

子どもの権利条約を踏まえ、子どもの権利保障のために、
地方公共団体の子どもの相談救済機関及び国の子どもの権利に関する政府から独立した人権機関の設置推進を求める
意見書

2024年（令和6年）9月20日
日本弁護士連合会

本年は1994年4月22日に日本が子どもの権利条約を批准してから30年を迎える記念すべき年である。

国連子どもの権利委員会は、一般的意見第2号において、批准国に対し子どもの権利の保護及び促進における独立した国内人権機関¹（以下「政府から独立した人権機関」という。）の設置を求めるとともに、2019年3月、日本の第4回・第5回政府報告書審査に基づく総括所見（パラグラフ12）において、日本に対して子どもによる苦情を子どもにやさしい方法で受理し、調査し、かつ、これに対応することのできる、子どもの権利をモニタリングするための独立した機構を迅速に設置するための措置を採ることを勧告した。国際的には、既に多くの国で国際連合・国家機関の地位に関する原則²（以下「パリ原則」という。）に従って政府から独立した人権機関が設置されている。

2022年6月にこども基本法が成立し、2023年4月には、こども基本法が施行されこども家庭庁が設置された。同年12月22日、こども基本法に基づき、こども³政策を総合的に推進するため、国全体のこども施策の基本的な方針等を定める「こども大綱」が閣議決定された。

今後、こども家庭庁のリーダーシップの下、「こども大綱」に基づき、我が国全体のこども施策が推進されることになるが、この中で、こども施策に関する重要事項の一つとして、「こどもの権利が侵害された場合の救済機関として、地方公共団体が設置するオンブズパーソン等の相談救済機関の実態把握や事例の周知を

¹ 一般に、権利擁護委員会、オンブズパーソン、コミッショナー等様々な名称が使われているが、脚注2のパリ原則に基づく独立した人権機関を意味していることに変わりはない。

² 人権を促進し擁護する権限を有する国家人権機関の地位に関する原則（1993年12月20日国連総会決議）

³ 18歳未満を指す子どもの権利条約の「子ども」と、心身の発達過程にある者であるこども基本法の「こども」では定義が異なるため、こども基本法に関連する記載は「こども」、それ以外は「子ども」と表記する。

行い、取組を後押しする」(同大綱15頁)ことが定められている。

現在、地方公共団体のオンブズパーソン等の相談救済機関⁴は既に50を超え⁵、子どもの権利の侵害に対応して活動している。

当連合会は、子どもによる苦情を子どもにやさしい方法で受理し、調査し、かつこれに対応することのできる地方公共団体の条例に基づくオンブズパーソン等の子どもの相談救済機関の拡充及び国の子どもの権利に関する政府から独立した人権機関の設置の早期の実現を求め、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

当連合会は、国及び地方公共団体に対し、以下のとおり要望する。

- 1 地方公共団体⁶は、オンブズパーソン等の子どもの相談救済機関（以下「子どもの相談救済機関」という。）を条例に基づき設置すること。

条例は、以下のとおり、子どもの相談救済機関がこども基本法や子どもの権利条約⁷を踏まえるものとする。

なお、条例に基づき既に子どもの相談救済機関を設置している場合には、条例をこども基本法や子どもの権利条約を踏まえたものになるように改正すること。

- (1) 子どもの相談を受け、子どもの権利擁護活動を行うこと。
- (2) 公正な公的第三者機関として、行政から独立して、子どもの声を聴き、子どもの権利に基づいてその権利救済にあたること。
- (3) 申立て又は自己発意⁸により子どもの権利侵害について調査する権限を有し、その権利擁護のために、調整や勧告、意見表明等を行うこと。
- (4) 公的機関にとどまらず、民間の機関に対し意見を述べ、提言し、またこれらの機関等と連携して子どもの権利擁護を図ること。
- (5) 子どもの権利と子どもの権利条約についての普及啓発活動を進めること。

- 2 国は、地方公共団体が条例に基づき子どもの相談救済機関を設置することを

⁴ 当連合会は、2021年9月17日付け「子どもの権利基本法の制定を求める提言」において子どもの権利基本法案を公表したが、そこにおいても国だけでなく地方公共団体にも子どもの権利に関する、独立し、相談救済活動を行なう役割も担う監視機関の設置を求めている。

⁵ 特定非営利活動法人子どもの権利条約総合研究所作成「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（2024年5月現在）」。

⁶ 少なくとも都道府県、政令指定都市、中核市程度の人口規模の地方公共団体。

⁷ 子どもの権利条約の4原則（差別の禁止、子どもの最善の利益の考慮、生命・生存・発達の保障、子どもの意見の尊重）など。

⁸ 申立てがなくても子どもの権利侵害が疑われるときは自ら調査できること。

促進するために必要な財政的措置を採ること。

- 3 国は、地方公共団体の子どもの相談救済機関と連携して子どもの権利救済にあたるべく、パリ原則に則った子どもの権利に関する政府から独立した人権機関を早急に設置すること。

第2 意見の理由

1 子どもの相談救済機関の設置の必要性

(1) 様々な子どもの権利侵害の実態

- ① 子どもに対するあらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、虐待、不当な取扱い

保護者から児童（18歳未満の子ども）に対して、身体に外傷が生じ、又は生じるおそれがある暴行を加えること、わいせつな行為をする、又はわいせつな行為をさせること、保護者としての監護を著しく怠ること、著しい心理的外傷を与える言動を行うこと等は、児童虐待と定義され（児童虐待の防止等に関する法律第2条）、児童福祉法等により児童相談所等がその通告を受け、対応するべく定められている。児童相談所での児童虐待相談対応件数は毎年増加しており、こども家庭庁速報値によると、2022年中に、全国232か所の児童相談所が児童虐待相談として対応した件数は214,843件で、過去最多となっている。2021年度の児童虐待による死亡事例は68例（74人）であり、一時期よりは減少したものの、子どもの命が保護者によって奪われる状況は続いている。

学校における体罰については学校教育法第11条で禁止されている。文部科学省が取りまとめた2020年度「体罰の実態把握について」によれば、国公立の小学校、中学校、義務教育学校、高等学校（通信制を含む。）、中等教育学校、特別支援学校での体罰の件数は、485件（453校）であった。部活動における体罰は、2012年に大阪市のバスケットボール強豪校で顧問からの体罰により生徒が自殺した事件が大きく報道され注目されたが、その後も被害が後を絶たず、2020年度では、高校で体罰が起きた中で、部活動が30.9%となっている。また、文部科学省2022年度「公立学校教職員の人事行政状況調査」によれば、体罰により懲戒処分等を受けた教育職員は397人であり、性犯罪・性暴力等により懲戒処分等を受けた教育職員は242人、うち児童生徒等に対する性犯罪・性暴力により懲戒処分を受けた者は119

人（免職１１８人）である。

障害者虐待の防止、障害者の養育者に対する支援等に関する法律は２０１１年６月１７日に成立した。しかし、その後も特別支援学校における教諭による暴言・暴行、性的虐待等及び学校側の調査報告義務違反などが裁判で認められる事例が続いている。また、養護者である親や、放課後デイサービスや入所施設等の職員による虐待も生じている。

保育園においても、同様な実態があり、こども家庭庁２０２２年度「保育所における虐待等の不適切な保育への対応等に関する実態調査」では、不適切な保育が１，３６１件、うち虐待に該当するものが１３２件であった。

虐待や体罰は、発達段階の子どもに与える影響が深刻であり、子どもの権利条約第１９条は、「締約国は、児童が父母、法定保護者又は児童を監護する他の者による監護を受けている間において、あらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、傷害若しくは虐待、放置若しくは怠慢な取扱い、不当な取扱い又は搾取（性的虐待を含む。）からその児童を保護するためすべての適当な立法上、行政上、社会上及び教育上の措置をとる」と定め、一般的意見１３号「あらゆる形態の暴力からの自由に対する子どもの権利」で締約国の義務について詳細な指針等を示した。

② いじめ

文部科学省２０２２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」（以下、「文部科学省２０２２年度調査結果」という。）によれば、小・中・高等学校及び特別支援学校におけるいじめの認知件数は６８１，９４８件（前年度６１５，３５１件）であり、前年度に比べ６６，５９７件（１０．８％）増加した。いじめ防止対策推進法は、「いじめ」を広く定義し、早期にいじめを発見することで深刻化を防止するものである。いじめを認知できていない学校がいまだに約１６．８％あり^９、学校の早期にいじめを発見しようする姿勢が不十分であることがうかがわれる^{１０}。また、いじめによる生命・心身・財産に重大な

^９ 文科省「令和４年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査結果について」２０頁

^{１０} 「平成２６年度児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査結果において」（平成２７年１２月２２日付け児童生徒課長通知）にて「いじめを認知していない学校…にあつては…解消に向けた対策が何らとられることなく放置されたいじめが多数潜在する場合もあると懸念している。特に、…いじめの認知件数が零であった学校においては、当該事実を児童生徒や保護者向けに公表

被害が生じた疑い又は30日以上欠席が生じた重大事態の件数が923件と過去最高となった。その上、いじめの重大事態に至ったもののうち約40%はいじめとして認知がなされておらず、いじめに対する早期の適切な対応はいまだ十分ではない。このように、学校において広く安心安全な環境が保障されているとはいいいがたい。

③ 不登校（学習権の侵害）

文部科学省2022年度調査結果によれば、日本全国の国公私立の小・中学校の不登校児童生徒数が約299,000件と過去最多となった。

「不登校」は、原則年間30日以上欠席を指すため、別室登校や夕方登校などはこの数字に含まれておらず、これ以上の子どもたちが、学校が安心できる場と感ずることができず、教育を受ける権利が保障されていない状況にある。

その一方で、学校や教育委員会が回答する「児童生徒の問題行動等生徒指導に対する調査」では、主な不登校要因は児童生徒本人であるとされているが、同じく文科省が行う不登校状態にあった児童生徒らが回答する「不登校児童の実態調査」では、主な要因は学校であるとされている。学校は本人に要因があると考え、子どもは学校に要因があると感じていることは、子どもが抱える問題を解消する方策を考える上で重要な示唆を含んでいる。また、時には家庭内児童虐待の結果として、又は心理的虐待の一つの形態として子どもが不登校となる場合もある。

④ 子どもの自死

家庭においても、また学校においても権利が侵害されているこれらの子どもたちの苦しい状況を裏付けるように、2022年の小学生から高校生までの自殺者数は514人と、初めて500人を超え、2023年も513人と2年連続で500人を超える事態となった。

(2) 子どもを権利侵害から救済するために求められること

上述のとおり、家庭内の児童虐待や不適切養育、学校における子どもに対する体罰や不適切な指導、幼稚園・保育所における不適切な養育、その他いじめなど子どもの生活の場面においてはさまざまな権利侵害が生じているという実態がある。そのため、包括的に子どもの権利を守る制度でなければ、あらゆる子どもの権利侵害について実効性のある解決を図ることは困難である。例えば、

し、検証を仰ぐことで、認知漏れがないかを確認すること」とし、文科省はいじめが零であることに対して懸念を表明し、その後毎年実施される児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査結果概要版でこの通知を引用している。

千葉県野田市で発生した小学生の虐待死事件も、虐待が発覚したのは、本人による学校におけるいじめのアンケートへの記載であった。被害を受けた子どもにとっては、虐待、いじめなど、個別の分野ごとの相談機関では問題を解決することが困難であり、子どもの権利全般について包括的に相談を受けることのできる子どもの権利擁護体制が求められる。

さらに、自ら経験した事実や求める解決方法についてありのままを伝えることができるのは当事者である子どもだけである。いうまでもなく周囲のクラスメートや教員、保護者の話を聞くことによって事実を確認していくことは必要であるが、大人が子どもの最善の利益を実現しようとするとき、当事者である子どもの声を中心に考える必要がある。どのように解決したらよいかを考えるに当たっては本人である子どもの意見表明を最も重視する必要がある、保護者の声が強くなりすぎたり、学校の都合による解決がなされたりしてはならない。

文部科学省は、これらの子どもの権利侵害に対して、周囲の大人が子どもたちのＳＯＳを受け止め、組織的対応を行い、外部の関係機関等とも積極的に連携して対処するなどの対応が求められるとしている。ただし「児童生徒の問題行動等の未然防止、早期発見・早期対応等に資するため、各地域等における現状の分析を行い、…対応の徹底を含め、生徒指導の一層の充実が図られるよう御対応をお願いします」と要請する通知¹¹がなされているとおり、ここではあくまでも問題のある児童生徒の指導に主眼を置く内容となっている。これでは、子どもが専ら指導の客体として扱われることになりかねず、子どもを本当に救うことにはならない。子どもを権利の主体として認め、その意見を尊重する姿勢こそが問題解決のために必要となる。

(3) 子どもの相談救済機関に独立性及びアクセスのしやすさが求められること

国連子どもの権利委員会は、一般的意見２号において、政府から独立した人権機関の設置は、子どもの権利条約第４条で規定された条約の実施のための措置に含まれるとし（パラグラフ１）、子どもは発達途上の存在であるがゆえに特に人権侵害を受けやすいこと、子どもの意見が考慮されるのはいまだに稀であること、選挙権を有していないこと、子どもだけでは司法制度を利用した権利救済が困難であることなどから、特に子どもの権利を保護するための独立機関が必要であると指摘し（パラグラフ５）、批准国が子どもの権利を救済する独立機関を設置することを求めてきた。

¹¹ 令和４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及びこれを踏まえた緊急対策等について（通知）

また、国連子どもの権利委員会は、一般的意見13号において、締結国には、政府から独立した人権機関に支援を提供するとともに、地方の政府レベルでの子どもの権利に関わる具体的権限を有する機関を設置することを促進する義務があることを指摘している（パラグラフ42）。2019年3月、日本の第4回・第5回政府報告書審査に基づく総括所見（パラグラフ12）において、地方レベルで当時33の子どものためのオンブズパーソンが設置されていることに留意しつつ、日本に対して子どもによる苦情を子どもにやさしいやり方で受理し、調査しかつこれに対応することのできる、子どもの権利をモニタリングするための独立した機構を迅速に設置するための措置を採ることを勧告した。2004年の同第2回の総括所見（パラグラフ15）においても、地方レベルの子どものためのオンブズパーソンの設置を促進し、かつ、国に政府から独立した人権機関が設置されたときには、これらの地方レベルのオンブズパーソン等の相談救済機関と政府から独立した人権機関と調整するための制度を設立すること、政府から独立した人権機関及び地方レベルのオンブズパーソンが、適切な人的及び財政的資源を提供され、かつ、子どもが容易にアクセスできるものとなることを確保することが勧告されている。

学校についても設置者が様々で行政の関与について濃淡があり¹²、塾や習い事など行政が関わらない場においても子どもの権利侵害が生じうるため、これを解決するためには、法的権限をもって対応できる相談救済機関が必要である。条例に基づいて設置された機関であれば、条例に基づく十分な調査権限や調整権限、権利救済のための意見や政策を提言する権限等を持つことが可能となる。

また、子どもの権利侵害の背景には複数の要因があることも少なくない。子どもたちからの様々な悩みや相談を受けるためには、虐待、いじめ、不登校、学校教職員の不適切な対応・指導等の個別の分離された分野専門的相談機関ではなく、子どもの貧困等を含めた包括的な子どもの権利侵害に対応できる子どもの権利擁護や相談救済機関が必要となる。

さらに、子どもが安心して話をするができる場所は、子どもの生活圏に近接する、子どもがアクセスしやすい場所であり、子どもがいつでも相談できるように常設されていることが必要である。併せて、子どもが安心して心の秘

¹² 国立学校、公立学校、私立学校等それぞれ学校設置者が異なっており、異なった対応が必要となる。都道府県・指定都市教育委員会にあっては、所管の学校及び域内の市町村等教育委員会等、都道府県にあっては所轄の学校法人及び私立学校、附属学校を置く国立大学法人及び附属学校を置く公立大学法人にあっては附属学校、構造改革特別区域法第12条第1項の認定を受けた地方公共団体においては認可した学校等というように学校の設置者は異なっている。

密を話すことができるためには、学校や家庭やその他の機関から独立している、子どもの秘密を守ることのできる独立した第三者機関であることが必要である。

2 地方公共団体における条例に基づいて設置された子どもの相談救済機関の活動の実際

上記の要請を満たすことが可能な機関は、条例に基づいて設置された地方公共団体の子どもの相談救済機関である。当連合会は、2023年2月20日、「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」という書籍を出版した。ここでは自治体で広まる子どもの相談・救済機関の活動を「グッドプラクティス」として具体的な内容を紹介し、そのオンブズワークの実際について説明している。

1999年に日本で初めて川西市において子どもの人権オンブズパーソンが設置された後、全国の自治体で、子どもの相談・救済機関が広まっていったが（同第3章）、現在は少なくとも50の自治体に設置されており、さらに増加する見込みである。このような子どもの相談救済機関は、相談（個別救済）機能、制度勧告・勧告機能、モニタリング機能、子どもの権利の普及啓発機能の4機能を有した独立した第三者機関で、子どもの権利条約や子どもの権利条例などに基づいて、子どもの権利を尊重しながら相談を行うことが特徴である。

子どもの意見表明権や自己決定権を尊重しながら子どもとともに考えることで問題が解決する場合も多く、深刻ないじめ被害が進むことを防ぐことができる。また、裁判と違い、子どもの最善の利益を保障するとの観点から、教員、保護者、生徒等関係を有する人々との対話を通じて、子どもが主体となって迅速な権利回復が可能であるという意味でも子どもの問題の解決にはふさわしい。成長の早い子どもについての問題は、時間をかけて解決する方法では解決そのものに意味がなくなってしまうこともあるからである。また、処罰するという紛争解決方法ではなく調整的解決を実施することで、子どもの権利を基盤とした紛争解決をもたらすことが可能となる。

子どもたちが相談しやすくなるように各地の子どもの相談救済機関はマスコットキャラクターを作り、それを印刷したカードを学校を通じて配布するなどして子どもへの普及・啓発を行い、子どもが直接アクセスすることに抵抗がないように工夫している。その結果、小学校低学年から高校生まで幅広く相談があり、子どもからの相談が5割を超える場合が多いが、子どもの問題について保護者等から相談されることもある。

上記書籍「子どもコミッショナーはなぜ必要か」第5章グッド・プラクティス集には、実際の活動報告として、例えば次のような例が記されている。

- ・いじめの加害者として特定された子どもが教員の高圧的な態度によって恐怖心をいだくようになり心身の不調をきたして不登校になった事例について権利擁護委員が学校に出向き、子どもの気持ちを伝え、関係者間で意思疎通を図れるように努力した結果登校ができるようになったケース。
- ・クラスメートから暴力と暴言を受けて恐怖を感じるようになり不登校となった中学生の相談について、権利擁護委員が学校に行き、本人の辛い気持ちを担任に説明したところ、学校は実態把握に努め複数の生徒からの証言を確認し、権利擁護委員は面談を重ねながらともに考え、学校の責任を追及するのではなく学校との意思疎通を図った。生徒は次第に自信と自己肯定感を高めることができて学校に登校できるようになったケース。
- ・学校外のスポーツ・文化活動の指導について子どもからの相談が度々寄せられたため、市内の小学４年生以上の全小中学生約１２，７００人を対象にアンケート調査した結果７２．８％の回収を得、嫌な思いをした小中学生は合計３６４人おり、一部に深刻なハラスメントがあったことが分かり救済したケース。

３ 子どもを地域的理由で取り残さないようにするため国の支援が必要であること

地方公共団体には条例に基づく子どもの相談救済機関がいまだに設置されていないところが多い。国連子どもの権利委員会も、一般的意見５号において、「すべての子どもに対して条約上のあらゆる権利の実現を確保する」ことが締結国の義務であると指摘しており（パラグラフ１）、住む場所によって子どもの権利が保障されるか否かが異なることはあってはならない。

子どもたちがどこに住んでいても平等に子どもの権利の保障を受けることができるようにするためには国による財政的支援が必須である。このことは、日本も採択し取り組んでいる持続可能な開発目標（SDGs）の「誰一人取り残さない（leave no one behind）」という理念にも適うものである。

既にオンブズパーソン等の相談救済機関が設置されている場合でも、十分な人的資源、財政的資源が不足しているために、パリ原則に則ったオンブズパーソン的な活動を実行できていない事例もある。いかなる地域においても充実した活動を行なうためには、国による更なる財政支援が必須である。

４ 国の子どもの権利に関する政府から独立した人権機関の設置が必要であること

さらに、学校教育法の改正等法律によらなければ解決できない問題も数多くあるため、国に政府から独立した人権機関を設置し、地方公共団体の子どもの相談救済機関と連携して子どもの権利救済にあたることが求められる。上述のとおり、国連子どもの権利委員会から子どもの権利をモニタリングするためのパリ原則に準拠した政府から独立した人権機関を迅速に設置するための措置を採ることを勧告されている。

SDGsにおいても、グローバル指標として、政府から独立した人権機関の存在の有無を掲げている（ターゲット16a.1）。

当連合会は、2021年9月17日付け「子どもの権利基本法の制定を求める提言」において子どもの権利基本法案を公表し、同法案第5章「子どもの権利擁護委員会」において、子どもの権利に関する政府から独立した人権機関（名称を「子どもの権利擁護委員会」とした。）の設置、並びに、任務、所轄事務及び権限、独立性、組織等を規定し、国に政府から独立した人権機関の設置を求め、その実現に向けた取組を続けている。

5 まとめ

意見の理由1で述べたような様々な子どもの権利侵害の実態は決して看過することができない。それゆえ、子どもの権利擁護が急務であり、それを実現しうる制度として、地方公共団体には、子どもがアクセスしやすく独立した、条例に基づく常設の子どもの相談救済機関を早急に設置することが求められる。そして、国には地方公共団体の子どもの相談救済機関と連携して子どもの権利救済にあたる、パリ原則に則った子どもの権利に関する政府から独立した人権機関を早急に設置することが求められる。

以上のとおり、日本全国の子どもたちが平等に安心して子ども時代を過ごすことができるよう、本意見を提言するものである。

以上