

こども基本法を踏まえ、子どもの権利保障のために、子どもが国費・公費で弁護士による法的支援を受けられる制度構築を求める意見書

2024年（令和6年）1月18日  
日本弁護士連合会

2023年4月1日に施行されたこども基本法は、全ての子どもの権利の擁護が図られ、将来にわたって幸福な生活を送ることができる社会（こどもまんなか社会）の実現を目指して、社会全体でこども施策に取り組むことを目指している。

私たち弁護士は、子どもの人権を擁護する使命を果たすために、従前から、国や自治体が行うこども施策に積極的に協力し、各種公的委員、児童相談所の嘱託弁護士、学校のスクールロイヤー等に就任したり、法教育を担ったり、子どものためのシェルター運営等子どもを支援する民間団体の担い手として活動する等して、子どもの権利擁護活動に取り組むとともに、子どもの代理人・付添人として子どもの人権・権利実現のために活動してきた。社会問題化して久しい児童虐待は、児童相談所による相談対応件数が増加の一途をたどり、また自殺者数も増加していて、子どもを取り巻く状況はより一層深刻なものとなっているといえる。加えて、近時、ヤングケアラーや宗教等二世の問題が子どもの成長発達権等の侵害として注目されているところである。私たち弁護士は、これらの子どもたちへの支援と権利救済にも子どもの代理人として取り組み、また今後もより一層これらの活動を充実させていく必要があると認識しているところである。

ところが、権利救済が必要な子どもが弁護士による法的支援を求めるようとしても、その費用を国費・公費で賄う制度の対象が極めて限定的であるために支援の届かない場合も多く、依然としてこのような子どもたちを誰一人取り残さず、社会全体でこども施策に取り組むような制度とはなっていない。このような状況は、少年事件手続において、依然として国選付添人制度による支援から一部対象が外されて付添人による支援を受けられない子どもがいることとも併せて、子どもの権利保障の観点から問題である。

当連合会としては、こども基本法の施行を踏まえ、子どもの権利保障を実効性のあるものにするために、こども施策の一環として子どもが国費・公費で弁護士による法的支援を受けられる制度の拡大及び構築を、以下のとおり提言する。

## 第1 意見の趣旨

- 1 子どもが自分自身の権利を実現するために弁護士による法的支援を受けられるよう、国費・公費で代理人（法定代理人と任意代理人を含む。）や付添人を選任する総合的な制度を構築すべく、総合法律支援法の対象拡大その他必要な法律改正を行うべきである。
  - (1) 児童福祉の分野において、虐待を受けている子ども等の代理人として児童相談所等の福祉機関と交渉・協議する活動を総合法律支援法の法律援助の対象にするなど国費・公費で賄うべきである。
  - (2) 少年矯正や更生保護の分野において、虐待等により家庭に帰ることができない子どもの代理人として、保護観察所や更生保護施設や福祉機関と交渉・協議する活動を総合法律支援法の法律援助の対象にするなど国費・公費で賄うべきである。
  - (3) 教育の分野において、いじめや体罰を受けた子どもの代理人として、学校や教育委員会と交渉・協議する活動を総合法律支援法の法律援助の対象にするなど国費・公費で賄うべきである。
  - (4) 民事法律扶助（代理援助）制度や上記(1)ないし(3)の法律援助制度は、未成年者が親権者の同意なくして単独で利用できるよう、償還を予定しない給付型の制度にすべきである。
  - (5) 親権者のいない子どものための制度である未成年後見人、親権停止及び親権喪失事件の保全処分の親権の職務代行者及び未成年後見監督人に専門職後見人が就任する場合の報酬を国費・公費で賄うべきである。
  - (6) 家事事件における子どもの手続代理人の報酬を国費で賄うべきである。

- 2 現行の国選付添人制度の対象事件を拡充し、①少年鑑別所送致の観護措置決定により身体拘束された全ての少年について、家庭裁判所が必要と認めた場合又は少年若しくは保護者の請求があった場合には、家庭裁判所が国選付添人を選任することができる制度を直ちに設けるよう求めるとともに、②少年鑑別所送致の観護措置決定により身体拘束された全ての少年に対して、家庭裁判所が必要的に国選付添人を選任する制度を設けるよう速やかに検討すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 はじめに

当連合会は、2023年3月3日開催の臨時総会において、「民事法律扶助における利用者負担の見直し、民事法律扶助の対象事件の拡大及び持続可能な

制度のためにその担い手たる弁護士の報酬の適正化を求める決議」を行い、民事法律扶助制度を法的セーフティネットとして十分に機能させるために必要な提言を行ったところである。

その際、民事法律扶助制度を原則給付制にすることを提言するとともに、そもそも現行の民事法律扶助制度の対象になっていない弁護士の活動についても、「社会経済構造の変化の中で、民事紛争案件以外にも法的支援が必要な事案が増大しており、国民等の正当な権利擁護の観点、弁護士等の早期支援により複合的多重的な困難へ進行することを防止する観点からは、特に高齢者・障がい者、子ども、在留資格を有しない外国人等、社会的弱者といわれる者への法的支援は重要である。これらの法的支援は現在、当連合会が費用を負担して法律援助事業として行っているが、その費用負担は本来、国費・公費で賄われるべきであり、これらを含め、法的支援が必要な事案に対して民事法律扶助の範囲の拡大が強く求められるところである。」と指摘したところである。

2023年4月1日に子ども基本法が施行されたことを踏まえ、本意見書において、子どもの権利保障を実効性のあるものにするために、子ども施策の一環として子どもが国費・公費で弁護士による法的支援を受けられるような制度の構築及び拡充の必要性について、改めて求めるものである。

## 2 子どもの人権享有主体性

全ての子どもは、日本国憲法の下、一人の人間として権利主体性を有し、人格を尊重され、その発達に応じた支援を社会から受け、自らの意見を述べることができ、幸福な人生を歩むことができる権利を有している。

1994年に日本も批准した子どもの権利条約では、子どもが権利の主体であることを確認し、子どもに保障される個別の権利を列挙している。

そして、2022年6月に成立した子ども基本法は、改めて、子どもが権利の主体であることを確認した。すなわち、子ども基本法では、子ども施策の基本理念として、「個人として尊重され、その基本的人権が保障されるとともに、差別的取扱いを受けることがないようにすること」(同法第3条第1号)、成長発達権や福祉的な保護を受ける権利(同条第2号)、意見表明権(同条第3号、第4号)等がそれぞれ確認されている(なお、子どもの権利条約は、子どもを「18歳未満のすべての者」としているが(第1条)、これは最低基準であって、何歳までを「子ども」として大人と区別した法制にするかは各国に委ねられているところ、子ども基本法は、「子ども」を年齢で定義せず「心身の発達の過程にある者」(第2条第1項)と定めている。本意見書では、民法上の成

年ではあるが心身の発達の過程にある18歳、19歳の者も「子ども」という。)。

### 3 子どもの権利侵害

しかし、法律上の建前はともかくとして、現実には子どもに保障される諸権利を享受している子どもばかりではない。虐待を受けて苦しむ子ども、その能力や資質に応じた教育・保護を受けることが出来ない子ども、両親の不和により困難な立場に置かれる子どもなどが後を絶たない。児童相談所における児童虐待相談対応件数は、児童虐待防止法制定時の2000年には17,725件であったが、増加の一途をたどり、2022年には219,170件である(子ども家庭庁「令和4年度 児童相談所における児童虐待相談対応件数(速報値)」)。近時、ヤングケアラーや宗教等二世の問題が子どもの成長発達権等の侵害として注目されているところではあるが、これらの子どもたちは心理的虐待やネグレクトの被害者と言い得るものが多い。

本来、家庭で適切に養育されない子どもに対しては、国家・社会が適切な支援を行う必要がある(子どもの権利条約第19条、児童福祉法第2条第3項)。こども基本法が、国及び地方公共団体は、「適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され保護されること、その健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉に係る権利が等しく保障されるとともに、教育基本法(平成十八年法律第百二十号)の精神にのっとり教育を受ける機会が等しく与えられること」(同法第3条第2号)、「家庭での養育が困難なこどもにはできる限り家庭と同様の養育環境を確保することにより、こどもが心身ともに健やかに育成されるようにすること」(同条第5号)等の基本理念にのっとり、こども施策を策定、実施する責務を有すると明記したとおりである(同法第4条、第5条)。

しかし、家庭で適切に養育されず、成長発達権が保障されていない子どもが、必ずしも国家・社会の責任で適切な福祉的支援を受けて成長発達権が保障されるとは限らないというのが現実である。

すなわち、これらの子どもたちは、成長発達権等の人権・権利を侵害されている状況にあり、いわば社会的な被害者としての地位にあるといえる。

### 4 弁護士による法的支援の必要性

前述のとおり子どもの権利が憲法上及び法律上保障されていると言っても、それだけでは絵に描いた餅になりかねない。

権利は現実に行使することができてはじめて、実現するものである。しかし、子どもが自身の権利を適切に行使することは難しい。大人でさえ、独力で自らの権利行使をすることは難しいため、弁護士が代理をしてこれを行使する必要がある場合が多い。そのため、資力の乏しい者が弁護士による法的支援を受けることが容易になるよう、国は2006年に日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）を設立して、リーガル・アクセス障害の改善に努めてきたのである。

とりわけ、家庭環境に恵まれず、十分な成長発達が遂げられなかつた子どもは、同年齢の平均的な子どもと比べて、人格的・精神的に未熟なことも多く、自分自身の権利を守る能力に劣ることが少なくないし、適切な大人の支援を受けられる環境にもない。

さらに、不適切な環境で生育したために成長発達権が十分に保障されてこなかつた子どもの中には、自傷・自死という悲劇的な結末を迎える子もいれば（学校でのいじめを原因とする自死も含まれるが、小中高校生の自殺者数は2022年には514人に上り（【令和4年確定値】小中高生の自殺者数年次推移・警察庁（自殺統計）より厚生労働省自殺対策推進室作成）、200人～300人前後で推移していた昭和・平成時代と比較すると人口比にすれば急増と言える。）、不幸にして非行をしてしまうこともある。非行に及ぶ子どもは、他者に対しては加害者であるという場合が多い半面、生育過程の中では被害者の立場にあることが多い。そして、子どもが非行をすれば、新たな被害者が発生する。そのことは社会にとっても不利益であるし、非行をした子ども自身にとってもさらに不幸な事態となる。

このような不幸の連鎖は、社会的な支援によって断ち切らなければならない。そして、不幸の連鎖を断ち切るために、弁護士が果たすべき役割は決して少なくない。

これまで弁護士は、子どもの人権・権利を保障するために、様々な領域で活動してきた。その中には、前述のとおり、間接的に子どもの人権・権利を保障するに資する活動（例えば、児童相談所の嘱託弁護士、スクールロイヤー、いじめ重大事態の調査委員会委員、少年院・少年鑑別所の視察委員会委員等）もあるが、ここでは子ども自身を依頼者として直接に子どもの権利を擁護するために活動する立場に絞ると、以下のとおりである。

従前から、弁護士は少年の非行事件において、弁護人・付添人として子どもの法的支援を行ってきた。とりわけ、家庭裁判所に送致された後に、弁護士は付添人として少年の権利を擁護し、少年の主張を正しく裁判所に伝えるほか、

被害者と示談したり、保護者との関係調整を行って家庭環境を整えたり、家庭に戻ることがふさわしくない少年の帰住先を調整したりといった少年の更生に役立つ活動を担ってきた。

また、学校でのいじめや体罰の被害に遭った子どもについて、親権者からの依頼によって、損害賠償請求等の典型的な民事事件のみならず、学校や教育委員会との交渉・協議等の調整活動を行うこともあった。

さらに、2000年代に入ってから、弁護士は児童福祉の分野で、子どもの代理人として児童相談所に対して、虐待を受けている子どもの保護を求めたり、生活場所を探したり、自立へ向けた支援をしたりするなど、リーガル・ソーシャルワーク（初期の頃は「司法ソーシャルワーク」と言っていた。）と言うべき活動をするようになってきた。

また、2013年の家事事件手続法の施行に伴い、家事事件手続（調停手続又は審判手続）の中で、弁護士は子どもの手続代理人としても活動するようになった。

さらに、2011年に改正された民法で、虐待を受けた子ども自身が、親権停止や親権喪失の申立をすることができるようになったことから、弁護士は申立人である子どもの手続代理人として親権停止等の審判手続においても活動するようになった。緊急的な医療措置が必要な子どもに対して、保護者が医療を施さない場合（医療ネグレクト）に、保全決定により弁護士が職務代行者として必要な医療的同意を行うこともある。

このように、弁護士は、社会的な支援が必要な子どもにとって、人権保障の最後の砦としての役割を有している。すなわち、弁護士は一種の社会保障制度の一環としての役割（原則として自己責任が問われる社会の中において、社会的弱者である子どものセーフティーネットとしての役割）も有していると言える。

## 5 弁護士費用を国費化・公費化する必要性

### (1) 子どもには弁護士費用が払えないこと

子どもが弁護士による法的支援を受けることが必要な場面は多いが、言うまでもなく子どもは一般的に無資力なので（ごく稀に、資力を有する親が早逝して資産を相続したために資力がある子どもがいるが、極めて例外である。）、弁護士費用を自ら負担することができない。

一般的には、子どもの権利を保障するために弁護士に事件を依頼した場合に費用を負担すべきは、子どもの親権者であるが、親から虐待を受けている

など親子が対立関係にある場合や、権利行使をするか否かについて親と子で意向が異なる場合には、親に弁護士費用を頼ることはできない。そうした場合に、子どもが弁護士を依頼できず、権利行使の道が閉ざされるのは不合理であり、国費・公費で子どもの弁護士費用が賄われる必要がある。

ところが、現行の法律の中では、子どもの弁護士費用を国費・公費で賄うことのできない。

## (2) 民事法律扶助制度が利用できること

① 現行の総合法律支援法で民事法律扶助制度の対象となる活動は「民事裁判等手続又は行政不服申立手続」に限られる（総合法律支援法第30条第1項第2号）。すなわち、児童相談所や福祉事務所との交渉等のいわゆる「行政手続代理」活動は、民事法律扶助の代理援助の対象になっていない（ここで「行政手続」と言っているものは、行政に対する具体的請求権があつてこれを行使するということに限らず、行政の職権発動を促すための働きかけを含む。）。

② 現行の民事法律扶助制度は、いわゆる立替・償還制をとっており、法テラス、被援助者及び弁護士が三面契約を締結することにより、被援助者が法テラスに対して償還義務を負うことになっている。

そのため、後述の親権停止・親権喪失・離縁等の家事審判申立のように、性質上は民事法律扶助の対象となる事案であっても、親権者の同意なくして単独で民事法律扶助制度の利用契約を締結した場合、後に取り消されるおそれがあることから、法テラスは、未成年者単独では民事法律扶助の利用契約締結に応じないのが現状である。

この点、給付型の制度であれば、弁護士への委任は、未成年者が単独で有効に行うことができる「単に権利を得、又は義務を免れる法律行為」（民法第5条第1項但書）となり、取消しの対象とならない。

したがって、未成年者が親権者の同意なくして単独で民事法律扶助制度を利用できるようにするためにも（そもそも未成年者には償還能力が乏しいことも踏まえ）、償還を前提としない公費による給付型の法律扶助制度とすることが必要である。

なお、近時、宗教等二世の問題が顕在化し、宗教法人から被害を受けた者の子どもたちに対する支援が求められているところ、2022年12月に成立した法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律第11条は「国は、前条第一項各号に掲げる権利を有する者又は同項若しくは民法第四百二十三条第一項本文の規定によりこれらの権利を行使す

ることができる者が、その権利の適切な行使により被害の回復等を図ることができるようするため、日本司法支援センターと関係機関及び関係団体等との連携の強化を図り、利用しやすい相談体制を整備する等必要な支援に関する施策を講ずるよう努めなければならない。」と規定した。宗教等二世が未成年である場合に、同条の趣旨を全うするためには、未成年者が法テラスを利用できることが必要であることからしても、未成年者単独で民事法律扶助制度の利用を可能とすることが法律上も要請されたと言える。

### (3) 国選付添人制度の対象が限られていること

後に詳述するが、非行を犯したとして家庭裁判所で審判を受ける少年のうち、国費で弁護士付添人が選任されるのは一部であり、身体拘束事件に限っても全件には至っていない。

また、触法少年調査の付添人活動（少年法第6条の3）は、国費で賄われる制度になっていない。

### (4) 当連合会の法律援助事業

子どもを依頼者とする事件は、子ども自身には弁護士費用を支弁することができない事案類型が大半であるが、弁護士費用を支弁できないことで、子どもの権利が侵害される状況を放置することはできない。

このため当連合会では、2007年10月から法テラスに委託して法律援助事業を実施している。その財源に充てるために、当連合会では、少年・刑事財政基金及び法律援助基金を創設し、長年にわたって会員である弁護士から特別会費を徴収してこれを支え、現在も維持しているのであり、会員の経済的負担によって子どもの人権保障に尽力してきた。

少年・刑事財政基金は、少年事件における弁護士付添人費用等の支援を行うものであり、法律援助基金は、子どもの手続代理人や虐待等を理由とする子どもの代理人費用の支援を行うもの（援助については負担を求めることがあるとしているが、実際には子どもから負担を求めることはない。）である。

当連合会が弁護士から特別会費を徴収してまで、法律援助事業を維持しているのは、現に人権救済を必要としている子どもたちを放置できないからであるが、子どもの人権保障を図る責務は、本来は国及び地方公共団体にあり、したがって当連合会の負担で制度を維持しているのはあくまでも臨時・暫定的な措置にすぎず、本来は国費化・公費化されるべきものである。

## 6 虐待を受けた子ども等、親を頼ることができない子どもの権利救済

こども基本法成立に先立ち、2016年に改正児童福祉法はその理念を改正し、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのつとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する」と定めた（同法第1条）。

しかし、親から虐待を受けた子どもが、児童相談所等の福祉機関から適切に保護されるとは限らない。適切に保護されなければ、子どもの成長発達権その他の権利が保障されない。

#### (1) 児童相談所等福祉機関との交渉等（意見の趣旨1(1)）

児童相談所による児童虐待の対応件数は年々増加しているところ、虐待は、重大な権利侵害であり、子どもの成長発達権を脅かし、子どもの人生に大きな悪影響を与えるものである。したがって、虐待を受けた子どもを保護し、その最善の利益を図って成長発達権を保障し、その自立を支えることは、国及び地方公共団体の重要な責務である。

虐待を受けた子どもの保護や支援は、児童相談所を中心とした福祉機関の責務であるが、保護を必要とする全ての子どもの権利が守られてはいない

（その背景には、国や地方公共団体における児童福祉予算が少ないことから、児童福祉分野の人的・物的体制が脆弱であるという問題がある。）。

例えば、本人が自力で保護を求める場合には、以下のような各場面での課題がある。

① そもそも保護自体をしてもらえないことがある（とりわけ高校生年齢の子は、保護先となる施設その他の社会的資源の不足のため、児童相談所は保護に消極的なことがある。）。

② ひとまず一時保護された場合も、一時保護所では（自治体による差が大きいものの）、管理の必要性が優先され、それぞれの子どもの事情にかかわらず一律に種々の行動を制限するなど、人権上の配慮に欠ける処遇が行われることがあり、子どもの力だけでそれらを是正していくことは不可能である（例えば、保護所から通学できず学習権が侵害されていたり、外出ができないなど、私語が禁止されていたり、子ども同士で目を合わせることが禁止されていたり、携帯電話だけでなく公衆電話さえ使えない等。）。

そして、こうした制限のために、子どもが保護を拒むことや、せっかく保護されても短期間で児童相談所による保護を拒否してしまうこともある。その結果として、危険な環境に身を置いたり、犯罪者集団に取り込まれたりするなど、子ども自身の尊厳を傷つけるとともに、子どもの

成長発達権の保障に強く反する結果をも招来しかねない。

③ 一時保護を経て施設に措置されることになった場合も、子どものニーズに沿った措置先の選択肢が乏しいこともある、本人のニーズに合った施設に措置されないことがある（例えば、普通科高校に通って大学に進学したいという希望を有しているのに、働いて利用料を自ら賄う必要がある自立援助ホームしか選択肢として示されない等。なお、自立援助ホームは、働いて利用料を賄う方式が一般的ではあるが、入居者が大学進学を目指して全日制等の高校に通う場合に利用料を公費負担している自治体もある。）。その結果、施設不調により子どもが施設を飛び出してしまうこともある。あるいは、子どもが施設や里親への措置を望んでも、その意に反して親元に戻らざるを得ないこともある（一方で、子どもは帰宅を望むも、子どもが納得しないままに施設入所措置等が行われることもある。）。

このように、虐待等により家庭で暮らすことができない子どもの最善の利益を図るために、児童相談所に対して子どもの権利制限に対する改善を求めたり、子どもの意思に沿った適切な処遇を行うように交渉・調整していくためには、子どもの権利擁護について理解ある弁護士による法的な支援が不可欠である。

また、18歳に達した後に虐待家庭から逃げてきた場合は、児童相談所による保護ができないため、他の福祉機関（生活保護や障害者福祉を司る福祉事務所や女性相談支援センター）による保護を求めることになるが、そこでも生活保護申請を断念する方向に誘導されるなど、適切に権利保障がなされない場合もある。

こうした中で、児童虐待の被害を受けた子どもを救済し、その権利を保障するために、弁護士は、子どもの代理人となって、児童相談所等の福祉機関に同行して交渉したりケース会議に参加したりするという活動を行っている。また、学費の不払等によって学習権の保障が脅かされるような場合には、扶養を求めて虐待親と交渉したり、さらには、保護中の欠席が学校で不利益に扱われないように交渉することもある。

なお、弁護士のこうした活動は、声を上げにくい虐待を受けた子どもの声を代弁する活動という側面もある。すなわち、幼少期から虐待を受け続けていると、自分の受けている虐待を「被害」と認識することもできず、仮に、「被害」と認識ができたとしても逃れる方法が分からず、誰にも相談できずに苦しみ悩みながら長い期間を過ごす子どもは多い。こうした子どもたちが、思春期以降によく耐えきれずに家を飛び出しても、上記のとおり、そも

そもそも相談先を知らなかつたり、（それまでの生育過程で理不尽な対応を経験し）大人への不信感も強くなつてしまつたりして、行政機関等が本来なしうる対処を子どもが拒む場合も多い。このような子どもの安心安全な生活場所を確保するためには、弁護士が子どもの声を代弁し、子どもの「小さな声」を大きくして伝えたり、うまく言葉にできない思いに寄り添つて適切な言葉を探して福祉機関等に伝えたりするなどの役割が不可欠である。さらには、単に子どもの意見を伝えるだけではなく、子どもの権利が実現されるように法的知識を駆使し、交渉能力を発揮する必要があるので、弁護士が活動することが不可欠である。

子どもが弁護士を代理人として自己の意見を表明し、自己の権利を実現しようとすることにより、児童相談所など行政機関にとっては、これまでよりも対応に気を使う場面が増えるかもしれない。しかし、児童相談所の職員も、子どもの最善の利益を実現するという目的は代理人弁護士と一致しているのであるから、子どもが弁護士の支援によって力をつけ（エンパワーされ）て弁護士と行政との連携や協働が進み、子どもの最善の利益が図られることの意義は共有されるものと思われる。実際に、子どもの代理人弁護士との協働を経験した児童相談所など行政機関の職員のほうから、子どもの権利を守るために子どもの代理人弁護士を選任してほしいと要望してくる例も増えている。このように、各福祉機関が有する潜在的な力に働きかけることも、弁護士はその役割として担つてきているのである。

### （2）触法調査の対象となる少年の付添人活動（意見の趣旨1（1））

14歳未満であるために刑事責任能力がない少年が、法に触れる行為をしたとして警察の調査を受ける場合に、弁護士付添人を選任することができる」とされているが（少年法第6条の3）、現行法上はこの制度に基づく付添人の費用を賄う国選付添人制度がないため、この費用は国費では賄われない。

触法調査の対象となる少年は、親からの虐待を受けるなど家庭環境に問題を抱えていることが多く、保護者による権利擁護を期待できない場合がある。また、触法少年は、後に家庭裁判所に送致されて観護措置決定を受けたり、保護処分による権利制限を受けることもあるので、早期に弁護士が支援をする必要がある。さらに、こうした少年は児童相談所の一時保護所で一時保護されることが多いが、一時保護所での保護は、少年にとっては実質的な身体拘束であるから、この点でも弁護士による法的支援の必要性は高い。

### （3）社会復帰支援（意見の趣旨1（2））

非行を犯して少年院送致となった少年の中には、親元へ帰ることが難しい者が少なくない。非行の背景に親からの虐待があった少年が少なくないからである。

そのような場合、仮退院後に再非行に陥らないよう、適切な環境の中で過ごすことができるよう、弁護士（元付添人のこともあれば、そうではないこともある。）が、帰住先等の環境調整活動を行う必要がある。これは少年のためであるにとどまらず、社会の安心安全を守ることにつながる。

環境調整活動は、児童相談所や福祉事務所と交渉したり、保護観察所と連携したりする必要があり、そのために関係者会議を呼びかけたりする必要もあるので、弁護士がその専門性を発揮することにより、子どもの権利を守り、自立を支える活動である。

なお、2023年に5年ぶりに改訂された国の「第二次再犯防止推進計画（同年3月17日閣議決定）は、「少年院・保護観察所におけるケース検討会を適時適切に実施する」場合の連携先として、「弁護士・弁護士会」が加えられており、弁護士による社会復帰支援が有効であることが認められている。しかし現行法上、付添人の職務は審判で終了するため、少年院送致後の子どもに対する支援は、国選付添人の活動とはされず、国費支給の対象ではない。

#### (4) 学校との交渉（意見の趣旨1(3)）

学校でのいじめは子どもの心身に深刻な被害を及ぼすものである。また、体罰等の教員の不適切な指導に起因する不幸な事態も生じている。このような学校に関わる問題で子どもが悩みを抱えている場合には、早期にそれを解決するために学校に働きかけることが必要である。一般的には、こうした場合には保護者が解決のために自ら、あるいは弁護士に委任をして学校と協議を行うが、保護者が解決に消極的な場合もある。そうした場合には、弁護士が子ども自身の代理人として学校と交渉する必要がある。

#### (5) 当連合会の法律援助事業での補完

こうした弁護士の活動は、前述のとおり、総合法律支援法が定める「民事裁判等手続又は行政不服申立手続」に該当しない、いわゆる「行政手続代理」とされ、民事法律扶助制度の対象とされていない。

そのため、当連合会が全額財源を負担して法テラスに業務委託している「子どもに対する法律援助事業」により賄われている。

#### (6) 子どもの代理人費用の国費化の必要性

そもそも、親からの適切な養育監護を受けられない子どものための権利保

障を図ることや、非行に及んだ少年に対する更生の支援は、本来的には国の責務である。

また、権利侵害を受けた子どもが適切な法的支援を受けることによって子どもが能力に応じた成長・発達を遂げることや、非行に至った少年が更生することは、子ども自身が当然に享受すべき権利であるにとどまらず、社会全体にとって有益である。

したがって、こうした支援を行う弁護士の費用は国費により賄われるべきである。

なお、当連合会は、2010年10月8日の人権擁護大会で行った「貧困の連鎖を断ち切り、すべての子どもの生きる権利、成長し発達する権利の実現を求める決議」において、家庭で養育されることが困難となった子どもに対し、国選代理人制度の導入や給付型の法律扶助制度の導入等、子どもが公費で弁護士の法的支援を受けられる制度を創設することを提言している。また、2011年2月18日付け「「子どものためのシェルター」の公的制度化を求める意見書」において、虐待を受けた子どもを一時的に保護する子どものためのシェルターに入所した子どもを支援する「子ども担当弁護士」の活動について、公費負担を求めている。

## 7 未成年後見人及び職務代行者等の活動（意見の趣旨1(5)）

### (1) 専門職未成年後見人の選任

未成年者への虐待等を理由として親権停止・喪失審判が認容された場合や、親権者が病気等で死亡した場合等未成年者に親権を行う者がいなくなり、子どもが本来保障されるべき親から養育を受ける権利の保障がなしえなくなった場合に、未成年者の後見が開始し（民法第838条第1項）、未成年後見人が選任される（民法第840条等）。

従前から専門職後見人が選任される例はあったものの、2011年の民法改正（複数後見や法人後見が認められ、さらに親権停止規定が新設された。）を契機として、未成年後見人として適任である親族がいない場合や、児童相談所長を申立人とする親権停止審判事件や親権喪失審判事件（民法第834条、第834条の2等、児童福祉法第33条の7）において、弁護士等の専門職が未成年後見人として選任されることが増えた。この改正に伴い、多くの弁護士会では未成年後見人推薦名簿を設け、家庭裁判所からの未成年後見人及び未成年後見監督人の推薦依頼に対応している。

司法統計年報によると、未成年後見人の選任申件数（認容件数）は、少子

化の故か徐々に減少傾向にあるものの、2022年は1,029件であり（令和4年司法統計年報（家事編））、これまで毎年1,000件以上の選任がある。

未成年後見人は、親権を行う者と同一の権利義務という重責を担うが、被後見人である未成年者に十分な資産がない場合も多い。また、多少資産がある場合も、未成年者の将来のための進学や就職に向けた準備資金も発生しうるため、未成年後見人報酬を求めるなどをためらう専門職未成年後見人も少なくない。

このため「被後見人の財産」（未成年者の財産）を報酬の原資とする（民法第862条第2項）専門職未成年後見人は、無報酬での職務遂行を余儀なくされることが少なくなかった（以下「無報酬事案」という。）。

## （2）無報酬事案への対応と課題

### ① 未成年後見人支援事業の開始

無報酬事案への対応として、2012年度から児童虐待防止対策支援事業の一環として未成年後見人支援事業が開始された。この事業は、一定の要件を充たす場合に月額2万円を上限として、未成年後見人報酬の援助が受けられるというものであり、該当要件は、改正を経て、現在では被後見人の資産等の合計額が1,700万円未満であること、児童相談所が把握している児童であること等が主たる要件とされる。これによつて、従前は無報酬事案とされていた事案の多くは、未成年後見人支援事業の対象となった。

### ② 未成年後見人支援事業における課題

しかし、未成年後見人支援事業の要件が拡充されてきたとはいえ、「被後見人の預貯金、有価証券等及び不動産の評価額の合計が1,700万円未満であること」（児童虐待防止対策支援事業実施要綱（令和元年12月12日）（以下「実施要綱」という。）第3第13項（3）①ア）、「児童相談所が把握している児童であること」（同項（3）②イ（ア））、「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適当であると認められる児童であること」（同項（3）②イ（イ））、「親族が、監護・養育能力及び財産管理能力の全部又は一部を欠くため、親族以外の者を未成年後見人として選任せざるを得ない状況（親族以外の者が親族未成年後見人と共同で未成年後見人に選任されている場合を含む。）にある児童であること」（同項（3）②イ（ウ））といった要件は依然として存在する。

そのため、例えば、未成年者の実父と婚姻した継母が実父の死亡後に

未成年後見人に就任した場合に、当該未成年後見人（継母）が養育能力を欠くとまでは言えないものの、家庭裁判所が職権で複数未成年後見人に専門職未成年後見人を選任するケース等は、実施要綱第3第13項（3）②イの（イ）や（ウ）の要件を充たさず、無報酬のままである。

こうした現状を踏まえ、未成年後見支援制度の要件自体についても、さらなる改善が図られる必要がある。

### ③ 国費・公費による報酬制度の必要性

また、未成年後見人支援事業の対象は未成年後見人のみであり、親権の職務代行者や、未成年後見監督人は対象外である。

虐待を行う親による子どもの進学や就職への妨害等、緊急を要する親権停止・喪失審判事件においては、本案事件とともに本案前の保全処分の申立がなされ、家庭裁判所が保全処分の必要性を認めれば、親権者の職務執行が停止されて親権の職務代行者が選任される。

司法統計年報によると2018年以降では、平均して毎年60件程度の職務代行者が選任されている。職務代行者は、未成年後見人同様「親権を行う者と同一の権利義務」を担い、重い責任を伴う。特に、医療ネグレクト事案において職務代行者が選任される場合には、親権者に代わって未成年者の医療行為の同意を行うことを求められる等、未成年者の心身に関わる重い判断を行わねばならないこともある（なお、2011年の児童福祉法改正により、児童相談所長等による監護措置として、児童の生命・身体の安全を確保するため緊急の必要があると認めるときは、親権者等の意に反しても措置をとることができる旨が明確化された（児童福祉法第33条の2第4項、同法第47条第5項）。しかし、この措置は例外的なもので、審判前の保全処分による職務代行者の選任手続を経ることが時間的に可能な場合には、審判前の保全処分によるべきとされる。）。

また、未成年後見監督人も未成年後見人支援制度の対象外である。未成年後見監督人は、子どもの養育を受ける権利を十全にするために、主な職務として「後見人の事務の監督」等を行うこととされるが（民法第851条）、実際に専門家の未成年後見監督人に求められる活動は、未成年後見人の職務を見守る形で、日常的な未成年者の生活状況の観察のみならず、ときには未成年者に関わる貴重な社会資源の1人として、未成年者から直接相談を受ける等、未成年後見人に準じた活動等もある。

このように、親権者のいない子どもの権利擁護のために、重い役割を

担い、日々子どもの支援を行う職務代行者や未成年後見監督人についても、国費・公費による報酬制度を確立すべきである。

## 8 家事調停・審判における子どもの手続代理人（意見の趣旨1（6））

### （1）家事事件（家事調停・家事審判）への子どもの関与

2012年に成立した家事事件手続法により、一定の類型の家事調停や家事審判において子どもに手続行為能力が認められ、意思能力がある子どもが、申立て又は利害関係参加するなどして手続に参加（広義）できるようになった。家事調停や家事審判のように子ども自身の人生に重大な影響を与える事項の決定に際しては、子ども自身に意見表明権が保障されるべきであることが認識されるに至り、子どもが手続に参加して自らの意見を主張したり、資料を提出したりするという手続保障の重要性が共有されたことから、家事事件手続法の立法に際して、一定の事件類型において子どもが参加できるようになったものである。

そして、子どもが手続参加する権利を実質的に保障するために、子どもが自分の手続代理人として弁護士を選任し（私選代理人）、あるいは裁判所が選任する（国選代理人）ことができるようになった。

父母の離婚をめぐる紛争において、子どもは、父母の葛藤・紛争により、自分の意思に反して人生が大きく変えられてしまうおそれがあるという意味で、いわば被害者という立場にあるといえる。また、父母間の暴力を見せられてきた場合には、いわゆる面前DVという名の心理的虐待の被害者であるという立場である。

さらには、虐待の被害者である子どもが、虐待親の親権を停止させたり喪失したりすることを求めて子ども自身が審判の申立てをする場合もある。

家事事件手続法の制定は、子どもの意見表明権を保障し、子どもの手続参加を保障するものとしても、大きな意義のある立法であった。

### （2）手続代理人の費用が本人負担とされていること

しかしながら、子ども自身が調停・審判の結果により直接の影響を受ける場合の手続保障は、制度設計時に十分に検討されていなかった手続代理人の報酬の捻出が障害となって、現実には十分に活用されているとは言い難い。

すなわち、私選代理人の場合、前述のとおり、未成年者が単独では立替・償還制とされている現行の民事法律扶助制度は利用できない。

また、裁判所が選任する国選代理人の報酬も国費ではなく子どもが負担するか、もしくは当事者である父母等が負担するかのいずれか（家事事件手続

法第28条第1項、第2項) という制度枠組みになっている。

一般的に、子どもは無資力であるため、弁護士費用を負担できないので、当事者である父母等に対し、裁判所の決定により手続費用として負担させることになるものの、自分の希望が通らなかった当事者（例えば、父が親権を求めていたが母が親権者となった場合の父）にも費用負担をさせるという決定の実効性には疑問があること（裁判所が決定した報酬の徴収は、子どもの手続代理人である弁護士自身が行う仕組みのため。）や父母の負担感を危惧して、裁判官が子どもの利害関係参加及び子どもの手続代理人選任に消極的になり、その結果、立法時に目指された子どもの手続保障が実現していないケースが多数報告されている。

子どもの利害関係参加は、子どもが希望し裁判所が参加を認める、あるいは裁判所が必要と考えて職権で参加させる場合に限られるが、報酬の問題がネックとなって手続保障が実現していない実態を座視することはできない。

### (3) 当連合会の法律援助事業で賄っていること

そこで当連合会では、手続代理人報酬が国費で賄われないために子どもの手続代理人の選任が躊躇されることがないよう、2012年9月13日に「子どもの手続代理人の報酬の公費負担を求める意見書」を公表して具体的公費負担の方策を提案するとともに、当連合会が法テラスに委託して実施している子どもに対する法律援助の中に、子どもの手続代理人の報酬支援を加えた。これにより、子ども本人が同援助の利用申込手続を行った場合、子どもの手続代理人である弁護士に裁判所が決定した報酬相当額（ただし、上限22万円）が支払われる仕組みとなり、当事者である父母等の負担をも回避できることとなった。しかしながら、当連合会の委託援助事業は、あくまでも、本来は国費で賄われるべきことを当連合会が補完的に行っているものであり、早急に子どもの手続代理人の報酬が国費で賄われる制度の実現を国に求めるものである（本人が手続代理人を選任する私選代理人の場合は意見の趣旨1(4)で対応可能。裁判所が手続代理人を選任する国選代理人の場合を含めて意見の趣旨1(6)。）。

## 9 身体拘束された全ての少年に対する国選付添人制度の拡充（意見の趣旨2）

### (1) 弁護士付添人制度の意義と重要性

少年が非行を犯した場合、少年法の下で裁かれることになる。

少年司法手続の中で裁判所は、非行を犯した疑いのある少年を少年鑑別所に収容する観護措置をとったり、非行事実の存在を前提に要保護性の程度に

応じて少年院に送致したりするなど、少年に対して強制力を伴う身体拘束を行うことができる。

このように少年に対して身体拘束その他の不利益処分を行うのであれば、適正手続（憲法第31条、憲法第37条）の観点からも、弁護士付添人の選任が不可欠であると言える。そして、子どもの権利条約第37条d及び第40条第2項b iiの趣旨からしても、身体拘束された少年が弁護士付添人による援助を受けることは少年の権利として保障されなければならないと言える。そして、付添人選任権の保障を実効性のあるものにするためには、資力のない少年には、国費で付添人が選任されなければならない。

少年の審判において、弁護士付添人は、非行事実の認定や保護処分の必要性の判断が適正に行われるよう、少年側の立場から手続に関与するだけではなく、家庭や学校・職場等少年を取り巻く環境の調整を行い、少年の立ち直りを支援する活動を行っている。

## (2) 非行少年の「被害者性」と弁護士による法的支援の必要性

非行少年と呼ばれる子どもたちの多くは、成長の過程において、様々なハンディや困難を抱えて生きている。すなわち非行は、幼少期からの生育の過程において、虐待、貧困、いじめ及び差別等の被害に遭う等、成長発達権が保障されなかつた子どもたちのSOSであると言える。少年の被害者性については、これまで様々な調査結果があるが、2023年の犯罪白書には、小児期逆境体験（ACE）の経験の有無を問う調査結果（法務総合研究所の調査）が掲載されているところ、少年院入所者のうち、「家族から、殴る蹴るといった体の暴力を受けた」と回答した者が61.0%、「家族から、心が傷つくような言葉を言われるといった精神的な暴力を受けた」と回答した者が43.8%に上り、それらを含めて何らかの小児期逆境体験を有する者が87.6%に上ることが明らかになっている。

また、中には、自分自身の責任ではない先天的な資質上のハンディを抱えた少年が非行に至るケースもある。資質上のハンディを抱えた少年は、いじめの被害に遭うことが多く、家庭でも不適切な養育や被虐待経験が多いことが指摘されており、少年自身の被害者性がうかがえる。こうした体験は、少年の自己肯定感を下げるものであるし、自己肯定感の低下は、非行のリスク要因にもなる。

そして自己肯定感の低下等の理由により、自分自身でコントロール出来ない事情が影響して非行を犯す少年は、周囲の人を信頼できないことが多い。そのような少年が非行を克服して社会に適応するためには、まずは大人や社

会に対する信頼を回復することが必要であるところ、その第一歩として、家庭裁判所で審判を受ける過程において、少年の立場に立って共感し、その存在を肯定して活動する弁護士付添人との間で信頼関係を築き、大人への信頼を回復することの意味は大きく、そのためにも弁護士付添人の存在は極めて重要である。

また、弁護士付添人は、捜査機関や家庭裁判所調査官が対応できない被害弁償などの被害者対応も行って、被害者の被害回復の一端を担うこともある。その必要性は非行事実が重大か否かに関わるものではない。

これらの弁護士付添人による様々な活動は非行少年の立ち直りに大きな影響を与えており、その結果として少年の再非行（再犯）が防止されることは、社会にとっても大きな利益になる。

### (3) 国選付添人制度の必要性

非行に至った少年は、自身に弁護士費用を賄う資力がないことはもとより、親からの虐待を受けているなど親子関係が悪いことや、親にも資力がないことが多いので、親が少年のために弁護士付添人を選任してくれる例は多くないし、少年から家族に対して求めることができる環境にもない。

したがって、少年の付添人選任権を実効性のあるものにして立ち直りのきっかけを可能な限り整えるためには、国費で弁護士付添人が選任される国選付添人制度が不可欠である。

そのため、当連合会や全国の弁護士会では、2000年代から、非行事実に争いがない事件であっても、身体拘束された全ての少年に国選付添人が選任される制度の実現を求めて、運動を続けてきた。

その一環として、全国の全ての弁護士会が2009年までに、観護措置決定（身体拘束）を受けた全件を対象とする当番付添人制度を立ち上げ、少年からの依頼により弁護士が私選付添人として活動する仕組みを作った。そして、少年からの依頼によるとはいえ、少年から付添人報酬を受け取ることは現実的ではないため、当連合会が全弁護士から特別会費を徴収して創設した少年・刑事財政基金を財源として、少年保護事件付添援助制度を作り、付添人報酬を賄っている。

しかし、弁護士の会費から付添人報酬を賄うという制度は、あくまでも全面的な国選付添人制度が実現するまでの暫定的なものである。身体拘束された少年の付添人選任権を実質化するためには、付添人報酬は国費で賄われるべきである。

### (4) 弁護士付添人制度の確立

2014年には少年法が改正され、現状では、観護措置をとられた少年は2014年当時の被疑者国選弁護人と同じ範囲で（長期3年を超える懲役又は禁固の罪）、家庭裁判所の裁量により、国選付添人を選任することができるようになっている。

そして、国選付添人対象事件において、国選付添人の選任率は83.3%に達し（令和3年司法統計年報（少年編））、私選を含めた弁護士付添人の選任率は100%に近い。

これは、家庭裁判所が、裁量によってほとんどの事件において国選付添人を選任しているということであり、国選付添人の必要性が非常に高く、少年審判において欠かせない存在となっていることを示している。

一方で、国選付添人非対象事件においても、弁護士付添人の選任率に大差はなく、弁護士付添人選任が求められる実情は、国選付添人対象事件と変わらないと言える。

このように、現在においては、裁量選任とされている（すなわち必要的選任ではない）国選付添人対象事件において、家庭裁判所はほとんどの事件で弁護士付添人が必要と判断してこれを選任しており、また、国選付添人非対象事件においても、同様にほとんどの事件で弁護士付添人が少年自身によって選任されている（この場合の費用は、前述の少年保護事件付添援助制度が利用されている。）。

これは、弁護士付添人が少年の権利を擁護し、その立ち直りのために不可欠な役割を担っていることが、家庭裁判所並びに少年及びその家族に認知されてきた結果であると言える。

#### （5）国においても弁護士付添人の意義を認めていること

5年ぶりに改訂された国の「第二次再犯防止推進計画」（2023年3月17日閣議決定）は、「刑事弁護や少年事件の付添人としての活動のみならず社会復帰支援・立ち直り支援にも関わる弁護士」が、「再犯の防止等に関する施策を推進する上で欠くことのできない活動を行っている。」と明記している。

また、同計画には、前述のとおり「少年院・保護観察所におけるケース検討会を適時適切に実施する」場合の連携先として、「弁護士・弁護士会」が加えられたが、これも弁護士付添人だった者が審判後も少年の立ち直り支援を行っていることを国が評価したものであって、弁護士付添人が選任されることが前提となっている。

しかしながら、国が高く評価しているにもかかわらず弁護士付添人に関する

る国選制度の法整備は、刑事弁護人の国選制度の法整備と比べ、大きく立ち遅れているのが現実である。

#### (6) 国選付添人制度の対象事件拡大の必要性

2014年施行の改正少年法により、国選付添人の対象事件が拡大し、長期3年を超える懲役又は禁固の罪で少年が観護措置決定を受けた場合、家庭裁判所の裁量により国選付添人が選任されることになった。

しかし、2018年6月の改正刑事訴訟法の施行に伴い、被疑者国選弁護制度の対象事件は長期3年を超える懲役又は禁固の罪という要件がなくなり、「全ての勾留事件」にまで拡大されることになった一方で、国選付添人制度の対象事件は、長期3年を超える懲役又は禁固の罪のままとされた。

その結果、被疑者段階では成人も少年も国選弁護人は選任され、成人はそのまま刑事裁判でも国選弁護人が選任される状況にあるにもかかわらず、少年事件では家庭裁判所への送致後に少年の一部には国選付添人が選任できないという「置き去りにされた少年」が発生しており、直ちに立法上の解決が必要である（詳細は、2018年2月16日付け「全面的国選付添人制度の早急な実現を求める意見書」のとおり。）。

本来、少年審判は、少年の「健全育成」（少年法第1条）を目的とする手続であることから、非行事実の有無だけではなく、要保護性の大小が処分結果に大きく影響する。したがって、本来、非行罪名で取扱いを異にすることについて合理性はない。

さらに、ぐ犯事件については、国選付添人が選任される余地がないことの問題性が一層顕著となる。ぐ犯事件とは、刑罰法規に触れる行為をしたわけではないものの、ぐ犯事由（保護者の正当な監督に服しない性癖がある等）があって、ぐ犯性（その性格又は環境に照らして、将来、罪を犯し、又は刑罰法令に触れる行為をするおそれ）が認められるぐ犯少年（少年法第3条第1項第3号）に対する審判事件である。ぐ犯少年に対しては、いまだ犯罪をしていないにもかかわらず、保護処分をすることができる。

ぐ犯事件においては、少年が犯罪の被疑者とはならないため（国選）弁護人が選任される余地がなく、家庭裁判所に送致されて初めて弁護士付添人の援助を受けることができるようになる。

ところが、ぐ犯事件においては、少年の要保護性が大きいことが多く、付添人は、家庭裁判所への送致から審判までの極めて短い時間で要保護性を低減するための環境調整活動をしなければならない。したがって、本来であれば、家庭裁判所への送致後直ちに国選付添人が選任される必要性が高い。

実際に、ぐ犯で観護措置決定がなされた少年の50.0%が少年院送致となつており（2022年4月～12月）、犯罪少年・触法少年で観護措置決定を受けた少年（ぐ犯の適用がない特定少年を含む。）の少年院送致の割合（35.2%）よりも高い（令和4年司法統計年報（少年編）第25-2表をもとに算出。）。

したがつて、ぐ犯事件において、国選付添人が選任される必要性は極めて高いというべきである。それにもかかわらず、ぐ犯事件が国選付添人選任の対象になつてない現行法は、早急に改正される必要がある。

#### （7）必要的国選付添人制度の導入を速やかに検討する必要性

現行の国選付添人の選任は、家庭裁判所の裁量によるものである（裁量的国選付添人制度）。

当連合会は、これまで国選付添人制度の将来の課題として、少年鑑別所に送致されて身体を拘束された全ての少年に対して、家庭裁判所が必要的に国選付添人を選任する制度の導入を検討すべきと提言してきた。

すでに述べたとおり、国選付添人の選任率は、80%を超えるに至り、弁護士付添人の選任率についても、90%を超える程度に至つてゐる。これらを踏まえると、必要的国選付添人の導入は、もはや将来的な課題ではなく、喫緊の課題と言える。よつて、国は速やかに同制度の導入について検討すべきである。

## 10 結論

以上のとおり、子どもの権利保障を実効性のあるものにするために、こども施策の一環として、子どもの人権・権利が侵害されているあらゆる場面において、子どもが国費・公費で弁護士による法的支援を受けられる制度の拡大及び構築を求める。

以上