

「都道府県児童福祉審議会を活用した子どもの
権利擁護の仕組み」調査研究報告書（本文）

序章 研究の背景と概要

第1節 「調査研究課題個票」に記載された研究の背景と目的

本報告書は厚生労働省公募調査研究事業「平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業研究課題9 都道府県児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組み」に関する調査研究報告書である。「調査研究課題個票」には「調査研究課題を設定する背景・目的」が以下のように記載されている。

平成28年3月10日社会保障審議会児童部会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」において、「自分から声をあげられない子どもの権利が確かに保障されているかを監視するため、第三者性を有する機関の設置が求められ」ており、「当座、現存する都道府県児童福祉審議会を活用し、子どもの権利擁護を活用し、子どもの権利擁護」を図ることとされている。

また、平成28年6月3日に成立した「児童福祉法等の一部を改正する法律」の附帯決議（参議院厚生労働委員会）においても、「自分から声をあげられない子どもの権利を保障するため、子どもの権利擁護に係る第三者機関の設置を含めた実効的な方策を検討すること」とされている。

さらに、「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」においても本件について、議論が行われているところであり、これらを踏まえ、児童福祉の分野に特化した問題等に関し、子ども自身が意見表明をすることができ、それを都道府県児童福祉審議会が審議する仕組みの構築について研究することを目的とする。

また「想定される事業の手法・内容」に関しては、以下のように記載されている。

各自治体における、都道府県児童福祉審議会の審議状況を把握するとともに、都道府県児童福祉審議会に限らず、各自治体における子どもの権利擁護のための仕組み（子どものオンブズパーソン、ホットライン、メール、人権審査委員会等）、特に、子どもからの意見をどのように聞き、処理されているか等の実情を把握する。

その上で、都道府県児童福祉審議会において、児童福祉分野において子どもの権利擁護のための仕組みを構築するに当たっての課題を分析し、今後のあり方について調査研究を行う。

さらに「求める成果物」に関しては、以下のように記載されている。

都道府県児童福祉審議会及び各自治体におけるその他の子どもの権利擁護のための仕組みについて現状を整理し、都道府県児童福祉審議会を活用した、子どもの権利擁護

護のための仕組みの在り方についての提言を報告書にまとめる。

これらの記載内容を踏まえて、本調査研究を実施した。これらを整理すれば、本研究の背景と目的は以下のように理解することができる。

(1) 研究の背景

社会保障審議会児童部会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」・「児童福祉法等の一部を改正する法律」の附帯決議（参議院厚生労働委員会）・「新しい社会的養育ビジョン」（新たな社会的養育の在り方に関する検討会）において、「児童福祉の分野に特化した問題等に関し、子ども自身が意見表明をすることができ、それを都道府県児童福祉審議会が審議する仕組みの構築」が求められている。

(2) 研究目的

- ①各自治体における、都道府県児童福祉審議会の現状（審議状況等）を把握・整理する。
- ②各自治体における子どもの権利擁護のための仕組みに関する実情を把握・整理する。
- ③都道府県児童福祉審議会を活用した、児童福祉分野における子どもの権利擁護のための仕組みのあり方についての提言を行う。

第2節 「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」が求める 子どもの権利擁護

本研究を進める前提として、これまでに進められてきた子どもの権利擁護のあり方に関する検討を踏まえる必要がある。主として「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」（以下、「専門委員会報告」とする）・「新しい社会的養育ビジョン」において、これまでの検討の結果が記載されている。

まず「専門委員会報告」における子どもの権利擁護に関する記述を確認する。本調査研究の前提となる認識は、以下のように記載されている。

4. 子どもの権利擁護に関する仕組み

本報告では、子ども家庭福祉に子どもの権利保障を明記することを打ち出しており、自分から声をあげられない子どもの権利が確かに保障されているかを監視するためには、第三者性を有する機関の設置が求められる。子ども家庭福祉の現場において、児童相談所の一時保護や措置に対して親は争う手段をもつが、子どもにとってその手段はほとんどない状態であり、子ども自身もしくはその声を代弁しようとする関係機関の意見が適切に反映されずに危険に陥っている事例も、少なからず存在する。その点は国の死亡事例検証の報告書においても明らかになっている。

国連子どもの権利委員会は、過去三度にわたり、わが国に対しパリ原則に沿った監視機関の設置を勧告してきた。わが国では地方自治体レベルでは子どもオンブズマンなどの設置が見られるが、国レベルでは未だそのような機関の設置がなされておらず、そのような第三者機関の設置は急務であると考えられる。

しかしながら、国レベルで子どもの権利擁護のための第三者機関を設置しようとすると、省庁横断的な協議を積み重ねる必要があるものと思われ、一朝一夕に実現できるものではない。そこで、ここでは子ども福祉に限定した子どもの権利擁護の仕組みを構想することとした。また、本来は独立した第三者機関を設置すべきであるが、子ども福祉に限定してもなお、かかる機関の設置には時間を要すると思われるため、当座、現存する都道府県児童福祉審議会を活用し、子どもの権利擁護の役割を担わせることを構想した（以下、この機能を「子どもの権利擁護機能」という。）。

審議会のうち子どもの権利擁護機能を担当する部門は、特に子ども福祉に精通した専門家であり、公正な判断をすることができる者で構成される必要がある。審議会は、子どもや当該都道府県内の要保護児童対策地域協議会の関係機関などからの申入れを契機とし、職権で審議すべきケースを取りあげることができるものとする。審議の対象は、当該都道府県の機関の個別ケースに関する対応や措置、子ども福祉に関する機関のあり方等を含み、個別ケースについて調査審議を行う際には、当該個別ケースに利害関係を有する者が調査審議に加わらないこととする。また、審議の結果、必要があれば、助言あるいは勧告を行うことができ、審議のために必要があるときは、新たに関係者から報告を求めることができるものとする。

既存の組織である児童福祉審議会による子どもの権利擁護を構想したが、最終的には、子どもの権利に係る他の分野（教育、少年非行など）を含む、総合的な子どもの権利擁護に係る第三者機関を設置することを目指すべきである。

この記事を整理すれば、次の認識に留意して本研究を進めることとなる。

(1) 子どもの権利モニタリングのための公的第三者機関の必要性

自分から声をあげられない子どもの権利が確かに保障されているかを監視するためには、第三者性を有する機関の設置が求められる。

(2) 国レベルでの総合的な子どもの権利擁護機関設置の必要性

国レベルでは未だそのような機関（パリ原則に沿った監視機関）の設置がなされておらず、そのような第三者機関の設置は急務であると考えられる。

最終的には、子どもの権利に係る他の分野（教育、少年非行など）を含む、総合的な子どもの権利擁護に係る第三者機関を設置することを目指すべきである。

(3) 児童相談所の措置に対する子どもの不服申し立ての仕組みを創設する必要性

児童相談所の一時保護や措置に対して親は争う手段をもつが、子どもにとって

その手段はほとんどない状態である。

(4) 都道府県児童福祉審議会の活用

当座、現存する都道府県児童福祉審議会を活用し、子どもの権利擁護の役割を负わせる。

(5) 子ども福祉に関する専門性担保

子ども福祉に精通した専門家であり、公正な判断をすることができる者で構成される必要がある。

(6) 調査権限付与

審議の対象は、当該都道府県の機関の個別ケースに関する対応や措置、子ども福祉に関係する機関のあり方等を含む。審議のために必要があるときは、新たに関係者から報告を求めることができるものとする。

(7) 独立性の担保

当該個別ケースに利害関係を有する者が調査審議に加わらないこととする。

(8) 勧告権限付与

また、審議の結果、必要があれば、助言あるいは勧告を行うことができる。

第3節 改正児童福祉法が求める子どもの権利擁護

「専門委員会報告」における権利擁護に関する認識を受けて、改正児童福祉法第8条6項において「児童福祉審議会は、特に必要があると認めるときは、児童、妊産婦及び知的障害者、これらの者の家族その他の関係者に対し、第一項本文及び第二項の事項を調査審議するため必要な報告若しくは資料の提出を求め、又はその者の出席を求め、その意見を聴くことができる。」と規定された。また第9条においては、「児童福祉審議会の委員は、児童福祉審議会の権限に属する事項に関し公正な判断をすることができる者であつて、かつ、児童又は知的障害者の福祉に関する事業に従事する者及び学識経験のある者のうちから、都道府県知事又は市町村長が任命する。」と規定され、「児童福祉審議会の権限に属する事項に関し公正な判断ができる者であつて、」という要件が加えられている。

さらに「児童福祉法等の一部を改正する法律」の附帯決議（参議院厚生労働委員会）において、「自分から声をあげられない子どもの権利を保障するため、子どもの権利擁護に係る第三者機関の設置を含めた実効的な方策を検討すること」とされた。

第4節 「新しい社会的養育ビジョン」が求める子どもの権利擁護

これを具現化するために、「新しい社会的養育ビジョン」において子どもの権利擁護のあり方が検討された。本研究に直接関係する部分を引用すれば、以下ようになる。

Ⅱ. 新しい社会的養育ビジョンの全体像

4. 代替養育

1) 児童福祉法第3条の2に基づいた代替養育の在り方

代替養育においては、子どもの意見表明権の保障が重要である。また、担当のソーシャルワーカーが特定した代替養育の場が子どもにとって必要かつ適切なものであるか否かについて聴取されるべきである。子どもの意見表明権を保障するために、子どもの年齢にかかわらず、子どもの希望も踏まえ、必要に応じてアドボケイトをつける制度が求められる。

7. 子どもの権利を守る評価制度の在り方

2) 子どもの権利を守る制度構築の必要性

特に、これまで子どもの側からの不服申し立てが困難であった、児童相談所の決定及び一時保護に関して、申請を受けて審査を行うべきである。ただし、子どもが自ら相談することは必ずしも容易ではない。各地の弁護士会などと協議の上、子どもの代理を保障すべきである。自らの権利を主張できないような場合には、児童相談所の決定及び一時保護に関して、子どもの権利擁護に疑義をもつ関係機関が、要対協の総意として、児童福祉審議会に調査を申請できる制度とすべきである。

また、社会的養護を受けている子どもに関しては定期的に意見を傾聴し、意見表明支援や代弁をする訪問アドボカシー支援などが可能になる子どもの権利擁護事業や機関を創設することが必要である。

IV. 新しい社会的養育ビジョンの実現に向けた工程

6. 子どもの権利擁護

- ・児童相談所の決定に関して、児童福祉審議会が子ども本人、その代理人もしくはアドボケイト、要対協から申請を受けて子どもの権利が擁護されているかの審査に関し、モデル事業（平成30年度）を行い、その仕組みを提示する（平成31年度）【国】
- ・社会的養護を受けている子どもへの訪問アドボケイト事業に関し、モデル事業（平成31年度）を行い、それに基づき制度を構築する。（必要な財源を確保し、できるだけ早期に実現）【国】とその工程についても示している。

以上の記述を踏まえるならば、前節で整理した8点に加えて、以下の2点の認識に留意して本研究を行う必要がある。

(9) 子どもの個別アドボカシー（不服申し立て支援や代理）の保障

子どもが自ら相談することは必ずしも容易ではない。各地の弁護士会などと協議の上、子どもの代理を保障すべきである。

(10) 訪問アドボカシー及び権利擁護機関との連携の必要性

定期的に意見を傾聴し、意見表明支援や代弁をする訪問アドボカシー支援などが

可能になる子どもの権利擁護事業や機関を創設することが必要である。

第5節 研究の推移

「平成29年度子ども・子育て支援推進調査研究事業」の二次公募への応募であり、平成29年9月15日付で採択通知を受理した。調査研究期間は、平成29年9月15日から平成30年3月31日の6か月半であり、短期間での集中的な調査研究となった。

9月20日付で、本調査研究を進めるための研究組織として、「都道府県児童福祉審議会を活用した子どもの権利擁護の仕組み検討委員会」（堀正嗣委員長、委員16名、以下“検討委員会”とする）を独立子どもアドボカシー研究プロジェクトの下に設置した。さらにこのプロジェクトの下に、「都道府県児童福祉審議会調査研究小委員会」（前橋信和委員長、委員5名）・「子ども権利擁護機関調査研究小委員会」（吉永省三委員長、委員6名）・「子ども権利擁護システム構想小委員会」（堀正嗣委員長、委員5名）を設置した。研究の年間スケジュールは以下の通りである。

事業実施年間スケジュール表

公益社団法人 子ども情報研究センター					
平成29年4月	5月	6月	7月	8月	9月
事業実施内容	第1回システム小委員会 ●				
事業実施内容	第1回検討委員会 ● 第1回権利擁護小委員会 ● 第1回児福審小委員会 ●	10月 第2回児福審小委員会 ● 第1回合同委員会 ●	11月 第2回権利擁護小委員会 ● 第3回児福審小委員会 ● 第3回検討委員会 ●	12月 第3回権利擁護小委員会 ● 第4回児福審小委員会 ●	平成30年1月 第4回検討委員会 ● 第4回児福審小委員会 ●
事業実施内容	調査票の作成 → 郵送アンケート調査の実施 → 半構造化インタビュー調査の実施 → 調査結果の分析・権利擁護システム検討 → 報告書案の作成 → 報告書の印刷・配布 → 事業実績報告書の作成				

2017年9月24日に第1回子どもの権利擁護システム構想小委員会を開催し、研究の枠組みと計画について協議した。2017年10月から12月にかけては、都道府県児童福祉審議会調査研究小委員会及び子どもの権利擁護機関調査研究小委員会によるアンケート調査及びインタビュー調査に集中的に取り組み、2018年1月から3月にかけては、調査結果の分析・子どもの権利擁護の仕組みの検討・調査研究報告書の執筆を集中的に行うこととした。

都道府県児童福祉審議会調査研究小委員会は、4回の委員会を開催し、アンケート調査票の配布数69自治体、回収数は64自治体で、回収率は92.8%であった。また4か所の訪問によるインタビュー調査を行った。調査の詳細は第Ⅰ部に記載する。子どもの権利擁護機関調査研究小委員会は、4回の委員会を開催し、アンケート調査票配布数33自治体で、回収数は31自治体で、回収率は93.9%であった。また13か所の訪問によるインタビュー調査を行った。調査の詳細は第Ⅱ部に記載する。また両小委員会の合同委員会を1回開催した。

全体会である検討委員会の内容は以下の通りであった。

回	日程	内容
第1回検討委員会	10月15日	研究の理論的枠組み、研究組織、研究計画の検討と決定
第2回検討委員会	1月8日	都道府県児童福祉審議会調査研究小委員会・子どもの権利擁護機関調査研究小委員会報告（アンケート調査・インタビュー結果）。両小委員会および各構成員からの「都道府県児童福祉審議会を活用した権利擁護システム（案）」の提案と質疑応答
第3回検討委員会	2月9日	両小委員会および各構成員から提出された「都道府県児童福祉審議会を活用した権利擁護システム（案）」の検討と統合、委員会としての最終案の取りまとめ。調査報告書の構成・内容の検討
第4回検討委員会	3月10日	報告書素案の検討と報告書最終案の取りまとめ

第6節 報告書の作成と公表

第3回検討委員会終了後、素案の執筆分担を決定し、各委員が執筆を行った。第4回検討委員会においては、全員の草稿を事前に読んだ上で参集し、草稿の検討を行った。その原稿に加筆修正を加え編集作業を行い完成させた。

本報告書は、公益社団法人子ども情報研究センターホームページで公表するとともに、製本して厚生労働省、都道府県児童福祉審議会、自治体が設置する子どもの権利擁護機関、その他関係機関に送付した。