

早稻田大学研究院 総合研究機構
社会的養育研究所

2024 年度子どもコミッショナー
調査・検討報告書

2025（令和 7）年 8 月



早稻田大学

子どもコミッショナー調査・検討

I. 背景・目的	2
II. 概要	2
1. ユース委員会でのヒアリング	2
2. 社会的養護で子どもの頃に生活した経験を有し、現在社会的養護分野に従事している職員へのインタビュー	2
3. 子どもの権利をテーマに研究や実践を行っている専門家へのインタビュー	3
III. 結果	3
1. ユース委員会でのヒアリング	3
(1)ヒアリング概要	3
(2)ヒアリング実施時期	3
(3)ヒアリング結果	3
(4)まとめ	5
2. 社会的養護で子どもの頃に生活した経験を有し、現在社会的養護分野に従事している職員へのインタビュー	7
(1)インタビュー概要	7
(2)インタビュー実施時期	7
(3)インタビュー結果	7
(4)まとめ	12
3. 子どもの権利をテーマに研究や実践を行っている専門家へのインタビュー	15
(1)インタビュー概要	15
(2)インタビュー実施時期	15
(3)インタビュー結果	15
(4)まとめ	23
IV. 考察	26
V. おわりに	30
付記	30
VI. 引用・参考文献	31

子どもコミッショナー調査・検討

I. 背景・目的

1989年に国連で「子どもの権利条約」が採択され、日本は1994年にこれを批准した。以降子どもの権利を保障するための制度整備が進められ、2023年には条約の4原則（生存・発達、意見表明、差別の禁止、最善の利益）を明記した「こども基本法」が施行され、こども家庭庁が設立されるなど国内でも子どもの権利保障への関心が高まっている。他方で、国や自治体から独立した立場で子どもの権利侵害を監視する機関（以下「子どもコミッショナー」）の創設は見送られた。

こうした子どもの権利の理念を踏まえた制度改革は社会的養護の分野にも影響を及ぼしてきた。1994年の子どもの権利条約批准、2000年の児童虐待防止法制定、2016年の児童福祉法改正（子どもの権利尊重の明確化）、2017年の「新しい社会的養育ビジョン」、さらには2023年のこども家庭庁設置やこども基本法の施行、こども大綱の策定などを契機として、社会的養護下で生活する子どもの権利を重視する制度改革や現場における対応は着実に進展してきたと考えられる。本プロジェクトは、こうした子どもの権利に関する国の施策が社会的養護下の子どもたちの生活にどのような影響をもたらしてきたのかを考察したうえで、子どもの権利を実効的に保障するために必要な制度や仕組みのあり方（子どもコミッショナー等）について、社会的養護を経験した当事者および有識者へのインタビューを通じて検討することを目的とする。

II. 概要

1. ユース委員会でのヒアリング

当研究所では2020年より社会的養護経験者（ユース）を構成員とした「ユース委員会」を設置しており、研究員が研究についてユースから意見をもらう場として定期的に会議を行っている。本調査においても、ユース委員会（ユース委員2名、臨時ユース委員2名）に子どもの権利に関するヒアリングと研究員との意見交換を実施し、今後の検討に向けた論点の整理およびインタビューに用いる項目の整理を行った。

2. 社会的養護で子どもの頃に生活した経験を有し、現在社会的養護分野に従事している職員へのインタビュー

1. の結果から、子どもの権利の理念に基づく制度設計が社会的養護下における生活に影響を及ぼしている可能性が示唆され、権利擁護に向けた課題について一定の見通しが得られた。そこで2. では、その詳細を明らかにし、子どもの権利を保障する仕組みについて検討することを目的として、日本が子どもの権利条約を批准した1994年以前に社会的養護下で生活した経験を有し、かつ現在に至るまで社会的養護分野に従事している職員2名を対象に、インタビューを実施した。

3. 子どもの権利をテーマに研究や実践を行っている専門家へのインタビュー

子どもの権利をテーマに研究や実践を行っている児童福祉および法律の専門家3名に、1. や2. について意見を伺いながら、1994年「子どもの権利条約」批准以降、現在に至るまでの子どもの権利の理念に基づく制度設計の影響ならびに子どもの権利を保障する仕組みについてインタビューを実施した。

III. 結果

1. ユース委員会でのヒアリング

(1)ヒアリング概要

主に社会的養護下で生活していた時は子どもの権利についてどのような印象を持っていたか、また現在は子どもの権利および子どもの権利を保障する制度や仕組みについてどのように考えるかについて広く意見を伺った。

(2)ヒアリング実施時期

2025年2月

(3)ヒアリング結果

【社会的養護での生活について】【子どもの権利ノートについて】【子どもの意見を保障する仕組みについて】に焦点化し記載した。

【社会的養護での生活について】

- ・1994年の子どもの権利批准後、すぐに権利ノートが配布され、自分が生活していた児童養護施設内での暴力が減った。暴力をふるうのはよくないという考え方方が広まったように思う。
- ・権利があると言われて、自分たちの状況がよくないことだと初めてわかった。
- ・権利にもとづくとロジカルに考えられるため、判断に迷う時の助けになる。同じ土台で話せる。
- ・幼児が廊下掃除やゴミ集めを担当していたが廃止された。
- ・児童相談所職員が話を聞きにくるようになった。意見箱が設置され、児童会が始まり、子どもへのアンケートが実施された。
- ・中高生会の意見が強くなりすぎて大人からつぶされた。
- ・社会的養護に入るまでは、子どもの権利どころか基本的人権の尊重という考えが親になかった。親に考えがなければ、社会から子どもの権利があると言われたところで意味はなく、実際は存在しないものと同じと思っていた。
- ・1990年代から2000年代で覚えているのは、児童養護施設内に「暴力をしない」と書かれた貼り紙が増えたこと。
- ・児童養護施設は集団生活なので、集団の秩序を維持するためにルールがつくられる。ルールが優先され、個人が尊重されることはなかった。
- ・2010年代に児童養護施設に入所していた。意見箱はあったが意見が入っているのは見たことがなかった。怒号が飛び交う児童養護施設で、大人が子どもの話を聴こうという姿勢

はなかった。ただ子どもとしては深刻な事案があれば児相に言えばいいかなという意識はあった。

- ・児童養護施設では礼拝等の宗教儀式があった。参加したくない子は参加しなくていいようになっていたが、施設全体の習慣として定着していたために参加していた。
- ・大舎制の頃は大きい子たちの顔色を伺う生活だった。新しい社会的養育ビジョンが出た時期から小舎制になり年下の子たちがとても大切にされるようになったことを覚えている。
- ・地域小規模施設になって学校の友達が呼べるようになった。

【子どもの権利ノート¹について】

- ・権利ノートは配られたが、あまり理解できなかった。子どもの頃は自分の権利が守られるとか守られないという視点で考えたことがなかった。
- ・2010年代に児童養護施設に入所したが権利ノートはもらっていない。
- ・権利ノートはあったが大人が秩序を守るための権利の内容という印象だった。毎年権利ノートについて説明があった。
- ・権利ノートの改定で、表紙を自分で選び内容を書きこめるような権利ノートになり、参画している感じがあった。対話をするためのツールとして使える権利ノートはとてもいいと思う。

【子どもの権利を保障する仕組みについて】

- ・子どもアドボカシー²などが始まり、子どもの権利を保障する雰囲気になってきて、自治体でもワーキンググループやヒアリングなどが行われるようになった。
- ・子どもの権利を保障するために、児童養護施設等で働く職員は、自分たちが監視されるのではないか、指摘されるのではないかという懸念があるようを感じる。自分たちは守られるのかと不安に思う職員の声も多く聞かれ、職員の権利意識も強くなったように感じる。
- ・権利は頭ではわかるけど、現実的な職員不足等の課題も多いなか、実際やれるのかとい

¹自治体や施設ごとに作成している冊子であり、児童福祉施設等に入所している児童に対し、施設内での子どもの権利が守られること等について、子どもの年齢に応じて分かりやすく説明するもの。自治体の担当窓口や第三者委員の連絡先等が掲載されている。(こども家庭庁支援局家庭福祉課「社会的養育の推進に向けて」2025年4月公開 174頁)

² 2022年児童福祉法改正で法定化された意見表明等支援事業のこと。「児童相談所長等の意見聴取等措置の対象となっている児童の施設入所等の措置や一時保護の決定等を行うことに係る意見又は意向や、施設入所等の措置が採られている児童等の当該措置における処遇に係る意見又は意向について、児童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、意見聴取等の適切な方法により把握するとともに、これらの意見又は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その他の必要な支援を行う事業」と規定されている。（児童福祉法第6条の3第17項）

う不安がある。

- ・子どもの権利や子どもの意見聴取に積極的な地域は、監視や指摘ととらえず、建設的に話し合おうという雰囲気がある。子どもも大人のびのびしている印象がある。
- ・こども基本法ができて、学校関係者が熱心に取り入れようという雰囲気を感じる。
- ・地域のオンブズマンなどの権利救済機関への相談は、おおごとになりそうで、それなら我慢したほうがましだという気持ちになり、なかなか選択肢として浮上しない。
- ・権利は争うイメージ。結局弁が立つ人じやないとうまく活用できないのではないか。
- ・コミッショナーのような権限を持つ組織ができると、より監視されているという気がしてしまうのか。
- ・日々の生活で必死になると、国の施策といった大きな視野で考える余裕がなくなる。

(4)まとめ

ヒアリング結果を踏まえ、より詳細な検討を行うためのインタビュー項目等を作成する目的で、以下に論点を整理した。

①子どもの権利条約批准以降の社会的養護の変化

「子どもの権利条約」の批准およびその後の制度化は、社会的養護における実践と環境に多面的な影響を及ぼしてきたと考えられる。具体的には、職員の意識の変容、施設環境の改善、子どもの意見を聴取する制度的仕組みの整備といった点において、社会的養護下の子どもたちの生活環境に変化がもたらされたことがうかがえた。特に1994年の子どもの権利条約の批准による子どもの権利概念の導入、2016年の児童福祉法改正および新しい社会的養育ビジョンの推進、2023年のこども家庭庁設立およびこども基本法制定による政策体系の確立は重要な転換点として考えられる。

②子どもの権利普及定着の阻害要因

子どもの権利条約批准と制度化による影響は大きかった一方で、権利ノートや意見箱等の導入や運用に関する対応や認識の違いから、子どもへの権利意識の浸透は十分とはいえない状況が考えられた。また、制度変化に伴う一時的な活性化とその後の停滞、地域差や児童養護施設ごとの対応、個人差もうかがえた。その背景として、子どもの権利を保障するため必要な人的・物的資源の不足や、職員(大人)が子どもの意見表明を監視や指摘ととらえる考え方、生活に必死で国レベルで考える余裕がないことや、そもそも自らの権利を主張することをためらう心性が語られた。

③子どもの権利を保障するために必要な制度や仕組み

上記①②より、子どもの権利を重視した制度化は、社会的養護下にある子どもたちの生活を一定程度改善してきたことが示唆された。しかしながら、地域や施設、さらには個人のレベルにおいて、子どもの権利が十分に尊重されていない状況が依然として存在していること

も推察される。こうした課題を解消するための仕組みとして導入が想定されるこどもアドボカシー、オンブズマン、コミッショナーといった制度については、受け止め方の地域差や個人差があることが語られた。積極的に取り組みを進める地域においては「建設的な話し合い」として理解される一方で、ヒアリング内でも「おおごとになる」「監視される」「争いにつながる」といった否定的イメージも語られ、運用の難しさがうかがえた。

2. 社会的養護で子どもの頃に生活した経験を有し、現在社会的養護分野に従事している職員へのインタビュー

(1) インタビュー概要

1. のヒアリングにより一定の見通しが得られた①子どもの権利条約批准以降の制度化による社会的養護の変化、②子どもの権利普及定着の阻害要因、③子どもの権利を保障するために必要な制度や仕組みについて、より詳細に検討することを目的として、社会的養護で子どもの頃に生活した経験を有し、現在社会的養護関係の業務に従事している職員 2 名 (A 氏、B 氏) にインタビューを実施した。インタビュー項目は下記の通りである。

【インタビュー項目】

- a. 社会的養護で生活していた年代
- b. 社会的養護関係に勤務し始めた年代、期間
- c. 社会的養護での生活において 1994 年に日本が「子どもの権利条約」を批准したことどのように生活が変化したか。
(2000 年児童虐待の防止等に関する法律)
- d. 社会的養護での生活において、2016 年の児童福祉法改正(子どもの権利擁護の明確化)、2018 年「新しい社会的養育ビジョン」発出、2019 年からの「社会的養護推進計画」策定等に関連し、どのように生活が変化したか。
- e. 社会的養護での生活において、2023 年の「こども基本法」施行、「こども家庭庁」発足、2024 年「こども大綱」実施に伴い、どのように生活が変化したか。
- f. 子どもの権利を考えるうえで、社会的養護での生活上で難しいと感じることはどんなことか。
- g. 子どもの権利を守るためにどのようなことが必要か。また子どもの権利を守るために仕組みとして、「こどもアドボカシー」「オンブズマン」「コミッショナー」等があるが、各々についてどう思うか。

(2) インタビュー実施時期

2025 年 7 月

(3) インタビュー結果

子どもの権利条約批准以降の制度変化が社会的養護下の子どもたちの生活に及ぼした影響について、制度による変化の流れをわかりやすく示すために、A 氏、B 氏の語りをインタビュー項目ごとに記載した。A 氏、B 氏のプロフィールは下記の通りである。

【A 氏】

社会的養護で生活した期間：1980 年～1990 年代後半頃

社会的養護での勤務期間：2010 年代前半～現在まで

【B 氏】

社会的養護で生活した期間：1960 年代後半頃

社会的養護での勤務期間：1990 年代前半頃から現在まで

(c) 社会的養護での生活において 1994 年に日本が「子どもの権利条約」を批准したこと でどのように生活が変化したか。

【A氏】印象的なこととして、児童相談所の人が権利ノートを配ってくれたことを覚えてい る。気になってることなどあれば、なんでも話を聞くよと言われたが、それまで児相の人に何かを話す、尋ねるという発想がなかったため、とりあえずどうする?と同級生と話し合い Zちゃんの親を探してもらおうとお願いした。すると児童相談所の人が探してくれて見つかって、Zちゃんは家庭引き取りになった。今までそういうことを児童相談所が聞いてくれるなんて思っていなかったから、とてもインパクトのある出来事だった。それにしつけという名の体罰がある生活だったが、(体罰が)一気に減ったというのもあった。当時は大人が子どもの話を聞くといった風潮がなく、子どもが意見を言うと「大人に逆らう子ども」のように思われていた。大人がひとりでたくさんの子どもを管理するような感じだったため、大人の目も行き届いておらず、子ども間の暴力も結構あった。管理しなければ生活が回らない状況や、権利意識がなかった、知らなかったからそういう状況だったのではないかと思う。子どもの権利条約が批准され、権利ノートが配布されて生活に変化があったのは、子どもの権利意識を大人が持ち始めたからなのかなと私は思う。

一方で、余裕がなくて、「新しい、よくわからないものがきた」と恐れる感じで、その中身をあまりとらえずに「子どもの意見を聞いたらわがままを助長する、調子にのる」という大人もいたと思う。だが子どもからしたら、子どもの権利は当たり前のことが書いてあるし、権利侵害が当たり前の状況だったのがおかしいわけで、批准前から(権利を感覚的に)わかっていた大人もいた。だから現場ごとにばらつき、温度差があったのではないかと思う。

【B氏】自分が社会的養護で暮らしていた時代は権利の概念がなかったし、集団で暮らしているから「力がすべて」のような感じだった。社会的養護に限らず子どもの世界そのものが、まだ貧困も残っていたし、戦後の学校教育を含めて、個人より集団の秩序が優先されるような集団の圧力のなかで暮らしている感じだった。そういう時代が自分が児童養護施設に勤務した 1990 年代も続いていた。(住んでいる地域では)教育現場で先に権利条約の影響があった。たとえば校則で丸坊主が当たり前だったが、頭髪の自由化が出てきていたと思う。一方で社会的養護は遅れていたと思う。子どもの意見は聞かず、大人の言うことを子どもが聞くのは当たり前だった。昭和から児童養護施設に関わってきていた人間は、常に傷をもっているのではないかと思う。当時の職員体制では、管理にならざるをえないところもあった。子どもが抱えている問題に対してとても丁寧なケアはしきれていなかったと思う。施設の風土として子どもを抑えつけてきたところがあったと思う。2000 年の児童虐待の防止等に関する法律や施設内虐待の顕在化 から、子どもを抑えつけることが少なくなったと思う。ただ子どもの意見を聞いて、個別の対応をしていくこうという雰囲気にはまだなっていない児童養護施設が多いのではないかと思う。でも丁寧にかかわっていこうという意識は出てきた。一方的にルールを押し付けるのではなく、意味を説明しながら子どもに接していくというのは、力がいることで、体罰に頼っていた職員にはどう関わったらしいのか難しかった

のではないか。もちろん昔から丁寧に対応していた施設もあった。

- d. 社会的養護での生活において、2016年の児童福祉法改正(子どもの権利擁護の明確化)、2018年「新しい社会的養育ビジョン」発出、2019年からの「社会的養護推進計画」策定等に関連し、どのように生活が変化したか。

【A氏】この頃は社会的養護関係で働いていた。「³子どもの権利擁護に関するワーキングチーム」もスタートした。2016年の法改正で子どもの権利が記載されたことが大きいと思う。あとは家庭養育推進、里親委託の推進のインパクトが大きかったので、社会的養護にとっては大きな変革の年だったように思う。当時、里親委託に力を入れている自治体はあったけど、あまり里親委託を想定していない自治体も多く、子どもが措置される選択肢は、ほぼ児童養護施設一択という、子どもの権利やニーズや最善の利益にそって考えられていないことがこれまで当たり前だったと思う。乳児院に措置して、2歳になったから施設に措置変更して、18歳に到達したから措置を終了という考え方で、措置してしまえばしっぱなしというのが当たり前だったのではないかと私は思う。施設の職員さんはその都度子どもを送り出さないといけないから、いろいろ頑張っていたと思うけど、児童相談所は問題行動を起こした人だけに対応するというイメージだった。そんな中で子どもの権利を考えて、まずは環境を整えていこうとしたところは大きいと思う。それからこのあたりから、社会的養護を経験した人の声を国がよく聞くようになった。施設等を退所したあと大変な若者たちがいることがとらえられてきたと思う。家庭養育や特別養子縁組の推進にも力を入れるようになってきて、これまでそれが必要な子どもにも積極的にはしてきていたのではないか。里親がベストとは思わないが、専門職が(福祉を学ぶ)学校でアタッチメント理論を学んできているのに、現場では「資源がない。選択肢がない。」と里親委託が重視されていなかったので、いいのだろうか?という矛盾はずっと感じていた。

都道府県の社会的養育推進計画では当事者が参画する自治体があった。「子どもの声を聴かせてワーク」を子どもたちに実施している自治体もあり、自治体も国も当事者や子どもの声を聴こうという雰囲気がでてきたように思う。あとは施設の小規模化がどんどん推進されたのは大きかったように思う。当時の子どもの声を聴いた際、集団生活はしんどいという声が結構あった。一方で小規模化での職員の働きにくさというはあると思うが、集団を流れ作業で管理するという生活から、小規模での生活になったのは子どもの権利を守るうえで大事だと思う。さらに2018年、2019年と立て続けに痛ましい児童虐待死事件が起きた。子どもの声を聞くということが改めて検討されたように思う。

【B氏】家庭優先原則が出てきて、それは正しいが、親の親権や監護の問題と、子どもの権

³ 2019年児童福祉法改正にて子どもの意見表明を中心とした権利擁護の仕組み等が検討事項とされ設置された。意見表明権の保障や権利擁護の仕組みの目指すべき方向性をまとめている。(こども家庭庁,2022)

利の保障の整合性が十分整理されていない。親にとことん頑張らせてギブアップしてから里親や児童養護施設に行くとなる場合、子どもがかなりしんどい状態になっていることが多い。親の権利が重いゆえに、子どもの権利が軽んじられている状況の子が多くいる。人権相談の相談員もしている関係で、小学校などに権利教育をしにいくことがある。その際、「他の人の権利を守りましょう」「仲良くしましょう」ということが権利教育のメインに据えられるが、虐待対応をずっとやっている身からすれば、まずは「あなた自身に権利があります。自分の権利を守りましょう」ということをしっかり学ぶべきだと思う。そうしないと他人の権利も守れない。だが学校教育や保護者はそれに抵抗があるのか、理解が得られにくい感じがする。社会的養護についても知られておらず、年齢が高くなつてから保護された子が「なんでもっと早く社会的養護を教えてくれなかつたの？」と言うこともよくある。

よくも悪くも以前は平気で直接ケンカして言いあつていたけれど、相手の権利を侵さないよう気をつけることが前面に出すぎているためか、問題を起こさないよう、差し障りなく子どもと接する教師や職員も増えてきた。本来は自分の権利を主張し、相手も権利を主張し、議論していくものだと思うが、議論しあうことを避けるようになつてきたと感じる。協調して融和していくという調整ができなくなつてきていて、自分が言いたいことを直接相手にぶつけあうのではなく、外部(警察や司法、行政など)に言つことが増えた気がする。あとは人権相談員として対応していくと思うのは、自分がやつてあるところは相談のみで救済や解決や調査をしないため、一方的に片方の話しか聞かない仕組みだが、まずは話をしっかり聞いてもらえること、意見表明が大事だということがわかつってきた。

社会的養護で大きく変わつたことは小規模化だと思う。個別のニーズに応えていくという考え方だと思うが、社会的養護での生活は、小規模化といえども一つのグループに5、6人いるので、一人ひとりの権利が守られているかというと難しい。小さな集団といえどもそこでも力のある子の圧力はあるし、そこで発言力がない子の権利もしっかり守つていくことが難しい。大変な思いをして社会的養護に来た子が施設内でも抑圧の中で暮らすと、どこかで問題は出てくるだろうから、それを受け止められるような適切な環境にできているかということに配慮しながらやつてある。子どもの権利や新しい社会的養育ビジョンから、そういうことをこれまで以上に意識するようになったと思う。

e. 社会的養護での生活において、2023年年の「こども基本法」施行、「こども家庭庁」発足、2024年からの「こども大綱」実施に伴い、どのように生活が変化したか。

【A氏】政策に子ども・若者の意見を反映することに積極的に工夫がなされるようになったのは、こども家庭庁ができたからだと思う。厚生労働省という大きな組織から切り分けられたからできることだと思う。障害児入所施設のあり方の見直しも含め、今までバラバラだった子ども分野の施策を標準化する運びとなつたり、これまであまりフォーカスされていなかつたヤングケアラーや社会的養護につながらなかつた子ども・若者たちにも支援を届けようとしていたり、こども家庭庁で子ども施策が一本化されたことは大きいと思う。

あとは子どもの生活で変化が大きいのはインターネットやSNSの問題。これらはもっと検

討するべき。自由さ便利さ、様々な表現を保障するものもあるけれど、時に育つ権利や守られる権利を阻害していないかという観点が必要。

【B氏】こども大綱にパーマネンシー保障が明記されて、以前よりかなり意識されるようになったのではないか。18歳まで育てて社会に出せばいいとか、先の機関につなぐということだけじゃなく、生涯をみすえて拠り所になるとか、感覚としてずっと面倒を見ていくということを意識しはじめた。おそらく今後社会的養護や児童養護施設の質はここに重点がおかれると思う。私自身はずっとこれを大事だと思ってやってきていたため、長期的な視野がある程度あるが、経験の浅い若い職員にとってはより仕事が重くなったのではないかとは感じる。大舎制の時はルールが多いため、子どもが堅苦しい生活から早く自由になりたくて施設を出たがっていた。今もそれなりにルールはあるが、丁寧にかかわることが以前よりもできるようになったため、安心できる大人がいる場所になったのか、自立したがらない子が増えたように感じる。

f. 子どもの権利を考えるうえで、社会的養護での生活上で難しいと感じることはどんなことか。

【A氏】社会的養護が子どもの権利が守られる環境にあるのか、集団生活の中で、育ちが尊重されにくいとか、暴力など権利侵害につながりやすい環境が設定されていないかということは常に考えていきたい。職員が権利侵害しようと思っていなくても、権利侵害につながってしまっているという構造になる傾向があるのではないか。措置という行政の強い力についても、意見聴取等措置⁴が取り組まれるようになったけど、どこまで丁寧になされているかも気になっている。社会的養護で生活するというのは、措置という行政権限で決定されるが、どれだけ子どもたちの人生についてしっかりと考えられているのか、大人は責任を負っていることを自覚しているかというところはずっと気になっている。措置したら終わりみたいな対応が、全国的にまだまだある。児童相談所は人材育成の体制が十分に整っていないところもあり、大変な状況であることが課題だが、ここには重点的に取り組まなければ子どもの最善の利益がきちんと検討されない。子どもの人生がかかっているのに、忙しいで本當はすましてはいけない。仕組みが脆弱という現実的な難しさで権利侵害されてしまう。

【B氏】児童養護施設で子どもの権利をしっかりと守ろうと取り組むなら、労働者の権利とぶつかることになる。職員はちゃんと自分の権利があることを子どもに主張できたほうが、子どもも権利を学ぶうえで重要だから、「休む権利がある」、「仕事だから17時に帰ります」と

⁴ 意見聴取等措置…都道府県知事又は児童相談所長は、次に掲げる場合においては、児童の最善の利益を考慮するとともに、児童の意見又は意向を勘案して措置を行うために、あらかじめ、年齢、発達の状況その他の当該児童の事情に応じ意見聴取その他の措置（以下この条において「意見聴取等措置」という。）をとらなければならない。（児童福祉法第33条の3第1項）

か、本来なら職場としては主張できたほうがいいとする意見もある。ただ、職員は仕事として子どもと付き合っているということを、子どもは納得できるかという問題がある。仕事じゃなくて子育てなのに、このように「労働者の権利」という概念が養育の現場に入ると難しい。アタッチメントの形成や安心できる拠り所をその中でどう作るのか。実親との関係構築が難しいなら社会的養護か、その場合、職員個人との関係なのか組織（施設等）との関係なのか。特定のワーカーが辞めたりすれば、職場の都合で担当ワーカーが変わることもある。特定の個人で難しい場合には、「児童養護施設は信頼できる人がたくさんいる場所だった。だから社会は信用できる」という感覚が育まれればいいのか。施設養護の現場では、子どもの権利と大人の権利が衝突していることもあるって考えさせられる。

g. 子どもの権利を守るためにどのようなことが必要か。また子どもの権利を守るための仕組みとして、「こどもアドボカシー」「オンブズマン」「コミッショナー」等があるが、各々についてどう思うか。

【A氏】アドボカシーは実践レベルでばらつきがあるので、国でガイドラインを作ってはいるけれど、より整えていかないといけないと思う。私は子どもコミッショナーがないために制度を調査したりチェックしたりする機能がないから、ばらつきができるのだと思う。国レベルであることの意義というのは、こういった地方自治体がやっている子どもの福祉や教育に関する事をきちんとチェックしてばらつきを整えていくことだと思う。こども家庭審議会がその役割を担うとされているが、それなら国が都道府県すべての子どもの権利の保障状況をチェックして、審議会の議題にあげ、審議を図らないといけない。審議会の委員が調査してチェックするのは体制上難しい。子どもの声は大人にとって、取り扱わなければなかつたことになりやすいし、選挙権がないから政治的にも意見反映されにくい。優先的に取り組むべきだと思う。

【B氏】自分の権利も相手の権利も守るという意識が社会に育っていないと思う。社会的養護の子どもたちは、非常にしんどい、つらい経験が重なっているため、被害感が強くなることがあり、自分も相手も傷つけてしまう子もいる。そうなるとそこに携わる人間も傷つくりスクが高い。権利侵害をしてはいけないという意識が先行しそうるために職員が自己防衛に走ってしまうと、差しさわりのない関わりになりやすくなり、本質的なケアができなくなる気がする。どうやって両者を守っていくか。権利について、大人、職員も理解して語れるし、子どももしっかり権利を学び議論ができる、意見が表明できる風土ができる初めて初めて、コミッショナーのような調査や監視の効果が出ると思う。だからまずは意見を表明する経験を重ねること、アドボカシーにしっかり取り組む必要があると思う。

（4）まとめ

1. のヒアリング同様、①子どもの権利条約批准以降の制度化による社会的養護下の生活環境の変化、②子どもの権利普及定着の阻害要因、③子どもの権利を保障するために必要

な制度や仕組みに焦点を当てインタビュー内容を整理した。

①子どもの権利条約批准以降の制度化による社会的養護の変化

A氏およびB氏の語りからは、子どもの権利に基づく制度化や子どもの権利意識の進展によって、社会的養護下における子どもの生活が改善されてきたことが示唆された。日常でのかかわりのレベルでは、職員による体罰の減少や児童相談所による子どもの意向聴取が進められるようになったことが語られた。さらに、従来の施設大舎制に基づく集団の秩序を維持する管理型のかかわりから、施設小規模化の推進を通じて子ども一人ひとりを尊重する個別的支援への移行がみられるようになった。こうした変化は、子どもの意見を尊重する姿勢にもつながっていると考えられる。生活環境や養育の制度的枠組みのレベルにおいては、小規模化の推進に加え、家庭養育推進や里親養育推進、パーマネンシー保障の強化などが進み、社会的養護の枠組みが多様化し子どもや家族の選択肢が拡大した。その結果、子どもの最善の利益がより実現されやすい状況が整備されつつあるといえる。さらに、社会や政策のレベルにおいても変化がみられ、国や自治体が社会的養護経験者や子ども・若者の意見を聴取し、政策に反映させる取り組みが進展している。これらの一連の変化は、社会的養護における養育のあり方が、従来の「集団の秩序重視」から「個人尊重」へと移行しつつあることを示していると考えられる。こうした変化は総じてポジティブに語られる一方で、すべてが順調に進んでいるわけではなく、現状の課題についても語られた。

②子どもの権利普及定着の阻害要因

子どもの権利に基づいた制度化によって社会的養護下の生活は総じてポジティブに語られる一方で、そもそも子どもの権利の考え方方が十分に普及していない状況や、子どもの権利に対する誤解や懐疑、抵抗といった大人の意識や姿勢の課題、子どもの権利を実現するための仕組みや支援体制の不足による課題、子どもの権利と他者(親・職員)の権利が衝突した際のバランス調整の難しさによる課題についても語られた。具体的には、「子どもの意見を聞くことはわがままの助長につながる」とする認識や、「体罰に頼らない養育の難しさ」、「子どもの権利を保障するための社会資源の不足に起因する権利侵害」、「権利侵害を過度に恐れることによる関係構築の困難さ」、「親の権利が過度に重視されることによる子どもの権利の軽視」、「子どもの権利教育に対する大人の抵抗」、「児童養護施設における労働者の権利と子どもの権利の衝突」、「権利意識が十分に浸透していないことによる議論の困難さ」などが挙げられた。

③子どもの権利を保障するために必要な制度や仕組み

課題解決のために導入の検討(自治体によっては実施)されているこどもアドボカシー、オンブズマン、コミッショナーといった仕組みについては、A氏は国レベルでの調査や監視を通じた子どもの権利の意識浸透と是正のためにコミッショナーが必要との意見、B氏は意見表明から段階的に進めることによる子どもの権利の意識浸透が必要不可欠なためアドボ

カシーから取り組む必要があるとの意見に分かれた。

3. 子どもの権利をテーマに研究や実践を行っている専門家へのインタビュー

(1) インタビュー概要

子どもの権利をテーマに研究や実践を行っている児童福祉および法律の専門家3名(C氏、D氏、E氏)に、1. のヒアリングや2. のインタビューについて意見を伺いながら、1994年「子どもの権利条約」批准以降、現在に至るまでの子どもの権利の理念に基づく制度設計の影響ならびに子どもの権利を保障する仕組みについてインタビューを実施した。インタビュー項目は以下のとおりである。

【インタビュー項目】

- a. プロフィール、ご活動について
- b. 1. のヒアリング紹介、2. のインタビューに関する感想
- c. 1994年に「子どもの権利条約」が批准されたことの影響
(2000年児童虐待に防止等に関する法律)
- d. 2016年の児童福祉法改正(子どもの権利に則ると明記)、2017年「新しい社会的養育ビジョン」が発出されたことの影響
(2019年児童福祉法改正で体罰の禁止)
- e. 2019年からの「社会的養護推進計画」策定等の影響
- f. 2023年の「こども基本法」施行、「こども家庭庁」発足の影響
- g. 子どもの権利の理解促進、活用において気になること
- h. 子どもの権利を守るための仕組みとして、「こどもアドボカシー」「(自治体の)オンブズマン」「(国の)コミッショナー」があるが、各々についてどう思うか。

(2) インタビュー実施時期

2025年8月

(3) インタビュー結果

専門家C氏、D氏、E氏の語りについては、個人や団体が特定できる情報や具体的なエピソード等は抽象化し、3~5行程度の短い文書に区切った。それらを2. のインタビューで得た考察に追加する形で抽出し記載した。

C氏、D氏、E氏プロフィールは下記の通りである。

【C氏】

弁護士、社会福祉士、精神保健福祉士。児童相談所等の実務にかかわる。

【D氏】

大学において教職に従事する傍ら、複数自治体の子どもオンブズマンを務める。

【E氏】

大学で保育士養成課程(児童福祉論等)を担当。子どもの権利に関する研究や普及啓発、自治体のオンブズマン、社会的養護当事者との当事者活動等の実践にかかわる。

【子どもの権利条約批准以降の制度化による影響】

○2016年児童福祉法改正による影響

【C氏】法律上明記されたのは2016年だけれど、児相等の実務としては1994年批准以降(子どもの権利の)マインドが言われるようになっていた。現場としてはようやく法文が追いついた印象。

【C氏】旧法だと「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」となっていた。国と自治体と保護者の責任っていうのが横並びだった。改正法だと「児童の保護者は児童の第一義務的責任を負う。」⁵という条文が追加された。この文言は実は子どもの権利を一番阻むものだと思っている。

【C氏】当時は虐待対応件数がうなぎ上りの中、介入や保護の部分だけが強化されて代替養育の定員超過や一時保護の長期化も問題になっていた。ハード面や子育て支援には予算是そう増えず、正直現場は逼迫感、疲弊感がある中、改正があり、家庭養育や里親養育推進の政策に応えなきやいけない負担感があった。2016年改正時は今ほど世間的に子どもの意見表明権に关心がなく、速やかに里親家庭にいくのが望ましいという大人の意向が大きかった。本人の意向より里親委託率を上げることが優先され、無理やり勧められているケースもあった。

【D氏】2016年に児童福祉改正されて「子どもの最善の利益」という文言が入ったことは大きかった。子ども福祉関連の法・施策ではどこでも最善の利益と出てくるようになった。

【D氏】2016年改正時は児童福祉業界としては大きな変化であり、盛り上がったと認識している。当時里親推進で数値目標を達成できるのか、よっぽど里親支援を強化しなければならないと当時個人的に思っていた。その後里親手当が上がったり、フォースターリング機関もでき、2016年の改正の影響は大きかったと思う。

【E氏】2016年法改正で保育士の養成課程で教える内容の中で子どもの権利の比重がぐつと上がった。また、それ以前の2009年4月からの被措置児童等虐待の仕組みができたことによって、それまで施設内虐待については教科書に載っていなかったが、教えるべき内容に教えるべき内容に含まれた。法律や制度ができるることは、人々が様々なことを学び考えていこう上で非常に重要なことだと思った。

⁵ 子どもの権利条約第18条にも同様に下記記載がある。「第18条 1 締約国は、児童の養育及び発達について父母が共同の責任を有するという原則についての認識を確保するために最善の努力を払う。父母又は場合により法定保護者は、児童の養育及び発達についての第一義務的な責任を有する。児童の最善の利益は、これらの者の基本的な関心事項となるものとする。」(子どもの権利条約本文,1990)

○2023年こども基本法制定による影響

【C氏】子どもの権利擁護活動をやっているNPOや市民活動家レベルにはこども基本法に関しては反響が大きかった印象はある。一般的の子どもの権利に普段触れていないような人たちの中ではそんなに話題はないが。

【C氏】こども基本法は自治体に義務は課されるものではあるが、自治体が趣旨を汲み取つて実装させる必要がある。自治体の仕組みがガラッと変わる期待を持っていても、内容によっては努力に任せている等もあり、結局は自治体裁量である。活動家の人たちに、「こども基本法ができたので自治体の仕組みががらっと変わりますよね」と期待しているようなことを言われることがあるが、理想を実現するためには、自治体の予算や計画状況をチェックし、自治体としっかりとコミュニケーションを取らないといけないと伝えている。

【C氏】子ども条例が爆発的に増えた印象がある。ただ形だけの条例が量産されている自治体もある。子どもの権利の理念を徹底し救済機関も設けてやっている自治体と、とりあえずそれっぽいことは言っているけれど肝心なところは書かれていないとか、そもそも子どもの権利という言葉を使うこと自体に未だに抵抗があって「子ども基本条例」のような言い方で留めている自治体もある。そこに予算を投入しているわけでもないという自治体の方が多い印象。

【C氏】子どもがテーマのイベントが増えたのはよかったです。一昔前はそもそもやること自体に難色示したり反発する人たちがブレーキかけることもあったが、今は少なくとも言葉の上では自治体が掲げイベントを開催したり、子ども若者会議を開いたり、そのために子どもや若者のアンケートやヒアリングを取ることが以前に比べれば行われるようになった。

【D氏】(こども基本法は)全国的な法律なので基本は全国どこでもやらなきやいけない。義務や努力義務がついたという意味では大きかった。実際はばらつきがあるが。2016年児童福祉法改正で「最善の利益」が入って、実際どうだったのか怪しかったところが、2023年に自治体の条例や計画策定時には子どもや保護者の意見も反映することは盛り込まれたので、より踏み込んだものがしていくのではないか。こども基本法は内容的には目新しさはあまりないが、条例策定には子どもを参加させるのが基本といったような文言が入ったのは大きかったように思う。

【E氏】こども基本法の直接的な影響かは分からぬが、オンブズマンをしている自治体では、2023年に市長や教育長が子どもと対話をする機会をつくったり、市内の中学校すべてにオンブズマンが子どもの人権学習をするといった機会があった。これまで児童福祉関係がほとんどであったが、2023年度以降の方は子どもの権利がテーマで学校現場や学童、保育園に講師として呼ばれることが増えた。

○子ども若者や社会的養護経験者への意見聴取や政策策定過程への参画

【E氏】2006年に「日向ぼっこ⁶」が設立され、2011年に「日向ぼっこ」の理事長が厚生労働省の社会保障審議会に委員として入った。まだまだ決して十分ではないが、社会的養護を経験した人の声を聞くということを始めるようになった時代だった。

【C氏】こども家庭庁の審議会に若者の委員が増えたのはいいことだと思う。一方でこども家庭庁の知り合いばかりでそういう意味では多様性はないし、委員を背負わされている若者の負担も大きいのではないか。当事者参画のアリバイ作りになっていないかと懸念している。

【子どもの権利意識の普及定着の阻害要因】

○子どもの権利が知られていない

【E氏】2000年代中頃から保育士養成課程で教えているが、「子どもの権利を知っていますか?」と学生に聞くと名前を知っている人が40人中5人程度、内容までわかるという人が一人もいないという状況が今でも続いている。

【E氏】コロナ禍で子どもの権利の普及啓発をした際に衝撃だったのは、(社会的養護や児童福祉関係者ではない)一般の人が本当に子どもの権利を知らないということだった。子どもの権利に対するイメージが全然ポジティブな感じではなく、「これ何?行政のやつ?」「難しそう」「めんどくさい」「ややこしい」といったふうに多くの人がとらえていることが衝撃だった。

○地域社会と社会的養護における子どもの権利意識の差異

【C氏】社会的養護の制度の中の方が権利は意識しやすいし、逆に制度外(地域社会)は意識する機会が薄い。制度の中にいた方が、むしろ権利啓発の機会には恵まれているみたいな現象が起こっている。

【D氏】教育現場は子どもの権利を批准したときに、⁷文科省の事務次官が教育関係について法令等の改正は必要ないという通知を出したので、社会的養護に比べると動いていない印象はある。

⁶ 社会的養護の当事者参加の実現や孤立防止を目指して集まった当事者グループ。居場所・相談事業や当事者活動の各地での振興、ネットワークづくりを目指して活動していた。現在は社会的養護の当事者に関わらず、多様性の尊重をテーマに活動を続けている。(日向ぼっこ,2009,2025)

⁷ 「『児童の権利に関する条約』について 1994年5月20日に文部事務次官が通知を出している。特に法令等の改正は不要としながら教育現場における留意事項等記載している。(文部科学省,1994)

【E氏】90年代後半から2000年代、施設内虐待が多数報道されたことによって、世論が着目した部分があった。児童養護施設は子どもを虐待家庭から保護した場所だからこそ、そこで暴力が起きている事態をなんとかしなきゃいけないと考える必要がある。厳しい状況を生き抜いてきた子どもの支援を行う社会的養護から、子どもの権利という考え方を必要として、法律を改正していったというのは真っ当な流れだと思う。

○子どもの権利の誤解

【C氏】そもそもベースの人権はみんなにあり、誰が犠牲になるとかではなく、子どもの権利は大人と対等にするためにあるのであって、大人を打ち負かすためにあるわけではない。

【D氏】子どもの権利に反対するロジックとしてよく出てくるのが、「権利なんて認めたらわがままになる」というもの。そのように使われ方を間違うと、余計に子どもの権利が侵害される状況が増えるのではないか。大人側の理解がキーになるように思う。

【D氏】相手の権利を守るのは重要だが、相手の権利を守るっていうのも難しい話。まずはお互いに言いたいことを言い合う環境を作っていくのが基本ではある。そこでどうにもならなければ、基本的に第三者が仲介や調整をするというふうに思う。

【E氏】「人権=思いやり」と思われているところがあり難しい。子どもの権利は義務を伴うものだとか、思いやりとかではない。子どもの権利は人権の一つだから、人権っていう枠組みが人々のなかに全然知識として入ってないっていうのが基本的な大きな課題。「人は誰でも大切な存在である」という人権の考え方のベースが浸透していく必要がある。

【E氏】子どもの権利は意見表明が非常に誤解されている。子どもの言うことを全部聞くとか、希望通りにするのが意見表明だと思われている。意見表明・参加の権利が正しく理解される必要がある。

○権利運動の過激化による抵抗感

【C氏】子どもの権利の名のもとに、従わないのは人権侵害だと運動していた人たちもいる。特に教育現場は子どもの権利について拒否反応を持つようになっている。学校が防衛的だと批判をするけれど、学校を防衛的にさせた一因は、子どもの権利擁護推進運動をしてきた人たちにもあると思っている。「私たちは常に正しい。もっとだ。もっとだ。」という運動のやり方が適切だったのか。推進運動のゴールは対話だということを忘れていないかと思う。障害者の権利擁護推進運動をしている人たちは自分たちのゴールは対話だという認識を持って行っていた印象がある。

○議論への抵抗感

【C氏】意見表明で政策の場に出る人達の方が正直マイノリティで、多くの人達はそういう議論にコスパの悪さを感じている。「面倒なことはしたくない」「誰かが決めてくれた方が楽」という人たちが現実には大多数という中で、「言いたい放題話し合えて最高だよね」と思える人達は、議論が得意であるという特権にある。議論は理想だけれど、それをそうと思わない人達に理解してもらうためにはどうすればいいのかを考えていく必要がある。自分達の理想をただ押しつけるようなことは議論のステップをたどれていらない。

○地域格差

【C氏】正直地域格差が激しい。某県は骨太な計画がちゃんと立てられて有言実行して政策を実施している印象。一方で某県は計画の存在感がない。計画にどういう人達がどういうプロセスで関わったのか、作ったのかもわからないうちに出来上がって、結果が個々の施策に反映されていない。それなりに意義が出ているとことそうでないところではっきり分かれているのではないか。

【C氏】都市でかつそれなりに活動の基盤があるところはいいが、中核市も場所によっては限界と聞く。もっと規模の小さい田舎の市区町村だと、制度を実施しようにも人もノウハウもなく、都道府県が引っ張ってくれないと困る、みたいなところもある。

○社会資源の不足

【C氏】資源がないと実際どうにもならないのは事実。人がいないのだが、制度を作るとなると基本的にはこういう人を配置してこういう制度使える、という設定になるが、羽振りのいい自治体はさらに人を雇って制度拡充させて、より支援を太くできる。一方で地方に行けば現状の施設を満たす職員すら集まらず入所定員を削るような状況になっている。新規事業をやれる人が集まらない。人がいないと法改正できてもその制度は結局使えない。格差がどんどん広がってしまう。

【D氏】声を聞く制度はできたが現場の人が忙しくて声を聞けない、あるいは職員がやる気がなくて聞いて終わりといった問題が残っているというのは本当にそうだと思う。だけど実効性を持たせるっていう意味ではようやくスタートに立った。これからが大事なんじゃないのかなという気がする。

【D氏】権利擁護の話をしていると「問題としては認識している。ただ予算の関係で難しい。」と言われる。どうすればいいかと言われると私もよくわからないが、そういう問題もあると思う。

○権利のバランス調整の難しさ

【E氏】本人のために本来踏み込んで関わるかどうかという場面で、意見表明が悪用されてしまうことがある。「本人の意見表明があったからこの通りにする」といったように。それが子どもの最善の利益なのかという視点が欠けてしまう。差しさわりない対応で終わってしまうと、それはネグレクトに近い関わりになってしまふ。侵害を恐れて支配的な関わりをしなくなったら、今度はネグレクトに振れすぎてしまっている。

【E氏】本人主体に任せながらも助け続ける。フォローし続ける。「主体性の尊重」と「保護」のバランスは、おとなも自身が育ってきたなかでの経験がない。だからこそ、自分も含めて実践はとても難しい。長い目で見た時に子どもの利益と意見表明をはき違えるといけない。一般的意見でも、意見表明と最善の利益は常に両輪で考える必要があると指摘されている。最善の利益の概念も、「最善の利益」と言いながら、おとの意向をとおそうとしている側面もあり難しい。ただ、何が子どもの利益になるかってことを考えない中で、意見表明だけを重視するのも危険だと思う。二つの概念は両輪であることを忘れてはいけないと考える。

○子どもの権利の普及啓発のための工夫

【D氏】権利を守ることや守られることで得した経験がないと、権利を使おうとはならないのかもしれない。高校生や保護者向けの模擬授業の例で、働いている大人には実際に使うかどうかは別にして有給休暇がある。それは権利があると知っているから使えるのであって、有給休暇を知らなかつたら有給休暇は取れない。同じく子どもにも子どもの権利があるということを知らないと、権利を使おうという発想にならない。大人は実は自然と権利を使っているが、それがあまり「権利」として意識されてない。

【E氏】子どもって誰もが1度は通過していく当事者性なので、子どもの権利を手がかりに子どもの人権という考え方を人々がインストールするのに有効ではないかと思っている。当事者性がないと自分事として捉えられない。そして、本当の意味で子どもの権利を学んだ人たちは、子どもの権利を実践したり、人権の考え方を取り入れた人になっていくと思う。そうした人が増えていくことで、社会は変わるのでないかと思う。

【子どもの権利を保障するために必要な制度や仕組み】

○子どもアドボカシー

【C氏】小手先の制度論がとりあえず広がっては困る。意見表明、意見保障は人権擁護という観点に本当に資するためにやっているのかどうか。そういう制度を普及したい人たちの実績作りや既得権益の確保といった目的のためになつてないか、手段と目的が入れ替わつてないかと懸念している。

【C氏】自治体を見てみると形だけ整えているところも多い。意見表明等支援員制度は自治体の8割が導入を検討しているという新聞記事が出ているが、年数回、偉い弁護士とか学者さんが施設訪問してお話を聞くといった、今までの第三者委員会との違いがわからなかつたり、それでも子どもの権利擁護を尽くしたという、アリバイ作りに使われてはいないか。

【D氏】アドボカシーは今までになかった職業なので、ちゃんとできているのかが気になる。その人たちがどういう資格で今までどういう実践をしてきたのか分からぬのにできるのか？という疑問がある。

○自治体レベルのオンブズマン、国レベルの子どもコミッショナー

【C氏】コミッショナーはどれだけ権限が持てるかが重要。導入すること自体に猛反対が起きる情勢の中で、仮にコミッショナーを置いたとして、どこまで権限を与えられるのかを想像するとあまり期待はできない。おそらくもっといろんなセクションの人たちがもっと時間かけてやっていかなければいけない。

【C氏】コミッショナーを作つてからどうしていくかは権利保障の一つの目標にはなるとは思う。現在の状況では政策をチェックし提言することが、ただ提言止まりになってしまうと思う。全ての政策に精通して提言することも難しい。意味がないことはないと思うが、おそらくフォーマルアドボカシーが整っていない状況の中で独立型アドボカシーだけ作つても空回りするのと同じ話で、コミッショナーがしっかり機能する土壤や、政策を作つていく人たちの中に考え方のベースがないと難しい。機能しないと意味がない。コミッショナーを作ることだけをただやって、啓発の視点を欠いてしまうと「コミッショナーがまたなにか言つているよ」という扱いになってしまう。意味がないと子どもの権利を諦める空気になつてしまつ。

【D氏】子どもコミッショナーがないと結局自治体レベルでの取り組みは行われても国レベルの全国的な法制度が変わっていかないと思う。自治体が全国的な提言をするのは無理があると思う。全国的な組織は必要だと思う。

【D氏】基本的に日本はなかなか子どもの権利守れていないから、自治体のオンブズマンもネガティブなイメージを抱かれる。できないことを指摘しに来た組織のように見られることも多い。個人を糾弾する、責めるために来たわけではなくて、市長や制度全体に答申や宣言、報告が出せるので、制度改善のために使ってほしいという言い方をしている。権利があることで、いい方向に行くという話ができないと、基本的には厳しいだろうというのはやつていて感じることではある。

【D氏】答申を出しても無視されることも結構ある。強制力が結局ないため、言ってもスル

一されることがある難しきがある。実効性の問題が今後出てくると思っている。だが制度がないと始まらない。現状も制度ができたからこそわかつてきた。個人的にコミッショナーやオンブズマンはあった方がいいと思うが、強制力という点は難しい。やる気がないのにやられても困るということと、実効性という点では意味がない。その辺をどう理解してもらうか、子どもの権利がどれだけポジティブなものか理解されていかないと広がらないのではないかと思う。

【E氏】1990年代後半に作成された権利ノートには、権利を知って、声をあげたいと思った子どもが、相談する場所が書かれていないこともあった。表明した声を受け止める場所や機関がないということは、子どもの声を受け止める場所がないということだ。そうなると、それを伝える職員の側も「守るよ」と言うしかない。これは、結局、子どもはおとなの保護によってしか守られない、「助けてもらうしかない」というこれまで同様の受動的な子ども像を押し付けることにつながってしまう。子どもの権利を伝えるのであれば、その声を受け止める組織や機関は不可欠だと思う。同様の理屈で、こども基本法が制定されたなら、こどもコミッショナーの設置は不可欠だと考える。

【E氏】こども基本法は「子どもの法律」だから、子どもに伝える必要がある。そうすると子どもは声を上げ始める。それなら声を聞く場所を用意するというのは本来普通の流れだと思う。そのため「子どもコミッショナー」を作らなかつたというのは問題だと思う。子どもは声を上げることが難しいため、その代弁をするとか、状況全体をチェックしてモニタリングする役割は絶対に必要だと思う。

(4)まとめ

3. のインタビューから得られた語りは、①子どもの権利条約批准以降の制度化による影響、②子どもの権利の普及定着の阻害要因、③子どもの権利を保障するために必要な制度や仕組み の観点に沿ってまとめる。

①子どもの権利条約批准以降の制度化による影響

2016年の児童福祉法改正では、子どもの権利尊重が明確化され、とりわけ「最善の利益」の理念や家庭養育・里親養育推進の方向性が示されたことは、子ども家庭福祉に大きな影響を与えたと語られている。一方で、児童虐待対応で逼迫していた現場からは、政策に応える負担感があったことが語られ、体制整備が十分でなかったことが考えられる。また、「児童の保護者は児童の第一義的責任を負う」との条文については、⁸「子育てに関する親の責任を強化する方向性であり、子育てに社会全体で取り組むという標語が掲げられてきた子育て支援政策に逆行というべき事態である」といった批判もある。もっとも、子どもの権利条

⁸ 藤間公太(2020)「教育政策、福祉政策における家族主義」『教育社会学研究第106集』

約第18条においても第一義的責任は保護者にあると明記されており、子どもの権利保障における保護者や国の責任は、「最善の利益」や「意見表明権」を踏まえつつ個別に検討される必要があり、その解釈が一様ではないことが考えられる。

2023年に制定されたこども基本法および一連の影響については、NPOや市民活動家には大きな反響を呼んだ一方で、一般層には広く普及していないといった所感が語られた。ただし、自治体には義務や努力義務が課され、条例策定や子ども施策の展開に一定の影響を及ぼしており、子ども関連のイベントや子どもに関する会議の増加や、子どもの意見反映が進んでいることも語られた。教育現場でも市長や教育長との対話、オンブズパーソンによる人権教育、学校や保育園における権利学習の実施が広がっていることが語られた。他方で個別の事例については、政策の場への参画意見の負担も指摘されており、そうした場で⁹意見を聞く際の方法に配慮が必要であることが考えられる。

これらのことから、子どもの権利の制度化は子どもの権利保障に概ねポジティブな影響をもたらし、特に2023年から国や自治体レベルでは子どもの意見表明の尊重が進んでいる状況が推察される一方で、子どもの権利の広い層への普及や定着、および保障するための体制整備については依然として課題が残されていると考えられる。

②子どもの権利の普及定着の阻害要因

インタビューでは、保育士養成課程の学生や地域社会の間で、子どもの権利条約の名称や内容の認知度が極めて低いことが指摘された。地域社会では子どもの権利は「難しい」「面倒」といった否定的な印象が強く、権利の理解が十分に浸透していない現状が明らかになった。一方、社会的養護の場では、虐待対応や子どもの権利保障が業務の中心であることから、権利啓発の機会に恵まれている傾向が指摘された。この点については社会的養護経験者へのインタビューにおいても同様に、子どもの権利の制度化が社会的養護の生活に総じて肯定的な変化をもたらしたことが語られている。これに対し、教育現場においては制度改正の動きが限定的で、普及啓発が進んでいないとの意見があった。子どもの権利の普及・定着の阻害要因について詳細に検討することが必要であると考える。

阻害要因については、個人のレベルでは子どもの権利の誤解や、議論(意見表明)への抵抗感、権利が衝突した際の調整の難しさについて語られた。また集団や地域のレベルにおいては、地域格差や権利運動の過激化に対する抵抗感、社会資源の不足といった課題も語られ、子ども家庭福祉においては、子どもの権利の重要性は理解されているものの、実行を支える資源や仕組み、対立を調整するノウハウが不足しているため、大事だとわかっているが実践できない状況が存在していると考えられる。

③子どもの権利を保障するために必要な制度や仕組み

⁹ こども家庭庁は各府省庁や地方自治体職員向けに「こども・若者の意見の政策反映に向けたガイドライン」を作成している。(こども家庭庁,2024)

子どもの権利の保障や普及啓発の工夫については、権利の保障が子ども自身にとってポジティブな経験となることが重要であるとの指摘があった。また、当事者性をもつことが理解促進に有効であり、当事者である子どもに直接伝えるとともに、大人自身も自らの権利を意識し活用していくことが求められると考えられる。さらに制度的枠組みに関しては、¹⁰アドボケイト（意見表明等支援員）の専門性に対する懸念が示されており、また現時点で普及啓発や定着が不十分であることから、オンブズマンやコミッショナーといった権利救済・調査・提言機関についても、権限や実効性が十分に整備されないまま形骸化する可能性が指摘されている。他方で、こうした機関が権利救済や調査・提言を通じて普及啓発や定着に資する可能性もあり、その在り方を慎重に検討する必要がある。

¹⁰ 「意見表明等支援員の養成のためのガイドライン」では、「子ども一人一人の年齢・発達段階、状況によって必要な意見表明等支援は異なり、子どもたちからは話が合う、波長が合うと感じられる人、真剣に向き合ってくれる、信頼できる人に話をしたいという声が聞かれていますが、実際にそのような支援を行うには専門性が求められます。」とし、意見表明等支援員の理想像を提示している。（子ども家庭庁,2024）

IV. 考察

これまでのヒアリングおよびインタビューで得られた語りをもとに、①子どもの権利条約批准以降の制度化による社会的養護の変化、②子どもの権利普及・定着の阻害要因と改善策、③子どもの権利を保障する制度や仕組みのあり方について、図1～3で示した。なお、図において用いた用語を本文中で参照する際、大項目については【】で、小項目については『』で示す。

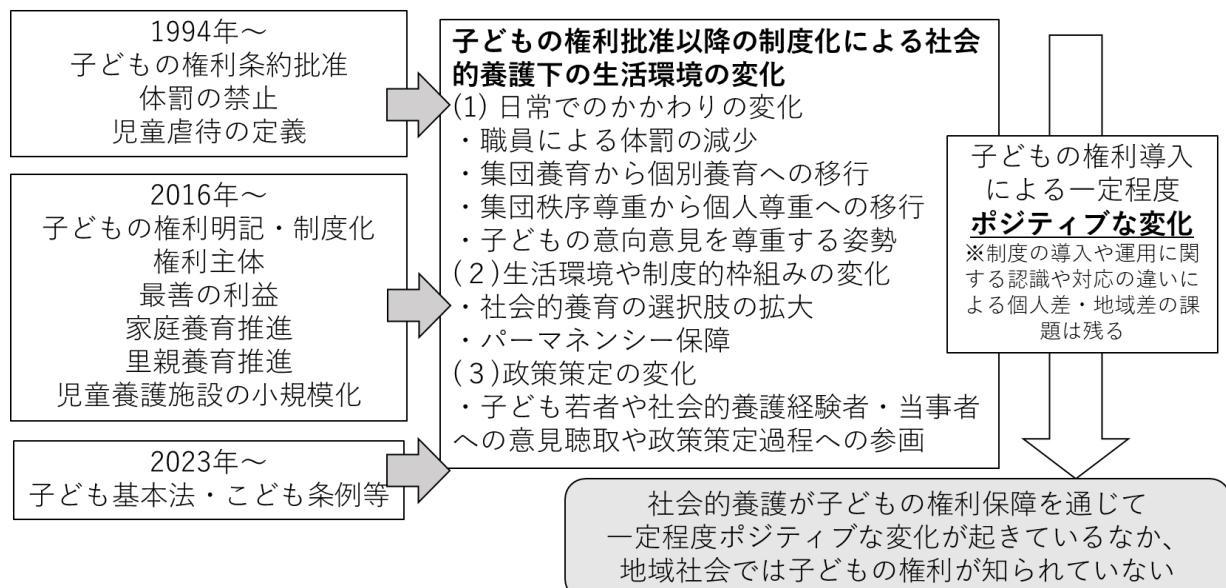


図1. 子どもの権利条約批准以降制度化による社会的養護の変化

①子どもの権利条約批准以降の制度化による社会的養護の変化

子どもの権利条約の批准以降、その理念が制度に組み込まれていく過程で、社会的養護下の生活は一定程度改善してきたと考えられる。大きな変化としては、『体罰の減少』、『集団養育から個別養育への移行』、『子どもの意見意向を尊重する姿勢』、『社会的養護の選択肢の拡大』、『パーマネンシー保障』などが指摘された。また、B氏が「大変な思いをして社会的養護に来た子が施設内でも抑圧の中で暮らすと、どこかで問題は出てくるだろうから、それを受け止められるような適切な環境にできているかということに配慮しながらやっている。子どもの権利や新しい社会的養育ビジョンから、そういうことにこれまで以上に意識するようになったと思う。」と語るように、従来は課題と捉えられなかった点が、子どもの権利の観点から新たに課題として認識されるようになった側面もある。こうした新たな課題の浮上は、むしろ生活が向上したからこそ顕在化したものとも考えられ、より子ども一人ひとりに合わせた支援が提供されることが考えられる。

このように社会的養護の生活は一定程度改善してはいるが、すべてのインタビューが「取り組みは十分ではない」と述べており、課題は依然として存在している。制度の導入や運用に関する対応や認識の違いから、大人・子ども双方の権利意識の浸透は十分とはい

えない状況があることが指摘されている。また、社会的養護への入所時期や地域が異なる社会的養護経験者へのヒアリングからは、制度変化に伴う一時的な活性化とその後の停滞、地域差や児童養護施設ごとの対応、個人差もうかがえた。専門家からも同様の点が指摘されている。

またほとんどのインタビュイーが「社会的養護は権利の普及啓発が進んでいるが、地域社会では子どもの権利はほとんど知られていない」と語っている。社会的養護は制度に基づいて運営されるため、制度の変化が生活に直結しやすいがゆえに、制度設計が重要であることが考えられる。

②子どもの権利普及・定着の阻害要因と改善策

1. で述べたように、ほとんどのインタビュイーが「社会的養護は権利の普及啓発が進んでいるが、地域社会では子どもの権利はほとんど知られていない」と語っている。日本財団、こども家庭庁、セーブ・ザ・チルドレンジャパンが実施している子どもの権利の意識調査によると、いずれも子ども・大人双方で子どもの権利の内容を知っていると答えた人は 35% を切っており¹¹、普及定着が不十分であることが考えられる。これまでのインタビュイーの語りから、子どもの権利の普及定着の阻害要因、および改善策として考えられるものを(図2)に示した。

【子どもの権利が知られていない】という点は、普及啓発の不足によるものと考えられる。【権利の理解が難しい】という点については、【子どもの権利の誤解や抵抗】とも関連しているといえる。『子どもの権利はわがままを助長する』『権利教育実施に対する大人の抵抗』『権利尊重と思いやりの混同』といった認識は、子どもの権利に対する誤解に基づくものと推察される。また、『権利侵害を過度に恐れるゆえの関係構築の困難』『意見表明や議論することへの抵抗感、面倒くささ』『対話や議論ではなく争いや監視ととらえてしまう』という点については、意見表明や対話を回避する傾向を示すものと考えられる。日本は協調性を重んじる文化的背景¹²を有するとされるが、こうした文化的要因も影響している可能性がある。

【権利が衝突した際のバランス調整の難しさ】については、『親の権利と子どもの権利の衝突』『(こども家庭福祉で働く)労働者の権利と子どもの権利の衝突』『最善の利益と意見表明の衝突』が指摘された。また、【仕組みや支援体制の不足】では『(こども家庭福祉)人材の不足』『(こども家庭福祉)財源の不足』『権利衝突調整のノウハウの不足』『地域格差』が挙げられた。状況によっては権利の優先順位が生じる場合もあるが、最大限両者の権利を両

¹¹ 2023年子ども1万人意識調査こども向けレポートによると、子どもの権利条約を知っていると答えた子ども(10歳以上)の割合は9.8%であった(日本財団,2023)。こども家庭庁による2023年の調査では内容を知っていると答えた子どもは小学1~3年生が7%、小学4~6年生が13.6%、中学生が18.2%、高校生が28.7%、大人が20.1%である。(こども家庭庁,2023)また、セーブ・ザ・チルドレンによると内容を知っていると答えた子どもは33.1%、大人は16.3%であった。(セーブ・ザ・チルドレン,2024)

¹² 高田は「日本人青年は西欧人青年に比べ相互独立性が低く相互協調性は高く、相互協調性が相互独立性を凌ぐ傾向が児童期から青年期を経て若年成人期まで見られる」と述べている。(高田利武,1999)

立させようとするこの困難さには、こうした資源的制約も一因であることが考えられる。子どもの権利の重要性は理解されているものの、実行を支える資源や仕組みが不足していることにより、実践できない状況が存在していると考えられる。

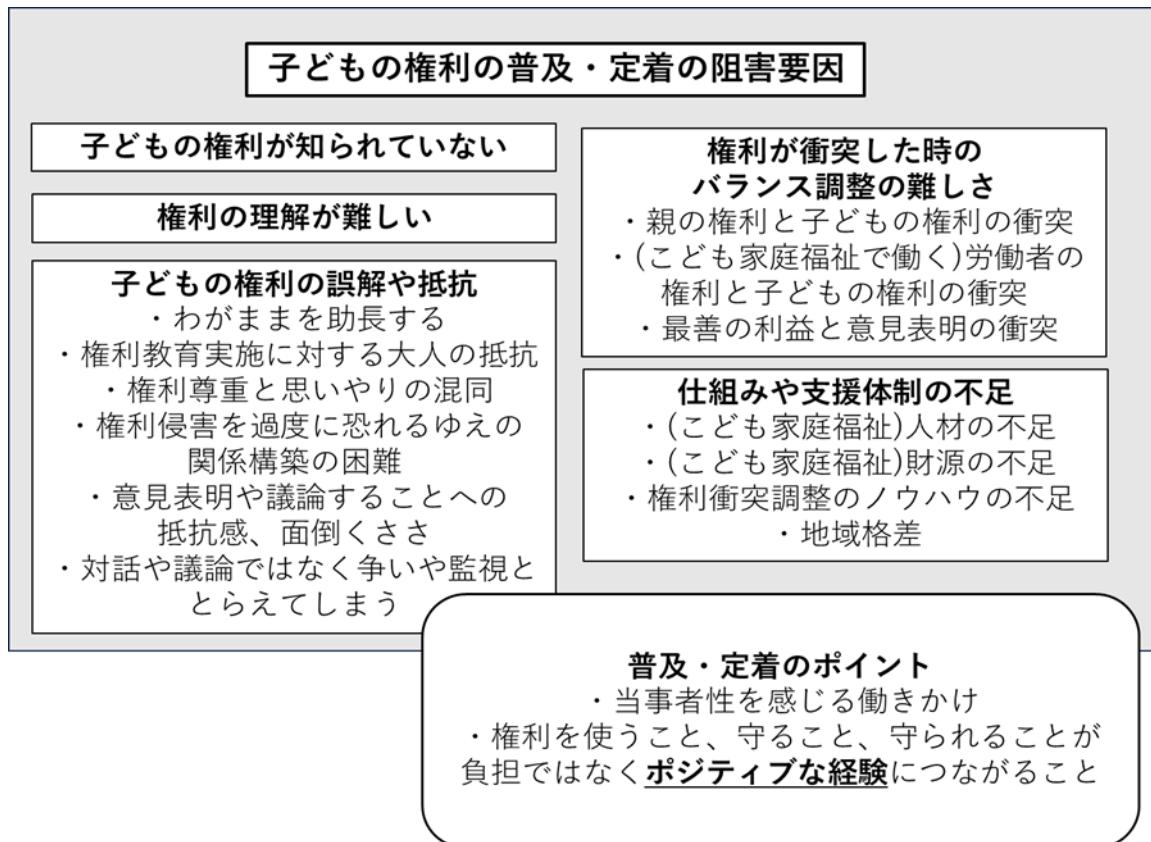


図2. 子どもの権利の普及・定着の阻害要因と改善策

これらの課題に対しE氏は「子どもって誰もが1度は通過していく当事者性なので、子どもの権利を手がかりに子どもの人権という考え方を人々がインストールするのに有効ではないかと思っている。当事者性がないと自分事として捉えられない。」と述べている。またD氏は「権利を守ることや守られることで得した経験がないと、権利を使おうとはならないのかもしれない。(中略)同じく子どもにも子どもの権利があるってことを知らないと、権利を使おうという発想にならない。だから大人は実は自然と権利を使っているが、それがあまり「権利」として意識されてない。」と述べている。様々な場面で当事者として権利行使している状況等を振り返ることで、権利の存在に気づく契機となるような普及啓発が必要だと考えられる。

さらにD氏は「権利を守ることや守られることで得した経験がないと、権利を使おうとはならないのかもしれない。」「子どもの権利がどれだけポジティブなものか理解されないと広まらないと思う。」と述べている。社会的養護の生活が一定程度改善されていることは、子どもの権利の理念が制度に組み込まれたことの影響が大きく、こうしたポジティブな変

化を共有することは、子どもの権利を広く社会に普及啓発するうえで重要であると考える。

また、C氏は「権利擁護運動のゴールは対話だということを忘れていないかと思う。障害者の権利運動をしている人たちは自分たちのゴールは対話だという認識を持って運動をしていた印象。」と述べている。権利に関して結論や解決といった結果を重視するのではなく、まず過程としての対話を目標とする姿勢が、子どもの権利に対する拒否感を軽減するうえで重要な方法の一つであると考えられる。

③子どもの権利を保障する制度や仕組みのあり方

インタビュー等に基づき、子どもの権利の守る仕組みのあり方についてイメージ図を作成した(図3)。

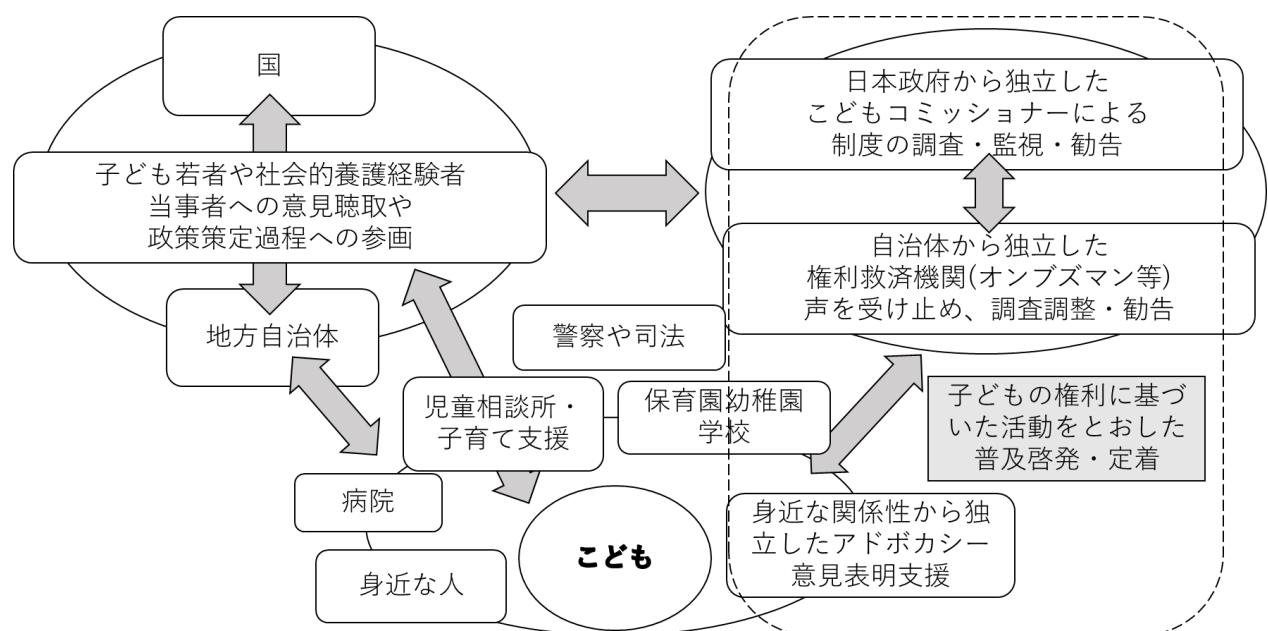


図3. 子どもの権利を保障する仕組みのあり方

本図は、子どもを中心に据え、家族や友人といった身近な人、病院や学校、児童相談所などの日常的な関係機関、地方自治体・国といった行政、さらに独立したアドボカシー・オンブズマン、子どもコミッショナー等の仕組みが多層的に関与し、権利の保障・監視・救済・普及啓発を担う構造を示している。

現在、点線で囲まれた自治体レベルのアドボカシー・オンブズマン等の設置には地域差があり、国レベルのコミッショナーは未設置である。しかし、仮に設置された場合には、従来の子ども・関係機関・行政の一方指向的関係に加え、第三者的立場から子どもの権利保障を促す働きかけが可能になると考えられる。

数名のインタビューから、関係機関や行政における財源や人員の不足が子どもの権利保障を阻害しているとの指摘があり、そのため仮に第三者的に監視や調査を行う機関が設置されたとしても、十分に機能せず形骸化する懸念が語られていた。また、社会的養護経験

者へのヒアリングにおいても「地域のオンブズマンなどの権利救済機関への相談は、おおごとになりそうで、それなら我慢したほうがましだという気持ちになり、なかなか選択肢として浮上しない。」「争うイメージ。結局弁が立つ人じゃないとうまく活用できないのではないか。」といった意見があった。②で述べたとおり、権利行使すること、対話することを当たり前のこととして捉えられる感覚を社会的に醸成していくことも必要だと考える。

こうした権利保障機関の設置が子どもの権利保障に関する普及啓発を促し、財源確保や体制整備の契機となることで相乗的に子どもの権利保障につながる可能性も考えられる。また、国連子どもの権利委員会の見解¹³によると、このような機関の設置により「子どもの人権に特別な注意を向けられることを確保すること」が重要であるとしている。同報告ではその理由を下記のように述べている。

- ・子どもはその発達上の状態ゆえにとくに人権侵害を受けやすいこと
- ・子どもの意見が考慮にいれられるのはいまだに稀であること
- ・ほとんどの子どもは選挙権を有しておらず、人権に対する政府の対応を決める政治プロセスでも意味のある役割を果たせないこと
- ・子どもは自分の権利を保護するためまたは権利侵害に対する救済を求めるために司法制度を利用する際、相当の問題に直面すること
- ・自分の権利を保護してくれるかもしれない機関に対する子どものアクセスは一般的には限られていること

こうした理由から、子どもに特化した権利保障機関を設置は、子どもが置かれている立場の脆弱性を補う役割を果たすものとして重要であると考えらえる。

V. おわりに

少子化が進行する一方で、児童虐待通告やいじめ、自死、不登校の件数は増加傾向にあり、子どもの生きづらさが顕在化している。子どもの権利の理念は、こうした状況において子どもを守るための基本的な指針となる考え方であるが、その普及・定着は依然として十分とは言いがたい。本調査では、子どもの権利理念の制度化・導入による社会的養護における成果、ならびに普及・定着を阻害する要因を整理し、解決に向けた方策や権利保障のあり方について検討した。もっとも、抽出された要因や方策は限定的であり、今後さらに多様な関係者や子どもの声を聴取し、精査を重ねていく必要がある。

付記

本調査は、公益財団法人日本財団の助成を受けて実施した。また、ヒアリングやインタビューにご協力いただきました皆様へ、心より感謝申し上げます。

(調査担当者：荒川美沙貴)

¹³ 2002年国内人権機関の役割に関する委員会の一般的意見2号「子どもの権利の保護・促進における独立した国内人権機関の役割」（「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 日本弁護士連合会子どもの権利委員会編」より引用）

VI. 引用・参考文献

こども家庭庁(2025)「社会的養育の推進に向けて」

https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/8aba23f3-abb8-4f95-8202-f0fd487fbe16/292b57c9/20250715_policies_shakaiteki-yougo_135.pdf

厚生労働省(2021)「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム とりまとめ」

https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_18934.html

NPO 法人社会的養護の当事者参加推進団体日向ぼっこ編著(2009)「施設で育った子どもたちの居場所日向ぼっこ社会的養護」明石書店。

文部科学省(1994)「児童の権利に関する条約」について(文初高第 149 号)

https://www.mext.go.jp/a_menu/kokusai/jidou/main4_a9.htm

藤間公太(2020)「教育政策、福祉政策における家族主義」教育社会学研究第 106 集

こども家庭庁(2024)「こども・若者の意見の政策反映に向けたガイドライン」

https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/98ade0f0-d9dd-43a9-b6c9-7400316f4167/67825f7e/20240321_policies_iken_ikenhanei-guideline_01.pdf

こども家庭庁(2024)「意見表明等支援員の養成のためのガイドライン－意見表明等支援員の養成に向けた研修を行うために」

https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/a7fbe548-4e9c-46b9-aa56-3534df4fb315/624bb980/20240401_policies_jidougyakutai_Revised-Child-Welfare-Act_40.pdf

日本財団(2023)「こども 1 万人意識調査」

<https://kodomokihonhou.jp/survey>

こども家庭庁(2023)「児童の権利に関する条約の認知度等調査及び同条約の普及啓発方法検討のための調査研究報告書概要版」

https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/2eef08e5-ae55-4e5e-8667-07c870c36a6f/ee28c28b/20240408_policies_international_03.pdf

セーブ・ザ・チルドレン(2024)「子どもの権利条約採択 35 年日本批准 30 年 3 万人アンケートから見る子どもの貧困と子どもの権利に関する意識 2024」

https://www.savechildren.or.jp/news/publications/download/ishiki_hinkonkenri202411.pdf

高田利武(1999)「日本文化における相互独立性・相互協調性の発達過程－比較文化的・横断的資料による実証的検討－」教育心理学研究, 1999, 47, 480－489

日本弁護士連合会子どもの権利員会編(2023)「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」明石書店。

早稻田大学研究院 総合研究機構
社会的養育研究所

2024 年度子どもコミッショナー調査・検討報告書

2025（令和 7）年 8 月

Supported by  日本 THE NIPPON
財團 FOUNDATION