

# 権利擁護の枠組み・機関のあり方について (たたき台)

# 1. 個別の権利救済

## (1) 設置根拠

行政組織のひとつとして位置づけるとすれば、

- ・ 児童福祉審議会を活用する場合、児童福祉法第8条第2項の規定に基づき子どもの権利に関する事案を調査審議し、同条第4項の規定に基づき関係行政機関に意見を具申することになる。
- ・ 児童福祉審議会とは異なる権利擁護機関（オンブズマン等）を活用する場合、地方自治法第138条の4第3項の規定に基づき機関を設置し、条例で定められた権限に基づき調査審議、勧告等を行うことになる。

（参考1）児童福祉法

第8条

- ② （略）審議会その他の合議制の機関（以下「都道府県児童福祉審議会」という。）は、（中略）、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。
- ④ 都道府県児童福祉審議会は、都道府県知事の（中略）管理に属し、（中略）その諮問に答え、又は関係行政機関に意見を具申することができる。
- ⑤ 都道府県児童福祉審議会（中略）は、特に必要があると認めるときは、関係行政機関に対し、所属職員の出席説明及び資料の提出を求めることができる。
- ⑥ 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。

（参考2）地方自治法

第138条の4

第3項 普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。（略）

（参考3）川西市子どもの人権オンブズパーソン条例

第4条 地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第3項の規定に基づく市長の付属機関として、オンブズパーソンを置く。

## (2) 独立性

- ・ 独立性が求められる背景として、権利擁護機関は都道府県（指定都市・児童相談所設置市を含む）が行う措置や一時保護に関する個別事案、児童養護施設や一時保護所等における生活上の個別事案などについて権利救済を行うということがある。  
→ 措置等の決定の主体や、ケアの提供主体との間に利害関係が無いことが大前提。そのことを担保するためには、法令やガイドライン等で構成員について枠組みを規定することが考えられるが、それを機能させるためどのような手法がとりうるか。  
また、委員の任免のあり方に一定のルールを設けることや、都道府県が意見具申を尊重することを運営規程に定めるなどにより、独立性を定める手法がとりうるか。

（参考1）平成30年度の調査研究事業で策定された児童福祉審議会活用のガイドラインでは、

- ・ 児童相談所や施設関係者、児童相談所・一時保護所の第三者委員を務める弁護士等は権利擁護部会の委員としては望ましくない
- ・ 既存の部会を活用する場合でも、審議事項に応じて、例えば措置等を検討する場合に部会の委員の中に児童相談所関係者が含まれている、里親に関する事項を審議する場合に里親関係者が含まれているといった場合は、当該委員は審議から外れる、又は他の委員を立てることにより第三者性を確保する必要がある  
といった考え方が示されている。

（参考2）岡山県で検討されている子どもの権利擁護事業は、一時保護所にいる子ども等からの意見表明を受け止め、県社会福祉審議会児童福祉専門分科会が県の担当部署に意見具申等する仕組みであるが、子どもからの意見聴取や調査等は同分科会から外部の弁護士に委託するスキームが検討されている。

### (3) 迅速性

- ・ 子どもの権利擁護事案は不定期に発生し、かつ、迅速な対応が重要であることから、臨機応変かつ速やかに審議の場が開催されることが必要
  - 適時・迅速に事案を処理・調査するために、委員の人数・構成、会議の開催形式などを工夫する必要がある、そのための事務局体制については一定規模のものが必要ではないか。
    - (参考) 明石市で検討されている「こどものための第三者委員会」は、一時保護の継続等に関して調査を行い児相等の関係者に意見を通知する仕組みであり、市社会福祉審議会委員から選出された5名程度の第三者委員（法曹実務家、専門有識者）から構成され、委員が一時保護された児童と面会する仕組みとなっている。

### (4) アクセシビリティ

- ・ 子ども自身が意見表明できるよう、子どもからアクセスできるルートが整備されていることが必要
  - 定期的な訪問などのアウトリーチに加え、子どもからのアクセス方法として、従来からの電話、はがきのほか、意見表明支援員の呼び寄せ等多様な方法を整備しておく必要があるのではないか。また、子どもに仕組みや利用方法・窓口等をわかりやすく説明するための説明資料の作成などが必要と考えられるか。
    - (参考) 大分県のモデル事業では、子どもが担当児童福祉司への意見表明支援を希望する場合は、意見表明支援員から報告を受けた権利擁護調査員が直ちに担当児童福祉司の都合を確認し、面談当日に意見表明支援員が同席できるようアレンジしている。また、制度の利用前には権利擁護調査員と意見表明支援員が児童養護施設や里親家庭を巡回訪問し、子どもにわかりやすい説明資料等を用いて制度を説明している。

### (5) 専門性

- ・ 里親委託、施設入所、一時保護等に関する子どもの不服や生活上の悩みなど幅広い事案を扱うことから、子どもの権利擁護や児童福祉法の制度に精通している者が担うことが必要
  - 児童相談所や一時保護所、児童福祉施設とは異なる立場で議論が可能となり、かつ、専門性を有する者が事案を処理することが考えられるか。体制としては、公平性の観点から学識経験者、法的な権利擁護の観点から弁護士、心理的観点から医師・心理職、福祉制度の観点から福祉職といった者が考えられるか。また、単にそれらの資格を有しているのみでは十分でなく、子どもの権利に関する一定の研修を受けることなどが必要ではないか。
    - (参考1) 児童福祉法  
第9条 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。
    - (参考2) 平成30年度の調査研究事業で策定された児童福祉審議会活用のガイドラインでは、学識経験者、弁護士、医師、心理職、児童福祉職、児童福祉施設等経験者などが権利擁護部会の委員として考えられると示されている。

## (6) 権限

- 措置の決定などその行政処分決定機関に対して見直しを促すことが求められることも視野に入れると、処分権限を持つ行政庁に対して一定の意見を具申できる権限が必要。また、特に被措置児童等虐待への対応など、児童養護施設等のケアの主体に対して処遇の改善等を促すことが求められることから、そのための権限が必要。

→ 児童福祉審議会を活用する場合は児童福祉法第8条に基づく調査審議・意見具申の権限を行使することになるのではないか。児童福祉審議会とは異なる権利擁護機関を活用する場合は、条例に基づく調査・勧告等の権限を行使することになるのではないか。

(参考1) 児童福祉法

第8条

② (略) 審議会その他の合議制の機関(以下「都道府県児童福祉審議会」という。)は、(中略)、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。

④ 都道府県児童福祉審議会は、都道府県知事の(中略)管理に属し、(中略)その諮問に答え、又は関係行政機関に意見を具申することができる。

(参考2) 埼玉県子どもの権利擁護委員会条例

(委員会の職務)

第5条 委員会は、次に掲げる職務を行う。

- 一 子どもの権利の侵害に関する相談に関して、必要な助言及び支援を行うこと。
- 二 子どもの権利の侵害に関する救済の申立て等に関して、調査、勧告、意見表明、要請等を行うこと。
- 三 勧告、意見表明等の内容を公表すること。
- 四 その他子どもの権利の擁護に関する普及啓発を行うこと。

(救済の申立て)

第8条 何人も、知事に対し、子どもの権利の侵害に係る事項について、文書又は口頭により、救済を申し立てることができる。

2 知事は、前項の規定による申立てに係る事項についての調査等を委員会に速やかに付託するものとする。

(調査)

第9条 委員会は、前条第二項の規定により付託があった場合には、当該申立てに係る事項について調査をするものとする。(略)

2 委員会は、前項に定めるもののほか、子どもが現に権利の侵害を受けており、その救済のため緊急の必要性があると認めるときは、当該権利の侵害の事実について調査をすることができる。

(県の機関に対する調査等)

第11条 (略)

- 2 委員会は、調査のため必要があると認めるときは、子どもの権利の侵害に関する救済を図るため必要な限度において、県の機関に対し、資料の提出及び説明を求めることができる。
- 3 委員会は、調査の結果必要があると認めるときは、権利の侵害の是正のための調整(以下単に「調整」という。)を行うことができる。
- 4・5 (略)

(県の機関に対する勧告等)

第13条 委員会は、必要があると認めるときは、関係する県の機関に対し、次に掲げる事項について勧告又は意見表明をすることができる。

- 一 当該県の機関が自ら是正その他必要な措置を講ずるよう求めること。
- 二 当該県の機関が県の機関以外のもの(当該県の機関が法令に基づく監督の権限を有するものに限る。)に対し是正その他必要な措置を講ずるよう求めること。
- 2 県の機関は、前項の規定による勧告又は意見表明を受けたときは、当該勧告又は意見表明を尊重しなければならない。
- 3 委員会は、第一項の規定により勧告又は意見表明をしたときは、県の機関に対し、是正その他必要な措置の状況について、相当の期限を付して報告を求めるものとする。
- 4 委員会は、第一項の規定により勧告又は意見表明をしたとき及び前項の規定による報告があったときは、その内容を申立人等に速やかに通知しなければならない。
- 5 委員会は、第一項の規定による勧告又は意見表明及び第三項の規定による報告の内容を公表することができる。

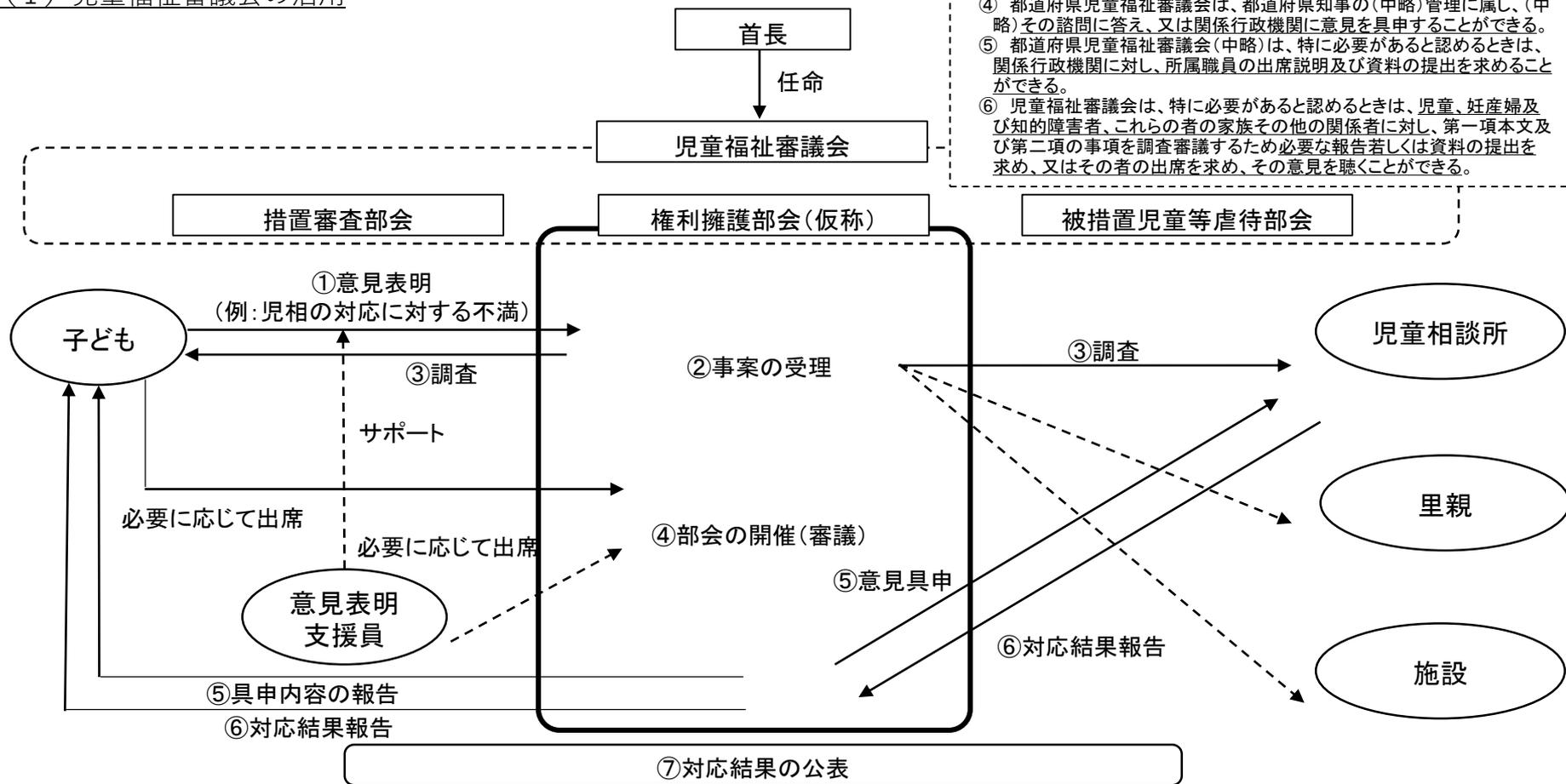
## (7) 汎用性

- 権利救済の仕組みが円滑に機能するように、自治体において体制整備が進むことが必要

→ 各自治体で、児童福祉審議会の構成(部会の置き方)や、人権問題を所掌する部署のあり方などは様々であると考えられる。全国の自治体で権利擁護の枠組みの導入を促進していくためには、こうした自治体の多様性を認め、組織や扱う事案の範囲について複数のパターン(児福審orその他、社会的養護分野or人権全般 等)をそれぞれのメリット・デメリットを整理した上で示す必要があるのではないか。

# (仕組みのイメージ)

## (1) 児童福祉審議会の活用



・ 権利擁護部会(仮称)の委員は法曹、医師、福祉職、学識経験者などが想定される。ただし、措置や一時保護所・施設の処遇について調査・審議することから、独立性を担保するために、児童相談所の職員や施設関係者、児童相談所・一時保護所に属する弁護士等は委員として望ましくない場合があることに留意が必要。

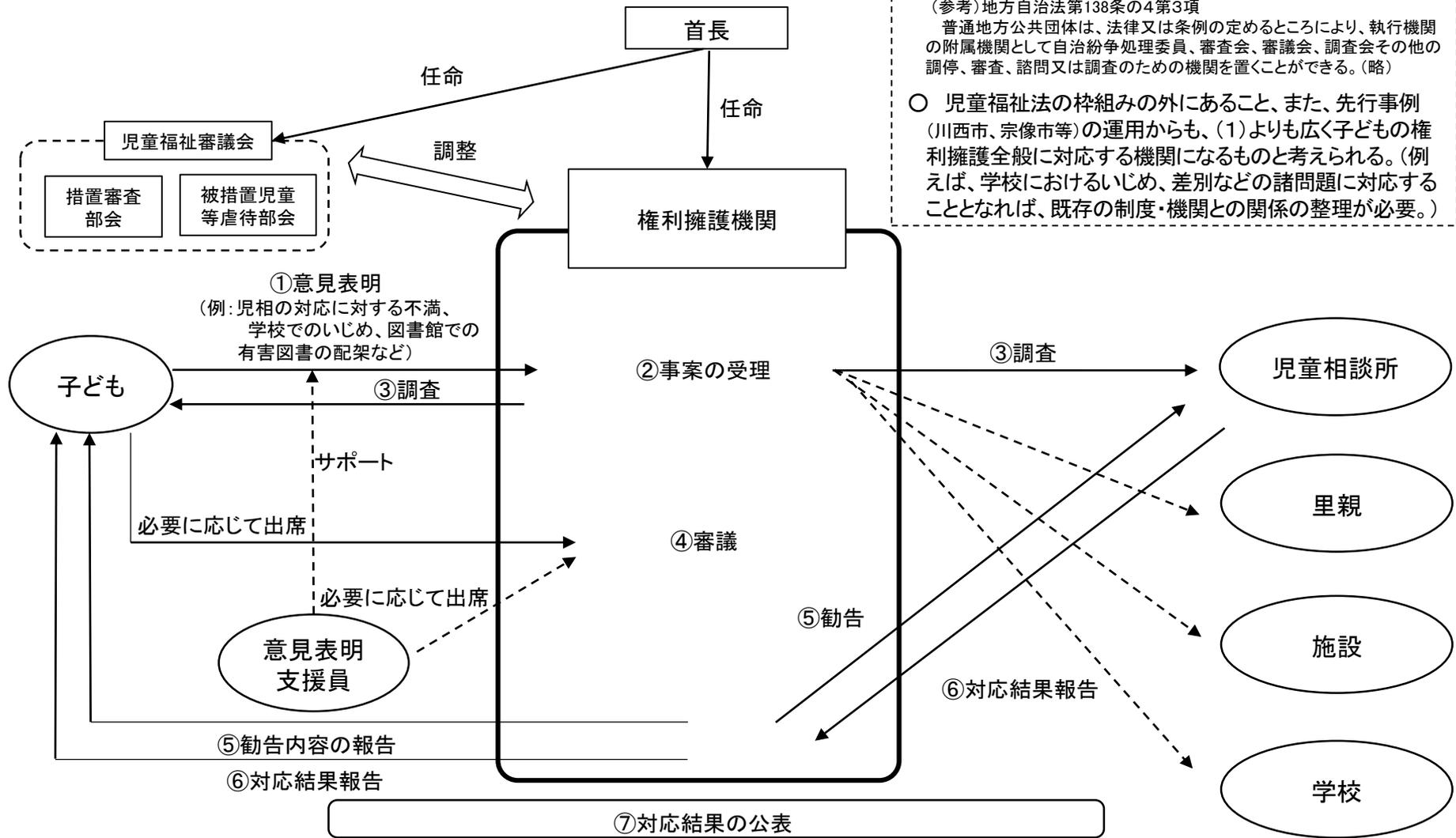
※ 児童福祉法第9条 児童福祉審議会の委員は、児童福祉審議会の権限に属する事項に関し公正な判断をすることができる者であつて、かつ、児童又は知的障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験のある者のうちから、都道府県知事又は市町村長が任命する。

・ 児童福祉審議会の部会の設置形式は自治体によって様々であり、一律にあり方を決めることはできないが、措置等の決定に対する子どもの意見表明を取り扱うことを踏まえれば、少なくとも措置審査部会からは独立させ、委員もそれぞれ別の者が担当することが適当。必要に応じて措置審査部会と協議のうえ調整を図るが、調整が不調となった場合には児童福祉審議会(親会議)にて判断することが考えられる。

・ 子どもからの意見表明があった場合に適時・迅速に対応するため、予め開催スケジュールを固定させるのではなく、臨時に開催できるように要綱等を整備しておくことが適当。

・ 関係機関への調査や資料の整理を迅速かつ的確に行うため、事務局に一定の人員を確保しておくことが適当。調査については、権利擁護調査員(仮称)の配置(権利擁護部会の事務局に雇用する、若しくは行政機関から独立した外部の団体や個人に委託する)などの方法も有効であると考えられる。また、児童福祉審議会の事務局を児童相談所職員が5担当しているケースもあるが、権利擁護部会については児童相談所からの独立性が重要であり、担当は避けることが適当。

## (2) 児童福祉審議会とは異なる権利擁護機関



○ 地方自治法第138条の4第3項に基づき、条例の定めにより執行機関の附属機関を設置することが可能。  
 (参考)地方自治法第138条の4第3項  
 普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。(略)

○ 児童福祉法の枠組みの外にあること、また、先行事例(川西市、宗像市等)の運用からも、(1)よりも広く子どもの権利擁護全般に対応する機関になるものと考えられる。(例えば、学校におけるいじめ、差別などの諸問題に対応することとなれば、既存の制度・機関との関係の整理が必要。)

- ・ 条例により権利擁護機関に付与される権限は、調査・勧告・意見表明・公表といったものが考えられる。  
 (例)川西市子どもの人権オンズパーソン条例では、調査権限、関係する市の機関に対し是正等の措置を講ずるよう勧告する権限、制度の見直し等を図るよう意見表明する権限、勧告・意見表明等の内容を公表する権限が規定されている。
- ・ 措置の決定等、児童福祉審議会の権限に属する事項を取り扱う場合には、児童福祉審議会の部会と調整を図ったうえで勧告等を行うことが必要。調整が不調となった場合には児童福祉審議会(親会議)と権利擁護機関の間で協議して対応を決めることが考えられる。
- ・ その他、独立性、審議の迅速性、事務局の体制整備などの留意点は(1)と同様。

## (参考) 現行制度等

### (1) 措置等の決定に先立つ意見表明

- ・ 都道府県等による措置や一時保護の決定に先立って、子どもが権利擁護機関に意見を申し立てたい場合が考えられる
  - ・ 現行制度では、
    - ①児童福祉法第27条第1項第1号(訓戒・誓約)、第2号(在宅指導)、第3号(里親委託・施設入所)の措置を採る場合、又は同項第2号、第3号の措置を解除、停止若しくは他の措置に変更する場合であって、児童(若しくはその保護者)の意向が当該措置と一致しないときは、都道府県知事は児童福祉審議会の意見を聴かなければならない
    - ②児童福祉法第28条第1項第1号又は第2号ただし書(里親委託・施設入所措置を採ることが親権者等の意に反する場合)に該当するときは、都道府県は家庭裁判所の承認を得なければならないこととされている
- これらの決定に先立ち、都道府県等に子どもの意見聴取義務を課すことが考えられる

### (2) 措置等の決定事項に対する意見表明

- ・ 都道府県等による措置や一時保護の決定に対して不満等を抱える子どもが権利擁護機関に申し立てたい場合が考えられる
  - ・ 現行制度では、
    - ①これらの決定そのものを争う枠組みとして、行政不服審査法に基づく審査請求や、行政事件訴訟法に基づく取消訴訟が存在する
    - ②(1)①のとおり措置と子どもの意向が一致しないときには事前に児童福祉審議会に諮る手続が設けられており、こうした手続の中で子どもの意見を踏まえて調整される必要がある
- 行政処分の決定に申し立てる場合については、行政不服審査等の枠組みの活用が考えられる。これとは異なり、処分の決定の後にも、子どもの意見を受け止め処分の見直しを促す意見具申を行うことは考えられる。

### (3) 生活上の不満等に関する意見表明

- ・ 里親家庭委託中、施設入所中、在宅指導中、一時保護中の生活上の不満等に関して、子どもが権利擁護機関に意見を申し立てたい場合が考えられる
  - ・ 現行制度では、
    - ①被措置児童等虐待については、児童福祉審議会が調査審議する枠組みがある
    - ②施設や一時保護所に設置されている苦情解決委員会などの枠組みが存在する
- 被措置児童等虐待の枠組みは現在の仕組みにあるが、特に、被措置児童等虐待の疑い事例などを考えると、意見表明支援員の立場・役割を明確なものとしつつ、権利擁護機関(児福審を含む)が適切に調査等に動くことが重要と考えられる

## 2. 政策提言・教育啓発等

○ 政策提言、教育・啓発などの役割を担うオンブズパーソン・コミッショナー等について、自治体における取組例を見ると、例えば川西市子どもの人権オンブズパーソンは下記のような仕組みとなっている。

- ・ 条例に基づき、個別の救済に加えて「子どもの人権の擁護のため必要な制度の改善等の提言に関すること」を職務としている。そのうえで権限として、市の機関に対する制度の見直し等に関する意見表明・改善等申入の権限を付与している。

(参考) 川西市子どもの人権オンブズパーソン条例

(オンブズパーソンの職務)

第6条 オンブズパーソンは、次に掲げる事項を所掌し、子どもの人権案件の解決に当たる。

- (1) 子どもの人権侵害の救済に関すること。
- (2) 子どもの人権の擁護及び人権侵害の防止に関すること。
- (3) 前2号に掲げるもののほか、子どもの人権の擁護のため必要な制度の改善等の提言に関すること。

(勧告、意見表明等)

第15条 (略)

2 オンブズパーソンは、子どもの人権案件の調査の結果、制度の見直しの必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、当該制度の見直し等を図るよう意見表明し、又は改善等申入書を提出することができる。

3 前2項の規定により勧告、意見表明等を受けた市の機関は、これを尊重しなければならない。

- ・ 任命については、条例で利害関係を有しないものの中から市長が委嘱するとされ、また、原則として解職することができないとされている。

(オンブズパーソンの組織等)

第5条・2 (略)

3 オンブズパーソンは、人格が高潔で、社会的信望が厚く、子どもの人権問題に関し優れた識見を有する者で、次条に規定するオンブズパーソンの職務の遂行について利害関係を有しないものの中から、市長が委嘱する。

4・5

6 市長は、オンブズパーソンが心身の故障のため職務の遂行ができないと認められる場合又は職務上の義務違反その他オンブズパーソンとして明らかにふさわしくない行為があると認められる場合を除いては、そのオンブズパーソンを解職することができない。

- ・ 社会的養護のみならず、子どもの人権全般を取り扱うことになっている。

(定義)

第3条 (略)

2 この条例において「子どもの人権案件」とは、本市内に在住、在学又は在勤する子どもの人権に係る事項（以下「本市内の子どもの人権に係る事項」という。）のうち、本市内に在住、在学又は在勤する子ども又はおとな（以下「本市内の子ども又はおとな」という。）から擁護及び救済の申立てを受けてオンブズパーソンが調査し、処理する案件並びにオンブズパーソンが自己の発意により擁護及び救済が必要と判断して調査し、処理する案件をいう。

3 (略)

○ また、国レベルでは、例えば英国の子どもコミッショナーは、政府によって任命され、政府、自治体、議会等に対する調査権限を有し、個別の相談・権利救済のほか、監視・政策提言（調査報告書の公表等）・教育・啓発といった活動をしている。8

### 3. 第三者評価

○ 児童相談所（一時保護所）や施設の第三者評価の現状としては、

- ・ 評価基準については、児童養護施設等においては従前より厚生労働省の通知で第三者評価基準が定められていたところ、一時保護所（平成30年度）、児童相談所（令和元年度）についても調査研究事業の成果物として第三者評価基準（案）が示された。
- ・ 平成31年4月時点の実施率は一時保護所が24%、児童相談所が4%に止まっており、早急な実施が図られる必要。
- ・ 評価者については、社会福祉審議会、社会福祉協議会、大学等の研究者、コンサルティング会社、NPO法人などの多様な主体が自治体から委嘱等されて担っている。

などとなっている。

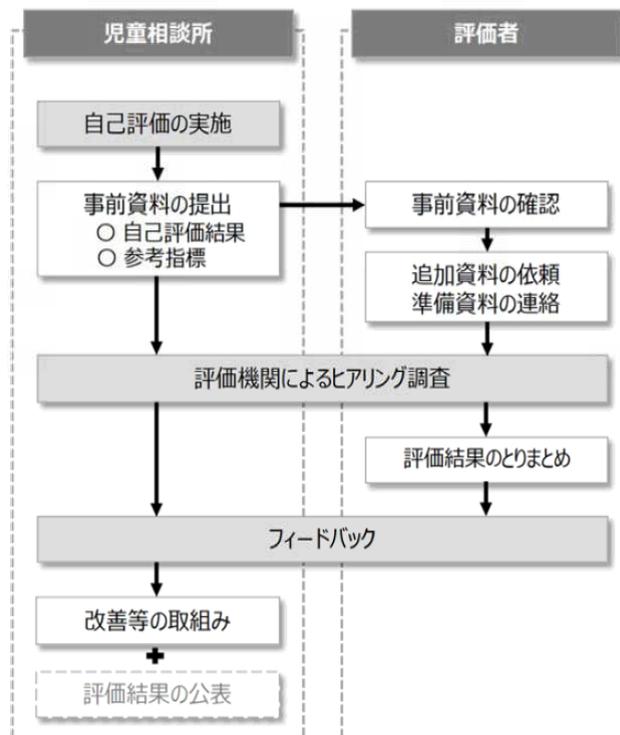
→ 適切な第三者評価を早期に推進するため、標準的な評価指標のあり方、評価者（機構）のあり方、評価を受けた後のフォローアップ等の対応について、汎用性を考えたものとともに、将来的な姿について、どう考えるか。

（参考）令和元年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「児童相談所の第三者評価に関する調査研究」（三菱UFJリサーチ&コンサルティング）（抜粋）

【図表4】評価項目の構成

構成	評価項目
第Ⅰ部 児童相談所の組織 - 児童相談所の機能を果たすために必要な体制が確保され、組織としての取り組みが行われているか	8項目
第Ⅱ部 子どもの権利擁護と最善の利益の優先 - 職員一人ひとりが、子どもが権利の主体であることを意識した対応を行っているか	4項目
第Ⅲ部 子どもの生命を守るための、虐待相談対応と進行管理 - 虐待から子どもの生命を守ることを第一とした判断・対応が行えているか	20項目
第Ⅳ部 社会的養護で生活する子どもへの支援 - 社会的養護で生活する子どもへの支援の質を高め、子どもの権利を擁護しているか	14項目
第Ⅴ部 社会的養育の推進 - 家庭養護や養子縁組、家庭支援などの社会的養育を推進するための取り組みが行われているか	5項目
第Ⅵ部 家族とのかかわり・家族への支援 - 子どもの権利・最善の利益の擁護のために家庭と向き合っているか 家庭に対して必要な支援を行っているか	5項目
第Ⅶ部 市区町村や関係機関との連携 - 児童相談所の機能を発揮するための連携体制を構築しているか 児童相談所の機能・専門性を活かした地域支援を行っているか	9項目

【図表7】第三者評価の流れ



#### 第三者評価の評価者

- 児童福祉施設や一時保護所のように「ケアの現場」をみることが可能である第三者評価では、施設や子どもの生活の様子を確認したり、子どもと話をすることで、その施設の状況を確認することができますが、ソーシャルワークの評価が求められる児童相談所の第三者評価はとても難しいものです。
- そのため、児童相談所のことを十分に理解できていて、はじめて適切な評価が実施できるものであり、児童相談所の業務経験者が適切であると考えます。
- 加えて、専門的な視点からの評価も行えるよう、弁護士や医師、そして第三者評価経験者を含めた体制で行われることが望まれます。
- また、児童相談所の現状として、児童相談所毎のローカルルールが多いという課題が指摘されていることから、児童相談所の第三者評価は、評価対象の児童相談所とは別の圏域・エリアの児童相談所での業務経験を有する者が評価を行うことも求められています。
- しかし、現状ではこれら全てを満たす体制が整っていない評価機関等がないため、現時点で考えられる方法は以下になります。
  - 児童福祉審議会の委員による評価
  - 他都道府県の児童相談所の所長などによる相互評価
  - 社会福祉協議会を事務局とし、有識者を含めた体制での評価

## (参考) イギリスの「教育水準監査院」(Ofsted) について

- イギリスでは、地方自体に設置された児童福祉担当部署 (local authority children's services) が児童保護・児童相談機能 (Children's Social Care) を所管し、緊急保護等の決定、施設養育・里親養育等の支援、虐待の予防的支援等を行っている。
- 英国議会に属し、省庁から独立した機関である教育水準監査院 (The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills(Ofsted)) が地方自治体のCSCに対する評価を実施。このほか監査対象は、教育機関、特別養子縁組・里親フォスターリング機関、児童養護施設等。
- 従業員はイングランド8地域に1,800人。加えて、2,300人の契約ベース監査官がいる (2020年1月時点)。
- 監査数は学校が5,560件、保育園等が15,000件、社会的養護が3,460件、児童相談所が151件 (2019年)。
- 監査結果は基本的にウェブサイト上で全て公表。

※CSC監査を構成するものは下記の通り。

- 地方自治体による自己評価：サービスの質と有効性について自己評価を行い、その結果を共有する。
- 毎年の定例会議：上記自己評価に基づき地方自治体とOfstedで現状把握、今後の相互協力について議論。
- 地方自治体情報システム：Ofstedは当該システムにアクセスを保有。
- 集中訪問：サービスの質や児童たちの状況を把握。
- 標準監査及び短期監査：4段階で評価を実施。
- モニタリング訪問：監査の結果、問題があるとみなされたCSCに対する定期訪問。
- 共同監査：他の監査機関と共同で行われる監査。  
→2019年に行われた標準監査は39回、短期監査は15回、モニタリング訪問は36回、集中訪問は61回。

図表 93 児童相談所監査の全体像

