

子どもの権利保障と独立した監視機関 — 国内外での子どもコミッショナー、オンブズパー ソンの取組み

野村 武司

1. はじめに — Independent monitoring

子どもの権利のための独立した監視機関——こうした仕組みについて、国連・子どもの権利委員会は、Independent monitoring のメカニズムとして、わが国を含めて、子どもの権利条約の締約国にその設置を求めている。「独立した監視」という訳語を持って当てられるべきと思われるが、わが国では、こうした用語への反発（または警戒感）は強く、「(政府からの) 独立」、「(政府への) 監視」という用語へのアレルギー反応として一蹴されてしまうとすれば残念である。

こうした仕組みは、「機関」として設置されることになると思われるが、やや平たく言うと、「国や自治体とは距離感を保って、子どもの権利が守られているかどうかをモニターし (monitor)、子どもに開かれた形でかつ子どもの意見を十分聞いた上で、子どもの権利を守る (protect) とともに、子どもの権利を促進する (promote) 役割を持つ機関」ということになる。

諸外国では、ノルウェーの子どもオンブズマンが先駆けであるが、「子どもオンブズマン・子どもオンブズパーソン」の他、「子どもコミッショナー」などという名称があり、近隣のアジア諸国などのように、国家人権委員会の中にこうした機能を持つセクションを設けているところもある。いずれも国レベルのものが多く、約 85 カ国で設置されている¹⁾。

わが国もこうした国レベルの機関の設置が、国連・子どもの権利委員会から再三にわたって求められ²⁾、これも踏まえて、こども基本法の国会審議に向けて、

1) 日本弁護士連合会子どもの権利委員会編『子どもコミッショナーはなぜ必要か・子どもの SOS に応える人権機関』（2023 年、明石書店）53 頁（平野裕二執筆）。

また国会審議においても、子どもコミッショナーとして議論はされたが³⁾、その設置は見送られた。ただし、こども基本法附則第2条の検討課題の一つとされており、今後の議論に委ねられることとなったことから、今後、その設置に向けて本格的な議論が期待されている。

2. 子どもコミッショナー／子どもオンブズパーソン

2.1. 独立した監視機関の名称

ところで、子どもコミッショナー、子どもオンブズパーソンといった子どもの権利のための独立した監視機関の呼称についてであるが、子どもコミッショナー

2) 国連・子どもの権利委員会の日本国政府より提出された報告の審査の最終所見としては、第1回最終所見(1998年)パラ32、第2回総括所見(2004年)パラ14、15、第3回総括所見(2010年)パラ17、18、第4・5回総括所見(2019年)パラ12とすべの総括所見で勧告がなされている。

3) 国会審議に先立って、2020年9月に日本財団が発表した『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』の中で、子どもコミッショナーについて触れ、翌2021年11月、同財団主催、広げよう!子どもの権利条約キャンペーン(以下、「条約キャンペーン」という。)、にっぽん子ども・子育て応援団が後援、日本ユニセフ協会が共催する形で行われた「日本子どもフォーラム」などは、子どもコミッショナーの必要性を伝える大きなイベントとなっており(<https://www.unicef.or.jp/event/report/20211120/>)、与野党の国会議員も参加したパネルディスカッションも行われている。条約キャンペーンもまた、2021年4月、院内集会を開催し、「こども基本法」の制定とともに、子どもコミッショナーの設置を提言している。また、日本弁護士連合会も、「子どもの権利基本法の制定を求める提言」(<https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2021/210917.html>)の中で、子どもの権利擁護委員会という形でこれを提起し、こども基本法案にこれが規定されていないことについて、会長声明で、子どもの権利擁護委員会の設置を求めるなどの見解を示している。

国会審議においては、立憲民主党の対案・子どもの最善の利益が図られるための子ども施策の総合的かつ計画的な推進に関する法律案(略称、「子ども総合基本法案」)において、子どもの権利擁護委員会という形で規定されていた。なお、委員会審議(内閣委員会)において、筆者は、参考人として、子どもコミッショナーの必要性について参考人として意見を述べている(https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000220820220428023.htm)。

参照、日本弁護士連合会子どもの権利委員会編・前掲書36頁以下(筆者執筆)、竹内健太「子どもの権利に関する基本法の制定に向けた動き」参議院常任委員会調査室・特別調査室『立法と調査』No.44(2021年11月)、29頁。

という呼称は、概して、英語圏の国で使われており、ヨーロッパ大陸系の国では子どもオンブズマンと言われることが多い⁴⁾。上述したとおり、子どもの権利が守られているかどうかを独立した立場からモニターし (monitor)、子どもの権利を守る (protect) とともに、子どもの権利を促進する (promote) ことを役割としており、子ども等からの申立てまたは子どもコミッショナーの発意でその役割を果たすものである。子どもの意見に開かれ、これに基づくことが大切であるとされている。

例えば、北欧の子どもオンブズマンは、以上の機能を担うが、概して、子どもからのアクセスに開かれているものの、個別案件について解決を図るという「個別救済」までは基本的に行っていない。この点は、イングランド、スコットランド、ウェールズなどのイギリスの子どもコミッショナーも同様である。ただ、英語圏でも、アイルランドでは、子どもコミッショナーではなく、子どもオンブズマンという名称を使い、かつ「個別救済」(Dealing with complaints) を行っている点に特徴があるとされている。個別救済を行っている点でいうと、スペインやポルトガルなど地中海諸国に多い。

この点について、スコットランドの前・子どもコミッショナーのブルース・アダムソン (Bruce Adamson) 氏は、コミッショナーか、オンブズマンかは歴史的な背景もあるので複雑であるとしながら、「オンブズマン・モデル」といった場合、個別救済を含むものであるとし、オンブズマンであるかどうかは、個別救済機能があるかどうかによるとしていた。こうした区分に従えば、英語圏の子どもコミッショナー及び北欧の子どもオンブズマンは、名称にかかわらず、「コミッショナー・モデル」ということになり、アイルランドの子どもオンブズマンは、「オンブズマン・モデル」ということになる (なお、以前調査した経験では、その意味で、アイスランドの子どもオンブズマンは、形としてはコミッショナー・モデルであるが、実際には、個別救済を行っており、その意味で、オンブズマン・モデルともいえる。)⁵⁾。

4) オンブズマンは、言うまでもなく、ノルウェー語の Ombudsman に由来しているが、ノルウェー語では、共性名詞 (両性名詞) と位置づけられていて、男性を表す言葉ではないとされている。ただし、英語では、man が男性を表すので、最近では、国際的にも、オンブズパーンと表記されることが多い。

国連・子どもの権利委員会は、締約国に対して、2002年の一般的意見第2号（「国内人権機関の役割」）で、その設置と運営の指針を示し、その中で、あわせて、パリ原則（『国際連合・国家機関の地位に関する原則』1992年人権委員会、1993年国連総会採択）への遵守を求めており、その意味で、かかる指針または原則に沿うことが重要である。ただし、制度については柔軟で、子どもコミッショナーか子どもオンブズマンか、さらに国家人権委員会かといった特段の区別をしているわけではない。そして、2003年の一般的意見第5号（「子どもの権利条約の実施に関する一般的措置」）において、こうしたいずれかの機関の設置を求め、さらに、2009年の一般的意見第12号（「意見を聴かれる子どもの権利」）では、条約12条の意見を聴かれる子どもの権利が課す、締約国の「中核的義務（Core obligations）」のひとつとしてかかる機関の設置を挙げている。その意味で、こうした機関は、子どもの権利条約の締約国のとるべき必須の措置に含まれると考えられており、現在、約85カ国がいずれかの形で設置しているということになる。

2.2. こうした機関はなぜ必要か

国連子どもの権利委員会の一般的意見第2号は、以上のような子どもの権利の保護及び促進のための独立した機関がなぜ必要かという点について、①子どもはその発達上の状態ゆえにとくに人権侵害を受けやすいこと、②子どもの意見が考慮にいれられるのはいまだに稀であること、③ほとんどの子どもは選挙権を有しておらず、人権に対する政府の対応を決める政治プロセスでも意味のある役割を果たせないこと、④子どもは、自分の権利を保護するためまたは権利侵害に対

5) 以上について、筆者は、科研費による調査（課題番号19H01658）で、研究代表者の内田塔子（東洋大学）、平野裕とともに、10月7日にスコットランド・子どもコミッショナーのヒアリング調査を行っており、その聴き取りに基づく。なお、近隣のアジア諸国に目を向けてみると、例えば韓国、インドネシアなど、国家人権委員会が子どものセクションを設けて同様の機能を果たしており、個別救済は行わない「コミッショナー・モデル」が多い。韓国は、国家人権委員会に対する直近のヒアリングでは（2022年11月16日、中野区子どもオンブズマンとの意見交換）、個別救済を行っているとしているが、以前の事例を交えての行ったヒアリングにおいては（2019年9月18日、上記科研費調査）、制度改善の側面が強く、個別救済のあり方に課題はあるとしていた。なお、本稿では、この区分に従って、用語を使い分けることとする。

する救済を求めるために司法制度を利用する際、相当の問題に直面すること、⑤自分の権利を保護してくれるかもしれない機関に対する子どものアクセスは一般的には限られていることの5点を挙げている（パラ5。平野裕二訳）。

要するに、子どもに対する施策が沢山あるにもかかわらず、従来のシステムでは、それはもっぱら大人が決めており、それについて子どもが意見を言う機会も、それを聴かれることもないといったことが、子どもの権利保障の在り方、さらに子どもを権利の主体と考える社会の在り方と一致しないということが背景にあり、子どもの声を届け子どもの最善の利益を確実に実現するために、子どもの意見に耳を傾け、これを受け止め、それを代弁し、子どもの最善の利益の実現に尽くす機関が必要であるという考えに基づいている⁶⁾。

2.3. こうした機関に求められるもの

一般的意見第2号は、こうした機関の役割について、独立かつ効果的に、子どもの権利を監視（monitor）、促進（promote）、保護する（protect）ことであり（パラ7）、子どもの権利条約の遵守、実施に向けた進捗を独立して監視し、子どもの権利の尊重を確かなものにするために全力を尽くすことにあるとしている（パラ25）。

そして、その権限は、子どもの権利条約を取り入れたもので、かつ、できるだけ広く、法規で与えられている必要があるとしている（パラ8）。一般的意見第2号で例示されている活動の範囲は多岐にわたっているが（パラ19では20項目（a）～（t）を例示的に示している。）、第一に挙げられているものは、子どもの権利侵害に対する救済の提供である。子どもまたは子どもに代わる者からの苦情や申立てを取り上げ、関係者からの聴取、証拠となる関係記録へのアクセス等を内容とする調査を実施し、適切と考える場合、調整（mediation）を行うとされている（パラ13）。

6) この点について、国連・子どもの権利委員会の前委員長の太谷美紀子弁護士は、「議論の中で忘れがちになり、後回しにされ、発言権も弱く、人権侵害を受けても裁判所への申立てなど、簡単にはできない子どものために特化した活動を行う人権機関が求められるからなのです。」（前掲書・日本弁護士連合会子どもの権利委員会編6頁）とその意義について極めて平易な表現で説明している。

また、苦情または職権で子どもの権利侵害について調査するともされており（パラ 19 (a)）、さらに、子どもの権利に関わる事項について調査すること（同 (b)）、求めに応じたものであるか発意によるかを問わず、子どもの権利の促進および保護に関する事項に関して見解を表明し、勧告をし、報告を作成し、公表すること（同 (c)）を挙げており、いわゆる制度改善の機能に言及している。その対象は、子どもの権利に関わる法規定およびその運用、子どもの権利の実施状況、子どもの権利の状況等、広範に及ぶことが想定されている。

なお、職権での調査または発意による調査について、パリ原則では、「上位機関に照会せずに問題を審理する権限の行使」（パラ 3 (a)）、また、その問題について、「自ら取り上げることを決めた」（同 (iii)）といった表現を使用している点にも留意する必要がある。

なお、国内人権機関の活動のための適切な資金供与は、条約第 4 条に照らして国の義務であるとしており（パラ 11）、財政的基盤については、パリ原則においても、「活動の円滑な運営にふさわしい基盤、特に十分な財政的基盤を持つものとする」とした上で、財政基盤の目的は、「国内機構が政府から独立し、その独立に影響を及ぼすような財政的コントロールに服することのないように、国内機構が独自の職員と事務所を持つことを可能にする」としている点もあわせて理解しておく必要がある。

3. 国の子どもオンブズパーソン／コミッショナーの取組み —— アイルランドを例に

各国の国レベルの子どもオンブズパーソン／子どもコミッショナーは、それぞれにバリエーションがあり一概には説明することは出来ないが、例えば、コミッショナー・モデルが中心のヨーロッパにおいて、オンブズマン・モデルを採用して個別救済も行っているアイルランドの子どもオンブズマンを紹介しておこう⁷⁾。

7) 注 5 と同じ 科研費による調査（課題番号 19H01658）で、2022 年 10 月 3 日にアイルランド・子どもオンブズマンのナイアル・ムルドゥーン（Niall Muldoon）氏のヒアリング調査を行っており、その聴き取りに基づく。

3.1. 組織

アイルランドの子どもコミッショナーは独任制単数⁸⁾の機関であり、2002年の子どもオンブズマン法 (Ombudsman for Children Act。以下、「OCA」という。)により、2004年に、子どもオンブズマンが任命され、子どもオンブズマン事務所が開設されている。子どもオンブズマンの任命は、議会の推薦決議に基づいて大統領が行うものとされ、任期は6年である。子どもオンブズマンの任命に際して、子どもたちからの面接も行われるとのことである。2015年以降、臨床心理士のナイアル・ムルドゥーン博士 (Dr. Niall Muldoon) がこれを務めている⁹⁾。

子どもオンブズマンの下、①苦情・調査チーム (Complaints and Investigations team)、②参加・権利教育チーム (Participation and Rights Education team)、③政策・研究チーム (Policy and Research team)、④組織運営チーム (Corporate Services team)、⑤広報チーム (Communications team) の5つのチームが置かれ、全体として30余名のスタッフがチームそれぞれに携わっている。スタッフは、公募で、ソーシャルワーク、法律、教育、心理、社会政策等の専門性の高い者が採用されている。採用に当たっては、特に、子どもとのつながりが持てることが重視されている。

3.2. 個別救済

いわゆる「個別救済」は、①の苦情・調査チームが担当している。苦情申立ては、国が提供するサービス、または国に代わって提供されるサービスを対象とし、申立ては、子ども本人の他、子どもに代わって大人が行うことができる。申立てがなされた場合、まずは、当該子ども等に対して他に利用可能な方法があればそれを示し、その上で、まずは予備審査 (preliminary examination) がなされる。その中で、申立ての対象となった機関に通知がなされ、対応を促すことがあるとされている。多くの場合、これにより、解決するとされているが、当該機関の対

8) ヨーロッパ諸国では、一人のオンブズマンまたはコミッショナーを置くところが多い。こうしたあり方を独任制単数とすると、日本の自治体の相談・救済機関は、独任制複数または合議制としておかれていることが多い。

9) <https://www.oco.ie/>

応により、①子どもに悪影響を与えまたはその可能性がある、②適切な権限なしに行われた、③無関係な理由で行われた、④過失または不注意の結果である、⑤誤ったまたは不完全な情報に基づいたものである、⑥不当に差別的である、⑦望ましくない行政慣行に基づいている、⑧その他公正または健全な行政に反している場合には、調査 (investigation) が行われることになる (OCA 第9条)。調査を行うかどうかは、調査スタッフが作成した報告書に基づいて、子どもオンブズマンが決定し、調査を終了する際には、調査声明 (investigation statement) と、必要な場合には関係機関に対して勧告 (recommendation) が発せられる¹⁰⁾。

オンブズマンには、関係機関が保有している書類及び物の提出をさせる権限が与えられているが、勧告には法的拘束力はない。ただし、例えば、同じ苦情が継続して発生し、システム上の欠陥が示唆される場合や、勧告に対応してとられた措置またはとられるとされた措置が満足のいくものではないと思われる場合、子どもオンブズマンは、特別報告 (special report) として、年次報告書においてこれを示すことができるとされている (OCA 第13条第5項)。これは、制度改善を促すもので、苦情処理機能を、広範な権利保護、促進機能に結びつける重要な機能であるとされている¹¹⁾。なお、子どもオンブズマンは、苦情申立てを待つ必要はなく、正当な理由がある場合は、発意で、調査を開始することができる。

2021年の年次報告によれば、苦情の総数は2,126件で、53パーセントが教育に関すること、次いで、健康に関すること (17%)、家族支援、ケア、保護に関すること (12%) 等と続いている¹²⁾。申立ての80%が保護者からで、子ども

10) 子どもオンブズマン法第10条では、勧告の内容として、①当該措置に関連した事項についてさらに検討がなされること、②当該行為の悪影響を是正、緩和または変更するための措置または特定の措置が講じられること、③措置を講じた理由を子どもオンブズマンに伝えることが挙げられている。また、子どもオンブズマンは、勧告に対する対応を一定期間内に報告するよう求めることができるとされている。

11) Ursula Kilkelly, and Emily Logan, *Independent Human Rights Institutions for Children - Protecting and Promoting Children's Rights*, Ireland, Palgrave Macmillan, 2021, p. 88. 本書の著者の一人、Emily Loganは、現在の子どものオンブズマンのムルドゥーン氏の前任の初代子どもオンブズマンである。また、ムルドゥーン氏のヒアリング調査では、申立てに対応すること (個別救済) で、一人の子どものケースが、制度全体の改善につながっていくことについて強調されていた。ケースの中には、200人から300人の子どもの救済につながったケースもあったとされる。

12) なお、2021年は、2,126件のうち、908件がコロナ禍に関連するものであるとのこ

自身からの申立ては1%にとどまっております、子どもからの申立てが少ない点は課題であるとしていた。年次報告には、いくつかの事例が紹介されており、教育分野では、12歳のディスクレシアの女子が、教育を補助するためのノートパソコンを申請したが拒否された事例、11歳の帰国者の女子の学習機会の確保の事例、健康分野では、10ヶ月の入院していた病児の退院に関する事例などが挙げられている。報告書で取り上げられている事例という特色もあるが、運用上の制度改善を示唆する内容も含まれていることがわかる¹³⁾。

ところで、こうした苦情申立てについて、子どもオンブズマンは、「子どもオンブズマン事務所による苦情申立ての取扱いに関する手引き」(A guide to complaint handling by the Ombudsman for Children's Office)を公表している。苦情の解決は、(裁判のように)「敵対的または対立的」ではなく、「審問的で、柔軟かつ関係当事者において行われる調査手続 (inquisitorial, flexible and private process of inquiry)」であるとされ¹⁴⁾、「手引き」では、相互理解に基づく、インフォーマルな解決の支援であり、その処理については、上記のように進められるものの、法律の範囲内で、適切な手順を裁量的に導入する権限があることが強調されている¹⁵⁾。子どもオンブズマン法は、こうした調査の原則として、「当該子どもの最善の利益を考慮し、また、可能な限り、子どもの年齢および理解度を考慮し、当該子どもの希望に配慮しなければならない。」(第6条第2項)と規定しており、「手引き」ではさらに、「こどもの最善の利益」、「独立性」、「公平性」、「誠実さ」、「一貫性と柔軟性」、「比例性」、「透明性」、「アクセスしやすさと包括性」、「参加」、「専門性と結果重視」の10の原則が挙げられている¹⁶⁾。

とである。また、教育の問題のうち、いじめに関するものが10%を占めている。

13) 以上について、Ombudsman for Children's Office Annual Report 2021, "*Resilience Tested*". また、平野裕二「アイルランド子どもオンブズマン事務所：2021年の活動報告書」(<https://note.com/childrights/n/nc067608de619>)も参照されたい。

14) Ursula Kilkelly, and Emily Logan, op. cit., p. 88.

15) *Ibid.* p. 87. においても重要性が指摘されている。わが国の自治体の相談・救済機関では、「調整活動」が重要であるとされるが、ムルドゥーン氏のヒアリングでは、アイルランドでは、「調整 (mediation)」という言い方はせず、「個別的解決方法 (local resolution)」という言い方をするとされていた。

16) 平野裕二「資料：アイルランド子どもオンブズマン事務所による相談対応の手引き (2007年)」(<https://note.com/childrights/n/n38fe43e0339f>)も参照されたい。

ただし、「手引き」では、苦情及び調査は、関係当事者が「苦情について相互理解に達し、インフォーマルに解決する」ことを支援することを目的としていることから、子どもオンブズマンは、苦情処理において、「子どもの擁護者でも、苦情を受けている機関の敵対者でもない」（「手引き」7頁）としており、法律や「手引き」において示されている原則は別として、子どもオンブズマンを、子どもの権利条約の一般原則を踏まえた上での「子どもの代弁者」と位置づける日本の相談・救済機関とは若干の違いがみられる（なお、日本の場合も、苦情を受けている機関について、子どもの最善の利益を図る意味では敵対的関係にあるわけではないと概ね理解されており、子どもの意見を踏まえた上で、子どもの最善の利益を図るものという意味では、その差はわずかのものまたはニュアンスの違いであるともいえる。）。

3.3. 制度改善

アイルランドの子どもオンブズマン法では、子どもオンブズマンの重要な役割として、政府に助言、提言する機能が挙げられている（第7条第4項）¹⁷⁾。こうした役割について、子どもオンブズマン事務所では、政策担当チームが担当している。こうした制度改善を促す機能については、上述の通り、個別救済機能の延長としてこれが行われるということは重要であり¹⁸⁾、わが国の自治体の子ども相談・救済機関においても、（必ずしも十分活用されているとはいえないが）同様の機能がある。加えて、子どもオンブズマンには、発意、または政府からの要請に基づいて、子どもの権利の観点から政府に助言する役割（Advising Government）が、法律により与えられている。

この機能は、法律と政策の子どもの権利条約との調和を促進（promote）する機能であり¹⁹⁾、「この機関が、萎縮や忸怩なしに、こうした助言を提供できる方

17) 子どもオンブズマン第7条第4項は次のように規定している。「こどもオンブズマンは、発意により、また、大臣または政府の他の大臣の要請により、子どもの権利および福祉に関するあらゆる事項（立法案の実施による子どもへの影響を含む）について、当該政府の大臣に助言を与えることができる。」

18) 子どもオンブズマンのムルドゥーン氏のヒアリング調査では、申立てに対応すること（個別救済）で、一人の子どものケースが、制度全体の改善につながっていくことについて強調されていた。注11参照。

法で設置され、これが真剣に受け止められるための必要な完全性と地位を備えていること」、つまり一般的意見第2号で示されている独立性が重要であるとされている。そして、「あらゆる子どもを含んでいること、そして、常に子どもの最善の利益の下で活動をする、そして、機関の設立、組織、活動において子どもを関与させつつ、適切に子どもを参加させ、子どもに意見を求めながら、子どもに直接耳を傾けることは決定的に重要である。」とし、その意味で、「子どものための人権機関が提供する助言と指導は、条約に根ざしたものであると同時に、子ども自身の見解、経験、視点に基づくものである。」とされている。また、子どもの権利の状況について、直接、独立して、一般市民や議会に報告する権利の重要性も指摘されている²⁰⁾。

アイルランドの場合、助言の対象は、「子どもの権利および福祉に関するあらゆる事項」とされており、立法案が法律として実施された場合の子どもへの影響も含んでいる（OCA 第7条第4項括弧書き）。実効性を高めるためには、法律案の起草の早い段階で助言の要請がなされる必要があるとの指摘が子どもオンブズマンからなされており（2010年年度報告書）、すでに制定されている法律および行われている政策の運用についての一般的なモニタリングと検証の他、より早い段階での子どもオンブズマンの関わりが予定されている。上述の通り、発意または政府の要請に基づいて助言はなされるが、子どもオンブズマンの指摘を受けて、助言が求められることもある。いずれにせよ、「発意」と「要請」の2つがあることが重要であるとされている。

なお、最近の戦略的な優先事項としては、子どものメンタルヘルスの問題、障害のある子どもの問題、教育に対する権利の問題が挙げられている。また、子ども権利の促進という点では、国連・子どもの権利委員会へのオルタナティブレポートの作成、国連人権理事会の普遍的定期審査に、子どもの権利についてのレポートを提出するなどの活動も行っている。

19) この機能について、子どもの権利の促進の機能として理解されており、アイルランドでも、「子どもの権利と福祉の促進 (Function to promote rights and welfare of children)」として位置づけられている。自治体の子どもの相談・救済機関の機能区分に従い（前掲書・日本弁護士連合会子どもの権利委員会編 104-107頁）、「制度改善の機能」と位置づけてある。

20) Ursula Kilkelly, and Emily Logan, op. cit., p. 66

3.4. 子どもの権利の普及・啓発

広い意味では、子どもの権利の促進に当たるが、子どもの権利の普及・啓発 (Dissemination and Raising Awareness) は、子どもオンブズマンの重要な役割である (OCA 第7条第1項)。子どもオンブズマン事務所で、このうちの広報を担っているのがコミュニケーション・チーム、さらに普及・啓発を担っているのが参加・教育チームである。普及・啓発の機能において、子どもに関することについて子どもの意見が表明され、聴かれるようにすること、子どもの権利の重要性に関する理解と啓発を促進すること、メディアと緊密に連携し、この分野での研究・教育活動を実施または後押しをすること、政府、公的機関、市民に子どもの権利条約を普及することなどが重要であるとされる²¹⁾。

子どもオンブズマンにおけるこの分野の活動は、子どもオンブズマンの活動の中心的な柱であり、子どもとの直接的な関わりと参加によって行われ²²⁾、若者議会 (Dáil na nÓg)、子ども議会 (Dáil na bPáistí)、地方政府レベルの若者評議会 (Comhairle na nÓg)、同子ども評議会 (Comhairle na bPáistí) の子どもとの協議も積極的になされている。また、子どもオンブズマンが子どもから意見をもろうしくみとしてユース・アドヴァイザリー・パネルを設けている。

子どもオンブズマンは、日常的には、乳幼児から高校生世代までを含む各ワークショップを1週間に3回は実施する他、例えば、ホームレス、いじめなど、テーマを設けて、権利侵害を受けている子どもやその経験のある子どもとのフォーカス・グループ・ディスカッションやインタビューも行っている。また、アウトリーチの活動として、苦情・調査チームと連携して、少年司法、難民申請、施設環境にある子どもなど、子どもたちが十分権利を知らされていない可能性のあ

21) *Ibid.*, p. 47.

22) *Ibid.*, p. 49. アイルランドにおける子ども参加については、平野裕二が詳しく紹介している。平野裕二「アイルランド「子ども・若者参加戦略」」(<https://note.com/childrights/n/n5d497a6b42b0>)、同「アイルランド「意思決定への子ども・若者参加に関する国家枠組み」概要(1)」(<https://note.com/childrights/n/nfcb818cbd61c>)、同(2) (<https://note.com/childrights/n/n6f23a2778064>)。また、内閣官房子ども家庭庁設立準備室「こども政策決定過程におけるこどもの意見反映プロセスの在り方に関する検討委員会」の第3回会合(2022年12月16日)に提出された資料(資料2-1「諸外国の取組の収集 調査対象国の取組」株式会社 NTT データ経営研究所)がある。

る場所、子どもが権利侵害を受けている可能性のある場所を訪問し、子どもの権利についての啓発を行う等の活動も行っている。さらに、子どもオンブズマンは、精神科医、看護師、心理士、ソーシャルワーカー、教員など将来専門家として関わることになる学生に向けて講義なども行うなどの活動も行っているとのことである。

また、ユース・アドヴァイザリー・パネルの子どもとの協議では、政策提言を行う際のテーマの選定にあたり子どもからさまざまな提案を受けるほか、パネルが中心となって行っている国連・子どもの権利委員会のアイルランドの定期審査に向けて提出する子どものレポートの作成にも関与し、2022年9月には、“Pieces of Us - A Children’s Report to the UN Committee on the Rights of the Child”というタイトルのレポートを子どもオンブズマン事務所がパネルと協働して作成している。

ツイッター（現X）、フェイスブック、インスタグラムなどSNSを利用した広報活動、テレビやラジオなどを通じた広報活動も積極的に行っており、障害のある子ども等を対象としたBeyond Limitsというイベントや子どもの声を広く聴くChild Talksという子ども参加のイベントも多く催している。

4. 自治体の子どもの相談・救済機関

4.1. 自治体子どもの相談・救済機関の広がり

日本では、2022年のこども基本法において国レベルでの子どもコミッショナーの設置が見送られたが、他方で、すでに、1998年に制定された兵庫県川西市の子どもの人権オンブズパーソン条例をはじめとして、自治体レベルで、条例に基づく子どもの相談・救済機関の設置が増えてきている。国連・子どもの権利委員会の第2回の総括所見（2004年）では、自治体の相談・救済機関の設置について、3つの自治体（川西市、川崎市、埼玉県）が地方オンブズマンを設置したとし（第2回総括所見パラ14）、第3回の総括所見（2010年）では5つの自治体で（第3回総括所見パラ17）、そして、今回、第4回・第5回の総括所見では33の自治体で設置されたことに言及がなされている（パラ12）。そして、2022年10月現在で40を超える自治体で、こうした機関が設置されている²³⁾。

なお、名称としては、子どもの人権オンブズパーソン、子どもオンブズマンの他、子どもの権利擁護委員、子どもの権利救済委員などといった名称が多い（本稿では、総称として、「子どもの相談・救済機関」という。）²⁴⁾。

4.2. 自治体子どもの相談・救済機関の特徴

わが国の自治体子どもの相談・救済機関の機能について、いろいろな分類が可能であると思われるが、筆者は、一応、上記で示したように、「個別救済」、「制度改善」、「子どもの権利の普及・啓発」の3つに区分をしている。

例えば、そのさきがけとなった川西市の子どもの人権オンブズパーソン条例をみると、子どもの人権オンブズパーソンの権限として、①子どもの人権侵害の救済に関すること、②子どもの人権の擁護及び人権侵害の防止に関すること、③その他子どもの人権の擁護のため必要な制度の改善等の提言に関することがあげられている（第6条）。実際の活動においては、②については、子どもの人権の擁護という点で、①と同様に個別的救済に至る場合もあれば、人権侵害防止の予防活動として情報発信をする活動（ネットワーク活動）も含まれており多岐に及ぶが、大きく分けて、②の人権の擁護に関する活動を含めた①の「個別救済」と③の「制度改善」の2つが重要な職務と位置づけられている²⁵⁾。ただし、これらの活動は関連して行われるものと考えられており、特に、③の制度改善は、独自に入手した情報に基づく自己発意のルートは排除されていないものの、①等の個別救済の申立て等に伴う調査の結果としてなされることが期待されている。

川西市の条例は、その後、子ども相談・救済機関を設置した自治体において、何らかの形で参照されており、その意味で、わが国の自治体子どもの相談・救済機関は、「個別救済」に軸足を置いた、（その名称はいろいろであるとしても）文字通り、相談・救済機関の実質を持った仕組みとして広がってきている。その意

23) 設置時自体や正式名称等の具体的情報は、参照、子どもの権利条約総合研究所「子ども条例に基づく子どもの相談・救済機関（公的第三者機関）一覧」<http://npocrc.org/data>

24) 野村武司「わが国における子どもオンブズパーソン制度の現状と課題」教育法学会年報第50号『教育人権保障の到達点と課題』（2021年、有斐閣）100頁。

25) 吉永省三『子どものエンパワメントと子どもオンブズパーソン』（明石書店、2003年）206頁、桜井智恵子『子どもの声を社会へ』（岩波新書、2012年）12-13頁。

味で、上記の区分からすると「オンブズマン・モデル」であり、近年では、「個別救済」に加えて、発意または申立てに基づく「制度改善」の機能の重要性は意識されてきており、さらに、相談・救済機関の広報活動を越えた「子どもの権利の普及・啓発」の重要性もまた意識され、その実質を備えたものとなっている。具体的な活動の紹介は、日本弁護士連合会子どもの権利委員会編『子どもコミッションナーはなぜ必要か・子どものSOSに応える人権機関』（2023年、明石書店）113-146頁で紹介されているので、その解題となる99-111頁（筆者執筆）とともに参照されたい。

4.3. 自治体子どもの相談・救済機関のしくみ・オンブズワーク

自治体子どもの相談・救済機関は、設置主体である自治体及びこれを根拠づける条例ごとにその仕組みに違いがあるが、典型的な仕組みとしていうと概ね次のようになる。

4.3.1. 子どもの専門家による独任制複数のしくみである

名称としてはさまざまであることは上述のとおりであるが、委員構成は、自治体規模により、概ね3名程度の複数の委員が選任されており、ただし、形態としては合議制の委員会というよりは、独任制複数の委員の形をとっているところが多い。これは、相談に対して即応し、迅速に対応するために委員一人で、いわば独立に動くことができるよう配慮したものであると考えてよい。ただし、実際の運用では、スタッフを含んだ「委員会議」を開催し、重要な案件については協議し、例えば連名で意見を発するなど、複数制の利点を活かした運用もなされている。

なお、複数いる委員は、多職種で構成されることが多い。それは、「この仕組みが想定する子どもの問題を包括的にカバーできる単一の職種は実はない」ということが意識されてよい。つまり、通例、弁護士（法律）、公認心理師または臨床心理士（心理）、ソーシャルワーカー（福祉）、教育などの専門家がこれに当たるが、これらの専門家は子どもに関わる専門家であることに違いはないが、ここに寄せられる問題について、実際は、一つの職種で全てをカバーできない。したがって、「専門性は活かしつつも、それぞれがそれぞれにできないところを補う

関係」の必要性から採られているものであるといえる。なお、教育分野については、子どもの相談・救済機関が扱う問題の多くが学校の問題となることが想定され、現職の教員、元教員は、(教育現場を知悉していることは理解しつつ)少なくとも子どもから見て第三者性に欠ける(とみえる)ことから委員に当てないところが多い。

4.3.2. 子ども相談室などの調査・相談スタッフのいる窓口を持っている

子どもの相談・救済機関には、その窓口として「相談室」(子どもに親しみを持ってもらうために愛称をつける工夫もなされている。ここでは、「相談室」と総称しておく。)が置かれている。相談室には、子ども相談・救済機関の職責として、相談に応じ、子どもの権利侵害等を調査することに鑑み、「調査・相談スタッフ」が配置され、子どもがアクセスしやすいように、開室時間はさまざまであるが、常時開室する体制をとっているところが多い。

調査・相談スタッフも、委員と同様、多職種であることが多い。子どもから相談を受けるスキルとともに、ソーシャルワーク・スキルが必要な場合があることもあり、心理職、ソーシャルワーカー等が配置されることが多い。いずれにせよ、委員同様、特定の専門職が全てをカバーすることができないことが多職種を配置する理由である。ただし、相談室の役割は、個別救済にかかる相談およびそれに対応するための調査にとどまらず、制度改善のための調査、さらに、子どもの権利の普及・啓発のためのワークショップ等の企画や実施までも含みかなり広範な職務を担うことになる。これらを、個別救済に軸足を置いた組織体制で行うという意味では、調査・相談スタッフに負担を負わせることになる。その意味では、相談室担当の事務職員が普及・啓発の企画を補助的に担うなどの工夫があってもよい。

4.3.3. 子どもの相談・救済機関とオンブズワーク

子どもの相談・救済機関の手法を、総じてオンブズワークという言い方で表すことがある²⁶⁾。「子どもの話をよく聴き、子どもの解決イメージを大切に、

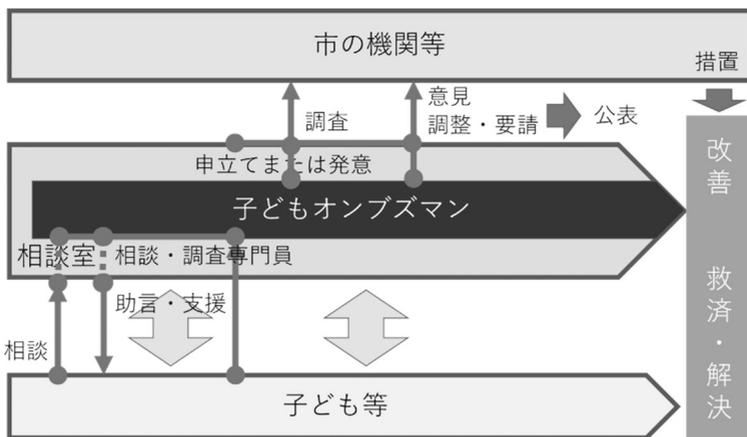
26) 荒牧重人・吉永省三・吉田恒雄、半田勝久『子ども支援の相談・救済』(2008年、日本評論社)32-34頁(森澤範子執筆)。また、木全和巳『子どもの権利とオンブズ

子どもの権利保障と独立した監視機関

子どもオンブズワークのイメージ



子どもの相談・救済機関のしくみ



子どもの代弁者として子どもの思い、考え、意見を伝え、子どもを問題解決の主人公としてエンパワメントしながら、子どもがこれならできると思える方法で、子どもの最善の利益を図る」、そうした「やり方」をオンブズワークと呼んでいる。

オンブズワークは、個別救済の中では、制度上、相談から問題の解決（救済）に至る一連の過程の中で行われる活動の基本となるものである。しくみとしては、最後、勧告に相当する「要請」や、制度改善の「意見表明」などが用意され、これらが「公表」されるとともに、とられた「措置」に対する「改善報告」などが

ーク』（2017年、かがわ出版）、特に34頁。吉永省三『子どものエンパワメントと子どもオンブズパーソン』（2003年、明石書店）、桜井智恵子『子どもの声を社会へー子どもオンブズの挑戦』（2012年、岩波新書）等もあわせて参照されたい。

規定されている例もある。ただし、子どもの思い、考え、意見を伝え、その対応を働きかけられる「調整」や「改善」が有効な方法であると考えられており、こうした活動はわが国の子どものためのオンブズワークの特徴ともなっている²⁷⁾。

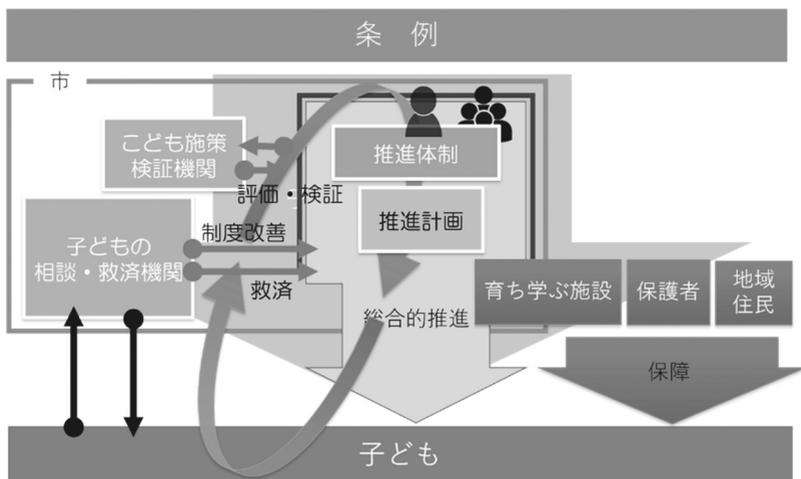
4.3.4. 子どもにやさしい自治体と子どもの相談・救済機関の位置づけ

こうした子どもの相談・救済機関が、自治体の他の相談機関とどう違うのかということとはしばしば問題とされる。確かに、自治体が設置しているものに限らず、地域には子どものための相談機関、特に、教育、心理、発達、子育て、法律など専門的な相談機関がたくさんある。例えば、法律相談を例にとってみると、相談者は、「訴えたい」とまで言わないにしても、何か責任を追及したいとして相談に来ることが多い。話を聴くと、主訴は違うところにあることも多いのに気づかされる。では、なぜ、「訴えたい」と言って相談に来るのだろうか。それは、そのように相談しないと、法律相談では相手にされないからにほかならない。少なくとも、相談者はそう思っている。つまり、多々ある専門相談は、社会的資源として、とても重要であることは言うまでもないが、「〇〇相談」という看板を掲げることで、いつの間にか相談者に、「何の問題か」について整理することを求めていることになる。しかし、子どもが抱える問題はたいていの場合、相談者自身、何の問題かわからないということが多い。これに対して、子どもの相談・救済機関は、何の問題かわからないが、そんな子どもの「くるしい」「つらい」「なにかへんだ」といった気持ちを受け止めた上で、相談・救済機関が問題を整理しながら、子どもが「これならできる」と思える解決イメージ・方法で、具体的に改善・解決を図るというものである。その意味で、他の相談機関とは明らかに一線を画す機関であるといえる。

また、子どもの相談・救済機関は、自治体の子どもの権利保障の仕組みの中の一つであることも理解しておく必要がある。2022年に制定されたこども基本法において、自治体は、こども基本法で定める基本理念にのっとり、こども施策を策定し及び実施する責務を有している（こども基本法第5条）。こども施策の多

27) 桜井・前掲書 26-27 頁、52-68 頁。

子どもの権利を保障する自治体のイメージ



くが、国の法律で定められる一方、具体的権限が自治体（特に、市区町村）に与えられている中、自治体は、法律ごとに定められた権限、事業等を、総合的かつ包括的にかつ統一的に、子どもに届くようにしなければならない。国のレベルではこども家庭庁がその司令塔を担うとされているが、現にこれを実施するのは自治体であり、自治体での工夫こそが今後求められることになる。自治体は、法律ごとに散在している権限を総合し、これと自治体独自のこども施策を含めてシームレスにこれらを統合して施策を総合的に推進するとともに、これが子どもに届いているかどうかを評価・検証し、さらにそれを子どもの現場で生じていることからのフィードバックを取り込む形で推進していかなければならない。こうした子どもの権利を総合的に保障する自治体のあり方を「子どもにやさしい自治体」ということがあるが、子どもの相談・救済機関は制度改善を促す機関として重要な位置にあることは意識されてよい。そして、これらは、自治体の“しくみ”である以上、条例、すなわち、子どもの権利条例（子ども条例）で整えられることが最もふさわしく、また不可欠でもある。

4.4. 子どもの相談・救済機関の課題

国連・子どもの権利委員会のわが国に対する第4・5回の総括所見（2019年）で、日本の自治体の相談・救済機関について、「これらの機関は財政面および人事面の独立性ならびに救済機構を欠いているとされる。」（パラ12）として、その改善について勧告がなされている。

財政面でいうと、予算に限界があることは承知しているが、少なすぎる予算は、この総括所見での指摘も踏まえて改善が必要である。子どもの相談・救済機関の委員は、非常勤の特別職公務員ということになる。ここでいう非常勤制は、「(人望と識見を有する) 民間人がそのままの身分でその職につく」(したがって、その専門性を活かす) ことを意味している²⁸⁾。こうした子どもの相談・救済機関の予算は、月給制を採っている自治体もあるが、ほとんどは日給制であることが多い。何時間働いても一日の金額が変わらないのはともかくとしても、回数に制限が加わってくることになると、職務を十分に遂行できなくなり、ひいては独立性を揺るがしかねない。また、活動の要ともいえる委員を補助するいわゆる調査・相談スタッフが配置されていない自治体もあり、また配置されている自治体でも会計年度職員として雇用されることが多く、報酬も低く身分も不安定である点も問題点として指摘できる。

次に、組織の問題である。あまり指摘されることはないが、子どもの相談・救済機関を支える事務局の問題である。大きく分けて2つのタイプがあるとみられる。一つは、どこの部署にも属さない部と同列の「子どもの相談・救済機関事務局」が置かれているタイプ、もう一つが、既存の〇〇部〇〇課の下に事務局が置かれているタイプである。後者の場合、〇〇課の中に「子どもの相談・救済機関事務局」が置かれている場合もあるが、さらに〇〇係が担当をするという形のものもある。子どもの相談・救済機関の独立性の確保という点では、前者のものがふさわしく、川崎市、国立市に例がみられる。後者の〇〇部〇〇課の下に置かれた事務局の場合、この部署が子どもの相談・救済機関の勧告や意見表明の対象になる可能性があることは容易に想定できるが²⁹⁾、さらに、そこに配置された職

28) 兼子仁『地方自治法』(岩波新書、1984年) 76-77頁。

29) なお、多くの自治体で他の子ども関係の事務または事業を担う「子育て支援課」といった福祉系の部署が担っているのに対して、自治体によっては、人権推進課といった

員は、子どもの相談・救済機関からの指示系統のとは別の、〇〇部長、〇〇課長を上司とする指示系統を持つことになる点にも留意する必要がある。二つの指示系統の見解が異なるとき、公務員たる職員はどうしても後者を優先する傾向にあり、かかる意味で子どもの相談・救済機関の独立性が揺らぐことになる。その点、一つの指示系統しか持たない子どもの相談・救済機関事務局の場合、そうした問題は基本的には生じない。子どもの相談・救済機関は、「裸の王様」であってはならず、身分を保障された調査専門員、独立の事務局に支えられて初めてその職責を全うできるのであって、独立した事務局の確立は一つの課題である。

こうしたことを、こども基本法下の自治体の責務として、国連・子どもの権利委員会の勧告を真摯に受け止め解決していく必要がある。

5. 国のこどもコミッショナー³⁰⁾はどうあるべきか

5.1. 国にこどもコミッショナーは必要ないのか？

こども基本法で、こどもコミッショナーが今後の課題として先送りされて以降、「国にこどもコミッショナーが必要である」との雰囲気は必ずしも醸成されているとはいえない。逆に、明確に反対する意見が明確に主張されているわけではないが、おそらく二つの反対論または慎重論があると思われる。一つが、自治体の

人権関連部署におかれている場合があり（川西市）、置かれている部署によってもここでの指摘の意味は異なる。

30) なお、筆者は、本稿において、法律名及び法令用語を除いて、18歳未満の者について、「こども」ではなく、「子ども」の表記を使用している。それは、こども基本法が、「こども」を、年齢ではなく「心身の発達途の過程にある者」と定義して、18歳以上の「若者」を含む概念として使用していることから、「こども」は「(18歳未満の)子ども」と「(それ以上の)若者」を含む概念と解釈した方が論理的に整合すると考えているからである。本章で、「こどもコミッショナー」として「(子ども)ではなく)こども」を使用しているのは、「若者」を含むこども基本法の仕組みとして述べるからに他ならない。ただし、こども基本法第9条に基づく「こども大綱」(2023年12月22日)では、かかる定義にかかわらず、「こども」から「若者」を除き、「こども・若者」という表現を使用している。また、「こども」に「若者」を含めることの問題については、別稿において論じたのでそれを参照されたい。参照、拙稿「子ども政策と若者政策の連続性と固有性—こども基本法と子ども・若者育成支援推進法」宮本みち子編著『若者の権利と若者政策』第10章(明石書店、2023年)197頁以下。

子どもの相談・救済機関が増えてきている現状において、自治体でこれが設置されれば、国には必ず必要なものではないというもの、二つめが、国に、こども施策を評価・検証する仕組みが設けられれば、こどもコミッショナーは必要ないというものである。

前者は、わが国のこども施策の法体系を全く見誤った見解である³¹⁾。こども施策に限ったことではないが、わが国のこども施策は、そのほとんどが国の法律で根拠づけられる一方、具体的権限は、自治体、中でも市区町村長に与えられている。したがって、矛盾（権利侵害）は、実際に権限を行使し、または法律に基づく事務事業を展開する自治体の現場で生じる。もちろん、それがもつぱら自治体の法律の運用にかかる問題であれば、地方自治的に解決できるが、たいていの場合、その原因をたどっていくと、法律を所管する省庁が制定する基準、政省令・規則、さらに法律そのものにたどり着くことになる。その意味で、矛盾（権利侵害）が顕在化する自治体において、相談・救済の仕組みが整えられることには合理性がある一方で、こうした法体系を踏まえて、一自治体で起こっていることは他の自治体でも生じうることであり、国での制度改善がなされない限り根本的な解決にならないということは、明確に意識する必要がある。これまで、自治体の子どもの相談・救済機関はかなり無理をして子どもの救済に努めているのであり、その意味で、国の法律、基準や政省令・規則を含む政府の政策決定に対して制度改善を促す国のこどもコミッショナーの仕組みは絶対的に必要である。

後者の問題であるが、こども施策全般を俯瞰してこれらを子どもの権利保障の観点から評価・検証することはもちろん重要である。自治体においても、川崎市、中野区などで、それぞれ条例で設置された子どもの権利委員会がこれを担い、豊島区では、青少年問題協議会が子どもの権利条例の制定に応じて所掌範囲を替え

31) 例えば、筆者も出席したこども基本法等が審議された第208回通常国会・衆議院内閣委員会（2022年4月28日）の参考人質疑において、政府のこども政策の推進に係る有識者会議の構成員でもある古賀正義氏（中央大学）は、「国のこどもコミッショナーは必要か」の質問に応え、同有識者会議において、国に関わるところで、子どものコミッショナーの議論が進まなかったこと、教育現場ではステークホルダーがたくさんいるとした上で、「今のような、地域レベルでやっていくということがまず優先される」と述べている。https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku_u/000220820220428023.htm

て、こども施策に関わる計画と関連付けて、こうした評価・検証を行っている。これらは、こども施策のモニタリングであり、それ自体、子どもの権利保障にとっても不可欠な仕組みとあってよい。この意味での評価・検証を、こどもコミッショナーが担う（反対論からの言い方をすると、逆に、こどもコミッショナーとは異なるこうした役割を持った機関が担う）ことはありうることである。これによって行われる評価・検証は、こども基本法でいうと、こども大綱にフィードバックされる PDCA サイクルの一環の仕組みであり、その範囲は、こども施策全部であり、こども基本法でいえば、第 17 条で設置されているこども政策推進会議が担う可能性もある。しかし、こどもコミッショナーの活動は、アイルランドの例を見れば明らかであるが、これにとどまるものではない。こどもコミッショナーは、政府からの諮問を受けて活動をする場合もあるが、独立して、自らの判断でテーマを選択、決定し、制度改善を促すところに意義があることも意識されるべきである³²⁾。

いずれにせよ、こどもコミッショナーは、国に設けられる仕組みとして不可欠なものであり、国連・子どもの権利委員会の一般的意見第 2 号、日本に対する総括所見を踏まえると、こども基本法の制定と間を置かずに設置されるべきものである。

5.2. 国のこどもコミッショナーはどのようなものとして設置されるべきか

5.2.1. 自治体にオンブズマン・モデル、国にはコミッショナー・モデル

わが国で、国に子どもコミッショナーが設置される場合、どのようなものになる（べき）であろうか。まず、Independent monitoring の仕組みとして、オンブズマン・モデルとコミッショナー・モデルがあることは上述した。わが国の子ども施策の法体系では、子ども施策のほとんどが国の法律で定められる一方で、その権限は自治体の長にあることもすでに述べたところである。こうしたことを踏まえると、子ども施策の実施に伴う矛盾（権利侵害）は、ある意味、常に自治体レベルで生じることとなる。自治体で子どもの相談・救済機関が増えてきてい

32) 上述の通り、パリ原則では、職権での調査または発意による調査について、「上位機関に照会せずに問題を審理する権限の行使」（パラ 3 (a)）、「自ら取り上げることを決める」（同 (iii)）を重要な要素にしていることにも留意する必要がある。

る背景には、自治体が常に子どもの権利保障の最前線（現場）であるというこうした事情が反映しているものとみられ、自治体に、個別救済に軸足を置いたオンブズマン・モデルのこうした機関が置かれることは好ましいことである。しかし、他方で、こうした矛盾（権利侵害）が生じる原因が、国の法律や、政省令・規則、事務事業を実施するための国の基準にあるということになると、一自治体の対応では手に負えないものであったり、仮に対症療法的解決ができたとしても、他の自治体で同様の問題が生じたりする可能性は常に残ることになる。その意味で、国で、こうした自治体の子どもの相談・救済機関の問題提起を受け止めるしくみを整えた上で、国の問題として、国の機関が改善を促す仕組みが必要となってくる。その意味で、国には、少なくとも制度改善を促すコミッショナー・モデルの機関が必要だということになる。国にオンブズマン・モデルの機関が設置されるのであれば、それは歓迎されるべきことであるが、自治体にオンブズマン・モデル、国にコミッショナー・モデルというのはわが国のこども施策の法体系を前提にすると一つのスタイルであるということが出来る。

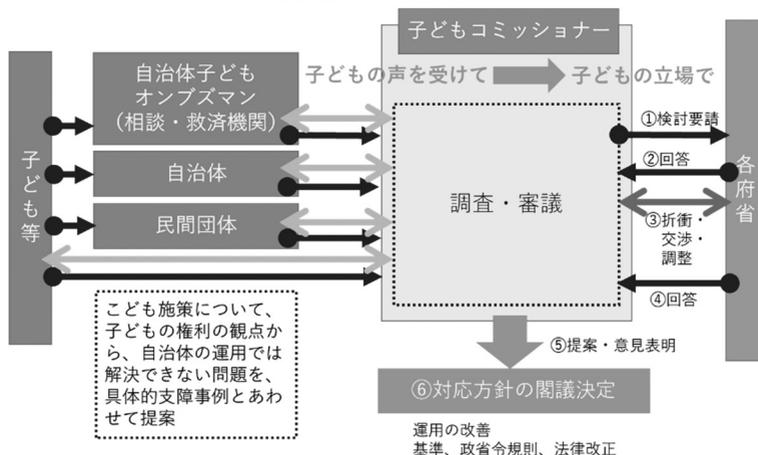
5.2.2. 「子どもの声」を、「子どもの立場」で実現する

こどもコミッショナーの役割は、子どもの思い・考え・意見を代弁するとともに、子どもの権利がどのような状況にあるかを監視し、子どもの最善の利益の観点から、子どもの権利を保護し、促進することにある。そのためどのような機能を持ち、権限を持つべきかについては、すでに、別に述べたので³³⁾、これを参照頂くとして、中心的な役割となる制度改善の機能を中心に、こどもコミッショナーのイメージを描いておきたい。

まず、現在、国に、「自治体の声」を、「地方自治の立場」で実現する仕組みがあるということを知ってもらいたい。地方分権改革における「提案募集方式」である。わが国の地方分権改革は、1993年の衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」以降、法律の制定、改正を積み重ねながら進められてきている。2014年、第4次地方分権一括法で、一通り改革を行った後は、地方に対する権限移譲及び規制緩和に係る改革提案を地方公共団体等から募る「提案募集方式」を導

33) 日本弁護士連合会子どもの権利委員会編『子どもコミッショナーはなぜ必要か・子どものSOSに応える人権機関』（2023年、明石書店）41-44頁

こどもコミッショナーの制度改善のイメージ



入している。簡単に言うと、自治体が、日頃行っている事務事業が、国の規制等によって自治体の創意を阻害しているという場合に、具体的な支障事例を挙げて、内閣府に置かれた地方分権改革有識者会議の提案募集部会に、改善の要望を提案するものである。同部会は、行政法、行政学の有識者で構成されており、自治体の提案を受けて、地方自治を実現する立場で、各省庁と折衝、交渉、調整を重ね、最終的には、政府の対応方針（閣議決定）に盛り込み、運用の改善、基準、政省令・規則、さらには法律の改正を行うという仕組みである。つまり、国に置かれた仕組みでありながら、「自治体の声」を受けて、「自治体の立場」で地方分権を実現するというものである。

地方分権の仕組みであり、子どもの権利とは一見、関係なさそうに見えるが、「〇〇の声」をうけて、「〇〇の立場」で実現するしくみは、子どもの権利保障の場でも応用可能な仕組みである。もちろん、こうした仕組みを構想するにあたっては、国連・子どもの権利委員会の一般的意見2号、パリ原則を踏まえる必要がある。また、「子どもの声」を受け点で、組織だった自治体の提案のように簡単にいくわけではないが、子どもに関わるステークホルダーが多様にあることを踏まえ、こどもコミッショナーの仕組みに応用することが可能である。特に、オンブズマン・モデルの自治体の子どもの相談・救済機関や民間団体の提案に基

づく連携は意識されてよく、子どもの声を多様なルートで受け、これを調査審議した上で、関係省庁と折衝、交渉、調整をし、最終的には、対応方針を閣議決定し、子どもの権利の保障を阻害している国の事業の運用の改善、基準、政省令・規則、法律の改正に繋げていく、そうした仕組みは構想されてよい。

もちろん、こうしたしくみを構想するに当たっては、国連・子どもの権利委員会の一般的意見第2号、パリ原則を踏まえたこともコミッショナーの独立性を、権限、職員・スタッフ体制を含む十分な組織基盤、財政基盤とともに整えることは必須である。

[本稿は、JSPS 科研賞 JP19H01658 による成果である。]