

自治実務 セミナー

1
2020

地方公務員の
法務サポーター

【特集】子どもの権利擁護と自治体の役割

自治体の責務としての子どもの権利主体性保障

児童虐待から子どもを守るために——子どもの権利の視点から

札幌市の子どもの権利を守る取組み

宗像市の子どもの権利を守る取組み

●実務講座

特別法人事業税と
特別法人事業譲与税(地方税)

●実務演習

災害時の議会運営(地方行政)
在外選挙人名簿の表示(地方行政)

●関連WEBサイト

自治体コモンズ

【実務と理論】

- 県立高校にエアコンを
設置する場合整備費及び光熱水費を
授業料に含めて徴収したり
父兄に寄附を募ることができるか
- 職員から「こども食堂」(NPO法人)の
活動をしたいとの申出を受けた場合
人事当局はどのように答えたらよいか

第一法規



自治実務
セミナー
地方公務員のための
実務誌

X

自治体法務
NWI

自治体の責務としての 子どもの権利主体性保障

鈴木秀洋 日本大学危機管理学部 (元文京区子ども家庭支援センター所長)

我が国は平成6(1994)年に児童の権利に関する条約を批准した。さらに、平成28(2016)年には児童福祉の基本法たる児童福祉法を改正し、同条約の精神を尊重すること、そして子どもの意見尊重と最善の利益を規定した。同年以後、自治体は仕事のやり方を、子どもの権利主体性を尊重した手法に変更していかねばならない。本特集では、自治体の責務としての子どもの権利擁護について法制度設計を含めて改めて確認をする。

1 子どもの権利主体性を 認識しているのか (問題提起)

子どもの人権享有性について、憲法学・行政法学上、人権享有主体性を否定する見解は見当たらない。ただし、大人と全く同様の人権享有主体性を有するの点では、子どもの発達の問題、可塑性、事理弁識能力、責任能力等を考えた上で、一定の保護的・後見的な制約や少年法等の特別の法体系が必要であるという考え方が支配的である。

しかし、そうした保護的かつ後見的な制約が必要であるとの理屈は、子どもを保護対象としてだけ見る見解や運用を肯定するものではない。

むしろ、児童の権利に関する条約(以下「子どもの権利条約」と表記する)を批准し、かつ、児童福祉法制度の基本法たる児童福祉法を改正(平成28年改正)し、1条の基本理念に子どもの権利条約の精神を尊重する旨をうたい、

2条で子どもの「意見尊重」と「最善の利益」をうたう現行児童福祉法等の解釈運用においては、子どもの権利主体性をより具現化していくことが求められている。

特に平成28年の児童福祉法改正後、子どもに関わる関係職員は、仕事のやり方を子どもの権利主体性を尊重した手法に変更していなければならないはずである。子どもの権利条約(一般原則として、①生命、生存及び発達に対する権利、②子どもの最善の利益、③子どもの意見の尊重、④差別の禁止等が挙げられる)¹⁾を引用し、子どもの権利主体性を具体的に書き込んだ法改正の意味を十分理解して実務を変えていく必要がある。

果たして、実際の自治体職員は、この認識をどれほどもって、自らの仕事の見直しをしているのであろうか。本論稿では、子どもの権利主体性を守るための法制度設計として、特に市区町村の自治体職員への問題提起として、子どもに係る関係機関の全体像を示す

とともに、子ども家庭総合支援拠点について概説し、市区町村の機能強化を図り、もって子どもの権利主体性を制度的に向上させることを目的とする。

2 子どもに係る関係機関 の全体像

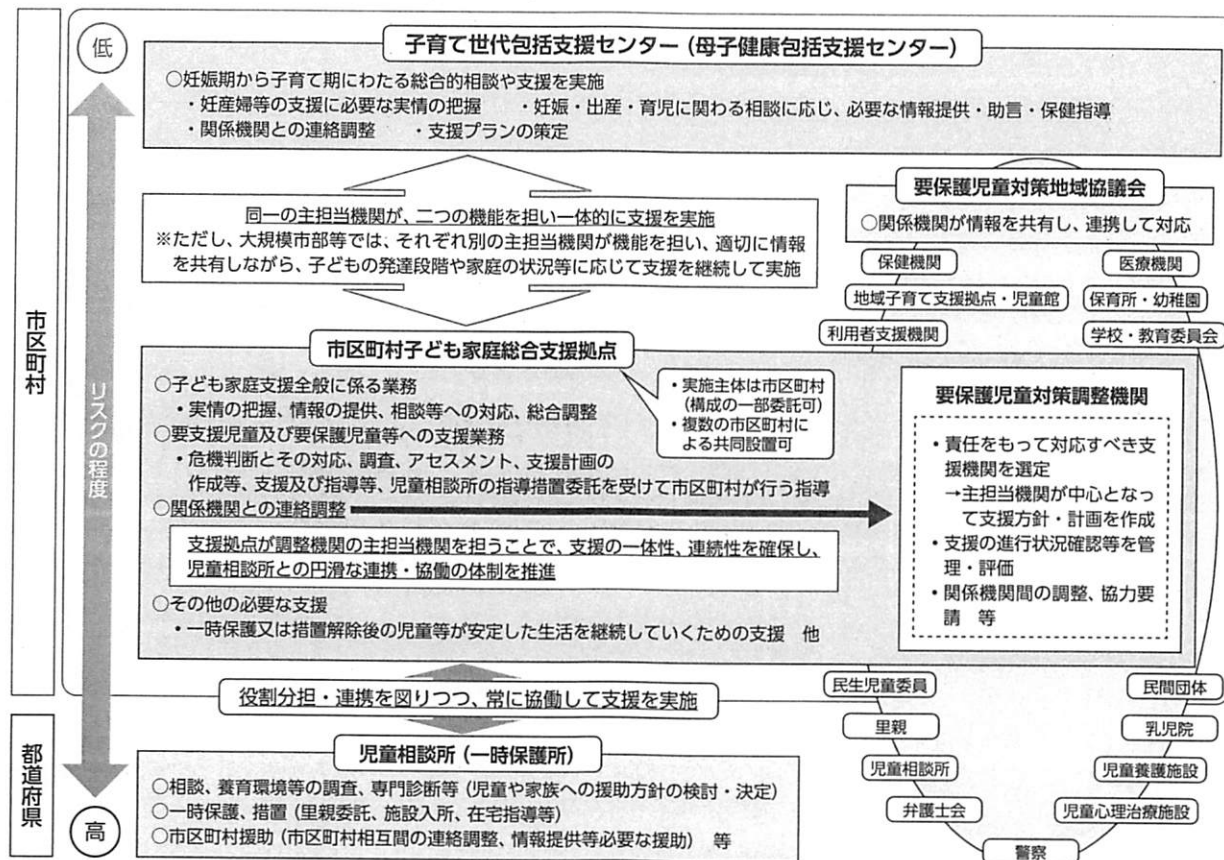
児童虐待等子どもに関係する事件が報道されると、児童相談所の仕事の手法に疑問が提起される。児童相談所が通告から48時間以内に子どもの安全を確認するというルールを守っていないのはなぜか、警察との情報共有が十分でなかったのではないかなどである。児童相談所のみが子どもに係る所掌を担っているかのような報道がなされる。

しかし、子どもや家庭に関わる行政機関等は、児童相談所のみではない。まずは全体像について言及する。

(1) 全体図から分かること

次頁の図から分かることは、子どもを支えるための関係機関は数多く存在するという点である。児童相談所は子ども対応・親対応の一部を担ってい

図 児童相談体制概要図 イメージ図(モデル型)



るにすぎない。そして、このことは、児童福祉法等の改正経緯をたどり、通告先が児童相談所のみでなく市区町村も通告先となっていることや、後述するが要保護児童対策地域協議会という地域の子ども関係機関の法定ネットワークの事務調整機関が市区町村に置かれていることから明らかである。

(2) 市区町村と都道府県・児童相談所との基本的な役割分担

ア 児童相談所の果たす役割の変化

従前は、児童相談所が、児童虐待等事案に関して、支援から保護・介入まで行ってきた時代は確かにあったといえよう。今でも一時保護等の行政処分権限を有する児童相談所が子どもの命を守るための中心的な役割を果たしていることは事実である。児童相談所職員が支援的役割のみならず保護介入的な役割をも懸命に担っている職場もよ

く知っている。

しかし、児童相談所の現状をつぶさに見てきた研究者の立場として、また現実に自治体の子ども部署の指揮を執っていた経験からして、現在、児童相談所が現実に果たしているのは、点としての保護・介入中心にならざるをえないのが全国の多くの現場の状況であるといわざるをえない(表)。

イ さらに調整コストの問題

しかし、さらに市区町村から上げられる声は、前記モデル型も十分機能しているとはいえないとの悲痛な声である。緊急・重大案件であるにもかかわらず、児童相談所がなかなか対応してくれないという声が上がられる。一方、児童相談所から上げられる声は、何でも児童相談所に送致され、又は援助要請がなされることで児童相談所の対応が限界値を超えてしまっており、市区

表 現在の役割分担のモデル型

市区町村	身近・日常・軽度・子育て一般	支援的手法中心
児童相談所	広域・緊急・重大・専門	介入・保護手法中心

町村でもっと対応してほしいとの声である。特に一時保護所の定員をオーバーして保護している都市部の児童相談所からは、一時保護してもすぐ返さざるをえないとの声や、注意喚起をして対応を終わらざるをえないケースが増加しているとの声を聞く。

こうしたモデル型役割分担が崩れている原因の一つとしては、児童相談所という相談窓口と市区町村という相談窓口の両者の強みや弱みについての情報が、十分に住民に周知されることがないまま開かれていること、こうした点にも原因があると思われる⁽²⁾。



現実には、市区町村又は児童相談所が受ける相談や通告のミスマッチにより、前記モデル型役割分担に合うように事後的にエビデンスを示し合いながら、相互に送致するというように、調整コストに膨大な時間をかけている（一時保護すべきか否かの調整コストは相当である）日常があるのである。

ウ 子ども家庭総合支援拠点の制度設計

こうした相互のミスマッチや調整コストを減らすための制度設計の一つは、児童相談所の増設や市区町村にも児童相談所設置権限を委譲するというものであり（本論稿では割愛する）、もう一つが、平成28年児童福祉法等改正により導入された市区町村子ども家庭総合支援拠点（10条の2）である。

市区町村が日常的かつ継続的に子どもに関わり、子どもと家庭を支えているという現実を重視したこと、市区町村の総合的な地域のネットワークを強化し、児童相談所の点介入手法から面支援的な手法を重視するという法制度設計を行ったものである。次に詳述する。

3 子ども家庭総合支援拠点の制度設計

(1) 支援拠点の定義・意義・要件

子ども家庭総合支援拠点の要件を挙げると、以下の六つを挙げることができる。

ア すべての子どもと家庭相談に対応する子ども支援の専門性もった体制

①子ども家庭支援員（保育士、社会福祉士等）、②心理担当支援員、③虐待対応専門員等を自治体の規模に応じて配置し、すべての子どもと家庭の相談に、住民に一番身近な基礎自治体で応じようとするものである。ミニ児童相談所をつくるという制度設計ではなく、ポピュレーションアプローチを基本方針とするものである。

イ 地域の資源を有機的につないで在宅支援を行う

行政の一組織・一部署で子どもと家庭のすべての相談に対応できるわけではない。児童虐待対応においては、図の要保護児童対策地域協議会という地域資源のネットワークをつなぎ、相互に役割分担を果たすことで子どもの命を守り、家庭を支えるシステムを構築することが求められている。

ウ 原則18歳までの子どもと家庭（妊産婦含む）を切れ目なく継続的に支援

切れ目ない支援とは、自治体のそれぞれの部署の所掌事務ごとの縦割りのぶつ切り支援を否定し、子どもの発育・成長過程を通して継続的に、子ども中心に関係機関が情報やサービス等支援をつなげていくことである。一時保護によりいったん地域から離れることがあっても、ほとんどはまた地域に戻ってくるのであり、関係機関間の縦割りでない横串支援が求められる。特に保健と福祉と教育との壁が指摘されており、この三者間の壁を取り除く具体策が求められている。個々人の連携ではなく、物理面、情報面、法規面等での組織的連動の仕組みづくり、ルールを定めておくことが有用である。

エ チーム（組織）支援体制

小規模自治体では、子どもに係る相談を一人の担当者が担っている例がある。しかし、その担当者が病欠や育児・介護休暇をとった場合は、その自治体はどうするのであろうか。担当者の夏休みの休暇等を、組織の長は推進できていないのではないだろうか。相談をする子どもや家庭を中心に見た場合、支援拠点の制度設計の要件としてはチームでの相談体制がとられている必要があるのである。

オ 支援拠点が担う法定四業務（〔参考〕児童福祉法10条1項1号～4号等）

支援拠点が担う業務は、児童福祉法上、市区町村が担うべきとされている

業務であり、同法10条1項1号から4号に規定されている。具体的には、①子ども家庭支援業務に係る業務（実情の把握、情報提供、相談等への対応、総合調整）、②要支援児童及び要保護児童等並びに特定妊婦等への支援業務（相談・通告の受付け、受理会議（緊急受理会議）、調査、アセスメント、支援計画の作成等、支援及び指導等、児童記録表の作成、支援の終結）、③関係機関との連絡調整（要保護児童対策地域協議会の活用、児童相談所との連携・協働、他の関係機関等との連携）、④その他の必要な支援（里親支援等）等を担うことになる。

カ 児童相談所と上下でなく対等機関として面支援を行う

市区町村にこの意識付けが重要となる。確かに、市区町村は児童相談所に対して専門的助言等を求めることができる等の制度設計がなされており、また児童相談所は一時保護等の行政処分権限を与えられている。しかし、それは児童相談所と市区町村との関係において、上下関係や個々の事案の指揮命令を意味したものではない。

地域資源をよく知りうるのは児童相談所ではなく市区町村であり、その地域資源をつないで子どもの命を守っていくこと、要保護児童対策地域協議会の事務局として関係機関間を面でつなぎ、役割分担と連動の司令塔としての役割を果たしていくことは市区町村に求められていることである。市区町村が得意な役回りを果たせるはずのものである。

目黒事件、野田事件等の虐待死事件の再発防止という観点からも、市区町村が積極的に児童相談所に働きかけていくことが今後一層求められることになる。

(2) 支援拠点の現状（広がり）

前記に挙げたように、子どもの権利主体性を保障していくためには、児童

相談所の責務のみを強調する法制度設計を進めることでは限界がある。

そもそも平成12年の地方分権一括法により、国と地方との関係は上下関係ではなく、対等関係であることが明確にされた。それは都道府県と市区町村の関係でも同様である。国と都道府県と市区町村の関係は、上下ではなく、住民の権利を実現するためにどの機関がどの役割を担うべきなのかという点からの、それぞれの得意な部分（地域性等）を考慮した役割分担を想定したものは必ずである。

その意味では、住民に身近な市区町村が果たすべき役割は大きい。地域で日々子どもを見守ることができるからである。平成28年度改正により導入された子ども家庭総合支援拠点の整備を行っていくことが、きめ細やかに地域の子どもの命を守ることにつながる。

国は、令和4年度末までに全市区町村での設置を目標として掲げている。平成30年2月時点では、いまだ106自治体、114か所設置という低い整備状況が報告されている。早急な設置・整備が望まれる。

筆者が厚生労働省の研究委託を受けて全国の市区町村にアンケート調査・ヒアリングをしたところ、子ども関係部署においては、支援拠点の必要性は認識しているものの、自治体の長の理解が十分でないとの意見が寄せられた。また企画・財政・人事部局が、児童福祉法10条の2の規定は必置規定ではなく、努力義務規定であるから優先順位を低く位置付けているとの話を聞くことが多々あった。

しかし、こうした理解は、安全で安心な環境下には子どもたちが地域にいるという現実をどのように考えているのであろうか。命に関わる行政課題は、自治体にとって最優先事項ではないのか。また、国は地方分権一括法の後、基本的には様々な施策を義務付け

るという方針ではなく、技術的助言をするという立場をとっている。よほどのことがない限り義務規定は避ける傾向があるのであるが、自治体側が国から義務付けられない限りは、子どもの命や子どもの権利に係る必要な施策実現を進めないというのであれば、それは住民主体・子ども主体の行政とはいえず、自治権の放棄ともいえるゆゆしき事態ともいえる（努力義務規定も必要なことだと国全体で理解をして法に規定したという意味での義務には変わりない）。

自らの地域の子どもは自分たちの地域で守ると宣言し⁽¹⁾、国や都道府県の指導・支援は受けず、専門性を高め、地域資源をつなぎ、子どもが信頼して相談してくれる体制づくりとしての、子ども家庭総合支援拠点の整備を行っている自治体担当者もいる。

確かに、子ども家庭総合支援拠点整備は、児童虐待防止・予防のための魔法の制度ではない。拠点設置は子どもの命を守っていくためのスタートラインにすぎない。しかし、児童相談所が十分な子どもの権利主体性保障のための役割を必ずしも果たしていない現状認識のもと、児童相談所の人を増やし質を担保するという施策と同時並行で、基礎自治体は基礎自治体として、子どもの権利を守るために、一歩を踏み出すことが求められている。子どもの命を守るのにパフォーマンスはいらない。地道な取組みを続けるしかないのである。

4 おわりに

本論稿では、子どもの権利主体性の保障という大きなテーマのうち、本論稿の読者の多くが基礎自治体職員であることを念頭に、子ども家庭総合支援拠点という市区町村の制度設計にフォーカスして論じてきた。子どもの権利

主体性保障のための自治体による子ども権利条例制度の広がりやアドボカシー制度の構築、里親制度の機能強化をした上での推進、日々の相談業務において、実際の子どもの意見をどのように聞き、信頼関係を築いていくのか、保護者とはどう向き合うのかという具体的な手法等については本論稿では触れられなかった。別稿に譲る。

筆者は今、厚生労働省の子ども家庭総合支援拠点のアドバイザーとして、各自治体に赴いて支援拠点の必要性及び設置促進のお手伝いをしている。市区町村の現場職員がどれだけ子どもの権利主体性を実現するために心を砕いているか、そして、死亡事例がなくて当たり前であり、努力したからといって、十分評価される仕事でないことも知っているつもりである。

虐待死事件等が起きてしまえば自治体全体が大きなバッシングを受け、多大な労力と時間をかけて再発防止のための制度構築を自治体全体が負っているかねばならない。その意味で、事前に自治体全体で子どもを守るための制度構築に力を注いでほしい。

そして、面という意味では、市民やNPO団体も巻き込み、子どもにとって、縦、横、斜め等様々な関係性と様々な価値基準（ものさし）を提供できるような地域を創り、一人ひとりがまちづくりの視点をもって子どもに関わっていくことが、一人ひとりの子どもの権利を保障することにつながっていくのである。❧

(1) 日本ユニセフ協会ホームページ (https://www.unicef.or.jp/about_unicef/about_rig.html)。

(2) その意味で、住民への周知の丁寧さに力を注がねばならないだろう。

(3) 鈴木秀洋「子を、親を、児童虐待から救う」（公職研、2019年）において自治体の長の論稿を載せている。

子を、親を、 児童虐待から救う

—先達32人 現場の知恵

鈴木秀洋編著

目黒、野田、札幌…国を動かした三大虐待死事件ほか、
現在の児童虐待対応の課題への具体的羅針盤を示す。
福祉、保健、医療、心理、教育、保育、弁護士、警察、検察、地域…
児童虐待防止に挑む、関係全分野の第一人者、総勢32人の
書き下ろしによる、〈学術書〉であり〈実務書〉。

◎執筆者

■編著者 鈴木秀洋

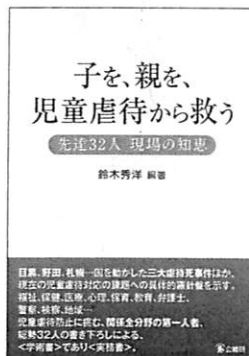
■研究者・専門家 奥山真紀子/西澤哲/井上登生/山田不二子/中板育美/山川玲子

■実務者 白田有香里/鈴木聡/木村朱/吉本和彦/小島美樹/竹下将人/伊東沙季

/宇都宮千賀子/新崎綾子/鈴木智/土居和博/下野厚子/鈴木八重子/橋本達昌

/齋藤直巨/西山さつき/仁藤夢乃/山下敏雅/船崎まみ/河合潔/浦岡修子

■ジャーナリスト・首長 坂根真理/杉山春/永松悟/保坂展人



定価：本体1,800円＋税

A5判・122頁

ISBN978-4-87526-392-0



創刊1967年 月刊『地方自治職員研修』公職研 <http://www.koshokuken.co.jp>

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町2-20 tel.03-3230-3701 fax.03-3230-1170

自治研究

96巻1号

定価 本体1571円＋税

<p>第二次スクーフ決定……………小山剛</p> <p>ドイツ憲法判例研究……………高木光</p>	<p>行政判例研究……………高田実宗</p> <p>大阪府の条例等により工業用水道の使用を廃止した者が納付しなければならぬとされる負担金の地方自治法上の「分担金」の該当性……………高田実宗</p> <p>日本放送協会は、受信機を設置したにもかかわらず受信契約の締結に必要ない者に対しては、承諾に代わる判決の確定によっては、受信契約を成立させることができ、同契約に基づき受信機設置の月からの受信料の支払義務が発生するとされた事例……………高木光</p>	<p>行政規制・訴訟と民事差止訴訟との役割分担に関する覚書(一)……………安永祐司</p> <p>行政規制・訴訟と民事差止訴訟との役割分担に関する覚書(二)……………安永祐司</p>	<p>EU運営条約二六七条三項の先決付託に関するフランス国務院(Conseil d'Etat)の義務違反(一)(8)……………中西優美子</p> <p>EU運営条約二六七条三項の先決付託に関するフランス国務院(Conseil d'Etat)の義務違反(二)(8)……………中西優美子</p>	<p>「財政上の地方自治」の保障規定(四)……………安宅敬祐</p> <p>英国のEU離脱の国民投票と国会主権、そしてEU離脱を巡る考察(七)……………内貴滋</p> <p>地域振興・地域再生に向けた「地域振興支援ファンド」の仕組みと課題(四)……………出井信夫</p>	<p>東日本大震災「復興」の反省と、南海トラフ地震、首都直下型地震、江東区大洪水等の襲来が恐れられている超大規模災害対策の工夫(四・定)……………阿部泰隆</p> <p>日本行政法学のパラダイムシフト(二)……………木村弘之亮</p>
---	---	---	---	---	---

107-8560 東京都港区南青山2-11-17

第一法規

☎0120-203-694 Fax.0120-302-640

■価格改定のお知らせ

近年の資材価格や製作コストの上昇など諸般の事情により、『自治実務セミナー』2020年4月号より、下記のとおり価格を改定させていただきますこととなりました。読者のみなさまにはご負担をおかけすることとなりますが、何卒ご理解を賜りたくお願い申し上げます。

旧価格 本体 838円 (922円 税込) / 新価格 本体 1000円 (1100円 税込)

自治体法務サービス
Legislation Support Service for Local Governments

コンシェルジュ デスク

自治体のための債権管理・回収実務Web

自治体のための債権管理・回収に関する
Q&A、解説、書式、判例を豊富に登載したデータベース

判断根拠もすぐに確認でき、未収債権の削減に役立ちます！

大好評の「法解説データベース」について「債権管理」が登場！

コンシェルジュ デスクシリーズのご案内

そうだったのか 地方自治法Web	答えは実は自治法に！豊富な解説を即座に案内 地方自治法の「条文」「逐条解説」「Q&A」「用語解説」を約2,200件登載
行政実務 キーワードバンク	深く・詳しく・幅広く！キーワードから実務を照らす自治体業務の道しるべ 地方自治法、地方公務員法、地方財政法、地方税法の用語解説を約1,300件登載
知ってよかった 行政手続・争訟実務Web	逐条解説・制度解説・Q&A・チェックリスト等で漏れなく実務を支援します 豊富な事例や解説により、トラブル発生後はもちろん、予防法務にも役立ちます
情報公開・ 個人情報保護Web	多彩なメニューでスパッと見つかる情報開示・不開示判断のためのデータベース 参考となる答申・判例も豊富に掲載(答申約1,200件、判例約680件登載)
地方財務実務大全	地方財政の実務について、わかりやすさと調べやすさを追求したデータベース Q&A登載数国内最多の7,000件超！関係通知、行政実例も登載！
見ていてよかった 自治体契約実務Web	選定から履行まで、潜むリスクに気付ける契約実務の道しるべ 契約に関する事項解説・Q&A・チェックリスト・書式等を登載！
地方公務員法Web	地方公務員法の逐条解説、通知、行政実例、判例、関係資料を豊富に登載したデータベース 今後改正される地方公務員法制度運用にも役立ちます
自治体のための 債権管理・回収実務Web	自治体の債権管理・回収に関するQ&A、解説、書式、判例を豊富に登載したデータベース 判断根拠もすぐに確認でき、未収債権の削減に役立ちます

自治体法務サービス『コンシェルジュ デスク』は、
豊富な法解説情報を即座に案内する総合Webサービスです。

商品の詳細、お申込みは

➡ 第一法規 コンシェルジュデスク

検索

CLICK!



第一法規

東京都港区南青山2-11-17 〒107-8560
https://www.daiichihoki.co.jp

ご注文はWEBからも承ります。

☎ Tel. 0120-203-694

☎ Fax. 0120-302-640

