

「子ども基本法」(仮称) 制定にむけて

—日本財団からの提言とその背景について—

日本財団 高橋 恵里子

はじめに

日本財団は、モーターボートの売り上げの一部や寄付金により、子ども、障害者、高齢者、災害など様々な分野において、助成事業や自主事業を実施している財団である。その日本財団で、2020年9月に「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」の提言書を発表した。この提言は、日本で子どもの包括的な権利を定める基本法の制定や、子どもコミッショナー/オンブズパーソンの設置を目指すものである。

日本財団は近年、子ども分野の支援に力を入れており、これまでも子どもの貧困対策、難病児支援、里親制度や特別養子縁組の推進、社会的養護当事者のための奨学金の提供などに取り組んできた。これらの事業ももちろん子どもの権利がかかわる取り組みではあるが、子どもの権利法の課題について正面から取り組んだのは本研究会と提言書が初めての試みであり、なぜこのタイミングで日本財団が、と感じられた関係者もいたことと思う。

背景には、日本における虐待や社会的養護の状況の深刻さへの問題意識がある。とくに2018年3月に目黒区で亡くなった5歳の船戸結愛ちゃんの事件と、2019年1月に千葉県野田市で10歳で亡くなった栗原心愛ちゃんの事件は、メディアでも大きく報じられ、日本全体に大きな衝撃を与えた。残念なことは、児童相談所、警察、学校などの子どもを救うための機関がすでにかかっていたにもかかわらず、この2人を救うことができなかったという事実である。とくに心愛ちゃんの事件では、教育関係者がアンケートを父親に見せていたことがわかっており、子どもの権利を守るという姿勢が不十分だと言わざるを得ない。しかし、これは学校や児童相談所関係者だけの問題ではなく、日本社会全体が子どもの権利を軽視し、それを守る仕組みを構築してこなかった結果ではないか。

また、筆者は2013年頃から社会的養護の事業

を担当してきたが、一時保護された子どもや社会的養護下にいる子どもたちは、実親の適切な庇護を受けることができない、あるいは実親から自身の権利を侵害されている、最も弱い立場におかれた子どもたちである。仕事でかかわるなかで、この子どもたちのウェルビーイングよりおとなの都合が優先されている場面に疑問や憤りを感じることも多くあった。

たとえば、日本では実親が子どもを施設で養育することを希望して里親への委託を嫌がると、多くの児童相談所は子どもを里親に委託しない。子どもの最善の利益よりも親の意向が優先されているのが実情である。特別養子縁組については、生みの母が育てることができず養子縁組に同意しているのに、不倫相手である男性が養育する意思もないのに同意しないため、子どもは施設で育たなければならない、という話すら耳にしたことがある。子どもはずっと乳児院や児童養護施設で育ち、18歳になったら頼るべき親もなく自立しなければならない。特別養子縁組で子どもを育てたいと希望する夫婦は数多く待機しているのに、なぜ子どもが愛されて家庭で育つ権利より、育てる意思もない実親の権利が優先されるのか。

また、ある社会的養護の経験を持つユースは、虐待を受けていた親と児童相談所で2人きりで会わされて恐怖を感じた経験を語ってくれた。本人は面会を嫌がったのに、親が面会を希望しているからと、児童相談所が親の意向を優先したという。

このように、虐待や社会的養護においては、子どもを保護し守るはずの実親が子どもの権利を侵害し、親の権利と子どもの権利が対立する場面が多い。ところが日本では、関係者が子どもの最善の利益を第一義的に考慮しているとは思えない場面が存在する。

こうした状況に疑問を持つなかで、日本子ども虐待防止学会理事長の奥山眞紀子先生から、本当に子どもたちを守るためには、子どもを権利を持つ主体として認めなければならない、そしてそのためには日本にも子どもの権利法を制定するべきだ、との話を伺う機会があった。また、子どもの虐待

事件など様々な課題を調査し、その体制改善を進めるためにも、独立して調査し勧告する権限を持つ子どもコミッショナーが重要との意見が一致した。国連子どもの権利委員の大谷美紀子先生からも、かねてから子どもコミッショナー／オンブズパーソンの必要性についてお話を伺っていたこともあり、日本財団で何ができるかを相談したところ、まず研究会を立ち上げてみようとの話になった。このような経緯で、2019年の初旬に子どもの権利の基本法と子どもコミッショナーの設立を目ざす研究会を日本財団で立ち上げることが決まった。

1 研究会について

研究会の委員については、当初は教育分野や司法の分野の専門家も必要ではという意見も出たが、子どもの権利基本法については、教育法学会による『子どもの権利：基本法と条例』（1998年、三省堂）などにより、すでに多くの議論が尽くされている⁽¹⁾。そのため、今回は主に虐待予防や社会的養護などの児童福祉分野の現場からの声をあげることを目的として、児童福祉の専門家、弁護士、NGO、メディア関係者、社会的養護の経験を持つ当事者等で委員を構成した。当初は子どもの権利条約批准30周年である2019年に提言を出したいと考えていたが、研究会の立ち上げ準備に想定

より時間がかかり、2019年7月の有志による事前会合を経て、10月ようやく研究会の第1回をスタートすることができた。研究会としては6回を開催し、その後各委員からの意見を踏まえて提言の最終調整をおこない、2020年9月に提言書を発表した。なお、研究会の委員および開催内容は下記の通りである。

研究会では、まず子どもの権利についてのこれまでの国内の取り組みや、国際的な動向について荒牧重人先生や平野裕二氏にプレゼンをいただいた。委員からは、海外の法律や制度も参考にはなるが、まず国内で人権に関する基本法である障害者基本法や男女共同参画社会基本法をベンチマークとして参考にすべきでないかとの意見があり、2回目は内閣府障害者政策委員会の石川准先生に、障害者権利条約の批准にあたって国内法を改正した経緯や、条約のモニタリング機関としての障害者政策委員会の機能を報告いただいた。石川先生の報告の中では、内閣府という行政機関の中の障害者政策委員会が、政府の基本計画や条約の執行状況をモニタリングすることの難しさと、独立した国内人権機関の必要性を語っていたのが印象的であった。また、子どもコミッショナーについては日本ではいまだ知名度が低いことから、2019年12月にはスコットランドの子ども若者コミッショナーのブルース・アダムソン(Bruce Adamson)氏を日本に招聘し、東京で公開シンポジウムを開

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）

<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 |
|--------|---------------------------|

【開催経緯】

開催日時	主な議題／ゲストスピーカー
第1回 2019年10月7日	有識者プレゼンテーション ・一場順子委員 ・荒牧重人氏(山梨学院大学教授) ・平野裕二氏(Action for the Rights of Children 代表)
第2回 2019年11月13日	有識者プレゼンテーション ・石川准氏(静岡県立大学教授、内閣府障害者政策委員会委員長) ・堀正嗣委員
第3回 2019年12月17日	有識者プレゼンテーション ・佐藤智洋委員 ・Bruce Adamson氏(スコットランド子ども若者コミッショナー)
第4回 2020年1月21日	提言書に関する議論
第5回 2020年2月19日	提言書に関する議論
第6回 2020年5月25日	提言書に関する議論

催し、あわせて研究会でヒアリングの機会を設けた。アダムソン氏には、神戸市で開催された日本子ども虐待防止学会でも講演をいただいた⁽²⁾。

2 提言書について

次に、提言書の内容を紹介したい。提言書は主に「子ども基本法」が必要とされる背景、「子ども基本法」の柱建てに関する試案、子ども基本法の条項の制定イメージなどから構成されている。日本財団のホームページでも公開されているので、興味をお持ちの方はご覧いただければ幸いである。

(1) 子ども基本法が必要とされる背景

日本が1994年に子どもの権利条約を批准してから25年以上が経過したが、日本政府は批准の際に現行法で子どもの権利は守られているとの立場を取り、国内法の整備をおこなわなかった。しかし、その間に子どもを取り巻く社会環境は大きく変化している。子どもの権利条約では、生命・生存・発達への権利(第6条)、子どもの意見の尊重(第12条)、子どもの最善の利益の確保(第3条)、あらゆる差別の禁止(第2条)を一般原則としているが、現在の日本では、これらの子どもの権利が守られているとは言いがたい状況にあり、報告書では、一般原則それぞれに照らした現在の日本の状況を考察した。

たとえば生命・生存・発達への権利について、重大な子どもへの権利侵害である児童虐待をみれ

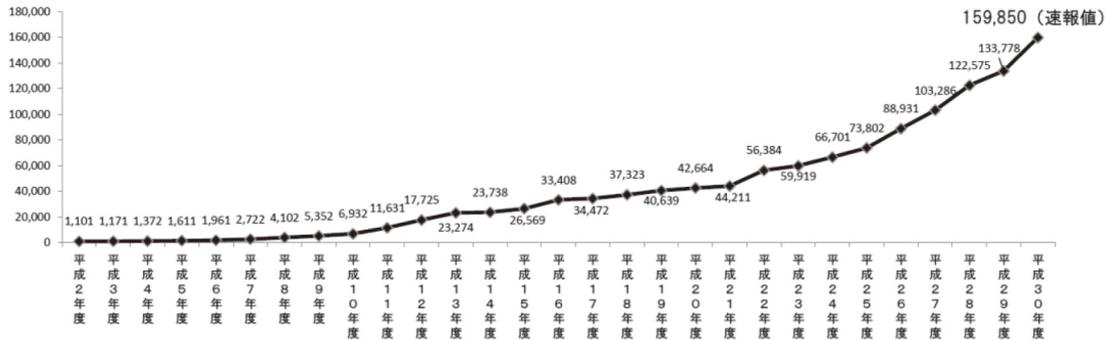
ば、児童相談所への児童虐待対応件数は1990(平成2)年度以降、増加の一途を辿っており、2019(平成30)年度時点で過去最多の約16万件に達している。子どもの権利条約批准の1994(平成6)年度と比較しても80倍以上となっており、その対応は喫緊の課題となっている【図1】。自殺の状況も深刻で、日本ではおとなの自殺は減少傾向にあるが、子どもの自殺は減っておらず、諸外国と比較しても子どもの自殺率が高い現状がある【図2】。いじめや不登校なども深刻さを増しており、少子化により子どもの総数が減少しているにも関わらず、子どもの生きづらさはかつてない水準に高まっているといえよう。

子どもの意見の尊重については、社会的養護の経験者から、子どもの意見が聴かれていないという切実な訴えが寄せられた。Children's Views & Voices(以下、CVV)は、児童養護施設経験者が立ち上げた任意団体で、CVVの名称には、子どもの視点(Views)と声(Voices)を大切にしたいという思いが込められている。彼らはカナダの社会的養護経験者自身が自分たちの意見をおとなに対し自由に話せる場があることに感銘を受けたという。日本でも「子どもの話をもっと聴いて欲しい。言いたくても言えない子どもに話しやすいかかわりをしてくれたら」、「理不尽なことがあってもしょうがないと諦めていた。理由を話して欲しかった」、「子ども同士のいじめに気づいて欲しい」などの意見があげられた。

子どもの最善の利益の考慮についての課題につ

【図1】 平成30年度の児童相談所での児童虐待相談対応件数

児童虐待相談対応件数の推移

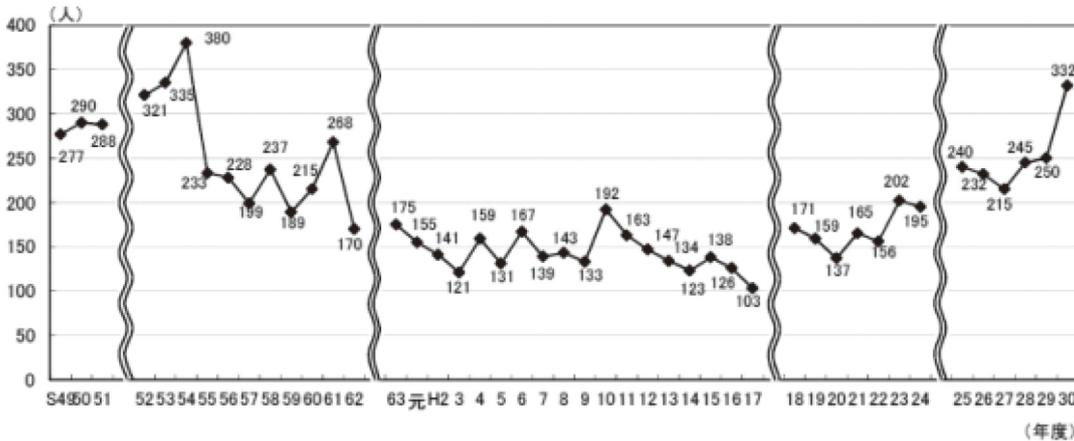


年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度 (速報値)
件数	42,664	44,211	56,384	59,919	66,701	73,802	88,931	103,286	122,575	133,778	159,850
対前年度比	105.0%	103.6%	-	-	111.3%	110.6%	120.5%	116.1%	118.7%	109.1%	119.5%

注) 平成22年度の件数は、東日本大震災の影響により、福島県を除いて集計した数値。

(出所) 平成30年度の児童相談所での児童虐待相談対応件数の結果 (厚生労働省)

【図2】 児童生徒の自殺の状況



(出所) 平成30年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果 (文部科学省)

いて一例をあげれば、子どもの権利条約では、行政だけで子どもが家庭から分離されることがなく、司法が関与するべきとされている。しかし、日本では未だに分離保護が行政だけの責任に覆いかぶせられている。また、子どもの権利条約ではその前文で「児童が、その人格の完全なかつ調和のとれた発達のため、家庭環境の下で幸福、愛情及び理解のある雰囲気の中で成長すべきであること」と子どもに家庭で育つ権利を認めているが、日本では社会的養護下にある子ども約4万5000人のうち、約8割が乳児院や児童養護施設で生活し、里親家庭などの家庭的な環境で生活する子どもは2割程度に過ぎない。要保護児童に家庭を提供する特別養子縁組の件数も、2000年代から年間わずか300件台で推移してきた。特別養子縁組の件数は2013年から増加をはじめ2019年に711件に達したが、実親家庭に戻る見込みのない子どもが

乳児院や児童養護施設にまだまだ数多くいることは間違いない。国連・子どもの代替的養育ガイドラインでも、乳幼児、特に3歳未満の子どもは家庭で養育するべきとしているが、日本ではこれが守られていない状況にある。

このように子どもの権利侵害が多く存在する理由の一つが、日本では子どもにかかわるあらゆる場面で子どもの権利が守られるべきと定める国レベルの法律が存在しないことがあげられる。障害者や女性の権利については障害者基本法や男女共同参画社会基本法といった形で基本法が制定されている。子どもについても、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、子どもの権利に関する国の基本方針、理念および子どもの権利保障のための原理原則が定められる必要がある。そのためには、憲

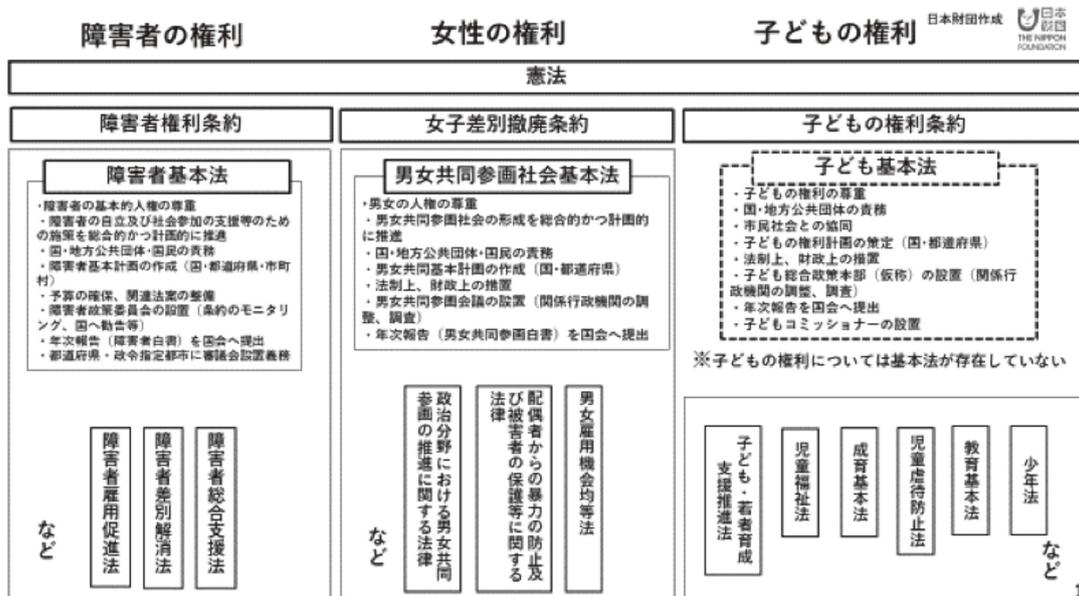
法および国際法上認められる子どもの権利を、包括的に保障する「基本法」という法形式によるのが適切である。そこでは、子どもの権利に関する国の基本方針、理念および子どもの権利保障のための原理原則を定める必要がある【図3】。

なお2016年の児童福祉法改正で、その理念に子どもの意見の尊重や子どもの最善の利益の優先が明記されたことは画期的であったが、教育、司法分野において及ぶものではない。子どもの権利侵害に関する裁判においても、条約を基盤とした判例はなく、国内法に定められていない影響が大きい。このように個別の法律の規範として、やは

り憲法や条約と個別法を結ぶ子ども基本法が必要となる【図4】。

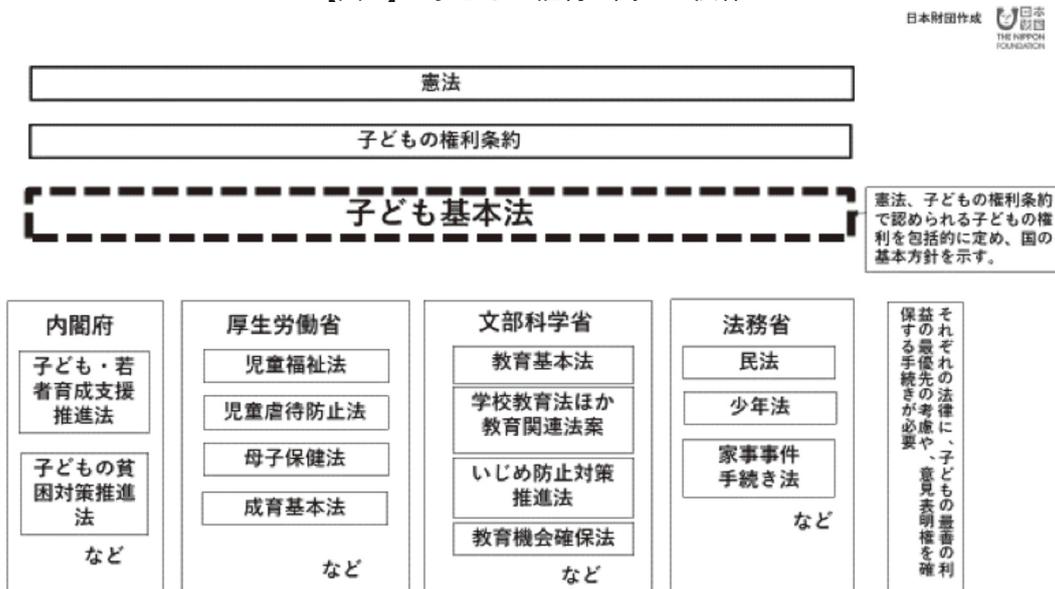
最後に、子どもやおとながそもそも子どもの権利について知らないことが大きな課題である。子どもの権利委員会からは子どもの権利の周知啓発を求められているが、2019年のセーブ・ザ・チルドレンの調査によると、子どもの権利条約の認知度については、「内容までよく知っている」「内容についてよく知っている」を合わせても、子どもで32.9%、大人にいたっては16.4%であった。一方で、「聞いたことがない」と回答したのは子どもも31.5%、おとなは42.9%にのぼり、条約の中身

【図3】 障害者の権利・女性の権利・子どもの権利の法律の比較



日本財団作成

【図4】 子どもの権利に関わる法律



日本財団作成

について学ぶ機会はまったくなかったという子どもたちの声もある。こうした認知不足も、条約を国内法に落とし込んでいない弊害と言えるだろう。

(2) 「子ども基本法」の柱建と試案

研究会が提言する子ども基本法の柱建は下記となっている。

①理念と責務

子ども基本法では、「子ども」を冠する基本法として、名実ともに子どもが中心に据えられた法律とすべきである。そこでは、子どもはその発達上の状態ゆえに特に権利侵害を受けやすい特性を考慮し、個々の子どもの年齢や発達の状況を十分踏まえつつ、子どもを権利の主体として捉え、子どもの権利条約の一般原則をはじめとした子どもの諸権利を社会全体で遵守する必要性を明記する。また、国や地方公共団体が、子どもの権利を順守する責務や、市民社会との協同を明記する。

②基本的施策

理念だけの基本法だけでは、実際の子どものウェルビーイングの改善に結びつかず、形骸化する懸念があることから、基本的施策についても定める必要がある。まず、国で子どもの権利の推進に向けた年間計画を策定し、実効性の担保に主眼を置いた内容を毎年度策定し、閣議決定することを規定する。次に、子どもに関係する主要な計画を、子どもの権利を中心として省庁横断的に整理・調整するため、国に「子ども総合政策本部（仮称）」を設置し、前述の年間計画を行政内から総

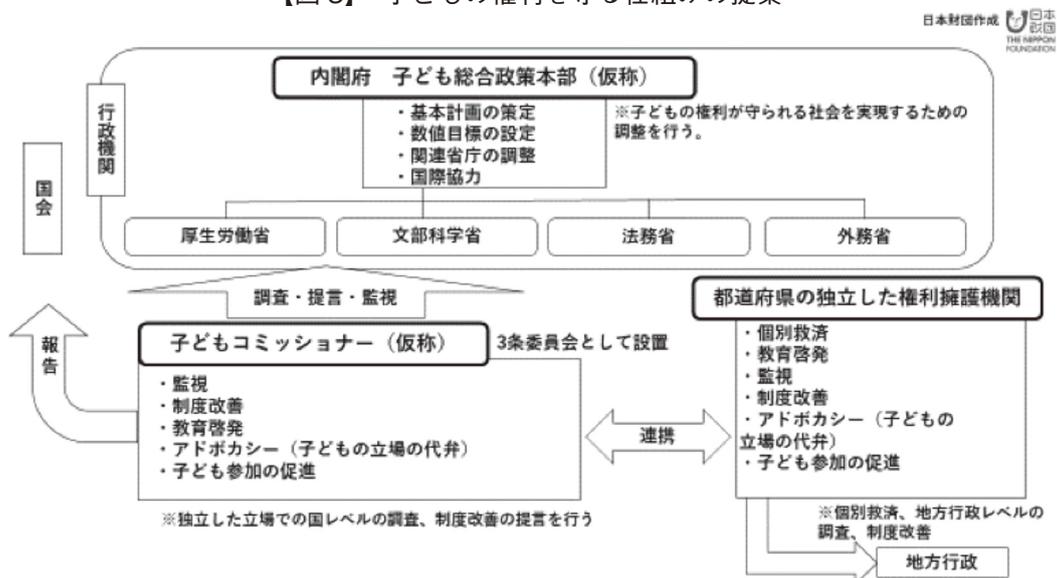
合的に調整し各省庁・部局の政策の改善促進を牽引する。これは男女共同参画局をイメージしていただくと理解しやすいだろう。省庁の縦割りを改善するためには、子ども省もしくは子ども庁などを設置することが望ましい、という意見もあったが、こちらは実現のハードルが高さを考慮し、まずは内閣府における調整を目指すことにした。

さらに、正確な現状把握や予防的政策による積極的な権利保障の実現のため、省庁横断データベース等の調査研究基盤を整備する。また、子どもに対応する専門職員の確保、調査研究、啓発活動など、制度の設計から運用に至るまでの様々な過程について国・地方が財政的支援を講じるよう規定する。

③子どもコミッショナー（仮称）の設置

現在、兵庫県の川西市、川崎市、埼玉県など日本の40程度の自治体で、子どもオンブズパーソンや子どもの権利委員会など、子どものSOSを受け止めて解決をはかる取り組みが実施されている。しかし、子どもの権利保障に特化した国レベルの独立した子どもの権利擁護機関は存在しない。子どもは自らがその権利侵害を訴えることが難しく、弱い立場にあるため、子ども基本法によって、子どもの権利を守ることに特化した「子どもコミッショナー／オンブズパーソン」が必要であると明記する。子どもコミッショナーには様々な機能が必要となるが、特に重要なのは組織運営および活動における独立性であるため、政府の外局として置かれる合議制の行政委員会の形態をとるこ

【図5】 子どもの権利を守る仕組みの提案



とが妥当である。

子どもコミッショナーは、子どもの権利条約に照らして制度の構築・運用を監視する機能として、法に基づく調査権を持ち、関係機関に対する報告請求権の行使も可能とする。また、調査に基づく勧告権を持ち、勧告を受けた主体はその対応について報告義務を負うとともに、政策に関する提言事項等は子どもコミッショナー自身が国会に直接報告できるものとする。

なお、海外の子どもコミッショナーは独任性であり、合議制の委員会ではない。この点について

は研究会でも独任性が意思決定の迅速さという点でふさわしいのではないかと議論があったが、最終的には、日本では行政から独立性を保つための行政委員会の制度による合議性が妥当ではないかと、との見解となった。

国の子どもコミッショナーは国レベルの制度改善や子どもの権利の普及啓発などの役割を果たす。一方で、個別の子どもたちのSOSを受け止め解決を図ることは難しいため、それぞれの都道府県に権利擁護機関を設置することを目指す【図5】。

子ども基本法の条項案は下記となっている。

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

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、毎年改訂）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

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

今後に向けて

本提言書は、まずは子どもの基本法と子どもコミッショナー制度の必要性について、関係者や世論の喚起を促すことを目的として短期間で作成したもので、およそ完璧なものとは言いがたい。また、委員に社会的養護の経験を持つユースが2名参加しており、子どもにかかわっている NGO へのヒアリング等も実施したが、当事者である子ども自身の参画や意見が不足している。この提言をきっかけとして、子どもにかかわる専門家や関係者、NGO、市民社会、そして何より子どもたち自身により、議論がさらに深まることを期待している。

提言はゴールではなくスタートであり、今後は法律の制定をめざして、国会議員や関連省庁の理解と協力を得ていくことが鍵となる。本提言を発表した後、幸運にも塩崎恭久衆議院議員が会長をつとめる「児童の養護と未来を考える議員連盟」で発表の機会をいただいた。その後、複数名の国会議員と意見交換をしているが、賛同してくださる方がいる一方、「立法事実が弱い」「児童福祉法の理念規定ですでに充分ではないか。いまさら基本法をつくる必要はなく、これからは個別法を改

正すればよいのではないか」などの意見もある。こうした疑問を解決していくには、やはり専門家や子どもにかかわる関係者により、繰り返し丁寧な説明をしていくとともに、当事者である子ども自身からの発信が重要だと感じる。

最後に、繰り返しになるが、法律の制定には市民社会と世論の盛り上がりが必要不可欠である。2019年に立ち上がった「子どもの権利条約キャンペーン」には数多くの NGO や子どもたちが参画しており、彼ら彼女らの活躍を期待している。

注

- (1) 子どもの権利基本法については、子どもの権利条約総合研究所「子どもの権利研究」第17号、2010の特集「子どもの権利基本法の提言と子ども法制の転換」でも詳しく論じられている。
- (2) アダムソン氏の講演の内容は、下記に収録されている。ブルース・アダムソン、翻訳：高橋恵里子、新田歌奈子「子どもの声を受け止め、子どもを守るために何が必要か—スコットランド子どもコミッショナーに学ぶ、子どもの権利を守るための取り組み—」「子どもの虐待とネグレクト」vol.22 No.2, 2020