



## 子どもの権利条約と子どもの気持ちを表現する権利

日本福祉大学 教育・心理学部子ども発達学科教授 遠藤 由美

### ◇はじめに

人権とは「人間として生きていく権利や尊厳」であり、「人権を尊重する人間と社会」の土台には「3つのことが必要となる」。「1つ目は、じぶんを大切にすること。2つ目は他のひとを大切にすること。3つ目は、お互いを大切に作る仕組みをつくること」であるといえます<sup>1)</sup>。子どもの権利保障においても「お互いを大切に作るしくみづくり」は不可欠です。

2022(令和4)年6月8日「児童福祉法等の一部を改正する法律」が国会で可決・成立し、法に「意見表明等支援事業」が位置づけられました。これは、入所や一時保護等の措置について子どもの意見や意向を見守る知識や経験をもつ者が、意見聴取その他子どもの状況に応じた適切な方法によって把握し、その意見や意向を勘案して児童相談所、都道府県その他関係機関との連絡調整等必要な支援を行う事業です。都道府県や市町村は、その事業が着実に実施されるよう、必要な措置の実施に努めなければならないことになりました<sup>2)</sup>。

法改正を受けて、厚生労働省は以下の方針を示しました(9月9日児童福祉主管課長・児童相談所長会議資料)。

「都道府県等において、引き続き、子どもの権利擁護の取組みを推進するため、

- ①子どもの権利擁護の環境整備を行うことを都道府県等の業務として位置づけ、
- ②都道府県知事又は児童相談所長が行う措置等の決定時において、子どもの意見聴取等を行うこととし、
- ③子どもの意見表明等を支援するための事業を制度に位置づけ、その体制整備に努めることとする。

### 国連・子どもの権利条約で認められた子どもの権利

これらの動きは、「子どもの権利に関する条約」(以下、「条約」)の日本国内への具体化の流れのなかにあります。条約は、1989(平成元)年11月20日に国連で採択されました。かつて1959(昭和34)年に採択された「子どもの権利宣言」(以下「宣言」)が、宣言であり実効性を持たずにきたことの反省から条約化したものです。

条約では、40の権利が認められ、生命への固有の権利(第6条)と名前・国籍取得権(第7条)を土台として承認される「生きる」「そだつ」「まもられる」「参加する」権利の4群にまとめられます。そのうち参加する権利は、「宣言」時代には認められていなかった「条約」時代の新しい子どもの権利です<sup>3)</sup>。意見表明権は、当初から注目され続けてきた参加する権利です。

### 子どもの権利条約第12条(国際教育法研究会訳)

1. 締約国は、自己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に自己の見解を表明する権利を保障する。その際、子どもの見解が、その年齢および成熟に従い、正当に重視される。
2. この目的のため、子どもは、とくに国内法の手続規則と一致する方法で、自己に影響を与えるいかなる司法的及び行政的手続においても、直接に又は代理人もしくは適当な団体を通じて聴聞される機会を与えられる。

ポーランドが初めて提案したのは、結婚、職業の選択、医療、教育およびレクリエーションの機会に限定され、主に青年期を想定した権利でした。審議を重ねる中で、「その子どもに影響を与えるすべての事柄について」対象とされ、意見を聴かれるのも乳幼児や障害のある子どもを含むすべての子どもになりました。



当初はまとまった意見を想定してopinion表記でしたが、viewと変更され、言葉を獲得しつつある子どもや言葉で意見をまとめて伝えることが困難な子ども等の意思も尊重されることになりました。

### 子どもの権利委員会

#### 「一般的意見12号」による「子どもの意見表明権」

条約第12条について、2009（平成21）年に子どもの権利委員会（以下、委員会）が「一般的意見12号」を公表しています<sup>4)</sup>。

「一般的意見12号」は、第12条について「人権条約では他に例を見ない規定である」と指摘し、子どもについて「一方では成人が有する全面的自律性を有しないが、他方では権利の主体である」としたうえで、「意見を聴かれ、かつ真剣に受けとめられるすべての子どもの権利は、条約の基本的価値の一つを構成するもの」とし、「第12条を条約の4つの一般原則のひとつに位置づけ」ました（4つの一般原則とは、意見表明権の他に、差別の禁止に対する権利、生命への固有の権利：生存および発達に対する権利、子どもの最善の利益の第一義的考慮）。「それ自体でひとつの権利を定めているのみならず、他のあらゆる見地の解釈および実施においても考慮されるべき」だからです。子どもに保障される権利のひとつとして意見表明権を位置づけただけでなく、その他子どもに認められる権利を保障する際のおとなに求められる態度としても示しました。だからこそ、「意見を聴かれ、かつ真剣に受け止められる権利」と言われます。

第2項では、「自己に影響を与えるいかなる司法的及び行政的手続きにおいても……聴聞〔聴取〕される」権利が認められました。子どもの意見が聴かれる時の環境について、「畏縮をもたらすような環境、敵対的な環境、配慮のない環境または子どもの年齢にふさわしくない環境では、子どもから効果的に聴聞することは不可能である」とし、「手続は、アクセスしやすく、かつ子どもにとってふさわしいという両方の条件を」準備する必要性を示しました。

さらに、子どもがどのような方法で聴聞に応じるかに

ついては、「直接にまたは代理人もしくは適当な団体を通じて」行うことができるという選択肢が挙げられ、子どもが決めます。「代理人が、子どもの意見を意思決定担当者に正確に伝達することが」最も重要だとも指摘しています。

#### <締約国の戦略>

この権利を履行するために国内法を再検討・改正する義務が締約国に課され、以下の戦略をとるべきだとされました。

- 第12条に関する制限的な宣言および留保を再検討し、かつ撤回すること。
- 子どもの権利に関する幅広い権限を有する子どもオンブズマンまたは子どもコミッショナーのような、独立の人権機関を設置すること。
- 子どもとともにおよび子どものために働くすべての専門家を対象として、第12条及び実践におけるその適用についての研修を行うこと。このような専門家には、弁護士、裁判官、警察官、ソーシャルワーカー、コミュニティワーカー、心理学者、ケアワーカー、居住型施設および刑務所の職員、あらゆる段階の教員、医師、看護師その他の保健専門職、公務員および公的職員、庇護担当官ならびに伝統的指導者が含まれる。
- 規則および体制を整えることにより、子どもの意見表明を支援および奨励するための適切な条件を確保し、かつ子どもの意見が正当に重視されるのを確実にすること。このような規則及び体制は、法律および機関内規則にしっかりと根ざしており、かつその効果に関して定期的評価が行われるようなものでなければならない。
- 広くまんえんしている慣習的子ども観を変革するための公的キャンペーン（オピニオンリーダー及びメディアによるものも含む）を通じ、意見を聴かれる子どもの権利の全面的実現を妨げる否定的態度と闘うこと。

#### <「さまざまな場面および状況における

#### 意見を聴かれる権利の実施」>

委員会は、「代替的養護」について、次のように実施



を求めます。

97施設を含むあらゆる形態の代替的養護のもとにある子どもたちが、自分の措置、里親家族またはホームにおける養護の規則および日常生活に関わる事柄について自己の意見を表明でき、かつその意見が正当に重視されることを確保するための機構が導入されなければならない。このような機構には次のようなものが含まれるべきである。

- 措置、養護および(または)処遇に関わるいかなる計画についても情報を得る権利、ならびに、意思決定プロセス全体を通じて自己の意見を表明しかつその意見を正当に重視される意味のある機会を子どもに認める立法。
- 子どもにやさしい養護サービスの開発および設置において、意見を聴かれる子どもの権利およびその意見が正当に重視されることを確保する立法。
- 第3条に基づく義務にしたがい、子どもの養護、保護または処遇の提供について定めた規則および規制の遵守状況を監視するための、権限のある監視機関(子どもオンブズパーソン、子どもコミッショナーまたは査察官など)の設置。このような監視機関には、居住型施設(法に抵触した子どもたちを対象とした施設も含む)に何ら妨げられることなくアクセスし、子どもの意見および懸念を直接聴き、かつ、施設自体によって子どもの意見がどの程度聴かれかつ正当に重視されているかを監視する権限が与えられるべきである。
- 施設の方針およびあらゆる規則の策定および実施に参加する権限を有する、居住型養護施設における効果的機構の確立(たとえば女子および男子双方の代表による子ども会など)。

#### <子ども参加>

子ども参加の機会が増加傾向にある一方で、関与できるのが相対的に少数数の子どもたちに留まることから、学校・幼稚園訪問による「コミュニケーションのための追加的機会をつくり出すこと」が提起されています。

#### 子どもの権利委員会審査による 「子どもの意見表明権」への意見

2019(平成31)年2月、最新の日本審査総括所見が示されました。委員会は、緊急の措置が取られなければならない分野として、「差別の禁止、子どもの意見の尊重、体罰、家庭環境を奪われた子ども、リプロダクティブヘルスおよび精神保健ならびに少年司法である」と述べ、注意を喚起しました。「体罰」禁止や、社会的養護改革と並んで「子どもの意見の尊重」に緊急措置を求めました。

委員会は、2016(平成28)年の児童福祉法改正規定が子どもの意見の尊重に言及したこと注目しながらも、「自己に関わるあらゆる事柄について自由に意見を表明する子どもの権利が認められていないことを依然として深刻に懸念する」と指摘しました。2016年改正法をふまえてなお、委員会は、日本が「意見を聴かれる権利を子どもが行使できるようにする環境を提供する」ことを勧告し、法整備の次の具体的な環境整備を求めました。

#### 子どもの意見表明権保障に関する 意見の取りまとめ推移

子どもの意見表明を進める考え方は、「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム」(以下W.T.)と「社会的養育専門委員会」(以下、専門委員会)によっても検討されました。2021(令和3)年5月27日のW.T.「とりまとめ」によると、「子どもの最善の利益を優先して考慮した福祉の保障を実現するには、子どもが意見を表明する機会が保障され、周囲の関係者が意見を聴き、適切に考慮・反映する環境が整えられることが前提となる」としたうえで、社会的養護の分野では、「①児童相談所などが子どもに影響を及ぼす重要な意思決定を行う場面や②日頃の生活場面において、子どもが意見を表明できる手続きを整備し、③行政の決定や支援のあり方を決める上での子どもの参画を保障することが必要」としました。

一人ひとりの子どもの「措置・一時保護の決定」「自立支援計画の策定」「日常生活」の場面における意見



## 特集Ⅰ：子どもの権利と意見表明

表明が必要とされ、「子どもの思いや考えを傾聴し、関係機関への伝え方を一緒に考えたり、同意を得て代わりに伝えたり」する「意見表明支援員」の配置が求められました。「意見表明支援員」は独立性を前提に、「救済申し立て等の場合」は専門職が、日常生活場面については「社会的養護経験者」があたるという提案です。

子ども参画の機会として、「①子ども家庭福祉の政策決定プロセス」「②社会的養育推進計画」「③その他の参画場面 被措置児童等虐待の審査、権利侵害の審査」への審議会委員やオブザーバーとしての参加、「④社会的養護の当事者団体の活動活性化」が提案されました。

一方、2021年度養育専門員会「報告書」は、W.T.「とりまとめ」を意識してまとめられました。都道府県または児童相談所が、「子どもの最善の利益を考慮しつつ、子どもの年齢等に応じて、その決定がなされる前に、子どもの意見・意向を聴取すること等により、その意見・意向を把握してそれを勘案しなければならない旨、法令や通知等に規定する」とともに、「児童福祉施設においては、特に自立支援計画等を策定する際に、子どもの意見・意向を聴く機会を確保する（会議に子どもが参加する等）よう、法令や通知等に規定する」とし、国の役割を示しました。

また、子どもが1人で「意見・意向を形成し表明することについて困難を抱えていることも多いと考えられることから、意見・意向表明支援（アドボケイト）が行われる体制の整備を都道府県の努力義務にする」とされました。

さらに、「政策プロセスにおける当事者の参画」を進めるために「国から都道府県に働きかける必要」が求められました。

「権利擁護の仕組み」として、児童福祉審議会での調査・審議・意見具申等体制整備あるいは児童福祉審議会以外の権利擁護機関として独自の機関の立ち上げが提案されました。

これらを経て、今年法改正が行われ、厚労省は冒頭に示した内容を次のように詳しく示しています。

### <子どもの権利擁護に係る環境整備>

➡都道府県知事又は児童相談所長が行う意見聴取等や入所措置等の措置、児童福祉施設等における処遇について、都道府県の児童福祉審議会等（※）による調査審議・意見具申その他の方法により、子どもの権利擁護に係る環境を整備することを、都道府県等の業務とする。

※児童福祉法に基づき都道府県に設置され、子ども等の福祉に関する事項を調査審議し、また関係行政機関に意見具申することができる。

### <児童相談所や児童福祉施設における意見聴取等>

➡都道府県知事又は児童相談所長が行う在宅指導、里親委託、施設入所等の措置、指定発達支援医療機関への委託、一時保護の決定時等（※）に意見聴取等と実施

※措置等の解除、停止、変更、期間の更新等の時点についても同様。一時保護など緊急で意見聴取等の時間がない場合は事後も許容。

➡子どもの最善の利益を考慮するとともに、子どもの意見又は意向を勘案して措置等を行うために、あらかじめ、年齢、発達の状況その他の子どもの事情に応じ意見聴取その他の措置を講じなければならない。

### <意見表明等支援事業（都道府県等の

事業※都道府県、政令市、児相設置市）>

➡児童相談所長等の意見聴取等の義務の対象となっている子ども等を対象

➡子どもの福祉に関し知識又は経験を有する者（意見表明等支援員）が、意見聴取等により意見又は意向を把握するとともに、それを勘案して児童相談所、都道府県その他関係機関との連絡調整等を行う。

### おわりに

子どもの日常生活の一場面や生活が変わる画期の場面でなどさまざまな機会に子どもの気持ちに耳を傾けることが求められています。現段階でいくつかの課題があります。



第1に、都道府県児童福祉審議会等による子どもの権利擁護の体制を整える際に、子どもの権利条例等の策定自治体に設けられている子どもの権利擁護機関の活動について課題と成果を踏まえることです。

第2に、「意見表明支援員」事業を具体化することです。子どもが困っている問題に耳を傾け、子どもの希望する解決策がかなうように関係機関とも調整を図るとき、あくまでも子どもの希望を代弁します。大人が考える解決策と子どもが求めるそれは必ずしも一致しないからです。

第3に、子ども参画の充実・拡大です。社会的養育推進計画策定に向けて、子ども（入所している当事者や社会的養護経験者）の意見をまとめた自治体がありました。意見を聴かれる年齢は、自治体によって多様な年齢でしたが、これらの参画の充実・拡大が期待されます。

最後に、子どもたちの日常生活における表現を十分に受け止めることです。子どもの気持ちは、すべての子どもに表明機会が与えられるものです。

乳幼児も含む第12条の全面的実施のためには「遊び、身振り、表情及びお絵描きを含む非言語的コミュニケーション形態を認識しかつ尊重することが必要<sup>4)</sup>」であり、それは、乳児院や里親・児童養護施設・児童心理治療施設など子どもたちが日常生活を送るうえで寄り添うおとな（保育士・児童指導員等）の役割としても期待されます。子どもの伝えたいことが伝えたいように伝えられるような関係性を築くことです。

子どもたちの権利は、生活の具体的な関わりの中で保障されるものでもあります。子どもの権利条約の精神的父コルチャックがつくった子どもの権利大憲章をふまえると、子どもは愛されるとともに、失敗することが認められ、要求し、主張し、問うことができる権利をもち行動します。そうして、子どもたちは自分で考え、判断し、自分の行動を選び取っていきます。

子ども同士の関係と大人である職員や里親と子どもの関係から、表現できる子どもが育ちます。「誰かから自分が大切にされたからこそ、人は自分で自分を大切にできるようにするのだし、自分を大切にできる人こそ

が、他の人も大切にできる人」であり、「人が『本当に』生き生きとする姿」は、「関わりの中に生きる幾つもの自分があって、それらがぶつかりあったり支えあったりしながら変わり続けていくプロセス<sup>1)</sup>」にあります。そのような環境づくりのなかで子どもは自分を表現します。

#### 引用・参考文献

- 1) 岩可泰吏編『学びの手引き』大月書店、2000年、5ページ
- 2) 厚生労働省令和4年6月15日通知「『児童福祉法等の一部を改正する法律』の公布について」
- 3) 遠藤由美編『「そだちあい」のための社会的養護』（ミネルヴァ書房、2022年）
- 4) 「一般的意見12号」からの引用文は、平野裕二HP 公開資料より抜粋

