

子どもの権利擁護に関するワーキングチーム とりまとめ(素案)

令和3年●月●日

はじめに

我が国が平成6年に児童の権利に関する条約を批准してから25年以上が経過し、この間、子どもを取り巻く社会環境は大きく変化してきている。

たとえば、子どもの権利に対する重大な侵害である児童虐待について、条約を批准した平成6年度における児童相談所の虐待相談対応件数は1,961件であったところ、以後は年々増加の一途を辿り、令和元年度には19万3,780件に達している。また、平成21年度には社会的養護関係施設における被措置児童等虐待を防止するために届出・通告等の制度が法定化されたが、同制度の実施状況を見ると、平成30年度には全国で95件のケースで虐待の事実が認められている。

このような状況に対して、これまでも累次の制度改正等が行われてきたが、近年、子どもへの支援のあり方を考えるうえで、子どもの権利擁護の重要性が改めて指摘されている。

まず、平成28年3月の「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」報告書(以下「平成28年報告書」という。)では、児童福祉政策の基本理念として子どもの権利保障を位置付けることの重要性が指摘された。この報告書を受けて「児童福祉法等の一部を改正する法律」(以下「平成28年改正法」という。)により児童福祉法第一条の理念規定が見直され、児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障される権利を有すること等が明確化された。加えて、個々のケースについて子どもの権利を擁護する仕組みを整備するために、自治体が設置する児童福祉審議会を活用するための所要の規定の整備が行われた。

その後も、「新しい社会的養育ビジョン」(平成29年8月)、「市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループとりまとめ」(平成30年12月)等において、子どもの意見表明を支援する仕組みや権利擁護機関のあり方など、子どもの権利擁護を図るための施策について継続的に検討が重ねられてきた。

そうした流れの中で、平成30年7月には「都道府県社会的養育推進計画」の策定要領がまとめられた。これを受け、平成31年度末までに各自治体が社

会的養育関連施策全般にわたる新たな計画を策定しており、その中には意見聴取・アドボカシーを含む子どもの権利擁護の取組も記載されたところである。また、様々な問題が指摘されている一時保護についても、平成30年7月に「一時保護ガイドライン」が策定され、子どもの権利擁護を前提とした適切な保護を行うための対策が進められている。

そのような中、令和元年6月に成立した「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」(以下「令和元年改正法」という。)附則第7条第4項において、子どもの意見を聴く機会の確保、意見表明支援の仕組みの構築、権利擁護の仕組み等が改めて検討事項とされた。

※ 令和元年改正法附則第7条第4項

政府は、この法律の施行後二年を目途として、児童の保護及び支援に当たって、児童の意見を聴く機会及び児童が自ら意見を述べるができる機会の確保、当該機会における児童を支援する仕組みの構築、児童の権利を擁護する仕組みの構築その他の児童の意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための措置の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

これらの経緯を踏まえ、「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム」(以下「ワーキングチーム」という。)が設置され、令和元年12月から●回にわたり議論を行った。ワーキングチームでは、社会的養護の当事者や、子どもの権利擁護に関して先駆的に取り組んでいる民間機関・自治体等の関係者からのヒアリングも実施しながら、子どもの意見表明権の保障のあり方、権利擁護の枠組み・機関のあり方等を検討し、目指すべき方向性を整理した。

今後、とりまとめに沿って、制度的な対応も含め、国において速やかに必要な措置を講じるべきである。

1. 基本的な考え方

平成28年改正法による改正後の児童福祉法第一条では、子どもの権利保障を同法の理念として明確に位置付けている。すなわち、子どもは単に保護される客体として存在するのではなく、権利を享有し行使する主体であり、一人の独立した人格として尊重されなければならないことが明らかにされた。

また、子どもの権利を守り、福祉を保障するためには、保護者、市民、国や地方公共団体といった社会全体が子どもの意見を尊重し、その最善の利益を優先して考慮していくことが求められる。このため、同法第二条では、このことを全ての国民の努力義務として規定している。

※ 児童福祉法(抜粋)

第一条 全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。

第二条 全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、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。

こういった考え方は、児童の権利に関する条約を基礎として、子ども家庭福祉分野の制度全体に通ずるものとして明らかにされたのであり、在宅で暮らす子どもも含めて広く子どもの権利擁護に関する各種の施策を推進していくうえで、常に基本とされなければならない。

2. 子どもの意見表明権の保障

「私たち抜きに私たちのことを決めないで」(Nothing about us without us)というメッセージがあるように、子どもの最善の利益を優先して考慮した福祉の保障を実現するには、子どもが意見を表明する機会が確保され、周囲の関係者が意見を聴き、適切に考慮・反映する環境が整えられることが前提となる。

これを社会的養護の分野について言えば、児童相談所などが子どもに影響を及ぼす重要な意思決定を行う場面や、日頃の生活の場面において、子どもが意見を表明できる手続を整備し、行政の決定や支援のあり方を決めるうえでの子どもの参画を保障することが必要である。

また、子どもの中には、大人に意見を表明することへの抵抗感や、自分の考えや思いを意見として整理して表明することへの困難を感じるものが少なくない。特に、大人に対して根強い不信感をもっている被虐待経験のある子ども、社会的養護のもとで生活している子どもにおいては、対面で意見を表明する場面になると、緊張したり、精神的に混乱したり、無口になったりと、意見表明が困難になる場合がある。また障害児や乳幼児など、言語による意思表示が難しい子どももいる。したがって、そのような子どもの状態について理解ある者が意見表明を支援する仕組みもあわせて構築することが必要である。

さらには、子どもに影響を与える制度・政策を検討するプロセスへの子どもの参画を保障することで、個々のケースにおける子どもの参画とあいまって、社会の様々なシステムに子どもの意見が考慮されるように取り組んでいく必要がある。こうした取組を推進していくうえでは、社会的養護の当事者団体の活動の一層の活性化が重要であると考えられ、そのための支援の強化も必要である。

なお、本来、意見表明、意見表明の支援、政策決定プロセスへの参画といったことは全ての子どもを対象に考えていく必要があるが、まずは、児童福祉分野、特に社会的養護の対象である子どもを念頭に、それらの仕組みを検討していくこととする。

(1)個別のケースにおける意見表明

①措置・一時保護の決定の場面

【措置】

里親委託や施設入所の措置は、虐待等を経験した子どものその後の育成環境を決める重大な決定である。児童相談所には、決定に先立って、子どもの意見を十分に聴いて措置の要否や内容を判断することが求められる。

現行の児童相談所運営指針にも「援助を行う場合には、子どもや保護者等に、その理由、方法等について十分説明し、子どもや保護者等の意見を聴き、基本的には合意の上で行う。」と定められており、令和2年度に厚生労働省が全国の児童相談所に対して実施した調査（以下「実態把握調査」という。）によれば、措置の決定に際して意向等聴取の手続を設けている児童相談所は全体の82%、意向等を考慮・反映する手続を設けている児童相談所は全体の59%となっている。

こうした対応が必要なことを法令で明らかにするため、児童福祉法上、都道府県（指定都市及び児童相談所設置市を含む。以下「都道府県等」という。）が里親委託・施設入所の措置を採る場合には、子どもの年齢等を踏まえつつ、適切な方法によりあらかじめ子どもの意見を聴取しなければならないことを規定するべきである。また、これらの措置の停止、解除及び他の措置への変更を行う場合や、措置の期間を更新する場合についても、同様に子どもに与える影響は大きいものであり、あらかじめ意見を聴取しなければならないことを規定するべきである。

なお、形式的に意見聴取の義務を果たせば十分なのではなく、その意見を尊重し子どもの最善の利益を優先して考慮して決定しなければならないことは言うまでもない。

【一時保護】

一時保護は、子どもにとっては親と引き離される経験であり、権利制約を伴うものであることから、子どもの意見を聴くことが重要であることは措置と同様である。他方で、子どもの安全を迅速に確保するために行われる一時保護につ

いては、全てのケースで決定に先立って意見聴取の機会を確保することは難しいと考えられる。

したがって、一時保護に関しては、その決定に際して子どもの意見を聴くことを原則としつつも、緊急保護などあらかじめ意見を聴くことが難しい場合には、事後速やかに意見を聴くこととすべきである。その際、一時保護ガイドラインに定められている説明の内容(※)を徹底するとともに、3. で述べる権利擁護の枠組みを活用して子ども本人が権利擁護機関に申し立てることができる旨を説明するなどして、決定に不満がある子どもが事後に意見表明する機会を確保すべきである。

※ 一時保護ガイドライン(抜粋)

一時保護の決定に当たっては、子どもの権利擁護の観点から子どもや保護者に一時保護の理由、目的、予定されるおおむねの期間、入所中の生活、一時保護中の児童相談所長の権限等について、また、保護者に2か月を超えて引き続き一時保護を行う場合の手続等について説明し、同意を得て行うことが望ましい。ただし、緊急保護の場合等子どもの安全確保等のため必要と認められる場合には保護者の同意は必須ではない。この場合にも、子どもへの説明は十分に行う必要がある。

【児童相談所等における職員の専門性の向上】

児童相談所や一時保護所で子どもの意見を聴くことが義務となる中で、子どもの意見聴取が形骸化せずに実効性のある運用がなされるためには、児童相談所や一時保護所の職員が子どもの意見表明権に対する理解を深めることが不可欠である。現在、児童福祉司の任用前講習では子どもの権利について科目を設けているなど一定の対応が図られているが、上記の法整備が行われた際には、その趣旨等が適切に理解されるよう、研修カリキュラムに盛り込むべきである。

なお、措置や一時保護はあくまでも子どもの最善の利益を優先して考慮したうえで決定すべきものであり、時には子どもの表明した意見と最善の利益に乖離が生じることもある。そのような場合に、子どもの意見だけを鵜呑みにして対応し、その結果の責任を子どもに転嫁するようなことはあってはならない。児童相談所等の職員は、子どもの意に反する意思決定を行う場合、その決定が子どもの最善の利益を守るためには必要であることを丁寧に説明すべきであり、そうした考え方について研修等を通じて徹底することが必要である。

②自立支援計画の策定の場面

乳児院、児童養護施設等の児童福祉施設では、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」(以下「運営基準」という。)により、入所する個々の児童についての自立支援計画の策定が義務づけられている。自立支援計画は、子ども本人の自立に向けた短期・長期の目標を設定し、施設としての支援方針を定めるものであり、当面の施設での生活や、退所後の生活、進路、家族との関係等を考えるきっかけとなるものである。このような計画の性質上、子どもの意見を十分に聴いたうえで策定することが求められるが、現行制度ではこのことが明確になっていない。

このため、自立支援計画は子どもの意見を聴いたうえで策定しなければならないことを運営基準などの法令に定めるべきである。子どもの意見を聴く具体的な手法としては、担当ケアワーカー等の職員が開催する計画策定会議に子ども本人が参加するなどが考えられ、施設の運営指針等に位置付けて対応を促していくべきである。

③日常生活の場面

措置や一時保護をされた後も、里親家庭・施設や一時保護所での生活の中で虐待などを受けた場合はもちろん、子どもが不満等を持った場合も想定し、支援等に関して子どもが意見を表明する機会を常に確保しておく必要がある。

既に施設や一時保護所においては、意見箱の設置、意見や相談を受け付けるための窓口の設置や第三者委員の設置など、生活上の問題について子どもの意見を受け止めるための多様なルートが設けられている。特に児童福祉施設は、運営基準により、入所している子ども又はその保護者等からの苦情に迅速かつ適切に対応するために、苦情を受け付けるための窓口を設置する等の必要な措置を講じることが義務づけられている。

他方で、例えば一時保護所においては、子どもからの苦情や意見を把握するための取組を調査したところ「日頃から子どもとのラポール形成に取り組んでいる」との回答が最も多くを占めており、実態として形式的な意見聴取にとどまっているのではないかとの指摘もされている。

施設や一時保護所においては、これら子どもの意見を聴取するための措置を引き続き講じるとともに、形骸化しないよう、職員は研修等を通じて、子どもの意見を聴く上での基礎的な態度等を身に付けていくべきである。あわせて、施設や一時保護所の第三者評価を通じて、こうした措置の実効性を担保していくべきである。

さらに、実態把握調査によれば、児童相談所は子どもの意向聴取に関して「聴取側の体制が不足している」、「児童相談所や施設職員が聴き取ると中立

的な立場でない」等の課題を感じており、このことも踏まえ、施設・里親家庭や一時保護所における生活上の問題に関しても、④で後述する意見表明支援を担う者（以下「意見表明支援員」という。）の関与を促進していくべきである。

④意見表明支援

【自治体の役割】

子どもは単独では意見を形成して外部に表明することが難しい場合もあり、意見表明の機会を確保しても、適切な意見表明支援が伴わなければ仕組みが有効に機能しないケースが生じ得る。このため、意見表明支援員の活動がそれらの機会に関与し、子どもの意見を代弁することで、子どもの意見が適切に関係機関に届けられるような仕組みを整備する必要がある。

上述のとおり、子どもの意見表明は措置や一時保護の決定、自立支援計画の策定、施設等における日常生活上の問題といった、社会的養護全般の様々な場面で想定されるものである。したがって、意見表明支援が行われるための環境整備についても、社会的養護施策を立案・実施する主体である都道府県等の役割として位置付ける必要がある。具体的には、児童福祉法上、都道府県等は、子どもの権利擁護の環境整備に努めなければならない旨を規定すべきである。

また、現在、国の「子どもの権利擁護に係る実証モデル事業」により、都道府県等が子どもの意見表明を受け止める体制を構築する事業費に一定の予算措置がされており、意見表明支援員の養成に要する経費や活動に要する経費も対象になっている。こうした事業を拡充して、各自治体の主体的な取組が進展することは重要であり、国はその一層の推進に努めるべきである。

【意見表明支援員の配置】

既に各地で実施されている意見表明支援の先行事例を見ると、民間の弁護士や NPO 法人が養成した市民が活動している例もあれば、児童相談所に勤務する弁護士が一時保護所を訪問し、そこで生活する子どもの意見を聴き取った上で、支援等の改善につなげているといった例もある。

意見表明支援員は、行政機関や児童福祉施設に対して子どもの意見を代弁し、時にはそれらの機関が行う決定や子どもの支援等について見直しや改善を働きかける役割を担うものであることから、それらの機関からの一定の独立性が求められる。

このため、意見表明支援の実施は児童相談所等とは別の機関が担うことを基本とすべきであり、地域の弁護士会や福祉専門職団体などの児童福祉に関

わる職能団体、NPO 法人、社会的養護の当事者団体など、適切な機関に都道府県等が委託する、あるいは補助をするなどの方法を探るべきである。

なお、地域によっては意見表明支援を担う地域資源が開発されていないなど、直ちに民間機関の活用が難しい場合も想定される。このため、民間機関の活用を基本としつつも、都道府県等の実情に応じた担い手の確保が可能となるよう、柔軟な制度設計とする必要がある。

【意見表明支援員の活動】

意見表明支援員の活動内容は、主に①～③で述べた子どもの意見表明の機会において、子ども本人や関係機関からの要請に応じて、又は定期的に子どもを訪問し、子どもの考えや思いを傾聴したうえで、関係機関への伝え方を一緒に考えたり、必要に応じて代わりに伝えたりすることが基本である。加えて、支援の具体的な方針等について、子どもに寄り添って児童相談所や施設に働きかけ、子どもの意見との調整を図ることもある。

例えば、里親委託・施設入所の措置を決定、停止、解除又は変更する場面では、児童相談所における援助方針会議等の決定の場において、あるいはその場に先立って、子どもの意見を児童相談所に伝え、意見が適切に考慮されるように働きかけるといった対応が考えられる。

また、施設入所の措置が採られた子どもの自立支援計画を策定する際には、②で述べた計画策定プロセスにおける子どもの意見聴取の機会に意見表明支援員も同席して支援するといった対応が考えられる。

さらに、里親家庭、施設や一時保護所で暮らしている子どもに対しては、定期的に訪問して生活における悩みや不満などを傾聴し、必要に応じて里親や施設職員等と協議し、支援の改善を促すといった対応が考えられる。

これらに加え、3. で後述する子どもの権利擁護機関が整備された場合には、権利侵害に係る子どもからの申立てプロセスにおいて、意見表明支援員が子どもの主張を代弁していくことが考えられる。

こうした活動は学齢期の子どもはもとより、自ら意見を表明することが難しい障害児や乳幼児にとっても必要なものであり、年齢等で一律に対象を区切ることは適当でないことに留意が必要である。

このように、意見表明支援員の活動には多様な場面が考えられるが、現時点では実践例が乏しく、取組の効果検証も不十分な状況である。このため、まずは実証モデル事業により様々な事例を蓄積させながら、それぞれの場面に応じた効果的な活動手法等を示していく必要がある。

また、こういった活動が有効に機能するには、子どもへの説明と子どもからのアクセスの確保が不可欠である。児童相談所職員は、措置等の決定をする際

などの様々な機会を捉えて、子どもに対して意見表明支援の趣旨や利用方法等を説明するべきである。また、里親、施設職員、一時保護所職員といった子どもの生活場面で関わる関係者も、意見表明支援について説明し、必要な場合に子どもが利用できるよう促していくべきである。

【意見表明支援員の資質】

意見表明支援員は子どもと信頼関係を築き、行政機関や里親・施設からは独立した立場から子どもの意見を代弁する役割を担うものであり、一定の専門性が必要である。既にアドボカシーについて先駆的に活動している団体では、弁護士等の専門職、社会的養護の経験者、NPO 法人等が実施する研修を修了した市民など、多様な主体が意見表明支援に携わっているが、子どもの意見表明支援について求められる専門性に鑑みれば、適切な支援を行うためには一定の研修を修了することが必要である。

このため、意見表明支援員として活動するには、都道府県等が定める養成研修を修了することとし、当該研修カリキュラムにおいて、子どもの権利擁護や意見表明支援に関する基本的な考え方、実践のノウハウなどを学べるようにすべきである。

具体的な研修カリキュラムについては、全ての自治体で一定水準が担保されるよう、既に取り組みされている民間のプロジェクトや自治体のモデル事業における養成研修の内容も参考にしながら、国において標準的な内容をガイドライン等で定めるべきである。

また、年齢や障害があることにより意思表示が難しい子どももいるが、そのような子どもの思いを酌み取り、関係機関に対して代弁する機能も求められている。研修等を通じて、そのためのスキルを持つ人材を養成していくことも必要である。

なお、上記①(措置等の決定)の場面や、3. で後述する権利擁護機関に子どもから救済を申し立てる場面においては、児童福祉法等の定める制度に関する知識が必要となり、そうした知識を前提とする行政機関とのやりとりが発生するケースも多いと考えられることから、ソーシャルワークや司法に関する資質を備えた専門職等が意見表明支援を行うことが望ましいと考えられる。他方で、上記③(日常生活)の場面においては、過去に類似の経験を持つ社会的養護経験者が有力な担い手として考えられるほか、研修を修了した市民の参画を促進するなど、より幅広い担い手を量的に確保していくことが重要になると考えられる。都道府県等は、意見表明支援が必要な場面の多様性を踏まえ、ケースに応じて最適な支援者が派遣されるよう、多様な担い手の確保に努めるべきである。

【その他】

このほか、意見表明支援の活動が適切に展開されるためには、民間機関における個人情報の取り扱い、記録の作成・保管など、運用上の様々な課題が想定される。このため、これまでに実施してきた調査研究や実証モデル事業の成果も踏まえて、実務上の留意点等を整理して通知等で示していくことが必要である。

また、児童相談所、里親、施設などの関係機関・関係者においては、子どもと真摯に向き合っているからこそ生じる子どもに対するマイナスの影響への心配、あるいは意見表明支援活動への理解の乏しさや新たな業務が生じることへの負担感などから、このような仕組みの導入に対する不安や抵抗感を感じていることも少なくない。関係機関・関係者にその意義や内容について十分に理解してもらうことが極めて重要であり、都道府県等は、研修の機会等を活用した教育・啓発にも取り組んでいくべきである。

(2) 政策決定プロセスへの子ども参画

個々のケースにおける意見表明が保障されるのみならず、社会的養護に関する制度・政策を決定するプロセスへの子どもの参画を保障することで、子どもの権利が守られる環境を社会全体で作り出していくことが重要である。一例としては、社会的養育推進計画の策定に子ども・経験者が参画することや、児童福祉審議会への参画、その他の子ども・子育て分野の政策決定プロセスへの参画などが考えられる。

① 社会的養育推進計画への参画

都道府県等の策定する社会的養育推進計画は、子どもの権利擁護(意見聴取・アドボカシー)、里親等委託の推進、一時保護改革、自立支援の推進といった社会的養育関連施策を包括的に計画するものであり、自治体が立案する政策の中でも社会的養護のもとにある子どもや経験者にとって最も関わりの深いものである。

既に計画の策定要領には、

- ・当事者である子ども(社会的養育経験者を含む。)の参画を得て意見を求めること
- ・その際には、例えば複数人の参画とし、必要に応じて第三者による支援など、適切に意見表明ができるよう留意すること

と定められており、各自治体において、審議会等の計画策定委員への任命、アンケート調査、インタビューなどの多様な参画が行われている。

参画の手法については、子ども・経験者の負担感も考慮する必要があり、全国一律にルールを決めることには馴染まないが、子ども自身による決定を担保するためにも、審議会等の計画策定委員への任命を行っていない自治体においては極力任命する方向で検討するべきである。また、国は、自治体の取組状況を把握し、公表することを通じて、自治体における取組を推進するべきである。

また、実際に政策決定プロセスに関わった子ども・経験者からは、意見を表明しても行政の側から適切にフィードバックがされないといった問題が指摘されている。行政としては、意見を聞き置くのではなく、その反映結果や、反映できなかった場合はその理由などについて、丁寧に事後の説明を行い、納得感を得られるよう努めるべきである。

このほか、各地域で政策決定プロセスに参画している子ども・経験者が孤立しているため、ノウハウが蓄積されないといった問題も指摘されている。これについては、社会的養護の当事者団体の活動や、団体同士の交流活動などの機会を捉えて、各地域の社会的養育推進計画に係る情報交換を行うなど、参画する子ども・経験者が孤立しないための後方支援を行っていくことが考えられる。

②その他の参画場面

①のほか、子ども・経験者が参画する場面としては、児童福祉審議会における被措置児童等虐待の審査や、3. で後述する権利侵害の審査において、審議会委員やオブザーバーとして事案に関わることなどが考えられる。

このほか、子ども・子育て支援の分野は社会的養育に限らず、様々な個別政策分野で自治体による計画策定・評価・見直し等のプロセスがある。そうした隣接する分野においても、社会的養護のもとにある子どもや経験者の視点を取り入れることは重要であり、各地域の実情に応じて参画のあり方を検討していくべきである。

③社会的養護の当事者団体の活動の活性化

①及び②で述べた政策決定プロセスへの子ども・経験者の参画を安定的・継続的なものとしていくためには、多くの子ども・経験者の声を集約し、集団としての意見を形成することが重要である。集団としての活動が後ろ盾となること

で、代表として参画する子ども・経験者が孤立せず安心感を持って意見表明の場に臨めることにもなる。

こうした観点から、近年活発になっている当事者団体の活動の更なる活性化・安定化は極めて重要である。

令和2年度からは国としても「社会的養護出身者ネットワーク形成事業」として当事者団体の交流会に係る予算措置等の支援をはじめたところであるが、こうした事業の継続も含め、引き続き当事者団体の活動の活性化・安定化を図るための支援に取り組むべきである。

3. 権利擁護の枠組み・機関

2. で述べた子どもの意見表明の機会の確保及び意見表明支援の仕組みが整備され、それらが機能してもなお、様々な場面で子どもの権利侵害が生じるおそれは否定できない。例えば、施設内での虐待は被措置児童等虐待として法律で禁止されているところ、令和元年度には都道府県において 290 件の届出・通告が受理されており、同年度に虐待と認められたケースは 94 件ある。一時保護所においても、過度の私語禁止や私物所持の禁止などに見られる管理的な運営に関して、子どもの権利の観点から様々な問題が指摘されている。

施設や一時保護所における権利擁護については、まずもって内部に苦情処理の仕組みを整備する等により適切に対応すべきであるが、同時に、自分から声をあげられない子どもの権利が保障されているのかどうかは外部の目で見えていく必要もあり、第三者が関与する枠組みを整備していくべきである。

まず、児童相談所、里親、施設などが関わる個別具体のケースについて生じた権利侵害については、子ども本人や子どもと関わる関係機関から申立てができ、中立的な立場の者によって調査・審議され、結果に応じて行政機関や施設に対して意見具申や勧告をする等の機能を備えた権利擁護機関を整備する必要がある。

また、個別具体的な権利侵害は、児童相談所や施設の運営方針に起因していることも多いため、子どもの権利擁護に関する質の向上を図ることのできる適切な第三者評価を通じて、個別事案への対応方法のみならず運営のあり方そのものを見直していく仕組みも必要である。

さらには、自治体レベルや国レベルで子どもの権利擁護の状況を俯瞰して、自治体や国に対して政策を提言したり、市民に対して子どもの権利に関する教育・啓発活動を行ったりする機能を備えたコミッショナー（・オンブズパーソン）についても検討する必要がある。

(1)個別の権利救済の枠組み

個別の権利救済の枠組みの整備方法として、平成28年報告書では、本来は独立した第三者機関を設置すべきであるが、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、現存する児童福祉審議会を活用すると整理されている。いずれの方法を採るにせよ、社会的養護施策を立案・実施する主体である都道府県等において取り組んでいく必要がある。このため、児童福祉法上、都道府県等は、子どもの権利擁護の環境整備に努めなければならない旨を規定すべきである。

また、前述の「子どもの権利擁護に係る実証モデル事業」では、児童福祉審議会等の機関を用いて権利擁護の枠組みを構築するために必要な経費に対して一定の予算措置がされているところであり、実証モデル事業の更なる展開やその拡充により、自治体の主体的な取組を後押ししていくべきである。

①児童福祉審議会

平成28年改正法では児童福祉審議会が子ども本人を含む関係者から意見を聴くことができる旨の規定が整備され、具体的な活用方法が調査研究事業や実証モデル事業で検討されてきた。

令和元年度に実施した調査研究事業によれば、調査に回答した54自治体のうち5自治体(9.3%)に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あり、また、令和元年度末までにとりまとめた各自治体の社会的養育推進計画によれば、全70自治体のうち27自治体(38.6%)が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検討していく考えを示している。

児童福祉審議会については、全ての都道府県等に既に設置されているため体制整備に着手しやすく、早期に仕組みを構築できるというメリットがある一方で、対象が児童福祉法の範疇に限られ、学校で生じる問題など子どもの権利全般を取り扱うことは困難になるというデメリットがある。

自治体においてはこうしたメリット・デメリットを踏まえて権利擁護の仕組みを検討することが求められるが、子どもの権利擁護は喫緊の課題であることに鑑み、原則として全ての自治体において児童福祉審議会を活用した権利擁護の仕組みが整備されるよう、取組を促進していくべきである。

【機能・対象児童】

児童福祉審議会は児童福祉法第8条第2項に基づいて児童、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、同条第4項に基

づいて関係行政機関に意見を具申することができることから、これらの権限を行使して子どもの権利擁護を図ることになる。

児童福祉審議会が取り扱う事案としては、大きく分けて以下の3つのパターンが想定される。

a. 措置等の決定に先立つ子どもの意見聴取及びその尊重

都道府県等による措置や一時保護の決定に先立ち、子どもが児童福祉審議会に意見を申し立てる事が考えられる。この場合、児童福祉審議会が子どもからの意見聴取や必要な調査等を行ったうえで、必要な場合には都道府県等に措置や一時保護の内容等に関する意見を具申することになる。

なお、現行制度では児童福祉法第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子どもの意向と当該措置が一致しないときは、都道府県知事等は児童福祉審議会の意見を聴かなければならないこととされている。また、2(1)①で述べたように、今後は措置や一時保護を決定するに先立ち、子どもの意見聴取を義務付けるべきである。

このような現行制度との関係を整理する必要があるが、現行制度は措置権者として措置の適否を児童福祉審議会に確認する手続である。それに対し、今般検討する仕組みは子どもの側から意見を申し立て、児童福祉審議会から措置権者に対して必要な働きかけを行うものと位置付けられる。

b. 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そのものに対して、不満等を抱える子どもが事後的に児童福祉審議会に意見を申し立てることが考えられる。

こうした決定そのものを取り消す機能は行政不服審査法に基づく審査請求に委ねられているため、それとは異なり、処分の決定後にも児童福祉審議会が子どもの意見を受け止め、必要な場合には都道府県等に対して決定の再考を促す機能として意見具申を位置付けることが考えられる。

なお、そもそも措置や一時保護の決定は、子どもの意見を適切に考慮して行われるべきものであり、あくまで事前の意見聴取を重視すべきであることには留意が必要である。

また、子どもが措置や一時保護を求めているにもかかわらず、児童相談所がそうした対応を行わない場合も想定される。このような場合にも、子どもが児童福祉審議会に意見を申し立て、必要に応じて適切な措置や一時保護を行うよ

う都道府県等に対して意見具申を行うといった機能も考えられる。

c. 里親家庭、施設、一時保護所等での生活に関する不満等がある場合

措置先や一時保護所などの生活の場において、里親や職員の対応に子どもが不満等を感じた場合、児童福祉審議会に意見を申し立てることが考えられる。この場合、児童福祉審議会は必要な場合には都道府県等に対して対応の改善を求める意見を具申し、都道府県等は当該意見を里親、施設、一時保護所等に伝え、意見を踏まえた対応を求めることが考えられる。

なお、現行制度では被措置児童等虐待に関して児童福祉審議会が調査審議する枠組みがある。また、施設や一時保護所においては苦情受付窓口や第三者委員の設置等の措置が講じられており、施設や一時保護所の内部で簡易・迅速に子どもの意見を聴いて対応することもある。こうした仕組みとの関係を整理することが必要であるが、例えば、被措置児童等虐待については従前の仕組みを活用し、施設内で迅速に解決されるべき意見（例：食事のメニューに関する苦情）は苦情解決委員会等による現場での解決に委ね、これらに当たらない事案（例：児童間のいじめ）は権利擁護の枠組みで対処する、などの役割分担が考えられる。

上記 a～c の対応を前提とすれば、権利擁護の対象となるのは、措置や一時保護を現に受けている子どもはもとより、在宅指導措置を受けている家庭にいる子ども、措置や一時保護の必要性を検討されている子どもも含めることが適当であり、児童福祉法上の要保護児童・要支援児童と設定することが考えられる。また、措置延長を受けて引き続き児童養護施設等で生活している 20 歳未満の者や、社会的養護自立支援事業の適用を受けて引き続き児童養護施設等で生活している 22 歳未満の者については、生活環境の継続性に鑑み、18 歳未満の児童と同様に対象として位置付けることが適当である。

なお、18 歳を超えたケアリーバーがインケアの時に受けた過去の対応についても権利擁護機関の扱う対象にすべきとの意見もあった。他方、例えば謝罪や慰謝料による解決を図るのであれば民事訴訟に委ねるほうが馴染むとの意見があった。少なくとも、児童相談所としてはケアリーバーが過去の経緯等を知りたいと思ったときに適切に対応できるよう、児童相談所運営指針に定められている児童記録票の保存期間（施設入所等の措置をとった児童は満 25 歳になるまで、将来的に児童記録票の活用が予想される場合は長期保存）を遵守していくべきであるとの意見もあった。

また、上記 a～c のいずれの場合も、

- ・ 子ども本人が、必要に応じて意見表明支援員のサポートを得ながら、自ら児童福祉審議会に申し立てることに加えて、
- ・ 子どもに関わる関係機関(例えば、要対協の構成機関、医療機関、教育委員会、児童福祉施設等)が児童福祉審議会に申し立てるといった申立て経路も考えられる。

さらに、意見具申後の子どもへのフィードバックも重要であり、意見具申の内容は子ども本人にも伝えるとともに、一定の期間を設けて児童相談所や施設等から対応結果の報告を求め、その結果を子どもに伝えるといったフォローアップも行うべきである。

調査・審議の結果によっては、児童福祉審議会としての判断やその後の児童相談所等の対応結果について、子どもがなお不満を感じることもある。そのような場合であっても、意見表明支援員や後述の調査員など子どもと直接関わる役割を担う者を通じて理由等をしっかりと説明し、子どもの納得が得られるよう努めるべきである。

【児童福祉審議会の体制等】

a. 独立性

権利擁護機関は、都道府県等に対して意見を具申し、児童相談所や施設などに対応の改善を求める機能を有することから、それらの主体との間に利害関係が無いことが大前提となる。

児童福祉審議会で子どもの権利擁護に関する事案を一定の独立性をもって扱うためには、審議会の下に権利擁護部会(仮称)を設けて対応することが考えられる。既存の児童福祉審議会には、都道府県等から措置に関して意見を求められた場合に審議する権限が付与されており、そのための部会が設置されている自治体も多い。このため、子どもの意見を受けて権利擁護を図る仕組みが形骸化しないよう、権利擁護部会(仮称)はそのような既存の部会からは独立させ、委員も異なる人選をすることが適当である。

そもそも児童福祉審議会の委員は児童福祉法上「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」と定められている。権利擁護部会(仮称)の委員に関しては、児童相談所の措置や支援、施設や一時保護所での支援等について審議することから、例えば、児童相談所や施設関係者、児童相談所・一時保護所に配置されている弁護士等は委員としては望ましくないことに留意が必要である。

なお、児童福祉審議会の部会の設置の仕方は自治体ごとに様々であり、全

国統一的なあり方を決めることはできないが、仮に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独立性を確保する必要がある。

いずれにしても、各自治体の既存の部会の設置状況に応じて役割分担を整理することが必要であり、国としては標準的な設置運営要綱を示すなど、自治体の参考となる資料を作成すべきである。

この他、設置運営要綱において、特段の事情が無い限り委員を解任しないとの定めを置くことや、都道府県等が意見具申を尊重するとの定めを置くことなどにより、独立性を高めることも考えられる。

b. 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調査審議が行われることが必要である。このため、会議の日程調整がしやすいように一定の少人数で委員を構成すること、場合によってはオンラインや持ち回りなどの形式で会議を開催することなど、迅速な対応を確保するための運用上の工夫が必要である。現在の児童福祉審議会の運用を見ると、年に2～3回程度しか開催されない自治体も見られることから、少なくとも予め開催スケジュールを固定するのではなく、必要な時に速やかに開催できるように要綱等を整備しておく必要がある。

また、迅速な事務処理を行うために、事務局の体制も一定の規模が必要である。特に、現地調査や関係者からの聞き取りには一定の労力を要することから、適時・迅速に対応できるよう、調査のための要員を確保しておくことが重要である。この場合、調査の要員についても一定の独立性が担保されていることが望ましく、例えば、調査対象となる児童相談所や施設の関係者は調査の要員として望ましくないことに留意が必要である。さらに、独立性を高めるためには、権利擁護調査員(仮称)を配置することとし、弁護士等を部会の事務局に雇用する、若しくは外部の団体(例えば地域の弁護士会等)に委託するなどの手法も有効であると考えられる。

なお、自治体によっては児童福祉審議会の事務局を児童相談所職員が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である。

c. アクセシビリティ

子どもからの意見表明を担保するためには、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前提となる。

まず、子どもが単独で意見を表明することには心理的なハードルもあることから、意見表明支援員が一時保護所や児童養護施設などを定期的に訪問するなどのアウトリーチの手法により、子どもに対して意見を表明してもよいことを伝え、権利擁護機関の仕組みについてわかりやすく説明することが重要である。これに加え、電話、はがきのほか、施設職員を通じた意見表明支援員の呼び寄せなどの多様なアクセス方法を整備しておく必要がある。

いずれにしても、子どもが仕組みや利用方法・窓口等を理解できるように、わかりやすい説明資料を作成するなどの工夫が必要となる。

d. 専門性

権利擁護機関は里親委託、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、委員は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である。

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、専門性を有する者としては、学識経験者のほか、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。

また、権利擁護に係る専門性を担保するためには、これらの者が委員に就くうえで、子どもの権利に関する一定の研修を受けるなどの対応も考えられる。

【その他】

このほか、児童福祉審議会を活用するうえでは、設置運営要綱に盛り込む事項の整理、子どものプライバシーへの配慮等、実務面での様々な検討事項があることから、これまでに実施してきた調査研究や実証モデル事業の成果も踏まえて、実務上の留意点等を整理して通知等で示していくことが必要である。

②児童福祉審議会以外の権利擁護機関

既に一部の自治体では、条例に基づいて児童福祉審議会とは別の子どもの権利擁護機関を設置し、権利救済の申立てを受けて調査・審議・勧告を行ったり、子どもからの相談を受理したりといった取組が行われている。

こうした独自の権利擁護機関のあり方は自治体によって様々であるが、おおむね、条例で所掌事務が定められ、首長が弁護士や福祉専門職などの有識者から委員を任命し、委員のもとに調査や相談を担う専門員及び事務局機能

を有するといった特徴をもっている。

このような独自の権利擁護機関を設置する場合には、①で述べた児童福祉審議会の機能を代替することができると考えられるため、自治体の選択に応じて整備を進められるよう後押しするべきであり、上述の実証モデル事業を拡充して活用するなど、国としても支援していくべきである。

なお、このような条例に根拠を有する権利擁護機関は、取り扱う対象を必ずしも児童福祉法の範疇に限定する必要がないこと、先行事例を見ても広く子どもの権利全般(例:学校で生じる問題、有害図書の問題など)を取り扱っていることなどから、児童福祉審議会を活用する場合と比べて幅広い事案を扱うことができるというメリットがある。その反面、既存の人権擁護に係る制度・機関との関係の整理が必要となることから、児童福祉審議会を活用する場合と比べて立ち上げに要する調整コストが大きいというデメリットがある。

自治体においては、こうしたメリット・デメリットを踏まえて検討する必要があるが、いずれにしても、国としては先行事例である自治体オンブズパーソン等のあり方を整理してモデルとして提示するなど、独自の権利擁護機関の設置を目指す自治体の参考となるような対応を講じていくべきである。

【機能・対象児童・体制等】

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、これらの権限を行使して都道府県等に対して対応の改善などを求めていくことになる。

権利擁護機関が取り扱う事案は、①で述べたa～cと同様に考えることができるが、それに加えて、社会的養護のもとにいる子どもや児童相談所の対応ケースとなっている子どもに限らず、幅広く子どもの権利に関わる事案を取り扱うことが可能であると考えられる。

その他、独立性、迅速性、アクセシビリティ、専門性といった点は、①で述べた児童福祉審議会に係る留意点と同様の考え方が妥当するため、設置運営要綱や運用上の工夫によってこれらの要素を担保できるようにするべきである。

(2) 監視、評価、啓発、政策提言の機能

① 第三者評価

子どもの権利侵害が生じる原因は、単に個別の支援者の資質の問題にとどまらず、一時保護所の管理的な運営の慣行に見られるように、行政や施設の構造的な問題であることが多い。

こうした状況に対しては、個別の権利救済を図るのみならず、外部の専門家が一時保護所や施設の運営全般を点検・評価し、その結果を踏まえて改善を図るサイクルを定着させる必要がある。

児童養護施設等の社会的養護関係施設には第三者評価の受審が義務づけられている一方で、児童相談所は努力義務とされており、令和2年度時点で第三者評価を受審した児童相談所は全国で9箇所(4%)、一時保護所は全国で34箇所(24%)と、定着しているとは言えない状況にある。一時保護所については、構造的に外部の目が届きにくい施設であることから、子どもの権利擁護を中心とした運営のあり方に変えていくためにも、第三者評価を現在の努力義務ではなく義務化することを検討するべきである。

また、児童相談所・一時保護所の第三者評価の実効性を担保するためには、適切な評価者が実施することが必要となる。現状では、児童福祉審議会、民間企業、社会福祉協議会、大学の研究者などの様々な主体が評価者として活動しているが、地域によっては評価者の確保さえ困難な状況にあることが指摘されている。したがって、当面は、各自治体において専門的な視点からの評価を行える体制(学識経験者・弁護士・医師・他の圏域の児童相談所での業務経験者など)の整備を進めるとともに、評価指標について全国標準的なものを定着させていくなどにより、評価の質の均てん化を図っていくべきである。加えて、将来的には、国レベルの評価機構についても検討していくべきである。

さらに、社会的養護の質を評価する上では、当事者である子どもや経験者の声を取り入れることが不可欠である。この場合、現在進行形で施設等に暮らすインケアの子どもの視点と、ある程度客観的に過去を振り返って評価ができるケアリーバーの視点は自ずと異なることから、それぞれの視点を取り入れて多角的な評価がされることが望ましい。方法としては、既に子どもや退所者へのアンケート調査を行っている自治体や施設もあるが、こうした手法に加え、聴き取り等の方法により、調査票への記入等が苦手な子どもの声も反映できるようにすることが望ましい。

②コミッショナー(・オンブズパーソン)

権利擁護機関の機能としては、個別事案の救済にとどまらず、

- ・自治体や国における権利擁護の状況の監視
- ・制度・政策の提言
- ・市民に対する権利擁護の教育・啓発

など、自治体や国のシステム全体へ働きかける機能が考えられる。

【自治体レベル】

(1)②で述べた自治体における独自の権利擁護機関の中には、個別事案への対処の蓄積を活かして、首長に対して年次報告等の形で政策提言を行ったり、学校に出向いて子どもの権利に関する周知・啓発活動を行ったりしている例がある。国としてはこのような権利擁護機関の事例を周知するなど、自治体における取組が促進されるような対応をとるべきである。

また、児童福祉審議会には、児童福祉法第8条により、「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」権限(第2項)、都道府県知事又は市町村長の「諮問に答え、又は関係行政機関に意見を具申する」権限(第4項)が付与されている。これらの権限の行使の仕方によって、自治体に対する監視や政策提言の機能を果たすことが可能であると考えられる。国としては、児童福祉審議会がコミッショナーに類する機能を果たす場合の具体的な運用方法を通知等で示すなど、独自の権利擁護機関を直ちに創設することが難しい自治体においては既存の制度を活用した取組が進むよう支援していくべきである。

【国レベル】

上記の監視・提言・教育啓発機能を整備する重要性は国においても同様である。他方で、例えば法務省の人権擁護機関では令和元年で15,420件の人権侵害事件に対応しており、その内訳として「学校におけるいじめ」(19.1%)や「暴行・虐待」(14.9%)も相当程度の割合を占めていることに加え、電話による人権相談や市民に対する人権啓発活動も行っている。こうしたことを考慮すれば、仮に国レベルでコミッショナー(・オンブズパーソン)の機関を創設するとしても、これら既存の枠組みとの間の役割分担の整理等が必要になり、省庁横断的な検討を重ねる必要が生じる。

そもそも国レベルでのコミッショナー(・オンブズパーソン)については、社会的養護分野を対象とするのか、学校生活等も含めたすべての子どもを対象とするのか、あるいは人権全般を対象とするのかといった根本的な課題について、省庁横断的な検討が必要であり、引き続きの検討課題として位置付けていくべきである。

おわりに

市区町村や児童相談所の虐待相談対応件数が増加し、悲惨な死亡事例等も後を絶たない中、子どもの最善の利益を社会全体で守っていくためには、個別ケース対応・政策立案の両面において、子どもからの意見表明権を保障し、

それをしっかりと受け止める権利擁護の枠組みを全国的に整備していくことが不可欠である。

今後、本とりまとめに沿って政府において具体的な検討を進め、制度的な対応も含めた必要な措置が講じられるよう希求する。