自治体における子どもの権利条例と
子どもの権利救済制度に関する調査報告書

～子どもが安心して声をあげられる・相談できる環境づくりにむけて～

公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

2025 年４月

目次

１．はじめに 3

２．子どもの最善の利益 4

３．子どもの意見を聴かれる権利 5

４．こども基本法 8

５．子どもの権利条例 9

６．自治体における子どもの権利救済制度 14

７．おわりに 25

監修者コメント 27

謝辞 28

１．はじめに

日本が子どもの権利条約を批准してから 30 年が経過しました。この間、国のレベルにおける子育て支援策の進展にもかかわらず、日本に暮らす子どもの 9 人に 1 人は相対的貧困の状態にあるとされ、児童相談所での虐待相談対応件数は増加の一途をたどり、子どもの自殺死亡率の増加にも歯止めがかからないなど、子どもをめぐる環境の厳しさは年々深刻さを増しているようにみえます。先進 38 ヶ国中、日本の子どもの身体的健康は 1 位でありながら、精神的幸福度は 37 位であるというユニセフ・イノチェンティ研究所が 2020 年に発表した結果[1]も、日本の子どもが置かれている状況を反映していると言えるでしょう。

このような現状に変化をもたらすものとして期待されているのが、2023 年 4 月に誕生したこども基本法とこども家庭庁です。こども基本法は子どもの権利条約の精神にのっとり、子どもの権利の擁護が図られるように子ども施策を全体的に方向づける国内で初めての包括的な法律であり、こども家庭庁は子ども施策の司令塔としての役割を与えられています。また、「子ども施策の現場」としての自治体も、これまで個別の法律に応じて行ってきた子ども施策を、こども基本法の基本理念および同法において自治体に与えられた責務に従って、それぞれの区域内における子どもの状況に応じて実施していく必要があります。

私たちセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンでは、自治体における子ども施策がどのように展開され、どのようなところに課題があるのかについての情報共有や情報交換を行うことを目的として、2023 年からこれまで数回にわたり、子ども施策の最前線に立つ自治体職員・地方議員との勉強会を開催してきました。その中で、特に子ども参加に関しては、「自治体職員の子どもの権利に関する理解や、子ども参加に関する知見が不足している」、「施策を推進するための予算・人材が足りていない」、「庁内外の関係者との連携がうまくいかない」などの声が多く聞かれました。また、「他の自治体の取り組みを広く知りたい」という要望も出されました。

私たちはこれらの声を受け、自治体の子ども施策をより子どもの権利を基盤としたものとするためには、そのための制度が子どもの権利に関する条例に基づいて整備されることが重要であると考え、特に子どもの代弁者としてのオンブズパーソン（自治体によって子どもの人権オンブズパーソン、子どもオンブズマン、子どもの権利擁護委員、子どもの権利救済委員など呼び方は様々ですが、ここでは総称として「子どもオンブズパーソン」という用語を使います）をはじめとした子どもの権利救済制度について、関係者に対するヒアリング、文献、公開資料などを通じた調査を行ってきました。この報告書は、その調査結果を自治体職員・議員、市民団体などの子ども施策に何らかのかかわりをもつ方々や、この分野に関心のある市民の皆さんと共有するためにとりまとめたものです。

この報告書では、まず子ども「参加」の考え方を理解するための鍵となる、「子どもの最善の利益」と「子どもの意見を聴かれる権利」という子どもの権利条約の中の概念について紹介をします。続いて、こども基本法の中で自治体の責務や子ども参加にかかる義務がどのように書かれているかをみた後に、子どもの権利に関する条例とは何か、いくつかの自治体における制定過程や、その下での子ども施策や検証において子どもの最善の利益や子ども参加はどのように確保されてきたかを概観します。次に子どもの権利救済制度、なかでも子どもオンブズパーソンの仕組みや活動を、いくつかの事例をもとに、それらがどのように子ども参加や子どもの最善の利益の概念に対応しているかという観点から報告します。

[1] ユニセフ・イノチェンティ研究所『イノチェンティ レポートカード 16 子どもたちに影響する世界―先進国の子どもの幸福を形作るものは何か』（日本語版 2021 年）（https://www.unicef.or.jp/library/pdf/labo_rc16j.pdf）

２．子どもの最善の利益

子どもの権利条約第３条１項は、「子どもに関するすべての措置をとるにあたっては、子どもの最善の利益が主として考慮されるものとする」と規定しています。これは子どもの意見を聴かれる権利とならんで、子どもの権利条約の基本的価値の一つを表現する条項とされています[2]。

子どもに「関する（concerning）」すべての措置とは、子どもに直接的または間接的に「影響を及ぼす（affect）」すべての決定や行動のことを意味しています[3]。このように広く解釈することによって、同条約が第 12 条において自らに「影響を及ぼす（affecting）」すべての事項について意見を聴かれる権利を子どもに保障していることとの、整合性が確保されます[4]。子どもに直接的な影響を及ぼす措置の中には、例えば、子どもの一時保護、特別な医療手続き、教育、しつけなどが含まれます。また、子どもに間接的に影響を及ぼす措置の中には、例えば、保護者に対する難民の地位の付与決定、租税や社会保障、予算配分など一般的な経済政策に関する決定などが含まれます。

子どもは一般的に、家族、学校、その他の社会制度における権力構造の中で従属的な立場に置かれ、不完全な主体（incomplete agency）とみなされてきました[5]。子どもの権利条約第３条１項で規定される「子どもの最善の利益」は、こうした子どもの主体性への軽視に対処するための条項として解釈される必要があります。子どもの権利条約の締約国による実施状況を定期的に審査することを主な目的として設立された国連子どもの権利委員会（以下、子どもの権利委員会といいます）は、子どもの最善の利益は、子どもの権利条約に規定されたすべての権利の完全かつ実効的な保障および子どもの全体的な発達の両方を確実なものとする概念だと述べています[6]。大人が良かれと思い、子どもの意見を尊重せずに、一方的に子どもに関する決定を行うことで、条約に規定される子どもの権利を侵害することは許されません。

他方で、子どもの最善の利益の原則は、子どもに関するすべての措置において必ずしも唯一の決定的な考慮事項でなくてはならないというわけではありません。子どもの最善の利益に必ずしも合致しない（その他の利益が優先的に考慮された結果としての）決定であっても、それが子どもに及ぼす影響の評価を行う中で、①何が子どもの最善の利益と考えられたか、②その検討の際にどのような基準が用いられたか、③どのように子どもの利益がその他の利益と勘案され、決定に至ったのかの説明が確保されれば、合理的なものと認められるとされます[7]。

---

[2] 国連子どもの権利委員会一般的意見第 14 号「自己の最善の利益を第一次的に考慮される子どもの権利（第３条第１項）」（CRC/C/GC/14）パラ１、日本弁護士連合会 HP（https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_gc_14.pdf）より。

[3] 同上、パラ 19。

[4] Eekelaar and Tobin, “Article 3 The Best Interest of the Child”, J Tobin eds. *The UN Convention on the Rights of the Child : a commentary* (Oxford University Press, 2019), p. 78.

[5] *Ibid.,* p.76.

[6] 国連こどもの権利委員会一般的意見第 14 号、前掲（注） ２、パラ４。

[7] Eekelaar and Tobin, *supra* note 4, p. 77.

３．子どもの意見を聴かれる権利

子どもの権利条約第 12 条は、子どもが自らの意見を表明し、その意見を聴かれ、真剣に受け止められる権利（以下、子どもの意見を聴かれる権利といいます）について定めています[8]。

子どもの権利条約が採択される以前は、子どもは一般に、意思決定過程に有意義な貢献ができず、それをさせようとすることはむしろ子どもを危険に晒すことであり、また家庭や学校生活などに悪影響を及ぼすと考えられてきました[9]。しかし、次第に子どもの声に耳を傾けることの重要性が広く認識されるようになり[10]、子どもの意見を聴かれる権利は、子どもの権利委員会によって、子どもの権利条約の中の根本的価値の一つと考えられてきました[11]。子どもの最善の利益の原則と子どもの意見を聴かれる権利とは、相互に補完的な関係にあります[12]。子どもが自らの意見をその年齢と成熟性にしたがって尊重されることが、自らに影響を及ぼすあらゆる決定の中に、最善の利益に対する考慮が確保されることにつながります。

子どもの権利条約第 12 条は、子どもは自らの権利を積極的に行使する主体であるという認識の下に成り立っています。これまでも子どもは事実上、遊びや芸術などを通じて、また地域イベントへの協力などを通じて、様々なコミュニティの構成員として考えられてきましたが、同条の実施においては、子どもは受け身ではなく、自らに関係する事柄について意見し、意思決定過程に積極的に「参加」することが期待されています。同条では「参加」という言葉は使われていませんが、子ども参加は「子どもと大人との間での相互の尊重に基づいた情報共有を含み、かつ子どもが自らの意見と大人の意見とがどのように考慮されて結果を形作るかを学ぶことができる継続したプロセス[13]」とされています。

子どもの権利条約の採択から現在に至るまで、世界中の様々な国の政府、市民社会、学術コミュニティなどの間で、子どもの意見を聴かれる権利を保障するための取り組みが進められてきました。⇒コラム１　子ども参加のための９つの基本的要件[14]
しかし、子どもの権利条約第 12 条の完全な実施は、各国に長く存在する慣行の中で、また政治的・経済的・社会的障壁のために妨げられてきました。特に、幼年期の子ども、女児、外国にルーツを持つ子ども、障害のある子ども、社会的養護下にある子ども、その他の少数者のグループに属する子どもの意見を聴かれる権利の保障には、より大きな越えなくてはならない障壁があるといえます。

---

[8]「第 12 条　1　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。この場合において、児童の意見は、その児童の年齢及び成熟度に従って相応に考慮されるものとする。

2　このため、児童は、特に、自己に影響を及ぼすあらゆる司法上及び行政上の手続において、国内法の手続規則に合致する方法により直接に又は代理人若しくは適当な団体を通じて聴取される機会を与えられる。」、外務省 HP（https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/zenbun.html）より。

[9] G. Lansdown, *Every Child's Right to be Heard: A Resource Guide on the UN Committee on the Rights of the Child General Comment No. 12* (Save the Children UK on behalf of Save the Children and UNICEF, 2011), p. 5.

[10] そもそもなぜ子どもの声に耳を傾けることが重要なのかについては、そのことが子どもの自己肯定感を高め、主体的に生活を送ることにつながるといった人格の発達という観点からの説明や、子どもの知識・経験がより良い意思決定につながるという政策的な観点、子どもに早期から市民としての認識やそれに伴う能力を身につけさせることが政府の説明責任の強化につながるという統治の観点などからの説明がされています。*Ibid.*, pp. 5-11.

[11]　国連子どもの権利委員会一般的意見第 12 号（2009 年）「意見を聴かれる子どもの権利」（CRC/C/GC/12）パラ２、日本弁護士連合会 HP（https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_gc_12.pdf）より。

実際に、あらゆる場面において子どもの意見を聴かれる権利が尊重されるという原則は、すべての国際条約において確立されているわけではありません。例えば、子どもの権利条約が採択された翌年の 1990 年に成立した子どもの権利と福祉に関するアフリカ憲章には、子どもの意見を聴かれる権利を一般的に保障した条文は存在せず、司法上および行政上の手続きにおいて意見を聴取する機会を与えられることのみが第 4 条 2 項に規定されています。

[12] 同上、パラ 74。

[13] 同上、パラ３。

[14] セーブ・ザ・チルドレン「子ども参加のための９つの基本的要件～意味のある、倫理的な子どもの参加のために」（2021）（https://www.savechildren.or.jp/news/publications/download/nine-basic-requirements-Japanese.pdf）

コラム１　子ども参加のための９つの基本的要件

セーブ・ザ・チルドレンは、子どもたちとの協働を通じて得られた気づきをもとに、2005年に「子ども参加に関する7つの実践基準」を策定しました。この「7つの実践基準」を土台として、2009年には子どもの権利委員会による「子どもの権利条約第12条に関する一般的意見（CRC/C/ GC/12）」に、９つの「意見を聴かれる子どもの権利を実施するための基本的要件」が盛り込まれました。これらの要件は、子どもの声が聴かれ、子どもが参加するすべてのプロセスにおいて、質の高い子ども参加を確保するための手段となっています。



要件１　透明性があり、十分な情報がある

要件２　任意である

要件３　尊重される

要件４　子どもの生活に関連している

要件５　子どもにやさしい

要件６　包摂的（インクルーシブ）である

要件７　訓練による支援がある

要件８　安全であり、リスクに配慮している

要件９　アカウンタビリティ（説明責任）が果たされる

教育に関して意見を聴かれる権利

子どもの権利委員会は、学校において依然として権威主義や差別、暴力などが広くみられることに懸念を表明しています[15]。そのような環境の下では、子どもは声を発することを抑えつけられ、表明された意見も真剣に受け止められる機会を失ってしまいます。実際に、世界中で多くの子どもたちが教職員の不適切な対応によって、または意見を尊重されず、参加を拒絶される環境の中で不登校を経験したり、退学を余儀なくされたり、命の危険にさらされることもあります。

子どもの権利委員会が述べるように、学校の門をくぐることによって子どもが人権を失うようなことがあってはなりません[16]。子どもの意見を聴かれる権利を学校において保障するためには、自らの教育の機会に影響を与える決定に子どもが関与できるようにすることや、子どもの参加によるカリキュラムおよび教材の作成、さらには民主的な学校環境づくりに取り組む必要があります。例えば、学級委員会、生徒会、学校評議会などを通じて子どもが校則や学校の運営方針に関して意見を表明し、それが聴かれるようにすることによって、子どもが学校における意思決定過程に参加する機会が確保されなくてはなりません。また、国および地方レベルでの教育政策、例えば、教育予算の編成や子どもの安全確保のためのシステムの導入などに関して、子どもがその意思決定過程に参加できるようにすることも推奨されます。

意見を聴かれる権利と子どもコミッショナー／オンブズマン

子どもの権利委員会によると、子どもの権利条約第 12 条の子どもの意見を聴かれる権利に関する締約国の「中核的義務（Core obligations）[17]」を履行するために、子どもの権利の保障状況を監視する独立した機関の設置が締約国には求められます。現在約 85 ヶ国で、子どもの代弁者として子どもの思い、考え、意見を社会に届け、子どもの最善の利益を図る子どもコミ

[15] 同上、パラ 105。

[16] 国連子どもの権利委員会一般的意見第 1 号（2001 年）「第 29 条 1 項：教育の目的」（CRC/GC/2001/1）パラ８、日本弁護士連合会 HP（https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_gc_01.pdf）より。

[17] 「中核的義務」とは、「適切な情報、必要に応じた十分な支援、意見がどの程度重視されたかに関するフィードバック、および苦情申立て、救済措置または是正措置の手続へのアクセスを子どもたちに提供する機構を導入するために国内法を再検討しまたは改正する」こととされています。 国連子どもの権利委員会一般的意見第 12 号、前掲（注）11、パラ 48。

ッショナーまたは子どもオンブズマンと呼ばれる機関が設置されています。これらの機関は、子どもの権利委員会による一般的意見第 2 号にしたがい、①子どもの権利や利益が守られているか監視すること、②子どものための制度改善に向けた勧告を行うこと、③子どもからの申立てに対応して救済を提供すること、④子どもの権利に関する普及啓発を行うことが期待されます[18]。

[18] 平野裕二「世界に広まる子どもオンブズパーソン／コミッショナー」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―』（明石書店、2023 年）、51 頁。

４．こども基本法

2023 年 4 月 1 日より施行されたこども基本法は、子ども施策に関し、基本理念を定め、国の責務などを明らかにし、子ども施策の基本となる事項を定めるとともに、子ども施策を総合的に推進することを目的としています。日本政府が子どもの権利条約の批准からこれまで約 30 年間、条約によって課される義務を履行するための現行国内法の改正または新しい立法措置は必要ないとしてきたことを考えると、こども基本法の施行は、子どもの権利が保障され、子どもの声が聴かれ、活かされるための第一歩となると考えられます。

こども基本法は第 3 条で、「こども施策」は、「全てのこどもについて、そ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ること」を含む基本理念にしたがって行われなくてはならないとしています。「こども施策」には、こどもの健やかな成長に対する支援等を主たる目的とする施策に加え、教育、雇用、医療などの分野にわたる幅広い施策が含まれるとされています。学校教育はこども家庭庁設置法の下、こども家庭庁の所掌から外れることとなりましたが、他の「こども施策」と同様、この基本理念の下に置かれることになります。

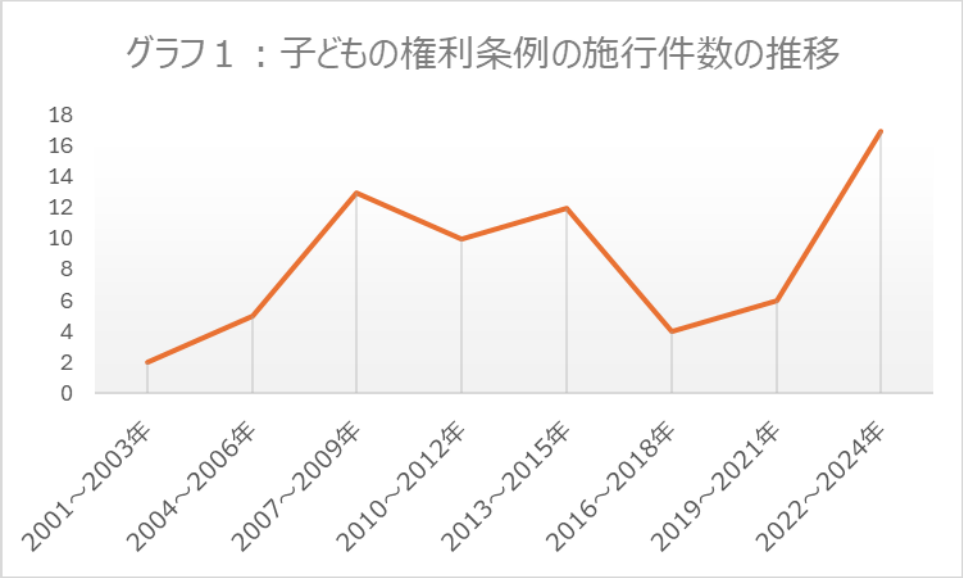
こども基本法の中で、自治体の責務は「こども施策に関し、国及び他の地方公共団体との連携を図りつつ、その区域内におけるこどもの状況に応じた施策を策定し、及び実施する」こととされ、国と同様に、「こども施策」を策定、実施、および評価するに当たっては、施策の対象となる子どもの意見を反映させるために必要な措置をとることが自治体に義務づけられています。

子どもコミッショナーについては、こども基本法の中ではその設置が見送られましたが、附則第 2 条の下で今後の検討課題と考えられています[19]。附則第 2 条は、「施行後 5 年を目途に、基本理念に則ったこども施策の実態の把握や評価、更に必要な施策についての検討を行う」としていますが、衆参両議院の附帯決議では、「基本理念にのっとったこども施策の一層の推進のために必要な方策」について「施行後 5 年を待つことなく、速やかに」必要な措置をとることとされています。

[19] 野村武司「第 1 章　こども基本法、こども家庭庁、子どもコミッショナー」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―』（明石書店、2023 年）、14 頁。

５．子どもの権利条例

自治体が制定する子どもに関する条例[20]はいくつかの類型に分類でき、その中には「子どもの権利に関する総合条例」、つまり「子どもの権利についての理念、それを保障する責務、参加や救済の仕組み、施策の推進や検証等を規定しているもの」が含まれます[21]。この「総合条例」としての性格を持ちあわせたものを、本報告書では「子どもの権利条例」と呼びます。子どもの権利条約総合研究所によると、2024 年 5 月時点において、そのような条例は全国 69 の自治体で制定されています[22]。下記グラフ１のとおり、こども基本法の施行前後 2 年間の間にもっとも多くの条例制定が行われています。



※子どもの権利条約総合研究所「子どもの権利保障をはかる総合的な条例一覧」を参考にセーブ・ザ・チルドレンが作成。

子どもの権利条例には、首長が交代しても変わることのない、地方自治に基づく子ども施策に必要な法的基盤として、子どもを権利の主体とする施策を促進するという意義があります[23]。実際に、条例を制定した自治体において子ども施策を中心的に担っている部署からは、制定の前後を比較して、それまでは自分たちが子どもの声を施策に反映することを他部署に訴えかけてきたが、制定後は他部署の方からどのように子どもの声を聴いたらいいかといった質問が寄せられるようになった、などの変化があったとの話を耳にします。このような変化は、意見を聴かれる権利を含む子どもの権利を施策の中に位置づけようという試みが、条例の制定を通して全庁的に広がっていることを示しています。また、子どもの権利条例には、大人側の支援だけではなく、子どもへの直接的な支援体制を構築することによって子どものエンパワーメントを可能にするという意義があることも指摘されています[24]。ここでは次に、子どもの意見を聴かれる権利の保障を通じた子どもの最善の利益の実現につながる取り組みが、条例の制定過程および条例の下での施策、条例の検証において近年どのように行われてきているかを概観します。

---

[20] 2012 年に刊行された解説書において、子どもに関する条例は「一般に 1994 年 4 月の子ども（児童）の権利条約の批准以降に制定された条例で、その条例の主要な構成要素として、①子どもの権利の視点を大切にし、②子ども支援の施策を方向づけている条例」と定義されています。荒牧重人、喜多明人、半田勝久【編】『解説　子ども条例』（三省堂、2012 年）、8 頁。

[21] 同上、13 頁。

[22] 子どもの権利条約総合研究所「子どもの権利保障をはかる総合的な条例一覧」、https://npocrc.org/comitia/wp-content/uploads/2024/05/jorei2405.pdf。

[23] 荒牧・喜多・半田、前掲（注）19、8～9 頁。

[24] 同上。

子どもの権利条例の制定過程

子どもの権利条例の制定過程においては、そのための体制の整備、人員・時間の確保に加えて、子どもの声を聴き、それを条例に反映することを課題と感じている自治体が多くあります。他方で、子どもの権利条例の制定過程における子どもを含めた市民参加については、実施段階での市民協働を促進することから、条例の実効性確保のための重要な手段といえます[25]。

子どもの権利条例制定のための体制づくりについては、子どもに直接的・間接的に影響を及ぼす様々な施策を行うすべての部局が、子どもの権利条例の検討に加わり、それぞれの知見を共有できる場の設定を目指す自治体がみられます。例えば、2023年度より条例の企画検討を、2024 年度より意見収集・市の現状や課題把握のための各種取り組みを開始した大阪府富田林市においては、市長を本部長とし、副市長・教育長・全部長が参加する「富田林市こどもまんなか推進本部」を設置し、その下にこども政策課、教育指導室、政策推進課、人権・市民協働課等の子どもや人権に関する市の施策等と特にかかわりの深い課室長級からなるプロジェクトチームを置いて、「こどもの権利条例」制定に向けた進捗状況や課題等について、組織として報告・連絡・相談しながら検討を進めています。

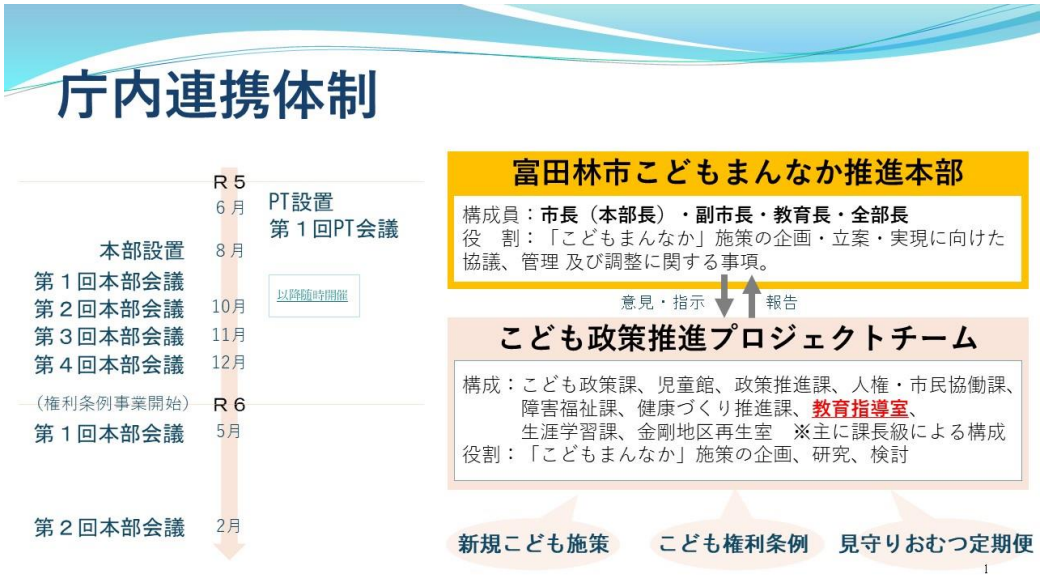


図１：富田林市の条例制定に向けた庁内連携体制

※富田林市こども政策課提供

子どもの権利条例の制定過程への子ども参加を制度的に確保するためには、制定委員会に子ども委員を含めたり、独自に「子ども委員会」「子ども会議」を設置するということが行われてきました[26]。このような傾向は、近年のコロナ禍の中で制約を受けつつも、最近成立した条例の制定過程の中でも受け継がれてきています。

具体的な手続きの設計については、近年、不登校や一時保護など困難な状況にある子どもや、未就学児や外国ルーツの子どもなど、特に声を上げづらい子どもからの意見聴取のステップを子どもの権利条例制定過程に組み込む動きが少しずつ広がりを見せています。また、得られた子どもの意見へのフィードバックを提供する自治体もあります。例えば東京都中野区では、子どもの権利に関する条例を制定するにあたり、児童館で子どもから聴き取った意見とそれに対する区役所の考え方を公開しています[27]。

[25] 同上、24 頁。

[26] 札幌市では平成 17 年 4 月に、3 人の高校生を含む 25 人からなる条例制定検討委員会を設置し、懇談会、出向き調査などを通じて市民の意見を集約しながら条例の素案づくりを進めました。さらに翌年には検討委員会で提言された、小学 5 年生から高校 3 年生まで合計 32 人が参加する子ども委員会を発足させ、その中で子ども委員が子どもの権利についてのグループディスカッションなどを行い、その結果を提案書にまとめて市長に報告しました。その過程では検討委員会と子ども委員との間の意見交換会が行われ、子ども委員から札幌市の子どもにとって大切な権利の名称とその権利が大切だと思う理由などが提起されました。札幌市 HP（https://www.city.sapporo.jp/kodomo/kenri/shiryotorikumi_shiryoichiran.html）参照。

[27] 中野区 HP（https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/kusei/kousou/seido/kodomokyoiku/kodomonokenri/jorei2.files/zissikekka.pdf）より。

子どもの権利条例の中で、子どもの意見をもっとも直接的にかつ自由に反映することができるのは、主としてその制定理由が示される前文です。静岡県富士市では、条例前文に子どもの思いを盛り込むため、市内 6 校の高校でそれぞれ「前文作成検討チーム」を結成し、ワークショップなどを通じて前文に盛り込みたいフレーズや思いなどを検討し、合同発表会で市長への提案を行いました。その結果、「富士山のように」「失敗や成功を繰り返し」「かけがえのない大切な存在」「子どもと大人は、幸せを分かち合うパートナー」「自分と同じように他の人を思いやる」 などの子どもたちが考案したフレーズが、条例前文に盛り込まれることとなりました[28]。

上記のような例からも、子どもの意見を聴き、それを子どもの権利条例に反映することの重要性の広まりがみてとれますが、他方で、「条例の内容そのものよりも子どもの意見を聴き、それを反映させているか否かが議会可決の条件のように扱われ、どの程度子どもの意見を聴いて反映させたら充分なのかという線引きが曖昧な中、そのプロセスに職員が疲弊していった」という声も聞かれます。条例のすべてを子どもの意見を聴いて作ろうとするのではなく、「子どもにやさしいまちをつくる」という目的のために、子どもがまちに対して現状どのように感じているのかを丁寧に聴きとっていくことが重要と考えられます[29]。

子ども施策と子ども参加

子どもの権利条例では、前文に続き、その目的・定義・基本理念／原則規定が置かれることが一般的です。基本理念／原則規定に相当する部分では、子どもの権利条約の基本的価値を構成する 4 原則、特に子どもの最善の利益の原則と子どもの意見を聴かれる権利・参加する権利を確認する条例が多くみられます。この点、中野区子どもの権利に関する条例第 3 条では、「基本理念」として「子どもに関係のあるあらゆることについて、子どもにとって最も善いことは何かを第一に考えること」に加え、子どもの意見だけではなく、意見にならないような考えや思いも受け止めていく必要があるという考えの下[30]、「子どもは、その意見、考え、思い・・・を表明することができ、自分に関係のあることについてその意見等が尊重されること」をあげていることが注目されます。

子どもの意見を聴かれる権利・参加する権利を保障するという基本理念／原則の具体化を図る子ども施策のためには、積極的に子どもの主体性・能動性を引き出し、参加できる仕組みやその支援に関する規定が求められます[31]。例えば中野区子どもの権利に関する条例では、第 2 章第 9 条において子どもが「自分の意見等を表明し、それが尊重されること」を権利として保障し、第 3 章において子どもの意見表明・参加に必要な制度および情報の提供（第 13 条）、子ども会議（第 14 条）、子どもの意見表明・参加を可能とする居場所づくり（第 19 条 3 項）について規定しています。

実際に、これまでいくつかの自治体で、新たな手法で子ども参加の考え方を具体化する先進的な取り組みが行われてきました。⇒コラム 2　尼崎市における官民連携事業”Up to You！” 他方で、子ども施策の現場では、庁内の意識醸成の不足により、子ども参加が子ども・教育部門だけの問題と捉えられているという課題や、子どもの権利条例制定前から実施されてきた既存の施策に子どもの声を反映することに関する課題が意識されているようです。このような状況に対応するために、いくつかの自治体では、子どもへのヒアリング等を通じて、自治体職員向けの子ども参加のための指針を作成し、子ども参加の取り組みを全庁的に促進しようとする試みがみられます。⇒コラム 3　名古屋市「子どもの社会参画のよりどころとなる指針」

[28] セーブ・ザ・チルドレン「第 3 回自治体職員向け勉強会　子どもの権利条例と子どもの最善の利益～制定プロセスに子どもの声を聴き、活かすには～」での報告「富士市子どもの権利条例（令和 4 年 4 月 1 日施行）～条例制定に当たっての子ども等からの意見聴取について～」より。

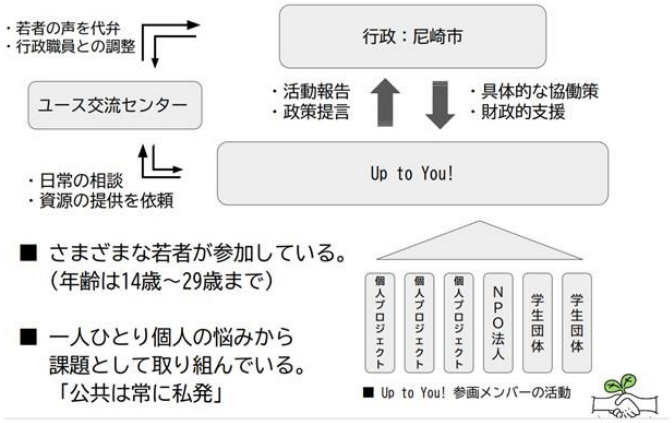
[29] セーブ・ザ・チルドレン「第 3 回自治体職員向け勉強会　子どもの権利条例と子どもの最善の利益～制定プロセスに子どもの声を聴き、活かすには～」事後アンケートより。

[30] 第 1 期第 1 回中野区子どもの権利委員会 （令和 4 年 6 月 11 日）議事録、中野区 HP（https://www.city.tokyo-nakano.lg.jp/kusei/kaigi/fuzokukikan/kodomokenri/dai1.html）参照。

[31] 荒牧・喜多・半田、前掲（注）19、38 頁。

コラム２　尼崎市における官民連携事業"Up to You !"

家でも学校でもない青少年の居場所づくりや課題を抱える青少年の支援を目的として設置された尼崎市立ユース交流センターでは、ユースワーカーが子ども・若者たちの日常の悩みを聴く一方で、行政と民間とが一体となって、公共は常に「私」発というコンセプトの下、子ども・若者による社会を変えるためのプロジェクトを行政や地域がサポートするための事業"Up to You !" を実施しています。その特徴としては、参加メンバーが取り組むプロジェクトを一つや二つに絞らず、個々のメンバーの課題意識にしたがってそれぞれがプロジェクトを持ち、政策提言活動に取り組んでいること、事業への参加者だけではなく、すべての子ども・若者の声の社会への反映が目指されていることが挙げられます。市長をはじめとする行政職員や地域の大人に向けて活動報告のプレゼンテーションを行う機会が持たれますが、それがゴールではなく、それ以降も地域の人たちと協力しながら、課題の解決に向けた活動を継続します。



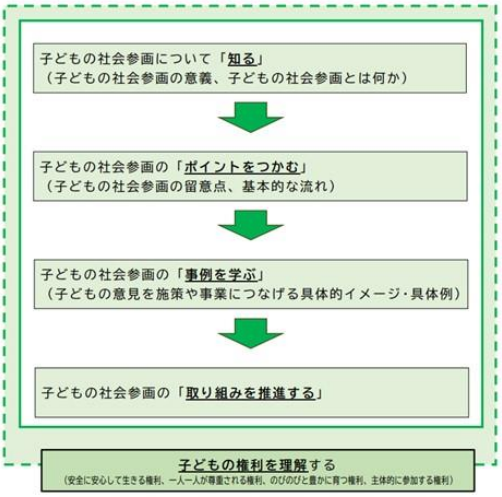
※尼崎市立ユース交流センター提供

コラム３　名古屋市「子どもの社会参画のよりどころとなる指針」

2020年にそれまでの「子ども条例」を「子どもの権利条例」に改正した名古屋市では、様々な施策を推進するにあたり、子どもが意見を表明する機会が設けられている事例は多くなかったという反省から、子どもの社会参画の意義の理解や、実際に子どもの社会参画が進むことを目指し、子どもへのヒアリングを実施しながら、市の職員を対象とした指針をとりまとめました。

この指針は、子どもの社会参画のためには子どもの「意見表明権」を保障することや、まとまった意見でなくとも、子どもが自分の思いを言葉や態度で表すことができ、それを大人がしっかりと受け止めることが重要であるとした上で、普段子どもと接する機会の少ない職員でも実践しやすいように、子どもの社会参画のポイントを子どもからの声や事例を織り交ぜながら説明している点が特徴です。

名古屋市では「子どもの社会参画の推進懇談会」を設置し、子ども・若者が参加するワークショップなどを活用して意見を取り入れながら、懇談会委員とともに指針の運用方法について継続的に確認し、見直すべき点の洗い出しなどを行っています。



「子どもの社会参画のよりどころとなる指針」の中の４つのステップ
※名古屋市HP
（https://www.city.nagoya.jp/kodomoseishonen/cmsfiles/contents/0000037/37022/ksankakusisin.pdf）より。

子ども施策の検証

子どもの権利条例の多くは、条例の運営状況や条例に基づく事業等の実施状況について検証するため[32]、市長の諮問に応じ子ども施策について調査審議するため[33]、また一般的に子どもの権利の保障状況を検証するため[34]、特別の委員会（自治体によって名称は異なりますが、ここでは条例委員会と呼びます）を設置しています。

大阪府泉南市では、子どもを含む市民モニター制度を取り入れ、モニターの意見を参考に、条例委員会が条例の実施状況について定期的に検証を行い、市長に報告をすることになっています。市長はその内容を市民に公表するとともに、その内容を検討し、これを市の子ども施策等に活かすことが義務づけられています[35]。同市の条例委員会は毎年度、実施機関から子どもの権利条例に基づく前年度事業の実施状況の報告を受け、その評価と課題の指摘を行ってきています。2023 年度の事業実施報告をみると、個々の条例の規定とそれを実施する事業とが結び付けられ、それぞれの規定の内容に沿って、事業を評価する際の「視点」が実施機関によって示されています。たとえば、泉南市子どもの権利に関する条例第 6 条「子どもの相談と救済」[36]の下での子どもや保護者を対象とする各種相談事業を評価する際の視点として、「相談と救済は一体的に連動する子ども支援となっていますか」「子どもと解決のイメージを共有できていますか」などがあげられています。条例委員会では主に、そのように示された視点にしたがって、実施機関自らによって条例に基づく事業が適正に評価されているかといった観点から検証が行われています[37]。

また、同市の条例委員会では、子どもを含む市民モニターからの意見も踏まえ、委員の意見が示されることがあります。例えば、条例第 6 条「子どもの相談と救済」の下での事業に関しては、次のような意見が示されています。「・・・市民モニターの報告の中にも、間接的に聞いた談話として記載があるように、子どもが相談しても、理解されなかったり否定されたりする。そして、はなから相談することを諦めてしまう、そんな子どもたちの状況が見えるのです。 まずは、子どもを含む市民が相談窓口に辿りつくのは、実は、行政側が考えるほど簡単ではないことは認識してほしいと思います。自分の困りごとがどんなものなのかはっきり分析して適切だと思われる相談窓口を決めるのは難しい。だからこそワンストップで完結する仕組み、ホテルのコンシェルジュのように、相談者の立場に立って対応する仕組みが必要だと思います[38]。」

[32] 泉南市子どもの権利に関する条例第 16 条 2 項。

[33] なごや子どもの権利条例第 23 条、24 条。

[34] 札幌市子どもの最善の利益を実現するための権利条例第 47 条 1 項。

[35] 泉南市子どもの権利に関する条例第 16 条 5 項。

[36] 泉南市子どもの権利に関する条例第 6 条は、1 項で次のように規定しています。「子どもは、いじめや虐待、体罰その他の人権侵害を受けたとき、または受けそうな状況に置かれたとき、自己の権利として、その子ども自身が必要としている相談と救済を受けることができます。」

[37] 例えば、第 6 条「子どもの相談と救済」に基づくいくつかの相談事業に関する実施機関からの報告に対しては、条例委員会から以下のような指摘がなされています。「第 6 条に基づく事業については、対象者が、子どもであるもの、おとなであるものと混在しており、また、相談実態も、おとなのみ、子どものみ、おとなと子ども両方となっているように読み取れます。第 6 条子どもの相談と救済に基づいての事業であるならば、例え相談の始まりが保護者であった場合においても、子ども自らが、主体を回復していくことができる事業となっているか、第 6 条の『視点』に基づいて、事業の実施体制や職員の意識等の現状を評価していくことが求められます。」『第 13 次 泉南市子どもの権利条例委員会報告 (第 3 回)』、3 頁。

[38] 同上、4 ～ 5 頁。

６．自治体における子どもの権利救済制度

子どもの権利条例において、子どもの権利が侵害された場合または侵害の危険がある場合にその救済または侵害予防のための制度が整えられていることは、条例の検証プロセスが存在することとともに、条例の実効性の確保のための重要な条件であるといえます。

子どもの人権問題に特化した相談・救済のための国の制度は、例えば、法務省が運営する「こどもの人権 110 番」ダイヤル、「こどもの人権 SOS ミニレター」、「こどもの人権 SOS-e メール」や法務少年支援センターでの家庭、学校、職場における困りごとの心理相談などがあります。また、人権擁護に理解のある者の中から選ばれ、法務大臣からの委嘱を受けて調査・情報の収集、法務大臣への報告や関係機関への勧告などを行う人権擁護委員が子どもの人権にかかわる活動を行っています。さらに学校では、スクールソーシャルワーカーをはじめとする専門職が、問題を抱える子どもが置かれた環境への働きかけや、学校内におけるチーム体制の構築支援などに取り組んでいます。しかし、子どもの権利委員会からは、一貫して、日本の対応の不十分さに懸念が示され、条約の実施を監視する独立した機関の設置を求める勧告が出されてきました。直近では、「児童による申立てを児童に配慮した方法で受理、調査、及び対応することが可能な、児童の権利を監視するための具体的メカニズムを含む人権監視のための独立したメカニズム」の設置が同委員会によって勧告されました[39]。それにもかかわらず、先にみたように、こども基本法の中でもそのようなメカニズムの設置に関する規定は設けられることはありませんでした。

自治体においても、それぞれの子どもをめぐる状況や課題に対応して、様々な子どもの相談・救済のための仕組みが発展してきました。24 時間対応可能な「こども相談ダイヤル」や子ども・保護者を対象とした相談窓口、市長や教育長への手紙などのレター形式の相談事業、特別な意見表明支援制度[40]などはその例です。さらに近年、子どもの権利条例上の、またはそれに関連する仕組みとして、独立した子どもの権利救済機関を独自に設ける自治体が増えてきています。ここでは特にそのような取り組みや制度運用に着目し、子どもの意見を聴かれる権利の保障および子どもの最善の利益の実現という観点から、権利救済機関の設置にどのような意義があるのかを検討します。

子どもオンブズパーソンの特徴

1999 年に施行された兵庫県川西市子どものオンブズパーソン条例によってはじめて設置されて以来、2024 年 5 月に至るまで、約 50 の自治体で独立した子どもの権利救済機関である子どもオンブズパーソンが設置されてきました[41]。

「学習相談室」や「法律相談室」のような特定の問題に特化した相談機関が、それぞれの専門性にしたがって相談事を限定する傾向があるのに対して、子どもオンブズパーソンは、「つらい」「苦しい」「くやしい」「だれかに聴いてほしい」といった子どもの気持ちに耳を傾け、そこにどのような問題が潜んでいるかを相談者とともに特定していくという方法をとるところに特徴があります。子どもオンブズパーソンへの相談事の中には、子どもの権利侵害にかかわるものもありますが、例えば、進路相談や両親に「塾に行く日を減らしたい」と伝えたいけどどうしたらいいか、暗いところが怖いという相談など、権利侵害にかかわらないものも一定程度含まれています[42]。

---

[39] 児童の権利委員会「日本の第 4 回・第 5 回政府報告に関する総括所見（外務省仮訳）」パラ 12、外務省 HP（https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100078749.pdf）より。

[40] 例えば、兵庫県明石市の「こどものための弁護士制度」は、一時保護児童、措置児童を対象にした意見表明支援の取組として、兵庫県弁護士会との委託契約により、子どもが希望した場合には、外部の弁護士が子どもに面会し意見表明支援の役割を担うというもので、2021 年 10 月 1 日より開始されました。

[41] 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：救済機関設置順」、https://npocrc.org/comitia/wp-content/uploads/2024/05/sodankyusai2405.pdf。

[42] 例えば、川崎市人権オンブズパーソンの 2022 年度活動報告書の中では、子どもの相談内容 78 件のうち、34.6%にあたる 27 件が、「権利侵害がないと思われる相談」に分類されています。『川崎市人権オンブズパーソン令和 4 年度報告書』、5 頁。

子どもオンブズパーソンは、主に法学、教育学、社会福祉学などを専門とする大学の研究者や弁護士、臨床心理士などの有資格者がつとめる場合が多いですが、それら専門職以外でも、一例として愛知県豊田市においては、児童相談所長の経験者が子どもの権利擁護委員として、権利侵害の深刻さや緊急対応の必要性などの観点から個別のケースを検討することに貢献しています。また、一般的に、社会福祉士、精神保健福祉士、保健師などの有資格者や教育関係の経験者など数名の相談員が子どもオンブズパーソンの仕事を補佐しています。北海道札幌市および愛知県名古屋市では、それに加えて「（専門）調査員」というポストが置かれ、弁護士などが主に情報収集や調査・分析などの活動に従事しています。

また、相談者からの連絡の窓口になるのは、相談員であることが多いですが、定期的に子どもオンブズパーソン、相談員、事務局員などでケース検討会議を開き、個々のケースにどのように対処するか検討するための場が設けられるのが一般的です。なかでも家庭や学校など子どもが生活している環境に働きかける必要がある事案については、子どもオンブズパーソンの指揮の下で、次の段階に進む準備が進められます。しかし、相談者が保護者など子ども本人以外の人である場合、子ども本人と連絡がつかないなどの理由でその意向が確認できないときには、次の段階には進まず、相談者との対話を続ける中で解決策を見出していくということになります。

相談者から、権利侵害に関する申立てがあった場合には、事実関係の調査が行われ、調査の結果必要があると認められるときには、権利侵害を是正するための「調整」が行われることがあります。ただし、申立てがない場合であっても、子どもオンブズパーソンが簡易の調整として、情報収集等を行いながら関係者への働きかけを行うという運用を行っている自治体もあります。

調査は、申立てに基づいて行われる場合以外にも、名前を明かしたくないなどの理由により匿名の相談が行われた場合[43]、または複数の相談者から同様の権利侵害の相談または申立てがある場合のように、その背後に制度的・構造的な問題が存在すると考えられるとき、その他独自に入手した情報等に基づき、子どもオンブズパーソンの発意により行われることがあります[44]。調査の過程においては、関係機関等に「調査実施通知書」により通知した上で、その施設に立ち入って調査を行う、または調査のために必要な書類を提出するよう求めることや質問をすることができるようになります[45]。「調整」の機能については、「子どもの声や思いをもとに、権利擁護委員が代弁しながら、すれ違っている子どもとおとな、子どもどうしの関係を対話という手法で調整する中で、お互いの気持ちを橋渡しし、それぞれを理解し尊重する過程を通じて、関係を再構築していく働き」と説明されることがあります[46]。調査や調整の結果、必要があると認められるときは、子どもオンブズパーソンは関係する自治体の機関やそれ以外の機関や関係者に対して是正等の措置をとるよう、または制度改善に取り組むように勧告・要請や意見表明を行うことができます。

勧告・要請や意見表明を受けた自治体の機関は、求められた場合には、是正等の措置または制度の改善の状況について子どもオンブズパーソンに報告をしなければなりません（子どもオンブズパーソンが属する自治体の機関以外のものについては努力義務）[47]。勧告・要請や意見表明の内容および改善の状況に関する報告について公表するかどうかは子どもオンブズパーソンの裁量に任されていることが多いですが、その活動の透明性が保たれるようにするためにも、個人情報等の保護について十分な配慮を

---

[43] 例えば、学校で配付された相談カードを見た小学校高学年の子どもから「親から叩かれる」と電話での訴えがあり、面談の予定をしていたが連絡が途絶えてしまい、連絡先の電話番号もつながらなかったことから、学校での様子を確認したところ深刻な虐待（ネグレクト）の疑いを持つに至り、発意調査での救済に踏み切ったという事例が報告されています。『川崎市人権オンブズパーソン 10 年のあゆみ～人権が尊重される地域社会を目指して～』（2012 年）、14 頁。

[44] その旨を規定する条文として、東京都国立市総合オンブズマン条例第 31 条を参照。

[45] 半田勝久「子どもの SOS からの救済―子どもの相談・救済機関における子どもオンブズワーク」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』（明石書店、2023 年）、93 頁。

[46] 同上、94 頁。

[47] 「60 日以内に」という形で報告期間についての定めを設ける条例が多い一方で、豊田市では「速やかに」報告しなければならないとされています。豊田市子ども条例第 24 条参照。

したうえで、公表をすることが推奨されます。なお、名古屋市では、行政機関等からの報告の内容を踏まえ、必要があれば再調査の上、再勧告・再要請ができるようになっていますが、それらは公表されなくてはならないという義務が条例上存在します[48]。

以上のような手続きを通じて、子どもオンブズパーソンは子どもを問題解決の主体とし、子どもの声を聴き、子ども自身による権利行使のサポートを行いながら、子どもにとって最も良いことを相談者と一緒に考えるところに、これまでの相談・救済事業とは異なる大きな特徴があります。この過程で子どもオンブズパーソンは、自治体の機関や民間の団体などの条例順守を監視しつつ、子どもの個別救済およびその延長線上にある制度改善を実現することに貢献しうるといえます。次に、このような一連の手続きが、子どもの意見を聴かれる権利の保障や最善の利益の実現にどの程度、またどのように資する形で運用されているかを紹介しますが、ここでは最後にそのための制度的基盤となる取り組みについて３つ紹介します。

一つめは子どもオンブズパーソンを他の救済制度と区別する主要な特徴の一つである、独立性の確保についてです。名古屋市では、市の機関が子どもの権利擁護委員の独立性を尊重しなければならないという義務が条例上明記されています[49]が、その履行を確保するための制度設計上の工夫があります。同市では、条例によって子どもの権利擁護委員に市長の附属機関としての地位が与えられており[50]、そのことによっていじめや教師の不適切対応等、学校での子どもの権利侵害に学校や教育委員会から独立して調査・調整を行うことが可能とされています[51]。また、子どもの権利擁護委員に対する事務局の関与のあり方に関する監督を行う「参与」というポストを置くことで[52]、事務局からの独立性も担保しています[53]。

二つめは、相談室の運営自体に子どもの視点を取り入れる取り組みです。同じく名古屋市では、その相談室「なごもっか」自体の運営や広報活動に関して子どもの参加する権利を保障するため、「なごもっか」と一緒に活動する子どものチームを創設しており、2024 年 3 月時点で 112 名の子どもが同チームに登録しています。昨年度開催した第 1 回会議では、子どもの権利や「なごもっか」のことを広く知ってもらうためのアイデアとして、「なごもっか」キャラクターの「なごもん」のアニメを作る、CM を流す、子ども用ホームページを作るなどの案が子どもたちから出されています[54]。

三つめは、子どもオンブズパーソンと子どもの権利条例の下の他の機関との連携を目指す試みです。2024 年度の報告において、泉南市の条例委員会は、2022 年 3 月に市内で起きた子どもの自死を学校や子どもを取り巻く社会が防ぐことができなかった反省の上に立ち、それまで分科会で検討してきた条例改正案を提示しています。その中では、条例に基づく実効的な子どもの権利救済機関の創設が、子どもの最善の利益を目指す一体的な仕組みの一部として制度設計されることが必要とされています。そのために、この条例改正を通じて新たに設置されることとなる権利救済機関と現条例第 16 条（条例の実施に関する検証と公表）に規定される条例委員会の機能の補完性を最大限に発揮できるようにするための規定案が報告されています。具体的には、新たな権利救済機関は、「互いに子どもの権利のための公的第三者機関として、・・・条例委員会に協力し、及び必要な連携に努める」ものとされ、毎年行われる活動の総括については「条例委員会との共有化に可能な限り努め、第 16 条第 1 項の市の検証および同第 3 項の条例委員会の活動に資すること」とされています[55]。

---

[48] 名古屋市子どもの権利擁護委員条例第 18 条 2 項参照。

[49] 名古屋市子どもの権利擁護委員条例第 10 条参照。

[50] 名古屋市子どもの権利擁護委員条例第 1 条参照。

[51] 半田勝久・間宮静香「自治体で広まる子どもの相談・救済機関」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』（明石書店、2023 年）、73 頁。

[52]『2023 年（令和 5 年）度名古屋市子どもの権利相談室「なごもっか」活動報告書』、6 頁。

[53] 実務的には、「事務局から擁護委員にこういうことを聞きたい、お願いしたいと考えているが、独立性の観点から問題にならないか、気軽に聞ける存在」として考えられているということです。

[54]『2023 年（令和 5 年）度名古屋市子どもの権利相談室「なごもっか」活動報告書』、9 頁。

[55]『第 13 次泉南市子どもの権利条例委員会報告（第 1 回・第 2 回）』参照。

子どもに安心して相談をしてもらうために

先に紹介したように、子どもオンブズパーソンは子どもの意見を聴きながら、その最善の利益のために、独立して権限を行使する機関として制度設計されていますが、実際に子どもに活用されなければ「絵に描いた餅」に終わってしまいます。先にみた泉南市の条例委員会による「子どもを含む市民が相談窓口に辿りつくのは、実は、行政側が考えるほど簡単ではない」という指摘は、子ども自身による利用可能性という多くの自治体にあてはまる課題を表しています。ここでは、そのような課題を克服し、子どもに安心して相談してもらうための子どもオンブズパーソンによる取り組みとして、子どもに自分の困りごとを、いつでも、当然の権利として、大人に聴いてもらうことができるという意識形成を促す子どもの権利教育、子どもが慣れ親しんだ方法でアプローチできるような相談手段の確保、子どもが安心して相談できる環境づくりの試みを紹介します。

i. 子どもの権利教育

子どもの権利委員会が述べるように、子どもの声を聴く側の大人は、その子どもが自身に影響を及ぼすすべての事項について意見を聴かれる権利を持っていることを知る機会を持てるように努めなくてはなりません[56]。

子どもに意見を聴かれる権利について知ってもらうための手段の一つとして、学校や家庭などでの権利教育があります。しかし、学校教員の子どもの権利に対する意識は低い水準にとどまっており、子どもの権利の学習については、子どもの権利の解説や相談先などが記載しているパンフレットが学校で何の説明もなく配布されるだけで、その内容が子どもの記憶に残らないなどの問題点が指摘されています。また、一般の大人の子どもの権利に対する認知度も決して高い水準とはいえません。

コラム４　セーブ・ザ・チルドレンによる３万人アンケートの結果（抜粋）

セーブ・ザ・チルドレンの最新のアンケート調査では、大人の約 5 割が子どもの権利条約について「聞いたことがない」と回答し、第 12 条の子どもの意見を聴かれる権利を大切だと考えている大人の割合は、約 26%しかないという結果となりました。これは、子どもの約 40%が意見を聴かれる権利を大切と考えているのと比較して、低い割合といえます。

[56]国連子どもの権利委員会一般的意見第 12 号、前掲（注）11、パラ 41。

コラム4　セーブ・ザ・チルドレンによる3万人アンケートの結果（抜粋）

セーブ・ザ・チルドレンの最新のアンケート調査では、大人の約5割が子どもの権利条約について「聞いたことがない」と回答し、第12条の子どもの意見を聴かれる権利を大切だと考えている大人の割合は、約26%しかないという結果となりました。これは、子どもの約40%が意見を聴かれる権利を大切と考えているのと比較して、低い割合といえます。

子どもの権利条約の認知度

Q.12 子どもの権利条約について知っていますか。（単一回答）



子どもの権利条約について、大人の約5割が子どもの権利条約を「聞いたことがない」と回答し、2019年調査と比べて、大きな変化はありませんでした。

大切だと思う子どもの権利は何でしょう

Q.15 あなたが大切だと思う子どもの権利を選択肢の中から選んでください。（複数回答）　表4

子ども		順位	大人	
53.2	人種・性別・宗教・障害・貧富の差・考え方などによって差別されないこと［第2条］	1	生きること・育つこと［第6条］	48.7
49.4	親などからの暴力やひどい扱いから守られること［第19条］	2	人種・性別・宗教・障害・貧富の差・考え方などによって差別されないこと［第2条］	47.9
48.8	生きること・育つこと［第6条］	3	親などからの暴力やひどい扱いから守られること［第19条］	47.8
41.6	誰からも幸せを奪われないこと［第36条］	4	教育を受けること［第28条］	41.8
40.3	医療・保健サービスを受けること［第24条］	5	医療・保健サービスを受けること［第24条］	38.4
40.2	子どもに影響を与えるすべての事柄について、自分の意見を自由に表すこと［第12条］	6	心や体を十分に成長させていけるような生活を送ること［第27条］	36.2
39.8	子どもにかかわるすべての活動において、子どもの最善の利益が第一に考えられること［第3条］	7	誰からも幸せを奪われないこと［第36条］	35.6
39.7	教育を受けること［第28条］	8	生活が難しい場合に、国からお金などのサポートを受けること［第26条］	35.1
38.9	心や体を十分に成長させていけるような生活を送ること［第27条］	9	子どもにかかわるすべての活動において、子どもの最善の利益が第一に考えられること［第3条］	33.0
36.4	生活が難しい場合に、国からお金などのサポートを受けること［第26条］	10	心や体によくない危険な仕事や就学に支障をきたす仕事から守られること［第32条］	27.1
35.5	休んだり遊んだりすること［第31条1項］	11	子どもに影響を与えるすべての事柄について、自分の意見を自由に表すこと［第12条］	25.9
35.0	心や体によくない危険な仕事や就学に支障をきたす仕事から守られること［第32条］	12	休んだり遊んだりすること［第31条1項］	23.8
31.9	子ども同士で集まったり、活動のためのグループを作ったりすること［第15条］	13	「子どもの権利条約」を知ること［第42条］	22.4
28.8	「子どもの権利条約」を知ること［第42条］	14	わからない	21.2
28.4	スポーツ・文化・芸術活動に参加すること［第31条2項］	15	スポーツ・文化・芸術活動に参加すること［第31条2項］	19.9
20.3	わからない	16	子ども同士で集まったり、活動のためのグループを作ったりすること［第15条］	17.8
1.5	上記のすべての権利は大切だと思わない	17	上記のすべての権利は大切だと思わない	1.3

(%)　(%)

子どもも大人も「差別されない権利」「親などからの暴力から守られる権利」「生きる権利・育つ権利」を大切だと思っています。一方、「自分の意見を自由に表す権利」については、子どもは40.2%が大切だと考えていますが、大人は25.9%しか大切だと考えていません。また、子どもの27.6%が守られていないと考えていますが、大人は18.1%で、大きな差があります。

※出典：セーブ・ザ・チルドレン「子どもの権利条約採択35年　日本批准30年　3万人アンケートから見る子どもの貧困と子どもの権利に関する意識2024」https://www.savechildren.or.jp/news/publications/download/shiki_hinkonkenri202411.pdf

※※調査対象者

①調査会社にモニター登録している全国15歳（中学生除く）～80代以上 ②セーブ・ザ・チルドレンが2020年から2024年までに行った「子ども給付金～新入学サポート～」、「子ども給付金～高校生活まなびサポート～」、「子どもの食 応援ボックス」「ハロー！ベビーボックス」を利用した非課税世帯などの全国13歳～70代以上

学校での権利教育に関わる子どもオンブズパーソンの取り組みとしては、例えば小学校低学年用と高学年・中高生用に分けて作られた独自の広報物を作成し学校にて配布してもらう、学校での講演や出前授業を行うなどが見られます。一例として東京都国立市では、子どもの人権オンブズマンが市立中学校の 1 年生に対し、いじめ対策の一環として導入された「スクールバディ[57]」となるかどうかの希望を募る前の段階での導入研修として、子どもの権利といじめに関するスポット講演を実施してきました。また、豊田市では 2010 年から子どもの権利所管課が実施している小中学校における子どもの権利学習プログラムにおいて、学校の希望に応じて子どもの権利擁護委員が特別授業を実施するなどの関わりをもってきました。また、2019 年からは子どもの権利擁護委員が教員向けに授業をした後に生徒向けに授業を行うなど、その関わりが体系化されてきました。同市では、2023 年度からは教育委員会のプログラムとして、動画研修も含めると子どもの権利擁護委員による教員向け、子ども向け授業が全小中学校で必須とされています。

学校以外での子どもへの権利教育としては、例えば、名古屋市の子どもの権利擁護委員による児童相談所一時保護所での子どもの権利学習が注目されます。子どもが一時保護所にいることによって守られる権利や、逆に家族や学校をはじめとする外部との交流など一定の権利が制限される理由について、「なごや子どもの権利条例」などを素材に、知る機会が提供されています。また、このような機会を通じて、相談のための手段として使われている「なごもんレター」の紹介を行い、子どもたちが「けんり」が守られていないと感じたら相談室に連絡を入れるよう啓発が行われています[58]。その他、教職員および児童館職員への研修や、一般市民に対する子どもの権利に関する普及・啓発に関しては、SNS を活用した相談室の広報や、親子での参加が多く見込まれるイベントでのパネル展示などの取り組みが自治体を跨いで広くみられます。

ii. 多様な相談のための手段

子どもの声を聴く側の大人は、子どもにとって、自分の知らない人に連絡をすること自体、越えなくてはならない大きな第一のハードルと認識する必要があります。そのハードルを越えることを促すために、子どもオンブズパーソンをはじめとする相談室の関係者には、子どもが慣れ親しんだ方法によって連絡することを可能にするための工夫が必要です。

子どもの相談手段としては一般的に、電話（フリーダイヤル）、相談室への来室、E メール、手紙などがみられます。この他、名古屋市では、相談予約、札幌市では相談を LINE で受け付けています。札幌市では子どもからの相談数が大人からの相談より多く（全相談者の約 68%）、その相談手段としてもっとも活用されているのは LINE で、継続した相談も含めた子どもからの相談の約 73%を占めています（令和 5 年度の実績）。他方で、表情や口調などから子どもの気持ちを読み取れるように、同市では相談者との最初の接触手段が LINE であっても、必要に応じて、電話や来室による相談につながるようなはたらきかけを行っています。

また、豊田市で権利学習の際などに配布される「こことよレター」を通じたオンブズパーソンとのやり取りは、デジタル手段に慣れた子どもたちには「自分だけのために来た手紙」という新鮮な感覚を呼び、特に低学年には好評を得ているということです。

iii. 子どもが安心して意見を言えるための環境づくり

相談者が子どもである場合、相談事にかかる問題の本質がどこにあるのかを慎重に見極める必要があります。そのためにはオンブズパーソンに対する子どもからの信頼を得る努力に加え、子どもから自身が置かれた状況を表す言葉が発せられるような条件が整えられ、尊重されているという感覚をもって安心して自らの意見を述べることのできる環境が確保される必要があります[59]。

---

[57] 国立市の市立中学校で平成 29 年度よりいじめ対策の一環として導入された「スクールバディ制度」では、生徒自身がスクールバディとなり、他の生徒からいじめに関する相談を受けるなどの活動を行っています。

[58] 『2023 年（令和 5 年）度名古屋市子どもの権利相談室「なごもっか」活動報告書』、52～53 頁。

[59] 国連子どもの権利委員会一般的意見第 12 号、前掲（注）11、パラ 23。

この点に関連して、各自治体の相談の現場では、特に子どもからの相談について、継続するにつれて初回相談の主訴とは別の問題が見えてくるという傾向が指摘されています。例えば、ある自治体では、学校での友人とのトラブルや担任の教員への不満などの相談を数年前から行ってきた経緯のある子どもから、「授業に集中できない」という相談を受けていた際に、気になる言葉が発せられたことから丁寧に話を聞いていくと、「叔父さんが触ってくる。やめてって言ってもやめてくれない・・・」という話があったという例が報告されています。このような傾向を踏まえると、隠された子どもの主訴を把握するという実務的な必要からも、子どもが安心して本音を言えるための環境づくりの重要性がみえてきます。

子どもオンブズパーソンによる相談の場では、このような環境づくりのために、まずは問題となっている事柄、とりうる選択肢、および調整などのオンブズワークによって生じうる結果などについて、相談者である子どもが知らされるということが重要となります[60]。この点、子どもに対して、まずはオンブズパーソンの役割について丁寧に説明し、オンブズパーソンが子どもの味方であること、プライバシーが守られることなどについて理解してもらうことを心がけるという実践は、子どもの意見を聴かれる権利の考え方に沿った望ましいものといえるでしょう。

また、子どもが安心して意見を述べるためには、子どもが操作されたり、不当な影響や不適切な圧力に服するようなことがあってはなりません[61]。この点、子どもが保護者に同伴されて相談室を訪れた際には、保護者に別室で待機してもらい、子どものみと対話する時間を設けるなどの工夫が望ましいでしょう。このことは、例えば、いじめをめぐる学校の対応に不満を持った保護者が感情的になり、学校関係者の処分を口にする一方で、子ども本人はただ毎日安心して学校生活を送れることを望んでいるだけであるなど、しばしば同じ問題をめぐって保護者と子どもの思いの間に「ズレ」が生じうることがあることを考慮すると、より一層妥当な配慮といえるでしょう。

その他、各自治体では、相談室を誰もが知っている場所やプレイスペースが併設されている場所などに設置し、子どもの警戒感を和らげるための工夫をしていることなどが挙げられました。

声をあげづらい子どもの困難への対処

学校に通っていないために子どもの権利や相談室の存在について知らない、または障害がある、外国にルーツがあり日本語が上手く話せないなど様々な理由から声を上げづらい状況にあり、相談室に自分からアクセスすることが困難な子どもには、子どもオンブズパーソンとしてどのように対処することができるでしょうか。

考えられる第一の方法は、子どもオンブズパーソン自身が子どもたちの居場所に出向いて直接声を聴くということです。例えば、国立市では 2023 年度より、市内の複合公共施設である矢川プラスに子ども相談員が月 2 回出向いて、出張相談を実施しています。子どもとともに遊びながら打ち解けつつ、気軽に相談できる存在となるよう、子どもが安心感を持てる環境づくりが心がけられました[62]。

次に、学校などを通じて子どもたちにアンケートを実施し、注意を要する回答を行った子どもの声を直接聴く（または学校に確認をする）ということが挙げられます。同じく国立市では、2019 年度から毎年、特定の学年（小学 5 年生と中学 2 年生）に属する児童・生徒に対して、学校を通じてアンケート調査を実施しています。「あなたは今悩んだり困ったりしていることはありますか？」「悩みがある人は何について悩んでいますか？（友だち、先生、家族、勉強、自分、その他、から選択）」「あなたにとって、自分らしくいられる安心できる場所や大切に思う場所があれば書いてください」といった質問に子どもたちに回答してもらうことで、子どもの意見を把握し、今後の子どもの人権オンブズマンの活動につなげることを目的としています。「オンブズマンに伝えたいこと」とい

[60] 同上、パラ 25 参照。

[61] 同上、パラ 22。

[62]『国立市オンブズマン令和 5 年度年次報告書』、31 頁。

う自由記述欄で、自分のこと、家族のこと、友達のことなどで困っている、悩んでいるという回答があった場合には、手紙で連絡したり、直接会って話を聞いたり、学校に確認するといったフォローアップが行われています[63]。

声を上げづらい子どもの困難への対処方法としては、子どもオンブズパーソンが発意による調査を実施し、相談・申立ての対象となっている子どもよりも広い範囲の子どもを対象とした救済措置を求める意見表明を行うという方法も考えられます。子どもの権利条約第 3 条は子どもに関するすべての措置において「子どもの最善の利益」が主として考慮されることを求めていますが、これは個々のケースについてだけではなく、「集団としての（as a group）」子どもの最善の利益を考慮することを求めています[64]。したがって、子どもオンブズパーソンが個別に相談に対処するうえで、相談者から提起される問題が制度的・構造的な原因に端を発していると考えるときは、より広い「集団としての」子どもに影響が及んでいるであろうと仮定し、相談の対象となっている子どもの最善の利益とともに、より広い「集団としての」子どもの最善の利益が考慮されるように行動を起こすことも正当化されます。

例えば、中野区では複数の相談者・申立人から同様の問題が提起されるなど、制度的・構造的な問題の存在が想定される場合、子どもオンブズマンが発意での調査を実施したうえで制度改善を実現しています。⇒コラム５　医療的ケア児に対する支援の拡充[65]―中野区

コラム５　医療的ケア児に対する支援の拡充

中野区子ども相談室は、令和 4 年度の開設直後に、酸素投与という医療的ケアを必要とする 1 歳の子どもの保護者から医療的ケア児の保育事業制度の拡充等に関する相談を受けました。中野区保育所医療的ケア事業実施要綱においては、受け入れ可能な医療的ケアの種類が 3 つに限定されているため、この相談者の子どものように酸素投与が必要な医療的ケア児は、保育の必要があるにもかかわらず保育園を利用することができないという状況でした。こうした仕組みが相談者の子どもだけではなく、他の子どもにも権利侵害を含む影響があることから、中野区子どもオンブズマンが発意による調査を行い、医療的ケア児に対する保育園の制度の拡充等の意見を発出するに至りました。

本意見の表明後、中野区では、要綱の改正により個々の医療的ケア児の状況に応じて保育園での受け入れを検討できるようになったことに加え、医療的ケア児等コーディネーターによる支援活動の促進や、一元的な医療的ケア児等の相談窓口の設置検討、これらの支援のための予算計上など、医療的ケア児に対する支援拡充の動きが見られます。一般的には声を上げづらい立場にある医療的ケアの必要な子どもたちの最善の利益が、子どもオンブズパーソンの活動をきっかけに施策において考慮されるようになった例といえるでしょう。



子どもの権利の「救済」―学校生活にかかわる事例から

日本においては、学校における不適切な指導を発端とする不登校や自死、不合理な校則による下着の色や頭髪の色の規制など、子どもの権利が学校生活を原因として侵害されていると考えられる例は、子どもの権利条約の批准後も顕著な減少は見られない、あるいは増加の傾向をみせています。

---

[63] 同上、33～37 頁。

[64] 国連子どもの権利委員会一般的意見第 14 号、前掲（注） 2、パラ 23。

[65]『令和 5 （2023）年度中野区子どもの権利救済委員（子どもオンブズマン）活動報告書』、70～86 頁。

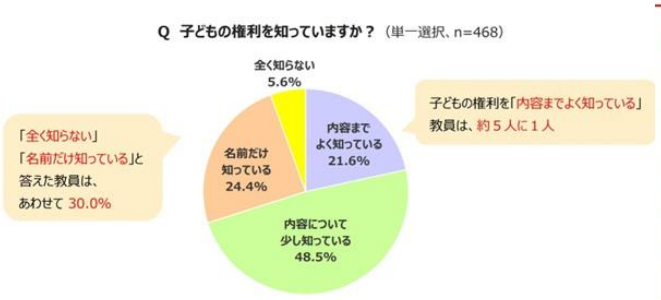
学校で子どもの意見を聴かれる権利が尊重されない理由として、教員の側の子どもの権利に対する不十分な（または誤った）理解が指摘されることがあります。「権利を行使したいなら、その前に義務を果たせ」というような「権利と義務はセット」論[66]が学校の教育の現場でも深く根付いていると言われます[67]が、このような論理は明らかに子どもの権利条約に沿うものではありません。また、このような考え方は、「子どもの権利とか子どもの意見の尊重などと言いながら結局は甘やかしてきた。だから、子どもの問題行動・非行などにはもっと厳しく対応しなくてはならない」というような「わがまま、甘やかし」論と結びつき、子どもに対する「厳罰化」の対応が優先される結果、子どもたちを追いつめている現状も指摘されています[68]。⇒コラム６　日本の教職員の子どもの人権に対する認識

このような現状を打開するために子どもの権利条例に期待される役割としては、厳罰主義から権利学習・子ども支援主義の政策への転換[69]を導くことや、子どもの権利に関する教職員の積極的な学習および研修等の機会を設けること、教職員・学校の役割の限界を地域社会・まち全体でカバーしていく仕組みづくりなどがあります。子どもが安心して相談・救済を要請することのできる制度の構築は、そのような試みの一環として位置づけることもできるでしょう。

コラム６　日本の教職員の子どもの人権に対する認識

セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが2022年3月に全国の小学校から高校までの教員を対象として行ったアンケート（有効回答数：468件）では、子どもの権利について「内容までよく知っている」教員は、約5人に1人（21.6%）、「全く知らない」または「名前だけ知っている」教員はあわせて3割にのぼる（30.0%）ことが分かりました。

また、「子どもの権利にふさわしい内容を選ぶ」という設問の選択肢の中から「子どもは義務や責任を果たすことで権利を行使することができる」を選択した教員は、4人に1人を超える（27.6%）結果となりました。




Q 子どもの権利として ふさわしいと思う内容をすべて選んでください（複数選択、n=468）

	内容	選択した人の割合
1	すべての子どもは、大人と同じように１人の人間であり人権を持っている。	88.2%
2	子どもは義務や責任を果たすことで権利を行使することができる。 ※子どもの権利として、ふさわしくない内容	27.6%
3	子どもは自分と関わりあるすべての事について意見を表明でき、その意見は正当に重視される。	64.1%
4	子どもは家庭でも学校でもどのような場所においても、あらゆる暴力から守られる。	81.2%
5	障害のある子どもを含むすべての子どもは、社会に積極的に参加し、インクルーシブな教育を受けられる。	73.3%
6	子どもは必要な医療・保健サービスや社会保障制度を利用し、十分な生活を送ることができる。	70.5%
7	子どもは成長途上のため、子どもに関する事はいかなる場合も大人が子どもに代わり決めるよう推奨される。 ※子どもの権利として、ふさわしくない内容	19.8%
8	子どもは遊んだり、休んだりする権利を持っている。	59.8%
9	すべての子どもは性別や人種の違いで差別されず、同じ権利を持っている。	79.7%

■子どもの権利に含まれるが、選択した教員が少なかった上位３点
「遊ぶ、休む権利」 ➡約４割は 選択せず
「意見を聴かれる権利」 ➡約４割弱は 選択せず
「医療・保健サービスや社会保障にアクセスする権利」 ➡約３割は 選択せず

■子どもの権利に含まれない内容
「子どもは義務や責任を果たすことで権利を行使することができる」 ➡約３割が 選択
「いかなる場合も大人が子どもに代わって決めるよう推奨される」 ➡約２割が 選択

出典：セーブ・ザ・チルドレン「学校生活と子どもの権利に関する教員向けアンケート調査結果」https://bit.ly/38ZkUws

それでは、学校という多くの子どもが１日の大部分を過ごす場において、子どものオンブズパーソンはどのような働きかけをしてきているでしょうか。この点、特に興味深いのが名古屋市の子どもの権利擁護委員の実践です。2021 年度にある市立の中学校に通う子どもから「年度途中で実技教科の常勤講師が病気休暇となり、代替の教員が充てられることなく、授業は自習がしばらく続けられた。このことは学ぶ権利の侵害にあたるのではないか」との相談を受けた擁護委員は、「教員がいきいきと働くことができ、

---

[66] 国連子どもの権利委員会委員の大谷氏は次のように述べています。「『権利と義務はセット』という言葉は本来、一個人の中に権利と義務がセットであることを意味しているのではありません。人権について『権利と義務がある』というときは、『個人に権利がある』ことに対し、『国にはその権利を守る義務がある』という関係を意味しているのです。」大谷美紀子「『権利の主張』と『わがまま』はどう違うのか」（https://imidas.jp/jijikaitai/f-40-224-21-09-g857/3）（情報・知識＆オピニオン imidas）

[67] 喜多明人「『子どもの権利条約』を教育にどう活かすのか」（https://imidas.jp/jijikaitai/f-40-225-21-09-g858）（情報・知識＆オピニオン imidas）

[68] 荒牧・喜多・半田、前掲（注）19、19 頁。

[69] 同上。

かつ、学校で子どもの権利を保障できるだけの教員の増員を実現する方向での審議」を、教員の働き方改革や教員確保について検討していた中央教育審議会に提言しました。教員の権利を犠牲にして子どもの権利が実現されればそれでよいというわけではなく、教員がゆとり・余裕をもっていきいきと働くことが「子どもの声に耳を傾け、子どもの思いに寄り添い、子どもと一緒に物事を決めたりすること」につながるという思いが、このような提言につながりました[70]。ここでは子どもと教員とを対立的な構図の中でとらえるのではなく、両者の間の適切な「関係性」を回復する道筋を示すという子どもオンブズパーソンの調整過程に特徴的なアプローチがみてとれます。これは、子どもの学ぶ権利の保障を目指した制度改善の事例とみることができる一方で、学校の限界を補いつつ、学校で学ぶ子どものすべての権利が保障された状態（子どもの最善の利益が考慮される環境）の実現に向けた子どもオンブズパーソンによる働きかけの事例とみることもできます。

同じく名古屋市の高校生からの相談をきっかけに、体育館の窓ガラスが割れるなど老朽化が問題とされた学校校舎の安全確保と市内の他の学校の改修・修繕予算が確保されるという制度的な改善につながった事例では、相談者が子どもの権利擁護委員とともに教職員や教育委員会の職員と面談したり、学校内の危険個所を点検したり、さらには名古屋市長との面談に参加したりするなど、子どもの声を問題の解決に積極的に取り入れようという試みがなされました。本件では、問題とされた学校校舎の改修に伴う生徒・教職員へのアンケートについても相談者の子どもが作成し、集計を行った結果、生徒たちからは学校環境の安全だけではなく、快適さや学びやすさの点からも声が寄せられたということです[71]。

後者の事例については、子どもの権利擁護委員の仲介によって、制度改善に向けた取り組みの各段階において相談者および学びの場の安心・安全という問題に関心を持つ子どもたちの声が反映されていったという展開に注目できます。子どもの権利委員会が述べるように、子どもの「参加」とは、子どもの権利条約第 6 条に規定される生存・発達の権利および第 29 条に具体化される教育の目的と整合的に、子どもの人格の完全な発達と能力形成を促すための手段となりえます[72]。本件は、問題とされた校舎の安全性の確保という相談者の個別の関心ごとが制度的な改善の下で解決される事とともに、かかわる子どもたちが主体的に問題を解決する能力を高めることが同時に目指された[73]事例とみることができるでしょう。

---

[70] 『2023 年（令和 5 年）度名古屋市子どもの権利相談室「なごもっか」活動報告書』、37～40 頁。

[71] 同上、20～23 頁。

[72]国連子どもの権利委員会一般的意見第 12 号、前掲（注）11、パラ 79.

[73] なお、国立市総合オンブズマン条例第 1 条の中では、「子どもの相談する力や問題解決に臨む力の育成」を図ることが子ども人権オンブズマンの目的の一つとして明確に規定されています。

７．おわりに

この調査報告書では、特に独立した子どもの権利救済機関である子どもオンブズパーソンの役割を中心に、子どもの権利条例に基づく自治体の子ども施策や権利救済がどのように子どもの意見を聴きながら、子どもの最善の利益の実現を目指して実施されているかをみてきました。これまで子どもコミッショナー／オンブズマンの機能としては、一般的に子どもの権利に関する監視、個別救済、制度改善、子どもの権利の普及・啓発が挙げられてきました。日本の自治体の実践の中では、子どもオンブズパーソンは子どもの権利条例の中に適切に位置付けられることによってこれらの機能を果たしつつ、子どもの主体性を最大限に発揮させ、条例の下の他の機関とともに、子どもの権利を基盤とし、子どもの最善の利益を核とした地域社会を創ることが期待されます。以下では、そのような機能が実際に十分に発揮されるために子どもオンブズパーソンにかかわる制度面・運用面での課題と対応策を、まとめとして提示します。

- 組織体制・専門人員の確保

  子どもオンブズパーソンのもっとも重要な特徴の一つである独立性を担保しつつ、その活動の幅をより広げるために、十分な活動予算を確保することや事務局によるバックアップ体制を整備することが課題としてあげられます。この点に関して、活動の制限となる事務局からの干渉を防ぐための制度設計や、子どもオンブズパーソンだけではなく、その活動を支える多様なバックグラウンドをもった相談員・調査員の数・質の確保と、それらの要員の十分な報酬が用意されていることが特に重要です。また、必要に応じて特定の専門家に意見を求めることができることを条例上規定しておくことも有効です。

- 子どもの権利条例の下で役割を与えられた他の機関との連携

  子どもオンブズパーソンの独立性が重要である一方で、子どもオンブズパーソンと子どもの権利条例の下で基本理念／原則にしたがって行動する他の機関とがいかにして連携をするかという点が、課題としてあげられます。このことに関して、現在泉南市において検討中の子どもオンブズパーソンの設置に向けた条例改正について、同市の条例委員会から示されている案が子どもオンブズパーソンと条例委員会との連携の一つ方向性を示すものとして注目できます。また、先にみた名古屋市の子どもの権利擁護委員による学校での子どもの権利保障に向けた働きかけも、学校が本来の機能を発揮し、子どもの権利条例に規定される子どもの最善の利益を実現するための、連携の一つの形として参考になります。

- 個別の子ども施策との間の連携

  子どもの代弁者としての子どもオンブズパーソンの活動に、声を上げづらい子どもを含めより広い子どもの声が反映されるよう、その活動と子どもの権利条例の下での個別の子ども施策との間の連携も課題としてあげられます。例えば、すでにいくつかの自治体で実施されている「市長への意見箱」事業を通じて集められた子どもの声の子どもオンブズパーソンとの共有を継続して定期的に行うということや、子どもオンブズパーソンによる出張相談を想定し、子どもが普段から相談しやすい環境づくりという観点から子どもの居場所について検討していくということがありえます。

- 活動の透明性の確保

  子どもオンブズパーソンも子どもの権利条例の下の一つの機関として、市民への説明責任を果たしつつ、その活動への理解や支援を獲得していくことが課題としてあげられます。調査、調整、子どもへのアウトリーチなど子どもオンブズパーソンの活動範囲は市民による協力の程度によっても影響されるため、普段からその活動への市民からの理解を得ることが重要になります。そのために、市民に開かれた活動報告会を定期的に開催する一方で、プライバシー保護に留意しつつ、個別の調査・調整事例も可能な限り活動報告書の中で紹介するなど透明性を確保することが重要です。

- 制度改善に向けた働きかけの拡大

  子どもオンブズパーソンは、子どもの個別救済に向けた取り組みを推進する一方で、特に声を上げづらい子どもの最善の利益に合致する制度改善を実現するために、発意によるものも含め、調査・調整活動をより積極的に展開していくことが課題としてあげられます。そのために日常的にアンケートやこれらの子どもを対象として活動している市民団体などを通じて子どもたちの声を集めることが求められます。

- 子どもの権利の普及・啓発活動の拡大

  泉南市の条例委員会が定義するように、「救済」とは、「おとなから一方的に与えられるものではなく、子どもが人として尊重される他者との相互・共同の関係・・・の中で、自らの主体を回復していくこと[74]」で成り立ちます。そのような関係性構築のために、子どもの「救済」の任務にあたる子どもオンブズパーソンには、子どもの権利の普及・啓発に向けた取り組みを、子どもと大人の双方に向けてより積極的に行うことが課題としてあげられます。このような取り組みによって、子どもの最善の利益の考え方が地域社会に広まり、子どもが周囲からの支援を受けながら、自ら問題を解決していく能力を発揮できるようになることが期待できます。

[74]『第 13 次 泉南市子どもの権利条例委員会報告 報告事項Ⅱ　子どもの権利に関する条例に基づく 2023(令和５)年度事業等の実施状況（各実施機関報告一覧）』、30 頁。

監修者コメント

吉永省三　千里金蘭大学名誉教授

この度、「子どもの権利条例と子どもの権利救済制度に関する調査報告」がセーブ・ザ・チルドレンの手によりなされたことは、この国の子どもの権利条約の批准・発効から 30 年を経た現在とこれからに向けて、積極的な意味と希望を紡ぐものと思えます。

この調査報告では、自治体子ども施策の基本的な枠組みとして「子どもの権利条例」が捉えられ、さらにその枠組みに根差す実効的な制度として「子どもの権利救済機関」が位置づけられています。つまり、前者の枠組みがあってこその後者であり、後者の仕組みにより前者が豊かに育てられる、両者の相関性が強く意識された課題設定になっています。まずその視座と問題意識に、この調査報告の積極的な意味と今後に向かう希望が見出されます。

子どもの権利条約に基づく救済制度は、この国では 1998 年制定の兵庫県川西市「子どもの人権オンブズパーソン条例」による制度化が最初でした。その制度設計と創設に私は直接携わりましたが、こうした制度の必要性を強く感じたきっかけは 1980 年代、中学校教員として「子どもの荒れ」に直面したことにあります。そして 1990 年代、少子化対策とともに地方分権一括推進法等が成立する中、子どもの権利条約が批准されます。じつは、自治体条例によって子どもオンブズパーソン制度を創るという試みは、当時の相当に困難な「学校教育の現実」が「子どもの権利条約」と「地方自治」に出会う中から生まれたわけです。

ただし、条約が批准された当時、その発効直前に出された文部事務次官通知に見られたように、条約は発展途上国の劣悪な状況の子どものためであって、日本では子どもの権利は既に尊重されている――といった見方が、当時の政府には支配的でした。そのために、国では子どもの権利条約を基盤とする積極的な施策は久しく見られませんでした。結果として例えばいじめ問題は、子どもの権利の問題としてよりも、子ども個人の規範や道徳あるいは「こころ」の問題ともみなされて、対処や対策は規範主義や個人モデルに陥りがちでした。

そうして 30 年、ようやくにして子どもの権利条約の原則を明確に位置付けた包括的立法として 2022 年 6 月、こども基本法が制定されました。その審議過程では「子どもは権利の主体である」との認識が政府見解として明らかにされました。そして今、これに基づく「こども施策」が自治体に求められています。こども基本法を通して、改めて「地方自治」が「子どもの権利条約」と出会うこととなったわけです。さらに「学校教育の現実」とは、どう出会っていくのか、改めて問われています。

こども基本法が則る子どもの権利条約は、子どもの意見表明と参加を通して、「子どもにやさしいまち」(国連児童基金)の実現をめざします。なぜなら「子どもにふさわしい世界は全ての人に相応しい世界」(2002 年国連子ども特別総会/子どもフォーラム)だからです。つまり子どもの権利条約は、規範主義や個人モデルのパターナリズムをのりこえて、権利主体の子どもの参加とパートナーシップを通して、子どもをとりまく社会の仕組みや制度、その環境のより良い変革を具体化していく、社会モデルアプローチを提起しているのです。

こども基本法を地方自治と学校教育に活かしていくために、つまりは子どもの最善の利益を第一に考慮して実りある子ども施策を推進していくために、その基本的枠組みとなる「子どもの権利条例」とそれに基づく「子どもの権利救済機関」が、必要となっています。国にも積極的な役割が求められます。この調査報告が活用されることを願っています。

監修者コメント

野村武司　東京経済大学現代法学部教授（学部長）

2022 年の第 208 通常国会は、通称、「子ども国会」とも言われた国会でした。この国会で、こども家庭庁設置法、同法の施行に伴う関係法律の整備にする法律（いわゆる「整備法」）、そしてこども基本法が成立しています。前後して、「こどもまんなか社会」ということが盛んに言われるようになったことも記憶に新しいところですが、「こどもまんなか社会」が、子どもの権利を保障する社会であることが、国会審議の中で、担当大臣により明確に述べられたことは重要なことでした。こども基本法の成立は、子どもの権利条約に基づく日本国審査において、国連・子どもの権利委員会から再三に亘って指摘されてきた課題の一つに応えるもので、その意味でも、画期をなす法律であると評価することができます。

こども基本法は、国連・子どもの権利委員会の指摘を踏まえて言うと、「子どもの権利に関する包括的な法律」であるといえますが、法制度的には、「子ども施策に関し、基本理念を定め、子ども施策を総合的に推進すること」を目的とする法律であるという点に特徴があります。こども施策の基本理念には、子どもの権利条約の一般原則が織り込まれており、この理念に基づいて、子ども施策を通じて、子どもの権利保障を確実なものにしようとするのが、その趣旨ですが、実は、こども施策の実際の権限を法律上与えられているのは、地方自治体、中でも区市町村といった基礎自治体であることには気づいておく必要があります。ただし、こども基本法は、自治体に対して、（こども施策について子どもの意見を反映させるために必要な措置を義務づけるほか）国のこども大綱を勘案した自治体こども計画を通じて実施することを規定するにとどまっていて、その先、具体的なことは何も規定していません。

その意味では、自治体は、法律で根拠づけられた権限をただ単にこなすというだけでは不十分です。自治体は、それぞれ、地方自治的に、子どもの権利保障に資するように、一人ひとりの子どもに届く形で、法律で根拠づけられた事務・事業を計画的に組み立て、足りないところも補いながら、実施していく必要に迫られており、そのために、「こども施策を策定し、実施し、及び評価する」ためのしくみを条例でしっかりと整えていく必要があります。これが、子どもの権利条例（子ども条例）だということになります。子どもの権利が十分に普及されていない状況も踏まえると、子どもの権利保障を理念的に謳うことも自治体としては大切ですが、こども基本法が制定された中では、こども施策のシステムを、条例でしっかりと位置づけることが必要であり、こうした条例（総合条例）は、今の自治体にとって標準装備であるといってよいかと思います。

本報告書のもう一つのテーマである子どもの権利救済制度に当たる子どもオンブズマンは、こうした条例に規定されるべき大事な制度で、これを設置する自治体も徐々に増えてきています。子どもオンブズマンのしくみは、国際社会と比べてみると、日本の場合、地方自治の取組みとして広がっているのが特徴となっています。それは、上で述べたとおり、日本の場合、こども施策のほとんどを自治体が行っているということから、「救済」をしなければならないいろいろなことは、たいていの場合、自治体で起きるのが普通で、その意味でとても意義のあることだと思います。他方で、こうした子どもオンブズマンは、相談・救済というだけではなく、子どもの権利を普及・啓発したり、広く子どもの権利の観点から、制度改善を図っていくという役割を担っています。その意味で、「相談・救済制度」という範囲にはとどまらないしくみであり、そのやり方も、子どもの権利を踏まえたやり方（いわゆる「オンブズワーク」）である点に特徴があります。こうしたことを踏まえると、子どもオンブズマンを「どのようにしていくか」はまだまだ、設置自治体においても迷いがあり、今回、これを調査したことはとても意義のあることです。それぞれが、子どもの権利を踏まえて、他の自治体から学び、共有するとともに、そのあり方を模索していく必要があります。

なお、最後になりますが、こども施策の「おおもと」が、国が定める法律や事業にあることを踏まえると、子どもオンブズマンのしくみは、自治体にあるだけでは不十分で、国も整える必要があります（「子どもコミッショナー」として議論されています。）。自治体の動きが、国のしくみを整える力になることも期待されるところです。

謝辞

本報告書の執筆に当たり、北海道札幌市子どもの権利推進課、東京都中野区子ども・教育政策課、愛知県豊田市こども・若者政策課、兵庫県明石市こども政策課、大阪府泉南市子ども政策課、神奈川県川崎市人権オンブズパーソン、東京都国立市子どもの人権オンブズマン、東京都中野区子どもオンブズマン、愛知県名古屋市子どもの権利擁護委員、愛知県豊田市子どもの権利擁護委員の皆様に、ヒアリングおよび書面質問を実施しました。改めましてご協力に感謝申し上げます。

自治体における子どもの権利条例と子どもの権利救済制度に関する調査報告書
～子どもが安心して声をあげられる・相談できる環境づくりに向けて～
2025 年 4 月 22 日発行

発行：公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
企画・制作：公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン アドボカシー部
HP：https://www.savechildren.or.jp / Email: japan.advocacy@savethechildren.org