

子どもの意見表明の支援および権利擁護
—子どもの権利条約の視点と諸外国の例—

2020年7月27日

大谷 美紀子

1. 虐待からの子どもの保護・代替的養育における子どもの意見表明権¹の確保

(1) 関連する子どもの権利条約の主要な規定²と相関関係

19条 (暴力・虐待からの保護)

- 1 締約国は、児童が父母、法定保護者又は児童を監護する他の者による監護を受けている間において、あらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、傷害若しくは虐待、放置若しくは怠慢な取扱い、不当な取扱い又は搾取(性的虐待を含む。)からその児童を保護するためすべての適当な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置をとる。
- 2 1の保護措置には、適当な場合には、児童及び児童を監護する者のために必要な援助を与える社会的計画の作成その他の形態による防止のための効果的な手続並びに1に定める児童の不当な取扱いの事件の発見、報告、付託、調査、処置及び事後措置並びに適当な場合には司法の関与に関する効果的な手続を含むものとする。

4条 (締約国の義務)

締約国は、この条約において認められる権利の実現のため、すべての適当な立法措置、行政措置その他の措置を講ずる。締約国は、経済的、社会的及び文化的権利に関しては、自国における利用可能な手段の最大限の範囲内で、また、必要な場合には国際協力の枠内で、これらの措置を講ずる。

9条 (父母からの分離)

- 1 締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する。ただし、権限のある当局が司法の審査に従うことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。このような決定は、父母が児童を虐待し若しくはは放置する場合又は父母が別居しており児童の居住地を決定しなければならない場合のような特定の場合において必要となることがある。

¹ 子どもの意見表明権には、子どもの意見の尊重を含む。

² 条約の規定を引用する場合は、政府の公定訳を用い、そのため、子どもではなく、「児童」の表記を用いる。

2 すべての関係当事者は、1の規定に基づきいかなる手続においても、その手続に参加しかつ自己の意見を述べる機会を有する。

3～4 (省略)

5条 (父母等の責任・権利及び義務の尊重)

締約国は、児童がこの条約において認められる権利を行使するに当たり、父母若しくは場合により地方の慣習により定められている大家族若しくは共同体の構成員、法定保護者又は児童について法的に責任を有する他の者がその児童の発達しつつある能力の適合する方法で適当な指示及び指導を与える責任、権利及び義務を尊重する。

18条 (児童の養育についての父母の責任)

1 締約国は、児童の養育及び発達について父母が共同の責任を有するという原則についての認識を確保するために最善の努力を払う。父母又は場合により法定保護者は、児童の養育及び発達についての第一義的な責任を有する。児童の最善の利益は、これらの者の基本的な関心事項となるものとする。

2～3 (省略)

3条 (児童の最善の利益の原則)

1 児童に関するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。

12条 (意見表明権・児童の意見の尊重)

1 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。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。

2 このため、児童は、特に、自己に影響を及ぼすあらゆる司法上及び行政上の手続において、国内法の手続規則に合致する方法により直接に又は代理人若しくは適当な団体を通じて聴取される機会を与えられる。

20条 (代替的養育)

1 一時的若しくは恒久的にその家庭環境を場われた児童又は児童自身の最善の利益にかんがみその家庭環境にとどまることが認められない児童は、国が与える特別の保護及び援助を受ける権利を有する。

- 2 締約国は、自国の国内法に従い、1の児童のための代替的な監護を確保する。
- 3 2の監護には、特に、里親委託、イスラム法カファーラ、養子縁組又は必要な場合には児童の監護のための適当な施設への収容を含むことができる。解決策の検討に当たっては、児童の養育において継続性が望ましいこと並びに児童の種族的、宗教的、文化的及び言語的な背景について、十分な考慮を払うものとする。

21条（養子縁組）

養子縁組の制度を認め又は許容している締約国は、児童の最善の利益について最大の考慮が払われることを確保するものとし、また、

- (a) 児童の養子縁組が権限のある当局によってのみ認められることを確保する。この場合において、当該権限のある当局は、適用のある法律及び手続に従い、かつ、信頼し得るすべての関連情報に基づき、養子縁組が父母、親族及び法定保護者に関する児童の状況にかんがみ許容されること並びに必要な場合には、関係者が所要のカウンセリングに基づき養子縁組について事情を知らされた上での同意を与えていることを認定する。
- (b) 児童がその出身国内において里親若しくは養家に託され又は適切な方法で監護を受けることができない場合には、これに代わる児童の監護の手段として国際的な養子縁組を考慮することができることを認める。
- (c) ~ (e)（省略）

25条（児童の処遇等に関する定期的審査）

締約国は、児童の身体又は精神の養護、保護又は治療を目的として権限のある当局によって収容された児童に対する処遇及びその収容に関連する他のすべての状況に関する定期的な審査が行われることについての児童の権利を認める。

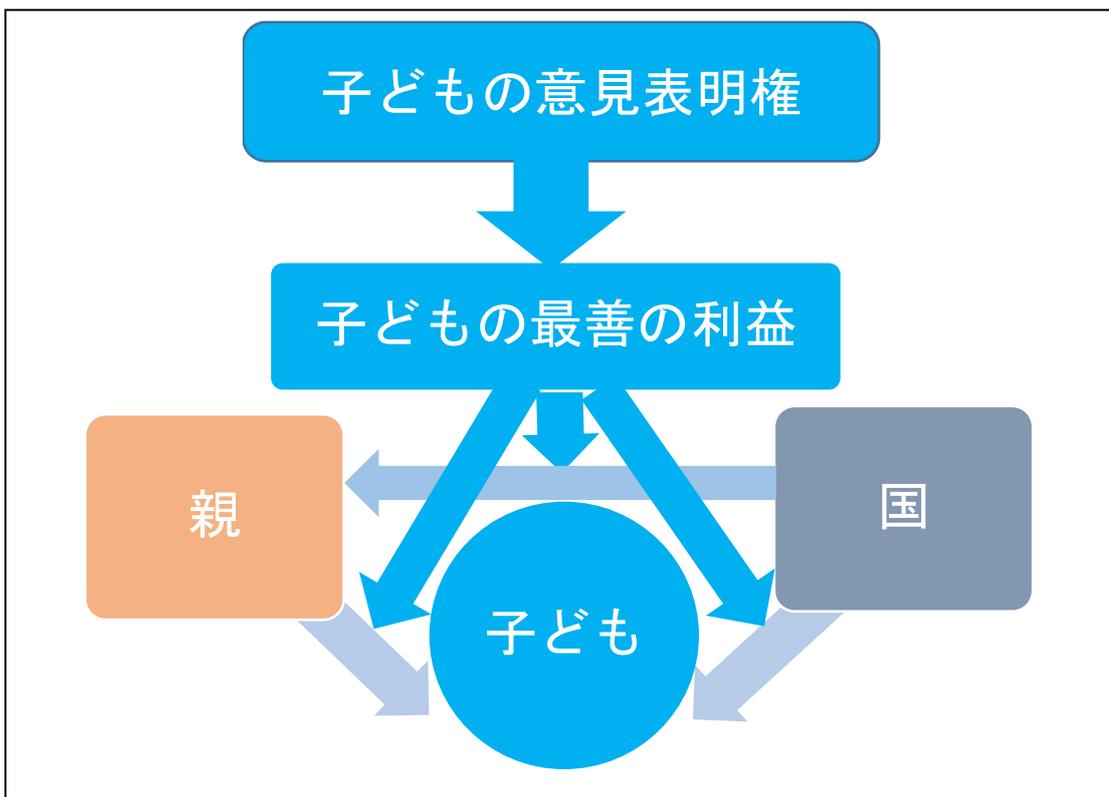
(2) 虐待からの保護・代替的養育における子どもの意見表明権の位置付け

- 国の義務・権限
 - 親の権利・義務・責任の尊重
 - 子どもを虐待から保護するために措置を取る義務
 - 親からの虐待の場合、子どもの最善の利益のために必要な場合、子どもを親から分離する権限
 - 子どもに関する措置をとる決定において、子どもの最善の利益を主として考慮する義務
 - 親・子どもの意見を聞き考慮する義務
- 親の権利と義務
 - 子どもに指示・指導を与える責任・権利・義務

- 子どもの養育は第一義的に親の責任—子どもの最善の利益
- 子どもの親からの分離—親の同意/権限ある当局の決定—意見の聴取
- 子どもの権利
 - 親の虐待から保護される権利
 - 父母から分離されない権利
 - 代替的養育を受ける権利・家庭的環境で養育を受ける権利
 - 自己に関する措置の決定において、子どもの最善の利益が主として考慮される権利
 - 自己に影響を及ぼす事項・手続において、意見を表明し・聴かれ・考慮される権利

(3) 親と子ども・国と子ども・国と親の関係を規律する“子どもの最善の利益”と子どもの意見表明権

(イメージ図)



3. 子どもの最善の利益・子どもの意見表明権が確保されるべき事項・手続
 子どもに関するすべての措置（3条1項）
- 虐待からの保護措置の決定（19条2項）
 - 父母からの分離（9条1項・2項）
 - 代替的養育に関するすべての決定（20条）
 - 定期的な審査（25条）
 - 代替的養育の終了・父母との再統合
 - 養子縁組（21条）
4. 子どもの権利委員会の意見を聴かれる子どもの権利に関する一般的意見
- (1) 子どもの権利委員会とは
- (2) 一般的意見とは
- (3) 意見を聴かれる子どもの権利に関する一般的意見12（2009年）
- 意見を聴かれる子どもの権利を実施するための段階的措置（パラ40～47）
 - ・ 準備
 - ・ 聴聞
 - ・ 子どもの力の評価
 - ・ フィードバック
 - ・ 苦情申立て、救済措置および是正措置
 - 締約国の中核的義務（パラ49）
 - ・ 子どもの権利に関する幅広い権限を有する子どもオンブズマンまたは子どもコミッショナーのような、独立の人権機関の設置
 - ・ 子どもとともに、および、子どものために働くすべての専門家を対象とする12条および実践における適用についての研修の実施
 - ・ 規則・体制を整えることにより、子どもの意見表明を支援・奨励するための適切な条件の確保、子どもの意見が正当に重視されるのを確実にすること。規則・体制は、法律および機関内規則に基づくものであり、効果に関して定期的評価が行われること
 - ・ 慣習的子ども観を変革するための公的キャンペーンを通じ、意見を聴かれる子どもの権利の全面的実現を妨げる否定的態度とのたたかい
 - 親からの分離および代替的養護
 - ・ 家庭内で虐待またはネグレクトの被害を受けているという理由で子どもを家族から分離するという決定が行われるときは常に、子どもの最善の利益を判断するためその子どもの意見が考慮されなければならない（パラ53）。
 - ・ 委員会は、立法、規則および政令を通じ、里親養護または施設への措置、ケアプランの策定および見直しならびに親および家族の訪問に関わるものを含

む決定において子どもの意見が求められかつ考慮されることを確保するよう勧告する（パラ54）。

- 養子縁組

- 条約21条は、子どもの最善の利益が最高の考慮事項であると述べている。養子縁組その他の措置に関する決定においては、子どもの意見を考慮することなく子どもの「最善の利益」を定義することはできない。委員会は、すべての締約国に対し、可能であれば養子縁組その他の措置の効果について子どもに情報を提供し、かつ子どもの意見が聴かれることを立法によって確保するよう促すものである（パラ56）。

- 代替的養護における実施（パラ97）

- 施設を含むあらゆる形態の代替的養護のもとにある子どもたちが、自分の措置、里親家族またはホームにおける養護の規則および日常生活に関わる事項について自己の意見を表明でき、かつその意見が正当に重視されることを確保するための機構が導入されなければならない。このような機構には次のようなものが含まれるべきである。
 - 措置、養護および（または）処遇に関わるいかなる計画についても情報を得る権利、ならびに、意思決定プロセス全体を通じて自己の意見を表明しかつその意見を正当に重視される意味のある機会を子どもに認める立法。
 - 子どもにやさしい養護サービスの開発および設置において、意見を聴かれる子どもの権利およびその意見が正当に重視されることを確保する立法。
 - 3条に基づく義務にしたがい、子どもの養護、保護または処遇の提供について定めた規則および規制の遵守状況を監視するための、権限のある監視機関（子どもオンブズパーソン、子どもコミッショナーまたは査察官など）の設置。このような監視機関には、居住型施設（法に抵触した子どもたちを対象とした施設も含む）に何ら妨げられることなくアクセスし、子どもの意見および懸念を直接聴き、かつ、施設自体によって子どもの意見がどの程度聴かれかつ正当に重視されているかを監視する権限が与えられるべきである。
 - 施設の方針およびあらゆる規則の策定および実施に参加する権限を有する、居住型養護施設における効果的機構の確立（たとえば女子および男子双方の代表による子ども会など）。

5. 子どもの権利委員会から日本に対する勧告（2019年）

（1）子どもの権利条約の報告手続・総括所見

(2) 日本の審査

- 条約の批准（1994年）
- 初回報告書審査（1998年）
- 第2回報告書審査（2004年）
- 第3回報告書審査（2010年）
- 第4・5回報告書審査（2019年）

(3) 第4・5回報告書審査の総括所見における指摘と勧告

（以下は、政府訳より引用、関連部分のみ抜粋）

児童の最善の利益

19. 委員会は、最善の利益が第一次的に考慮されるべき児童の権利が、特に教育、代替的監護、家庭争議及び少年司法において適切に取り入れられず、また、一貫して解釈及び適用されていないこと、並びに、司法、行政及び立法機関が、児童に関連する全ての決定において児童の最善の利益を考慮していないことに留意する。最善の利益が第一次的に考慮されるべき児童の権利に関する一般的意見第14号(2013年)を想起しつつ、委員会は、締約国が、児童に関連する全ての法律及び政策の影響評価を事前又は事後に実施するための義務的手続を確立するよう勧告する。委員会はまた、児童に関わる個別の事案で、児童の最善の利益に関する評価が、他職種から成るチームによって、児童本人の義務的参加を得て必ず行われるよう勧告する。

児童の意見の尊重

22. 聴取される児童の権利に関する一般的意見第12号(2009年)を想起しつつ、委員会は、締約国に対し、児童に対する脅迫及び処罰を防止するための保護措置をとりつつ、意見を形成することのできるいかなる児童に対しても、年齢制限を設けることなく、その児童に影響を与える全ての事柄について自由に意見を表明する権利を保障し、また、児童の意見が正当に重視されることを確保するよう要請する。委員会はさらに、締約国が、聴取される権利を児童が行使できるようにする環境を提供するとともに、家庭、学校、代替的監護及び保健医療の現場、児童に関わる司法及び行政手続、並びに地域コミュニティにおいて、環境問題を含むあらゆる関連の問題に関して、全ての児童が影響力を持つ形で参加することを積極的に促進するよう要請する。

家庭環境を奪われた児童

29. 児童の代替的養護に関する指針に対する締約国の注意を喚起しつつ、委員会は、締約国に対し以下を要請する。

(a) 児童を家族から分離すべきか否かの決定に関して義務的司法審査を導入すること、児童の分離に関する明確な基準を定めること及び親からの子の分離が最後の手段としてのみ、それが児童の保護のために必要かつ児童の最善の利益に合致する場合に、子及びその親の意見を聴取した後に行なわれるよう確保すること。

(d) 代替的養護の現場における児童虐待を防止すること、こうした虐待に関する捜査及び責任者の処罰を行うこと、里親養育及び児童相談所等の児童を施設的環境に置くことが定期的に独立した外部監査を受けるよう確保すること、並びに、児童の不当な扱いの通報、監視及び是正のためにアクセス可能で安全な手段を用意する等の方法により、こうした環境における監護の質を監視すること。

(f) 児童の措置に関する生物学的親の決定が児童の最善の利益に反する場合には家庭裁判所に申立てを行なうよう、児童相談所に明確に指示するため、里親委託ガイドラインを改正すること。

養子縁組

30. 委員会は、締約国に対し以下を勧告する。

(a) 全ての養子縁組(直系親族によるもの又は後見人によるものを含む)が裁判所による許可の対象とされ、児童の最善の利益に従って行われることを確保すること。

6. 諸外国の例

添付の表を参照

以上