

「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%

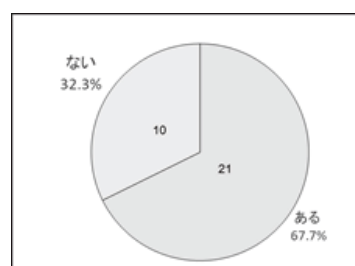
*その他には「学校教育法」「まちづくり基本条例」「根拠法等を明示せず」等

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

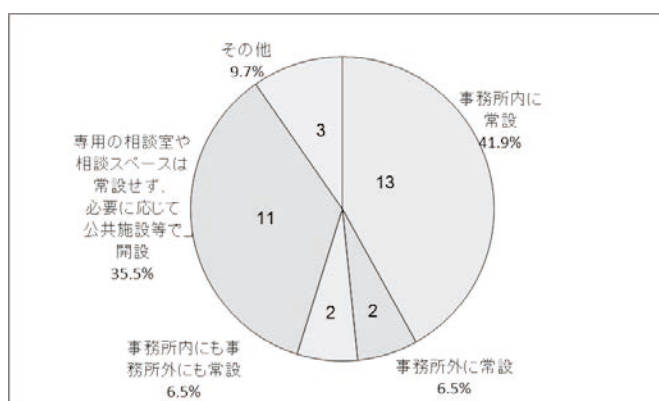
2016年度の相談受付の延べ件数(図表6)は、人口規模にもよるので一概に比較できないが、17自治体で100件を超えていた。そのうち子ども自身からの相談が全体の5割以上を占める機関が10自治体、3割以上が

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の報告	16	51.6%
9 広く市民等に対する年次の報告	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)

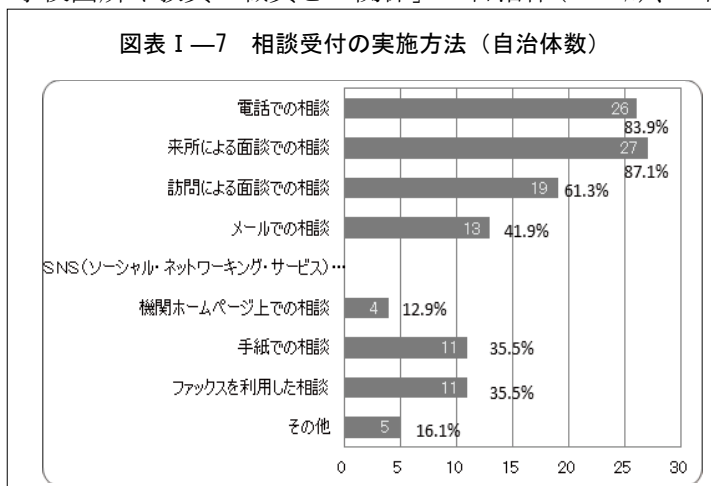


図表 I—6 2016年度 相談受付件数(延べ件数)

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。

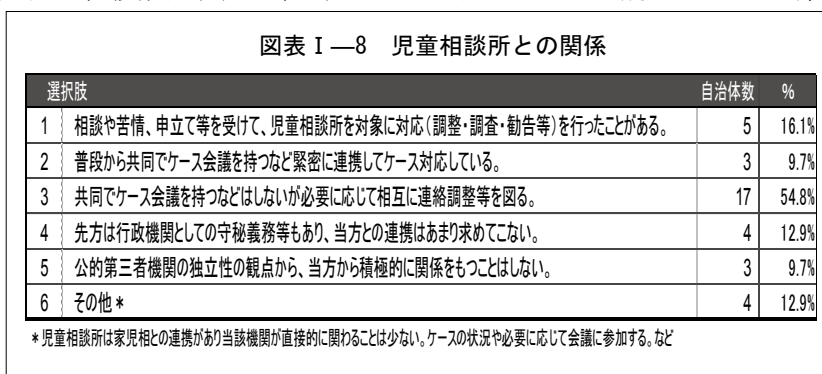
（4）調整活動や調査活動および他機関との関係からみた制度運営の状況

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

「必要に応じて連絡調整等」17自治体（54.8%）。
「児童相談所を対象に対応を行ったことがある」も5自治体（16.1%）。
また、「公的第三者機関



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%）。

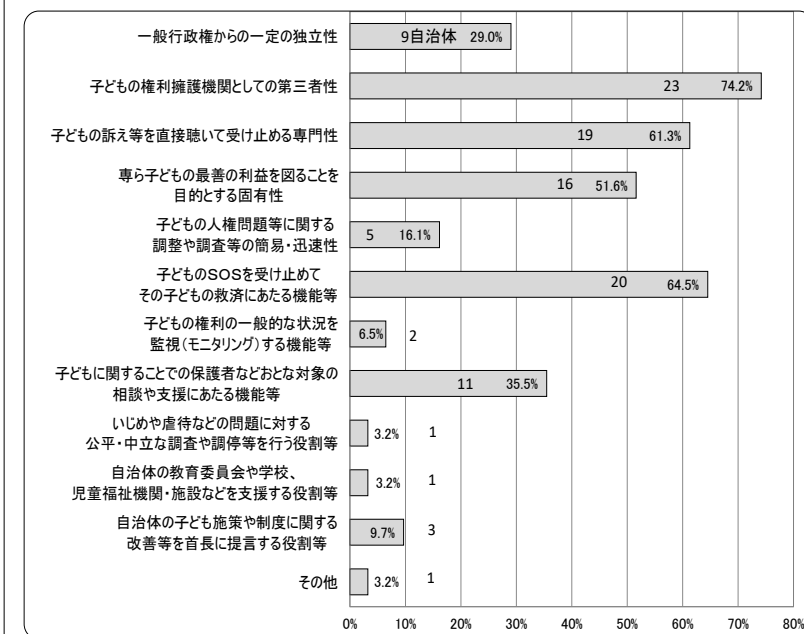
都道府県児童福祉審議会との関係についても、連携等が「ある」か「ない」かの二者択一で問うたところ、回答のあった31自治体すべてが「ない」との回答であった。

（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ふ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えること

■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、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。

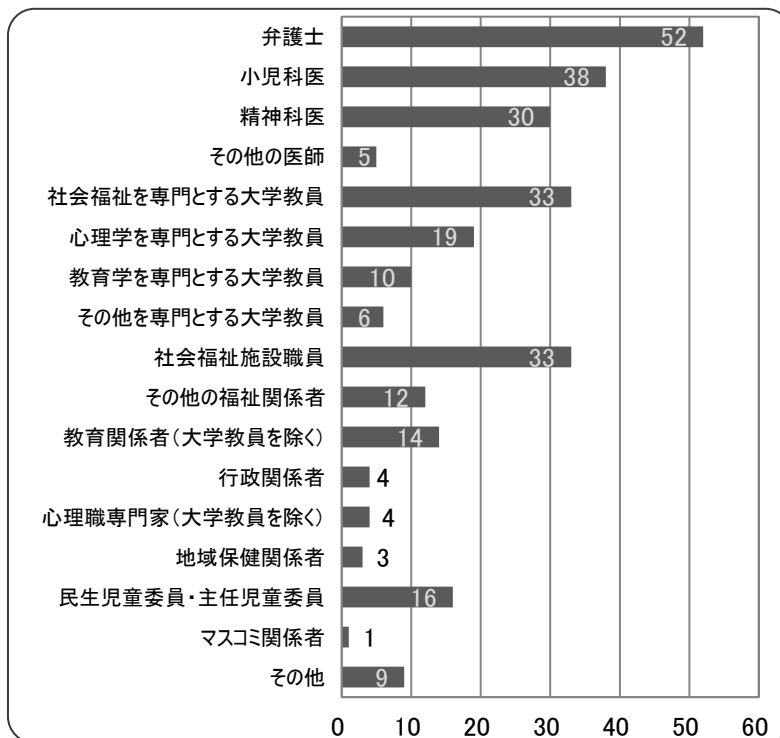
○ 自治体職員のアンケート自由記述から例示

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。

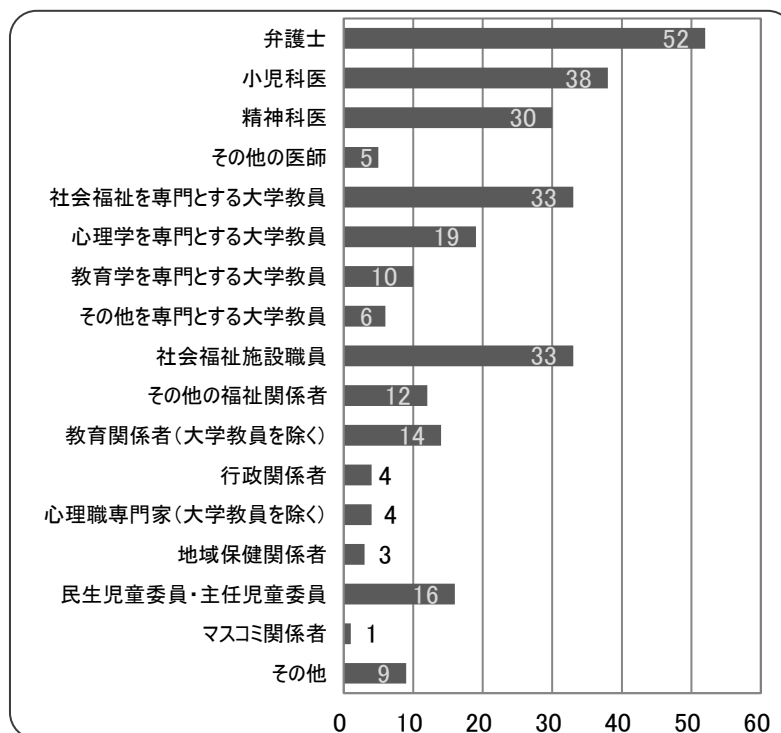
福祉関係の大学教員の割合が増加しているほかは、弁護士が最も多く、医師、福祉関係者が多いという傾向は大きく変化していないと考えられる。

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、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。

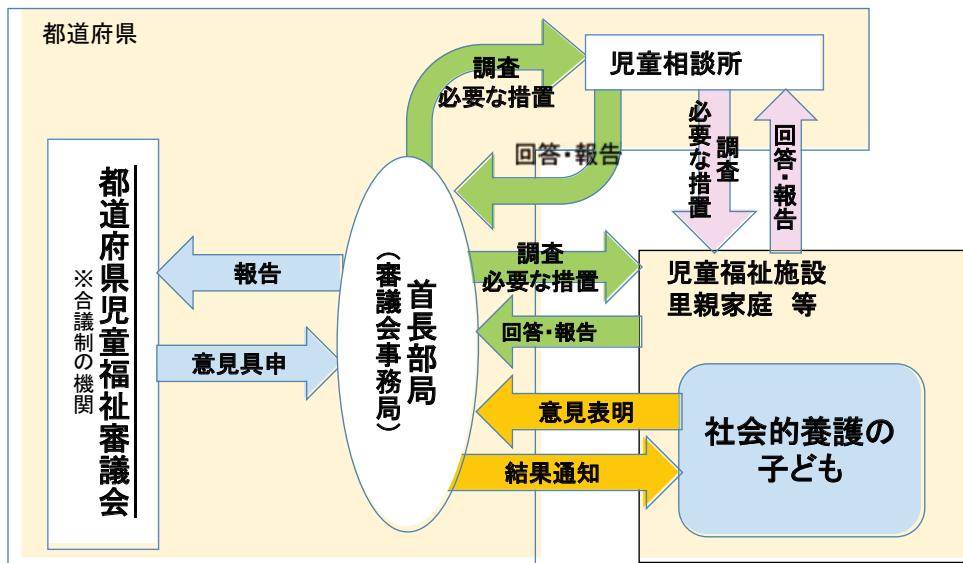
遠い存在である児童福祉審議会ではなく、入所の手続きをとる児童相談所でもなく、子どもとの信頼関係を構築して子どもの意見を聴取する仕組みが必要である。

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。

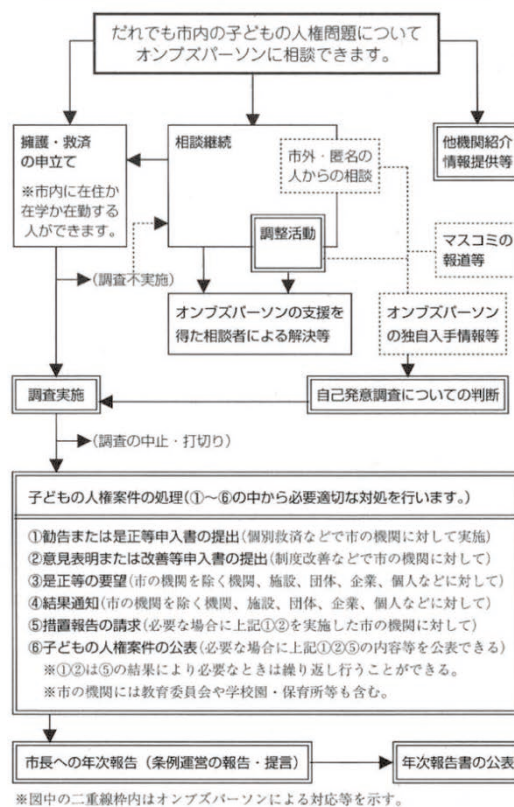
第Ⅲ部 「都道府県児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組み」に関する提案

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

図表Ⅲ－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）



図表Ⅲ－２ 川西市子どもの人権オンブズパーソン制度のしくみ



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	児童の権利に関する条約 児童福祉法・都道府県条例
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）	設置義務課外（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。（都道府県知事の附属機関）	一定程度担保（首長の附属機関等・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	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。
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）	2～5人

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。

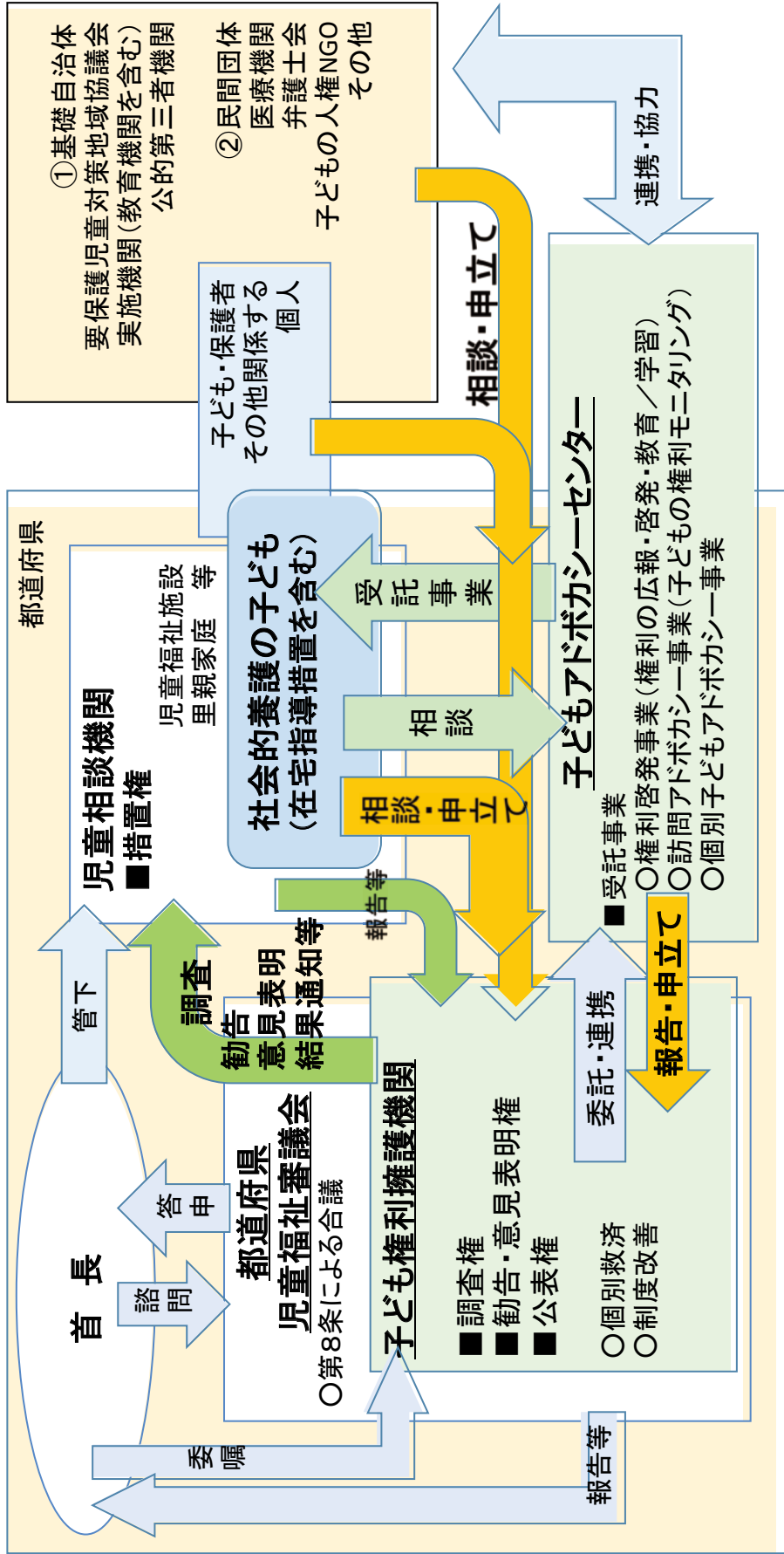
第2節 対象となる子ども

- 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

<p>(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</p> <p>(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」</p> <p>(3) 子どもの権利擁護機関の積極的な特質と役割</p> <ul style="list-style-type: none"> ○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

<p>(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。</p> <p>(2) 子ども権利擁護機関の構成と事務局の体制</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 <p>(3) 子どもの権利擁護機関の会議運営と自律権</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 <p>(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</p>
--

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

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。