

子どもの力を伸ばす 子どもの権利条約

—アタッチメント理論をベースに 12 条「意見表明権」を問い直す—
—児童福祉法および民法の改正から見る権利条約—

新島 一彦¹ 木附 千晶²

はじめに

本稿は、平成 29 (2017) 年 8 月、平成国際大学で開催された教員免許状更新講習において「子どもの力を伸ばす権利条約」というテーマで行われた講習で扱われた内容をもとに執筆するものである。

本講習は、二人の教員が担当した。木附は、保育・教育現場における「子どもの権利条約」の活用方法について担当し、新島は「子どもの権利条約」において重要なキーワードとなる「子どもの最善の利益」という文言が、児童福祉法や民法に取り入れられたことの意義を担当した。したがって、本稿は 2 部構成となることをご了承願いたい。第一部は、「アタッチメント理論をベースに 12 条「意見表明権」を問い直す」と題した木附が執筆する。第二部は「児童福祉法および民法の改正から見る権利条約」と題して、新島が執筆する。

なお、本講習には、保育・教育現場に携わる保育士や教員が参加し、午後に行われたワークショップでは、現場の経験を活かした熱心な討論が繰り広げられ大変有意義なものとなったことを付言しておきたい。

第一部 アタッチメント理論をベースに 12 条「意見表明権」を問い直す

木附 千晶

子どもの権利条約の存在理由および制定目的

子どもの権利条約は、子どもの尊厳、成長および発達を保障するため、1989 年 11 月 20 日に国連総会で採択された。同条約の制定目的および存在理由の中核は、子どもの固有の生命に対する権利を保障した上で (6 条参照)、次の 4 つ権利 (利益) を保障することにある (福田 2014)。

- (1) 尊厳の保障：子どもを固有の尊厳をもった一人の人間主体として認めること (前文、その具体化としての条約 12 条の意見表明権)
- (2) 成長する権利：子どもが今を幸せに生きること (前文は成長・福祉、6 条は生存と表現している)

¹ 平成国際大学教授

² 文京学院大学非常勤講師、臨床心理士

(3) 発達する権利：子どもが「人格の完全なかつ調和のとれた」人へと発達すること（前文、6・29条）

(4) 愛される権利：これらを実現するためには、「幸福、愛情および理解のある環境」が保障されなければならないこと（前文、一般的注釈第7号29、愛される権利の具体的な保障としての12条の意見表明権）

誤解を怖れずに端的に言うと、子どもの権利の本質は、子どもが成長のプロセスで出会う父母や教員など身近なおとなに愛されることによって（上掲4）、一人の人間として尊重され（上掲1）、自らの成長と発達を実現する（上掲3と4）権利だと言うことになる。子どもの権利条約は、前文で愛される権利、尊厳と成長と発達を実現する権利を宣言し、これら4つの権利こそ子どものもっとも中核的な権利、“子どもの基本権（= Child's fundamental rights）”としているのである。そして条約の規定するその他のさまざまな権利（親の権利を含む）、原理や原則（例えば「最善の利益」・「保護」）および国・おとなの責務等は、すべて“子どもの基本権”を具体的に保障するために制定されたものであり、それらはすべて“子どもの基本権”を実現するためのものとして解釈されるべきである（子どもの権利条約日本 2017）。

子どもの権利条約の歴史

日本は1994年に158番目の国として子どもの権利条約を批准した。未批准の国はアメリカ合衆国を残すのみとなり（2017年12月現在）、すべての国連加盟国による完全批准の達成という国連始まって以来の快挙を達成する勢いで世界中の支持を得ている。同条約採択の翌年9月には、ニューヨーク国連本部に世界70ヶ国の首脳が結集する「子どものための世界サミット」が開かれ、同条約は「子ども最優先の時代」を確立するための柱として国際的な政治原理として位置づけられた（福田 1999）。

同条約は、批准国に対して「条約において認められる権利の実現のためにとった措置およびこれらの権利の享受についてもたらされた進捗に関する報告を国際連合事務総長を通じて委員会に提出することを約束」（第44条）しており、日本政府は、1998年5月（初回日本政府報告審査）、2004年1月（第2回日本政府報告審査）、2010年5月（第3回日本政府報告審査）の審査を受けた。審査を踏まえて国連「子どもの権利委員会」（以下、国連）は日本政府に対し三回の「最終所見」を出している。さらに2018年9月から10月の会期では第4・5回日本政府報告審査が予定されている。

また、同条約は「この条約の効果的な実施を促進し及びこの条約が対象とする分野における国際協力を奨励するため」（45条）、批准国政府のみならず、批准国のNGOなど専門機関等に報告の提出を要請しており（第45条（a））、過去三回の審査時はもちろん、第4・5回の審査に向けた専門機関等からの報告書（代替報告書）も提出されている。

成長・発達が歪められている日本の子ども

世界規模で承認されている子どもの権利条約だが、その本質がきちんと理解され、同条約を具現化する実践が各国で行われているかということ、実はそうではない。日本でも、未だ「同条約は戦争や紛争、飢餓や伝統的な因習によって生命・身体が危機にさらされている発展途上国のためのもの」との考えも根強い。しかし、冒頭に述べた同条約の存在理由

および制定目的を見れば、同条約が外国人差別や児童労働、戦争や餓死、教育を受ける権利の侵害などの“古典的な権利侵害”の解消だけを目指したものでないことは明らかである。

今、日本の大多数の子どもたちを覆っているのは、成長・発達の手台となるはずの身近なおとなとの関係性が奪われ、同条約が保障する「調和のとれた人格」（前文）へと成長・発達できないという、新たな人権侵害である。国連は過去三回にわたり、日本政府に対して次のような「最終所見」を出している。

- ①「成長発達の主要な三つの場である家庭、学校、施設のすべてで競争（管理）と暴力、プライバシーの侵害にさらされ、意見表明を奪われ、その結果、発達が歪められている（Developmental Disorder）」（第1回）
- ②「教育制度の過度に競争的な性格が子どもの肉体的および精神的健康に否定的な影響を及ぼし、子どもが最大限可能なまでに発達することを妨げている」（第2回）
- ③「驚くべき数の子どもが、情緒的・心理的充足感（well-being）を持っており、その決定的要因が子どもと親および教師（おとな）との関係の貧困さにある」（第3回）

子どもの権利を理解するための心理学的知見

ここではまず、子どもが調和の取れた人格へと成長・発達するために、なぜ身近なおとなに愛されること（おとなとの受容的な応答関係の形成）が必要なのかを心理学的知見から明らかにしたい。

無力なまま生まれてくる子どもは、だれかに世話されなければ生き延びることができない。そのため人間は、「他者とつながる」能力を持って生まれてくる。この能力の起源は、乳児が養育者（多くの場合は母親）との間に発達させる情緒的な絆「アタッチメント（愛着）」と呼ばれるものである。1950年代にイギリスの児童精神科医 Bowlby が戦争孤児の研究や動物行動学の研究から、発見し、提唱した。Bowlby (2004) は、第二次世界大戦による戦争孤児の調査報告書の中で、養育者を失った子どもの精神・身体の発達に遅れが生じることを報告し、乳幼児と養育者（多くの場合は母親）との基本的な関係性であるアタッチメントを基盤として子どもの全人的な発達が遂げられるとした。

今、このアタッチメント理論（愛着理論）が、臨床心理の世界で再び注目を浴びている。不適切な養育（虐待）を受けた子どものトラウマ治療や虐待の世代間連鎖などの研究が進み、科学や脳生理学が発展し、健全なアタッチメントを築ける養育者とのかわり、すなわち、子どもが安心して欲求を出すことができ、それに応答してくれるおとなとの継続的な関係性（受容的な応答関係）が、健全なパーソナリティ形成（心の発達）に不可欠であることが分かってきたのである（岡田 2016）。

子どもは、恐い思いをしたり、疲れたり、病気になったりしたとき、特定の養育者に近接することで、その恐怖を鎮めようとする（アタッチメント行動）。そうした子どもの行動——泣く、笑う、甘えるなど——によって、養育者側には「子どもの不安を緩和してあげたい」という感情が芽生え、慰めるための行動が喚起される。両者の間に、こうした相互作用が繰り返されることで、アタッチメントが形成され、養育者は子どもの安全基地となり、子どものアタッチメント行動はさらに強化されていく。心理学的に「愛する」関係

(子どもから見たら「愛される」関係)とは、子どもが「ねえ、ねえ」と言って養育者に呼びかける本能に対して養育者が顔を向け、欲求(ニーズ)をくみ取り、問題(不安)を解消し、子どもに安心感を与える応答なのである。こうした関係性によって子どもは、外界からの刺激による恐怖を収める感覚(情動コントロール)を学び、「自分は大切な存在である(自己肯定感)」という感覚を手に入れる。「自分は守られている」という安全感を獲得し、「世の中は自分を受け入れてくれている」という基本的信頼感を育て、「求めれば他者は助けてくれる」という対人関係パターンを学ぶ。自分の恐怖に共感し、手を差し伸べてもらった経験から、やがて他者の痛みにも共感し、他者とつながり、他者を助ける人へと成長する。「戻ることができる安全な場所がある(安全基地)」という確信が、外の世界を探索する勇気や新しい物事にチャレンジすること、自律的に自分らしい人生を歩むことを可能にする(木附 2008)。

このようにアタッチメントおよびアタッチメント行動は、たんに生存に関わる潜在的危機を回避し、生存の可能性を高めるだけでなく、人間をつねに安定した情動状態に置き、外界への探索活動や学習活動を促進し、持続的で円滑な対人関係を築くために不可欠なものだ。

Siegel(2000)は、アタッチメントとは①養育者(愛着対象)への接近を求める力であり、②安心感を持つ力(苦しいときや困ったときにその苦しみを緩和する力)であり、③心の中に安全基地のモデルを発展させる力(養育者と同一化し、養育者と離れていてもいつでも一緒にいて守られている感覚を持つ力)であると述べ、遠藤(2005)は、親子関係だけでなく、成人期における横の関係(友人・恋愛関係など)においても成り立つもので、生涯にわたってその人の適応に寄与し得るものであるという。

孤独のなかであえぐ子ども

ところが今、日本の子どもの多くが前述したような受容的な応答関係を保障してもらえず、孤独のなかであえいでいる。

その事実を示す客観的なデータのひとつが第3回「最終所見」に大きな影響を与えた国連児童基金(ユニセフ)によって行われた経済協力開発機構(OECD)加盟国の15歳を対象とした『先進国における子どもの幸せ』(2007年)という調査である。この調査では、24ヶ国中、日本は「孤独だと感じる」率がトップであり、ほぼ3人に1人が孤独感を抱えているとの調査結果が出ている。また、国内でも空虚感や寂しさに端を発するネット依存の子どもの増加も指摘されている。とくに依存度が高いのは高校生で、厚生労働省の研究調査に基づく2013年の推計では約52万人の高校生が当てはまるとされ、都立の全日制および定時制の高等学校154校を対象に総務省の情報通信政策研究所が行った2014年の調査では約6割がネット依存傾向を示している。

第3回日本政府報告審査時に国連で意見表明をした「国連に子どもの声を届ける会」の子どもたち(2010)も、次のように発言した。

「私達の日常は、本来なら計ることなどできない性格面までも評価対象にされています。『落ちこぼれ』の評価を受けても、すべては自己責任となります。苦しさを誰かに打ち明けたくとも余裕のないおとな達に『ねえ、私辛いよ』なんて言えません。

子ども同士でも同じです。私達は『苦しくてあたりまえ』という奇妙な連帯感に縛られ

ていて、へたに声を発すれば嫉妬や恨みを買ってしまうので、自分の本当の心を殺し、お互いに演技を続けています。私達は自分の要求や欲求を口に出せないことよりも、一人だけ浮いてしまうことの方が怖くて、人間関係に臆病になり、関係性が壊れることを恐れて、‘発言’することを避けます。

周囲がどう自分を評価しているかを気にするあまり、存在するかどうかとも分からない『他人の感情』に怯え、他人と同調し、いつしか自分の感情さえも解らなくなる――。そんな不気味な関係の中で生きています。

子ども達には、もはや『自らの意見を表明しよう』なんていう意思すらありません。たとえ意見表明が出来てもそれを真剣に受け止めてくれる土台はとうに崩壊しています。行き場のない私達は『1人で問題と向き合うのか、このまま自らの思考を停止し感情を失ったまま生きていくのか』という究極の選択を迫られています、どちらを選択しても一人ぼっちになるだけです。

人は一人ぼっちでは絶対に生きていけません。誰かに頼り、弱音を吐きそれを受け止めてくれるからこそ私達は人間として生きていけるのです。どこかに本音でぶつかり合える関係性があれば私達は感情を殺したり、声を抑制する必要はないはずです。孤独の淵に立たされた私達が欲しているのは、評価をし、誰かと比べるのではなく、たった一人『私』としての存在を認め、その成長、感情に真摯に向き合ってくれる確かな関係性です。どうか私達をひとりぼっちにしないでください！」

2017年8月2日に平成国際大学で行われた教員免許更新講習「子どもの力を伸ばす 子どもの権利条約」の参加者大半も「家庭（親）が子どもの成長・発達を支えるものになっていない」として、①過干渉な親、②“親心”から望むルールに乗せたい親、③教育熱心な親、④子ども同士のことや学校生活にまで口を出す親、⑤何度も結婚と離婚を繰り返し、子どもよりパートナー優先の親などの例を挙げた。また研修当日、落ち着きが無かったり、乱暴であったり、自己破壊的であったり、他者への共感能力が低かったりして、他者との関係性がうまく結べないなどの特徴を持つ発達障害の特徴を持つ子どものケースがたびたび話題になったが、これらの特徴が健全なアタッチメント形成ができなかった子どもの特徴と非常に似ており、専門家でも鑑別が難しいことはよく指摘されている。

何が受容的な応答関係を破壊しているのか

いったい何が、子どもたちの成長発達の土台となる「愛し、愛される」関係、すなわち受容的な応答関係を壊しているのか。子どもの権利条約日本（2017）は、第4・5回日本政府審査に向けた代替報告書で、日本の子どもの人権侵害をこう述べている。

「新たな子どもの人権侵害の特徴は、日本の国家目標である『経済最優先主義』、とくに『国際的な経済的・政治的競争力の回復』を達成するために導入された一連の『新自由主義的子ども施策』によってもたらされているという点にある。端的に言うと、子どもの権利条約の前文が条約のもっとも本質的なものとして要請している、①子どもの固有の尊厳、②待ち人ではなくて今を幸せに生きる権利、および③人格の完全なかつ調和のとれた発達のため、幸福、愛情および理解のある雰囲気（以下『受容的・応答的な人間関係』）の中で成長する権利が、新自由主義体制下の国策によって完全に奪われてしまっている。受容的・応答的な人間関係の中で豊かな子ども期を過ごす

ことに代えて、経済的格差による子どもの貧困の増大、競争主義に基づく早期選別、一日も早い自立要請、勝ち組に残るためのプレッシャー等の中で、日本の子どもたちは、人格形成に不可欠な『自己肯定感』や『共感能力』を培われないまま子ども期を過ごすことを強いられている。その結果、日本の子どもが総体として一人ひとりの尊厳・幸せ・成長発達を著しく損なわれ、潰されているということである」。

まず子どもが育つ拠点である家庭環境は悪化の一途をたどっている。総務庁「平成 28 年社会生活基本調査」によれば、6 歳未満児のいる世帯の 1 日の家事・育児関連時間は夫 1 時間 23 分（うち育児時間は 49 分）。一方、妻は 7 時間 34 分（うち育児時間は 3 時間 45 分）となっており、女性の負担は大きいままだが 90 年代後半から非正規雇用者の増加が続き（全労働者の約 4 割）、困窮する家庭が増え働く女性が増えた。非正規雇用のなかでも嘱託社員や契約社員ではなくパートアルバイトの労働者が増えており、2016 年度の大企業の内部留保は過去最高の 406 兆円に達したが（『朝日新聞』2017 年 9 月 1 日）、16 年末の労働分配率は 43% 台と過去最低水準となっている。これらの状況を合わせて考えると、長時間労働や無理な働き方、パートなどで家計を支えている女性（母親）の姿が浮かび上がる。

2017 年度「国民生活基礎調査」（厚生労働省）によると、日本の子どもの相対的貧困率は 12 年ぶりに改善したそうだが、実際には経済的困窮が目立つ 1 人親世帯の相対的貧困率は 1991 年のバブル絶頂期から 2015 年までの間、ほぼ同水準だ。1 人親世帯の母子世帯の年間収入は 2~3 万円程度上昇しているが、それでも母子世帯の平均年収は労働者平均 415 万円のほぼ半分、223 万円程度である。ひとり親世帯の労働時間が長くなっていることを考えると、長時間労働によってかろうじて収入を増やしている可能性が高い。これではとても子どもと向き合う余裕などない。

長時間労働、経済的不安などでストレスを抱えた親が子どもに当たることは想像に難くない。それが児童相談所の虐待相談対応件数を押し上げ、2016 年度は 12 万件（厚生労働省発表、速報値）を超えた。26 年連続の増加で、この 10 年間でおよそ 3 倍になった。また、家計への公的負担が少ない格差社会を子どもが生き延びられるよう、“親心”から早期教育に余念が無かったり、子どもの将来に備えて「社会に適応した能力を持つ子ども」に“しつけ”ようとする親も多く、子どもの思いや願いを受け止めるどころか、親の期待や要求を子どもに押しつけるような関わりも目立つ。

親の長時間労働や早期教育を望む親に応えるため、おとなの都合優先の保育も増えた。10 時間を超える保育、病児保育も当たり前になっているが、保育士の配置は 0 歳児で子ども 3 人に対して保育士 1 人。これではとても子どもの欲求を受け止め、対応することはできない。第 3 回「最終所見」の「子どもの権利と財界」（パラグラフ 47）では、子どもに悪影響を及ぼす企業活動を規制する規則の制定等が示されているが、昨今では早期英語教育や発達にそぐわない体操教室などを開き、子どもの“しつけ”に熱心な親の賛同を得ている（子どもの権利条約日本 2017）。

「愛される権利」とは何か

冒頭でも述べたように、子どもの権利条約は「子どもの尊厳と成長と発達を保障するため」に存在する。それを実現するために同条約の前文は、子どもに「幸福、愛情および理

解のある環境」の保障、すなわち「子どもは愛される権利」を有していることを宣言している。しかし、「愛される権利」を持っているといっても、それはきわめて抽象的であり、ただ単に「子どもは愛される地位にある（＝幸福、愛情および理解のある環境を保障される地位にある）」という思想を表明しているにすぎない。これまでも子どもがそのような存在であるということは教育学や心理学においても、自明のこととして承認されてきた。しかし親や教員、国は、詳述したように、「これがあなたのため」と言って、あるいは国や社会やおとな側の論理で、子どもを支配・管理し、その尊厳と成長・発達を守れずにいる。これでは「愛される権利」とは、子どもを押さえ込むためのおとなの正当性を根拠付ける「権限」に過ぎず、逆に子どもにとって有害もしくは絵に描いた餅でしかない。

その裏には「子どもは未熟な存在であるから、『愛される権利』の具体的な内容を自ら決定することはできない。だから理性的な存在と見なされている国や保障者の地位にある親や教員が子どもに代わって、子どものためにそれを決定し、子どもの『愛される地位ないしは権利』を保障してあげるのだ」というおとな都合の考え方がある。このような権利を「利益説的権利」と言う（福田 2004）。憲法にも保障されている「学習権」（13条、26条）も同じだ。実際には、子どもが学習権の具体的な内容を決定することなどはできない。もし、子どもが「こんな授業は受けたくない」などと言えば、「問題ある子ども」「協調性のない子ども」として、発達障害のレッテルを貼られてしまうことも多々ある（国連で意見表明をする会 2017）。今の日本における「学習権」は、今の教育に黙って従うことでしかない。同条約 29 条の教育の目的に向かって自己の成長・発達を実現する権利としての主体的な「学習権」とはほど遠いものである。

12 条「意見表明権」の重要性

子どもの権利条約前文の「子どもの愛される地位ないしは権利（＝幸福、愛情および理解のある環境を保障される地位ないしは権利）」も講学上形式的にはこのような「利益説的権利」に属する。しかし、子どもの権利条約の画期的な歴史的意義は、子どもの「愛される権利」を単に利益説的権利として宣言するだけではないに、同条約 12 条「意見表明権」を通して、「愛される権利」の具体的な内容を特定し、子ども自身が「愛される権利ないしは地位」を自らの力で実現できる権利として保障しているところにある。しかもその内容は先述した成長発達のための心理学的知見をそのまま認めるものとなっている。以下に説明しよう。

これまで 12 条「意見表明権」は、子ども未熟論を克服して権利行使の主体性を保障するために、条約 13 条「表現の自由」などとともに市民的自由の系譜に属すると理解されてきた。従って、子どもの表明した意見の内容それ自体を尊重すること（限りなく自己決定権に近づく）や、子どもが社会に参加する権利を保障したものと理解されていた。しかし、それではまだ未熟な子どもに対し「自分で決めたのだから、自分で責任をとりなさい」という、早期の自立を促し自己責任を問うという残酷なものとなるし、新生児には行使できない。

このような観点から 12 条「意見表明権」をもう一度見直してみれば、その「意見 (views)」が、新生児でも表明できる欲求やアタッチメント行動や非言語的な態度や行動をも含むことは明らかである。すでに国連は 2005 年に「乳幼児期（出生から 8 歳まで）における子どもの権利」に関する一般見解を出した。「子どもの成長発達には、子どもが外界に働きかけてい

く力（主体性）を尊重し、実現してくれる親および専門家（保育士や教師など）との人間関係（受容的な応答関係）が不可欠であることを確認し、それを実現するための具体的な権利として、子どもの権利条約第 12 条の「意見表明権」を「子どもがありのままの意見・欲求を身近なおとに表明し、それに適切に応答してもらう権利」と解釈している（国連「子どもの権利委員会」『一般的注釈第 7 号』14、16）。

同条約は、4つの子どもの基本的権利を実現するために存在しており、個々の条文はすべて基本的権利を実現するためのものと解釈されるのが適当である。そうであれば、12条「意見表明権」も、かつて通説であったような「子どもに（主として社会的に）意見を言わせ、その内容を尊重することで子どもの主体性を保障する」ものでないことは明らかである。子どもの成長・発達の心理学的知見および上記の一般的注釈 7 号をあわせて考えるとき、12条「意見表明権」は、子どもが自らの尊厳と成長・発達を実現するために不可欠な「受容的な応答関係」を身近なおとなとの間につくる権利であることは疑いの余地がない。同条約 13 条「表現の自由」とはまったく違う。

子どもたちが孤独のなかで苦しんでいる今こそ、12条「意見表明権」の意義を再確認する必要がある。子ども自らがこの 12 条「意見表明権」を行使し、自身の成長・発達に不可欠な受容的な応答関係を身近なおとなとの間に築くことで、①孤独と絶望に代えてその存在をありのままに抱えてもらい、自らの人間としての尊厳と主体性を確保し、②支配と服従と放任に代えて、将来の待ち人としてではなく今を幸せに生き、③自己肯定感と共感能力をもらって、自律的で道徳的な人間へと発達することができるのである。

【引用・参考文献】

- 岡田尊司『生きるのが面倒くさい人 回避性パーソナリティ障害』pp124（朝日新聞出版 2016）
- 木附千晶「教師と子どもの関係の変容——心理カウンセラーの視点から——」讃岐浩・世取山洋介編『新自由教育改革 その理論/実態と対抗軸』pp128-143（大月書店 2008）
- 木附千晶・福田雅章『子どもの力を伸ばす 子どもの権利条約ハンドブック』（自由国民社 2016）
- 国連「子どもの権利委員会」『一般的注釈第 7 号』14、16（2005）
- 国連で意見表明をする会『子ども報告書』（子供の権利条約 日本 2017）
- 国連に子どもの声を届ける会（2010）『子どもの権利モニター』NO.103 pp81
- 子どもの権利条約日本『子どもの権利条約に関する第 4・5 回日本政府報告国連審査に対する CRC 日本報告書 意見表明権の新しい提言 新自由主義体制の中で自分らしさと他人（ひと）への思いを奪われる子どもたち』（子供の権利条約 日本 2017）
- Sigel, D "Toward an Interpersonal Neurobiology of the Developing Mind: Attachment Relationships, Mind sight, and Neural Integration", Osofsky, J. D. & Schore, N.(Eds.) Infant Mental Health Journal (John wiley & Sons, inc. 2000)

- 福田雅章『国連「子どもの権利委員会」からの「勧告」を読み解く（一）——子どもの権利条約「市民・NGO 報告書をつくる会」の実践を踏まえて——』（一橋大学研究年報 法学研究 32 1999）
- 福田雅章『人間回復の理論と現実 原発事故から4年目のふくしま』（NPO 法人シャローム 2014）
- Bowlby, J. (二木武監訳)『母と子のアタッチメント 心の安全基地』（第2版）（医歯薬出版 2004）
- 遠藤利彦『アタッチメント理論の基本的枠組み アタッチメント 生涯にわたる絆』pp8-32（ミネルヴァ書房 2005）

第二部 児童福祉法・民法改正から見る子どもの権利条約

新島 一彦

児童福祉法の改正

わが国が平成 6(1994)年に「子どもの権利条約」を批准してから 22 年が経過した平成 28 (2016) 年 5 月、児童福祉法が改正され、ようやく「児童（子ども）の権利条約の精神」や「子どもの最善の利益」という言葉が条文に盛り込まれた。

児童福祉法の理念規定は昭和 22(1947)年の制定当時から見直されておらず、児童が権利の主体であること、児童の最善の利益が優先されること等が明確でないといった課題が指摘されていた。このため、児童福祉法において、児童は、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立が図られること等を保障される権利を有することを総則の冒頭（第 1 条）に位置づけ、その上で、国民、保護者、国、地方公共団体が、それぞれこれを支える形で、児童の福祉が保障される旨を明確化することとされた（第 2 条）。

改正の概要

今回の改正は、先程述べた「1 児童福祉法の理念の明確化」とともに増加の一途をたどる児童虐待に対応するため「2 児童虐待の予防や迅速・的確な対応」、「3 被虐待児童への自立支援」に関することなどが盛り込まれている。（図 1 参照）

児童福祉法の理念の明確化

改正法において保育所や認定こども園、幼稚園等、幼児教育・学校教育に直接関係すると考えられるのは、まず 1 の児童福祉法の理念の明確化である。改正児童福祉法は、第 1 条で「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。」と権利条約に書かれている内容をはっきりと定めている。

子どもの権利は、まずは「愛される権利」から始まる。そして、「世界でたった一人しかいないあなた（子ども）が、輝きながら大きくなるための権利」であり、そのためには大人に「呼びかけ向き合ってもらふ権利（意見表明権）」が一番大切なものである。

保育に携わる者は、毎日、このような思いを持って子どもたちと向き合っている。したがって、「権利条約」というと何か難しいものと考えがちだが、決して難しいことではない。

児童虐待の発生予防、児童虐待発生時の迅速・的確な対応

次に、幼児教育・学校教育に関係するものとして、児童虐待の早期発見や発生予防が挙げられる。保育者は毎日子どもたちと過ごしているため、ちょっとした子どもの変化に気づきやすい立場にいる。たとえば、お昼寝でパジャマに着替えるときや、泥んこあそびで裸になったときに、体の傷などに気が付く機会がある。また、いつもとは違う行動や言動に気づくこともある。このような変化を敏感に察知し、その原因を探ることにより、児童虐待の発見につながるようになる。

そして、児童虐待が発見された場合、迅速・的確な対応が求められている。そこで改正法では、実情の把握、情報提供、相談、調査、指導、関係機関との連絡調整等の支援を一体的に提供する拠点を整備することとしている（10条の2）。

また、現在市町村には「要保護児童対策地域協議会」（要対協と呼ばれている）が設置され、児童相談所、警察、学校等の関係機関間の調整、協力要請などを行うことになっているが、実態として、関係機関の連携が十分でなく、個々の事案への対応に漏れが生じ、結果として深刻な事態に至ったケースが指摘されている。そこで、改正法では、要対協の機能を強化し、関係機関間の協力・連携を徹底するとともに、要対協の調整機関へ専門職（児童福祉司、保健師、保育士等）の配置を義務付けた（25条の2）。

民法 766 条の改正（平成 24（2012）年 4 月 1 日施行）

民法は、私たちの生活に一番身近な法律である。民法は大きく分けると「財産法」と「家族法」という二つの分野に分かれている。買い物をしたり、アパートを借りたり、雇われたりするの、すべて「契約」である。このような契約を中心とする財産関係について規定するのが「財産法」である。

もう一つは、結婚や離婚に関する事、親子関係に関する事、相続に関する事など、家族に関する事を規定する「家族法」である。このように民法は、生まれてから死ぬまでの人間の一生に関わることが書かれた法律である。

民法 766 条は、「家族法」の中にある条文で、離婚後の子どもの監護（監護とは実際に子どもの面倒を見て、通常必要な監督保護を行うこと）について定めるものである。改正前は、「父母が協議上の離婚をするときは、子の監護をすべき者その他監護について必要な事項は、その協議でこれを定める。」とされていて、「監護について必要な事項」という曖昧な表現になっていた。平成 23(2011)年の民法改正により、協議上の離婚をするときに協議で定める「子の監護について必要な事項」の具体例として、「父又は母と子との面会及びその他の交流」（面会交流）及び「子の監護に要する費用の分担」（養育費の分担）が明記された。そしてその際には、子どもの利益が最優先されなくてはならないことも明

記された。これらは、子どもの権利条約の趣旨に沿う改正である。このように民法の中にも「子どもの最善の利益」という理念が盛り込まれたのである。

養育費について

養育費とは、子どもを監護・教育するために必要な費用のことをいう。一般的には、経済的・社会的に自立していない子が自立するまでに要する衣食住に必要な経費、教育費、医療費などである。

親の子どもに対する養育費の支払い義務（扶養義務）は、親の生活に余裕がなくても自分と同じ水準の生活を保障するという強い義務（生活保持義務）である³。

婚姻中は、父母は子の親権を共同して行うが（共同親権：民法 818 条 3 項本文）、離婚の際には協議により父母の一方を親権者として定めなければならない（単独親権：民法 819 条 1 項）。

子どもがいる夫婦が離婚する場合、基本的にはどちらか一方が親権者となって子どもを養育することになるが、離婚により親権者でなくなった親であっても、また、子どもと離れて暮らすことになった親であっても、子どもの親であることに変わりはないので、子どもに対して自分と同じ水準の生活ができるようにする義務がある。子どもに対し、親として経済的な責任を果たし、子どもの成長を支えることが大切である。

養育費をめぐる課題

養育費をめぐる課題として指摘されている点は主に 2 点ある。第 1 点は、父母は離婚後も子の養育費を分担する義務があるが、養育費の取り決めは協議離婚の要件とされていないことから、養育費の取り決めをする割合が低くなっていることである。第 2 点は養育費の支払い確保の問題である。

養育費をめぐる状況を見てみると、平成 23(2011)年の厚生労働省が実施した全国母子世帯等の調査結果⁴によれば、離婚後、母が子の親権者となる割合は近年 8 割弱になっているが、別れた父から養育費を受け取る取り決めをしているのは、37.7%にすぎない。実際に養育費を受け取っている母子世帯は 19.7%にすぎず、過去に養育費を受け取っていた例を含めても、35.5%である。調停・審判・裁判離婚の場合、養育費の取り決めが行われる割合は 78.4%であるが、離婚の 9 割を占める協議離婚の場合には 30.1%にすぎない。支払われている額の統計を見ると、1 世帯平均月額は約 4 万円である。

養育費の算定方法については、平成 15(2003)年から「養育費の簡易算定表」⁵が利用され、一定の目安とされている。算定表の基本的な仕組みは、例えば、子が母親と暮らしている場合、もし父と同居していたと仮定すれば、子のために費消されていたはずの生活費

³ 扶養義務には、「生活保持義務」と「生活扶助義務」の 2 種類があるとされる。夫婦間や未成熟子に対する親の扶養義務は「生活保持義務」とされ、互いの生活を同等のものとしなければならない。一方生活保持の関係にあるものを除く 3 親等内の親族間では、自己の相当な生活を保持した上で、余力がある限りで、要扶養者が生活を営むに足る扶養をする義務を負う。高橋朋子・床谷文雄・棚村政行「民法 7 親族・相続」第 5 版（有斐閣，2017 年）234 頁参照。

⁴ 厚生労働省「平成 23 年度全国母子世帯等調査結果」（2012 年）参照。

⁵ 東京・大阪養育費等研究会「簡易迅速な養育費等の算定を目指して—養育費・婚姻費用の算定方式と算定表の提案—」判例タイムズ 1111 号 285 頁。「算定表」は第 1 表から第 19 表で構成され、子どもの年齢や子どもの数に応じて適用される。

がいくらであるかを計算し、これを父と母の収入の割合で按分し、父が払うべき養育費の額を定める、というもので、生活保持義務の考え方に由来する。しかし、この算定表については、金額が低すぎるという批判があり、日弁連が平成 28(2016)年に新たな算定方式と算定表を発表している⁶。

第 2 点の養育費の支払い確保については、養育費の取り決めが行われたとしても、実際の支払がされない場合、いかにその支払を確保するかという問題である。平成 15(2003)年に強制執行の特例が創設され、義務者による養育費の支払が遅れるなどした場合、既に確定期限の到来している分および未到来分について、確定期限の到来後に弁済期が来る給料などを差し押さえることが認められた（民事執行法 151 条の 2 第 2 項・152 条 3 項）。また、平成 16(2004)年には、より実効性のある履行確保の制度化のために、養育費の支払わない義務者に制裁金として一定金額を支払わせる間接強制が認められた（民事執行法 167 条の 15）。

なお、欧米諸国においては、給料からの天引き制度が導入されており⁷、日本においても預貯金口座を裁判所が銀行などに照会できる制度の創設を検討している⁸。

面会交流について

「面会交流」とは、離婚や別居により子どもと離れて暮らしているお父さんやお母さん(非監護親という)が子どもと定期的、継続的に会って話をしたり、一緒に遊んだり、話をしたり、食事をしたり、宿泊したりあるいは電話や手紙などの方法で交流することをいう⁹。

改正前の民法には、面会交流に関する直接の規定がなかったため、家庭裁判所の実務により、「面接交渉」として認められてきた¹⁰。最高裁も、離婚の際だけではなく、離婚後及び別居中のいずれの場合にも、民法 766 条の類推適用により、面会交流を認めてきた¹¹。

その後、2011 年の改正により、民法 766 条において父母が協議離婚するときは「父又は母と子との面会及びその他の交流」について協議で定め、協議が調わないときは、家庭裁判所が定める、と明記された。その際には、「子の利益を最も優先して考慮しなければならない」とされた。

子どもは、両親の離婚という大きな出来事を経験して「自分が悪いことをしたのでこんなことになってしまったのではないか?」、「自分を嫌いになっていなくなってしまったのではないか?」などと不安な気持ちになったりする。面会交流は、そんな子どもに、父母それぞれの立場から「あなたが悪いんじゃないよ。」「離れて暮らしているけど、どちらの親もあなたのことを好きなんだよ。」という気持ちを伝えていく一つの方法である。

⁶ 日本弁護士連合会両性の平等に関する委員会編「養育費・婚姻費用の新算定マニュアル」(日本加除出版、2017 年)参照。

⁷ イギリスにおける制度導入の紹介については、新島一彦「イギリスにおける離婚後の子の養育費の確保について -The Child Support Act 1991 の概観-」続現代民法学の基本問題 内山尚三、黒木三郎、石川利夫先生 古稀記念(第一出版社、1993 年)参照。

⁸ 民事執行法の改正に関する中間試案
(<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000164592>)

⁹ 二宮周平編「面会交流支援の方法と課題」(法律文化社、2017 年)

¹⁰ 東京家裁 昭和 39 年 12 月 14 日審判・家月 17 卷 4 号 55 頁。

¹¹ 最高裁昭和 59 年 7 月 6 日決定・家月 37 卷 5 号 35 頁。最高裁平成 12 年 5 月 1 日決定・民集 54 卷 5 号 1607 頁。

離婚によって夫婦は他人になっても、子どもにとって父母はともかけがえのない存在である。面会交流は、そんな子どものために行うものである。子どもは、面会交流を通して、どちらの親からも愛されている、大切にされていると感じることで、安心感や自信をもつことができ、それが、子どもが生きていく上での大きな力となる。(第一部木附論文参照)

子どもの権利条約 9 条 1 項では、締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保するとし、同条 3 項では、児童の最善の利益に反する場合を除くほか、父母の一方又は双方から分離されている児童が定期的に父母のいずれとも人的な関係及び直接の接触を維持する権利を尊重すると定めている。

「子どもの権利」の実現に向かって

子どもの権利条約は子どもを権利主体として尊重するだけでなく、成長発達の過程にある子どもに対して、必要な保護や支援の積極的な保障を目指している点に特色がある。子どもの権利を認めるということは、子どもの発する願いや思いを聴くことであり、「子どもの気持ち」を大切にすることである。また、条約第 3 条の子どもの「最善の利益」とは子どもの興味・関心に応じて、その子にとって現在、何をすることが必要なのかを考えることである。日々の保育・教育はどうしても大人の都合になってしまいがちだ。「子どもの意見をきく」ためには、子供が「ねえーねえー」と発する言葉や仕草に対して「なあに？」と答えて話を聞くことが大切である¹²。また、安全な保育環境を整えることも重要である。

保育や教育の現場においては、「子どもの気持ちを大切にする」、「自己肯定感をもたせる」ということが盛んに言われるようになっている。日々の保育・教育の中で、子どもの権利を尊重するということは、まさにこのような実践を積み上げていくことではないだろうか。

児童福祉法や民法の改正とともに、2018 年 4 月からは保育所保育指針や幼保連携型認定こども園教育・保育要領、幼稚園教育要領が改定される。これらの指針や要領の根底にあるのは、子ども最善の利益の考慮であり、この基本理念の理解がさらに進むことが期待される。

¹² 木附千晶・福田雅章「子どもの権利条約ハンドブック」(自由国民社, 2016 年) 130 頁参照。

図 1

児童福祉法等の一部を改正する法律案の概要（厚生労働省の資料より）

1 児童福祉法の理念の明確化等

(1) 児童は、適切な養育を受け、健やかに成長・発達や自立等を保障されることを明確化。

(2) 国・地方公共団体は、保護者を支援するとともに、家庭と同様の環境における児童の養育を推進する。

(3) 国・都道府県・市町村それぞれの役割・責務を明確化する。

(4) 親権者は、児童のしつけに際して、監護・教育に必要な範囲を超えて児童を懲戒してはならない。

2 児童虐待の発生予防

(1) 市町村は、妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援を行う母子健康包括支援センターの設置に努める。

(2) 支援を要する妊婦等を把握した医療機関や学校等は、その旨を市町村に情報提供するよう努める。

(3) 国・地方公共団体は、母子保健施策が児童虐待の発生予防・早期発見に資することに留意すべきことを明確化する。

3 児童虐待発生時の迅速・的確な対応

(1) 市町村は、児童等に対する必要な支援を行うための拠点の整備に努める。

(2) 市町村が設置する要保護児童対策地域協議会の調整機関について、専門職を配置する。

(3) 政令で定める特別区は、児童相談所を設置する。

(4) 都道府県は、児童相談所に①児童心理士、②医師又は保健師、③指導・教育担当の児童福祉司を置くとともに、弁護士を配置又はこれに準ずる措置を行う。

(5) 児童相談所等から求められた場合に、医療機関や学校等は、被虐待児童等に関する資料等を提供できるものとする。

4 被虐待児童への自立支援

(1) 親子関係再構築支援について、施設、里親、市町村、児童相談所などの関係機関等が連携して行うべき旨を明確化する。

(2) 都道府県（児童相談所）の業務として、里親の開拓から児童の自立支援までの一貫した里親支援を位置付ける。

(3) 養子縁組里親を法定化するとともに、都道府県（児童相談所）の業務として、養子縁組に関する相談・支援を位置付ける。

(4) 自立援助ホームについて、22歳の年度末までの間にある大学等就学中の者を対象に追加する。

施行期日：平成 29 年 4 月 1（1、2(3)については公布日(28年 6 月 3 日)、2(2)、3(4)(5)、4(1)については平成 28 年 10 月 1 日)