

# 子ども庁に期待すること

Children First

子どもの最善の利益を中心に据えるために

2021年4月26日

日本財団

高橋恵里子

# 「子ども庁」に期待すること

- ・子どもの名を冠する「庁」を創設し、子どもの行政を集約することで、縦割りによる弊害が解決できる。子どもの課題の優先順位があがり、予算の拡充が期待できる。
- ・例えばイングランドのMinistry of Educationは教育、未就学児施設、児童福祉施設、フォスタリング機関、虐待対応など子ども行政のほとんどを所感している。その配下の評価機関であるOfstedが子どもにかかわる活動を評価し、子ども行政の質を担保している。
- ・Children Frist → 大人の都合ではなく、子どもの最善の利益を第一義的に考えること。1989年に国連総会で採択された「子どもの権利条約」の一般原則の一つ。日本では児童虐待、いじめ、教員のわいせつ、子どもの自死、不登校などが深刻さをしており、子どもの権利が守られているとは言えない状況。

「子ども庁」が子ども行政を集約して総合的に調整できればすばらしい。その骨格となる理念に子どもの権利を据えるために、「子ども基本法」の制定とセットで検討して頂きたい。

# 子どもの権利条約の一般原則

## ・差別の禁止(第2条)

子どもまたは親の人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他のいかなる種類の差別もなしに、この条約に掲げる権利を尊重しかつ確保する。

## ・子どもの最善の利益(第3条)

子どもにかかわるすべての活動において、その活動が公的もしくは私的な社会福祉機関、裁判所、行政機関または立法機関によってなされたかどうかにかかわらず、子どもの最善の利益が第一次的に考慮される。

## ・生命への権利、生存・発達の確保(第6条)

すべての子どもが生命への固有の権利を有することを認める。子どもの生存および発達を可能なかぎり最大限に確保する。

## ・子どもの意見の尊重(第12条)

自己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に自己の見解を表明する権利を保障する。その際、子どもの見解が、その年齢および成熟に従い、正当に重視される。

## 「子どもの権利条約」と国内法について

- 日本が1994年に子どもの権利条約を批准した際に、日本政府は現行法で子どもの権利は守られているとの立場を取り、国内法の整備を行わなかった。これは障害者権利条約批准の際に、障害者基本法の改正、障害者総合支援法や障害者差別解消法の成立等が行われたのとは対照的。
- そのため、日本では子どもに関わる個別法は存在するが、あらゆる場面での子どもの権利を包括的に定めた「子ども基本法」が存在しない。児童福祉法や子どもの貧困対策法にて、子どもの意見の尊重や子どもの最善の利益の優先などの規定はあるが、教育、司法分野において及ぶものではない。
- 障害者の権利については障害者基本法、女性の権利については男女共同参画社会基本法が制定されているように、子どもをめぐる問題を抜本的に解決し、養育、教育、保健、医療、福祉等の子どもの権利施策を幅広く、整合性をもって実施するには、「子ども基本法」が必要である。

# 障害者の権利

# 女性の権利

# 子どもの権利

## 憲法

### 障害者権利条約

### 女子差別撤廃条約

### 子どもの権利条約

#### 障害者基本法

- ・障害者の基本的人権の尊重
- ・障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進
- ・国・地方公共団体・国民の責務
- ・障害者基本計画の作成（国・都道府県・市町村）
- ・予算の確保、関連法案の整備
- ・障害者政策委員会の設置（条約のモニタリング、国へ勧告等）
- ・年次報告（障害者白書）を国会へ提出
- ・都道府県・政令指定都市に審議会設置義務

#### 男女共同参画社会基本法

- ・男女の人権の尊重
- ・男女共同参画社会の形成を総合的かつ計画的に推進
- ・国・地方公共団体・国民の責務
- ・男女共同基本計画の作成（国・都道府県）
- ・法制上、財政上の措置
- ・男女共同参画会議の設置（関係行政機関の調整、調査）
- ・年次報告（男女共同参画白書）を国会へ提出

#### 子ども基本法

- ・子どもの権利の尊重
- ・国・地方公共団体の責務
- ・市民社会との協同
- ・子どもの権利計画の策定（国・都道府県）
- ・法制上、財政上の措置
- ・子ども総合政策本部（仮称）の設置（関係行政機関の調整、調査）
- ・年次報告を国会へ提出
- ・子どもコミッショナーの設置

※子どもの権利については基本法が存在していない

障害者雇用促進法

障害者差別解消法

障害者総合支援法

など

政治分野における男女共同参画の推進に関する法律

配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律

男女雇用機会均等法

など

子ども・若者育成支援推進法

児童福祉法

成育基本法

児童虐待防止法

教育基本法

少年法

など

# 子どもの権利にかかわる法律 概念図

憲法

- 一般原則
- ・差別の禁止
  - ・生存・発達の権利
  - ・子どもの最善の利益の考慮
  - ・子どもの意見表明の尊重

子どもの権利条約

## 子ども基本法

憲法、子どもの権利条約で認められる子どもの権利を包括的に定め、国の基本方針を示す。

**内閣府**

- 子ども・若者育成支援推進法
- 子どもの貧困対策推進法
- など

**厚生労働省**

- 児童福祉法
- 児童虐待防止法
- 母子保健法
- 成育基本法
- など

**文部科学省**

- 教育基本法
- 学校教育法ほか教育関連法案
- いじめ防止対策推進法
- 教育機会確保法
- など

**法務省**

- 民法
- 少年法
- 家事事件手続き法
- など

それぞれの法律に、子どもの最善の利益の最優先の考慮や、意見表明権を確保する手続きが必要

# 日本財団「子どもの権利を保障する法律（仮称：子ども基本法）および制度に関する研究会」

（敬称略、50音順、○は座長）

開催期間：2019年10月～2020年5月

主に虐待や社会的養護などの児童福祉の分野からの声をあげることが目的。委員は医師、弁護士法律学者、メディア、当事者などをふくむ構成。

2020年9月「子どもの権利を保障する法律（仮称：子ども基本法）および制度に関する研究会」  
提言書発表

## <委員>

- 相川 裕 弁護士  
一場 順子 弁護士  
○奥山 眞紀子 日本子ども虐待防止学会理事長、小児科医  
甲斐田 万智子 文京学院大学教授  
川上 園子 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン国内事業部長  
木ノ内 博道 千葉県里親家庭支援センター理事長、子どもの権利条約総合研究所研究員  
榊原 智子 読売新聞東京本社教育ネットワーク事務局 専門委員  
佐藤 智洋 インターナショナル・フォスターケア・アライアンス  
高橋 恵里子 日本財団公益事業部国内事業開発チームリーダー  
中村 みどり Children's Views & Voices副代表  
西川 龍一 NHK解説委員  
堀 正嗣 熊本学園大学社会福祉学部教授  
吉田 恒雄 児童虐待防止全国ネットワーク理事長、駿河台大学名誉教授

## <アドバイザー>

- 大谷 美紀子 国連子どもの権利委員、日本ユニセフ協会理事、弁護士

# 「子ども基本法」(案)の構成

## 1. 理念と責務

- ・ 子どもの権利の一般原則（生命・生存・発達への権利、子どもの意見の尊重、子どもの最善の利益の確保、あらゆる差別の禁止）を規定。
- ・ 国および地方公共団体の責務を明記。

## 2. 基本的施策

子ども行政の総合調整機関を設置する。

子どもの権利を守るための年間計画や指標を定める。

## 3. 子どもコミッショナー（仮称）の設置

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モニターし、勧告をすることができる子どもコミッショナーを設置する。



# 子ども基本法（仮称）の条項の制定イメージ（案）

## 第1章 総則

第一条 目的 :子どもの権利条約に基づき子どもの権利をいかなるときも保障するための総合的な政策を推進するための法律である旨を規定

第二条 定義 :「子ども」の対象年齢の規定

第三条 基本理念

一 子どもの権利条約、子どもの権利条約に関する選択議定書(手続規則を含む)に則ったすべての子どもの権利の保障を目指すこと、及び子どもが権利の主体であることを規定

二 生命・生存及び発達に対する権利 子どもの権利条約第6条の規定の遵守を規定

三 子どもの最善の利益 :子どもの権利条約第3条の規定の遵守を規定

四 子どもの意見の尊重 :子どもの権利条約第12条の規定の遵守を規定

五 差別の禁止 :子どもの権利条約第2条の規定の遵守を規定

六 暴力などからの保護 :子どもの権利条約第19条の規定の遵守を規定

第四条 国の責務 :子どもを中心にした総合的・多面的な対応の必要性、対応策の検討に際して子どもの参画を確保する責務の規定

第五条 地方公共団体の責務 :子どもを中心にした総合的・多面的な対応の必要性、対応策の検討に際して子どもの参画を確保する責務の規定

第六条 市民社会との協働 :大人も子どもも含めた、すべての市民社会と国との協働の必要性を規定

第七条 法制上の措置 :子どもの権利保障に関する施策を実施するため必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じる旨を規定

# 子ども基本法（仮称）の条項の制定イメージ（案）

## 第2章 基本的施策

第八条 計画の策定 : 国による子どもの権利計画の策定(閣議決定)を規定

第九条 子どもを主体とした政策の充実 : 国および地方公共団体は、子どもの権利保障の実現に向け、子どもを権利の主体としたあらゆる政策を行う旨を規定

第十条 子どもの参画制度の創設 : 国および地方公共団体は、子どもの権利保障の実現に向け、子どもを権利の主体としたあらゆる政策を立案する過程には、子どもの参画を必須とする旨を規定

第十一条 **子ども総合政策本部(仮称)の設置** : **国の子どもの権利保障のための総合調整機能・改善促進機能を有した行政部局の設置を規定、特に子どもの権利条約に照らし現行法の対応不足の点を中心に総合的な対応策を検討する業務を担うことを規定**

第十二条 教育及び普及啓発 : 国が主導的な役割を担い、子どもに対応する者への教育並びに広報活動等を通じた普及啓発その他の取組を行う旨を規定

第十三条 データ基盤の構築、調査研究 : 国による子どもの権利に関する包括的なデータベースの構築、総合的な調査研究の実施を規定

第十四条 財政的支援 : 継続的なデータ基盤整備、調査研究、啓発活動のための財政的支援の必要性を規定

# 子ども基本法（仮称）の条項の制定イメージ（案）

## 第3章 子どもコミッショナー（仮称）

第十五条 設置：独立的な監視機能を果たすため、別に法律で定めるところにより国・子どもコミッショナーを設置するものとするを規定。子どもコミッショナーの選任過程には子どもの参画を必須とする旨を規定

第十六条 所掌事務：国・子どもコミッショナーの所掌事務（子どもの権利に関する調査機能、監視機能、研究機能、勧告機能（国・地方公共団体の勧告尊重を含む）

第十七条 地方公共団体の附属機関：都道府県レベルでの子どもコミッショナーの設置を可能とする旨を規定。主な所掌事務（監視機能、勧告機能、アドボカシー機能、市町村の支援機能）を規定。その他必要な事項を条例に定める旨の規定

## 第4章 附則

- ・1年以内に、各省庁の政策において、子どもの権利条約の条項に照らし対応が不十分な点の洗い出し、対応方針の公表を行う旨を規定
- ・5年以内の見直し規定

# 国連子どもの権利委員会から日本への勧告（2019年）

## 立法措置



子ども基本法

・子どもの権利に関する包括的な法律を採択し、かつ国内法を条約の原則および規定と完全に調和させるための措置をとること。

## 調整



子ども庁

分野横断的に、国、地域及び地方レベルで行われている本条約の実施に関連する全ての活動を調整するための、十分な権限を有する適切な調整機関の設置。

## 独立した監視



子どもコミッショナー（仮称）

・子どもによる苦情を子どもにやさしいやり方で受理し、調査し、かつこれに対応するここのでできる、子どもの権利を監視する、ための具体的な機構を含んだ、人権を監視するための独立した機構を迅速に設置すること。

## 子どもの調整機関（子ども庁）について

- 子どもの権利を保障するための調整機関は、予算措置、データ収集、子ども関係者への研修、子ども自身への権利の教育、子どもの権利が守られているかの指標の作成、法制度が子どもの権利にそっているかをチェックする機能などが求められる。
- 子どもの権利を基盤とする指標としては、例えば子どものウェルビーイング（Well-Being）指標を、ユニセフ・イノチェンティ研究所やOECDが公表している。また、各国で独自の子どものウェルビーイング指標を作成している。
- 例えばスウェーデンでは、子どもオンブズマン局と共同で指標の開発をしており、2010年より6分野45指標を公表している。この指標は定期的に更新され、全国だけでなく県、市町村別にも統計が整備されている。
- EUでは、新しい法制度を子どもの視点から評価する子どもの影響評価（Child Rights Impact Assessment）なども導入されている。

# スウェーデンの子どものウェルビーイング指標

1 経済	・貧困世帯に暮らす子ども、10ヶ月以上公的扶助を受けている世帯に暮らす子どもの割合など
2 健康	・肥満、乳幼児死亡率、低体重出生率、虫歯、精神面の問題、飲酒、喫煙、薬物などの使用経験など
3 教育訓練	・高等学校に入学可能な基礎力を身につけて初等学校を卒業した者の割合、初等学校の各教科の目標グレードを達成した子供の割合、PISAのスコアが平均以上の割合など
4 安全	・教員と子どもの割合、いじめ、虐待等
5 参加	・学校に対し影響力があると考える子どもの割合、毎日ニュースを確認している子どもの割合、読書、音楽や芸術活動への参加、文化的活動（劇場、映画、博物館、図書館、コンサート等）への参加など
6 支援と保護	・6ヶ月以上児童養護施設に入っている子どもの割合、児童養護施設を退所し12ヶ月以内に再び入所した子どもの割合、犯罪を犯した子どもの割合、刑罰を受けた者の割合など

# 子どもコミッショナー（仮称）とは

- 子どもコミッショナー、オンブズマン、オンブズパーソン、人権機関ともいう。子どもの権利が守られているか、行政から独立した立場でモニターする機構。世界70か国以上の国で設置済み。ヨーロッパでは47か国中34カ国が設置している。
- 国連子どもの権利委員会は、子どもの権利条約を実践するために、批准国に子どもコミッショナー／オンブズパーソンの設置を求めている（一般的意見2号）
- 子どもコミッショナーの主な役割
  - ・子どもの最善の利益を政策等に反映する。
  - ・子ども達の状況を調査し、改善の提案を行う。
  - ・子どもの意見を聞き、子どもの社会への参画を促進する。
  - ・子ども自身や子ども関係者からの苦情申立てに対応して、必要な救済を提供する。
  - ・子どもの権利に関する教育や意識啓発等を行う。

# 諸外国の子どもコミッショナー／子どもオンブズマン



国名	イングランド	ウェールズ	スコットランド	北アイルランド	ノルウェー	スウェーデン
名称	Children's Commissioner for England	Children's Commissioner for Wales	Commissioner for Children and Young People Scotland's	Northern Ireland Commissioner for Children and Young People	Ombudsman for Children in Norway (Barneombudet)	Ombudsman for Children in Sweden (Barnombudsmannen)
設置年	2005年	2001年	2004年	2003年	1981	1993
職務	子どもの権利を保護し促進すること	子どもの権利と福祉を保護し促進すること	子どもの権利を保護し促進すること	子どもの権利と最善の利益を保護し促進すること	公私の機関に対して子どもの利益を促進すること及び子どもが育つ環境の改善を追究すること	国連・子どもの権利条約にもとづくスウェーデンの誓約に照らし、子どもおよび若者の利益を代表する
任命	英国政府	地方政府	英国女王	地方政府	国王	政府
任期	5年+5年	7年(再任不可)	8年以内(議会が決定)	4年+4年	6年(再任不可)	6年
予算(2017-18) (2018.11.26換算)	£2,471,000 (357,487,719円)	£1,583,000 (229,094,172円)	£1,377,000 (199,266,055円)	£1,339,429 (193,844,206円)	21,461,000(NOK) (284,726,306円)	40,295,000(SEK) (503,190,017円)
予算／人口	£ 0.04 (6.42円)	£ 0.51 (73.8円)	£ 0.25 (36.8円)	£ 0.72 (101.6円)	4.05 (NOK) (53.8円)	4.07(SEK) (50.8円)
年次報告提出先	英国国会	地方政府	地方議会	地方政府	政府	政府
調査権限	有	有	有	有	有	有
個別ケース調査	否	可	可	可	無	無
子ども参加	有	有	有	有	無	無

(出所) 堀正嗣「子どもの権利に関する国内人権機関の独立性と機能」海外事情研究vol.46

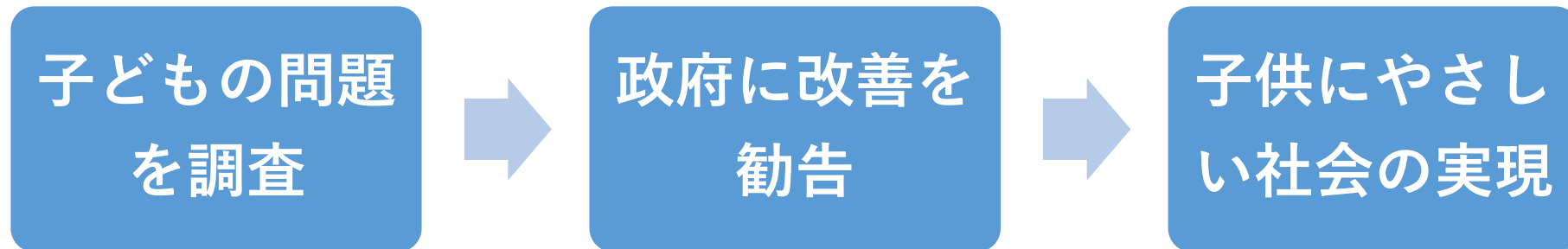


# 子どもコミッショナーがいれば

●学校、児童養護施設、一時保護所、少年院など、外部者が実情をつかみにくい子どもに関わる施設を調査する権限を持ち、制度の改善の勧告が可能。

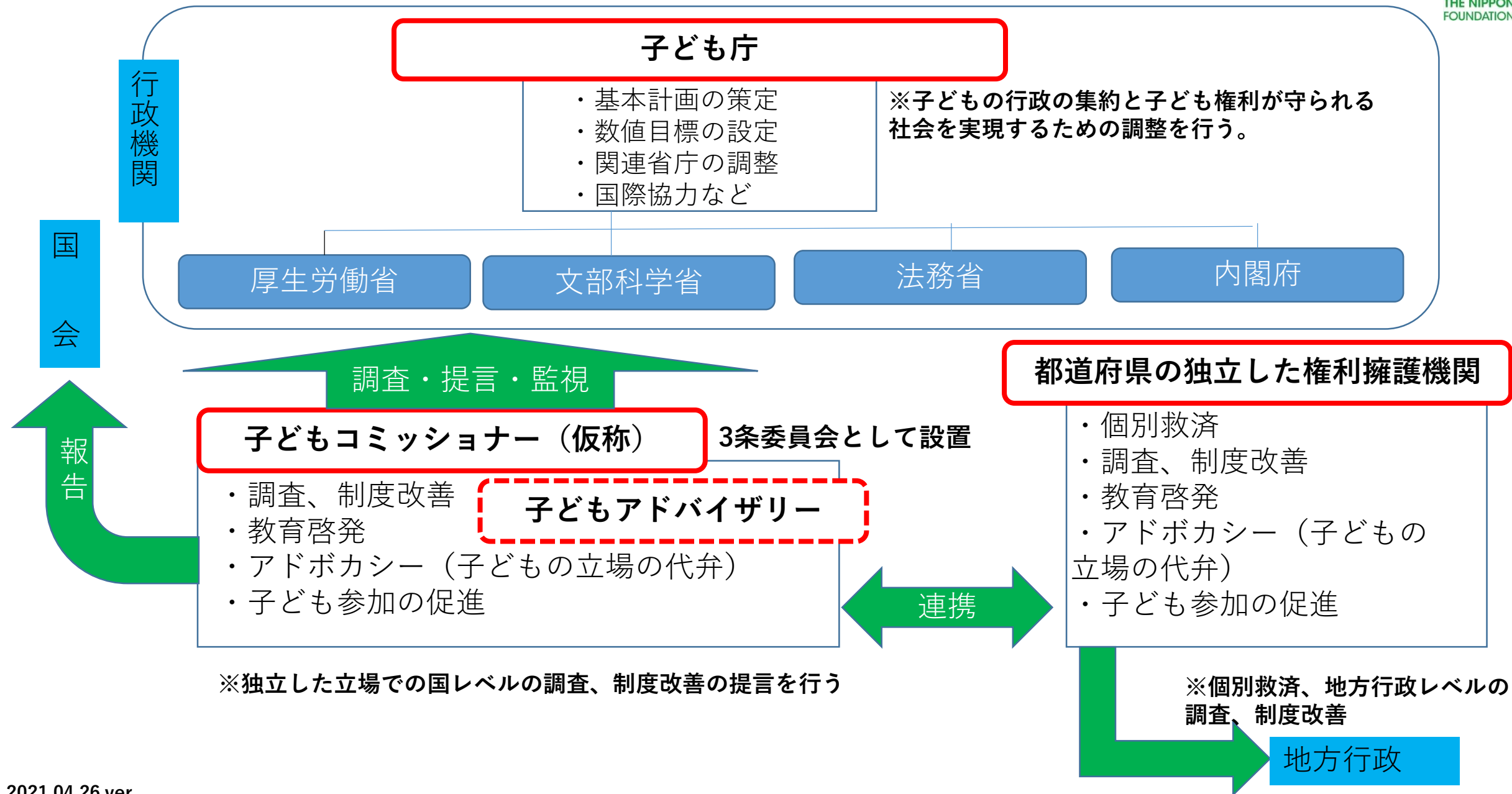
●弱い立場にいる子どもの問題を調査して政府に報告し、改善していく子どもシンクタンクとしての機能を持つ。

⇒例えば教員のわいせつ、虐待対応、社会的養護下の子どもの問題など。。



子どもコミッショナーの設立により、このサイクルが恒常的に実現する！！

# 子どもの権利を守る仕組みの提案



## おわりに

- ・子ども庁（省）ができて子ども行政すべてを一元化することは難しく、総合的な調整機能が必要と考えます。子ども基本法の理念で子どもの権利を規定し、子ども庁はその理念を実現するための調整機関としての設置を検討いただきたい。
- ・スコットランドの国会議員は、子どもコミッショナー設立にあたって、「これこそ、私たちが国会議員として子どもや孫に残してやれる最も意味のある遺産です。」と述べました。
- ・子ども庁、子ども基本法、子どもコミッショナー（仮称）の三本柱を実現できれば、未来を担う子どもたちへの最大のレガシーとなります。ぜひ実現をお願いいたします。