

こども基本法・こども家庭庁と子どもの権利

公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン アドボカシー部 西崎 萌

2022年6月15日、参議院本会議にて、子ども政策の総合調整・司令塔機能を担うこども家庭庁の設置法と、あらゆる子ども施策の基盤となる基本理念を定めたこども基本法が成立しました。こども家庭庁は2023年4月の発足に向けて急ピッチで準備が進められています。

今回は、子どもの権利条約やこれまでの国連・子どもの権利委員会からの勧告を踏まえて、こども基本法の成立やこども家庭庁の発足が、日本に住む子どもたちの権利保障に向けてどのような意義があるのか、その画期的な点と今後の課題を通して考えます。

日本の子どもをめぐる状況と子どもの権利条約

子ども虐待やいじめ、不登校、自殺、経済的困窮家庭で生活する子どもなど、子ども・子育てを取り巻く状況は深刻化の一途をたどっています。それぞれの課題に対する個別の法律はありますが、子どもを権利の主体として位置づけ、子どもの権利を包括的に保障する法律は、日本の子ども法制においてこれまで存在しませんでした。加えて、日本では、子どもが直面している問題を解決するために当事者である子どもの声が聴かれることは極めて少なく、子どもの意見の重要性も認識されてこなかったことなども、子どもを取り巻く状況が改善しなかった理由のひとつとして考えられます。

この点について、国連・子どもの権利

委員会は、第4回・第5回政府報告に関する総括所見^{※1}(2019年)において、以下のような点を日本政府に求めてきました。

- ①子どもの権利に関する包括的な法律の制定(パラ7)
- ②条約が対象とするすべての分野を包含する包括的な子ども政策と実施戦略の策定(パラ8)
- ③部門横断的並びに自治体レベルで行われている子ども施策を調整する機関、評価・監視する機関の設置(パラ9)
- ④子どもの権利を監視する独立した機関の設置(パラ12(a))

また、同総括所見において、子どもの権利条約に関する情報の普及、意識啓発および研修の必要性を勧告するとともに(パラ13)、子どもの権利条約12条に定められている子どもの意見の尊重が、日本の喫緊の課題の1つであると指摘しました(パラ22)。

こども基本法の成立とこども家庭庁設置の決定

このような背景のもと、第208回通常国会(2022年6月15日閉会)において、子どもを社会の中心に据え、子どもの視点で子ども施策を検討・推進するための議論が展開されました。そして、冒頭にも述べたとおり、2022年6月15日、こども家庭庁設置法、同法の施行に

伴う整備法、こども基本法が、同通常国会で成立し、同22日に交付されました。

こども家庭庁は、「こどもが自立した個人としてひとしく健やかに成長することのできる社会の実現に向け、子育てにおける家庭の役割の重要性を踏まえつつ、こどもの年齢及び発達の程度に応じ、その意見を尊重し、その最善の利益を優先して考慮することを基本とし、(中略)子どもの権利利益の擁護(3条)」を任務とすると明記されています。こども基本法は、「児童の権利に関する条約の精神の通り(1条)」と規定し、かつ子ども施策の基本理念として、「全てのこどもについて、個人として尊重され、その基本的人権が保障されるとともに、差別的取扱いを受けることがないようにする(3条1)」、「全てのこどもについて、(中略)その健やかな成長及び発達並びにその自立が図られる(3条2)」、「全てのこどもについて、その年齢及び発達程度に応じて、自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会及び多様な社会的活動に参画する機会が確保される(3条3)」、「全てのこどもについて、その年齢及び発達程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮される(3条4)」と明示され、いずれも子どもの権利の4つの一般原則を念頭に置いた法律になっています。

他にもこども基本法では、以下のような内容が定められています。

- 政府はこども施策を総合的に推進するため、『こども大綱』を定めなければならない(9条)

- こども施策を策定し、実施し、及び評価するに当たっては、当該こども施策の対象となるこども又はこどもを養育する者その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずる(11条)
- この法律及び児童の権利に関する条約の趣旨及び内容について(中略)国民に周知を図る(15条)
- こども大綱の定めるところにより(中略)その実施に必要な財政上の措置その他の措置を講ずる(16条)

これにより、国連・子どもの権利委員会からの勧告のうち、①子どもの権利に関する包括的な法律の策定と、③部門横断的に調整や司令塔機能を担う機関の設置について、大きな一歩を踏み出しました。また、②包括的な子ども政策と実施戦略の策定については、こども大綱の充実と予算確保ができれば、総括所見で指摘された時よりも状況が改善していくのではないかと考えられます。

こども基本法・こども家庭庁の画期的な点

1994年の子どもの権利条約批准以来、子どもの権利保障に向けた取り組みは牛の歩みでしたが、今回のこども基本法とこども家庭庁設置法の制定は、子どもの権利条約の一般原則を念頭に置いた法律となっています。これらの法律が成立したこと自体が大変画期的であり、日本に住むすべての子どもの権利を保障する第一歩になることが期待されます。

衆議院内閣委員会の法案審議では、「こどもまんなか社会とは、常に子供の

最善の利益を第一に考えて、子供に関する取組、政策が我が国社会の真ん中に据えられる社会のことです。子供が保護者や社会の支えを受けながら自立した個人として自己を確立していく主体、言い換えれば、権利の主体であることを社会全体で認識すること、そして、保護すべきところは保護しつつ、子供の意見を年齢、発達段階に応じて尊重し、そして、子供の権利を保障し、子供を誰一人取り残さず、健やかな成長を後押しする、そんな社会であると考えています。」と野田大臣(当時)が答弁しています。^{※2}子どもが権利の主体として認められ、子どもの権利を守ると大臣が明言したことは非常に心強く画期的なことです。

また、子どもの声を聴こうとする姿勢が政府内に見られるようになったこともあげたいと思います。これまでの子ども施策は、大人だけで議論され策定されてきました。しかし、2021年12月に閣議決定された「こども政策の新たな推進体制に関する基本方針」の策定においては、複数の異なる状況にある子ども・若者のグループにヒアリングが実施され、基本方針づくりに反映されました。また、「広げよう！子どもの権利条約キャンペーン」^{※3}などが、子どもと国会議員などの政策決定者との意見交換の機会を実施し、参加した国会議員が実際に国会の質疑で子どもからの意見を取り上げるという動きも出てきました。^{※4}

そもそも、子どもに関する政策や子どもの権利が国会の議論で取り上げられること自体が珍しく、先の通常国会は「こども国会」と報道されたほどです。こども基本法およびこども家庭庁の議論を通

じて、子どもが権利の主体であり、子どもの意見を聴くことが重要であるという認識が広がったことは評価に値します。

今後の課題

こども家庭庁は2023年4月発足に向けて急ピッチで準備が進められています。あらゆる子どもの権利保障に向けてこども家庭庁が他省庁を巻き込んでどのように機能するのか、「こども大綱」に何が盛り込まれるのかなど、今後の取り組みを注視しなければなりません。

今までになかった「子ども視点の子ども施策づくり」を実現するために、今後の課題として、特に子どもの意見表明(子ども参加)に焦点を当てて、次の3点を論じたいと思います。

(1) 意義ある子ども参加の仕組みづくりを

当事者である子どもの意見を聴き、その意見を尊重し、適切に反映することについては、子どもの権利条約第12条や一般的意見12号^{※5}で、その重要性が指摘されていますが、日本国内の子ども政策においては、議論の俎上に載せられることはまれでした。「意見を聴くと子どもがわがままになる」といった誤った認識が大人から聞かれることもありました。

こども基本法11条では、子ども施策の策定、実施、評価に当たって子どもの意見を反映させるために必要な措置を講ずるとされ、子どもの声の重要性が今回初めて国内法で言及されています。こども家庭庁が受け持つ所掌事務のほかにも子ども施策は広範囲にわたるため、こども家庭庁が他省庁を巻き込み、あらゆる

子ども施策における子どもの意見表明の実現に向けた旗振り役になることを期待します。

さらに、子どもの意見を聴いて政策づくりをすることを一過性で終わらせず根付かせるためには、あらゆる子どもが意見を表明しやすい工夫や、聴く側の大人のスキル強化など、意義ある子ども参加の制度構築が求められます。そのために検討すべきことは多岐にわたり、地方自治体や草の根で子どもたちとともに活動する民間団体との連携が重要になります。加えて、子どもの意見を聴いて政策に反映させる仕組みづくりについて、制度設計の時点から国連子どもの権利委員会の一般的意見や指摘を踏まえ、子どもたちとともに検討・設計していくことが重要です。

(2) 十分な予算の確保を

子ども政策の推進および子どもの権利保障のためには、子どもに関する予算の拡充と財源の確保が急務です。(1)で述べた、意義ある子ども参加の仕組みづくりの実施ひとつとっても、単発の開催にせず継続的に子どもの意見を聴き反映する仕組みをつくり、国およびすべての自治体で実施するためには、継続的な予算措置と専門性の高い人員の雇用が必要不可欠になります。岸田首相は国会の答弁で「子育て予算倍増」と繰り返しています。この発言を現実のものにするために、子ども・子育て関連予算について、安定した財源を確保し、OECD諸国の平均である対国内総生産(GDP)比3%台半ばを目指すためのロードマップをこども大綱に盛り込むべきです。

(3) あらゆる場での子どもの意見表明を社会の当たり前

こども基本法における子どもの意見表明は、国政や地方行政に子どもの声を反映することが目的となっています。しかし、子どもの権利条約における子どもの意見表明は、政策に対してのみならず、学校や家庭をはじめとするあらゆる場で、子ども自身が自由に意見を伝えることができ、大人は子どもの意見に耳を傾け、その意見を尊重することです。そのために重要な取り組みのひとつとして、子ども自身が自らを権利の主体として認識できるよう、学校において子どもの権利教育を実施することが早急に必要になります。さらに、学校以外の場においても、自分の日常生活に子どもの権利がどのように関係しているのかを理解できるように多様な機会があることが望ましいと考えます。

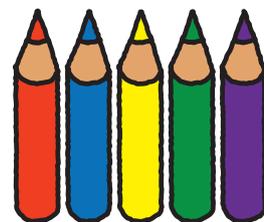
そして、子どもの権利の啓発対象は子どもだけではありません。セーブ・ザ・チルドレンが行った調査では、教員468人のうち約3割が子どもの権利を「全く知らない」、「名前だけ知っている」と回答しました。^{※6} 教職員や保育士、医師、弁護士など子どもと関わる大人や子育て中の保護者をはじめとするあらゆる大人が子どもの権利を理解し、子どもの権利や子どもの意見を聴くことが社会で当たり前になることを目指しましょう。この点については、こども基本法第15条にて、子どもの権利条約の趣旨・内容について国民に周知を図るとされているほか、こども基本法参議院附帯決議では「(子どもの権利条約の趣旨や内容に対する)認知度を把握(附帯決議14)」とされて

おり、今後子どもの権利の啓発が積極的に実施されることを望みます。

こども家庭庁やこども基本法の議論を通じて、「子どもに関することは子どもの意見を聴いて考えよう」ということが子ども支援者のみならず、国会議員、そして社会にも少しずつ広がっていったと感じています。一方で、子どもたちからは「(政策に対して意見を言うことは)どこから、どのようにやればいいのかわからない」、「近寄りがたい」、「伝えたいことはたくさんあるけど、あまり機会がない」などといった声が寄せられています。

こども基本法の制定とこども家庭庁の創設を契機に、子どもに関わるあらゆる施策が子どもの権利条約にのっとったものになり、子どもとともに子どもの権利を保障する社会への歩みが、着実に進むことを願っています。

- ※1 外務省「児童の権利委員会
日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100078749.pdf>
- ※2 第208回国会衆議院内閣委員会
令和4年4月22日議事録
<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/120804889X02120220422/61>
- ※3 広げよう！子どもの権利条約キャンペーン
<https://crc-campaignjapan.org/>
- ※4 「子どもの声をきく会」で聞いた
子どもたちの意見に対する考えを文部科学大臣に伺いました(2022年4月15日衆議院文部科学委員会) <https://kiitaka.net/18612/>
- ※5 子どもの権利委員会一般的意見12号
(2009)「意見を聴かれる子どもの権利」
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_gc_ja_12.pdf
- ※6 セーブ・ザ・チルドレン(2021)
「学校生活と子どもの権利に関する教員向けアンケート」
<https://www.savechildren.or.jp/scjcms/dat/img/blog/3897/1650252581609.pdf>



西崎 萌 (にしざき めぐみ)

プロフィール

大学卒業後、民間企業、教員を経て、大学院で修士号(教育学)取得。2017年に、公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン入局。国内事業部子ども虐待の予防事業担当として児童福祉法改正の政策提言などに従事。2022年にアドボカシー部へ異動し、こども基本法制定に向けた政策提言や子どもへのアンケート調査などを行う。

セーブ・ザ・チルドレンは世界約120ヶ国で子ども支援を専門に活動する国際NGO。世界中のあらゆる子どもの権利の実現を目指して活動している。

