

はしがき

相変わらず子どもをめぐる厳しい状況

子どもをめぐる状況は相変わらず厳しいものがあります。とくに子どもの自死は深刻です。2022 年間で自死した児童生徒の数は 512 人となり、過去最多です (厚生労働省 2023 年 2 月)。このうち、高校生が前年より 38 人多い 352 人、中学生が 5 人少ない 143 人、小学生が 6 人多い 17 人でした。

ロシアによるウクライナ「侵攻」(侵略)も続いています。核兵器を使うぞという脅しもあります。

コロナ禍は続いており、日本政府はインフルエンザの同じ「5 類」に移すと言っていますが、なかなか収束の目処が立ちません。このコロナ禍にあって、従来からあった子ども・子育てをめぐる諸問題が顕在化していますし、むしろ悪化している面もあります。

「こども基本法」の施行と「こども家庭庁」の設置

このような状況の下で、2023 年 4 月から「こども基本法」が施行され、「こども家庭庁」が設置されます (本誌・特集を参照)。改めてこれらの意義や課題について述べておきます (「都市問題」2023 年 3 月号等を参照)。

なによりも、子ども施策を条約の精神にのっとりすすめていくことが明記され、すべての子どもが「心身の状況、置かれている環境等にかかわらず、そ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の実現」を目指していくと宣言している (こども基本法 1 条) ことが重要です。そして、条約に掲げられた 4 つの一般原則 (差別の禁止/子どもの最善の利益/生命・生存・発達の権利/子どもの意見の尊重) が基本理念に位置づけられています (同 3 条)。

また、すべての子どもについて「自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会及び多様な社会的活動に参画する機会」を確保すると定め (同 3 条)、子どもの意見表明・参加を広く推進していく必要性が確認されています。

さらに、子ども施策の策定・実施・評価にあたって、当事者である子どもの意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないとされ (同 11 条)、「こども政策推進会議」による「こども大綱」案の作成にあたって子どもなどの意見

を反映させるために必要な措置を講ずることにしています (同 17 条 3 項)。

くわえて、「こども基本法」および条約の周知をすることになっています (同 15 条)。条約では、独立した条文で (条約 41 条)、条約を子どもととな双方に周知させることを求めています。

「こども家庭庁」は、子どもに関する総合的な政策調整機関として創設し、その任務として「こどもの権利利益の擁護に関する事務」があげられています (こども家庭庁設置法 3 条)。また、「こども家庭庁」の取り組みにおいても、条約の一般原則を踏まえ、子どもの意見の尊重の原則と子どもの最善の利益の原則が基本として位置づけられています (同)。

この「こども家庭庁」は、これまでバラバラに取り組みれていた子ども政策を一括して推進し、切れ目のない支援につなげるのがねらいと言えます。この機関は首相直属の機関として内閣府に置かれ、担当大臣もつけて、関係省庁の大臣に対して勧告権も持たせています。しかし、懸案であった子ども期の教育は従来通り文部科学省が担うようです。幼保一元化も見送られました。

この「こども基本法」「こども家庭庁」の今後の課題として、次のようなことがあげられます。子ども施策をすすめていくにあたり、条約の「精神」にのっとるだけではなく、条約のすべての規定を考慮・実施していくことの必要性が明記されてはいません。これは、日本社会のなかに「子どもの権利」が十分に定着していないことの表れでもあります。

子どもの意見の尊重の原則 (条約 12 条) については、意見を表明する機会を確保すべき対象が自己に「直接」関係する事項に限定されており (こども基本法 3 条 3 号)、また、子どもの意見を「正当に」尊重する旨が明記されていません (同号)。日本政府は条約 12 条の理解を誤っているのです。

そして何よりも問題なことは、子どもの権利が守られているかどうかを独立の立場から監視する制度 (子どもオンブズパーソン/コミッショナーなど、名称はさまざまですが、国際的には同義で使われます) の設置が見送られたことです。

この設置に反対の理由としては、「誤った子ど

も中心主義になる懸念がある」とか、「恣意的な運用や暴走のおそれがある」とか言われていますが、国連・子どもの権利委員会等が日本に対する総括所見等において繰り返し指摘してきた問題です。ただし、ただ第三者機関を設置すれば良いというわけではなく、視点、人選、権限（相談、調査・勧告・制度提言等）、勧告等の取扱い（尊重義務、報告・公表）、独立性、活動状況の報告、さらに実際の活動などが重要です。子どもオンブズパーソンでは共通の役割として、a. 独立性、b. 相談・救済、c. 制度改善等、d. 子どもの権利・条約の普及、それに加えて e. 子どもの意見表明・参加、をあげることができます。

この子どもオンブズパーソンは、基礎自治体と都道府県と国と、各レベルで役割が違ってきます。基礎自治体では、個別の問題解決を積み重ね、それらをふまえて（＝個々の権利侵害の背景にある問題の解決に向けて）制度改善等をおこなうことが中心になります（このことはまさしく権利侵害に対する予防にもなります）。それに対して国レベルでは、（子どもの意見を聴きながら）国会や政府に対して制度改善等の勧告をすることが中心になります。都道府県はその中間で、国や基礎自治体での子どもオンブズパーソンの設置内容によって変化します。

この子どもオンブズパーソンは、裁判官でも、検察官でも、弁護士でもなく、「子どもの最善の利益」という視点で問題の解決にあたります。そこには当然、「問題解決」の主体としての子どもを位置づけ、子どもの意見表明・参加やエンパワメントが図られることとなります。さらにくわえるならば、とくに子どもからのアクセスの保障をどうするかということです。まずは存在を知ってもらうことが肝要です。「知る」「分かる」「活用する」のハードルを1つずつ越える必要があります。それには、あとでも強調しますが、自治体の活動を活かす必要があります。また、子どもの「居場所」づくりも大切です。安全で安心できる場所・人間関係のなかでこそ、SOSや意見が出せるし、発見できるのですから。

また、子ども施策のいっそうの充実および必要な財政措置その他の措置（こども基本法16条）についての規定が設けられたことは必要ですが、子ども施策の予算がどれだけ増えるかなど具体的

に示されなかったことは問題です。日本政府は2023年6月に示すと言っていますが、このままでは「子育て支援策」の予算は示せても、「子ども支援」まで行き着くかどうかわかりません。子どもの権利条約や「こども基本法」の効果的な実施および「こども家庭庁」の活動を支える財源や人材の確保・増強にもしっかりと取り組んでいかなければなりません。

これらの課題の多くについては国会の附帯決議でも指摘がおこなわれており、今後の運用において十分に配慮し、今後策定される「こども大綱」などを通じて改善・是正を図っていくことが期待されます。附帯決議には法的拘束力はないので、私たちの監視・実施に向けた取り組みが求められています。また、附帯決議で「教育及びこどもの福祉に係る施策のより一層の連携確保」やこども家庭庁・文部科学省間の「緊密な連携の確保」などが要請されたことをふまえることも重要です。

「子ども（の権利）条例」を活かそう

いま自治体では、「子ども（の権利）条例」づくりが盛んにおこなわれています（本研究所や平野裕二さんのホームページ等を参照）。

「縦割り」、「世代割り」の行政の壁を乗り越えるためには、総合的な子ども施策へ導く、「こども基本法」や「こども家庭庁設置法」をはじめ国の立法・計画等を活用するとともに、自治体独自の取り組みを推進する必要があります。自治体では「子ども（の権利）条例」の制定や実施について多くの経験や蓄積があります。とりわけ、子どもの権利擁護の制度をどうするか、子どもから直接の声をどう受け止め救済に結びつけるのか、いじめ防止対策法に基づく第三者機関との調整をどうするか等、しくみをどうつくりあげるのかなどについて、自治体には経験があります。このような自治体の取り組みを推進し、条例の実施、子どもオンブズパーソンの経験をふまえることも必要です。

いつも言っていることですが、本誌をきっかけにして、子どもの状況を少しでも改善し、子どもの権利研究が進展することを祈念しています。

子どもの権利条約総合研究所代表
荒牧 重人