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

第１節　第Ⅲ部の構成と基本的視点

第Ⅲ部は、第Ⅰ部及び第Ⅱ部の調査結果を踏まえて、「都道府県児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組み」に関する制度提案を行うことを目的とする。まず第６章では、第Ⅰ部及び第Ⅱ部の調査結果を比較して、都道府県児童福祉審議会を活用した権利擁護の仕組みを創出するための課題と方向性を明らかにする。これを踏まえて、第７章では本委員会が提案する権利擁護システムの全体像を示す。さらに第８章・第９章・第 10 章・第 11 章では、権利擁護システムの組織と運用、子ども支援のあり方について詳細な提案を行う。最後に第 12 章において、すべての子どもを対象とした権利擁護システム創出の必要性と展望について述べる。

第Ⅲ部で行う制度提案は以下の４点に基づくものである。

①序章第１節・第２節・第３節で整理した 10 項目の留意事項を踏まえること。
②「子どもの権利擁護調査研究結果」・「都道府県児童福祉審議会調査研究結果」を踏まえること。
③子どもの権利擁護のための公的第三者機関に関する先行研究を踏まえること。
④子どもの意見表明権を支援する子どもアドボカシーに関する先行研究を踏まえること。

上記４点に基づいて、理想的な制度のあり方について検討し提案を行う。

第２節　制度上及び運用上の特徴の比較

本節では、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を構築するにあたっての課題と方向性を明らかにするために、都道府県審議会の制度上及び運用上の特徴を、自治体が設置している子どもの権利擁護機関と比較しながら整理する。

まず図６－１、図６－２を基に、２つの機関の相談対応の仕組みの違いを概観する。図６－１は、「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」を示したものである。この図に沿って、現在の児童福祉審議会が子どもの権利擁護を行う上での課題を整理したい。

社会的養護の子どもは、首長部局の都道府県児童福祉審議会事務局に意見表明（苦情等の申立てを含む）を行うことが出発点になる。その方法もはがき、電話が一般的である。子どもからの相談を受けて、子どもの声を聴き具体的な調査・調整・必要な措置を行うのは審議会事務局を担う都道府県児童福祉担当部署または児童相談所である。しかし職務の多忙さ・専門性のある職員が配置されていない等の理由により、的確な対応できるかどうか懸念がある。

必要な事案に関しては、事務局より審議会に報告して審議を行うことになる。しかし多忙な委員による審議会を頻繁に開催するのは困難である。現状では非措置児童等虐待の事案については担当する部会を開催して審議するが、そこまで至らない事案については担当部署または児童相談所が対処している。仮に、被措置児童等虐待に至らない子どもからの相談を扱う部会を設置したとしても、どのような事案を審議会に諮るべきかを事務局が判断することの困難性がある。

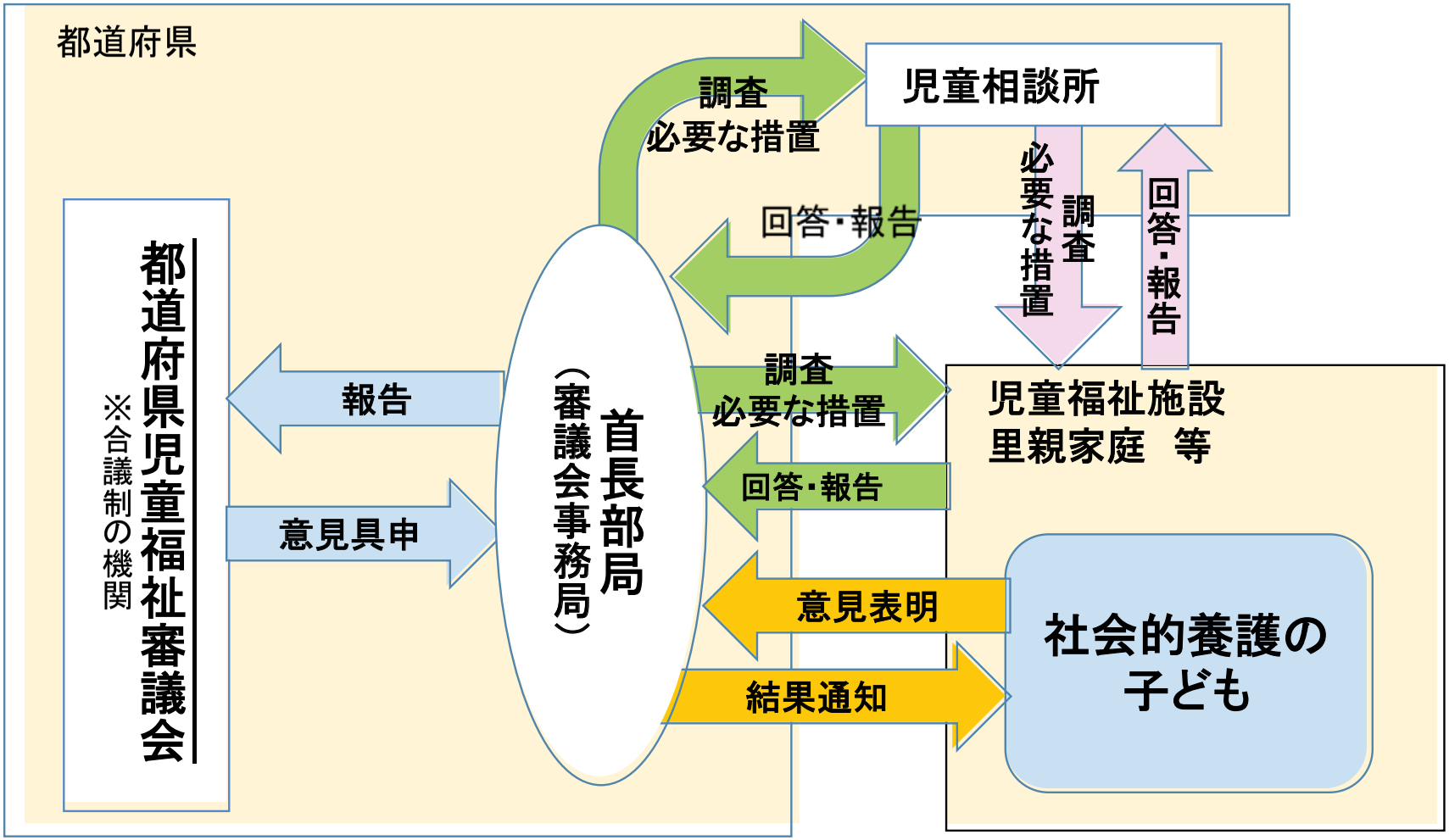
審議会により、必要であると判断された場合には、児童相談所等の実施機関に対して意見具申を行うことができるが、実際にはほとんど行われていない。また、制度改善の意見表明を行う権能を有しないため、個別救済の教訓を制度改善につなげることも困難である。

以上述べてきた様々な困難性のゆえに、都道府県児童福祉審議会は子どもの権利擁護機関として現状では機能していないし、またこれを活用して仮に擁護の仕組みを構築するためには、抜本的な改革が求められる。その際に参考になるのが、自治体が設置する子どもの権利擁護機関の制度と運用、相談対応である。

図６－２は、自治体が設置する子どもの権利擁護機関のモデルになっている「川西市子どもの人権オンブズパーソン制度の仕組み」である。子ども自身及び関係するおとなは、子どもの人権オンブズパーソンに相談及び「擁護・救済の申立」を行うことができる。市内の子どもたちすべてに学校を通じてリーフレットを配布するなど積極的な広報が行われており、子どもたちはオンブズパーソンの存在を周知されている。まず対応するのは調査相談専門員であり、子どもの意見形成支援・意見表明支援等の、子どもの権利に根差した個別的で専門的な支援を行っている。週１回開催される研究協議及び必要な場合には随時、調査相談専門員はオンブズパーソンに報告し、スーパーバイズを受ける。相談の結果、調整が必要な場合には、調査相談専門員及びオンブズパーソンが関係機関に対して子どもの意見表明を支援し代弁を行なう。さらに子どもが「擁護・救済の申立」を希望する場合等には、職権に基づく調査、勧告、制度改善の意見表明、公表等を行うことができる。

整理すると、現状の児童福祉審議会は、児童・妊産婦および知的障害者の福祉に関する事項を調査・審議する合議の機関であり、子どもの権利擁護機関に不可欠の第三者性・独立性が担保されておらず、勧告等権限を有しておらず、また子どもからの相談を受けて権利救済を行ったりアウトリーチによりモニタリングを行ったりする体制を有していないといえる。このような基本的な仕組みの違いから、子どもの権利擁護機関として活用するには多くの課題がある。

図６－１　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）



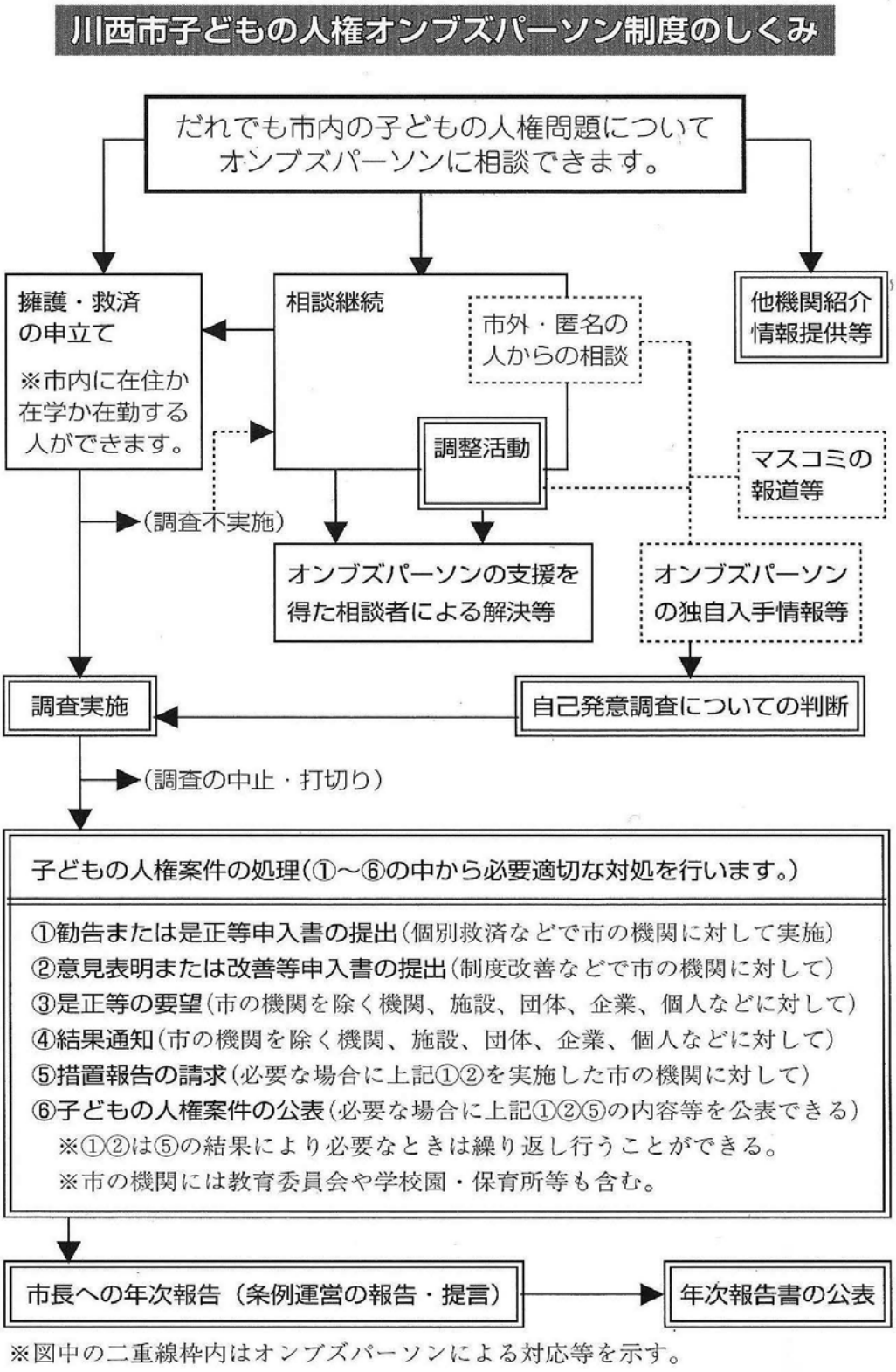


図６－２　川西子どもオンブズ制度の仕組み概念図

第３節　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

前節で指摘した課題は、本委員会による２つの機関の調査結果を比較すると具体的に把握することができる。表６－１は、２つの機関へのアンケート調査及びインタビュー調査の結果を比較したものである。以下では、この表に基づいて、両調査結果の比較を通して、求められる権利擁護の機関の在り方に関する検討を行なう。

（１）制度設計

表６－１の「根拠法」、「設置目的」に挙げたとおり、都道府県児童福祉審議会は児童福祉法によって設置義務が課せられており、調査審議するべき事項が定められている。この点が都道府県児童福祉審議会の制度上の基盤となっている。

現状の都道府県児童福祉審議会は、多様な部会が設けられているが、それら部会の実質的な運営は、事務局を担当する行政によって掌握されており、したがって行政側が必要と認めて提出してくる事項について合議することが、専らの職務となっている。つまり都道府県児童福祉審議会の本来的な職務権能は調査審議や諮問への応答や意見具申であって、審議会自体が相談対応に当たったり具体的案件の解決を図ったりすることは想定されているとはいえない。そのため、審議調査の権限、「都道府県知事の諮問に答え、又は関係行政機関に意見を具申する」権限は有しているが、勧告・制度改善のための意見表明・公表の権限は有していない。また、知事の付属機関であるため、児童相談所等の執行機関からの一定の独立性を有しているが、法律・条例等により独立性が担保されているわけではない。さらに合議により審議を行う機関であるため、簡易迅速に子どもの権利救済を行うことが困難である。こうした点が、子どもの権利擁護機関として活用するにあたっての課題である。

他方、子どもの権利機関はその設置条例によって、子どもの人権・権利にかかわっての相談（子ども自身も含めて広く）をはじめ、調整活動、調査活動（申立て、自己発意による）、勧告・意見表明、公表、等々について条例で規定しており、それらを職務もしくは職務権限としている。つまり、子どもの権利の擁護・救済に具体的に取り組むことができるよう、公的第三者機関として必要な機能や権能が条例によって確保されているのである。とくに、具体的な擁護・救済に際しては機関の委員の独任的対処を尊重する点で、単なる合議機関ではなく、子どもの擁護・救済に特化した実践的な専門機関だといえる。

また地方自治法上の付属機関として位置づけられており、執行機関からの完全な独立性は付与されないが、条例と運用により一定程度の独立性を担保しているところが大部分である。例えば川西市子どもの人権オンブズパーソン条例は「第８条　市の機関は、オンブズパーソンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重し、積極的に協力、援助しなければならない」と規定している。さらに、簡易迅速な子どもの権利救済のために、調査等への独任的対処を制度上担保している機関もある。こうした制度の特徴が、子どもの権利擁護活動が実効性をもつ土台となっている。

なお、子どもの権利擁護機関は、多くが子どもの権利条約や日本国憲法を根拠として条例により設置されており、下位の根拠法令は存在しない。そのため、自治体の条例と予算によって運用される任意設置の機関であり、このことが権利擁護機関設置が全国で 30 自治体にとどまっている要因と考えられる。

結論として、都道府県児童福祉審議会活用した子どもの権利擁護の在り方として、以下の諸点が求められる。

① 根拠となる法令・条例を整備し、設置義務を課すこと。
② 調査・勧告・意見表明・公表の各権限を付与すること。
③ 執行機関からの独立性を担保すること。
④ 調査実施等における独任的対処を可能にすること。
⑤ 迅速な案件処理のため、週１回～月１回程度会議を開催すること。
⑥ 設置者への年次報告・市民への活動報告を課すこと。

（２）組織編制

今回の調査で改めて明らかになったが、現状の児童福祉審議会は、児童相談所その他行政側（措置等行政執行を担う当事者）の諮問や発議を受けて合議を行うものになっており、かつ委員の構成も児童福祉施設関係者（措置等にかかわる施設当事者）が多く含まれており、独立・第三者の立場をもって自ら問題提起したり事案に対処したりするという機関にはなっていない。また審議会委員は弁護士・医師・大学教員・福祉施設職員など、それぞれの専門性を有するものの、本来業務を持ち多忙な人材が就任している場合が大半である。審議会の日程調整に苦労している声は本研究アンケート調査・インタビュー調査においても複数上がっているところであり、委員自らが具体的案件への相談対応・調整解決にあたることは現状では難しい。また、委員は各分野の専門性を有するものの、子どもの権利擁護に関する専門性を必ずしも有しているわけではない。したがって、児童福祉審議会は、現状のままでは、児童相談所等の子どもの措置権に対して、独立・第三者の立場から子どもの権利擁護のために介入することはほぼ不可能だといえる。

こうした現状を踏まえれば、児童福祉審議会のもとに子どもの権利擁護機関を置く場合には、少なくともその当該機関を構成する委員には、子どもの措置等にかかわる当事者やその関係者等は決して含めてはならない。また、その当該機関は児童相談所等の行政機関から一方的に諮問等を受ける立場ではなく、それらに対して独立性・第三者性を十分に発揮できる地位と権能――調査等を通しての擁護・救済活動においては独任的対処の権能も含め――が与えられねばならず、それを担うに相応しい人選が不可欠である。

他方、子どもの権利機関の多くは、①委員の資格要件を条例で定めており、専門性とともに、利害関係者の除外を明文化している。さらに、それに加えて、②事務局を担当する行政職員とは別に、相談や調整、調査等の職務を担う専門性をもつスタッフの登用・配置

を定めている。また、③事務局担当の行政職員に対しても、条例が定める当該機関の職務に関しては、委員の命に服して、もって委員の職務を補佐することが課せられている。

このように、公的第三者機関としての独立性と専門性は、委員の人選とともに、機関をどのように組織し構成するか、という観点から考えられなければならない。とりわけ現状の児童福祉審議会のように、＜機関運営の実質を掌握する事務局－行政側から出された諮問等に受動的に応じて合議する委員＞といった単純二層構造ではなく、＜公的第三者機関の委員に相応しい資格要件を備えた委員－子どもの権利擁護の専門性を有するスタッフースタッフと共に委員の命に服する事務局担当の行政職員＞と、このような三者からなる一定多元的な構造をもつ、実践的な機関を構想することが必要である。

結論として、都道府県児童福祉審議会活用した子どもの権利擁護の在り方として、以下の諸点が求められる。

① 子どもの権利に関する専門性と独立性を有する委員の選任
② 専任の職員配置を含む事務局員の量的・質的拡充と権利擁護委員への復命
③ 子どもへの相談対応を行う専任の調査相談員の配置

（３）相談支援

現状において都道府県児童福祉審議会に対して被措置児童等虐待やそれ以外の案件での子どもからの相談等の申出があった場合、具体的な対応・調整にあたるのは審議会事務局の役割を担う都道府県児童福祉担当部署または児童相談所である。しかしながら本研究調査を通しても審議会事務局専従の職員を置いている自治体はないことが窺われる。インタビュー調査では被措置児童等虐待が年５件以上通告されると事務局業務のキャパシティが厳しくなるとの声もあった。また、アンケート調査では審議会事務局を担う職員が行政職・事務職だけとなっている自治体も見られ、意見表明の力が十分でない子どもからの相談に対して適切に対応できるのか懸念がある。

また施設入所児童に対して、その子ども自身が児童福祉審議会に苦情や異議その他の意見を申立てることができる、と知らせている自治体は 34%に留まり、知らせていない自治体が 55%に達していた。同様に、里親委託児童では知らせていない自治体が 59%。一時保護児童では 70%もの自治体が知らせていなかった。つまり現状の児童福祉審議会の制度運営においては、当事者の子ども自身が自己の権利として苦情や異議その他の意見を申立てることそれ自体が、ほとんど考慮されていないといわざるを得ない。

また、知らせているという自治体についても、その内容は「子どもの権利ノートに相談できる窓口を記載」のほか、「電話番号を伝えている」、「ハガキを配布している」といったもので、さらに、その窓口として挙げられた最多は児童相談所（18 自治体）、次に児童福祉審議会の事務局を担当する行政機関（11 自治体）であった。子どもの権利擁護や救済にかかわる第三者性は、ほとんど考慮されていない現状が浮き彫りになったといえる。

このような児童福祉審議会の現状の結果、平成 28 年度に子どもからの連絡や相談があった自治体は 4.7%（３自治体）にとどまっている。児童福祉審議会は、関係する子どもたちに知らされていないし、知らされている場合でも、子どもにとってそれが自分たちに役立つ機関だとは受け止められない現状にある、といってよいだろう。当事者の子ども自身が身近に利用できる制度としては、子どもたちに広報されていないし、実際そのようには運営されていない、という深刻な問題である。

他方、子どもの権利機関は既述の通り、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４つの機能（個別救済、制度改善、モニタリング、広報・啓発・教育）を基本的枠組みとしており、そのうち個別救済や制度改善を中核的な機能として、広く相談を受け付けることを入り口としている。そのために、子ども自身が相談してみようと思えるように、多様な広報媒体を工夫しながら積極的な広報等が行われている。相談の受付方法も、電話、来所、訪問、メール、ファックス、手紙などで対応し、相談を受けるスタッフも専任の相談員等を配置している。その結果、自治体の規模等によって幅はあるが、ほぼ共通して子ども自身からの相談も多く寄せられており、一定の認知を得ている。

こうした児童福祉審議会と子どもの権利機関との違いは、どこにあるのか。前者が行政側から提起された事案等の合議それ自体を目的にしているのに対して、後者は子どもから相談を受けること、すなわち子どもの意見表明の権利（子どもの権利条約第 12 条）と子どもの最善の利益原則（同３条）に基づいて、子どもの話を聴いて、子どもの意見を尊重すること、それを重要な目的としている。そこに両者の違いがある。その違いが、子どもたちに対する広報・啓発、そして相談対応の実際に反映しているといえる。

したがって、都道府県児童福祉審議会を活用して子どもの権利擁護機関を設置する場合には、審議会そのものは引き続き合議を目的とする機関ではあるが、改めて 2016 年改正児童福祉法の総則に基づいて、子どもの権利を基盤として職務を担う専門機関と位置づけなおすとともに、そのもとに設置する子どもの権利擁護機関は、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と――これを主たる目的として、単なる合議機関ではなく、擁護・救済の活動においては独任的な権能をも一定発揮する、公的第三者機関として構想されなければならない。

結論として、都道府県児童福祉審議会活用した子どもの権利擁護の在り方として、以下の諸点が求められる。

① 子どもがアクセスしやすい環境の整備（相談窓口・相談スペースの整備）
② 訪問アドボカシーによるモニタリングの実施
③ 子どもおよび関係者への積極的な広報（アウトリーチ型広報を含む）

表６－１　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）	設置義務課す（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。（都道府県知事の付属機関）	一定程度担保（首長の付属機関等・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・来所などどういう ＋施設や里親宅に出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

子どもの権利擁護を図るためには、まず、子どもがその意見を自由に表明する権利が保障されなければならない。この点、子どもの権利条約第 12 条第１項は「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」としており、子どもの意見表明権の保障を明記する。その趣旨は、自身に関するあらゆる事項について自分の意見を表明する機会が保障されることが権利保障の基本である一方、子どもの場合はその未熟性を理由に保護者を始めとする「大人」だけの意見で子どもに関する決定が行われやすいことに鑑みて、子どもの意見表明の重要性を確認し、権利として宣言することにある。

2016 年の児童福祉法改正では、第１条において「児童の権利に関する条約の精神」が明記され、第２条第１項において子どもの「意見が尊重され」なければならないことが明記された。本改正は子どもの権利条約が保障する子どもの権利を、国内法である児童福祉法の一般原則として明文化したものであり、その意義は非常に大きい。意見表明に即していえば、子どもの権利条約第 12 条が保障する子どもの意見表明権が児童福祉法においても保障されることを前提に、子どもの意見を尊重すべきことが明確に規定されたのである。

また、2016 年児童福祉法改正で新設された第 8 条第 6 項では、「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」と規定された。本条項は児童福祉審議会が必要性を判断して意見を聴くことを定めるが、その運用によっては、児童福祉に関する様々な場面で、児童福祉審議会が子どもの意見を受け止める機能を果たす根拠法規となりうる。公的第三者機関がまだ創設されていない現状においては、児童福祉審議会が子どもの意見を尊重し、子どもの権利擁護を図るために具体的な役割を果たすことを期待したい。

（２）意見表明支援（アドボカシー）の保障の重要性

子どもの意見表明権を実質的に保障するためには、意見表明することへの支援が不可欠である。子どもの年齢や能力等によっては、声にならない思いを意見にまで形成することもままならないこともある。意見を形成できたとしても表現力に課題があったり、他人、特に「大人」や見知らぬ関係機関に向かって意見表明する意欲をなかなかもつことができない子どもたちも多い。子どもと信頼関係を築きつつ、子どもの声にならない思いを受け止めて意見形成を支援し、意見表明に向けたエンパワメントを行い、場合によっては適切に代弁するといった支援が重要である。

特に児童福祉施設等に入所し、又は里親に委託された子どもは、様々な事情により家族から離れて児童福祉施設や里親家庭等で暮らすに至っている。入所・委託措置が取られること自体への意見や家族での生活とは異なる環境に対する意見など、子どもは様々な意見や思いを抱くであろう。このような社会的養護の対象となっている子どもについては、その意見表明権を実質的に保障する必要性が非常に大きい。社会的養育ビジョンにおいても、「代替養育においては、子どもの意見表明権の保障が重要である。また、担当のソーシャルワーカーが特定した代替養育の場が子どもにとって必要かつ適切なものであるか否かについて聴取されるべきである」としており、入所・委託中に関する事項のみならず入所・委託措置自体に対する意見表明権の保障の重要性が指摘されている。その上で、同ビジョンは「子どもの意見表明権を保障するために、子どもの年齢にかかわらず、子どもの希望も踏まえ、必要に応じてアドボケイトをつける制度が求められる」としており、意見表明権の保障のためにアドボカシーが必要であることを明確に指摘している。
かかる重要性に鑑みると、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。

以上のような 2016 年児童福祉法改正の意義や意見表明支援（アドボカシー）の重要性を踏まえ、子どもの権利擁護に関する仕組みを提言したい。

第２節　対象となる子ども

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。国連子どもの権利委員会「一般的意見第２号（2002 年）　子どもの権利の保護および促進における独立した国内人権機関の役割」にそのことは明記されているし、各国の子どもオンブズパーソン、子どもコミッショナー等も自明のこととしてすべての子どもを対象としている。

日本においてもこのことは認識されており、「専門委員会報告」には「最終的には、子どもの権利に係る他の分野（教育、少年非行など）を含む、総合的な子どもの権利擁護に係る第三者機関を設置することを目指すべきである」と明記されている。と同時に、「専門委員会報告」には以下のようにも述べられている。

> しかしながら、国レベルで子どもの権利擁護のための第三者機関を設置しようとすると、省庁横断的な協議を積み重ねる必要があるものと思われ、一朝一夕に実現できるものではない。そこで、ここでは子ども福祉に限定した子どもの権利擁護の仕組みを構想することとした。また、本来は独立した第三者機関を設置するべきであるが、子ども福祉に限定してもなお、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、現存する都道府県児童福祉審議会を活用し、子どもの権利擁護の役割を負わせることを構想した

こうした認識を踏まえて、「児童福祉の分野に特化した問題等に関し、子ども自身が意見表明をすることができ、それを都道府県児童福祉審議会が審議する仕組みの構築」（研究課題個票）が本調査研究の課題として設定された経緯がある。

こうした経緯を踏まえるならば、すべての子ども対象としたすべての分野にわたる総合的な子どもの権利擁護機関の創設を志向しつつ、当面求められる「児童福祉の分野に特化した問題等」に関する子どもの権利擁護システムのあり方について提言することが本研究の課題である。なお総合的な子どもの権利擁護機関創設の展望については、第 11 章において記載するものとする。

「児童福祉の分野に特化した問題等に関し、子ども自身が意見表明をすることができ、それを都道府県児童福祉審議会が審議する仕組みの構築」（研究課題個票）という本研究の目的からすれば、児童福祉審議会の権限を学校教育・司法・医療等に及ぼすのは困難なこと、限られた財源とマンパワーを有効に活用すること、社会的養護の子どもたちは声をあげることが困難であること等、を考えると、権利擁護システムの対象となる子どもの中心は、「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であると考える。「新しい社会的養育ビジョン」においては、社会的養護を以下のように規定している。

> 通常の養育支援や子どもへの直接的な支援は、保護者とサービス提供者の契約で行われているため、開始と終了が保護者の判断や意向に委ねられている。一方、保護者や子どもの意向を尊重しつつも、子どもの成長発達の保障のためには、確実に保護者の養育支援ないし子どもへの直接的な支援を届けることが必要であると行政機関が判断する場合がある。この場合、サービスの開始と終了に行政機関が関与し、子どもに確実に支援を届けるサービス形態を社会的養護と定義する。また、保護者と子どもの分離が必要な事情があり、分離した後の代替養育を公的に保障しサービスを提供する場合は、措置・契約の形態如何に関わらず、社会的養護に含める。具体的には、在宅指導措置（児童福祉法第27 条第1 項第２号）、里親・施設等への措置（児童福祉法第27 条第1 項第３号）、一時保護（児童福祉法第33 条）の児童相談所の行政処分はもとより、自立援助ホームや保護者と施設の契約で入所している障害児施設やショートステイも社会的養護に含める。また、母子生活支援施設もそのサービスの開始や終了には行政機関が関与して入所し、生活全般にあたる支援を行っていることから社会的養護に含める。なお、保護者と分離して子どもが養育されている形態として、親族、非親族、学生寮、下宿、法外施設等に保護者と契約で養育されている場合があるが、これらは社会的養護に含めない。

なお「養子縁組に移行するプロセス（養親候補者とのマッチングや委託、試験養育期間から成立に至るまで）を社会的養護に含むことが必要である」との記載がある。本報告書もこの考え方を踏襲する。また本報告書で権利擁護の対象とする「社会的養護の子ども」

という概念には、特定妊婦を含むものとする。特定妊婦は、「出産後の養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦」（児童福祉法第6条3第5項）であり、若年妊婦を含む。若年妊婦の場合は、前述の社会的養護と同様の状態にある。また胎児の権利擁護の必要性を考慮すると、成人の特定妊婦についても制度の主たる対象とすることが必要である。

2015年に長崎県において、実母と祖母から虐待を受けたのに児童相談所が適切な措置を取らなかったとして、慰謝料を求める訴訟を10歳の少女が起こした事件があった。また2016年に神奈川県において、子ども及び関係者が児童養護施設への措置を求めたにもかかわらず措置が行われず、男子中学生が自死した事件があった。こうした事件は関係者に大きな衝撃を与えた。専門委員会報告にも、「子ども家庭福祉の現場において、児童相談所の一時保護や措置に対して親は争う手段をもつが、子どもにとってその手段はほとんどない状態であり、子ども自身もしくはその声を代弁しようとする関係機関の意見が適切に反映されずに危険に陥っている事例も、少なからず存在する」と記載されている所以である。

こうした事件を想起するならば、施設や里親といった代替養育の下で暮らしている子どもだけではなく、一時保護の子ども、在宅指導措置の子ども、さらには一般の子どもたちすべてを権利擁護システムの対象としなければならない。

以上の認識に立って、本報告書においては、権利擁護システムの主たる対象は、「社会的養護の子ども」及び特定妊婦であるが、行政機関による何らかの措置や支援を受けている、あるいは求めているすべての子どもに対して開かれたものでなければならないと考える。本報告書では、権利擁護システムの対象として「社会的養護の子ども」という概念を使用するが、上記の趣旨を含意したものであることを付言しておく。

第３節　権利擁護システムの全体像

本報告書が提言する権利擁護システムは図７－１に示すものである。この図を元に権利擁護システムの全体像を示す。

① 都道府県児童福祉審議会の下に、子どもの権利擁護を担う「子ども権利擁護機関」（「子ども権利擁護委員」乃至「子ども権利擁護委員会」）を設置する。
② 子ども権利擁護機関はパリ原則に基づく個別救済、制度改善、モニタリング、広報・啓発・教育の機能を有する。子どもアドボカシーは４つの機能全体の中で具現化される。
③ 子ども権利擁護機関は、４つの機能を実施するために、調査権（自己発意を含む）、勧告・意見表明権、公表権を有する。
④ 子ども権利擁護機関は、子ども自身・関係する個人及び団体から相談・申し立てを受けて、関係機関等（の措置）への調査、勧告等を実施する。
⑤ 子ども権利擁護機関は、個別救済等を通して把握した制度の問題等に関して、制

度改善のための調査、意見表明等を実施する。

⑥ 子どもの権利擁護機関は、子どもの独自性を考慮した「子どもの権利擁護の専門性」をもつ必要がある。自治体が設置する子どもの権利擁護機関に対するインタビュー調査では、公民館、児童館、学校等への出前相談の実施、「相談」という枠もはずして定期的に子どもと顔を合わせ遊んだりおしゃべりしたりする機会づくり等々の工夫、取り組みが認められた。相談室も役所から離れて確保する自治体もあり、そうした子どもがアクセスしやすい仕組みをもつ機関は子どもの信頼を得ている。

⑦ 社会的養護の子どもは、それ以外の子どもたちに比べて、一層意見表明しにくい状況にあり、子ども権利擁護機関は丁寧なモニタリング、広報・啓発・権利及びそれら通してのアドボカシーの機能を実施する必要がある。

⑧ 子ども権利擁護機関が担うモニタリング、広報・啓発・教育の機能の中で必要な事項については、しかるべき民間団体等（子どもの権利のために活動しているＮＰＯ法人、社団法人、社会福祉法人、弁護士会、大学、社会福祉協議会等が想定される）がある場合には、これを委託して実施することができる。業務を受託した民間団体等は、受託業務の履行を通してアドボカシー機能を発揮するものとし、この民間機関を子どもアドボカシーセンターとする。なお子どもアドボカシーセンターは、調査等を実施する権限を担保するため、当該事業のみを行う児童家庭支援センターとして指定する。

⑨ 子どもアドボカシーセンターは、権利に関する広報・啓発・教育を実施し、施設等への訪問アドボカシーを通して子どもの権利に関するモニタリングを行い、施設職員等への意見表明支援、子ども権利擁護機関への申立支援を含む個別アドボカシーを行う。

⑩ 子どもアドボカシーセンターは、子どもたちにとって身近でアクセスしやすいものでなければならない。そのため電話・ＳＮＳ・葉書・来所による相談事業を実施するとともに、訪問アドボカシー事業等のアウトリーチを行う。

⑪ 子どもアドボカシーセンターは、子どもからの相談を受けて、傾聴・意見形成支援を行い、更に必要な場合には施設・里親等への意見表明支援・代弁・調整を行う。

⑫ 上記によっても問題が解決しない場合もしくは子どもが希望する場合には、子どもアドボカシーセンターは、子ども権利擁護機関への不服申立支援を行う。

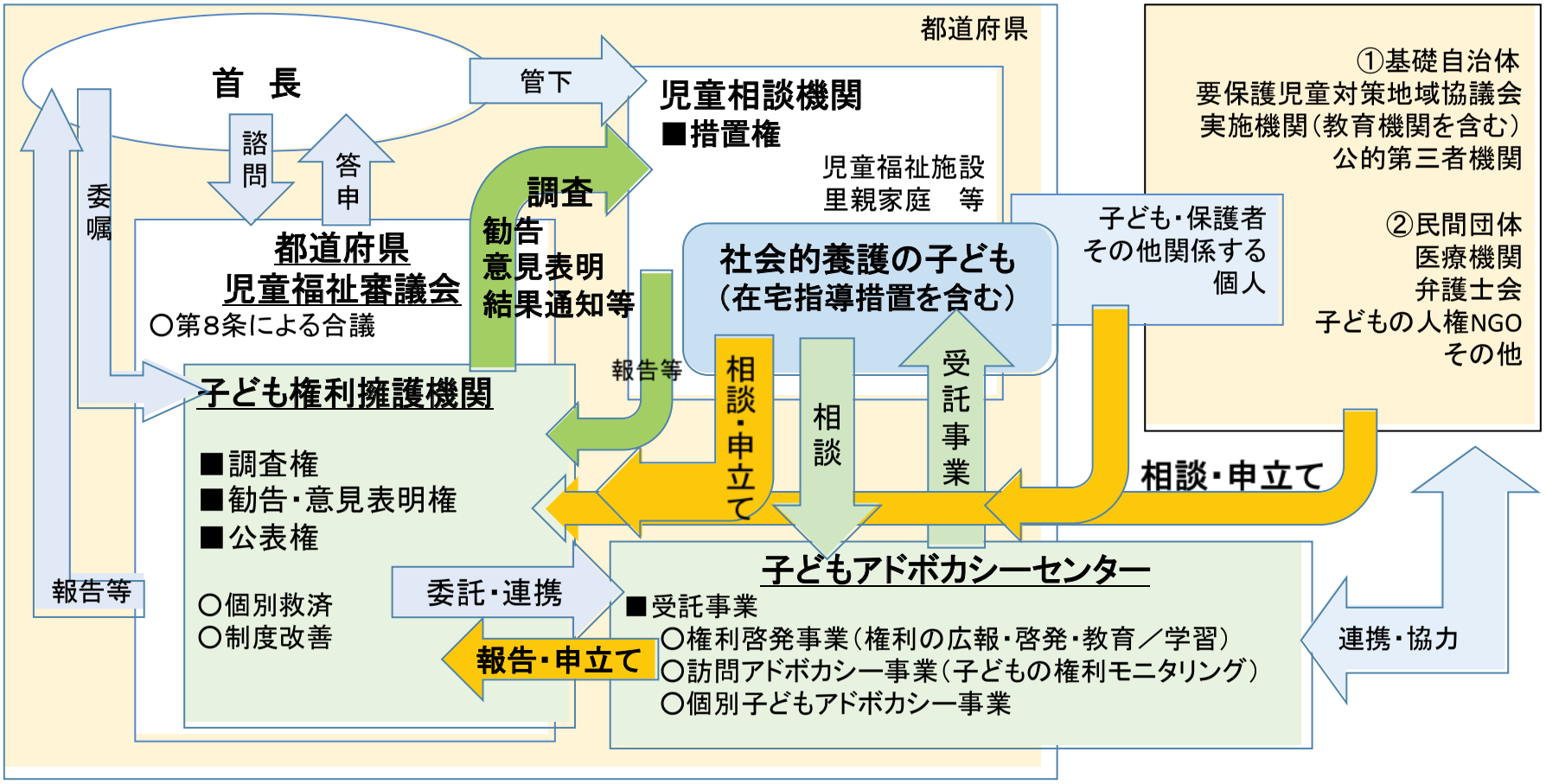
⑬ 子どもアドボカシーセンターは、基礎自治体の実施機関・民間団体等と連携・協力して子どもの権利擁護のネットワークを形成する。

⑭ 子ども権利擁護機関と子どもアドボカシーセンターは連携・協力して子どもの権利擁護を実現する。

⑮ 子どもに身近できめ細やかな権利擁護の取り組みは本来市町村単位の役割であ

る。しかし、それだけでは、子どもの権利擁護は促進されず、都道府県、国の役割があり、相互連携の仕組みを構築する必要がある。国連子ども権利委員会の再三の勧告がありながら、未だ 30 数自治体しか権利擁護機関が設置されていない現状の抜本的改善がないと、都道府県レベルの権利擁護機関も十分機能しないことが懸念される。

図７－１　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

（１）子ども権利擁護機関の設置目的と基本的な枠組み

「専門委員会報告」においては、「（子どもの権利擁護機関の：引用者）審議の対象は、当該都道府県の機関の個別ケースに関する対応や措置、子ども福祉に関係する機関のあり方等」とされている。この報告と前章までの検討を踏まえ、本制度で設置する子どもの権利擁護機関は、社会的養育の子どもに対する児童相談所その他実施機関の対応や措置等にかかわって、子どもの権利を擁護することを目的とする。

この設置目的は、いうまでもなく児童福祉法に基づくものであり、とりわけ 2016 年改正を踏まえて、都道府県児童福祉審議会（児童福祉法第８条第 1 項但書きに規定する都道府県にあっては、地方社会福祉審議会。以下同じ）の内部機関として、子どもの権利擁護機関を新たに設置しようとするものである。そこで、この設置目的にかかわる基本的な考え方について、少し述べておきたい。なお、本章でいう「子どもの権利擁護機関」は、とくに断りがない限り、都道府県児童福祉審議会に設置する機関を指すものとする。

まず、今回調査から、すべての子どもを対象とした権利擁護について、これを将来的にも児童福祉審議会をベースに図っていくことには限界があるものと認識される。そもそも児童福祉審議会は、委員を「児童又は精神薄弱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」任命するとされており、第三者性が十分には確保できておらず（児童福祉法９条２項）、またもともと戦後まもなく児童福祉法によって設置されたときから長いあいだ、諮問に応じて政策提言をおこなうことをその使命としてきたことから、児童福祉審議会が自己発意で調査を実施したり、子どもを含む市民等から申立てを受けて人権救済に自ら当たったり、等々の能動的介入を伴う職務を担うことはなかなか難しいといえる。こうした経過や現状を十分に認識したうえで、児童福祉法の 2016 年改正を踏まえて、当面実現可能な方策として、都道府県児童福祉審議会の内部に子どもの権利擁護機関を設置することを提言するものだ。

次に、この子どもの権利擁護機関の基本的な枠組みとなる児童福祉法の規定について触れておきたい。同法第８条第１項は、都道府県児童福祉審議会に属せられる事項とその調査審議権を定め、同第２項は、そのほか「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。」として、その調査審議権はすべての子どもにかかわりうるものとしている。そのうえで同第４項は、都道府県児童福祉審議会は都道府県知事の諮問に答え、「又は関係行政機関に意見を具申することができる。」としている。この「又は」に続く規定は、都道府県児童福祉審議会が単に諮問に応ずるのみではなく、自ら積極的に意見具申できる権能を定めたものと解せられる。ただし今回調査では、その権能がほとんど活用されていない現状が明らかとなった。そこで、この第４項を、同法総則に位置づけられた子どもの権利条約――とりわけ「子どもの意見の尊重」（条約第 12 条）および「子

どもの最善の利益」（３条）――に基づいて改めて捉え直せば、「又は関係行政機関に意見を具申することができる」という規定は、自ら積極的に子どもの意見を受け止めて子どもの最善の利益の実現を図ること、そのために調査審議権をより能動的に行使することを、児童福祉審議会に課するものと解せられる。

このような改正児童福祉法に基づく法制度上の枠組みにおいて、都道府県児童福祉審議会はその内部に、「自ら積極的に子どもの意見を受け止めて子どもの最善の利益の実現を図ること、そのために調査審議権をより能動的に行使すること」を専らの職務とする新たな専門機関として、子どもの権利擁護機関を設置する――ということである。こうした前提に立って、この子どもの権利擁護機関は、冒頭述べたように「社会的養育の子どもに対する児童相談所その他実施機関の対応や措置等にかかわって、子どもの権利を擁護することを目的とする」のである。

（２）子ども権利擁護機関の位置づけと名称および権能

児童福祉審議会は、児童福祉法第８条に定められた自らの職責を具体的かつ効果的に履行する方策として、上述の子ども権利擁護機関を設置する。この機関は、さしあたっては同法第９条第２項「児童福祉審議会において、特別の事項を調査審議するため必要があるときは、臨時委員を置くことができる」に基づいて、知事が委嘱する複数名（自治体規模やスタッフの配置人数等に応じて異なるが、２名から５名程度が考えられる）の委員によって構成するところの機関とすることが妥当と考えられる。

ただし、その名称については、その使命と職責に鑑みて、「子どもの権利擁護委員」または「子どもの権利擁護委員会」等とすることが適切なものといえる。「臨時委員」の規定からすると、同委員は「特別な事項を調査審議するために必要」と定められているように、必要な専門性や見識をもつ個人であって、よって一定範囲においては独任的な機能も持ちながら職務にあたるものと考えられるし、また自治体既設の子どもオンブズパーソン制度の例からも、簡易迅速な解決を基本として実施する職権調査等の具体的場面では、独任的対処の機能が必要となる。その一方で、合議機関である児童福祉審議会の内部に設置される機関であるから、上述来の社会的養育の子どもにかかわる調査機能に特化した「特別部会」もしくは「専門部会」とも解せられ、完全な独任機関とは言い切れないともいえる。つまるところ、具体的な職権調査等においては独任的機能が尊重されるとともに、機関の基盤的な意思決定等については合議の機関だといえる。したがって、機関の機能の担い方として独任的機能を重視する場合は「子どもの権利擁護委員」となるであろうし、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」と称することも考えられよう。よって、「委員」とするか「委員会」とするかは、当面においては設置する自治体の状況に応じて一定柔軟に考えることが妥当といえよう。

次に、この機関に与えられる権能は、基本的には児童福祉法に基づく都道府県児童福祉審議会が有するところの、調査審議権の具体的かつ効果的な行使を担うためのものである。

つまりこの機関は、児童福祉法の総則を踏まえた、第８条第６項の積極的な解釈に基づいて、とりわけ子どもの意見を聴くことを重要な責務とすることから、子どもや子どもに関係する個人等からの申立てを受けて、また必要な場合は自己の発意によって、同条第１項、第２項、第５項に基づいて調査権を行使することができる。そのうえで、同条第４項により「関係行政機関に意見を具申する」、すなわち行為の是正を求める勧告を含め、制度の見直しや改善等を促すための懸念表明や提言その他の意見を表明することができる。また、それら意見が関係行政機関において尊重されない等の場合には、同機関は児童福祉審議会に報告・合議の上、知事に対して直接に意見具申できるとすることが妥当である。さらに、自治体既設の子どもオンブズパーソン制度等の積極的な例から学べば、児童福祉審議会に設置される子どもの権利擁護機関においても、重大な事態や案件にかかわって必要な場合は、マスコミ等を通して広く社会に公表することができる権限を条例等により付与することが必要かつ妥当なものといえる。

（３）子どもの権利擁護機関の積極的な特質と役割

子ども権利擁護機関は、子どもの権利の実現のみに関心をもつて、そのためだけに機能するものであり、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。またそうした独立性・第三者性のある立場から子どもの権利擁護を行うためには、子どもの権利にかかわる専門性を備えていることが必須要件となる。ここでいう独立性とは、子どもに対してケアを提供する責務を負っている組織または個人（児童相談所・施設・里親等）と利害関係を持たず、子どもの利益のためだけに行動することができるということである。また第三者性とは、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権利の実現にのみ関心をもつ、という特質を指していることに留意が必要である。

既述の通り、都道府県児童福祉審議会に設置する子ども権利擁護機関の目的は、社会的養護の子どもが生活するあらゆる環境において、すべての子どもの権利が擁護され保障されることを確保することである。したがって、この機関は、子どもの意見表明権の保障（子どもの権利条約 12 条）を通して「子どもの最善の利益」（３条）の具体化を図るという基本原則に立って、子どもの権利条約に規定されたすべての権利の実現をめざす機関であって、そのために次の機能や役割を担うことが求められる。

○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

これら５つのうち、個別救済および制度改善提言が子ども権利擁護機関の中核的機能と考えられる。子どもの権利擁護機関が制度的な効果を発揮するためには、個別救済で認識した制度の課題に関する制度改善等は、不可欠な機能・役割として位置づけられる。制度に問題があるときには、事後的な個別救済を繰り返すだけでは、子どもの権利救済は実現しないからである。また制度改善機能は、公的な人権機関によってでなければ、有効に機能することは期待できないからである。そのため、北欧の子どもオンブズマン、英国の子どもコミッショナーなどは、制度改善を最も重要な機能・役割として位置づけている。その意味から、都道府県児童福祉審議会に設置される子どもの権利擁護機関においても、制度改善機能が中核的機能と位置づけられる。

さらに、その二つを軸としつつ、それらに付随する機能として、子どもの権利に関する広報・啓発・教育が必要である。その広報等では、まず子どもの権利擁護機関の存在を伝え、子どもや子どもに関係する人々がそれを身近に有効に利用できるようにすることが重要である。それとともに子どもの権利について、子どもの権利条約と児童福祉法に基づいて啓発し、教育・学習の機会を提供することが重要だ。とくに社会的養護の子どもの中には、虐待や貧困等の過酷な経験を繰り返す中で自尊心が低下し、無力感に陥っている者が少なくない。そうした子どもたちがエンパワーし、自信や誇り、権利意識を取り戻していくことがなければ、意見形成や意見表明を行うことは困難である。このような意味での子どものエンパワメントを支援する広報・啓発・教育は、子どもの権利擁護の基盤である。

また子どもの権利侵害の防止・早期発見という観点から、子どもの権利のモニタリング機能も子どもの権利擁護において不可欠である。さらに「自分から声をあげられない子どもの権利」を保障するためには、子どもアドボカシーが不可欠であることが、「新しい社会的養育ビジョン」において指摘されており、子どもの処遇にかかわる様々な状況においてアドボケイトを保障することが求められている。身近なところで、独立性と守秘をもつて、子どもの意見表明を支援する子どもアドボカシーも子どもの権利擁護においては欠くことができないものであるといえる。

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

（１）子ども権利擁護機関制度の利用者

本章でいう子どもの権利擁護機関は、既述の通り、「社会的養育の子どもに対する児童相談所その他実施機関の対応や措置等にかかわって、子どもの権利を擁護することを目的とする」機関であって、そのために都道府県児童福祉審議会の内部に設置するもので、「自ら積極的に子どもの意見を受け止めて子どもの最善の利益の実現を図ること、そのために調査審議権をより能動的に行使すること」を専らの職務とする機関である。

そこで本制度は、児童相談所その他実施機関の対応や措置等に関して、当事者の子ども自身および子どもに関係する個人等が、何らか苦情や不服、異議や疑義等がある場合に、必要な調査その他の適正なる対処（行為の是正や制度の改善等）を求めて苦情等を申し立

てることができるものとし、この申立てを受けて必要な調査等に当たり勧告その他の意見表明を行う公的機関として、都道府県児童福祉審議会に子どもの権利擁護機関を設置するものである。

この制度運営においては、申立てることのできる個人等（これをここでは「制度の利用者」としている）は、上述の設置目的等からして、ある程度の範囲に特定しうるものといえる。ただし、利用者の間口は、できるだけ広げて設ける必要がある。なぜなら、子どもが受ける人権侵害は虐待や体罰等の事例から明らかなように身近なおとなから及ぼされやすいという固有性があるからである。また、本制度が都道府県の制度であることから、当該子どもが在住もしくは通学等する基礎自治体の機関も利用できる制度とすることが妥当である。そこで本制度の利用者としては、次のものが考えられる。

①措置や対応を受けた・受けようとする当事者の子ども
②当該子どもの保護者
③その他当該子どもに関係する個人
④その措置に関係する基礎自治体の実施機関
⑤当該基礎自治体の要保護児童対策地域協議会
⑥当該基礎自治体の条例等で子どもの権利擁護に責務を負う附属機関その他の機関
⑦弁護士会
⑧子どもの権利の実現に取り組む民間機関等

（２）子ども権利擁護機関の構成と事務局の体制

子どもの権利にかかわる公的第三者機関の構成としては、例えば北欧の子どもオンブズマンや英国の子どもコミッショナーなどに見られるように、欧米の制度では一般に、議会や行政府から任命された１名の機関の長（オンブズマン等）が強力な権限をもつ独任制の機関であることから、機関の構成に際しても、自ら多様な専門分野から必要な人材を登用してスタッフを組織する。他方で、ここで提言する子どもの権利擁護機関は、既述の通り合議の機関を基盤とすることから、そのような機関構成はいささか困難である。そこで日本の自治体で既設の子どもオンブズパーソン等の制度を参考とすることが妥当である。それらの制度では、機関の独立性と第三者性、そして専門性を担保する観点から、後述するように機関の目的や職務、権限等とともに、機関の構成員についても条例等で定めている。

具体的には、都道府県児童福祉審議会において設置する子どもの権利擁護機関においては、既述の通り知事が２名～５名程度の「臨時委員」を委嘱して構成するものとして、その下で委員の職務を補助するスタッフの配置が必要である。そのスタッフは、機関に寄せられる相談や申立てへの対応、また調査の実施における補助者としての役割を担う「調査相談専門員」等がまず必要である。このスタッフにはその職務に必要な、とりわけ子どもの権利にかかわる専門性が不可欠であり、パリ原則がいう「機関構成員の多元性」にも留

意して、専門とする分野、世代や性別等ができるだけ多様であることが求められる。こうした専任スタッフの配置人数は人口規模にもよるが、自治体既設の子どもオンブズパーソン制度のうち政令市や県では５人程度が常駐配置されている。

この相談や調査等の職務を担う専任スタッフのほかに、附属機関の事務局を担当するスタッフが必要である。附属機関の地方自治法上の位置づけから、外部のプロパー等を登用すると想定される上述のスタッフが事務局を担当することは、原則的にできないものと解せられるし、また事務局は議会対応等も求められることから、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することが妥当といえる。ただし、こうした事務局担当者は行政職員であることから、相談や調査等の機関の独立性や第三者性にかかわる職務には直接関与しないこと、そのうえで機関の委員の命に服してその職務を補佐すること、さらに他の一般行政事務を兼務することなく子どもの権利擁護機関事務局の専任職員とすること、これら三つが不可欠な要件となる。ちなみに川崎市や川西市等のオンブズパーソン制度でも事務局はそのように位置づけられている。事務局担当職員は、そうした行政職員としての立場と見識をもって、児童福祉法や条例等に忠実に服務することにより「条例の番人」としての役割が求められる。

（３）子どもの権利擁護機関の会議運営と自律権

都道府県児童福祉審議会に設置する子どもの権利擁護機関は、地方自治法上の附属機関であるから、基本的には合議の機関となる。自治体既設の子どもオンブズパーソン制度も同様に附属機関として設置されており、その先進的な例にならって、この権利擁護機関においても会議運営等を工夫して、第三者機関としての特質を発揮することが求められる。そこでこの機関においても、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するとともに、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もつことが肝要である。つまり、機関の運営や方針等の重要事項を専ら扱う合議をベースとして、具体的なケース対応については各ケースを担当する委員の独任性を尊重しつつ、必要な協議を行い適切な対処を図るのである。

その際、重要なことは、それら会議や協議の運営等に関する詳細規程については、合議により決定して要綱等に定めるものとし、そうした会議運営によって、子どもの権利擁護を担う公的第三者機関として不可欠な自律権を実質的に確保することである。

なお、この合議とケース対応に必要な協議等をどの程度の頻度で開催するかは、自治体の規模や委員の人数、受け付ける案件数により異なるであろうが、個別救済および制度改善という中核的機能を実質的に果たすことができる体制を期することが不可欠であり、形式的な審議にとどまることがないよう、実質的な機能を担保することが重要である。

（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

以上に述べてきた子どもの権利擁護機関を都道府県児童福祉審議会の内部に設置し、子

どもの最善の利益を図るうえで不可欠な、独立性と第三者性、専門性を有する機関として有効に機能させるためには、児童福祉審議会を設置する条例を改めて整備することが必要となる。その際には、とくに次の諸点が重要不可欠である。

① 児童福祉審議会について､改正児童福祉法の第１条および第２条を一般原則として、第８条が定める責務等の履行を目的として設置する機関として、条例上において明示する必要がある。そのために、従前において附属機関の設置を一括して定めた条例による設置または社会福祉審議会の部会とする設置については、改めて児童福祉審議会の独自の設置条例を制定する必要がある。

② 前項①の児童福祉審議会設置条例においては、児童福祉審議会に、社会的養育の子どもの権利擁護を担う公的第三者機関として、子ども権利擁護機関を設置することを定め、その設置の目的（児童福祉審議会が、社会的養育の子どもの権利擁護に関して、児童福祉法第８条に定められた自らの機能と役割を具体的かつ効果的に履行するため)、設置の手続き（児童福祉法第９条第２項の規定に基づき首長が委嘱する等)、子ども権利擁護委員の資格要件（次項③の責務等を担う上で必要な、子どもの権利の擁護者としての専門性および人格要件その他）が規定される必要がある。

③ 前項②を踏まえ、子ども権利擁護委員の責務と職務事項、職務権限について、条例上に明文規定される必要がある。責務としては、前項に挙げた「設置の目的」に照らして、児童福祉法第１条、第２条に基づく「社会的養育の子どもの権利を擁護する公的第三者であること」が明示される必要がある。それを踏まえて、職務事項としては、１）社会的養育の子どもの措置等に関する苦情等の申立てを受ける。２）当該子どもの権利救済のために必要な調査等を実施する。３）調査等の結果に基づき関係する実施機関に対して行為の是正や制度の改善等を求める。４）その他、社会的養育の子どもの権利擁護に必要な調査や研究、広報・啓発・教育およびモニタリング等を行う。そして、職務権限としては、調査権、自己発意権、勧告・意見表明権、公表権等が不可欠なものとして条例上に位置づけられなければならない。

④ 子ども権利擁護機関に対する申立ての対象となる事項（児童相談所その他都道府県の実施機関による措置等に関する事項）および申し立てることのできる利用者（上記（１）の①～⑧）について、条例上に明文規定される必要がある。

⑤ 前々項③でいう子ども権利擁護機関の責務と職務、職務権限に対応して求められる実施機関の責務として、子ども権利擁護機関に対する独立性尊重義務、その調査等に対する積極的な協力援助義務、勧告その他の意見表明に対する積極的な応答義務等について、条例上に明文規定される必要がある。

⑥ 子ども権利擁護機関がその職務権限を行使する際の手続き等について、職務のうちの一部の業務については民間機関等に委託することができることを含めて、条例で定めることが必要である。

⑦　子ども権利擁護機関の活動に関係して行う必要のある、児童福祉審議会としての合議事項について、また、設置者（首長）に対する、子ども権利擁護機関の活動に関する年次報告等の手続きと内容について、条例で定めることが必要である。

第３節　都道府県における子ども権利擁護機関の活動

（１）子ども権利擁護機関の中核的機能と付随的機能

子ども権利擁護機関が担う機能は、既に述べたように個別救済、制度改善、モニタリング、広報・啓発・教育、これらを通してのアドボカシーである。子ども権利擁護機関は、上に述べた制度の基本的な枠組みを前提に、改めていえば、社会的養護の子ども本人その他関係する個人等からの苦情等の申立てを受けて、必要な調査その他の対処を行う機関であって、それらを通して、社会的養護の子どもについて、主として子どもの権利の個別救済および制度改善の機能と役割を担う機関と定義される。

以上の検討を踏まえれば、子ども権利擁護機関の職務における中核的機能と付随的機能を以下のように示すことができる。

表９－１　「子ども権利擁護機関」概容：職務を構成する中核機能と付随的機能

中核的機能	苦情等の申立て　→　調査　→　勧告等意見表明　→　公表　～　年次報告 調査権　勧告権・意見表明権　公表権　報告義務 自己発意調査権　実施機関に対する報告請求権 首長に対する意見表明・報告
付随的機能	相談対応　　調整活動 子どもの権利に関するモニタリング、広報・啓発・教育 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）

次に、子どもの権利擁護機関の最も中核的な機能や役割を簡潔に示せば、次のような概念図になる。この流れに沿って、この機関が子どもの権利擁護の公的第三者機関として、どのように機能を発揮し役割を果たしていくのか、以下にシミュレーションする。

苦情等の申立て　→　調査　→　勧告等意見表明　→　公表　～　年次報告

（２）「苦情等の申立て」を受けての活動

例えば児童相談所における子どもに対する対応や措置が不適切であると思料される場合、その子どもと関係する機関は、子どものアドボケイトとして、子ども権利擁護機関に対してその対応や措置についての「苦情等の申立て」をすることになる。子ども権利擁護機関は、この申立てを受けて、子どもの権利の観点から十分な審議を通しての適切な判断と対

応を行うこととなる。このような子どもの権利を基盤とする対応を通して、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権利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」である。

苦情等の申立ては、上述の通り、「児童相談所その他都道府県の実施機関による措置」に関して行うことのできるものであるから、その申立ては、大別すれば２つになる。１つは実施機関の措置に過誤があるとする場合、もう１つは実施機関または実施機関の措置が基づくところの制度（明文規定のみならず慣例的な内規等も含め）に問題があるとする場合である。前者の場合は実施機関に行為等の是正を求めるものとなり、後者の場合は制度改善を求めるものとなるが、いずれであっても、「実施機関による措置」が申立ての対象となるわけであるから、そういう個別具体の措置を前提とせずに制度改善のみを求める申立ては、ここでは想定することはできない。また、実施機関による措置に関する苦情等の申立てであるから、この申立ては、公的第三者機関たる子ども権利擁護機関に対して直接行うものとして位置づけられることによって、制度の第三者的な意義が具現される。

（３）「申立て」受付に付随する「相談」の活動

「苦情等の申立て」は、これまでの自治体既設の子どもオンブズパーソン制度の調査からも明らかなように、最初から明確な申立ての意思や意図をもって行われるものばかりではない。そのために多くの自治体の制度で、申立てに先立つ問い合わせや情報提供等が「相談」として位置づけられている。したがって、子どもの権利擁護機関がどこまで広く相談を受け付けるかについては検討を要するが、この機関においても「申立て」に付随する機能として、一定の相談対応の活動が不可欠となることを前提としなければならない。

なお、自治体既設制度の中には、こうした申立ては首長に対して行うものとして、申立てを受けた首長が必要と判断すれば権利擁護機関に調査を諮問する（すなわち権利擁護機関に直接の申立てはできない）とする制度も一部に見られる。しかしそうした制度では、申立てに付随する相談が困難となり、申立てようとする個人等の意思が疎外されることも考えられるなど、権利擁護機関としての第三者性や独立性が損なわれることが懸念される。

（４）「相談」の対象となる範囲と継続的な「相談」や「調整」の扱い

「苦情等の申立て」は、当初から申立ての意思等が明確であったとしても、それが制度改善に妥当する申立てか否かを当初段階で判断するのは困難であるから、この「苦情等の

申立て」を「制度改善」のみに限定して受け付けるということもまた困難である。これを前項および前々項と併せて考慮するならば、個別具体の「実施機関の措置」に関係する内容であれば、すべて「苦情等の申立て」の対象となりうるのであって、それゆえ、それらは子ども権利擁護機関が受け付ける「相談」の範囲に入るだろう。

また、「苦情等の申立て」を受けて直ちに「調査」に着手できるかといえば、その実施の可否についての検討と判断が手続的にも実質的にも必要となるだろう（例えば既設自治体の制度では「申立て事項の審査」を何らか行うものが少なくない)。その結果、「調査不実施」と判断されたケースは、引き続き相談案件として扱われる中で、相談者が希望すれば「調整」の対象ともなる。この子ども権利擁護機関においては、こうした継続的な「相談」や「調整」のケースをどこまで扱うか十分な検討を要するが、この機関が広域自治体において社会的養護の子どもを対象とすることを考慮すれば、それら継続的な相談や調整には相応の期間を要するものと考えられる。そこで本制度では、調査対象から外れたケースは、条例上の明示的な規定に則って、これをアドボカシーセンターに業務委託して、継続的な相談や調整にあたることを想定している（後述)。

（５）「申立て事項」の簡易迅速な審査

「苦情等の申立て」を受けると、その申立て事項を審査する。この審査は、速やかな権利救済を図るために簡易迅速に行うことを原則として、条例の規定に照らして、子ども権利擁護機関の責務や職務に該当するか否か、申立てることのできる事項か否か、等について判断するものとなる。また、この審査は子どもの権利救済機関の合議で行うのか、主担当委員の独任により行うのかは、制度設計において検討を要するものとなるが、いずれの場合であっても、速やかに権利救済を図るために簡易迅速に審査することが基本となる。

（６）独任的対処を原則とする調査の実施

審査の結果、「調査妥当」と判断すれば、職権を行使して調査に着手することになる。その実施の可否の判断は合議により行うことも考えられるが、それを具体的に実施する段階では、調査という職務の性格からして、原則としては、子ども権利擁護機関を構成する委員の１名が主担当となって行うことになる。主担当委員のイニシアティブのもと他の委員やスタッフが必要な協力に当たり案件を処理していくスタイルである。こうした調査における独任的対処は迅速な問題解決すなわち権利救済を図ろうとするものであって、これは権利擁護にかかわる公的第三者機関の重要な特質をなすものといえる。

なお、都道府県児童福祉審議会に対する今回の調査では、専門性の高い委員の委嘱に多くの自治体が困難を感じている現状も見られることから、そうした現状にある程度応じた制度運営として、子どもの権利擁護機関の委員の構成によっては、合議をベースに「調査相談専門員」等のスタッフに対するスーパーバイザーとしての機能を発揮して、子どもの権利擁護機関としての職務の遂行を図ることも考えられる。ただし、個別救済および制度

改善という中核的機能を実質的に果たすことのできる体制でなければならない。

（７）自己発意調査の実施

こうした苦情等の申立てに関係して寄せられる相談の中には、内容的には調査妥当と考えられる事案であったとしても相談を寄せてきた本人が匿名を希望していたり、申立人となることが諸般の事情から困難であったりする場合もある。また、いくつかの相談やマスコミ情報等をつなぎ合わせてみれば実施機関の措置等に子どもの権利侵害の現状が受け止められる場合もある。それらを放置することは子どもの権利擁護機関の責務に反することであるから、そのようなケースにおいては、子ども権利擁護機関の自己発意により、調査を実施することが必要となる。

（８）勧告や提言その他の意見表明

職権調査の結果、実施機関の行為の是正等を求める勧告や制度改善を求める提言その他の意見表明が、児童福祉法第８条に根拠をもつ職務として、また条例上の規定に則る職権の行使として、関係する実施機関に対して直接行われることになる。ただし、そのような職権行使には当たらないとの調査結果となった場合には「調査結果の通知」といった手続きがとられることになる。その際、それらの勧告や提言その他の意見表明は、関係する実施機関に対して、直接に行うものと位置づけることが重要である。これは権利擁護機関としての独立性・第三者性を実質的に担保するために不可欠な要件である。

ちなみに、自治体既設制度では、関係する実施機関に対する直接的な職権としての勧告等ではなく、首長に対して調査結果を報告（答申）することのみを課する制度も見られるが、そうした場合は権利擁護にかかわる公的第三者機関としての独立性・第三者性が相当に損なわれるとともに、実施機関に対する効果も相当に低くなると懸念される。

（９）知事に対する意見表明と公表

前項の「勧告」や「提言」等の意見表明が実施機関に対して行われた場合、それに対する「応答義務」ないし「報告義務」が、条例によって当該の実施機関に課せられることになる。そのうえで、その応答等が不十分な場合、すなわち実施機関において適切な対処がなされず当該子どもの救済が図られないような場合は、それを放置することは子ども権利機関の責務違反となるから、そこで直接首長に対しても意見表明を行い、さらに必要ならば、個人情報保護に十分留意の上個別案件も含め、広く社会に対して公表できる――とすることが妥当だといえる。

ここでいう「公表権」の意義は、北欧起源の子どもオンブズマンが「子どもの権利の擁護者」、「子どもの代弁者」、そして「公的良心の喚起者」と位置づけられていることからも、公表権を通して市民世論に直接訴える、とともに市民世論の支持を広く得ることを通して、その公的第三者機関としての権威や説得力をより高からしめるという主旨であり、きわめ

て重要な権能だといえる。

なお、知事は当該実施機関の長であり、かつ児童福祉審議会・子ども権利擁護機関の設置者であるから、その趣旨を踏まえ、知事に報告等を行う場合は、子ども権利擁護委員が児童福祉審議会に報告し、その合議を経て行うことも考えられる。ただし、公表権に関しては、これは一定独立性をもつ公的第三者機関の実質的な権限であることから、子ども権利擁護機関の合議（既設自治体のオンブズパーソン制度では「全会一致」を課しているものもある）によって行うことが妥当である。

（10）子どもの権利擁護機関としての年次報告

子ども権利擁護機関は、その責務や職務の履行状況について、設置者である知事に対して年次的に書面をもって報告することが、条例によって義務付けられる。この年次報告の意義は、知事の附属機関（児童福祉審議会）の構成員として、専ら社会的養育の子どもの措置等にかかわる権利擁護に特化された役割に関する活動の状況を報告するものである。それゆえ手続き的には児童福祉審議会の合議を経て首長に報告することが妥当といえる。報告内容としては、当該年次の活動報告の一環として、中長期的な制度改善の提言や本制度のより効果的な運営を図るための条件整備等に関する要請や提案も含まれる。

また、この年次報告は、広く子どもを含む一般市民に対しても行われるべきものである。ことに本制度の対象となる社会的養育の子どもとそれに関係する個人や機関に対しては、本制度の広報・啓発および子どもの権利に関する教育・学習を促進する一環として、この年次報告を位置づけることが重要である。これについては上述（４）とも関連付けて、子どもアドボカシーセンターとの計画的かつ継続的な連携を図ることが考えられる。

（11）副次的機能の外部機関への委託

以上に述べてきたように、子ども権利擁護機関は、実施機関に対する調査とそれに基づく勧告等の意見表明を中核的な機能とし、もって子どもの権利の個別救済と子どもの権利にかかわる制度改善の役割を担うものである。したがって、子どもの権利擁護の公的第三者機関として必要な子どもの権利に関するモニタリング、広報・啓発・教育、そしてそれらに関連するアドボカシーについては、やや副次的な機能として位置づくことになる。そこで、この三つの機能については、外部機関に委託するものとして、その受託機関として子どもアドボカシーセンターを設置することが適切である。

自治体既設の子どもオンブズパーソン制度では、とくに調査実施過程における専門的事項に関する鑑定等を外部の専門機関に委託できるとしている。そうした例も参考にしながら、同時に広域自治体の制度を十分に考慮して、子ども権利擁護機関がその職責を果たす上で必要な機能のうち副次的な部分については、外部機関への委託等を検討する必要がある。とくに計画的に実施する必要のあるモニタリングや広報活動等は、広域自治体の規模を考えると、現状では外部機関との積極的な連携等を要する部分と考えられる。

ただし、外部機関への委託・連携によって公的第三者機関としての中核的な機能の形骸化を招くことがあったり、その第三者性・独立性が損なわれたりしてはならず、委託・連携が可能な事項は、条例等で予め特定しておくことが必要である。そこで、子ども権利擁護機関が外部機関に委託し連携できる事項としては、次の４つが考えられる。

① 調査実施等において鑑定等を要する専門的事項
② 本制度の対象となる子どもその他の想定利用者に対する本制度の広報・啓発、それに伴う子どもの権利に関する教育・学習プログラムの提供や実施等
③ 社会的養護の子どもの権利状況に関する定期的・計画的なモニタリング活動
④ 調査には至らなかったケースで継続的な相談等を要するケースへの対応

これらの委託先については、①は大学その他の研究機関など一定多様な専門機関が想定される。②については「社会的養育」の子どもに関係する基礎自治体の実施機関とともに、「子どもアドボカシーセンター」など子どもの権利に関する専門性をもつ民間機関が考えられる。③④については、専門性とともに第三者的な独立性を保持する機関でなければ役割を果たすことが困難であることから、「子どもアドボカシーセンター」への委託が適切である。また、②③④は機能的には連関する部分が少なくないことから、これらを一連の業務として委託することも考えられる。

また、このような委託・連携は、実質的には子ども権利擁護機関が主体となって、委託・連携の内容や条件、その委託相手を選定して行うものであるが、上の①～④の大部分は有償の業務委託として行うことが相当と考えられるから、条例等で委託の方法や手続きについて定めておく必要がある。とりわけ、②や③は複数年次にわたる計画のもと継続的に実施することで効果を期する性格の業務であるから、その業務委託契約は子ども権利擁護機関および児童福祉審議会の合議を踏まえて、実施機関で扱うことが望ましい。

第４節　都道府県に子どもの権利擁護機関を設置するに当たって国の役割

以上の提案は、もとより「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」に資するためのものである。その実現には国の役割がきわめて重要である。

まず、都道府県が地方自治の重要な子ども施策として、こうした仕組みを具体的にかたちづくっていくには、地方自治体条例の制定が不可欠であり、そのためのガイドライン等を丁寧に策定して伝えることが、国には求められる。

その際には、児童福祉法の 2016 年改正において子どもの権利条約を明確に位置づけたことの積極的な意義を地方自治体と共有とするとともに、その改正に基づく児童福祉法の精神を地方自治の根幹に位置づけ、もって子どもの福祉の権利をより具体的に実現していくことができるよう、地方自治体に対して必要な支援を図ることが国には求められる。

また、国連子どもの権利委員会は、都道府県における地方オンブズマンの設立を促進す

るよう繰り返し日本に勧告する中で、とくに「適切な人材と財源を供給し、子どもが利用しやすいものとするよう確保すること」（2004 対日総括所見、外務省訳）など、子どもの権利をめぐる日本の現状を踏まえたうえで、国の地方自治体に対する積極的な支援策を求めている。「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」の具体化に当たっては、こうした国際社会からの要請を確かに受け止めることが重要である。

付言すれば、国連子どもの権利委員会は日本に対して次のようにも勧告している。すなわち「児童の権利の実現のために行われる全ての活動を、国・都道府県・市町村レベルにおいて効果的に調整するための、明確な権限と十分な人的・財政的資源を有する適切な国内メカニズムを構築すること、及び、児童の権利の実現に携わる市民社会組織との継続的な意見交換と調整を確立することを勧告する。」（2010 対日総括所見、外務省訳）

本章の提案が、これら勧告に対する建設的な応答へとつながることを心から期待する。

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

（１）子どもアドボカシーセンターの目的と必要性

子どもアドボカシーセンターは、社会的養護の子どもが安心していつでも相談でき、施設や里親、児童相談所等関係機関への意見表明支援や代弁、都道府県児童福祉審議会の下に設置された子どもの権利擁護機関への申立支援を行う独立した立場のアドボカシーを行う機関を整備し、子どもの意見表明権を通じて子どもの権利を保障することを目的とする。

権利擁護を実効性のあるものにするためには、子どもたちがアクセスしやすく利用しやすいものでなければならない。また社会的養護の子どもたちの権利に関するモニタリングやエンパワメントのためには、アウトリーチが不可欠である。閉鎖的な施設で生活していたり、障害や年齢のために自ら声をあげることが困難だったり、貧困や虐待等様々な権利侵害を経験してくる中で自尊心が低下し無力感を感じている子どもたちの声は、権利擁護機関の側からアウトリーチを行い、子どもたちとの信頼関係を構築し、子どものエンパワメントを支援する取り組みがなければ、聞き取ることはできない。

こうした状況を踏まえるならば、子どもの権利擁護委員会を設置しても、丁寧な広報・啓発・教育及び意見表明支援を行わなければ、子どもからの相談や申し立て申し立てがほとんどない状態になることが懸念される。こうした意味から、都道府県児童福祉審議会に設置された子ども権利擁護機関を実効性のあるものにし、社会的養護の子どもの権利擁護を確かなものにするために、子どもたちにとってアクセスしやすく、アウトリーチが行われ、申し立て支援を含むアドボカシーを提供することができる仕組みを子ども権利擁護機関の内部に整備するか、これらを新たな機関を創設することが必要である。新たな機関として構想するのが子どもアドボカシーセンターである。

（２）子どもアドボカシーセンターの機能

前章で述べた子ども権利擁護機関の機能のうち、権利に関する啓発・教育・広報、権利に関するモニタリング、アドボカシーの３つの機能を担うことが想定されている。具体的には、以下の３つの事業を行うこととなる。

①　権利啓発事業

社会的養護の子ども・養育者・関係機関などに対して子どもの権利に関する権利教育研修を行う。アドボカシーセンターの役割・子どもの権利擁護委員への申し立ての方法を広報する。

②　訪問アドボカシー事業（定期訪問面接事業）

代替養育の子ども全員に対する定期訪問と定期的面接（措置時＋2 か月に 1 回程度）によりモニタリングを行う。さらに必要に応じて、傾聴、権利に関する啓発、情報提供・意見形成支援を行ない個別アドボカシーにつなぐ。

③個別アドボカシー事業

①・②を踏まえて周知した電話・ＳＮＳ・はがき・来所により相談・申し立てがあった場合、または②の定期訪問面接により本人が希望する場合に行う。傾聴、権利に関する啓発、情報提供・意見形成支援に加えて、子ども権利擁護委員への申し立て支援を含めて関係機関への意見表明支援・代弁・代理を行う。

（３）子どもアドボカシーセンターの設置方法

国（厚生労働省）は「児童虐待・ＤＶ対策等総合支援事業」（平成 29 年度予算　154 億円）の一環として、「子どもアドボカシーセンター事業」を新設する。子どもアドボカシーセンターは、児童福祉施設や里親宅等への訪問アドボカシー事業及び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への申立支援を含む個別アドボカシー事業の実施が中核的機能となる。相談、調査、申立支援を可能にするため、児童家庭支援センターを子どもアドボカシーセンターとして指定する。ただし、独立性を担保するため、子どもアドボカシーセンター事業を行う児童家庭支援センターは、専ら子どもアドボカシーセンター事業のみを行い、他の事業は行わないものとする。子どもアドボカシーセンターは、人口比を考慮して設置する。各センターには、子どもアドボカシーガイドラインに基づいたアドボカシースーパーバイザー研修を修了したセンター長（管理職）およびアドボカシー研修を経たアドボケイトを配置する。

この事業は、子どもに対してアドボケイトを提供する責務を負っている組織または個人（児童相談所・施設・里親等）からの独立性をもって、子どもの利益のためだけに活動しなければならない。そのために、都道府県はこの事業を、社会的養護児童へのサービス提供機関からの独立性があり、上記の事業を適切に実施できる専門性を持ち、さらに次章で詳述する「子どもアドボカシーガイドライン」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して実施する。具体的には、子どもの権利のために活動しているＮＰＯ法人、社団法人、社会福祉法人、弁護士会、大学、社会福祉協議会等が想定される。

第２節　権利啓発事業

（１）事業目的

子ども権利擁護委員及び子どもアドボカシーセンターの役割や相談・申し立て方法等について子どもに対して伝えること及び子どもが自分自身の権利を認識しエンパワーできるように支援することが中核的業務である。児童相談所職員・児童福祉施設職員・里親などの関係者に、子どもの権利及び子ども権利擁護委員・子どもアドボカシーセンターの役割に関して広報・啓発を行うことも必要である。整理すれば以下のようになる。

① 子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターの広報（すべての社会的養護の子ども及び関係するおとな）

② 子どもの権利に関する啓発（児童相談所職員・児童福祉施設職員・里親等、関係するおとな）
③ 子どもの権利に関する教育（主として代替養育の子ども）

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。措置後の子どもたちには、「子どもの権利ノート」や児童福祉司の訪問面接によって権利について説明がなされるが、一時保護所や契約により障害児施設に入所した子どもには権利ノートが配布されていない自治体がある。

また、措置された子どもたちであっても、権利ノートの配布と説明が入所時のみであり、児童福祉司の訪問も年に１回に留まっている自治体が少なくない。このように、子ども自身が権利を自分のものとして理解する機会は現在限定的である。とりわけ社会的養護の子どもたちは、被虐待経験や過酷な生活環境によって、権利意識の源泉である自尊感情が低下し、無力感や自己否定感を抱え込んでいるという背景がある。権利を子ども自身のものと理解し、権利侵害等が生じた際には外部に助けを求められる手段・方法を啓発する必要がある。そのために、子どもの権利に関する教育が子どもの権利擁護の基盤となる。

自治体が設置する権利擁護機関では、学校の全校集会・クラスでの権利学習開催・認知度アンケート・カードの配布等を通じて権利・広報活動を積極的に行っており、そのときに渡されたカードから電話相談に至っていた。このような積極的な権利啓発・広報活動が子どもからの相談を高める要素として重要である。

（２）事業の実施方法

①対象別権利啓発プログラムの実施

【幼児～小学生（障害児含む）】

20 名以内を対象に、理解度に応じたプログラムを行う（例：幼児用、小学生用、中高生用、障害児用、養育者・関係者用）。各団体がもつているプログラムによって子どもの権利条約の理解を体験しながら理解できるものが望ましい。さらに、障害者権利条約、女子差別撤廃条約も対象に応じてプログラムに盛り込む。

（実践例：子ども情報研究センターが提供している「子どものけんりスタンプラリー」、ＣＡＰプログラム等の実施）

【中高生・障害のある子ども】

社会的養護経験者／障害当事者による自己の経験を語ってもらいながら、自己の「権利」を考えてもらうワークショップを行う。

ピアのアドボケイトは、子どもたちにとって自分の権利を大切にして将来のように生きていったらいいのかを示してくれるロールモデルであり、貴重な経験知を伝えてくれる存在である。そもそも社会に起因する権利侵害の現実とそれを変革するための視点や実践、その中での当事者としての生き方については、当事者が主体となって伝えるか、当事者の

声に耳を傾けなければ理解することができない。そのため、アドボケイトの養成、サービス導入から実践に至る一連の過程で、児童養護施設経験者や障害者自立生活センターのピアカウンセラー等、障害児の権利擁護に関わる障害当事者と協働していくことが必要不可欠である。 権利に関する啓発の目標は、本人にもたらされている差別や不平等が社会構造に起因していることについて、対話やロールプレイを通して子ども本人の気づきを促すことである。

（実践例：ＣＶＶ等の当事者団体プログラム・障害者自立生活センターによる障害当事者による障害平等研修。）

②子どもアドボカシーセンター・子ども権利擁護機関の役割広報

「子どもの権利ノート」に子どもアドボカシーセンターおよび子どもの権利擁護委員の役割とアクセス方法について記載し相談用のはがきを挿入するとともに、リーフレット・ポスター・カード等を作成して児童相談所、要保護児童対策地域協議会等を通して子どもおよび関係するおとなに配布する。

また子どもに対して、上記①のプログラム終了後にアドボカシーセンターおよび子どもの権利擁護委員の説明を行う。アクセス方法、電話やはがきでアクセスした場合・公式な申し立ての場合の模擬相談を用いてプロセスを理解できる内容とする。

また児童相談所職員・施設職員・里親等にも研修プログラムとして子どもの権利および子どもの権利擁護委員・子どもアドボカシーセンターの役割を伝える。年１回は子どもの権利研修を受けることを養育者の資格要件になるような仕組みが望まれる。

なお子ども・関係者が集まる機会（里子の集まる機会、里親会、施設の子どもの自治会、施設の職員会、要保護児童対策協議会等）に時間調整の上出向いて実施することが想定される。

（実事例： ある公的権利擁護機関が一時保護所・児童養護施設で実施＞）

第３節　訪問アドボカシー事業

（１）事業目的

代替養育の子ども全員に対する定期訪問及び定期面接（措置時及び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。これを定期面接については「全員面接」とする。また全員面接により、子どもとの信頼関係を構築し、子ども権利擁護委員及び子どもアドボカシーセンターの役割を知らせることで、子どもたちが相談につながる契機となることを目指す。

児童福祉審議会調査及び自治体の権利擁護機関調査では、社会的養護の子どもからの相談はほとんどなく、相談を「待つ」姿勢では申し立てはおろか相談の事案は出てこないことが懸念される。そのため積極的なアウトリーチ活動を行う必要がある。また調査では、児童館や学校で出張相談を行っている権利擁護機関がありそのような機関では、子ども本

人からの相談が最も多かった。

個別の面接としては、すでに児童福祉司の面接が行われている。この面接は子どもの家庭復帰や自立支援などの目的があって行われている。しかし、この面接では児童相談所のケースワークに対する不満を述べられないこと、権利擁護の視点に特化して行われていないこと、年に１回程度であるという限界が存在する。アドボカシーセンターはこのような限界が存在せず、子どもが児童相談所等に対する不満を話し易くなる。さらに、定期的な訪問によって、権利侵害を早期に発見するモニタリング機能も期待できる。

特に、本来代弁役割を担うべき保護者と離れて暮らしているという社会的障壁に加えて、障害がある子どもや乳幼児にとっては相談にアクセスすることが困難であるという障壁も存在する。したがって、本事業は声をあげにくい子どもたちへの配慮として実施すべきである。

（２） 事業の実施場所・時間

一時保護入所直後や施設／里親に委託された直後は、子どもは不安定な気持ちで過ごしていることが多い。一時保護が行われた時点で、児童相談所からの申請を受けて担当アドボケイトが子どもとの初期面接の計画を策定し、早期に子どもの思いを聴き、子どもアドボカシーを行う。こうした活動が、結果として、子どもの不安感の軽減と自身の思いの発露を促しながら、施設等での生活がより安心できるようになることにつながることが期待される。

その後は定期的には２か月に１回面接を行うが、それ以外でも電話等で相談できることを伝える。一時保護所の場合は、措置延長ごとに１回ずつ実施する。原則アドボケイト１名が、子ども本人が望む場所で面接を行う。１名につき１時間程度（障害があり観察が必要となる、非指示型アドボカシーの場合は３時間程度）を目安とする。

（３）プロセス

本事業は子ども中心の支援である。すなわち子どもの意思や選択権を尊重する。したがって、面接を希望しない子どもの声も真摯に受け止め、子どもの意思に反して面接を行わない。ただし、担当アドボケイトを変える、またはグループ面接にする、外出を共にする、観察を行うなどの選択肢を子どもに確認するなどの工夫を行い、可能な限り実施できるようにする。

具体的な定期訪問面接のプロセスは図９－１の通りである。以下、各プロセスについて説明する。

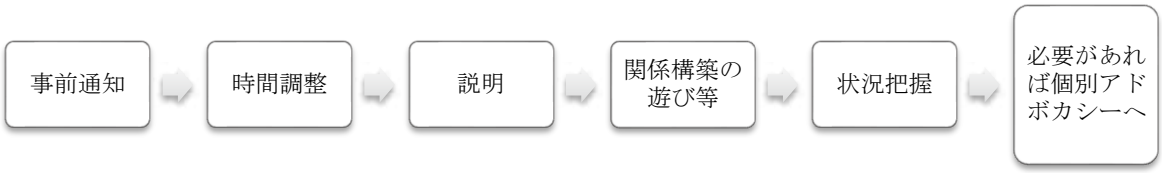


図９－１　定期訪問面接のプロセス

ア　事前通知

面接の前に、前述の権利啓発のワークショップを行い、子どもに面接のイメージをもっておいてもらう。

イ　時間調整

子どもや養育者の都合に合わせた時間帯に伺う。

ウ　説明

訪問したら、自己紹介、子どもの権利、アドケイトの説明（役割・守秘・記録・伝達方法）について説明する。

エ　関係構築の遊び等

カードゲームや絵描き、折り紙、塗り絵などをしながら心理的距離を縮めようと努力する。乳幼児や非指示型アドボカシーの場合は、１～２回目はこの段階で終了し、観察で終了しても良い（権利擁護機関調査での出張相談はこのような仕掛けがなされていた。英国の訪問アドボケイトも同様である)。

オ　状況把握

施設や里親宅、児童相談所のケースワークへの困りごとがないか訊ねる。

アドボケイトに指示することが難しい子どもの場合、非指示型アプローチ（観察・人権アプローチ）を行い、具体的に伝えたいことや解決してほしいことが出てきた場合には個別アドボカシーへ移行する（可能な限り、同じ人が対応)。観察がさらに必要な場合は追加面接を行う。

第４節　全員面接の代替案

（１）　対象の限定及び実施方法の変更

①　代替案の概要

本提言では、代替養育の子ども全員への措置時及び２か月に一回の訪問面接を行う全員面接を構想したが、児童養護施設・里親等で養育を受けている子どもが約４万５千人、障害児施設で生活している子どもが約３万３千人、一時保護所に入所している子どもが年間約２万３千人という現状を鑑みると多額の経費を要することとなり、その財源を確保することは容易ではない。そのため、定期訪問面接事業の対象の限定及び実施方法の変更により必要経費を縮減する代替案を構想した。代替案は以下の通りである。

代替案１：一時保護所及び障害児施設・児童自立支援施設・児童心理治療施設など施錠されている施設及び里親委託の子どものみ、全員を対象とした定期的な個別面接を実施。（それ以外の施設では、集団を対象とした定期訪問と子どもサロンを実施）。

代替案２：一時保護所と里親委託の子ども以外、全員を対象とした定期的な個別面接は実施せず、すべての施設で集団を対象とした定期訪問と子どもサロンを実施。里親委託の子どもには子どもサロンも実施。

代替案３：一時保護所には全員への定期的な個別面接を実施。それ以外の施設では実施せずすべての施設及び里親委託の子どもに、苦情解決第三者委員または市民ボランティアの定期訪問によるモニタリングと子どもサロンを実施。アドボカシーセンタースタッフは市民ボランティアのコーディネート及び苦情等が表明された場合の個別アドボカシーを担当。併せて、第三者評価の義務化にすべての社会的養護機関（障害児施設を含む）対象としモニタリング機能を拡充。

② 定期訪問面接の対象の限定

一時保護所については、子どもが特に不安な気持ちで過ごしていることが多く、将来への不安や措置延長がもたらすストレスもあるため、上記すべての代替案で定期面接を行うこととした。

里親委託の子どもについては、可能な限り個別面接が必要であると考え、代替案１・２において定期面接を行うこととした。理由としては、今後ますます里親委託が増加すると思われるが、里親家庭が密室になることを防ぐ必要があるからである。密室育児、孤立育児が虐待の背景にあり、里親家庭での委託中の子どもに対する虐待も報告されている。里親家庭では施設のように集団を対象としたモニタリングが困難なこともその理由である。

障害児施設・児童自立支援施設・児童心理治療施設など施錠され自由な行動が制限されている施設は閉鎖的になりがちであり、虐待や権利侵害の発生する危険性が高い。そのため精神科病院などにおいても、外部アドボカシーを含む権利擁護の仕組みが整備されてきた。このような施設における訪問面接の必要性は特に高いものと考え、代替案１において対象とした。

③ 実施方法の変更

すべての代替養育の子どもたちに対して何らかの定期的なモニタリングが必要である。そのため、代替案において定期的な個別面接を行わないこととした子どもたちに対しては、集団を対象とした定期訪問及びサロン開催によりモニタリングを行うこととした。

定期訪問とは「2 週間に 1 回程度ユニットごとにアドボカシーセンター所属のアドボケイトもしくは行政内の権利擁護部門に配置されたアドボカシー担当職員が定期訪問し、集団を対象にしたモニタリングを行う」ものである。全員への個別面接ではなく、ユニット（集団）を対象としたモニタリングであるため、一定程度経費を節減できるものと思われる。

英国で行われている施設訪問アドボカシー（Residential Visiting Advocacy）をモデルとしている。英国では施設訪問アドボカシーは以下のように理解されている。

> このサービスのねらいは、行政からもサービス提供団体からも完全に独立した人の定期訪問により、ケア下にある子どもたちをエンパワーし保護することである。定期訪問によって、アドボケイトは子どもたちとの間に信頼関係を築く。そして、子どもたちの願いと気持ちを表現する能力を高め、子どもたちにとっての紛争や困難を解決し、自分たちの生活に関わる決定に子どもたちが参画できるように支援する。

子どもサロンは、施設入所・里親委託の子どもが、養育者から離れて集うことができ、アドボケイトと共に時間を過ごすことで、本音を話したり相談に繋げることを目的とするものである。子ども同士のピアサポート・ピアアドボカシーによる子どものエンパワメントも期待できる。

上記のように専門性をもつたアドボケイトが関わることが権利保障のために必要である。しかし予算の確保が困難である場合、既存の仕組みやボランティアの活用はモニタリングをする上では代替案になりうる。

たとえば、苦情解決第三者委員が任命されている施設には、施設の規模に応じてモニタリングが可能な人数に第三者委員を増員し、月１回以上訪問できるよう予算措置を行うことが考えられる。ただし、この苦情解決第三者委員は施設長が任命する仕組みとなっており、第三者性が担保されているとは限らない。さらに、苦情解決第三者委員を対象とした権利擁護研修義務化が実施されておらず、第三者委員の能力は個人差がある。したがって、既存の制度を活用するとしても、第三者委員の活動実態を調査し、施設長ではなく子どもの権利擁護機関が第三者委員を任命する仕組みや研修の義務化を行った上で実施しなければ、有効なモニタリングが行われない恐れがある。

また、苦情解決第三者委員が任命されていない施設や里親家庭には、市民ボランティアの活用が考えられる。英国では、アドボカシースキルをもった有給のアドボカシーサービスとは別に、独立訪問員（Independent Visitor）の制度も併せて存在する。この独立訪問員は保護者による面会が少ない代替養育の子ども１名につき１名の養成を受けたボランティアをつける事業で主に外出支援等を行っている。ボランティアにアドボカシーのスキルを期待することは困難だが、モニタリングやアドボカシーセンターとの連携は期待できる。

このようにモニタリングについては第三者委員や市民ボランティアによって実施し、アドボカシーセンタースタッフは市民ボランティアの養成・コーディネートと個別アドボカシーに専念するものである。

加えて、現在対象外となっている障害児施設に第三者評価の義務化を広げることで、権利のモニタリングが強化される。他の社会的養護機関と同様に義務化を実施すべきである。

以上のような既存の仕組みと新しい仕組みを組み合わせていくことができれば経費を大

幅に要するものではないと考えられる。

第５節　個別アドボカシー事業

（１）事業の目的

本事業は、社会的養護の子どもが、措置や支援方法ついて苦情や問題を感じた時、その解消に向けて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。

（２）事業のアクセス方法

社会的養護の全ての子どもは、自らが希望すれば、あるいは関係するおとなが必要だと考え子どもが同意した時には、アドボケイトを利用する権利がある。子どもが自発的にアドボケイトの利用の意向を示すことが難しい場合には、関係するおとなの申込によりアドボケイトの利用が可能である。利用を希望する子どもまたはおとなは、子どもアドボカシーセンターに電話・手紙・メール等で連絡し、アドボケイトと面接して説明を受けたうえで、利用に同意する場合にはアドボカシー利用契約を締結する。

子どもや関係するおとなからのアクセス方法は、以下のア～エが想定される。

ア　電話・ＳＮＳ

電話（フリーダイヤル）やＳＮＳで相談したい子どもたちのために、相談を受付ける。平日は 16 時～22 時及び土日祭日は９時～22 時が相談時間である。

イ　はがき

「子どもの権利ノート」にはがきを添付する。はがき到着後２日以内に子どもの元に訪問し、子どもの思いを聴き対応方法を検討する。

ウ　来所

里親委託の子どもや事務所での面接を希望する子どものために、予約により実施する。

エ　他の機関からの紹介―保護者や施設関係者からの紹介

本人以外の紹介である場合、必ず子ども本人と面接し本人の意思を沿って対応する。

（３） 対応プロセス

個別アドボカシーに移行した後、原則として毎週１回、子どもと面接して問題が解決するまで支援を行うことを想定している。個別アドボカシーは、子ども権利擁護委員の申し立てまで至らない意見表明支援・代弁・調整を迅速に行う。子どもの権利擁護委員への申し立て支援については、子ども側に立って書類作成や説明、子ども権利擁護委員との面接、審議への同席に立ち会う。これは子どもの希望によって行われる。必要な場合には、既存の苦情解決のシステムや被措置児童等虐待のシステムを活用することになる。

個別アドボカシーのプロセスは、図９－２の通りである。以下、各プロセスについて説明する。

図９－２　個別アドボカシーのプロセス

①　　説明・利用契約

アドボケイトの役割（独立性・守秘・記録・支援方法等）を子どもに説明し、利用の意思を確認する。個別アドボカシーの利用を希望する場合には、可能であれば子どもとの利用契約を結ぶ。なお施設や里親等に対する意見や苦情を表明するための支援を子どもが希望する場合、親権者等が利用契約を忌避することで子ども訪問アドボカシーを利用する権利が侵害されないようにしなければならない。

②傾聴

様々な権利侵害や人との衝突や置かれた環境の中で傷つき、苦しんでいる子どもたちの場合には、まず彼らの傷ついた心、つらい心を受容することが支援の出発点となる。そのことによって、子どもたちは自分の気持ちや願いを表出し、それらを意識化し、整理していくことができるようになる。またアドボケイトへの信頼を築いていく。これが個別アドボカシーの土台である。

③意見形成支援

意見形成支援は、子どもと一緒に児童相談所等に、何をいつどのように伝えるのかを考え、準備する段階である。児童福祉司に意見を伝えるために手紙書いたり、ビデオ、写真で表現したり、ロールプレイを行ったり、スターチャート（大切な人に何を伝えるか吹き出しに言葉を書く）を使うなど様々な方法が考えられる。英国では２～３回以上はこの面接に使う。子どもが言いたいことをまとめる作業である。

④　意見表明支援／代弁

子どもの意見がまとまった段階で、意見表明支援／代弁を行う。意見表明支援は、児童相談所等関機関に、子どもの意見に耳を傾けてもらえるように仲介をしたり、子どもが意見と述べる場に同席して支援する。代弁は子どもに代わって気持ちや意見を伝えることを意味するが、口頭と文書の二つの方法がある。

⑤　フィードバック

当該関係機関が子どもに対して回答を行い、それに対してアドボケイトが子どもの気持ちを傾聴する。納得できるかどうか確認するとともに、再度調整や子どもの権利擁護員会

に相談・申し立てする方法があることを伝える。

⑥ 再申請／終結

子ども自身が再度調整や申請を望む場合は、再度支援を行う。弁護士会の支援、裁判所の活用を視野に入れる。

本人がこれ以上の支援を求めない場合には終結となる。子どもに事業への満足度や意見をアンケートで取得し、今後の活動に活かす。

※非指示型アドボカシー

障害児や乳幼児等、アドボケイトに指示することが困難な子どもには観察を通じた非指示型アドボカシーを行い、子どもの現状改善を求める。その場合も、上記全過程に子どもが関与できるように実施する。

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）本ガイドラインの目的

本ガイドラインの目的は、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である。

（２）本ガイドラインの法的位置

本ガイドラインは児童の権利に関する条約及び児童福祉法に基づいている。条約は、虐待や権利侵害等からの保護、身体的、知的、情緒的、社会的な発達の保障を規定すると共に、意見を形成し、表現でき、意思決定に参画でき、解決に影響を与えることができる存在として子どもを認識し、意見表明権を含む参加権を保障することを求めている。児童福祉法第２条は「全て国民は、…略…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」と規定している。

（３）子どもアドボカシー

子どもアドボカシーとは、（１）子どもが自分自身の意見や気持ちを意思決定者に対して表明できるようにエンパワメント支援・意見形成支援・意見表明支援を行うこと、（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すること、（３）子どもの権利が侵害されている場合には、権利救済のために必要な行動をとること、を意味している。

アドボカシーとは、一般に、利用者の意思決定及び意見表明を支援すること、利用者の権利を擁護すること、利用者の利益を代弁すること、利用者が必要とするサービスを獲得できるように支援することである。アドボカシーは利用者の指示の下に行われることを原則とする。ただし、指示をする能力を利用者が有していない場合には、非指示型アドボカシーを行うことが必要となる。非指示型アドボカシーは、利用者の選好や気持ちを代弁しそれらを考慮した意思決定が行われるように促すとともに、虐待等の権利侵害からの救済、利用者の人権の実現のために行われるものである。アドボカシーは平等、社会的包摂、社会正義の促進を目指すものである。

子どもは、保護の必要から、法的な意思決定権が制限されている。そして子どもの中には、明確な意見表明の能力を有しながらも、その置かれた立場によって、または子どもを無力な者とする伝統的な子ども観によって、意見表明権が制限されることがある。さらには、年齢や障害のゆえに意見表明が一層困難な子どもたちもいる。そのため、子どもに特化したアドボカシーが必要である。とりわけ、自らの意思によらず施設入所等の措置を受

けている社会的養護の子どもたちの中には、困難な状況に置かれているにもかかわらず、親族によるアドボカシーを受けることができない者が多く、独立したアドボケイトが不可欠である。

本ガイドラインにおける子どもアドボカシーとは、一般的なアドボカシーの定義を踏まえて、子どもの権利に関する専門性をもって子どもを対象に行われるものを意味している。子どもアドボカシーの目的は、このような活動により、意思決定の過程において子どもの意見と気持ちが聴かれ尊重されるようにすること、およびそのことを通して児童の権利に関する条約に規定されたすべての権利が保障されるようにすることである。

（４）子どもアドボカシーの原則

①独立性

子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは、子どもに対してアドボケイトを提供する責務を負っている組織または個人（児童相談所・施設・里親等）からの独立性をもって、子どもの利益のためだけに活動しなければならない。そのために、子どもアドボカシーセンター事業は、独立性を有する民間団体等に委託することとする。

また、都道府県は、子どもアドボカシーセンターとアドボケイトの独立性を侵害してはならない。たとえば、児童相談所の措置に対する不服申立を希望している子どもをアドボケイトが支援している場合であっても、その活動を妨害してはならない。委託先の選定又は委託金額等の決定にあたって、行政機関の措置等への不服申し立てを支援しているかどうかを勘案してはならない。アドボカシーセンターは独立性を高める努力を不断に行い、また独立性を子ども及び関係者に明示しなければならない。

②子ども中心

子どもの意見表明権を支援することが子どもアドボカシーの中核であり、子どもアドボケイトは「子どもの声」の支援者・代弁者である。従って、子どもアドボケイトは子どもの声を傾聴し、子どものセルフアドボカシーとエンパワメントを支援しなければならない。また子ども自身や他者に虐待等の重大な危害が及ぶ恐れがある場合、又は年齢や障害のために不可能な場合を除いて、子どもの指示と許可の下で行動しなければならない。アドボケイトは、子どもの依頼又は同意があった時にのみ、子どもに係る情報を閲覧したり、関係機関又は関係者の意見を聞くことができる。また、十分な情報を知った上で意見表明ができるようにするため、子どもアドボケイトは子どもの権利及び関係する情報を子どもに伝え、意見形成を支援する。このことは障害や年齢等に適したコミュニケーション技術を活用することや子どもアドボケイト以外の子どもが信頼するおとなや子どもによるアドボカシーを利用できるようにすることも含む。子どもの意見と関係機関又は関係者の意見が異なる場合には、アドボケイトは子どもの意見が聴かれ尊重されるように支援する。

③平等

子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは、平等と社会的包摂を促進する明確な方針の下にアドボカシーを行わなければならない。そして人種、信条、性別、社会的身分、門地、民族、年齢、障害、セクシュアリティを理由に子どもがアドボカシーの利用を妨げられないようにする。そのために、日本語以外の言語を母語とする子ども、障害児、乳幼児のコミュニケーションニーズに特別な関心を払い、通訳やテクノロジー、非言語的なコミュニケーションの利用を含む必要な支援と合理的配慮を提供する。

④非指示型アドボカシー

意見表明能力に制約のある子どもに対する非指示型アドボカシー提供にあたっては、以下の原則に従うことが必要である。

1 意見表明能力を欠くと確定されない限り、子どもは意見表明能力を有すると推定されなくてはならない。
2 本人の意見表明を助けるあらゆる実行可能な方法が功を奏さなかったのでなければ、子どもは意見表明ができないとみなされてはならない。
3 子どもは単に賢明でない判断をするという理由のみによって意見表明ができないとみなされてはならない。
4 子どもが意見表明能力を欠く場合、あるいは大きな制約がある場合には、非指示型アドボカシーが提供されなければならない。非指示型アドボカシーは、本人の選好や気持ちを理解し代弁するとともに、子どもの権利条約に規定された本人の権利の実現のために行わなければならない。
5 意思決定者又はケア提供者により子どもに関する意思決定又は何らかの行為が行われる前に、その目的が本人の権利及び行動の自由に対して、より一層制約の小さい方法で達せられないかを考慮するようにアドボケイトは促さなければならない。

⑤アクセシビリティ

アドボカシーは子どもに対してよく広報され、アクセスしやすく利用しやすいものでなければならない。

アドボカシーは無償で提供され、子どもに対して費用負担を求めてはならない。子ども権利擁護機関及びアドボカシーセンターの役割、独立性、利用方法について、代替養育はもちろんのこと、在宅指導措置（児童福祉法 27 条第１項第２号）の子ども等、すべての社会的養護の子どもに広報しなければならない。また子ども権利擁護機関及びアドボカシーセンターはフリーダイヤルの電話を設置しなければならない。さらに子どもが生活している施設や里親宅だけでなく、子どもが望む場合又は必要とする場合には、子どもがアクセスできかつ安全で秘密が守られるそれ以外の場所で子どもと面談できるようにしなければ

ならない。子どもの時間感覚はおとなとは異なっており、子どもから援助を求められた場合には、迅速に応答するように努めなければならない。

児童相談所・児童福祉施設・里親・要保護児童対策地域協議会・基礎自治体に設置された公的第三者機関・子どもの人権ＮＧＯ・教育機関・医療機関・弁護士会など、子どもの福祉に関係するすべての機関とその構成員が、子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターの役割・独立性・利用方法を子どもたちに伝えサービス利用を支援できるようにしなければならない。子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターへの相談又は個別アドボカシーの申込は、子ども自身及び子どもから依頼を受けおとな又は関係機関が行うことができる。また子どもの意思決定能力に制約がある場合には、子どもの利益のために関係するおとな又は関係機関が行うことができる。

⑥守秘

子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは、子どものプライバシー権を尊重し高レベルの守秘を行なう。子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは守秘に関する方針を作成し、子ども及び関係機関がその方針を認識できるようにしなければならない。そして相談又はアドボカシーを始める前に、守秘に関する方針を子どもに説明しなければならない。その際子どもにわかりやすい言葉で書かれた方針の要約やパンフレット等を備えておかなければならない。

プライバシー権の中核は自己情報コントロール権であるから、個人情報および子どもから聴取した内容については、当該子どもの同意なしには当該機関外に漏洩してはならない。すなわちアドボカシーを利用している子どもに関する情報と記録を、子どもの許可なしに当該機関外の人に提供したり開示することはできない。ただし当該子ども自身や他者に重大な危害が及ぶ恐れがある場合や裁判所が命じた場合にはこの限りではない。守秘が解除される場合の条件について子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは明確な方針を策定し、それを子どもおよび関係機関に知らせるようにする。

情報と記録の保存と破棄は個人情報保護法に従う。情報や記録を破棄したときや、破棄するときはその旨を子どもたちに伝える。子どもたちの同意なく情報を行政機関に渡すことが必要だと考えた時は、こうした行動をとる理由を子ども本人に伝え、その理由を記録する。

⑦子ども参加

提供しているサービスを改善するために、子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは子どもの意見に耳を傾かなければならない。児童の権利に関する条約第 12 条は、すべての子どもが意見を表明し、そして聴かれる権利があると規定している。自分自身のケアに関する決定に参加するのと同様に、子どもが施設やサービスの運営に参加することの意義は広く認められている。子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンター事業のすべての段階の意思決定において、子どもたちが相談を受け参加することにより、サー

ビスは子どもにとって魅力的で効果的なものになる。

子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンター事業への子ども参加の方法には、子ども権利擁護委員及びアドボケイト募集・採用・研修・査定、運営委員会への参加、事業への助言、出版物と情報媒体の製作と普及促進、サービス評価が想定される。

⑧苦情解決

子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターあるいはアドボケイに対する苦情があるとき、子どもが利用できる苦情解決手続を策定することが必要である。苦情解決のための第三者委員を置き、適切な解決を行うことができるようにしなければならない。

⑨アドボケイト支援

子ども権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターは、子ども権利擁護委員、主任アドボケイトおよびアドボケイトに対して研修と支援を提供しなければならない。研修には、子どもアドボケイトとしての役割と責任、効果的なアドボカシーのための方法、子どもの参加及びエンパワメントの方法、守秘義務と子ども保護、子どもの権利、子どもに関する諸機関（児童福祉機関、医療保健機関、精神保健機関を含む)、障害平等研修、障害児等とのコミュニケーション方法が含まれる。

アドボケイトは、定期的な個別スーパービジョン又はグループスーパービジョンを月１回以上受けるものとする。また必要な場合には、外部機関や有識者等の支援を受けることができる。

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

子どもアドボケイトの担い手は福祉・教育・医療などの場において子ども支援の経験のある者及びＮＰＯ法人等で子ども支援に関する活動経験がある市民が考えらえる。子どもアドボケイトの基礎となる資質は、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（遊びと軽重を含む）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であり、資格の有無は問わない。アドボケイトとして活動するにあたっては、事前にアドボケイト養成研修に参加することが必要である。

（２）子どもアドボケイト養成の基本的な考え方

英国にはシティアンドギルド(City & Guild)という団体の職業資格として子どもアドボケイト資格がある。この資格を取得するには、135 時間に及ぶ講座と実習を受け、試験に合格する必要がある。ウェールズ議会政府はこれを公認している。すなわち、アドボケイトとして業務を行うためには、原則としてこの資格が求められているのである（栄留 2011)。

イングランドにおいては、政府公認ではないが、全国青年アドボカシーサービス（NYAS）など大手の団体がこの資格を取得できる講座を開催しており、資格取得が行われている。しかし政府公認ではないので、アドボケイト養成の責任は各団体に委ねられている。

このようなアドボケイト養成の基準となっているのが、英国保健省（DoH 2002）の「子どもアドボカシーサービス提供のための全国基準」である。英国ではこの最低基準のもとづいて、それを満たす資質をもつアドボケイトを養成することを目指して、職業資格を創設したり各団体独自の養成プログラムを開発しているのである。

アドボケイトは過去に子どもに関わる仕事を経験しており、かつ研修を１日から３日受講した者が望ましいとされている（Ashley ら 2006：46)。そのための研修として NYAS は定員 20 名で２日間（10 時～16 時）の集中講座を開催している。講座の内容は以下のようなものである（NYAS 2016)。

・アドボカシーとは何か
・アドボカシーの役割とプロセス
・アドボカシーの３つの原則――子ども主導、独立性、守秘
・子どもの権利
・アドボカシーの倫理と原理
・実践上の課題とジレンマ

こうした英国の状況を参照するならば、日本においては本ガイドライン第Ⅰ部に準拠した養成研修を厚生労働省が行うことにより、子どもアドボケイトの質を担保することが必要である。そのために、アドボケイトとして必要な知識とスキルを標準化しておくことが必要である。以下に示す内容を含んだ養成研修を終えた者から各団体が候補者を選考し、さらにスーパービジョンを通して資質の向上を図ることが必要である。

（３）アドボケイトに必要とされる資質

アドボケイトに必要とされる資質をまとめたものが表 11－１である。ここでは、児童養護施設及び障害児施設で暮らす子どものアドボケイトを想定して、Ａには児童養護施設・障害児施設に共通する資質を示している。Ｂは児童養護施設、Ｃは障害児施設に必要とされる資質である。これ以外の施設種別あるいは里親・一時保護所などに関しては、これらの施設でのアドボカシー活動に必要な資質を整理して、後に述べる専門ユニットを開発することが求められる。

Ａの基礎的資質のうち、３はアドボカシーの基盤となる子どもの権利についての理解である。そしてそうした土台の上に立って、１はアドボカシーの意味、２はアドボカシーの技術としている。

児童養護施設職員からは、アドボケイトの子どもとの関係構築についての懸念および「処遇方針や施設の運営方針と子どもの要求の対立」に関する懸念がある。これらを払拭するためには、社会的養護児童・被虐待児の心理及び施設の役割等の理解が必要である。それらがＢの児童養護についての専門的資質に関する項目である。

最後にCとして障害児施設でのアドボカシーを行うためにさらに必要となる資質を示す。児童養護施設においても障害のある子どもが生活しているために、障害児についての基礎的な理解は必要である。しかし障害児施設職員からは、障害児との生活経験が乏しいアドボケイトが障害児とコミュニケーションが取れるのかという懸念がある。また言葉で指示をすることができない障害児へのアドボカシー（非指示型アドボカシー）には独自の技術が必要である。

表 11－１　訪問アドボケイトに必要とされる資質

Ａ　基礎的資質 １　アドボカシーについての理解 ①理念（倫理を含む）／②定義／③役割／④発展／⑤種類 ２　アドボカシーの技術 ①子どもとのコミュニケーションと信頼関係構築の技術／②傾聴の技術／③意見形成支援の技術／④意見表明支援の技術／⑤代弁･仲介の技術／⑥職員との関係形成の技術／⑦ジレンマへの対処技術／⑧終結の技術／⑨個人情報保護の技術／⑩危機的状況への対処の技術 ３　子どもの権利についての理解 ①　どもの権利条約等の国際法／②児童福祉法･児童虐待防止法等の国内法／③セクシャルライツ
Ｂ　児童養護についての専門的資質 １　児童福祉制度と児童養護施設についての理解 ①児童福祉制度と児童相談所の役割／②児童福祉施設の役割／③施設養護の理解／④児童養護施設における権利擁護と苦情解決 ２　社会的養護児童の理解とコミュニケーション ①　社会的養護児童についての理解／②被虐待児についての理解／③障害についての理解 ３　児童養護施設におけるアドボカシーの技術 ①意見形成・意見表明・代弁の技術　②ジレンマへの対処の技術
Ｃ　障害児についての専門的な資質 １　障害の意味と障害児の権利についての理解 障害者権利条約・障害者基本法・障害者差別解消法・障害者虐待防止法等の理解 ２　障害児福祉と障害児施設についての理解 ①児童福祉制度と児童相談所の役割／②障害児施設の役割／③社会的養護の理解 ３　障害児の理解とコミュニケーション ①障害児の理解／②障害児とのコミュニケーション技術 ４　障害児施設におけるアドボカシーの技術 ①意見形成・意見表明・代弁の技術　②非指示型アドボカシーの技術　③ジレンマへの対処の技術

（4）アドボケイト養成の内容と方法

子どもアドボカシーの基礎を修得する基礎講座（共通ユニット）とさらに実際の施設への訪問を想定して専門的に学ぶための専門講座（専門ユニットＡ・Ｂ）を組み合わせて講座を構成することが適当であると考える。各ユニットの講座モデルを表２に示した。

児童養護施設でも障害をもつ子どもが増えている。また障害児施設においても虐待等による措置入所も多く、言語で指示をできる子どもの場合には児童養護施設の子どもたちへのアドボカシーと同様の技術が求められる。従って、アドボケイトにはすべてのユニットを修得することが望ましいが、少なくとも共通ユニットと専門ユニットＡまたはＢの修得が必要である。

講座は共通ユニットは講義により行い、専門ユニットは演習を中心に行う。演習については 20 名以内の少人数で事例検討・ロールプレイ等の演習を中心に行う。終了後に講座のコーディネーターがアセスメントを行い、基準に到達している受講者には修了証を授与する。

表 11－２　子どもアドボケイト養成講座カリキュラムモデル

共通ユニット（21 時間）

回	内容	時間	資質番号
1	独立子どもアドボカシーの定義と役割	1.5	A１②③
2	独立子どもアドボカシーの発展とその種類	1.5	A１④⑤
3	子どもアドボカシーの倫理と原則－エンパワメント・子ども中心・独立性・守秘	3	A１①
4	子どもアドボカシーを必要とする子どもたち	1.5	A１③④⑤
5	子どもの権利条約と子どもの権利	3	A３①
6	子どもの性とジェンダー	1.5	A５③
7	アドボカシーの役割とプロセス	4.5	A２②③④⑦
8	アドボカシーの葛藤とジレンマ	3	A２⑥
9	子どもアドボケイトのめざすもの	1.5	

専門ユニット A［児童養護施設］（21 時間）

回	内容	時間	資質番号
1	出会いのワーク	1.5	
2	児童福祉法と児童相談所の役割	1.5	B1①
3	児童養護施設の役割と施設養護の理解	3	B1②③
4	施設における権利擁護と苦情解決	1.5	B１④
5	社会的養護児童の心理と支援	4.5	B2①
7	会議・話し合いで子どもが意見を表明する支援	3	B3①

8	様々な職種の役割と距離の取り方、ジレンマへの対処	1.5	B3②
9	個人情報の保護と危機的状況への対処	3.0	B3②
10	児童養護施設訪問アドボカシーの実際	1.5	B3①②

専門ユニットB［障害児施設］（21時間）

回	内容	時間	資質番号
1	出会いのワーク	1.5	
2	障害の意味と障害児の権利の理解	1.5	C1
3	障害児施設の役割と支援	3	C2
4	障害児の理解とコミュニケーション	4.5	C３
5	会議・話し合いで子どもが意見を表明する支援	1.5	C４①
6	非指示的アドボカシーの技術	4.5	C４②
7	ジレンマへの対処	1.5	C４③
8	個人情報の保護と危機的状況への対処	1.5	C４③
9	障害児施設訪問アドボカシーの実際	1.5	C４①②③

第３節　子どもアドボケイトの雇用

（１）英国の状況

栄留（2011：171-172）によれば、英国でのアドボケイトの雇用の状況は以下のようなものである。

> 全国青年アドボカシーサービスはアドボケイト400名が働いている。専門に応じてアドボケイトの名称も様々である。さらに、弁護士（solicitors）が本部に６名、ロンドンに５名雇われている（Bessel ら，interview)。
>
> ボイスは10名の常勤職員と80名の非常勤のアドボケイトで活動している。常勤職員は弁護士１名を含む専門アドボケイトで、少年非行、精神障害、難民，障害児、16歳以上のケアリバーの子ども達等の担当、または非常勤アドボケイトのスーパーバイザーである。･･･中略･･･
>
> ウィルトシャー州のバーナードは１名のハーフタイムワーカーと約12名のセッショナルワーカーがいる。

このようにアドボケイトの雇用の状況は、団体やサービスの規模によって異なっている。各地方自治体がチャリティ団体にサービスを委託することが主であるが、自治体の規模や施策によって委託されるサービスの金額や事業内容等は多様である。それらは自治体と受託したチャリティ団体の間で交わされる「サービス水準契約」（Service Level Agreement）に記載されている。

業務独占資格である「独立精神保健アドボケイト」（IMCA）に関しては以下のような報告

がある。

（IMCA の資格取得のための―引用者注）研修は筆記のアセスメントと実地研修で構成される。資格がない見習いの状態で実地研修ができるのは、有資格者の下でサポートを受けながら研修を行うのが通常だからである。したがって、実地研修を受けるためには IMCA を提供するサービス事業所に雇用されている必要がある。一方，IMCA になりたくても，そうした事業所に雇用されていない人にとっては，資格取得は困難な道のりである(荒木他 2015：21)。

「独立子どもアドボケイト」の資格は、ウェールズでは法定化されているが、イングランドでは法定化されていない。英国では 2002 年に同サービスが制度化されてから長い年月を経ている。従って、ウェールズはもとより、イングランドにおいても、上記と同様、サービス提供事業所に雇用されている人が研修を受け、「見習い」の状態を経て業務に従事していると考えられる。

アドボケイトの業務を行うためには、資格／資質があることの他に、DBS（DBS=Disclosure and Barring Service、過去の犯罪歴のチェック）の審査をパスすること、サービス提供団体等から独立した立場で動ける人であることが必要である。

（２）日本における雇用モデル

日本においては、行政・事業所（NPO 法人、社団法人、社会福祉法人等）等で子ども支援の経験のあるスタッフで資質のある者の中から候補者を選考し、養成研修受講後、適性を審査して業務に従事することが考えられる。本来ならば経験者の下で「見習いの状態で実地研修」を受けることが望ましいが、サービス創設期には経験者は存在しない。従って、アドボケイトしての資質（安定したパーソナリティ、人権感覚、コミュニケーション技術と状況認知力、社会的養護／障害と施設の知識）を見極めて候補者を選考することが重要である。さらに、養成研修修了後の適性の審査も重要になる。なおアドボケイト候補者の経験等により講座一部を免除することができる。

雇用形態、待遇、職名は英国ではサービスの規模や内容によって異なる。英国では「上級アドボケイト（Senior Advocate)」、「アドボカシー管理者（Advocacy Manager)」と呼ばれるスーパーバイザーの下に、常勤・非常勤のアドボケイトが組織されるのが一般的である。日本でも、常勤の「主任アドボケイト」の下に、サービスの規模に応じて複数の常勤・非常勤のアドボケイトが雇用されることが適当である。

第４節　子どもアドボケイトのスーパービジョン

（１）英国の状況

栄留（2011：172-173）によれば、英国でのアドボケイトのスーパービジョンの状況は以

下のようなものである。

ボイスアドボケイトは、個別のスーパービジョンを月に１回受けなければならない。アドボケイトは最大 15 ケースまでもつ。そのケースの中で何か問題を抱えていたら相談しアドバイスをもらう。

若者は痛ましい話、例えば身体的かつ精神的な虐待について時々話すことがある。アドボケイトが精神的に辛くなった場合には、ボイスで雇われているカウンセラーからグループカウンセリングを受けることができる（Charters, interview)。

全国青年アドボカシーサービスでは、セッショナルアドボケイトがどのような活動をしたかをパソコンに日常的に記録し、それを上級アドボケイトが確認する。月１回、上級アドボケイトとセッショナルアドボケイトが「最善の実践会議」(Best Practice Meeting）で１対１のスーパービジョンを行っている。またセッショナルアドボケイトは孤独な活動であるため、経験を共有できる仲間７～８名でピアスーパービジョンを行うという工夫をしている（Bessel ら, interview)。

多くの団体では月に１回の管理者との個別スーパービジョンが行われている。またグループでのピアスーパービジョンも活用されている。さらにカウンセラーやアドバイザーによる支援も行われている。

（２）日本におけるスーパービジョンモデル

スーパービジョンには一般的に、管理的機能、教育的機能、支持的機能があるとされている。孤独や葛藤等のジレンマに直面するアドボケイトにとって、支持的スーパービジョンは重要である。またリスク評価や危機介入、守秘義務の解除と関係機関への通告など、組織として責任ある判断を求められるため、管理的スーパービジョンも重要である。さらに日本には存在しない専門職としてのアドボケイトを育成するという点から、教育的スーパービジョンも重要である。とりわけサービス創設期はアドボケイトとしての業務や支援方法を開発していく時期であり、試行錯誤を余儀なくされる。そのためスーパービジョンがとりわけ重要である。

英国の状況を参考にすれば、日本においても、アドボケイトは訪問及びアドボカシーの状況に関して毎回記録し、それを主任アドボケイトが確認することを前提にして、月１回主任アドボケイトによる個別スーパービジョンを行うことが必要である。またアドボケイトの求めに応じて、または主任アドボケイトが必要性を感じたときに、随時スーパービジョンを行える体制が必要である。また２～６人程度のグループによるピアスーパービジョンを活用することも有効であろう。さらに事業所内のあるいは外部の専門家からの助言を必要な場合に受けることができるようにすることも求められる。

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

第Ⅲ部で提案してきた権利擁護の仕組みは、社会的養護のすべての子どもを対象としたものである。しかしながら、代替養育の中で最も多数を占める児童養護施設に措置された子どもを中心に制度設計を行ってきた。したがって、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」がしっかりと届くことが必要である。

子どもたちが権利侵害を受けたり、声をあげることが困難な要因は置かれた状況によって多様である。そうした子どもたちに対して、状況に応じた権利擁護・アドボカシーを提供する必要がある。施錠された閉鎖的な場で生活しているために、外部の人や機関に声を届けることが困難な子どもたちもいる。たとえば一時保護所や児童自立支援施設、障害児施設で生活している子どもたちである。とりわけ一時保護所の子どもたちは、保護された直後の時期を混乱と不安の中で過ごしているため、きめ細かい支援が不可欠である。

里親家庭は一時保護所のように施錠される施設ではないが、家庭というプライベート空間であるため密室化されやすく、養育の不調が露見し難い。また児童福祉施設の小規模化が推進されているところであるが、「閉鎖的あるいは独善的なかかわりになる危険性」（厚生労働省：2012）が懸念されている。今後里親委託の増加と施設の小規模化が推進されていくことになるが、外部からのアウトリーチの必要性がますます高まっている。

また年齢や障害のために言語による十分なコミュニケーションが行なえなかったり、意見表明／意思決定能力に制約がある子どもたちもいる。こうした子どもたちに対しては、合理的配慮の提供や子どもたちの言語による指示によらない「非指示型アドボカシー」を実践することも必要になる。

在宅指導措置中の子どもは、生活場面での支援者とのかかわりが限定的であり、保護者との関係もあって声をあげることが難しい状況もある。「新しい社会的養育ビジョン」では、「保護をためらったために死亡した事例、保護をしてもらえなかったことを訴えた子ども、保護してもらえなかったために自殺した事例、などが報告されており、そのような事例をなくすためにも、児童福祉審議会が子ども本人もしくは関係機関からの申請を受けて、児童相談所の決定に関して検討する機能をもつ必要がある」と指摘されている。こうした子どもたちの権利擁護の必要性の認識が、新たな権利擁護の仕組みづくりを促す動機となってきた。

特定妊婦の権利擁護は、胎児・出生児の権利擁護として重要である。胎児は、最も声をあげることが困難な存在であるということもでき、おとなの側からの権利擁護が不可欠である。また特定妊婦自身が子どもである場合も少なくなく、妊婦の権利擁護という視点も必要である。

このような様々な状況で暮らしている子どもたちの声が、都道府県児童福祉審議会に設

置された権利擁護機関及び子どもアドボカシーセンターに届くようにすること、また両機関から子どもたちへのアウトリーチが確実に行われること、さらに年齢や障害をはじめとした、子どもの状況に応じた支援が受けられることが必要である。様々な子どもたちの状況に応じて、私たちが提案する権利擁護の仕組みをどのように運用するかを検討することが本章の課題である。

第２節　一時保護の子どもの権利擁護

児童福祉法第 33 条の規定に基づき、児童相談所長は、必要があると認めるときは、子どもを一時保護所に一時保護し、または児童養護施設や里親といった児童福祉に理解と経験を有する適当な者に委託して一時保護を委託することができるとされている。一時保護は、行政処分であり、児童相談所長の判断のみで実施することができることにより、児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図ることができる反面、児童の居所を定める強力な権限を行使する児童相談所長の判断に疑義があったとしても正しにくい要素をはらむ。また、一時保護は子どもの行動を制限するため、その期間は一時保護の目的を達成するために要する必要最小限の期間であるべきである。そのため、児童福祉法における一時保護に関する規定はたびたび改正され、2011（平成 23）年改正の児童福祉法では、２か月を超える一時保護において保護者の同意が得られていない場合には児童福祉審議会の意見を聴くこととされ、さらにその後の改正により、2018（平成 30）年４月からは家庭裁判所の承認を必要とすることが決められている。

一時保護の目的は、児童相談所運営指針において、「第一の目的は子どもの生命の安全を確保することである。単に生命の危険にとどまらず、現在の環境におくことが子どものウェルビーイング（子どもの権利の尊重・自己実現）にとって明らかに看過できないと判断されるときは、まず一時保護を行うべき」と示されていることからもわかるように、子どもの権利擁護が前提となっている。児童相談所は、子どもの権利を守るため、子ども本人に対し、一時保護の必要性について説明し、子どもの意見を当然聴くわけであるが、この際、子どもは、虐待を受けているなど危機的状況にあり、子ども本人からの訴えによる通告でない場合など戸惑いから一時保護への抵抗を示すことがある。また、子ども本人の非行を主たる要因として一時保護する場合には、子ども本人の抵抗はより強いものとなりがちである。児童相談所は、これらの場合であっても、子どもが理解できるよう、一時保護がなぜ必要であるかを十分説明し、その同意を得られるよう最大限努めていると考えられる。しかしながら、前述したように、一時保護の同意について、児童福祉法において、保護者の同意が得られていない場合の規定はあるものの、子どもの意向は要件となっていない。また、一時保護の決定に対する不服申し立ては行政不服審査請求によるが、子ども本人が請求を申し立てることは実際上困難な状況にある。さらには、一時保護の決定そのものに対する子どもの意向尊重に加えて、一時保護が継続していることへの意向確認、並びに、その間のケースワークが子どもの意見を踏まえたものであるかといった点についても

十分検討されなければならない。このように一時保護の子どもの権利擁護は、その内容に応じたアドボカシーを行う必要がある。

厚生労働省が新たな社会的養育のあり方に関する検討会において平成 29 年４月に示した資料によると、平成 27 年度に全国の児童相談所において一時保護された子どもの件数は 36,950 件と、一日平均およそ 101 件にのぼり、一日当たりの保護人員は 1,885 人に至っている。また、児童福祉施設等への一時保護委託件数は、13,674 件であり、およそ 37%の子どもが一時保護所以外で生活していることとなる。ただし、一時保護委託には乳児院への一時保護委託が一定数いることから、幼児以上の年齢の子どもの件数は減ると考えられる。いずれにしても、一時保護所のみならず、児童養護施設等で生活する子どもに適時に面談を実施する体制を構築しようとすると、相当な人員体制が必要となる。そのため、アドボケイトの実施方法については、面談を基本としつつ、子どもの意向を確認する「意見カード（仮称)」を組み合わせる手法を提案したい。

この「意見カード」は、乳児院以外で一時保護または一時保護委託により生活するすべての子どもに配付し、一時保護後１か月をめどに子どもが意見を記入することにより確認することとする。さらに、面談の希望を確認できるチェック項目を設けることにより、面談を希望する子どもは「意見カード」をアドボケイト事業者または児童福祉審議会へ郵送することによって、面談の実施が速やかに実施できるようにする。このチェック項目により、幼児や障害等により文字で伝えることが困難な子どもについても、面談による意見表明の機会を希望できることとする。ただし、障害等により、言葉で意見を表明しにくい子どもについては、早期に面談によるアドボカシーが行われることが望ましい。

一時保護期間は原則として２か月を超えてはならないとされており、それまでにケースワークを行うために必要な期間を考慮しておくこと、また、厚生労働省が示した同じ資料によると、一時保護所での平均在所日数は 29.6 日であることから、１か月を超える児童については、先に述べた「意見カード」への記載内容に沿って面談を実施することにより、子どもが意見形成できるよう支援するとともに、意見の確実な確認を行う。その後、さらに１か月を超えるごとに面談によるアドボカシーを行う。

一時保護は、次の援助が定まるまでの期間実施されるものであるから、その子どもに対する権利擁護においては、一時保護所ないし一時保護委託先での生活に関する事項についての視点に加えて、児童相談所の処遇に関する事項について意見表明が十分できているかの視点が重要となる。したがって、アドボケイトの面接では、行動の制限や家族等との面会や通信といった交流状況に関する内容を含め、子どもが置かれた状況を理解できているか、気持ちや考えを児童相談所の担当児童福祉司に伝えられているか、今後の処遇についての説明を十分聞くことができていると感じられているかに留意しなければならない。また、一時保護所等の生活においては、幼児から思春期まで年齢が異なる子どもが同じ空間で過ごすことや、一時保護に至った背景も虐待から非行までさまざまであることから、子ども同士の関係についても意見を十分表明できているか確認する必要がある。さらに、着

替えや身の回り品をもつていない子どももいることから、所持物についての意見を聴くことも大切である。生活に関する事柄については、アドボケイト事業の実施をまたずとしても、一時保護所または一時保護委託先施設において、意見箱や子ども会議の活用などにより、意見表明及び意見形成のための支援が適切になされなければならない。

一時保護の子どもに対するアドボケイトの実施にあたっては、児童相談所の協力が不可欠である。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。このためのリーフレットの作成、並びに、「意見カード」を投函することのできる専用ボックスの設置、児童相談所職員や一時保護所の職員、一時保護委託を受け入れる児童養護施設等の職員に対するアドボケイト事業者による研修の実施など、あらかじめ準備しておくことが必要である。また、事業者が、アドボケイト事業の実施状況を児童相談所等の職員と共有する連絡会等の機会を定期的に設けることにより、アドボカシー制度に対する理解や運用の円滑化の促進を図ることが望ましい。

第３節　児童自立支援施設に入所中の子どもの権利擁護

（１）児童自立支援施設

刑法に触れる行為を犯した子どもが 14 歳未満の場合は刑事責任能力がない。そこで警察は事件を児童相談所に送致し、児童相談所はあらためて事件の有無、家庭環境、子どもの犯罪性などについて調査を行い、必要がある場合は、保護者の同意を得て児童自立支援施設への入所措置を行い、子どもを同施設に入所する（児童福祉法 44 条）。もし保護者が同意しない場合は、児童相談所は家庭裁判所に事件を送致し、家庭裁判所の決定を経て子どもを同施設に入所する。

これに対し、子どもが 14 歳以上の場合、事件は警察、検察官の捜査を経て家庭裁判所に送致され、家庭裁判所で審理される。施設に入所して生活指導等を行う必要があると認められるものの、おおむね中学生まででそれほど犯罪性が進んでいない子どもの場合、家庭裁判所は子どもを児童自立支援施設に送致する決定を行う。

児童自立支援施設は外部からの監視が行き届かないため、入所された子どもが職員からの暴力やいじめなどの被害にあう可能性がないとは言えない。2000 年 11 月に、広島弁護士会が児童自立支援施設、広島学園で起きた職員の子どもに対する暴力事件について、「児童に対する権利侵害となり許されない行為であることを職員に周知徹底し、体罰を撲滅することを要望する」旨の要望を行った例がある。したがって、児童自立支援施設に入所された子どもの権利を擁護する仕組みを作る必要性は高い。

（２）児童自立支援施設に入所された子どもの権利擁護

児童自立支援施設に入所された子どもの権利擁護の仕組みを考えるにあたって、次の二つの例が参考になる。

第１は、広島少年院における職員の少年に対する暴行事件をきっかけに設置された少年院視察委員会である。2009 年（平成 21 年）５月，広島少年院において職員による在院者に対する暴行，虐待事件が発覚した。広島矯正管区の中間報告によれば，長期間にわたり法務教官４人が中心となって，入所中の少年に対して殴る蹴るなどの身体的暴行を加えたほかトイレに行かせず失禁させるなど，100 件におよぶ暴行等が約 50 人の少年に加えられたとのことである。このような事件の再発を防ぐため、2014 年に少年院法改正が行われ、在院者の権利擁護のため，法務大臣が任命する視察委員によって構成される少年院視察委員会が少年院ごとに設置され、施設の運営を視察し，その運営について意見を述べることになり（第８条から第 11 条)，翌年６月から視察委員会の活動が開始され、現在に至っている。

第２はイギリスの子どもコミッショナーと子どもアドボカシーの制度である。1996 年、ウェールズ北部地域にある複数の児童養護施設で起きていた、施設に入所中の子どもに対する多数の身体的、性的暴力事件の調査報告書、ロスト・イン・ケアが発表され、1974 年以降、長期間にわたり数百人にも及ぶ児童に対する権利侵害が行われてきたことが明らかにされた。この報告書の提言に基づいて、ウェールズ政府は、権利侵害を受けた子どもからの声を聴いて制度改善を提言する子どもコミッショナーを設けること、子どもによる権利侵害申立てを支援したり、施設に入所された子どもとの面接を定期的に行う子どもアドボケイトの充実を図るなどの政策を積極的に推進した。いまでは、子どもコミッショナー制度と子どもアドボケイトは、イギリス全域における子どもの権利擁護システムの中核として位置づけられるに至っている。

そこで、今後、児童自立支援施設に入所された少年の権利擁護のため、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、より一般的には、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ことが重要である。

第４節　里親委託の子どもの権利擁護

（１）里親委託の子どもが置かれている状況

乳児院や児童養護施設等の施設で生活する子どもは、自らと同じような境遇にある複数の社会的養護の子どもと暮らしの場を共にしている。ファミリーホームで生活する子どもの場合は、暮らしの場を共にする子どもの数が、施設で生活する子どもに比べると少なくなるが、複数の社会的養護の子どもと暮らしの場を共にしているという点では、施設で生活する子どもと同様に考えることができる。

しかし里親委託の子どもの場合、暮らしの場において子どもは自分だけである、あるいは、たとえ子どもがいたとしても里親の実子であり社会的養護の子どもでない場合が多い。2015（平成 27）年に全国里親会が行った調査（里親登録をしているファミリーホームの回答が含まれている）では、受託児童数が「１人」という回答が 68.3%である。また「実子

がいる」という回答は 40.7%である（全国里親委託等推進委員会 2015：2-3)。

里親家庭は一時保護所のように施錠される施設ではないが、家庭というプライベート空間であるため密室化されやすく、養育の不調が露見し難い。2009（平成 21）年度から 2013（平成 25）年度の５年間に、被措置児童等虐待の事実が確認された事例の施設等種別では、児童養護施設が 184 件（60.0%）と最も多く、里親・ファミリーホームが 43 件（14.2%）と続く（社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会被措置児童等虐待事例の分析に関するワーキンググループ 2016：36)。この数字からは一見すると、児童養護施設より里親家庭の方が、虐待が起こり難いように感じられるが、５年間の被措置児童数の合計は里親家庭よりも児童養護施設の方が多いため、子どもの側からすれば、里親家庭の方が児童養護施設よりも虐待を受ける可能性が高いといえる。

このようなことから里親委託の子どもの権利擁護については、施設等で生活する子どもと暮らしの場の状況が異なっているという点に十分、配慮しなければならない。

① 子どもアドボケイトが配置された「子どもサロン」

里親家庭の密室化を防ぐためにも、子どもアドボケイトによる訪問アドボカシー（定期訪問面接）は不可欠である。このような訪問は、里親に社会的養護の一翼を担っているという意識を醸成することになる。里親委託の子どもの権利擁護のためには、家庭養育は家庭の私的な養育ではなく、家庭で養育を行う形態の社会的養護であると里親が明確に認識する必要がある。

しかし里親委託の子どもの権利擁護のためには、アドボケイトによる訪問アドボカシー（定期訪問面接）が実施されていても、別途、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」の開催が望まれる。なぜなら養育者が、複数の施設職員である場合と、里親のみである場合とでは、権利侵害状況におかれた子どもが、偽らざる気もちをアドボケイトに伝える際の伝えやすさが異なるからである。里親支援専門相談員に対するインタビュー調査では、施設から里親に措置変更された子どものアフターケア訪問で、子どもの様子が気になった場合、「コンビニにお菓子を買いに行こう」というように子どもを家の外に誘い出して話を聞くと語られている（2018/2/20)。たとえ里親がその場に同席していなくても、里親がいる家の中で子どもが本心を話すのは容易ではないからである。

「子どもサロン」は、子どもが里親家庭以外でもアドボケイトと出会える場であり、里親に気遣うことなく本心を話せる場となる。また子どもがサロンを継続利用すれば、権利に関するモニタリングを行うことも可能となる。とりわけ養子縁組里親の下で暮らす子どもの場合、養子縁組が成立した時点で、社会的養護の対象でなくなるため、アドボケイトによる訪問が行えなくなる。そのような中、養子縁組に移行する前から通い続けていたサロンがあれば、養子縁組後の権利に関するモニタリングや、必要があれば子どもが自らの意思でアドボケイトと出会える場にもなる。

加えて「子どもサロン」は、里親委託の子どもが同様の環境で暮らす子どもと出会う場

となるため、ピアの関係が築かれることによる子どものエンパワメントに期待できる。里親委託の子どもに呼びかけてフォスターレストランを企画した児童養護施設がある（井上・笹倉 2018：21)。日々の暮らしの場で社会的養護の子どもとつながることが難しい里親委託の子どもに、「自分の住む地域に自分と同じような環境で暮らす子どもがいる」ことを知ってもらう目的があったという。

「子どもサロン」は、既存の児童家庭支援センター、乳児院、児童養護施設等の里親支援専門相談員（2015（平成 27）年度、児童養護施設配置 52.9%、乳児院配置 67.3%)、あるいはフォスタリング機関のスタッフと連携して開催することもできるであろう。重要なのは、サロンにアドボケイトが配置されているということである。さらに里親委託の子どものエンパワメントという観点から、サロンの運営に子ども自身が参画できる体制づくりが求められる。

② 子どもアドボケイトが配置された「親子サロン」

仮に「社会的養育ビジョン」で示されたように、「愛着形成に最も重要な時期である３歳未満については概ね５年以内に、それ以外の就学前の子どもについては概ね７年以内に里親委託率 75%以上」が実現されるようになれば、低年齢乳幼児の里親委託率は急速に高まるであろう。里親委託の低年齢乳幼児の権利擁護については、子どもアドボケイトによる訪問アドボカシー（定期訪問面接）や「子どもサロン」の開催のみでは十分であるといえない。なぜなら低年齢乳幼児の場合、１人でサロンに来たり、里親から分離して意見聴取を行ったりすることに困難が伴うからである。里親委託の低年齢乳幼児の権利擁護のためには、アドボケイトによる訪問アドボカシー（定期訪問面接）が実施されていても、別途、アドボケイトが配置された、里親委託の低年齢乳幼児と里親が集う「親子サロン」の開催が望まれる。サロンでの子どもどうしや、子どもと里親のかかわりを観察して、子どもの権利状況を判断する権利擁護活動が行われなければならない。低年齢乳幼児の場合、言語を介さないで意見表明されることが多いため、アドボケイトには言語にたよらず子どもの遊びの様子等から子どもの権利状況を的確に受けとめる資質が必要とされる。アドボケイト養成講座における「専門ユニット[里親]」カリキュラム開発の際に盛り込むべき事項の１つである。

先述の全国里親会が行った調査によると、子どもを受託して最も大変だった時期に心身上の問題が「あった」と回答した里親は 28.8%である。その内訳（複数回答）は、「体調不良」46.0%、「睡眠障害」28.2%、「不安症状」25.4%、「鬱症状」14.5%、「その他」35.6%となっており、里親養育の苦労がうかがえると同時に、里親の不安定な精神状況によって子どもに及ぼされる影響が懸念される（全国里親委託等推進委員会 2015：6-7)。低年齢乳幼児と一緒に参加することにより、わずかであっても子どもと離れる時間をもつことができる「親子サロン」は、里親のレスパイトにもなり、虐待予防にもつながるであろう。

現在、低年齢乳幼児をもつ子育て中の親子が気軽に集い、相互交流や子育ての不安・悩

みを相談できる場は、地域子育て支援拠点事業によって全国 7,063 か所（2016（平成 28）年度）で展開されている。この事業を利用することによって母親の育児不安が軽減したことも明らかにされている（ＮＰＯ法人子育てひろば全国連絡協議会 2016：51-52)。しかし里親の年齢は、低年齢乳幼児をもつ子育て世代よりも高く、このような子育て支援の広場に参加する難しさがある。全国里親会の調査によると、最初の子どもを受託した時の平均年齢は里父 47.2 歳、里母 45.3 歳であり、調査時の平均年齢は里父 54.6 歳、里母 52.7 歳である（全国里親委託等推進委員会 2015：3-5)。また、たとえ里親が地域子育て支援拠点事業による子育て支援の広場に参加したとしても、里親養育の不安や悩みを、実子を養育している他の参加者と共有することは難しいであろう。

「親子サロン」を開催しても里親が参加の意思をもたなければ、その機能は発揮されない。したがって里親委託の低年齢乳幼児の権利擁護のためには、「親子サロン」は、既存の子育て支援の広場を充当するのではなく、里親にとって魅力あるものとして新たに設置する必要がある。「親子サロン」も「子どもサロン」と同様、既存の児童家庭支援センター、乳児院、児童養護施設の里親支援専門相談員やフォスタリング機関のスタッフと連携して開催することもできるであろう。重要なのは、「親子サロン」にアドボケイトが配置されているということである。

第５節　障害児の権利擁護

（１）障害児の権利擁護の実態

新しい社会的養育ビジョンでは、障害児施設で暮らす子どもは措置・契約という入所形態にかかわらず、社会的養護の定義に含めることとされている。福祉型障害児入所施設は 188 か所・1,526 人であり、医療型障害児入所施設は 188 か所・1,929 人である（国保連平成 29 年４月実績)。児童養護施設で暮らす障害等のある子どもは 8,558 人で全体の 28.5％であり、里親委託児のうち障害等のある子どもは 933 人で全体の 20.6％である（平成 25 年２月１日現在)。これらのことから障害児の代替養育の場は施設に偏っている状況が確認される。

本報告書における都道府県児童福祉審議会の実態調査では、障害児への合理的配慮の事例として「子どもの権利ノートにルビをふる」「手話通訳士の同席」「施設訪問」という自由記述がみられ、全体の受付件数９件のうち障害児から連絡があったのは１件であった。

障害児からの連絡・相談が少ない背景には、権利ノートなどに記載されている相談窓口に電話することや、はがきを書いて投函することが難しい障害児が多いと考えられる。また、多くの社会的障壁に囲まれてきた障害者の場合、自分が何に対して不便を感じているのか、どのような配慮や支援を必要としているかがわからない状況にある（西倉 2016:205)。幼少時に他者との応答的関係をとり結ぶ機会が十分になかった障害児の場合には、本人からの自発的な意思表出が難しい状況にあることも推察され、相談に至らないと考えられる。

（２）障害児の意見表明を支えるための基盤となる権利

国連子どもの権利委員会は、障害児の権利に焦点をあてた一般意見（2006）において、障害児の脱施設化プログラムを確立し、里親養育への措置変更を図ることを締約国に要請している。しかし「障害児のケアを引き受けるのに消極的な里親家族が多い」ことなどから施設に措置される障害児が多い現状がみられ、そこで提供されるケアの質が必要な水準よりもはるかに劣っている状況をふまえて、施設で暮らす子どもの権利にかかわるモニタリングの必要性を指摘している。

障害児の意見表明権については、障害者権利条約第７条３項に「意見を表明する権利を実現するための障害及び年齢に適した支援を提供される権利」が示されている。ここで提供されるべき「支援」とは、コミュニケーションに制約のある障害児が利用できる人的支援をいう。すなわち、意見表明のあらゆる過程で本人に寄り添ってコミュニケーションを支援するアドボケイトが、障害児の暮らしの場に出向いて行うアウトリーチ型の相談支援であって、本報告書で提案している子どもアドボカシーセンターの機能に相当する。

子どもアドボカシーセンターの設置にあたって、障害者差別解消法の基本方針に照らしてみれば、個々の障害児の個別の場面のニーズに応じて、身振りなどのサインによって選好や関心を理解する方法を見つけながら、コミュニケーション支援を提供することは「合理的配慮」に相当する。一方、訪問による相談支援を提供することは、不特定多数の障害児を対象とする事前的改善措置であって「環境整備」にあてはまる。個別的なコミュニケーション支援と、訪問による相談支援は相補的な関係にあり、障害児が相談機関を利用するための機会の平等を実現するためには、両者の機能が必要となる。

（３）障害児にとって実効性を有する権利擁護の方法

本報告書で提案された権利擁護システムを、障害児にとって実効性のあるものにするために、相談およびアドボカシーの方法、権利啓発および意識啓発の方法について、次のとおり提案する。

① 訪問による権利に関するモニタリング

権利に関するモニタリングは、障害児の暮らす場にアドボケイトが定期的に訪問し、子どもへの面接と、生活環境の観察によって行われる。アドボカシーセンターによって作成されたモニタリングのガイドラインに沿って、生活環境は子どもの権利が尊重されているか、ケアの内容に子どもの意見表明が十分にされているか、個別のニーズに応じて合理的配慮が提供されているかという視点で状況を把握する。時間帯に応じた子どもの状況を把握することに加えて、モニタリング機能を形骸化させないために、訪問日時を調整する主導権をアドボケイトがもつことが望ましい。

措置の直後、養育者の交代、子どもから何らかの訴えがみられた場合には訪問頻度を増やすことが必要となる。養育者との話し合い、会議の同席、文書作成など、本人に指示さ

れた手段を用いて意見表明を支援する。併せて、アドボケイトが把握した生活環境やケア内容については、養育者に対して定期的にフィードバックする機会が設けられる。

② 相談窓口にアクセスするための合理的配慮の提供

障害児との定期面接を担当するアドボケイトは、子どもが養育者との直接的な対話を望まない場合や、アドボカシーセンターや児童福祉審議会を利用して解決を望む場合には、それらの相談窓口を子どもに紹介する。

しかしながら、障害児が自発的に相談窓口にアクセスするには社会的障壁が大きい。通信機器を所有していない障害児の場合、電話やＳＮＳを利用して連絡することができない。施設や里親が所有する固定電話を利用して相談することは抵抗感が大きく、電話の操作に支援を要する子どももいる。文字の判読や記述が難しい場合には、本人の理解の仕方に応じて説明しながら代読することや、代筆などの支援が必要となる。相談機関へのハガキの投函や来所には外出を要するが、見守りや介助を要する障害児もいる。

このように、個々の障害児の個別の場面のニーズに応じて、手話通訳などの意思疎通支援や、ガイドヘルパーによる移動支援など、相談窓口にアクセスするための合理的配慮の提供が必要不可欠となる。障害児が置かれている通信環境を鑑みて、アドボケイトが所持する通信機器を使用して、子どもと一緒に連絡することも想定される。

③ 非指示型アドボカシーとスーパービジョンの提供

アドボケイトに指示を出すことが難しい子どもや、意思表出が難しい子どもには、アドボケイトが彼らの願いや気持ちを理解する方法を見つけながら（Dalrymple＝2013：37)、それを養育者に代弁する技法として、非指示型アドボカシーが用いられる。

非指示型アドボカシーの実践においては、意思表出の特徴や日常生活の大きな変化などについて養育者からの情報収集が必要となる。表情や仕草を観察しながら子どもの思いを汲み取り、本人はこのような思いを伝えたいのではないかと推測する力量も求められる。

非指示型アドボカシーの根拠になるのがアドボケイトによる記録であり、特定の態度や行動から本人の選好や関心を理解する方法が導かれたというエピソードに焦点をあてて作成される。この記録は、養育者やアドボケイトの交代に応じて、本人に特有の意思表出の方法や、本人の願いや気持ちを理解する方法を引き継いでいくためにも活用される。

しかし、アドボケイトが推察する子どもの思いの妥当性について確信が得られないことから、その実践過程においてジレンマに直面せざるを得ない。そこで、子どもアドボカシーセンターでは、アドボケイトに対するスーパービジョンを定期的に提供する必要がある。

④ 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

障害児が単独で外出して生活体験を広げることや、養育者や児童相談所に対して合理的配慮を請求することは容易ではない。限定された人間関係や、制約の多い生活環境が強い

られている場合には、どのような権利が抑圧されているかを理解することも難しい。そこで、障害児の権利啓発のために体験型学習の機会を提供することが重要となる。障害児施設、特別支援学校を含めた学校、地域の子育て支援機関などを拠点にしながら、自立生活センターのピアカウンセラーなどの障害当事者との協働によって、自立生活プログラムを提供することが想定される。生活体験を広げながら、生活場面で選択する機会を積み重ねることは、意思表出の契機を創ることであり、自らの選好や関心を象っていく意見形成の機会でもある。研修での出会いを通して、「ピアアドボケイトに話を聴いてもらいたい」という子どもの願いに応じることができるよう、子どもアドボカシーセンターが近隣の自立生活センターと組織的に連携を図ることも必要になる。

一方の養育者は、特定の障害児とのかかわりに終始し、障害者の権利を確保するための社会資源について十分に知る機会を有していない。そこで、施設職員研修や里親研修で、権利擁護にかかわる意識啓発を目的とするプログラムを提供することが重要となる。ここでも障害者の権利擁護を実践する障害当事者との協働によって、障害者の権利を抑圧する社会的障壁を理解することや、地域で暮らす障害者が獲得してきた権利への感受性を高めていくことが求められる。また、虐待に焦点をあてて、障害をもつ子どもへの暴力防止にかかわるプログラムが養育者と障害児の両方に提供されることも望ましい。

（４）継続的に検討されるべき課題

障害児の意見表明権の保障に向けた権利擁護システムのあり方について、継続的に検討されるべき課題を述べる。第１に、性的違和を含め、性の多様性や障害の個別性に応じた合理的配慮の提供が求められることに併せて、権利擁護システム内で提供事例を蓄積しながら共有する体制を整える必要がある。第２に、来所による相談や、権利啓発学習にあたって、障害児の移動にかかわる自由を確保するためには、施設入所の有無を問わずに障害児が移動支援を利用できなければならない。第３に、障害児の意見が現実性を帯びた選択肢として尊重されるためには、移動支援も含めて地域生活を支援する社会資源を開発していく必要がある。第４に、ライフステージの移行に伴って、障害者の意思決定支援とどのように連動性が保たれるのかを検討しなければならない。第５に、教育機関や医療機関における障害児の意見表明支援とも実践範囲が重なることから、多様な担い手による重層的な権利擁護の仕組みに向けて発展させていく必要がある。

第６節　在宅指導措置の子どもの権利擁護

在宅指導措置の子どもとは、市あるいは児童相談所が、要保護児童として通告を受けた子どものうち、市の設置する福祉事務所において指導している児童、また、児童相談所に通告あるいは送致のあった子どものうち、児童福祉司が指導している、或いは、知的障害者福祉司、児童委員、児童家庭支援センター等に指導を委託している児童と考えられる。

また、在宅指導とは、保護者の下で生活している児童に対して、親権者の同意のもとに、

児童相談所等の機関への通所指導、家庭訪問等による助言・指導、学校等子どもの所属する機関における支援に対する協力・助言などが考えられる。

いずれの場合においても、支援の対象は、子どもとその保護者であり、子どもへの指導だけではなく、その保護者への養育支援、子どもにかかわる機関による予防的な見守りへの協力も重要な支援内容である。また、在宅指導については、日常生活の様々な場面において、親権者の同意に基づいて行われる支援の形態である。

在宅指導措置中の子どもは、行政処分による指導が行われるのであるが、直接指導を実施するのは児童相談所のほか、子どもにかかわる様々な、団体、機関、個人である。指導中の子どもの権利が侵害されているかどうかについては、指導を行っている各支援者が、指導が効果をあげているかどうか、子どもや保護者のニーズを的確に把握し指導につなげているかどうか、子どもの最善の利益に配慮がなされているかどうか等に関して、子どもや保護者の状況を注意深く観察し把握しなければならない。その指導経過において、権利侵害に敏感に気づき、適切に改善を図り、今後必要となる措置に応じて適切な機関に連絡、送致を行うためには、指導にあたる機関、職員が子どもに寄り添い、丁寧に子どものニーズを把握し、対処するための専門性と、支援のためのシステム用意されなければならない。

平成 16 年の児童福祉法改正により、各自治体において、要保護児童対策地域協議会の設置が可能となり、平成 28 年度では全国の 99.2%の自治体において設置されている。この要保護児童対策地域協議会は、児童虐待等子どもの権利侵害性の重篤な事例に関して、児童相談所等の専門機関であっても単一の機関での対応には限界があり、要保護児童の早期発見や適切な保護を図るためには、関係機関が情報や考え方を共有し、適切な連携の下で援助を進めていくことが必要であるとの問題意識から法定化されたものである。

在宅指導措置の子どもについては、全件要保護児童対策地域協議会に登録し、主として指導にあたる機関が、まずは、子どもと家族の状況を丁寧に把握し、関係機関が情報を共有し、状況の変化に対して適切に連携を行う体制の整備が求められる。

権利侵害が強く疑われる場合には、児童相談所への通告、児童相談所によって、必要に応じた調査、アセスメントのもとに一時保護や施設入所等の保護者との分離による安全確保と子どもの権利擁護、生活支援が必要である。またそのような支援の方向について、親権者の同意が得られない場合にも、児童相談所では、一時保護の継続や家庭裁判所への審判申し立てによって子どもの権利擁護を図ることが期待される。

その場合は、児童福祉審議会（地方社会福祉審議会児童福祉専門分科会）における審査も行われるため、専門性、客観性の担保が図られ、最終的には司法による判断に基づいて子どもの権利擁護が保証される。

在宅指導措置中の子どもは、施設・里親といった社会的養護の下で生活する子どもと違って、生活場面での支援者とのかかわりが限定的となる。一方で、保護者からの不適切な関わりや権利侵害があったとしても、保護者に巻き込まれていたり、その状態を客観化・相対化できにくかったり、また、保護者の関わりが必ずしも不適切なものばかりでなかっ

たりすることにより、児童相談所等の支援者との面接のタイミングでは、保護者からの権利侵害があったことやその時に抱いた感情をうまく表明できないことがある。そのため、子どもが表明したいと思った時に受け取ることができる手法を複数設けておくことが望まれる。保護者からの権利侵害があるときには、子どもが発信できる手段が限られていることも少なからずあるため、その点においても手法を複数設けておくことは有効である。

具体的には、定期的な面接に加え、アドボケイト事業者へ送ることのできる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を提案したい。これらの手法を組み合わせることにより、子どもが、権利侵害を受けた直後など、自身のおかれた状況に疑問を感じた際、適時に発信しやすくなる。なお、面接以外の手法を用いた表明があった場合には、できる限り速やかに面接による聴き取りを行い、確実にその内容を確認するとともに意見形成を支援することが望まれる。また、制度の円滑な運用のためには、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が重要である。

第７節　特定妊婦の権利擁護

（１）子どもである特定妊婦に対する権利擁護

「出産後の養育について出産前において支援を行うことが特に必要と認められる妊婦」（児童福祉法第６条の３第５項）を特定妊婦として把握し、妊娠期から切れ目のない支援を行うことによって、出生児に対する虐待防止等がめざされるようになった。しかし児童福祉法の下で行われている現行の特定妊婦への支援というのは、養育支援訪問事業にみられるように出生児のためのものである。

ところが特定妊婦は、妊婦自身が子どもである場合も少なくない。大阪産婦人科医会（2016）によると、2016（平成 28）年の未受診や飛び込みよる出産は 228 件であり、その内訳は「20～24 歳」31.1%、「19 歳以下」21.5%、「25～29 歳」20．2%となっており、19 歳以下は前年度を超えて増加傾向にある。特定妊婦がすべて未受診妊産婦や飛び込み分娩者というわけではないが、未受診妊産婦や飛び込み分娩者は特定妊婦となるため、子どもである特定妊婦が増加傾向にあるといえる。したがって児童福祉法の下で行われる特定妊婦の権利擁護というのは、出生児の権利擁護に加え、子どもである妊産婦自身の権利擁護という視点も不可欠である。

（２）周産期の安全安心な暮らしと養育支援を可能とする宿泊型周産期ケア施設

特定妊婦の権利擁護として最も必要とされることは、周産期に暴力被害や衣食住の心配をすることなく、医療機関等で妊婦健診を受け、心身共に母親になる準備をして出産に臨み、出生児の養育希望者は、出産後の一定期間を 24 時間の養育サポート体制の下で児の養育にあたることが可能となる環境である。つまり特定妊婦の権利擁護では、彼女らと出生

児の安全安心な暮らしの場を提供することが最優先課題となる。

このような観点から、妊産婦とその出生児に対して支援を行っている、日本でただ１つの施設が婦人保護施設「慈愛寮」である。当該施設の 2013（平成 25）年度事業報告書によると、その利用者の入所理由のほとんどが「居所なし」である。また当年度内利用者 67 人のうち 85.0％が暴力被害者、53.7％が性暴力被害者であり、利用者の多くが入所に至るまでに、性暴力を含め家族やパートナーからの暴力被害を経験している（社会福祉法人慈愛会婦人保護施設慈愛寮 2013：14)。

施設長に対するインタビュー調査（2014/8/29）では、慈愛寮に来る前の利用者の暮らしが次のように語られている。たとえば、ＤＶ家庭で育ち、何度もシェルター避難や転居を繰り返し学校に行かなかった、精神疾患のため仕事が継続できず家賃滞納となり、アパートを追い出されネットカフェで暮らしていた、児童養護施設退所後に仕事をやめ、施設の先輩の紹介により性産業で働いていたが、妊娠を機に仕事と住居を失った、というような暮らしである。特定妊婦の中には、安全安心を享受できる居所で妊娠期を過ごすのが難しい人たちがいることがわかる。

児童福祉法の下で周産期に利用できる施設としては、助産施設（児童福祉法第 36 条）がある。しかしその多くは助産施設の指定を受けた医療機関等であり、周産期の妊産婦や出生児の暮らしを支える施設とはなり得ない。また母子生活支援施設（児童福祉法第 38 条）もあるが、「監護すべき児童」がいない妊婦は、原則、利用することができない。2011（平成 23）年度より支援を行うことが特に必要と認められる妊産婦については、婦人相談所による母子生活支援施設の一時保護委託が可能となったが、そもそも該当する妊産婦が、各都道府県に１か所しかなく、売春防止法を根拠とした婦人相談所へアクセスすること自体が難しい。

このように児童福祉法は、妊娠期の母胎保護という観点が希薄である。今後、特定妊婦と出生児の権利擁護を行っていくためには、宿泊型周産期ケア施設の創設が必要である。なおこのケア施設については、母子生活支援施設や乳児院の機能拡大によって進めていくことも考えられる。

（３）宿泊型周産期ケア施設における権利擁護

厳しい生活環境にある妊産婦と出生児にとっての安全安心な暮らしの場として設置されている慈愛寮であるが、利用者への権利侵害状況が発生していないわけではない。事業報告書によれば、たとえばある利用者の児をあやす声の大きさや、居室戸の開閉の仕方が問題視され、その利用者の一挙手一投足が他の利用者からの監視対象となり、ついにその利用者が共有の場から排除されるような事態に発展したという（社会福祉法人慈愛会婦人保護施設慈愛寮 2013：8)。児童養護施設等と同様、過去に何らかの対人関係のもつれを経験している利用者が少なくない中で、人間関係をめぐる様々な問題が生じている。この事例の場合は、職員が利用者の権利侵害状況を把握できたが、職員が把握できない場合や、職

員と利用者間で権利侵害状況が生じる場合も考えられる。そのため、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である。特定妊婦にとって、宿泊型周産期ケア施設を利用し、その施設におけるアドボケイトによる権利擁護の経験を積み重ねることは、虐待や暴力を受けてきた妊産婦自身の生き直しとなり、出生児の権利擁護にもつながると考えられる。

また利用者に対しては、母親としての支援のみに偏ることなく、退所後、母親であると同時に一人の女性としても「自立」していけるような支援が必要である。ケア施設入所期間中に、学校教育や職業教育を修了できるようなしくみづくりが求められる。なお、ケア施設入所の有無にかかわらず、若年特定妊婦がすでに在学中である場合、妊娠や出産を経ても修学継続が保障されなければならないのは、特定妊婦の権利擁護として当然のことである。

（４）すべての子どもを対象とした権利擁護機関でしか救えない生命

近年、母子健康手帳交付時（妊娠届出時）に一定の基準に従ってリスクアセスメントを行うことにより特定妊婦を把握し、関係機関等と情報共有して連携を図りながら、虐待の未然防止にとりくむ体制が整えられてきた。しかし特定妊婦として把握されるような状況にある妊婦の中には、そもそも妊娠の届出をすることなく、母子健康手帳の交付も受けないまま、妊婦健診未受診、もしくはその受診回数がきわめて少ない状態で出産に至る妊婦も少なくない。

そしてこのような妊婦健診未受診妊産婦による虐待発生が顕著となっている。たとえば、2015（平成 27）年度に把握された心中以外の虐待死事例では、「０日・０か月児の心中以外の虐待死事例」が心中以外の虐待死による死亡人数全体の約６割を占めている。それらのすべての事例が「妊婦健康診査未受診」であり、90.9％が「母子健康手帳の未発行」である（社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会 2017：235）。特定妊婦の権利擁護は、特定妊婦として把握すらされることのない、妊婦健診未受診妊産婦の権利擁護にまで拡げて議論しなければ、出生児の権利擁護もまた実現しない。

助産師へのインタビュー調査では，若い未受診妊産婦の生活者としての姿は次のように語られている（井上・笹倉 2015）。高校生Ａは、妊娠の事実露見によって学校の評判や世間の目を気にする教員や親からの不当な叱責と孤立を恐れ、妊娠を隠し続けた。中学生Ｂは、親とぬくもりのある応答関係を経験できずに育ち､妊娠後も胎児から生命のぬくもりを感じられず、お腹の中に「異物」があると信じていた。彼女らは外見的にはどこにでもいる高校生や中学生であり、両親と一緒に暮らし通学していたが、周りにいる誰からも妊娠に気づいてもらえなかった。一人暮らしのＣは、幼い頃から親の顔を知らずに育ち、社会に出てからは妊娠相手が誰であるか特定できないような状況で妊娠・中絶を繰り返し、自分を大切にすることさえできなくなっていた。統合失調症の母と暮らすＤは、精神疾患の薬を服用して意識が朦朧としていたときに妊娠し、その後、病状が思わしくなくひきこもりになっていた。

上記のＡ～Ｄは、妊婦健診を受けなかった妊産婦であるから、妊娠中は特定妊婦として把握されることはなかった。したがって妊娠中の彼女らは、本報告書が権利擁護の対象とする「社会的養護の子ども」には含まれていない。しかし助産師の語りからは、彼女らが妊娠中はもとより、妊娠以前から権利侵害状況におかれていたことがわかる。つまり潜在的な社会的養護の子どもであったといえる。この現実をふまえると、未受診妊産婦と出生児の権利擁護のためには、次章で述べる「すべての子どもを対象とした公的権利擁護機関」が必要となる。未受診妊産婦になる以前のところで、彼女らが、日々の暮らしにかかわる個別具体の訴えや声に直接耳を傾けてもらえるような、基礎自治体の公的権利擁護機関と出会うことができれば、「０日・０か月児の心中以外の虐待死」を防ぐことも不可能ではないと考えられるのである。

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

いうまでもなく児童福祉法は、すべての子どもに福祉の権利を保障し、不断に実現しようとするものである。それゆえ、2016 年改正によってようやくではあるが、総則に子どもの権利条約の一般原則「子どもの意見の尊重」（12 条）および「子どもの最善の利益」（３条）が位置づけられたことは、きわめて重要な意義をもつものだといえる。

この意義を十分に踏まえることを通して、標記の課題へ向かうアプローチを拓いていかねばならない。そこで、まず子どもの権利条約という国際基準に基づいて課題を把握しなおす必要がある。そして、そのような国際基準に基づいて制度を設置してきた日本の自治体の経験から学ぶことである。それらは既に本報告の第Ⅰ部において、ある程度の範囲では述べてきた。それを踏まえ本稿は、今後の検討へと向かう入り口としておきたい。

第１節　国際社会から問われていること

子どもの権利条約を通して考える際には、少なくとも三つの国際文書を参照する必要がある。１つは、いわゆるパリ原則（国内機構の地位に関する原則、1992)。２つは、国連子どもの権利委員会の一般的意見第２号「子どもの権利の保護および促進における独立した国内人権機関の役割」(2002)。そして３つは、子どもの権利条約第 44 条に基づく日本報告に対する国連子どもの権利委員会の審査結果である総括文書 (1998 年、2004 年、2010 年)。国連子どもの権利委員会は、これまで日本に対して「条約の実施状況を監視するための全国的な独立した制度が存在しないことを懸念する」と繰り返し述べてきた。それに関して、2004 年と 2010 年の総括文書で述べられた勧告は次のようなものだ。

①子どもの権利保障を含む人権擁護法の制定とパリ原則に基づく国レベルの人権機関を設置すること。②子どもの権利に関する包括的な法律の制定を検討して、条約の原則・規定と国内法制度の完全なる適合を図ること。③都道府県における地方オンブズマンの設立を促進し、それらオンブズマンと人権委員会と調整するための制度を設立すること。④国の人権委員会と地方レベルのオンブズマンに適切な人材と財源を供給し、子どもが利用しやすいものとするよう確保すること。⑤子どもの権利の実現のために行われる全ての活動を、国・都道府県・市町村レベルにおいて効果的に調整するための、明確な権限と十分な人的・財政的資源を有する適切な国内メカニズムを構築すること、および、子どもの権利の実現に携わる市民社会組織との継続的な意見交換と調整を確立すること。

これらのうち、現在において何が実現できているか――それを見出すのは、いささか困難である。だが、これら課題を真摯に追求していかねば、「すべての子どもを対象とした公的権利擁護機関の設立」に向かうアプローチは、おそらくは開かれてはこないだろう。

第２節　子どもの権利条約と国内人権機関との関係

上にみた総括所見をなぞることになるが、まず何よりも、パリ原則に基づく国内人権機関を速やかに設置することが求められる。もとより、それは子どものみを対象とする機関で

はない。すべての人の人権・権利を擁護する機関である。今日の社会において人権・権利は多様な人々の関係性における不可分性や相互性において捉えるべき価値である。よって、すべての人の人権・権利を等しく擁護する国レベルの独立機関がなければ、子どもに特化した取り組みも、また地方における独自な取り組みも、じつのところ十分には成り立ちがたい。2002 年国連子ども特別総会で子どもたち自身が強くアピールしたように、「子どもにふさわしい世界はすべての人にふさわしい世界」なのである。この国際基準を具体化する国の制度として、パリ原則に基づく人権機関がまず必要である。

また、子どもの権利委員会は一般的意見第２号で「独立した国内人権機関は条約の実施を促進および保護するための重要な機構」だとして、子どもの権利条約を批准することは、その機構を設置して「子どもの権利の普遍的実現を前進させる」と約束したのと同じだ、と述べている。つまり、条約の国内批准と国内人権機関の設置は、いわばセットになっているという指摘だ。機関を設置しないということは条約を批准しても実施しないというに等しい、というわけだ。さらに同第２号は「国内人権機関は、可能であれば憲法上の確固たる基盤を与えられるべきであり、少なくとも法律による委任が与えられなければならない」とする。つまり憲法上の独立機関（日本では会計検査院が該当する）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でなければならない、としている。

他方で、一連の人権擁護法案をめぐる国内情勢を見れば、なかなか困難な状況にある。だがしかし「憲法上の独立機関」の意義を検討する入り口として、例えば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」を設置するといった試みも、考えられるのではないか。児童福祉法が掲げる「子どもの最善の利益」のために、子どもにかかわる親その他のおとなをも対象としうる人権機関である。例えば、児童福祉法によって都道府県に設置することとなっている児童福祉審議会は、今回調査によっても明らかになってきたが、実態は相当に形骸化している。そうした現状に対して、国の「児童福祉オンブズマン」は相応の実効性が期待できるのではないか。要は、児童福祉法の精神をどのように着実に根付かせ、実現していくのか――これを追求していかねばならない。

第３節　国と都道府県と基礎自治体の役割

国連の日本に対する総括所見は、「都道府県における地方オンブズマンの設立を促進し、それらオンブズマンと人権委員会と調整するための制度を設立すること」と述べていた。この「都道府県における地方オンブズマン」というのは基礎自治体も含めてのことだ。ここで国に求められているのは、①基礎自治体や都道府県の子どもの権利擁護機関の設置を促進すること、②それらに人材と財源を供給するとともに効果的な調整にあたるなど積極的な連携を図ること、この二つである。このような国の役割を担い、また促進するには、やはり「児童福祉オンブズマン」などの独立・第三者の機関が国に必要となるだろう。

そのうえで都道府県と基礎自治体と、それぞれが役割をどのように分担し合うのかという課題が浮かび上がってくる。その際、再認識しておくべきは、じつのところ子どもの権

利を、そもそも何から擁護するのか、ということだ。それは子どもが受ける人権侵害の特性や子どもの権利の固有性と密接に関係してくるが、公的第三者機関に訴えられてくる問題の大半は、その機関を設置する自治体の実施機関（行政機関や学校その他の子ども施設等）や実施機関が何らか監督権や指導権をもつ施設や団体、また実施機関が何らか責務を負う地域や家庭の問題である。とりわけ条例上の調査等が主として対象とするのは、その自治体の実施機関そのものである。つまり子どもを何から守るのかといえば、原理的には自治体の実施機関――その過失や過誤、不作為、制度上の欠陥や不合理等々――から、守るのである。別言すれば、子どもの権利擁護機関は「行政監察」や「行政評価」――もともと「オンブズマン」の概念もそこにある――の機能や役割から類推して捉えうるものだ。

こうした視角とともに地方自治の原則を踏まえれば、「すべての子どもを対象」とするには、まず子どもの最も身近にある基礎自治体において、子どもの日々の暮らしにかかわる個別具体の訴えや声に直接耳を傾けることができる、公的第三者機関を設置することが望ましい。他方で都道府県の機関では、広域自治体としての機能や役割に関係する問題について、独立・第三者の立場から「監察」や「評価」といった性格も強くなるだろう。都道府県設置の学校その他の実施機関に対して子どもの権利を擁護するほか、定期的モニタリングによるデータ集積と分析、そこからの制度改善提言なども可能だろう。ほかに、子どもの権利に関する広報や教育・学習、教職員等の研修なども広域自治体の計画的実施が期待される。そして基礎自治体の子どもの権利に関する事業等の支援と促進、子どもの権利の実現に携わる市民社会と連携・協力してパートナーシップを育てること等々。おそらくこれらは、広域自治体としての特性を効果的に発揮できる機能や役割だと考えられる。

以上から、「すべての子どもを対象とした仕組み」は、国と都道府県と基礎自治体がそれぞれに縦割りの各級単体としてではなく、「子どもの意見の尊重」から「子どもの最善の利益」をめざすという原則に立つ独立・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ことによって成り立つものだと考えられる。

第４節　地方における公的第三者機関の意義と市民社会

以上に述べたような試みは、当然のことながら法改正等が必要となる。

自治体既設の公的第三者機関はすべて地方自治法上の附属機関として設置されている。附属機関は行政執行の民主化と公正化、専門的知識の導入を目的として条例により設置できる。外部有識者等によって構成される合議の機関で行政権は持たない。一般に当該事務を所掌する行政機関に事務局が置かれるため、条例の解釈や運用、機関の実際運営に相当な工夫を施さなければ、独立性や第三者性を担保することが難しくなる。つまり現行の附属機関制度は、公的第三者機関を設置するための枠組みとしては、必ずしも優れたものではない。あるいは、行政委員会（教育委員会のような）として設置することも考えられるが、現在のところその例はない。

要するに、パリ原則や子どもの権利条約に基づく公的第三者機関は、単なる合議機関で

はなく独任的に問題に対処する法制度上の権能をもつとともに、事務局担当を含むスタッフの任免権、財政を含む機関運営の自律権を保持して、きわめて独立性の高い機関である。だが附属機関制度は、もともとそのような高い独立性を想定しているわけではない。

そこで、パリ原則や子どもの権利条約に基づく独立性の高い第三者機関を自治体の公的機関として設置することのできる、法制度上の枠組みを児童福祉法や地方自治法等に設けることが必要だといえる。つまり既にふれたように、子どもの権利条約を実効あるものとして実施しようとするならば、「条約の実施を促進および保護するための」そして「子どもの権利の普遍的実現を前進させる」公的第三者機関の意義や目的、手続き等が、それら法令等に明確に位置づけられなければならないのである。

さらに重要なことは、このような公的第三者機関が都道府県や市町村に存在していなければ、子どもの権利を実現しようとする市民社会の取り組みも、促進されないということだ。さきにみた子どもの権利委員会の対日本勧告の中でも「子どもの権利の実現に携わる市民社会組織との継続的な意見交換と調整を確立すること」と述べられていた。この市民社会との連携や協力は、都道府県・市町村の地方や地域社会にあって、子どもの最善の利益のみに関心をもつて子どもを支援し、必要ならば行政機関や学校その他の子ども施設等にも介入して子どもの擁護・救済に当たろうとする、独立性の高い公的第三者機関が存在することによって成り立つものである。このことは特に強調しておかねばならない。

というのも、自治体の中には条例による公的第三者機関を設置することなく、予算措置だけで民間団体に「相談業務」等を委託するという現状も見られるからだ。これは、子どもの権利条約の実施を促進・保護する地方公共団体としての責務を放棄するに等しく、市民社会の連携・協力とは決していえないし、むしろ市民社会の大切なリソースを浪費して疲弊させ枯渇させていくことにもなりかねない。

重要なことは、地方自治体条例に基づいて、公的機関と市民社会とが、「子どもの意見の尊重」を通して「子どもの最善の利益」を図るという児童福祉法に根ざした原理・原則とアプローチを共有し合うことである。具体的には、その公的第三者機関が４つの機能――個別救済、制度改善、モニタリング、広報・啓発・教育――を法制度上における職務として明確に保持し、その枠組みの中で公的機関の主体において、必要な場合は職務の一部を民間機関に委託することも可能だとして、もって「子どもの権利の実現に携わる市民社会組織との継続的な意見交換と調整を確立すること」が具体化されていくといえる。つまり、このような公的第三者機関との関係を媒介として、市民社会のリソースはより正当な意味をもつものとして位置づけられるのであり、そこから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、市民社会に根づかせていくことが期待される。

（５）小括：いま国に求められる施策

ところで、第Ⅱ部で取りあげた 30 余の自治体の子どもの権利擁護機関は、人口規模や財政状況、地域性の違いもあり、どれもが同じ制度というわけではない。だが、あらためて

いえば、それらは２つの点で共通していた。ひとつは、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。もうひとつは、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。つまりそこには、国連子どもの権利委員会の一般的意見第２号がいう「条例の実施とそれを促進・保護する人権機関とのセット」が、ともかくも成り立っているのである。

そして本章では、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、検討してきたわけだが、じつは上述の 30 余の自治体においては、そのすべてが十分な制度運営の現状にあるとは必ずしもいえないものの、既に「すべての子どもを対象とした公的子どもの権利擁護機関」が設置されているのである。全国およそ 1700 もの自治体数からすれば、それはまことに希少ではあるが。

してみれば、すべての子どもを対象とした公的権利擁護機関の設立――というテーマに対する応答は、この 30 余の地方制度をさらに広げていくところにある。国連子どもの権利委員会も、度々そのことを勧告している。上の２つを骨格とする制度づくりが地方自治体においてさらに促進されるよう、国の積極的な施策が求められるところである。