

こどもの権利救済に何が必要か —スウェーデンと日本のこどもオンブズマン制度から考える—

岸田 雪子*

KISHIDA Yukiko

【要旨】 こども基本法の制定、こども家庭庁発足、こども大綱策定等こどもをめぐる環境整備が推進される一方、いじめ、虐待、不適切指導等は後を絶たず、こどもの視点に立った救済機関の創設が求められる。国内各地で設置が進む「こどもオンブズパーソン」はこどもの権利侵害を総合的に救済する機関として役割を果たしうるのか。先に国レベルで導入したスウェーデンのモデルを参照しながら、日本のこども相談・救済機関に求められる「第三者性」「こどものアクセスのしやすさ」「こどもの参加と意見表明」「制度改善提案」「こどもの権利への理解普及」等の必要条件について論じる。

1 こども基本法と「こども大綱」

1-1 こどもの権利条約とこども基本法

2023年4月「こども基本法」施行により、こどもの権利条約は批准から29年を経て国内法で明文化された。「こども基本法」の理念には、全てのこどもが個人として尊重され権利が保障されることや、最善の利益が考慮されること、意見を表明し社会活動に参画する機会が確保されることなどが明記されている。これらは、こどもの権利条約のこどもに対する差別の禁止(第2条)、こどもの最善の利益の考慮(第3条)、生命・生存・発達の保障(第6条)、こどもの意見の尊重(第12条)の一般原則に沿ったものであり、国内でのこども政策策定の際、国及び自治体においてもその根拠や指針となるものである。

一方で現実を目を向ければ、こどもの総数が減り続けているにもかかわらず、年間500人程ものこどもが自ら命を絶ち、重大ないじめや、虐待が深刻化するなど、こどもの生存や発達の権利は守られているとはいえない状態にある。こどもの権利が「実質的に」保障されるには、何が足りていないのであろうか。本稿では、より実態に即したこどもの権利保障と、こどもの権利救済機関の創設について論じるものとする。

1-2 こどもの権利主体性と、救済の形

「こども基本法」施行と同時期、こどもに関する政策を総合的に推進する内閣総理大臣直属の行政組織とし

て創設されたのが「こども家庭庁」である。「こども家庭庁」には、こども政策に関する重要事項等を審議するため、有識者や若者らが参加した「こども家庭審議会」と各部会が設置され、筆者は発足当時より基本政策部会委員として「こども大綱」作成審議に参加した。

「こども大綱」は、こども施策の基本的な方針等を定めるもので、2023年春からおよそ8ヶ月の審議の積み重ねを経て具体的な方策を明示している。中でも基本的な方針の第一項には「こども・若者を権利の主体として認識し、その多様な人格・個性を尊重し、権利を保障し、こども・若者の今とこれからの最善の利益を図る」とこどもの権利主体性を明記。さらに「貧困、虐待、いじめ、体罰・不適切な指導、暴力、経済的搾取、性犯罪や性暴力などの権利の侵害からこどもを守り、救済する」とした。こどもの視点から捉えれば、貧困なのか性暴力かなど言語化が困難なことでも、全て権利の侵害であると総合的に捉えることで、こどもが感じる「つらい」は、救済されると宣言したものと言える。

またその救済手段として、こども施策の重要事項の中には「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行い、取組を後押しする」と明記された。いくら権利があると言っても、救済の道が確保されなければ、逆境は放置されてしまいかねない。学校でも家庭でもない第三者機関として鍵を握るオンブズパーソンは、こどもの権利回

* 東海大学総合社会科学研究所客員教授

復の担い手としてどう機能しうるのか。オンブズマン制度を先駆的に導入したスウェーデンの例を紐解いてみる。

2 スウェーデンのこどもオンブズマン

2-1 こどもオンブズマンの役割

オンブズマン制度は1800年代にスウェーデンで確立し、第二次世界大戦後英語圏を中心に広がった。スウェーデンでは議会オンブズマン、平等オンブズマン、消費者オンブズマンなどがあり、こどもオンブズマンは1993年に設置法が議会で可決されている。その職務は、こども・若者の権利や利益に影響を与える問題を捉え、国内でこどもの権利条約が遵守されているかの監視に重点が置かれている。課題に対しては法改正を含めた必要な措置を提案することを主要な任務とする。一方、個別のトラブル等の事案に介入する権限は持っていない。

創設の背景には、社会保障の先進国とされるスウェーデン社会であっても様々なこどもたちへの暴力的な環境があったことがある。たとえば家庭内での体罰や精神的虐待のほか、労働力確保のために受け入れられた移民のこどもたちへの圧迫、学校内の暴力などだ。こうした環境で育つこどもたちの側に立ち救済するため、家庭でも学校でもない第三者としてこどもオンブズマンが導入されたのである。

2-2 こどもオンブズマンの成果

こどもオンブズマンの活動による成果については、京都大学大学院の高見茂氏は、家庭内暴力についての両親法第6章3の改正条項を挙げ、『「保護者は、子どもの年齢その他の状況に鑑み、子どもにとって必要とされる監督を行うものとする。子どもは体罰又はその他の攻撃的取り扱いにさらされるべきではない」と規定され、子どもを単なる親の所持品とみなすローマ法以来の伝統的観念は打破され、子どもは自己に対し尊厳を要求しうる主体として、少なくとも法的には認められるに至った」と述べている。

2023年のスウェーデンこどもオンブズマン年次報告には、政府への具体的な勧告が記されている。たとえば不登校のこどもの精神疾患のケアに地域差が大きいことを問題視し、政府に対して「こどもの視点を含め、こどもの精神疾患の概念と定義を改訂すること」「メンタルヘルスをあらゆる形態の学校教育のカリキュラムの必須の部分として導入すること」「地域ケアにおけるこどもの健康と医療に対する責任を明確にし、こどものケアへのアクセスを確保すること」などを勧告している。

2-3 こどもたちの参画と最善の利益

こうした報告書作成には当事者であるこどもたち自身が参加しているのも特徴的だ。オンブズマンによる個別インタビューやグループディスカッションを通じて、こどもたち自身のケア経験を聞くほか、精神疾患や学校欠席を抱えるこどもたちに会うためにオンブズマン事務局からこどもたちと活動する団体を訪ねるなどしていることが報告されている。こどもの権利条約に掲げられる、こどもの最善の利益の考慮や、意見の尊重の精神が具体化されていることが窺える。

スウェーデンこどもオンブズマン事務局の調査員を務めるリサ・イヴァルツバック氏は筆者のインタビューに対して、オンブズマンの存在意義をこう語っている。「こどもの権利を使わずに、こどもの生活改善はできません。ですが、多くの人はこどもの権利について、言葉では理解していても、どう使うかまではわからないという場面も多いのです。その意味を伝えることも、オンブズマンの大きな仕事です」。

また「こどもの参画」は、こどもが最善の利益を得るために欠かせないという。スウェーデンこどもオンブズマンの報告書には、「こどもたちは自分自身の状況についての専門家です」という言葉がたびたび登場する。日本でもこども基本法により、こどもに関わる施策策定にはこどもの意見を聞くことが国や自治体に義務付けられたが、こどもの意見表明の本質的な意義を理解する言葉として紹介しておきたい。

2-4 学校監督局による個別救済

前述の通りスウェーデンのこどもオンブズマンには、個別のトラブル等に介入する権限はない。こどもたちの身の回りの実際の困りごとへの救済機関としては、学校監督局の存在を挙げることができる。スウェーデン学校監督局は、全ての児童生徒が安全な環境で質の高い平等な教育を受けられるようにすることを目的とした政府機関で、2008年に教育省から独立して設立された。本部はストックホルムに置かれ、全国5ヶ所に450人ほどの職員を擁する。そして学校監督局の一部には、児童生徒オンブズマン(BEO)が設置されている。こどもたちが、もし学校内で安全に過ごせない時には、学校長や自治体等に訴えることができるが、それでも改善が見込めない場合には、児童生徒オンブズマンに訴えることができる。例えば、生徒が学校で品位を傷つけられるような扱いを受けたと考える保護者、生徒らの苦情を受け付け、その苦情についての検討の結果、学校が責任を怠ったと信じるに足る理由がある場合には、調査を開始することができる。問題の内容が差別に関わるものであれば、差別オンブズマンへ訴えることも可能だ。

こうした措置が設けられているのは、こどもたちの日々の中でも特に長い時間を過ごす学校空間で、安全で公平な学びの機会を保障するためには、もしも権利侵害が起きた場合への備えが必要であるのは自明の理であるという考えが基盤にある。その調査救済の主体が学校外の第三者にあれば、組織内の隠蔽などは起きにくい。こどもの安全な学びの機会保障を重視する貫かれた指針を読み取ることができる。

こどもは発達の途上を生きる人であるが故に権利を脅かされやすい存在であり、また救済を申し出る術も限られやすい。一方でどのような集団でもリスクはゼロにはならない。いじめや学校問題は起きないことが望ましいが、起きても必ず救われる措置があらかじめ取られていることが、権利保障を支えるために肝要であるだろう。すなわち、権利の主体であるということと救済の術があることが対になって初めて、権利は保障されるのである。

3 日本型こどもオンブズパーソン

3-1 市区町村オンブズパーソンの広がり

日本にはスウェーデンのこどもオンブズマンに見たような国レベルの独立した監視救済機関は設置されていない。一方、1990年代から市町村レベルでこどもの権利救済機関の導入例が少しずつ増えている。個別の権利擁護や救済に重点を置いて活動している事例が多いのが特徴で、こどもたちの身近に存在する日本独自の相談救済のあり方として期待は大きい。

日本初のこどもオンブズパーソンが生まれた背景には、1994年愛知県西尾市で中学生がいじめを苦に自死に至るという痛ましい出来事があった。全国に衝撃が広がり学校や教育委員会のいじめ対応の限界が浮き彫りになる中、兵庫県川西市は市内の小中学生にアンケートを実施。クラスに1人から2人のこどもが「生きているのがつらい」と感じるほどのいじめを受けたことがあると判明したことを受け1998年、市条例に基づく「子どもの人権オンブズパーソン」を設置するに至った。

同様の機関設置は、名称はこどもの権利擁護委員等様々であるが、各地で広がっている。その役割が既存の相談機関と異なるのは、第1にこどもの権利に識見を持つオンブズパーソンや権利擁護委員が任命されていること。第2に、こどもが感じる「つらい」「困っている」等、明確に言語化に至らない困り感や生きづらさを広く受け止め、支援や、場合によっては調査、勧告等に乗出すこと。第3に個別の問題から構造的な問題提起が必要であれば、制度

改善を求めること。第4にこどもの権利の普及啓発を広く行うことにあると言えるだろう。

こどもにとっては、目の前のつらい状況が、いじめなのか、性暴力なのかなど、明確でないことも少なくなく、行政の区分により分けられる相談窓口に比べ、「つらい時は、なんでも話して。一緒に考えよう」と呼びかけるオンブズパーソンは、こどもにやさしい相談救済機関と言える。ある自治体のオンブズパーソンに話を聞くと、「こどもが『もう大丈夫』と言ってからも3ヶ月は見守るようにしている」と語る。具体的に調査や介入に動かない場合でも、こどもがオンブズパーソンと繋がりが続けること、エンパワーメントそのものが、こどもの権利回復に繋がる場合もあるという。そのこどもにとっての解決、権利の回復の形を模索し、伴走することも、オンブズパーソンの欠かせない役割と言えるだろう。

条例の分類	自治体
個別条例（子どもの相談・権利救済）	兵庫県川西市、埼玉県、東京都国立市
総合条例に基づく個別条例（子どもの相談・権利救済）	川崎市、東京都江戸川区、名古屋市、東京都小金井市
総合条例	岐阜県多治見市、東京都目黒区、三重県名張市、東京都豊島区、福岡県志免町、愛知県豊田市、札幌市、福岡県筑前町、愛知県岩倉市、愛知県日進市、福岡県筑紫野市、愛知県幸田町、福岡県宗像市、北海道北広島市、愛知県知立市、青森市、北海道士別市、長野県松本市、栃木県市貝町、栃木県那須塩原市、兵庫県宝塚市、長野県、相模原市、三重県東員町、福岡県川崎町、東京都西東京市、甲府市、福岡県那珂川市、東京都中野区、山梨県、埼玉県北本市、静岡県富士市、愛知県瀬戸市
総合条例（施策推進の原則条例を改正し、子どもの相談・権利救済条項等を追加）	東京都世田谷区、北海道芽室町、兵庫県尼崎市
施策推進の原則条例（子育て・子育て支援）	秋田県

図1 子ども条例にこどもの相談救済制度を規定している自治体
 (注) 出典：日本弁護士連合会子どもの権利委員会編「子どもコミッショナーはなぜ必要か」第3章 自治体で広まる子どもの相談・救済機関（半田勝久・間宮静香）より

3-2 首長部局によるいじめ調査

第三者による相談・調査機関という観点では、日本では新たな体制構築も推進されている。地域におけるいじめ防止対策として子ども家庭庁が取り組む「首長部局からのアプローチによるいじめ解消」の仕組みづくりが検討されており2024年現在ですでに10以上の自治体に参加し開発実証が行われている。主にいじめ相談救済の取り組みで、従来の学校や教育委員会で解決を目指すだけでなく、首長部局に専門のいじめ解消部局を作り、子どもからの相談を受け、必要であれば調査にも乗り出す仕組みだ。

いじめ対応は保護者が与えたスマートフォンを通じて続く場合も増えており、また事実認定を教員が担うには限界もある。学校内にとどめず、第三者的な立場から子ども個人の権利回復を目指すという意味で、首長部局の対応にはオンブズパーソンと類似性が見られる。ただ、何をもって「解消」と見るかには注意が必要だ。表面上の「解消」や「解決」を急ぐことは、かえって事態が大人から見えにくくなり深刻化する恐れもある。あくまで当事者である子どもの視点での「解消」の判断が必要である点で丁寧さを要するものであり、各地の取り組みを精査した上で、共有していくことが欠かせないだろう。

人的なりソースで言えば、オンブズパーソンも、首長部局のいじめ解消も、子どもの権利に識見を持つ弁護士等の協力が欠かせない。また各校に配置されているスクールカウンセラーなど臨床心理の専門家も、人員の不足が指摘され続けており、限られた人材を子どもの権利回復に集中し力を発揮できる組織づくりが必要である。また、複数の相談救済窓口が並列して増えることは、子どもにとってアクセスしやすいとは言い難い。その意味で、オンブズパーソン、首長部局のいじめ解消の取り組みはいずれ統合され、子どもにとってやさしい権利回復機関として、全ての子どもがアクセスできるよう全国規模での配置を目指すことが望ましいと言えるだろう。命を守る仕組みに、地域差があってはならないのだ。

3-3 国レベルの救済機関

子どもの権利が「実質的に」保障されるための、子どもの個別の権利救済にあたる組織に触れてきたが、個別の問題から見えてきた制度的な歪みを改善へと繋げるには、地方自治体レベルの機関では限界がある。

国連・子どもの権利委員会は日本を含む批准国に対し、独立して子どもの権利を監視する機関の設置について勧告しており、一般的意見2号では、独立機関において遂行されるべき活動について具体的に解説されている。

以下に抜粋すると

- (1) 苦情または職権に基づき、子どもの権利が侵害されているいかなる状況についても調査する
- (2) こどもの権利促進及び保護に関わるいかなる事柄についても見解、勧告、報告を作成及び公表する
- (3) こどもの権利保護に関わる法律や実務が十分かつ効果的であるか常に検討し公的機関及び民間機関に助言を提供する
- (4) 政府によるこどもの権利の実施状況を監視し、報告する。国の経済計画や開発計画の設定にあたりこどもの権利を考慮することや、細分化された統計が定期的に収集されることを確保する
- (5) 法律及び政策が策定から実施に至るまで、こどもの最善の利益が第一義的に考慮され検討されることを確保する
- (6) こどもの意見が表明され、かつその意見に確実に耳を傾けられることを確保する
- (7) 国内法の策定に、こどもの権利に関するNGOの実効性のある参加を促進する
- (8) こどもの権利の重要性に関する人々の理解を促すため、メディアと緊密に協働する。子どもに焦点を当てた人権教育を実施する
- (9) 学校や大学のカリキュラム及び専門的集団において、こどもの権利に関する教育や調査研究、こどもの権利の統合を促すプログラム作成を援助する
- (10) 少年収容施設やケア施設を訪問して状況報告及び改善のための勧告を行う
- (11) こどもに対して法的援助を提供する。適当な場合には、裁判所に対してこどもの権利に関する専門知識を提供する

実際の機関が持つ役割や設置根拠、活動内容は国により様々であるが、日本でも政府によるこどもの権利実施状況を監視・報告する機関は必要で、その創設にあたっては、次の点は重視する必要があるだろう。

第1には独立した調査、政策提言機能である。こどもの権利侵害に関わる全ての事象への調査権限を持ち、地域の権利救済機関と連携して国内の政策や法律、行政プロセスの改善を助言、提言できることが重要である。第2には、当事者であるこどもの声を聞き取り、集約し、政策提言に生かすこと。また、こどもたちの意見を定期的に収集し最善の利益確保に繋げること。その際、施設や医療機関で育つこども等聞かれにくいこどもの声を聞きに定期的に出向き環境の改善に繋げること。第3には、こどもの権利の重要性を、こどもと関わる全ての大人、また広く国民に伝える情報発信活動を積極的に行うことである。

人は社会的な存在であり、他者との関係性の中でこどもは成長する。こどもの権利は、こどもたちを取り囲む日常の人間関係の中で、こどもと接する全ての人が「保障する当事者」であると理解されることが、実質的な権利保障を支える基盤となるのであり、その普及啓発は国の責務として取り組まなければならない。

4 おわりに

2023 年度、30 日以上欠席した“不登校の状態”にある小中学生は 34 万人にのぼり、11 年連続で増加し過去最多となったと文部科学省が調査結果を公表している。当事者のこどもたちの状況については「学校生活に対してやる気が出ない」「不安・抑うつ」「生活リズムの不調」等の相談があったとされており、健やかで安全な学びの環境改善は急務である。この調査の名称は「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」であるが、「生徒指導の対象」として課題を捉えるにとどめず、一人ひとりの最善の利益のため「こどもの権利を回復する」視点から環境改善に乗り出す必要があるのではないだろうか。

こどもの権利を実質的に保障する道のためには、こどもの権利についての大人側の深い理解と、行動変化の継続、そしてこどもにとってアクセスしやすい救済の窓口が欠かせないのであって、そのどれもが急務であることを、こどもたち自身が教えてくれている。

参考文献

- ・伊藤健治「子どもの権利擁護機関に関する制度的検討—条例に基づく子どもの権利擁護制度の特徴と課題」
- ・伊藤健治「子どもの権利保障と子ども行政の総合化—こども家庭庁の創設にあたって」
- ・高見茂「スウェーデンにおける児童保護オンブズマン制度の現状と問題点」
- ・平松毅「スウェーデンにおけるオンブズマンの創設と特色」
- ・池本美香「子どもの権利保護・促進のための独立期間設置の在り方」
- ・日本弁護士連合会子どもの権利委員会編「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」
- ・川野秀之「政治制度としてのオンブズマン制度—民主政治の発展のために—行政のスウェーデン・モデルを求めて」
- ・一場順子「子どもの権利条約に基づく子ども条例・子どもの相談救済機関」
- ・勝野正章「子どもの権利保障と学校教育—教育行政の課題」
- ・平野裕二「子どもの権利条約第 3 回日本政府報告書の分析と課題」
- ・こども家庭庁「こども大綱」の推進 <https://www.cfa.go.jp/top>
- ・文科省「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」 <https://www.mext.go.jp>
- ・川西市子ども人権オンブズパーソン「なぜ『子ども人権オンブズパーソン』ができたの？」
- ・Report 2023 – How bad do I really have to feel? <https://www.barnombudsmannen.se>
- ・Child and School Student Representative (BEO) <https://www.skolinspektionen.se>