
関する部会は開催回数が 0 回も 7.4%あるものの、全体に開催回数は増加していることが確
認できる。

1-4)最も高い開催頻度の専門部会は、どのように開催されていますか？あてはまるものに
○をつけてください。

年間の予定日を決めているが 27 自治体、次いで、ある程度開催頻度が決まっており、そ
の都度日程調整するが 25 自治体、不定期で開催が 14 自治体、その他が 1 自治体であった。

1-5)事務局の体制についてお伺いします。(部会を担当する実人数をご回答ください)

人数については、1 名(1 自治体)から最大 52 名(1 自治体)までである。多いところでは、52 名、35 名、19 名等があるが、これらの自治体では、部会に応じて所管部署が分かれ
ており、また、同じ部会においても内容によって事務担当部局が交代する(権利侵害に関
しては県本庁が事務局を所管し、措置に関しては児童相談所が事務局を担当する)などの
事情により、多くの職員をカウントせざるを得ないという場合がある。これらの事情を除
いた計算では、1 自治体当たり平均 3.9 人の事務局体制であった。しかし、職務分担とし
ては児童福祉審議会専任ではないこと、職種は行政職が多く、児童心理司や児童福祉司等
の現場職員が担当する場合もあることなどから、児童福祉審議会が子どもの権利擁護機
能を担うとすれば、事務局の体制についても職務の内容や機能について検討する必要があ
ると考えられる。

1-6)各部会について、審議の結果についてお伺いします。

各部会の答申、意見具申、勧告件数等について以下の図に示す。(図一 3)

部会	答申	意見具申	勧告
里親に関する部会	0 件(20 自治体)～ 142 件(1 自治体)	0 件(17 自治体)～ 48 件(1 自治体)	0 件(記入のあった 28 自治体すべて)

児童相談所(措置)に関する部会	0 件(8 自治体)～ 102 件(1 自治体)	0 件(14 自治体)～ 102 件(1 自治体)	0 件(記入のあったすべての自治体)
被措置児童等虐待に関する部会	0 件(20 自治体)～ 71 件(1 自治体)	0 件(13 自治体)～ 34 件(1 自治体)	0 件(24 自治体)～ 5 件(1 自治体)
児童虐待死亡等事例に関する部会	0 件(25 自治体)～ 5 件(1 自治体)	0 件(21 自治体)～ 4 件(3 自治体)	0 件(24 自治体)～ 1 件(1 自治体)

図－３ 各部会の答申、意見具申、勧告件数等

1-7) 児童福祉審議会の運営に関して、何か困難さを感じておられますか？

運営に関する困難性について、「あり」は 14 自治体(21.9%)、「なし」は 50 自治体(72.4%)と多くの自治体では児童福祉審議会についてそれほど困難性を感じていないという結果であった。

1-8) 1-7) で「はい」とお答えいただいた場合、どのようなことが困難ですか？(自由記述)

困難な場合の具体的な内容については、14 自治体から記入があり、そのほとんどが多忙な委員が多く審議会開催についての日程調整であるという内容だった。

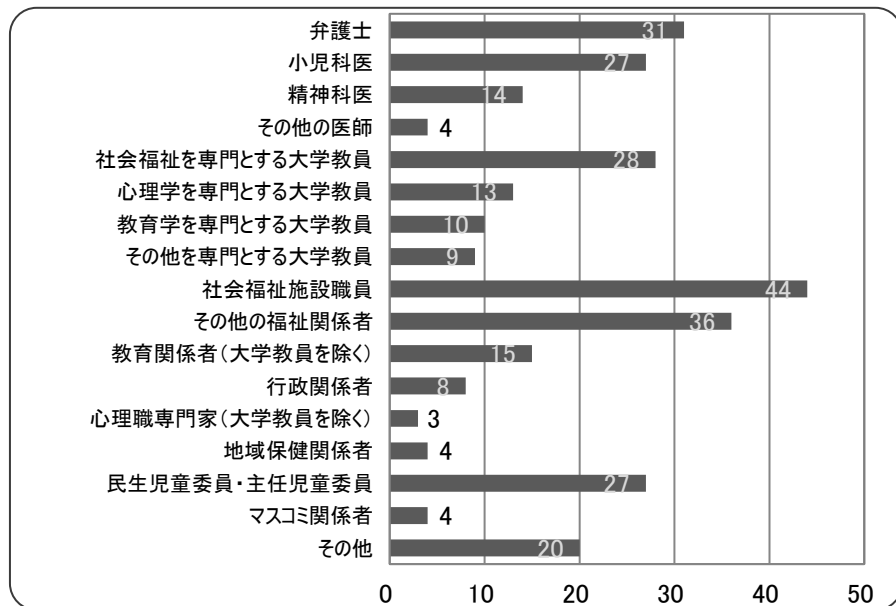
例 1) 多忙の委員が多く、数か月前に定めた日程又は定期日程以外での開催(日にち及び時間)は困難。また、委員には日中は自身の本業があるため、夜間開催が多くなる。

例 2) 委員それぞれが専門の職(医師、弁護士、大学教授)に就いていることから、会の開催日程調整に苦慮している

②児童福祉審議会に委嘱されている委員について

2-1) 現在委嘱している委員についてお聞かせください。職種については下記の職種一覧から該当する番号をすべて記入してください。

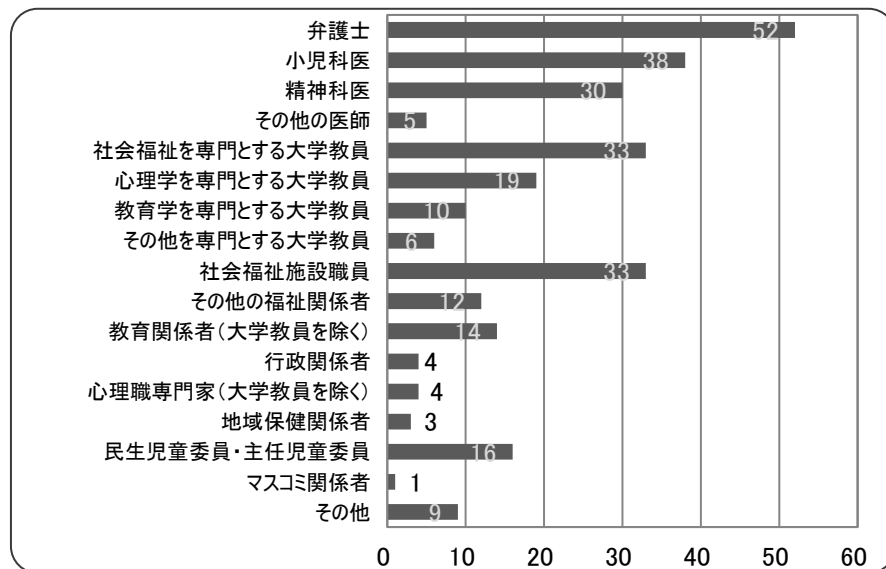
① 里親審査に関する部会では、委員の人数は、最小 4 人から最大 23 人まで、平均 7.4 人であった。また、職種では、社会福祉施設職員(44 人)、その他の福祉関係者(36 人)、弁護士(31 人)、社会福祉を専門とする大学教員(28 人)、民生委員・主任児童委員(27 人)、小児科医(27 人)、のほか、その他、教育関係者(大学教員を除く)、精神科医、心理学を専門とする大学教員等が委員として数多く委嘱されていた。



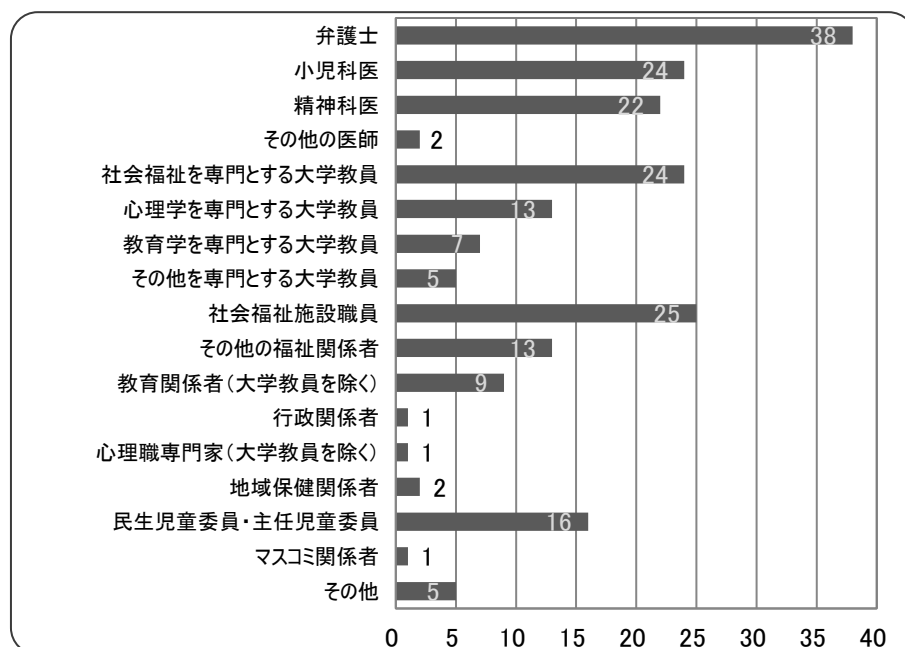
② 児童相談所（措置審査）に関する部会では、委員の人数は、最小4人から最大15人で、平均6.2人であった。また、職種では、弁護士（52人18.0%）、小児科医（38人13.1%）、社会福祉施設職員（33人11.4%）、社会福祉を専門とする大学教員（33人11.4%）、精神科医（30人10.3%）、心理学を専門とする大学教員（19人6.6%）、のほか、民生委員・主任児童委員、教育関係者（大学教員を除く）、教育学を専門とする大学教員等が委員として数多く委嘱されていた。

山縣(2005)では、委員数は、5人が52.2%で最も多く、次いで6人が19.6%、7人が13%となっていた。今回（平成28年度）では、委員数の平均が6.2人であり、同一算定方法ではないものの、大きな変化はないと感じられる。

また職種については、やはり弁護士が18.2%で最も多く、次いで精神科医12.9%、その他福祉関係者10.6%、小児科医10.2%となっており、弁護士、小児科医、精神科医について、その専門性に対する期待が大きいことが確認できる。

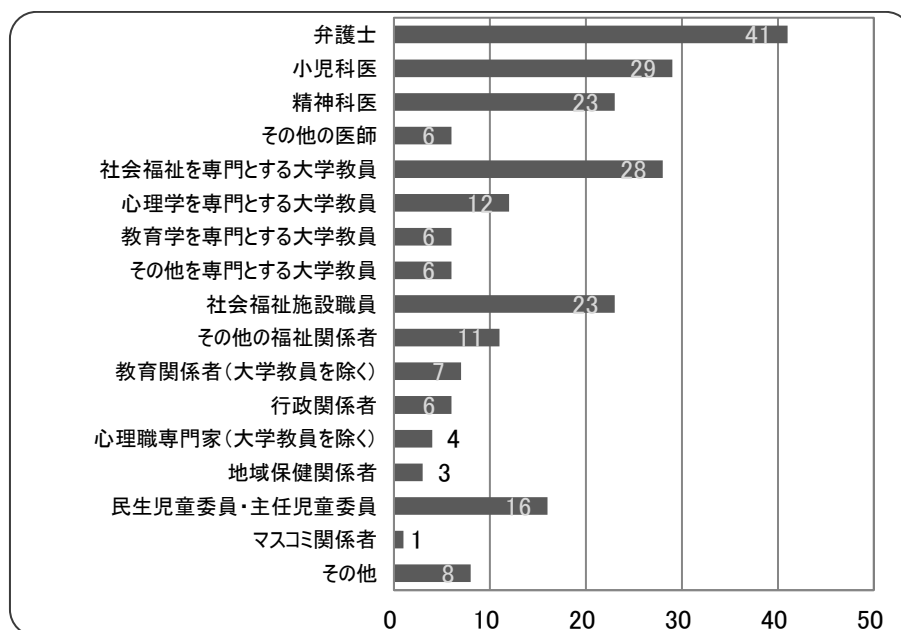


③ 被措置児童等虐待に関する部会では、委員の人数は、最小3人から最大13人まで、平均6.3人であった。また、職種では、弁護士(38人)、社会福祉施設職員(25人)、小児科医(24人)、社会福祉を専門とする大学教員(24人)、精神科医(22人)、のほか、民生児童委員・主任児童委員、心理学を専門とする大学教員、その他の福祉関係者等が委員として数多く委嘱されていた。



④ 児童虐待死亡等事例検証に関する部会では、委員の人数は、最小4人から最大13人

人で、平均 6.5 人であった。また、職種では、弁護士（41 人）、小児科医（29 人）、社会福祉を専門とする大学教員（28 人）、精神科医（23 人）、社会福祉施設職員（23 人）のほか、民生児童委員・主任児童委員、その他の社会福祉関係者、心理学を専門とする大学教員等が委員として数多く委嘱されていた。

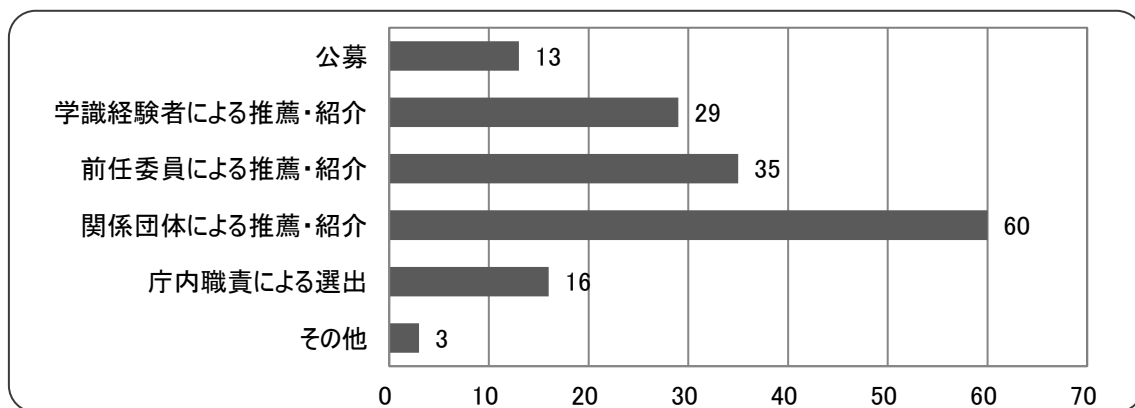


④ ⑤①から④以外のその他の部会では、委員の人数は 4 人から 32 人までの範囲で、5 から 7 人程度のところが多数であった。職種については、社会福祉施設職員、弁護士、社会福祉を専門とする大学教員、その他の福祉関係者等が委員として数多く委嘱されていた。

2-2) 委員の選出方法について、あてはまるものを全てに○をつけてください。

委員の選出方法については、関係団体による推薦・紹介（60 自治体）が最も多く、次いで前任者による推薦・紹介（35 自治体）、学識経験者による推薦・紹介（29 自治体）、庁内職責による選出（16 自治体）、公募（13 自治体）となっていた。

団体による推薦・紹介、庁内職責による選出は、あて職、順番による選出になる可能性もあり、2016（平成 28）年児童福祉法改正により今後は減少すると思われるが、適切な人材を確保することのむつかしさが表れていると考えられる。（図－4）



図—4 児童福祉審議会委員の選出方法

2-3) 委員の選出について、困難な点がありますか？あてはまるものに○をつけてください。

64 自治体からの回答のうち、困難な点があるという回答は 14 自治体（21.9%）、いいえという回答は 50 自治体（78.1%）であった。

2-4) 困難な点があるとお答えいただいた場合、どのようなことが困難ですか。（自由記述）

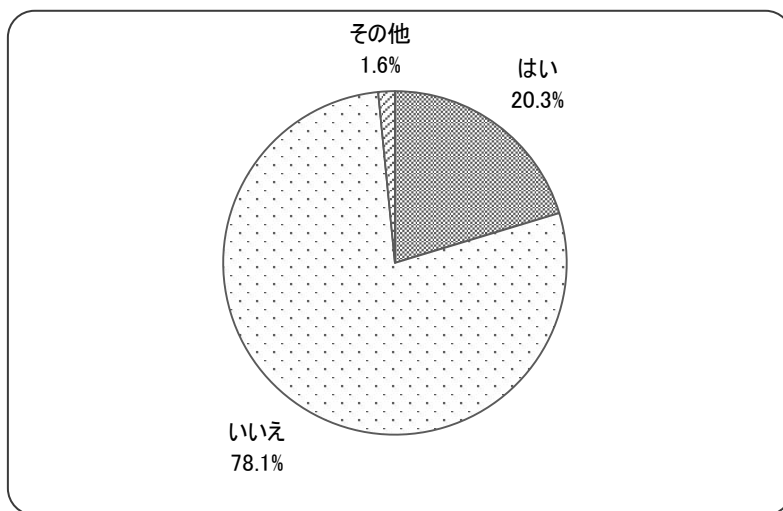
回答のあった 14 自治体では、専門性を有する人材については、忙しく、内規による兼職や継続年数の制限、審議内容に関する可能性等があり、確保が困難であるという意見が多数であった。

例 1) 児童福祉行政に知見があり選出候補者となる学識経験者等は、多忙であることが多く、頻回に開催する部会について、参加の了承を得ることが容易でない。

例 2) 専門性のある委員の確保。平日開催のため、なり手不足。

2-5) 平成 28 年の児童福祉法改正により委員の要件について、「権限に属する事項に関し公正な判断をすることができる者であって、かつ、児童又は知的障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験のある者」のうちから任命するとされましたが、法改正後に改めて選任をされましたか？あてはまるものに○をつけてください。

回答のあった 64 自治体のうち、改めて選任を行った自治体は 13 自治体（20.3%）、いいえと回答のあった自治体は 50 自治体（78.1%）であった。法改正後間もないこと、地方社会福祉審議会に児童福祉専門分科会を設置しているところが多いことなどから、改めての選任が現時点でなされていないところが多数であったと考えられる。（図—5）



図－５ 児童福祉法改正後に改めて委員を選任したか

③児童福祉施設等の社会的養護の子どもたちの意見を聞くための方法について

3-1) 社会的養護を利用している子どもたちに、児童福祉審議会に申し立てできることを知っていますか？また子どもたちから児童福祉審議会に意見を申し立てる方策をもっておられますか？それぞれあてはまるものに○をつけてください。

①社会的養護施設入所児童については、知っているが 22 自治体（34.4%）、知らせていないが 35 自治体（54.7%）であり、過半数が児童福祉審議会に申し立てできることを知らせていなかった。

②里親委託児童については、知っているが 17 自治体（26.6%）、知らせていないが 38 自治体（59.4%）であった。

③児童相談所による一時保護児童については、知っているが 11 自治体（17.2%）、知らせていないが 45 自治体（70.3%）であった。施設、里親、一時保護の順に知っているが減少し、知らせていないが増加している。施設の場合でも過半数は知らせていないという結果であった。子どもたちに、権利を守るためにできることを説明し、知らせることがまずは必要であると考えられる。

3-2) 子どもたちから児童福祉審議会に意見を申し立てる方策をもっておられますか？それぞれあてはまるものに○をつけてください。

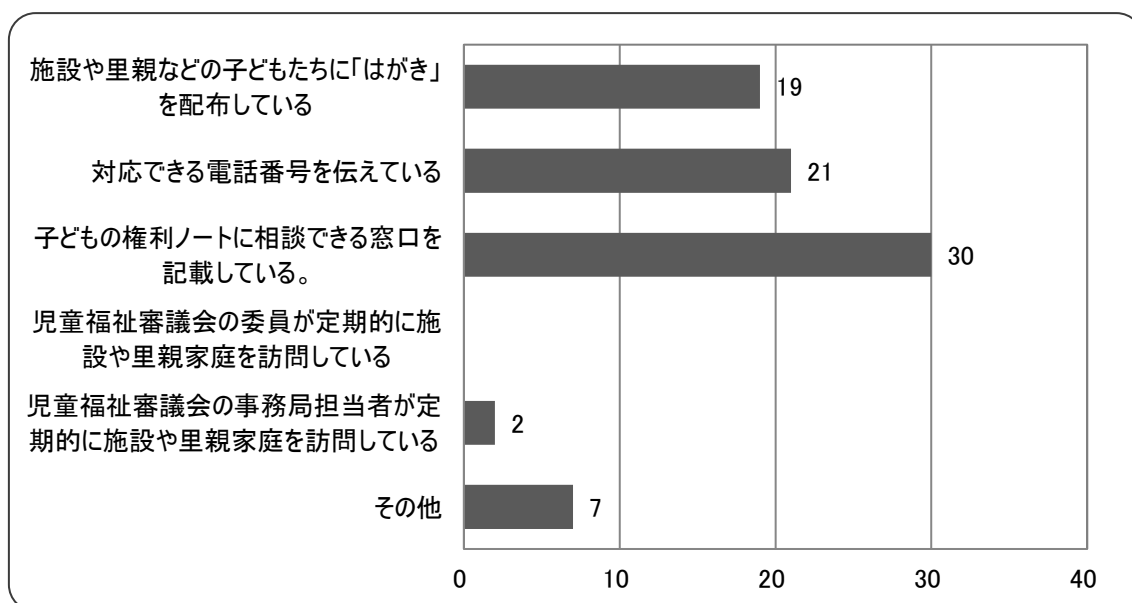
①社会的養護施設入所児童については、方策をもっているが 26 自治体（40.6%）、もっていないが 30 自治体（46.9%）であった。

②里親委託児童については、方策をもっているが 20 自治体（31.3%）、もっていないが 34 自治体（53.1%）であった。

③児童相談所による一時保護児童については、方策をもっているが 14 自治体（21.9%）、もっていないが 42 自治体（65.6%）であった。施設、里親、一時保護の順に方策をもっているが減少し、もっていないが増加しており、申し立てできることを知らせているかどうかと同様の傾向を示した。

3-3) 3-2) でこどもたちが児童福祉審議会に意見を申し立てる方策があるとお答えいただいた場合、それは、どのような方法でしょうか？あてはまるものすべてに○をつけてください。

子どもの権利ノートに相談できる窓口を記載しているが 30 自治体、対応できる電話番号を伝えているが 21 自治体、施設や里親などの子どもたちに「はがき」を配布しているが 19 自治体であった。児童福祉審議会の事務局担当者が定期的に施設や里親家庭を訪問しているという取り組みを行っている自治体が 2 ケ所あった。（図－6）



図－6 児童福祉審議会に意見を申し立てる方策

3-4) 3-3) で②の対応できる電話番号を伝えているとお答えいただいた場合、それはどのような電話番号でしょうか？あてはまるものに○をつけてください。

児童相談所が 18 自治体で最多であった。続いて児童福祉審議会の行政担当事務局が 11 自治体、児童福祉審議会の専用電話が 3 自治体であった。架電先が児童相談所の場合、こ

どもにとって措置を決定した児童相談所に対して、本心から相談や権利侵害の訴えができるのだろうかという懸念がある。児童福祉審議会の専用電話については3自治体が設置しており、こどもにとっての第三者性はより明確にされているのではないかとと思われるが、夜間休日等の対応が困難ではないかと考えられる。

3-5) 3-3)で④または⑤の定期的に訪問しているとお答えいただいた場合、訪問頻度をお知らせください。

定期的に訪問している2自治体については、どちらの自治体も頻度は年1回であった。年1回の訪問では、残念であるが子どもの権利擁護のための方法としてどの程度の効果が期待できるのか疑問である。

3-6) 3-2)で子どもから児童福祉審議会に意見を申し立てる方策がないとお答えいただいた場合、それはなぜでしょうか？あてはまるものに○をつけてください。

他のシステムでできているは28自治体(75.6%)、必要とを感じるが今後の課題であるがは7自治体(18.9%)、であった。1自治体については必要性がないという回答であった。

3-7) 3-6)で②他のシステムで対応できているとお答えいただいた場合、それはどのようなシステムでしょうか？あてはまるものに○をつけてください。

児童相談所による施設の定期的訪問が22件(36.1%)、各施設の苦情対応の第三者委員が適切に対応しているが16件(26.2%)、都道府県による監査指導が6件(9.8%)等であった。

3-8) 3-6)で今後課題であるとお答えいただいた場合、何が課題であるとお考えでしょうか。(自由記述)

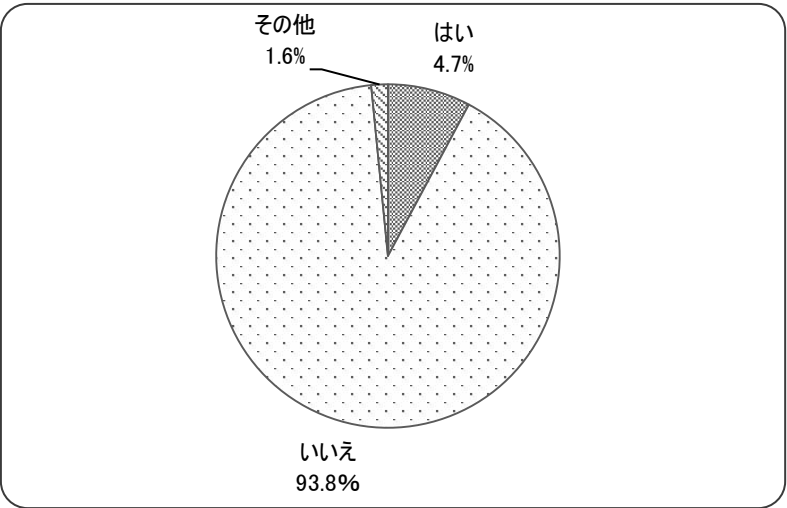
あまり明確なものではないが、申し立てるシステム構築の手順等が明確ではない、児童養護施設の協力が必要等であった。

例1) システム構築の手順や進め方が課題、具体的な検討は今の所ない。

例2) 里親委託児童・・・社会的養護施設等入所児童については、入所時に権利ノートを渡し、児童相談所あての権利侵害を受けた場合の連絡先、封筒などを渡しているが、里親委託児童の場合は年齢による説明時期の問題、権利ノートの内容修正等が必要であるため、対応方法を検討中。

3-9) 平成 28 年度に児童福祉審議会に子どもたちからの連絡や相談はありましたか（被措置児童等虐待の届け出を含まない）？あてはまるものに○をつけてください。

有りが 3 自治体 (4.7%)、無しが 60 自治体 (93.8%) であった。（図－ 7）



図－ 7 児童福祉審議会に子どもたちからの連絡や相談はあったか
（被措置児童等虐待の届け出を含まない）

子どもたちからの連絡や相談のあった 3 自治体に対し、連絡や相談の内容、その後の対応の流れを電話で確認した。（図－ 8）

自治体	連絡等の件数	経路	受付	内容
P 自治体	3 件	ハガキ	本庁	3 件とも、施設生活における日常的な不満を訴えるもの（例えば、食事に嫌いなものが出てきて困るといったような内容など）であった。匿名のものについては措置機関である児童相談所に情報提供をした。 匿名であっても、対象児童や施設が想定できるものについては、施設長、児童相談所に連絡を取り、対応を依頼した。氏名が記載してあるものに関しては、施設長、児童相談所に連絡し、対応を依頼した。

				ケースバイケースであるが、本庁職員が面談する場合もある。対応を依頼したものについては、その後状況が落ち着いているということである。 施設入所児童に配布している権利ノートに添付しているハガキでの申し出は様々な内容であり、日常的な不満レベルから、被措置児童虐待の疑いがあるものまである。それらについては本庁担当職員が目を通し、被措置児童虐待として対応するものと、情報提供、対処依頼等で対応するものを選別している。 その後の状況については、氏名等が特定できるものについては、児童福祉審議会に報告を行う。
Q 自治体	1 件	封書 (入所時に権利ノートとともに用紙、封筒を配布)	本庁	障害児施設入所児童から、施設職員からたたかれたという訴えが封書で本庁に届いた。児童相談所職員と本庁職員が施設において双方から事情を聴取した。児童には児相職員が、施設職員には本庁職員が聴取。たたいたのではなく、支援行為の一環であったが、児童が職員の行為を誤解して受け取ってしまう可能性もあり、施設職員には複数で対応すること、誤解を招くような支援は適切ではないと助言。 児童に対して状況を説明し児童も納得した。 事例について児童福祉審議会被措置児童等虐待検証部会に報告し終結が了承された。
R 自治体	1 件	ハガキ	本庁	社会的養護施設への入所理由、入所期間等に納得していない児童から、家族に会いたいという訴えがあった。施設名、氏名が記載されていたので、施設長、児相に事情を確認。施設長あて、注意深い見守りを依頼し、児相には、家族への指導を依頼した。 1 週間後施設長より経過報告があり落ち着いていることを確認し終結した。

図－8 連絡や相談があった場合の対応の流れ

3-10) 3-9) で連絡や相談があったとお答えいただいた場合、それは何件ありましたか。

連絡や相談のあったという回答のあった 5 自治体について、電話確認の結果 3 自治体になり、1 件(2 自治体)、3 件(1 自治体)であった。

3-11) 3-9) で連絡や相談があったとお答えいただいた場合、どのような経路で連絡や相談がありましたか。

連絡や相談の経路は、ハガキ 4 件、その他 1 件(封書)であった。数は少ないが、ハガキは一定効果があると思われる。

3-12) 3-9) で連絡や相談があったとお答えいただいた場合、どこが受け付けましたか？

連絡や相談があった場合の受付窓口は、すべて本庁の担当職員で 5 件。

3-13) 社会的養護の子どもたちの家族について、児童福祉審議会に申し立てできることを知らせていますか？

家族に知らせているのは 2 自治体(3.1%)、知らせていないのは 57 自治体(89.1%)であった。家族については、ほとんどの自治体で、児童福祉審議会に申し立てできることを伝えていないことが分かった。

3-14) 家族から児童福祉審議会に意見を申し立てる方策をもつておられますか？

家族から児童福祉審議会に申し立てる方策については、もっているところが 7 自治体(10.9%)、もっていないところが 53 自治体(82.8%)であり、やはりほとんどの自治体で家族が申し立てる方策をもっていないことが分かった。

3-15) 3-14) で児童福祉審議会に意見を申し立てる方策があるとお答えいただいた場合、それはどのような方法でしょうか？あてはまるものすべてに○をつけてください。

家族から児童福祉審議会に意見を申し立てる方策をもっているところについて、具体的な方法としては、はがきを配布しているが 3 件、その他が 6 件であった。

3-16) 平成 28 年度に児童福祉審議会に家族からの連絡や相談はありましたか（異議申し立てや不服申し立ては含まない）？あてはまるものに○をつけてください。

平成 28 年度に児童福祉審議会に家族からの連絡や相談があったところは 1 自治体のみであった。その他は不明であった。

3-17) 3-16) で連絡や相談があったとお答えいただいた場合、それは何件ありましたか。

連絡や相談の件数は 1 件のみであった。

3-18) 3-16) で連絡や相談があったとお答えいただいた場合、どのような経路で連絡や相談がありましたか。

連絡や相談の経路は、電話による 1 件のみであった。その他の 1 件は不明の件数である。

3-19) 3-16) で連絡や相談があったとお答えいただいた場合、どこが受け付けましたか？あてはまるものに○をつけてください。

連絡や相談の受付窓口は、本庁の担当職員が 2 件(不明 1 件を含む)であった。

④社会的養護の子どもたちおよび家族の声に対して、具体的にどのように動いているのか

4-1) 児童福祉審議会への子どもたちからの連絡・相談（被措置児童等虐待の届出を含まない）に対して調査をする仕組みがありますか？

子どもたちからの連絡や相談に対して調査する仕組みについて、有るのは 19 自治体 (29.7%)、無いのが 38 自治体 (59.4%) であった。その他が 7 自治体 (10.9%) であったがその内容は、権利擁護のための他の部署で対応する、児童相談所が対応する、案件に応じて対応する等であった。

4-2) 4-1) で子どもたちからの要請に基づいて、即時に施設や里親家庭・一時保護所等を訪問支援する方策をもつておられますか？あてはまるものに○をつけてください。

即時に施設等を訪問する方策について、有るところが 24 自治体 (37.5%)、無いところが (34.4%) であった。その他 9 自治体については、必要に応じて対応する、児童相談所で対応する、仕組みはないが必要に応じて対応する等であった。

4-3) 4-2) で即時に訪問する方策があるとお答えいただいた場合、だれが訪問していますか？あてはまるものに○をつけてください。

即時に訪問する場合、児童相談所職員が 24 自治体、本庁の担当職員が 12 自治体、児童福祉審議会委員が 1 自治体であった。

4-4) 4-1)で調査をする仕組みがあるとお答えいただいた場合、平成 28 年度に何件程度、調査をしましたか？

調査件数については、未集計、無回答があるが、回答のあった自治体では、0 件 15 自治体、1 件 3 自治体、2 件 2 自治体、7 件 1 自治体、延べ 84 件 1 自治体であった。

4-5)児童福祉審議会への家族からの連絡・相談（異議申し立て、不服審査を含まない）に対して調査をする仕組みがありますか？

家族からの連絡・相談に対して調査する仕組みについては、有るが 16 自治体(25%)、無いが 41 自治体(64.1%)であった。その他 6 自治体については、必要に応じて対応する、児童相談所に問い合わせる、権利擁護を担当する他の部署で対応する等であった。

4-6)家族からの要請に基づいて、即時に施設や里親家庭・一時保護所を訪問支援する方策をもつておられますか？あてはまるものに○をつけてください。

家族からの要請に基づいて即時に施設等を訪問する方策の有無について、有るが 24 自治体(37.5%)、無いが 34 自治体(53.1%)であった。その他については、緊急度や必要性に応じて事務局職員や児童相談所職員が対応するというものであった。

4-7) 4-6)で即時に訪問する方策があるとお答えいただいた場合、だれが訪問していますか？あてはまるものに○をつけてください

即時に対応する方策があるという場合の訪問者は、児童相談所職員が 23 件、本庁の担当職員が 12 件、であった。

4-8) 4-5)で調査をする仕組みがあるとお答えいただいた場合、平成 28 年度に何件程度、調査をしましたか？

調査する仕組みがある場合、平成 28 年度の調査件数は、未集計、不明、0 件のほか 1 件が 3 自治体であった。

⑤障害のある子どもへの支援について

5-1) 平成 28 年に児童福祉審議会に障害のある子どもたちからの連絡や相談はありましたか（被措置児童等虐待の届出を含まない）？あてはまるものに○をつけてください。

平成 28 年度に児童福祉審議会に障害のある子どもたちからの連絡や相談があったのは、1 自治体 (1.6%) であった。なかったのは 60 自治体 (93.8%) であった。

5-2) 障害児への権利擁護に関する広報または相談対応において環境整備や合理的配慮を行っていますか？あてはまるものに○をつけてください

環境整備や合理的配慮を行っているのは 41 自治体 (64.1%)、行っていないのは 14 自治体 (21.9%) であった。

5-3) 5-2) で「はい」とお答えいただいた場合、どのような環境整備や合理的配慮を行っていますか。（自由記述）

自治体全体での障害者への配慮についての研修を実施していること、相談機関でのスロープの設置や多目的トイレの設置など施設・設備の改善に関するもの、トーキングエイドの使用や手話通訳士の配置など個別的な配慮を行っていることなど多様な回答があった。

例 1) 合理的配慮の一例として、施設等に入所する際に一人一人に配布する「子どもの権利ノート（児童の権利擁護の内容を記載したもの）」について、文字を大きめにする、ルビ（ふりがな）を振る、理解しやすいようにイラストを多用する、等の配慮をしている。また、配布するだけでなく、児童相談所職員がノートの内容を口頭でわかりやすく説明するなど、一人一人の特性に応じた配慮を行っている。

例 2) ・重症心身障害児で来所相談が困難な場合、訪問相談で対応する。来所相談の場合は、車イスやバギーに乗ったまま相談を受けられるスペースを設けている。・〇〇〇ホームページによる広報では、図の説明も含め、音声読みあげソフトによる読みあげを可能にしている（視覚障害児、読字障害児等向け）。・聴覚障害や緘黙の児童には、筆談、文字盤やトーキングエイドの使用、市町村の手話通訳士や特別支援学級の手話を使える教諭の同席など、ケースに合わせて利用可能なツールや資源を利用している。

例 3) 相談者の障害の特性に応じて、ケースバイケースで対応している。

5-4) 5-2) で「いいえ」とお答えいただいた場合、その理由はなぜでしょうか？（自由記述）

5-4) 障害児への合理的配慮を行っていない場合の理由
障害児限定ではなく、障害者全般に対して、環境整備等行っている（〇〇〇広報誌への掲載等）。
必要であるが具体的取り組みに至っていない
特に施設や児童相談所等の現場から要配慮の声がなかったため、今後、検討する。
必要と考えるが今後の課題である。
子ども全般からの相談を受け付けており、障がいのある子どもに特化した窓口を設けていない状況である（今後の課題）。
障害児に限った広報等はしていない

⑥すべての子どもたちに関する意見表明や権利擁護の仕組みについて

6-1) 家族と離れているかどうかにかかわらず、すべての子どもたちが意見表明をしたり、その権利を擁護する仕組みはありますか？あてはまるものに○をつけてください。

すべての子どもたちが意見表明したり、その権利を擁護する仕組みのある自治体が 20 自治体（31.3%）、いいえと答えた自治体が 36 自治体（56.3%）であった。仕組みそのものを準備していない自治体が過半数を超えており、取り組みとしては弱いといえる。

6-2) 6-1) で仕組みがあるとお答えいただいた場合、どのような仕組みですか（自由記述）

自治体における条例設置による権利擁護の取り組みや自治体独自の第三者機関の設置、フリーダイヤルなどが紹介された。

例 1) 〇〇〇子ども・子育て支援条例（平成 18 年〇〇〇条例第〇号）に基づき、〇〇〇子どもの権利擁護委員会を設置している。また、24 時間 365 日対応のフリーダイヤルの電話相談やメール相談ができる体制を整えている

例 2) 〇〇〇では、平成 10 年 10 月より、子供の権利を擁護するための第三者機関として「子供の権利擁護委員会」を設置した後、5 年間の試行期間を経て、平成 16 年度から〇〇〇の事業として「子供の権利擁護専門相談事業」を開始。本事業の目的は、子供への虐待、いじめ、体罰などの権利侵害への具体的な対応等を行うことにより、子供の福祉向上を図ることとしている。事業の内容は、①子供自身や周囲の人達から、権利侵害などに関する相談を受け対応。電話やはがきによる相談の受付体制を整えている。また、対応するための専門員を置いている。②必要に応じて〇〇〇児童福祉審議

会に事案の付議を求めることができる。③子供自身や〇〇民などへの広報活動。④メッセージダイヤルを設置して、子供からのメッセージを受け付ける、等。

例3) 下記(1)～(2)を目的として「〇〇〇子どもフォーラム」を開催している。平成26年度から平成28年度までの3か年で全小中学校で開催した(平成29年度以降は、希望する学校での開催)。(1)児童生徒と保護者・地域のおとなの方への「児童の権利に関する条約」の周知(2)おとなを交えた会における子どもの意見表明の機会の確保

6-3) 今後すべての子どもたちの意見表明、権利擁護を考えた場合、どのような課題が考えられるでしょうか？(自由記述)

権利侵害から子供を守るためには、法的な裏付けのある実行力の担保が必要であること、システム全体の構図を明確にする必要があること、専門性や人員・財源の確保、第三者性の確保、広報や連携の仕組みなど、必要な要素等に関するものが多く挙げられていた。

各自治体においては、具体的検討前の状況であると思われる。

例1) 子ども達の意見表明や権利擁護について、相談に応じたり権利の侵害から子どもを救済するために必要な調査等を行っても、救済のための実行力があるわけではないので、法律により何らかの力を担保する規定が必要と考える。

例2) ①子どもオンブズマンなどの独立した第三者機関の設置。②その設置にあたり、担い手、機関の運営方法、予算、行政機関、教育機関、児童福祉施設、その他関係機関との連携方法など具体化すべき事柄が多いが、全国的にも例が少ないため、具体化することが困難。

例3) 子ども家庭福祉の現場において、児童相談所の一時保護や措置に対して親は争う手段をもつが、子どもにとってその手段はほとんど無い状態であり、子ども自身もしくはその声を代弁しようとする関係機関の意見が適切に反映されずに危険に陥っている事例も少なからず存在する。このことより、自分から声をあげられない子どもの権利が確かに保障されているかを監視するための第三者性を有する機関の設置が求められる。

例4) ・認められる権利等の具体的な範囲。・効果的な周知方法や周知先等の検討。・教育機関との連携等。

6-4) 今後児童福祉審議会で子どもの意見表明や権利擁護を担う必要がある場合、どのような課題が考えられるでしょうか？(自由記述)

審議会の機能、現状に照らし、個別具体の権利擁護にどのように取り組むべきか、戸惑いや疑問等が示されている。

例1) 子ども達の意見表明や権利擁護について、相談に応じたり権利の侵害から子どもを救済するために必要な調査等を行っても、救済のための実行力があるわけではないので、法律により何らかの力を担保する規定が必要と考える。

例2) 児童福祉審議会は子どもの福祉の増進に重要な役割を担っているが、それだけで子どもの意見表明や権利擁護までを担いうるものではないと考えている。

例3) 子供自身の意向、保護者の意向、あるいは当該家庭に関わる関係者・関係機関の意向が様々に交錯する場合も踏まえ、何が子供にとって最善の利益となるかを総合的に判断するために、どのようなプロセス（誰が、どのような段階で、どのような根拠で等）で、確認・判断していく仕組みを作っていくのかという課題。

⑦都道府県(所管地域)内において子どもの権利擁護を担っている団体・機関等の把握

7-1) 管内における子どもの権利擁護を担っている団体・機関を把握していますか？

把握している自治体が 41 自治体(64.1%)、把握していない自治体が 22 自治体(34.4%)であった。

7-2) 7-1)で把握しているとお答えいただいた場合、どのような方法で把握していますか？

把握の方法については、最も多かったのが、具体的な事例や相談を通してで 18 件、届け出や連絡があれば把握しているが 7 件、個人的な情報把握が 5 件であった。その他(14 件)では要保護児童対策地域協議会や関係機関の連絡会議、協議会等で把握しているというものが多くみられた。

7-3) 7-1)で把握しているとお答えいただいた場合、何らかの連携を行っていますか？

連携をしているというものが 35 件(85.4%)、連携していないというものが 5 件(12.2%)であった。

7-4) 7-3)で連携を行っているとお答えいただいた場合、具体的な連携内容についてご記入ください。(自由記述)

要保護児童対策地域協議会のメンバーとして参加を要請、権利擁護に関する事業の委託先、或いは講師の依頼等で連携を図っている。

例 1) ○○○要保護児童対策協議会の構成員として参加

例 2) 個別の事例について、団体等から児童相談所に連絡が入り、連携して対応することがある。

家族再統合支援事業の委託

7-5) 7-1) で把握しているとお答えいただいた場合、その団体、機関名をすべてご記入ください。

各地方方法務局、人権擁護委員、弁護士会のほかチャイルドラインやCAP等の非営利法人や施設等の協議会、虐待防止ネットワークなども見られた。

7-6) 7-1) で把握していないとお答えいただいた場合、その理由はなぜでしょうか？

必要と考えるが今後の課題であるが 15 件(68.2%)、その他 4 件(18.2%)、必要がない 3 件(13.6%)であった。その他では、把握困難、把握することになっていない、必要性も含め今後検討などであった。

D

① 1 児童福祉審議会の位置づけと機能に関する分析

地方社会福祉審議会の児童福祉専門分科会として設置している自治体が 49 か所/76.6%と 4 分の 3 を越えていた。また、子ども・子育て支援法に基づく合議制の会議において児童福祉に関する審議を行っているところも 3 自治体あった。

児童福祉審議会については、児童福祉法第 8 条本文に基づき単独で設置することが望ましいと考えられる。しかし実情としては、第 8 条但し書きに基づき、社会福祉法により設置される地方社会福祉審議会に児童福祉専門分科会を設ける、子ども・子育て支援法に基づく合議制の会議で児童福祉に関する審議を行わせるといった自治体が多数を占めている。

のこととの関連により、自治体によっては、子どもの意見を聴取する根拠と考えられる児童福祉法第 8 条 6 項の規定は、単独で設けられた児童福祉審議会以外の合議制会議には該当しないという誤解を生じている。当該合議制審議会においては、「児童福祉法 8 条 6 項は該当しないので当初より子どもの意見の聴取は考えていない」という問い合わせが複数の自治体から寄せられた。この件については、設問に直接関連しないため、項目への回答を依頼した。このような誤解は、さらに児童福祉法第 9 条(審議会委員の要件)も該当しないのではないかという誤解を招く恐れがあると考えられる。

部会の設置に関しては、里親に関する部会、児童相談所(措置審査)に関する部会が 52 自治体(75.3%)、児童虐待死亡等事例検証に関する部会が 40 自治体(58.0%)、被措置児童等虐待に関する部会が 39 自治体(56.5%)において設置されている。しかし、部会を設置し

ていない自治体(1か所)があり、里親審査、児童相談所措置審査、被措置児童等虐待を統合した部会を設けていると回答している。統合した部会の開催は年2回とあるので、時間を区切って審議を行っても、報告程度のものではないかと推測され、28年度の答申はゼロとなっており、審議会としては形骸化している恐れがあるのではないかと考えられる。

② 児童福祉審議会運営の課題に関する現状分析

児童福祉審議会の運営に関して感じる困難性については、14自治体(21.9%)から困難性を感じているという回答があり、そのすべてにおいて日程調整の困難性を訴えるものであった。

すべての子どもたちの意見表明、権利擁護を考えた場合の課題、また、児童福祉審議会ですべての意見表明・権利擁護を担う必要がある場合の課題についての質問においては、多くの自治体から回答が寄せられており、少なくとも関心が高いといえるのではないかとと思われる。

内容としては、権利擁護を進める場合の内容やその範囲、具体的な手順が不明である、法改正や制度の構築等の内容が多く、意見表明や権利擁護についてのイメージが持てていない状況がうかがえる。

例)

- ・関係機関間の連携、役割分担(縦割りな「押し付け合い」となる懸念がある)。
- ・意見表明の前提として、権利の定義付か(重点的に取り扱う範囲)。
- ・子ども達がその「権利」を学ぶ機会の確保が必要となる。
- ・意見を表明できない大多数の子どもフォローが必要となる。
- ・子ども達が表明する意見等が、真にその子の意見なのか(第三者の意見等が影響していないか)の見極め。
- ・「すべての子どもたち」となると重度障害児や言語表現が未発達な児童の意見表明をどう保障するか。
- ・子どもに対する権利侵害が認められる場合、その解決に向けた実効性を担保するため、組織体制の整備、事案に係る調査や救済措置などに必要な権限を付与する法整備が必要と史料します。
- ・児童福祉審議会は常設ではないため、子どもたちから連絡や相談があった場合にどこが対応するのか不明。
- ・子どもの権利を擁護する第三者機関には、子どもの連絡や相談を調査する機能と是正勧告が必要。
- ・児童福祉審議会は子どもの福祉の増進に重要な役割を担っているが、それだけで子どもの意見表明や権利擁護までを担いうるものではないと考えている。
- ・児童福祉審議会での対応となると、当県では、子どもの権利擁護について同等の制度の重複等を整理する必要がある。

・子供自身の意向、保護者の意向、あるいは当該家庭に関わる関係者・関係機関の意向が様々に交錯する場合も踏まえ、何が子供にとって最善の利益となるかを総合的に判断するために、どのようなプロセス（誰が、どのような段階で、どのような根拠で等）で、確認・判断していく仕組みを作っていくのかという課題。

・子どもからの連絡、相談をどこが窓口となって受け、審議会でどのように実効性のある対応を取り得るか。現状の審議会の機能とのギャップが大きい。現状でも委員の日程調整に難航しており、即座の対応をとることが難しい。

・審議会が子どもの意見を受け入れる手法の検討や審議会の運営についても改善が必要（時間、予算、人材）

・委員の日程調整がある為、意見表明後に早急に開催する事が難しいと考えられる。

・審議会に子どもが1人で来て自分の意見を述べる場面が想定できない。

・子どもと審議を結びつける第三者等のシステムが必要と思われる。

・法改正等の課題。

・何を児童福祉審議会で行うのかを明確にする必要があるのではないか。

などがあった。

③ 子どもたちからの意見表明の周知と窓口に関する現状分析

今回のアンケート調査の結果からは、子どもからの意見を表明する方策がないのは、他のシステムで対応できているが最多で28自治体(75.6%)。対応できている他のシステムとしては、児童相談所による施設の定期訪問が最多で22自治体(36.1%)、次いで各施設の苦情対応の第三者委員が適切に対応しているが16自治体(26.2%)である。

しかし、この苦情対応システムについては、各施設独自の取り組みであって、措置を行う行政がこのシステムを把握し、報告を受けて集約、評価するための根拠がない。また施設・法人の委嘱により対応を行うものが多いことや、本来子どもの権利擁護（アドボカシー）を行うためには、子どもの声を聴き意見形成を支援するということについての専門性が必要である。

児童相談所による施設への定期訪問については、必ずしも権利擁護や子どもの意見表明を目的としたものでなく、随時に対応できる仕組みのものでもない。子どもの適応や進路、家族の面会状況の確認なども目的となっており、どの子どもにも直接会って話を聞く仕組みとはなっていない。また児童相談所は、措置権者であるため、第三者性確保の観点から、子どもの意見の聴取においては一定の距離が必要ではないかと考えられる。

④ 子どもたちからの意見表明に関する現状分析

社会的養護の子どもたちが児童福祉審議会に意見を表明することができることを知らせているのは、社会的養護施設等入所児童は22自治体（34.4%）、里親委託児童は17自治体（26.6%）、一時保護児童は11自治体（17.2%）であった。

児童福祉審議会に対して子どもが意見を表明する方策をもっているのは、社会的養護施設等入所児童は 26 自治体（40.6%）、里親委託児童は 20 自治体（31.3%）、一時保護児童は 14 自治体（21.9%）であった。

子どもたちが児童福祉審議会に意見を表明する方策をもっている場合の方法について、最多は、権利ノートに相談窓口の記載が 30、対応できる電話番号を伝えているが 21、はがきを配布しているが 19 であり、伝えている電話番号は児童相談所が最多で 18、児童福祉審議会の担当事務局が 11、児童福祉審議会の専用電話が 3 であった。

そもそも子どもたちの意見表明について、児童福祉審議会が知らせているところや意見を聴く方策をもっているところは少ない。「知らせている」よりも、「方策をもっている」が少し高くなっている。その方策としては「権利ノートに記載している」が最多で、その窓口としては、「児童相談所」が最多である。

3つの自治体が、児童福祉審議会に意見を表明することができることを「知らせていない」が子どもの意見を聴く方策として、電話番号を伝えたり、はがきを付けたりしていると回答している。児童福祉審議会の専用電話を設けているところは、3か所であり、多くの自治体が児童相談所での受付を想定している。社会的養護の子どもに関しては従来から児童相談所が役割を果たすものであるという認識が強いのではないか。児童相談所は子どもについての行政処分である施設入所措置を行う当事者であり、一時保護については直接子どもを一時保護する当事者でもある。子どもの声を聴き、耳を傾けるうえで第三者性を担保する必要性という観点から、児童相談所が適切であるかどうかを検討する必要がある。現状では、児童相談所は、都道府県でその専門性を有している唯一の社会機関であること、子どもに近いということ、行政責任において措置をしているという点では、一定の役割を果たしていると考えられる。

⑤ 家族からの意見表明に関する現状分析

社会的養護の子どもたちの家族について児童福祉審議会に意見表明ができることを知らせているが 2 自治体（3.1%）のみである。

また、家族から児童福祉審議会に意見を表明する方策をもっているが、7 自治体（10.9%）であった。

意見を表明する方策をもっている場合の方法としては、対応できる電話番号を知らせているが 3 自治体であった。そして、実際に家族からの連絡、相談を受けたのは 1 自治体（1.6%）であり、経路としては電話、受け付けたのは本庁の担当職員であった。

児童福祉審議会への家族からの連絡、相談に対して調査をする仕組みがあるのは、16 自治体（25.0%）、即時に施設や里親、一時保護所を訪問支援する方策をもっているのは 24 自治体（37.5%）であり、訪問支援するのは、児童相談所職員が最多で 24、次に本庁の担当職員が 12 であった。

これらのことから、家族に対する周知、対応はほとんどなされていないというのが現状であり、結局児童相談所職員による対応が主として想定されている。子どもたちからの意見の表明と同様に、第三者性を担保するうえで児童相談所による調査、支援が適切であるのか検討が必要であると考えられる。

⑥ 障害のある子どもに関しての対応

障害のある子どもについて、児童福祉審議会への連絡、相談があったのは1自治体(1.8%)のみであり、児童福祉がすべての子どもを対象としており、入所、通所施設の利用が相当数あることを考えると、障害児のアクセスについて、より検討が必要ではないかと考えられる。

障害児への権利擁護に関する広報、相談対応についての環境整備や合理的配慮をしているのは41自治体(64.1%)であり、直接的な連絡・相談に比較して環境の整備は進められているといえるが、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律が施行されていることから、一日も早い100%の達成が望まれる。

⑦ すべての子どもたちに関しての対応

すべての子どもたちの意見表明や権利擁護の仕組みがあるのは20自治体(31.3%)、所管地域内の子どもの権利擁護を担う団体・機関の把握は41自治体(64.1%)が把握している。把握方法としては、具体的な相談や事例を通じては18、届け出があれば把握が7、個人的な情報把握が5であり、把握している場合はそのうち85.4%の自治体は何らかの連携を行っているという回答があった。

一方、把握していない場合、その理由については、回答のあった自治体のうち必要がない、必要と考えるが今後の課題であるという回答が8割を超え、消極的なところが多いと感じられる。②児童福祉審議会運営の課題に関する現状分析でも述べたように、すべての子どもたちの意見表明や権利擁護に関して児童福祉審議会の役割や機能についての具体的なイメージが持っていないことが影響しているのではないかと考えられる。

第3節 インタビュー調査の結果と分析

(1) インタビュー調査の結果

①W自治体について

ア.被措置児童からの虐待通告・相談のルートについて

3つのルートが用意されている。

- ①児童相談所の担当ケースワーカーに相談、
- ②児童相談所による「権利に関する面接」話す、
- ③「安心ホットライン」に架電する、の3つである。

②、③については自治体独自の取り組みであり、特に②の「権利に関する面接」では、児童相談所が措置している全児童（里親委託児童も含む）に対して、施設や里親から権利侵害がないか、具体的には暴力・暴言を受けていないか、いやなことなどされていないかを確認する目的で、年1回の面接が実施されている。近年開始されたものであるが、児童相談所職員が施設・里親宅を訪問して、同じ施設・里親に措置・委託されている児童らを一人ずつではあるがまとめて面接しているので、児童個別の担当ワーカーが面接するとは限らない。

「安心ホットライン」は被措置児童からの通告・相談専用の受付電話である。12月29日から1月3日までを除く毎日、午前9時から午後10時まで受け付けている。気になる内容があればホットライン受付者から児童相談所の担当ケースワーカーに連絡する仕組みになっている。被措置児童には、子どもの権利ノート（名称「えがおノート」）に番号を記載したり、電話番号を記載したカードを渡すなどして「安心ホットライン」を案内している。平成28年度のかかってきた件数は8件であった。

イ. 被措置児童虐待への対応

通告・申し出に対し、児童相談所において被措置児童虐待に該当するかどうかを検討する。調査に当たっては、児童には児童相談所職員が、施設・里親に対しては本庁職員が聴取・事実確認する。本庁と児童相談所で協議し、被措置児童等虐待に該当するか否かを判断する。児童福祉審議会の専門部会に報告する。

対応の流れについては特に過大に感じることはない。しかし、業務量については、かなりの負担があると感じている。手続きや事務、訪問調査等についての業務量が大きく、事務局の担当者3名の業務量全体の20～30%を占める感覚である。

ウ. 審議会専門部会について

専門部会の開催は不定期で、日程の調整に時間をかけるがそれでも6名全員が揃わないことが多い。各委員が多忙であり、機動的に開催することがむづかしく、また多忙であるため、これ以上の負担をお願いすることも困難と考えている。

エ. その他として、民間機関の活用については、児童との信頼感の構築や、プライバシー保護の問題、子どもにとって児童相談所との区別がつきにくいのではないかといった点から、連携した例はない。

②X自治体について

ア. 子どもの声を聴くチャンネルについて

乳児院以外の入所施設・里親について、入所時に子どもの権利ノートとともにバインダーにファイルしたハガキを全児童に配布している。また子どもの権利ノートには、フリーダイヤルというのがセットで番号が書かれているほか、苦情対応第三者委員についても記載している。28年度の子どもからの相談は、16件すべてはがきによるものであつ

た。フリーダイヤルには家族からの相談が入ることもあり、はがき、フリーダイヤルで延べ34件であった。

イ. 相談・通告への対応

届いた情報はすべて取り扱い、周辺調査から始める。まず児童相談所と情報の共有を行い、ある程度情報が収集できた段階で施設に面談に行く。面談には福祉職である本庁の職員が複数で出向き、性別も考慮する。被措置児童虐待に該当しない場合もあり、多くは施設内での対応を調整することで解決が見込めるものが多く、子どもの納得を得られれば当面の対応を終了する。

被措置児童等虐待に該当する疑いのある場合、持ち帰り協議を行うが、夜間・緊急対応等も想定はしている。審議会は年3回の開催を前もって予定しているが、1回の審議会で10～11件の事例を協議する。事務局で内部的に協議したものを審議会に諮るということで、行政判断を行う場合の意見聴取という位置づけで意見聴取を行っている。

ウ. 課題について

緊急事態も想定しないといかないが、委員の招集、会議の設定ができるかという懸念がある。発言できない子どもの声をどのように把握できるのか、児童相談所において把握のための努力はあるが、それで十分とは言えない。事務局を担当する職員は、権利擁護専任ではなく、他の業務を兼ねて行っており、件数が増えるとさらに即時対応がむづかしくなる。

施設等に対する訪問調査の権限が、一般的な指導なのか、監査なのか、事例に対する調査なのかがあいまいであり、定期的な訪問となるとさらに権限としてあいまいになるため、調査権限等を明確にする必要がある。

③Y自治体について

ア. 子どもの声を聴くチャンネルについて

施設入所時・里親への委託時に配布する子どもの権利ノートに添付しているハガキで知らせる、一時保護所に設置している意見箱で意見を述べる、子ども人権ホットラインに電話する等の方法で、施設に入所している子ども、一時保護されている子ども、その他の子どもの意見を聴くチャンネルを設けている。

イ. 被措置児童虐待への対応について

子どもたちからの相談・連絡に対しては、日常生活上の不満等の問題に関しても、ハガキの内容を読んだうえで、直接話を聞く、児童相談所に情報提供して確認する等の対応を取ったうえで児童福祉審議会に報告、諮問する。被措置児童虐待に当たらないと考えられる事案については年2回の児童福祉審議会に報告し承認を得る。調査に関しては、自治体が設置している子どもの権利擁護機関の事務局が実施し、報告をまとめる。

ウ. 課題について

自治体が設置している子どもの権利擁護機関では、元々、弁護士、医師、児童福祉専

門家等の専門家に委嘱して、毎月児童相談所で取り扱う虐待等の処遇事例について、児童相談所からの求めに応じて審査を行う、ホットラインで受けた電話相談のうち、複雑でむつかしい事例等について、調査に基づき助言等を行う、児童福祉施設等の処遇内容について評価・助言などを行っていた。

その後の児童福祉法改正で、児童相談所の措置について、児童相談所長の求めに応じて児童福祉審議会で審査し、答申や助言を行うことが規定された、被措置児童に対する支援内容が不適切な場合、被措置児童等虐待事案として児童福祉審議会で審査を行うことが規定された等の改正を受け、児童福祉審議会に固有の業務として位置づけられたため、自治体が設置してきた子どもの権利擁護機関に設けられていた子ども人権審査委員会との業務上の重複が生じてきたため、機能を児童福祉審議会に移行するべく、自治体内において検討を行っている。

④Z自治体について

ア. 子どもの声を聴くチャンネルについて

施設入所時に子どもの権利ノートを渡すときに児童福祉司がハガキに切手を貼って渡している。ハガキを使えばまたもらえる。そのほか電話や児童相談所による年一度の施設訪問や通常の訪問時に話を聞く。障害児への対応については、保護者からの通告があり、対応は障害福祉課になる。

イ. 被措置児童虐待への対応について

子どもからの連絡や通告は、本庁で受け付ける。通告があれば、明文化されたものではないが、1週間以内に会うようにしている。その間は児童相談所や施設での状況について情報を収集している。

施設、子どもへの調査は施設の所管課（子ども家庭課、障害福祉課）が実施するが、児童福祉審議会にあげるときは審議会を所管する子ども家庭課が担当する。子ども家庭課の担当職員は、臨床心理士、保健師という対人援助の専門職である。

調査は本庁が主となって実施し、子どもからの聞き取り、児童相談所や施設とう関係機関への調査に基づき、事実関係や課題の整理を行い審議会に諮るという方法をとる。

ウ. 課題について

事例検証の部会で審議するが、定例ではないため、委員の日程調整が非常にむつかしく、3か月先まで日程調整ができないときもあり、全員がそろわないまま開催したり、夜間に開催しないといかないときもある。

担当者は他の業務も兼務しており、児童福祉審議会で権利擁護を担当することになれば、人員等の手当ては必要である。また、現状では施設に入所している児童の声をすべて聞くことはできておらず、結局子どもたちが我慢を強いられているのではないかとと思う。

子どものための権利擁護センターはぜひ必要だと思うが、所管地域内では、委託できる場所を思いつかない。施設内虐待が発生する前の段階での取り組みが必要である。あと、権利擁護機関等に委託するとなると、プライバシーの問題や児童相談所との関係も重要な問題だと考えられる。

（２）インタビュー調査結果の分析

①子どもの声を聴くチャンネルについて

インタビューした４か所すべての自治体では、入所・委託時に子どもの権利ノートを配布することが行われており、子どもの権利ノートに添付のハガキ、封書等が利用できる。また、児童相談所、自治体本庁、フリーダイヤル等の受付電話が記載されており、電話の利用ができることも説明されている。それらの方法で子ども自身からの連絡・相談が本庁、児童相談所に届く件数は、措置・委託児童数と比較すると非常に少ないといえる。年数件から数十件であり、３,０００件の入所がある自治体でも１％前後である。

②子どもからの連絡・通告があった場合の対応について

子どもからの連絡・相談が届いた場合、担当職員が内容を確認するが、子ども自身の思いや日常生活上の不満、他の児童や職員との関係なども含まれており、権利侵害の可能性があるかどうか、緊急的な対応が必要かどうかについては、その段階で検討が行われる。

被措置児童虐待の可能性がある場合には、必要に応じて児童相談所、施設等にも状況を確認し、情報収集のうえ子どもとの面談、調査を行うなどの方法が講じられ、事実や状況を整理したうえで被措置児童等虐待担当の部会に審議を依頼することになる。被措置児童虐待に当たらないと考えられる場合には、被措置児童等虐待に準じた対応が行われ、児童福祉審議会には報告される場合もあるが、行政限りにおいて終結される場合もある。受け付け時点での内容の検証とそれを行う職員の専門性が重要な要素であると考えられるが、援助にかかわる専門職員が配置されるとは限らず、システムとして専門職の配置等が求められる。

③児童福祉審議会を運営する上での課題について

ア.業務量について

児童福祉審議会の事務局を担当職員は児童福祉審議会事務局専任ではなく、自治体職員として他の業務を兼務しており、権利擁護についての個別案件があれば、情報の収集、調査、書類整備、諮問等の業務が過重になる可能性があり、即時の対応、臨機応変な対応がむづかしくなることが考えられる。

イ.専門性について

担当職員は自治体職員として事務局業務を担当しており、必ずしも社会福祉士、保健師、臨床心理士等の援助専門職とは限られない。また、子どもの訴えの背景や施設・里親現場の事情を十分理解できているとは限らず、適切な対応ができない場合も考えられる。子どもの権利侵害への対応として十分な専門性のある職員による対応が望ましいと考えられる。

ウ. 審議会の開催について

審議会委員は非常勤職員であり、かつ弁護士、医師、大学教員、社会福祉関係者が多く、日常的には本務を抱えている。そのため、アンケートでは、現状でも日程調整の困難性が多く訴えられており、緊急時には夜間等の開催も余儀なくされる状況がある。多数の委員を委嘱することも、専門性のある人材確保という点で困難性が考えられる。

④その他

児童福祉審議会が担う機能が児童福祉に関する一般的な調査・審議だけではなく、子どもの権利侵害、重大事件等に関係して、個別事例の審議、検証業務が増加している。自治体によってはすでに子どもの権利擁護に関して、独自の審査委員会や権利擁護事業への取り組みもあり、そのような自治体においては、既存事業と、児童福祉審議会が取り組む新たな事業との調整が必要であり、担当部局をまたがる作業が必要となっている。

第4節 児童福祉審議会による子どもの権利擁護の現状と課題

(1) 子どもの権利擁護の現状と児童福祉審議会の機能について

児童福祉施設等の社会的養護のもとにある子どもたちには、福祉サービスにおける苦情対応システムや被措置児童等虐待の法定化にともなう救済体制、さらに福祉サービス第三者評価の義務化など、近年このような子どもたちの権利擁護と救済の仕組みが置かれてきた。しかし、今回の都道府県児童福祉審議会の実態調査の結果では、各部会の設置率から見ても、下の表のように、まだ改善の余地があると考えられた。

(表〇〇各部会の設置と機能の状況)

	設置数・率	答申	意見具申	勧告
里親審査部会	52 (75.3%)	0～142	0 (17 自治体) ～48	0 (記入有全 28 自治体)
措置審査部会	52 (75.3%)	0 (8 自治体) ～95, 102	0 (14 自治体) ～102	0
虐待死亡事例検証	40 (58.0%)	0 (25 自治体) ～5	0 (21 自治体) ～4 (3 自治体)	1 (自治体のみ確認)
被措置児童等虐待	39 (56.5%)	0 (20 自治体) ～71	0 (13 自治体) ～34	0 (24 自治体) ～1

改善の方向性としては、まず子どもの権利侵害事案を中心に設置されている被措置児童等虐待にかかわる部会を活用して、そこに子どもからの声が届く仕組みを置くことが考えられる。ここではこの部会に、どのような機能と役割を拡張するかということが課題となる。ただし、子どもの権利を擁護するための装置としては、行政や福祉施設から独立した第三者性を確保するために、全く独立した機関を置くことが必要であるという意見もあるので、システム全体を考えると、この第三者性・独立性をどのように確保するのかということも検討する必要がある。さらに、子どもの意見を丁寧に聴くためには、子どもに近く、子どもと信頼関係を保てることも重要な要素になるが、機動力の高い組織が必要になるため、それを児童福祉審議会やその他の機関が担うのか、あるいはどのような資源を活用するのがシステムを描くときのポイントでありさらなる課題となる。

次に、児童福祉審議会を活用することを考えた場合、今回の都道府県調査では、児童福祉審議会等に設置されている各部会を担当する部署が異なっていることが理解できた。これは施設入所の障害児についても同様である。つまり各部会は動いていても、児童福祉審議会全体が「社会的養護における子どもの権利擁護」についての意識や意思疎通が総合的に図れているかという課題がある。

従前の各部会を統合する上位の組織は審議会の本審であるが、本審は規模が大きい場合があり、また実質的な権利擁護の機能を果たせるか、今回の調査からは疑問である。都道府県児童福祉審議会に子どもの権利擁護の機能を付加させるときに、全体を統括する何らかの仕組みを置き、「社会的養護における子どもの権利擁護」の意識をしっかりと置く必要もあるのではないか。さらに言えば、福祉サービス第三者評価結果や施設内の苦情対応状況のモニタリングも含めて、各都道府県における社会的養護のもとにある子どもの権利保障の状況を自治体が把握し見守っていく必要もあると考えられる。

（２）子どもの意見表明権の現状と児童福祉審議会の機能について

先ほど見てきたように、児童福祉審議会の各部会の設置率の低さは、該当する案件がないという場合も当然想定されるが、一方「ない」のは「挙がってきていない」ということも想定できる。ここでは子どもの声に対して、どのようなチャンネルを置いているのかということが重要なポイントとなる。

今回の都道府県の調査では、施設に入所する子どもたちに「はがき」を配布することや、フリーダイヤルを設置するといった取り組みをしている自治体があったが、まず子どもの声の待ち受けをする仕組みは必要であろう。また、児童相談所のケースワーカーによる訪問調査（多くは年一回程度）や福祉サービス第三者評価においても調査者が子どものヒアリングをする（３年に一回の受審）ことで、出前による子どもの声の聴取もあるが、訪問スパンや子どもとの関係性の構築を鑑みると、意見表明権を保障した十分な仕組みとは評価し難い。被措置児童等虐待の疑いのある子どもからの意見表明については、都道府県本

庁や児童相談所が出向き、直接子どもの声を聴く取り組みが行われているが、子どもの意見表明権は、自己にかかわるすべての事項について意見を述べる権利である。

子どもの意見には、おそらく3つのレベルがあると考えられる。レベルⅠは、「気持ち・考え」で、「（何らかの理由により）イライラする」といった「気持ち」や「普通の家の子は、こうしているのに…」といった「考え」である。レベルⅡは、「苦情・要望」のレベルで、「職員の〇〇がうざい」といった「苦情」や「門限の時間を延ばして欲しい」といった「要望」である。そしてレベルⅢは、「被措置児童等虐待の案件」となる。

現在の状況では、被措置児童等虐待の案件は、都道府県で取り扱われているが、大半が施設からの報告であり、子どもから直接の訴えは非常に少ない。レベルⅡについては、施設内の子どもたちの自治会活動でも拾いあげられているが、取り組みや対応の基本は施設長と職員の手の中にある。そして、レベルⅠの場合は、直接子どもたちの世話をしている現場の施設職員に聴く役割があるが、業務の多忙さと、子どもにとっては生活管理者としての役割から、十分な「気持ち・考え」が聴取できていない実態がある。また、児童相談所のケースワーカーも子どもが意見表明をする上で重要な資源であるが、児童相談所も多忙であり、子どもが話したいときに対応できる体制ではない。

ここでは、児童福祉審議会が子どもの声を聴き意見表明権を保障するために、どのような機能をもつのが課題となる。また、外部の資源を活用するとしたら、どのような資源を想定し、それら資源と児童福祉審議会がどのような関係性、接点を描くかが課題となる。

社会的養護のもとにある子どもたちの中には、養護問題の埒塙の中で、不満感を充満させ、気持ちや考えを言語化できないでいる子どもたちが散見されている。その結果、自尊心や自己評価を貶められ、行動化することで発散するしかないような子どもたちである。児童養護施設等で子ども間の加害被害事案として被措置児童等虐待の可能性のある案件として挙がってくる前に、そのような子どもたちに寄り添い、気持ちや考えを言語化し意見として形成できるように育成する予防的な意見表明育成支援をする必要がある。この部分は、従来は現場の施設職員が寄り添うことを想定していたが、我々の調査研究「福祉施設入所児童への外部アドボカシー導入研究（2016年3月）平成25年-27年度 日本学術振興会科学研究費助成事業」では、職員の多忙さと職員が子どもと対立し閉塞感を感じている状況があり、アドボケイトとして第三者が関与して子どもが思いを言語化してくれることで、より職員が子どものニーズを把握でき支援の質が高まると考えられる実態もあった。ここでは、子どもの意見表明を誰が、どのような機会に、どのように保障するのかということが課題となる。

第5節 都道府県の事例を参考とする児童福祉審議会の汎用可能性と不足要素

ここでは、社会的養護のもとにある子どもたちの権利擁護に取り組んでいる自治体への聞き取り調査等を参考に審議会をベースとして汎用可能性のある参考事例を検討してみる。

現状の都道府県児童福祉審議会の機能と役割を考えると、中核的な役割は、行政の取り組みへの意見聴取にある。

また、子どもからの意見を受け付けている審議会部会となると、ほとんどないが、いくつかの自治体では、子どもの申し立てを実際に受け付けており、その後の調査や調整以降は、本庁や各部署、児童相談所などの行政が行っている。

児童福祉法第8条第6項では、児童福祉審議会は、特に必要があると認めるときは、子ども等の意見を聴くことができると記されているが、都道府県で現実に設置されている審議会の部会で、子ども自身の意見を聴取する必要があるのは、各都道府県の社会的養護のもとにある子どもの権利擁護の最前線として、法定化されている被措置児童等虐待に関わる部会であると考えられるため、ここに焦点を当て、子どもからの申し出の流れに沿った参考事例を抽出し、同時に子どもの意見表明権を確保する場合に、不足する部分の課題を提示することとする。

①子どもからの相談チャンネルの設置

・待ち受け型

a) 子どもの権利ノートのバインダーに、「はがき」を付して全児童に渡す。

b) フリーダイヤルの設置

外部の団体に設置又は行政直営や外郭団体に委託も可能とする。

・出前型

第三者による定期訪問調査、或いは子どもの児童相談所新担当ワーカーが面接を行う。

◆不足する要素

・「はがき」の手渡しは、文化として根付いていると一定の効果はあるようであるが、前提としては、子どもの権利ノートの取り組みをしっかりと行い子どもたちに周知する必要がある。

・現実には、フリーダイヤルからの申し出がほとんどなく、子どもにとってアクセシビリティの高い意見申し立てのサービスとなるように検討することが必要である。

・子どもを定期的に訪問し、信頼関係を構築することは、児童相談所のワーカーに期待されるが、現実の児童相談所のワーカーは多忙である。出前型のサービスを確保する必要もある。

・また、相談チャンネルがあっても、子どもの意見表明の前段階で、子どもの意見形成支援を行う必要のある子どもたち（自身の思いを言語化できない）も散見され、そのようなサービスを構築することが必要である。

②「はがき」「フリーダイヤル」の受理窓口

「はがき」の受理窓口は、行政／家庭支援課等で、子どもからの情報は、一旦すべて受理し、担当者として直属上司他の数人で即座に情報を共有し、課長にも内容を伝え、対応方針を相談する。

担当者は、専門職採用または福祉援助に関しての専門性が確保され、子どもの相談援助に携わった経験をもっている必要がある。他の事務も担当しながらであるので、該当職員の事務としては、何らかの社会的養護にかかわる事務を担っている方が望ましい。受理した場合、受理簿を作成して管理する。

◆不足する要素

- ・緊急に対応できる専門性を有した受理窓口担当者の確保と業務量に対応したスタッフが必要である。

- ・現状では、「フリーダイヤル」からの通報は稀であるが、入ったときには、緊急に対応する必要がある場合もあるので、夜間を問わず上司や児童相談所と連絡を取り対応する体制を構築しておく必要がある。また、子どもからの通報等が増大したときなどを想定しておく必要もある。

③受理後の調査

「はがき」「フリーダイヤル」が来てから子どもの面接まで、1週間か10日以内で執り行う。調査は、児童相談所に状況の確認をし、施設から同じような話を聴いていないか、子どもの知的能力など必要な情報を収集する。情報の収集ができれば、課内で再度、支援等の方向性と計画を検討する。

一定の情報収集の上、子どもが入所している施設長に連絡して、子どもへの面接のアポイントメントを取る（「はがき」の内容は伝えない）。訪問は、複数で面接に行く、子どもの話の内容から必要があれば、子どもと同性の職員が同行する。また子どもの親や家庭の話や司法面接など、必要に応じて児童相談所のワーカーと行くこともある。

子どもに面接をして、「はがき」に記載されている内容や子どもの申し出の意図と詳しい状況の確認をする。

◆不足する要素

- ・子どもからの申し立てが増加したときに、調査に対応できる人材が必要である。
- ・また相談チャンネルの設置と調査に関して公的第三者機関の設置など、行政以外の有効な資源に委託することができるかどうかを検討する必要がある。

④問題の確定

聞き取りが終わった段階で、委員任命時点で設定していた基本的な年間開催スケジュールに基づき被措置児童等虐待部会を開催し報告協議する。また現状では、審議会部会の位置づけは、行政の判断に対して意見を求めることであって、決定するものではないので、事後報告というかたちで対応している都道府県もある。

◆不足する要素

- ・専門性を有する部会委員の確保が必要である。
- ・行政担当課のスタッフも問題の確定に携わるため相当な専門性を要し、福祉・心理等の専門職を雇用している必要がある。

- ・子どもからの申し出の段階で被措置児童等虐待の疑いが高く、緊急招集する必要があることもあるため、部会委員には、その対応と過半数を確保できる人数を担保する必要がある。

- ・相談チャンネルの設置と調査に関して公的第三者機関の設置など、行政以外の有効な資源に委託することができるかどうかを検討する場合、問題の確定への関与と児童福祉審議会との関係を整理しておく必要がある。

⑤介入と調整、権利回復措置

検討する審議会部会には、行政判断への一定の意見を聴取し、今後の対応についての意見も求める。審議会の部会には、都道府県担当部長、各児童相談所長、措置課長等が参加し（担当案件がなくても施設等で起きていることであり、措置する可能性もあるため参加するものとする）情報を共有する。

実際の介入と調整、権利回復措置については、主に行政／家庭支援課と担当児童相談所が中心となって行う。

◆不足する要素

- ・外部の審議会部会委員に意見は求めるが、あくまで介入と調整、権利回復措置行為は、行政内部での処理となるため、第三者の見守りが必要である。

⑤モニタリングと終結

介入と調整、権利回復措置を実行し、子どもの納得が得られたら一定終結し、決裁書を起案する。

◆不足する要素

- ・経過を見守る第三者が必要である。

このような流れは、一定の自治体で取り組まれているものであるが、全体の構造が「子どもの権利侵害」を想定したものであって、「子どもの意見表明権」を保障したものとは言い難い。不足する要素をどのように手当てしていくかが重要である。また、子どもたちの権利擁護については、権力関係からの抑圧という要素を見つめている必要があり、その意味では行政や児童相談所は措置権を有する存在であるため、第三者性・独立性を確保した装置も必要である。この装置とは、すべてのこの流れを一手に引き受ける機能を有するものとするか、これは例えば、子どもの権利救済第三者機関の設置ということであるが、あるいはこの流れの一部を側面的に機能する装置とするか、これは例えば、子どもに寄り添い、子どもの意見形成を支援し、経過を見守る民間の活動を確保することで、カウンターパワー（対抗装置）の役割を果たすとするのかを検討する必要がある。

第Ⅲ部 「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」に関する提案

第6章 都道府県児童福祉審議会と自治体が設置する子どもの権利擁護機関の比較から見た求められる子どもの権利擁護の在り方

第1節 第Ⅲ部の構成と基本的視点

第Ⅲ部は、第Ⅰ部及び第Ⅱ部の調査結果を踏まえて、「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」に関する制度提案を行うことを目的とする。まず第6章では、第Ⅰ部及び第Ⅱ部の調査結果を比較して、都道府県児童福祉審議会を活用した権利擁護の仕組みを創出するための課題と方向性を明らかにする。これを踏まえて、第7章では本委員会が提案する権利擁護システムの全体像を示す。さらに第8章・第9章・第10章・第11章では、権利擁護システムの組織と運用、子ども支援のあり方について詳細な提案を行う。最後に第12章において、すべての子どもを対象とした権利擁護システム創出の必要性和展望について述べる。

第Ⅲ部で行う制度提案は以下の4点に基づくものである。

- ①序章第1節・第2節・第3節で整理した10項目の留意事項を踏まえること。
- ②「子どもの権利擁護調査研究結果」・「都道府県児童福祉審議会調査研究結果」を踏まえること。
- ③子どもの権利擁護のための公的第三者機関に関する先行研究を踏まえること。
- ④子どもの意見表明権を支援する子どもアドボカシーに関する先行研究を踏まえること。

上記4点に基づいて、理想的な制度のあり方について検討し提案を行う。

第2節 制度上及び運用上の特徴の比較

本節では、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を構築するにあたっての課題と方向性を明らかにするために、都道府県審議会の制度上及び運用上の特徴を、自治体が設置している子どもの権利擁護機関と比較しながら整理する。

まず図6-1、図6-2を基に、2つの機関の相談対応の仕組みの違いを概観する。図6-1は、「現在の都道府県児童福祉審議会が子どもの声に対応する仕組み」を示したものである。この図に沿って、現在の児童福祉審議会が子どもの権利擁護を行う上での課題を整理したい。

社会的養護の子どもは、首長部局の都道府県児童福祉審議会事務局に意見表明（苦情等の申立てを含む）を行うことが出発点になる。その方法もはがき、電話が一般的である。子どもからの相談を受けて、子どもの声を聴き具体的な調査・調整・必要な措置を行うのは審議会事務局を担う都道府県児童福祉担当部署または児童相談所である。しかし職務の多忙さ・専門性のある職員が配置されていない等の理由により、的確な対応できるかどうか懸念がある。

必要な事案に関しては、事務局より審議会に報告して審議を行うことになる。しかし多忙な委員による審議会を頻繁に開催するのは困難である。現状では非措置児童等虐待の事案については担当する部会を開催して審議するが、そこまで至らない事案については担当部署または児童相談所が対処している。仮に、被措置児童等虐待に至らない子どもからの相談を扱う部会を設置したとしても、どのような事案を審議会に諮るべきかを事務局が判断することの困難性がある。

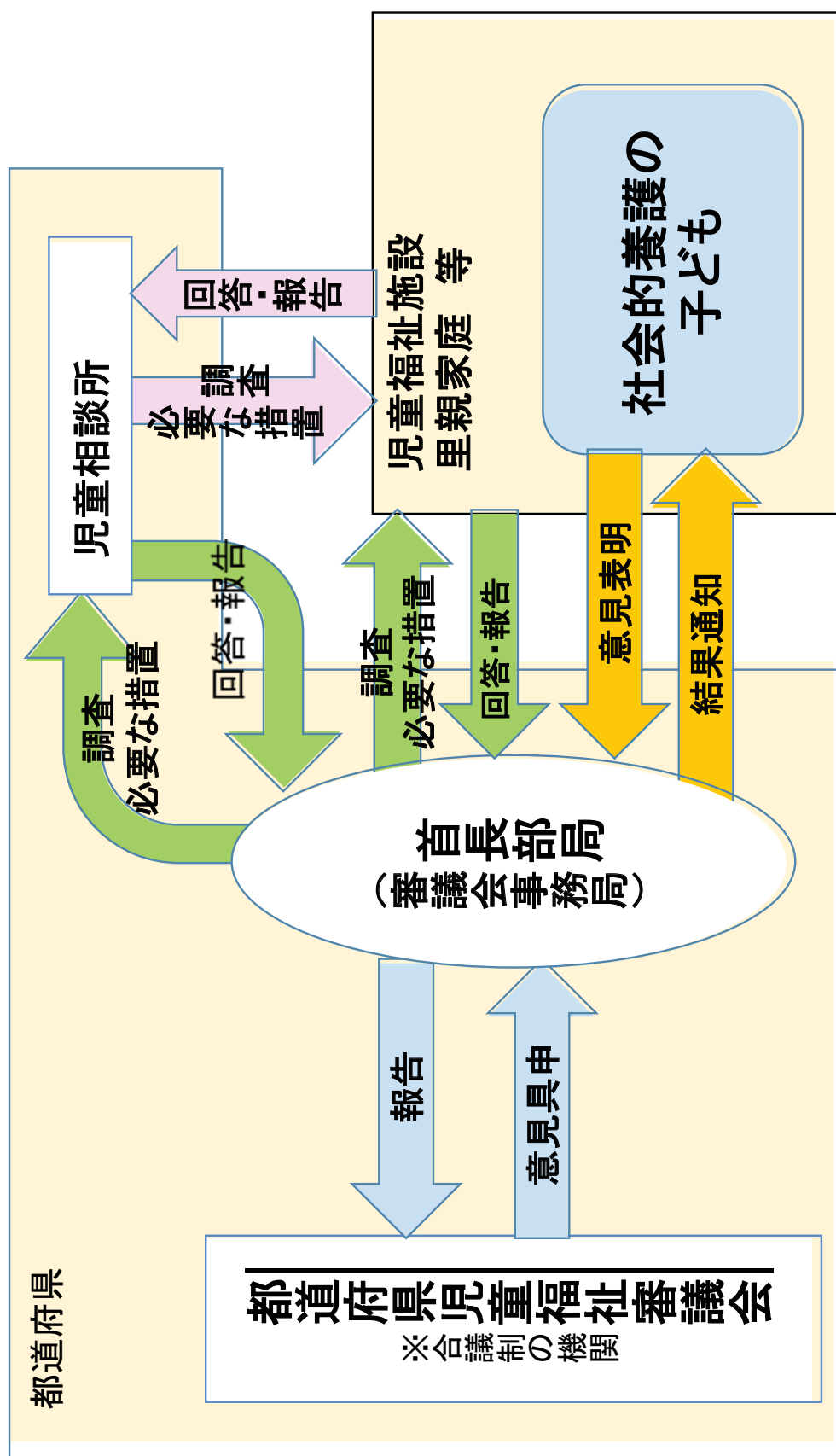
審議会により、必要であると判断された場合には、児童相談所等の実施機関に対して意見具申を行うことができるが、実際にはほとんど行われていない。また、制度改善の意見表明を行う権能を有しないため、個別救済の教訓を制度改善につなげることも困難である。

以上述べてきた様々な困難性のゆえに、都道府県児童福祉審議会は子どもの権利擁護機関として現状では機能していないし、またこれを活用して仮に擁護の仕組みを構築するためには、抜本的な改革が求められる。その際に参考になるのが、自治体が設置する子どもの権利擁護機関の制度と運用、相談対応である。

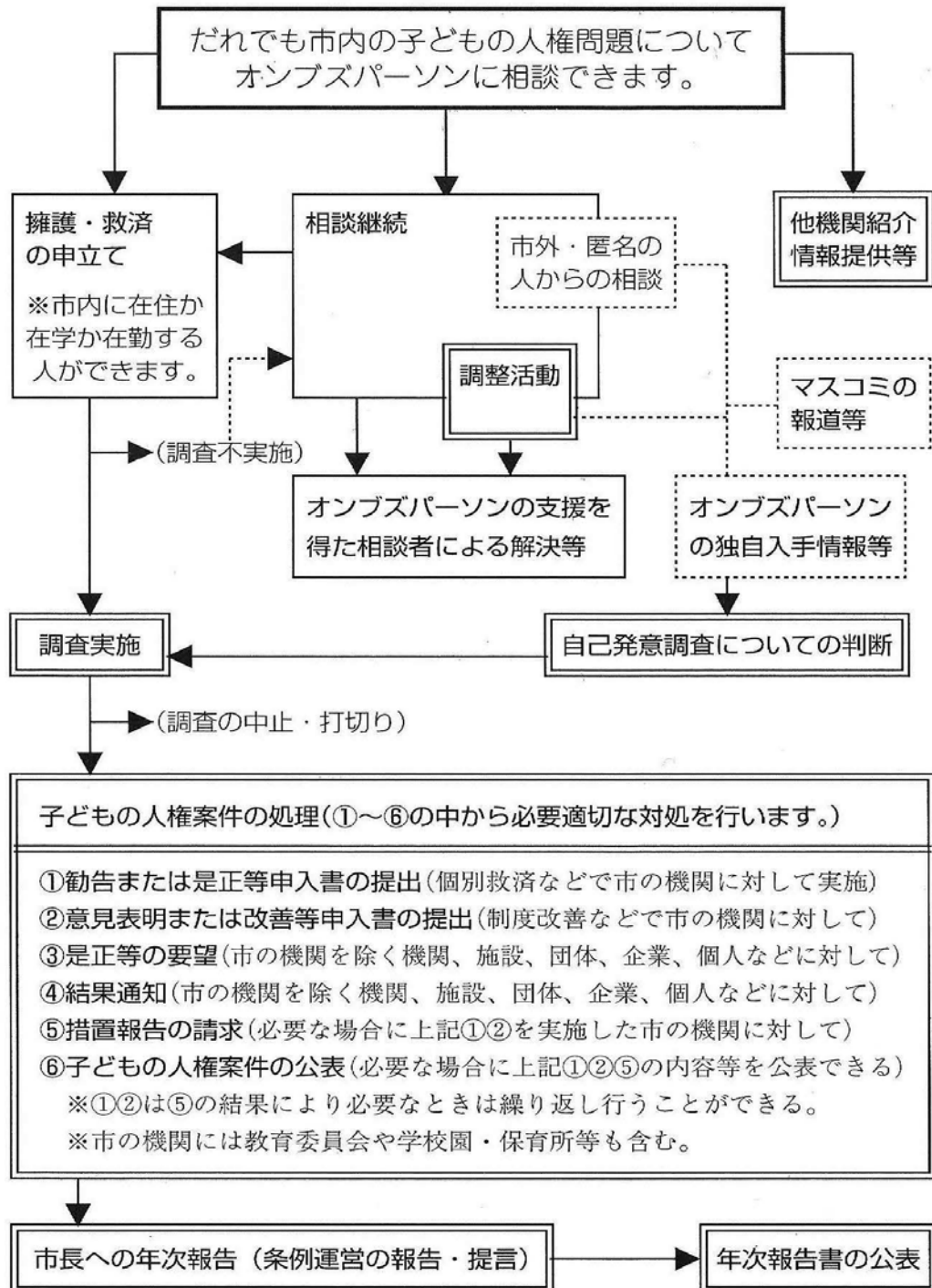
図6-2は、自治体が設置する子どもの権利擁護機関のモデルになっている「川西市子どもの人権オンブズパーソン制度の仕組み」である。子ども自身及び関係するおとなは、子どもの人権オンブズパーソンに相談及び「擁護・救済の申立」を行うことができる。市内の子どもたちすべてに学校を通じてリーフレットを配布するなど積極的な広報が行われており、子どもたちはオンブズパーソンの存在を周知されている。まず対応するのは調査相談専門員であり、子どもの意見形成支援・意見表明支援等の、子どもの権利に根差した個別的で専門的な支援を行っている。週1回開催される研究協議及び必要な場合には随時、調査相談専門員はオンブズパーソンに報告し、スーパーバイズを受ける。相談の結果、調整が必要な場合には、調査相談専門員及びオンブズパーソンが関係機関に対して子どもの意見表明を支援し代弁を行なう。さらに子どもが「擁護・救済の申立」を希望する場合等には、職権に基づく調査、勧告、制度改善の意見表明、公表等を行うことができる。

整理すると、現状の児童福祉審議会は、児童・妊産婦および知的障害者の福祉に関する事項を調査・審議する合議の機関であり、子どもの権利擁護機関に不可欠の第三者性・独立性が担保されておらず、勧告等権限を有しておらず、また子どもからの相談を受けて権利救済を行ったりアウトリーチによりモニタリングを行ったりする体制を有していないといえる。このような基本的な仕組みの違いから、子どもの権利擁護機関として活用するには多くの課題がある。

図 6-1 現在の都道府県児童福祉審議会が子どもの声に対応する仕組み
(被措置児童等虐待以外の場合)



川西市子どもの人権オンブズパーソン制度のしくみ



※図中の二重線枠内はオンブズパーソンによる対応等を示す。

図 6 - 2 川西子どもオンブズ制度の仕組み概念図

第3節 求められる子どもの権利擁護機関の在り方——調査結果の比較から

前節で指摘した課題は、本委員会による2つの機関の調査結果を比較すると具体的に把握することができる。表6-1は、2つの機関へのアンケート調査及びインタビュー調査の結果を比較したものである。以下では、この表に基づいて、両調査結果の比較を通して、求められる権利擁護の機関の在り方に関する検討を行なう。

(1) 制度設計

表6-1の「根拠法」、「設置目的」に挙げたとおり、都道府県児童福祉審議会は児童福祉法によって設置義務が課せられており、調査審議すべき事項が定められている。この点が都道府県児童福祉審議会の制度上の基盤となっている。

現状の都道府県児童福祉審議会は、多様な部会が設けられているが、それら部会の実質的な運営は、事務局を担当する行政によって掌握されており、したがって行政側が必要と認めて提出してくる事項について合議することが、専らの職務となっている。つまり都道府県児童福祉審議会の本来の職務権能は調査審議や諮問への応答や意見具申であって、審議会自体が相談対応に当たったり具体的案件の解決を図ったりすることは想定されているとはいえない。そのため、審議調査の権限、「都道府県知事の諮問に答え、又は関係行政機関に意見を具申する」権限は有しているが、勧告・制度改善のための意見表明・公表の権限は有していない。また、知事の附属機関であるため、児童相談所等の執行機関からの一定の独立性を有しているが、法律・条例等により独立性が担保されているわけではない。さらに合議により審議を行う機関であるため、簡易迅速に子どもの権利救済を行うことが困難である。こうした点が、子どもの権利擁護機関として活用するにあたっての課題である。

他方、子どもの権利機関はその設置条例によって、子どもの人権・権利にかかわっての相談（子ども自身も含めて広く）をはじめ、調整活動、調査活動（申立て、自己発意による）、勧告・意見表明、公表、等々について条例で規定しており、それらを職務もしくは職務権限としている。つまり、子どもの権利の擁護・救済に具体的に取り組むことができるよう、公的第三者機関として必要な機能や権能が条例によって確保されているのである。とくに、具体的な擁護・救済に際しては機関の委員の独任的対処を尊重する点で、単なる合議機関ではなく、子どもの擁護・救済に特化した実践的な専門機関だといえる。

また地方自治法上の附属機関として位置づけられており、執行機関からの完全な独立性は付与されないが、条例と運用により一定程度の独立性を担保しているところが大部分である。例えば川西市子どもの人権オンブズパーソン条例は「第8条 市の機関は、オンブズパーソンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力、援助しなければならない」と規定している。さらに、簡易迅速な子どもの権利救済のために、調査等への独任的対処を制度上担保している機関もある。こうした制度の特徴が、子どもの権利擁護活動が実効性をもつ土台となっている。

なお、子どもの権利擁護機関は、多くが子どもの権利条約や日本国憲法を根拠として条例により設置されており、下位の根拠法令は存在しない。そのため、自治体の条例と予算によって運用される任意設置の機関であり、このことが権利擁護機関設置が全国で 30 自治体にとどまっている要因と考えられる。

結論として、都道府県児童福祉審議会活用した子どもの権利擁護の在り方として、以下の諸点が求められる。

- ① 根拠となる法令・条例を整備し、設置義務を課すこと。
- ② 調査・勧告・意見表明・公表の各権限を付与すること。
- ③ 執行機関からの独立性を担保すること。
- ④ 調査実施等における独任的対処を可能にすること。
- ⑤ 迅速な案件処理のため、週 1 回～月 1 回程度会議を開催すること。
- ⑥ 設置者への年次報告・市民への活動報告を課すこと。

（２）組織編制

今回の調査で改めて明らかになったが、現状の児童福祉審議会は、児童相談所その他行政側（措置等行政執行を担う当事者）の諮問や発議を受けて合議を行うものになっており、かつ委員の構成も児童福祉施設関係者（措置等にかかわる施設当事者）が多く含まれており、独立・第三者の立場をもって自ら問題提起したり事案に対処したりするという機関にはなっていない。また審議会委員は弁護士・医師・大学教員・福祉施設職員など、それぞれの専門性を有するものの、本来業務を持ち多忙な人材が就任している場合が大半である。審議会の日程調整に苦労している声は本研究アンケート調査・インタビュー調査においても複数上がっているところであり、委員自らが具体的案件への相談対応・調整解決にあたることは現状では難しい。また、委員は各分野の専門性を有するものの、子どもの権利擁護に関する専門性を必ずしも有しているわけではない。したがって、児童福祉審議会は、現状のままでは、児童相談所等の子どもの措置権に対して、独立・第三者の立場から子どもの権利擁護のために介入することはほぼ不可能だといえる。

こうした現状を踏まえれば、児童福祉審議会のもとに子どもの権利擁護機関を置く場合には、少なくともその当該機関を構成する委員には、子どもの措置等にかかわる当事者やその関係者等は決して含めてはならない。また、その当該機関は児童相談所等の行政機関から一方的に諮問等を受ける立場ではなく、それらに対して独立性・第三者性を十分に発揮できる地位と権能——調査等を通しての擁護・救済活動においては独任的対処の権能も含め——が与えられねばならず、それを担うに相応しい人選が不可欠である。

他方、子どもの権利機関の多くは、①委員の資格要件を条例で定めており、専門性ととともに、利害関係者の除外を明文化している。さらに、それに加えて、②事務局を担当する行政職員とは別に、相談や調整、調査等の職務を担う専門性をもつスタッフの登用・配置

を定めている。また、③事務局担当の行政職員に対しても、条例が定める当該機関の職務に関しては、委員の命に服して、もって委員の職務を補佐することが課せられている。

このように、公的第三者機関としての独立性と専門性は、委員の人選とともに、機関をどのように組織し構成するか、という観点から考えられなければならない。とりわけ現状の児童福祉審議会のように、＜機関運営の実質を掌握する事務局－行政側から出された諮問等に受動的に依拠して合議する委員＞といった単純二層構造ではなく、＜公的第三者機関の委員に相応しい資格要件を備えた委員－子どもの権利擁護の専門性を有するスタッフ－スタッフと共に委員の命に服する事務局担当の行政職員＞と、このような三者からなる一定多元的な構造をもつ、実践的な機関を構想することが必要である。

結論として、都道府県児童福祉審議会活用した子どもの権利擁護の在り方として、以下の諸点が求められる。

- ① 子どもの権利に関する専門性と独立性を有する委員の選任
- ② 専任の職員配置を含む事務局員の量的・質的拡充と権利擁護委員への復命
- ③ 子どもへの相談対応を行う専任の調査相談員の配置

（３）相談支援

現状において都道府県児童福祉審議会に対して被措置児童等虐待やそれ以外の案件での子どもからの相談等の申出があった場合、具体的な対応・調整にあたるのは審議会事務局の役割を担う都道府県児童福祉担当部署または児童相談所である。しかしながら本研究調査を通して審議会事務局専従の職員を置いている自治体はないことが窺われる。インタビュー調査では被措置児童等虐待が年５件以上通告されると事務局業務のキャパシティが厳しくなるとの声もあった。また、アンケート調査では審議会事務局を担う職員が行政職・事務職だけとなっている自治体も見られ、意見表明の力が十分でない子どもからの相談に対して適切に対応できるのか懸念がある。

また施設入所児童に対して、その子ども自身が児童福祉審議会に苦情や異議その他の意見を申立てることができる、と知らせている自治体は３４％に留まり、知らせていない自治体が５５％に達していた。同様に、里親委託児童では知らせていない自治体が５９％。一時保護児童では７０％もの自治体が知らせていなかった。つまり現状の児童福祉審議会の制度運営においては、当事者の子ども自身が自己の権利として苦情や異議その他の意見を申立てることそれ自体が、ほとんど考慮されていないといわざるを得ない。

また、知らせているという自治体についても、その内容は「子どもの権利ノートに相談できる窓口を記載」のほか、「電話番号を伝えている」、「ハガキを配布している」といったもので、さらに、その窓口として挙げられた最多は児童相談所（１８自治体）、次に児童福祉審議会の事務局を担当する行政機関（１１自治体）であった。子どもの権利擁護や救済にかかわる第三者性は、ほとんど考慮されていない現状が浮き彫りになったといえる。

このような児童福祉審議会の現状の結果、平成 28 年度に子どもからの連絡や相談があった自治体は 4.7%（3 自治体）にとどまっている。児童福祉審議会は、関係する子どもたちに知らされていないし、知らされている場合でも、子どもにとってそれが自分たちに役立つ機関だとは受け止められない現状にある、といつてよいだろう。当事者の子ども自身が身近に利用できる制度としては、子どもたちに広報されていないし、実際そのようには運営されていない、という深刻な問題である。

他方、子どもの権利機関は既述の通り、国連子どもの権利委員会が明らかにしてきた公的第三者機関の 4 つの機能（個別救済、制度改善、モニタリング、広報・啓発・教育）を基本的枠組みとしており、そのうち個別救済や制度改善を中核的な機能として、広く相談を受け付けることを入り口としている。そのために、子ども自身が相談してみようと思えるように、多様な広報媒体を工夫しながら積極的な広報等が行われている。相談の受付方法も、電話、来所、訪問、メール、ファックス、手紙などで対応し、相談を受けるスタッフも専任の相談員等を配置している。その結果、自治体の規模等によって幅はあるが、ほぼ共通して子ども自身からの相談も多く寄せられており、一定の認知を得ている。

こうした児童福祉審議会と子どもの権利機関との違いは、どこにあるのか。前者が行政側から提起された事案等の合議それ自体を目的にしているのに対して、後者は子どもから相談を受けること、すなわち子どもの意見表明の権利（子どもの権利条約第 12 条）と子どもの最善の利益原則（同 3 条）に基づいて、子どもの話を聴いて、子どもの意見を尊重すること、それを重要な目的としている。そこに両者の違いがある。その違いが、子どもたちに対する広報・啓発、そして相談対応の実際に反映しているといえる。

したがって、都道府県児童福祉審議会を活用して子どもの権利擁護機関を設置する場合には、審議会そのものは引き続き合議を目的とする機関ではあるが、改めて 2016 年改正児童福祉法の総則に基づいて、子どもの権利を基盤として職務を担う専門機関と位置づけなおすとともに、そのもとに設置する子どもの権利擁護機関は、子どもの意見の尊重を通して子どもの最善の利益をめざすこと——これを主たる目的として、単なる合議機関ではなく、擁護・救済の活動においては独任的な権能をも一定発揮する、公的第三者機関として構想されなければならない。

結論として、都道府県児童福祉審議会活用した子どもの権利擁護の在り方として、以下の諸点が求められる。

- ① 子どもがアクセスしやすい環境の整備（相談窓口・相談スペースの整備）
- ② 訪問アドボカシーによるモニタリングの実施
- ③ 子どもおよび関係者への積極的な広報（アウトリーチ型広報を含む）

表 6－1 求められる子どもの権利擁護機関の在り方——調査結果の比較から

(注) 赤字は意義、青字は課題

項目	都道府県児童福祉審議会	自治体の子どもの権利擁護機関	子ども権利擁護機関の在り方
I. 制度設計			
① 根拠法	児童福祉法	児童の権利に関する条約 ・都道府県／市町村条例	<u>児童の権利に関する条約</u> <u>児童福祉法・都道府県条例</u>
② 設置目的	児童福祉法及び児童・妊産婦及び知的障害者の福祉に関する事項を調査審議（児童福祉法第 8 条第 1 項・2 項）。	設置区域在住のすべての子どもを対象とした権利救済、人権侵害の防止、制度改善の提言	児童相談所その他の実施機関の対応や措置等にかかわって、社会的養育の子どもを対象とした個別救済、制度改善、モニタリング、広報啓発、アドボカシー
③ 設置義務	設置義務あり （児童福祉法第 8 条第 1 項）。	設置義務なし （条例でのみ設置）	設置義務課す （中長期的には新たな立法措置により、当面児童福祉法第 8 条第 6 項を根拠）
④ 独立性 設置方法	独立性担保されず。 （都道府県知事の付属機関）	一定程度担保 （首長の付属機関等・条例により独立性を明記）	一定程度担保 （児福審内に独立委員／委員会設置・または条例に明記）
⑤ 職務・権限	・調査審議・意見を具申 （児童福祉法第 8 条第 1 項・4 項）。	・調査（自己発意含む）権限 ・勧告権限 ・制度改善の意見表明権限 ・公表権限の全部／一部有り。	・調査（自己発意含む）権限 ・勧告権限 ・制度改善の意見表明権限 ・公表権限
⑥ 機関の性格	合議制（児童福祉法第 8 条第 1 項）	合議制であるが、調査等においては委員の独任的対処が行われる。	合議制であるが、調査等においては委員の独任的対処も可能。
⑦ 会議開催回数	迅速性の欠如 （平均 3.2 回（被措置児童等虐待部会）／年）	迅速性有り （1／月、2／月、1／週、随時）	随時。 少なくとも週 1 回～月 1 回
⑧ 設置者へ年次報告	なし	実施（51.6%）	実施
⑨ 市民への活動報告	なし	実施（41.9%）	実施
II. 組織編制			
① 委員の要件	公正な判断ができかつ、児童又は知的障害者の福祉事業に従事及び学識経験者	関係実施機関との関係や兼務は不可	<u>公正な判断ができ、児童の福祉事業に従事または学識経験者であり、かつ関係実施機関と利害関係がないもの。</u>
② 委員の人数	3～13 人 平均 6.3 人（被措置児童等虐待に関する部会）	2～5 人 （6 割強が 3 人）	<u>2～5 人</u>

③ 委員の専門性	子どもの権利への見識不明・利害関係者の除外なし (弁護士、社会福祉施設職員、小児科医、精神科医、大学教員、民生児童委員、主任児童委員)	法律、福祉、教育、心理等についての専門知識に加えて、子どもの権利条約、子どもの権利への深い見識	・法律、福祉、教育、心理等についての専門知識に加えて、子どもの権利条約、子どもの権利への深い見識
④ 委員の選出	関係団体による推薦・紹介	選任会議の開催や議会の承認を定める自治体も	児童福祉審議会による推薦を受け、首長が任命
⑤ 調査相談職員	なし	平均 3.2 人、0～5 人以上	専従の調査相談員を配置 (子どもの権利の専門性有する)
⑥ 事務局	他の行政業務兼任 平均 3.9 人	他の行政業務兼任 1～4 人、平均 1.9 人	・専任職員の配置 ・子どもの権利委員への復命
Ⅲ. 相談対応			
① 子どもからの相談	4.7% (3 自治体)	64.5% (20 自治体)	
② 年間相談件数	1 件 (2 自治体)、3 件 (1 自治体)	0 件 (22.6%)、1～100 件 (19.3%)、101～500 件 (29.0%)、501 件～ (21.8%)	
③ 子ども相談の窓口	相談窓口を伝えていない自治体あり (実施している自治体は、社会的養護施設等入所児童 (40.6%)、里親委託児童 (53.1%)、一時保護児童 (21.9%)。申出方法は予め配布したはがき (子どもの権利ノート添付)、電話等	全権利擁護機関が子どもからのアクセス方法用意 + 児童館や学校等で相談会を実施する自治体あり 電話相談 (83.9%)、来所面談 (87.1%)、訪問相談 (61.3%)、メール相談 (41.9%)、HP 相談 (12.9%)、手紙相談 (35.5%)、FAX 相談 (35.5%)	全自治体が子どもからのアクセス方法を用意 例) フリーダイヤル電話・SNS・はがき・来所などという + 施設や里親宅に出向く訪問アドボカシー事業の実施で声を上げにくい子どものモニタリング (民間等業務委託可)
④ 子どもの相談スペース	なし	あり 事務所内に常設 (41.9%)、事務所外に常設 (6.5%)、事務所内外に常設 (6.5%)、常設ではなく公共施設で開設 (35.5%)	設置する (関係機関 (児童相談所等) とは別の独立した建物内に専用相談スペース)
⑤ 子どもへの広報	広報を実施していない自治体あり (子どもの権利ノートに相談窓口記載 30 自治体 (37.9%)、電話番号の伝達 21 自治体 (26.5%)、「はがき」配布 19 自治体 (24%))	広報を出向いて行う特徴 子ども向け広報を学校等で定期的に配布 (80.6%)、学校等を訪問し直接子どもに広報 (32.3%)、児童館や青少年センター等公共施設に掲示 (64.5%) HP (51.6%)	全自治体が申立てプロセスや子どもの権利を子ども、そして関係者に啓発。出向いて行う (施設/地域のサロン、要保護児童対策協議会、里親会等) (→民間等への業務委託可)

第7章 「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」の全体像

第1節 子どもの権利擁護の観点からの2016年児童福祉法改正の意義

(1) 子どもの意見表明権の保障

子どもの権利擁護を図るためには、まず、子どもがその意見を自由に表明する権利が保障されなければならない。この点、子どもの権利条約第12条第1項は「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由に自己の意見を表明する権利を確保する」としており、子どもの意見表明権の保障を明記する。その趣旨は、自身に関するあらゆる事項について自分の意見を表明する機会が保障されることが権利保障の基本である一方、子どもの場合はその未熟性を理由に保護者を始めとする「大人」だけの意見で子どもに関する決定が行われやすいことに鑑みて、子どもの意見表明の重要性を確認し、権利として宣言することにある。

2016年の児童福祉法改正では、第1条において「児童の権利に関する条約の精神」が明記され、第2条第1項において子どもの「意見が尊重され」なければならないことが明記された。本改正は子どもの権利条約が保障する子どもの権利を、国内法である児童福祉法の一般原則として明文化したものであり、その意義は非常に大きい。意見表明に即していえば、子どもの権利条約第12条が保障する子どもの意見表明権が児童福祉法においても保障されることを前提に、子どもの意見を尊重すべきことが明確に規定されたのである。

また、2016年児童福祉法改正で新設された第8条第6項では、「児童福祉審議会は、特に必要があると認めるときは、児童、妊産婦及び知的障害者、これらの者の家族その他の関係者に対し、第一項本文及び第二項の事項を調査審議するため必要な報告若しくは資料の提出を求め、又はその者の出席を求め、その意見を聴くことができる」と規定された。本条項は児童福祉審議会が必要性を判断して意見を聴くことを定めるが、その運用によっては、児童福祉に関する様々な場面で、児童福祉審議会が子どもの意見を受け止める機能を果たす根拠法規となりうる。公的第三者機関がまだ創設されていない現状においては、児童福祉審議会が子どもの意見を尊重し、子どもの権利擁護を図るために具体的な役割を果たすことを期待したい。

(2) 意見表明支援（アドボカシー）の保障の重要性

子どもの意見表明権を実質的に保障するためには、意見表明することへの支援が不可欠である。子どもの年齢や能力等によっては、声にならない思いを意見にまで形成することもままならないこともある。意見を形成できたとしても表現力に課題があったり、他人、特に「大人」や見知らぬ関係機関に向かって意見表明する意欲をなかなかもつことができない子どもたちも多い。子どもと信頼関係を築きつつ、子どもの声にならない思いを受け止めて意見形成を支援し、意見表明に向けたエンパワメントを行い、場合によっては適切に代弁するといった支援が重要である。

特に児童福祉施設等に入所し、又は里親に委託された子どもは、様々な事情により家族から離れて児童福祉施設や里親家庭等で暮らすに至っている。入所・委託措置が取られること自体への意見や家族での生活とは異なる環境に対する意見など、子どもは様々な意見や思いを抱くであろう。このような社会的養護の対象となっている子どもについては、その意見表明権を実質的に保障する必要性が非常に大きい。社会的養育ビジョンにおいても、「代替養育においては、子どもの意見表明権の保障が重要である。また、担当のソーシャルワーカーが特定した代替養育の場が子どもにとって必要かつ適切なものであるか否かについて聴取されるべきである」としており、入所・委託中に関する事項のみならず入所・委託措置自体に対する意見表明権の保障の重要性が指摘されている。その上で、同ビジョンは「子どもの意見表明権を保障するために、子どもの年齢にかかわらず、子どもの希望も踏まえ、必要に応じてアドボケイトをつける制度が求められる」としており、意見表明権の保障のためにアドボカシーが必要であることを明確に指摘している。

かかる重要性に鑑みると、社会的養護システムの一内容として、意見表明支援（アドボカシー）が明確に位置づけられるべきである。具体的には、都道府県の採るべき措置（児童福祉法第 27 条第 1 項各号）に関して、都道府県が意見表明支援を行う責任があることを法令上で明記することも考えられる。

以上のような 2016 年児童福祉法改正の意義や意見表明支援（アドボカシー）の重要性を踏まえ、子どもの権利擁護に関する仕組みを提言したい。

第 2 節 対象となる子ども

本来公的な子どもの権利擁護は、すべての子どもを対象とすべきものである。国連子どもの権利委員会「一般的意見第 2 号（2002 年）子どもの権利の保護および促進における独立した国内人権機関の役割」にそのことは明記されているし、各国の子どもオンブズパーソン、子どもコミッショナー等も自明のこととしてすべての子どもを対象としている。

日本においてもこのことは認識されており、「専門委員会報告」には「最終的には、子どもの権利に係る他の分野（教育、少年非行など）を含む、総合的な子どもの権利擁護に係る第三者機関を設置することを目指すべきである」と明記されている。と同時に、「専門委員会報告」には以下のようにも述べられている。

しかしながら、国レベルで子どもの権利擁護のための第三者機関を設置しようとする
と、省庁横断的な協議を積み重ねる必要があるものと思われ、一朝一夕に実現できる
ものではない。そこで、ここでは子ども福祉に限定した子どもの権利擁護の仕組みを
構想することとした。また、本来は独立した第三者機関を設置すべきであるが、子
ども福祉に限定してもなお、かかる機関の設置には時間を要すると思われるため、当
座、現存する都道府県児童福祉審議会を活用し、子どもの権利擁護の役割を负わせる
ことを構想した

こうした認識を踏まえて、「児童福祉の分野に特化した問題等に関し、子ども自身が意見表明をすることができ、それを都道府県児童福祉審議会が審議する仕組みの構築」（研究課題個票）が本調査研究の課題として設定された経緯がある。

こうした経緯を踏まえるならば、すべての子ども対象としたすべての分野にわたる総合的な子どもの権利擁護機関の創設を志向しつつ、当面求められる「児童福祉の分野に特化した問題等」に関する子どもの権利擁護システムのあり方について提言することが本研究の課題である。なお総合的な子どもの権利擁護機関創設の展望については、第11章において記載するものとする。

「児童福祉の分野に特化した問題等に関し、子ども自身が意見表明をすることができ、それを都道府県児童福祉審議会が審議する仕組みの構築」（研究課題個票）という本研究の目的からすれば、児童福祉審議会の権限を学校教育・司法・医療等に及ぼすのは困難なこと、限られた財源とマンパワーを有効に活用すること、社会的養護の子どもたちは声をあげることが困難であること等、を考えると、権利擁護システムの対象となる子どもの中心は、「新しい社会的養育ビジョン」で規定された社会的養護の子どもであると考ええる。「新しい社会的養育ビジョン」においては、社会的養護を以下のように規定している。

通常の養育支援や子どもへの直接的な支援は、保護者とサービス提供者の契約で行われているため、開始と終了が保護者の判断や意向に委ねられている。一方、保護者や子どもの意向を尊重しつつも、子どもの成長発達の保障のためには、確実に保護者の養育支援ないし子どもへの直接的な支援を届けることが必要であると行政機関が判断する場合がある。この場合、サービスの開始と終了に行政機関が関与し、子どもに確実に支援を届けるサービス形態を社会的養護と定義する。また、保護者と子どもの分離が必要な事情があり、分離した後の代替養育を公的に保障しサービスを提供する場合は、措置・契約の形態如何に関わらず、社会的養護に含める。具体的には、在宅指導措置（児童福祉法第27条第1項第2号）、里親・施設等への措置（児童福祉法第27条第1項第3号）、一時保護（児童福祉法第33条）の児童相談所の行政処分はもとより、自立援助ホームや保護者と施設の契約で入所している障害児施設やショートステイも社会的養護に含める。また、母子生活支援施設もそのサービスの開始や終了には行政機関が関与して入所し、生活全般にあたる支援を行っていることから社会的養護に含める。なお、保護者と分離して子どもが養育されている形態として、親族、非親族、学生寮、下宿、法外施設等に保護者と契約で養育されている場合があるが、これらは社会的養護に含めない。

なお「養子縁組に移行するプロセス（養親候補者とのマッチングや委託、試験養育期間から成立に至るまで）を社会的養護に含むことが必要である」との記載がある。本報告書もこの考え方を踏襲する。また本報告書で権利擁護の対象とする「社会的養護の子ども」

という概念には、特定妊婦を含むものとする。特定妊婦は、「出産後の養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦」（児童福祉法第6条3第5項）であり、若年妊婦を含む。若年妊婦の場合は、前述の社会的養護と同様の状態にある。また胎児の権利擁護の必要性を考慮すると、成人の特定妊婦についても制度の主たる対象とすることが必要である。

2015年に長崎県において、実母と祖母から虐待を受けたのに児童相談所が適切な措置を取らなかったとして、慰謝料を求める訴訟を10歳の少女が起こした事件があった。また2016年に神奈川県において、子ども及び関係者が児童養護施設への措置を求めたにもかかわらず措置が行われず、男子中学生が自死した事件があった。こうした事件は関係者に大きな衝撃を与えた。専門委員会報告にも、「子ども家庭福祉の現場において、児童相談所の一時保護や措置に対して親は争う手段をもつが、子どもにとってその手段はほとんどない状態であり、子ども自身もしくはその声を代弁しようとする関係機関の意見が適切に反映されずに危険に陥っている事例も、少なからず存在する」と記載されている所以である。

こうした事件を想起するならば、施設や里親といった代替養育の下で暮らしている子どもだけではなく、一時保護の子ども、在宅指導措置の子ども、さらには一般の子どもたちすべてを権利擁護システムの対象としなければならない。

以上の認識に立って、本報告書においては、権利擁護システムの主たる対象は、「社会的養護の子ども」及び特定妊婦であるが、行政機関による何らかの措置や支援を受けている、あるいは求めているすべての子どもに対して開かれたものでなければならないと考える。本報告書では、権利擁護システムの対象として「社会的養護の子ども」という概念を使用するが、上記の趣旨を含意したものであることを付言しておく。

第3節 権利擁護システムの全体像

本報告書が提言する権利擁護システムは図7-1に示すものである。この図を元に権利擁護システムの全体像を示す。

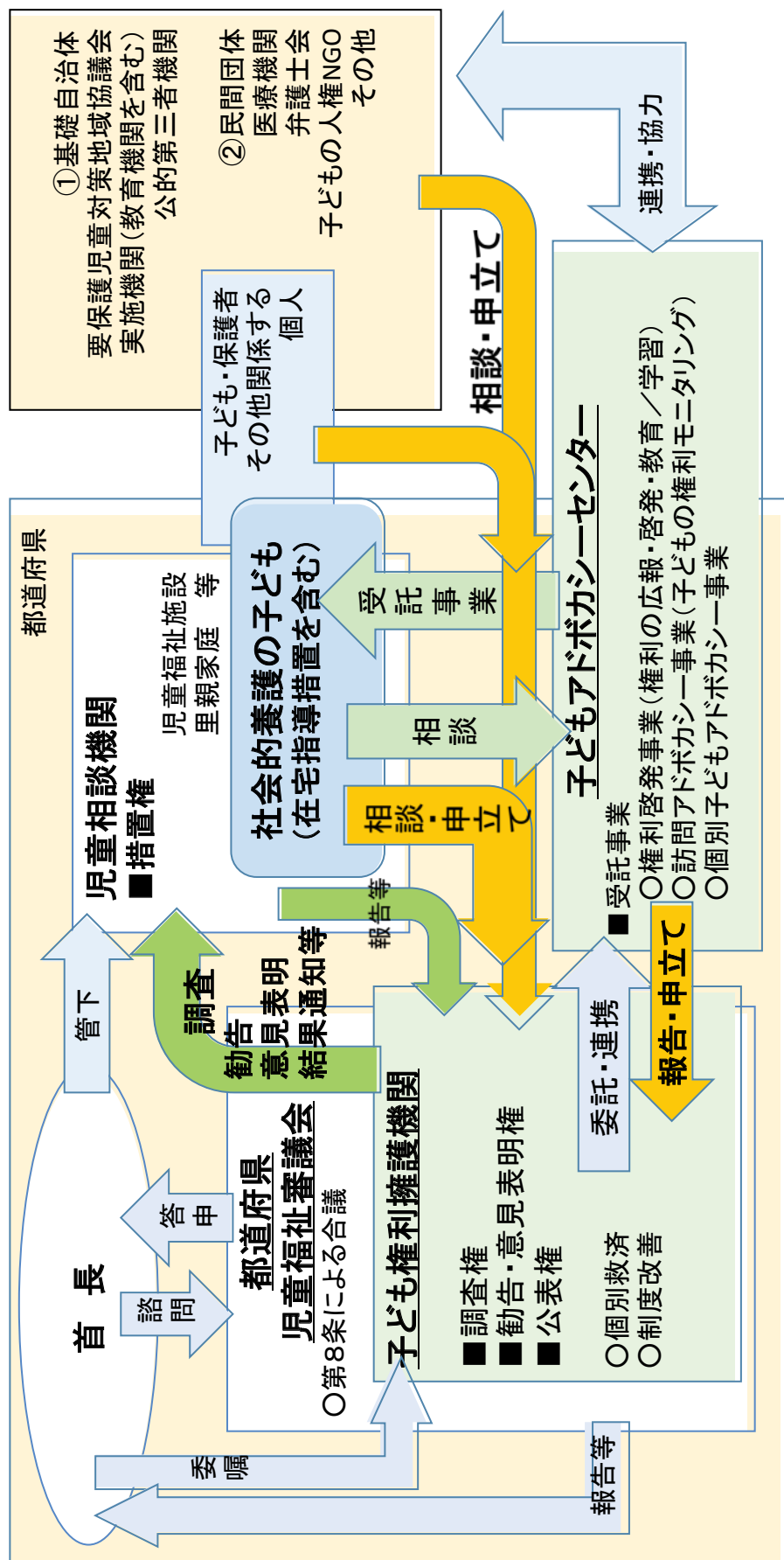
- ① 都道府県児童福祉審議会の下に、子どもの権利擁護を担う「子ども権利擁護機関」（「子ども権利擁護委員」乃至「子ども権利擁護委員会」）を設置する。
- ② 子ども権利擁護機関はパリ原則に基づく個別救済、制度改善、モニタリング、広報・啓発・教育の機能を有する。子どもアドボカシーは4つの機能全体の中で具現化される。
- ③ 子ども権利擁護機関は、4つの機能を実施するために、調査権（自己発意を含む）、勧告・意見表明権、公表権を有する。
- ④ 子ども権利擁護機関は、子ども自身・関係する個人及び団体から相談・申し立てを受けて、関係機関等（の措置）への調査、勧告等を実施する。
- ⑤ 子ども権利擁護機関は、個別救済等を通して把握した制度の問題等に関して、制

度改善のための調査、意見表明等を実施する。

- ⑥ 子どもの権利擁護機関は、子どもの独自性を考慮した「子どもの権利擁護の専門性」をもつ必要がある。自治体が設置する子どもの権利擁護機関に対するインタビュー調査では、公民館、児童館、学校等への出前相談の実施、「相談」という枠もはずして定期的に子どもと顔を合わせ遊んだりおしゃべりしたりする機会づくり等々の工夫、取り組みが認められた。相談室も役所から離れて確保する自治体もあり、そうした子どもがアクセスしやすい仕組みをもつ機関は子どもの信頼を得ている。
- ⑦ 社会的養護の子どもは、それ以外の子どもたちに比べて、一層意見表明しにくい状況にあり、子ども権利擁護機関は丁寧なモニタリング、広報・啓発・権利及びそれら通してのアドボカシーの機能を実施する必要がある。
- ⑧ 子ども権利擁護機関が担うモニタリング、広報・啓発・教育の機能の中で必要な事項については、しかるべき民間団体等（子どもの権利のために活動しているNPO法人、社団法人、社会福祉法人、弁護士会、大学、社会福祉協議会等が想定される）がある場合には、これを委託して実施することができる。業務を受託した民間団体等は、受託業務の履行を通してアドボカシー機能を発揮するものとし、この民間機関を子どもアドボカシーセンターとする。なお子どもアドボカシーセンターは、調査等を実施する権限を担保するため、当該事業のみを行う児童家庭支援センターとして指定する。
- ⑨ 子どもアドボカシーセンターは、権利に関する広報・啓発・教育を実施し、施設等への訪問アドボカシーを通して子どもの権利に関するモニタリングを行い、施設職員等への意見表明支援、子ども権利擁護機関への申立支援を含む個別アドボカシーを行う。
- ⑩ 子どもアドボカシーセンターは、子どもたちにとって身近でアクセスしやすいものでなければならない。そのため電話・SNS・葉書・来所による相談事業を実施するとともに、訪問アドボカシー事業等のアウトリーチを行う。
- ⑪ 子どもアドボカシーセンターは、子どもからの相談を受けて、傾聴・意見形成支援を行い、更に必要な場合には施設・里親等への意見表明支援・代弁・調整を行う。
- ⑫ 上記によっても問題が解決しない場合もしくは子どもが希望する場合には、子どもアドボカシーセンターは、子ども権利擁護機関への不服申立支援を行う。
- ⑬ 子どもアドボカシーセンターは、基礎自治体の実施機関・民間団体等と連携・協力して子どもの権利擁護のネットワークを形成する。
- ⑭ 子ども権利擁護機関と子どもアドボカシーセンターは連携・協力して子どもの権利擁護を実現する。
- ⑮ 子どもに身近できめ細やかな権利擁護の取り組みは本来市町村単位の役割であ

る。しかし、それだけでは、子どもの権利擁護は促進されず、都道府県、国の役割があり、相互連携の仕組みを構築する必要がある。国連子ども権利委員会の再三の勧告がありながら、未だ 30 数自治体しか権利擁護機関が設置されていない現状の抜本的改善がないと、都道府県レベルの権利擁護機関も十分機能しないことが懸念される。

図 7-1 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の全体像



第8章 都道府県児童福祉審議会の下に設置する子ども権利擁護機関の組織と機能

第1節 都道府県における子ども権利擁護機関の設置

(1) 子ども権利擁護機関の設置目的と基本的な枠組み

「専門委員会報告」においては、「(子どもの権利擁護機関の：引用者) 審議の対象は、当該都道府県の機関の個別ケースに関する対応や措置、子ども福祉に係る機関のあり方等」とされている。この報告と前章までの検討を踏まえ、本制度で設置する子どもの権利擁護機関は、社会的養育の子どもに対する児童相談所その他実施機関の対応や措置等にかかわって、子どもの権利を擁護することを目的とする。

この設置目的は、いうまでもなく児童福祉法に基づくものであり、とりわけ2016年改正を踏まえて、都道府県児童福祉審議会（児童福祉法第8条第1項但書きに規定する都道府県にあっては、地方社会福祉審議会。以下同じ）の内部機関として、子どもの権利擁護機関を新たに設置しようとするものである。そこで、この設置目的にかかわる基本的な考え方について、少し述べておきたい。なお、本章でいう「子どもの権利擁護機関」は、とくに断りがない限り、都道府県児童福祉審議会に設置する機関を指すものとする。

まず、今回調査から、すべての子どもを対象とした権利擁護について、これを将来的にも児童福祉審議会をベースに図っていくことには限界があるものと認識される。そもそも児童福祉審議会は、委員を「児童又は精神薄弱者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験のある者のうちから」任命するとされており、第三者性が十分には確保できておらず（児童福祉法9条2項）、またもともと戦後まもなく児童福祉法によって設置されたときから長いあいだ、諮問に応じて政策提言をおこなうことをその使命としてきたことから、児童福祉審議会が自己発意で調査を実施したり、子どもを含む市民等から申立てを受けて人権救済に自ら当たったり、等々の能動的介入を伴う職務を担うことはなかなか難しいといえる。こうした経過や現状を十分に認識したうえで、児童福祉法の2016年改正を踏まえて、当面実現可能な方策として、都道府県児童福祉審議会の内部に子どもの権利擁護機関を設置することを提言するものだ。

次に、この子どもの権利擁護機関の基本的な枠組みとなる児童福祉法の規定について触れておきたい。同法第8条第1項は、都道府県児童福祉審議会に属せられる事項とその調査審議権を定め、同第2項は、そのほか「児童、妊産婦及び知的障害者の福祉に関する事項を調査審議することができる。」として、その調査審議権はすべての子どもにかかわりうるものとしている。そのうえで同第4項は、都道府県児童福祉審議会は都道府県知事の諮問に答え、「又は関係行政機関に意見を具申することができる。」としている。この「又は」に続く規定は、都道府県児童福祉審議会が単に諮問に応ずるのみではなく、自ら積極的に意見具申できる権能を定めたものと解せられる。ただし今回調査では、その権能がほとんど活用されていない現状が明らかとなった。そこで、この第4項を、同法総則に位置づけられた子どもの権利条約——とりわけ「子どもの意見の尊重」（条約第12条）および「子

どもの最善の利益」(3条)——に基づいて改めて捉え直せば、「又は関係行政機関に意見を具申することができる」という規定は、自ら積極的に子どもの意見を受け止めて子どもの最善の利益の実現を図ること、そのために調査審議権をより能動的に行使することを、児童福祉審議会に課するものと解せられる。

このような改正児童福祉法に基づく法制度上の枠組みにおいて、都道府県児童福祉審議会はその内部に、「自ら積極的に子どもの意見を受け止めて子どもの最善の利益の実現を図ること、そのために調査審議権をより能動的に行使すること」を専らの職務とする新たな専門機関として、子どもの権利擁護機関を設置する——ということである。こうした前提に立って、この子どもの権利擁護機関は、冒頭述べたように「社会的養育の子どもに対する児童相談所その他実施機関の対応や措置等にかかわって、子どもの権利を擁護することを目的とする」のである。

(2) 子ども権利擁護機関の位置づけと名称および権能

児童福祉審議会は、児童福祉法第8条に定められた自らの職責を具体的かつ効果的に履行する方策として、上述の子ども権利擁護機関を設置する。この機関は、さしあたっては同法第9条第2項「児童福祉審議会において、特別の事項を調査審議するため必要があるときは、臨時委員を置くことができる」に基づいて、知事が委嘱する複数名(自治体規模やスタッフの配置人数等に応じて異なるが、2名から5名程度が考えられる)の委員によって構成するところの機関とすることが妥当と考えられる。

ただし、その名称については、その使命と職責に鑑みて、「子どもの権利擁護委員」または「子どもの権利擁護委員会」等とすることが適切なものといえる。「臨時委員」の規定からすると、同委員は「特別な事項を調査審議するために必要」と定められているように、必要な専門性や見識をもつ個人であって、よって一定範囲においては独任的な機能も持ちながら職務にあたるものと考えられるし、また自治体既設の子どもオンブズパーソン制度の例からも、簡易迅速な解決を基本として実施する職権調査等の具体的場面では、独任的対処の機能が必要となる。その一方で、合議機関である児童福祉審議会の内部に設置される機関であるから、上述来の社会的養育の子どもにかかわる調査機能に特化した「特別部会」もしくは「専門部会」とも解せられ、完全な独任機関とは言い切れないともいえる。つまるところ、具体的な職権調査等においては独任的機能が尊重されるとともに、機関の基盤的な意思決定等については合議の機関だといえる。したがって、機関の機能の担い方として独任的機能を重視する場合は「子どもの権利擁護委員」となるであろうし、主として合議的機能をもって運営を図ろうとする場合は「子どもの権利擁護委員会」と称することも考えられよう。よって、「委員」とするか「委員会」とするかは、当面においては設置する自治体の状況に応じて一定柔軟に考えることが妥当といえよう。

次に、この機関に与えられる権能は、基本的には児童福祉法に基づく都道府県児童福祉審議会が有するところの、調査審議権の具体的かつ効果的な行使を担うためのものである。

つまりこの機関は、児童福祉法の総則を踏まえた、第8条第6項の積極的な解釈に基づいて、とりわけ子どもの意見を聴くことを重要な責務とすることから、子どもや子どもに関係する個人等からの申立てを受けて、また必要な場合は自己の発意によって、同条第1項、第2項、第5項に基づいて調査権を行使することができる。そのうえで、同条第4項により「関係行政機関に意見を具申する」、すなわち行為の是正を求める勧告を含め、制度の見直しや改善等を促すための懸念表明や提言その他の意見を表明することができる。また、それら意見が関係行政機関において尊重されない等の場合には、同機関は児童福祉審議会に報告・合議の上、知事に対して直接に意見具申できるとすることが妥当である。さらに、自治体既設の子どもオンブズパーソン制度等の積極的な例から学べば、児童福祉審議会に設置される子どもの権利擁護機関においても、重大な事態や案件にかかわって必要な場合は、マスコミ等を通して広く社会に公表することができる権限を条例等により付与することが必要かつ妥当なものといえる。

（３）子どもの権利擁護機関の積極的な特質と役割

子ども権利擁護機関は、子どもの権利の実現のみに関心をもつて、そのためだけに機能するものであり、そのための実効性を確保する上で一般行政権からの独立性が不可欠である。またそうした独立性・第三者性のある立場から子どもの権利擁護を行うためには、子どもの権利にかかわる専門性を備えていることが必須要件となる。ここでいう独立性とは、子どもに対してケアを提供する責務を負っている組織または個人（児童相談所・施設・里親等）と利害関係を持たず、子どもの利益のためだけに行動することができるということである。また第三者性とは、利害対立する当事者間にあって等距離に立つといったような「中立性」を指すのではなく、それら当事者の外部にあって専ら子どもの権利の実現にのみ関心をもつ、という特質を指していることに留意が必要である。

既述の通り、都道府県児童福祉審議会に設置する子ども権利擁護機関の目的は、社会的養護の子どもが生活するあらゆる環境において、すべての子どもの権利が擁護され保障されることを確保することである。したがって、この機関は、子どもの意見表明権の保障（子どもの権利条約 12 条）を通して「子どもの最善の利益」（3 条）の具体化を図るという基本原則に立って、子どもの権利条約に規定されたすべての権利の実現をめざす機関であって、そのために次の機能や役割を担うことが求められる。

- 個別救済（個別具体の子どもの権利の支援や救済にあたる）
- 制度改善（必要な制度改善等について関係機関や首長に提言する）
- 子どもの権利モニタリング（子どもの最善の利益を図るために権利状況を監視する）
- 子どもの権利に関する広報・啓発・教育（子どもの権利擁護機関の広報等も含む）
- 前4項を通しての子どもアドボカシー

これら5つのうち、個別救済および制度改善提言が子ども権利擁護機関の中核的機能と考えられる。子どもの権利擁護機関が制度的な効果を発揮するためには、個別救済で認識した制度の課題に関する制度改善等は、不可欠な機能・役割として位置づけられる。制度に問題があるときには、事後的な個別救済を繰り返すだけでは、子どもの権利救済は実現しないからである。また制度改善機能は、公的な人権機関によってでなければ、有効に機能することは期待できないからである。そのため、北欧の子どもオンブズマン、英国の子どもコミッショナーなどは、制度改善を最も重要な機能・役割として位置づけている。その意味から、都道府県児童福祉審議会に設置される子どもの権利擁護機関においても、制度改善機能が中核的機能と位置づけられる。

さらに、その二つを軸としつつ、それらに付随する機能として、子どもの権利に関する広報・啓発・教育が必要である。その広報等では、まず子どもの権利擁護機関の存在を伝え、子どもや子どもに関係する人々がそれを身近に有効に利用できるようにすることが重要である。それとともに子どもの権利について、子どもの権利条約と児童福祉法に基づいて啓発し、教育・学習の機会を提供することが重要だ。とくに社会的養護の子どもの中には、虐待や貧困等の過酷な経験を繰り返す中で自尊心が低下し、無力感に陥っている者が少なくない。そうした子どもたちがエンパワーし、自信や誇り、権利意識を取り戻していくことがなければ、意見形成や意見表明を行うことは困難である。このような意味での子どものエンパワメントを支援する広報・啓発・教育は、子どもの権利擁護の基盤である。

また子どもの権利侵害の防止・早期発見という観点から、子どもの権利のモニタリング機能も子どもの権利擁護において不可欠である。さらに「自分から声をあげられない子どもの権利」を保障するためには、子どもアドボカシーが不可欠であることが、「新しい社会的養育ビジョン」において指摘されており、子どもの処遇にかかわる様々な状況においてアドボケイトを保障することが求められている。身近なところで、独立性と守秘をもつて、子どもの意見表明を支援する子どもアドボカシーも子どもの権利擁護においては欠くことができないものであるといえる。

第2節 都道府県に設置する子どもの権利擁護機関の制度運営

(1) 子ども権利擁護機関制度の利用者

本章でいう子どもの権利擁護機関は、既述の通り、「社会的養育の子どもに対する児童相談所その他実施機関の対応や措置等にかかわって、子どもの権利を擁護することを目的とする」機関であって、そのために都道府県児童福祉審議会の内部に設置するもので、「自ら積極的に子どもの意見を受け止めて子どもの最善の利益の実現を図ること、そのために調査審議権をより能動的に行使すること」を専らの職務とする機関である。

そこで本制度は、児童相談所その他実施機関の対応や措置等に関して、当事者の子ども自身および子どもに関係する個人等が、何らかの苦情や不服、異議や疑義等がある場合に、必要な調査その他の適正なる対処（行為の是正や制度の改善等）を求めて苦情等を申し立

ることができるものとし、この申立てを受けて必要な調査等に当たり勧告その他の意見表明を行う公的機関として、都道府県児童福祉審議会に子どもの権利擁護機関を設置するものである。

この制度運営においては、申立てることのできる個人等（これをここでは「制度の利用者」としている）は、上述の設置目的等からして、ある程度の範囲に特定しうるものといえる。ただし、利用者の間口は、できるだけ広げて設ける必要がある。なぜなら、子どもが受ける人権侵害は虐待や体罰等の事例から明らかなように身近なおとなから及ぼされやすいという固有性があるからである。また、本制度が都道府県の制度であることから、当該子どもが在住もしくは通学等する基礎自治体の機関も利用できる制度とすることが妥当である。そこで本制度の利用者としては、次のものが考えられる。

- ①措置や対応を受けた・受けようとする当事者の子ども
- ②当該子どもの保護者
- ③その他当該子どもに関係する個人
- ④その措置に関係する基礎自治体の実施機関
- ⑤当該基礎自治体の要保護児童対策地域協議会
- ⑥当該基礎自治体の条例等で子どもの権利擁護に責務を負う附属機関その他の機関
- ⑦弁護士会
- ⑧子どもの権利の実現に取り組む民間機関等

（２）子ども権利擁護機関の構成と事務局の体制

子どもの権利にかかわる公的第三者機関の構成としては、例えば北欧の子どもオンブズマンや英国の子どもコミッショナーなどに見られるように、欧米の制度では一般に、議会や行政府から任命された１名の機関の長（オンブズマン等）が強力な権限をもつ独任制の機関であることから、機関の構成に際しても、自ら多様な専門分野から必要な人材を登用してスタッフを組織する。他方で、ここで提言する子どもの権利擁護機関は、既述の通り合議の機関を基盤とすることから、そのような機関構成はいささか困難である。そこで日本の自治体で既設の子どもオンブズパーソン等の制度を参考とすることが妥当である。それらの制度では、機関の独立性と第三者性、そして専門性を担保する観点から、後述するように機関の目的や職務、権限等とともに、機関の構成員についても条例等で定めている。

具体的には、都道府県児童福祉審議会において設置する子どもの権利擁護機関においては、既述の通り知事が２名～５名程度の「臨時委員」を委嘱して構成するものとして、その下で委員の職務を補助するスタッフの配置が必要である。そのスタッフは、機関に寄せられる相談や申立てへの対応、また調査の実施における補助者としての役割を担う「調査相談専門員」等がまず必要である。このスタッフにはその職務に必要な、とりわけ子どもの権利にかかわる専門性が不可欠であり、パリ原則がいう「機関構成員の多元性」にも留

意して、専門とする分野、世代や性別等ができるだけ多様であることが求められる。こうした専任スタッフの配置人数は人口規模にもよるが、自治体既設の子どもオンブズパーソン制度のうち政令市や県では5人程度が常駐配置されている。

この相談や調査等の職務を担う専任スタッフのほかに、附属機関の事務局を担当するスタッフが必要である。附属機関の地方自治法上の位置づけから、外部のプロパー等を登用すると想定される上述のスタッフが事務局を担当することは、原則的にできないものと解せられるし、また事務局は議会对応等も求められることから、議会の予算委員会等で答弁できる職位の行政職員を事務局責任者として配置することが妥当といえる。ただし、こうした事務局担当者は行政職員であることから、相談や調査等の機関の独立性や第三者性にかかわる職務には直接関与しないこと、そのうえで機関の委員の命に服してその職務を補助すること、さらに他の一般行政事務を兼務することなく子どもの権利擁護機関事務局の専任職員とすること、これら三つが不可欠な要件となる。ちなみに川崎市や川西市等のオンブズパーソン制度でも事務局はそうのように位置づけられている。事務局担当職員は、そうした行政職員としての立場と見識をもって、児童福祉法や条例等に忠実に服務することにより「条例の番人」としての役割が求められる。

（３）子どもの権利擁護機関の会議運営と自律権

都道府県児童福祉審議会に設置する子どもの権利擁護機関は、地方自治法上の附属機関であるから、基本的には合議の機関となる。自治体既設の子どもオンブズパーソン制度も同様に附属機関として設置されており、その先進的な例にならって、この権利擁護機関においても会議運営等を工夫して、第三者機関としての特質を発揮することが求められる。そこでこの機関においても、附属機関としての合議を行う原則公開の会議を定例的に開催するとともに、実際のケース対応については、機関を構成する委員とスタッフが参加する原則非公開の協議・検討の場を定例的にもつことが肝要である。つまり、機関の運営や方針等の重要事項を専ら扱う合議をベースとして、具体的なケース対応については各ケースを担当する委員の独任性を尊重しつつ、必要な協議を行い適切な対処を図るのである。

その際、重要なことは、それら会議や協議の運営等に関する詳細規程については、合議により決定して要綱等に定めるものとし、そうした会議運営によって、子どもの権利擁護を担う公的第三者機関として不可欠な自律権を実質的に確保することである。

なお、この合議とケース対応に必要な協議等をどの程度の頻度で開催するかは、自治体の規模や委員の人数、受け付ける案件数により異なるであろうが、個別救済および制度改善という中核的機能を実質的に果たすことができる体制を期することが不可欠であり、形式的な審議にとどまることがないよう、実質的な機能を担保することが重要である。

（４）子どもの権利擁護機関を設置する地方自治体条例の制定

以上に述べてきた子どもの権利擁護機関を都道府県児童福祉審議会の内部に設置し、子

どもの最善の利益を図るうえで不可欠な、独立性と第三者性、専門性を有する機関として有効に機能させるためには、児童福祉審議会を設置する条例を改めて整備することが必要となる。その際には、とくに次の諸点が重要不可欠である。

- ① 児童福祉審議会について、改正児童福祉法の第1条および第2条を一般原則として、第8条が定める責務等の履行を目的として設置する機関として、条例上において明示する必要がある。そのために、従前において附属機関の設置を一括して定めた条例による設置または社会福祉審議会の部会とする設置については、改めて児童福祉審議会の独自の設置条例を制定する必要がある。
- ② 前項①の児童福祉審議会設置条例においては、児童福祉審議会に、社会的養育の子どもの権利擁護を担う公的第三者機関として、子ども権利擁護機関を設置することを定め、その設置の目的（児童福祉審議会が、社会的養育の子どもの権利擁護に関して、児童福祉法第8条に定められた自らの機能と役割を具体的かつ効果的に履行するため）、設置の手続き（児童福祉法第9条第2項の規定に基づき首長が委嘱する等）、子ども権利擁護委員の資格要件（次項③の責務等を担う上で必要な、子どもの権利の擁護者としての専門性および人格要件その他）が規定される必要がある。
- ③ 前項②を踏まえ、子ども権利擁護委員の責務と職務事項、職務権限について、条例上に明文規定される必要がある。責務としては、前項に挙げた「設置の目的」に照らして、児童福祉法第1条、第2条に基づく「社会的養育の子どもの権利を擁護する公的第三者であること」が明示される必要がある。それを踏まえて、職務事項としては、
1）社会的養育の子どもの措置等に関する苦情等の申立てを受ける。2）当該子どもの権利救済のために必要な調査等を実施する。3）調査等の結果に基づき関係する実施機関に対して行為の是正や制度の改善等を求める。4）その他、社会的養育の子どもの権利擁護に必要な調査や研究、広報・啓発・教育およびモニタリング等を行う。
そして、職務権限としては、調査権、自己発意権、勧告・意見表明権、公表権等が不可欠なものとして条例上に位置づけられなければならない。
- ④ 子ども権利擁護機関に対する申立ての対象となる事項（児童相談所その他都道府県の実施機関による措置等に関する事項）および申し立てることのできる利用者（上記（1）の①～⑧）について、条例上に明文規定される必要がある。
- ⑤ 前々項③でいう子ども権利擁護機関の責務と職務、職務権限に対応して求められる実施機関の責務として、子ども権利擁護機関に対する独立性尊重義務、その調査等に対する積極的な協力援助義務、勧告その他の意見表明に対する積極的な応答義務等について、条例上に明文規定される必要がある。
- ⑥ 子ども権利擁護機関がその職務権限を行使する際の手続き等について、職務のうちの一部の業務については民間機関等に委託することができることを含めて、条例で定める必要がある。

- ⑦ 子ども権利擁護機関の活動に関係して行う必要のある、児童福祉審議会としての合議事項について、また、設置者（首長）に対する、子ども権利擁護機関の活動に関する年次報告等の手続きと内容について、条例で定めることが必要である。

第3節 都道府県における子ども権利擁護機関の活動

（１）子ども権利擁護機関の中核的機能と付随的機能

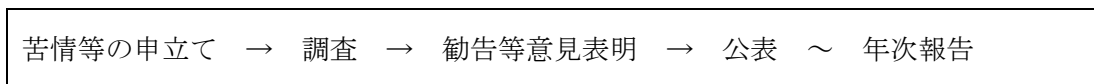
子ども権利擁護機関が担う機能は、既に述べたように個別救済、制度改善、モニタリング、広報・啓発・教育、これらを通してのアドボカシーである。子ども権利擁護機関は、上に述べた制度の基本的な枠組みを前提に、改めていえば、社会的養護の子ども本人その他関係する個人等からの苦情等の申立てを受けて、必要な調査その他の対処を行う機関であって、それらを通して、社会的養護の子どもについて、主として子どもの権利の個別救済および制度改善の機能と役割を担う機関と定義される。

以上の検討を踏まえれば、子ども権利擁護機関の職務における中核的機能と付随的機能を以下のように示すことができる。

表9-1 「子ども権利擁護機関」概容：職務を構成する中核機能と付随的機能

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 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 首長に対する意見表明・報告
付随的機能	相談対応 調整活動 子どもの権利に関するモニタリング、広報・啓発・教育 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）

次に、子どもの権利擁護機関の最も中核的な機能や役割を簡潔に示せば、次のような概念図になる。この流れに沿って、この機関が子どもの権利擁護の公的第三者機関として、どのように機能を発揮し役割を果たしていくのか、以下にシミュレーションする。



（２）「苦情等の申立て」を受けての活動

例えば児童相談所における子どもに対する対応や措置が不適切であると思料される場合、その子どもと関係する機関は、子どものアドボケイトとして、子ども権利擁護機関に対してその対応や措置についての「苦情等の申立て」をすることになる。子ども権利擁護機関は、この申立てを受けて、子どもの権利の観点から十分な審議を通しての適切な判断と対

応を行うこととなる。このような子どもの権利を基盤とする対応を通して、子どもは「(個人的・私的な問題だから)我慢するしかない」などと思っていた事態が、じつは他の子どもの権利にも関係する社会的・公共的な意味を含むものでもあること——つまりは自分の訴えが社会的・公共的な意義をもつこと——に気づくのである。そうして子どもは、問題の打開や解決に参加する主体——第三者機関をはじめ関係する人々とのパートナーシップによる相互・共同の主体——として、自己有用感や自己効力感、自己肯定感を回復する契機を見出していく。そこに「子どものエンパワメント」が成り立つわけである。この子どもの主体の回復、すなわちエンパワメントこそが、子どもの権利擁護を使命とする機関がすべからくめざすべきところの「子どもの救済」である。

苦情等の申立ては、上述の通り、「児童相談所その他都道府県の実施機関による措置」に関して行うことのできるものであるから、その申立ては、大別すれば2つになる。1つは実施機関の措置に過誤があるとする場合、もう1つは実施機関または実施機関の措置が基づくところの制度(明文規定のみならず慣例的な内規等も含め)に問題があるとする場合である。前者の場合は実施機関に行為等の是正を求めるものとなり、後者の場合は制度改善を求めるものとなるが、いずれであっても、「実施機関による措置」が申立ての対象となるわけであるから、そういう個別具体の措置を前提とせずに制度改善のみを求める申立ては、ここでは想定することはできない。また、実施機関による措置に関する苦情等の申立てであるから、この申立ては、公的第三者機関たる子ども権利擁護機関に対して直接行うものとして位置づけられることによって、制度の第三者的な意義が具現される。

(3)「申立て」受付に付随する「相談」の活動

「苦情等の申立て」は、これまでの自治体既設の子どもオンブズパーソン制度の調査からも明らかなように、最初から明確な申立ての意思や意図をもって行われるものばかりではない。そのために多くの自治体の制度で、申立てに先立つ問い合わせや情報提供等が「相談」として位置づけられている。したがって、子どもの権利擁護機関がどこまで広く相談を受け付けるかについては検討を要するが、この機関においても「申立て」に付随する機能として、一定の相談対応の活動が不可欠となることを前提としなければならない。

なお、自治体既設制度の中には、こうした申立ては首長に対して行うものとして、申立てを受けた首長が必要と判断すれば権利擁護機関に調査を諮問する(すなわち権利擁護機関に直接の申立てはできない)とする制度も一部に見られる。しかしそうした制度では、申立てに付随する相談が困難となり、申立てようとする個人等の意思が疎外されることも考えられるなど、権利擁護機関としての第三者性や独立性が損なわれることが懸念される。

(4)「相談」の対象となる範囲と継続的な「相談」や「調整」の扱い

「苦情等の申立て」は、当初から申立ての意思等が明確であったとしても、それが制度改善に妥当する申立てか否かを当初段階で判断するのは困難であるから、この「苦情等の

申立て」を「制度改善」のみに限定して受け付けるということもまた困難である。これを前項および前々項と併せて考慮するならば、個別具体の「実施機関の措置」に関する内容であれば、すべて「苦情等の申立て」の対象となりうるのであって、それゆえ、それらは子ども権利擁護機関が受け付ける「相談」の範囲に入るだろう。

また、「苦情等の申立て」を受けて直ちに「調査」に着手できるかといえ、その実施の可否についての検討と判断が手続的にも実質的にも必要となるだろう（例えば既設自治体の制度では「申立て事項の審査」を何らか行うものが少なくない）。その結果、「調査不実施」と判断されたケースは、引き続き相談案件として扱われる中で、相談者が希望すれば「調整」の対象ともなる。この子ども権利擁護機関においては、こうした継続的な「相談」や「調整」のケースをどこまで扱うか十分な検討を要するが、この機関が広域自治体において社会的養護の子どもを対象とすることを考慮すれば、それら継続的な相談や調整には相応の期間を要するものと考えられる。そこで本制度では、調査対象から外れたケースは、条例上の明示的な規定に則って、これをアドボカシーセンターに業務委託して、継続的な相談や調整にあたることを想定している（後述）。

（５）「申立て事項」の簡易迅速な審査

「苦情等の申立て」を受けると、その申立て事項を審査する。この審査は、速やかな権利救済を図るために簡易迅速に行うことを原則として、条例の規定に照らして、子ども権利擁護機関の責務や職務に該当するか否か、申立てることのできる事項か否か、等について判断するものとなる。また、この審査は子どもの権利救済機関の合議で行うのか、主担当委員の独任により行うのかは、制度設計において検討を要するものとなるが、いずれの場合であっても、速やかに権利救済を図るために簡易迅速に審査することが基本となる。

（６）独任的対処を原則とする調査の実施

審査の結果、「調査妥当」と判断すれば、職権を行使して調査に着手することになる。その実施の可否の判断は合議により行うことも考えられるが、それを具体的に実施する段階では、調査という職務の性格からして、原則としては、子ども権利擁護機関を構成する委員の１名が主担当となっていくことになる。主担当委員のイニシアティブのもと他の委員やスタッフが必要な協力に当たり案件を処理していくスタイルである。こうした調査における独任的対処は迅速な問題解決すなわち権利救済を図ろうとするものであって、これは権利擁護にかかわる公的第三者機関の重要な特質をなすものといえる。

なお、都道府県児童福祉審議会に対する今回の調査では、専門性の高い委員の委嘱に多くの自治体が困難を感じている現状も見られることから、そうした現状にある程度応じた制度運営として、子どもの権利擁護機関の委員の構成によっては、合議をベースに「調査相談専門員」等のスタッフに対するスーパーバイザーとしての機能を発揮して、子どもの権利擁護機関としての職務の遂行を図ることも考えられる。ただし、個別救済および制度

改善という中核的機能を実質的に果たすことのできる体制でなければならない。

（７）自己発意調査の実施

こうした苦情等の申立てに関係して寄せられる相談の中には、内容的には調査妥当と考えられる事案であったとしても相談を寄せてきた本人が匿名を希望していたり、申立人となることが諸般の事情から困難であったりする場合もある。また、いくつかの相談やマスコミ情報等をつなぎ合わせてみれば実施機関の措置等に子どもの権利侵害の現状が受け止められる場合もある。それらを放置することは子どもの権利擁護機関の責務に反することであるから、そのようなケースにおいては、子ども権利擁護機関の自己発意により、調査を実施することが必要となる。

（８）勧告や提言その他の意見表明

職権調査の結果、実施機関の行為の是正等を求める勧告や制度改善を求める提言その他の意見表明が、児童福祉法第８条に根拠をもつ職務として、また条例上の規定に則る職権の行使として、関係する実施機関に対して直接行われることになる。ただし、そのような職権行使には当たらないとの調査結果となった場合には「調査結果の通知」といった手続きがとられることになる。その際、それらの勧告や提言その他の意見表明は、関係する実施機関に対して、直接に行うものと位置づけることが重要である。これは権利擁護機関としての独立性・第三者性を実質的に担保するために不可欠な要件である。

ちなみに、自治体既設制度では、関係する実施機関に対する直接的な職権としての勧告等ではなく、首長に対して調査結果を報告（答申）することのみを課する制度も見られるが、そうした場合は権利擁護にかかわる公的第三者機関としての独立性・第三者性が相当に損なわれるとともに、実施機関に対する効果も相当に低くなると懸念される。

（９）知事に対する意見表明と公表

前項の「勧告」や「提言」等の意見表明が実施機関に対して行われた場合、それに対する「応答義務」ないし「報告義務」が、条例によって当該の実施機関に課せられることになる。そのうえで、その応答等が不十分な場合、すなわち実施機関において適切な対応がなされず当該子どもの救済が図られないような場合は、それを放置することは子ども権利機関の責務違反となるから、そこで直接首長に対しても意見表明を行い、さらに必要ならば、個人情報保護に十分留意の上個別案件も含め、広く社会に対して公表できる——とすることが妥当だといえる。

ここでいう「公表権」の意義は、北欧起源の子どもオンブズマンが「子どもの権利の擁護者」、「子どもの代弁者」、そして「公的良心の喚起者」と位置づけられていることから、公表権を通して市民世論に直接訴える、とともに市民世論の支持を広く得ることを通して、その公的第三者機関としての権威や説得力をより高からしめるという主旨であり、きわめ

て重要な権能だといえる。

なお、知事は当該実施機関の長であり、かつ児童福祉審議会・子ども権利擁護機関の設置者であるから、その趣旨を踏まえ、知事に報告等を行う場合は、子ども権利擁護委員が児童福祉審議会に報告し、その合議を経て行うことも考えられる。ただし、公表権に関しては、これは一定独立性をもつ公的第三者機関の実質的な権限であることから、子ども権利擁護機関の合議（既設自治体のオンブズパーソン制度では「全会一致」を課しているものもある）によって行うことが妥当である。

（10）子どもの権利擁護機関としての年次報告

子ども権利擁護機関は、その責務や職務の履行状況について、設置者である知事に対して年次的に書面をもって報告することが、条例によって義務付けられる。この年次報告の意義は、知事の附属機関（児童福祉審議会）の構成員として、専ら社会的養育の子どもの措置等にかかわる権利擁護に特化された役割に関する活動の状況を報告するものである。それゆえ手続的には児童福祉審議会の合議を経て首長に報告することが妥当といえる。報告内容としては、当該年次の活動報告の一環として、中長期的な制度改善の提言や本制度のより効果的な運営を図るための条件整備等に関する要請や提案も含まれる。

また、この年次報告は、広く子どもを含む一般市民に対しても行われるべきものである。ことに本制度の対象となる社会的養育の子どもとそれに関係する個人や機関に対しては、本制度の広報・啓発および子どもの権利に関する教育・学習を促進する一環として、この年次報告を位置づけることが重要である。これについては上述（４）とも関連付けて、子どもアドボカシーセンターとの計画的かつ継続的な連携を図ることが考えられる。

（11）副次的機能の外部機関への委託

以上に述べてきたように、子ども権利擁護機関は、実施機関に対する調査とそれに基づく勧告等の意見表明を中核的な機能とし、もって子どもの権利の個別救済と子どもの権利にかかわる制度改善の役割を担うものである。したがって、子どもの権利擁護の公的第三者機関として必要な子どもの権利に関するモニタリング、広報・啓発・教育、そしてそれらに関連するアドボカシーについては、やや副次的な機能として位置づくことになる。そこで、この三つの機能については、外部機関に委託するものとして、その受託機関として子どもアドボカシーセンターを設置することが適切である。

自治体既設の子どもオンブズパーソン制度では、とくに調査実施過程における専門的事項に関する鑑定等を外部の専門機関に委託できるとしている。そうした例も参考にしながら、同時に広域自治体の制度を十分に考慮して、子ども権利擁護機関がその職責を果たす上で必要な機能のうち副次的な部分については、外部機関への委託等を検討する必要がある。とくに計画的に実施する必要のあるモニタリングや広報活動等は、広域自治体の規模を考えると、現状では外部機関との積極的な連携等を要する部分と考えられる。

ただし、外部機関への委託・連携によって公的第三者機関としての中核的な機能の形骸化を招くことがあったり、その第三者性・独立性が損なわれたりしてはならず、委託・連携が可能な事項は、条例等で予め特定しておくことが必要である。そこで、子ども権利擁護機関が外部機関に委託し連携できる事項としては、次の4つが考えられる。

- ① 調査実施等において鑑定等を要する専門的事項
- ② 本制度の対象となる子どもその他の想定利用者に対する本制度の広報・啓発、それに伴う子どもの権利に関する教育・学習プログラムの提供や実施等
- ③ 社会的養護の子どもの権利状況に関する定期的・計画的なモニタリング活動
- ④ 調査には至らなかったケースで継続的な相談等を要するケースへの対応

これらの委託先については、①は大学その他の研究機関など一定多様な専門機関が想定される。②については「社会的養育」の子どもに関係する基礎自治体の実施機関とともに、「子どもアドボカシーセンター」など子どもの権利に関する専門性をもつ民間機関が考えられる。③④については、専門性とともに第三者的な独立性を保持する機関でなければ役割を果たすことが困難であることから、「子どもアドボカシーセンター」への委託が適切である。また、②③④は機能的には連関する部分が少なくないことから、これらを一連の業務として委託することも考えられる。

また、このような委託・連携は、実質的には子ども権利擁護機関が主体となって、委託・連携の内容や条件、その委託相手を選定して行うものであるが、上の①～④の大部分は有償の業務委託として行うことが相当と考えられるから、条例等で委託の方法や手続きについて定めておく必要がある。とりわけ、②や③は複数年次にわたる計画のもと継続的に実施することで効果を期する性格の業務であるから、その業務委託契約は子ども権利擁護機関および児童福祉審議会の合議を踏まえて、実施機関で扱うことが望ましい。

第4節 都道府県に子どもの権利擁護機関を設置するに当たって国の役割

以上の提案は、もとより「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」に資するためのものである。その実現には国の役割がきわめて重要である。

まず、都道府県が地方自治の重要な子ども施策として、こうした仕組みを具体的にかたちづくっていくには、地方自治体条例の制定が不可欠であり、そのためのガイドライン等を丁寧に策定して伝えることが、国には求められる。

その際には、児童福祉法の2016年改正において子どもの権利条約を明確に位置づけたことの積極的な意義を地方自治体と共有するとともに、その改正に基づく児童福祉法の精神を地方自治の根幹に位置づけ、もって子どもの福祉の権利をより具体的に実現していくことができるよう、地方自治体に対して必要な支援を図ることが国には求められる。

また、国連子どもの権利委員会は、都道府県における地方オンブズマンの設立を促進す

るよう繰り返し日本に勧告する中で、とくに「適切な人材と財源を供給し、子どもが利用しやすいものとするよう確保すること」（2004 対日総括所見、外務省訳）など、子どもの権利をめぐる日本の現状を踏まえたうえで、国の地方自治体に対する積極的な支援策を求めている。「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」の具体化に当たっては、こうした国際社会からの要請を確かに受け止めることが重要である。

付言すれば、国連子どもの権利委員会は日本に対して次のようにも勧告している。すなわち「児童の権利の実現のために行われる全ての活動を、国・都道府県・市町村レベルにおいて効果的に調整するための、明確な権限と十分な人的・財政的資源を有する適切な国内メカニズムを構築すること、及び、児童の権利の実現に携わる市民社会組織との継続的な意見交換と調整を確立することを勧告する。」（2010 対日総括所見、外務省訳）

本章の提案が、これら勧告に対する建設的な応答へとつながることを心から期待する。

第9章 民間団体等を活用して設置する子どもアドボカシーセンターの組織と機能

第1節 子どもアドボカシーセンターの設置

(1) 子どもアドボカシーセンターの目的と必要性

子どもアドボカシーセンターは、社会的養護の子どもが安心していつでも相談でき、施設や里親、児童相談所等関係機関への意見表明支援や代弁、都道府県児童福祉審議会の下に設置された子どもの権利擁護機関への申立支援を行う独立した立場のアドボカシーを行う機関を整備し、子どもの意見表明権を通じて子どもの権利を保障することを目的とする。

権利擁護を実効性のあるものにするためには、子どもたちがアクセスしやすく利用しやすいものでなければならない。また社会的養護の子どもたちの権利に関するモニタリングやエンパワメントのためには、アウトリーチが不可欠である。閉鎖的な施設で生活していたり、障害や年齢のために自ら声をあげることが困難だったり、貧困や虐待等様々な権利侵害を経験してくる中で自尊心が低下し無力感を感じている子どもたちの声は、権利擁護機関の側からアウトリーチを行い、子どもたちとの信頼関係を構築し、子どものエンパワメントを支援する取り組みがなければ、聞き取ることはできない。

こうした状況を踏まえるならば、子どもの権利擁護委員会を設置しても、丁寧な広報・啓発・教育及び意見表明支援を行わなければ、子どもからの相談や申し立て申し立てがほとんどない状態になることが懸念される。こうした意味から、都道府県児童福祉審議会に設置された子ども権利擁護機関を実効性のあるものにし、社会的養護の子どもの権利擁護を確かなものにするために、子どもたちにとってアクセスしやすく、アウトリーチが行われ、申し立て支援を含むアドボカシーを提供することができる仕組みを子ども権利擁護機関の内部に整備するか、これらを新たな機関を創設することが必要である。新たな機関として構想するのが子どもアドボカシーセンターである。

(2) 子どもアドボカシーセンターの機能

前章で述べた子ども権利擁護機関の機能のうち、権利に関する啓発・教育・広報、権利に関するモニタリング、アドボカシーの3つの機能を担うことが想定されている。具体的には、以下の3つの事業を行うこととなる。

① 権利啓発事業

社会的養護の子ども・養育者・関係機関などに対して子どもの権利に関する権利教育研修を行う。アドボカシーセンターの役割・子どもの権利擁護委員への申し立ての方法を広報する。

② 訪問アドボカシー事業（定期訪問面接事業）

代替養育の子ども全員に対する定期訪問と定期的面接（措置時+2か月に1回程度）によりモニタリングを行う。さらに必要に応じて、傾聴、権利に関する啓発、情報提供・意見形成支援を行ない個別アドボカシーにつなぐ。

③個別アドボカシー事業

①・②を踏まえて周知した電話・SNS・はがき・来所により相談・申し立てがあった場合、または②の定期訪問面接により本人が希望する場合に行う。傾聴、権利に関する啓発、情報提供・意見形成支援に加えて、子ども権利擁護委員への申し立て支援を含めて関係機関への意見表明支援・代弁・代理を行う。

（３）子どもアドボカシーセンターの設置方法

国（厚生労働省）は「児童虐待・DV対策等総合支援事業」（平成29年度予算 154億円）の一環として、「子どもアドボカシーセンター事業」を新設する。子どもアドボカシーセンターは、児童福祉施設や里親宅等への訪問アドボカシー事業及び都道府県児童福祉審議会の下に設置された子ども権利擁護機関への申立支援を含む個別アドボカシー事業の実施が中核的機能となる。相談、調査、申立支援を可能にするため、児童家庭支援センターを子どもアドボカシーセンターとして指定する。ただし、独立性を担保するため、子どもアドボカシーセンター事業を行う児童家庭支援センターは、専ら子どもアドボカシーセンター事業のみを行い、他の事業は行わないものとする。子どもアドボカシーセンターは、人口比を考慮して設置する。各センターには、子どもアドボカシーガイドラインに基づいたアドボカシースーパーバイザー研修を修了したセンター長（管理職）およびアドボカシー研修を経たアドボケイトを配置する。

この事業は、子どもに対してアドボケイトを提供する責務を負っている組織または個人（児童相談所・施設・里親等）からの独立性をもって、子どもの利益のためだけに活動しなければならない。そのために、都道府県はこの事業を、社会的養護児童へのサービス提供機関からの独立性があり、上記の事業を適切に実施できる専門性を持ち、さらに次章で詳述する「子どもアドボカシーガイドライン」に基づいたアドボカシーを提供することができる機関に委託して実施する。具体的には、子どもの権利のために活動しているNPO法人、社団法人、社会福祉法人、弁護士会、大学、社会福祉協議会等が想定される。

第2節 権利啓発事業

（１）事業目的

子ども権利擁護委員及び子どもアドボカシーセンターの役割や相談・申し立て方法等について子どもに対して伝えること及び子どもが自分自身の権利を認識しエンパワーできるように支援することが中核的業務である。児童相談所職員・児童福祉施設職員・里親などの関係者に、子どもの権利及び子ども権利擁護委員・子どもアドボカシーセンターの役割に関して広報・啓発を行うことも必要である。整理すれば以下ようになる。

- ① 子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターの広報（すべての社会的養護の子ども及び関係するおとな）

- ② 子どもの権利に関する啓発（児童相談所職員・児童福祉施設職員・里親等、関係するおとな）
- ③ 子どもの権利に関する教育（主として代替養育の子ども）

権利やニーズを主張するためには、子ども自身が自らの権利について認識していることが不可欠である。措置後の子どもたちには、「子どもの権利ノート」や児童福祉司の訪問面接によって権利について説明がなされるが、一時保護所や契約により障害児施設に入所した子どもには権利ノートが配布されていない自治体がある。

また、措置された子どもたちであっても、権利ノートの配布と説明が入所時のみであり、児童福祉司の訪問も年に1回に留まっている自治体が少なくない。このように、子ども自身が権利を自分のものとして理解する機会は現在限定的である。とりわけ社会的養護の子どもたちは、被虐待経験や過酷な生活環境によって、権利意識の源泉である自尊感情が低下し、無力感や自己否定感を抱え込んでいるという背景がある。権利を子ども自身のものと理解し、権利侵害等が生じた際には外部に助けを求められる手段・方法を啓発する必要がある。そのために、子どもの権利に関する教育が子どもの権利擁護の基盤となる。

自治体が設置する権利擁護機関では、学校の全校集会・クラスでの権利学習開催・認知度アンケート・カードの配布等を通じて権利・広報活動を積極的に行っており、そのときに渡されたカードから電話相談に至っていた。このような積極的な権利啓発・広報活動が子どもからの相談を高める要素として重要である。

（２）事業の実施方法

①対象別権利啓発プログラムの実施

【幼児～小学生（障害児含む）】

20名以内を対象に、理解度に応じたプログラムを行う（例：幼児用、小学生用、中高生用、障害児用、養育者・関係者用）。各団体がもっているプログラムによって子どもの権利条約の理解を体験しながら理解できるものが望ましい。さらに、障害者権利条約、女子差別撤廃条約も対象に応じてプログラムに盛り込む。

（実践例：子ども情報研究センターが提供している「子どものけんりスタンプラリー」、CAPプログラム等の実施）

【中高生・障害のある子ども】

社会的養護経験者／障害当事者による自己の経験を語ってもらいながら、自己の「権利」を考えてもらうワークショップを行う。

ピアのアドボケイトは、子どもたちにとって自分の権利を大切にして将来のように生きていったらいいのかを示してくれるロールモデルであり、貴重な経験知を伝えてくれる存在である。そもそも社会に起因する権利侵害の現実とそれを変革するための視点や実践、その中での当事者としての生き方については、当事者が主体となって伝えるか、当事者の

声に耳を傾けなければ理解することができない。そのため、アドボケイトの養成、サービス導入から実践に至る一連の過程で、児童養護施設経験者や障害者自立生活センターのピアカウンセラー等、障害児の権利擁護に関わる障害当事者と協働していくことが必要不可欠である。権利に関する啓発の目標は、本人にもたらされている差別や不平等が社会構造に起因していることについて、対話やロールプレイを通して子ども本人の気づきを促すことである。

（実践例：C V V等の当事者団体プログラム・障害者自立生活センターによる障害当事者による障害平等研修。）

②子どもアドボカシーセンター・子ども権利擁護機関の役割広報

「子どもの権利ノート」に子どもアドボカシーセンターおよび子どもの権利擁護委員の役割とアクセス方法について記載し相談用のはがきを挿入するとともに、リーフレット・ポスター・カード等を作成して児童相談所、要保護児童対策地域協議会等を通して子どもおよび関係するおとなに配布する。

また子どもに対して、上記①のプログラム終了後にアドボカシーセンターおよび子どもの権利擁護委員の説明を行う。アクセス方法、電話やはがきでアクセスした場合・公式な申し立ての場合の模擬相談を用いてプロセスを理解できる内容とする。

また児童相談所職員・施設職員・里親等にも研修プログラムとして子どもの権利および子どもの権利擁護委員・子どもアドボカシーセンターの役割を伝える。年1回は子どもの権利研修を受けることを養育者の資格要件になるような仕組みが望まれる。

なお子ども・関係者が集まる機会（里子の集まる機会、里親会、施設の子どもの自治会、施設の職員会、要保護児童対策協議会等）に時間調整の上出向いて実施することが想定される。

（実事例：ある公的権利擁護機関が一時保護所・児童養護施設で実施＞）

第3節 訪問アドボカシー事業

（1）事業目的

代替養育の子ども全員に対する定期訪問及び定期面接（措置時及び2か月に1回程度）により、権利に関するモニタリングを行い、子どもの権利侵害の早期発見や予防を目的とする。これを定期面接については「全員面接」とする。また全員面接により、子どもとの信頼関係を構築し、子ども権利擁護委員及び子どもアドボカシーセンターの役割を知らせることで、子どもたちが相談につながる契機となることを目指す。

児童福祉審議会調査及び自治体の権利擁護機関調査では、社会的養護の子どもからの相談はほとんどなく、相談を「待つ」姿勢では申し立てはおろか相談の事案は出てこないことが懸念される。そのため積極的なアウトリーチ活動を行う必要がある。また調査では、児童館や学校で出張相談を行っている権利擁護機関がありそのような機関では、子ども本

人からの相談が最も多かった。

個別の面接としては、すでに児童福祉司の面接が行われている。この面接は子どもの家庭復帰や自立支援などの目的があって行われている。しかし、この面接では児童相談所のケースワークに対する不満を述べられないこと、権利擁護の視点に特化して行われていないこと、年に1回程度であるという限界が存在する。アドボカシーセンターはこのような限界が存在せず、子どもが児童相談所等に対する不満を話し易くなる。さらに、定期的な訪問によって、権利侵害を早期に発見するモニタリング機能も期待できる。

特に、本来代弁役割を担うべき保護者と離れて暮らしているという社会的障壁に加えて、障害がある子どもや乳幼児にとっては相談にアクセスすることが困難であるという障壁も存在する。したがって、本事業は声をあげにくい子どもたちへの配慮として実施すべきである。

（２）事業の実施場所・時間

一時保護入所直後や施設／里親に委託された直後は、子どもは不安定な気持ちで過ごしていることが多い。一時保護が行われた時点で、児童相談所からの申請を受けて担当アドボケイトが子どもとの初期面接の計画を策定し、早期に子どもの思いを聴き、子どもアドボカシーを行う。こうした活動が、結果として、子どもの不安感の軽減と自身の思いの発露を促しながら、施設等での生活がより安心できるようになることにつながることを期待される。

その後は定期的には2か月に1回面接を行うが、それ以外でも電話等で相談できることを伝える。一時保護所の場合は、措置延長ごとに1回ずつ実施する。原則アドボケイト1名が、子ども本人が望む場所で面接を行う。1名につき1時間程度（障害があり観察が必要となる、非指示型アドボカシーの場合は3時間程度）を目安とする。

（３）プロセス

本事業は子ども中心の支援である。すなわち子どもの意思や選択権を尊重する。したがって、面接を希望しない子どもの声も真摯に受け止め、子どもの意思に反して面接を行わない。ただし、担当アドボケイトを変える、またはグループ面接にする、外出を共にする、観察を行うなどの選択肢を子どもに確認するなどの工夫を行い、可能な限り実施できるようにする。

具体的な定期訪問面接のプロセスは図9-1の通りである。以下、各プロセスについて説明する。



図 9－1 定期訪問面接のプロセス

ア 事前通知

面接の前に、前述の権利啓発のワークショップを行い、子どもに面接のイメージをもっておいてもらう。

イ 時間調整

子どもや養育者の都合に合わせた時間帯に伺う。

ウ 説明

訪問したら、自己紹介、子どもの権利、アドケイトの説明（役割・守秘・記録・伝達方法）について説明する。

エ 関係構築の遊び等

カードゲームや絵描き、折り紙、塗り絵などをしながら心理的距離を縮めようと努力する。乳幼児や非指示型アドボカシーの場合は、1～2回目はこの段階で終了し、観察で終了しても良い（権利擁護機関調査での出張相談はこのような仕掛けがなされていた。英国の訪問アドボケイトも同様である）。

オ 状況把握

施設や里親宅、児童相談所のケースワークへの困りごとがないか訊ねる。

アドボケイトに指示することが難しい子どもの場合、非指示型アプローチ（観察・人権アプローチ）を行い、具体的に伝えたいことや解決してほしいことが出てきた場合には個別アドボカシーへ移行する（可能な限り、同じ人が対応）。観察がさらに必要な場合は追加面接を行う。

第4節 全員面接の代替案

（1）対象の限定及び実施方法の変更

① 代替案の概要

本提言では、代替養育の子ども全員への措置時及び2か月に一回の訪問面接を行う全員面接を構想したが、児童養護施設・里親等で養育を受けている子どもが約4万5千人、障害児施設で生活している子どもが約3万3千人、一時保護所に入所している子どもが年間約2万3千人という現状を鑑みると多額の経費を要することとなり、その財源を確保することは容易ではない。そのため、定期訪問面接事業の対象の限定及び実施方法の変更により必要経費を縮減する代替案を構想した。代替案は以下の通りである。

代替案1：一時保護所及び障害児施設・児童自立支援施設・児童心理治療施設など施設されている施設及び里親委託の子どものみ、全員を対象とした定期的な個別面接を実施。（それ以外の施設では、集団を対象とした定期訪問と子どもサロンを実施）。

代替案2：一時保護所と里親委託の子ども以外、全員を対象とした定期的な個別面接は実施せず、すべての施設で集団を対象とした定期訪問と子どもサロンを実施。里親委託の子どもには子どもサロンも実施。

代替案3：一時保護所には全員への定期的な個別面接を実施。それ以外の施設では実施せずすべての施設及び里親委託の子どもに、苦情解決第三者委員または市民ボランティアの定期訪問によるモニタリングと子どもサロンを実施。アドボカシーセンタースタッフは市民ボランティアのコーディネート及び苦情等が表明された場合の個別アドボカシーを担当。併せて、第三者評価の義務化にすべての社会的養護機関（障害児施設を含む）対象としモニタリング機能を拡充。

② 定期訪問面接の対象の限定

一時保護所については、子どもが特に不安な気持ちで過ごしていることが多く、将来への不安や措置延長がもたらすストレスもあるため、上記すべての代替案で定期面接を行うこととした。

里親委託の子どもについては、可能な限り個別面接が必要であると考え、代替案1・2において定期面接を行うこととした。理由としては、今後ますます里親委託が増加すると思われるが、里親家庭が密室になることを防ぐ必要があるからである。密室育児、孤立育児が虐待の背景にあり、里親家庭での委託中の子どもに対する虐待も報告されている。里親家庭では施設のように集団を対象としたモニタリングが困難なこともその理由である。

障害児施設・児童自立支援施設・児童心理治療施設など施設され自由な行動が制限されている施設は閉鎖的になりがちであり、虐待や権利侵害の発生する危険性が高い。そのため精神科病院などにおいても、外部アドボカシーを含む権利擁護の仕組みが整備されてきた。このような施設における訪問面接の必要性は特に高いものと考え、代替案1において対象とした。

③ 実施方法の変更

すべての代替養育の子どもたちに対して何らかの定期的なモニタリングが必要である。そのため、代替案において定期的な個別面接を行わないこととした子どもたちに対しては、集団を対象とした定期訪問及びサロン開催によりモニタリングを行うこととした。

定期訪問とは「2週間に1回程度ユニットごとにアドボカシーセンター所属のアドボケイトもしくは行政内の権利擁護部門に配置されたアドボカシー担当職員が定期訪問し、集団を対象にしたモニタリングを行う」ものである。全員への個別面接ではなく、ユニット（集団）を対象としたモニタリングであるため、一定程度経費を節減できるものと思われる。

英国で行われている施設訪問アドボカシー（Residential Visiting Advocacy）をモデルとしている。英国では施設訪問アドボカシーは以下のように理解されている。

このサービスのねらいは、行政からもサービス提供団体からも完全に独立した人の定期訪問により、ケア下にある子どもたちをエンパワーし保護することである。定期訪問によって、アドボケイトは子どもたちとの間に信頼関係を築く。そして、子どもたちの願いと気持ちを表現する能力を高め、子どもたちにとっての紛争や困難を解決し、自分たちの生活に関わる決定に子どもたちが参画できるように支援する。

子どもサロンは、施設入所・里親委託の子どもが、養育者から離れて集うことができ、アドボケイトと共に時間を過ごすことで、本音を話したり相談に繋げることを目的とするものである。子ども同士のピアサポート・ピアアドボカシーによる子どものエンパワメントも期待できる。

上記のように専門性をもったアドボケイトが関わるのが権利保障のために必要である。しかし予算の確保が困難である場合、既存の仕組みやボランティアの活用はモニタリングをする上では代替案になりうる。

たとえば、苦情解決第三者委員が任命されている施設には、施設の規模に応じてモニタリングが可能な人数に第三者委員を増員し、月1回以上訪問できるよう予算措置を行うことが考えられる。ただし、この苦情解決第三者委員は施設長が任命する仕組みとなっており、第三者性が担保されているとは限らない。さらに、苦情解決第三者委員を対象とした権利擁護研修義務化が実施されておらず、第三者委員の能力は個人差がある。したがって、既存の制度を活用するとしても、第三者委員の活動実態を調査し、施設長ではなく子どもの権利擁護機関が第三者委員を任命する仕組みや研修の義務化を行った上で実施しなければ、有効なモニタリングが行われない恐れがある。

また、苦情解決第三者委員が任命されていない施設や里親家庭には、市民ボランティアの活用が考えられる。英国では、アドボカシースキルをもった有給のアドボカシーサービスとは別に、独立訪問員（Independent Visitor）の制度も併せて存在する。この独立訪問員は保護者による面会が少ない代替養育の子ども1名につき1名の養成を受けたボランティアをつける事業で主に外出支援等を行っている。ボランティアにアドボカシーのスキルを期待することは困難だが、モニタリングやアドボカシーセンターとの連携は期待できる。

このようにモニタリングについては第三者委員や市民ボランティアによって実施し、アドボカシーセンタースタッフは市民ボランティアの養成・コーディネートと個別アドボカシーに専念するものである。

加えて、現在対象外となっている障害児施設に第三者評価の義務化を広げることで、権利のモニタリングが強化される。他の社会的養護機関と同様に義務化を実施すべきである。

以上のような既存の仕組みと新しい仕組みを組み合わせることができれば経費を大

幅に要するものではないと考えられる。

第5節 個別アドボカシー事業

(1) 事業の目的

本事業は、社会的養護の子どもが、措置や支援方法について苦情や問題を感じた時、その解消に向けて実施するものである。児童相談所や関係機関の措置や支援方法に対して意見表明や不服・苦情申し立てを行いたいと希望する子どもへの支援がその中核となる。

(2) 事業のアクセス方法

社会的養護の全ての子どもは、自らが希望すれば、あるいは関係するおとなが必要だと考え子どもが同意した時には、アドボケイトを利用する権利がある。子どもが自発的にアドボケイトの利用の意向を示すことが難しい場合には、関係するおとなの申込によりアドボケイトの利用が可能である。利用を希望する子どもまたはおとなは、子どもアドボカシーセンターに電話・手紙・メール等で連絡し、アドボケイトと面接して説明を受けたうえで、利用に同意する場合にはアドボカシー利用契約を締結する。

子どもや関係するおとなからのアクセス方法は、以下のア～エが想定される。

ア 電話・SNS

電話（フリーダイヤル）やSNSで相談したい子どもたちのために、相談を受付ける。平日は16時～22時及び土日祭日は9時～22時が相談時間である。

イ はがき

「子どもの権利ノート」にはがきを添付する。はがき到着後2日以内に子どもの元に訪問し、子どもの思いを聴き対応方法を検討する。

ウ 来所

里親委託の子どもや事務所での面接を希望する子どものために、予約により実施する。

エ 他の機関からの紹介—保護者や施設関係者からの紹介

本人以外の紹介である場合、必ず子ども本人と面接し本人の意思に沿って対応する。

(3) 対応プロセス

個別アドボカシーに移行した後、原則として毎週1回、子どもと面接して問題が解決するまで支援を行うことを想定している。個別アドボカシーは、子ども権利擁護委員の申し立てまで至らない意見表明支援・代弁・調整を迅速に行う。子どもの権利擁護委員への申し立て支援については、子ども側に立って書類作成や説明、子ども権利擁護委員との面接、審議への同席に立ち会う。これは子どもの希望によって行われる。必要な場合には、既存の苦情解決のシステムや被措置児童等虐待のシステムを活用することになる。

個別アドボカシーのプロセスは、図9-2の通りである。以下、各プロセスについて説明する。



図 9－2 個別アドボカシーのプロセス

① 説明・利用契約

アドボケイトの役割（独立性・守秘・記録・支援方法等）を子どもに説明し、利用の意思を確認する。個別アドボカシーの利用を希望する場合には、可能であれば子どもとの利用契約を結ぶ。なお施設や里親等に対する意見や苦情を表明するための支援を子どもが希望する場合、親権者等が利用契約を忌避することで子ども訪問アドボカシーを利用する権利が侵害されないようにしなければならない。

② 傾聴

様々な権利侵害や人との衝突や置かれた環境の中で傷つき、苦しんでいる子どもたちの場合には、まず彼らの傷ついた心、つらい心を受容することが支援の出発点となる。そのことによって、子どもたちは自分の気持ちや願いを表出し、それらを意識化し、整理していくことができるようになる。またアドボケイトへの信頼を築いていく。これが個別アドボカシーの土台である。

③ 意見形成支援

意見形成支援は、子どもと一緒に児童相談所等に、何をいつどのように伝えるのかを考え、準備する段階である。児童福祉司に意見を伝えるために手紙書いたり、ビデオ、写真で表現したり、ロールプレイを行ったり、スターチャート（大切な人に何を伝えるか吹き出しに言葉を書く）を使うなど様々な方法が考えられる。英国では2～3回以上はこの面接に使う。子どもが言いたいことをまとめる作業である。

④ 意見表明支援／代弁

子どもの意見がまとまった段階で、意見表明支援／代弁を行う。意見表明支援は、児童相談所等関係機関に、子どもの意見に耳を傾けてもらえるように仲介をしたり、子どもが意見と述べる場に同席して支援する。代弁は子どもに代わって気持ちや意見を伝えることを意味するが、口頭と文書の二つの方法がある。

⑤ フィードバック

当該関係機関が子どもに対して回答を行い、それに対してアドボケイトが子どもの気持ちを傾聴する。納得できるかどうか確認するとともに、再度調整や子どもの権利擁護委員会

に相談・申し立てする方法があることを伝える。

⑥ 再申請／終結

子ども自身が再度調整や申請を望む場合は、再度支援を行う。弁護士会の支援、裁判所の活用を視野に入れる。

本人がこれ以上の支援を求めない場合には終結となる。子どもに事業への満足度や意見をアンケートで取得し、今後の活動に活かす。

※非指示型アドボカシー

障害児や乳幼児等、アドボケイトに指示することが困難な子どもには観察を通じた非指示型アドボカシーを行い、子どもの現状改善を求める。その場合も、上記全過程に子どもが関与できるように実施する。

第10章 子どもアドボカシーガイドライン

第1節 理念と原則

(1) 本ガイドラインの目的

本ガイドラインの目的は、都道府県児童福祉審議会の下に設置された子ども権利擁護機関、同機関の機能の一部を委託された子どもアドボカシーセンター及びそれらのスタッフが、子どもアドボカシーの実施、アドボケイトの養成・研修・スーパービジョンを行う際に遵守すべき理念・原則及び事業実施要領を提示することである。

(2) 本ガイドラインの法的位置

本ガイドラインは児童の権利に関する条約及び児童福祉法に基づいている。条約は、虐待や権利侵害等からの保護、身体的、知的、情緒的、社会的な発達の保障を規定すると共に、意見を形成し、表現でき、意思決定に参画でき、解決に影響を与えることができる存在として子どもを認識し、意見表明権を含む参加権を保障することを求めている。児童福祉法第2条は「全て国民は、…略…児童の年齢及び発達の程度に応じて、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、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない」と規定している。

(3) 子どもアドボカシー

子どもアドボカシーとは、(1) 子どもが自分自身の意見や気持ちを意思決定者に対して表明できるようにエンパワメント支援・意見形成支援・意見表明支援を行うこと、(2) 子どもの意見、気持ち、ニーズを意思決定者に対して代弁すること、(3) 子どもの権利が侵害されている場合には、権利救済のために必要な行動をとること、を意味している。

アドボカシーとは、一般に、利用者の意思決定及び意見表明を支援すること、利用者の権利を擁護すること、利用者の利益を代弁すること、利用者が必要とするサービスを獲得できるように支援することである。アドボカシーは利用者の指示の下に行われることを原則とする。ただし、指示をする能力を利用者が有していない場合には、非指示型アドボカシーを行うことが必要となる。非指示型アドボカシーは、利用者の選好や気持ちを代弁しそれらを考慮した意思決定が行われるように促すとともに、虐待等の権利侵害からの救済、利用者の人権の実現のために行われるものである。アドボカシーは平等、社会的包摂、社会正義の促進を目指すものである。

子どもは、保護の必要から、法的な意思決定権が制限されている。そして子どもの中には、明確な意見表明の能力を有しながらも、その置かれた立場によって、または子どもを無力な者とする伝統的な子ども観によって、意見表明権が制限されることがある。さらには、年齢や障害のゆえに意見表明が一層困難な子どもたちもいる。そのため、子どもに特化したアドボカシーが必要である。とりわけ、自らの意思によらず施設入所等の措置を受

けている社会的養護の子どもたちの中には、困難な状況に置かれているにもかかわらず、親族によるアドボカシーを受けることができない者が多く、独立したアドボケイトが不可欠である。

本ガイドラインにおける子どもアドボカシーとは、一般的なアドボカシーの定義を踏まえて、子どもの権利に関する専門性をもって子どもを対象に行われるものを意味している。子どもアドボカシーの目的は、このような活動により、意思決定の過程において子どもの意見と気持ちが聴かれ尊重されるようにすること、およびそのことを通して児童の権利に関する条約に規定されたすべての権利が保障されるようにすることである。

（４）子どもアドボカシーの原則

①独立性

子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは、子どもに対してアドボケイトを提供する責務を負っている組織または個人（児童相談所・施設・里親等）からの独立性をもって、子どもの利益のためだけに活動しなければならない。そのために、子どもアドボカシーセンター事業は、独立性を有する民間団体等に委託することとする。

また、都道府県は、子どもアドボカシーセンターとアドボケイトの独立性を侵害してはならない。たとえば、児童相談所の措置に対する不服申立を希望している子どもをアドボケイトが支援している場合であっても、その活動を妨害してはならない。委託先の選定又は委託金額等の決定にあたって、行政機関の措置等への不服申し立てを支援しているかどうかを勘案してはならない。アドボカシーセンターは独立性を高める努力を不断に行い、また独立性を子ども及び関係者に明示しなければならない。

②子ども中心

子どもの意見表明権を支援することが子どもアドボカシーの中核であり、子どもアドボケイトは「子どもの声」の支援者・代弁者である。従って、子どもアドボケイトは子どもの声を傾聴し、子どものセルフアドボカシーとエンパワメントを支援しなければならない。また子ども自身や他者に虐待等の重大な危害が及ぶ恐れがある場合、又は年齢や障害のために不可能な場合を除いて、子どもの指示と許可の下で行動しなければならない。アドボケイトは、子どもの依頼又は同意があった時にのみ、子どもに係る情報を閲覧したり、関係機関又は関係者の意見を聞くことができる。また、十分な情報を知った上で意見表明ができるようにするため、子どもアドボケイトは子どもの権利及び関係する情報を子どもに伝え、意見形成を支援する。このことは障害や年齢等に適したコミュニケーション技術を活用することや子どもアドボケイト以外の子どもが信頼するおとなや子どもによるアドボカシーを利用できるようにすることも含む。子どもの意見と関係機関又は関係者の意見が異なる場合には、アドボケイトは子どもの意見が聴かれ尊重されるように支援する。

③平等

子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは、平等と社会的包摂を促進する明確な方針の下にアドボカシーを行わなければならない。そして人種、信条、性別、社会的身分、門地、民族、年齢、障害、セクシュアリティを理由に子どもがアドボカシーの利用を妨げられないようにする。そのために、日本語以外の言語を母語とする子ども、障害児、乳幼児のコミュニケーションニーズに特別な関心を払い、通訳やテクノロジー、非言語的なコミュニケーションの利用を含む必要な支援と合理的配慮を提供する。

④非指示型アドボカシー

意見表明能力に制約のある子どもに対する非指示型アドボカシー提供にあたっては、以下の原則に従うことが必要である。

- 1 意見表明能力を欠くと確定されない限り、子どもは意見表明能力を有すると推定されなくてはならない。
- 2 本人の意見表明を助けるあらゆる実行可能な方法が功を奏さなかったのであれば、子どもは意見表明ができないとみなされてはならない。
- 3 子どもは単に賢明でない判断をするという理由のみによって意見表明ができないとみなされてはならない。
- 4 子どもが意見表明能力を欠く場合、あるいは大きな制約がある場合には、非指示型アドボカシーが提供されなければならない。非指示型アドボカシーは、本人の選好や気持ちを理解し代弁するとともに、子どもの権利条約に規定された本人の権利の実現のために行わなければならない。
- 5 意思決定者又はケア提供者により子どもに関する意思決定又は何らかの行為が行われる前に、その目的が本人の権利及び行動の自由に対して、より一層制約の小さい方法で達せられないかを考慮するようにアドボケイトは促さなければならない。

⑤アクセシビリティ

アドボカシーは子どもに対してよく広報され、アクセスしやすく利用しやすいものでなければならない。

アドボカシーは無償で提供され、子どもに対して費用負担を求めてはならない。子ども権利擁護機関及びアドボカシーセンターの役割、独立性、利用方法について、代替養育はもちろんのこと、在宅指導措置（児童福祉法 27 条第 1 項第 2 号）の子ども等、すべての社会的養護の子どもに広報しなければならない。また子ども権利擁護機関及びアドボカシーセンターはフリーダイヤルの電話を設置しなければならない。さらに子どもが生活している施設や里親宅だけでなく、子どもが望む場合又は必要とする場合には、子どもがアクセスできかつ安全で秘密が守られるそれ以外の場所で子どもと面談できるようにしなければならない。

ならない。子どもの時間感覚はおとなとは異なっており、子どもから援助を求められた場合には、迅速に応答するように努めなければならない。

児童相談所・児童福祉施設・里親・要保護児童対策地域協議会・基礎自治体に設置された公的第三者機関・子どもの人権N G O・教育機関・医療機関・弁護士会など、子どもの福祉に関係するすべての機関とその構成員が、子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターの役割・独立性・利用方法を子どもたちに伝えサービス利用を支援できるようにしなければならない。子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターへの相談又は個別アドボカシーの申込は、子ども自身及び子どもから依頼を受けおとな又は関係機関が行うことができる。また子どもの意思決定能力に制約がある場合には、子どもの利益のために関係するおとな又は関係機関が行うことができる。

⑥守秘

子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは、子どものプライバシー権を尊重し高レベルの守秘を行なう。子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは守秘に関する方針を作成し、子ども及び関係機関がその方針を認識できるようにしなければならない。そして相談又はアドボカシーを始める前に、守秘に関する方針を子どもに説明しなければならない。その際子どもにわかりやすい言葉で書かれた方針の要約やパンフレット等を備えておかなければならない。

プライバシー権の中核は自己情報コントロール権であるから、個人情報および子どもから聴取した内容については、当該子どもの同意なしには当該機関外に漏洩してはならない。すなわちアドボカシーを利用している子どもに関する情報と記録を、子どもの許可なしに当該機関外の人に提供したり開示することはできない。ただし当該子ども自身や他者に重大な危害が及ぶ恐れがある場合や裁判所が命じた場合にはこの限りではない。守秘が解除される場合の条件について子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは明確な方針を策定し、それを子どもおよび関係機関に知らせるようにする。

情報と記録の保存と破棄は個人情報保護法に従う。情報や記録を破棄したときや、破棄するときはその旨を子どもたちに伝える。子どもたちの同意なく情報を行政機関に渡すことが必要だと考えた時は、こうした行動をとる理由を子ども本人に伝え、その理由を記録する。

⑦子ども参加

提供しているサービスを改善するために、子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは子どもの意見に耳を傾かなければならない。児童の権利に関する条約第12条は、すべての子どもが意見を表明し、そして聴かれる権利があると規定している。自分自身のケアに関する決定に参加するのと同様に、子どもが施設やサービスの運営に参加することの意義は広く認められている。子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンター事業のすべての段階の意思決定において、子どもたちが相談を受け参加することにより、サー

ビスは子どもにとって魅力的で効果的なものになる。

子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンター事業への子ども参加の方法には、子ども権利擁護委員及びアドボケイト募集・採用・研修・査定、運営委員会への参加、事業への助言、出版物と情報媒体の製作と普及促進、サービス評価が想定される。

⑧苦情解決

子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターあるいはアドボケイトに対する苦情があるとき、子どもが利用できる苦情解決手続を策定することが必要である。苦情解決のための第三者委員を置き、適切な解決を行うことができるようにしなければならない。

⑨アドボケイト支援

子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは、子ども権利擁護委員、主任アドボケイトおよびアドボケイトに対して研修と支援を提供しなければならない。研修には、子どもアドボケイトとしての役割と責任、効果的なアドボカシーのための方法、子どもの参加及びエンパワメントの方法、守秘義務と子ども保護、子どもの権利、子どもに関する諸機関（児童福祉機関、医療保健機関、精神保健機関を含む）、障害平等研修、障害児等とのコミュニケーション方法が含まれる。

アドボケイトは、定期的な個別スーパービジョン又はグループスーパービジョンを月1回以上受けるものとする。また必要な場合には、外部機関や有識者等の支援を受けることができる。

第2節 子どもアドボケイトの養成と研修

（1）子どもアドボケイト候補者に求められる資質

子どもアドボケイトの担い手は福祉・教育・医療などの場において子ども支援の経験のある者及びNPO法人等で子ども支援に関する活動経験がある市民が考えられる。子どもアドボケイトの基礎となる資質は、子どもの権利に関する認識、子どもとの信頼関係とコミュニケーション（遊びと軽重を含む）を築く能力、子どもの権利の観点から状況分析と判断ができることであり、資格の有無は問わない。アドボケイトとして活動するにあたっては、事前にアドボケイト養成研修に参加することが必要である。

（2）子どもアドボケイト養成の基本的な考え方

英国にはシティアンドギルド(City & Guild)という団体の職業資格として子どもアドボケイト資格がある。この資格を取得するには、135時間に及ぶ講座と実習を受け、試験に合格する必要がある。ウェールズ議会政府はこれを公認している。すなわち、アドボケイトとして業務を行うためには、原則としてこの資格が求められているのである(栄留 2011)。

イングランドにおいては、政府公認ではないが、全国青年アドボカシーサービス(NYAS)など大手の団体がこの資格を取得できる講座を開催しており、資格取得が行われている。しかし政府公認ではないので、アドボケイト養成の責任は各団体に委ねられている。

このようなアドボケイト養成の基準となっているのが、英国保健省（DoH 2002）の「子どもアドボカシーサービス提供のための全国基準」である。英国ではこの最低基準のもとについて、それを満たす資質をもつアドボケイトを養成することを目指して、職業資格を創設したり各団体独自の養成プログラムを開発しているのである。

アドボケイトは過去に子どもに関わる仕事を経験しており、かつ研修を1日から3日受講した者が望ましいとされている（Ashley ら 2006：46）。そのための研修として NYAS は定員 20 名で2日間（10 時～16 時）の集中講座を開催している。講座の内容は以下のようなものである（NYAS 2016）。

- ・ アドボカシーとは何か
- ・ アドボカシーの役割とプロセス
- ・ アドボカシーの3つの原則——子ども主導、独立性、守秘
- ・ 子どもの権利
- ・ アドボカシーの倫理と原理
- ・ 実践上の課題とジレンマ

こうした英国の状況を参照するならば、日本においては本ガイドライン第Ⅰ部に準拠した養成研修を厚生労働省が行うことにより、子どもアドボケイトの質を担保することが必要である。そのために、アドボケイトとして必要な知識とスキルを標準化しておくことが必要である。以下に示す内容を含んだ養成研修を終えた者から各団体が候補者を選考し、さらにスーパービジョンを通して資質の向上を図ることが必要である。

（3）アドボケイトに必要とされる資質

アドボケイトに必要とされる資質をまとめたものが表 11－1 である。ここでは、児童養護施設及び障害児施設で暮らす子どものアドボケイトを想定して、Aには児童養護施設・障害児施設に共通する資質を示している。Bは児童養護施設、Cは障害児施設に必要とされる資質である。これ以外の施設種別あるいは里親・一時保護所などに関しては、これらの施設でのアドボカシー活動に必要な資質を整理して、後に述べる専門ユニットを開発することが求められる。

Aの基礎的資質のうち、3はアドボカシーの基盤となる子どもの権利についての理解である。そしてそうした土台の上に立って、1はアドボカシーの意味、2はアドボカシーの技術としている。

児童養護施設職員からは、アドボケイトの子どもとの関係構築についての懸念および「処遇方針や施設の運営方針と子どもの要求の対立」に関する懸念がある。これらを払拭するためには、社会的養護児童・被虐待児の心理及び施設の役割等の理解が必要である。それらがBの児童養護についての専門的資質に関する項目である。

最後にCとして障害児施設でのアドボカシーを行うためにさらに必要となる資質を示す。児童養護施設においても障害のある子どもが生活しているために、障害児についての基礎的な理解は必要である。しかし障害児施設職員からは、障害児との生活経験が乏しいアドボケイトが障害児とコミュニケーションが取れるのかという懸念がある。また言葉で指示をすることができない障害児へのアドボカシー（非指示型アドボカシー）には独自の技術が必要である。

表 11－1 訪問アドボケイトに必要とされる資質

A 基礎的資質 1 アドボカシーについての理解 ①理念（倫理を含む）／②定義／③役割／④発展／⑤種類 2 アドボカシーの技術 ①子どもとのコミュニケーションと信頼関係構築の技術／②傾聴の技術／③意見形成支援の技術／④意見表明支援の技術／⑤代弁・仲介の技術／⑥職員との関係形成の技術／⑦ジレンマへの対処技術／⑧終結の技術／⑨個人情報保護の技術／⑩危機的状況への対処の技術 3 子どもの権利についての理解 ① どもの権利条約等の国際法／②児童福祉法・児童虐待防止法等の国内法／③セクシャルライツ
B 児童養護についての専門的資質 1 児童福祉制度と児童養護施設についての理解 ①児童福祉制度と児童相談所の役割／②児童福祉施設の役割／③施設養護の理解／④児童養護施設における権利擁護と苦情解決 2 社会的養護児童の理解とコミュニケーション ① 社会的養護児童についての理解／②被虐待児についての理解／③障害についての理解 3 児童養護施設におけるアドボカシーの技術 ①意見形成・意見表明・代弁の技術 ②ジレンマへの対処の技術
C 障害児についての専門的な資質 1 障害の意味と障害児の権利についての理解 障害者権利条約・障害者基本法・障害者差別解消法・障害者虐待防止法等の理解 2 障害児福祉と障害児施設についての理解 ①児童福祉制度と児童相談所の役割／②障害児施設の役割／③社会的養護の理解 3 障害児の理解とコミュニケーション ①障害児の理解／②障害児とのコミュニケーション技術 4 障害児施設におけるアドボカシーの技術 ①意見形成・意見表明・代弁の技術 ②非指示型アドボカシーの技術 ③ジレンマへの対処の技術

（４）アドボケイト養成の内容と方法

子どもアドボカシーの基礎を修得する基礎講座（共通ユニット）とさらに実際の施設への訪問を想定して専門的に学ぶための専門講座（専門ユニットA・B）を組み合わせる講座を構成することが適当であると考え。各ユニットの講座モデルを表2に示した。

児童養護施設でも障害をもつ子どもが増えている。また障害児施設においても虐待等による措置入所も多く、言語で指示をできる子どもの場合には児童養護施設の子どもたちへのアドボカシーと同様の技術が求められる。従って、アドボケイトにはすべてのユニットを修得することが望ましいが、少なくとも共通ユニットと専門ユニットAまたはBの修得が必要である。

講座は共通ユニットは講義により行い、専門ユニットは演習を中心に行う。演習については20名以内の少人数で事例検討・ロールプレイ等の演習を中心に行う。終了後に講座のコーディネーターがアセスメントを行い、基準に到達している受講者には修了証を授与する。

表 11-2 子どもアドボケイト養成講座カリキュラムモデル

共通ユニット（21 時間）

回	内容	時間	資質番号
1	独立子どもアドボカシーの定義と役割	1.5	A1②③
2	独立子どもアドボカシーの発展とその種類	1.5	A1④⑤
3	子どもアドボカシーの倫理と原則ーエンパワメント・子ども中心・独立性・守秘	3	A1①
4	子どもアドボカシーを必要とする子どもたち	1.5	A1③④⑤
5	子どもの権利条約と子どもの権利	3	A3①
6	子どもの性とジェンダー	1.5	A5③
7	アドボカシーの役割とプロセス	4.5	A2②③④⑦
8	アドボカシーの葛藤とジレンマ	3	A2⑥
9	子どもアドボケイトのめざすもの	1.5	

専門ユニットA〔児童養護施設〕（21 時間）

回	内容	時間	資質番号
1	出会いのワーク	1.5	
2	児童福祉法と児童相談所の役割	1.5	B1①
3	児童養護施設の役割と施設養護の理解	3	B1②③
4	施設における権利擁護と苦情解決	1.5	B1④
5	社会的養護児童の心理と支援	4.5	B2①
7	会議・話し合いで子どもが意見を表明する支援	3	B3①

8	様々な職種の役割と距離の取り方、ジレンマへの対処	1.5	B3②
9	個人情報の保護と危機的状況への対処	3.0	B3②
10	児童養護施設訪問アドボカシーの実際	1.5	B3①②

専門ユニットB〔障害児施設〕(21 時間)

回	内容	時間	資質番号
1	出会いのワーク	1.5	
2	障害の意味と障害児の権利の理解	1.5	C1
3	障害児施設の役割と支援	3	C2
4	障害児の理解とコミュニケーション	4.5	C3
5	会議・話し合いで子どもが意見を表明する支援	1.5	C4①
6	非指示的アドボカシーの技術	4.5	C4②
7	ジレンマへの対処	1.5	C4③
8	個人情報の保護と危機的状況への対処	1.5	C4③
9	障害児施設訪問アドボカシーの実際	1.5	C4①②③

第3節 子どもアドボケイトの雇用

(1) 英国の状況

栄留(2011: 171-172)によれば、英国でのアドボケイトの雇用の状況は以下のようなものである。

全国青年アドボカシーサービスはアドボケイト 400 名が働いている。専門に応じてアドボケイトの名称も様々である。さらに、弁護士(solicitors)が本部に6名、ロンドンに5名雇われている(Bessel ら, interview)。

ボイスは10名の常勤職員と80名の非常勤のアドボケイトで活動している。常勤職員は弁護士1名を含む専門アドボケイトで、少年非行、精神障害、難民、障害児、16歳以上のケアリバーの子ども達等の担当、または非常勤アドボケイトのスーパーバイザーである。…中略…

ウィルトシャー州のバーナードは1名のハーフタイムワーカーと約12名のセッションアルワーカーがいる。

このようにアドボケイトの雇用の状況は、団体やサービスの規模によって異なっている。各地方自治体がチャリティ団体にサービスを委託することが主であるが、自治体の規模や施策によって委託されるサービスの金額や事業内容等は多様である。それらは自治体と受託したチャリティ団体の間で交わされる「サービス水準契約」(Service Level Agreement)に記載されている。

業務独占資格である「独立精神保健アドボケイト」(IMCA) に関しては以下のような報告

がある。

（IMCA の資格取得のための一引用者注）研修は筆記のアセスメントと実地研修で構成される。資格がない見習いの状態で実地研修ができるのは、有資格者の下でサポートを受けながら研修を行うのが通常だからである。したがって、実地研修を受けるためには IMCA を提供するサービス事業所に雇用されている必要がある。一方、IMCA になリたくても、そうした事業所に雇用されていない人にとっては、資格取得は困難な道のりである（荒木他 2015：21）。

「独立子どもアドボケイト」の資格は、ウェールズでは法定化されているが、イングランドでは法定化されていない。英国では 2002 年に同サービスが制度化されてから長い年月を経ている。従って、ウェールズはもとより、イングランドにおいても、上記と同様、サービス提供事業所に雇用されている人が研修を受け、「見習い」の状態を経て業務に従事していると考えられる。

アドボケイトの業務を行うためには、資格／資質があることの他に、DBS（DBS=Disclosure and Barring Service、過去の犯罪歴のチェック）の審査をパスすること、サービス提供団体等から独立した立場で動ける人であることが必要である。

（２）日本における雇用モデル

日本においては、行政・事業所（NPO 法人、社団法人、社会福祉法人等）等で子ども支援の経験のあるスタッフで資質のある者の中から候補者を選考し、養成研修受講後、適性を審査して業務に従事することが考えられる。本来ならば経験者の下で「見習いの状態で実地研修」を受けることが望ましいが、サービス創設期には経験者は存在しない。従って、アドボケイトとしての資質（安定したパーソナリティ、人権感覚、コミュニケーション技術と状況認知力、社会的養護／障害と施設の知識）を見極めて候補者を選考することが重要である。さらに、養成研修修了後の適性の審査も重要になる。なおアドボケイト候補者の経験等により講座一部を免除することができる。

雇用形態、待遇、職名は英国ではサービスの規模や内容によって異なる。英国では「上級アドボケイト（Senior Advocate）」、「アドボカシー管理者（Advocacy Manager）」と呼ばれるスーパーバイザーの下に、常勤・非常勤のアドボケイトが組織されるのが一般的である。日本でも、常勤の「主任アドボケイト」の下に、サービスの規模に応じて複数の常勤・非常勤のアドボケイトが雇用されることが適当である。

第４節 子どもアドボケイトのスーパービジョン

（１）英国の状況

榮留（2011：172-173）によれば、英国でのアドボケイトのスーパービジョンの状況は以

下のようなものである。

ボイスアドボケイトは、個別のスーパービジョンを月に1回受けなければならない。アドボケイトは最大15ケースまでもつ。そのケースの中で何か問題を抱えていたら相談しアドバイスもらう。

若者は痛ましい話、例えば身体的かつ精神的な虐待について時々話することがある。アドボケイトが精神的に辛くなった場合には、ボイスで雇われているカウンセラーからグループカウンセリングを受けることができる (Charters, interview)。

全国青年アドボカシーサービスでは、セッションナルアドボケイトがどのような活動をしたかをパソコンに日常的に記録し、それを上級アドボケイトが確認する。月1回、上級アドボケイトとセッションナルアドボケイトが「最善の実践会議」(Best Practice Meeting)で1対1のスーパービジョンを行っている。またセッションナルアドボケイトは孤独な活動であるため、経験を共有できる仲間7～8名でピアスーパービジョンを行うという工夫をしている (Bessel ら, interview)。

多くの団体では月に1回の管理者との個別スーパービジョンが行われている。またグループでのピアスーパービジョンも活用されている。さらにカウンセラーやアドバイザーによる支援も行われている。

(2) 日本におけるスーパービジョンモデル

スーパービジョンには一般的に、管理的機能、教育的機能、支持的機能があるとされている。孤独や葛藤等のジレンマに直面するアドボケイトにとって、支持的スーパービジョンは重要である。またリスク評価や危機介入、守秘義務の解除と関係機関への通告など、組織として責任ある判断を求められるため、管理的スーパービジョンも重要である。さらに日本には存在しない専門職としてのアドボケイトを育成するという点から、教育的スーパービジョンも重要である。とりわけサービス創設期はアドボケイトとしての業務や支援方法を開発していく時期であり、試行錯誤を余儀なくされる。そのためスーパービジョンがとりわけ重要である。

英国の状況を参考にすれば、日本においても、アドボケイトは訪問及びアドボカシーの状況に関して毎回記録し、それを主任アドボケイトが確認することを前提にして、月1回主任アドボケイトによる個別スーパービジョンを行うことが必要である。またアドボケイトの求めに応じて、または主任アドボケイトが必要を感じたときに、随時スーパービジョンを行える体制が必要である。また2～6人程度のグループによるピアスーパービジョンを活用することも有効であろう。さらに事業所内のあるいは外部の専門家からの助言を必要な場合に受けることができるようにすることも求められる。

第11章 子どもの状況に応じた権利擁護のあり方

第1節 子どもの状況に応じた制度運用の必要性

第Ⅲ部で提案してきた権利擁護の仕組みは、社会的養護のすべての子どもを対象としたものである。しかしながら、代替養育の中で最も多数を占める児童養護施設に措置された子どもを中心に制度設計を行ってきた。したがって、児童養護施設入所児童以外の様々な状況で生活している子どもたちに対して、「権利擁護の仕組み」がしっかりと届くことが必要である。

子どもたちが権利侵害を受けたり、声をあげることが困難な要因は置かれた状況によって多様である。そうした子どもたちに対して、状況に応じた権利擁護・アドボカシーを提供する必要がある。施設された閉鎖的な場で生活しているために、外部の人や機関に声を届けることが困難な子どもたちもいる。たとえば一時保護所や児童自立支援施設、障害児施設で生活している子どもたちである。とりわけ一時保護所の子どもたちは、保護された直後の時期を混乱と不安の中で過ごしているため、きめ細かい支援が不可欠である。

里親家庭は一時保護所のように施設される施設ではないが、家庭というプライベート空間であるため密室化されやすく、養育の不調が露見し難い。また児童福祉施設の小規模化が推進されているところであるが、「閉鎖的あるいは独善的なかわりになる危険性」（厚生労働省：2012）が懸念されている。今後里親委託の増加と施設の小規模化が推進されていくことになるが、外部からのアウトリーチの必要性がますます高まっている。

また年齢や障害のために言語による十分なコミュニケーションが行なえなかったり、意見表明／意思決定能力に制約がある子どもたちもいる。こうした子どもたちに対しては、合理的配慮の提供や子どもたちの言語による指示によらない「非指示型アドボカシー」を実践することも必要になる。

在宅指導措置中の子どもは、生活場面での支援者とのかわりが限定的であり、保護者との関係もあって声をあげることが難しい状況もある。「新しい社会的養育ビジョン」では、「保護をためらったために死亡した事例、保護をしてもらえなかったことを訴えた子ども、保護してもらえなかったために自殺した事例、などが報告されており、そのような事例をなくすためにも、児童福祉審議会が子ども本人もしくは関係機関からの申請を受けて、児童相談所の決定に関して検討する機能をもつ必要がある」と指摘されている。こうした子どもたちの権利擁護の必要性の認識が、新たな権利擁護の仕組みづくりを促す動機となってきた。

特定妊婦の権利擁護は、胎児・出生児の権利擁護として重要である。胎児は、最も声をあげることが困難な存在であるということもでき、おとなの側からの権利擁護が不可欠である。また特定妊婦自身が子どもである場合も少なくなく、妊婦の権利擁護という視点も必要である。

このような様々な状況で暮らしている子どもたちの声が、都道府県児童福祉審議会に設

置された権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターに届くようにすること、また両機関から子どもたちへのアウトリーチが確実に行われること、さらに年齢や障害をはじめとした、子どもの状況に応じた支援が受けられることが必要である。様々な子どもたちの状況に応じて、私たちが提案する権利擁護の仕組みをどのように運用するかを検討することが本章の課題である。

第2節 一時保護の子どもの権利擁護

児童福祉法第33条の規定に基づき、児童相談所長は、必要があると認めるときは、子どもを一時保護所に一時保護し、または児童養護施設や里親といった児童福祉に理解と経験を有する適当な者に委託して一時保護を委託することができるとされている。一時保護は、行政処分であり、児童相談所長の判断のみで実施することができることにより、児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図ることができる反面、児童の居所を定める強力な権限を行使する児童相談所長の判断に疑義があったとしても正しにくい要素をはらむ。また、一時保護は子どもの行動を制限するため、その期間は一時保護の目的を達成するために要する必要最小限の期間であるべきである。そのため、児童福祉法における一時保護に関する規定はたびたび改正され、2011（平成23）年改正の児童福祉法では、2か月を超える一時保護において保護者の同意が得られていない場合には児童福祉審議会の意見を聴くこととされ、さらにその後の改正により、2018（平成30）年4月からは家庭裁判所の承認を必要とすることが決められている。

一時保護の目的は、児童相談所運営指針において、「第一の目的は子どもの生命の安全を確保することである。単に生命の危険にとどまらず、現在の環境におくことが子どものウェルビーイング（子どもの権利の尊重・自己実現）にとって明らかに看過できないと判断されるときは、まず一時保護を行うべき」と示されていることからわかるように、子どもの権利擁護が前提となっている。児童相談所は、子どもの権利を守るため、子ども本人に対し、一時保護の必要性について説明し、子どもの意見を当然聴くわけであるが、この際、子どもは、虐待を受けているなど危機的状況にあり、子ども本人からの訴えによる通告でない場合など戸惑いから一時保護への抵抗を示すことがある。また、子ども本人の非行を主たる要因として一時保護する場合には、子ども本人の抵抗はより強いものとなりがちである。児童相談所は、これらの場合であっても、子どもが理解できるよう、一時保護がなぜ必要であるかを十分説明し、その同意を得られるよう最大限努めていると考えられる。しかしながら、前述したように、一時保護の同意について、児童福祉法において、保護者の同意が得られていない場合の規定はあるものの、子どもの意向は要件となっていない。また、一時保護の決定に対する不服申し立ては行政不服審査請求によるが、子ども本人が請求を申し立てることは実際上困難な状況にある。さらには、一時保護の決定そのものに対する子どもの意向尊重に加えて、一時保護が継続していることへの意向確認、並びに、その間のケースワークが子どもの意見を踏まえたものであるかといった点についても

十分検討されなければならない。このように一時保護の子どもの権利擁護は、その内容に応じたアドボカシーを行う必要がある。

厚生労働省が新たな社会的養育のあり方に関する検討会において平成 29 年 4 月に示した資料によると、平成 27 年度に全国の児童相談所において一時保護された子どもの件数は 36,950 件と、一日平均およそ 101 件にのぼり、一日当たりの保護人員は 1,885 人に至っている。また、児童福祉施設等への一時保護委託件数は、13,674 件であり、およそ 37% の子どもが一時保護所以外で生活していることとなる。ただし、一時保護委託には乳児院への一時保護委託が一定数いることから、幼児以上の年齢の子どもの件数は減ると考えられる。いずれにしても、一時保護所のみならず、児童養護施設等で生活する子どもに適時に面談を実施する体制を構築しようとする、相当な人員体制が必要となる。そのため、アドボケイトの実施方法については、面談を基本としつつ、子どもの意向を確認する「意見カード（仮称）」を組み合わせる手法を提案したい。

この「意見カード」は、乳児院以外で一時保護または一時保護委託により生活するすべての子どもに配付し、一時保護後 1 か月をめどに子どもが意見を記入することにより確認することとする。さらに、面談の希望を確認できるチェック項目を設けることにより、面談を希望する子どもは「意見カード」をアドボケイト事業者または児童福祉審議会へ郵送することによって、面談の実施が速やかに実施できるようにする。このチェック項目により、幼児や障害等により文字で伝えることが困難な子どもについても、面談による意見表明の機会を希望できることとする。ただし、障害等により、言葉で意見を表明しにくい子どもについては、早期に面談によるアドボカシーが行われることが望ましい。

一時保護期間は原則として 2 か月を超えてはならないとされており、それまでにケースワークを行うために必要な期間を考慮しておくこと、また、厚生労働省が示した同じ資料によると、一時保護所での平均在所日数は 29.6 日であることから、1 か月を超える児童については、先に述べた「意見カード」への記載内容に沿って面談を実施することにより、子どもが意見形成できるよう支援するとともに、意見の確実な確認を行う。その後、さらに 1 か月を超えるごとに面談によるアドボカシーを行う。

一時保護は、次の援助が定まるまでの期間実施されるものであるから、その子どもに対する権利擁護においては、一時保護所ないし一時保護委託先での生活に関する事項についての視点に加えて、児童相談所の処遇に関する事項について意見表明が十分できているかの視点が重要となる。したがって、アドボケイトの面接では、行動の制限や家族等との面会や通信といった交流状況に関する内容を含め、子どもが置かれた状況を理解できているか、気持ちや考えを児童相談所の担当児童福祉司に伝えられているか、今後の処遇についての説明を十分聞くことができていると感じられているかに留意しなければならない。また、一時保護所等の生活においては、幼児から思春期まで年齢が異なる子どもが同じ空間で過ごすことや、一時保護に至った背景も虐待から非行までさまざまであることから、子ども同士の関係についても意見を十分表明できているか確認する必要がある。さらに、着

替えや身の回り品をもっていない子どももいることから、所持物についての意見を聴くことも大切である。生活に関する事柄については、アドボケイト事業の実施をまたずとしても、一時保護所または一時保護委託先施設において、意見箱や子ども会議の活用などにより、意見表明及び意見形成のための支援が適切になされなければならない。

一時保護の子どもに対するアドボケイトの実施にあたっては、児童相談所の協力が不可欠である。一時保護に際し、児童相談所職員がアドボカシー制度及び「意見カード」の利用方法を具体的に記したリーフレットを用いて子どもに説明を行う。このためのリーフレットの作成、並びに、「意見カード」を投函することのできる専用ボックスの設置、児童相談所職員や一時保護所の職員、一時保護委託を受け入れる児童養護施設等の職員に対するアドボケイト事業者による研修の実施など、あらかじめ準備しておくことが必要である。また、事業者が、アドボケイト事業の実施状況を児童相談所等の職員と共有する連絡会等の機会を定期的に設けることにより、アドボカシー制度に対する理解や運用の円滑化の促進を図ることが望ましい。

第3節 児童自立支援施設に入所中の子どもの権利擁護

(1) 児童自立支援施設

刑法に触れる行為を犯した子どもが14歳未満の場合は刑事責任能力がない。そこで警察は事件を児童相談所に送致し、児童相談所はあらためて事件の有無、家庭環境、子どもの犯罪性などについて調査を行い、必要がある場合は、保護者の同意を得て児童自立支援施設への入所措置を行い、子どもを同施設に入所する（児童福祉法44条）。もし保護者が同意しない場合は、児童相談所は家庭裁判所に事件を送致し、家庭裁判所の決定を経て子どもを同施設に入所する。

これに対し、子どもが14歳以上の場合、事件は警察、検察官の捜査を経て家庭裁判所に送致され、家庭裁判所で審理される。施設に入所して生活指導等を行う必要があると認められるものの、おおむね中学生まででそれほど犯罪性が進んでいない子どもの場合、家庭裁判所は子どもを児童自立支援施設に送致する決定を行う。

児童自立支援施設は外部からの監視が行き届かないため、入所された子どもが職員からの暴力やいじめなどの被害にあう可能性がないとは言えない。2000年11月に、広島弁護士会が児童自立支援施設、広島学園で起きた職員の子どものに対する暴力事件について、「児童に対する権利侵害となり許されない行為であることを職員に周知徹底し、体罰を撲滅することを要望する」旨の要望を行った例がある。したがって、児童自立支援施設に入所された子どもの権利を擁護する仕組みを作る必要性は高い。

(2) 児童自立支援施設に入所された子どもの権利擁護

児童自立支援施設に入所された子どもの権利擁護の仕組みを考えるにあたって、次の二つの例が参考になる。

第1は、広島少年院における職員の少年に対する暴行事件をきっかけに設置された少年院視察委員会である。2009年（平成21年）5月、広島少年院において職員による在院者に対する暴行、虐待事件が発覚した。広島矯正管区の間報告によれば、長期間にわたり法務教官4人が中心となって、入所中の少年に対して殴る蹴るなどの身体的暴行を加えたほかトイレに行かせず失禁させるなど、100件におよぶ暴行等が約50人の少年に加えられたとのことである。このような事件の再発を防ぐため、2014年に少年院法改正が行われ、在院者の権利擁護のため、法務大臣が任命する視察委員によって構成される少年院視察委員会が少年院ごとに設置され、施設の運営を視察し、その運営について意見を述べることになり（第8条から第11条）、翌年6月から視察委員会の活動が開始され、現在に至っている。

第2はイギリスの子どもコミッショナーと子どもアドボカシーの制度である。1996年、ウェールズ北部地域にある複数の児童養護施設で起きていた、施設に入所中の子どもに対する多数の身体的、性的暴力事件の調査報告書、ロスト・イン・ケアが発表され、1974年以降、長期間にわたり数百人にも及ぶ児童に対する権利侵害が行われてきたことが明らかにされた。この報告書の提言に基づいて、ウェールズ政府は、権利侵害を受けた子どもからの声を聴いて制度改善を提言する子どもコミッショナーを設けること、子どもによる権利侵害申立てを支援したり、施設に入所された子どもとの面接を定期的に行う子どもアドボカイトの充実を図るなどの政策を積極的に推進した。いまでは、子どもコミッショナー制度と子どもアドボカイトは、イギリス全域における子どもの権利擁護システムの中核として位置づけられるに至っている。

そこで、今後、児童自立支援施設に入所された少年の権利擁護のため、児童自立支援施設を視察する委員会（少年院における視察委員会と同等のもの）を設置するほか、より一般的には、イギリスにおける子どもコミッショナーと同等の権利救済機関、およびアドボカイトによる子ども支援の制度を構築することが重要である。

第4節 里親委託の子どもの権利擁護

（1）里親委託の子どもが置かれている状況

乳児院や児童養護施設等の施設で生活する子どもは、自らと同じような境遇にある複数の社会的養護の子どもと暮らしの場を共にしている。ファミリーホームで生活する子どもの場合は、暮らしの場を共にする子どもの数が、施設で生活する子どもに比べると少なくなるが、複数の社会的養護の子どもと暮らしの場を共にしているという点では、施設で生活する子どもと同様に考えることができる。

しかし里親委託の子どもの場合、暮らしの場において子どもは自分だけである、あるいは、たとえ子どもがいたとしても里親の実子であり社会的養護の子どもでない場合が多い。2015（平成27）年に全国里親会が行った調査（里親登録をしているファミリーホームの回答が含まれている）では、受託児童数が「1人」という回答が68.3%である。また「実子

がいる」という回答は 40.7%である（全国里親委託等推進委員会 2015：2-3）。

里親家庭は一時保護所のように施設される施設ではないが、家庭というプライベート空間であるため密室化されやすく、養育の不調が露見し難い。2009（平成 21）年度から 2013（平成 25）年度の 5 年間に、被措置児童等虐待の事実が確認された事例の施設等種別では、児童養護施設が 184 件（60.0%）と最も多く、里親・ファミリーホームが 43 件（14.2%）と続く（社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会被措置児童等虐待事例の分析に関するワーキンググループ 2016：36）。この数字からは一見すると、児童養護施設より里親家庭の方が、虐待が起こり難いように感じられるが、5 年間の被措置児童数の合計は里親家庭よりも児童養護施設の方が多いため、子どもの側からすれば、里親家庭の方が児童養護施設よりも虐待を受ける可能性が高いといえる。

このようなことから里親委託の子どもの権利擁護については、施設等で生活する子どもと暮らしの場の状況が異なっているという点に十分、配慮しなければならない。

① 子どもアドボケイトが配置された「子どもサロン」

里親家庭の密室化を防ぐためにも、子どもアドボケイトによる訪問アドボカシー（定期訪問面接）は不可欠である。このような訪問は、里親に社会的養護の一翼を担っているという意識を醸成することになる。里親委託の子どもの権利擁護のためには、家庭養育は家庭の私的な養育ではなく、家庭で養育を行う形態の社会的養護であると里親が明確に認識する必要がある。

しかし里親委託の子どもの権利擁護のためには、アドボケイトによる訪問アドボカシー（定期訪問面接）が実施されていても、別途、アドボケイトが配置された、里親委託の子どもが集う「子どもサロン」の開催が望まれる。なぜなら養育者が、複数の施設職員である場合と、里親のみである場合とでは、権利侵害状況におかれた子どもが、偽らざる気持ちをアドボケイトに伝える際の伝えやすさが異なるからである。里親支援専門相談員に対するインタビュー調査では、施設から里親に措置変更された子どものアフターケア訪問で、子どもの様子が気になった場合、「コンビニにお菓子を買いに行こう」というように子どもを家の外に誘い出して話を聞くと語られている（2018/2/20）。たとえ里親がその場に同席していなくても、里親がいる家の中で子どもが本心を話すのは容易ではないからである。

「子どもサロン」は、子どもが里親家庭以外でもアドボケイトと出会える場であり、里親に気遣うことなく本心を話せる場となる。また子どもがサロンを継続利用すれば、権利に関するモニタリングを行うことも可能となる。とりわけ養子縁組里親の下で暮らす子どもの場合、養子縁組が成立した時点で、社会的養護の対象でなくなるため、アドボケイトによる訪問が行えなくなる。そのような中、養子縁組に移行する前から通い続けていたサロンがあれば、養子縁組後の権利に関するモニタリングや、必要があれば子どもが自らの意思でアドボケイトと出会える場にもなる。

加えて「子どもサロン」は、里親委託の子どもが同様の環境で暮らす子どもと出会う場

となるため、ピアの関係が築かれることによる子どものエンパワメントに期待できる。里親委託の子どもに呼びかけてフォスターレストランを企画した児童養護施設がある（井上・笹倉 2018：21）。日々の暮らしの場で社会的養護の子どもとつながることが難しい里親委託の子どもに、「自分の住む地域に自分と同じような環境で暮らす子どもがいる」ことを知ってもらう目的があったという。

「子どもサロン」は、既存の児童家庭支援センター、乳児院、児童養護施設等の里親支援専門相談員（2015（平成 27）年度、児童養護施設配置 52.9%、乳児院配置 67.3%）、あるいはフォスタリング機関のスタッフと連携して開催することもできるであろう。重要なのは、サロンにアドボケイトが配置されているということである。さらに里親委託の子どものエンパワメントという観点から、サロンの運営に子ども自身が参画できる体制づくりが求められる。

② 子どもアドボケイトが配置された「親子サロン」

仮に「社会的養育ビジョン」で示されたように、「愛着形成に最も重要な時期である 3 歳未満については概ね 5 年以内に、それ以外の就学前の子どもについては概ね 7 年以内に里親委託率 75%以上」が実現されるようになれば、低年齢乳幼児の里親委託率は急速に高まるであろう。里親委託の低年齢乳幼児の権利擁護については、子どもアドボケイトによる訪問アドボカシー（定期訪問面接）や「子どもサロン」の開催のみでは十分であるといえない。なぜなら低年齢乳幼児の場合、1 人でサロンに来たり、里親から分離して意見聴取を行ったりすることに困難が伴うからである。里親委託の低年齢乳幼児の権利擁護のためには、アドボケイトによる訪問アドボカシー（定期訪問面接）が実施されていても、別途、アドボケイトが配置された、里親委託の低年齢乳幼児と里親が集う「親子サロン」の開催が望まれる。サロンでの子どもどうしや、子どもと里親のかかわりを観察して、子どもの権利状況を判断する権利擁護活動が行われなければならない。低年齢乳幼児の場合、言語を介さないで意見表明されることが多いため、アドボケイトには言語にたよらず子どもの遊びの様子等から子どもの権利状況を的確に受けとめる資質が必要とされる。アドボケイト養成講座における「専門ユニット[里親]」カリキュラム開発の際に盛り込むべき事項の 1 つである。

先述の全国里親会が行った調査によると、子どもを受託して最も大変だった時期に心身上の問題が「あった」と回答した里親は 28.8%である。その内訳（複数回答）は、「体調不良」46.0%、「睡眠障害」28.2%、「不安症状」25.4%、「鬱症状」14.5%、「その他」35.6%となっており、里親養育の苦労がうかがえると同時に、里親の不安定な精神状況によって子どもに及ぼされる影響が懸念される（全国里親委託等推進委員会 2015：6-7）。低年齢乳幼児と一緒に参加することにより、わずかであっても子どもと離れる時間をもつことができる「親子サロン」は、里親のレスパイトにもなり、虐待予防にもつながるであろう。

現在、低年齢乳幼児をもつ子育て中の親子が気軽に集い、相互交流や子育ての不安・悩

みを相談できる場合は、地域子育て支援拠点事業によって全国 7,063 か所（2016（平成 28）年度）で展開されている。この事業を利用することによって母親の育児不安が軽減したことも明らかにされている（NPO 法人子育てひろば全国連絡協議会 2016：51-52）。しかし里親の年齢は、低年齢乳幼児をもつ子育て世代よりも高く、このような子育て支援の広場に参加する難しさがある。全国里親会の調査によると、最初の子どもを受託した時の平均年齢は里父 47.2 歳、里母 45.3 歳であり、調査時の平均年齢は里父 54.6 歳、里母 52.7 歳である（全国里親委託等推進委員会 2015：3-5）。また、たとえ里親が地域子育て支援拠点事業による子育て支援の広場に参加したとしても、里親養育の不安や悩みを、実子を養育している他の参加者と共有することは難しいであろう。

「親子サロン」を開催しても里親が参加の意思をもたなければ、その機能は発揮されない。したがって里親委託の低年齢乳幼児の権利擁護のためには、「親子サロン」は、既存の子育て支援の広場を充当するのではなく、里親にとって魅力あるものとして新たに設置する必要がある。「親子サロン」も「子どもサロン」と同様、既存の児童家庭支援センター、乳児院、児童養護施設の里親支援専門相談員やフォostリング機関のスタッフと連携して開催することもできるであろう。重要なのは、「親子サロン」にアドボケイトが配置されているということである。

第 5 節 障害児の権利擁護

（1）障害児の権利擁護の実態

新しい社会的養育ビジョンでは、障害児施設で暮らす子どもは措置・契約という入所形態にかかわらず、社会的養護の定義に含めることとされている。福祉型障害児入所施設は 188 か所・1,526 人であり、医療型障害児入所施設は 188 か所・1,929 人である（国保連平成 29 年 4 月実績）。児童養護施設で暮らす障害等のある子どもは 8,558 人で全体の 28.5% であり、里親委託児のうち障害等のある子どもは 933 人で全体の 20.6% である（平成 25 年 2 月 1 日現在）。これらのことから障害児の代替養育の場は施設に偏っている状況が確認される。

本報告書における都道府県児童福祉審議会の実態調査では、障害児への合理的配慮の事例として「子どもの権利ノートにルビをふる」「手話通訳士の同席」「施設訪問」という自由記述がみられ、全体の受付件数 9 件のうち障害児から連絡があったのは 1 件であった。

障害児からの連絡・相談が少ない背景には、権利ノートなどに記載されている相談窓口に電話することや、はがきを書いて投函することが難しい障害児が多いと考えられる。また、多くの社会的障壁に囲まれてきた障害者の場合、自分が何に対して不便を感じているのか、どのような配慮や支援を必要としているかがわからない状況にある（西倉 2016:205）。幼少時に他者との応答的關係をとり結ぶ機会が十分になかった障害児の場合には、本人からの自発的な意思表示が難しい状況にあることも推察され、相談に至らないと考えられる。

（２）障害児の意見表明を支えるための基盤となる権利

国連子どもの権利委員会は、障害児の権利に焦点をあてた一般意見（2006）において、障害児の脱施設化プログラムを確立し、里親養育への措置変更を図ることを締約国に要請している。しかし「障害児のケアを引き受けるのに消極的な里親家族が多い」ことなどから施設に措置される障害児が多い現状がみられ、そこで提供されるケアの質が必要な水準よりもはるかに劣っている状況をふまえて、施設で暮らす子どもの権利にかかわるモニタリングの必要性を指摘している。

障害児の意見表明権については、障害者権利条約第7条3項に「意見を表明する権利を実現するための障害及び年齢に適した支援を提供される権利」が示されている。ここで提供されるべき「支援」とは、コミュニケーションに制約のある障害児が利用できる人的支援をいう。すなわち、意見表明のあらゆる過程で本人に寄り添ってコミュニケーションを支援するアドボケイトが、障害児の暮らしの場に出向いて行うアウトリーチ型の相談支援であって、本報告書で提案している子どもアドボカシーセンターの機能に相当する。

子どもアドボカシーセンターの設置にあたって、障害者差別解消法の基本方針に照らしてみれば、個々の障害児の個別の場面のニーズに応じて、身振りなどのサインによって選好や関心を理解する方法を見つけながら、コミュニケーション支援を提供することは「合理的配慮」に相当する。一方、訪問による相談支援を提供することは、不特定多数の障害児を対象とする事前的改善措置であって「環境整備」にあてはまる。個別的なコミュニケーション支援と、訪問による相談支援は相補的な関係にあり、障害児が相談機関を利用するための機会の平等を実現するためには、両者の機能が必要となる。

（３）障害児にとって実効性を有する権利擁護の方法

本報告書で提案された権利擁護システムを、障害児にとって実効性のあるものにするために、相談およびアドボカシーの方法、権利啓発および意識啓発の方法について、次のとおり提案する。

① 訪問による権利に関するモニタリング

権利に関するモニタリングは、障害児の暮らす場にアドボケイトが定期的に訪問し、子どもへの面接と、生活環境の観察によって行われる。アドボカシーセンターによって作成されたモニタリングのガイドラインに沿って、生活環境は子どもの権利が尊重されているか、ケアの内容に子どもの意見表明が十分にされているか、個別のニーズに応じて合理的配慮が提供されているかという視点で状況を把握する。時間帯に応じた子どもの状況を把握することに加えて、モニタリング機能を形骸化させないために、訪問日時を調整する主導権をアドボケイトがもつことが望ましい。

措置の直後、養育者の交代、子どもから何らかの訴えがみられた場合には訪問頻度を増やすことが必要となる。養育者との話し合い、会議の同席、文書作成など、本人に指示さ

れた手段を用いて意見表明を支援する。併せて、アドボケイトが把握した生活環境やケア内容については、養育者に対して定期的にフィードバックする機会が設けられる。

② 相談窓口にアクセスするための合理的配慮の提供

障害児との定期面接を担当するアドボケイトは、子どもが養育者との直接的な対話を望まない場合や、アドボカシーセンターや児童福祉審議会を利用して解決を望む場合には、それらの相談窓口を子どもに紹介する。

しかしながら、障害児が自発的に相談窓口アクセスするには社会的障壁が大きい。通信機器を所有していない障害児の場合、電話やSNSを利用して連絡することができない。施設や里親が所有する固定電話を利用して相談することは抵抗感が大きく、電話の操作に支援を要する子どももいる。文字の判読や記述が難しい場合には、本人の理解の仕方に応じて説明しながら代読することや、代筆などの支援が必要となる。相談機関へのハガキの投函や来所には外出を要するが、見守りや介助を要する障害児もいる。

このように、個々の障害児の個別の場面のニーズに応じて、手話通訳などの意思疎通支援や、ガイドヘルパーによる移動支援など、相談窓口アクセスのための合理的配慮の提供が必要不可欠となる。障害児が置かれている通信環境を鑑みて、アドボケイトが所持する通信機器を使用して、子どもと一緒に連絡することも想定される。

③ 非指示型アドボカシーとスーパービジョンの提供

アドボケイトに指示を出すことが難しい子どもや、意思表出が難しい子どもには、アドボケイトが彼らの願いや気持ちを理解する方法を見つけながら（Dalrymple=2013：37）、それを養育者に代弁する技法として、非指示型アドボカシーが用いられる。

非指示型アドボカシーの実践においては、意思表出の特徴や日常生活の大きな変化などについて養育者からの情報収集が必要となる。表情や仕草を観察しながら子どもの思いを汲み取り、本人はこのような思いを伝えたいのではないかと推測する力量も求められる。

非指示型アドボカシーの根拠になるのがアドボケイトによる記録であり、特定の態度や行動から本人の選好や関心を理解する方法が導かれたというエピソードに焦点をあてて作成される。この記録は、養育者やアドボケイトの交代に応じて、本人に特有の意思表出の方法や、本人の願いや気持ちを理解する方法を引き継いでいくためにも活用される。

しかし、アドボケイトが推察する子どもの思いの妥当性について確信が得られないことから、その実践過程においてジレンマに直面せざるを得ない。そこで、子どもアドボカシーセンターでは、アドボケイトに対するスーパービジョンを定期的に提供する必要がある。

④ 障害当事者との協働による権利啓発学習や意識啓発研修

障害児が単独で外出して生活体験を広げることや、養育者や児童相談所に対して合理的配慮を請求することは容易ではない。限定された人間関係や、制約の多い生活環境が強い

られている場合には、どのような権利が抑圧されているかを理解することも難しい。そこで、障害児の権利啓発のために体験型学習の機会を提供することが重要となる。障害児施設、特別支援学校を含めた学校、地域の子育て支援機関などを拠点にしながら、自立生活センターのピアカウンセラーなどの障害当事者との協働によって、自立生活プログラムを提供することが想定される。生活体験を広げながら、生活場面で選択する機会を積み重ねることは、意思表示の契機を創ることであり、自らの選好や関心を象っていく意見形成の機会でもある。研修での出会いを通して、「ピアアドボケイトに話を聴いてもらいたい」という子どもの願いに応じることができるよう、子どもアドボカシーセンターが近隣の自立生活センターと組織的に連携を図ることも必要になる。

一方の養育者は、特定の障害児とのかかわりに終始し、障害者の権利を確保するための社会資源について十分に知る機会を有していない。そこで、施設職員研修や里親研修で、権利擁護にかかわる意識啓発を目的とするプログラムを提供することが重要となる。ここでも障害者の権利擁護を実践する障害当事者との協働によって、障害者の権利を抑圧する社会的障壁を理解することや、地域で暮らす障害者が獲得してきた権利への感受性を高めていくことが求められる。また、虐待に焦点をあてて、障害をもつ子どもへの暴力防止にかかわるプログラムが養育者と障害児の両方に提供されることも望ましい。

（４）継続的に検討されるべき課題

障害児の意見表明権の保障に向けた権利擁護システムのあり方について、継続的に検討されるべき課題を述べる。第１に、性的違和を含め、性の多様性や障害の個別性に応じた合理的配慮の提供が求められることに併せて、権利擁護システム内で提供事例を蓄積しながら共有する体制を整える必要がある。第２に、来所による相談や、権利啓発学習にあたって、障害児の移動にかかわる自由を確保するためには、施設入所の有無を問わずに障害児が移動支援を利用できなければならない。第３に、障害児の意見が現実性を帯びた選択肢として尊重されるためには、移動支援も含めて地域生活を支援する社会資源を開発していく必要がある。第４に、ライフステージの移行に伴って、障害者の意思決定支援とどのように連動性が保たれるのかを検討しなければならない。第５に、教育機関や医療機関における障害児の意見表明支援とも実践範囲が重なることから、多様な担い手による重層的な権利擁護の仕組みに向けて発展させていく必要がある。

第６節 在宅指導措置の子どもの権利擁護

在宅指導措置の子どもとは、市あるいは児童相談所が、要保護児童として通告を受けた子どものうち、市の設置する福祉事務所において指導している児童、また、児童相談所に通告あるいは送致のあった子どものうち、児童福祉司が指導している、或いは、知的障害者福祉司、児童委員、児童家庭支援センター等に指導を委託している児童と考えられる。

また、在宅指導とは、保護者の下で生活している児童に対して、親権者の同意のもとに、

児童相談所等の機関への通所指導、家庭訪問等による助言・指導、学校等子どもの所属する機関における支援に対する協力・助言などが考えられる。

いずれの場合においても、支援の対象は、子どもとその保護者であり、子どもへの指導だけではなく、その保護者への養育支援、子どもにかかわる機関による予防的な見守りへの協力も重要な支援内容である。また、在宅指導については、日常生活の様々な場面において、親権者の同意に基づいて行われる支援の形態である。

在宅指導措置中の子どもは、行政処分による指導が行われるのであるが、直接指導を実施するのは児童相談所のほか、子どもにかかわる様々な、団体、機関、個人である。指導中の子どもの権利が侵害されているかどうかについては、指導を行っている各支援者が、指導が効果をあげているかどうか、子どもや保護者のニーズを的確に把握し指導につながっているかどうか、子どもの最善の利益に配慮がなされているかどうか等に関して、子どもや保護者の状況を注意深く観察し把握しなければならない。その指導経過において、権利侵害に敏感に気づき、適切に改善を図り、今後必要となる措置に応じて適切な機関に連絡、送致を行うためには、指導にあたる機関、職員が子どもに寄り添い、丁寧に子どものニーズを把握し、対処するための専門性と、支援のためのシステム用意しなければならない。

平成 16 年の児童福祉法改正により、各自治体において、要保護児童対策地域協議会の設置が可能となり、平成 28 年度では全国の 99.2%の自治体において設置されている。この要保護児童対策地域協議会は、児童虐待等子どもの権利侵害性の重篤な事例に関して、児童相談所等の専門機関であっても単一の機関での対応には限界があり、要保護児童の早期発見や適切な保護を図るためには、関係機関が情報や考え方を共有し、適切な連携の下で援助を進めていくことが必要であるとの問題意識から法定化されたものである。

在宅指導措置の子どもについては、全件要保護児童対策地域協議会に登録し、主として指導にあたる機関が、まずは、子どもと家族の状況を丁寧に把握し、関係機関が情報を共有し、状況の変化に対して適切に連携を行う体制の整備が求められる。

権利侵害が強く疑われる場合には、児童相談所への通告、児童相談所によって、必要に応じた調査、アセスメントのもとに一時保護や施設入所等の保護者との分離による安全確保と子どもの権利擁護、生活支援が必要である。またそのような支援の方向について、親権者の同意が得られない場合にも、児童相談所では、一時保護の継続や家庭裁判所への審判申し立てによって子どもの権利擁護を図ることが期待される。

その場合は、児童福祉審議会（地方社会福祉審議会児童福祉専門分科会）における審査も行われるため、専門性、客観性の担保が図られ、最終的には司法による判断に基づいて子どもの権利擁護が保証される。

在宅指導措置中の子どもは、施設・里親といった社会的養護の下で生活する子どもと違って、生活場面での支援者とのかわりが限定的となる。一方で、保護者からの不適切な関わりや権利侵害があったとしても、保護者に巻き込まれていたり、その状態を客観化・相対化できにくかったり、また、保護者の関わりが必ずしも不適切なものばかりでなかつ

たりすることにより、児童相談所等の支援者との面接のタイミングでは、保護者からの権利侵害があったことやその時に抱いた感情をうまく表明できないことがある。そのため、子どもが表明したいと思った時に受け取ることができる手法を複数設けておくことが望まれる。保護者からの権利侵害があるときには、子どもが発信できる手段が限られていることも少なからずあるため、その点においても手法を複数設けておくことは有効である。

具体的には、定期的な面接に加え、アドボケイト事業者へ送ることのできる専用はがきやフリーダイヤル、WEBページ上での専用フォームの設置、ソーシャルネットワークサービスを活用した申し出機会の確保を提案したい。これらの手法を組み合わせることにより、子どもが、権利侵害を受けた直後など、自身のおかれた状況に疑問を感じた際、適時に発信しやすくなる。なお、面接以外の手法を用いた表明があった場合には、できる限り速やかに面接による聴き取りを行い、確実にその内容を確認するとともに意見形成を支援することが望まれる。また、制度の円滑な運用のためには、これらの仕組みをリーフレットにまとめて、あらかじめ子どもに説明し渡しておくことと、保護者にも説明しておくことが重要である。

第7節 特定妊婦の権利擁護

(1) 子どもである特定妊婦に対する権利擁護

「出産後の養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦」（児童福祉法第6条の3第5項）を特定妊婦として把握し、妊娠期から切れ目のない支援を行うことによって、出生児に対する虐待防止等がめざされるようになった。しかし児童福祉法の下で行われている現行の特定妊婦への支援というのは、養育支援訪問事業にみられるように出生児のためのものである。

ところが特定妊婦は、妊婦自身が子どもである場合も少なくない。大阪産婦人科医会（2016）によると、2016（平成28）年の未受診や飛び込みによる出産は228件であり、その内訳は「20～24歳」31.1%、「19歳以下」21.5%、「25～29歳」20.2%となっており、19歳以下は前年度を超えて増加傾向にある。特定妊婦がすべて未受診妊産婦や飛び込み分娩者というわけではないが、未受診妊産婦や飛び込み分娩者は特定妊婦となるため、子どもである特定妊婦が増加傾向にあるといえる。したがって児童福祉法の下で行われる特定妊婦の権利擁護というのは、出生児の権利擁護に加え、子どもである妊産婦自身の権利擁護という視点も不可欠である。

(2) 周産期の安全安心な暮らしと養育支援を可能とする宿泊型周産期ケア施設

特定妊婦の権利擁護として最も必要とされることは、周産期に暴力被害や衣食住の心配をすることなく、医療機関等で妊婦健診を受け、心身共に母親になる準備をして出産に臨み、出生児の養育希望者は、出産後の一定期間を24時間の養育サポート体制の下で児の養育にあたることが可能となる環境である。つまり特定妊婦の権利擁護では、彼女らと出生

児の安全安心な暮らしの場を提供することが最優先課題となる。

このような観点から、妊産婦とその出生児に対して支援を行っている、日本でただ1つの施設が婦人保護施設「慈愛寮」である。当該施設の2013（平成25）年度事業報告書によると、その利用者の入所理由のほとんどが「居所なし」である。また当年度内利用者67人のうち85.0%が暴力被害者、53.7%が性暴力被害者であり、利用者の多くが入所に至るまでに、性暴力を含め家族やパートナーからの暴力被害を経験している（社会福祉法人慈愛会婦人保護施設慈愛寮2013：14）。

施設長に対するインタビュー調査（2014/8/29）では、慈愛寮に来る前の利用者の暮らしが次のように語られている。たとえば、DV家庭で育ち、何度もシェルター避難や転居を繰り返し学校に行かなかった、精神疾患のため仕事が継続できず家賃滞納となり、アパートを追い出されネットカフェで暮らしていた、児童養護施設退所後に仕事をやめ、施設の先輩の紹介により性産業で働いていたが、妊娠を機に仕事と住居を失った、というような暮らしである。特定妊婦の中には、安全安心を享受できる居所で妊娠期を過ごすのが難しい人たちがいることがわかる。

児童福祉法の下で周産期に利用できる施設としては、助産施設（児童福祉法第36条）がある。しかしその多くは助産施設の指定を受けた医療機関等であり、周産期の妊産婦や出生児の暮らしを支える施設とはなり得ない。また母子生活支援施設（児童福祉法第38条）もあるが、「監護すべき児童」がいない妊婦は、原則、利用することができない。2011（平成23）年度より支援を行うことが特に必要と認められる妊産婦については、婦人相談所による母子生活支援施設の一時保護委託が可能となったが、そもそも該当する妊産婦が、各都道府県に1か所しかなく、売春防止法を根拠とした婦人相談所へアクセスすること自体が難しい。

このように児童福祉法は、妊娠期の母胎保護という観点が希薄である。今後、特定妊婦と出生児の権利擁護を行っていくためには、宿泊型周産期ケア施設の創設が必要である。なおこのケア施設については、母子生活支援施設や乳児院の機能拡大によって進めていくことも考えられる。

（3）宿泊型周産期ケア施設における権利擁護

厳しい生活環境にある妊産婦と出生児にとっての安全安心な暮らしの場として設置されている慈愛寮であるが、利用者への権利侵害状況が発生していないわけではない。事業報告書によれば、たとえばある利用者の児をあやす声の大きさや、居室戸の開閉の仕方が問題視され、その利用者の一挙手一投足が他の利用者からの監視対象となり、ついにその利用者が共有の場から排除されるような事態に発展したという（社会福祉法人慈愛会婦人保護施設慈愛寮2013：8）。児童養護施設等と同様、過去に何らかの対人関係のもつれを経験している利用者が少なくない中で、人間関係をめぐる様々な問題が生じている。この事例の場合は、職員が利用者の権利侵害状況を把握できたが、職員が把握できない場合や、職

員と利用者間で権利侵害状況が生じる場合も考えられる。そのため、宿泊型ケア施設においても、集団を対象にした権利に関するモニタリングを行う訪問アドボカシーが必要である。特定妊婦にとって、宿泊型周産期ケア施設を利用し、その施設におけるアドボケイトによる権利擁護の経験を積み重ねることは、虐待や暴力を受けてきた妊産婦自身の生き直しとなり、出生児の権利擁護にもつながると考えられる。

また利用者に対しては、母親としての支援のみに偏ることなく、退所後、母親であると同時に一人の女性としても「自立」していけるような支援が必要である。ケア施設入所期間中に、学校教育や職業教育を修了できるようしくみづくりが求められる。なお、ケア施設入所の有無にかかわらず、若年特定妊婦がすでに在学中である場合、妊娠や出産を経ても修学継続が保障されなければならないのは、特定妊婦の権利擁護として当然のことである。

（４）すべての子どもを対象とした権利擁護機関でしか救えない生命

近年、母子健康手帳交付時（妊娠届出時）に一定の基準に従ってリスクアセスメントを行うことにより特定妊婦を把握し、関係機関等と情報共有して連携を図りながら、虐待の未然防止にとりくむ体制が整えられてきた。しかし特定妊婦として把握されるような状況にある妊婦の中には、そもそも妊娠の届出をすることなく、母子健康手帳の交付も受けないうまま、妊婦健診未受診、もしくはその受診回数がきわめて少ない状態で出産に至る妊婦も少なくない。

そしてこのような妊婦健診未受診妊産婦による虐待発生が顕著となっている。たとえば、2015（平成 27）年度に把握された心中以外の虐待死事例では、「0 日・0 か月児の心中以外の虐待死事例」が心中以外の虐待死による死亡人数全体の約 6 割を占めている。それらのすべての事例が「妊婦健康診査未受診」であり、90.9%が「母子健康手帳の未発行」である（社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会 2017:235）。特定妊婦の権利擁護は、特定妊婦として把握すらされることのない、妊婦健診未受診妊産婦の権利擁護にまで拡げて議論しなければ、出生児の権利擁護もまた実現しない。

助産師へのインタビュー調査では、若い未受診妊産婦の生活者としての姿は次のように語られている（井上・笹倉 2015）。高校生 A は、妊娠の事実露見によって学校の評判や世間の目を気にする教員や親からの不当な叱責と孤立を恐れ、妊娠を隠し続けた。中学生 B は、親とぬくもりのある応答関係を経験できずに育ち、妊娠後も胎児から生命のぬくもりを感じられず、お腹の中に「異物」があると信じていた。彼女らは外見的にはどこにでもいる高校生や中学生であり、両親と一緒に暮らし通学していたが、周りにいる誰からも妊娠に気づいてもらえなかった。一人暮らしの C は、幼い頃から親の顔を知らずに育ち、社会に出てからは妊娠相手が誰であるか特定できないような状況で妊娠・中絶を繰り返し、自分を大切にすることさえできなくなっていた。統合失調症の母と暮らす D は、精神疾患の薬を服用して意識が朦朧としていたときに妊娠し、その後、病状が思わしくなくひきこもりになっていた。

上記のA～Dは、妊婦健診を受けなかった妊産婦であるから、妊娠中は特定妊婦として把握されることはなかった。したがって妊娠中の彼女らは、本報告書が権利擁護の対象とする「社会的養護の子ども」には含まれていない。しかし助産師の語りからは、彼女らが妊娠中はもとより、妊娠以前から権利侵害状況におかれていたことがわかる。つまり潜在的な社会的養護の子どもであったといえる。この現実をふまえると、未受診妊産婦と出生児の権利擁護のためには、次章で述べる「すべての子どもを対象とした公的権利擁護機関」が必要となる。未受診妊産婦になる以前のところで、彼女らが、日々の暮らしにかかわる個別具体の訴えや声に直接耳を傾けてもらえるような、基礎自治体の公的権利擁護機関と出会うことができれば、「0日・0か月児の心中以外の虐待死」を防ぐことも不可能ではないと考えられるのである。

第12章 すべての子どもを対象とした公的権利擁護機関の設立に向けて

いうまでもなく児童福祉法は、すべての子どもに福祉の権利を保障し、不断に実現しようとするものである。それゆえ、2016年改正によってようやくではあるが、総則に子どもの権利条約の一般原則「子どもの意見の尊重」（12条）および「子どもの最善の利益」（3条）が位置づけられたことは、きわめて重要な意義をもつものだといえる。

この意義を十分に踏まえることを通して、標記の課題へ向かうアプローチを拓いていかねばならない。そこで、まず子どもの権利条約という国際基準に基づいて課題を把握しなおす必要がある。そして、そのような国際基準に基づいて制度を設置してきた日本の自治体の経験から学ぶことである。それらは既に本報告の第I部において、ある程度の範囲では述べてきた。それを踏まえ本稿は、今後の検討へと向かう入り口としておきたい。

第1節 国際社会から問われていること

子どもの権利条約を通して考える際には、少なくとも三つの国際文書を参照する必要がある。1つは、いわゆるパリ原則（国内機構の地位に関する原則、1992）。2つは、国連子どもの権利委員会の一般的意見第2号「子どもの権利の保護および促進における独立した国内人権機関の役割」（2002）。そして3つは、子どもの権利条約第44条に基づく日本報告に対する国連子どもの権利委員会の審査結果である総括文書（1998年、2004年、2010年）。国連子どもの権利委員会は、これまで日本に対して「条約の実施状況を監視するための全国的な独立した制度が存在しないことを懸念する」と繰り返し述べてきた。それに関して、2004年と2010年の総括文書で述べられた勧告は次のようなものだ。

①子どもの権利保障を含む人権擁護法の制定とパリ原則に基づく国レベルの人権機関を設置すること。②子どもの権利に関する包括的な法律の制定を検討して、条約の原則・規定と国内法制度の完全なる適合を図ること。③都道府県における地方オンブズマンの設立を促進し、それらオンブズマンと人権委員会と調整するための制度を設立すること。④国の人権委員会と地方レベルのオンブズマンに適切な人材と財源を供給し、子どもが利用しやすいものとするよう確保すること。⑤子どもの権利の実現のために行われる全ての活動を、国・都道府県・市町村レベルにおいて効果的に調整するための、明確な権限と十分な人的・財政的資源を有する適切な国内メカニズムを構築すること、および、子どもの権利の実現に携わる市民社会組織との継続的な意見交換と調整を確立すること。

これらのうち、現在において何が実現できているか——それを見出すのは、いささか困難である。だが、これら課題を真摯に追求していかねば、「すべての子どもを対象とした公的権利擁護機関の設立」に向かうアプローチは、おそらくは開かれてはこないだろう。

第2節 子どもの権利条約と国内人権機関との関係

上にみた総括所見をなぞることになるが、まず何よりも、パリ原則に基づく国内人権機関を速やかに設置することが求められる。もとより、それは子どものみを対象とする機関で

はない。すべての人の人権・権利を擁護する機関である。今日の社会において人権・権利は多様な人々の関係性における不可分性や相互性において捉えるべき価値である。よって、すべての人の人権・権利を等しく擁護する国レベルの独立機関がなければ、子どもに特化した取り組みも、また地方における独自の取り組みも、じつのところ十分には成り立ちがたい。2002年国連子ども特別総会で子どもたち自身が強くアピールしたように、「子どもにふさわしい世界はすべての人にふさわしい世界」なのである。この国際基準を具体化する国の制度として、パリ原則に基づく人権機関がまず必要である。

また、子どもの権利委員会は一般的意見第2号で「独立した国内人権機関は条約の実施を促進および保護するための重要な機構」だとして、子どもの権利条約を批准することは、その機構を設置して「子どもの権利の普遍的实现を前進させる」と約束したのと同じだ、と述べている。つまり、条約の国内批准と国内人権機関の設置は、いわばセットになっているという指摘だ。機関を設置しないということは条約を批准しても実施しないというに等しい、というわけだ。さらに同第2号は「国内人権機関は、可能であれば憲法上の確固たる基盤を与えられるべきであり、少なくとも法律による委任が与えられなければならない」とする。つまり憲法上の独立機関（日本では会計検査院が該当する）が望ましいが、法律によって確固たる独立性をもつ公的機関でなければならない、としている。

他方で、一連の人権擁護法案をめぐる国内情勢を見れば、なかなか困難な状況にある。だがしかし「憲法上の独立機関」の意義を検討する入り口として、例えば児童福祉法に基づく厚生労働省の行政委員会として「児童福祉オンブズマン」を設置するといった試みも、考えられるのではないか。児童福祉法が掲げる「子どもの最善の利益」のために、子どもにかかわる親その他のおとなをも対象としうる人権機関である。例えば、児童福祉法によって都道府県に設置することとなっている児童福祉審議会は、今回調査によっても明らかになってきたが、実態は相当に形骸化している。そうした現状に対して、国の「児童福祉オンブズマン」は相応の実効性が期待できるのではないか。要は、児童福祉法をどのように着実に根付かせ、実現していくのか——これを追求していかなければならない。

第3節 国と都道府県と基礎自治体の役割

国連の日本に対する総括所見は、「都道府県における地方オンブズマンの設立を促進し、それらオンブズマンと人権委員会と調整するための制度を設立すること」と述べていた。この「都道府県における地方オンブズマン」というのは基礎自治体も含めてのことだ。ここで国に求められているのは、①基礎自治体や都道府県の子どもの権利擁護機関の設置を促進すること、②それらに人材と財源を供給するとともに効果的な調整にあたるなど積極的な連携を図ること、この二つである。このような国の役割を担い、また促進するには、やはり「児童福祉オンブズマン」などの独立・第三者の機関が国に必要となるだろう。

そのうえで都道府県と基礎自治体と、それぞれが役割をどのように分担し合うのかという課題が浮かび上がってくる。その際、再認識しておくべきは、じつのところ子どもの権

利を、そもそも何から擁護するのか、ということだ。それは子どもが受ける人権侵害の特性や子どもの権利の固有性と密接に関係してくるが、公的第三者機関に訴えられてくる問題の大半は、その機関を設置する自治体の実施機関（行政機関や学校その他の子ども施設等）や実施機関が何らかの監督権や指導権をもつ施設や団体、また実施機関が何らかの責務を負う地域や家庭の問題である。とりわけ条例上の調査等が主として対象とするのは、その自治体の実施機関そのものである。つまり子どもを何から守るのかといえ、原理的には自治体の実施機関——その過失や過誤、不作為、制度上の欠陥や不合理等々——から、守るのである。別言すれば、子どもの権利擁護機関は「行政監察」や「行政評価」——もともと「オンブズマン」の概念もそこにある——の機能や役割から類推して捉えうるものだ。

こうした視角とともに地方自治の原則を踏まえれば、「すべての子どもを対象」とするには、まず子どもの最も身近にある基礎自治体において、子どもの日々の暮らしにかかわる個別具体の訴えや声に直接耳を傾けることができる、公的第三者機関を設置することが望ましい。他方で都道府県の機関では、広域自治体としての機能や役割に関する問題について、独立・第三者の立場から「監察」や「評価」といった性格も強くなるだろう。都道府県設置の学校その他の実施機関に対して子どもの権利を擁護するほか、定期的モニタリングによるデータ集積と分析、そこからの制度改善提言なども可能だろう。ほかに、子どもの権利に関する広報や教育・学習、教職員等の研修なども広域自治体の計画的実施が期待される。そして基礎自治体の子どもの権利に関する事業等の支援と促進、子どもの権利の実現に携わる市民社会と連携・協力してパートナーシップを育てること等々。おそらくこれらは、広域自治体としての特性を効果的に発揮できる機能や役割だと考えられる。

以上から、「すべての子どもを対象とした仕組み」は、国と都道府県と基礎自治体がそれぞれに縦割りの各級単体としてではなく、「子どもの意見の尊重」から「子どもの最善の利益」をめざすという原則に立つ独立・第三者の機関として、相互の共同主体的なネットワークを機能させることによって成り立つものだと考えられる。

第4節 地方における公的第三者機関の意義と市民社会

以上に述べたような試みは、当然のことながら法改正等が必要となる。

自治体既設の公的第三者機関はすべて地方自治法上の附属機関として設置されている。附属機関は行政執行の民主化と公正化、専門的知識の導入を目的として条例により設置できる。外部有識者等によって構成される合議の機関で行政権は持たない。一般に当該事務を所掌する行政機関に事務局が置かれるため、条例の解釈や運用、機関の実際運営に相当な工夫を施さなければ、独立性や第三者性を担保することが難しくなる。つまり現行の附属機関制度は、公的第三者機関を設置するための枠組みとしては、必ずしも優れたものではない。あるいは、行政委員会（教育委員会のような）として設置することも考えられるが、現在のところその例はない。

要するに、パリ原則や子どもの権利条約に基づく公的第三者機関は、単なる合議機関で

はなく独任的に問題に対処する法制度上の権能をもつとともに、事務局担当を含むスタッフの任免権、財政を含む機関運営の自律権を保持して、きわめて独立性の高い機関である。だが附属機関制度は、もともとそのような高い独立性を想定しているわけではない。

そこで、パリ原則や子どもの権利条約に基づく独立性の高い第三者機関を自治体の公的機関として設置することのできる、法制度上の枠組みを児童福祉法や地方自治法等に設けることが必要だといえる。つまり既にふれたように、子どもの権利条約を実効あるものとして実施しようとするならば、「条約の実施を促進および保護するための」そして「子どもの権利の普遍的実現を前進させる」公的第三者機関の意義や目的、手続き等が、それら法令等に明確に位置づけられなければならないのである。

さらに重要なことは、このような公的第三者機関が都道府県や市町村に存在していなければ、子どもの権利を実現しようとする市民社会の取り組みも、促進されないということだ。さきにみた子どもの権利委員会の対日本勧告の中でも「子どもの権利の実現に携わる市民社会組織との継続的な意見交換と調整を確立すること」と述べられていた。この市民社会との連携や協力は、都道府県・市町村の地方や地域社会にあって、子どもの最善の利益のみに関心をもつて子どもを支援し、必要ならば行政機関や学校その他の子ども施設等にも介入して子どもの擁護・救済に当たろうとする、独立性の高い公的第三者機関が存在することによって成り立つものである。このことは特に強調しておかねばならない。

というのも、自治体の中には条例による公的第三者機関を設置することなく、予算措置だけで民間団体に「相談業務」等を委託するという現状も見られるからだ。これは、子どもの権利条約の実施を促進・保護する地方公共団体としての責務を放棄するに等しく、市民社会の連携・協力とは決していえないうし、むしろ市民社会の大切なリソースを浪費して疲弊させ枯渇させていくことにもなりかねない。

重要なことは、地方自治体条例に基づいて、公的機関と市民社会とが、「子どもの意見の尊重」を通して「子どもの最善の利益」を図るという児童福祉法に根ざした原理・原則とアプローチを共有し合うことである。具体的には、その公的第三者機関が4つの機能——個別救済、制度改善、モニタリング、広報・啓発・教育——を法制度上における職務として明確に保持し、その枠組みの中で公的機関の主体において、必要な場合は職務の一部を民間機関に委託することも可能だとして、もって「子どもの権利の実現に携わる市民社会組織との継続的な意見交換と調整を確立すること」が具体化されていくといえる。つまり、このような公的第三者機関との関係を媒介として、市民社会のリソースはより正当な意味をもつものとして位置づけられるのであり、そこから子どもの権利を基盤とするパートナーシップ、そしてネットワークを、市民社会に根づかせていくことが期待される。

（５）小括：いま国に求められる施策

ところで、第Ⅱ部で取りあげた30余の自治体の子どもの権利擁護機関は、人口規模や財政状況、地域性の違いもあり、どれもが同じ制度というわけではない。だが、あらためて

いえば、それらは2つの点で共通していた。ひとつは、子どもの権利条約に根差して子どもを権利の主体と位置づけていること。もうひとつは、条例で設置することのできる附属機関に必要な権限等を付与して一定の独立性や第三者性をもつ機関としていること。つまりそこには、国連子どもの権利委員会の一般的意見第2号がいう「条例の実施とそれを促進・保護する人権機関とのセット」が、ともかくも成り立っているのである。

そして本章では、すべての子どもを対象とした公的権利擁護機関の設立に向けて、検討してきたわけだが、じつは上述の30余の自治体においては、そのすべてが十分な制度運営の現状にあるとは必ずしもいえないものの、既に「すべての子どもを対象とした公的子どもの権利擁護機関」が設置されているのである。全国およそ1700もの自治体数からすれば、それはまことに希少ではあるが。

してみれば、すべての子どもを対象とした公的権利擁護機関の設立——というテーマに対する応答は、この30余の地方制度をさらに広げていくところにある。国連子どもの権利委員会も、度々そのことを勧告している。上の2つを骨格とする制度づくりが地方自治体においてさらに促進されるよう、国の積極的な施策が求められるところである。