

令和6年度 こども家庭庁委託事業

**こども・若者権利影響評価及び相談救済機関にかかる
調査研究 報告書**

目次

第1章 本調査研究の概要	1
1. 背景・目的	1
2. 実施内容	3
第2章 こども・若者権利影響評価に関する国際動向調査結果	4
1. 調査概要	4
2. 一般的意見におけるこどもの権利影響評価への言及状況 調査結果	5
3. ENOC が策定したこどもの権利影響評価のフレームワーク 調査結果	11
第3章 こどもの権利影響評価に関する諸外国調査	18
1. 調査概要	18
2. 調査結果（オーストラリア）	19
3. 調査結果（ウェールズ）	25
4. 調査結果（スウェーデン）	29
5. 諸外国における取組状況調査	36
第4章 子どもオンブズパーソン等に関する諸外国調査結果	40
1. 調査概要	40
2. 調査結果（イングランド）	41
3. 調査結果（ノルウェー）	52
4. 調査結果（オーストラリア）	60
第5章 地方自治体の先進事例の収集・分析	68
1. 調査概要	68
2. ヒアリング結果	70
3. 調査結果のまとめ	99
第6章 地方自治体における相談救済機関の設置状況等調査	103
1. 調査概要	103
2. 調査結果（相談救済機関ありの自治体）	105
3. 調査結果（相談救済機関なしの自治体）	137
第7章 有識者ヒアリング	149
1. 調査概要	149
2. 調査結果	151
第8章 調査結果のとりまとめ	158
1. こどもの権利影響評価について	158
2. 相談救済機関について	160

第1章 本調査研究の概要

1. 背景・目的

(1) 背景

ア こども・若者権利影響評価に関する動向

児童の権利委員会においては、各国における、法律、政策または予算配分の提案が、こども・若者の権利に及ぼす影響について、継続的な評価を行うことが求められている。実際に、欧州等では、こども・若者権利影響評価の実施にあたっての具体的なプロセス等についてとりまとめられた文書や、特定のテーマについてこども・若者の権利への影響の評価を行ったレポートが発出される等、こども・若者権利影響評価が実効性をもって行われるよう、具体的な取組が進められている。

こうした国際動向を受けて、2023年12月22日に閣議決定された「こども大綱」において、「各種施策を企画立案・実施するに当たりこどもや若者の権利に与える影響を事前または事後に評価する取組の在り方について、調査研究等を進める」ことが記されており、今後、日本におけるこども・若者権利影響評価の在り方について、検討が求められることとなる。検討に先立ち、まずは、国際社会におけるこども・若者権利影響評価実施の動向や、諸外国の取組状況について調査を行うことを通じて、検討に向けた基礎資料の収集・整理を行う必要がある。

イ 子どもオンブズパーソン等に関する動向

こどもの権利が侵害された場合の救済機関として、一部の地方自治体では、オンブズパーソン等の相談救済機関が設置されているものの、設置している地方自治体は40あまりに留まる。本機関について、こども大綱では、「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」としていることから、今後、地方自治体における取組を後押しするため、全国の地方自治体における設置状況等の実態を把握するとともに、好事例収集を進める必要がある。

一方、諸外国では、自治体単位ではなく国単位でこどもの権利擁護に関わる機関として、「子どもコミッショナー」「子どもオンブズパーソン」などと呼ばれる権利擁護機関を設置している事例が多い。日本においては、2022年のこども基本法成立にあたり、こどもの権利に関する調査・勧告を行う第三者機関「子どもコミッショナー」に関する検討を行っている。同法内で子どもコミッショナー設置に関する記載は見送られたものの、衆議院内閣委員

会の付帯決議（2022年5月13日）の第十二条では、本件含めた「基本理念にのっとり子ども施策の一層の推進のために必要な方策については、必要に応じ、本法の施行後五年を待つことなく、速やかに検討を加え、その結果に基づき、法制上の措置その他の必要な措置を講ずること」とされた。そのため、諸外国における、「こどもコミッショナー」「こどもオンブズパーソン」等と呼ばれる、こどもの権利擁護に関わる機関（以下、「こどもオンブズパーソン等」という。）を、国レベルで設置している事例を収集することが期待される。

（2）目的

これらを踏まえ、下記3点を目的として、本調査研究を実施した。

- ✓ こども・若者権利影響評価に関する、国際社会の動向や諸外国の取組状況を把握する。
- ✓ 地方公共団体における相談救済機関の設置・取組の実態を把握するとともに、全国の好事例を収集する。
- ✓ 諸外国におけるこどもオンブズパーソン等の取組事例等の実態把握を行う。

2. 実施内容

本事業では、以下の調査等を実施した。

図表 1 インプット・アウトプットのデータ収集の対象・方法

実施内容	概要
①こどもの権利影響評価に関する国連や国際社会の動向の収集	子どもの権利条約 条約機関の一般的意見、及び、ENOC（European Network of Ombudspersons for Children）が発行しているこども・若者権利影響評価に関するガイドライン2点の読込を通じて、こどもの権利影響評価に関する国連や国際社会の動向について把握する。
②こども・若者権利影響評価に関する諸外国の取組の収集	諸外国におけるこども・若者権利影響評価の実施状況を調査し国際社会の動向を把握するとともに、諸外国3か国における先進的な取組事例を文献調査・ヒアリングし、分析を行う。
③子どもオンブズパーソン等に関する諸外国の取組の収集	諸外国3か国における子どもオンブズパーソン等の先進的な取組事例を文献調査・ヒアリングし、分析を行う。
④地方自治体(国内)の先進事例の収集・分析	7自治体の相談救済機関における先進的な取組事例を、収集し、分析を行う。
⑤地方自治体(国内)における相談救済機関の設置状況等の調査	都道府県と市区町村へのアンケート調査（悉皆）を通じて、地方自治体における相談救済機関の設置状況等を把握する。
⑥有識者ヒアリング	当該分野の有識者3名に対してヒアリングを行い、調査結果のとりまとめ方針や次年度への積み残し事項について意見を聴取する。
⑦成果物の作成	報告書（概要版を含む）を作成する。

第2章 こども・若者権利影響評価に関する国際動向調査結果

1. 調査概要

(1) 目的

こども・若者権利影響評価に関する国連や国際社会の動向について把握することを目的とした調査を実施した。

(2) 調査対象

以下の文献を対象として、調査を行った。

図表 2 国際動向調査 文献調査対象の文書一覧

大分類	文書名
子どもの権利条約 条約機関の一般的意見	一般的意見 5 号（子どもの権利条約の実施に関する一般的措置、2003 年）
	一般的意見 12 号（意見を聴かれる子どもの権利、2009 年）
	一般的意見 14 号（自己の最善の利益を第一次的に考慮される子どもの権利、2013 年）
	一般的意見 16 号（企業セクターが子どもの権利に与える影響に関わる国の義務について、2013 年）
	一般的意見 26 号（とくに気候変動に焦点を当てた子どもの権利と環境、2023 年）
ENOC が発行している文書	Common Framework of Reference on Child Rights Impact Assessment- A Guide on How to carry out CRIA（こども・若者権利影響評価の実施方法に関するガイダンスマニュアル）
	Child Right Impact Assessment - ENOC Template（こども・若者権利影響評価の実施時に活用可能なテンプレート）

(3) 調査方法

国連や EU 等の関係機関上の公表情報等からの情報収集を行った。

2. 一般的意見におけるこどもの権利影響評価への言及状況 調査

結果

(1) はじめに

児童の権利委員会は、児童の権利条約に関連する重要なテーマについて「一般的討議」(General Discussion)を行い、また、条約を推進するために必要な解釈や措置について「一般的意見」(General Comments)を採択することができる。

一般的意見は、児童の権利委員会暫定手続規則第73条に基づいて作成された文書であり、「条約のさらなる実施を促進し、締約国による報告義務の履行を支援する」ことを目的としている。児童の権利委員会が発表する一般的意見の役割は、主に、条約における各条項の解釈、意義、実施上の留意事項について、条約を所管する機関としての公式な見解を示すことである。

本稿では、一般的意見において言及されている、こどもの権利影響評価に関する動向を整理する¹。

表1 本資料で参照した一般的意見と概要

号数	概要
一般的意見第5号(2003年) 児童の権利条約の実施に関する 一般的措置	こどもの権利影響評価に関するプロセスについて、あらゆるレベルの行政機構に、また政策立案のできるだけ早い段階に組み込まなければならないと指摘。
一般的意見第12号(2009年) 意見を聴かれるこどもの権利	当事者であるこどもの意見を聴き、その意見を尊重し、適切に反映することについて明記。
一般的意見第14号(2013年) 自己の最善の利益を第一次的に考慮 されるこどもの権利(第3条第1項)	こどもの権利影響評価の必要性や目的、実施方法とその組み込みプロセス、評価の際の留意点等について、より詳細に記載。
一般的意見第16号(2013年) 企業セクターがこどもの権利に及ぼす 影響に関わる国の義務	企業の活動がこどもの権利に及ぼす影響に関する国の義務を明らかにし、それらの義務を果たすために国が取るべき措置の概略を提示。

¹ 本項で引用している一般的意見の日本語訳はすべて、日本弁護士連合会「子どもの権利条約 条約機関の一般的意見」

(https://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human_rights/child_general-comment.html)を用いている。

号数	概要
一般的意見第 26 号 (2023 年) とくに気候変動に焦点を当てた こどもの権利と環境	気候変動がこどもの権利に与える悪影響を強調し、環境保護に関するこどもの権利の理解を促進し、締約国の義務と適切な措置の指針を提示。

(2) こどもの権利影響評価とは何か

こどもの権利影響評価に関連する事項について初めて明記された一般的意見 5 号では、当該内容について以下の記述がみられる。

- ✓ こどもに関わるあらゆる行動においてこどもの最善の利益が第一義的に考慮されること（第 3 条第 1 項）、またあらゆる行政レベルにおける立法及び政策立案ならびにサービス提供で条約のすべての規定が尊重されることを確保するためには、こども影響事前評価（こども及びその権利の享受に影響を及ぼすいかなる法律、政策または予算配分の提案についてもその影響を予測すること）とこども影響事後評価（実施の実際の影響を評価すること）という継続的プロセスが要求される。このプロセスはあらゆるレベルの行政機構に、また政策立案のできるだけ早い段階に組み込まなければならない。（パラグラフ 45）
- ✓ 自己監視と自己評価は政府の義務である。しかし委員会は、たとえば議会委員会、NGO、学術機関、職能団体、若者グループや独立した人権機関²が、実施に向けた進展を独立した立場から監視することも必要不可欠であると考えている。（パラグラフ 46）
- ✓ 委員会は、いくつかの国が、正式な評価分析声明を作成し、議会及び（または）公衆に提示するよう求める法律を採択したことを賞賛する。すべての国は、いかにして第 3 条第 1 項の遵守を確保できるか検討すべきであり、その際、こどもの存在が政策立案に目に見える形で統合されること、こどもの権利に配慮が払われることをいっそう促進するような方法をとるべきである。（パラグラフ 47）

これらの記述にみられるように、こどもの権利影響評価は事前評価と事後評価に峻別される。事前評価については、こども及びその権利の享受に影響を及ぼす法律、政策または予算配分の提案時にその影響を予測することを指す。一方、事後評価については、法律や政策、

² 一般的意見 5 号パラグラフ 65 では、独立した人権機関について以下の記述がみられる。

委員会は、一般的意見 2 号（2002 年）「子どもの権利の保護及び促進における独立した国内人権機関の役割」において、「締約国が批准と同時にに行った、条約の実施を確保しかつ子どもの権利の普遍的実現を前進させるというコミットメントのなかに、このような機関の設置が含まれると考える」と述べている。独立した人権機関は子どものための効果的な政府の体制を補完するものであり、その必要不可欠な要素は独立性である。（後略）

予算の施行後にその影響や効果等を評価することを指している。

また、一般的意見 14 号では、こどもの権利影響評価について、より詳細な言及が為されている。

- ✓ 実施措置との関連では、あらゆる行政レベルにおける立法及び政策策定ならびにサービス提供でこどもの最善の利益が第一次的に考慮されることを確保するために、こどもたち及びその権利の享受に影響を及ぼすいかなる法律、政策または予算配分の提案についてもその影響を予測するためのこどもの権利影響事前評価（Child Rights Impact Assessment: CRIA）、及び、実施の実際の影響を評価するためのこどもの権利影響事後評価という継続的プロセスが要求される。（パラグラフ 35）
- ✓ （前略）CRIA は、こども及びこどもの権利の享受に影響を与えるいかなる政策、法令、予算またはその他の行政決定の提案についてもその影響の予測を可能とするものであり、諸措置がこどもの権利に及ぼす影響の継続的な監視及び評価を補完するものとして用いられるべきである。CRIA は、こどもの権利に関する良い統治（Good Governance: グッド・ガバナンス）を確保するため、政府があらゆるレベルで進めるプロセスに、また可能なかぎり早い段階で政策その他の一般的措置の策定に、組みこまれなければならない。CRIA を実施する際には、さまざまな手法及び実践を発展させることができる。これらの手法及び実践においては、最低限、条約及びその選択議定書が枠組みとして用いられなければならない、また、とくに、評価に際して〔条約の〕一般原則が一貫して適用され、かつ検討中の措置がこどもたちに及ぼす種々の影響について特別な考慮が払われることを確保しなければならない。影響評価そのものを、こどもたち、市民社会及び専門家ならびに関連の政府機関、学術的調査研究及び国内外で記録された経験から得られた知見に基づいて行なうこともできる。分析の結果、変更、代替策及び改善のための勧告が行なわれるべきであり、また当該分析結果は公に利用可能とされるべきである。（パラグラフ 99）

このように、こどもに影響を与える法律・政策・予算・行政決定の立案・実施にあたり、その決定においてこどもの最善の利益を主として考慮するために、こどもの権利に及ぼす影響を事前に評価し、かつ、継続的な監視及び事後評価を行うことが求められている。

（3）こどもの「意見を聴かれる権利」の保障と国家の義務

当事者であるこどもの意見を聴き、その意見を尊重し、適切に反映することについては、児童の権利条約第 12 条や一般的意見 12 号で、その重要性が指摘されている。

この権利は、「制限としてではなく、むしろ自律的見解をまとめるこどもの能力を可能なかぎり最大限に評価する締約国の義務としてとらえられるべき」とされており、「締約国は、

こどもには自己の意見をまとめる力があると推定し、かつそれを表明する権利があることを認めるべきである」とされる（一般的意見 12 号、パラグラフ 20）。また、締約国はこどもにわかる形での適切な情報、必要な場合の十分な意見形成支援、意見がどの程度重視されたかに関するフィードバック、及び、苦情申立て、救済措置または是正措置の手續へのアクセスをこどもたちに提供する機構を導入するために国内法を再検討しまたは改正する義務を有しており、これらの義務を履行するため、締約国は以下の戦略をとるべきであるとされる。

- ✓ （中略）規則及び体制を整えることにより、こどもの意見表明を支援及び奨励するための適切な条件を確保し、かつこ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、法律及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なわれるようなものでなければならない（一般的意見 12 号、パラグラフ 49）。

そして、こどもまたはこどもたちが意見を聴かれかつ参加するあらゆるプロセスの 1 つとして、以下の必要性が述べられている。

- ✓ （中略）説明責任が果たされる——フォローアップ及び評価に対するコミットメントが必要不可欠である。たとえば、いかなる調査研究及び協議のプロセスにおいても、こどもたちは、その意見がどのように解釈及び活用されるかについて情報を知らされ、かつ、必要なときは、知見の分析に異議を申し立てかつ影響を及ぼす機会を提供されなければならない。こどもたちはまた、自分たちの参加がいずれかの結果にどのような影響を及ぼしたのかについても、明確なフィードバックを提供される資格を有する。こどもたちは、適切な場合には常に、フォローアップのプロセスまたは活動に参加する機会を与えられるべきである。こども参加のモニタリング及び評価は、可能な場合にはこどもたち自身とともに行なわれなければならない。（パラグラフ 134）

この記述にみられる通り、こどもの意見を聴かれる権利は積極的権利の側面を有している。こどもたちが調査研究及び協議のプロセスに単発で参加する機会を確保するだけでは、こどもの意見を聴かれる権利を十分に保障できたとはいえない。こどもたちがプロセスに参加したことによる影響について明確なフィードバックを受ける機会、及び、必要時にフォローアップの活動に参加する機会を含め、プロセス全体を通じてこどもたちが主体的に関与できる環境の整備が重要とされている。

（４）こどもの権利影響評価に係る具体例

一般的意見 16 号、一般的意見 26 号では、こどもの権利影響評価に関するより具体的な説明がなされている。

一般的意見 16 号では、「企業に関連する国レベル及び地方レベルの法律及び政策を策定

する際には——一般的意見 12 号にしたがって——常にこどもの意見を聴くべきである（パラグラフ 21）」とし、「企業の活動及び操業の規制及び監視に関わる政府機関（教育査察官及び労働査察官等）は、影響を受けるこどもの意見を考慮するようにするべきである。国はまた、提案されている企業関連の政策、法律、規則、予算またはその他の行政決定についてこどもの権利影響評価が実施される際にもこどもの意見を聴くことが求められる。（パラグラフ 21）」と記載されている。そして、このような強調の上、次のように述べられている。

- ✓ すべての行政段階における企業関連の法律及び政策の策定及び実施においてこどもの最善の利益が第一次的に考慮されることを確保するためには、継続的なこどもの権利影響評価が必要である。これにより、こども及びその権利の享受に影響を与える、企業関連のいかなる政策、法令、予算またはその他の行政決定の提案についてもその影響を予測することが可能になるとともに、法律、政策及びプログラムがこどもの権利に与える影響の継続的な監視及び事後評価が補完されるはずである。（パラグラフ 78）
- ✓ こどもの権利影響評価の実施にあたっては、さまざまな方法論及び実践を開発することができる。これらの方法論及び実践においては、最低限、条約及びその選択議定書の枠組み、ならびに、委員会が明らかにした関連の総括所見及び一般的意見が活用されなければならない。国が、企業関連の政策、立法または行政実務に関してより幅広い影響評価を実施する際には、これらの評価において、条約及びその選択議定書の一般原則が基調とされ、かつ、検討中の措置がこどもたちに及ぼす種々の影響について特別な考慮が払われることを確保するべきである。（パラグラフ 79）
- ✓ こどもの権利影響評価は、特定の企業または部門の活動によって影響を受けるすべてのこどもへの影響について検討するために活用できるが、措置が一部のカテゴリーのこどもに与える異なる影響についての評価を含めてもよい。影響評価そのものを、こども、市民社会及び専門家ならびに関連の政府機関、学術的調査研究及び国内外で記録された経験から得られた知見に基づいて行なうこともできる。分析の結果として、変更、代替策及び改善のための勧告が行なわれるべきであり、また当該分析結果は公に利用可能とされるべきである。（パラグラフ 80）
- ✓ プロセスが公平かつ独立であることを確保するため、国は、部外者を指名して評価プロセスを主導させることを検討してもよい。このような対応には重要な利益をもたらさうものの、国は、結果について最終的に責任を負う当事者として、評価を実施する部外者が有能、誠実かつ公平であることを確保しなければならない。（パラグラフ 81）

これらの記述にみられるように、こどもの権利影響評価については義務的な側面が強く、事前評価と事後評価の双方の実施による相互補完の重要性が述べられている。

また、一般的意見 26 号では「こどもの権利影響評価が、こどもに関わって提案されるすべての政策、法令、予算その他の行政決定などのあらゆる実施措置を評価するために活用されるべきであり、かつ、諸措置がこどもの権利に及ぼす影響の継続的モニタリング及び評価を補完するものとして位置づけられるべきである」(パラグラフ 18) としたうえで、次のように記述されている。

- ✓ 環境に関連して提案されるすべての法律、政策、規則、予算及び決定ならびにすでに効力を有しているこれらの法律等について、条約第 3 条 (1) にしたがって、しっかりしたこどもの権利影響評価が実施されなければならない。国は、環境及び気候がこどもたちの権利の享受に及ぼす可能性がある直接間接の影響（越境的影響、累積的影響及び製造・消費面双方の影響を含む）についての評価を、事前及び実施後のいずれにおいても要求するべきである。(パラグラフ 75)
- ✓ こどもの権利影響評価が、環境影響評価もしくは統合的影響評価の枠組みに含まれているか、独立の評価として実施されるかにかかわらず、そこには、環境関連の決定がこどもたち（とくに低年齢のこどもたち及びもっともリスクの高い状況に置かれているその他の集団のこどもたち）に及ぼす、条約に基づくすべての関連の権利に照らして測定される差異化された影響への特別な考慮が組み込まれるべきである。このような影響には、短期的・中期的・長期的影響、複合的影響及び不可逆的影響、相互的影響及び累積的影響ならびにこども時代の異なる段階における影響が含まれる。たとえば、相当規模の化石燃料産業を擁する国は、関連の決定がこどもたちに及ぼす社会的・経済的影響を評価するべきである。(パラグラフ 76)
- ✓ こどもの権利影響評価は、意思決定プロセスの可能なかぎり早い段階、意思決定の重要な段階及びとられた措置のフォローアップ段階で行なうことが求められる。このような評価はこどもたちの参加を得て実施されるべきであり、こどもたちの意見及びテーマ別専門家の意見が正当に重視されるべきである。その知見は、こどもにやさしい言葉遣い及びこどもが使用する言語で公表することが求められる。(パラグラフ 77)

加えて、一般的意見 26 号では、「こどもたちの権利侵害につながりうる措置への資金拠出を防止しかつこれに対処するため」に、「気候資金の承認及び執行についてこどもの権利影響評価を条件とする」ことが求められている (パラグラフ 114)、特に気候変動については、こどもの権利影響評価の義務的性格が強調されており、今後の議論が注目される。

3. ENOC が策定したこどもの権利影響評価のフレームワーク 調査結果

ENOC (European Network of Ombudspersons for Children) は、2020 年に、こどもの権利影響評価の基本的な理念と、一連のプロセスの実践にあたっての説明資料として、「こどもの権利影響評価の共通参照枠：こどもの権利影響評価の実施方法ガイド」“Common Framework of Reference on Child Rights Impact Assessment -A Guide on How to carry out CRIA”を発行した。本ガイドの内容を、以下にとりまとめる。

(1) こどもの権利影響評価の基本情報

ア 定義

事前のこどもの権利影響評価 (CRIA : Child Rights Impact Assessment) は、法律、政策、予算決定、プログラム、サービスが策定される際に、それらが子どもや若者に与える潜在的な影響を検討し、必要であれば、否定的な影響を回避または緩和する方法を提案するものである。これは、決定や措置が実施される前に行われる。

事後的なこどもの権利影響評価 (CRIE : Child Rights Impact Evaluation) は、法改正、予算決定、政策、プログラム、またはサービスが、子どもや若者の権利に意図した、あるいは意図しない影響を与えたかどうかを検討する機会を提供するものである。必要に応じて、CRIE は、その施策がこどもの権利を尊重し、国連規約を遵守するために、どのような変更が必要かを提案することができる。これは、決定が下された後、または措置が取られた後に行われる。

こどもの権利影響評価のプロセスは、「法律、政策、実践の分野において、政府、機関、その他の人々の決定や行動が、こどもの権利にどのような影響を与える可能性があるか」に焦点化したものである。一連のプロセスを通じて、児童の権利条約とその選択議定書、及びその他の国際人権条約に定められている権利に照らして、子どもへの影響が評価される。

イ 実施主体

こどもの権利影響評価を実施する一義的な責任は国にある。こどもの権利影響評価の実践は、履行義務の所持者（あらゆるレベルの政府、公共団体、機関、実務者）が、「自らの提案、機能、行動が、権利の所有者である 18 歳までの子どもや若者にどのような影響を与えるか、あるいは与えたかを検討する」という責任を強化するものである。ENOC は、2020 年に立場声明を出し、国・地域レベル、及び、欧州・国際レベルの関係当局に対し、意思決定におけるこどもの権利を目に見える形で統合をさらに促進できるよう、こどもの権利条約が求める内容を履行できているか確認するための手段として、こどもの権利影響評価の推進を求めている。

さらに、児童の権利委員会は、学術機関、NGO、独立の人権機関、こどもや若者自身など、社会のあらゆるセクターが、児童の権利条約の実行状況を、独立的に監視することが不可欠だとしている。こども・若者影響事前評価の実施は、これらすべてのセクターが監視の役割を果たすために利用できる手段のひとつである。多くの場合、子どもコミッショナーやオンブズパーソンは、政策変更案へのコメント、予算発表への対応、法律案の修正を提案する際に、こども・若者影響事前評価のプロセスを用いる。また、政府の活動やサービスの状況、こどもや若者の脆弱なグループに影響を与える国の状況を監視したり、特定のケースにおけるこどもの権利侵害を強調したりする際にも、こども・若者影響事後評価プロセスを用いている。

ウ 実施の意義

児童の権利委員会の一般的意見においては、こどもの権利影響評価の継続的な実施を行う必要があることが勧告されてきた（第5号、第14号など）。また、手続き上、こどもの最善の利益を評価するために、児童の権利委員会は、これらの義務者がこどもの権利影響評価を実施し、いかなる意思決定プロセスにおいても、その決定や行動がこどもに与える影響を特定して考慮する機会を確保すること、またその過程では、評価プロセスの一環として、こどもの意見を聞かれる権利を尊重しなければならないことを勧告してきた。

エ 実施にあたり活用可能なツール・資料

こどもの権利影響評価を支援するツール（質問表形式・フローチャート形式・テンプレート例として提示される質問のリスト。主要質問集やテンプレート³を付すことも可能）の活用は、以下のとおり、位置づけられている。

- ✓ 政府、公共団体、または機関の特定のニーズに対応するよう設計する必要がある。
- ✓ 新規に作成した場合には、最初に試行期間を設けるべきである。
- ✓ 合意された期間後に、その使用状況を監視し、見直すことが望ましい。

ツールを策定することで、以下の観点で、こどもの権利影響評価の実施を促進できる。

- ✓ 評価結果の質が担保される。
- ✓ 組織の期待を満たし、かつ、こどもの権利影響評価に関する児童の権利委員会の手続き上の要件を満たすものとなるよう、評価を実施できる。

また、主要質問集やテンプレートの役割は、以下のとおり。

- ✓ 透明性が高く、再現可能な評価手順を示す。
- ✓ アセスメント結果の根拠となる証拠を参照・要約する必要性を示す。

³ 本文書の巻末には ENOC のメンバーが CRIA を開始する上で活用できるよう、「ENOC 版 CRIA テンプレート」が付されている。第2項「こども・若者権利影響事前評価の ENOC モデル」では本テンプレートの記入項目を紹介しているので、適宜参照されたい。

- ✓ 評価者が、こどもや他のステークホルダーと協議し、関与するよう促す。
- ✓ 評価者が検討する必要がある情報（対象国に関する児童の権利委員会の総括所見（最新版）へのリンク等）を提供する。

本ガイドでは、ENOC の締約国が、自国内でこどもの権利影響評価を実施するにあたり活用可能なツールとして、以下の資料を提供している。

- ✓ CRIA チェックリスト
- ✓ ENOC 版 CRIA テンプレート
- ✓ CRIA に関する情報（こども向け）
- ✓ こども向け CRIA テンプレート

オ 実施基盤

各国が、自国におけるこどもの権利影響評価の実施モデルを開発するにあたっては、評価の各プロセスにおける形式や配慮の程度を決定しうる数多くの問題について検討・合意する必要がある。検討事項には、使用するツールのデザイン、評価結果の周知方法等が含まれる。想定される検討・合意事項の具体例は、以下に示すとおり。

- ✓ 評価手法の導入・実施の目的に関する明確な合意・伝達
- ✓ 責任の明確化と割り当て
 - 明確で権威があり、かつ永続的な形で、こどもの権利影響評価の役割を確立させる
 - 組織の上層部が主導し、継続的かつ積極的な支援を行う
 - 評価の責任者を決定する
 - 評価での推奨事項の確実に遂行されるよう、上層部の承認を得る
- ✓ 評価プロセスの形式とパラメータの決定
 - 評価プロセスに組織の全部門・全部署を参加させる
 - どのような種類の施策や意思決定を評価の対象とすべきかを決定する
 - 意思決定プロセスの段階で評価を実施すべきかの明確な基準を設ける
 - 評価に十分なリソースを確保する
- ✓ こどもの権利影響評価の実施スキルの向上と好事例蓄積
 - こどもの権利、及び、こどもの権利影響評価の実施能力を開発する
 - こどもの権利のエビデンスとなりうるデータベースを構築する
 - 提案や施策の影響を受けるこども・若者と関わる

カ 評価の質を担保するための方策

評価のプロセスを確立している各国において、こどもの権利影響評価の質は均一ではない。評価のプロセス、及び、成果物の質を向上させるために、以下に示す措置を講じることが推奨される。

① 評価プロセスの有効性の評価基準の決定

評価を実施する政府、公共団体または機関が、評価プロセスの有効性を監視・評価するために使用する一連の基準を決定する。

② 評価プロセスの有効性の評価

こどもの権利影響評価ツール、研修プログラム、及びアセスメントを実施する者に提供される支援を対象として、見直しと改訂を行う。

①及び②を改善するためには、以下の対象者から意見を聴取することが重要である。

- ✓ 評価の実施主体
- ✓ 評価結果を政策等の決定に活用した者
- ✓ 政策等の決定による影響を最も受けるこども
- ✓ こどもの権利影響評価のプロセスに関与したこども
- ✓ 評価結果を閲覧した、こどもの利益を代表する者

③ 評価の実施に有効な資源の管理・管理

こどもの権利影響評価を実施する政府、公共団体または機関にとって、コア・チームの活用は効果的となりうる。コア・チームは、以下の点で、助言を行うことが期待される。

- ✓ 評価ツールの使用方法
- ✓ こどもの権利影響評価の実施結果（進行中及び完了済みのもの）を一元化したリストの管理
- ✓ こどもの権利、及び、こどもの権利影響評価に関する、受講可能な研修を、個人や組織が受講する機会の確保

コア・チームは、組織の内部であれ外部であれ、必要に応じて、評価の実施者に情報・助言・支援を提供することが期待される。彼らは、成果物を監督しうる。また、政府、公共団体、機関内で実施されるすべてのこどもの権利影響評価の結果の保管場所として機能しうる。

④ こどもの権利の専門家グループの活用

政府、公共団体または機関は、任命されたこどもの権利の専門家グループと正式な取り決めをすることができ、こどもの権利影響評価が実施される際に、彼らに対し助言を求めたり、コメントを求めたりすることができる。これらの専門家は、オンブズパーソン事務所、学術界、こどもの NGO セクターからの選出が想定される。この専門家グループには、こどもや若者を含めるのが理想的である。この専門家グループには、評価プロセスの質について、より正式なレビューが行われる際にも、意見を求めることができる。

(2) こども・若者権利影響事前評価の ENOC モデル

国連児童の権利委員会は、あらゆるレベルの政府、公共団体、機関に対し、その国特有の

要件に最も適した、そしてその国の法律、政策立案、施策実施の枠組みの中で機能する、その国におけるモデルを開発するよう奨励している。本ガイドに掲載されている ENOC モデルは、ENOC 会員の地域の状況やニーズに柔軟に適応できるよう設計されている。このガイドブックは、試験的に導入された、あるいは現在も使用されている評価手法について、公表されたレビューや評価で得られた知見、及び ENOC 会員から提供された各自の管轄区域での活動に関する情報をもとに作成されたものである。

ア 段階１：スクリーニング

すべての提案に関して、こどもの権利影響評価全行程を実施することは不可能である。そのため、その時点で入手可能な情報、及び、評価実施者の既存の知識に基づいてスクリーニングを行い、完全なこどもの権利影響評価を行う必要があるか、根拠をもって判断する。主要なスクリーニング項目は以下のとおり。

- ✓ 提案の内容と目的
- ✓ その提案によって影響を受けるこどもの権利
- ✓ その提案によって影響を受けるこどもの範囲
- ✓ その提案がこどもたちに与える影響

イ 段階２：スコーピング

提案の目的、及び、その提案によってどのこどもの権利が影響を受けるのかについて、スクリーニング段階で得た情報をもとに、その詳細を確認する。スコーピング結果をもとに、こどもの権利影響評価の実施計画を作成し、また、関係者がこどもの権利影響評価のどの段階で関与する必要があるかを特定する。スコーピング段階で確認する主要な項目は以下のとおり。

- ✓ 提案の内容
- ✓ 提案の目的
- ✓ その提案によって影響を受ける権利とその範囲
- ✓ その提案によって影響を受けるこどもの範囲
- ✓ 適切な意見聴取先

ウ 段階３：エビデンス収集

評価に使用可能なエビデンスの入手・特定を行う。定量データ・定性データの両者を活用することが望ましい。エビデンスには、評価対象となる政策等によって影響を受けるこども・若者の意見・経験に関する情報のほか、こどもや若者への潜在的な影響について意見を有している関係者（親や養育者、医療従事者その他関係機関）からの情報を含めることができる。既存のエビデンスのみでは評価を実施する上で不十分な場合、追加調査を実施することとすべきである。エビデンス収集段階で確認する項目は以下のとおり。

- ✓ 入手可能な定量・定性データ

- ✓ 入手可能な定量・定性データからの示唆
- ✓ 現状入手不可能なデータがもしあれば、分析にどのように役立ったか
- ✓ エビデンスに基づいて評価を行うにあたって追加の情報やエビデンスが必要か

Ⅰ 段階4：こどもの関与状況の精査

児童の権利条約第12条に規定されるとおり、こどもに影響を及ぼすすべての事項について、こどもは自らの意見を表明し、表明した意見を正當に尊重される権利を有する。この段階では、こどもや若者が、提案や措置にどの程度関与しているか、詳細に分析する。政府側は、時間・リソース不足を理由として、提案の作成にこどもたちを直接参加させることができない、と説明することから、このプロセスが最大の課題だとされることが多い。こどもの関与状況に確認する主要な項目は以下のとおり。

- ✓ その提案の作成にどのような属性のこどもたちが関わったか
- ✓ その提案によって最も影響を受けるとされたこどもたちは、提案の作成に関わったか
- ✓ 関与の時期・方法
- ✓ こどもたちの意見

Ⅱ 段階5：インパクトの評価（正／負／中立的な影響の評価）

これまでのプロセスを踏まえ、評価された影響が、①肯定的でありこどもの権利の進展に役立つのか、②中立的でありプラスにもマイナスにも顕著な変化が想定されないのか、③否定的なのか、理由とともに示す必要がある。③否定的と判断された場合は、政策の修正または予想される影響の緩和が必要となる。②の場合であっても、児童の権利条約において負う義務の履行の達成度合いを高めるために、当初の提案に対して、別の選択肢を提示するか、修正を提案することが望ましい。併せて、提案によって発生しうる（している）影響が、どのような短期／中期／長期のアウトカムをもたらすのかを特定することが可能である。

インパクト評価段階で確認する主要な項目は以下のとおり。

- ✓ この提案はこどもの権利にどのようなプラス・中立・マイナスの影響をもたらす（可能性がある）のか
- ✓ こども・若者の属性ごとに、もたらす影響に違いがあるか
- ✓ こどもの権利の観点から、その提案は目的達成にあたって最適な方法か
- ✓ こどものグループ同士で、またはこどもとそれ以外のグループとの間で、利益の相反が生じていないか
- ✓ こどもの権利を遵守するために、提案の代替手段がないか
- ✓ その提案がこどもに与える負の影響を軽減するために補償措置が必要か

Ⅲ 段階6：結論と勧告

分析結果を踏まえて結論（及び、必要がある場合には勧告の内容）を示す必要がある。な

お、勧告としては、第5段階で提案された代替案や補償措置について言及を行う。この段階で確認する主要な項目は以下のとおり。

- ✓ どのような結論に達したか
- ✓ 追加のエビデンスが必要か
- ✓ 提案の実施を受けて、事後評価が必要か
- ✓ 勧告の内容・対象（必要な場合）

キ 段階7：評価結果の公表

一般的意見第14号に示されたとおり、こどもの権利影響評価が完了後、結果の公表を行う必要がある。ただし、評価が特定のこどもが関わる事案について行われた場合には、評価結果は、事案に直接関係する者のみが利用できるようにすべきである。ただし、当事者の同意があれば、事例を匿名化した上で、当該ケースをアドボカシー目的で事例研究的に活用することができる。

また、こども向けの評価結果資料を公表することも重要である。これはこども・若者と共同で作成することが望ましい。なお、意思決定者は、こどもの権利影響評価でなされた勧告が受け入れられなかった場合に、その理由を、こどもの権利がどのように考慮されたのかとともに、書面で説明が必要である。公表段階で確認する主要な項目は以下のとおり。

- ✓ 評価結果を公表すべきか
- ✓ 評価結果の全文または要約版のどちらを公表すべきか
- ✓ こども向けの評価結果資料を用意したか
- ✓ 評価にあたって意見聴取を行った先にフィードバックを行ったか
- ✓ 評価結果をどのように公開するか

ク 段階8：モニタリングとレビュー

こどもの権利影響評価は、法律・政策・慣行が発展するたびに継続的に実施されるべきものであり、措置が実施された後に、どのようにモニタリングやレビューが行われたのか、記録する必要がある。また、こどもの権利影響評価でなされた勧告が、意思決定者によってどの程度検討または行動されたか、把握する必要がある。モニタリングとレビューの段階で確認する主要な項目は以下のとおり。

- ✓ 勧告が実行されたか
- ✓ 提案の進捗状況をモニタリングする必要があるか
- ✓ 提案の実施を受けて、事後的にモニタリング・評価を行う必要があるか
- ✓ 提案の実施後にモニタリング・評価を行う場合、どのような方法を採用するか

第3章 こどもの権利影響評価に関する諸外国調査

1. 調査概要

(1) 目的

こどもの権利影響評価の先進的な取組事例を3か国程度収集し、必要な分析を行うとともに、諸外国におけるこどもの権利影響評価の実施状況を調査し国際社会の動向を把握することを通じて、こどもの権利影響評価に関する諸外国の取組状況を把握することを目指す。

(2) 調査対象

本調査では、「先進的な取組事例調査」及び「諸外国におけるこどもの権利影響評価の実施状況調査」を実施した。前者の実施にあたっては、ウェールズ・オーストラリア・スウェーデンを調査対象国とした。後者の実施にあたっては、複数の国においてこどもの権利影響評価を実施した結果報告書（State Measures on children's rights during the COVID-19 Pandemic）を読込対象とした。

(3) 調査方法

文献調査を行い、諸外国の関係機関 HP 上の公表情報等から必要な情報の収集を行った。また、日本語または英語のいずれかで書かれた文献を対象とした。

ヒアリング調査では、Unicef Sweden の Li Melander 氏に対して、オンラインでのヒアリング調査（2025 年 2 月 13 日）を行った。

2. 調査結果（オーストラリア）

オーストラリアは1990年12月17日に児童の権利条約を批准しているものの、近年に至るまで、国内での関連施策の推進状況には地域差があった。こどもの権利影響評価については、一部の地域でのみ導入している状態であり、政策と法律がこどもに与える影響を体系的に評価するための国家的なツールが存在しなかった。⁴

このような状況の中、2022年度に、オーストラリアの子どもコミッショナーは、UNICEF オーストラリア本部と協力し、こどもの権利影響評価のツールを開発するプロジェクトを開始した。また、（ツールの開発過程で）コロナ禍に行われた政策決定を評価するためにこのツールを適用し、こどもの権利とウェルビーイングに関する検討を体系的に行う方法や、そのためにオーストラリアの政策立案者がどのような情報を入手できるのかを検討した。

（1）評価の実施プロセス

オーストラリアで開発された評価ツールでは、評価を7段階で実施することとされている。各段階で設定されている主要な質問事項は下表に示すとおり。

ア スクリーニング

主要な質問事項
1.取組課題と政策／法律の全体的な目的は何か。
2.その政策／法律がこどもの権利に与える影響はあるのか（チェックリスト ⁵ を用いて、こどもの権利が進展しそうか、制限されそうかを評価）。
3.その政策／法律によって影響を受ける可能性が高い特定のこども（特定のこどもの家族や介護者を含む）のグループはあるのか（チェックリストを用いて評価）。
4.質問事項1～3の結果に基づき、完全なこども権利影響評価が必要か（「いいえ」の場合は、ここで終了）。

限られたリソースを効果的に活用する観点から、まず、こどもの権利に影響がある政策

⁴ オーストラリアでは、地域ごとに子どもコミッショナーが設置されている。一部地域（オーストラリア首都特別地域・クイーンズランド州・西オーストラリア州）の子どもコミッショナーが、先行して評価ツールを開発し、特定の政策を評価するために活用していた

⁵ チェックリストには「アボリジニ、文化的・言語的に異なるこどもたち、障害があるこども、LGBTQIA+のこども、ホームレスのこども、児童保護システム下にあるこども、少年法システム下にあるこども、難民等の背景があるこども、地方部・過疎地域に住むこども、社会・経済的に貧しい家庭のこども」が含まれている。

や法律に絞って、評価を実施するためのスクリーニングを行う。

評価者は、政策・法律がこどもの権利に直接的または間接的に影響を与えるかどうかを検討する必要がある。直接的な影響とは、こどもの生活に明確な影響を与える政策／立法を指す。間接的な影響とは、政策／法律が主にこども以外の人々に影響を与えるもののうち、結果としてこどもにも影響が及ぶ場合を指す。

こどもの権利に対する否定的な影響は、その影響が合理的であり、必要であり、かつ相応の程度のものである限り、許容される場合がある。しかし、例えば以下の権利は絶対的なものであり、いかなる理由であれ制限され得ない。

- ✓ 拷問その他の残虐な、非人道的な、または品位を傷つける取扱いまたは刑罰からの自由（市民的及び政治的権利に関する国際規約（ICCPR）第 7 条）
- ✓ 奴隷及び隷属からの自由（国際人権規約第 8 条）
- ✓ 契約上の義務を履行できないことによる拘禁からの自由（国際人権規約（ICCPR）第 11 条）
- ✓ 刑事法の遡及的運用の禁止（ICCPR 第 15 条）
- ✓ 法の前に人として認められる権利（国際人権規約第 16 条）

イ 情報源の特定

主要な質問事項
5.当該政策／法律の潜在的影響について評価を行うために、どのような情報が入手可能か。
6.本評価に有益と思われるものの、不足している情報は何か。
7.どのような機関と連携が必要か。
8.こどもたちの意見や経験が意思決定に反映されるよう、当該政策・法制度設計のプロセスにこどもたちはどのように関与しているか。またこのプロセスには、当該政策・法律による影響を受けやすい属性のこどもが含まれているか。

この段階では、政策／法律のこどもの権利影響評価を完遂する上でどのような情報を利用可能か検討する。また、評価者はこの段階で、こどもたちがどのように政策／立法プロセスに関与するのか、また、こどもが政策／立法プロセスに実効的な関与ができるような手法を用いるのか、検討する必要がある。こどもの関与の在り方を検討する上で考慮に入れるべき点の例として、以下が挙げられる。

- ✓ どのようなこどもに、何について、どのような方法で意見を聴く必要があるのかまた、それをどうやって特定するのか
- ✓ 児童保護の観点に照らして、どのような課題があるか
- ✓ 収集した情報をどのように活用するのか。また、活用結果をこどもたちにどのように還元する予定か

- ✓ こどもの関与の在り方が形式的になっていないか

ウ 潜在的影響の特定

主要な質問事項
9.政策／法律がこどもの権利に及ぼすプラスの影響にはどのようなものがあるか。
10.政策／法律がこどもの権利に及ぼすマイナスの影響にはどのようなものがあるか。
11.その政策／法律がそれぞれの属性のこどもたちに与える影響にはどのようなものがあるか。

政策／法律がこどもたちに与える肯定的／否定的な影響を特定する。これには、第1段階で特定された、特定の属性のこどもに対する直接的及び間接的な影響も含まれる。

エ 影響と緩和要因の分析

主要な質問事項
12.こどもの権利に対するネガティブな影響を緩和するため、あるいはポジティブな影響を促進するために、当該政策／法律にはどのような措置や保護措置が盛り込まれているか。
13.当該政策／法律には、より不利な影響を受ける可能性のある特定の属性のこどもへの影響に対処するための具体的な措置や保護措置が盛り込まれているか（ある場合は具体的に）。

第4段階では、第3段階で議論された潜在的な影響が、政策／立法プロセスにどのような影響を与えるか、また、ネガティブな影響を緩和するために、あるいはポジティブな影響を強化するために、配慮を実施する必要があるかどうかを検討する。前述のとおり、場合によっては、こどもに対する否定的な影響や権利の制限が許容されるケースがあるが、その場合評価者は、許容される根拠となる情報、及び、当該政策／法律におけるこどもの権利を守るための保護措置の内容を、評価結果に含める必要がある。なおこの段階で、評価者は、特定の属性のこどもがどのような影響を受けるか、検討する必要がある。

オ 結果と推奨事項

主要な質問事項
14.提案された政策／法律がこどもの最善の利益に適う理由を、この評価がどのように示しているか。
15.こどもの権利に悪影響を与えないようにするために、当該政策／法律にさらに加えるべき変更はあるか。

この時点で収集された情報に基づいて、評価対象とした政策策定／立法を推進するにあたり、修正が必要だと勧告を行うかどうか、決定する。

カ 評価結果の公表

主要な質問事項
16.完全版と要約版のどちらを公表すべきか。
17.こども向けの公表物を作成するか。

この段階で、評価を公表するかどうか決定する。評価結果の公表は、評価プロセスの透明性を高め、評価結果を広く活用する上で重要である。また、児童の権利条約第 13 条では、こどもたちが理解でき、容易にアクセスできる情報を提供することの重要性に言及していることから、こども向けの評価結果資料の公表も行う必要がある。

キ モニタリングとレビュー

主要な質問事項
18.この評価から得た主要な発見と勧告の内容をモニタリングするために、どのようなリソースが割り当てられたか（または、特定の資源が割り当てられなかった理由）。

本段階は、政策・法律の有効性を評価するための重要な段階である。適切なリソース（時間）を配分し、モニタリングとレビューの状況を適切に評価できる状態とすることが期待される。

ク 評価ツールを使用する際の主な考慮事項

ツールを使用するにあたっては、以下の事項を考慮する必要がある。

① 確証バイアス

評価結果の判断をまとめる前に、利用可能なすべての情報をあたり、バイアスを回避するように注意すべきである。

② 知識

こどもの権利影響評価を実施する政策立案者/意思決定者は、人権及び、児童の権利条約について、一般的な理解を必要とする。

③ 能力

適切な情報を収集し、権利に基づく分析を完了するために、十分な資源と時間を配分しなければならない。本項目の達成にあたっては、例えば以下の事項が必要である。

- ✓ 専門家の助言を受ける機会の確保
- ✓ こどもの権利影響評価のプロセスを形成するツール（の作成）
- ✓ 関連するデータセットへのアクセシビリティの確保
- ✓ こどもの参加への明確な期待

④ 個人情報の取扱い

個人を特定できる情報は評価プロセスに含めるべきではない。

(2) 評価ツールの開発経緯

こどもの権利影響評価ツールの設計・開発にあたっては、政府及び非政府の様々な利害関係者及びツールの潜在的な利用者を対象としたインタビューが実施された。また、ビクトリア州子どもと若者のための委員会は、青少年諮問グループのメンバーからのフィードバックを求め、提供した。この取組で共有された内容は次のとおり。

- ✓ こどもたちが政策／法律の利害関係者として関与することはほとんどないという認識のもと、こどもの権利影響評価の導入を強く支持すること
- ✓ 政策は通常、短期間で展開されること
- ✓ 通常、政策立案に投入されるリソースが限られていること
- ✓ ほとんどの政策立案者は、こどもとそのニーズについて限られた知識しか持っていないこと
- ✓ こどもに関するデータにアクセスすることは困難であること
- ✓ 政治はしばしば証拠より重要視されること
- ✓ こどもの権利影響評価ツールの実装を継続的に進める上では、監視と調整が必要であること

上記のテーマを踏まえ、2 人の子どもコミッショナーを中心とした協議が行われ、「シンプルなツールとする必要があること」「評価プロセスにこどもの意見を取り込む必要があること」「児童の権利条約の内容を明確に踏まえたツールとする必要があること」等の方針に合意した。

その後、こどもの権利影響評価ツールの原案を開発した。開発にあたっては、ツールを簡素なものとし、平易な英語で記述することに留意した。先行して開発された類似ツールとして、オーストラリア国内の一部地域で先行導入されている評価ツール及び、他国の政府や NGO が使用している評価ツールを参照した。また、本ツールの開発過程では、ENOC が開発した「こどもの権利影響評価の共通参照枠」(Common Framework of Reference on Child Rights Impact Assessment) を活用している。

本ツールは、次項で詳述するとおり、コロナ禍の 2020 年 3 月から 2022 年 3 月の間に、保育・幼児教育 (ECEC: Early Childhood Education and Care) と学校を閉鎖する政策と法的決定を評価するツールとして試行的に活用された。

(3) こどもの権利影響評価の試行実施段階で把握されたツールの問題点

本ツールは、コロナ禍の 2020 年 3 月から 2022 年 3 月の間に、保育・幼児教育と学校を閉鎖する政策と法的決定を評価するツールとして試行的に活用された。その結果、以下のとおりツールの問題点が把握され、ツール改善につながった。

ア 情報とデータの利用可能性

オーストラリアにおいては、パンデミックの影響に関する研究の大部分が、2020 年か

ら 2021 年初頭、パンデミック規制の初期段階に実施された調査結果を用いたものであり、現時点で、長期的な影響に関するデータを入手できていない。そのため、政策立案者や立法者がデータや情報の欠落を早期に特定し、可能な場合にはそれらの欠落を補填するための情報を収集すること、及び／またはその過程を通じて新たなデータを継続的に監視することが重要である。

イ 特定のこどもたちのグループに関する情報

障がいのあるこどもたち、アボリジニとトレス海峡諸島民のこどもたち（少数民族のこどもたち）、文化的・言語的に多様な背景を有するこどもたち、性的マイノリティのこどもたち、社会的養護のもとで暮らすこどもたち、難民出身のこどもたちなど、特定の属性のこどもたちだけに影響する情報を見つけることは困難であった。オーストラリア保健福祉研究所（AIHW：Australian Institute of Health and Welfare）は、各種調査の結果を、こどもの属性別に分析しようとしても、サンプルサイズが小さく、集団間で有意差を検出できないことが多い、と指摘している。今後、評価ツールの導入は、データの欠如を特定し、改善に向けた方策を検討する上で役立つ可能性がある。

ウ こどもの意見反映

コロナ禍に政策を実行する過程では、こどもや若者から意見を聴取する取組が行われていた。ただ、こうした取組はあくまで暫定的なものであり、こどもや若者が表明した意見が、学校閉鎖の決定やそれによる悪影響の緩和に、どの程度影響したかは不明である。緊急時にこどもや若者の意見を求めることは難しいかもしれないが、こどもの権利影響評価の手法を適用することで、こどもや若者の意見を得るためには、様々な方法があることが明らかになった。政策立案者が潜在的な影響を評価する際には、オーストラリア全土の子どもコミッショナー制度を通じたものを含め、これらの仕組みを利用することができる。

エ 確証バイアス

プラス・マイナスの影響を評価する際、情報の特定と収集の段階、及び評価の段階において、バイアスを避けるために注意を払う必要がある。こどもの権利影響評価影響では、特定の政策・立法によって影響を受けるすべての権利について、体系的に考慮を行うこととなるため、バイアスを緩和する上で有用だと考えられる。こどもの権利影響評価ツールを事後的に適用して、政策／立法がこどもの権利に与える影響を評価することは、今後、国内で緊急性の高い事態となった場合の対策を検討する際に重要な情報を提供する。

3. 調査結果（ウェールズ）

ウェールズでは、2011年に制定された「子ども及び若者の権利（ウェールズ）法」、2017年に刊行された戦略枠組み「ザ・ライト・ウェイ：ウェールズにおける子どもの権利アプローチ」を基軸として、こどもの権利に関する施策が実施されてきた。こどもの権利影響評価に関しては、統合影響評価（IIA：Integrated Impact Assessment）の一環として、必要に応じて実施することとされている。

（1）こどもの権利影響評価の実施枠組み

ウェールズでは、閣僚がその機能を行使する際に、児童の権利条約とその選択議定書に配慮するための取り決めとして、「こどもの権利スキーム」（Children's Rights Scheme）を定期的（直近では2021年）に策定している。

本スキームの中で、こどもの権利影響評価は、国务大臣が児童の権利条約の課す義務を十分に履行していることを確認するために、政府の職員が活用可能な手法として位置付けられている。こどもの権利影響評価は、政策提案がこどもや若者の権利を後押ししているかどうか、政府の職員が検討し、記録するためのフレームワークである。この手法を通じて、政府の職員は、政策・法律・助言が何を達成しようとしているのか、また、多様な人生経験を有するこどもたちにどのような影響を与えうるのかについて、検討することとなる。

なお、ウェールズ政府は、統合影響評価制度を採用しており、提案された行為の社会的、経済的、文化的、環境的な影響を含む、提案された活動の影響に関する総合的な評価を行うことができる。こどもの権利影響評価は、統合影響評価の一環として、提案された行為がこどもや若者に関連し、影響を与えるという見解に至った場合に実施されるものと位置付けられている。

ウェールズでは、こどもの権利影響評価を実施するにあたっての助言を、政府内外から受けることができる。ウェールズ政府のこども部局は、こどもの権利全般に関して、政府全体に、専門的な助言・指導を提供している。さらに、ウェールズでは、子どもコミッショナー、ユニセフ及び関連機関（ウェールズ国内でこどもと家庭を支援する個人や団体の連合団体及び、こども・若者の人権に関する研究・アドボカシーを実施する機関）が、「こどもの権利アドバイザリーグループ」を結成している。ウェールズ政府のこども部局を通じて、本グループからこどもの権利影響評価に関して専門的な助言を得ることができる。

（2）評価ツール

ウェールズでは、一般的措置（第4条、第42条、第44条（6））に定められた要件に一致するように、こどもの権利影響評価を設計している。また、こどもの権利影響評価の促

進のために、評価テンプレートを策定し、国の職員を対象とした、政策決定プロセスにこどもの権利の考え方を組み込むためのマニュアル（以降、「ウェールズ政府職員向けマニュアル」という。）内に掲載している。

ウェールズ政府職員向けマニュアル内で整理された、こどもの権利影響評価の実施プロセスについて概観する。

ア 政策目的

こどもの権利影響評価の最初の段階で、どの決定による影響について評価するのか、明確に説明を行うこととされている。ウェールズではこどもの権利影響評価の結果が政府公式サイトで公開されることから、評価の実施背景について国民一般に説明することが重要とされている。

イ エビデンス収集及び、こども・若者の参加

こどもの権利影響評価の実施にあたっては、堅確なエビデンス収集を通じて、以下3点を行う必要がある。

- ・ 評価対象の提案がこどもや若者に与える潜在的な影響を理解すること
- ・ 評価対象の提案に関して、様々なニーズを有するこどもたちがどのように対処し、彼らの権利にどのような影響を与えるのか示すこと
- ・ 意見聴取の対象とする必要があるこどもや若者のグループを特定すること

データソースの例として、以下が挙げられている。なお、ウェールズ政府のこども部局が、データソースの一覧化を行っている。また、政策が他分野に影響を与える可能性があることから、データ収集の過程で、他分野の政策担当との協議を行うことも重要とされている。

- ・ ナレッジ・アンド・アナリティカル・サービス(KAS：Knowledge and Analytical Services。政府内で社会科学系のリサーチャー・統計担当者のほとんどが在籍する部署)
- ・ 公式統計・ウェールズ政府データ
- ・ 地方自治体
- ・ 教育・保健分野の委員会
- ・ ユニセフ等の国際比較データ
- ・ ウェールズ子どもコミッショナー
- ・ ウェールズのこども

こども・若者の関与に関しては、多様性と包摂性を確保することの必要性が強調されている。こども・若者の関与を得るための手法としては、代表制のある委員会、コミュニティの関与、フォーカスグループ、調査（短期・長期）、アートを活用した手法、ワークショップなどが挙げられている。可能なら政策策定プロセス全体を通じて、こどもが長期的に関与できることが望ましいとされている。

ウ エビデンスの分析とインパクトの評価

収集した証拠を用いて、評価対象の政策がこどもや若者にどのような影響を与える可能性があるのか、プラス面・マイナス面の両方から考慮する必要がある。より広い意味では、児童の権利条約とその選択議定書に基づいて、提案の内容が児童の権利条約の条項と結びついている具体例を示した上で、その提案がどのようにこどもの権利を強化するのか、検討が必要である。

悪影響が特定された場合、国の職員は、評価プロセスの一環として、その悪影響を軽減する可能性を模索し、政策提案の一部として国務大臣に提示する必要がある。

エ 国務大臣による勧告と決定

エビデンス収集や影響分析を実施したら、評価対象事業の所管部署の責任者から、評価結果の承認を受ける必要がある。所管部署の責任者は、事業の説明責任を負っていることから、彼らは児童の権利条約を十分に考慮して政府の職員と協議を行うことが求められる。所管部署の責任者から承認を得た時点で、こどもの権利影響評価が完了したとみなされる。

その後、政府の職員は、こどもの権利影響評価から得た示唆・分析結果を、国務大臣への勧告に盛り込む必要がある（具体的には、評価結果を勧告に付記するか、分析対象とした提案によって生じる主な影響及び、悪影響の軽減策を要約して示すこととなる）。国務大臣は、上述した評価の実施と評価結果を踏まえた政府職員からの勧告を受けて決定を行うことで、児童の権利条約に十分な考慮を払った上で職務を遂行しているものとみなされる。

オ 評価結果の公表

国務大臣の決定が下された後、透明性を担保するために、また、説明責任を果たすために、こどもの権利影響評価の結果を政府 WEB サイトに公開する必要がある。この結果は、統合影響評価のセクション 1（ウェールズ政府が検討している実施事項の内容及び検討理由）及び、セクション 8（結論）とともに公開する必要がある。併せて、こどもの権利影響評価を完了したら、必ず、政府の専用メールアドレス宛に、こどもの権利影響評価の実施報告を行う必要がある。

カ こどもと若者との対話

政府の職員は、政府の提案や法律がこども・若者に影響を及ぼすと判断した場合に、こども向けの説明資料を作成することが推奨されている。併せて、評価の過程で、こども・若者から意見聴取を行った場合には、評価の結果を彼らにフィードバックする方法についても検討が必要である。

キ モニタリングとレビュー

政策や決定が実施された後に、レビューを行うために、どのような仕組みを導入する必要があるか、簡単に示す必要がある。なお、二次立法を実施する場合は、一次立法のタイ

ミングで実施した評価の結果に依存するのみでは不十分であり、評価結果を更新する必要がある。

4. 調査結果（スウェーデン）

スウェーデンでは 2001 年に、「チャイルド・インパクト・アセスメント-児童の権利条約実施ツールとしてのスウェーデンのチャイルド・インパクト・アナリシスの経験」(Child Impact Assessments- Swedish Experience of Child Impact Analyses as a tool for implementing the UN Convention on the Rights of the Child) が一部地域で導入されて以後、世界に先駆けて、こども・若者権利影響評価を推進してきた。今日では、こども・若者権利影響評価の制度導入からすでに 20 年以上が経過している。さらに、2020 年に児童の権利条約を国内法に取り込む、という大きな契機があったことも重なり、こども・若者権利影響評価に関する取組が加速化していると言える。具体的には、社会課題の解決状況に関する評価⁶や都市計画の過程にこども・若者権利影響評価のプロセスを組み込む事例が複数みられる他、デジタル環境におけるこども・若者の権利に関しては、当該テーマに特化したマニュアル（権利評価の在り方に関する記述を含む）が国によって策定される、個別の企業がこども・若者権利影響評価を実施した結果を公開する等、具体的な取組がなされている。

本項では、スウェーデンが世界に先駆けて策定したこども・若者権利影響評価のツールを概観した後、国・自治体・企業等の多様なアクターが近年実施している、こども・若者権利影響評価に関する取組の内容について詳細に紹介する。

（1）評価ツールの概要と開発経緯

スウェーデンでは 2001 年に、こどもの権利影響評価のツールが一部地域で導入された。本ツールでは、児童の権利条約第 3 条で示されている「こどもの最善の利益」を達成する上で、こどもの権利影響評価の導入が必要であることを示している。

本ツールでは、児童の権利条約において、以下に示す事項の導入にあたっては、こどもの権利影響評価の実施を推奨している。

- ・ あらゆる形態の新しい政策やガイドライン
- ・ 新規の法令
- ・ 国・地域レベルの年度予算
- ・ 社会におけるあらゆるレベルの組織的・行政的な変更

導入の検討を開始するにあたっては、まず以下に示す点の検討を行うこととしていた。

- ・ その取組によってどのようなこどもが影響を受けるのか
- ・ どの取組や決定を検証するのか

⁶ 本事業のヒアリング調査（2025 年 2 月 13 日）にて聴取。

- ・ どのような形式のこども・権利影響評価を採るのか
- ・ どのような結果を分析するのか
- ・ 「こどもの最善の利益」について

（２）評価の実施状況

スウェーデンではすでに、こども・若者権利影響評価ツールが導入されてから 20 年以上が経過している。法令・政策の策定段階でこども・若者に及ぼし得る影響を検討する事例が蓄積されている分野も見受けられる。また、スウェーデンでは、こどもの権利影響評価の実装モデルを、分野別に策定する取組が進みつつある。具体的な評価事例の提示を行うことで、評価の実施方法についてイメージしやすくなり、その分野での評価の取組を後押しする上で有用だと考えられる。スウェーデンでは 2020 年に児童の権利条約を国内法に取り入れたことにより、こども・若者権利影響評価を推進しやすくなった一方で、こども・若者権利影響評価の効果がどの程度あるのかが不透明であること、評価手法に関する知識が十分にある人材が不足していることなど、評価体制に今後改善の余地があることも示唆されている⁷。以下で、都市計画・デジタル環境の 2 つの分野を例示し、国・自治体・個別企業の取組事例を紹介する。

ア 都市計画におけるこども・若者権利影響評価

① 概要

スウェーデンでは以前より、都市計画の分野において、こども・若者の権利について考慮に入れる事例がみられる。例えば、スウェーデン運輸局は、1990 年代半ばに開始された 400 の学校との共同プロジェクトを実施した。また、2010 年にはスウェーデン国立公衆衛生研究所と協力し、自治体がこどもに優しい都市計画の策定を支援・奨励した。

また、2020 年に児童の権利条約を国内法に取として適用したことで、スウェーデンでは、参加型の都市計画のプロセスにこどもや若者を参加させる必要が生じ、関連の取組が加速している。その一例として、ストックホルムやイエーテボリをはじめとした一部の都市では、都市開発に関する対話に若者を参加させる、特徴的な取組がみられる⁸。

ストックホルムでは、持続可能かつこどもに優しい方法となることを保障するために、行政の都市計画担当の指揮のもと、専門家を招集し、児童の権利条約の目標に沿うよう都市計画を進めることを唯一の目的とする作業部会「City at Eye Level」を設立した。取組にあたっては、「統合的なこども・若者影響評価」(Integrated Child Impact Assessment)

⁷ 本事業のヒアリング調査（2025 年 2 月 13 日）で聴取。

⁸ Romina Rodela(2024) “Young People and Spatial Planning in Sweden”.

<https://nordics.info/nnl/show/artikel/young-people-and-spatial-planning-in-sweden>

と呼ばれる、都市計画プロセスの初期でこどもの権利を汲み入れる方法を導入している。都市計画に関連するこどもの主要なニーズに応じるため、3つの主要な質問カテゴリが特定されている⁹。

- ✓ 環境と健康（騒音、大気汚染、土壌汚染、日陰へのアクセス等の環境に関する要素についての質問）
- ✓ 住居と日常生活（性別・年齢・社会経済的背景・人種・能力に関係なく、住居・公共施設・アクティビティへのアクセスが確保されているかに関する質問）
- ✓ 安全性とアクセシビリティ（公共交通機関、交通、歩行者・自転車用の道路に関する質問）

② Skärholmsdalen での取組事例

上記の方針に則って都市計画に統合的なこども・若者影響評価を行った事例として、Skärholmsdalen（1960年代に開発された、ストックホルム郊外の都市）のまちづくりにおけるこども・若者影響評価の実施事例が挙げられる。このケースでは、以下に示す4つの段階を踏むことで実施された¹⁰。

i. 参加とマッピング

Skärholmsdalen 地域全体で 256 人のこどもたちと対話を行った。さらに、19 の幼稚園教諭にインタビューした。こどもたちとの対話では、こどもたちが好きな場所と嫌いな場所を特定した。また、地域の中で、こどもの視点を考慮せずに設計されている場所が明確化された。

ii. 開発と分析

交通、安全、緑地の必要性などに関する科学研究に基づいて現状分析を行った。その後、焦点を当てるべき特定の前提条件を明確にし、都市開発におけるこどものニーズに関する5つの目標を設定した。これらの目標は主に、新しい家、幼稚園、公共緑地につながる屋外スペースの必要性に焦点を当てており、自転車専用スペースの確保や通りの視認性向上、こどもたちが自由に移動できるような道路設計を保障することとした。都市計画を策定する際、建築家、プランナー、開発者は、相反する利害のバランスをとり、何を目標としているかを主軸として検討を進めることを期待された。

iii. 最終的な提案の評価

公開協議に向けて計画が提示される前に、最終提案の評価が行われた。プロジェクトが新鮮な視点で客観的に評価が実施されることを保証するために、コンサルタントが分析を実施し、多くの目標が達成されたと結論づけた。

⁹ Lisa Kling wall & Elin Henriksson (2019) “Integrated Child Impact Assessment in Stockholm”.
<https://thecityateyelevel.com/stories/integrated-child-impact-assessment-in-stockholm/>

¹⁰ 同上

iv. フィードバック

統合的なこども・若者影響評価は、参加者に対する継続的なフィードバックの重要性を強調していることが特徴的である。

本事例においては、最終提案の評価過程で、参加した学校や幼稚園にフィードバックが行われた。これは、聴取したニーズが適切にマッピングされていることを確認するとともに、効果的なコミュニケーションを維持することで、参加者が計画プロセスを把握できるようにすることも企図していた。

③ 課題と展望

今後の課題として、以下の問題点の解決を図る必要があるとされた¹¹。

- ✓ こどもや若者を参加型計画に有意義に参加させるための明確なガイドラインが欠如していること
- ✓ 実務者がこども・若者参加を促進するために使用できるツールを活用することが、具体的な成果につながるのか、さほど明確ではないこと
- ✓ 若者の参加型実践から得た示唆をどのように反映するのかに苦慮すること
- ✓ 若者の貢献が、大人の視点を優先して、軽視される可能性があること

また、スウェーデンにおける現在の取組のうち、以下の点は、他国が同様の参加型計画プロセスを実施する上でも応用可能な、普遍的な内容であることが文献内で措置している¹²。

- ✓ 児童の権利条約をはじめとした国際標準的な枠組みは、こども・若者の権利に関する議論を促進し、最終的には変化をもたらすのに有用である。しかし、これらの枠組みは一般的なものであり、それ単独では不十分である。政策を行動に移すためには、実践的かつ状況に応じたガイドラインによる支援が必要である。
- ✓ 先行研究では、こども・若者が都市開発における能動的な主体としてみなされることの重要性が明らかになっている。彼らに見解やアイディア、ニーズを表現できる場を与えるだけでなく、能力が低いからという理由で彼らの提案を軽視することなく、より重視すべきである。これは、若者の幸福度低下とメンタルヘルス問題の増加が報告されている今、特に重要な課題である。
- ✓ 計画立案の実践を意味のあるものとするためには、計画立案者やその他の専門家が若者の参加、コミュニケーション、参加方法について継続的に学び、能力を高める必要がある。

¹¹ Romina Rodela(2024)

¹² 同上

イ デジタル環境におけるこども・若者権利影響評価

① 国レベルでのこども・若者権利影響評価の方針策定

2020年1月1日に児童の権利条約がスウェーデン国内法として適用されたことを受け、2021年には、こどもの視点からインターネットの規制を検討・推進するために、スウェーデンのプライバシー保護庁・子どもオンブズマン・メディア評議会の三者が合同で「デジタルプラットフォームにおけるこどもと若者の権利—関係者ガイド（The rights of children and young people on digital platforms Stakeholder guide）」を刊行した。

本ガイドの中で、デジタル環境がこどもや若者に与える影響に関する評価について言及されている内容を、以下に整理する。

i. リスク評価

本ガイドでは、個人データの処理を開始する前に、リスク評価の実施が定められている。また、リスク評価により、想定されていた個人データの処理方針が、個人の自由と権利を侵害するリスクを伴う可能性が高いことが示された場合、一般データ保護原則GDPR：（General Data Protection Regulation）により、その影響を評価することが求められる。

影響評価の結果、リスクを適切に制限することが難しいと判明した場合は、処理を開始する前にスウェーデンプライバシー保護庁との事前協議が必要とされている。この協議では、影響評価の結果を文書化し、残存リスクとそれらが是正できなかった理由を説明する必要がある。

ii. 個人データ保護の方針設計

本ガイドでは、新たなシステムや製品を開発する段階で、こども・若者の個人データを保護する仕組みを設計することの重要性が示されている。その上で、こども・若者権利影響評価を実施することは、個人データ保護の方針設計にあたり、下記2つの観点から有用だとされている。

- ✓ システムの設計方針をより簡単に決定する上で役立つ。
- ✓ リスクがそれほど高くない個人データも含め、こどもへの影響の観点から、データ保護に係るリスクの発見・評価・軽減を行う上で役立つ。

iii. マーケティング目的での個人データの活用

スウェーデンの一般データ保護原則では、マーケティングを目的にこども・若者の個人データを活用する際、事前にこども・若者権利影響評価を行う必要があるとされている。

② 個別企業レベルでのこども・若者権利影響評価の実施状況

スウェーデンでは、行政だけでなく、個別の企業においても、こども・若者権利影響評価の取組が独自に進められており、取組実績が蓄積されつつある。例として、2024年にこども・若者権利影響評価の結果を公表した、Tele2（テレツー：スウェーデンに本社を

置く通信業者)の事例を紹介する。

i. 実施経緯

Tele2では、最新の権利影響評価において、こどもの権利がTele2の最も顕著なリスクの一つであると特定されたことを受け、2023年にこども・若者権利影響評価を実施した。こども・若者権利影響評価の目的は、事業運営、パートナーシップ、バリューチェーン全体において、こどもの権利に対して同社が実際に与える悪影響と潜在的な悪影響を特定し、それらを軽減すること、そしてこどもの権利を支援するために十分な措置を講じていることを確認することであった¹³。

ii. 実施結果の概要

同社でこども・若者権利影響評価を実施するにあたり、ユニセフの携帯電話事業者のためのこどもの権利の影響自己評価ツール（UNICEF MO-CRIA: Child Rights Impact Self-Assessment Tool for Mobile Operators）を踏まえて、以下7項目で評価が行われた。1) CSRとコンプライアンス 2) こどもとデジタル環境 3) 人材 4) 製品・販売・マーケティング「5) 調達 6) ネットワーク運営 7) セキュリティ。この評価により、5つの重点領域が示され、各領域に係る同社の現在の取組状況が整理された¹⁴。

a) デジタル環境でこどもの安全が保障され、包摂されること

デジタル環境においては、こどもたちが潜在的な悪影響を受ける可能性があることから、こどもを保護するための対策を優先して実施する必要があると示された。

併せて、すべてのこどもは表現の自由と情報を得る権利を有すること、デジタル環境はこの権利を行使するための重要な場であることから、すべてのこどもたちが、インターネットへの平等なアクセス権を有することが不可欠だと示された。

同社では、この領域に関する取組として、「ネットワーク内にある児童性的虐待コンテンツのブロック」「財団と提携して行うオンラインサービスの安全な活用に関する普及啓発活動」「ユーザー保護を目的とした技術ツールの開発・提供」「パートナー組織やこども・若者当事者からのデータ収集を通じた、こどものオンライン習慣に関するインサイトの収集」を実施している。

b) 労働環境

同社の労働条件は、同社の従業員とその家族（こどもを含む）の生活水準に影響を与える。このため、すべての地域において、親と養育者のための適切な労働条件を確保することは、こどもの生活水準と人権と密接に関連しており重要であるとされた。

なお、同社では本領域に関する取組として、「良好な労働条件の提供」を実施している。

¹³ Tele 2(2024) “Tele2 Child Rights Impact Assessment”

¹⁴ 同上

c)仕入先・取引関係

グローバルなサプライチェーンが複雑化する中、企業はバリューチェーン内の労働者の人権尊重を促進することが示された。特に、こどもは特に脆弱な利害関係者であり、家族の劣悪な労働条件の影響を受けることから、児童労働をなくし、親や養育者のために適当な労働条件を促進する責任があることとされた。

同社では、本領域に関する取組として、「ビジネスパートナーとの契約への人権とこどもの権利に関する条項の包含」「リスク評価を通じた、同社のサプライチェーンにおける潜在的な人権への悪影響の特定」を実施している。

d)マーケティング・広告

こどもは、多くの広告やメディアの影響を受けているにも関わらず、情報に基づいた意思決定を行うために必要な批判的思考が未発達である。また、こどもにとって望ましくない広告が、こどもの目に触れる可能性がある。そのため、広告によるこどもへの潜在的な影響を認識し、それを責任ある方法で管理できないか検討することが重要だとされた。

同社では、この領域に関する取組として、「各地域におけるこども向けのマーケティングに関する法令に従うほか、マーケティング及び広告において、こどもを不適切にターゲットにしないこと・こどもの権利を尊重する方針を遵守した、マーケティングコミュニケーションの実施」「マーケティングの好事例の収集・展開」を実施している。

e)製品の安全性

同社が提供するサービスの安全性、及びサービスにアクセスするために必要な機器（携帯電話、スマートウォッチ等）の安全性を担保することの重要性が示された。

同社では、本領域に関する取組として、「安全確保のための各種規定の設定」を実施している。

5. 諸外国における取組状況調査

コロナ禍においては、どの国でも社会全体が混乱している状況の中で、感染拡大防止のために様々な措置が講じられた。こうした措置により、こどもや若者は自らの権利を大きく制限されたり、侵害されたりしたと言える。

こども権利擁護機関は、このような状況において重要な役割を果たしている。具体的には、国の政策決定によってこどもの権利がどのように影響を受けるか監視し、意思決定プロセスにおいてこどもの権利をより明確にし、パンデミックのような緊急事態下においても、こどもの権利を保護し、促進するよう当局に勧告することが求められる。上記の目的達成にあたり、ENOC は、こどもの権利影響評価を重要なツールだとしている。

そこで、ENOC とユニセフは 2021 年に協力して、COVID-19 への対応策が、こどもや若者にどのような影響を与えたのか、多国間で評価を行うことを目的としたプロジェクトを執り行った。このプロジェクトを通じて、ENOC とユニセフは、欧州と中央アジアの 13 か国で評価ツールの開発を支援し、プロジェクトの結果を報告書「State Measures on children's rights during the COVID-19 Pandemic」にとりまとめた。

上記の経緯に基づいて評価を実施したことから、このプロジェクトの成果は、COVID-19 への対応策がこどもや若者に与える影響を評価することのみにあるのではなく、新たに評価ツールの開発・導入・運用を行う上で解決すべき課題について提言している。どの国でも共通で生じる課題と各国の社会的・文化的背景を理由として固有に生じる課題を峻別して把握し、その解決策を探る上で多国間比較を実施している本文献は有用である。以下にて、報告書の内容をもとに、こどもの権利影響評価の実施にあたって生じがちな課題、及び、評価手法に関する提言をとりまとめる。

(1) 実施上の課題

こどもの権利影響評価の実施にあたって、各国が直面した課題として、以下が挙げられている。

ア COVID-19 パンデミックに起因する公衆衛生上の制約

本プロジェクトは、COVID-19 のパンデミックによる不確実性が続く時期に実施された。各国のパンデミックの状況に継続的な適応を行う中で遂行しており、COVID-19 の制限と相まって、データ収集が困難となった。多くの国ではオンラインでの調査を実施することで対応した。

イ 時期的な課題

本プロジェクトの参加国は、これまでこどもの権利影響評価ツールの使用実績がなかった。このことが、評価プロセスの遂行にあたっての課題となった。参加国は、自国内での既

存の専門知識を活用できず、代表チームがツールの活用方法に慣れるまで時間をかける必要があった。そのため、評価の実施に必要な期間が長く、また、必要期間を予測することが難しかった。その結果、評価に必要なデータを収集し始めた時期が学校の休業時期と重なり、学校を通じてこどもたちに思うようにアプローチできないケースがあった。

ウ パンデミックによる影響と、蔓延抑制策による影響との区別における課題

コロナ禍では多くの措置が同時に実施されたため、こどもの権利に対して各措置がどのような影響を及ぼしたのか、正確に判定することは困難であった。場合によっては、その影響が、講じられた措置の影響なのか、パンデミックの状況全体の影響なのか、判断することも困難であった。

特に、本プロジェクトの参加国は、こどもの権利影響評価に関する知識が不足していたため、こどもの権利影響評価の各プロセスを完遂し、結果を適切に解釈することに困難を抱えるケースがあった。

エ データ不足

コロナ禍でのこどもの権利影響評価を試行したことを契機として、重要なデータに欠落があることが明らかになった。このデータ不足により、コロナ禍の措置による影響について十分に評価できない、という課題が生じた。例えば、こどもに対する暴力や家庭内暴力などに関するデータには多くの参加国で顕著な欠落がみられた。その結果、コロナ禍に講じられた措置が、こどもたちが暴力、虐待、危害から保護される権利に与える影響を評価するにあたり、ほとんどの参加国は、「ロックダウン中にこどもへの暴力が増加した」という事例証拠を報告したものの、この点に関するデータが不足していることを強調した。

オ 言語の壁

参加国の中には、通訳（手話通訳を含む）がこどもへのインタビューを支援した国があった一方で、一部のこどもたちが母国語で自己表現する機会を与えられていないと指摘があった国もあった。

（２）こどもの権利影響評価の手法に関して得られた教訓

ア 情報へのアクセス

実施された措置に関する情報は、緊急性の高いものであるほど、非公開のものが多くなる。そのため、最初の前提条件の１つは、「評価の実施プロセスの透明性が担保されており、意思決定者が寛容で評価の実施に前向きであること」、及び／または、「CRIEに必要なすべての情報を利用可能にすること」である。

情報へのアクセスが担保されていない例として、キプロスでは、公的機関がこども権利擁護機関に情報を提供するのが遅く、ある事例では公的機関が専門家とのコミュニケーションの要請を拒否した。結果としてこども権利擁護機関は、こどもの権利影響評価に必要な情

報を収集する際に、なかなか公的機関から十分な情報を得ることができなかった。

イ データの欠如または不完全性

こどもの権利影響評価を適切に実施し、こどもの権利を保障する上では、データの質とデータ収集システムを改善することが重要である。評価を適切に実施できるかは、こどもたちの生活に関する、十分かつ信頼できる定量的・定性的データが入手できるかに大きく影響される。一般的意見第 5 号においても、児童の権利条約の実現に向けた進捗状況を監視するためのデータ収集システムと指標の確立が不可欠であるとされている。しかし、本プロジェクトでは、各参加国で、必要なデータが欠如していること、また、各機関でデータ取得の手法が異なりデータの比較が困難であること、等の指摘が挙げられている。

さらに、こどもの権利影響評価では、特定の措置によって、最も疎外された一部のこどもたちが受けている影響が、他のこどもたちが受ける影響と差がないか、把握することも重要である。こどもの権利影響評価自体が、こどもの属性別に細分化されたデータを収集・分析する必要性を強調する重要な機会である。

ウ 児童の権利に関する知識

こどもの権利影響評価を実施する上では、こどもの権利に対する国内社会の意識が重要である。関係者がこどもの権利やこどもの権利に基づくアプローチを十分に理解していない場合、評価プロセスに参加することは困難である。

エ こどもの権利影響評価の手法に関する知識と経験の不足

評価ツールが適切に機能するためには、「こどもの権利影響評価に関する理解が十分であり、実践が確立されていること」、「児童の権利委員会のもとでのこどもの権利とこどもの権利に基づくアプローチについての理解が十分であること」が重要である。こどもの権利影響評価の経験不足を補うためには、評価者のさらなる能力開発が必要である。

オ 権利の連関

本プロジェクトの参加国のほとんどが、評価結果を報告書にとりまとめるにあたって、児童の権利委員会が報告ガイドラインに定めた権利のグルーピングを活用していなかった。唯一、キプロスのみが、権利のグルーピングに従って分析の整理を行っている。分析対象とする措置が、こどもの権利に与えた影響が複雑であり、分析結果をどのように提示するかは、参加国が直面した主要な課題の一つであった。

(3) 方法論に関する推奨事項

本プロジェクトの結果を踏まえ、各国のこどもの権利擁護機関及び政府に対して、こどもの権利影響評価の手法に関する推奨事項が以下のとおりとりまとめられている。

ア こども権利擁護機関への勧告

- ✓ こどもの権利影響評価の手法を、各国固有の状況、ニーズ及び目的に適合させること（こども権利擁護機関の中には、国内で独自のこどもの権利影響評価の手法を開発したり、関連する公的機関を支援したりするケースがある）。
- ✓ こどもの権利に影響を及ぼす可能性のある様々な措置について評価を実施するために、こどもの権利影響評価の手法を用いることを検討すること。
- ✓ こどもたちに影響を与える政策が実行されるにあたっては、政府が事前にこどもの権利影響評価を実施することを法的義務とするよう提唱すること。
- ✓ 既存の評価ツール（こども・若者影響事前評価／こども・若者影響事後評価／両者を併用する手法）のうち、各国のこども権利擁護機関が最も適切に使用できる手法を選定すること。
- ✓ 「どのような変化が期待されているか」を踏まえ、こどもの権利影響評価の目的について、明確なビジョンを策定すること。
- ✓ 評価スケジュールを策定すること。その際、評価するテーマの緊急性、国の政策の文脈、アドボカシーの機会を考慮に入れること。
- ✓ こどもの権利擁護機関が保有している資質・リソースを踏まえて、こどもの権利影響評価の実施方針を実現可能な範囲で策定すること。
- ✓ こどもたちがこどもの権利影響評価に参加することを保障すること。その際、こどもの保護と倫理的な要件を十分に考慮すること。
- ✓ こどもの権利影響評価が入手可能な情報とデータに基づいたものであることを確認すること。データが不足している場合、これ自体が重要な発見となり得ること。
- ✓ 既存のネットワークや、オンブズパーソン、NGO、その他行政機関によるこれまでの活動を活用することが重要であること。
- ✓ こどもの権利影響評価の結果に基づいてアドボカシー戦略を策定すること。

イ 政府への提言

- ✓ 緊急措置及び非緊急措置がこどもの権利に及ぼす影響を適切に監視するためのデータ及びデータシステムの質を向上させ、改善すること。
- ✓ こどもの権利とこどもの権利に基づく意思決定へのアプローチに関する知識を向上させること。
- ✓ 国の意思決定プロセスを再設計し、決定プロセスにこどもを含めるようにすること。
- ✓ こどもに影響を与える対策が実施される前に、政府がこどもの権利影響評価を実施するための法的義務を策定すること。

第4章 子どもオンブズパーソン等に関する諸外国調査結果

1. 調査概要

(1) 目的

諸外国における子どもオンブズパーソン等の先進的な取組事例を収集し、今後、日本国内で、子どもオンブズパーソン制度等の在り方を検討するにあたっての基礎資料とすることを目的に、調査を実施した。

(2) 調査対象

イングランド、オーストラリア、ノルウェーの3か国に設置された国レベルの子どもオンブズパーソン等を、調査対象とした。

(3) 調査方法

文献調査及び、ヒアリング調査を実施した。

文献調査にあたっては、諸外国の関係機関 HP 上で公表されている英語の情報等からの情報収集（公式HP上の情報や子どもオンブズパーソン等のアニュアルレポート等、各国の子どもオンブズパーソン等に関する公式情報を想定）及び、日本語文献を読込対象とした。

ヒアリング調査では、各国の子どもオンブズパーソンに対して、オンラインによるヒアリング調査を行った。ヒアリング調査の実施日は以下のとおり。

図表 3 海外ヒアリング調査実施状況

国名	ヒアリング対応者	実施日
イングランド	Amber Henshaw 氏、Amy Taylor 氏 イングランド子どもコミッショナーオフィス職員	2024 年 12 月 11 日
ノルウェー	Ivar Stokkerei 氏 ノルウェーオンブズパーソンオフィス職員 (Head of Child Rights Unit)	2025 年 1 月 9 日
オーストラリア	Anne Hollonds 氏 オーストラリア子どもコミッショナー	2025 年 1 月 10 日

2. 調査結果（イングランド）

イングランド子どもコミッショナー（Children’s Commissioner for England、以下「子どもコミッショナー」という。）は、2004 年児童法（Children Act 2004）に基づき創設された、国レベルのこども権利擁護機関である。

イングランドの子どもコミッショナーの制度枠組みや活動内容について、とりまとめる。

（1）設置の背景と経緯

イングランド政府はもともと、「こどもの権利を擁護する他の制度がある」との理由により、子どもコミッショナーを設置せずにいた¹⁵。そのような中で、図表 4 に示されるとおり、市民側の提言や運動が継続的に行われたこと、自治体レベルで試行設置が行われたことによって、子どもコミッショナーの設置が実現した。ただし、このプロセスで子どもコミッショナーを設置できたのは、前提条件として、市民運動を安定的に支える民間資金が確保できしており、また、こどもの人権に関する社会の高い関心があったからであると考えられる¹⁶。

図表 4 イングランドの子どもコミッショナー設置の背景にある取組

項目	説明
イングランドこどもの権利同盟（CRAE：Children’s Rights Alliance for England）による反対意見に対する明確な回答の準備と活発なロビーイング活動の展開	他国ですでに設置されているコミッショナーに関する調査を実施した上で、子どもコミッショナー設置に関する、政府が示す典型的な懸念（既存の政府組織で十分、予算確保が難しい等）に対する再反論をとりまとめた。
CRAE による子ども・若者の運動支援	全英児童虐待防止協会から資金を得て、若者による運動団体を立ち上げ、若者自らが広報・啓発、ロビーイングを行える土壌を築いた。
自治体レベルでの試行的なコミッショナーの設置	2000 年度に地方自治体レベルのコミッショナー（Office of Children’s Rights Commissioner for London）が3年間限定で設置された。実践を通じて、子どもコミッショナー設置に対する不安を軽減する

¹⁵ 堀正嗣（2019）「子ども権利に関する国内人権機関の独立性と機能—英国・北欧・カナダを対象とする比較研究」『海外事情研究』46,pp.91-122.

¹⁶ 池本美香（2024）「子どもコミッショナーの設置を急げ —ニュージーランドとイングランドの事例からの示唆」『日本総研 Viewpoint』

項目	説明
	とともに、設置の意義が示されたものと考えられる。

(2) 子どもコミッショナーの設置枠組み

ア 法的な位置づけ

イングランドにおいて、子どもコミッショナーは、2004 年児童法によって法的な位置づけが定められている。子どもコミッショナーの主な役割は「イングランドのこどもの権利を促進し保護すること（児童の意見や利益の認知促進を含む）」と位置付けられている。

その後、2014 年児童及び家庭法が制定され、子どもコミッショナーの役割・権限が強化された。例えば、子どもコミッショナーが特に考慮すべき子どものグループとして「家を離れて生活したり社会的養育を受けたりしている子ども、及び自分の意見を伝えるための十分な手段を持っていないと考えられる子ども」が法律へ明記された。

イ 機能・職能

子どもコミッショナーの活動内容として、以下の 10 項目が示されている。このうち (b)(d)(e)(g)(h)(i) は 2004 年児童法ではなく、2014 年児童及び家庭法の制定によって追加された項目である。

- (a) 児童に影響を与える機能を行行使する者または活動に従事する者に対し、児童の権利に適合するように行動する方法について助言すること。
- (b) そのような人物に、子どもの意見や利益を考慮するよう奨励すること。
- (c) 国務長官に、児童の権利、意見及び利益について助言すること。
- (d) 政府の政策提案及び立法提案が児童の権利に及ぼす潜在的影響を検討すること。
- (e) 国会の議院において注意喚起を行うこと。
- (f) 児童に関する限りにおいて、苦情処理手続の利用可能性と有効性を調査すること。
- (g) アドボカシーサービスの利用可能性と有効性を調査すること。
- (h) 児童の権利または利益に関するその他の事項を調査すること。
- (i) イングランドにおける児童の権利条約の履行状況を監視すること。
- (j) 本節に基づき検討または調査された事項に関する報告書を公表すること¹⁷。

児童法 2(5)において、子どもコミッショナーは個別のこどもの事例に関する調査を行えないことが定められている。ただし、児童法 3(1)により、個別のこどもの申立てが、公共政

¹⁷ 公益財団法人日本財団（2022）「イングランドとフィンランドの子どもコミッショナー等に関する調査」

策に関する、他のこどもにも影響する課題を提起している場合、当該課題を分析し勧告を行うことを目的として、その事例について調査を行うことが認められている。

なお、各セクターには個別救済機能を行行使できる機関（教育分野における Ofsted 等）が存在するものの、各セクターの隙間にある問題にアプローチできる機関がないという課題がある。子どもコミッショナーオフィスは、自らの役割は、こどもの権利を政府や社会が行うことの中心に位置付けることであるとしている。そのため、子どもコミッショナーが個別救済機能を担う必要性はないとしつつも、上述した課題については問題視しており、「個別救済が適切に実施されていない事例を公に発信する」「個別事例で見られた課題が全国で発生していないか調査・勧告を行う」等、独自のアプローチを行うことこそが自らの役割としている¹⁸。

基本的に、イングランドのコミッショナーは、イングランド国内において活動を行う。ただし、防衛・移民等、英国全体に係るテーマに関しては、スコットランド・ウェールズ・北アイルランドを含めた、英国全体を代表して活動を行うとされている¹⁹。

ウ 任用

① 子どもコミッショナーの任用

2014 年児童及び家庭法により、子どもコミッショナーの任期は 6 年で、（前任者に限らず）経験者が再任されないことが定められている。子どもコミッショナーは教育大臣により任命され、(a)その職務を適切に遂行することができなくなった場合、(b)職務を継続するのに適さない行動をとった場合、のどちらかに該当すると教育大臣が判断した場合にのみ解任が可能とされる²⁰。

子どもコミッショナーの任用にあたっては、公募制が採用されている。2020 年の第 4 期子どもコミッショナーの公募では、図表 5 のとおり任用基準を定めて候補者を募り、63 名からの応募があった。

図表 5 イングランド子どもコミッショナーの任用基準²¹

必須とされる事項	・ イングランドのこども・若者が直面している問題や課題を理解し、こどもの生活に顕著な影響を与える解決策をもたらす能力 ・ 複雑な問題に対処・解決するために、特に成果を挙げることに重点を置いた実用的アプローチを示す能力 ・ 注目度の高い複雑な組織を運営し、効果的なパートナーシップを構築し、
----------	--

¹⁸ 本事業のヒアリング調査（2024 年 12 月 11 日）で聴取。

¹⁹ 同上

²⁰ 公益財団法人日本財団（2022）

²¹ 公益財団法人日本財団（2022）

	意義ある挑戦を主導する能力 ・ こどもや意思決定者、政府、議会など、幅広い関係者と良好なコミュニケーションを保ち、影響を与え、協働する自信と能力 ・ 関連するあらゆる法的義務や、国内法を通じていかにこどもの権利が保護・促進されるかに関する理解
(必須ではないが) 期待される事項	・ 質の高い教育に対するこどもの権利、家から離れて暮らす子どもや社会的養育を受けているこどもの権利など、こどもの主要な権利に関する理解と知識 ・ 財務管理及び費用対効果を確保する重要性に関する能力と実務的な理解 ・ こども・若者に影響を与える事項を戦略的に考える能力 ・ こども・若者の意見や利益を代弁するために、こども・若者と効果的に関わり、彼らの信頼を得る能力

選考過程では、書面審査こども・若者による予備面接を経て、諮問評価パネル（議員・関係部局の上層部などからなる5名の評価委員会）による最終面接、英国下院の教育委員会による最終選考が行われた²²。詳細は以下のとおり。

i. 書面審査

書面審査を実施し、7名が選出された。

ii. こども・若者による予備面接

書面審査に選出された7名と、国務長官の要請を受けて追加された2名の合計9名が、予備面接に招待された。各候補者は、若者が選んだトピック（英国のこども・若者に影響を与えている問題に関するトピック）について、3名の若者パネルと10分間話し合いを行った。その後、若者パネルは15分間、候補者に対して追加質問を行い、候補者が子どもコミッショナーの役割に適しているか検討を行った。諮問評価パネルは、予備面接の結果（若者パネルから各候補者への評価）を考慮に入れて、評価を行っている。

iii. 最終面接

最終面接には7名が選出された。最終面接は諮問評価パネルが執り行い、こどもや若者が直面している時事問題に関するシナリオ演習の後、候補者の経験や強みを任用基準に紐づけて把握するための質疑応答が行われた。最終面接の結果、評価諮問パネルは3名を選出し、

²² House of Commons Education Committee (2020) 「Appointment of the Children's Commissioner for England Second Report of Session 2019-21」

国務長官に推薦した。

iv. 最終選考

国務長官は3名と面談を行い、最終候補者として、デйм・レイチェル・デ・ソウザ氏を推薦した。その後、教育特別委員会が、レイチェル氏への事前聴取を行った上で、レイチェル氏を子どもコミッショナーに推薦する旨を委員会に提出し、5対4で可決された。

② 子どもコミッショナーオフィス職員の任用

子どもコミッショナーオフィスには、子どもコミッショナー含め、約30名の職員が配置されている。なお、職員の採用権限は子どもコミッショナーが有すると法律で定められている²³。

子どもコミッショナーオフィスは、限られた予算や職員の中で多様な業務を行うことが求められる。歳入を政府から得ており、財政上の自立を通じた独立性を確保できていないため、子どもコミッショナーオフィスは各種活動を行う上で、優先順位をつけて業務に当てる必要がある。特に、Help at Hand（児童福祉に関わるこどもを対象として、相談支援や情報提供を行うサービス）の部署では、年間1,000ケース以上の相談に対して、わずか3名の職員で対応する必要がある、リソース面に課題がある。子どもコミッショナーオフィスはこれまでに数回、政府に対してリソースの拡充を求めている²⁴。

なお、子どもコミッショナーオフィス職員の任用状況を理解するにあたり、イングランドでは、こどもの権利に精通した人材の確保を行いやすい環境があることに留意する必要がある。イングランドには、世界的に影響力のある関係機関（全英児童虐待防止協会）やUNICEFの大規模な支部が設置されており、こどもの権利に関する業務に携わった経験を有する人材が多くいる²⁵。そのため、子どもコミッショナーオフィス職員（及び、こどもの権利に関する政策を策定する政府職員）として、こどもの権利について深く理解している人材を確保しやすい。

エ 予算

年間予算は2,500千ポンド前後で推移してきたが、近年上昇傾向にあり、2023年度には年間支出総額が初めて3,000千ポンドを超えた。毎年、予算の大半は子どもコミッショナーオフィスの人件費として計上されている。例えば、第4期子どもコミッショナーの公募の際、子どもコミッショナーの報酬として、年120～130千ポンド（≒2,300～2,500万円）が提示

²³ 公益財団法人日本財団（2022）

²⁴ 本事業のヒアリング調査（2024年12月11日）で聴取。

²⁵ 同上

されている²⁶。

図表 6 年間予算の推移²⁷

- ・ 2016年度：2,607千ポンド（≒5.01億円）
- ・ 2017年度：2,471千ポンド（≒4.75億円）
- ・ 2018年度：2,407千ポンド（≒4.63億円）
- ・ 2019年度：2,634千ポンド（≒5.06億円）
- ・ 2020 年度：2,501 千ポンド（≒4.81 億円）
- ・ 2021 年度：2,544 千ポンド（≒4.89 億円）
- ・ 2022 年度：2,777 千ポンド（≒5.34 億円）
- ・ 2023 年度：3,001 千ポンド（≒5.77 億円）

※日本円は1ポンド=192.2円として換算

オ データの活用

イングランドの子どもコミッショナーは、こども・若者の状況や意見を踏まえた上で活動を行えるよう、定量・定性データを積極的に収集するほか、情報開示に関する強力な権限を付与されている。

子どもコミッショナーは、こどもたちが時間や場所の制約を受けずに、匿名で意見を共有できるという点で、こどもを対象とした調査を重視し、様々な定量調査を実施している。特に、2021年4～5月に実施された大規模調査“The Big Ask”では、55万人以上のこどもが回答し、非常に充実した回答結果を得ることができた。データ量が多く、新たな分析にも活用しやすいため、子どもコミッショナーの政策提言について、その論理性・一貫性を継続的に評価する上で活用され続けている。

子どもコミッショナーは活動のエビデンスとして、定量調査のデータだけでなく、訪問・フォーカスグループ・ラウンドテーブル（円卓を囲んで立場役職関係なく行う意見交換）などを通じて得た定性データも重視している。こうした定性データは、定量データを適切に解釈し、子どもコミッショナーの政策提言の妥当性を裏付けるために活用されている。子どもコミッショナーオフィスは、2021年4月から2024年3月までの間に、合計2,086名のこども・保護者・養育者・専門職から、直接意見を聴取している。

さらに、イングランドの子どもコミッショナーは、下表に示す児童法の条項2E及び2Fを根拠として、情報開示に関する強い権限を有している。子どもコミッショナーオフィスは、情報開示に関する権限が法律で定められていることは、調査機能の実効性が担保される点で重要だとしている。特に、イングランドでは、こどもに対するサービス提供が別々

²⁶ House of Commons Education Committee (2020)

²⁷ イングランド子どもコミッショナーの各年度の Annual Report より作成

の機関によって独立して行われており（例：こどもに対するヘルスケアサービスとソーシャルワークが別々に提供される）、子どもコミッショナーが各支援制度の隙間にあるこどもの存在やニーズを特定する上で、情報開示の強力な権限を有することが重要である。一方で、法に基づいた強力な権限を行使し、情報開示を求めることには、現場の疲弊に繋がること等の懸念がある。そのため、2005年に子どもコミッショナーが発足されて以後、近年に至るまで、情報開示に強い権限があるも、実際に学校を対象とした情報開示請求を行ったことはなかった。学校及び大学機関を対象とした悉皆調査を行った際には、子どもコミッショナーオフィスは本調査で初めて情報開示に関する権限を学校に対して行使することとなり、学校運営者から反発を受けた²⁸。

図表 7 情報開示に関する児童法の条項とその内容

条項	内容
2 E	子どもコミッショナー（または子どもコミッショナーから権限を与えられた者）は、①こどもとの面接、または、②そこに収容され、またはその他の方法で養護されるこどもに提供されるケア水準の観察、のいずれかを目的とする場合、合理的なタイミングにおいていつでも、個人の住居以外の建物に立ち入ることが許可されている。
2 F	子どもコミッショナーは、条項 2D（イングランドの特定のこどもたちへの助言と支援の提供に関する条項）に基づく主たる職務または職務の目的のためであれば、公共の職務を遂行する者に対して、当該職務に関連して保有している情報の提供を要求できる。

条項 2E に基づく権限の行使を通じて、子どもコミッショナーは、アクセスが制限されている場所（若者の保護施設、病院や精神保健施設、保護者がおらず保護を希望するこどもたちが収容されているホテルや施設、住宅型児童養護施設、特別学校等）への訪問やインタビューなどを行うことができている。子どもコミッショナーオフィスは、子どもコミッショナーがこの権限を有しており、事前予告なしでの立入権限を有していることで、各現場の実態を把握できることが、子どもコミッショナーがその役割を果たす上で重要であるとしている²⁹。

また、条項 2F に基づく権限の行使を通じて、子どもコミッショナーは、多様なデータベースへのアクセス権を有している。直近（2024 年 9 月）では、「不法滞在している子どもの数」という、非公開データの開示請求を行っている³⁰。この権限を行使することで、

²⁸ 本事業のヒアリング調査（2024 年 12 月 11 日）で聴取。

²⁹ 同上

³⁰ 同上

非公開のものを含む、複数のデータベースを結合した分析など、他の機関では実施不可能な分析を行うことができる。例えば、社会的養育下にあるこどもに関するデータについて、地方自治体ごとのデータベースと、教育省のデータベースとを突合して分析した結果、前者には存在するものの、後者にはない 1,718 人分のデータを特定できた。なお、子どもコミッショナーオフィスは現在、条項 2F に基づいて、下表に示されたデータベースの共有契約を各府省庁と結んでおり、最新のデータベースに随時アクセスできる³¹。

図表 8 子どもコミッショナーがデータ共有契約を結んでいるデータベース

組織	データベース
教育省	全国学生データベース (National Pupil Database) 困窮している子どものセンサス (Children In Need Census) 社会的養育下にあるこどもの調査 (Children Looked After Census) 国勢学校調査 (School Census) 代替プロビジョンセンサス (Alternative Provision Census) 到達記録<全国学生データベース> (Attainment Records – National Pupil Database) 若年者の照合管理データセット (Young Person's Matched Administrative Dataset) 児童ソーシャルワーク労働力データ (Children's Social Work Workforce data)
労働年金省	年次家庭資源調査 (Annual Family Resources Survey)
オフステッド	暫定的に不十分と評価された児童養護施設一覧 児童養護施設の連絡先一覧

※オフステッド (Ofsted)：こども・教育分野に関する評価機関。

(3) 活動の概況

子どもコミッショナーオフィスは、こどもの権利擁護に向けた実施事項について、3 か年計画を立てている。2021～2024 年度の計画策定にあたっては、“The Big Ask”と呼ばれる大規模調査を通じて、4～17 歳までのこども計 557,077 人からの意見聴取を行った。その上で、本調査結果をもとに抽出された 7 つの重点分野（「より良い世界 (A Better World)」、「ケアが必要なこども (Children in care)」、「コミュニティ (Community)」、「学校 (School)」、「家族 (Family)」、「健康とウェルビーイング (Health and Wellbeing)」、「仕事とスキル (Job and skill)」) を軸として、「イングランドを、こどもが最も育ちやすい国にしよう」という志

³¹ Children's Commissioner (2024) “Delivering the Children's Commissioner's Strategy”

を掲げ、活動計画を打ち立てている。

ここでは、例として、7つの重点分野のうち、「より良い世界（A Better World）」を取り上げ、こどもから事前聴取した内容、その内容をもととした戦略目標とその達成に向けた具体的な実施事項、及び、目標の達成状況について、2024年に刊行された「子どもコミッショナーの戦略の実現」（Delivering the Children’s Commissioner’s Strategy）でとりまとめられた内容をもとに整理する。

ア こどもから聴取したこと

“The Big Ask”の調査で、こどもたちは、誰もが成功できる社会を望み、地球環境を重視していること、また、公平に扱われることを重視していることを把握した。

イ 戦略目標

環境やより公正な社会の構築など、子どもコミッショナーオフィスに対して、こどもたちが特に関心を表明している問題については、政策立案の議論の中心に据えることとされた。

ウ 具体的な実施事項とその達成状況

上記の戦略目標の達成に向けた具体的な実施事項として、「こどもとケアリーバーに関する諮問委員会を設置すること」、及び「こどもたちに意見を求め、彼らの意見に基づいて行動すること（こどもたちの優先事項を子どもコミッショナーとしての優先事項とすること）」が掲げられた。各実施事項の遂行状況は、以下に示すとおり。

- ✓ こどもの諮問委員会は、2022年12月に発足した。委員会に参加したこども・若者からの意見は、2023年度の子どもコミッショナーオフィスの活動方針を策定する上で中心的な役割を果たした。さらに、理事会のこどもたちは、2023年2月にジュネーブで開催された、児童の権利条約第94会期の子ども会議に、イングランド中のこどもたちを代表して出席し、イングランドのこどもたちが直面している問題について提起した。
- ✓ ケアリーバーの諮問委員会は、2023年3月に発足し、初回の会合以来、子どもコミッショナーオフィスとしての見解の形成に向けた議論を行ってきた。議論のテーマ例は以下のとおり。
 - 児童福祉分野の独立レビューにおける「ケアを受けた経験を特性として保護する」という勧告について
 - 教育制度の改革
 - 自立した生活への移行支援
 - メンタルヘルス・サービスへのアクセシビリティ
- ✓ こどもが環境問題を重要視していることを理由として、環境問題は子どもコミッショナーが優先して対応すべき事項であるとし、具体的な活動に繋げている。ま

ずは“The Big Ask”の調査において、こどもたちが地球環境について重視していることを把握するとともに、こどもたちが具体的にどのような考えやアイデア、解決策を有しているかを整理し、公表した。さらにこれを踏まえ、2021年に実施されたCOP26では、以下の取組を実施した。

- ✓ COP26のこども向けガイドと学校向けのスライドを作成した。
- ✓ サミット当日はコミッショナーも出席して、会話を促進し、地球環境の問題に対するこどもたちの意見について学んだことを共有した。
 - 若者主導の気候変動キャンペーンであるMock COPとの「Teach the Teacher」イベントでは、若者たちがサステナビリティと気候変動に関する授業をコミッショナーや教育省の高官、その他の来賓の前で行った。

(4) 今後の活動の戦略

2024年から2027年の戦略については、「すべてのこどもたちに声を —2024~2027年度の3か年計画」(Giving all children a voice -three year strategy 2024-2027)内で整理されている。同文書では、子どもコミッショナーの使命を「すべてのこどもの権利の促進と保護 —こどもの声によって明るい未来に向けた変化をもたらすこと」だと定義している。その上で、下表に示す5つの戦略目標を立て、その達成に向けて、具体的な実施事項を明示している。

図表 9 子どもコミッショナー戦略目標 2024-2027

戦略目標	具体的な実施事項
自分の人生への決定権を有する大人たちに聞いてもらっている、とすべてのこどもが思えるようにする	✓ こどもたちが匿名でいつでも意見やアイデアを共有できる、開かれたアンケート機能をウェブサイト に設ける。 ✓ Help at hand³²のサービス、アウトリーチ及びステークホルダーとの協働の促進を通じて、ケアを受けているまたは社会サービスに関与しているこどもたちのためのアドボカシー・アクセス及び基準の改善を推進する。
こどもたちに発言権を与える	・ こどもたちから得た情報が用いられた、すべての新しい出版物にリソースを割く。 ・ すべての地方自治体で訪問、フォーカスグループインタビューを行い、子どもコミッショナーの活

³² 児童福祉サービスに関わる子どもを対象とした情報提供や助言を行うサービス

戦略目標	具体的な実施事項
	動がイングランド全土のこどもや若者を代表するものであることを継続的に保証する。
こどものための政策やサービスの設計と実施を改善する	- すべての政策提言に対する政府の対応またはコミットメントを確保する。 ✓ 政府間協議や国会質問への対応を強化する（政府間協議や国会質問への対応状況は諮問追跡システム（consultation tracker）で追跡され、同機関のウェブサイトで公開される）。
こどもたちの安全と成長を維持するための変革を推進する	- すべてのパートナーと利害関係者が使用できる、地方自治体と議会の選挙区ごとにグループ化されたこどもたちのデータの中央データベースを作成する。 - 効果的なデータ共有の障害に対処するため、すべての省庁と会合する。
ケイパビリティとキャパシティを構築する	- 公平性及び包摂性につながる人材戦略を立案実施する。これには、介護経験者面接保障制度（介護経験のある応募者が仕事の必須条件を満たしている場合、自動的に面接に招待される制度）や、親族介護者のための柔軟な勤務形態が含まれる。 - 最高水準のガバナンスとベストプラクティスを満たしていることを継続的に確認するために、業務の定期的な内部監査を依頼する。

3. 調査結果（ノルウェー）

ノルウェーは、1981年に、世界初の公的子どもオンブズマンを設置した。

（１）設置の背景と経緯

1960年代、Bratholmが「こどもは弱い立場にあり、親との対立が生じた際に擁護者を必要とする」ことを理由に、子どもオンブズマンを設置する構想を打ち立てた。この構想を労働党女性機構が支持し、子どもオンブズマン設置法案が国会に提出された。1981年に ACT No.5 OF MARCH 6. 1981 が国王に認可され、子どもオンブズマンが設立された³³。

ノルウェーでは、行政（1962年）、消費者問題（1972年）、男女平等（1979年）等、他のテーマに関するオンブズマン機関が先行して確立されていた。オンブズマン制度自体の意義を証明するエビデンスは国内で増えていたにもかかわらず、こどものためのオンブズマン制度の設置は、当初、「オンブズマンは親の権限を弱めるかもしれない」「他の機関が、こどもに関する自らの責任を放棄するかもしれない」「オンブズマン制度は費用がかかりすぎる」「オンブズマン事務局が官僚的な組織になりうる」等の理由で反対された。そのような逆風がある中においても、セーブ・ザ・チルドレン等の国際的な非政府組織による積極的な推進もあり、「子どものためのオンブズマン法」(Lov om barneombud [barneombudsloven]) は、議会の多数決の結果、僅差で可決することとなった³⁴。

（２）子どもオンブズマンの設置枠組み

ア 法的な位置づけ

子どもオンブズマン制度は、「子どものためのオンブズマン法」(Lov om barneombud [barneombudsloven])、及び、「子どものためのオンブズマンとアドバイザリーパネルに関する施行規則」(Instruks for barneombudet) に従って運用される。

「子どものためのオンブズマン法」の条文は以下のとおりである。最新の法改正は2023年に実施され、「オンブズマンに雇用される者は、警察登録法第39条に記載の警察証明書を提示しなければならない」旨が規定された³⁵。

- ✓ 1 目的
- ✓ 2 子どもオンブズマン
- ✓ 3 オンブズマンの責務

³³ 堀（2019）

³⁴ Polycarp Musinguzi（2015）「Promoting children's participation – A case of expert meetings and groups within the ombudsman in Norway」『Erasmus Mundus Master's Programme in Social Work with Families and Children』Spring 2015

³⁵ 同上

- ✓ 4 機関へのアクセスとオンブズマンへの情報提供義務
- ✓ 5 オンブズマンの声明
- ✓ 5 a 警察証明書
- ✓ 6 オンブズマンへの指示
- ✓ 7 発効

「子どものためのオンブズマンとアドバイザーパネルに関する施行規則」は、子どものためのオンブズマン法第6条の規定に従い布告された後、2015年に一度改定されている。子どもオンブズマンの職務、取り扱う事例、却下・委託・留保する申し立て内容、事例を取り扱うための規則、事例についての子どもオンブズマンの審理書、年次報告書、職員と財政管理、アドバイザーパネル（1998年に削除）について記載されている。

イ 機能・職能

子どものためのオンブズマン法第3条では、子どもオンブズマンの職務について、「公共部門及び民間部門との関係においてこどもの利益を促進し、こどもの養育条件の整備を監視すること」だと規定されている。具体的な責務は、以下のとおり定められている。

- ✓ a. 自らの発議、または聴聞により、すべての分野の計画や研究報告に関するこどもの利益を保護する。
- ✓ b. ノルウェーの法律及び施策が児童の権利条約に基づくノルウェーの責務と合致しているかどうかを含めて、こどもの利益の保護の観点から立法行為を監視する。
- ✓ c. 法の下でこどもの安全を増進できる措置を提案する。
- ✓ d. こどもと社会の間の葛藤を解決または防止するための措置を提案する。
- ✓ e. こどもの権利とこどものために要求される措置に関する十分な情報が公的もしくは私的な関係機関に提供されることを確保する。

ホームページでは、こどものためのオンブズマン事務局の具体的な実施事項として、以下を挙げている。また、子どもオンブズマンの最も重要な責務の一つは、こどもたち自身と彼らの経験について対話し、こどもからの勧告と観点を意思決定者に届けることだと述べており、毎年、こどもの権利を強化するために必要と思われる特定の領域に対して、焦点を当てて活動を行うこととしている³⁶。

- ✓ こどものために働いている、またはサービスを提供している人々に対して講義やセミナーを行う。
- ✓ こどもの権利が十分に尊重されていないと思うときに関係当局に書簡を送る。

³⁶ Barneombudet “About the Ombudsperson for Children” (<https://www.barneombudet.no/english/>, 2024年11月3日閲覧)。日本語訳は堀（2019）を参照した。

- ✓ 法律が制定または改正される際に声明を発する。
- ✓ メディアのインタビューに応じ、ソーシャルメディアで積極的に発信する。
- ✓ 政府の大臣や議会の議員と会談する。
- ✓ オンライン・メール・電話によりコンタクトした人々に対してこどもの権利に関する助言と情報を提供する。

なお、ノルウェーの子どもオンブズマンは、個別救済機能を有していない。これに対して、児童の権利委員会は、第4回統括所見（2010年）・第5・6回統括所見（2018年）の両方において改善を求めている。例えば、2018年の第5・6回統括所見では、「一般的意見第2号に照らし、こどものためのオンブズマン及び／または国内人権機関が、こどもに関係するすべての分野において、こどもに配慮した方法で、こどもからの苦情を受理し、調査し、対処する権限を委託されることを確保するための措置をとる」よう勧告している。これに対しノルウェーは、子どもオンブズマンは独立した存在であり、職務権限の拡大は、こどもの利益の保護に関するより根本的な問題の推進力としての重要な役割を低下させかねないことから、第7回の政府報告書においても、個別救済機能を有さない方針を堅持している。

ウ 任用

① 子どもオンブズマンの任用

オンブズマンは公募、事前審査、選考され、1名のみ選ばれて国王から任命される。制度開始当初は、オンブズマンの任期は4年で、再任可能であった。しかし、現在は6年1期のみの任期であり、再任されるかを考慮せず、行政に対して思い切った批判・提言が可能とされている³⁷。子どものためのオンブズマン法では、解職・失職規定が明記されていない。そのため、基本的には所定の任期が満了するまでは、活動内容を理由として解職されることがない。これにより、子どもオンブズマン制度は一定程度の独立性を有して活動を行えるとみなすことができる³⁸。

② 子どもオンブズパーソンオフィスの任用

2025年1月現在、子どもオンブズマンオフィスには子どもオンブズマン本人を含め、18名が所属している。子どもオンブズマンのほか10名が「こどもの権利ユニット」のメンバーとしてこどもの権利に関する実働部隊であり、ほか3名が広報、4名が事務を担当している。こどもの権利ユニットには多種多様な専門職が在籍している（法律の専門職3名、教員、保育士、心理学・社会学・政治学の専門性を有する職員が在籍している）。また、職員は採用時点で、こどもやこどもの権利に関する実績を10～15年程度有することが求められてい

³⁷ 堀（2019）

³⁸ 半田勝久（1999）「ノルウェーにおける「子どものためのオンブズマン」制度の運用実態—初代BO・フレッコイ在任期の事例を中心として—」『教育制度学研究』1999(6).p.190-217.

る。

子どもオンブズマンオフィスは、職員の採用権限を有しており、透明性の高い採用活動を行っている。採用倍率は高く、直近の募集では、1名の採用枠に対して150名の応募が寄せられている。子どもオンブズマンオフィスの業務は、政策や政治的議論に影響を及ぼせる点、こども分野で注目されているテーマの議論において主要な役割を果たせる点などにおいて、他の職場にはない魅力があることが、その理由として考えられる³⁹。

エ 予算

子どもオンブズマンの予算は、政府で決定される。

オ データの活用

ノルウェーの子どもオンブズマンは、制度改善の機能行使にあたり必要な、情報へのアクセス権限が強い。子どものためのオンブズマン法第4条では、オンブズマンは、こどもを対象とした公設及び私設の機関すべてに、無制限にアクセスができることが規定されており、これらの機関では、守秘義務にかかわらず、本法に基づく職務遂行に必要な情報をオンブズマンに提供しなければならない。この権限を活用し、子どもオンブズマンの提案によって「子ども家庭省・子ども家庭大臣の創設」「Children's House（性的虐待・犯罪など法的証言が必要な場合、または不確実な虐待の場合に利用される機関）の設立」などの重要な政策が施行されている⁴⁰。

（3）活動の概況

ア 歴史的経緯

ノルウェーは世界に先駆けて子どもオンブズマンを設置し、こどもの権利擁護に向けた多様な活動を行ってきた。その中で、子どもオンブズマンがその役割に対する理解を関係機関に浸透させ、こども権利擁護機関としての地位を確立させて様々な活動を展開するには、一定の時間が必要だった⁴¹。戦略的に機関の地位を確立し、子どもオンブズマンの活動の実効性を中長期的な観点で担保するには、子どもオンブズマンの活動範囲を徐々に広げていったことが有用だったものと考えられる。

ノルウェーの子どもオンブズマンは、設立後数年間、国会との接触をほとんど行わずに活動していた。そのため、子どもオンブズマンの活動が各党の政策を無視するものではないことが理解されるようになった。次第に、政党が子どもオンブズマンに対して意見を求めてく

³⁹ 本事業のヒアリング調査（2025年1月9日）で聴取。

⁴⁰ 堀（2019）

⁴¹ Save the Children Norway（2005）“Children's Ombudsman – Save the Children Norway's experiences with supporting and cooperating with independent institutions protecting children's rights”

るなど、モニタリング・政策提言機能の発揮がしやすい環境へと変化した⁴²。

イ 活動戦略の策定状況

ノルウェーの子どもオンブズマン事務局では、活動の重点領域を定めている。戦略に基づいた活動の展開が実効的に担保されるよう、活動戦略の内容やタイムスパンを柔軟に定めている。

例えば、2022～2024年に3か年計画を策定した際は、重点領域を「こどもや若者のための良好な成育環境」「サポートが必要なこどものための良好な成育環境」「複数のサービスからの支援を必要とするこどもや若者をめぐる、良好な協力関係の締結」「当局がこどもの権利の履行・尊重・保護に責任を有すること」の4つと定め、支援を最も必要としているこどもたちを対象とした介入・サービス提供を重視してきた。この活動の中で、こどもへの支援を早期に開始することの重要性に気付かされることとなった。子どもオンブズマンオフィスでは、上述した発見を今後の活動に活かすため、後続の戦略では、重点領域の一つとして「人生の良いスタート（A good start in life）」を定め、こどもへの早期介入・支援に向けた活動を行っている。また、こども向けに定期的実施している調査の改修時期を見据え、戦略内容と調査内容との間に齟齬が生じないように、後続の戦略は、2025～2026年度の2か年計画とした⁴³。

ウ 具体的な活動内容

① 個別ケースに関する相談があった際の対応

ノルウェーの子どもオンブズマンオフィスは、個別救済機能を有していない。子どもオンブズマンオフィスには毎年、個人からの相談が1,000～1,500件程度寄せられており、以下の対応がなされている。

i. 関係機関の紹介

ノルウェーでは、県単位で設置されている議会オンブズマンが国内全住民（こどもを含む）からの個別の苦情に対応している。そのため、子どもオンブズマンオフィスに個別ケースに関する相談があった場合、議会オンブズマンを紹介することが多い。子どもオンブズマンオフィスは県知事のオフィスと頻繁にやり取りしており、また、県に寄せられる個別相談件数については統計が取られているため、子どもオンブズマンはどのような内容の相談が寄せられているのか、傾向の推移を確認できる⁴⁴。

ii. 一般的なガイダンスの提供

「こどもが学校でいじめられているが、学校が十分に対応してくれていない」という親か

⁴² 半田（1999）

⁴³ 本事業のヒアリング調査（2025年1月9日）で聴取。

⁴⁴ 同上

らの相談を受けた場合に、子どもオンブズマンオフィスが提供するガイダンスの内容は以下のとおり⁴⁵。

- ✓ こどもは「いじめから守られる権利」と「教育を受ける権利」を有していることを説明する
- ✓ それぞれの権利の内容を簡単に説明する
- ✓ 県（county）知事は学校でこどもが守られるようにする責任があり、県知事に苦情を送ることで、県には彼らを助ける義務が発生することを説明する
- ✓ こども本人と対話し、こどもが学校や校長に働きかけるのをサポートする

② 情報発信の状況

オンブズマンは施策・法律の決定権を有していないことから、情報発信や文書発出によるアドボカシーはオンブズマンの主要な武器であると言える⁴⁶。実際ノルウェーのオンブズマンは精力的に情報発信を行っている。オンブズマンオフィスの有するリソース上の制約により、2024年11月時点では、オンブズマンが刊行したレポートのうち4点のみが、英語版で公開されている。ホームページで英語版が公開されているレポートの一覧とその概要は以下のとおり。

図表 10 レポート一覧（英訳版ありの文書のみ）

タイトル	内容
「デジタル環境に対する若者の意見」 Young People's Thought on the Digital Environment (2019)	2019年に設置された13～17歳の若者で構成される専門家グループが、デジタル環境の中でこどもたちの権利を保障する上での提言をとりまとめた。
「児童養護施設や精神医療施設におけるこどもへの暴力の行使」 The use of force against children in residential child care and mental health care (2015)	個人の意思に反して個人の人格を侵害することは「暴力の行使」だとみなされる、という前提のもと、こども（精神医療施設・児童養護施設・里親家庭のこどもを含む）、職員、専門家との対話、事例ファイルへのアクセス等を通じて、こどもへの暴力行使に関する情報収集を行い、提言をとりまとめた。
「『良い夢を見たい』—学校におけるいじめ・犯罪に関するこども・若者ヒアリング」 «I want to have good dreams» - hearing on bullying and	9～19歳までの22人のこどもたちへのヒアリング結果をもとに、学校で起きているいじめや犯罪について、こどもたちが経験したことと、制度改善のための提言をとりまとめた。

⁴⁵ 同上

⁴⁶ Polycarp Musinguzi (2015)

タイトル	内容
offences at school (2014)	
「こどもたち自身にとってのヘルスケア制度」 Health care on Childrens own terms (2014)	ノルウェーのヘルスケア制度の現状と課題について、こどもや若者から意見を聴取し、とりまとめた。

関連して、ノルウェーのオンブズマンオフィスは、関係者のトレーニングに向けた多様な啓発活動を行っている。例えば、地域レベルの様々な会議体に参加し、こどもの権利に関する啓発活動を行っている。子どもオンブズマンオフィスは関係機関からこうした活動の依頼を多く受けるため、活動戦略との整合度に照らして、啓発活動の優先順位を検討している。また、e ラーニング研修プログラムを開発し、こどもの権利やこどもの最善の利益について、個人・組織レベルで学習を行える環境を整備した。プログラムの開発にあたっては、受講者が理解しやすい内容とすること、及び法律の専門知識を有しておらず、こどもの権利に関する活動を行っている職員に関連する内容とすることに注力した。2025～2026 年度の計画では、こどもの権利に関する課題に関与している地方自治体の職員全員に、毎年 1 回以上この研修プログラムを受講させることとしている⁴⁷。

③ その他、具体的な活動内容の例

歴史的な経緯を経て、ノルウェーの子どもオンブズマンは、多様な活動を実施している。近年の具体的な活動内容の例は、以下のとおり。

- ✓ ユニセフ・ノルウェー、セーブ・ザ・チルドレン・ノルウェー、ノルウェー児童青少年評議会（LNU：Norwegian Children and Youth Council）が開催した、こども・若者が新しい気候報告書の作成にどのように貢献できるかに関する会議に、オンブズマンが参加している⁴⁸。
- ✓ こども・若者の政治参加に向けて、選挙権年齢の引き下げを主張した。ノルウェーでは実際に試行的に選挙権年齢を引き下げる実験を行ったが、年齢引き下げを適用するよう勧告がなされなかったため、子どもオンブズマンはこれを批判した⁴⁹。
- ✓ 教育を受ける権利は、安全にデジタルメディアを使うために必要なスキルを獲得する上で重要だとした上で、200 人の若者に対して、2018 年、セクシャルハラスメントについて教える機会を設けた。その過程で、若者の意見を聴き、「性的な画像を取得したり共有したりすることは、若者にとってよくあること」であり、「ほとん

⁴⁷ 同上

⁴⁸ 国際連合（2024）「児童の権利委員会 第 7 回ノルウェー政府報告書」

⁴⁹ Malcolm Langford et al（2019）“Introduction: Implementing Child Rights”

どの若者は、セクシャルハラスメントに関する法律の内容を知らないこと」等を把握した⁵⁰。

- ✓ ノルウェー国内での活動に加え、ノルウェーのオンブズマンは、こどもの権利の推進にあたって国際的に重要な役割を担っている。例えば、国際連合本部で毎年、こどもの権利に関して議論する際、ノルウェーの子どもオンブズマンは国連連合本部に赴き、諸外国に対して、こども権利擁護機関を設置し、こどもたちを保護・支援するよう働きかけている⁵¹。

⁵⁰ Ombudsman for Children (2019) “Submission to new GC – Children’s rights in the digital environment”

⁵¹ Permanent Mission of Norway to the United Nations (2017) “Norway push for more Ombudswork for Children” (<https://www.norway.no/en/missions/un/news/123/news-on-human-rights-and-gender-equality/norway-push-for-more-ombudswork-for-children/>)

4. 調査結果（オーストラリア）

オーストラリアでは、連邦レベルの人権機関「オーストラリア人権委員会」が組織されている。2013 年、同委員会にはじめて、連邦単位での子どもコミッショナーが配置された。オーストラリアでは、各州に子どもコミッショナーが設置されている。連邦全体でのコミッショナーの連携組織として、オーストラリア及びニュージーランドの子どもコミッショナー・後見人連合（Australian and New Zealand Children's Commissioners and Guardians）が機能している。

上記の状況を踏まえて、オーストラリアを対象とした調査では、連邦単位での子どもコミッショナー制度の枠組みや活動内容に加えて、連携組織がどのように組織され、機能しているかについても整理する。

（１）設置の背景と経緯

オーストラリア人権委員会は、1986 年に、オーストラリア人権委員会法（Australian Human Rights Commission Act 1986）を根拠法として設立された、独立の法定組織である。同委員会は、コミッショナー長（President）を筆頭に、7つの分野それぞれを専門とするコミッショナーを設置しており、子ども（コミッショナー）もこの7分野のうち1つに位置付けられている。子どもコミッショナーは、2013 年に初めて設置されており、現在コミッショナーを設置している7つの分野の中で、最も設置開始年度が遅い。

（２）子どもコミッショナーの設置枠組み

ア 法的な位置づけ

オーストラリア人権委員会は、1986 年に、オーストラリア人権委員会法（Australian Human Rights Commission Act 1986）を根拠法として設立した、独立した法定組織である。1986 年オーストラリア人権委員会法のパートII AA は、子どもコミッショナーの機能・任免・契約条件について定めている。

イ 機能・職能

① 子どもコミッショナーが保有する機能

オーストラリア人権委員会法に基づき、子どもコミッショナーは以下の機能を有している。

- ✓ オーストラリアのこどもの人権に関する問題についての議論と認識を促進すること
- ✓ オーストラリアにおけるこどもの人権の尊重ならびにオーストラリアにおけるこどもの人権の享有及び行使を促進することを目的とする調査または教育その他の事業を行うこと

- ✓ 連邦法がオーストラリアの児童の人権を認め、保護しているかどうかを確認する目的で、連邦法の現行法及び提案法を審査し、その結果を大臣に報告すること

また、以下の任務は、委員会の権限を代行し、子どもコミッショナーが遂行する。

- ✓ 子どもコミッショナーは、オーストラリアにおけるこどもの人権の享受及び行使に関する事項であって、子どもコミッショナーが適当と認めるものを取り扱う報告書を大臣に提出することができる。これには、オーストラリア国内のこどもの人権の享受及び行使を確保するためにとるべき措置について、子どもコミッショナーが適切と考える勧告を含めることができる。
- ✓ 子どもコミッショナーは、この節に基づく任務を遂行し、または権限を行使するに当たり、危険にさらされている児童または弱い立場にある児童に特別の注意を払うことができる。
- ✓ 国家児童局長は、本条に基づく職務を遂行しまたは権限を行使するに当たり、次のいずれかに諮問することができる。
 - (a) こども
 - (b) 連邦ならびに州及び準州の部局及び当局
 - (c) 非政府組織
 - (d) 国際機関
 - (e) 子どもコミッショナーが適当と認めるその他の組織、機関または個人

② その他、オーストラリア人権委員会として保有している機能

オーストラリア人権委員会は、個別の申立てに対応する部門を有している。また、州レベルの子どもコミッショナーは、個別の申立てに対応する機能を有している。連邦レベルの子どもコミッショナー自体は、個別の申立てに対応する機能を有していないため、照会があった場合は、上記のどちらかに申し送りとしている。

こどもに関わるシステム（例：教育、児童福祉など）は各州で運用されているため、多くの場合、補完性の原理に基づき、こどもに関する個別申立ては各州の子どもコミッショナーが対応することが理に適っている。その上で、州レベルで個別申立てへの対応が十分に行われなかった場合には、連邦レベルの人権委員会への申立てが可能である。その意味で、個別申立ての対応先が複数のレベルで存在していることには一定の意義がある⁵²。

ウ 任用

① 子どもコミッショナーの任用

子どもコミッショナーは、オーストラリア総督により書面で任命される。任用にあたっては、候補者の能力により任用者を選定する必要があり、また、公募で候補者を集めることが

⁵² 本事業のヒアリング調査（2025年1月10日）で聴取。

求められている（前任者が再任される場合を除く）。任用期間の上限（再任された場合、すべての在任期間の合計）は7年である。

当初任期を満了した子どもコミッショナーを再任させるかは、政府が決定する。しかし、当初任期中に政府に批判的な発言・勧告を行っている場合、子どもコミッショナーの再任を行わない可能性があるため、その点は問題である⁵³。

② 子どもコミッショナーオフィス職員の任用

オーストラリア人権委員会では、2022年度時点で、無期雇用83名（男性19名・女性64名）、有期雇用114名（男性8名・女性106名）、合計197名の職員を雇用している。

ただし、同委員会の職員のうち、子どもコミッショナー専属の職員は1.8名（常勤換算）に留まる。州が設置する子どもコミッショナーオフィスは、連邦政府の子どもコミッショナーよりも潤沢な人的リソースを有していることが多い。たとえばビクトリア州では、100名以上の職員を雇用している⁵⁴。

エ 予算

オーストラリア人権委員会は、予算の一部を、独自歳入によって賄っている。2023～2024年アニュアルレポートによれば、2023～2024年度の予算のうち、政府から得ている歳入は31,315千オーストラリアドル、独自歳入が11,727千オーストラリアドルであった。

オーストラリア人権委員会の年次報告書では、委員会全体の収支報告がなされており、子どもコミッショナーの報酬額（年間397,819オーストラリアドル）についても掲載されている。

オ データの活用

子どもコミッショナーは、自らの職務の遂行に関連する情報または書類を有していると考えられる連邦政府機関に対して、当該情報または文書の提供を要求できる。要求を受けた連邦政府機関は、要求があった情報または文書の提供が、特定の個人情報の開示にあたる場合、当該情報を削除した書類の写しを提供する必要がある。

カ 連携体制

オーストラリアでは、地域単位での子どもコミッショナーが設置されており、地域単位のコミッショナーの連携組織として、オーストラリア及びニュージーランドの子どもコミッショナー・後見人・アドボケイト連合(Australian and New Zealand Children's Commissioners, Guardians and Advocates)、その下位組織としてオーストラリアの子どもコミッショナー・後見人連合(Australian Children's Commissioners and Guardians)が機能している。

もともとは、オーストラリアの子どもコミッショナー・後見人連合が設置されていたが、

⁵³ 本事業のヒアリング調査（2025年1月10日）で聴取。

⁵⁴ 本事業のヒアリング調査（2025年1月10日）で聴取。

2018年に西オーストラリア州パースで開催された会合で、ニュージーランドの子どもコミッショナーが正式メンバーとして加入したことに伴い、同連合の名称が、オーストラリア及びニュージーランドの子どもコミッショナー・後見人連合に変更された。

本連合では、先住民族のこども・若者の権利擁護・促進に向けた協議を精力的に行っていることが特徴的である。2023年に、オーストラリアの先住民族子どもコミッショナー・ガーディアン・アドボケイト（Australian First Nation Children's Commissioners, Guardians and Advocates）が、下記に示す11のアドボカシー優先事項を策定した。オーストラリア及びニュージーランドの子どもコミッショナー・後見人・アドボケイト連合は、「先住民族のこどもにとって利益がある政策やプログラムは、すべてのこどもにとって利益があるものだ」として、同年、当該連合の優先事項としても、これを採択した。

1. 管轄権を持つ第一国のコミッショナー、ガーディアン、アドボケイトと協力して、オーストラリア全土のアボリジニとトレス海峡諸島民のこどもと若者の権利を前進させる国家コミッショナーの導入を提唱し、支援する。並行して、それぞれの管轄区域におけるアボリジニ及びトレス海峡諸島民のこども及び若者のために尽力する子どもコミッショナー及び監護者が、独立性を保ち、安定した権限とリソースを有することの必要性を訴える。
2. 「心からのウルル声明」（オーストラリアのアボリジニとトレス海峡諸島の指導者によって2017年に書かれた、オーストラリア国民に宛てた嘆願書）での提案を実行するために必要な権限を貸し、アボリジニとトレス海峡諸島民のこどもたちと若者の声を届ける。
3. こども・若者・家族に関する関連目標について、国及び管轄区域レベルでの格差是正アジェンダに影響を与える。制度改善のために、我々の法的な権力を行使することを保障する。
4. アボリジニとトレス海峡諸島民のコミュニティが管理するセクターの強化を支援する。このセクターは、こどもと家族のために、児童保護や少年司法への対応を立案・主導し、また、コミュニティ・レベルでの家族主導の意思決定を改善する上で文化的に適切なモデルを開発する上で必要な資源を偏りなく有する。
5. 先住民データ主権原則（Indigenous Data Sovereignty Principles）を適用し、児童保護・少年司法領域においてアボリジニやトレス海峡諸島民のこどもと若者の割合が過剰でないか監視するため、全国的に一貫したアプローチを実施する。
6. 刑事責任年齢を14歳に引き上げるための継続的なアドボカシーに関与する。青少年・成人施設や監視所での拘禁は、こどもや若者にとって有害であり、トラウマを再体験させ、犯罪を誘発する行動を増加させ、非人道的であり、こどもや若者の基本的人権を奪うことを強調する。

7. 独房監禁、唾吐きフード（拘束具）の使用、成人施設での拘禁など、拘禁されているこどもや若者の人権を侵害する、有害で非人道的な行為をやめるよう提唱する。
8. アボリジニとトレス海峡諸島民の児童配置原則の解釈と適用状況を、特に国家ベースでのアプローチに一貫性があるか、に焦点を当てて監視する。病院や出産施設で保護され家族から引き離されたり、非先住民のケアラーや居住施設に入れられたりするこどもたちを含め、こどもたちが連れ去られることを防ぐために、家族の保護と再統合を最優先にしなければならない。
9. 行方不明のこどもや若者（自ら選択して、保護を受けたまたは解除された者を含む）の存在を明らかにし、こうしたこどもや若者を特定し、公表する方法について、全国的に一貫したアプローチを採ることを提唱する。
10. 貧困と故意のネグレクトの違いを強調し、貧困家庭もこどもを愛していることを強調する。貧困を経験しているアボリジニやトレス海峡諸島民の家族は、貧困の結果として、親子分離となることが多い場合、助けを求めることに消極的である。
11. 構造的不利、偏見、制度的差別、支援サービスの減少が貧困家庭の周縁化を悪化させ、親子分離の増加につながっていることを強調し、脆弱で貧困な家庭への支援サービスへの投資拡大を提唱する。

（３）活動の概況

ア 連邦政府の子どもコミッショナーの活動概況

2024 年に刊行されたアニュアルレポートによれば、子どもコミッショナーの主な活動は以下のとおり。

① 人権に基づいた少年司法へのアプローチについて国会への法定報告書の提出

脆弱な立場にあるこどもたちとの協議から得られた知見は、すでに 2022 年の「Keeping kids safe and well - your voices report」で発表されてきた。2023-2024 年、子どもコミッショナーの活動として、オーストラリア全土の少年司法関連制度について調査を行った。その過程では、社会福祉省を筆頭とする複数の政府省庁との協力のもと、社会から疎外された弱い立場にある全国のこどもたちとの議論を行っている。

レポートのテーマとしては、オーストラリアの法制度の中でもこどもの最善の利益に照らして相対的に環境が劣悪と考えられる、少年司法の制度に焦点を当てた。レポートの執筆・公表・国会への提出にあたって重要だったポイントは、以下のとおりである⁵⁵。

- ✓ 少年司法制度自体に内在する課題のみを取り上げるのではなく、その背後には、上流システム（例：健康・教育・社会サービスに関するシステムなど）の欠陥があることを指摘したこと

⁵⁵ 本事業のヒアリング調査（2025 年 1 月 10 日）で聴取。

- ✓ 150名以上のこども（その多くが収監されている）と対話し、対話を通じて把握したことを、レポートの主眼としたこと

調査結果は2024年10月に「もっと早く助けて！一少年司法改革」（‘Help way earlier!’ – transforming child justice）としてとりまとめられ、国会に提出された。調査報告書では、国家的改革を推進するため、オーストラリア政府に対して、以下のとおり、提言を行っている。

- ✓ 少年司法制度の改革のための全国タスクフォースを設置すること
- ✓ こども担当閣僚を任命すること
- ✓ こどもの福祉に関する閣僚会議を設置すること
- ✓ 児童の権利条約を組み込んだこども法及び人権法を法制化すること。

また、改革を行うにあたっては、以下の事項が求められるとしている。

- ✓ 政策立案とサービス提供の中心にこどもを据えること
- ✓ 先住民族のこどもたち、家族、そしてコミュニティをエンパワーメントすること
- ✓ コミュニティベースの活動を最適化すること
- ✓ こどもに特化した優秀な労働力を構築すること
- ✓ データと証拠に基づいた制度とすること
- ✓ こどもの権利に対するアカウンタビリティ（説明責任）を確立すること

なお、現在の子どもコミッショナーが就任期間中刊行したレポートのうち、子どもコミッショナー自身がテーマを選択したのはこの1件のみである。それ以外に、官公庁の特定の部署から依頼されて、官公庁の予算で、特定の部署から依頼されたテーマに関する調査・勧告を行うことがある。例えば、官公庁の特定の部署からの要望で、当該部署に予算を確保してもらい、「こどもの安全・健康の確保」プロジェクト（Keeping children safe and well）では、児童保護システムの中でこどもが親から引き離されて社会的養護下におかれる背景を調査したことがある⁵⁶。

② 「こどもと家庭への質の高い関与の支援」プロジェクト（Supporting quality engagement for children and families）

社会福祉省が資金を提供し、子どもコミッショナー主導で、「質の高い関与の支援」プロジェクトを実施した。本プロジェクトは、こども・若者アドボカシーを通じて政策に影響を与えることを大きな目標とした、3か年のプロジェクトである。1年目は「児童の性的虐待を防止し対応するための国家戦略 2021-2030」（国家戦略）に焦点を当て、国家児童安全局（National Office for Child Safety）が主導した。具体的には、以下の2つの主要な問題が検討された。

- ✓ 困難な時期にこどもや若者が頼ったサービスや支援をどのように改善できるか
- ✓ 児童の性的虐待の被害者・虐待経験者を支援するためのウェブサイトとヘルプラインのコンテンツと機能に関する提案

⁵⁶ 同上

検討の過程では、NGO や学校などパートナー組織の支援を受けて、232 人のこどもと若者（その多くには被虐待経験がある）及び 35 件の小グループとの個別相談を行うなど、こどもや若者の意見に積極的に耳を傾けた。なお、この意見聴取のプロセスは、こどもの保護を優先して設計されているため、こどもや若者は、虐待の被害者・被害経験者が必要とする支援のような困難なテーマについて話し合う上で十分な安全性を感じるようになった。

本プロジェクトの 2023 年度報告書は、こどもと若者の意見のみに基づいてとりまとめられた。また、国家戦略の第 2 次行動計画の策定を含む、現在及び未来の実施事項の推進にあたっては、同報告書を活用した情報提供を行うことが約束された⁵⁷。

③ その他

以下のとおり、取組を実施している。

- ✓ 連邦での調査「中高生を対象とした同意教育に関する理解と経験に関する全国調査」(National Survey of secondary students about their understanding and experiences of consent education) を実施した。
- ✓ レポート「オーストラリアの制度における拘禁が、出所後のこどもたちの生活やウェルビーイングに与える影響」(How detention in the Australia system impacts children's lives and wellbeing in the years after their release) を刊行した。
- ✓ こどもの権利影響評価のツール (Child Rights Impact Assessment Tool) を連邦レベルで策定した。

また、こどもと関わる人が、児童の権利条約第 12 条に基づき、正しくこどもに話すことができるよう、子どもコミッショナーオフィスはトレーニングの機能を果たしている。人権委員会では連邦で「こどもの安全を守るための国家原則」(National Principles for Child Safe Organisations) を 2018 年に制定し、現在基準を見直しているほか、この原則に基づいたトレーニングプログラムを提供している⁵⁸。

イ 個別救済の概況（オーストラリア人権委員会の活動）

2023-2024 年度では、オーストラリア人権委員会全体で、14,385 件の問合せ、及び 2,708 件の申立てを受理している。オーストラリアにはこどもの権利に特化した法律を制定していないため、こどもの権利に関する申立ては、「オーストラリア人権委員会法」に基づく申立てとして受理されており、2023-2024 年度には 4 件の申立てがあった⁵⁹。

⁵⁷ Australian Human Rights Commission (2024) “Annual Report 2023-2024”

⁵⁸ 本事業のヒアリング調査（2025 年 1 月 10 日）で聴取。

⁵⁹ Australian Human Rights Commission (2024) “2023-2024 COMPLAINT STATISTICS”
https://humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/ar_2023-24_complaint_stats_tables_1.docx

ウ 連携組織の活動概況

オーストラリア及びニュージーランドの子どもコミッショナー・後見人・アドボケイト連合は、非公式な連携組織として活動を行っている。年数回会合を開き、オーストラリア・ニュージーランド両国のこどもたちに影響を与える広範な問題について議論している。

各州の子どもコミッショナーはそれぞれ役割や受けている制約が異なる。具体的には、連邦政府の子どもコミッショナーと比較して、活動に充当できる人的・経済的リソースが相対的に豊富である一方で、議会等からの制約を受けやすい傾向にある。

各州で関連する各種システム（例：児童保護システム、教育システムなど）の規定が異なることから、各州の子どもコミッショナーの仕組みや役割には独自性がある。そうした制約がある中で、連携組織を運営する上では統一した方針がないため、連携には難しさもある。しかしながら、非公式な会合を通じてゆるやかに連携し、共通課題について議論したり合同声明に任意で参加したりすることができることには、一定の意義があると考えられる⁶⁰。

これら2か国は、先住民のこども・若者の権利に関して、共通の課題を有していることから、2か国合同の連携組織を設けることは、本課題に関して、より多様な視点を提供する上で有用になると考えられる。実際、2024年11月の会合がニュージーランドで開催された際には、Te Āti Awa 部族・Ngāti Toa Rangatira 部族の活動について学び、また、部族のこどもや若者から直接話を聞く機会を設ける等、先住民のこども・若者に関する文化的考慮事項を共有し、ともに解決に向けて活動していこうという積極的な意思が見受けられる⁶¹。

⁶⁰ 本事業のヒアリング調査（2025年1月10日）で聴取。

⁶¹ Australian and New Zealand Children’s Commissioners, Guardians and Advocates (2024) “ANZCCGA Meeting Communique: 27-29 November 2024”
<https://childcomm.tas.gov.au/wp-content/uploads/2024/12/ANZCCGA-Meeting-Communique-27-29-November-2024.pdf>

第5章 地方自治体の先進事例の収集・分析

1. 調査概要

(1) 目的

地方の相談救済機関における先進的な取組事例を収集し、その設置背景、効果、課題などを詳細に調査・分析することで、未設置の自治体が設置検討等にあたり参考とできる情報を提供することを目的とし、自治体へのヒアリング調査を実施した。

(2) 調査対象・方法

ヒアリング調査対象とした自治体は、図表 11 のとおり。ヒアリング調査は全件オンラインで実施した。

図表 11 ヒアリング対象自治体

自治体名	人口規模	調査実施日
埼玉県	737.9 万人	令和 6 年 11 月 26 日
東京都世田谷区	92.3 万人	令和 6 年 11 月 21 日
兵庫県宝塚市	22.8 万人	令和 6 年 11 月 25 日
兵庫県川西市	15.3 万人	令和 6 年 12 月 6 日
愛知県瀬戸市	12.7 万人	令和 6 年 11 月 27 日
東京都小金井市	12.5 万人	令和 6 年 11 月 14 日
福岡県宗像市	9.7 万人	令和 6 年 11 月 29 日

(3) 調査項目

調査項目は以下のとおり。

図表 12 ヒアリング調査項目

基本情報	
✓	設置概要、機関の体制
✓	根拠となる条例・施行規則等の有無と内容
✓	相談受付件数、うち新規相談件数（令和 5 年度実績）
✓	救済申立て件数（令和 5 年度実績）

設置背景	
	✓ 設置を検討し始めたきっかけ ✓ 設置に当たり参考とした自治体・取組 ✓ 設置に関与したステークホルダー ✓ 設置に向けた調整やステークホルダー間の連携に難航した点
予算の確保・運用状況	
	✓ 相談救済機関設置にあたっての予算確保・活用経緯 ✓ 予算の確保・配分に関する現状と課題
関係機関との連携	
	✓ 連携先機関の名称 ✓ 連携場面、連携による効果
相談救済機関で実施される個別相談・救済の事例	
	✓ 代表的な個別相談救済事例 ✓ 対応プロセスを効果的に進める上での体制面・実務上の工夫 ✓ 個別相談救済事例のとりまとめに関する取組の有無・内容 ✓ 1 ケースあたりの平均的な相談・調整回数
こどもの意見の反映方法・内容	
	✓ こどもの意見の反映機会及び方法 ✓ 効果的に実施するための体制面・実務上の工夫
相談救済機関設置の効果、課題、今後の方針・展望	
	✓ 相談救済機関の設置による具体的な効果、運営における課題・改善点 ✓ 今後の方針・新たな取組の計画の有無 ✓ 都道府県・国への提言等

2. ヒアリング結果

(1) 埼玉県

調査項目	回答
設置概要・ 機関の体制	・ 2002 年に「埼玉県子どもの権利擁護委員会」(以下、「子どもスマイルネット」)を設置。県の附属機関であり、こども安全課が所管。 ・ 体制は委員 3 名(条例で規定)、調査専門員 4 名、電話相談員(会計年度任用職員)。 ・ 委員は、法律、福祉、教育の 3 分野の有識者に依頼しており、現在の委員は弁護士、埼玉県社会福祉士会・事務局長、埼玉大学教授である。 ・ 調査専門員は大学教員である。 ・ 電話相談員は、公認心理師、社会福祉士、保育士、教員免許等の資格を有する者を公募、採用している。電話相談員は、子どもの権利擁護委員会に繋がる相談に限らず、こどもに関わるあらゆる相談に毎日(年未年始・祝日を除く)対応している。
根拠となる条例・施行規則等の有無と内容	・ 根拠条例は、平成 14 年制定の「埼玉県子どもの権利擁護委員会条例」。 ・ 条例では、委員会の組織等・職務、救済の申立て、調査、県の機関に対する勧告等、県の機関以外のものに対する要請、申立ての処理の状況等の報告及び公表等について定められている。
相談受付件数 (令和 5 年度実績)	・ 合計件数(電話相談受付件数) 2970 件
救済申立て件数 (令和 5 年度実績)	・ 6 件 ➤ いじめ関係が 1 件、学校関係(教員の対応含む)が 5 件。公表されている報告書掲載の事例が該当する。

ア 設置の背景

県内では、平成 10 年度から 13 年度にかけて、児童虐待相談が急激に増加し、いじめなど、こどもの権利を侵害する問題が増加した。当時の知事からこどもを権利侵害から救済する施策の検討指示があった。

そこで、庁内で平成 12 年 2 月に「子どもの権利擁護対策プロジェクトチーム」が設置され、3 つの部会を設け、庁内の知事部局や教育局、警察本部から推薦された職員で検討を行

った。平成 12 年 2 月から 10 月まで検討が行われ、最終提言に「子どもの権利救済を図る第三者機関のあり方を検討すること」が盛り込まれた。その提言を受け、平成 13 年 6 月に学識経験者やその他有識者から成る「埼玉県子どもの権利救済機関検討委員会」を設置した。同年 12 月まで検討を行い、「県は公平・中立で専門的なこどもの権利救済機関を第三者機関として設置すべき」といった提言があった。こうした経緯を踏まえ、平成 14 年に「埼玉県子どもの権利擁護委員会条例」制定に至った。

イ 予算の確保・運用状況

令和 5 年度予算は 4,376,000 円であった。人件費は 3 名の委員の委員会出席の報酬を計上した。調査専門員の人件費（相談者との面談や学校訪問、委員会で事案を審議するための説明に係る報酬）については、個別救済に付随する活動の費用として計上した。なお、電話相談員はこどもに関わるあらゆる相談に対応しているため、本事業とは別枠で人件費を確保している。「広報・啓発費」については、電話相談と「子どもの権利擁護委員会」に関する PR 用カードを作成しており、夏休み前に小中高校に配布する際の作成・郵送費用を計上した。「交通費・旅費」は、委員と調査専門員の交通費、調査専門員の学校訪問等に同行する県職員の交通費を計上した。

PR カードは、今は予算の関係上、学年を絞って小 4、小 6、中 2、高 1 の児童生徒に学校を通して配布している。それ以外の学年では、子どもスマイルネットの概要を書いたチラシを学校にメールで送付し、児童生徒への周知を依頼している。学校によって、印刷したものを児童生徒に渡す、学校のホームページに掲載するなどして活用している。

広報・啓発に含まれる独自の取組として、県の職員が、地域で行われる集会や団体の会議、学校などに訪問し、県政について説明する「県政出前講座」のうち、こどもの権利についての講座を担当している。例えば、学校の PTA 集会で呼ばれることがある。これは、要望に応じて個別に対応する取組である。

ウ 関係機関との連携状況

学校・幼稚園・保育所等との連携については、個別救済事例に関する相談・協議のほか、教育委員会が小学校、中学校、高校、特別支援学校の校長先生を対象にした「人権教育研修会」で電話相談、そして子どもの権利擁護委員会について説明し、周知を図るなどしている。

その他、管内市町村には広報を依頼し、相談救済機関について、市町村広報紙やホームページに記載してもらっている。こうした取組の結果として、個別の案件で学校に訪問する際、予め学校側が子どもスマイルネットやその活動について知っている状況を作ることができる。

エ 相談救済機関で実施される個別相談・救済の状況

子どもの権利擁護委員会に付託される救済申立て案件は、1回の面接相談で終わることはほとんどなく、継続して、ある程度期間をかけて調査・調整活動を行っている。

相談救済機関の調査・調整活動においては、学校訪問が多い。最初に訪問する際は、県の教育委員会から市町村の教育委員会を経由し、そこから学校に連絡して、趣旨を説明し、訪問の約束をすることで、スムーズな調査・調整活動が可能になっている。

なお、相談救済機関の活動については、年度ごとに運営状況報告書を作成している。具体的には、電話相談の状況、面接相談及び調査・調整活動の状況、委員会の開催及び審議の状況について等である。報告書では、申立て案件ごとに調査・調整活動等の回数を記載している。令和5年度の新規案件では、相談者との面接、関係機関との調査・調整活動を平均8.6回実施した。

オ こどもの意見の反映方法・内容

救済の申立てに当たっては、必ず子ども本人の意思を確認している。また、面接相談では保護者に席を外してもらい、子ども本人のみと面談を行う時間を設けている。こどもの希望の確認は都度行っており、学校に関するケースであれば、学校からの聞き取り内容をこどもに伝えたあと、さらにどういう気持ちか、どういう希望があるかについて確認している。

調査・調整活動に当たり、学校等関係機関を処分・指導する権限はない。こどもの置かれた環境を改善するために協力をお願いするもので、学校等の意見も踏まえ、調整しながら進めている。

カ 相談救済機関の効果、課題、今後の方針・展望

虐待やいじめの早期発見につながる点で、相談救済機関を設置する効果があると考えている。

キ その他

電話相談員を対象とした研修は年に数回開催している。令和6年度は、ヒアリング時までには2回実施しており、1回は他の相談機関（埼玉県男女共同参画推進センター）から対応可能な相談内容や得意分野に関して説明を受ける研修である。電話相談では、相談内容に応じて、より専門的な機関があれば紹介することがあるため、紹介回数が多い機関に研修していただいた。令和4年度は、同様の企画で「さいたま法務少年支援センター非行防止相談室ひいらぎ」に関する研修を実施した。また、児童相談所の職員による、電話相談事例に係る研修も実施している。児童相談所の立場から、児童相談所ではどう対応するか、児童相談所に繋いだ場合こういった対応がされるかといったことを、実務的なことも含め、説明いただい

た。

(2) 小金井市

調査項目	回答
設置概要・ 機関の体制	・ 子ども・子育て主管課が担当課（児童青少年課）。 ・ 2022 年に設置。 ・ 民間施設（新築ビルのワンフロア）を賃貸契約している。 ・ 電話・対面・郵便・FAX・メール・ウェブサイトの他、必要に応じてアウトリーチを行っている。 ・ 子どもオンブズパーソン 2 名（大学教員、弁護士）。条例策定時にアドバイザーの役割を担っていた学識者（他自治体の擁護委員経験者）の他、第二東京弁護士会の委員紹介システムを活用して弁護士を起用した。 ・ 子どもオンブズパーソンの選定基準は設置条例第 4 条において規定。 ➤ 第 4 条 オンブズパーソンの定数は、3 人以内とする。 2 オンブズパーソンは、人格が高潔で、子どもの権利に関し優れた識見を有する者のうちから、市長が委嘱する。 3 オンブズパーソンの任期は 3 年とし、再任を妨げない。ただし、後任のオンブズパーソン の任期は、前任者の残任期間とする。 4 オンブズパーソンは、それぞれ独立してその職務を行い、必要に応じて合議により行う。 ・ 相談・調査専門員は 3 名。これまで公認心理師／臨床心理士、保育士、社会福祉士、精神保健福祉士を有する者を採用している。採用時の要件として必要資格（心理・児童福祉・精神保健福祉等の有資格者、及び、子どもに関する相談や指導等の経験が 2 年以上の者）を記載している。
根拠となる条例・施行規則等の有無と内容	・ 小金井市子どもオンブズパーソン設置条例
相談受付件数 (令和 5 年度実績)	・ 合計件数 59 件 ➤ うち新規相談件数 57 件
救済申立て件数 (令和 5 年度実績)	・ 0 件

ア 設置の背景

市では 2009 年に「小金井市子どもの権利に関する条例」を制定。子どもの相談・救済については、条例第 16 条において規定していたものの、当初は、子ども家庭支援センター（当時）、スクールソーシャルワーカーなどの既存の相談機関の対応を想定していた。しかしながら、2019 年、条例制定から 10 年が経過し、こどもたちにアンケートを聴取したところ、困りごとがあっても約半数のこどもたちが、相談ができていないこと、また、相談相手として友人や家族があげられ、公的機関があまり活用されていないことなどが判明した。また、2018 年には、子どもオンブズパーソンの設置を求める陳情が議会で採択されたことから、子どもオンブズパーソン設置についての検討に着手することとなった。設置にあたり、東京都世田谷区・豊島区・目黒区・国立市・西東京市、愛知県名古屋市、兵庫県川西市等の取組を参考とした。特に、西東京市の予算の立て方、名古屋市の条例の理念や構造、世田谷区における相談体制などを参考とし、世田谷区・国立市・西東京市を視察した。

また、子ども・子育て会議の下部組織「子どもの権利部会」を立ち上げ、子ども・子育て分野及び人権分野の有識者、こども関連の市民団体、民生委員、民間園長会、小金井市学童保育所運営協議会等の代表者が委員として参加し、設置に向けた検討を行った。

関係機関との連携については、教育委員会も当該部会に事務局として参加する等、速やかに情報共有を図ることにより、比較的円滑に進めることができた。

イ 予算の確保・運用状況

設置 2 年目に当たる令和 5 年度の予算額は 18,853,000 円である。主な内訳は、広報・啓発費として、啓発グッズ、機関紙及び活動報告書の作成費用、市民に向けた活動報告会の関連の費用などである。

特に、本市では、子どもオンブズパーソンの普及啓発に注力しており、令和 5 年度からは、市立小学校 6 年生を対象に、子どもの権利学習（以下、「権利学習」という。）を開始した。権利学習で使用する副読本は、前年度に作成し、講師についても子どもオンブズパーソンが務めたことから、特段の予算措置をせずに、効果的な普及啓発を行うことができた。

ウ 関係機関との連携状況

こどもの相談・救済においては、これまで、相談者との了解を得た上で子ども家庭支援センター、学校、病院等と連携した。

こどもの権利の普及啓発において、学校では権利学習を実施し、保育所等では職員・保護者向けの研修を行うなど、関係機関と連携を図り、実施しているところである。

先に触れた、小学校 6 年生を対象とした権利学習については、子どもオンブズパーソン 2 名、相談・調査専門員、事務局との協業体制で行っている。

市内小学校へは、開設初年度（令和 4 年度）から、学校挨拶、朝礼参加、いじめ予防授業などの出前講座等を実施してきたところであるが、更なる普及啓発に向け、オンブズパーソン

ンと共に検討し、他市においても例のない、権利学習を実施するに至った。

授業ではこどもに「自分らしく幸せに生きるための権利」をテーマに、こどもに権利を体感してもらう内容とするなど、工夫を凝らした。

また、授業後にはこどもたち及び教職員にアンケートを実施するなど、PDCA を循環させ、教職員への丁寧な報告等を行うことに努めた。結果、学校関係者とのより一層円滑な連携が図れ、相談件数も増えたところである。

中学生については、開設初年度の相談件数が少なかったものの、小学校に出前講座等を受講した小学校6年生が中学校に進学した後、相談に訪れるようになったため、開設翌年度の中学生の相談件数が増加するという波及効果も見られた。

Ⅱ 相談救済機関で実施される個別相談・救済の状況

① 個別相談の例

親子間の調整を行ったケース：こどもから「自分の友達関係について親に注意されて喧嘩になる。」との相談があった。後日親と面談。一方的に親を責めるのではなく親の気持ちも丁寧に受け止めながら、こどもの思いを代弁し親子関係を調整した。

学校訪問・調整を行ったケース①：こどもから「学校のルールを守らなかったことで教師から叱責され、登校できなくなった。」との相談があった。こどもからは、傷ついた気持ちを学校に伝えてほしいとの要望があったため、子どもオンブズパーソンがこどもの思いを伝えるために学校を訪問。その結果、学校からは、管理職が教師に指導を行うこと、今後の生徒の指導方法に気を付ける、との返答があり、その後こどもは学校へ行けるようになった。

学校訪問・調整のケース②：「部活動の外部講師が、生徒の経験の有無により指導に差をつけているため、友達が部活に来なくなった。」との相談が複数のこどもからあった。こどもは、「部活を楽しみたいので、未経験者にも指導をしてほしい」という思いをもっており、その気持ちを学校に伝えてほしいとのことであったため、子どもオンブズパーソンが学校を訪問。その結果、学校側が外部講師と話し合い指導方法を見直すこととなり、一部のこどもも部活に復帰することができた。

② 相談における姿勢

親子で相談に来た場合、親と子では思いに温度差があることもある。まずはこどもから直接話を聴き、一緒に対応策を考え、最終的にはこどもの意思を尊重するように努めている。

また、こどもが相談室に来所した際、緊張などから自分の思いを十分に伝えられないことも多い。相談室ではこどもが安心して話すことができるよう、おもちゃや折り紙、すごろくなどのツールを使いコミュニケーションを図り、こども自ら話しができる雰囲気作りを行っている。また、こどもの相談ハードルを下げるため権利学習をはじめ、朝礼や挨拶など、学校を定期的に訪問し、こどもたちと「顔の見える」関係づくりを心掛けている。

オ こどもの意見の反映方法・内容

これまでのこどもの意見の反映方法等については、以下のとおりである。

① 子どもオンブズパーソン設置について

設置に際しアンケートを実施。どのような悩みがあるか、どのような場所に相談室があれば相談しやすいか、などを子どもたちに聞き取った。アンケートは、こども向けのイベントなどで実施したほか、WEB でも行った。

② 子どもオンブズパーソンの周知方法について

権利学習後に実施しているアンケートで、子どもオンブズパーソンの周知方法について、意見を聴取している。

③ 権利学習で使用する副読本の内容について

権利学習の副読本を近隣大学の学生と共同開発。作成過程で、大学生が副読本を使って小学校6年生に授業を行い、内容について意見を聴取した。

④ 子どもの権利動画の内容について

こどもの権利に関する動画を作成する過程で、職業体験のため相談室に來所した中学生に動画の感想を聞いたところ、「動画が長いと見ない」との意見があったため内容を3分に凝縮した。また、中学生が持つこどもの権利のイメージなどを動画に反映し、ほぼ全編に意見を反映した。

⑤ 児童館フェスティバルについて

市内の児童館が年に1回合同で行う児童館フェスティバルでは、こどもたちの実行委員会が企画・運営を行っている。

カ 相談救済機関の効果、課題、今後の方針・展望

① 効果

虐待やいじめ等の早期発見につながり、危機的状況を未然に防ぐ体制強化及び協力体制の構築に寄与している。また、設置によって、こどもの権利の認知度向上という具体的な効果があった。

② 課題

子どもオンブズパーソンの認知度の更なる向上、多様なニーズへの対応、未就学児とその保護者に対する普及啓発の機会が少ないことが課題である。また、子どもオンブズパーソンが常勤でないため相談・調査専門員とのタイムリーな情報共有ができない、全国で同様の相談・救済機関の設置が増加していることから今後の人材の確保が困難になることが懸念さ

れる。

③ 今後の方針

以下の取組について実施する。

- ・ 権利学習の対象を中学生に拡大する。
- ・ 未就学児とその保護者が集う場所等において普及啓発の取組を行う。
- ・ 3人目の子どもオンブズパーソンを確保する。

キ 本市子どもオンブズパーソンからの意見

現状、相談業務や広報啓発、普及活動は行っているものの、実際には活動に従事する弁護士や大学教員が身を削っている側面があり、十分とは言い切れず、予算が足りていない状況も見受けられる。都道府県レベルでは、埼玉県、長野県、山梨県が取組を実施しており、こうした取組が東京都においても条例に基づく独立した権利擁護機関によって行われることが望まれている。

都道府県・国への提言としては、法令・条例に基づいて創設することの重要性が指摘され、国レベルで児童の権利条約に基づいた子どもコミッショナー制度が構築されること、また、相談員が身を削って相談を受けている現状から、雇用の体制の整備や、有期雇用である会計年度任用職員の不安定な雇用形態の改善、給与の向上が求められている。

なお、新規設置自治体は予算に関する関心が強く、子どもオンブズパーソンや権利擁護委員の給与などの予算情報を取りまとめて調査結果として公開することが、自治体の取組促進に有用であるとともに、各自治体の実施している取組の詳細を取りまとめることで、すでに設置している自治体の取組拡充にも役立つと考えられる。

また、予算獲得にあたっては、こどもの自己肯定感・自己効力感を高めること、さらに、こどもの権利侵害による深刻な事態に至る前の早期介入と改善につなげることが訴えられており、これらの取組は経済的に直接の効果を生み出しにくいいため、予算担当部局を説得するのは容易ではないという認識がある。同時に、こどもの権利を重視する文化や社会を醸成・担保する視点からも、調査内容を取りまとめる意義は大きく、書籍『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）の内容を参考にしながら、相談救済機関の機能別に調査結果を整理・分析することも有用である。

（3）世田谷区

調査項目	回答
設置概要・ 機関の体制	・ 平成 25 年、庁舎外の公共施設にせたがやホッと子どもサポート（以下、「せたホッと」）を設置。

	・ 現在の個別救済の体制は、権利擁護委員が3人、相談・調査専門員5名。
根拠となる条例・施行規則等の有無と内容	・ 平成24年に「子ども条例」が改正され、第三者機関である「子どもの人権擁護委員」の役割・機能が位置付けられた。
相談受付件数 (令和5年度実績)	・ 合計件数（相談者からの延べ相談回数） ➤ 1391件 ・ うち新規相談件数 ➤ 300件
救済申立て件数 (令和5年度実績)	・ 0件

ア 設置の背景

設置検討のきっかけは、機関設置の前々年度（平成23年度）に、区立小中学校の児童生徒2600人を対象に実施したアンケート結果から、生徒の自己肯定感が低く、学校や家庭で居場所がなく、自分一人で過ごすことを選択することもや孤立性の高い傾向があることも多いことが明らかになった点にある。また、従来の教育相談や家庭福祉の相談など、既存のいずれの相談機関もこどものために活動していたが、こどもの権利を基盤とし、こどもの意見をしっかり聞くことを重視した相談機関の設置を、「世田谷区子どもの人権擁護の仕組み検討アドバイザー会議」で検討した結果、先行して設置した自治体のように世田谷区も同様の機関を立ち上げようという機運が生まれ、準備期間として1年を要し、平成25年4月に設置、7月から活動を開始した。アドバイザー会議の委員2名とこどもの権利に詳しい弁護士が「せたホッと」の委員に就任した。

イ 予算の確保・運用状況

相談救済機関設置にあたっては、新たに予算を計上し、東京都が事業費の約1/2を負担している。現在の予算規模は全体で約4,000万円、基本的には人件費が中心であり、その他はパンフレットや相談はがき等作成費用が約400万円、通信料・郵便料が約100万円、15万円程度が委託費として計上され、区民等を招いて実施された年間の活動報告会を動画撮影し、YouTubeにアップロードするための編集委託費として使われている。また、普及・啓発活動については、令和6年度から児童館で遊びながら権利を学ぶ活動の実施が、また学校に出向いて児童生徒向けにいじめ防止などのテーマでこどもの権利に関する授業が実施されるとともに、採用されて11年目の中堅教員に対して令和5年度から全員必修の研修が行われ、さらに令和6年度からは区の職員向けにも、こどもの権利や区施策へのこども

の意見の反映について知ってもらうための研修が実施されている。

ウ 関係機関との連携状況

連携先として圧倒的に多いのは学校であり、令和5年度の新規相談300件のうち、約200件が学校で発生した事案に関するものである。そのため、学校と教育委員会との連携が非常に多く、典型的なケースとしては、いじめでスクールカウンセラーや教育相談で解決に至らず、第三者機関に相談が寄せられる場合である。また、その他の連携機関として、区内にある5つのこども家庭支援センターもあり、児童相談所が扱うような重い案件よりも手前の、困難を抱えた家庭の相談を中心に連携が行われている。さらに、ハードな案件については児童相談所とも連携が取られており、機関の一番の強みとして、こどもや保護者の声を十分に聴き、こどもにしっかり意見を聴取した上で、調整のために関係者のもとへ出向くことが挙げられる。

エ 相談救済機関で実施される個別相談・救済の状況

学校でのトラブルの場合には、まずこどもや保護者の話をじっくり聴取し、特にこどもの意見をしっかり聞いた上で、権利擁護委員と相談・調査専門員の2名で学校に出向き、保護者と学校の間に入り事実関係の確認を行う。「我々はあくまでこどもが幸せになる方法を共に考えるために訪問していますよ」というスタンスで何度も学校を訪問する。その結果を踏まえ再度保護者と相談し、関係者間の調整を図るとともに、必要に応じて教育委員会にも働きかけを行う。

相談件数が多く限られた時間の中で調整を進めることもあり、相談・調査専門員が初期対応や調整を担当するケースが多い。ケース検討会議が定期的（週に1度）に開催されている。ケース状況の共有と認識合わせが行われ、各委員の専門性が活かされるようにしている。

こどもが最も気軽に相談できる方法として、電話やメールではなく、切手不要でハサミや糊も不要な相談用ハガキを年1回、区内の全小中学生に配布している。加えて、世田谷区は広域であるため、相談者によっては「せたホッと」が遠く、相談者の近くの公民館や地区会館などの公的施設を借りて相談場所を確保し、話を聴取する取組も行われている。

個別相談救済事例のとりまとめについては、年間の活動報告書で延べ相談回数、相談者への活動回数、関係機関との活動回数（こども・大人別）、相談内容などが取りまとめられており、これに関する分析が掲載されている。

オ こどもの意見の反映方法・内容

個別救済においては、解決に向けて、こども本人からどのようにしたいのかを聴取しているが、相談救済機関運営について意見を聞く機会は現在のところ設けていない。

こどもの意見の反映方法はシステム化・制度化されているわけではないものの、親子で相談に訪れた場合には、親子を分けて、それぞれの意見を聞き取る工夫がなされ、もし親とこどもの意見が相違する場合には、こどもの了解を得た上で「実はお子さんはこうお考えなので、もう一度方針について検討しませんか」と親に再考を促すような取組が行われている。また、低学年の児童でも十分に話してくれるよう、うまく言語化できない場合への配慮もなされている。関連して、こどもの意見を反映した具体的な事例として、令和5年度には啓発用資材の改良時に、児童館で小学生低学年・高学年各5名から意見を聴取し、こどもの年齢に応じた内容に改良された。

力 相談救済機関の効果、課題、今後の方針・展望

相談救済機関の設置により、虐待やいじめの早期発見につながり、危機時の迅速な対応体制が確立され、また政策立案にも結びついたという具体的な効果が報告されている。一方で、運営上の課題・改善点としては、当事者が十分に納得できる結果に至らず終結するケースがある点や、公正な立場から迅速な解決を望むが、当該機関は強制力を有していないため、関係者全員が満足する解決策に至るのが難しいという現実があることが挙げられる。

相談時間が11:45～20:15と夜遅い上に勤務日も不規則であるため、子育て中の方にとっては働きやすい勤務時間とはいえないこと、若手の応募が少ないことなどの人材面の課題も指摘されている。研修体制の充実を図るため、現在は新たに相談・調査専門員となった者を対象に、権利擁護委員が講師として、4月・5月にこどもの権利擁護機関ならではの支援方法や考え方についての研修会が開催されている。こうした取組を全国規模で、もしくは首都圏内で合同研修として実施できると有効と考えられる。令和6年10月中旬に「第1回首都圏フォーラム」が実施され、有志約40人が参加する形で勉強会、情報交換も兼ねた会合が行われた。

今後の方針・新たな取組としては、現状は小学生からの相談が多い一方で、中高生や未就学児に関する相談件数が少ないため、これらの年齢層への普及啓発が望まれる。さらに、令和5年4月のこども基本法の施行を踏まえ、大人もこどももこどもの権利について学ぶ機会を拡充するため、小中学校や児童館に出向いてこどもの権利学習講座を実施する数の増加や、高校等への出張相談の実施が検討されている。

都道府県や国への提言として、機関の設置に際して場所・予算の確保が大きな課題となっており、自治体内で似たような教育・福祉相談との違いが問われる中、こどもの最後の砦としてこどもの考え、こどもの権利を尊重し、十分な相談時間を確保できる体制のメリット、教育委員会でもない、区長部局でもない、第三者の立場で公平に意見を聴いてもらえる公的相談機関は相談者にとって信頼できる存在を広くPRする必要がある。さらに、擁護委員や相談・調査専門員の人材確保が難しい、職員の給与水準や委員報酬、また庁舎の空きスペースがない中で事務所や相談場所の確保が難しいという問題に対して、こどもの権利に関す

る個別救済活動、普及啓発活動への支援が求められている。

(4) 瀬戸市

調査項目	回答
設置概要・ 機関の体制	・ こどもの権利相談（こども未来課が所管、こども・若者センター内に設置） ・ 2022 年より設置 ・ 権利擁護委員は 3 名である。相談員については別途配置している。 ➤ 弁護士（弁護士会からの推薦）を基本方針としている。 ➤ 学識者 2 名 ➤ 当該相談機関の創設を提案した人物であり、大学の教員で、社会福祉士であり、児童福祉審議会委員である。 ➤ もう 1 名は引き受け手がいない状況のなか、同大学から紹介を受けた。市町において人権擁護委員を務めており、適任であると判断している。 ➤ いずれも現在は 1 期目である。 続投については相談中だが、任期は 3 年であり、ほかの市町では後任が見つからないという声もあるため、続投依頼を想定している。
根拠となる条例・施行規則等の有無と内容	・ 瀬戸市子こどもの権利条例
相談受付件数 (令和 5 年度実績)	・ 合計件数 ➤ 2 件 ・ うち新規相談件数 ➤ 2 件
救済申立て件数 (令和 5 年度実績)	・ 0 件

ア 設置の背景

設置検討のきっかけは、「子ども・子育て会議」から市町村こども計画に先立つ「瀬戸市子ども総合計画」を策定する際に、「こどもの権利条例も含めて施策を充実させるべき」と

いう提言があったことに加え、市長も強く後押ししたためである。条例だけで終わらせず、具体的にこどもの困りごとを受け止める窓口が必要との問題意識から、救済機関を組み込むことになった。また、特定の事件が直接のきっかけとなったわけではないが、学校におけるトラブル、例えば通学区域や学級を巡る親子の不満などが少なからず存在し、「こどもが学校に物理的・心理的に圧を感じる場面をどう救うか」という課題意識があった。

設置にあたっては、当市の人口・予算規模を鑑み、大規模ではなくてもこどもが気軽に相談できる仕組みを目指した。設置に関与したステークホルダーとしては、子ども・子育て会議（子育て関連の有識者、大学教員、保護者代表など）、市長やこども未来課職員（担当課）、挙げられる。なお、設置に向けた調整やステークホルダー間の連携では、「権利擁護委員」を探すのに苦労した点や、弁護士や大学教員などが多忙で断られやすく、依頼や面談に相当の時間を要したこと、また、条例成立後も市内の理解が十分でなく「わざわざ第三者機関を置くほど必要なのか」という声が根強く、課題であった。さらに、教育委員会・学校側への理解を進めるために校長会への研修を行うなど・理解促進に時間を要した。

イ 予算の確保・運用状況

相談救済機関の設置にあたっては、720,000 円が非常勤特別職の報酬として確保され、報酬は 1 回あたり 2 万円として支払われている。予算の使い道は人件費が 100%を占め、なお「報酬自体が不要ではないか」という声もある中での予算取りとなっているため、人件費以外の対応は困難な状況である。また、こどもの今と未来を応援するために設立された「こどもの今・未来応援基金」による寄付枠の活用も検討されたが、協議の結果、一般財源以外の利用を見送った。昨年度はこどもの権利の PR 予算として若干額が計上されたが、PR によって利用者が増加したとしても、相談対応のための人件費に余裕がないのが現状である。さらに、委員からは兼任体制は好ましくないとの指摘があり、少なくとも週 3 日勤務の専任相談員を雇用するため、来年度には約 200 万円程度の予算を要求している。また、専用回線の導入については、委員からの指示もあり、次年度に向けてフリーダイヤルではなく新たな回線費用として 15~16 万円の計上を検討している。なお、当地域は税収が少なく、200 万円を一般財源から確保するのは厳しい状況であるため、補助金の拡充は大変有難い。さらに、来年度に向けては市内に専用室を設置する計画も要望中であり、相談者が目立たないよう配慮しながら適切な場所を確保したいと考えている。このように、現行の予算は主に権利擁護委員への報酬に充てられているが、相談員の人件費、専用電話回線、そして相談室確保のための賃借料や改装費などは計上されていないため、令和 7 年度にはこれらを含めた予算要求がなされる予定である。

ウ 関係機関との連携状況

ケースによっては教育委員会をはじめ他部署との連携を行うことがある。校長会への勉

強会を行うなど、より密な連携ができるよう周知をつとめているところである。

なお、自治体内の所管課は基本的に具体的な相談内容を把握しないこととしているが、必要に応じて、担当職員2名が相談員や委員との連携・調整にあたっている。

校長会で権利擁護に関する講義が実施されたが、本来は全教員に聞いていただくべき内容であることから、オンデマンド形式で実施することも検討された。また、庁内でこどもの権利に関して周知を図るために人事課と連携し、権利教育を年1回実施する取組が行われている。

エ 相談救済機関で実施される個別相談・救済の状況

本来は事務局と相談員を分離し、権利擁護委員とともに三者分立的な運営をすべきところ、専任職員がおらず兼務体制で運営している現状がある。実際には、相談員が都度権利擁護委員に相談し、そのアドバイスを事務局が補足するという流れになっている。また、校長会や公務員研修でこどもの権利意識を啓発し、理解を広げるため、研修動画等を活用する検討も進められている。

オ こどもの意見の反映方法・内容

直接こども本人からの相談例はほとんどなく、保護者経由の相談が多い。また、障害等で本人が言語的に意見を表しにくい場合には、兄弟など家族が代弁する形をとっている。さらに、「こどもの本音を直接聞く」仕組みづくりとして、専用の相談員や落ち着いた相談室の整備が課題となっている。

カ 相談救済機関の効果、課題、今後の方針・展望

相談救済機関は、こどもや保護者の悩みを受け止める窓口として機能し始めており、令和6年度におけるケースなどでは、最終的に他機関へのつなぎとして「話をしっかり聞く場がある」ことで落ち着きを取り戻した面がある。しかしながら、相談件数が少なく、まだ地域全体に明確な成果を示せる段階にはない。運営上の課題としては、専任スタッフが不在であること、予算不足、相談室の設備および場所の不足など根本的なインフラが整っていないことが挙げられる。さらに、庁内の理解が低く、予算の確保に困難を抱えていること、条例に基づく事業としての優先度が十分に認識されていないこと、そして、教育委員会や学校現場を巻き込んだ連携がまだ弱いため、こども本人からの直接的な利用が進まない点も課題となっている。加えて、権利擁護委員の後任探しや更新時期の近づくについても懸念があり、継続での就任の許諾を得られるか、不透明な状況である。

今後の方針・新たな取組としては、令和7年度予算で「週3日程度の専門相談員の確保（会計年度任用職員）」や「専用電話回線の引設」などが要望され、さらに、校長会や職員

研修に加えて啓発・周知の拡張を図りたいとの意向が示されている。また、相談員育成のための研修を受けるなど専門性の向上が目指され、専用の相談スペースを確保し、こども自身が周囲に知られずに来られる場の整備も将来的な計画に含まれている。

国や都道府県への提言として、小規模自治体では財政難が深刻で、相談救済機関の設置・運営に必要な予算の確保が困難な状況にあり、国の交付金や補助金の創設、または既存の交付金を活用できる仕組みの整備が望まれる。また、学校や教育委員会への協力は必須であり、国レベルで文部科学省と連携した「こどもの権利救済メカニズムの確立」が進められること、さらには、第三者機関設置に伴う専門職の確保のために「人材バンク」や「委員候補者リスト」といった仕組みが整備されることが期待される。

(5) 川西市⁶²

調査項目	回答
設置概要・ 機関の体制	・ 平成 10 年に「川西市子どもの人権オンブズパーソン」を設置。平成 11 年 4 月、オンブズパーソン制度の運営開始（相談・救済の申立て等は 6 月より受付）。 ・ 相談窓口の設置形態は電話・手紙・FAX による相談と対面での面談（事務局内の相談室及び市内のマンションの 4 階にある子ども向け相談室「子どもオンブズくらぶ」等での面談。） ・ 体制は、オンブズパーソン 3 名、調査相談専門員（相談員）4 名、調査相談専門員（専門員）11 名、事務局職員 2 名。 （市職員及び会計年度任用職員） ➤ オンブズパーソンの任期は 1 期 2 年間で、継続更新は 2 回まで。継続任期の最長は 3 期 6 年間となっている。オンブズパーソンの選任については、市長のもとに「オンブズパーソン候補者名簿作成委員会」（市の子どもの福祉や教育等に関する施策を所掌する市の機関の担当部長等で構成）を設け、この審議の結果により作成した候補者名簿等を参考に、市長が委嘱する。 ➤ 事務局職員は、1 名が週 4 日担当し、もう 1 名が週 1 日を担当。いずれも担当日は専任である。 ➤ 調査相談専門員（相談員）4 名は、会計年度任用職員で週 4 日勤務。子どもや親から相談を最初に受け、案件をオンブズパーソンに報告し、相談活動等を継続するとともに、調査活動でもオンブズとともに案件を処理する。 勤続期間は 12 年目、5 年目、2 年目。 ・ 調査相談専門員（専門員）11 名は、元オンブズパーソンや相談員だった人に専門員として登録をお願いしている。オンブズが必要時に専門員に依頼し、会議に出席してもらっている。例えば、精神的医療の専門知見が必要な場合には精神科医に、また学校関係で知見が必要な場合には、元教員であった専門員に意見をもらったりしている。

⁶² 本調査研究の報告書では、固有名詞を除き、「子ども／こども」の表記をすべて「こども」に統一している。ただし、川西市子どもの人権オンブズパーソンの意向により、本節（川西市の取組に関するヒアリング結果の記載）のみ、「子ども」表記としている。

根拠となる条例・施行規則等の有無と内容	・ 平成 10 年 12 月に、「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」を制定。 ・ 条例では、オンブズパーソンの設置、救済の申立て及び処理等について定められている。
相談受付件数 (令和 5 年実績)	・ 合計件数 ➤ 63 件 ・ うち新規相談件数 ➤ 49 件
救済申立て件数 (令和 5 年実績)	・ 1 件 ・ 就学前保育の園児保護者から、令和 5 年 4 月から当該子どもが、市立幼稚園において一人での保育の状態にあるなか、「令和 5 年度の園児募集を行わない事が子どもに対する人権侵害の可能性はある」との申立てがあった。詳細については報告書に記載されている。

ア 設置の背景

1980 年代以降、学校内外でのいじめなどを背景とした子どもの自殺が全国各地で発生し、深刻な社会問題となっていたこと、並びに、国際的な潮流として平成元年 11 月に「児童の権利に関する条約」が採択され、日本が平成 6 年 4 月に同条約を批准したことを踏まえ、川西市教育委員会では平成 6 年度末より、抜本的ないじめ対策等の検討・協議が進められてきた。その中で、子どもの人権を守るために第三者機関等の仕組みが必要であると提起され、条例案の検討を積み重ねた結果、平成 10 年 12 月に市議会で全会一致により制定された。

平成 7 年 4 月に市教育委員会が設置した「子どもの人権と教育」検討委員会が市内の実態把握を目的として同年 6 月から 7 月に実施した「子どもの実感調査」（小 6・中 3 対象）で、学校でいじめを受けたことのある子どものうち、少数ではあるが「生きているのがとてもつらく思えるほどの苦痛」と回答した子どもがいたことを受け、相談救済機関設置の話が進んだという経緯がある。また、10 月にこの調査等を基に、同検討委員会が「子どもの人権と教育についての提言」を市教委に提出し、その中で子どもの人権を守るための第三者機関等の創設が提起された。

設置にあたっては、子どもの権利条約等を基に抜本的ないじめ対策のあり方や子どもの人権を守るための方策が検討され、当時の教育委員が先導し、元教育者である市長が旗振りを行ったことが設置を促進したと考えられている。

他自治体からは制度開始時の人材確保や教育委員会との関係性について問い合わせが多い。川西市では現状は問題なく運用されているものの、人材確保自体は課題と認識されてい

る。

また、設置当初から教育委員会や学校現場と良好な関係性があったわけではなく、年月をかけて信頼関係を構築されてきた。中立性・公平性を担保するため市長の委嘱機関として運営され、子どもの最善の利益にのみ関心をもつ第三者機関として活動している。

イ 予算の確保・運用状況

相談救済機関の設置にあたっては、当時新たに予算が設けられた。なお、令和5年度の予算額は30,225,000円。今後、相談ツールの拡充や、受付時間の延長を行いたいという要望があるものの、それに応えるには最低でも新たに2名ほどの雇用（人件費）が必要と考えられ、予算確保については、現実的に難しい状況である。なお、LINE等は手軽なツールであるものの、非対面のやり取りとなり、相談者の本当の気持ちが伝わりにくかったり、誤解を生じたりする可能性があるほか、オンブズパーソンが相談内容を確認した上で返信するため、LINEだからといって一相談員の判断で即時対応できるわけではなく、緊急時にも迅速な対応が困難となる恐れがある。また、広報・啓発費も拡充が必要である。現在は紙媒体とSNSを活用しているが、市の付属機関であるため、条例制定の関係上、広報範囲が市内の公立小学校・中学校・幼稚園その他保育所等に限定されている。県立高校へのPRは行っているものの、民間教育機関や市外に通学している子どもへの直接的な広報が十分ではない。そのため、多様なSNSでの発信や、より見やすい独自ウェブサイトの作成が必要とされ、予算があれば効果的な広報が可能になると考えられている。さらに、相談員の研修については現状、不定期に実施されているが、今後は予算を確保して定期的な研修を実施し、外部研修への参加も検討される予定である。

ウ 関係機関との連携状況

連携先としては、学校、教育委員会、家庭児童相談室が挙げられる。特に教育委員会との連携は個別ケースを中心に行われるほか、令和5年度には市内全中学校2年生を対象に、教育委員会とオンブズパーソンが子どもの人権学習を実施した。これらの連携により、個別救済機能、制度改善機能、広報・啓発機能、モニタリング機能、さらには都道府県や自治体への提言機能が強化されている。なお、連携に際しては、守秘義務との関係で、子ども等から聴取した内容について、調整に必要な範囲内で、かつ同意を得た範囲での共有にとどめている。また、学校や保護者との間ではしばしば見解の違いが生じることもあるが、子どもの権利条約に基づき、子どもの最善の利益を軸に判断し、それを理解していただけるよう努めている。

エ 相談救済機関で実施される個別相談・救済の状況

初回は保護者からの電話相談が多いが、相談員が当事者である子どもに直接会って話を聞けるよう、保護者に説明し面談に子どもと一緒に来所してもらえようをお願いしている。また、子どもと保護者では担当相談員を別々にしており、毎回の面談では保護者とは別の場所で必ず子どもの意見を聞くようにしている。さらに、子どもには「ここで相談した内容を、了解なく保護者に伝えることはない」とあらかじめ伝え、子どもが安心して話ができるよう配慮している。加えて、相談員と子どもとの関係構築を重視しており、保護者が困って相談に来た際であっても、まずは子どもとの遊びやコミュニケーションをとる時間を十分に設けることで、子どもが相談員と安心して話ができるような関係を作るよう努めている。ケース終了時には「何かあれば、いつでも来てください」と声をかけ、定期的または必要に応じて「子ども☆ほっとサロン」（月 1 回土曜日に広報・啓発活動の一環として開催。これまでオンブズパーソンに相談したことがある子どもを中心に、様々な子どもが参加している。）に誘っている。なお、就学前の幼児や、障害のある子どもの場合には意見の聞き取りが難しい場合もある。この点、昨年度は言語表現が困難な就学前の子どもに対して表情のカードを用いるなどの試みが実施され、一定の効果が認められた。

基本的には、案件は週 1 回開催される「研究協議（ケース会議）」に挙げられ、オンブズパーソン、相談員、事務局全員で対応を検討、調整案件と判断された場合は必ず主担当のオンブズパーソンがついて対応にあたっている。また、緊急時には担当のオンブズパーソンに直接電話等で連絡を取り、対応を行う仕組みとなっている。なお、大きな調査案件に関しては個別報告書も作成され、新たな案件発生時の参照にも活用されることもあるが、過去の例を参照して一定の規範を当てはめることは、ケースごとの事情が異なるためあまり行われていない。

オ こどもの意見の反映方法・内容

個別ケースでの面談時に、直接子ども本人の意見を十分に聴取するが、困っていることに対して解決策を指示、指導するのではなく、子ども自身がどうしたいかを中心に一緒に考えていく姿勢が重視されている。なお、子どもと保護者では担当相談員を別々にすることで、毎回の面談で必ず子どもの意見が聴かれるよう工夫されている。

カ 相談救済機関の効果、課題、今後の方針・展望

相談救済機関の設置により、虐待やいじめの早期発見、危機時の迅速な対応体制が確立され、政策立案にもつながる具体的な効果が認められている。オンブズパーソンにつながることで、子どもにとって重篤で深刻な事態を避けられている側面はあると考える。また、市全体の取組を俯瞰し、子どもの権利の観点からモニタリングする機能ももっていることから、人権侵害を未然に防ぐ抑止力もある。

また、子どもの最善の利益の観点から活動する第三者機関であることから、子どもとの相談のなかで、子どもがエンパワーされる経験となっていることも重要である。相談時、多くの子どもは人間関係のこじれ等により孤立状態にあり、心身に不調をきたし自分の思いが言葉にできなくなる。そうした子どもにとって、学校からも保護者からも独立した第三者の機関であることが、子どもの相談に対する安心感を生み、相談の継続につながる。相談員は、子どもの最善の利益に力点をおいて話をきくからこそ、子どもが急かされず、自分のペースで問題解決にのぞむことができるようになる。時には、子どもだけでは準備することができない、教員を含めたおとなとの対話の場面設定を得ることができる。おとなと子どもの権力勾配を少なくし、子ども自身が問題解決の主体となることを支えている。そして、問題が一人の子どもだけでなく、多くの子どもにとっての困りごとになっている場合には、その問題を引き起こす環境および社会に対する是正について指摘することができる。基本的に子どもが声をあげづらい社会になっているなか、オンブズパーソンは、子どもをとりまく環境をよい方向に変革していく代弁者となることも重要な点である。

一方、運営上の課題としては、相談員の人材確保や定着が難しく、会計年度任用職員であるため雇用形態が不安定である点、また非常に専門性が高く業務量が増大する中で、相談員自身が子ども本人の思いをきくための経験や信頼関係の構築に十分な時間を確保できないことが挙げられている。さらに、基本的な相談対応マニュアルは存在するものの、案件ごとの対応が異なるため、そのマニュアル通りに対応すべきか判断が難しく、ベテラン相談員による OJT が行われているが、急激な相談件数の増加により育成に充てる時間が不足するケースもある。また、子ども向け相談室に使用している施設や設備の老朽化、特に空調の故障があり、修繕は次年度以降になる見込みである。

都道府県や国への提言として、第三者機関に対する設備費等の補助、たとえば子どもの成長を考慮した相談室の装飾など必要経費の補助が、国の用途別補助金制度の整備によって自治体のニーズに応じて申請可能となる仕組みの構築が求められている。また、子どもの人権についてより一層の周知が必要であり、議員のみならず一般市民や保護者への広報活動の強化、さらにはより多くの自治体での設置推進に向けたキーパーソンの活動後押しとなる広報活動が重視されている。

(6) 宝塚市

調査項目	回答
設置概要・ 機関の体制	- 宝塚市子どもの権利サポート委員会 - 相談体制 ➤ サポート委員： 3人（弁護士・社会福祉士／大学教員・社会福祉士／言語聴覚士・精神保健福祉士）。任期は1期2年間 ➤ 相談員： 3人（会計年度任用職員） ➤ 事務局職員： 1人（子ども政策課職員） ➤ 受付時間： 月～金 13：00～19：00、土および第1・3火 10：00～17：00（年末年始、日・祝日は休み） ➤ 受付方法： 電話、来所、インターネット受付、手紙 - 市長の附属機関として設置（子ども政策課所管、係長1名を事務局職員として配置。事務局は庶務や関係機関との連絡調整を行っている。） - 委員の選任については、前任委員からの紹介でつながることが多く、候補者の経歴や専門性等については、事務局にて事前確認を行い選任している - 相談員は、雇用上の問題がなければ本人の希望により1年単位で更新。10年目が1名、残り2名は4年目・1年目。
根拠となる条例・施行規則等の有無と内容	子どもの権利サポート委員会条例
相談受付件数 （令和5年度実績）	- 合計件数 ➤ 161件 - うち新規相談件数 ➤ 52件
救済申立て件数 （令和5年度実績）	0件 - 令和4年度に1件（完全な終結まで2年） - 学校の教師との関係について、こどもとその家族より相談を受けた。こどもから学校に対する意見表明の意思を確認し、申立てを受理。学校に対して、こどもとの関わりについて聞き取り調査を実施した。その後、調査結果の報告及び対応にかかる提言を行った。提言後も相談者への対応について定期的にモニタリングを行っている。

ア 設置の背景

宝塚市では、平成 22 年の中学生宅火災事案、平成 23 年の大津市でのいじめ自死事案、さらには平成 24 年の大阪市での体罰事件が相次いだことを受け、こどもの命や権利を守るための第三者機関の必要性が高まった。当時の市長より「こどもの声をしっかりと受け止める組織が必要である」との方針が示されたことから、「こどもの権利」に着目した相談・救済機関として委員会が設置される運びとなった。また、設置前にはアンケート調査を実施し、市内のこどもたちの声や、既存の相談機関の現状を把握した上で、子ども審議会で有識者等による議論が重ねられ、その最終答申を踏まえて設置に至ったところである。

設置にあたっては、先進的な取組を行っている兵庫県川西市、愛知県豊田市、東京都世田谷区を視察し、運営のあり方が検討された。また、設置には子ども審議会のメンバーである学校関係者（校長会、幼稚園・保育園長など）、教育委員会、大学関係者（教育・福祉等の有識者）、PTA 会長や市民の代表、地域でこどもを見守る団体の代表、さらに福祉・障害分野や労働関係者など、幅広いステークホルダーが関与した。条例制定前は権限や根拠が不明確であったため、学校現場との連携に難航したこともあったが、条例制定後は、校園長会への出向説明、リーフレットやダイアルカードの配布、こどもへの啓発グッズの作成・配布などを着実に行ったことで、徐々に関係性が築かれていった。

イ 予算の確保・運用状況

宝塚市子どもの権利サポート委員会の設置にあたっては、平成 26 年（設置初年度）に施設整備などのイニシャルコストとして約 760 万円が計上された。令和 5 年度（ヒアリング時点）では約 550 万円が確保されている。予算は「子どもの権利サポート委員会事業」として独立して要求され、人件費、広報・啓発費、交通費・旅費等が含まれている。具体的な割合としては、人件費が 49%、広報・啓発費が 22%、交通費・旅費が 12%を占めている。

現状の課題としては、人件費の増額、アウトリーチ活動（全国自治体シンポジウムへの派遣や相談者への訪問）やこどもの権利に関する普及・啓発活動の増加などに係る予算確保があげられる。

ウ 関係機関との連携状況

宝塚市では、児童相談所、家庭児童相談課、教育委員会、学校（小中学校・高校）、保育園・幼稚園、要保護児童対策地域協議会、市の公民館、福祉関係団体、さらには市庁内の各部署などの連携先と協力体制が整えられている。連携の場面としては、虐待やいじめなどの重大事案発生時に、家庭児童相談課への迅速な情報提供を行い、児童相談所や要対協への情報共有に繋げている。また、定期的に開催されている要保護児童対策地域協議会連絡会議に

も委員が出席して連携を深めている。さらに、こどもからの相談・依頼に基づき、学校や教育委員会との協議を実施することもある。

こうした連携により、こどもがSOSを出しにくい状況においても、学校だけでは対応しきれないケースに第三者機関が寄り添い、虐待やいじめの初期段階における適切な関与と家庭児童相談課やその他関係機関への必要に応じた橋渡しが可能になっている。さらには定期的なモニタリングや提言等を通じて、教育委員会や学校現場における対応の改善、ノウハウ構築にも寄与している。

エ 相談救済機関で実施される個別相談・救済の状況

委員会においては、弁護士、大学教員、心理・福祉専門職など、複数名の専門家で構成された「サポート委員」、電話対応を行う相談員、事務局職員を明確に分ける体制を構築し、第三者性を担保している。事務局は相談調整、広報・啓発、庶務を担当し、実際の当事者対応はサポート委員や相談員が担うことで、こどもの最善の利益が確保されるようになっている。また、条例によって委員会の権限や調査権が定められているため、関係機関へのヒアリング協力が得やすくなっている。さらに、校園長会には事務局職員が直接出向き、制度説明やリーフレットの配布を継続的に行っている。令和6年度からは、出前講座が本格的に実施され、学校や地域の公民館などでこどもの権利やサポート委員会の存在を広く周知する取組も進められている。なお、個別相談救済事例のとりまとめについては、一律な基準での平均的な相談・調整回数は記録していないが、事例によっては1年以上に及ぶやり取りや、長い年数をかけて提言や再発防止策のモニタリングを行うケースもある。

オ こどもの意見の反映方法・内容

委員会では、こどもが申立を行う際、サポート委員が直接面談を実施し、こどもがどのような解決方法を希望しているのかを確認する。その際、こども自身が「どうしたいか」「どのような手続き・方法が最適か」を一緒に考え、最終的にはこどもの意思を尊重して進める仕組みが整えられている。

カ 相談救済機関の効果、課題、今後の方針・展望

宝塚市子どもの権利サポート委員会の設置により、いじめや体罰による負傷などに関し、委員会を通じて正式に申立が行われ、改善を求める流れが作られるようになった。加えて、当事者であるこどもと学校の意見が平行線になるケースにおいても、委員による調整やモニタリングの継続を通じて、学校全体として再発防止策や児童及び保護者に対する配慮が進展する例が見られており、相談・通報しやすい雰囲気が醸成されている。一方で、運営上の課題として、事務局及び相談員の時間外勤務の増加、啓発物資の印刷や配布に係る職員

の事務負担の軽減や諸経費の削減に向けた取組の検討、相談員（会計年度任用職員）の安定的な確保が挙げられる。

今後の方針としては、令和 6 年度より実施している出前講座をはじめとするこどもの権利や子どもサポート委員会についての周知・啓発に力を入れていくこととしている。

(7) 宗像市

調査項目	回答
設置概要・ 機関の体制	・ むなかた子どもの権利相談室「ハッピークローバー」 ・ 平成 25 年（2013 年）設置 ➤ 設置場所 宗像市役所西館 1 階 子ども支援課 ➤ 毎週月曜～金曜日（土・日・祝日と年末年始は休み） ・ 相談方法：電話・面接・手紙・オンライン相談 ➤ 小中学校内に専用ポストを配置（離島を除く） ・ イメージキャラクター「ふくちゃん」 ➤ 「ふくちゃん」の友だちキャラクター「ルカちゃん・ルイクン」 ・ 子どもの権利救済委員 ➤ こどもの権利、福祉、教育等に関して知識経験を有する者から市長が 3 人以内を選任。任期は 2 年。令和 6 年度現在、下記 3 名。 ◇ 弁護士 ◇ 大学教員（教育関係者） ◇ 大学教員（社会福祉士） ・ 子どもの権利相談員 ➤ 令和 6 年度現在、4 名配置。 ◇ 臨床心理士、社会福祉士、教員免許保持者 ・ 事務局：機関の運営に係る実務を担う。
根拠となる条例・施行規則等の有無と内容	・ 有：宗像市子ども基本条例、宗像市子ども基本条例施行規則
相談受付件数 （令和 5 年度実績）	・ 合計件数 ➤ 162 件（延べ 676 件） ・ うち新規相談件数 ➤ 120 件 ➤ 顔が見える機会づくりのため、小学校へ出張相談を実施している。こども本人からの相談が多いが、出張相談の効果と考えられる。相談の場は昼休みのため、時間的制約がある。後日来訪の約束を取り付け、次回の相談に繋げている。

	➤ コロナ禍でお手紙相談を取り組み始めたが、コロナ禍後はお手紙相談よりも面接が増えている。 ➤ 中高生からの相談が少ないため、アプローチの方法を模索している。
救済申立て件数 (令和5年度実績)	・ 申立て：0件 ・ 発意：0件

ア 設置の背景

1999 年、相談救済機関設置を前提とした子ども基本条例制定を公約に掲げた候補者が市長に当選した。

条例案作成に当たっては、福岡県内の先行自治体の取組も参考にし、こども施策の進行管理等を所掌する「宗像市次世代育成支援対策審議会」に条例案作成を諮問した。

なお、審議会のメンバーは、会長である福岡教育大学名誉教授横山正幸氏を中心に、教育委員会、児童相談所、市民、大学関係者、児童福祉関係団体を代表する者（保育園園長、民生委員児童委員、こどもの健全育成に係る NPO 法人）で構成されていた。

宗像市では学校側の理解もあり、スムーズに設置まで進んだ。「教育のまち」としての素地があったことが背景にあるものと考えられる。

イ 予算の確保・運用状況

年間の予算は 1,400 万円程度で、内訳は人件費：92.5%（救済委員・相談員）、旅費：3.1%、その他は広報・啓発等に係る費用である。

設置当初は他の事業（こども家庭相談事業等）の予算に組み込む形としていたため、設立時の予算額は不明である。現在では、独立した事業費（子どもの権利救済事業費）として予算を計上しており、国の補助金も活用している。

ウ 関係機関との連携状況

学校とは、出張相談会、ポスト設置による手紙相談受付、こどもの権利に関する授業、機関紙配布を行い連携している。DVD を全校集会や朝の会などで流してもらうこともある。幼稚園・保育所等では啓発絵本の読み聞かせを行っている。学校からも、ハッピークローバーがあって助かるというような声がある。

児童相談所・市子ども家庭センター・警察とは、こどもの権利擁護と児童虐待防止に関する意識向上のための街頭啓発で連携している。市では、11 月 20 日を子どもの権利の日として設定し、啓発を行っている。また、虐待対応やこどもの心身に関する相談対応での情報共有を行っている。

大学とは、授業や学生ボランティアによるこどもイベント運営などで連携している。

要保護児童対策地域協議会には、相談救済機関事務局が参加しており、適宜連携を行っている。

上述の連携を通じて、救済機関の事業が成り立っている。「困ったらハッピークローバーに相談」という意識がこども・学校現場に根付き、多くの相談につながっている。警察のスクールサポーターからも「宗像市のこどもは相談先として当たり前でハッピークローバーを挙げている」と評価されている。

なお、関係機関と常に連携し続けることが良いと言い切れるわけではない。連携と独立性のバランスにも気を付けている。

エ 相談救済機関で実施される個別相談・救済の状況

救済委員（3名）は附属機関（地方自治法上）であり、条例でその独立性を担保している。救済委員の職務を補助するため、相談員（4名）を置いている。

活動にあたっては、こどもの同意を得ない限り個人情報に関係機関と共有しない等、独立性・プライバシー保護を重視している。

出張相談会（学校の昼休みなど）を積極的に実施し、直接顔が見える状況をつくることで面談へつながりやすくしているほか、イベントや啓発でこどもにハッピークローバーを身近に感じてもらい、相談しやすい環境を整備している。

相談員は、こどもの権利・福祉・教育の専門資格者を会計年度任用職員として任用している。こどもの意思を尊重し、本人が伝えやすい方法（電話・面接・手紙・オンライン相談）を選択できるよう工夫している。相談対応時は、こどもが伝えたい内容をまず受け止めてから、緊急性や内容に応じて連携機関と調整することとしている。言語化が苦手・話しにくいというこどもに対しては、時間をかけて、意見をくみ取るようにしている。

年度ごとに相談内容を集計・分析したうえで、報告書を取りまとめて市長に報告している。

オ こどもの意見の反映方法・内容

こどもの意見の反映方法については、イベントやワークショップの形式で、こども自身が企画・運営できる機会を用意している。例えば、こども実行委員によるイベント（「はぴくろ秋まつり」など）の実施である。「はぴくろ秋まつり」の中で取り組んだ「みらいのむなかたマップ」のようなこどもが意見表明をするイベントを次年度以降も続けていきたい。

カ 相談救済機関の効果、課題、今後の方針・展望

相談救済機関の認知度は96.2%と非常に高く、こどもが身近な相談先として意識しやすい機関となっている。こどもの悩み解消に向けて寄り添う他、イベントや各種啓発事業を通じて、こどもの権利意識や主体的な参画意識が醸成されているものと感じている。

一方、救済委員や相談員の交代による、ノウハウの継承が課題となっている。救済委員のメンバーが変わっても、相談救済機関として本来目指すべきものが変わらないよう、再度検討・見直しすべきと考えられる。

今後も、こどもたちの相談に対し、丁寧に対応していく。加えて、他自治体の状況などを学び、活動をより良いものにしていきたいと考えている。現在、中高生からの相談が少ないため、中高生へのアプローチの充実が求められている。

3. 調査結果のまとめ

ヒアリング対象とした各自治体（埼玉県、宗像市、小金井市、世田谷区、瀬戸市、川西市、宝塚市）では、こどもの権利侵害（虐待、いじめ、体罰、学校内トラブル等）の早期発見と救済を目的として、条例や法令に基づく第三者機関として、専門性と中立性を兼ね備えた相談救済機関を設置していた。具体的な設置状況の概要は以下のとおり。

- ✓ 埼玉県は「子どもスマイルネット」として、弁護士、社会福祉士、大学教員などの専門家3名を委員とし、調査専門員や電話相談員を配置している。
- ✓ 小金井市は、子どもオンブズパーソン制度を創設し、教員や弁護士等の有識者2名と、心理・福祉系の資格を有する相談員3名を中心に、こどもの主体的な相談環境を構築している。
- ✓ 世田谷区は、「せたホッと子どもサポート」として、権利擁護委員3名および相談・調査専門員5名を配置し、運営されている。
- ✓ 瀬戸市は、こども未来課所管のこども・若者センター内に、権利擁護委員（教員・社会福祉士等）を3名配置している。権利擁護委員については、弁護士会からの推薦を基本方針としながらも、設置にあたっては人材確保に苦慮した経緯がある。
- ✓ 川西市は、全国に先駆けて平成10年に「子どもの人権オンブズパーソン」を設置し、オンブズパーソン3名および相談専門員（会計年度任用職員および非常勤担当者）を含む大規模な運営体制を敷いている。
- ✓ 宝塚市は、宝塚市子どもの権利サポート委員会として、市長の附属機関の位置付けの下、弁護士、社会福祉士／大学教員、言語聴覚士など多角的な専門家3名を委員とし、会計年度任用職員の相談員や事務局職員を配置している。
- ✓ 宗像市は「ハッピークローバー」を設置し、弁護士および大学教員（教育・社会福祉関係）等を委員とし、臨床心理士などのこどもの権利相談員を4名配置する体制を整えている。

（1）相談救済機関の設置背景

設置の背景としては、1990年代以降の児童虐待やいじめの深刻化、国際的な「児童の権利条約」の批准、さらには具体的な事件の発生が直接的な契機となっていた。

各自治体は、設置検討を行うにあたり、先行して機関を設置した自治体における運営状況を参考にしていた。特に、同程度の規模の自治体における運営事例は、自身が所属する自治体での相談救済機関の仕組みや運営体制を検討・構築する上で援用しやすい点が多く、参照しやすいという意見があった。

設置にこぎつけるまでには、庁内他部署・学校現場・議員などの関係者に設置の必要性を

理解してもらう必要がある。自治体内で相談救済機関のニーズが潜在化している場合は特に、機関を設置する意義について理解を得るまでに課題が多い自治体が複数あった。いずれの自治体においても、関係者との協議の場を複数回設け、機関の意義を丁寧に説明することにより、この課題を解決していた。

- ✓ 関係機関との連携については、教育委員会も「子どもの権利部会」（相談救済機関の創設にあたって設置された会議体）に事務局として参加する等、速やかに情報共有を図ることにより、比較的円滑に進めることができた。（小金井市）

（２）予算の確保・運用状況

予算の確保・運用状況に関しては、各自治体の予算規模は大きく異なるものの、事業運営に必要な予算の確保が機関の運営継続の根幹であることから、今後、相談救済機関の取組を拡充していく上では、前提として、拡充する取組を行うための必要経費を確保することが喫緊の課題であることが、共通で指摘されていた。

- ✓ 今後、相談ツールの拡充や、受付時間の延長を行いたいという要望があるものの、それに応えるには最低でも新たに２名ほどの雇用（人件費）が必要と考えられ、予算確保については、現実的に難しい状況である。（川西市）

予算の確保にあたり、一部の自治体では、都道府県独自の補助金を活用することで対応できているという意見があった。確保した予算を効果的に運用するにあたっては、優先的に取り組むべき活動に注力できるよう、予算の配分を工夫しているとの意見があった一方で、実態としては権利擁護委員や相談員が手弁当で活動にあたることで対応しているとの意見も寄せられた。

- ✓ 相談救済機関設置にあたっては、新たに予算を計上し、東京都が事業費の約 1/2 を負担している。（世田谷区）
- ✓ 現状、相談業務や広報啓発、普及活動は行っているものの、実際には活動に従事する弁護士や大学教員が身を削っている側面があり、十分とはい切れず、予算が足りていない状況も見受けられる。都道府県レベルでは、埼玉県、長野県、山梨県が取組を実施しており、こうした取組が東京都においても条例に基づく独立した権利擁護機関によって行われることが望まれている。（小金井市・オンブズパーソンからの意見）

（３）人材の確保・育成・定着に関する状況

人材の確保に係る課題は、「相談救済機関の人材に必要な資質を明確化するための基準に

係る課題」「相談救済機関において専門人材を確保するための課題」「相談救済機関において人材の専門性を高めるための課題」に大別された。

まず、相談救済機関に必要な人材像が明確でないため、必要とされる人材を特定・確保しづらい。先進事例では弁護士や学識者などこどもの権利について熟知している人材が権利擁護委員として活躍する例もあるが、専門人材の絶対数が少ないことや都市部への偏在、さらに専門人材を雇う十分な予算がないことが課題となっている。

- ✓ 権利擁護委員を探すのに苦労した。弁護士や大学教員などが多忙で断られやすく、依頼や面談に相当の時間を要した。（瀬戸市）

また、相談救済機関が支援の質を一定に保ち続けるためには、関与する人材が入れ替わったとしても、相談救済機関としての機能を維持できるよう、相談救済機関に関わる人材の専門性を高める工夫が必要である。一方、相談救済機関の業務の個別性が非常に高いことから、こうした工夫を講じることが難しく、課題となっていた。

- ✓ 基本的な相談対応マニュアルは存在するものの、案件ごとの対応が異なるため、そのマニュアル通りに対応すべきか判断が難しく、ベテラン相談員による OJT が行われているが、急激な相談件数の増加により育成に充てる時間が不足するケースもある。（川西市）

さらに、相談員の多くが会計年度任用職員であり、雇用基盤が不安定であるため、専門性向上を前提とした人材確保や育成を進めにくい状況も見られた。専門性の高い業務を担うためには研修や経験の蓄積が必要だが、制度上、研修の実施が十分にできていないとの声もある。このような課題の解決策としては、他の地方自治体との情報交換や連携が有効だと指摘された。

- ✓ 研修体制の充実を図るため、現在は新たに相談・調査専門員となった者を対象に、権利擁護委員が講師として、4月・5月にこどもの権利擁護機関ならではの支援方法や考え方についての研修会が開催されている。こうした取組を全国規模で、もしくは首都圏内で合同研修として実施できると有効と考えられる。（世田谷区）

（４）関係機関との連携に関する状況

ヒアリングでは、各自治体が、幅広い関係機関との連携を密に行っている状況を把握できた。特に学校との連携に関する事例については、本事業のヒアリングで、複数把握できている。学校と連携して相談救済機関が取組を開始するにあたっては、学校からの理解を取り付けるため、相談救済機関の担当者が学校に対して、主体的な働きかけを行う姿勢を示していた。

学校にはその地域に住むこどもの多くが集まっているため、学校で権利啓発に向けた取組を継続的に行うことで、その地域に居住するこどもの権利意識の底上げにつながられているものと考えられる。また、相談救済機関がこどもたちに向けた権利啓発を行うことで、こどもたちに相談救済機関を周知できる点、また、相談救済機関を利用するハードルを下げている点で、効果を発揮していた。

- ✓ 小学校6年生を対象とした権利学習については、子どもオンブズパーソン2名、相談・調査専門員、事務局との協業体制で行っている。授業ではこどもに「自分らしく幸せに生きるための権利」をテーマに、こどもに権利を体感してもらう内容とするなど、工夫を凝らした。また、授業後にはこどもたち及び教職員にアンケートを実施するなど、PDCAを循環させ、教職員への丁寧な報告等を行うことに努めた。結果、学校関係者とのより一層円滑な連携が図れ、相談件数も増えたところである。（小金井市）
- ✓ 学校とは、出張相談会、ポスト設置による手紙相談受付、こどもの権利に関する授業、機関紙配布を行い連携している。DVDを全校集会や朝の会などで流してもらうこともある。幼稚園・保育所等での啓発絵本読み聞かせを行っている。学校からも、相談救済機関があって助かるという声がある。（宗像市）

（5）こどもからの意見聴取・反映に関する状況

今回ヒアリングを行った自治体では、相談・救済にあたって、こども自身の意見を聴取し、反映するために、多様な取組がなされていることを把握した。例として、こどもの意見を聴取するにあたっては、こども本人から直接意見を聴き取る時間をとることとしている自治体が複数見受けられており、これが確実に達成されるよう、こども本人と保護者とに別の担当相談員を配置し、毎回必ずこどもの意見が聞かれるよう工夫している事例もあった。

- ✓ こどもが申立を行う際、サポート委員が直接面談を実施し、こどもがどのような解決方法を希望しているのかを確認する。その際、こども自身が「どうしたいか」「どのような手続き・方法が最適か」を一緒に考え、最終的にはこどもの意思を尊重して進める仕組みが整えられている。（宝塚市）
- ✓ 個別ケースでの面談時に、直接子ども本人の意見を十分に聴取するが、困っていることに対して解決策を指示、指導するのではなく、子ども自身がどうしたいかを中心に一緒に考えていく姿勢が重視されている。なお、子どもと保護者では担当相談員を別々にすることで、毎回の面談で必ず子どもの意見が聞かれるよう工夫されている。（川西市）

第6章 地方自治体における相談救済機関の設置状況等調査

1. 調査概要

(1) 目的

各地方自治体における相談救済機関の設置状況や運営状況を把握し、どのような課題が存在するのかを明らかにすることを目的に、アンケート調査を実施した。併せて、調査を通じて、相談救済機関の設置状況の地域ごとの格差や、設置がない自治体において不足しているリソースを特定し、改善点を見出すことを目指した。

(2) 調査対象

全国の都道府県・市区町村（1,788 自治体）を対象に実施した。※悉皆調査

(3) 調査方法

電子調査票（Excel ファイル）形式で調査を実施する。

調査票発出時は、Excel 調査票をこども家庭庁の通知システムを使用した。その後、こども家庭庁担当課から都道府県・指定都市の児童福祉主管課にメールで調査通知案内・督促を発出し、管内の市区町村への展開を依頼した。

調査回収は、調査専用 WEB サイトへのアップロード形式とした。

2024 年 11 月 5 日に調査を発出し、2024 年 12 月 1 日までに回収した調査票を集計対象とした。

(4) 調査内容

調査目的に鑑み、相談救済機関の設置有無により調査項目を分離させた。調査項目案は以下のとおり。

図表 13 アンケート調査項目

共通設問

- ✓ 基本情報
- ✓ 管内自治体の状況（都道府県のみ回答）

相談救済機関設置自治体のみ回答する設問項目

- ✓ 基本情報
- ✓ 設置背景

- ✓ 予算の確保・運用状況
- ✓ 関係機関との連携
- ✓ 相談救済機関設置の効果と課題
- ✓ 今後の方針・展望

相談救済機関設置自治体のみ回答する設問項目

- ✓ 相談救済機関設置の検討状況
- ✓ 該当する相談の対応状況
- ✓ 設置検討にあたる課題・障壁
- ✓ 必要とする具体的な情報

（５）回収状況

相談救済機関を設置している自治体 61 件、及び、相談救済機関を設置していない自治体 855 件から調査の回収を行った。

2. 調査結果（相談救済機関ありの自治体）

（１）基本情報

ア 所在都道府県

回答自治体の所在都道府県の分布は以下のとおり。

図表 14 所在都道府県

	n	%		n	%
調査数	61	100.0	滋賀県	－	－
北海道	4	6.6	京都府	－	－
青森県	2	3.3	大阪府	2	3.3
岩手県	1	1.6	兵庫県	3	4.9
宮城県	－	－	奈良県	2	3.3
秋田県	1	1.6	和歌山県	1	1.6
山形県	－	－	鳥取県	－	－
福島県	2	3.3	島根県	－	－
茨城県	－	－	岡山県	－	－
栃木県	1	1.6	広島県	－	－
群馬県	－	－	山口県	－	－
埼玉県	2	3.3	徳島県	－	－
千葉県	－	－	香川県	－	－
東京都	15	24.6	愛媛県	1	1.6
神奈川県	1	1.6	高知県	－	－
新潟県	2	3.3	福岡県	6	9.8
富山県	－	－	佐賀県	－	－
石川県	－	－	長崎県	－	－
福井県	－	－	熊本県	1	1.6
山梨県	2	3.3	大分県	－	－
長野県	3	4.9	宮崎県	1	1.6
岐阜県	1	1.6	鹿児島県	－	－
静岡県	2	3.3	沖縄県	－	－
愛知県	3	4.9	無回答	－	－
三重県	2	3.3			

イ 人口

(令和 6 年 11 月時点のデータ (ただし難しい場合は把握可能な最新データ等))

回答自治体のうち、人口が「10 万人以上 50 万人未満」の割合が 39.3%、「1 万人以上 5 万人未満」「5 万人以上 10 万人未満」の割合がともに 19.7%であった。

図表 15 人口

	n	%
全 体	61	100.0
1 万人未満	2	3.3
1 万人以上 5 万人未満	12	19.7
5 万人以上 10 万人未満	12	19.7
10 万人以上 50 万人未満	24	39.3
50 万人以上	11	18.0
無回答	-	-

また、18 歳未満人口については、「1 万人以上」の割合が 60.7%、「5 千人以上 1 万人未満」の割合が 21.3%であった。

図表 16 18 歳未満人口

	n	%
全 体	61	100.0
千人未満	1	1.6
千人以上 3 千人未満	6	9.8
3 千人以上 5 千人未満	1	1.6
5 千人以上 1 万人未満	13	21.3
1 万人以上	37	60.7
無回答	3	4.9

ウ 管内自治体の状況 (都道府県のみ)

相談救済機関を設置していると回答した都道府県 4 件のうち、管内の自治体の相談救済機関の設置状況を把握していた割合は、半数の 2 件であった。

図表 17 管内自治体の状況の把握有無

	n	%
調査数	4	100.0
把握している	2	50.0
把握していない	2	50.0
無回答	-	-

管内の自治体の相談救済機関の設置状況を把握している 2 つの都道府県において、相談救済機関を設置しているのはいずれも「1 自治体」であった。

**図表 18 相談救済機関の設置状況を把握している都道府県における
管内の相談救済機関を設置している自治体数**

	n	%
調査数	2	100.0
0自治体	－	－
1自治体	2	100.0
2自治体	－	－
3自治体	－	－
4自治体以上	－	－
無回答	－	－

また、それらの都道府県の管内の自治体が設置している相談救済機関の総数については、いずれも「1 機関」であった。

**図表 19 相談救済機関の設置状況を把握している都道府県における
管内の相談救済機関の総数**

	n	%
調査数	2	100.0
0機関	－	－
1機関	2	100.0
2機関	－	－
3機関	－	－
4機関以上	－	－
無回答	－	－

(2) 相談救済機関の基本情報

ア 自治体内の拠点の設置数

自治体内の拠点の設置数は、「1 件」が 73.8%と最も多く、次いで「0 件」が 16.4%であり、拠点を持たずに相談救済機関が運営されている自治体が複数みられた。

図表 20 自治体内の拠点の設置数
(相談員が施設を巡回する場合など、常設でないものも含めた設置数)

	n	%
調査数	61	100.0
0件	10	16.4
1件	45	73.8
2件	2	3.3
3件	-	-
4件以上	4	6.6
無回答	-	-

イ 所管部署

相談救済機関の所管部署は、「子ども・子育て所管課」が 67.2%で最も多く、次いで「人権関連所管課」が 8.2%であった。

図表 21 所管部署

	n	%
調査数	61	100.0
子ども・子育て所管課	41	67.2
人権関連所管課	5	8.2
首長の直轄機関	2	3.3
その他	13	21.3
無回答	-	-

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 2つの機関をそれぞれ教育委員会、子ども・子育て所管課で所管
- ・ 位置づけは首長の直轄機関であるが、事務局は人権関連所管課に置く
- ・ 教育委員会事務局いじめ防止生徒指導課
- ・ 教育委員会事務局教育振興部教育指導課
- ・ 教育支援課（カウンセリング・教育支援ルーム・生徒指導等）
- ・ 生活安全担当課
- ・ 都道府県の教育庁
- ・ 地域福祉・家庭福祉所管課

ウ 設置年度（複数ある場合には、最初の相談救済機関の設置時期を回答）

相談救済機関を設置した年度は、「2021 年度以降」が 31.1%で最も多く、次いで「2011 年度から 2015 年度」が 26.2%であった。

図表 22 設置年度

	n	%
調査数	61	100.0
2005年度以前	10	16.4
2006年度から2010年度	6	9.8
2011年度から2015年度	16	26.2
2016年度から2020年度	8	13.1
2021年度以降	19	31.1
無回答	2	3.3

工 設置場所

相談救済機関の設置場所は、「本庁または支所の庁舎内」「庁舎外の公共施設」がともに41.0%で最も多く、次いで「拠点はなし（電話窓口のみの設置等）」が16.4%であった。

図表 23 設置場所（複数回答）

	n	%
調査数	61	100.0
本庁または支所の庁舎内	25	41.0
庁舎外の公共施設	25	41.0
拠点はなし（電話窓口のみの設置等）	10	16.4
その他	7	11.5
無回答	-	-

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 市立中学校
- ・ 個人宅を賃貸契約にて賃借
- ・ 委託先で設定した事務所
- ・ 民間施設を賃貸借

オ 設置形態

相談救済機関の設置形態は、「電話相談窓口」が96.7%で最も多く、次いで「対面相談窓口」が85.2%であった。

図表 24 設置形態（複数回答）

	n	%
調査数	61	100.0
電話相談窓口	59	96.7
対面相談窓口	52	85.2
郵送・FAX による相談受付	30	49.2
メールによる相談受付	35	57.4
ウェブサイト上からの相談受付(フォームの送信等)	28	45.9
その他	13	21.3
無回答	-	-

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ チャット相談
- ・ オンライン会議システムを用いた相談
- ・ こども関連施設への出張相談（不定期）
- ・ 対象学年に配布したアンケートからの相談受付

カ 専任職員の配置有無（専任職員には権利擁護委員や相談員を含む）

専任職員を配置していると回答した自治体は 80.3%であった。

図表 25 専任職員の配置有無

	n	%
調査数	61	100.0
配置あり	49	80.3
配置なし	12	19.7
無回答	-	-

キ 権利擁護委員数

権利擁護委員数は「3 人」との回答が 39.3%で最多であった。次いで「0 人」が多く、24.6%であり、相談救済機関に権利擁護委員を置いていない自治体も多数みられた。

図表 26 権利擁護委員数

	n	%
調査数	61	100.0
0人	15	24.6
1人	1	1.6
2人	13	21.3
3人	24	39.3
4人以上	6	9.8
無回答	2	3.3

ク 現任の権利擁護委員が持つ関連資格

現任の権利擁護委員が持つ関連資格としては、「弁護士」が 65.6%と最も多く、次いで「教員」が 39.3%であった。

図表 27 現任の権利擁護委員が持つ関連資格（複数回答）

	n	%
調査数	44	100.0
教員	24	54.5
弁護士	40	90.9
医師	2	4.5
公認心理師・臨床心理士	19	43.2
社会福祉士	13	29.5
その他	11	25.0
無回答	1	2.3

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 精神保健福祉士
- ・ 言語聴覚士
- ・ 保育士

ケ 権利擁護委員の選定プロセス

権利擁護委員の選定プロセスについては、「他委員からの推薦」と回答した自治体は 21.3%であった。

図表 28 権利擁護委員の選定プロセス（複数回答）

	n	%
調査数	61	100.0
他委員からの推薦	13	21.3
その他	39	63.9
無回答	18	29.5

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

【推薦・紹介】

- ・ 弁護士会の委員紹介システムを活用
- ・ 弁護士会への推薦依頼
- ・ 自治体の他業務の弁護士より推薦
- ・ 市の顧問弁護士による紹介
- ・ 児童福祉学科がある地域内の大学の推薦
- ・ こどもの権利に係る有識者からの推薦
- ・ 市から社会福祉士会に推薦を依頼
- ・ 被措置児童を対象とした別相談事業で権利擁護調査員として委嘱している方からの紹介
- ・ 児童相談所職員からの紹介
- ・ 公認心理師協会への推薦依頼

【自治体で調査・選定】

- ・ 「候補者名簿作成委員会」を首長のもとに設け、この審議により作成した候補者名簿等を参考に首長が選定。なお、「候補者名簿」は、当自治体のこどもの福祉、教育等に関する施策の担当者等により構成し、こどもの人権問題について識見を有する法曹界、学会、NPO 等の関係者の意見を聴取して作成。
- ・ 自治体附属機関等の管理に関する要綱に基づき県で選定
- ・ 机上調査でこどもの権利関連の委員等の実績がある弁護士を探し、個別に交渉

【その他】

- ・ 根拠条例策定時にアドバイザーとして参加した者がそのまま就任
- ・ 機関設置前年度に、「子どもの人権擁護の仕組みアドバイザー会議」を立ち上げ、その会議体の委員の方に就任いただいた
- ・ 子どもの権利条約総合研究所への相談

コ 権利擁護委員の選定基準の有無及びその内容

権利擁護委員の選定について、「基準あり」と回答した自治体は 42.6%だった。

図表 29 権利擁護委員の選定基準の有無

	n	%
調査数	61	100.0
基準あり	26	42.6
基準なし	22	36.1
無回答	13	21.3

また、「基準あり」回答の具体的な基準は主に下記の通り。

- ・ 人格が高潔で、社会的信望が厚く、こどもの人権問題に関し優れた識見を有する者で、以下に規定するオンブズパーソンの職務の遂行について利害関係を有しない者のうちから、首長が委嘱する
 ※ 利害関係を有する者とは…地域内の学校の教職員その他、地域内のこどもを直接指導することを主たる職務とする職業等に現に従事している者、またその職業等を退いてから5年を経過していない者
- ・ 人格が優れ、こどもの権利について高い見識と専門性を有する者で、第三者的な独立性を保持し得るもの
- ・ 人格高潔で社会的信望高く、こどもの権利に優れた識見を有し、地域内学校の教職員等もしくは教職員等を退いて5年以内のものを除く
- ・ 附属機関の機能が十分発揮されるよう幅広い分野から起用、原則として民間有識者から選任
- ・ 弁護士、臨床心理士等、こどもの権利擁護を行うにあたって適当な資格の所有者
- ・ 擁護委員は、人格が高潔であり、こどもの権利に関し優れた識見を有する者であって、かつ、次に掲げる者のうちから、首長が議会の同意を得て委嘱する
 - (1) 弁護士または司法書士
 - (2) 大学の教員
 - (3) 社会福祉士、精神保健福祉士または公認心理師
 - (4) 前3号に掲げる者のほか、子どもの権利擁護に関し実務経験を有するものとして首長が認める者

サ 相談員数

相談員の数「4人以上」が34.4%と最も多く、次いで「2人」が21.3%であった。相談員を置いていないと回答した自治体も複数見られた。

図表 30 相談員数

	n	%
調査数	61	100.0
0人	5	8.2
1人	8	13.1
2人	13	21.3
3人	11	18.0
4人以上	21	34.4
無回答	3	4.9

シ 現任の相談員が持つ関連資格

現任の相談員が持つ関連資格は、「教員」が 44.3%と最も多く、次いで「公認心理士・臨床心理士」が 36.1%であった。

図表 31 現任の相談員が持つ関連資格（複数回答）

	n	%
調査数	53	100.0
教員	27	50.9
弁護士	1	1.9
医師	1	1.9
公認心理士・臨床心理士	22	41.5
社会福祉士	21	39.6
その他	37	69.8
無回答	3	5.7

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 精神保健福祉士
- ・ 児童発達支援管理責任者
- ・ 保育士
- ・ 認知症介助士
- ・ 幼稚園教諭
- ・ 保健師
- ・ 看護師

ス 相談員の選定プロセス

相談員の選定プロセスは、「所管課の人事異動」との回答が 23.0%、「希望制」との回答が

13.1%であった。

図表 32 相談員の選定プロセス（複数回答）

	n	%
調査数	61	100.0
所管課の人事異動	14	23.0
希望制	8	13.1
その他	39	63.9
無回答	8	13.1

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 権利擁護委員と兼任
- ・ 会計年度任用職員として公募
- ・ 業務委託先にて決定
- ・ 権利擁護委員からの推薦
- ・ 青少年育成センター指導員が兼務

セ 相談員の選定基準の有無及びその内容

相談員の選定について、「基準あり」と回答した自治体は 55.7%だった。

図表 33 相談員の選定基準の有無

	n	%
調査数	61	100.0
基準あり	34	55.7
基準なし	20	32.8
無回答	7	11.5

また、「基準あり」回答の具体的な基準は主に下記の通り。

- ・ 以下 2 項目を満たす者
 - ア 会福祉士、精神保健福祉士、臨床心理士、公認心理師、保育士、教員、弁護士
のいずれかの資格若しくは免許を有する者またはこれらの者と同等以上の能力
を有する者であると任命権者が認める者。
 - イ 子どもに関わる相談等の実務経験が 3 年以上ある者またはこれと同等の経験が
あると任命権者が認める者。
- ・ 受験資格（募集要項より）

次の条件を満たし、かつ、ア～エのいずれかに該当する方

- 子どもの意見を尊重し、子どもの最善の利益に配慮できる方
- Word、Excel 等のパソコンの基本操作ができる方

ア 学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）に規定する大学において、児童福祉、社会福祉、児童心理学、心理学、教育学若しくは社会学を専修する学科またはこれらに相当する課程を修めて卒業した者

イ 保育士、保健師、公認心理師、精神保健福祉士、社会福祉士、臨床心理士または弁護士となる資格を有する者

ウ 教育職員免許法（昭和 24 年法律第 147 号）第 4 条に規定する免許状を有する者

エ 児童相談または教育相談の職務に 2 年以上従事した者またはこれらと同等の経験があると首長が認めた者

- ・ 心理、児童福祉、精神保健福祉（保育士免許、教員免許含む）の有資格者で子どもに関する相談・指導等の経験が 1 年以上ある方、またはこれに準ずる方
- ・ 要保護児童対策地域協議会の家庭児童相談員と兼務

ソ 令和元年度～令和 5 年度の相談受付件数

過去 5 年間の相談受付件数について、令和元年度からいずれの年度も「100 件以上」と回答した自治体が最も多く、令和 5 年度は 39.3%であった。令和 5 年度相談受付件数を自治体区分別にみても、いずれの区分でも「100 件以上」と回答した自治体が最も多かった。また、令和 2 年度以降、「100 件以上」と回答した自治体の割合は上昇傾向である。なお、令和 5 年度に受け付けた相談件数のうち新規事案の件数は「50～99 件」が 19.7%で最も多く、次いで「100 件以上」が 18.0%であった。

① 令和元年度

図表 34 令和元年度相談受付件数

	n	%
調査数	61	100.0
0件	11	18.0
1～24件	2	3.3
25～49件	3	4.9
50～99件	3	4.9
100 件以上	22	36.1
無回答	20	32.8

② 令和 2 年度

図表 35 令和 2 年度相談受付件数

	n	%
調査数	61	100.0
0件	10	16.4
1～24件	3	4.9
25～49件	4	6.6
50～99件	5	8.2
100 件以上	21	34.4
無回答	18	29.5

③ 令和 3 年度

図表 36 令和 3 年度相談受付件数

	n	%
調査数	61	100.0
0件	11	18.0
1～24件	5	8.2
25～49件	4	6.6
50～99件	4	6.6
100 件以上	22	36.1
無回答	15	24.6

④ 令和 4 年度

図表 37 令和 4 年度相談受付件数

	n	%
調査数	61	100.0
0件	10	16.4
1～24件	6	9.8
25～49件	6	9.8
50～99件	4	6.6
100 件以上	23	37.7
無回答	12	19.7

⑤ 令和 5 年度

図表 38 令和 5 年度相談受付件数

	n	%
調査数	61	100.0
0件	9	14.8
1～24件	7	11.5
25～49件	3	4.9
50～99件	10	16.4
100 件以上	24	39.3
無回答	8	13.1

図表 39 自治体区分別令和 5 年度相談受付件数

		調査数	0件	1 ～ 24 件	25 ～ 49 件	50 ～ 99 件	100 件以上	無回答
全体	n	61	9	7	3	10	24	8
	%	100.0	14.8	11.5	4.9	16.4	39.3	13.1
都道府県	n	4	1	－	－	1	2	－
	%	100.0	25.0	－	－	25.0	50.0	－
人口10万以上の市町村	n	31	3	4	2	7	12	3
	%	100.0	9.7	12.9	6.5	22.6	38.7	9.7
人口10万未満の市町村	n	26	5	3	1	2	10	5
	%	100.0	19.2	11.5	3.8	7.7	38.5	19.2

図表 40 令和 5 年度に受け付けた新規事案の相談件数

	n	%
調査数	61	100.0
0件	8	13.1
1～24件	9	14.8
25～49件	8	13.1
50～99件	12	19.7
100 件以上	11	18.0
無回答	13	21.3

タ 令和元年度～令和 5 年度の救済申立件数

過去 5 年間の救済申立件数について、いずれも「0 件」と回答した自治体が最も多く 3～4 割程度で、次いで多いのが「1～4 件」であった。

① 令和元年度

図表 41 令和元年度救済申立件数

	n	%
調査数	61	100.0
0件	33	54.1
1～4件	8	13.1
5～9件	1	1.6
10～14件	—	—
15件以上	1	1.6
無回答	18	29.5

② 令和2年度

図表 42 令和2年度救済申立件数

	n	%
調査数	61	100.0
0件	37	60.7
1～4件	4	6.6
5～9件	1	1.6
10～14件	—	—
15件以上	1	1.6
無回答	18	29.5

③ 令和3年度

図表 43 令和3年度救済申立件数

	n	%
調査数	61	100.0
0件	37	60.7
1～4件	6	9.8
5～9件	1	1.6
10～14件	—	—
15件以上	1	1.6
無回答	16	26.2

④ 令和 4 年度

図表 44 令和 4 年度救済申立件数

	n	%
調査数	61	100.0
0件	37	60.7
1～4件	10	16.4
5～9件	2	3.3
10～14件	1	1.6
15件以上	—	—
無回答	11	18.0

⑤ 令和 5 年度

図表 45 令和 5 年度救済申立件数

	n	%
調査数	61	100.0
0件	43	70.5
1～4件	4	6.6
5～9件	2	3.3
10～14件	2	3.3
15件以上	—	—
無回答	10	16.4

(3) 相談救済機関設置に至った背景

ア 設置を検討し始めたきっかけ（自由回答）

相談救済機関の設置を検討し始めたきっかけについて、主な回答は下記の通り。

- ・ 当自治体の小中学校において、連続して、教職員による児童・生徒への性暴力が発生した。
- ・ 教職員による児童生徒への性暴力等を早期に発見するため、心理に識見を有する者を相談員として、相談や通報を受け付ける第三者相談窓口を設置することとした
- ・ 「子ども・若者育成支援推進法」における施策推進のため
- ・ こどもに実施したアンケート結果で、既存の相談機関はこどもに活用されていないこと、また、子どもオンブズパーソン設置を要望する陳情が採択されたことを受け、こども主体で相談できる子どもオンブズパーソンの設置を検討開始した
- ・ 当自治体のこどもへの虐待の件数が上昇し、条例制定により当自治体で多発するこどもへの虐待の解消を目指すとした

- ・ いじめや虐待などのこどもの人権侵害は、親子や友人などのこどもの身近な関係の中で起きやすく、またこどもたちの学び場である学校の中でも起きる。こどもからの直接の悩みや権利侵害などの相談を受け、話を聴く中で、こどもの救済を図っていくことが重要とであると考え、子ども条例に基づき子どもの権利擁護委員制度を設置した。
- ・ こども基本法の施行や自治体の子育て支援体制拡充を契機ととらえ、こどもの権利を守っていく体制の必要性を認識したこと
- ・ 機関設置の前々年度、地域内の公立小中学校の児童生徒を対象にしたアンケート結果より、自己肯定感が低く、孤立性が高い、誰かに相談することなく他人への不信感が強い傾向が分かったため
- ・ 行政苦情を取り扱う一般オンブズマン制度導入の議論の中で、こどもも相談者となり得るものの、実態としてこどもからの相談事例はほとんどなかったため、児童の権利に関する条約に基づく権利を保障する仕組みの必要性から、こどもが相談しやすく、こどもの権利侵害に対する救済が行える仕組みを包含する現制度が考えられた
- ・ 子どもの権利条例の制定
- ・ 市民からの「住民政策提案」に基づき、条例を制定する過程において先進自治体の状況などをふまえて、救済機関の設置を盛り込んだ
- ・ 自治体の計画に「子どもの権利に関する条例等の策定及び子ども救済システムの検討」が位置付けられ、当時の首長の条例制定に向けた明確な意思があったことのほか、平成 28 年の児童福祉法の改正により、子どもの権利擁護が児童福祉法の理念として位置付けられたこと等
- ・ 青少年の健全育成のための相談機関を設けるため
- ・ 首長の公約で検討を開始
- ・ 少子化人口減社会に対応する持続可能なまちづくりの考え方から、こどもの権利について検討
- ・ 当自治体は各種相談制度を設けているが、こどもの権利に関する事案を専属的に対応し、調査・調整を進めていくための人員が配置されていなかったり、権利侵害を受けたこどもと子どもの権利擁護委員をつなぐ機能が不十分な状態にあったため。
- ・ 令和 3 年度から、当自治体においても子どもの権利条例制定に向けた議論が始まり、近年制定あるいは改定した先行自治体を参考に準備を始めたところ「子どもの権利擁護委員」を設置している例が多くみられたことから、条例制定準備の当初からこれを設置することを前提に準備を進めた

イ 設置に関与したステークホルダー

相談救済機関の設置に関与したステークホルダーは、「子ども・子育て分野の有識者」が 59.0%で最も多く、次いで「教育委員会」が 57.4%であった。

図表 46 設置に関与したステークホルダー（複数回答）

	n	%
調査数	61	100.0
教育委員会	35	57.4
児童相談所	11	18.0
学校等の教育機関	29	47.5
人権分野の有識者	25	41.0
子ども・子育て分野の有識者	36	59.0
その他	21	34.4
無回答	9	14.8

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

【目的が類似する機関等】

- ・ こどもの権利擁護委員
- ・ こどもの権利条例制定に向けた検討委員会（小学生から高校生、上記有識者等）
- ・ 青少年問題協議会

【自治体内部】

- ・ 健康増進課
- ・ 福祉所管課
- ・ 子育て支援課

【自治体以外の公的機関等】

- ・ 家庭裁判所調査官
- ・ 警察
- ・ 市議会議員

【その他】

- ・ 弁護士
- ・ 民生委員・児童委員
- ・ 自治会
- ・ 地域の社会福祉団体
- ・ 保護者
- ・ PTA
- ・ 地域のこども支援団体
- ・ 退職校長会

- ・ 保育園園長
- ・ 公募委員
- ・ こどもの健全育成に係る NPO 法人

(4) 予算の確保・運用状況

ア 相談救済機関の設置・運営にあたっての予算確保の手段

相談救済機関の設置・運営にあたっての予算確保の手段は、「新たに予算を立てた」と回答した自治体が 75.4%と多数であった。自治体区分別にみると、すべての都道府県が「新たに予算を立てた」と回答した一方で、人口 10 万人未満の市町村では、4 割以上が「既存の関連予算を活用した」と回答した。

図表 47 相談救済機関の設置・運営にあたっての予算確保の手段（複数回答）

	n	%
調査数	61	100.0
既存の関連予算を活用した	14	23.0
新たに予算を立てた	46	75.4
無回答	3	4.9

図表 48 自治体区分別相談救済機関の設置・運営にあたっての予算確保の手段（複数回答）

		調査数	既存の関連予算を活用した	新たに予算を立てた	無回答
全 体	n	61	14	46	3
	%	100.0	23.0	75.4	4.9
都道府県	n	4	－	4	－
	%	100.0	－	100.0	－
人口10万以上の市町村	n	31	3	26	2
	%	100.0	9.7	83.9	6.5
人口10万未満の市町村	n	26	11	16	1
	%	100.0	42.3	61.5	3.8

「既存の関連予算を活用した」と回答した場合、活用の具体的な方法・工夫の主な回答は下記の通り。

- ・ 当初は自治体の子ども条例推進事業に係る予算を措置してきたが、2024 年の救済機関の設置にあたり、こども家庭庁の「学校外からのアプローチによるいじめ防止体制の仕組みづくり」の委託をうけ、国費を活用しながら事業を実施している
- ・ 常駐の相談員については、既存の子育て等の初期相談窓口の相談員が兼ねることで、既存の人件費を活用した（救済委員については新たに予算を確保）
- ・ 既存の子どもの権利推進事業に救済機関の予算を追加

イ 令和 5 年度の具体的な予算額

令和 5 年度の具体的な予算額は「100 万円未満」が 26.2%で最も多く、次いで「1,500 万円以上」が 21.3%であった。自治体区分別では、1000 万円以上と回答した都道府県はなかった一方で、人口 10 万人以上の市町村では 35.5%の自治体が「1,500 万円以上」と回答した。

図表 49 令和 5 年度の具体的な予算額

	n	%
調査数	61	100.0
100 万円未満	16	26.2
100 万円以上500 万円未満	8	13.1
500 万円以上1,000 万円未満	8	13.1
1,000 万円以上1,500 万円未満	9	14.8
1,500 万円以上	13	21.3
無回答	7	11.5

図表 50 自治体区分別令和 5 年度の具体的な予算額

		調 査 数	1 0 0 万 円 未 満	5 1 0 0 0 0 万 円 未 満 以 上	1 5 0 0 0 0 万 円 以 上 未 満	1 1 5 0 0 0 万 円 未 満 以 上	1 5 0 0 万 円 以 上	無 回 答
全 体	n	61	16	8	8	9	13	7
	%	100.0	26.2	13.1	13.1	14.8	21.3	11.5
都道府県	n	4	2	1	1	－	－	－
	%	100.0	50.0	25.0	25.0	－	－	－
人口10万以上の市町村	n	31	6	4	3	4	11	3
	%	100.0	19.4	12.9	9.7	12.9	35.5	9.7
人口10万未満の市町村	n	26	8	3	4	5	2	4
	%	100.0	30.8	11.5	15.4	19.2	7.7	15.4

ウ 令和5年度予算の配分

令和5年度予算の配分について、36.1%の自治体は、予算額の「80%以上」が人件費であると回答した。

① 人件費

図表 51 令和5年度予算の配分（人件費）

	n	%
調査数	61	100.0
0%	5	8.2
0%超20%未満	3	4.9
20%以上40%未満	5	8.2
40%以上60%未満	3	4.9
60%以上80%未満	12	19.7
80%以上	22	36.1
無回答	11	18.0

② 個別救済に付随する活動（相談・調査・調整等）の費用

図表 52 令和5年度予算の配分（個別救済に付随する活動の費用）

	n	%
調査数	61	100.0
0%	27	44.3
0%超5%未満	16	26.2
5%以上10%未満	1	1.6
10%以上15%未満	1	1.6
15%以上20%未満	—	—
20%以上	5	8.2
無回答	11	18.0

③ 研修・書籍費

図表 53 令和5年度予算の配分（研修・書籍費）

	n	%
調査数	61	100.0
0%	22	36.1
0%超5%未満	26	42.6
5%以上10%未満	—	—
10%以上15%未満	—	—
15%以上20%未満	—	—
20%以上	2	3.3
無回答	11	18.0

④ 広報・啓発費

図表 54 令和5年度予算の配分（広報・啓発費）

	n	%
調査数	61	100.0
0%	20	32.8
0%超5%未満	10	16.4
5%以上10%未満	6	9.8
10%以上15%未満	8	13.1
15%以上20%未満	—	—
20%以上	6	9.8
無回答	11	18.0

⑤ 交通費・旅費

図表 55 令和5年度予算の配分（交通費・旅費）

	n	%
調査数	61	100.0
0%	16	26.2
0%超5%未満	27	44.3
5%以上10%未満	4	6.6
10%以上15%未満	1	1.6
15%以上20%未満	1	1.6
20%以上	1	1.6
無回答	11	18.0

⑥ 備品費

図表 56 令和5年度予算の配分（備品費）

	n	%
調査数	61	100.0
0%	34	55.7
0%超5%未満	12	19.7
5%以上10%未満	1	1.6
10%以上15%未満	—	—
15%以上20%未満	1	1.6
20%以上	2	3.3
無回答	11	18.0

⑦ 家賃や光熱費等の固定費

図表 57 令和 5 年度予算の配分（家賃や光熱費等の固定費）

	n	%
調査数	61	100.0
0%	32	52.5
0%超5%未満	9	14.8
5%以上10%未満	4	6.6
10%以上15%未満	2	3.3
15%以上20%未満	1	1.6
20%以上	2	3.3
無回答	11	18.0

⑧ その他

図表 58 令和 5 年度予算の配分（その他）

	n	%
調査数	61	100.0
0%	28	45.9
0%超5%未満	10	16.4
5%以上10%未満	2	3.3
10%以上15%未満	3	4.9
15%以上20%未満	1	1.6
20%以上	6	9.8
無回答	11	18.0

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 感染症対策
- ・ チャット相談システム利用料及びインターネット通信費
- ・ 委員報償費
- ・ 委託費
- ・ 共済費、記念品
- ・ 施設設備改修費用

エ 実施したい事業に必要な予算の確保状況

予算の確保状況は「十分な予算が確保できている」が 54.1%で最も多く、次いで「必要額の 8 割以上の予算を確保している」が 24.6%であった。

図表 59 実施したい事業に必要な予算の確保状況

	n	%
調査数	61	100.0
十分な予算が確保できている	33	54.1
必要額の8割以上の予算を確保している	15	24.6
必要額の5割以上の予算を確保している	5	8.2
必要額の5割未満の予算しか確保できていない	4	6.6
無回答	4	6.6

オ 最も予算が不足している費目

最も予算が不足している費目は、「人件費」が24.6%で最多、次に「広報・啓発費」が18.0%であった。

図表 60 最も予算が不足している費目

	n	%
調査数	61	100.0
人件費	15	24.6
個別救済に付随する活動(相談・調査・調整等)の費用	5	8.2
研修・書籍費	2	3.3
広報・啓発費	11	18.0
交通費・旅費	1	1.6
備品費	2	3.3
家賃や光熱費等の固定費	1	1.6
無回答	24	39.3

カ 予算の確保や配分に関する課題(自由回答)

予算の確保や配分に関する課題についての主な回答は下記の通り。

【自治体内部の課題】

- ・ 「こどもの権利」について、まだまだ社会全体の理解が浸透していないため、他の政策分野で競合すると優先順位が低くなる傾向がある。また、こどもの権利に関する普及・啓発に係る予算については、どこまで効果的に執行されているか評価・検証が難しいため、予算要望する際の折衝が難しい。
- ・ 全体調整の中で、前年からのゼロシーリング以下で予算建てしているため、新規事業等を行うには、既存事業の縮小が求められる

【体制の充実に係る課題】

- ・ 権利擁護委員の活動数の増加に対する人件費の予算の確保
- ・ 社会の人件費上昇に合わせた相談員人件費増額のための予算確保

- ・ 委員報酬が予算の大部分を占めており、相談対応件数の増加により今後予算額が増大していく可能性がある
- ・ 救済対応のために救済委員の勤務を増やしたり、SNS 相談等の新たな相談方法の導入も検討しているが、財源やそれに対応できる環境整備や人材育成に課題がある。
- ・ 権利擁護委員の報酬が日額のため、個別救済の受理状況により必要となる人件費に幅があり、余裕のある予算確保や配分が望ましいと考えられる。また、啓発活動に係る予算額が少なく、社会状況に合わせて新たな啓発を始めることが予算面で困難である。
- ・ 現在のこどもたちのニーズにあった十分な相談体制を整える（受付時間の延長や相談ツール等の拡充）ためには、より多くの人材の確保（人件費）が必要である
- ・ 相談員が現在兼務になっており、専任の人件費が認められていない
- ・ 相談員の増員や、巡回相談へ向かうための車の予算が課題です
- ・ 擁護委員の報酬は年 50 回/人分確保している。個別救済に付随する活動や毎月の会議のほかに、普及啓発のための公立小・中学校での子ども条例出張授業の実施や、地域イベントへの参加等のためには、十分な回数であるとは言えない

【国・都道府県からの補助等に関する課題】

- ・ 2024、2025 年度は、こども家庭庁の学校外からのアプローチによるいじめ防止体制の仕組みづくり委託事業をうけ、事業費を確保できる見込みであるが、後年度においては一般財源で予算を確保しなければならなくなると見込まれ、本事業で活用可能な国による補助制度の創設を期待している
- ・ 国が専ら社会的養護に係るこどもの権利擁護（一時保護書等で暮らす児童の権利擁護）についての取組に補助金等を提供している一方、こどもの権利相談に関する補助メニューが無く、財源の確保に難航することがある
- ・ スクールカウンセラー等事業においては、都道府県からの委託金で実施しているが、この委託がいつまで継続されるのか不明である
- ・ こどもの権利の救済にかかる予算は、国や県の補助が無く、全額自治体予算である。自治体の財政が厳しいなかでは、活動費を拡大しようにもできない状況。

（５）自治体・関係機関との連携

ア 自治体や関係機関との連携実績有無

自治体や関係機関と「連携実績あり」と回答した自治体は 72.1%であった。

図表 61 自治体や関係機関との連携実績有無

	n	%
調査数	61	100.0
連携実績あり	44	72.1
連携実績なし	16	26.2
無回答	1	1.6

また、連携実績がある場合の連携先及び連携内容は下記の通り。

① 連携実績がある機関種別

連携実績がある機関種別は「学校・幼稚園・保育所等」が 35.1%で最も多く、次いで「児童相談所」、「選択肢以外の自治体所管機関」が 19%であった。

図表 62 連携実績がある機関種別

	n	%
調査数	100	100.0
児童相談所	19	19.0
児童福祉審議会	—	—
要保護児童対策地域協議会	11	11.0
家庭児童相談室	10	10.0
その他自治体所管機関	19	19.0
学校・幼稚園・保育所等	35	35.0
他の人権機関	2	2.0
その他	4	4.0

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

・ 児童福祉施設 ・ 社会福祉協議会 ・ 医療機関

② 連携の内容（直近 1 年間での実績）

連携の内容は「個別の個別救済事例に関するメール・電話での相談・協議」が 76.0%で最も多く、次いで「貴自治体が主催する定例会議等での合同の場での情報交換」が 47.0%であった。

図表 63 連携の内容（直近１年間での実績）

	n	%
調査数	100	100.0
個別の個別救済事例に関するメール・電話等での相談・協議	76	76.0
貴自治体が主催する定例会議等での合同の場での情報交換	47	47.0
その他	23	23.0
無回答	3	3.0

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 要保護児童対策地域協議会連絡会議での情報交換
- ・ 相談室の設置に係る制度設計などの報告・審議
- ・ 一時保護所でのこどもに対する定期的な権利学習（擁護委員が行うこどもの権利に関する講義・研修）
- ・ 学校での権利擁護委員による出前授業の実施
- ・ 幼稚園・保育所等での啓発絵本読み聞かせ
- ・ 機関の周知カード・リーフレットの配布協力
- ・ 病院主催のケースカンファレンス

③ 連携の効果

連携の効果は「個別救済機能が強化された」が84.0%で最も多く、次いで「広報・啓発機能が強化された」が38.0%であった。

図表 64 連携の効果（複数回答）

	n	%
調査数	100	100.0
個別救済機能が強化された	84	84.0
制度改善機能が強化された	12	12.0
広報・啓発機能が強化された	38	38.0
モニタリング機能が強化された	25	25.0
都道府県や自治体への提言機能が強化された	9	9.0
その他	6	6.0
無回答	3	3.0

④ 連携に関する課題

連携に関する課題は「機関間での情報共有の範囲が悩ましい」が61.4%、「連携先機関と個別ケースへの見解が異なることがある」が47.7%であった。

図表 65 連携に関する課題（複数回答）

	n	%
調査数	44	100.0
機関間での情報共有の範囲が悩ましい	27	61.4
連携先機関と個別ケースへの見解が異なることがある	21	47.7
その他	4	9.1
無回答	10	22.7

一方、「連携実績なし」と回答した自治体の連携実績がない理由や課題は「適切な連携先がない、または不明」「連携のためのリソース不足」がともに 18.8%で最も多かった。

図表 66 連携実績がない理由や課題（複数回答）

	n	%
調査数	16	100.0
適切な連携先がない、または不明	3	18.8
連携のためのリソース不足	3	18.8
連携により機関の独立性が損なわれる	1	6.3
その他	7	43.8
無回答	2	12.5

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 連携が必要であるような事例が発生していない

（６）相談救済機関設置の効果と課題

ア 相談救済機関の設置による具体的な効果

相談救済機関の設置による具体的な効果は、「危機時の迅速な対応体制が確立された」が 45.9%で最も多く、次いで「虐待やいじめの早期発見につながった」が 44.3%であった。

図表 67 相談救済機関の設置による具体的な効果（複数回答）

	n	%
調査数	61	100.0
虐待やいじめの早期発見につながった	27	44.3
危機時の迅速な対応体制が確立された	28	45.9
政策立案につながった	7	11.5
その他	25	41.0
無回答	5	8.2

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ いじめに関する再調査につながった
- ・ どこに相談していいかわからないこどもの悩みに対応できるようになった
- ・ 関係機関の意識の向上
- ・ 虐待やいじめの前の段階から相談を受けることができるため、発生を予防する効果が大きい
- ・ 困難事例対応へのスーパーバイズの仕組みや法的な視点での支援の確立
- ・ こどものイメージする解決の支援を実現している
- ・ こどもの権利の回復につながった
- ・ こどもの権利侵害の予防・解消につながった
- ・ こどもの権利侵害防止に関する体制が確立された
- ・ こどもの権利の普及・啓発の強化につながった
- ・ 制度のはざまにあるケースの対応ができるようになった

イ 相談救済機関の運営における課題（予算や他機関との連携を除く）

相談救済機関の運営における課題（予算や他機関との連携を除く）は、「相談救済機関の認知度が低い」が 59.0%と最も多く、人口 10 万人未満の自治体では、65.4%であった。次いで「人材の育成ができない」が 37.7%であった。

図表 68 相談救済機関の運営における課題（予算や他機関との連携を除く・複数回答）

	n	%
調査数	61	100.0
人材が定着しない	15	24.6
人材の育成ができない	23	37.7
スタッフの心身の健康に課題が生じている	6	9.8
ノウハウが継承されない	17	27.9
事案に対応しきれない	10	16.4
プライバシー保護やデータ管理の体制が不十分である	2	3.3
地域社会との連携が不十分である	6	9.8
施設の物理的環境や設備に課題が生じている	17	27.9
相談救済機関の認知度が低い	36	59.0
多様なニーズへの対応（例：異なる言語・文化圏の相談者への対応）に課題が生じている	13	21.3
その他	8	13.1
無回答	6	9.8

図表 69 自治体区分別相談救済機関の運営における課題
(予算や他機関との連携を除く・複数回答)

		調査数	人材が定着しない	人材の育成ができない	スタッフの心身の健康に課題が生じている	ノウハウが継承されない	事業に対応しきれない	プライバシー保護やデータ管理の体制が不十分である
全 体	n	61	15	23	6	17	10	2
	%	100.0	24.6	37.7	9.8	27.9	16.4	3.3
都道府県	n	4	－	1	－	－	－	－
	%	100.0	－	25.0	－	－	－	－
人口10万以上の市町村	n	31	9	12	3	8	4	1
	%	100.0	29.0	38.7	9.7	25.8	12.9	3.2
人口10万未満の市町村	n	26	6	10	3	9	6	1
	%	100.0	23.1	38.5	11.5	34.6	23.1	3.8
		地域社会との連携が不十分である	施設の物理的環境や設備に課題が生じている	相談救済機関の認知度が低い	多様なニーズへの対応（例：異なる言語・文化圏の相談者への対応）に課題が生じている	その他	無回答	
全 体	n	6	17	36	13	8	6	
	%	9.8	27.9	59.0	21.3	13.1	9.8	
都道府県	n	－	1	1	1	1	1	
	%	－	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	
人口10万以上の市町村	n	4	10	18	6	3	4	
	%	12.9	32.3	58.1	19.4	9.7	12.9	
人口10万未満の市町村	n	2	6	17	6	4	1	
	%	7.7	23.1	65.4	23.1	15.4	3.8	

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 委員のなり手となる有識者の確保
- ・ 質の高い相談員の確保
- ・ こどもからの相談をどのようにして増やすか
- ・ よりこどもが相談しやすい相談方法、周知啓発方法の検討

(7) 今後の方針・展望

ア 事業に関する今後の方針

事業に関する今後の方針について、「現状維持」と回答した自治体が 75.4%で最多であっ

た。また、「拡大」と回答した自治体は2割を超え、「縮小」と回答した自治体はみられなかった。

図表 70 事業に関する今後の方針

	n	%
調査数	61	100.0
拡大	13	21.3
現状維持	46	75.4
縮小	—	—
無回答	2	3.3

また、その背景や理由についての回答の具体的内容は主に下記の通り。

【拡大】

- ・ 当自治体の子どもの権利相談室は2024年に開設したばかりであり、こどもを含めた市民の認知も十分ではない。まだ相談件数も少なく、こどもが電話等で相談することのハードルの高さもあると考えられ、さらなる周知と相談しやすい環境づくりを進めていく必要があると認識している。
- ・ 制度発足後間もないため、現状は様々な課題の把握、洗い出しの段階と認識している。それらの課題を整理し、解決を図ることでの拡大、充実につなげたい。
- ・ 現状の2名の非常勤会計年度任用職員による相談受付体制では、相談補助員が2人とも週休日となってしまうたり、対面相談中の書記業務等で窓口が不在となるケースもあるため、人員体制の強化が課題
- ・ 子どもオンブズパーソンについて条例上は3名以内となっているが2名しかいない
- ・ 申立て・調査数が増加傾向にある
- ・ こども家庭センターの設置に伴い、こどもの相談先をより明確に分かりやすく住民に周知していく。また、教育機関等との連携を図り、相談者のニーズに対応していく。
- ・ こどもの人権侵害に関する救済申立や相談を受け付け、こどもの人権を保障する活動を引き続き行う。また、こどもアドボカシー活動を普及啓発する。
- ・ こどもについては、権利学習が小6しか実施できていないため、対象学年を拡大したい
- ・ 未就学児とその保護者への普及啓発の機会が少ないため、増やしたい
- ・ 小学生からの相談は多いが、中高生や未就学児に関する相談件数が少ないため、この年齢層への普及啓発を検討している。また、令和5年4月のこども基本法の施行をふまえ、大人もこどもも「こどもの権利」について学ぶ機会の拡充を検討する。

- ・ こどもの人権侵害や、命の危機に直結する重大ないじめ事案が後を絶たない昨今において、こどもの権利についての周知・啓発の必要性が高まってきていると感じるため
- ・ 近年の虐待やいじめ等、こどもに関する問題等の対応が急務となっているため、こども自身や保護者、地域住民に相談機関等の周知・啓発を行いこどもが健全に過ごせる環境づくりを行いたい

【現状維持】

- ・ 現状の体制（擁護委員 3 名、相談員 3 名、週 1 回のケース会議）が、寄せられる相談に対して不足する状況にはない考えるため
- ・ 事業開始から 3 年が経過し、相談受付体制等の運用も軌道に乗ってきたため、しばらくは対応についての推移を見つつ、今後の検討をしていく
- ・ 自治体内には、ほかにも様々な相談窓口が設置されているため
- ・ 国や県の補助金が無いため、自治体の財政がひっ迫しているなかで、事業の拡大は望めない状況
- ・ 予算が確保できないため

今後の方針を「拡大」と回答した自治体について、計画している新たな取組の具体的内容は主に下記の通り。

【体制拡充】

- ・ 子どもオンブズパーソンの増員
- ・ こどもの権利推進員（会計年度任用職員）の設置
- ・ 人権救済に迅速に対応できるよう専門相談員の増加、事務局体制の強化

【普及啓発の強化】

- ・ 他都市の類似相談機関の取組を参考に、こどもの権利に関する出前授業やこどもの権利救済委員等により報告会を兼ねたシンポジウムなどを実施し、さらなる認知向上を図り、よりこどもに親しみやすい相談窓口へと進化させたい
- ・ 条例上、3 名までこどもの権利擁護委員を設置できるため、もう 1 名、出勤型（非常勤）のこどもの権利擁護委員を採用し、窓口の空白を埋めるとともに、当該委員を活用してこどもの権利に関する普及啓発事業を強化すること
- ・ アウトリーチによるこどもを対象とした児童の権利条約等に関する啓発を行うこと
- ・ 未就学児の集う健診等における普及啓発の取組
- ・ 現在小学生を中心に展開しているこどもの権利学習を中学生にも拡大
- ・ 令和 7 年度以降 こどもの権利について講演会開催予定
- ・ 小中学校や児童館に出向いたこどもの権利学習講座の実施数の増や、新たに高校等への出張相談実施の検討を進めている

3. 調査結果（相談救済機関なしの自治体）

（１）基本情報

ア 所在都道府県

回答自治体の所在都道府県の分布は以下のとおり。

図表 71 所在都道府県（相談救済機関なしの自治体）

	n	%		n	%
調査数	855	100.0	滋賀県	10	1.2
北海道	69	8.1	京都府	14	1.6
青森県	31	3.6	大阪府	24	2.8
岩手県	19	2.2	兵庫県	26	3.0
宮城県	17	2.0	奈良県	21	2.5
秋田県	16	1.9	和歌山県	11	1.3
山形県	11	1.3	鳥取県	13	1.5
福島県	22	2.6	島根県	11	1.3
茨城県	24	2.8	岡山県	10	1.2
栃木県	16	1.9	広島県	12	1.4
群馬県	19	2.2	山口県	12	1.4
埼玉県	35	4.1	徳島県	8	0.9
千葉県	31	3.6	香川県	7	0.8
東京都	31	3.6	愛媛県	13	1.5
神奈川県	17	2.0	高知県	14	1.6
新潟県	15	1.8	福岡県	26	3.0
富山県	7	0.8	佐賀県	7	0.8
石川県	6	0.7	長崎県	8	0.9
福井県	8	0.9	熊本県	29	3.4
山梨県	10	1.2	大分県	8	0.9
長野県	32	3.7	宮崎県	10	1.2
岐阜県	27	3.2	鹿児島県	20	2.3
静岡県	23	2.7	沖縄県	12	1.4
愛知県	33	3.9	無回答	1	0.1
三重県	9	1.1			

イ 人口（令和6年11月時点のデータ（ただし難しい場合は把握可能な最新データ等）を回答頂いている）

回答自治体のうち、人口が「1万人以上5万人未満」の割合が37.7%、「1万人未満」の割合が24.0%であった。

図表 72 人口（相談救済機関なしの自治体）

	n	%
全 体	855	100.0
1万人未満	205	24.0
1万人以上5万人未満	322	37.7
5万人以上10万人未満	133	15.6
10万人以上50万人未満	147	17.2
50万人以上	47	5.5
無回答	1	0.1

また、18歳未満人口については、「1万人以上」の割合が27.8%、「千人未満」「千人以上3千人未満」の割合がともに21.1%であった。

図表 73 18歳未満人口（相談救済機関なしの自治体）

	n	%
全 体	855	100.0
千人未満	180	21.1
千人以上3千人未満	180	21.1
3千人以上5千人未満	89	10.4
5千人以上1万人未満	141	16.5
1万人以上	238	27.8
無回答	27	3.2

ウ 管内自治体の状況（都道府県のみ）

回答都道府県のうち、管内の自治体の相談救済機関の設置状況を把握していた割合は、12.0%であった。

図表 74 管内自治体の状況の把握有無（相談救済機関なしの都道府県）

	n	%
調査数	25	100.0
把握している	3	12.0
把握していない	22	88.0
無回答	—	—

管内の自治体の相談救済機関の設置状況を把握している 3 つの都道府県において、相談救済機関を設置している自治体数は「1 自治体」との回答が 2 件、「0 自治体」が 1 件であった。

図表 75 相談救済機関なしの都道府県における、相談救済機関を設置している自治体数

	n	%
調査数	3	100.0
0自治体	1	33.3
1自治体	2	66.7
2自治体	－	－
3自治体	－	－
4自治体以上	－	－
無回答	－	－

また、それらの都道府県の管内の自治体が設置している相談救済機関の総数については、「1 機関」が 2 件、「0 機関」が 1 件であった。

図表 76 相談救済機関なしの都道府県における、管内の自治体が設置している相談救済機関の総数

	n	%
調査数	3	100.0
0機関	1	33.3
1機関	2	66.7
2機関	－	－
3機関	－	－
4機関以上	－	－
無回答	－	－

（２）相談救済機関設置の検討状況

ア 相談救済機関設置の検討状況

相談救済機関の設置検討の状況について、「検討中」と回答した自治体は 7.1%であった。一方、「検討予定なし」と回答した自治体が 9 割を超えた。

図表 77 相談救済機関の設置検討の状況

	n	%
調査数	855	100.0
検討中	61	7.1
検討を開始する予定が具体的にある	13	1.5
検討予定なし	781	91.3
無回答	-	-

「検討予定なし」と回答した自治体について、その理由は「管内にニーズがないから」が 37.6%で、「予算の確保が十分にできないから」が 34.1%であった。自治体区分別にみると、「予算の確保が十分にできないから」と回答した自治体は、都道府県が 1 件（5.3%）のみだったのに対し、人口 10 万人未満の自治体では、37.2%にのぼった。

図表 78 設置検討予定なしの理由（複数回答）

	n	%
調査数	781	100.0
管内にニーズがないから	294	37.6
予算の確保が十分にできないから	266	34.1
その他	396	50.7
無回答	12	1.5

図表 79 自治体区分別設置検討予定なしの理由（複数回答）

		調査数	管内にニーズがないから	予算の確保が十分にできないから	その他	無回答
全 体	n	781	294	266	396	12
	%	100.0	37.6	34.1	50.7	1.5
都道府県	n	19	6	1	12	-
	%	100.0	31.6	5.3	63.2	-
人口10万以上の市町村	n	143	32	35	98	2
	%	100.0	22.4	24.5	68.5	1.4
人口10万未満の市町村	n	618	256	230	285	10
	%	100.0	41.4	37.2	46.1	1.6

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

【リソース不足】

- ・ 専任職員の適正な人員確保が困難
- ・ 限られた人員で各種事業を実施している中、対応できる人材、人員がいないため
- ・ 法的立場から指導できる人員体制（弁護士等）がないため
- ・ こどもの権利擁護等に関する体制整備が不十分
- ・ こどもの相談救済機関に関する情報が十分でないから
- ・ 設置根拠となる条例制定や設置体制が不十分であるため
- ・ 受け皿となる社会資源が不足している
- ・ 事業を担うような第三者機関がない
- ・ 実施体制等の整備のノウハウがない
- ・ 管内のニーズを把握していない
- ・ 管内の相談ニーズや予算の面も含めて、検討するだけの情報が整理できていない状況
- ・ こどもの相談救済機関を設置するにあたっては、設置根拠となる条例制定をすることが望ましいと考えている。新たに地域子ども・子育て支援事業に位置付けられた事業等への対応により業務が増加しており、こどもの意見聴取・反映のプロセスを踏みながらの条例制定や、設置後に、調査を担う事務局の人員体制を整えることが難しい。

【自治体内部の合意・理解が不十分】

- ・ 機関の存在を認知していなかったため、検討段階にない
- ・ 行政の認識不足
- ・ 必要性はあると認識しているが、具体的な手段も含め、合意形成されていない状況

【他機関で対応可能】

- ・ 類似の相談機関を設置しているため
- ・ こども家庭センターで相談対応している
- ・ 家庭児童相談や人権相談などで対応している
- ・ 学校や教育委員会における相談や対応に加え、SNS 相談やいじめ相談窓口等こどもの各種相談を首長部局において設置しているため
- ・ 自治体の相談窓口で対応しているため
- ・ 法務省のこどもの人権 110 番や人権相談、子どもの権利擁護委員会により対応できているものと考えている
- ・ 人口が少ないため要対協の協議・対応で足りる
- ・ こどもに関する相談をこども等から受け付け、相談内容や課題に応じ、解決に向けた対応や関わりを既に実施している

【自治体で設置する必要性を感じていない】

- ・ 市区町村の負担が大きい。市区町村で設置するよりも国や県での設置が望ましいため。
- ・ こどもの権利に関わる条例制定の予定はない
- ・ すべての市町村レベルで、救済まで対応が可能とは思えない
- ・ 相談救済機関による調査・裁定により即座に課題が解決するということが考えられにくく、相談救済機関の役割や権限について把握できていないため、設置の検討まで至っていない

【時期尚早】

- ・ ニーズを含め、具体的な検討を行う段階まで至っていない
- ・ こどもに限らず、家庭からの相談にしっかり対応する中で、ニーズ把握等をし、設置をするかの検討をしていきたい
- ・ 現時点では他市での事例を参考にしながら研究していきたい
- ・ 他自治体の状況を確認しながら、必要に応じて設置について検討を行う
- ・ 全国的な動向及び地域の事情を踏まえて適宜検討を行う

【その他】

- ・ 本来、こどもの相談救済機関は行政から独立した立場でこどもの権利を擁護する役割を果たすものであり、現在は設置されていないが、独立した国レベル子どもコミッショナーと連動する仕組みとなることが望ましいと考える
- ・ 多様な相談窓口の設置が優先と考えているため
- ・ 優先度の高い事業が他にあるため
- ・ 相談救済機関について把握していなかった

（３）該当する相談の対応状況

ア 個別相談の対応状況

個別相談の対応状況について、「学校等、他機関で対応を一元的に担う窓口を自治体が設置している」が 33.6%で最も多く、次いで「他機関が独自に相談窓口を設置している」が 16.0%であった。「対応状況が不明」の回答も 34.0%あった。

図表 80 個別相談の対応状況

	n	%
調査数	855	100.0
学校等、他機関で対応を一元的に担う窓口を自治体が設置している	287	33.6
他機関が独自に相談窓口を設置している	137	16.0
自治体内に対応可能な窓口はない	121	14.2
対応状況が不明	291	34.0
無回答	19	2.2

(4) 設置検討にあたる課題・障壁

※「(2) ア 相談救済機関設置の検討状況」で「検討中」「検討を開始する予定が具体的にある」と回答した場合のみ回答。また、イ～オについては、「ア 設置検討に当たる課題・障壁の有無」で各課題を「感じている」と回答した場合のみ回答。

ア 設置検討に当たる課題・障壁の有無

設置検討に当たる課題・障壁について、「人材確保に関する課題」を「感じている」と回答した自治体が 87.8%で最も多く、次いで「設置に係る情報や知見に関する課題」を「感じている」と回答した自治体が 77.0%であった。

図表 81 予算の確保に関する課題感の有無

	n	%
調査数	74	100.0
感じている	51	68.9
感じていない	17	23.0
無回答	6	8.1

図表 82 人材確保に関する課題感の有無

	n	%
調査数	74	100.0
感じている	65	87.8
感じていない	8	10.8
無回答	1	1.4

図表 83 取組意欲や関係者の理解に関する課題感の有無

	n	%
調査数	74	100.0
感じている	39	52.7
感じていない	30	40.5
無回答	5	6.8

図表 84 設置に係る情報や知見に関する課題感の有無

	n	%
調査数	74	100.0
感じている	57	77.0
感じていない	14	18.9
無回答	3	4.1

イ 予算の確保に関する課題

予算の確保に関する課題について、「子ども・子育て関連予算に余裕がない」と回答した自治体が 74.5%で、「人権関連の予算に余裕がない」と回答した自治体が 29.4%であった。

図表 85 予算の確保に関する課題（複数回答）

	n	%
調査数	51	100.0
子ども・子育て関連予算に余裕がない	38	74.5
人権関連の予算に余裕がない	15	29.4
その他	12	23.5
無回答	1	2.0

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 限られた予算の中で費用体効果が説明しづらい
- ・ そもそもどこの課が予算をとるべきかが不明
- ・ 自治体全体の予算に余裕がない
- ・ 必要な経費の見通しが立てづらい
- ・ 事業実施に向けて国や都の補助金が不足しており予算の確保が難しい
- ・ 設置にあたってのモデルや要件がない

ウ 人材に関する課題

人材に関する課題について、「適切な人材が不明」が61.5%で最も多く、次いで「地域（勤務可能な範囲）に適切な人材がいない、または不足している」が55.4%であった。自治体区分別にみると、都道府県、人口10万人以上の自治体では、「適切な人材が不明」と回答した自治体が8割を超えた。また、「地域（勤務可能な範囲）に適切な人材がいない、または不足している」と回答した人口10万人未満の自治体は71.8%であった。

図表 86 人材確保に関する課題（複数回答）

	n	%
調査数	65	100.0
地域（勤務可能な範囲）に適切な人材がいない、または不足している	36	55.4
募集をかけているが集まらない	5	7.7
適切な人材を育成できない	21	32.3
適切な人材が不明	40	61.5
その他	6	9.2
無回答	1	1.5

図表 87 自治体区分別人材確保に関する課題（複数回答）

	調査数	に地 ま適 た切 はな 不人 足材 し可 て能 いな 範 囲 、	募 集 を か け て い る が	適 切 な 人 材 を 育 成 で き な い	適 切 な 人 材 が 不 明	そ の 他	無 回 答
全 体	n 65	36	5	21	40	6	1
	% 100.0	55.4	7.7	32.3	61.5	9.2	1.5
都道府県	n 5	1	1	1	4	—	—
	% 100.0	20.0	20.0	20.0	80.0	—	—
人口10万以上の市町村	n 21	7	1	5	17	3	—
	% 100.0	33.3	4.8	23.8	81.0	14.3	—
人口10万未満の市町村	n 39	28	3	15	19	3	1
	% 100.0	71.8	7.7	38.5	48.7	7.7	2.6

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 他部署の相談員等（特に有資格者）募集では周辺自治体との給与の待遇差があり応募が少なく、また定着率が低く欠員が生じている。他自治体からもなり手不足で苦慮していると聞いている。

エ 取組意欲や関係者の理解に関する課題

取組意欲や関係者の理解に関する課題について、「現場部署（子ども・子育て所管課や人権関連所管課）での取組意欲を醸成することが難しい」が69.2%で最も多く、次いで「予算担当部署の理解を得ることが難しい」が33.3%であった。

図表 88 取組意欲や関係者の理解に関する課題（複数回答）

	n	%
調査数	39	100.0
現場部署（子ども・子育て所管課や人権関連所管課）での取組意欲を醸成することが難しい	27	69.2
予算担当部署の理解を得ることが難しい	13	33.3
住民（議会）の理解を得ることが難しい	4	10.3
その他	8	20.5
無回答	—	—

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 既存の相談機関との役割の違いが理解されにくい
- ・ 設置を求める声は内外にあるが、自治体予算の精査が喫緊の課題のため、単費での設置に予算担当部署の理解を得ることは難しい。既存の相談機関の活用か新規設置か、独立性を担保するための担当部署決め、職員配置も課題である。
- ・ 認知度が低く、関係部署との意見交換との場を設置する必要がある

オ 設置に係る情報や知見に関する課題

設置に係る情報や知見に関する課題について、「他自治体の好事例の情報が不足している」が82.5%で最も多く、次いで「設置・運営にあたり活用可能な財源の情報が不足している」が71.9%であった。

図表 89 設置に係る情報や知見に関する課題（複数回答）

	n	%
調査数	57	100.0
他自治体の好事例の情報が不足している	47	82.5
設置・運営にあたり活用可能な財源の情報が不足している	41	71.9
設置・運営にあたり参照が必要な法的な情報がわからない	37	64.9
その他	5	8.8
無回答	—	—

また、「その他」回答の具体的内容は主に下記の通り。

- ・ 他の業務との関係で、情報収集する時間が取れない
- ・ 他自治体の詳細な事務フローを知りたい

カ その他の課題や必要とする支援

その他の課題や必要とする支援についての回答の具体的内容は主に下記の通り。

【制度設計・権限】

- ・ 相談救済機関による調査・裁定により即座に課題が解決するということが考えにくく、継続的な関わり等を要するため、相談救済機関の役割や権限について組織内でイメージができていない
- ・ 調査権や救済措置の権限を明確にするとともに、当該権限と司法・警察権との関係性を明確にする必要がある

【情報・周知】

- ・ 機関の設置に関する国の方針や、機関の必要性・ニーズ、設置の要件や権限に関する情報が不足している
- ・ 今以上に「こども相談救済機関」の存在について広く周知していくべきと感じる。
- ・ どのようなときに誰がどこで利用できるのか、人権擁護委員等によるこどもに対する授業等の他にも、保護者等にあてたこども相談救済についての周知活動があれば、各自治体においてもニーズが生まれてくるかもしれない

【設置・運営体制】

- ・ 単なる助言・指導に留まる場合、事務局となるこども支援関係課の負担が増加するだけになる
- ・ 救済機関の業務のゴールは何か？（どこまでどのように支援をするのが望ましいのか）相談対応の職員の心のケアはどのように対応するか？（保護者のクレームを受けただけになっていないか？）。
- ・ 既存の相談窓口の連携方法、相談対応方法

【国への要望等】

- ・ 規模の小さい自治体では、人的余裕もなく国が推奨するような仕組みを整えることに無理がある。こどもたちのことを公平に考えるのであれば、居住する自治体区分に左右されない仕組みが必要であり、そのためには、事業主体を市町村と位置づけてしまうのではなく、都道府県が事業の根幹を担うなど事業の制度設計にも工夫が必要ではないか。
- ・ 相談救済機関の相談員が、単なる助言・指導に留まるのではなく、主体的に調査や解決に向けて動くような仕組みづくりをされたい。

- ・ 法務局の人権擁護委員連合会の取組で、こどもの人権 110 番など、相談窓口があるのは承知しているが、運営状況等がよく分からない。児童福祉と連携できるよう、引き続き周知や啓発をお願いしたい。
- ・ こどもの相談救済機関について他市町村の動向等を確認できる資料が欲しい
- ・ こどもの権利救済機関の意義や必要性は認識する。しかし、制度の定義がなされていないことや情報等が少なく、課題認識を含め設置の是非に向けた検討に至ることができない。各自治体での実施や展開に向けては、まずは国において詳細な制度設計を図り、好事例を示したうえで、十分な財源措置を講ずる姿勢を見せるべきではないかと考える。
- ・ 第三者による相談救済機関の調査権や救済権限等については、法律で権限や手続き等を明確にするとともに、国においてガイドラインを示し、必要に応じ、専門家の派遣や財源措置をしていただきたい
- ・ 今回の照会のような自治体等のこどもの救済機関とは別に、既設の仕組みとして、法務省が所管する人権擁護委員がある。人権擁護委員が、こどもも含めた人権侵犯事件に関する救済機関の担い手として、関係機関への勧告等を含め、法律で規定された職務を遂行できるよう、国において検討していただく必要があると考える。
- ・ こども関連の政策により、自治体の実態にあった政策展開よりも国からトップダウンで降りてくる業務が急増しており、対応に苦慮している。担当課や担当者も決められない状況にあり、やらないと他の自治体と比較して非難を浴びるようなこともあり疲弊している現状。

第7章 有識者ヒアリング

1. 調査概要

(1) 目的

本調査研究のテーマに関する有識者に対してヒアリングを行い、調査結果のとりまとめ方針や次年度以降の後続調査で把握が必要な事項について、意見を聴取した。

(2) 調査対象

下記3名に対して、意見を聴取した。

- ✓ 大谷 美紀子（国連児童の権利委員会委員）
- ✓ 平野 裕二（子どもの権利条約総合研究所 運営委員等）
- ✓ 野村 武司（日本弁護士連合会子どもの権利委員会幹事、東京経済大学 教授）

(3) 調査方法

3名に対して、それぞれ1時間程度、こども家庭庁同席のもと、オンラインまたは対面で実施した。

(4) 調査項目

図表 90 調査項目

目的	調査項目
こどもの権利影響評価について	✓ 収集結果の分析・とりまとめに係る意見 ➤ 収集した国連や国際社会の動向、諸外国の取組事例の分析にあたって必要な観点 ➤ 収集結果を踏まえ、日本に期待される取組の内容や、当該取組を実行するにあたっての課題 ✓ 国際比較における注意点 ➤ 異なる文化的・社会的背景を持つ国々の事例を比較する際の注意点 ➤ 各国の法制度や社会構造における差異を踏まえ、国内のこどもの権利影響評価の在り方検討、必要な運用体制構築にあたって、どのような留意点が考えられるか

目的	調査項目
子どもオンブズパーソン等について	✓ 国内の地方公共団体レベルでの取組状況を踏まえた、地方公共団体レベルでの取組推進にあたって重要な要素や留意点 ➤ 個別救済、制度改善、広報・啓発の各取組を効果的に実施する上でのキーポイント ➤ 今後、地方公共団体での取組推進にあたって重視すべき要素、示唆等（制度を開始し、安定的に運営するための必要条件、及び、個別救済・制度改善の取組を、こどもの最善の利益の観点からみて適切に執り行う上での必要条件の両者を含む） ✓ 国レベルでの子どもオンブズパーソン等の制度の在り方を検討する上で重要な観点 ➤ 子どもオンブズパーソン等に関する諸外国の取組の収集結果を踏まえ、日本に期待される取組の内容や、当該取組を実行するにあたっての課題 ➤ 特に、各国の法制度や社会構造における差異を踏まえ、国内の子どもオンブズパーソン等の在り方検討、必要な運用体制構築にあたって、どのような留意点が考えられるか

2. 調査結果

(1) こどもの権利影響評価について

法案や政策決定プロセスが大人主体で進んでいる現状の中で、「こどもの声を事前に反映し、こどもにとってよりよい政策決定を行う上で有効な手段であること」「立法時にこどもの権利を含む人権への影響を適切に考慮したことを分かりやすく示せること」「こどもの権利侵害に関する訴訟リスクに対応できること」などの観点から、改めてこどもの権利影響評価（CRIA）の重要性を指摘する声があった。

国際的には、こどもの権利影響評価の実施に対する一義的な責任は国にあるとされている。日本での導入にあたっての留意点や具体的な進め方として、以下の意見が寄せられた。

- ✓ 各国で整備された評価スキームをそのまま実装するのではなく、日本の文脈に合わせた独自の枠組みを設計・実装する必要がある。
- ✓ 評価対象とする施策に優先順位をつけること、環境アセスメント等、既存の類似施策と整合するスキームとするなど、既存の評価制度との整合を図りながら始める方が現実的である。
- ✓ まずは先行的に影響の大きな分野で評価を試行実施し、成功事例・課題を分析することが重要である。例えば、教育政策や少子化対策など、こどもへのインパクトの大きい分野で評価の試行実施を通じて、評価プロセスの確認や課題の検証を行うことが考えられる。その後、自治体と国、学識者・NPO・こども当事者が合同で進める事例研究会を開催し、成果を共有することも有効だろう。
- ✓ 体制構築にあたっては、関係するアクターの整理が重要である。具体的には専門家やNPOとの連携をどう組み込むか、自治体主体で行う場合の研修・財政支援も課題となる。担い手については、こども家庭庁や関連省庁の中で、こどもの権利影響評価の審査や助言を行う専門チームを設けることが望ましい。
- ✓ データ構築にあたっては、まず、評価指標について、こどもの主観・実態を反映する指標を開発する必要がある、関連する指標（SDGsや他の人権指標）との整合性の検討を行うことが期待される。また、評価にあたって使用するデータには、量的データだけでなく、質的なデータをも含むことが不可欠である。そのためには、質的調査の扱い方や、こどもへのインタビュー・ワークショップの標準化にも着手し、乳幼児・障害児・外国籍などの属性のこどもからの声を丁寧に拾えるよう配慮する必要がある。
- ✓ 個別政策がこどもに与える影響を評価する方法の他、国内のこども施策全体が、特定のこどもの権利（例：意見を聴かれる権利）に対してどのような影響を及ぼしているのか、総合的な評価を行うことも考えられる。

- ✓ 導入当初は任意実施としつつ、徐々に法的拘束力を持たせる、各省庁の立法プロセスに組み込むなど、段階的にこどもの権利影響評価の実施スキームを社会実装することが現実的だと考えられる。

（２）相談救済機関について

ア 調査のとりまとめに向けて

本調査研究を適切にとりまとめ、また、次年度以降引き続き調査研究を通じて情報収集を進めるにあたって注意すべき点として、以下の意見が挙げられた。

① 調査全体について

- ✓ 地方自治体で実施している個別事案の相談対応・救済について、必要な資質を向上させるために好事例の収集・展開が必要である。先行して好事例収集の取組は行われている（例：日本弁護士連合会 子ども権利委員会編「子どもコミッショナーはなぜ必要か 子ども SOS に応える人権機関」内 『自治体子ども相談・救済機関グッド・プラクティス集』）ものの、継続的な取組が求められる。
- ✓ そもそも「オンブズワークとは何なのか」に関する理論研究や、オンブズワークの実践に向けた国内外の事例収集も重要である。
- ✓ 相談対応機関という点では地方自治体での個別救済が重要な役割を果たす一方で、ヒアリングを実施した３名全員から国としてこどもの権利擁護を図る機関の必要性が指摘された。

② 国内調査について

- ✓ 特定の地方自治体の相談救済機関が、いじめ等の特定課題にどのように対応してきたのか、ケーススタディを行ってはどうか。そのプロセスに首長部局の関係部署がどのように関与したかについても言及し、人権侵害に対する救済手続きを行った事例をとりまとめることには、一定のニーズがあるものと考えられる。
- ✓ 上記に加え、「東横キッズ」「闇バイト」等、一部地域のこども・若者が抱えている課題の解決に向けてどのような取組が必要とされているのか、検討できると望ましい。
- ✓ 必要に応じて他の府省庁と協働しながら、法務省の人権擁護機関等、こどもの権利擁護に関わる既存の機関の運用実態（利用しやすいか、利用者が効果を感じたか、等）を把握する必要がある。これは、今後、関係府省庁の機関が、出来る限り独立性を担保した状態で運用されるためにはどのような体制構築が現実的か、検討する上で有用と考えられる。
- ✓ 複数の小規模自治体が共同でオンブズパーソンを立ち上げる事例の研究が必要である。

- ✓ 本事業のヒアリング調査で把握された地方自治体の相談救済機関の活動事例の中には、学校と協力した取組を実施している事例が複数あった。相談救済機関の設置理念に鑑みると、当該機関ではこどもに関する問題をすべからず取り扱うことが求められている。相談救済機関における活動内容が、学校が関与するものに偏っていないかどうか、踏み込んだ分析が必要である。

③ 海外調査について

- ✓ 本調査研究で取り上げた海外調査対象国はいずれも、いわゆるコミッショナー制度を採用している。コミッショナー制度では、政策提言や広報に重点を置いており、個別救済を本格的に扱っていないことが多い。一方で、オンブズマン制度は苦情申し立てから調査、勧告まで踏み込むケースが一般的である。今後、オンブズマン制度に関する情報収集が必要ではないか。
- ✓ 個別相談への対応、及び救済機能の行使状況について、精査が必要である。例えば、「年間相談件数」が多くても、実際に正式な救済手続へ進む案件はごく一部ということも多い。海外調査で把握した相談救済機関でどのような取組を行っているのか把握する際、例えば「相談」「救済」と呼称される取組で具体的にどのような取組内容を行っているのか（個別の相談への対応が中心なのか、適切な個別救済の手順を踏み対応を行っているのか。また、どのような内容の相談に、どのような形式で対応しているのか、等）、横並びで比較可能な形式で情報収集することが重要である。同じ「相談」「救済」という文言で呼称されていても、実際の取組の範囲が異なることがあるので、注意してほしい。
- ✓ 海外事例における独立性評価の扱いに関しては、任命プロセスや中途解任の可否、予算の仕組みなど、複数の観点で総合的に評価を行う必要がある。また、独立性の有無を評価することは簡単ではない。GANHRI（パリ原則）など国際指標を参考にすることも考えられる。
- ✓ 今後、海外の好事例収集を行う調査を実施してはどうか。

イ 今後の在り方検討について

① 地方自治体の相談救済機関の設置促進・運用体制の充実に向けた意見

今回の調査研究は、一部の地方自治体で設置されている主に個別の相談対応と救済を担う相談救済機関の実態を明らかにし、他自治体に広げるために国が何を実施すべきかという検討の基礎的な資料になるというコメントが複数あった。有識者からは、今回ヒアリング対象にした 7 自治体は日本における権利擁護にかかわる機関として中心的な役割をしている機関との認識が示された。

- ✓ 今回の調査結果をもとに、他自治体への横展開を探るための着眼点として、また、地方自治体における相談救済機関の設置促進や取組の拡充に向けて実施すべき事項として、以下の意見があった。相談救済機関の設置の必要性について、改めて理解

の促進を行う必要がある。本来、相談救済機関は国際基準（児童の権利条約、児童の権利委員会の一般的意見）に照らして、その必要性が理解されるべきである。相談救済機関を設定していない地方自治体の多くが、相談救済機関を設置する必要性を感じていないのであれば、こどもの権利や児童の権利条約に対する理解不足が理由なのではないか。また、相談救済機関を設置している場合でも、専門職がそれぞれの領域が専門とする手法を用いてこどもへの相談対応にあたっており、結果としてオンブズワークへの理解が不足しているケースが一定あるものと考えられる。そのため、現状では相談救済機関の職員同士を通じて、他の相談救済機関におけるオンブズワークの実践状況を知る中で、オンブズワークに対する理解を深めようとしている。

- ✓ 地方自治体間の格差をなくすためにも、国の支援策を充実させることは重要であり、国の支援策としてどのような方策を採ることが有効か、検討する必要がある。具体的には、専門性を有する職員の確保や、彼らの雇用の安定性の担保に向けた支援、金銭的な支援策（交付金制度の整備・充実、相談救済機関に関する交流の場への参加費用支援、等）が重要だと考えられる。また、「こども・若者白書」などのこども家庭庁が発行する文書で、こどもの権利擁護の仕組みの周知・啓発を継続的に行うことが望まれる。
- ✓ 先行して相談救済機関を設置した地方自治体同士が、既存の情報共有の場（シンポジウム等）を活用して協議を行い、相談救済機関の指針・ガイドラインを作成する必要があるのではないかと考える。こうした指針自体は、拘束力を有する法令の形態を採る必要がないため、ある程度自由度が高いものであってよいものと考えられる。一方で、こうした指針は、児童の権利条約・こども基本法等の基本的な法令を踏まえたものとする必要がある。また、活動の基本姿勢等に関する指針は、国内での議論が必要である。例えば、「こどもに寄り添う姿勢をとることと、中立的な立場で相談対応にあたることが矛盾する場面で、どちらを優先すべきか」は、各国で考え方が異なるため、日本国内で指針を策定するタイミングでの協議が求められる。

② 地方自治体におけるこどもの権利擁護に関わる機関の体制構築の在り方に関する意見

補完性の原理に基づき、身近な地方自治体が、こどもに関わる様々な相談に対応できる体制を保持しつつ、地方自治体では対応できないことは国等のよりスケールが大きい機関が補完できるよう、体制を築くことが必要との意見が寄せられた。また、地方自治体における今後の取組体制について、以下の提案があった。なお、都道府県と基礎自治体とでは所管施策に違いがある（例：学校のうち、小中学校は基礎自治体所管、県立高等学校や特別支援学校は都道府県所管である）。そのため、相談救済機関が設置されている地方自治体が所管し

ていない内容に関する相談の場合、相談対応を進めにくいことが指摘された。

- ✓ 都道府県レベルに中核的機関を置き、市区町村との連携で救済を行う体制とする案
- ✓ 複数の基礎自治体が協働して相談救済機関を運営する体制とする案
- ✓ すでに相談救済機関を設置している地方自治体が、周辺の地方自治体と協力して活動範囲を拡張する案
- ✓ 都道府県、または地域ブロックレベルで相談救済機関を運営する体制とする案

また、地方自治体の相談救済機関が果たす機能について、以下の提案があった。

- ✓ 相談救済機関は、民間の相談機関と連携し、こどもたちにとって相談しやすいものとなるよう取り組むことが望ましい。
- ✓ 相談救済機関は、こどもたちからの相談の対応プロセスで、社会にどのような課題があるのかを学び、課題解決に取り組むことが望ましい。
- ✓ 弁護士等の専門職と連携し、相談対応プロセスでたとえトラブルが起きたとしても、適切に相談対応を行える体制を組織として整備することが望ましい。ただし、時には、弁護士に対して関係機関が防衛的な反応をとるケースがある。こうした関係機関との関係構築のためには、「こどもにとって最善の解決策は何か、協力して模索したい」という基本姿勢を有することが肝要である。

③ 国内の体制整備の在り方検討について

今後、我が国全体として、こどもの権利擁護に関わる機関をどのように整備するかを検討する上では、まず、本事業の調査結果などを踏まえた現行体制の実態や課題の整理と、その結果を国際的に求められるこどもの権利保障の在り方と照合し、今後必要な取組について協議する必要があるとの指摘がなされた。この観点の例として、以下が示唆された。

- ✓ 現状、多くの自治体では「相談対応」が中心であり、本格的な救済機能が弱い。調停・救済を実効的に行えるよう、国または上位レベルの機関の関与の在り方を検討する必要がある。また、仮に地方自治体レベルの機関に救済権限を付与するならば、人材面・財源面でのリソース確保の実現可能性についても考慮に入れることが求められる。
- ✓ 海外における国レベルのこどもの権利擁護に関わる機関では、こどもに関する特定の課題について調査を行い、報告書を作成・提出して国会に提言を行う等、国レベルの制度改善に向けた取組を行っている。こうした調査機能を日本国内でどのように有する必要があるのか、検討する必要がある。
- ✓ 国際的には、こどもの権利保障の体制国内に地域格差を生じさせないよう、国レベルの権利保障機関が必要とされている。日本では国レベルのそうした機関がないため、国レベルでの権利保障のための機関の設置・運営の在り方について、具体的な検討が必要である。

- ✓ 法務省における人権擁護機関をうまく活用して、国レベルでこどもの権利擁護に関与する体制を組むと有用ではないか。

こどもの権利擁護に関わる機関について協議を行う上で、各機関において、どのように独立性を担保するのかは重要な課題であるとの意見が寄せられた。また、日本では、独立した機関を設置することの重要性をそれほど強く認識していないのではとの意見もあった。そのため、まずは関係機関が独立した立場から議論を行うことの重要性について、改めて検討を行うことが求められるとの指摘がなされた。

現在の日本では、海外における国レベルのこどもコミッショナー・こどもオンブズパーソンと同じような役割や機能を果たしている機関はほとんどないとの意見もあり、今後、国レベルの機関を設置する場合、独立性の観点で以下の検討が必要との示唆がなされた。

- ✓ 政府から完全に独立した機関の設置が難しいのであれば、なるべく独立性を高め、また、機関が保有する機能の有効性を高めることが重要である。
- ✓ 予算面での独立性を確保するためには、関係府省庁の資料で予算額を増減できないような予算要求の在り方とする必要がある。活動に必要な予算を十分に用意するため、国から予算を得ること自体は、予算面での独立性を損なうと評価されるものではない、と整理できる。

地方自治体レベルの相談救済機関の独立性について検討するにあたり、重要となる観点について、以下のとおり意見があった。

- ✓ 独立性を最大限確保する上で、組織内の位置づけは重要である。こども・福祉関係部局内に位置付けた場合、相談救済機関として求められる対応が、相談救済機関が位置付けられている部署の業務方針と対立してしまい、相談救済機関がその機能を十分発揮できないことが懸念される。そのため、首長直轄の機関として位置付けるなど、相談救済機関が最大限の独立性を保ちその機能を発揮できるような位置づけ方とすることが望ましい。
- ✓ 十分な活動を保障できる予算を確保することは重要である。
- ✓ 相談救済機関に関わる職員（権利擁護委員だけでなく、相談員などをも含む）が安定して雇用されていることが重要である。現状、相談員の多くが会計年度任用職員として不安定な雇用契約を結んでおり、状況の改善が期待される。

以上を踏まえて、今後の調査研究への課題についても、以下のような指摘がなされた。

【権利影響評価について】

国際的には、こどもの権利影響評価の実施に対する一義的な責任は国にあるとされているため、日本においても国がこどもの権利影響評価を実施することが望ましい。その際、各国で整備された評価スキームをそのまま実装するのではなく、日本の文脈に合わせた独自の枠組みを設計・実装する必要がある。

まずは、こどもの権利に対して影響の大きい分野において先行的に権利影響評価を実施し、成功要因と課題を分析することが重要である。また、評価対象とする施策に優先順位をつけること、環境アセスメント等、既存の類似施策と整合するスキームとするなど、既存の評価制度との整合を図りながら始める方が現実的である。

【相談対応機関について】

各自治体で行われている相談対応機関の好事例収集を継続して実施し、まだ相談対応機関を設置していない自治体に対して設置に向けて取り組む際の情報提供とする。それに加えて、地方自治体間の格差をなくすためにも、国の支援策を充実させることは重要であり、国の支援策としてどのような方策を採ることが有効か、検討する必要がある。また、複数の小規模自治体が集まって 1 つの相談対応機関をつくるというモデル事業の実施も提案があった。

自治体レベルでの相談対応機関に加えて、国レベルで「救済」ができる仕組みの必要性も指摘された。

第8章 調査結果のとりまとめ

1. こどもの権利影響評価について

(1) 国際動向調査のまとめ

第2章では、児童の権利条約 条約機関の一般的意見と、ENOC 発行文書の内容について整理を行った。一般的意見ではこどもの権利影響評価について、下表のとおり言及されている。

図表 91 本資料で参照した一般的意見と概要（再掲）

号数	概要
一般的意見第5号（2003年） 児童の権利条約の実施に関する 一般的措置	こどもの権利影響評価に関するプロセスについて、あらゆるレベルの行政機構に、また政策立案のできるだけ早い段階に組み込まなければならないと指摘。
一般的意見第12号（2009年） 意見を聴かれるこどもの権利	当事者であるこどもの意見を聴き、その意見を尊重し、適切に反映することについて明記。
一般的意見第14号（2013年） 自己の最善の利益を第一次的に考慮 されるこどもの権利（第3条第1項）	こどもの権利影響評価の必要性や目的、実施方法とその組み込みプロセス、評価の際の留意点等について、より詳細に記載。
一般的意見第16号（2013年） 企業セクターがこどもの権利に及ぼす 影響に関わる国の義務	企業の活動がこどもの権利に及ぼす影響に関する国の義務を明らかにし、それらの義務を果たすために国が取るべき措置の概略を提示。
一般的意見第26号（2023年） とくに気候変動に焦点を当てた こどもの権利と環境	気候変動がこどもの権利に与える悪影響を強調し、環境保護に関するこどもの権利の理解を促進し、締約国の義務と適切な措置の指針を提示。

一般的意見第5号、第12号、第14号では、こどもの権利影響評価の実施にあたり、基本指針として遵守すべき事項が整理されている。今後、国内でこどもの権利影響評価の実装を本格的に検討する上では、本章でとりまとめた内容を適宜参考としつつ、これらの一般的意見で言及されている事項を確実に満たすことが求められる。

また、一般的意見第16号、第26号では、こどもの権利影響評価に関する、より具体的な説明がなされている。具体的には、一般的意見第16号では、企業の活動がこどもの権利

に及ぼす影響に関する国の義務が明示されており、一般的意見第 26 号では、気候変動に関しては特に、こどもの権利影響評価の義務的な性格が強調されている。これらから、今後、こどもの権利影響評価の段階的な導入方法を検討するにあたって、「企業の活動」や「気候変動」がこどもの権利に及ぼす影響については、優先度を上げて評価することが一案として考えられる。

ENOC 発行文書では、こどもの権利影響評価の基本情報が改めて整理されるとともに、具体的にどのようなステップを踏んで評価を行うのかを示した、評価モデルが公開されている。後述する諸外国調査結果を見ると、直近でこどもの権利影響評価を実装している国の多くでは、本文書で提示されているモデルを基本として、各国の評価スキームを策定している。日本においても、本文書内のモデルを基本として、自国内での評価スキームを組み立てることになるものと考えられる。

(2) 諸外国調査結果のまとめ

第 3 章では、オーストラリア・ウェールズ・スウェーデンの 3 か国を対象に、こどもの権利影響評価の仕組みをどのように実装しているのか、調査を行った。

各国において、こどもの権利影響評価の取組を着実に進めるために、こどもの権利影響評価の具体的な実施例を公開していた。例えば、オーストラリアでは評価ツールを開発するプロセスで、開発中のツールを用いてコロナ禍の学校閉鎖政策を事後的に評価し、評価の過程や結果を完成版の評価ガイドライン内に掲載していた。また、スウェーデンでは、こどもの権利影響評価の実装モデルを、分野別に策定する取組がなされていた。本調査研究事業のヒアリングでは、「こうした評価の試行や、具体的な評価事例の提示を行うと、評価の実施方法についてイメージしやすくなるため、評価の取組を後押しする上で有用だ」という意見が複数寄せられた。

各国調査の結果から、こどもの権利影響評価について深い見識を有する人材が非常に限られており、課題視されていることが改めて把握された。この課題を解決する上での取組として、上述した「評価の実施例の公開」のほかに、ウェールズでは、国の子どもコミッショナー、ユニセフ及び関連機関が「こどもの権利アドバイザリーグループ」を形成していた。ウェールズ国内でこどもの権利影響評価を新たに実施しようとする場合には、本グループから専門的な助言を得ることができる。この事例は、専門人材を結集して、アドバイザーとして機能させることにより、人的リソースを有効に活用している事例だと整理できる。

(3) 次年度期待されること

第 2 章で整理したとおり、児童の権利委員会の一般的意見において、こどもの権利影響評価の重要性が繰り返し指摘されている。国は、こどもの権利影響評価の一義的な責任を負っていることから、今後、こうした評価スキームを国内にどのように導入するのか検討が必要

となる。第2章や第3章では、ENOCなどの国際機関や、先行してこどもの権利影響評価を導入した国が策定した、こどもの権利影響評価の実施スキームに関するガイドラインの内容をとりまとめている。日本国内でこどもの権利影響評価の枠組みを形成する上では、本事業でとりまとめた各ガイドラインの相違点を見比べて、日本国内の状況を踏まえてどのようなスキームとすることが適切か検討する必要がある。

こどもの権利影響評価に係る試行実施を行うことも考えられる。また、スウェーデンやオーストラリアのように、特定のテーマを決め、そのテーマに関して権利影響評価を実施するというやり方で試行実施をしながら評価ツールを開発し、課題を洗い出してツールの改善を行うというプロセスにより、評価枠組の段階的な実装を検討していくことも考えられる。

懸念点としては、新たな評価手法を国内に導入したときに、評価手法に詳しい人材が非常に限定的であることが評価を実施する上で大きな課題となるものと考えられる。ウェールズの事例などを参考にしつつ、日本でも、評価実施時に専門家グループを相談先として活用できるようにすることも考えられる。

2. 相談救済機関について

(1) 諸外国調査結果のまとめ

イングランド、ノルウェー、オーストラリアの3か国を対象として、国レベルのこども権利擁護機関の運用状況を把握した。

複数の国（イングランドやノルウェー）において、強い情報へのアクセス権限を有していることが、こども権利擁護機関としての権能を発揮する上で有効に働いていた。さらに前提として、特にイングランドにおいては、こども・若者の状況や意見を踏まえた上で子どもコミッショナーが活動を行えるよう、定量・定性データが大量に蓄積されていた。国レベルのこども権利擁護機関が、こども・若者の状況を正しく把握し、優先度が高い施策を堅確に実行するにあたっては、参照可能なデータベースを質・量ともに十分に確保すること、及びこども権利擁護機関にデータへのアクセス権を付与する重要性が把握された。

イングランドでは、子どもコミッショナーの選考過程に、こども・若者による予備面接を導入していた。子どもコミッショナー候補者は、予備面接で、英国のこども・若者に影響を与えている問題に関するトピックについて、若者と話し合いを行うこととされており、若者はその結果を踏まえ、候補者が子どもコミッショナーの役割に適しているか検討を行うこととされている。これは子どもコミッショナーの資質を評価するにあたって、意見を聴かれるこどもの権利が保障されている事例として整理できる。

オーストラリアでは、連邦レベルと州レベルの両方で子どもコミッショナーが設置されていること、連邦レベルの人権機関や州レベルの機関が国内の救済申立てに対応していることが特徴的であった。本調査研究事業のヒアリング調査では、「こどもに関わるシステム

（例：教育、児童福祉など）は各州で運用されていることから、多くの場合、補完性の原理に基づき、各州の子どもコミッショナーが個別申立てに対応することが理に適っている。一方、州レベルで個別申立てへの対応が十分に行われなかった場合の申立て先として、国レベルの申立て機関があることには、一定の意義がある」との意見があった。

（２）ヒアリング調査結果のまとめ

ヒアリング対象とした各自治体（埼玉県、宗像市、小金井市、世田谷区、瀬戸市、川西市、宝塚市）では、こどもの権利侵害（虐待、いじめ、体罰、学校内トラブル等）の早期発見と救済を目的として、条例や法令に基づく第三者機関として、専門性と中立性を兼ね備えた相談救済機関を設置していた。具体的な設置状況の概要は以下のとおり。

- ✓ 埼玉県は「子どもスマイルネット」として、弁護士、社会福祉士、大学教員などの専門家 3 名を委員とし、調査専門員や電話相談員を配置している。
- ✓ 小金井市は、子どもオンブズパーソン制度を創設し、教員や弁護士等の有識者 2 名と、心理・福祉系の資格を有する相談員 3 名を中心に、こどもの主体的な相談環境を構築している。
- ✓ 世田谷区は、「せたホッと子どもサポート」として、権利擁護委員 3 名および相談・調査専門員 5 名を配置し、運営されている。
- ✓ 瀬戸市は、子ども未来課所管の子ども・若者センター内に、権利擁護委員（教員・社会福祉士等）を 3 名配置している。権利擁護委員については、弁護士会からの推薦を基本方針としながらも、設置にあたっては人材確保に苦慮した経緯がある。
- ✓ 川西市は、全国に先駆けて平成 10 年に「子どもの人権オンブズパーソン」を設置し、オンブズパーソン 3 名および相談専門員（会計年度任用職員および非常勤担当者）を含む大規模な運営体制を敷いている。
- ✓ 宝塚市は、宝塚市子どもの権利サポート委員会として、市長の附属機関の位置付けの下、弁護士、社会福祉士／大学教員、言語聴覚士など多角的な専門家 3 名を委員とし、会計年度任用職員の相談員や事務局職員を配置している。
- ✓ 宗像市は「ハッピークローバー」を設置し、弁護士および大学教員（教育学、社会福祉学）等を委員とし、臨床心理士などのこどもの権利相談員を 4 名配置する体制を整えている。
- ✓

設置の背景としては、1990 年代以降の児童虐待やいじめの深刻化、国際的な「児童の権利条約」の批准、さらには具体的な事件の発生が直接的な契機となっていた。各自治体は、先進自治体の事例や地域独自の事情を踏まえ、こどもの権利を守るための救済メカニズムの構築を急務と位置付けた上で、その制度設計を進めたものと整理できる。なお、設置にあたっては、庁内他部署・学校現場・議員などの関係者に設置の必要性を理解してもらうことに課題を抱えた自治体が複数あった。いずれの自治体においても、関係者との協議の場を複

数回設け、機関の意義を丁寧に説明することにより、この課題を解決していた。

予算の確保・運用状況に関しては、各自治体の予算規模は大きく異なるものの、共通して、事業運営に必要な予算の確保が機関の運営継続の根幹であること、必要経費の充実が今後の課題であることが、共通で指摘されていた。一部の自治体では、都道府県独自の補助金を活用したり、優先的に取り組むべき活動のみに注力したりすることで対応しているとの意見があった一方で、実態としては権利擁護委員や相談員が手弁当で活動にあたっているとの意見も寄せられた。

人材の確保・育成・定着に関する課題は、ヒアリングを実施したほぼすべての自治体で言及があった。人材に関する課題は、「相談救済機関の人材に必要な資質を明確化するための基準に係る課題」「相談救済機関において専門人材を確保するための課題」「相談救済機関において人材の専門性を高めるための課題」に大別された。具体的には、まず、そもそも相談救済機関の人材に必要な資質について、国で統一した基準がなく、かつ、大学教員や弁護士等、明らかに高い資質を有する者を権利擁護委員等として確保することが難しいことから、適任の人材を確保することに苦慮している状況が把握された。また、相談救済機関が支援の質を一定に保ち続けるためには、関与する人材が入れ替わったとしても、相談救済機関としての機能を維持できるよう、相談救済機関に関わる人材の専門性を高める工夫が必要である。一方、相談救済機関の業務の個別性が非常に高いことから、こうした工夫を講じることが難しく、課題となっていた。

ヒアリングでは、各自治体が、幅広い関係機関との連携を密に行っている状況を把握できた。特に学校との連携に関する事例が多く挙げられ、こどもや保護者が気軽に相談できる環境づくりや、こどもの権利に関する周知啓発の推進にあたり、効果を発揮していた。また、今回ヒアリングを行った自治体では、相談・救済にあたって、こども自身の意見を聴取し、反映するために、多様な取組がなされていることを把握した。例として、こどもの意見を聴取するにあたっては、こども本人から直接意見を聴き取る時間をとることとしている自治体が複数見受けられており、これが確実に達成されるよう、こども本人と保護者とに別の担当相談員を配置し、毎回必ずこどもの意見が聞かれるよう工夫している事例もあった。

以上のように、各自治体は、地域特性や既存の取組を踏まえつつ、相談救済機関の特色ある運営を行っている。

(3) アンケート調査結果のまとめ

全国的には、相談救済機関の設置は限定的であることが改めて把握された。人口規模別に見ると、相談救済機関を設置している人口 10 万人未満の自治体の割合は、特に少ない傾向にあった。なお、相談救済機関を設置していない自治体のうち、9 割以上が今後の設置検討予定を行っていなかった。設置の検討を行えていない理由としては、管内のニーズが顕在化していないこと、設置に必要な人員や予算の確保が出来る状況にないことが多く挙げられていた。今後、全国の自治体における相談救済機関の設置拡大を目指すにあたっては、これ

らの課題の解決策を検討する必要があるものと考えられる。

相談受付件数は年間数件～1,000 件以上と大きくばらつきがあるものの、近年、相談受付件数は増加傾向にある。一方、救済申立てに至るケースは非常に少なく、多くの場合救済申立ての受理件数は年間ゼロ件で、あっても数件程度の状況であった。

相談救済機関の運営のため、多くの自治体が新たに予算枠を確保しており、予算の大部分を人件費が占めていた。また、十分な予算が確保できていると回答している自治体は全体の半分程度に留まった。一定数の自治体で、予算の上限がネックとなり、予算の大半を占める人件費を圧縮して相談救済機関を運営していることが見込まれる。

相談救済機関としての活動を行うにあたり、多様な機関との連携が行われている状況が把握された。関係機関との連携により、多くの自治体で個別救済機能が強化されているものの、制度改善機能の強化につながったとした自治体の割合は 12.0%と比較的低かった。

事業全体の効果としては、虐待やいじめの早期発見・対応、こどもの権利意識の向上などを挙げる自治体が多い一方で、政策提言につながったとする自治体の割合は低調であった。相談救済機関の運営にあたっては、相談員の人材確保・育成・定着、予算不足、認知度の低さ、学校現場との連携強化、ノウハウの継承などが課題として挙げられている。

（４）次年度以降期待されること

今回の調査研究において、こどもの相談救済機関が一部の自治体に設置され、こどもの権利擁護に関わる機関として、重要な役割を担っていることが把握できた。しかし、調査結果に回答した 916 自治体のうち設置自治体は 61 自治体と 1 割に満たない状況であった。さらに、設置自治体でも予算・人員不足、認知度の低さなど多くの課題を抱えていることが明らかになった。

地方自治体におけるこどもの相談救済機関は一人一人のこどもの権利を保障する（個別救済）ために重要な役割を担っており、財政面、人材面、制度面、運用面の課題や、地域の学校等の連携支援等への対応が求められる。更には、未設置の自治体への設置促進のための情報提供やノウハウ共有も重要と考えられる。

なお、今年度実施したアンケート調査では、外形的な情報を中心として、相談救済機関の基礎情報を把握するに留まった。今後、継続的な調査を通じて、全国の相談救済機関における活動の内容について、今後の課題解決につなげるためのより詳細な情報を収集することが求められる。

国レベルでのこどもの権利擁護に関わる相談救済機関については、海外事例を把握した。各国におけるこどもコミッショナー／オンブズパーソンが果たす役割を整理し、特にオーストラリアの国と州の連携のように地方自治体にある相談救済機関との連携を含めて、我が国全体として、こどもの権利擁護に関わる機関の体制をどのように構築するのか、本事業の調査結果を適宜活用しつつ、検討を行うことが期待される。