

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	子どもの権利に関する基本法の制定に向けた動き
著者 / 所属	竹内 健太 / 文教科学委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	440号
刊行日	2021-11-1
頁	29-41
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20211101.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

子どもの権利に関する基本法の制定に向けた動き

竹内 健太

(文教科学委員会調査室)

1. はじめに
2. 「子ども基本法」とは何か
3. 「子ども基本法」の制定に向けたこれまでの主な動き
4. おわりに～今後に向けて～

1. はじめに¹

日本が平成6年に「児童の権利に関する条約」(以下「条約」という。)²を批准してから、25年以上が経過した。しかし、児童虐待やいじめ・自殺、不登校などに見られるように、「子供にとっても生きづらさというものが高まっている」中において、条約に定められた子どもの権利が「守られているとは言えないのではないか」との指摘がある³。

子どもの権利が守られていない背景の一つとして、子どもの権利に関する基本法(以下「子ども基本法」⁴という。)の不存在を指摘するとともに、子どもの権利の実現に向けてその制定を求める意見がある。政府は条約批准に際して、条約に定められた子どもの権利の実現のために既に措置を講じており、新たな立法措置等は必要ないとの立場をとった(3.(1)参照)。その結果、現在に至るまで、子どもに関する個別法はあるが、子どもの権利について包括的に定めた基本法は存在しない。しかし、子どもに関する問題は、例えば、

¹ 本稿は令和3年9月30日までの情報を基に執筆している(URLの最終アクセスの日付は、いずれも同日)。また、肩書はいずれもウェブサイト等に掲載時のものである。

² 条約は、平成元年の国連総会において全会一致で採択され、翌2年に発効した。日本は同年9月に署名、6年4月に批准し、同年5月に日本について効力が発生することとなった(令和3年8月現在の締約国・地域数は197)。なお、本稿では、「児童の権利」と「子どもの権利」の表記が混在するが、その意味する内容は基本的に同じである。

³ 第204回国会衆議院内閣委員会議録第15号10頁(令3.4.7)。令和元年にセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが実施した調査においても、8割以上の子どもと大人が、現在の日本社会において、守られていない子どもの権利があると思う旨回答した(セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン『子どもの権利条約 採択30年 日本批准25年 3万人アンケートから見る子どもの権利に関する意識』(令元.11)〈https://www.savechildren.or.jp/news/publications/download/kodomonokenri_sassi.pdf〉3頁)。

⁴ 「子どもの権利基本法」などの表記を用いる者もいる。本稿では、基本的に「子ども基本法」という表記を用いることとする。

いじめや少年犯罪の背景に児童虐待問題があることが少なくないように、それぞれの問題が相互に関連しているため、特定の分野に係る個別法による対応だけでは抜本的な解決にはならない。こうしたことから、子どもに関する問題を抜本的に解決し、養育・教育・保健・医療・福祉など、子どもの権利に関する施策を幅広く整合性を持って実施するため、「子ども基本法」を制定すべきとの意見がある⁵。

令和3年初から広がりを見せる「子ども庁」⁶の創設に関する議論⁷の中でも、行政組織の在り方をどうするかという議論のみならず、子どもの権利を実現していく観点から、「子ども基本法」を制定すべきとの議論が注目された⁸。複数の政党が「子ども基本法」の制定を訴えるなど⁹、制定に向けた動きが高まりを見せていると言える。

本稿では、「子ども基本法」とは何かを確認した後、その制定に向けたこれまでの主な動きを概観していく。

2. 「子ども基本法」とは何か

本章では、(1)において子どもの権利とは何かを、(2)において基本法とは何かを、それぞれ見ていく。その上で、(3)において、子どもの権利に関する基本法である「子ども基本法」とは何かを確認していく。

(1) 子どもの権利とは何か

本節では、条約に定められた子どもの権利の内容について見ていく¹⁰。

条約は、①差別の禁止(第2条)、②子どもの最善の利益(第3条)、③生命、生存及び発達に対する権利(第6条)、④子どもの意見の尊重(第12条)の4つを一般原則としている。その上で、表現の自由・プライバシーの保護などの市民的権利、子どものケアや家

⁵ 日本財団「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」(令2.9) <https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2020/09/new_pr_20200925.pdf> 1、2、26、27頁等

⁶ 報道等では、「こども庁」と「子ども庁」の双方の表記がある。また、「子ども家庭庁」や「子ども省」などの創設を求める意見もある(『日本経済新聞』(令3.8.19)等)。本稿では、これらを使い分けることはせず、基本的に「子ども庁」という表記で統一することとする。

⁷ 『東京新聞』(令3.4.9)、「こども庁」って本気なの? 『NHK政治マガジン』(令3.5.19) <<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/60481.html>>等。なお、「子ども庁」に関するこれまでの議論については、池本美香「子ども庁構想への期待一求められる国際水準の子ども政策への転換―『Research Focus』No. 2021-027(日本総研、令和3年9月13日) <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/12869.pdf>>等を参照のこと。

⁸ 末富芳「こども庁は財源論と子ども基本法とセットで本気の公約! #子育て罰をなくそう、#児童手当削減やめよう」『Yahoo!ニュース』(令3.4.2) <<https://news.yahoo.co.jp/byline/suetomikaori/20210402-00230538>>、『東京新聞』(令3.5.4)、奥山真紀子氏(日本子ども虐待防止学会理事長)と高橋恵里子氏(日本財団公益事業部部長)による対談「子ども基本法を考える特別対談後編―「子ども庁」は基本法とコミッショナーとセットで議論を」『政治山』(令3.8.19) <<https://seijiyama.jp/article/news/nws20210819.html>>等

⁹ 『読売新聞』(令3.9.22)、「コロナ禍の子育て支援策は…衆院選に向けた各党公約」『リセマム』(令3.9.28) <<https://resemom.jp/article/2021/09/28/63707.html>>等

¹⁰ 条約採択以前も、国際連盟による子どもの権利に関する「ジュネーブ宣言」の採択(大正13年)、国連総会における「児童の権利に関する宣言」の採択(昭和34年)など、子どもの権利を保障するための国際的な取組は行われてきた。条約に定められた子どもの権利の内容についても、こうした文脈を踏まえて理解する必要がある。条約採択の経緯については、例えば、喜多明人・森田明美・広沢明・荒牧重人編『逐条解説』子どもの権利条約(日本評論社、平成21年)3~6頁を参照のこと。

庭環境に関わる権利、教育や福祉の権利、法に抵触した子どもの権利、難民・先住民の子どもや障害のある子どもの権利といった、子どもが一人の人間として成長・自立していく上で必要な権利のほとんどが規定されている¹¹。子どもを保護の対象としてのみならず、自己決定を含む権利の主体として捉えた点に、条約の特徴があるとされる¹²。

国連機関の一つであるユニセフ（UNICEF：国連児童基金）は、条約における子どもの権利について、大きく分けて図表1に示す4つの権利があると説明している。

図表1 条約における子どもの権利

			
<p>生きる権利</p>	<p>育つ権利</p>	<p>守られる権利</p>	<p>参加する権利</p>
<p>すべての子どもの命が守られること</p>	<p>もって生まれた能力を十分に伸ばして成長できるように、医療や教育、生活への支援を受け、友達と遊んだりすること</p>	<p>暴力や搾取、有害な労働などから守られること</p>	<p>自由に意見を表したり、団体を作ったりできること。</p>

（出所）日本ユニセフ協会「子どもの権利条約」〈https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig.html〉

（2）基本法とは何か

一般に基本法については、法令上の定義規定は存在しないものの¹³、「国政の重要分野について進めるべき施策の基本的な理念や方針を明らかにするとともに、施策の推進体制等について定めるもので」との衆議院法制局による国会答弁がある¹⁴。

基本法の役割については、①「憲法と個別法との間をつなぐものとして、憲法の理念を具体化する役割」、②「それぞれの行政分野において、いわば「親法」として優越的な地位をもち、当該分野の施策の方向付けを行い、他の法律や行政を指導・誘導する役割」があるとされる¹⁵。

この点に関連して、通常法律と比較した場合に、基本法には、図表2に示す5つの特色があると説明されることがある。

¹¹ 喜多ほか編（前掲注10）6頁

¹² 喜多ほか編（前掲注10）6～7頁、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「こどものケンリ 大人も子どもも、知っておきたい話」〈<https://www.savechildren.or.jp/oyakonomikata/kodomo-no-kenri/>〉等

¹³ 塩野宏「基本法について」『日本學士院紀要』第63巻第1号（平成20年）2頁

¹⁴ 第162回国会衆議院内閣委員会議録第7号5頁（平17.4.6）

¹⁵ 小野寺理「基本法」『立法と調査』No.209（平11.1）41頁。なお、基本法の「形式的効力」については、「他の法律と異なるものではない」とする内閣法制局による国会答弁がある（第165回国会参議院教育基本法に関する特別委員会会議録第9号46頁（平18.12.7））。

図表2 通常法律と比較した場合の基本法の5つの特色

①啓蒙的性格	・一般的に言って、成文法典の制定が単に現状の追認にとどまらず、新たな秩序の創造を目指すときには、国民に対する啓蒙的メッセージを背景に持っている ・基本法の場合には、それが前文や目的規定の中に示される
②方針的性格 —非完結性	・基本法の掲げる理念・価値・方針を実現するための法制上・財政上の措置が別の法令等によりなされることを前提としている
③計画法的性格	・ほぼ全ての基本法で、計画の策定を政府に義務付けている
④省庁横断的性格	・省庁横断的性格を持っているものが多い (基本法には議員立法によるものが多いこととも関連している)
⑤法規範的性格の希薄性—権利義務内容の抽象性・罰則の欠如	・基本法の内容は、権利・義務に関する規律に乏しい(法規範性が希薄) ・一般的に言えば、規範性を持つ条文は基本法の中ではまれであり、条文で権利について言及されていても、そこから直ちに具体的権利が生じているというほど、成熟したものではない

(出所) 塩野宏「基本法について」『日本學士院紀要』第63巻第1号(平成20年)5～8頁より作成

現在、障害者の基本的人権については「障害者基本法」(昭和45年法律第84号)が、男女の人権については「男女共同参画社会基本法」(平成11年法律第78号)が、それぞれ制定されている。しかし、子どもの権利に関しては、「子ども基本法」は制定されていない。

(3) 「子ども基本法」とは何か

「子ども基本法」については、現在、各団体等が制定すべき「子ども基本法」の案を提言している段階にある。ただし、各団体等が制定すべきと提言した「子ども基本法」の内容は、それぞれで多少の相違はあるものの、おおむね重なっている¹⁶。その主な内容を筆者なりに整理すると、大きく分けて以下の4つの項目に整理することができる。

- ①基本理念に関すること：条約に定められた子どもの権利が保障されるようにすること等の基本理念を定める
- ②基本的施策に関すること：子どもの権利に関する基本的な計画の策定等を規定する
- ③行政組織の設置に関すること：子どもについて包括的・総合的に対応するため、「子ども庁」などの新たな行政組織を設置する
- ④国レベルの子どもの人権機関¹⁷の設置に関すること：子どもの権利が守られているかを独立した立場で監視し、調査や勧告する権限を持つ機関(これに類するものを含む)を設置する

¹⁶ 詳細は3. を参照のこと。

¹⁷ 「子どもコミッショナー」、「子どもオンブズマン・オンブズパーソン」、「子どもコミッショナー(・オンブズパーソン)」などと表記されることもある。本稿では、基本的に「子どもの人権機関」という表記を用いることとする。

なお、自治体レベルでは既に、子どもの人権機関を設置している例があることから(3.(3)参照)、国レベル及び自治体レベルの子どもの人権機関が担う役割の相違についても議論となっている。この点については、一つの例として、個別の権利侵害に係る相談・申立てに対する救済については、自治体レベルの子どもの人権機関が中心的な役割を果たし、国レベルの子どもの人権機関は、それ以外の監視や勧告などを中心的な役割とすること等が提言されている(前掲注5 39～40頁)。

3. 「子ども基本法」の制定に向けたこれまでの主な動き¹⁸

「子ども基本法」の制定に向けた議論は、令和3年初から広がりを見せる「子ども庁」の創設に関する議論の中で注目を集めている。しかし、「子ども基本法」の制定に向けた動きは、平成6年の条約批准前から存在していた。そこで本章では、「子ども基本法」の制定に向けたこれまでの主な動きを見ていく。

(1) 条約批准までの議論

条約が採択（平成元年）された前後から批准に至る中で、国内法が条約の趣旨に沿ったものとなるよう、新たな立法措置や法改正が必要であるとの議論があった¹⁹。

しかし、政府は、条約の批准に際して、新たな立法措置や法改正は必要ないとの立場をとった。すなわち、「条約の各条文の定める権利義務の内容と我が国国内法令との関係につきまして、政府部内で詳細に検討しました結果、条約において規定されております児童の権利の実現のために、我が国は既に立法措置、行政措置を講じておりまして、本件条約によって課される義務の履行を確保するための現行国内法の改正または新しい立法措置は必要ない」とした²⁰。結果、「子ども基本法」の制定などの新たな立法措置は行われなかった。

(2) 日本教育法学会子どもの権利条約研究特別委員会による「子どもの権利基本法要綱案」の作成

条約批准後も、新たな立法措置を求める声は続いた。その背景として、例えば以下の課題が指摘されていた。すなわち、子どもに関わる法制度については、①教育・福祉・家族・少年司法など個別領域ごとの法体系になっており、必ずしもその全てが権利主体としての子どもの権利を保障する法体系になっているわけではない、②しかも、それぞれの法体系とも関連して法令や通達などにより強固な縦割り行政となっており、連絡・調整も十分でない、③諸法律の中に子どもの参加と手続的権利の保障が不十分である、④多様な権利侵害形態から子どもの権利を救済あるいは監視（モニタリング）する制度が適切には確立されていない、⑤子どもの権利が裁判規範として更には社会規範として十分に機能しているとは言えない、等である²¹。

日本教育法学会子どもの権利条約研究特別委員会は、上記の課題に対応するためには、「子どもの権利基本法という法的根拠をもって総合的に実現することが最も効果的である」として²²、「子どもの権利基本法要綱案」を作成した。その内容は、『提言 [子どもの権利] 基本法と条例』（三省堂、平成10年）にまとめられている。

同要綱案は、①子どもが独立した人格と尊厳性を持つ権利の享受・行使の主体である等

¹⁸ 本章の記述は、筆者が把握した範囲のものであり、全てを網羅できていないわけではない。

¹⁹ 永井憲一・寺脇隆夫編『解説・子どもの権利条約』（日本評論社、平成2年）2～3頁、横田洋三「子どもの権利条約の国内実施—国際法の観点から—」『自由と正義』第42巻第2号（日本弁護士連合会、平成3年2月号）6頁等

²⁰ 第123回国会衆議院文教委員会議録第7号20頁（平4.6.3）

²¹ 荒牧重人「子どもの権利基本法要綱案の意義と内容」日本教育法学会子どもの権利条約研究特別委員会編『提言 [子どもの権利] 基本法と条例』（三省堂、平成10年）13頁

²² 前掲注21 14頁

の基本理念、②子どもの参加権・手続的権利の保障、③子ども基本計画の策定等の基本的施策、④子ども庁・子ども審議会の設置、⑤子どもの権利オンブズパーソンの設置等を主な内容としている（同書 270～278 頁）。

しかし、同要綱案に対しては、「理念的なものから具体的な措置までじつに多種多様な規定が盛り込まれており、それが逆にその現実性等に疑問を抱かせることにもつながっている（中略）要綱案をはじめ子どもの権利基本法をめぐる議論は、残念ながら、いまだ運動論の領域を出ておらず、国会をも巻き込むような実践的なものとはなっていない」との指摘がなされた²³。結果として、同要綱案は、一部の国会議員には注目されたものの、国会で検討されることはなく²⁴、「子ども基本法」の制定にはつながらなかった²⁵。

（３）自治体における子どもの権利に関する条例の制定

上述のように、「子ども基本法」の制定は行われなかったが、一部の自治体では、子どもの権利に関する条例が制定されていった。

平成 10 年には、兵庫県川西市が、全国初の取組として、自治体レベルの子どもの人権機関を設置する「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」を制定した。また、12 年には、神奈川県川崎市が、全国初の子どもの権利に関する総合的な条例である「川崎市子どもの権利に関する条例」を制定した。その後も一部の自治体では条例の制定が進められており、令和 3 年 7 月現在、52 自治体で子どもの権利に関する総合的な条例が制定されている²⁶。

このように、国レベルでの「子ども基本法」の制定は行われなかったものの、自治体レベルでは、子どもの人権機関の設置を含む子どもの権利に関する条例の制定が進められてきた。

（４）個別法における動き

国レベルでは、平成 21 年頃から、子どもに関わる法律の制定や法改正の際に、条約に言及したりその内容を取り入れたりする動きが徐々に見られるようになってきた。

平成 21 年に制定された「子ども・若者育成支援推進法」（平成 21 年法律第 71 号）では、目的規定（第 1 条）に「児童の権利に関する条約の理念にのっとり」との文言が入るとともに、基本理念（第 2 条）として、子どもの「意見を十分に尊重しつつ、その最善の利益

²³ 川崎政司「子どもに関する法制度の再構築と子どもの権利基本法」日本教育法学会子どもの権利条約研究特別委員会編『提言 [子どもの権利] 基本法と条例』（三省堂、平成 10 年）48 頁

²⁴ 荒牧重人「子どもの権利基本法（仮称）の提言」『子どもの権利研究』No. 17（子どもの権利条約総合研究所、平成 22 年）4 頁

²⁵ その後も、平成 22 年 3 月に、子どもの権利条約総合研究所がシンポジウム「『子どもの権利基本法』（仮称）制定に向けて—子ども関係法の総合的再検討—」を開催するなど、「子ども基本法」制定に向けた動きは一部に見られた。

²⁶ 子どもの権利条約総合研究所「子どもの権利に関する総合条例一覧」〈<http://npocrc.org/wp-content/uploads/2021/08/子どもの権利に関する総合条例一覧（2021年7月現在）.pdf>〉による。なお、令和 3 年 4 月現在、30 数自治体が、川西市の子どもの人権オンブズパーソンのように、条例に基づき子どもの人権機関又はこれに類する機関を導入している（子どもの権利条約総合研究所「子ども条例に基づく子どもの相談・救済機関（公的第三者機関）一覧：救済機関設置順」〈<http://npocrc.org/wp-content/uploads/2021/04/子どもの相談・救済機関一覧（2021年4月現在）.pdf>〉）。

を考慮すること」などといった、条約の一般原則に謳われた内容が盛り込まれた。また、平成 28 年の「児童福祉法等の一部を改正する法律」（平成 28 年法律第 63 号）による改正後の「児童福祉法」（昭和 22 年法律第 164 号）では、「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する」（第 1 条）とされるとともに、「児童の年齢及び発達の程度に応じて、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」ること（第 2 条第 1 項）等が求められた。

このほかにも、平成 28 年に制定された「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」（平成 28 年法律第 105 号）、平成 30 年に制定された「成育過程にある者及びその保護者並びに妊産婦に対し必要な成育医療等を切れ目なく提供するための施策の総合的な推進に関する法律」（平成 30 年法律第 104 号）、令和元年の「子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」（令和元年法律第 41 号）による改正後の「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（平成 25 年法律第 64 号）においても、条約の趣旨又は精神にのっとりこと等が謳われた。

さらに、令和元年の「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和元年法律第 46 号）（以下「令和元年改正法」という。）では、「政府は、この法律の施行後二年を目途として、児童の保護及び支援に当たって、（中略）児童の意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されるための措置の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされた（附則第 7 条第 4 項）（(8)も参照のこと）。

（5）国連児童の権利委員会²⁷による勧告

上述のように、子どもに関わる法律の制定や法改正の際に、条約に言及したりその内容を取り入れたりする動きが見られたものの、政府内では、「子ども基本法」の制定に向けた動きは進まなかった。政府は、国連児童の権利委員会からの質問に対して、平成 30 年 11 月、「条約は（中略）極めて広汎な権利、事項を規定しているが、これらの内容は、憲法をはじめとする現行国内法制によって既に保障されている」とした上で、「児童の権利に関する包括的な法律の採択に関する特段の計画はない」と回答している²⁸。

こうした姿勢に対して、国連児童の権利委員会は、「日本の第 4 回・第 5 回政府報告に関する総括所見」（平成 31 年 3 月）（以下「第 4 回・第 5 回総括所見」という。）において、「委員会は、締約国が、児童の権利に関する包括的な法律を採択し、また既存の法令を本条約の原則及び規定と完全に調和させるための措置をとるよう、強く勧告する。」として、

²⁷ 条約において負う義務の履行の達成に関する締約国による進捗の状況を審査するため、条約第 43 条に基づき設置された委員会、独立した専門家である 18 人の委員（任期 4 年）により構成される（現在の委員長は、日本の大谷美紀子弁護士）。日本については、これまで平成 10 年、16 年、22 年、31 年に審査が行われており、それぞれ同委員会から「総括所見」が示された。

²⁸ 「第 4 回・第 5 回の日本政府報告に関する質問事項 日本政府回答」（平 30. 11）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430028.pdf>〉

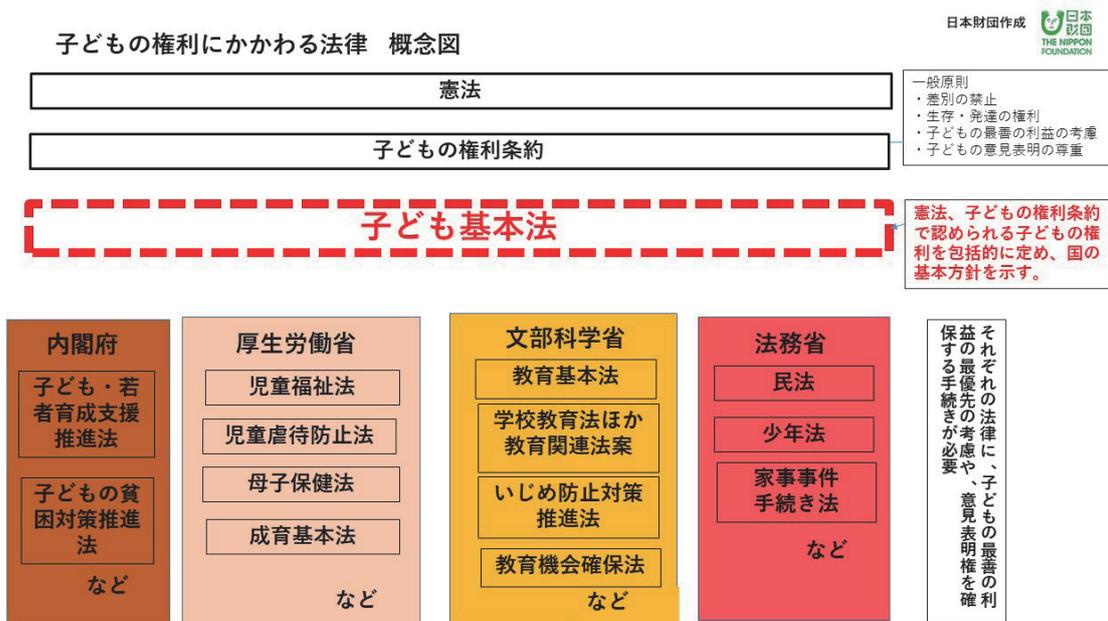
子どもの権利に関する包括的な立法等を求めている（下線は筆者による。以下同じ。）²⁹。

（6）日本財団による「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」

このような状況の中、令和2年9月、日本財団が「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」³⁰（以下「日本財団提言」という。）をまとめた。

日本財団提言は、「子どもをめぐる問題を抜本的に解決し、養育、教育、保健、医療、福祉等の子どもの権利施策を幅広く、整合性をもって実施するには、子どもの権利に関する国の基本指針、理念及び子どもの権利保障のための原理原則が定められる必要があり、「そのためには、憲法及び国際法上認められる子どもの権利を、包括的に保障する「基本法」という法形式によるのが適切」とした（日本財団提言2頁）（図表3参照）。

図表3 子どもの権利に関わる法律の概念図（日本財団作成）



（出所）子ども基本法WEBサイト「子ども基本法について」<<https://kodomokihonhou.jp/about/>>

²⁹ 「日本の第4回・第5回政府報告に関する総括所見」（平31.3.5）<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100078749.pdf>>。なお、このような指摘は、以前からも行われていた。例えば、平成16年の第2回総括所見では、「委員会は、締約国が、その法制度について包括的に再検証すること、また、その制度が条約の原則及び規定並びにそこで記されている権利に基づくアプローチの整合を確保すべく必要な全ての措置をとることを勧告する」とされた（「条約第44条に基づき締約国から提出された報告の審査 総括所見：日本」（平16.2.26）<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/0402/pdfs/0402_j.pdf>）。また、平成22年の第3回総括所見では、「委員会は、子ども・若者育成支援推進法が、条約の全範囲に対応せず、又は、児童の権利を保障していないこと、また包括的な児童の権利法が存在しないことを引き続き懸念する。」とした上で、「締約国が、児童の権利に関する包括的な法律を制定することを検討し、条約の原則及び規定と国内法制度の完全なる適合に向け対処するよう強く勧告する」とされた（「条約第44条に基づき締約国から提出された報告の審査 総括所見：日本」（平22.6.20）<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jido/pdfs/1006_kj03_kenkai.pdf>）。

³⁰ 前掲注5

日本財団提言は、「子ども基本法」の柱建ての試案として①理念と責務、②基本的施策、③「(仮称) 子どもコミッショナー」の設置、の3つを掲げている。その主な内容は図表4に記載のとおりである。

図表4 日本財団提言における基本法の柱建ての試案とその主な内容

①理念と責務	<ul style="list-style-type: none"> • 個々の子どもの年齢や発達状況を十分踏まえつつ、子どもを権利の主体として捉え、条約の一般原則をはじめとした子どもの諸権利を社会全体で遵守する必要性を明記
②基本的施策	<ul style="list-style-type: none"> • 国で子どもの権利の推進に向けた年間計画を策定 • 子どもに関係する主要な計画を、子どもの権利を中心として省庁横断的に整理・調整するため、国に「子ども総合政策本部(仮称)」を設置 • 正確な現状把握や予防的政策による積極的な権利保障の実現のため、省庁横断データベース等の調査研究基盤を整備 • 国・地方が財政的支援を講じるよう規定
③「(仮称)子どもコミッショナー」の設置	<ul style="list-style-type: none"> • 子どもの権利を守ることに特化した「(仮称)子どもコミッショナー」が必要であると明記 • 組織運営及び活動における独立性が特に重要であるため、政府の外局として置かれる合議制の行政委員会の形態をとることが妥当 • 「(仮称)子どもコミッショナー」は、条約に照らして制度の構築・運用を監視する機能として、法に基づく調査権を持ち、関係機関に対する報告請求権の行使も可能とする。また、調査に基づく勧告権を持ち、勧告を受けた主体はその対応について報告義務を負うとともに、政策に関する提言事項等は「(仮称)子どもコミッショナー」自身が国会に直接報告できるものとする

(出所) 子ども基本法WEBサイト「子ども基本法について」〈<https://kodomokihonhou.jp/about/>〉及び日本財団提言より作成

(7) 広げよう！子どもの権利条約キャンペーン³¹による提言

広げよう！子どもの権利条約キャンペーンは、令和3年4月、国会内で集会を開催し、条約に基づき「子ども基本法」を制定すること等を提言した³²。また、9月16日には、同月末に実施された自由民主党総裁選挙に向けて、「子どもに関する新たな省庁創設と基本法制定に対する緊急提言」³³を公表し、以下の5点を推進するよう求めた。

³¹ 日本社会において、「子どもの権利」の概念が浸透し、国、自治体、家庭などのあらゆるレベルにおいて、子どもの最善の利益が確保されることができるよう社会状況を作ることが目的として、ネットワーク構築、政策提言、啓発等の活動に取り組むキャンペーンであり、条約の国連採択30年・日本批准25年に当たる平成31年に開始された。14団体が実行委員会を構成している(共同代表：荒牧重人氏(子どもの権利条約総合研究所代表/山梨学院大学教授)、喜多明人氏(子どもの権利条約ネットワーク代表/早稲田大学教授)、甲斐田万智子氏(国際子ども権利センター代表/文京学院大学教授))。

³² 広げよう！子どもの権利条約キャンペーン実行委員会「今こそ「子どもに関する基本法」の制定を！～広げよう！子どもの権利条約キャンペーン提言～」(令3.4.22時点)〈https://crc-campaignjapan.org/wpCRCcp/wp-content/uploads/2021/04/CRC_proposal_20210422.pdf〉。また、6月には、同じく国会内で集会を開催し、この中で、同キャンペーンによる「子どもに関する新たな省庁創設の議論に関する共同声明」が紹介された(共同声明の最終版は7月5日付け)〈https://crc-campaignjapan.org/wpCRCcp/wp-content/uploads/2021/07/CRC_Joint-statement202107_Final.pdf〉。

³³ 広げよう！子どもの権利条約キャンペーン実行委員会「子どもに関する新たな省庁創設と基本法制定に対する緊急提言」(令3.9.16)〈https://crc-campaignjapan.org/wpCRCcp/wp-content/uploads/2021/09/CRC_Urgent-Recommendations_20210916.pdf〉

- ①子どもの権利を包括的に保障する子どもに関する基本法の制定
- ②総合的・包括的調整を行うための十分な地位と権限及び予算が充当された子どもに関する新たな行政機関の設置
- ③独立した子どもの権利擁護・監視機関（子どもコミッショナー、オンブズパーソンなど）の創設
- ④上記①～③の制定・設置・創設に当たり、子どもの意見を聴き、その意見を十分に考慮すること
- ⑤家族関係社会支出の対GDP比を3%まで増額し（現1.4%）、子ども・子育て政策を拡充すること

（8）厚生労働省の「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム とりまとめ」

令和元年改正法（（4）参照）等を踏まえ、厚生労働省に、「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム」（以下「WT」という。）が設置された。WTは、子どもの意見表明権の保障の在り方、権利擁護の仕組みの在り方等を検討し、令和3年5月、「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム とりまとめ」（以下「WTとりまとめ」という。）³⁴を公表した。

WTは、児童福祉分野、特に児童相談所の関わる子どもを念頭に置いた仕組みの検討を中心に行ったが³⁵、これに加え、本来あるべき子どもの権利擁護の制度についても検討を行った。そして、子どもの権利擁護機関としてあるべき制度の一つとして「国のコミッショナー（・オンブズパーソン）」があるとした。

WTは、子どもの権利全般を対象とし、国や自治体のシステム全体へ働き掛ける機能³⁶を有する国レベルの権利擁護機関を設置することが求められるとした。その上で、「国レベルでコミッショナー（・オンブズパーソン）を創設する場合には省庁横断的な検討を重ねる必要が生じることから、省庁横断的な会議体を設置するなど引き続きの検討課題として位置付けていくべきである。また、そうした検討にあたっては、子どもの権利に関する基本法を制定して当該法律にコミッショナー（・オンブズパーソン）を位置付けるといった方法も考えられる」とした（WTとりまとめ25頁）。

（9）日本弁護士連合会による「子どもの権利基本法の制定を求める提言」

令和3年9月、日本弁護士連合会は、「子どもの権利基本法の制定を求める提言」³⁷（以下「日弁連提言」という。）をまとめた。

³⁴ 「子どもの権利擁護に関するワーキングチーム とりまとめ」（令3.5.27）〈<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000785665.pdf>〉

³⁵ 例えば、児童相談所が里親委託・施設入所などの措置や一時保護を決定する際の意見聴取等について提言した。

³⁶ 具体的には、①子どもの権利や利益が守られているか、行政から独立した立場で監視すること、②子どもの代弁者として、子どもの権利擁護の促進のために必要な法制度の改善の提案や勧告を行うこと、③子どもの権利に関する教育や意識啓発等を行うこと、などが考えられるとした。

³⁷ 日本弁護士連合会「子どもの権利基本法の制定を求める提言」（令3.9.17）〈<https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2021/210917.pdf>〉

日弁連提言は、「我が国における条約の実施が不十分であること」、「多くの国内法において子どもが権利の主体であることが明記されていないこと」、「子どもの権利の実施機関、政策調整機関が存在しないこと」等を指摘した上で、「条約を国内で効果的に実施し、そのことを通じて日本の子どもの権利状況を改善するためには、条約の内容を我が国に適合した形で実現するための子どもに関する包括的法律として、子どもの権利基本法（中略）を制定する必要がある」とした（日弁連提言2～4頁）。

また、基本法は、「条約の4つある一般原則（中略）を明示し、その国内における具体的な実現を目指すものでなければならない」とした上で、以下の6つの役割を持たなければならないとした（日弁連提言5～6頁）。

- ①条約の効果的な国内実施法としての役割
- ②子どもに関係する全ての法令の指導規範として、子どもに関する国内法制の整備を促進するもの〔としての役割〕
- ③子どもの手続的権利を保障する制度を創設する根拠法、子どもに関する社会のあらゆる場面における子どもの参画を促進する根拠法〔としての役割〕
- ④国及び地方公共団体において、子どもの権利保障を総合的かつ効果的に実施するための施策の策定、組織の整備のための根拠法〔としての役割〕
- ⑤子どもの権利救済制度の創設のための根拠法〔としての役割〕
- ⑥国や地方公共団体と子どもに関わるNGOとの連携、協働を促進するもの〔としての役割〕

4. おわりに～今後に向けて～

本稿では、「子ども基本法」とは何かを確認した後、その制定に向けたこれまでの主な動きを概観してきた。最後に、今後の議論に資するため、仮に「子ども基本法」を制定していくのであれば、考慮が求められると考えられる次の二点を指摘して、本稿を終えることとしたい。

第一に、「子ども基本法」を制定する必要性に対する認識をどう広げていくか、という点である。

そもそも、基本法を制定することに対しては、「政治主導を気取りつつ、これといったアイデアを持たない政治家のやっける感の印象付けに利用されがち」であるとの厳しい見方もある³⁸。また、「子ども基本法」の制定に係る日本財団の提言についても、複数の国会議員と意見交換を行った際、「立法事実が弱い」、「児童福祉法の理念規定ですでに充分ではないか。いまさら基本法をつくる必要はなく、これからは個別法を改正すればよいのではないか」などの意見もあつたとのことである³⁹。

こうした中で、新たに「子ども基本法」を制定していくのであれば、なぜ個別法の改正では足りず、基本法の制定が必要なかを明らかにしなければならないだろう。例えば、

³⁸ 「基本法花盛りの功罪」『日本経済新聞』（令3.7.11）

³⁹ 高橋恵里子「「子ども基本法」（仮称）制定にむけて—日本財団からの提言とその背景について—」『子どもの権利研究』No. 32（子どもの権利条約総合研究所、令和3年）68頁

日本財団提言では、「既存の個別法を修正する現在のアプローチでは、行政の縦割りの弊害及び制度改善メカニズムの欠如という問題は解決されない。例えば、平成 28 年改正児童福祉法（中略）は画期的だが、教育や司法など隣接領域との整合性は図られておらず制度上の遺漏がある」（日本財団提言 5 頁）とされている。この点について、具体的にどのような不都合が生じており、「子ども基本法」を制定することによりこれがどのように解決されるのか、とりわけ基本法制定の必要性を現在のところ実感していない者に対して、分かりやすい形で示していくことが求められよう。

第二に、制定する「子ども基本法」の内容をどのようなものにしていくか、という点である。

2. (3) で整理した項目のうち、「①基本理念に関すること」及び「②基本的施策に関すること」については、これまで制定されてきた様々な「基本法」の構成などに鑑みると、これらを「子ども基本法」の内容に盛り込むことにおおむね異論はないように思われる⁴⁰。また、「③行政組織の設置に関すること」については、まさに政府内で「子ども庁」の創設に向けた検討が行われているところであり、仮に「子ども庁」が創設されることになれば、同庁が「子ども基本法」に規定されることとなるかは別として、③の内容は実質的に満たされることとなる。「子ども基本法」の内容に関して、特に焦点となるのは、「④国レベルの子どもの人権機関の設置に関すること」である。

子どもの人権機関は、世界 70 か国以上（ヨーロッパでは 47 か国中 34 か国）で設置されており⁴¹、日本においても国レベルの子どもの人権機関を設置すべきとの声は強い⁴²。国連児童の権利委員会による第 4 回・第 5 回総括所見でも、「児童による申立てを児童に配慮した方法で受理、調査、及び対応することが可能な、児童の権利を監視するための具体的メカニズムを含む人権監視のための独立したメカニズムを迅速に設置すること」が勧告されている⁴³。

他方で、子どもの人権機関を設置するに当たっては、WT とりまとめで、「国レベルでコミッショナー（・オンブズパーソン）を創設する場合には省庁横断的な検討を重ねる必要が生じることから、省庁横断的な会議体を設置するなど引き続きの検討課題として位置付けていくべき」（WT とりまとめ 25 頁）とされているように、検討に時間が掛かることも想定される。

国レベルの子どもの人権機関については、①時間を掛けて議論し、これを含めた形で「子ども基本法」を制定することが考えられる。一方で、②「子ども基本法」の速やかな制定を優先するため、その設置については、同法中に検討条項として位置付け、今後の検討に

⁴⁰ ただし、盛り込まれる内容が条約に基づいたものとなっているか、実際に子どもの権利の実現につながるものとなっているかという点は、注視する必要がある。

⁴¹ 子ども基本法WEBサイト「子どもコミッショナー／オンブズパーソンについて」〈<https://kodomokihonhou.jp/commissioner/>〉

⁴² 奥山眞紀子氏（日本子ども虐待防止学会理事長）と高橋恵里子氏（日本財団公益事業部部长）による対談「子ども基本法を考える特別対談前編—子どもの権利侵害を防ぐため、基本法の制定と子どもコミッショナーの設置が急務」『政治山』（令 3. 8. 18）〈<https://seijiyama.jp/article/news/nws20210818.html>〉等

⁴³ 「日本の第 4 回・第 5 回政府報告に関する総括所見」（平 31. 3. 5）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100078749.pdf>〉

委ねることとすることなども考えられる⁴⁴。

「子ども基本法」の内容をどのようなものとしていくのかは、「子ども基本法」をどの程度速やかに制定していくかとも関連するものであり、時間軸も意識した上で、盛り込むべき内容の範囲について議論していく必要があるだろう。

「子ども基本法」の制定に係る国会での議論は、令和3年10月末の第49回衆議院議員総選挙以降に本格化する可能性がある。「子ども基本法」の制定に係る議論が、子どもの権利が尊重され、一人ひとりが幸せを感じられる社会の実現につながることを期待したい。

(たけうち けんた)

⁴⁴ 自治体の事例を見てみると、「西東京市子ども条例」のように、条例制定時から、子どもの権利に関する総合的な条例の一部として、子どもの人権機関に関して規定している例がある。また、「世田谷区子ども条例」のように、先に子どもの権利に関する総合的な条例を定め、後にこれを改正して、子どもの人権機関に関する規定を盛り込む例もある。このほか、「川西市子どもの人権オンブズパーソン条例」のように、子どもの人権機関に特化した形での条例を制定している例もある。