

第8部 人権保障制度の現状と課題

第1章 各種権利保障の在り方の改革

第1 子どもの人権

1 子どもの人権保障の重要性

子どもは、この世に生を受けた以上、みな等しく人格的価値を尊重され、それぞれの特性に応じた成長発達が保障されるべき存在である。成長の過程で人間としての尊厳と成長発達する権利を十分に保障されてこなかった子どもは、子ども時代に非行などの問題行動という形でSOSを発することもあれば、大人になってから、犯罪に走ることもあり、また、心の病に罹って長期間苦しむ者も多い。子どもの人権が保障され、成長発達することができて初めて、将来、子どもが大人になった時に、他者の人権を尊重することのできる人間になれるのである。

また、子どもは大人社会の鏡でもある。したがって、子どもの人権保障は、大人の人権保障達成度の尺度でもある。

ところが、日本においては、子どもの権利条約が批准されて発効（1994〔平成6〕年5月22日）した後においても、子どもは「保護の客体」であるという意識が根強く、一人の「人権主体」として扱うという視点が欠けている。子どもは、一人一人が人権の享有主体であり、とくに「子ども期」に特有の人権として「成長発達権」「意見表明権」（憲法13条等）が保障されなければならないということを再確認する必要がある。

そのためには、国レベルでは子どもの権利基本法を制定し、また、東京都のレベルでは子どもの権利条例を制定して、子どもが権利の主体であること、成長発達権と意見表明権を有することを明記した上で、具体的な立法や行政の中で生かしていくことが必要である。

この点、日弁連として子どもの権利基本法の具体案をとりまとめるべく長年作業をしていた。ところが、2018（平成30）年6月に、民法成年年齢の引き下げがされたことから、後述の少年法適用年齢引き下げ問題との関係で、子どもの権利基本法に言う「子ども」とは何歳であるべきかが問題となり、日弁連内で検討されたものの一致した見解を示すことができず、棚上げとなってしまったことは残念である。

2 少年司法制度をめぐる問題

(1) 少年司法制度の目的

少年司法制度の理念・目的は、少年の「健全育成」であり（少年法1条）、非行に陥った少年に対しても、応報的な観点から厳罰を下すというのではなく、教育・福祉・医療などを含めた総合的な見地からの対応がなされなければならない。なお、「健全育成」という言葉は、少年を権利の主体として見るのではなく、保護の客体と見るニュアンスがあるため、最近では、少年司法制度の理念を、少年の「成長発達権保障」という観点から捉え直すべきであるという考えがもはや常識である。

少年の成長発達権保障（健全育成）とは、少年が未来に開かれた可能性を秘めており、試行錯誤を繰り返しながら成長していく過程にあることを前提とし、教育的配慮及び対応によって、非行に陥った少年が再び非行に走ることなく、自らの力で立ち直り生きていくことを支援することに他ならない。少年は、経験・学習を積み重ねながら、日々成長して人格を形成していくが、この過程は、人間存在の根本に連なるものとし

て、国家・社会などがみだりに干渉すべきでない憲法上の権利（憲法13条、25条、26条など）であると言わなければならない。

もとより、試行錯誤の過程において非行に走った少年に対しては何らかの支援が必要である。そして、その支援としての少年審判手続及び保護処分は、少年自身や被害者、家族・関係者などの人間の尊厳、基本的人権の尊重などについて、少年を啓発するものでなければならない（子どもの権利条約40条参照）。

このような視点からすれば、少年に対する保護処分は、刑罰でもなければ社会防衛処分でもないものであり、少年の成長発達権を保障するものでなければならない。

(2) 少年法「改正」と少年審判の変容

ところが、現実には、少年法は、2000（平成12）年を皮切りに、2007（平成19）年、2008（平成20）年、2014（平成26）年と相次いで「改正」され、刑事裁判化、刑罰化・厳罰化が志向された。4度の「改正」を経ても、少年法1条が規定する「少年の健全育成」という理念は変わらないとされるが、実際には、制度の変更は理念の変容をもたらし、少年審判のあり方や調査官調査のあり方が変容しているというのが現場の実感である。そのために、少年の成長発達権保障がないがしろにされる事態も生じている。なお、2000（平成12）年以降の「改正」の歴史についての詳細は、2014（平成26）年度版政策要綱を参照。

このような実務の変容は、時の経過とともに不可避である担い手の変化が大きい。すなわち、2000（平成12）年から18年を経て、当時の「改正」をめぐる議論を知らない者たちが、今の少年審判を担う裁判官・調査官・付添人になっている。そのため、「改正」法の解釈運用も立法当時に議論されていたような厳格なものではなくなってきて、安易な検察官関与や観護措置期間の特別更新がなされたという事例や、少年法の理念に反する逆送事例なども報告されているところである。

少年法が徐々に「改正」されてきたことに対し、日弁連は常に反対してきたが、残念ながら、「改正」を阻止することはできなかった。反対運動にもかかわらず「改正」されてしまった以上、我々弁護士は、個々の事件において、弁護人・付添人として活動する中で、少年法の理念を守る守護者にならねばならない。

(3) 新たな少年法「改正」の動き

与党の中に、少年法の適用年齢引下げへ向けた動きがあったことから、日弁連は2015（平成27）年2月20日、「少年法の『成人』年齢引下げに関する意見書」を発表した。また、全国の全ての弁護士会も、同趣旨の意見書ないし会長声明を発表している。

そして、自民党の成年年齢に関する特命委員会は、2015（平成27）年9月10日、少年法の適用年齢を現行の20歳未満から18歳未満へと引き下げることを内容とする提言をとりまとめたので、即日、日弁連は、「少年法の適用年齢引下げに反対する会長声明」を発出した。

特命委員会の提言は、少年法適用年齢引下げの理由として、選挙権年齢の引下げ等を踏まえた「国法上の統一性」を挙げるが、法律における年齢区分は、それぞれの法律の立法目的や保護法益によって定められるものであり、現に、法律によって区々の年齢区分がなされているところである。

したがって、少年法の適用年齢は、少年法の理念や刑事政策・福祉政策という政策的な配慮から決められるべきものであって、実際の少年法の運用状況のみならず、成人に対する現在の刑事司法制度が再犯防止の観点からうまく機能しているのかどうかの検証も踏まえた、冷静な議論が必要である。少年法適用年齢の引下げに賛成する世論は、その理由として少年非行が増加していると答えているが、実際には増加しておらず、人口比で言っても、20歳未満の少年人口に対する犯罪発生率は、60歳以上の高齢者人口に対する犯罪発生率よりも低いのである。

日弁連は、シンポジウムや院内集会を開催するほか、2015（平成27）年11月に「少年法の適用年齢引き下げを語る前に」と題するパンフレットを作成し、国会議員やマスコミに頒布をし、反対運動を強めてきているし、東弁を含め各地の弁護士会でも、精力的に市民向けのシンポジウムを開催している。

その成果もあって、マスコミでも少年法の適用年齢引き下げに反対・慎重な意見が多く取り上げられ、法務省も、これまで18歳、19歳の少年を含めて少年法の再非行防止対策が極めてうまくいっていることを認めつつも、2017（平成29）年2月、法務大臣は法制審議会に対して、少年法における少年の年齢及び犯罪者処遇を充実させるための刑事法の整備に関して諮問した。現在もこの議論が続いているが、その中でも、現行少年法の下での18歳、19歳の少年に対する非行防止施策を変更する積極的な必要性を誰も主張しておらず、むしろこれらの年齢の少年が少年法の対象から外れた場合の弊害の方が大きいとの共通認識があるにもかかわらず、少年法適用年齢引下げを前提として、引き下げた場合の代替策について議論するような流れが作られており、非常に問題がある。そこで、日弁連は、2018（平成30）年11月21日、「少年法における『少年』の年齢を18歳未満とすることに反対する意見書」を公表した。仮に、適用年齢引き下げということになれば、これは、2000年「改正」以来の少年法「大改正」になり得るので、我々弁護士・弁護士会は、付添人活動実践を通じて非行に至った少年の家庭環境等、背景や実像をよく知る立場で、少年法は再非行・再犯防止という点でうまく機能していることを社会にアピールして、新たな少年法「改正」を阻止しなければならない。

（4）全面的国選付添人制度実現へ向けた運動

少年事件に付添人を付する必要性は、成人の刑事事件の弁護人選任の必要性に勝るとも劣らない。この必要性は、2000（平成12）年の少年法「改正」により、ますます強まった。

ところが、少年法は、少年及び保護者に付添人選任権を認めるものの、資力のない少年に実質的に付添人選任権を保障する制度にはなっていなかった。2000（平成12）年改正少年法においても、検察官関与のある事件について国選付添人制度を規定したが、検察官関与のない大多数の事件について、付添人選任権を保障するものではなかった。

そこで、少年の付添人選任権を実質的に保障するため、福岡県弁護士会は、2001（平成13）年2月より、当番付添人制度（身柄全件付添人制度）を発足させ、目覚ましい成果を上げた。

東京も福岡に続くべく、法友会・法友全期会は、2003（平成15）年7月、「当番付添人制度実現を提言する決議」を行い、2004（平成16）年4月からの東京での当番付添人制度実現に向けてさまざまな取り組みを行った。

その結果、東弁では、2004（平成16）年7月28日の臨時総会において財政的手当てを行い、2004（平成16）年10月より、東京家裁本庁の事件について当番付添人制度を発足させ、多摩支部では、2005（平成17）年4月より制度実施に至った。その経過の詳細については、2014（平成26）年度版政策要綱273頁を参照されたい。

このような運動の成果は、2007（平成19）年「改正」少年法の唯一評価できる点として、「検察官関与を前提としない国選付添人制度の創設」という形で現れた。しかし、国選付添人選任の対象となるのは、いわゆる重大事件に限られ、しかも裁判所の裁量的選任であるために、実際に国選付添人が選任される事件は、身体拘束事件全件のうちのわずかに過ぎなかった。

そこで日弁連は、2009（平成21）年3月、全面的国選付添人制度実現本部を立ち上げ、制度実現へ向けた内外への働きかけを本格的に開始した。

もっとも、全国で全件付添人制度（当番付添人制度）を実現・維持していくためには、援助制度の充実・継続が不可欠であり、そのための財政的な手当てを講じることが必要であった。そこで、日弁連は2007（平成19）年10月より、少年保護事件付添援助事業を含めた各種法律援助事業を、法テラスに委託して実施することとした。この事業を支える財源の手当のために、法友会・法友全期会は、2008（平成20）年7月、「少年保護事件付添援助制度等を維持・発展させるための財源手当を求める決議」を行い、新しい基金（少年・刑事財政基金）の創設及びその維持を推進してきた（詳細は2014〔平成26〕年度版政策要綱273頁参照）。

このような取組みの成果として、2014（平成26）年4月11日、国選付添人制度の対象事件を拡大する少年法改正案が可決成立した。

ただし、この改正に伴い、検察官関与対象事件が拡大したこと、少年の厳罰化が進行したことは、少年法の理念に反する「改悪」であった。その経緯と立法過程における日弁連の対応の問題点については2014（平成26）年度版政策要綱275頁を参照されたい。

ところが、せっかく実現した対象事件の拡大であるが、裁判所がなかなか国選付添人を選任しようとしないうえ、選任率は2016（平成28）年によく対象事件の6割を超えたに過ぎず、国選付添人が選任されなかった事件については、いまだに日弁連の委託援助事業を利用した私選付添人として活動せざるを得ない状況が続いている。

この運用はあまりにも不合理なので、今後は国選付添人の選任率を高めるべく、日弁連と最高裁、各地の弁護士会と家裁との間で適正な運用に向けた協議を続ける必要がある。

さらに、被疑者国選弁護制度の対象事件が、2018（平成30）年6月から全勾留事件にまで拡大したことに伴い、国選付添人制度の対象も全観護措置事件に拡大すべく、日弁連・弁護士会を挙げて、全面的な国選付添人制度実現へ向けての運動を続けることも必要である。そのため、日弁連は、2018（平成30）年2月16日、「全面的国選付添人制度の早急な実現を求める意見書」を発表し、身体拘束事件全件を国選付添人制度の対象とするとともに、選任を裁判所の裁量に委ねるだけでなく、少年からの請求も認めるべきと提案し、さらに将来的には、必要的選任制度にすべきであると提言した。

なお、ぐ犯事件も国選付添人選任の対象とするには、検察官関与制度とのセットという制度構想はあり得ないので、この機会に、検察官関与と切り離した裁量的国選付添人制度を導入するよう、日弁連としては、2014（平成26）年改正時の経験を踏まえた慎重な対応が必要である。

（5）少年矯正制度の改革

広島少年院で複数の法務教官による在院少年に対する暴行事件（以下「広島少年院事件」という。）があったことが、2009（平成21）年5月22日に広島矯正管区が発表したことで明らかになった。

これを受け、日弁連は、同日に会長談話を発表し、さらに同年9月に、「子どもの人権を尊重する暴力のない少年院・少年鑑別所への改革を求める日弁連提言」と題する意見書を公表し、「視察委員会（仮称）」等の設置を提言した。併せて、法務省内に設置された少年矯正を考える有識者会議（以下「有識者会議」という。）に、日弁連子どもの権利委員会委員長を推薦して、有識者会議における議論の推移を見守ってきた。

そして、有識者会議が法務大臣に対して最終報告書を提出することが見込まれた2010（平成22）年10月には、日弁連として改めて「少年矯正のあり方に関する意見書」を公表し、「随時の視察や被収容者との面談等を行うことで処遇の実情を適切に把握し、処遇や運営について把握し、これに対して必要に応じて意見や勧告を行う機関として少年院監督委員会、少年鑑別所監督委員会（仮称）を矯正施設ごとに創設すべき」ことなどを提言した。そして、2011（平成23）年11月4日、法務省から少年院法改正要綱素案が発表されたが、少年の人権保障を大原則にするという発想に乏しいので、日弁連は、同年12月2日、「少年院法改正要綱素案に関する意見書」を発表した。その後、よりよい法律案となるよう、日弁連と法務省とで非公式の意見交換を続け、日弁連の意見が一定程度取り入れられた法案が、2012（平成24）年3月に国会に上程された。しかし、混乱する国会情勢の中で廃案となり、なかなか成立しなかったが、2014（平成26）年6月4日に、ようやく可決成立し、2015（平成27）年6月1日に施行されるに至った。

新少年院法には、少年院の処遇原則を定めた条文に、日弁連がかねて求めていた「（在院者の）最善の利益を考慮」という文言が入ったことは画期的であった。

早速、全国の弁護士会は、それぞれ少年院・少年鑑別所の視察委員として適任者を推薦し、各委員が精力的に活動しているところである。2015（平成27）年度中に、各委員会から施設長に対して意見書が提出され、

法務省からは、そのとりまとめ結果が公表されている。各視察委員会からの意見は、直ちに取り入れられたものもあれば、そうでないものもあるものの、外部の目が入ることによる施設運営の改善効果は、早速に発揮されたと言えることができるだろう。その活動を充実したものとするために、日弁連では全国の委員の連絡協議会を開催して意見交換をしている。

ところが、法務省は初年度に、視察委員会の開催回数を予算の制約を理由に年に4回に制限しようとし、視察委員会が形骸化しかねない事態が生じた。本来、施設から独立した第三者機関として、「抜き打ち」調査も含めた自由な視察権限があるはずの視察委員会の活動が制約される事態は、法の趣旨に反するものである。

このような法務省の対応に対して、日弁連から法務省に強く抗議したことの成果もあって、2017(平成29)年度は、年5回の会議分の予算が確保されたが、年5回の会議を開催するだけでは視察委員会の活動が十分に行えるわけではなく、引き続き、日弁連として法務省に対して、予算確保を要求していく必要がある。

また、各視察委員会の活動によって見えてきた少年院運営上の問題のうち、各施設限りでは解決が難しい財政上・人事上の手当が必要な諸課題については、日弁連として改善を求めていく必要があるので、日弁連としての提言とりまとめが待たれる。

3 学校内の子どもの人権

(1) いじめ

相変わらず、いじめを苦にした自殺事件が発生するなど、いじめ問題は後を絶たない。

教育現場におけるいじめは、子ども同士の葛藤、軋轢などを背景にして、いつでもどの子どもにも起き得る現象である。これに加えて、国連子どもの権利委員会が指摘する我が国の競争主義的教育環境におけるストレスの増大等の要因が加わり、いじめが深刻化している。そして、近年は、携帯電話やネット産業の普及に伴って、携帯メールやサイトを利用したいじめが横行するようになり、いじめの態様が見えにくく、陰湿化していると見られている。

これまでも、いじめ自殺事件がマスコミに取り上げられて一時的に社会の関心が高まり、対策の必要性が言われた時期もあったが、なかなか効果的な対策がとられない中で、2011(平成23)年10月に滋賀県大津市の中学2年生の男子生徒が自殺した事件が2012(平成24)年7月になってマスコミで大きく報道されるようになると、にわかに関心の関心が高まった。日弁連は、2012(平成24)年7月、「滋賀県大津市の公立中学校2年生の自殺事件に関する会長声明」を発表し、子どもの権利条約に立ち返った抜本的な対策を提言した。

そのような中で、国は、いじめ防止対策推進法の制定に向けて動き出したため、日弁連は、2013(平成25)年6月20日、「『いじめ防止対策推進法案』に対する意見書」を発表し、あるべきいじめ防止対策について意見を述べた。

2013(平成25)年6月28日、いじめ防止等のための対策を総合的かつ効果的に推進するためのいじめ防止対策推進法が制定され、いじめ防止対策が強化されることとなった。この法律は、いじめに関する基本法が制定されたという意味では歓迎すべきものであるが、内容面では、日弁連の意見が取り入れられなかった諸点での問題もある。例えば、道徳教育の充実が謳われているが、子どもを国家の考える価値観に基づく理想像に押し込め、多様な価値観を認めようとしめない教育から培われる子どもたちの画一的な意識が、「普通」から外れた個性を持った子どもをいじめの対象とすることにつながるという指摘もあるところであり、道徳教育が逆効果になりかねない。また、加害者と被害者を対立構造でとらえている点や、いじめの四層構造を踏まえていない点も問題である。

法律施行後3年を経て、日弁連が懸念した問題が顕在化してきており、一方で、いじめ被害者の救済が十分に図られているとは言い難く、他方で、加害者を安易に放校して事態の收拾を図ろうとする対応が見られるなど、被害者の人権も加害者の人権も守られているとは言い難い状況が散見される。すでに法律施行3年後見

直しの時期を過ぎたが、文部科学省の見直しの動きが鈍い中で、日弁連は2018（平成30）年1月18日、「いじめ防止対策推進法『3年後見直し』に関する意見書」を公表し、①いじめの定義規定、②いじめに対する学校の対処に関する諸規定、③重大事態が起ってしまった場合の調査及び情報共有等に関する諸規定を、それぞれ改正することを提言している。

また、いじめ予防のためには、子どもたちに、人権の視点からいじめについて考えてもらうことが必要なので、弁護士によるいじめ予防授業を学校現場に浸透させていくべく、東弁ではかねてより学校からのニーズに応じて弁護士を派遣する実践を積み重ねているところ、学校からの依頼は年々増加している。なお、日弁連では、2013（平成25）年12月に初めて講師養成講座を実施するなど、弁護士側のスキルアップに努めているし、東弁でもいかに講師の質を保ちつつ、増えるニーズに対応するべく人材を養成するかを検討中である。

（2）体罰

体罰は、学校教育法11条で厳に禁止されているにもかかわらず、各地の弁護士会が実施している子どもの人権相談などでは、依然として、体罰に関する相談が多数ある。これは、学校・教師・保護者・地域に依然として体罰容認の意識が残っていることが原因であると思われる。

そのような中、2012（平成24）年12月に、大阪市立桜宮高校の生徒がバスケットボールの顧問から体罰を受けていたことを苦に自殺した事件が発生し、世間を騒がせた。その過程で、体罰をもって厳しく指導してもらうことを歓迎する保護者や生徒の声も表に出てきた。このように、いまだに体罰肯定論が根強いために学校現場での体罰根絶につながらないという実態が改めて明らかとなった。

そのため日弁連は、2015（平成27）年3月19日、「子どもに対する体罰及びその他の残虐な又は品位を傷つける形態の罰の根絶を求める意見書」を公表し、家庭、学校を含めあらゆる環境で体罰等が禁止されるべきことを訴え、民法の懲戒権規定（822条）の削除も求めた。

今後も弁護士・弁護士会としては、体罰が子どもの尊厳を犯し、自尊感情を低める人権侵害行為であることを言い続けていかなければならない。

（3）教育基本法「改正」と教育改革

教育基本法改正を公約に掲げる第一次安倍政権の下で、2006（平成18）年12月、教育基本法改正法案は、与党の賛成多数で可決成立した（それ以前の経緯については、2011〔平成23〕年版政策要綱202頁参照）。

これを受けて、同年6月には、学校教育法、地方教育行政組織法、教育職員免許法などの教育関係三法「改正」法が、多くの問題を先送りしたまま成立した。

新しい教育基本法の下で、教育改革は着々と進み、2014年（平成26）年10月21日、文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会（中教審）は、「道徳に係る教育課程の改善等について（答申）」を公表した。この答申は、学校教育法施行規則及び学習指導要領において、道徳の時間を「特別の教科 道徳」（仮称）として位置づけ、検定教科書を導入し、子どもの道徳性に対して評価を加えること等を内容とするものである。

東弁は、これに先立つ2014（平成26）年7月11日に、「道徳の『教科化』等についての意見書」を公表した。その内容は、「道徳教育の充実に関する懇談会」が道徳の教科化について提言していたのに対し、「国家が公定する特定の価値の受け入れを子どもに強制することとなる点で、憲法及び子どもの権利条約が保障する、個人の尊厳、幸福追求権、思想良心の自由、信教の自由、学習権、成長発達権及び意見表明権を侵害するおそれがあり、見直されるべきである」とするものである。

ところが、上記の中教審答申の内容は、東弁の意見書において指摘した懸念が払拭されていないばかりか、「道徳教育の充実に関する懇談会」の報告と比較していっそう、子どもの内心や人格に対する不当な干渉となるおそれが強まっているため、2014（平成26）年11月12日、東弁は「道徳『教科化』に関する中教審答申を受けての会長声明」を公表した。

また、教科書検定制度を通じて国が教育へ過度に介入する動きがあからさまになってきたので、2015（平成27）年5月12日、東弁は「教科書検定基準等の改定及び教科書採択に対する意見書」を発表したところであるが、立憲主義をないがしろにする政権の下で、将来の主権者たる子どもたちへの教育が政治的に利用されることのないよう、今後とも注視が必要である。

（4） スクールロイヤー制度の推進

いじめ問題や虐待問題が社会問題化するのに対応して、国の施策として、学校現場にスクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカーが配置されるようになったのに加えて、弁護士を活用も必要であるとの認識の下、自治体によっては学校現場にスクールロイヤーを配置するところが出てきた。

そして、2017（平成29）年度から、文科省は、いじめ防止対策のためのスクールロイヤー活用に関する調査研究事業に予算をつけ、①いじめ防止などの対策のために学校に法的な助言をする、②保護者と学校のトラブル相談を請け負う、③学校や教委の判断では迷う事案について、法的側面からアプローチし、法令に基づく対応・助言を行う、④学校に出向いて人権教育などを実施する、などの役割を担う弁護士を「スクールロイヤー」として配置することを目指して、調査研究事業を開始している。

もっとも、スクールロイヤーの位置付けや役割は必ずしも一義的に明確ではなく、スクールロイヤーは誰の相談に乗るのか、学校の代理人として活動するのか助言に留まるのかなど、人によって捉え方が異なるという過渡期にあると言える。そのような状況の中で、日弁連は2018（平成30）年1月18日、「『スクールロイヤー』の整備を求める意見書」を発表し、学校で発生するさまざまな問題について、子どもの最善の利益を念頭に置きつつ、教育や福祉等の視点を取り入れながら、法的観点から継続的に学校に助言を行う弁護士をスクールロイヤーと定義し、それを活用する制度を整備することを求めた。

子どもの最善の利益を図る観点から学校内で弁護士が活動することにより、学校における法の支配が進むよう、日弁連・弁護士会は、ふさわしい人材の育成・派遣のための取り組みを進めることが必要である。

4 家庭内の子どもの人権～児童虐待～

（1） 児童虐待防止法の成立による効果と課題

2000（平成12）年5月、児童虐待防止法が与野党一致の議員立法として成立した。

これは社会に虐待問題を周知させ、その防止に向けて社会全体で取り組む原動力になるという意味で、喜ぶべき第一歩であった。実際、児童相談所の虐待受理件数は急増し、2000（平成12）年度に全国の児童相談所が受付けた相談は約1万9000件、2001（平成13）年度は約2万5000件だったものが、その後毎年増加し、2015（平成27）年度に初めて10万件を超え、2017（平成29）年度は13万3778件（速報値）であった（厚生労働省調べ）。

ところが、児童虐待の通告先である児童相談所は、人的・物的手当てができておらず、十分な対応ができていないという現状にある。児童相談所の人的・物的設備の充実が望まれるとともに、被虐待児救出のためには、民間の専門機関とも協力する必要があると言える。

また、弁護士の積極的な関与も期待される。そのため、各地の弁護士が、児童相談所の代理人として活動するようになってきており、大阪や横浜に続いて、2004（平成16）年度からは東京でも、各児童相談所の非常勤弁護士として弁護士が関与する仕組みができた。しかし、月に2回程度の非常勤では、本来弁護士の目が入ることが望まれる場面において、十分な働きができていない状況があった。

2016（平成28）年5月の児童福祉法改正により、児童相談所への弁護士配置が義務付けられ、常勤弁護士ないそれに準じる形態で、児童相談所業務に弁護士が関与することが可能となった。これは、司法制度改革の理念である「法の支配を社会の隅々に」を、児童相談所へも及ぼす画期的な制度改革である。

これまで非常勤弁護士を配置していた東京都の児童相談所でも、法律改正の趣旨を踏まえた体制整備が必

要である。東京都で今後、常勤弁護士を配置するのか、非常勤弁護士の配置を拡充（例えば、非常勤裁判官のように非常勤弁護士が毎日配置されるようにする方法など）するのかなど、執務の在り方については工夫の余地もあり、弁護士会として東京都に対して、予算の確保も含めて積極的な提案をしていくべきである。また、弁護士会が単に会員を推薦するという形ではなく、弁護士会として業務委託を受けて、弁護士会の責任で全児童相談所へ会員を配置するという方法も考えられるところである。

子どもの権利や児童福祉制度に精通した弁護士を全児童相談所に送り出すことによって、児童相談所業務を通じた子どもの人権保障を進めるために、東京弁護士会として速やかに児童相談所と協議して、弁護士配置の在り方に関して積極的な関与をすべきである。また、児童福祉法改正を受けて児童相談所設置が可能となった東京23区は、練馬区を除く22区が児童相談所を設置すべく検討を始めており、全児童相談所への弁護士配置を可能にするだけの態勢整備が弁護士会側にも求められるところである。

そのためには、弁護士会の責任で人材育成をすることが必要だが、単に講義形式での研修を強化するだけではなく、すでに常勤弁護士が配置されている自治体の児童相談所へ東弁会員を一定期間派遣して研修させる方法なども検討されるべきであろう。

さらに、現行制度の下では、市区町村のレベルで虐待対応をする組織（「子ども家庭支援センター」等）や要保護児童対策地域協議会にも弁護士が関与していくことが期待される。

ところが、法律改正後1年を経ても、東京の児童相談所では、弁護士配置拡充の動きが全く見られなかった。そのため東弁では、2017（平成29）年2月の理事会会決定をもって「児童相談所への弁護士配置検討ワーキンググループ」を設置し、対応を検討してきた。2018（平成30）年1月のワーキンググループとしてのとりまとめの際には、東弁としての対応の在り方について一つの結論を出すことはせず、理事者に委ねる形となっている。したがって、理事者としては速やかに、児童相談所における子どもの権利保障を進める観点から、東弁としての今後の取り組み方針を決める必要がある。

ところで、東京都が常勤弁護士配置に向けて動かない理由として、常勤弁護士の果たす役割や有用性が理解されていないことがあると考えられる。そこで、東弁では、2017（平成29）年度中に、児童福祉法の改正に先立っていち早く常勤弁護士が配置された福岡市児童相談所と名古屋市児童相談所に会員を派遣して、常勤弁護士の仕事ぶりとその存在意義を調査研究してきた。その結果、常勤弁護士だからこそ、他職種の児童相談所職員に対して、子どもの権利保障の観点から、従前の慣行に対する疑問を呈し、不適切な処遇を改めるべきという意見も言えるという事例を知ることができ、東京の児童相談所でも、子どもの権利をより良く保障する観点から、早期に常勤弁護士の配置が求められることがいっそう明らかとなった。この調査研究の成果も踏まえて、法律改正の趣旨に則った弁護士配置を実現するために、東弁としての取り組みを強めるべきである。

（2）児童虐待防止法の改正

児童虐待防止法は、成立から3年後の2003（平成15）年に見直されることになっていたところ、この見直しに向けて、日弁連は、同年5月に「児童虐待防止法制における子どもの人権保障と法的介入に関する意見書」を発表するなど、積極的な意見を述べてきた。

そして、2004（平成16）年4月、児童虐待防止法が改正された。しかし、改正法は、前進はあったものの、なお不十分であった。

2006（平成18）年に、2度目の法律改正が行われ、「この法律は、児童虐待が児童の人権を著しく侵害」するものであるとの文言が第1条に盛り込まれたことは、法律が、子どもが人権の主体であることを明示したという意味で画期的であった。

（3）児童福祉法改正

児童虐待防止法の制定・改正と同時に児童福祉法も改正を重ねてきたが、子どもの権利保障という観点か

らは、いまだに不十分な点が多い。

2016（平成28）年5月、児童福祉法が改正され、ようやく、子どもが保護を受けることが「恩恵」ではなく「権利」であることが明記されるに至り、児童福祉の在り方は大きな理念的転換を迎えたと言えるだろう。しかし、現実には子どもの保護を受ける権利が保障されるだけの人的・物的体制整備が追いついていない状況があり、法律改正が理念倒れに終わることなく、財政的な裏付けがなされるように、弁護士会としても働き掛けが必要である。

2017（平成29）年4月、児童福祉法が改正され、一時保護期間が2か月を超える場合には司法審査を必要とする制度が導入された。これは、日弁連が長らく求めていた一時保護に伴う司法審査制度の導入に一步舵を切るものではあるが、いまだ不十分である。親子分離が、たとえ数日間であっても、子どもにとっても親にとっても重大な人権侵害になりうるにもかかわらず、専ら行政権限で行い司法審査がなされない現行の制度は人権上大いに問題がある。親子分離の緊急性に鑑みて事前審査になじまないとしても、親子分離の数日後には司法審査を経るような制度の抜本的改革が必要である。

日弁連・弁護士会としては、今後も、さらなる制度改正に向け、適時に必要な意見を述べる必要がある。

(4) 司法面接制度の導入の必要性

虐待や犯罪の被害者になった子どもからの聴き取りは、子どもの特性に合わせた専門的訓練を積んだ者が原則として1回で行うことにより、可及的に信用性の高い子どものありのままの供述を得るとともに、二度三度の聴き取りによる二次被害を防ぐことが必要である。そこで、関係機関が一堂に会してバックヤードで見守る中で、訓練を積んだ面接者が子どもからの聴き取りを行い、その様子を全てビデオでとり、それを捜査機関も福祉機関でも、また司法手続の中でも生かしていく司法面接という制度が我が国でも導入されるべきである。日弁連は、2011（平成23）年8月に、「子どもの司法面接制度の導入を求める意見書」を発表した。

刑事訴訟の中での証拠の取扱いについての検討課題は残っているが、縦割り行政の中で関係機関の連携が必要なので、日弁連が主導権を発揮して、関係機関との協議を進めて制度創設を現実化していく必要がある。

制度化には各種法律の改正というハードルがあるが、近時、現場では少しずつ司法面接制度の意義が認識され、試行的な取組みもされるようになってきているので、日弁連としての積極的な取組みが期待される。

5 児童福祉施設内の子どもの人権

(1) 施設内虐待と子どもの権利擁護

児童擁護施設等児童福祉施設内での職員による体罰や虐待が少なくなかった時代からすると、職員の人権意識は高まってきたと言えるだろう。それでも、施設内虐待が起きないわけではないので、施設内の子どもが自らの権利救済を求めることができる仕組みの確立が必要である。

東京都では、社会福祉事業団が運営する旧都立の児童養護施設において、2000（平成12）年10月から半年の試行期間を経て、2001（平成13）年4月からオンブズパーソン（正式名称は「サービス点検調整委員」）制度が導入されたものの、東京都の児童福祉行政の方針により、この制度は、2002年（平成14）年度をもって終了してしまった。

弁護士が社会の隅々にまで入っていくべきという司法制度改革の流れからしても、児童福祉施設のオンブズパーソンを弁護士が担うことが必要になってくるといふべきであり、弁護士・弁護士会としては、オンブズパーソン制度の必要性を説いて制度の創設を行政に働き掛けるとともに、適切な人材を、責任を持って送り込んで行くべく、人材の要請が望まれる。

(2) 児童相談所の一時保護所の処遇改善

子どもを保護する入口である児童相談所の一時保護所は、定員を超える子どもを収容しているために、手厚い処遇ができないばかりか、子どもに過度な規制をすることで秩序を保とうと監視と懲罰による処遇をし

たり、通学ができなかったり、外部交通が保障されていなかったりして、子どもの人権侵害的な処遇がなされているという実情がある。虐待で傷ついた子どもたちの成長発達権保障に悖る施設になってしまっていることは由々しき事態である。

この点、東京都の一時保護所は、全国的にみても問題が大きいと指摘されていたところであるが、2018（平成30）年度から、弁護士から構成される第三者委員の制度が導入されたところであり、子どもの人権状況の改善が期待される。

6 子どもの権利条約

1994（平成6）年、日本は子どもの権利条約を批准し、2014（平成26）年には、批准後満20周年を迎えた。そこで、東弁では、2014年（平成26）年12月13日に、子どもの権利条約批准20周年記念シンポジウム「決めないで。私の幸せ、わたし抜きでは。～子どもの権利条約が求めるもの～」を開催し、子どもを人権・権利の主体として見るこの意味と子どもの権利を実現するために弁護士による法的支援が重要であることを訴えた。

この20年間の中で、我が国における子どもの権利保障は、前進した点もあるが、まだ子どもの権利条約に則った法律の制定や行政の運用がされているとは言い難い。子どもの権利条約44条1項に基づき、各国政府は、国連子どもの権利委員会に対して、同条約の実施状況を定期的に報告すべき義務を負っている。政府の報告書提出とそれに対する日弁連のカウンターレポートの提出、それらを踏まえた国連子どもの権利委員会の審査の経過については、2011年（平成23）年度版『政策要綱』204頁に詳しく述べたとおりである。

日本政府は、これまで第1回ないし第3回国連子どもの権利委員会の審査において、我が国の条約実施状況が不十分であることを指摘されても、それを無視し続けている。2016（平成28）年に第4回目の政府報告書が提出される予定になっていたところ、予定が遅れて2017（平成29）年6月ようやく第4回・第5回政府報告書が提出された。政府報告書は、過去に国連子どもの権利委員会から指摘された問題を直視せず、我が国にも現にある子どもの人権侵害状況を覆い隠す内容になっているので、日弁連は、2017（平成29）年11月1日に「子どもの権利条約に基づく第4回・第5回日本政府報告に関する日本弁護士連合会の報告書」を公表し、これを国連子どもの権利委員会に提出した。

弁護士・弁護士会としては、国連子どもの権利委員会の指摘を踏まえて、子どもの権利条約を社会の隅々にまで浸透させるための地道な活動を今後も行なっていかなければならない。とくに、司法手続の中で子どもの権利条約が生かされることがほとんどないのは問題であり、司法関係者の意識改革が必要であり、そのためには弁護士活動の中での実践の積み重ねという地道な努力が不可欠であろう。

7 子どもの問題専門の法律相談窓口

(1) 東京弁護士会「子どもの人権110番」

東京弁護士会では、1986（昭和61）年より、子どもの人権救済センターを設置し、子どもの問題専門の法律相談窓口として、電話相談と面接相談をいずれも無料で実施してきた。

ここ数年は、年間700～800件前後の相談がある。必ずしも一般に（とくに子どもたちに）、その存在が周知されていないので、広報のあり方に課題が残るものの、着実な実績を残している。

以前は、平日の午後1時30分から4時30分までしか相談業務を実施していなかったため、日中、学校に行っている子ども本人からはアクセスしにくいのではないかと、仕事をしている大人からの相談も難しいのではないかと問題点が指摘されていた。

(2) 子どもの人権110番の拡張

2004（平成16）年6月から、都市型公設事務所である東京パブリック法律事務所の全面的な協力を得て、同

事務所内で、平日の午後5時から8時までの夜間相談（電話・面接とも）と土曜日相談（午後1時から4時）を実施することになった。

相談件数は倍増の勢いであり、夜間・休日の法律相談業務を実施することの重要性が明らかとなった。

社会の中の「弱者」の中でも一番の弱者である子どもがアクセスしやすい法律相談窓口を設置・拡充することは、全国の弁護士会で取り組むべき大きな課題であろう。

(3) 総合法律支援法の改正と児童虐待相談

総合法律支援法の改正により、2018（平成30）年1月から、法テラスで、児童虐待を受けている子どもを対象とする法律相談援助制度が始まった。

しかし、法テラスから費用が出るのは、あくまで法律相談分だけであるところ、虐待を受けている子どもに対して、弁護士が法的助言をするだけで問題が解決する例はほとんどなく、多くの事案では、児童相談所への同行支援やその後の関係機関との交渉等、子どもの代理人としての活動が必要となる。

しかし、現行総合法律支援法上は、行為能力の問題から、未成年者が代理援助制度を使うことができない。そのため、子どもの代理人としての活動の報酬は、日弁連の法テラス委託援助制度に頼らざるをえないのが実情であり、今般の総合法律支援法の改正は、国の制度としては中途半端で無責任なものとなっている。

日弁連・弁護士会としては、児童虐待を受けている未成年者が代理援助制度を使えるよう、さらなる総合法律支援法の改正を求める活動をする必要がある。

8 子どもの代理人制度

(1) 自主的な取組みとしての子どもの代理人活動

我が国では、行為能力の制限ある子どもに親権者から独立した代理人選任権があるとは考えられていなかったし、ましてや国費で子どもに代理人が選任されるという制度は存在しない。しかし、日弁連の法テラス委託援助事業である「子どもに対する法律援助事業」を利用して、弁護士が子どもの代理人として活動する事例は増えており、国費による子どもの代理人制度創設の必要性は高い。

そこで、以下のような制度の実現を目指して、立法提言、社会運動等の政治的取り組みを進めるべきである。

① 児童福祉法等の改正により、虐待を受けた子どもが行政手続によって親子分離された際、子どもに国選代理人を選任されるような制度の創設。

この方式をとり、国選弁護士や少年保護事件の国選付添人のように、国選代理人の指名通知等の業務を法テラスの本来事業とすることにより、法テラス予算（国費）の中で賄うことになる。

② 児童相談所が関与しないが親子関係に問題がある事案において、子どもに弁護士による法的援助が必要な場合に、子どもが民事法律扶助制度を使えるような制度改正。

民法、家事審判法、総合法律支援法等の改正が必要となる。

これは、選任権者は子ども本人であるが、弁護士費用を法テラス予算（国費）の中で賄うというものである。

(2) 家事事件手続法の子どもの手続代理人

2011（平成23）年5月、家事審判法が全面的に改正されて家事事件手続法が成立し、2012（平成24）年1月に施行された。その中で、子どもが家事事件手続に参加する制度ができ、参加の際に弁護士を代理人として選任できるという制度が作られた。法文上は「手続代理人」であるが、これは子どもの代理人制度の一類型であると言え、子どもの代理人の選任が法律上の根拠を持ったという点では日弁連の意見を反映させた画期的なものだと言える。

ただし、その費用の手当ができておらず、子どもによる代理人選任権が画餅と化しかねないという問題が

ある。すなわち、家事事件手続法の規定では、裁判所が手続代理人を選任する場合（国選代理人）に、その費用は子どもが負担することが原則とされており、極めて不合理な制度である。また、子ども自身が弁護士を選任する場合（私選代理人）に、行為能力の制限がある子どもは、償還義務の負担のある民事法律扶助利用契約を単独で締結することができない。そこで、日弁連は、2012（平成24）年9月、「子どもの手続代理人の報酬の公費負担を求める意見書」を発表して、法務省との協議を行ったが、公費化の目処が立たないままに制度が始まり、子どもの代理人選任件数は極めて少ない状態で推移している（第5部第2章第2）。

子どもの手続代理人の報酬の国費化へ向けて、日弁連・弁護士会は運動を強めていかなければならない。これまで、子どもの手続代理人の活動は、原則として、日弁連の法テラス委託援助事業である子どもに対する法律援助制度の対象になっていなかった。子どもの手続代理人制度導入時から、援助制度の対象とすべきとの意見もあったものの、いったん援助制度の対象にしてしまうと、法務省も最高裁も日弁連に頼ってしまい、国費化の道が遠く懸念があったため、安易に援助制度の対象とすることはせず、最高裁・法務省との間で、国費化へ向けたコンセンサスをとることを目指した。しかし、最高裁は、一時期は国費化へ向けて日弁連との間で協議を進めることに前向きであったものの、法務省はその必要性を認めないという対応であり、早期の国費化の目途は立っていない。そのような中で、個々の事件において、裁判所が費用負担の問題を気にして、子どもの手続代理人の選任を躊躇する例が見られたため、日弁連としても、子どもの手続代理人の選任実績を増やすためにはやむなしとして、法律援助基金の支出に関する規則を改正し、2017（平成29）年9月1日より、子どもに対する法律援助制度の対象に、子どもの手続代理人報酬を含めることにした。

これは、あくまでも、子どもの手続代理人の報酬は国費で賄われるべきであるという日弁連の主張を実現するための運動の一環であることから、援助制度を利用して子どもの手続代理人として活動した弁護士に、事例報告などの協力を求めて、子どもの手続代理人の必要性・有用性を社会にアピールして、最終的には費用の国費化を目指さなければならない。