

「税・社会保障シリーズ No.59」

2024年4月1日
No.2024-001

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 —

調査部 上席主任研究員 池本美香

《要 点》

- ◆ 2002年、国連子どもの権利委員会は、子どもの権利条約を批准したすべての国に、子どもの権利擁護状況の監視を行う独立機関（以下、子どもコミッショナー）が必要だという考えを明示している。現在、子どもコミッショナーは、多くの国で設置され、その役割は政策提言や子どもの権利の周知にまで広がっている。翻って、わが国はいまだ設置すらされていない。今般のこども基本法およびこども大綱のいずれにも設置についての記載がない。本稿は、子どもコミッショナーの速やかな設置に向け、わが国政府のこれまでの対応とその問題点を整理し、海外事例からわが国への示唆を得たい。
- ◆ わが国政府は1994年の条約批准当初より、法務大臣が委嘱する人権擁護委員が、ボランティアの立場で人権相談などを行う制度で事足りるとの立場を取ってきた。昨今の子どもコミッショナー設置を求める声の広がりに対しても、①個別の権利救済は国ではなく自治体の事務であり、②施策や制度の改善提案はこども家庭審議会で行われるとの説明がなされている。もっとも、いずれも説得力に欠けている。子どもの権利条約を批准しているのは国であり、自治体で権利が救済されない場合、責任は国が負うべきである。こども家庭審議会は、内閣総理大臣等の諮問機関であり、必要な調査権限、職員、財源を得て政府から独立して活動する子どもコミッショナーとは性格が全く異なる。なにより、虐待死、いじめ苦による自殺、教員による体罰や性暴力に見られるように子どもの置かれている状況が深刻度を増している実態が、現行制度の限界を物語っている。
- ◆ 子どもコミッショナーを1989年に設置したニュージーランド、2005年に設置したイングランドにおいても、当初は政府が設置に消極的であった。しかし、ニュージーランドでは、もともと子どもの権利自体への関心は高く、70年代に子どもの代弁者として活動する機関や個人の制度化が構想されていた。さらに、虐待問題に対して子どもを家族から引き離すか、家族の意思を尊重するか、児童保護においてジレンマが生じており、その打開策として子どもコミッショナーの設置が浮上した側

面もある。イングランドでは、子どもの権利条約批准が転換点となった。設置を求める積極的かつ効果的な運動や提言があり、公的支援機関が関わりながら防げなかった悲惨な虐待死がきっかけとなって設置に至った。いずれの国も、設置当初は政府からの独立性などに課題が指摘されたが、その後漸次の改善を経て、現在では効果的な制度として定着している。

- ◆ わが国においても、子どもコミッショナーの速やかな設置に向け、政府の積極的な取り組み姿勢への転換が強く期待される。併せて、民間サイドにおける動き、具体的には子どもの権利への関心の惹起、子どもに関わる団体の連携と運動の展開、および、そうした運動を支える民間資金獲得の成否、が今後の鍵を握っている。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・上席主任研究員・池本美香宛にお願いいたします。

**Tel : 080-3608-9915
Mail : ikemoto.mika@jri.co.jp**

[「経済・政策情報メールマガジン」](#)、[「X \(旧 Twitter\)」](#)、[「YouTube」](#)でも情報を発信しています。

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。



1. はじめに

2023年4月に施行されたこども基本法をふまえ、同年12月、今後5年程度のこども施策について基本的な方針や重要事項などを定めた「こども大綱」が閣議決定された。大綱について審議してきたこども家庭審議会では、子どもの権利条約批准国が国連から設置を期待されている独立した子どもの権利擁護機関（以下、子どもコミッショナー）の設置を求める声があったが、大綱には盛り込まれなかった。子どもコミッショナーはすでに多くの国で設置されており、わが国でも子どもの権利条約を批准した1994年以降、国内から設置を求める声が繰り返し上がり、国連子どもの権利委員会からも設置が勧告されてきた。

2024年4月22日に、わが国は子どもの権利条約批准から30年を迎える。条約批准から30年が経過してもなお、政府内に子どもコミッショナー設置の動きが全く見られない状況は遺憾というほかない。子どもコミッショナーについては、池本〔2022〕で詳しく論じたところだが、本稿では改めて子どもコミッショナーとは何か、これまで政府は子どもコミッショナー設置を求める声にどう対応してきたのかを整理する。そのうえで、海外ではどのような経緯で設置されたのか、ニュージーランドとイングランドの動向を参照し、わが国への示唆を得る。

2. 子どもコミッショナーの機能と設置形態

2002年、国連子どもの権利委員会は、子どもの権利条約を批准したすべての国に、子どもの権利の監視を行う独立機関が必要だという考えを明示した¹。独立機関の名称は、子どもコミッショナーのほか、子どもオンブズマン、子どもオンブズパーソン、子ども委員会など国によって異なる。

まず、主な機能として次の3つが期待されている。1つは調査と政策提言機能である。子どもの権利侵害がないかを調査し、その結果の公表、見解表明、政策提言などを通じて、政府や民間の取り組みの改善を促す。2つ目は人権教育機能である。子ども自身や子どもに関わる大人に対し、子どもの権利の周知を通じて、権利侵害を予防する。3つ目は人権救済機能である。権利侵害があった場合の相談を受け付けたり、少年矯正施設など自由が制限されている子どもの状況を確認する。

次に、設置形態は大きく3つに分けられる。

- ① 子どもの権利だけを扱う
- ② 他の人権全般を扱う広範囲型の国内人権機関で子どもの権利も扱う
- ③ ②の発展形として子どもの権利を担当する部門を設ける

広範囲型の国内人権機関は、1993年の国連総会においてその在り方の原則（パリ原則）が定められたことにより設置国が増え、国連による国内人権機関連盟（GANHRI(Global Alliance of National Human Rights Institutions)）に参加している国は、2023年時点で120ある²。ヨーロッパでは1997年に欧州子どもオンブズパーソンネットワーク（ENOC(European Network of Ombudsmen for Children)）が結成され、欧州評議会の33カ国が参加している（2023年）。

いずれの機関も法律に基づいて設置され、政府とは一定の距離を確保し、独立した立場で活動する。そして、活動に必要な調査権限、職員、財源が与えられる。

¹ 国連子どもの権利委員会「一般的意見第2号：子どもの権利の保護および促進における独立した国内人権機関の役割」

² <https://ganhri.org/membership/>



3. 設置を求める声の広がりとは政府の態度

わが国政府は1994年の条約批准当初より、子どもコミッショナーではなく、人権擁護委員制度で事足りているという立場を取ってきた。人権擁護委員とは、一般市民から法務大臣によって委嘱され、ボランティアの立場で人権相談などの活動を行うものであり、1994年度からは人権擁護委員のなかから約500名が子どもの人権専門委員に指名されてきた。

1998年、国連子どもの権利委員会から、子どもの人権専門委員は政府からの独立性や権威を欠いているとの指摘がなされた³。国内でも子どもコミッショナー設置を求める声が上がリ、例えば、同年、日本教育法学会子どもの権利条約研究特別委員会から、子どもの権利オンブズパーソンの設置を含む子どもの権利基本法要綱案が出された（日本教育法学会〔1998〕p.276）。あるいは、2006年発行の民主党の未来世代応援政策「育ち育む」「応援」プランにおいても、政府から独立して子どもの権利を普遍的に守る仕組みとして、子どもオンブズの設置が掲げられた。しかし、政府に子どもコミッショナーの設置を検討する動きは見られず、2008年には子どもの人権専門委員すらも廃止された。

その後、2020年ごろから再び、設置の必要性が広く指摘されるようになった。2020年9月、日本財団の「子どもの権利を保障する法律（仮称：子ども基本法）および制度に関する研究会提言書」において、子どもコミッショナーの設置が提案された。2021年9月、日本弁護士連合会から子どもの権利基本法の制定を求める提言が出され、その法案のなかに子どもの権利擁護委員会の設置が盛り込まれた（日本弁護士連合会〔2023〕p.221）。国会議員による検討の動きも与野党を通じて見られた。2021年5月、自民党有志議員によるChildren Firstの子ども行政のあり方勉強会の「こども庁創設に向けた第二次提言～Children Firstの社会の実現に向けて～」のなかで、こども庁に必要な機能の一つとして「子どもコミッショナーの設置」が挙げられた。そのほか、公明党の2021衆院選政策集において「子どもコミッショナー」（仮称）設置が明記された。2022年3月、立憲民主党から子どもコミッショナー設置が盛り込まれた「子ども総合基本法案」が衆院に提出された。

このように子どもコミッショナー設置を求める幅広い声があるにもかかわらず、冒頭述べたようにこども基本法およびこども大綱いずれにも子どもコミッショナーの設置について記載されていない。かつ、そこに至る検討過程も不透明である。基本法案骨子の検討は非公開で行われ、新聞報道によれば、「誤った子ども中心主義になる懸念がある」「コミッショナーが暴走する恐れがある」などの反対論があり、「ぜひ入れてくれ、という意見もなかった」ため「文言として出さないことを共有した」とされる⁴。

こども家庭審議会基本政策部会では、複数の委員から、子どもの権利擁護に関する第三者機関の設置検討を書き込むことが繰り返し要望された⁵ほか、パブリックコメントに寄せられた団体からの意見書にも、子どもコミッショナーの設置検討を求める声が上がっていた⁶。基本政策部会第7回のヒアリングでは、国連子どもの権利委員会の委員長を務めた大谷美紀子氏も、「国の中の独立の監視メカニズムとしてコミッショナーの役割は非常に大きい」と述べている。しかし、政府は次のように説明している。

³ 条約第44条の下での締約国により提出された報告の審査 子どもの権利委員会の最終見解：日本（1998年6月）

⁴ 朝日新聞デジタル 「誤った子ども中心主義」自民保守派、こども家庭庁第三者機関にノー」2022年3月4日

⁵ 第9回松本委員意見書、第10回木田委員意見書など。

⁶ 第10回参考資料1-4 広げよう！子どもの権利条約キャンペーン実行委員会、日本弁護士連合会など。

「個別の権利救済は自治体の事務であるというのが政府の立場であります。(中略) いわゆる子どもコミッショナーをどうするかという議論があったわけですが、子ども基本法に盛り込まない形で与野党を超えた賛成を得て可決・成立をしています」⁷

「子ども家庭審議会が子どもの視点に立って施策や制度の改善提案を行うことは 36 ページ目で明記しているところであります。なお、子ども家庭審議会がある中で、同じような政策提言機能を持つ別の機関を置くことは法制的に想定し難いものと認識しています」⁸

もっとも、こうした説明は説得力に欠ける。第1に、子どもの権利条約を批准しているのは国であり、自治体で権利が救済されない場合、国が責任を持って救済しなければならないはずである。第2に、子ども家庭審議会は、内閣総理大臣等の諮問に応じて調査審議を行い、意見を述べるのが役割であり、必要な調査権限、職員、財源を得て政府から独立して活動する子どもコミッショナーとは全く性格が異なる。なにより、虐待死、いじめ苦による不登校や自殺、不適切保育、教員による体罰や性暴力に見られるように、現代の子どもの置かれている状況の悪化が深刻度を増していることが、現行制度の限界を物語っている。長年続く政府の消極的な態度は強く批判されるべきであろう。

4. 海外事例とわが国への示唆

では、諸外国ではどのような経緯を経て子どもコミッショナー設置に至ったのであろうか。1989年と早い時期に設置したニュージーランドと、2005年と比較的遅い時期に設置したイングランドの状況は以下の通りである。

(1) ニュージーランド

子どもコミッショナーは、1989年の子ども・若者・家族法(The Children, Young Persons and Their Families Act 1989)により設置された。背景は2つ指摘されている。1つは、もとより高い子どもの権利への関心であり、もう1つは、児童保護制度に生じていたジレンマである(以下、Barrington〔2004〕による)。

ニュージーランドでは、もともと子どもの権利自体に対する関心が高かった。経済不安に対する人的資源重視の理念やキリスト教ヒューマニズムの定着などを背景に、1925年に児童福祉法(Child Welfare Act)、翌26年に家族手当法(Family Allowance Act)が導入され、要保護児童だけでなく、すべての子どもが政策の対象とされた(小松〔1983〕p.45-58)。その後、1959年の国連総会での「子どもの権利宣言」採択などを経て、子どもの権利への関心はさらに高まり、1969年には私生児などの用語を廃止し、両親の婚姻状況に関係なく平等な地位を与える児童地位法(Status of Children Act)が導入された。

1973年の市民の自由に関するハンドブック(New Zealand Handbook of Civil Liberties)に子どもの権利についての記載を見ることができ、1977年には、人権全般の保護・促進を目的とする国内人権機関(Human Rights Commission)が設置された。そうしたなか1979年の国際児童年までに、子どもの代弁者として活動する機関や個人のアイディアが尊重されるようになり、全国女性評議会(National Council of Women)などの影響力のある組織からも支持があった。そして、子どもガー

⁷ 第5回佐藤参事官発言。

⁸ 第9回佐藤参事官発言。

ディアン (Children's Guardian)、オンブズマン、コミッショナーなどの様々な名称が提案されていた。1980年代の児童福祉法を検討する社会福祉省の政策文書でも、そうした役割の必要性が確認されていた。

児童保護制度におけるジレンマ解消が求められていたという背景もある。前出の子ども・若者・家族法の前身である1974年子ども・若者法の主たる目的は児童保護にあった。ソーシャルワーカー、警察、法律、医療関係者で構成される児童保護チームが創設され、機能不全となった家族からいわば強制力を持って子どもを救出することに力点が置かれていたのである。もっとも、それは往々にして家族に対する行政の過度な干渉や子どもの人権侵害ともなっていた。とりわけ、先住民マオリの家庭において十分な教育が提供されていないとみなされ、子どもが児童養護施設に送られるはしたもの、子どもの人権侵害となる事態が頻発していた。極端なケースでは、子どもの行方不明なども生じており、深刻な社会問題となっていた。

そこで、家族の意思を尊重する制度として、家族が子どもの処遇決定にかかわる家族グループ会議 (Family Group Conference) の導入が1989年子ども・若者・家族法案の制定過程で提案されたが、今度は家族の意思尊重に傾き過ぎており、子どもの安全確保に懸念が生じるという反対の声が専門家などから上がった。このような状況下、子どもを家族から救出すべきか、家族の意思を尊重すべきかといった児童保護におけるジレンマ解消の打開策として独立機関設置が浮上した側面もある。わが国においても、施設に保護された子どもや、家庭に戻された子どもの権利が必ずしも守られていない事例はしばしば報告されるところである。

設置された機関には、子どもの声を広く代弁するという意味を込めて、子どもコミッショナーという名称が使われた。当初の政府からの補助金は年間50万ドル⁹であった。歴代の子どもコミッショナーは、児童保護施設や児童福祉サービスの監視に加えて、さまざまな分野の子ども声を拾い、改善を訴えてきた (図表1)。コミッショナーの経歴を見ると、医療、法律、政治、教育、福祉、学界など多様であり、女性、先住民マオリからも選ばれている。各コミッショナーは、どのようなテーマを選ぶか、どういう活動に重点を置くかなどの裁量が与えられ、情熱を持って、子どもたちの声を代弁する活動を展開してきたとされる。当初は、児童保護制度の監視という目的から導入されたが、その後は教育に関する苦情が多く寄せられるなど、幅広い活動へと発展している。

2003年には単独の子どもコミッショナー法 (Children's Commissioner Act 2003) が制定され、政府からの独立性¹⁰や、子どもの権利条約を促進する任務などが強化された。さらに、2022年には従来の単独のコミッショナーによる体制を、複数のコミッショナーを置くコミッション (委員会) 体制¹¹に変更するとともに、児童保護施設等の監視機能¹²を分離し、コミッショナーの役割を政策提言機能に縮小する改革が行われた (Children and Young People's Commission Act 2022)。この改革には多くの反対があり、民間人権団体が子どもたちに反対の署名を呼び掛ける動き¹³などもあったが、政府は子どもの代弁者としての機能を強化するものだと説明している¹⁴。

⁹ 1989年の1NZ\$ = 82.4762円で換算すると約4,100万円。

¹⁰ 独立政府関係法人 (Independent Crown entity) として位置けられた (池本 [2022] p.66-67)。

¹¹ 現在、コミッショナーは主任、副主任、それ以外3人の計5人。

¹² 監視機能はオンブズマン (Ombudsman) と教育評価局 (ERO) 内に置かれる子どもモニター (Independent Children's Monitor) が担う。

¹³ セーブ・ザ・チルドレンによる署名活動「子どもコミッショナーを救え」

(<https://actnow.savethechildren.org.nz/childrens-commissioner/>)

¹⁴ New Zealand Government, 1 July 2023, "Government strengthens advocacy for all children with new Commission"

図表1 ニュージーランドの歴代子どもコミッショナーの主な活動

任期	名前	経歴	任期中の活動内容
1989-1994年	イアン・ハッサル博士	小児科医	設立を支援。任期中、子どもの健康と法的権利の重要性を強調。児童青少年サービス(CYPS)を監視するためのフレームワークの確立とデータ収集システムの改善に取り組む。
1994-1997年	ローリー・オライリー	家庭裁判所の弁護士、里親、ストリート チルドレンと協力してドロップインセンターを運営	特に教育と司法制度における子どもの権利に焦点を当て、警察、家庭裁判所、刑事裁判所、学校、CYPSに対する公の批判と個人の擁護に力を入れた。寄せられる苦情が急増した。
1998-2003年	ロジャー・マクレイ	教師、政治家	非政府組織や国会議員との関係を築き、政策立案への関与が顕著に増加した。子どもを暴行した親を擁護する犯罪法第59条の廃止を提唱。
2003-2009年	シンディ・キロ博士	学界、ソーシャルワーカー、コミュニティエンゲージメント、マオリ開発	先住民マオリ初、女性初の子どもコミッショナー。家庭内暴力や子どもの貧困などの社会問題に注力。犯罪法第59条の廃止を提唱。児童青少年家族サービス(CYFS)のモニタリングフレームワークを確立。事務局の国際関係も強化した。
2009-2010年	ジョン・アングラス博士	ソーシャルワーカー、社会政策アドバイザー	2年間の任期で国連子どもの権利条約に関する報告書の作成とCYFSのレビューの実施に焦点を当てた。新しい大臣と政権交代の時期と重なる。
2011-2016年	ラッセル・ウィルズ博士	小児科医	任期中、ホークスベイ病院にも勤務。子どもの貧困と子どもの保健サービスに取り組む必要性を強調。オタゴ大学やJRマッケンジー・トラストと共同で「子どもの貧困モニター」を設立。
2016-2021年	アンドリュー・ベクロフト判事	青年裁判所の首席判事	子どもの貧困に対する大胆な行動、先住民マオリに対する差別的な保護制度の改革、刑事責任の最低年齢の引き上げを訴えた。「良い生活を作るものは何か」について6,000人以上の子どもの声を集めるプロジェクトを実施。政府の子どもと若者の福祉戦略の開発を支援。
2021-2023年	フランシス・アイバース判事	地方裁判所の判事	2021年11月に子どもコミッショナーに就任。マオリ、女性で二人目。2022年児童・青少年委員会法に基づき、2023年7月から主任子どもコミッショナーに。ケアと保護、青少年の司法制度における子どもの権利擁護者であり、これらの施設の閉鎖と、マオリによるマオリのアプローチを求めた。
2023年以降	クレア・アフマド博士	国際子どもの権利法の博士号取得、海外の児童NGOや国際機関で勤務	2023年7月から副主任子どもコミッショナー、同年11月から主任子どもコミッショナー。

(資料) <https://www.manamokopuna.org.nz/about/history-of-the-office/>

(2) イングランド

イギリスでは、子どもの権利条約を批准した1991年からコミッショナー設置まで10年あまりの年月がかかっている。2001年にまずウェールズで設置され、その後2003年に北アイルランド、2004年にスコットランドと続き、最後のイングランドの設置は2005年である。イングランドでの設置に至る過程においては、政府の消極的な態度に対して、長年にわたって民間団体の連携による運動が展開されてきた。

子どもコミッショナー設置を求める運動は、1991年、ピーター・ニューウェルの著書「子どもたちと真剣に向き合う—子どもの権利コミッショナーの提案」(*Taking Children Seriously—a Proposal for a Children's Rights Commissioner*) 刊行が起点とされている(以下、Newell〔2003〕P.12～)。イングランド子どもの権利同盟(CRAE(Children's Rights Alliance for England))の議長であったニューウェルの提案は広い支持を受け、労働党は1992年の総選挙の際、子どものための大臣とコミッショナーの設置を公約に掲げた。しかし、政権を獲得した保守党は、その提案を拒否した。

1996年には、カルースト・グルベンキアン財団¹⁵が報告書「子どもにとって効果的な行政構造」(*Effective Government Structure for Children*)を公表した。そこでは、子どもの権利やニーズに対応するための行政組織の在り方に関する提案がなされ、併せて法律にもとづく独立した子どもの権利コミッショナーの設置が求められている。NSPCC(全英児童虐待防止協会)がアンケート調査を実施したところ、85%がコミッショナーの設置を支持、特に15~24歳の若者の支持率は97%に上った。しかし、1997年の総選挙に際し、労働党は1992年総選挙時の公約を取り下げ、政権についてからも国に新たな組織をつくることに関し否定的な立場をとった。

2000年、ニューウェルの著作の改訂版刊行をきっかけに¹⁶、コミッショナー設置に向けた機運が再び高まった。改訂版には、コミッショナー設置に賛同する100団体のリストが掲載されている¹⁷。前述のアンケート結果にもあるように、コミッショナー設置に対する反対はほとんどなく、メディアが設置運動に反対している人を見つけるのに苦労するような状況であった。主な反対は政府からのものであり、コミッショナーが設置され、個別のケースを取り上げ、政府の政策が批判されるといった心配が根強くあったほか、首相が個人的にコミッショナーを好んでいないという憶測もあった。このように政府の態度が消極的であったにもかかわらず、運動が成功した背景には、以下のような特徴的な取り組みがあったとされる。

一つは、**イングランド子どもの権利同盟(CRAE)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の展開である**(図表2)。政府の典型的な反論すなわち①既存の政府組織で十分である、②予算確保が難しいなどの反論に対する再反論を準備し、政府からの独立の重要性や、少ない予算で設置でき、費用対効果が高いことなどが粘り強く訴えられた。政府に対する説得にあたっては、他国ですでに設置されているコミッショナーについての調査も行われている。1997年には、ヨーロッパの子どもコミッショナーのネットワーク(ENOC)が結成されており、ニューウェルの著作の改訂版では、ヨーロッパ各国の状況のほか、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、フィリピン、南アフリカの状況も幅広く紹介されている。

二つ目は、**CRAEによる子ども・若者の運動支援である**。CRAEはNSPCCから資金を得て、若者による運動団体(Right Here Right Now)を立ち上げた。そして、若者自らがホームページをつくり、国会議員やメディアに対してロビーイングを行った。この若者の運動団体のメンバーは、国会の人権合同委員会において、参考人として発言¹⁸したり、子どもコミッショナーの必要性を指摘する文書を提出したりしている¹⁹。この文書では、親も教師も子どもの権利について知らないという現状や、CRAEの活動がなければ、自分も大多数の子どもと同じように、子どもの権利のことを知らずに過ごしていたかもしれない、と指摘している。CRAEはUNICEFと共同で、100人以上の若者が、子ども大臣に質問したり、国会議員に会って設置を求めるイベントなども行った(Ellis〔2007〕p.74)。

¹⁵ 1956年設立のポルトガルの私設財団で、ウィキペディアによれば、世界の慈善団体ランキング38位である。

¹⁶ Newell〔2000〕

¹⁷ CRAEのほか、障害児(Alliance for Inclusive Education)、保育(National Early Years Network)、虐待(NSPCC)、遊び(International Play Association)、権利(UNICEF UK)など幅広い分野の団体が賛同している(Newell〔2000〕p.8-9)。

¹⁸ Joint Committee On Human Rights, Examination of Witnesses (10 June 2002) Fred Tyson Brown (<https://publications.parliament.uk/pa/jt200102/jtselect/jtrights/160/2061002.htm>)

¹⁹ Joint Committee On Human Rights(22 July 2002) Appendices to the Minutes of Evidence, 55. Memorandum from Laura Dent (<https://publications.parliament.uk/pa/jt200102/jtselect/jtrights/160/16002.htm#evidence>)

図表2 子どもコミッショナー設置に対する批判とそれに対する設置運動団体の回答

寄せられる批判的な質問	回 答
単に不必要な官僚組織を作るだけではないか。	コミッショナーは政府の一部として置かれるのではありません。明確に定義された権限と役割を持ち、政府からは独立して活動します。主な役割は、現在あるあらゆるレベルの官僚組織が子どものためにより効果的に働くよう提案することです。政府がコミッショナーを不要だと主張するのは自己満足であり、英国の子どもの状況を見ればそうした自己満足は全く不当だと言えます。
子どもの権利条約に責任を負っているのは政府で、政府自らが義務を果たすべきであり、独立した機関を設置すべきではない。	国際法上、条約を実現する義務は国にあるというのはその通りです。独立した組織をつくるというアイデアは、政府の仕事に政府に代わって行う新たな機関をつくるのではなく、政府が子どものために義務を果たしているかを評価し、子どもの視点を提供し、必要があれば子どもの声を代弁する独立した機関をつくることです。
お金は子どものサービスや子どもの生活を改善するために使った方がよい。	これは全くその通りです。英国で非常に多くの子どもが貧しい生活を送っており、命や発達の権利が損なわれている状況においては特にそうです。しかし、コミッショナーを設置するのにかかる費用は、問題が生じた子どもに対するサービス（児童保護、少年犯罪者、不健康、事故など）にかかる何十億ポンドもの費用と比べれば非常に小さいものです。他の国の経験からは、法律や政策、現場の実践が改善され、非常に費用対効果が高く、子どもの生活の質が改善することがわかっています。
政府が設置し補助する組織よりも、非政府組織の方がより独立してよい仕事をする事ができる。	NGOは重要ですが、コミッショナーのような法律で定められた権限や義務がありません。NGOが連携したとしても、法律で定められた組織のような権限は持っていません。議会の法律に基づき政府によってつくられた組織は、公的資金も得ており、ある意味独立していませんが、独立というのは絶対ではありません。（英国の主なNGOの多くは政府の補助を受けています）コミッショナーの詳細な提案では、国内人権機関の国際的な原則に従って、任命や活動で独立性を最大化することが考えられています。
すでに様々な人権組織がある。なぜ子どもに特化した組織が必要なのか。	子どもは発達段階にあり、政治的な力がなく、法制度を使うことにも困難が伴うことから、子どもの人権の促進や保護に特別な注意を払うことは正当化されます。子どもの人権に焦点を当てている法定機関は存在しません。子どもを含む全国民のための人権機関があるのはいまだ北アイルランドだけです。
子どものためにそうした組織を設置したら、高齢者、障害者、女性などはどうするか。	すべての人にとって人権の促進や保護のための独立した国家機関が必要です。他のグループにはすでに差別と戦い、利益や権利を促進する法定機関があります。機会均等委員会、人種平等委員会、新しい障害者権利委員会です。子ども以外の人々には選挙権があり、子どもと比べて政治的なプロセスに参加することがずっと容易で、法制度へのアクセスも子どもより簡単です。
ほとんどの子どもの利益は、両親や今あるサービスによって適切に守られている。新しい機関が必要としたら、それは特に必要としている子どもに対象を限定すべき。	人権はすべての人に当てはまります。現在の法律、政策、実践が様々なかたちで子どもに関わっていますが、そこから漏れている子どもがいます。権利条約でカバーされているすべての権利を十分に享受している子どもはごく少数です。問題のある子どもだけを取り出して焦点を当てるのでは、コミッショナーは予防的な政策を通じて広範囲の問題を解決することはできないでしょう。コミッショナーはすべての子どもの状況を監視できるようにする必要があります。子どものために縦割り行政を見直す目的は、子どものあらゆるニーズに対応することにあります。一定の状況にある子どもだけを扱う人権機関では、断片化した社会政策を改善するどころか、悪化させることにつながりかねません。
子どもには権利ではなくニーズがある。	英国政府を含む国際社会において、すべての人に人権があるという合意があります。政府は人権を尊重することが法的に義務付けられています。我々は単に福祉や慈善を子どもに拡大するという段階を超えました。もちろん子どもにはニーズがありますが、ニーズに対して権利の観点からアプローチしなければ、すべての子どものすべてのニーズを満たすという非差別的な進歩を遂げることはできません。

(資料) Newell [2000] p.35-36

三つ目は、国レベルでの設置に先立ち、自治体レベルで試行的にコミッショナーが設置されたこ

とである²⁰。2000年、グレーター・ロンドンを管轄するグレーター・ロンドン・オーソリティーが設立された際、3年間限定で、子ども関連の慈善団体のコンソーシアムによってコミッショナー（Office of Children's Rights Commissioner for London）が設置された²¹。オーストラリアの機会均等委員会委員なども務めた人権制度の専門家がコミッショナーを務め、ロンドンが子どもにやさしいまちのモデルとなることを目指した。実践を通じて、国レベルでの設置に対する不安の軽減や設置の意義などが示された。

そうしたなかで、2000年、複数の公的支援機関がかかわりながら8歳の子どもが悲惨な虐待で死亡する事件が起こる。そして、その事件の調査報告書²²の中で、児童虐待を防ぐ取り組み強化とあわせて、子どもコミッショナーの設置が提言され、報告書を受けてできた新しい子ども法（Children Act 2004）により、イングランドの子どもコミッショナーが設置された。

新しい法案の審議段階において、CRAEは法案提出の1週間前に、児童協会（Children's Society）²³代表とともに大臣を訪問したり、国会議員に手紙を送って法案の不備を指摘するなどの活動を展開した。CRAEの提案は上院では受け入れられたが、下院では僅差で反対が上回り、イングランドの子どもコミッショナーは、英国の他のコミッショナーと比べて独立性や権限が極めて限られたものとなった。それでも、CRAEの運動によって、調査や施設への立入の権限、国連子どもの権利委員会に対する責任、子どもにわかりやすい資料の作成などを法律に加えることができた。コミッショナー設置後も、CRAEは引き続き法改正を求め、就任した子どもコミッショナーに運動への理解を求めたり、コミッショナー設置の評価を行うなどの活動を展開した（Ellis〔2007〕p.80）。そして、2014年子ども家族法により、子どもコミッショナーの権限、独立性が強化された。

（3）わが国への示唆

両国からは多くの示唆が得られるが、2点に絞れば次の通りである。**第一に、そもそも子どもの人権に対する関心の重要性である。**イギリスでは1975年に機会均等委員会（Equal Opportunities Commission (EOC)）、1976年に人種平等委員会（Commission for Racial Equality (CRE)）、1999年に障害者権利委員会（Disability Rights Commission (DRC)）が設置されていた。2007年にはそれらが統合して雇用平等・人権委員会（Equality and Human Rights Commission (EHRC)）となり、現在は国連の国内人権機関連盟（GANHRI）にも加入、正式な人権機関として認定を受けている。ニュージーランドでも、1977年に国内人権機関（Human Rights Commission）が設置され、GANHRIの認定も受けているが、わが国においてはこうした人権機関がまだ設置されていない。イギリスでは1996年に、子どもコミッショナー設置に対する賛否を問う調査が実施され、大半が賛成であったが、わが国においては人権機関がなく、子どもコミッショナーに対するイメージが人々に共有されていないため、そうした調査の実施自体が困難な状況にある。

第二に、政府の取り組みを待つだけでなく、市民の側からの積極的かつ効果的な提言や運動の重要性である。確かに、政府が子どもコミッショナーの設置に消極的であるのは、わが国に限ったこ

²⁰ Newell〔2000〕p.34 および Joint Committee On Human Rights(22 July 2002), Appendices to the Minutes of Evidence 43. Memorandum from the Children's Rights Commissioner for London (<https://publications.parliament.uk/pa/jt200102/jtselect/jtrights/160/160ap49.htm>)

²¹ 全国宝くじ慈善委員会、カルースト・グルベンキアン、ブリッジ・ハウス・エステート基金、NSPCC、セーブ・ザ・チルドレン UK、The Children's Society の支援を受けた。

²² The Victoria Climbié Inquiry, Report of an Inquiry by Lord Laming, 2003

²³ イギリス国教会と同盟関係にあり、140年の歴史を持つ全国的な子どものための慈善団体。

とではない。海外においても、設置を求める力強い運動や、政府の取り組みだけでは子どもが守れない状況から子どもコミッショナーの必要性が高まってはじめて設置に至っている。ニュージーランドは、専門家が家族から子どもを救出するアプローチと、家族の決定を重視するアプローチのどちらを選ぶべきかという児童保護のジレンマ解消のための打開策という意味合いもあり、子どもコミッショナーが設置された。

イングランドでは、100 以上の子どもに関わる民間団体が連携し、13 年にもわたる設置運動を展開してきたところに、公的支援機関により子どもを守る体制を整備していたにもかかわらず発生した虐待死事件が契機となり、子どもコミッショナー設置に至った。翻ってわが国において、審議会委員の意見などを真摯に受け止め、実現に向けて動こうとしていないわが国政府の態度はもちろん問題だが、一方で、市民側の提言や運動が政府を説得し動かすほどの力を備えていないという問題も指摘できる。そうした運動を支える民間資金が得られるか否かも、今後を左右するものと思われる²⁴。

5. おわりに

子どもコミッショナーの設置は、現代において厳しい状況に置かれた子どもが増えるなか、悠長に構えるのではなく、もはや走りながら考えるべき局面にある。子どもコミッショナー設置に関しては、選出方法はどのようにするのか、設置形態は単独のコミッショナーを置くのか、委員会方式にするのか、子ども以外の広範囲の人権機関を設置するのかなど、様々な論点があり、方向が定まらず、時間だけが過ぎてしまうことが懸念される。しかし、両国のようにまずは設置を急ぎ、設置後に改めて、権限や独立性の強化、設置形態の変更など、改善を図る方法がある。

こども家庭庁のインターネットモニターに対する調査で、今の社会は「こどもまんなか社会」の実現に向かっていると思うか、という質問に対して、「思う」は十代、二十代の若者の 2 割にとどまった²⁵。わが国の 2023 年の出生数は速報値で 75 万人と、5 年前より約 2 割も少なくなっている。こうした社会における子どもの存在感の低下という閉塞感を打破するためにも、改めて子どもコミッショナー創設が求められている。政府による積極的な取り組みを期待するとともに、政府を動かすための民間の役割も問われているといえよう。

以上

参考文献

- [1] 池本美香〔2021〕.「子ども庁構想への期待—求められる国際水準の子ども政策への転換」日本総合研究所『リサーチ・フォーカス』No.2021-027
- [2] 池本美香〔2022〕.「子どもの権利保護・促進のための独立機関設置の在り方」日本総合研究所『JRI レビュー』Vol.6, No.1011
- [3] 小松隆二〔1983〕.「理想郷の子供たち—ニュージーランドの児童福祉」論創社
- [4] 日本教育法学会子どもの権利条約研究特別委員会編〔1998〕.『提言「子どもの権利」基本法と条例』三省堂

²⁴ イングランドの CRAE のコミッショナー設置運動は、カルースト・グルベンキアン財団の出版に支えられ、ロンドンでの子どもコミッショナーのトライアルは、同財団のほか複数の慈善団体の資金により実現している。

²⁵ こども家庭審議会基本政策部会第 10 回資料 1 - 1

- [5] 日本弁護士連合会第 62 回人権擁護大会シンポジウム第 2 分科会実行委員会編〔2020〕.『国際水準の人権保障システムを日本に一個人通報制度と国内人権機関の実現を目指して』明石書店
- [6] 日本弁護士連合会子どもの権利委員会編〔2023〕.『子どもコミッショナーはなぜ必要か—子どもの SOS に応える人権機関』明石書店
- [7] Barrington, John〔2004〕. A Voice for Children: The Office of the Commissioner for Children in New Zealand 1984–2003, Dunmore Press
- [8] Ellis, Jonathan〔2007〕. Campaigning for Success: how to cope if you achieve your campaign goal, NCVO
- [9] Newell, Peter〔2000〕. Taking Children Seriously: A Proposal for a Children’s Rights Commissioner, New and Fully Revised Edition, Calouste Gulbenkian Foundation

