

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回日本報告書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らうとする。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成り立つ「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。設問順に列挙すると、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るれば、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選択肢で問うたところ（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「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課の事務所内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目立つ。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時間以上をかけた面談が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、子どもの気持ちに寄り添って、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う、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相当・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に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に特化した広報活動の定期的実施、社会的養護の子どもに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に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」は個別具体的な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。

