



**イングランドとフィンランドの
子どもコミッショナー等に関する調査
報告書**

**2022年9月
公益財団法人 日本財団**

<目次>

第 I 章 調査概要	1
1. 背景・目的	1
2. 対象国	1
3. 実施概要	2
第 II 章 イングランド子どもコミッショナー	3
1. 設置の背景と経緯	3
2. 職務	3
3. 組織	5
4. 活動内容	7
5. 主要な取組①：問題の可視化	19
6. 主要な取組②：子ども期委員会と全国調査	21
第 III 章 フィンランド子どもオンブズマン	25
1. 設置の背景と経緯	25
2. 職務	25
3. 組織	27
4. 活動	29
5. 主要な取組①：チャイルド・バロメーター	34
6. 主要な取組②：国家子ども戦略	37

第I章 調査概要

1. 背景・目的

日本国内の子どもを取り巻く社会環境は、児童の権利に関する条約（以下「子どもの権利条約」とする。）批准以降も大きく変化しており、少子化にも関わらず児童虐待通告・いじめ・自死・不登校などの件数の増加や高止まりに示されるように、子どもの生きづらさはかつてない水準に高まっている。相対的に弱い立場に置かれており、自ら権利侵害を訴えることが難しい子どもの権利を守るには、それに特化した権利擁護機関が必要とされる¹が、現在、日本国内では一部の自治体で「子どもオンブズパーソン」や「子どもの権利委員会」など、子どもが発信するSOSを受け止めて解決を図る取組が実施されるのみに留まり、国レベルの独立した子どもの権利擁護機関は存在しない。

こうした状況を鑑み、公益財団法人日本財団では子どもをめぐる諸問題を抜本的に解決し、子どもの権利施策を幅広く、整合性をもって実施するため、子どもの権利に関する国の基本方針、理念及び子どもの権利保障のための原理原則を定めた「(仮称)子ども基本法」を制定し、子どもの権利が包括的に保障されるよう提言を行っている²。この提言では、基本法の柱の一つに国レベルの独立した機関として「(仮称)子どもコミッショナー」を設置し、子どもの権利条約に照らして制度の構築・運用をモニタリングすること等を求めている。

国レベルの子どもコミッショナーや子どもオンブズパーソン（以下「子どもコミッショナー等」とする。）については、設置（根拠法、予算、任命／等）や権能（調査、指導・勧告、報告／等）に関する諸外国の事例を整理した先行研究が存在する³が、これまで子どもコミッショナー等が果たしている役割を詳述した日本語の情報は乏しい⁴。そのため、諸外国の子どもコミッショナー等による具体的な活動内容に焦点化し、権利擁護機関としての活動の実例を描出するために本調査を実施した。

2. 対象国

子どもコミッショナー等が子どもの権利を包括的に保障するため政府から独立して制度のモニタリングを行っている事例として、多くの関係機関と協働しながら社会的気運を醸成することで政策的拡充を求めているイングランド子どもコミッショナー（The Children's Commissioner for England）を取り上げる。

また、子どもコミッショナー等が制度改革で法定の権能を用いて活躍している事例として、2016年から子ども家庭サービス改革の一環として子どもの権利を中核に据えた国家戦略の策定や、行政サー

¹ 国連子どもの権利委員会（2019年3月5日）「日本の第4回・第5回統合定期報告書に関する総括所見」

² 公益財団法人日本財団（2020年9月）「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」

³ 堀正嗣（2019年3月）『子ども権利に関する国内人権機関の独立性と機能－英国・北欧・カナダを対象とする比較研究－』「海外事情研究」vol.46 pp.91-122 など

⁴ 日本語で情報発信されている例として、「日本財団ジャーナル」でのスコットランド子ども若者コミッショナーへのインタビュー記事（<https://www.nippon-foundation.or.jp/journal/2020/41858>）がある。また、特定非営利活動法人子どもの権利条約総合研究所の運営委員でもある平野裕二氏が運営するウェブサイト（<https://note.com/childrights/>）では、諸外国の子どもコミッショナー等の活動の一端が紹介されている。

ビスの包括的統合を継続的に推進しているフィンランド子どもオンブズマン（Lapsiasiavaltuutettu）を取り上げる。

3. 実施概要

(1) 調査項目

① 設置の背景と経緯

子どもコミッショナー等の設置目的や設置に至った背景を概観する。

② 職務

役割や権能の法的位置づけ、組織の体制等を、法制度やアニュアルレポートから整理する。

③ 活動

子どもコミッショナー等が行うモニタリングや勧告といった各種の活動について、具体的活動内容や主要な活動実績を紹介する。

④ 主要な取組

子どもコミッショナー等の活動のうち、子どもの権利を包括的に保障する観点から特に重要性が高い近年の取組を抽出し、そこで子どもコミッショナー等が果たした役割や得られた成果を詳述する。

(2) 調査方法

デスクリサーチを基本とし、両対象国の子どもコミッショナー等のウェブサイトや政府による公的文書を中心としつつ、先行研究や関係機関のウェブサイト等からも情報収集を行った。

なお、フィンランド子どもオンブズマンである Elina Pekkarinen 氏からはインタビュー調査への協力が得られたため、デスクリサーチの内容を補完する形で 2021 年 4 月 29 日にオンライン会議形式でのインタビュー調査を実施した。

(3) 実施期間

2020 年 12 月 9 日～2021 年 9 月 30 日に調査を実施した。

(4) 実施体制

本調査の実施体制は以下の通り。

【事務局】

高橋 恵里子 公益財団法人日本財団 公益事業部 部長

新田 歌奈子 公益財団法人日本財団 公益事業部 国内事業開発チーム

【調査実施（委託先）】

家子 直幸 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 共生・社会政策部 主任研究員

【調査協力（フィンランド現地調査および通訳）】

ロミ 眞木子 Logos Helsinki

第Ⅱ章 イングランド子どもコミッショナー

1. 設置の背景と経緯

イングランド子どもコミッショナー（Children's Commissioner for England、以下「子どもコミッショナー」とする。）は、2004年児童法（Children Act 2004）に基づき創設された、国レベルの子ども権利擁護機関である。

英国4か国の中でもウェールズは、チルドレンズ・ホーム内で長期間虐待が生じていたことの反省から、2001年に子どもコミッショナーを先駆けて設立していた。また、北アイルランドでは2003年に、教育・文化・スポーツ委員会を中心として議論を重ねてきたスコットランドでも2004年に設置された⁵が、イングランド政府は「子どもの権利を擁護する他の制度がある」との理由により子どもコミッショナーは設置されてこなかった⁶。

中央政府による子どもコミッショナー設置の直接的契機となったのは、ラミング卿を委員長とする調査委員会が2003年に公表した児童虐待死亡事例の検証報告書（以下「ラミング報告書」とする。）が示した勧告だとされる。2000年に起きた8歳のビクトリア・クリンビエの虐待死事件の調査結果に基づき、ラミング報告書では児童虐待の兆候を掴んでいたにも関わらず基本的なソーシャルワーク実践が行われなかったことを厳しく指摘した上で、ソーシャルワーク実践を支える構造や組織といった「広範な組織の機能不全」が問題の根本的原因であるとした⁷。そのため、ラミング報告書では児童社会サービスのマネジメント機能を改善させる目的で、子どもコミッショナー等の大胆な構造改革案が提示された。

2005年に初代子どもコミッショナーに就任したアルバート・エインズレイグリーン卿（Sir Albert Aynsley-Green, 2005-2009）は小児内分泌学の研究者であった。第2代目はマギー・アトキンソン氏（Dr Maggie Atkinson, 2009-2015）で、英語教師ののち教育行政や児童福祉行政に携わったキャリアを有していた。第3代目のアン・ロングフィールド氏（Anne Longfield, 2015-2021）は慈善団体の代表を歴任後、子どもコミッショナーに就任した。第4代子どもコミッショナーとなったレイチェル・デ・ソウザ氏（Rachel de Souza, 2021-）は元教師で、子どもコミッショナー就任以前はイングランド東部の就学前～中等教育の学校を運営する教育法人のCEOであったほか、教師教育を実践している非営利団体の役員としても活動してきた。

2. 職務

(1) 法的位置づけ

子どもコミッショナーは2004年児童法で創設されて以降、2014年児童及び家庭法（Children and Families Act 2014）で一度、制度改正がなされている。子どもコミッショナーの主な役割は「イングランドの子どもの権利を促進し保護すること（児童の意見や利益の認知促進も含む）」と位置付けられているが、2014年児童及び家庭法では、子どもコミッショナーが特に考慮すべき子どものグループ

⁵ 日本財団ジャーナル 2020年3月12日 (<https://www.nippon-foundation.or.jp/journal/2020/41858>)

⁶ 堀正嗣（2019）『子ども権利に関する国内人権機関の独立性と機能－英国・北欧・カナダを対象とする比較研究－』「海外事情研究」vol.46.pp.91-122.

⁷ 田邊泰美（2019）「現代イギリスの児童虐待防止とソーシャルワーク 新労働党政権下の子ども社会投資・児童社会サービス改革・虐待死亡事件を検証する」明石書店

として「家を離れて生活したり社会的養護を受けたりしている子ども、及び自分の意見を伝えるための十分な手段を持っていないと考えられる子ども」が法律へ明記された。

(2) 機能・権能

2014 年児童及び家庭法では、子どもコミッショナーが主な役割を発揮するための活動内容として以下の 10 項目が示されている。このうち(b)(d)(e)(g)(h)(i)は 2004 年児童法にはなく、制度改正で追加された項目である。なお、これらの活動を通じて役割を果たす際にも、個別の子どもの事例に関する調査は行えないことが法律で定められている。

図表 II-1 イングランド子どもコミッショナーの活動内容

(a)児童に影響を与える機能を行行使する者又は活動に従事する者に対し、児童の権利に適合するように行動する方法について助言すること。
(b)そのような人物に、子どもの意見や利益を考慮するよう奨励すること。
(c)国務長官に、児童の権利、意見及び利益について助言すること。
(d)政府の政策提案及び立法提案が児童の権利に及ぼす潜在的影響を検討すること。
(e)国会の議院において注意喚起を行うこと。
(f)児童に関する限りにおいて、苦情処理手続の利用可能性と有効性を調査すること。
(g)アドボカシーサービスの利用可能性と有効性を調査すること。
(h)児童の権利又は利益に関するその他の事項を調査すること。
(i)児童の権利に関する国連条約のイングランドにおける履行を監視すること。
(j)本節に基づき検討または調査された事項に関する報告書を公表すること。

また、上記の活動内容に関連して、子どもの権利や最善の利益を検討する際には子どもの権利条約を考慮すること、子どもコミッショナーの役割を伝えたりや支援団体と協力したりする等によって子ども参画の合理的手段を講じること、報告書を発行する際に行政機関への勧告について応答を求められることも併せて定められている。さらに、特に考慮すべき子ども（家を離れて生活したり社会的養護を受けたりしている子ども）への助言・支援や、子どもへのインタビューやケア水準の観察を目的とした個人の住居以外の施設への立ち入り権限、行政機関へデータ等の情報提供を要求する権限、幅広い関係者で構成されたアドバイザリーボードを設置する義務、子ども参画を経て作成した事業計画や年次報告書の作成・公表なども法律で記載されている。これらにより、2004 年児童法と 2014 年児童及び家庭法によって定められた子どもコミッショナーの権能は下表のように整理できる。

図表 II-2 イングランド子どもコミッショナーの法定権能

権能	概要
調査機能	行政機関からデータ等の情報提供が受けられる。また、子どもコミッショナーやその代理人は、個人の住居以外の施設に子どもへのインタビューやケア水準の観察を目的として立ち入ることができ、施設等の職員にもインタビューが可能。
勧告・提言機能	関係機関が子どもの権利・利益・意見を考慮するよう、教育大臣への助言、国会への提起、調査研究などを行い、報告書の公表や勧告への応答を要求できる。
モニタリング機能	子どもの権利条約の履行状況のモニタリングが法定業務として位置付けられ、政策提案や立法提案が子どもの権利に及ぼす潜在的影響を検討する。
権利救済機能	個別の子どもの事例に関する調査権限がなく、権利救済は実施しない。ただし、児童福祉サービスに関わる子ども向けの情報提供サービスを運営している。

3. 組織

(1) 任用

2014 年児童及び家庭法の定めにより、子どもコミッショナーの任期は 6 年以内で、(前任者に限らず) 経験者が再任されることはない。子どもコミッショナーは教育大臣により任命され、(a)その職務を適切に遂行することができなくなった場合、(b)職務を継続するのに適さない行動をとった場合、のいずれかに該当すると教育大臣が判断した場合にのみ解任が可能とされる。

子どもコミッショナーは公募制の職位であり、2020 年の第 4 期子どもコミッショナーの公募では計 63 名が応募した。(応募者が 30 名を超えたため) 部門担当者による書面審査、子どもとのコミュニケーション能力を確認するための子ども・若者による予備面接を経て、最終面接で英国下院の教育委員会のメンバーが選考を行った⁸。この一連の過程では、子どもコミッショナーの任用基準として以下の事項が示されている。

図表 II-3 イングランド子どもコミッショナーの任用基準⁹

必須とされる事項	<ul style="list-style-type: none">・イングランドの子ども・若者が直面している問題や課題を理解し、子どもの生活に顕著な影響を与える解決策をもたらす能力・複雑な問題に対処・解決するために、特に成果を挙げることに重点を置いた実用的アプローチを示す能力・注目度の高い複雑な組織を運営し、効果的なパートナーシップを構築し、意義ある挑戦を主導する能力・子どもや意思決定者、政府、議会など、幅広い関係者と良好なコミュニケーションを保ち、影響を与え、協働する自信と能力・関連するあらゆる法的義務や、国内法を通じていかに子どもの権利が保護・促進されるかに関する理解
(必須ではないが) 期待される事項	<ul style="list-style-type: none">・質の高い教育に対する子どもの権利、家から離れて暮らす子どもや社会的養護を受けている子どもの権利など、子どもの主要な権利に関する理解と知識・財務管理及び費用対効果を確保する重要性に関する能力と実務的な理解・子ども・若者に影響を与える事項を戦略的に考える能力・子ども・若者の意見や利益を代弁するために、子ども・若者と効果的に関わり、彼らの信頼を得る能力

(2) 子どもコミッショナーオフィス

子どもコミッショナーのオフィスは、ロンドン市内の官公庁街にある教育省の建物内に位置している。時期による変動はあるものの、子どもコミッショナーも含めて約 30 名の職員体制となっており、年間予算は 2,500 千ポンド前後で推移している。なお、職員の採用権限は子どもコミッショナーが有すると法律で定められており、予算の約 80%が子どもコミッショナーオフィスの人件費となっている。

⁸ 英国議会ウェブサイト (<https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmeduc/1030/103002.htm>)

⁹ 教育省 (2020) 「Children's Commissioner Information pack」

図表 II-4 イングランド子どもコミッショナーオフィスの概要¹⁰

職員体制および 主な業務	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもコミッショナー：1名 ・上席運営チーム：2名 ・広報・渉外担当職員：4名 ・研究・調査担当職員：5名 ・政策・公務担当職員：7名 ・Help at Hand 担当職員：3名 ・業務支援職員：7名
年間支出総額	<ul style="list-style-type: none"> ・2016年度：2,607千ポンド（≒4億1,712万円） ・2017年度：2,471千ポンド（≒3億9,536万円） ・2018年度：2,407千ポンド（≒3億8,512万円） ・2019年度：2,634千ポンド（≒4億2,144万円） ・2020年度：2,501千ポンド（≒4億0,016万円）

※) Help at Hand については「4.(5)ケアを受ける子ども」を参照。日本円は1ポンド=160円換算。

(3) 他機関との関わり¹¹

子どもコミッショナーオフィスでは、子どもの権利の促進・保護という役割発揮を、主として調査機能と勧告・提言機能の組み合わせによって達成できているとされる。より具体的には、子どもに関するエビデンスを収集・整理し、閣僚や政策立案者へ助言やサポートといった様々な形で関わることで役割の実現を果たしていると言われている。

子どもコミッショナーオフィスと最も関わりが深い中央政府の省庁は、教育政策や児童福祉政策を所管している教育省である。子どもコミッショナーオフィスは教育省をはじめとする各部門と密に連携することで円滑かつ効果的に活動を進めており、例えば年次の事業計画は公表前のドラフト段階で教育省等に提示しコメントを求めるとし、それ以外の調査報告書や活動についても適時共有を図っている。また、子どもコミッショナー自身が大臣を含む教育省の上級幹部と四半期ごとに会合を持ち、取組内容や事業計画、年次報告書、その他子どもコミッショナーが提起する議題について議論している。

(4) 独立性¹²

子どもコミッショナーオフィスは、非省庁公的機関（non-departmental public bodies）の形態を取る外郭団体（arm's length bodies）であり、教育省から助成金の形式で予算を得て運営しているが、教育省から一定の独立性を保持していると評価されている。例えば、以下のような事項によって、非省庁公的機関の形態ながらも独立性が確保されていると位置付けられる。

- ・主要な到達目標に集中できるよう、中央政府から安定的に運営できる水準の予算を得られている
- ・子どもコミッショナーオフィスの権限と資金拠出機関（教育省）の権限が明確に分離されている
- ・必要なスキルを有する職員が配置され、継続的に運営方法を自律的に決定できる
- ・当該分野での権威ある発言ができる

(5) 課題

前項の通り、独立性に関しては一定の評価がなされているものの、1992年の国際連合人権委員会決議及び翌1993年の総会決議「国内機構の地位に関する原則」（パリ原則）に照らして独立性を検討し

¹⁰ イングランド子どもコミッショナーの各年度の Annual report 等より作成

¹¹ 教育省（2019）「Tailored Review: Report on the Office of the Children's Commissioner」

¹² 教育省（2019）「Tailored Review: Report on the Office of the Children's Commissioner」

た先行研究¹³では、課題も指摘されている。具体的には、運用（法定の業務権限）や構成（マイノリティに配慮した多様な職員の採用）について高く評価する一方で、任免が議会等ではなく教育大臣によりなされること、予算が教育省の認可を必要とし規模も比較的小さいこと、強力な勧告・提言機能やモニタリング機能があるものの個別ケースへの調査実施権限を有していないことが課題として挙げられている。

4. 活動

前述のように、子どもコミッショナーは主として調査機能と勧告・提言機能を組み合わせることで、子どもの権利に関する情報の収集・整理や発信・働きかけを効果的に行い、子どもの権利擁護のために関係機関に対して影響を与えている。その活動は、中央政府の省庁や子ども家庭福祉の関係者、議会などでの政策課題のアジェンダ形成や議論促進に寄与しており、国会議員とも協力して子どものリスク軽減や早期支援が得られるよう各種政策の修正を働きかけるなど、「アジェンダに関して何らかの進展を得る」能力が関係者から高く評価されている¹⁴。

以降では、国会に提出された 2020 年度のアニュアルレポート（年次報告書）の構成及び内容を踏まえて、子どもの生活にも甚大な影響を及ぼしている新型コロナウイルス感染症（以下「Covid-19」とする。）への対応と、第 3 代子どもコミッショナーであったアン・ロングフィールド氏が事業計画の柱として位置付けてきた 4 領域の戦略分野について、テーマ別に子どもコミッショナーの活動内容を概観する。

(1) Covid-19 ロックダウン時の子どもの保護(Protecting children during the Covid-19 lockdown)

日本よりも早い時期から Covid-19 が拡大した英国では、政府による厳格なロックダウン政策が進められてきた。子どもコミッショナーは、そのような状況下で子どもが Covid-19 の感染による直接的影響だけでなく様々な二次的リスクに直面していることから、感染症対応において子どもへの配慮が優先事項とされるよう声を挙げ、働きかけを続けてきた。

① 子どもへの情報提供

2020 年 3 月に英国全域でロックダウン政策が実施される 1 週間前に、子どもコミッショナーは「コロナウィルス子ども向けガイド」を発行した。このガイドでは、子どもが不安を感じることにについて、なぜ不安を感じるのか、コロナウィルスとは何か、感染するとどうなるか、感染拡大させないためにどうすればよいか、といった子どもの不安に応える内容を盛り込んでいる。

また、同年 8 月には、夏季休暇明けは学校への通学が再開されることになったことに伴い、不安や緊張に対処するためのヒントを提供することを目的に「学校に戻るときのガイド」を作成している。ここでは、通学による感染リスク、学校生活で変化すること・しないこと、校内や登下校での注意点、勉強の遅れを心配する気持ちに対するメッセージ等が言及されている。また、チャイルドラインの連絡先も示されている。

「学校に戻るときのガイド」は 2021 年 9 月に更新版が公表され¹⁵、授業形式等の学校運営方法が改訂されたこと、Covid-19 に感染した場合やクラスで感染した友人がいる場合の対応方法、ワクチン接

¹³ 堀正嗣（2019）『子ども権利に関する国内人権機関の独立性と機能－英国・北欧・カナダを対象とする比較研究－』「海外事情研究」vol.46.pp.91-122.

¹⁴ 教育省（2019）「Tailored Review: Report on the Office of the Children's Commissioner」

¹⁵ イングランド子どもコミッショナー（2021）「Going back to school guide September 2021」

種の必要性などが追記された。

図表 II - 5 コロナウィルス子ども向けガイド¹⁶



図表 II - 6 学校に戻るときのガイド¹⁷

Is it safe to go to school?
Children are at very low risk of becoming ill from coronavirus.
Coronavirus hasn't gone away completely, but because we all stayed at home there is a lot less of it around at the moment. This means that the Government has decided it is safe for children to go back to school.
To make sure it is as safe as possible, there will be some changes to school life.

What will it be like at school?
Not every school will do the same thing. Your school should tell you what will be the same and what will be different, and if they don't, it's OK to ask them.

Getting used to being back at school
You might be excited to see your friends again, but some of you might find that when you get to school you miss your mum / dad / carers a bit more than you expected. That's totally OK.
Add that to the changes you're seeing at school and things might feel a bit much to start off with. But give yourself some time and you'll soon get used to the changes.

Will I have to wear a mask?
The Government has said you don't have to wear masks in classrooms. There may be times when teachers do wear masks.
In secondary schools, in areas where new restrictions have been put in place, you may be asked to wear a mask in confined areas such as corridors and common spaces. This is an added precaution to keep everyone safe.
You might have to wear a mask to and from school if you are aged 11 or older.

How things might be different

- Start time**
You might be asked to start school at a different time than you are used to. This is to help keep people apart as much as possible.
- Hand washing**
You will be asked to wash your hands regularly. This includes when you arrive, when you return from breaks, when you change room and before and after eating.
- Who you hang out with**
One way to reduce the risk of people passing on the virus is to limit who you come into contact with.
You may be put into groups or 'bubbles' and you will not be able to mix with people who are not in your group. Depending on your school, this group might be your class, or even your whole year group. You will probably have your breaks and lunch at different times.
The older you are the more likely you will be asked to keep your distance from other people in your group.
- In your classroom**
You might find some of your class sizes are smaller.
In the classroom, your school might change the desk layout so that you are all facing forward or there is more space between desks.
There may be some games, toys and equipment that you can't use.
- Getting around**
There may be a one-way system to move around the school.

② 子どもへの影響の検証と政策提言

Covid-19 は社会生活上の様々な面に変化をもたらしているが、家庭や学校をはじめ子どもの生活場面にも非常に大きな影響を及ぼしている。子どもコミッショナーは Covid-19 下の英国社会において、子どもの権利擁護の観点から現状の把握を行うとともに、その結果を踏まえた政策提言を数多く発表してきた。公表されているレポートは 2010 年 4 月から 2021 年 9 月末（本報告書執筆時点）までの 1 年 6 か月間で 23 件にのぼっており、子どもコミッショナーの戦略分野 4 領域を中心としながらも、幅広いテーマが取り扱われている。

¹⁶ イングランド子どもコミッショナー（2020）「Children's guide to coronavirus」

¹⁷ イングランド子どもコミッショナー（2020）「Going back to school guide」

図表 II -7 Covid-19に関するイングランド子どもコミッショナーの公表レポート¹⁸

種別	公表時期	タイトル	概要
政策提言	2020年 4月	Children, domestic abuse and coronavirus 子ども、家庭内虐待、コロナウィルス	パンデミック時の家庭内虐待と子どもへの影響に対応する政策の必要性
政策提言	2020年 4月	Tackling the disadvantage gap during the Covid-19 crisis Covid-19の危機における不利益への取組	学校がニューノーマルに適応し、教育へのアクセスを改善するために必要な支援
レポート	2020年 4月	We're all in this together?: Local area profiles of child vulnerability みんな一緒? : 子どもの脆弱性に関する地域別実態	ロックダウンや危機が過ぎ去った後、支援を必要とする子どもの詳細な把握
政策提言	2020年 5月	Lockdown babies: Children born during the coronavirus crisis Covid-19の危機下で生まれた子どもたち	乳幼児家庭への訪問支援等が提供されづらいことから、そのリスク低減のための政策的対応を提案
政策提言	2020年 5月	We don't need no education?: The thorny issue of whether children should go back to school 教育なんていらん? : 子どもが学校に戻るべきか、という茨の道	学校への通学再開に関する各種調査結果を概観
レポート	2020年 5月	Children in custody 拘留中の子ども	拘留中の子どもはロックダウンにより交流や教育の時間がさらに限定的となり、長期的に深刻な課題となる懸念
政策提言	2020年 6月	The need for summer scheme support in response to Covid-19 Covid-19に対応した夏季計画の支援ニーズ	夏季計画を検討では、Covid-19がもたらした子どもの教育への影響を考慮するよう問題提起
レポート	2020年 7月	Teenagers falling through the gaps 制度の狭間に陥るティーンエイジャー	教育と福祉の制度の狭間にいる10代の子ども的人数を推計し、各種サービスと繋ぐ必要性に言及
レポート	2020年 7月	Best beginnings in the early years: A proposal for a new early years guarantee to give all children in England the best start in life 幼児期の最高のスタート : すべての子どもが最高のスタートを切るための機会保障の新たな提案	子どものライフチャンスのために早期支援がなぜ必要か、何が効果的かを確認し、その必要性を改めて主張
政策提言	2020年 8月	Putting children first in future lockdowns 今後のロックダウンは、子どものことを第一に考えて	子どもが将来のロックダウンにおいて計画の中心に確実に位置付けられるように、必要なアクションの提示
出版物	2020年 8月	No way out: Children stuck in B&Bs during lockdown 逃げ場がない: ロックダウン中に B&B から出られなくなった子ども	2020年のパンデミック期間中、一時宿泊施設に滞在するホームレス世帯数や生活状況

¹⁸ イングランド子どもコミッショナーウェブサイト (<https://www.childrenscommissioner.gov.uk/reports/>)

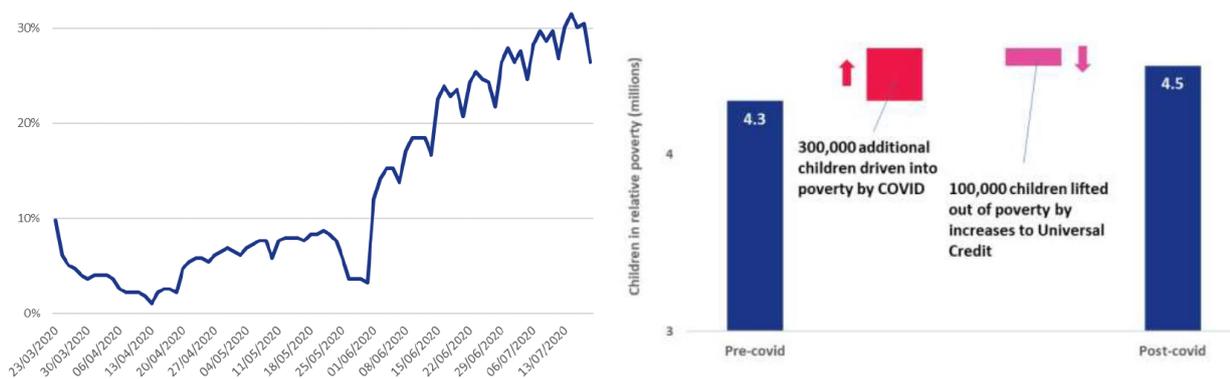
(図表 II-7 (前頁の続き) Covid-19 に関するイングランド子どもコミッショナーの公表レポート)

種別	公表時期	タイトル	概要
レポート	2020年 9月	Childhood in the time of Covid Covid-19 時代の子ども期	Covid-19 による危機的状況の結果として、子どもの生活への主な影響を整理・集約
政策提言	2020年 10月	Inpatient mental health wards during Covid-19 パンデミック期間中の精神科病棟	精神科病棟で暮らす子どもの経験やケアの質に関する、Covid-19 のロックダウンによる影響
政策提言	2020年 10月	School return: Covid-19 and school attendance 学校への復帰：Covid-19 と就学	ロックダウンの前後における就学率や、再び通学することについての子どもの考えについての調査結果
レポート	2020年 11月	Some sort of normal: What children want from schools now ある種の普通：子どもがいま学校に求めるもの	子どもへのアンケート調査を通じて得られた、子どもが学校について感じていること
政策提言	2020年 12月	School attendance since September 2020年9月以降の通学状況	通学の再開状況や子どもへの調査結果から、通学の再開の重要性を提起
政策提言	2021年 1月	Too many at-risk children are still invisible to social care リスクに直面した多数の子どもが児童福祉からまだ「見えない」	全国的なロックダウンと学校閉鎖が、危機に晒されながらも気づかれず、支援を得られていない課題に言及
政策提言	2021年 1月	Roadmap to reopening schools 学校再開へのロードマップ	学校を再開するために必要な決定を下す際のフレームワークを提示
出版物	2021年 1月	The state of children's mental health services 2019/20 2019年度版子どものメンタルヘルスサービスの状況	子どものメンタルヘルスを示す指標の経年動向と、サービスのアクセシビリティやパンデミックの影響の分析
出版物	2021年 2月	Building back better よりよい再建	英国政府の Covid-19 復興計画に関連付けて、こども家庭政策の拡充を訴えるレポート
政策提言	2021年 2月	Children in custody during lockdown ロックダウン期間中に拘留されている子ども	データとインタビューに基づく、9 か月前に公表されたレポート Children in custody の続報
レポート	2021年 3月	The Childhood Commission 子ども期委員会	今後 10 年間の政策目標と評価基準を策定し、子ども家庭政策の改革を目指すと宣言
レポート	2021年 9月	The Big Ask: The Big Answer ビッグアスク・ビッグアンサー	子どもの参画を推進し、子どもの声から政策を検討することを目的として実施された、50 万人超の調査結果

※)「タイトル」の邦訳は筆者による。

このうち、2020年9月に発表したレポート「Covid-19 時代の子ども期 (Childhood in the time of Covid)」では、それまでに示してきたレポートで言及してきた主要な問題（学校閉鎖と学習機会の損失、住環境やオンライン接続の質、特別支援教育・入院中・社会的養護など脆弱な立場の子どものケア機会の制限／等）を改めて取り上げるとともに、Covid-19 初期の6か月間が子どもの生活に与えた影響を検証したうえで、子ども支援の包括的な再建政策パッケージを求めるとともに、この経験から立ち直るためにすべき事項をロードマップとして提示している。

図表 II - 8 Covid-19 によるロックダウン下で子どもが置かれた状況¹⁹



左図：教育・医療・福祉ニーズの高い子どもの通学率 右図：相対的貧困の子ども数に対する Covid-19 の影響

さらに、「6.主要な取組②：全国調査と子ども関連政策改革」で詳述するように、2021年に実施した英国最大規模の子どもを対象とした全国調査と、その結果を踏まえた一連の政策提言によって子ども家庭政策の大幅な見直し・改善を目指すイニシアティブ「子ども期委員会 (Childhood Commission)」の推進も発表している。

(2) 見えざる子ども (Invisible children)

多様なリスク要因に晒され脆弱な立場 (vulnerable) に置かれていながらも公的支援が届けていない子どもが多数いることに着目し、このような状況下にいる子どもを「見える化」することによって問題提起し、国会をはじめ世論を喚起するアプローチを子どもコミッショナーでは「見えざる子ども (Invisible children)」としており、政策的対応を求めている。この「見えざる子ども」には、未受診の精神疾患、貧困による飢餓状態、ホームレスや学校からの排除、潜在的ネグレクト、健康問題を抱える親との同居など、様々な要因により家庭環境が脆弱な子どもが含まれており、教育大臣や教育省内の担当部局との議論においても重要な役割を果たしてきた。

2020年以降の Covid-19 によって、子どもコミッショナーでは活動の多くをパンデミックにより多大な影響を受けた子どもに焦点化することとなったが、それ以前からの問題として、行政支援から常に見過ごされ、必要な支援を受けられなかった子どもも存在していた。子どもコミッショナーでは2017年から分析のための理論枠組み「脆弱性フレームワーク (Vulnerability Framework)」を用いて見えざる子どもの人数を推計している。この理論枠組みは2018年に改訂されており、子どもコミッショナーでは先行文献や政府報告書等を基に、以下のようなグループの子どもが脆弱性の高い子どもだと位置付けることで「見える化」を可能としている。

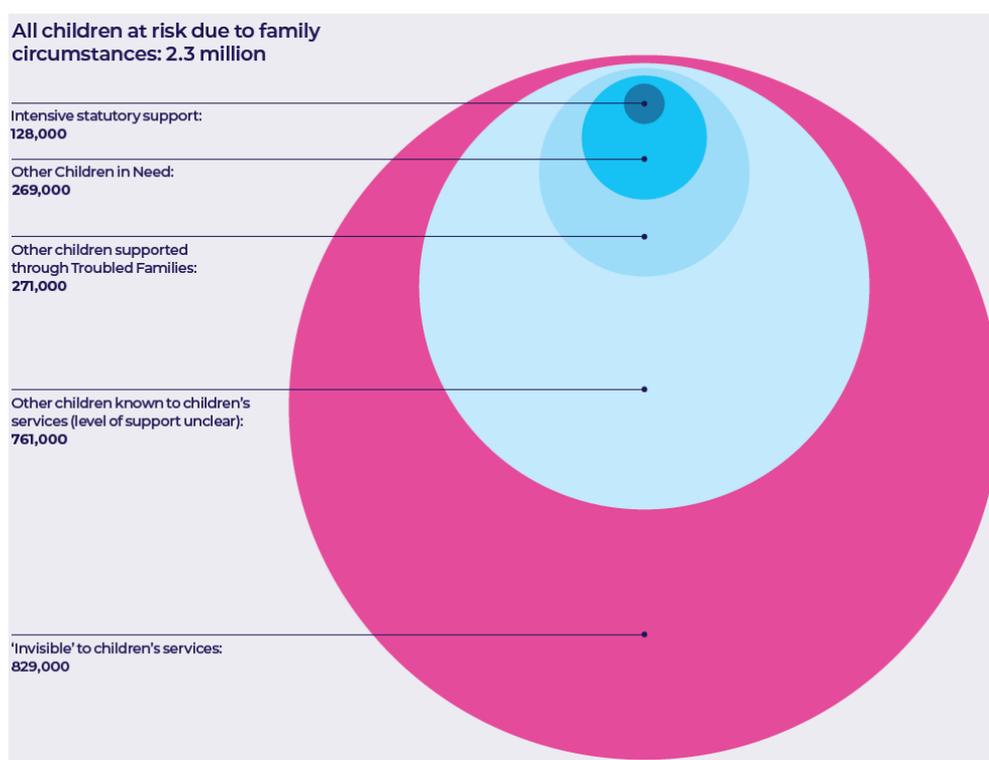
¹⁹ イングランド子どもコミッショナー (2020) 「Childhood in the time of Covid」

図表 II-9 「脆弱な立場にある子ども」の操作的定義²⁰

- ・社会的養育や児童福祉等によるケアを受けている子ども
- ・特定の個人的被害経験（虐待、搾取／等）が把握されている子ども
- ・障害、心身の疾患、発達障害がある子ども
- ・現在及び将来において有害事象リスクが高い特徴を持つ家庭（貧困、家庭内暴力／等）の子ども
- ・アイデンティティや国籍による脆弱な立場にある子ども（LGBTQ+、難民／等）
- ・家庭外での活動や施設に関連したリスクに晒されている子ども（ギャング、過激派集団／等）
- ・ヤングケアラー

これらのいずれかに該当する子どもは、2019年の推計値では230万人に上るとされ、イングランドの18歳未満の子ども約1,209万人の19.0%を占めている。さらにその中でも、公的支援が提供されていない子どもは82.9万人（子ども全体の6.9%）おり、公的支援から見えない状態に置かれているという観点から、子どもコミッショナーは「見えざる子ども」と位置付けている。

図表 II-10 「脆弱な立場にある子ども」と「見えざる子ども」の推計人数²¹



※上から順に 家庭環境によるリスクに晒されている子ども：230万人、法定の集中的支援：12.8万人、その他支援が必要：26.9万人、Troubled Families プログラム（早期介入）による支援：27.1万人、自治体が把握しているが支援レベルは不明：76.1万人、「見えざる子ども」：82.9万人

²⁰ イングランド子どもコミッショナー（2019）「Trends in childhood vulnerability: Vulnerability technical report 1」

²¹ イングランド子どもコミッショナー（2019）「Childhood vulnerability in numbers: Need, spend, and the millions of children in England who miss out」

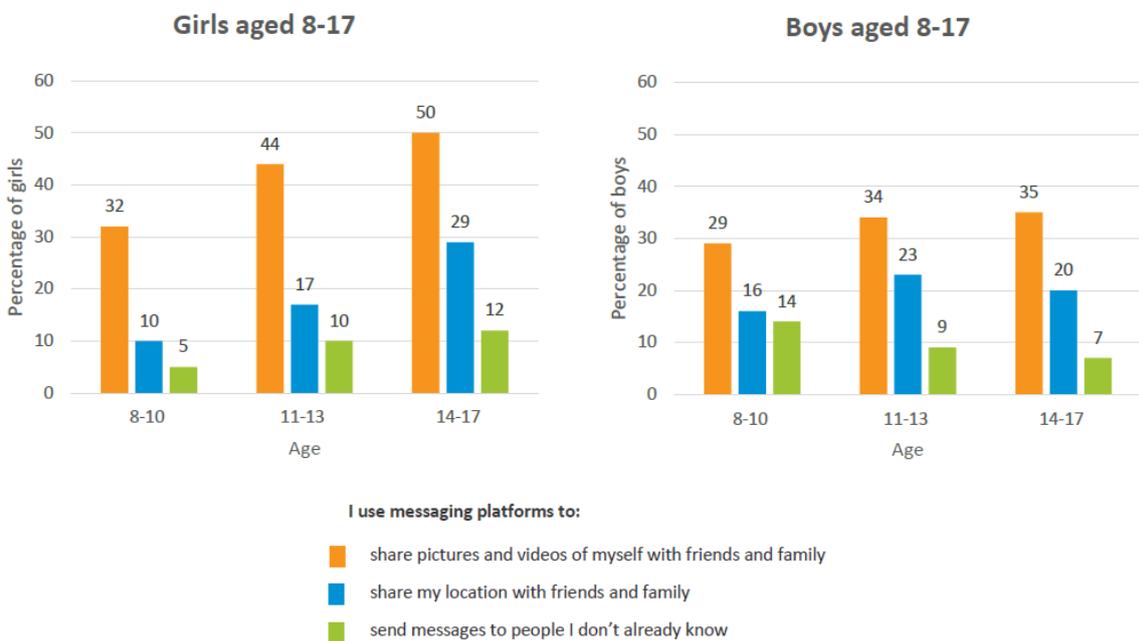
(3) 子どものウェルビーイングとデジタルライフ (Children's wellbeing and digital lives)

今日の世代の子どもはデジタル技術が生活の中心として育っており、デジタルの世界でゲームで楽しんだり、友人や家族と手軽に繋がったりすることに加えて、パンデミック下では教育へのアクセスを可能にするなど、多様な機会を得る場ともなっている。その一方で、サービスの中には子どもが利用することを念頭に置いていないものも多く、デジタルの世界は子どもが利用している一方で保護が追いついていない現状があり、先行研究では性的被害や搾取の実態も浮かび上がっている。

2020年、子どもコミッショナーでは子ども・若者がコミュニケーションに利用しているアプリやウェブサイト、そこで共有している情報を把握して、暗号化メッセージサービスに関する子どもの利用実態を明らかにするため、8～17歳の2,003人を対象とした調査を実施した。その結果、利用者の年齢確認の厳格化や違反企業への制裁措置など適切な保護措置が講じられない場合、子どもは潜在的なリスクに対して保護されないことが明らかになった。

これを受けて子どもコミッショナーは、政府に対し（調査時点で審議中となっていた）オンライン有害行為に関する法律を早急に導入することなど政策的対応を要請した。それ以外にも、こうしたサービスを提供するプラットフォーム企業には子どもの安全を損なわない仕組みを導入すること、学校には人間関係や性教育のカリキュラムを刷新すること、保護者には子どもとオープンな関係を保ち子どもが相談しやすくすることなど、公共部門以外の関係者が取るべきと期待される対応方法も具体的に提案している。

図表 II - 11 メッセージアプリまたはウェブサイトの使用状況²²



※) 左：8-17歳の女子 右：8-17歳の男子

※) 橙：自分自身の写真や動画を友人や家族へ共有している、青：自分の位置情報を友人や家族へ共有している、緑：知らない人にメッセージを送っている

²² イングランド子どもコミッショナー (2020) 「Access denied: How end-to-end encryption threatens children's safety online」

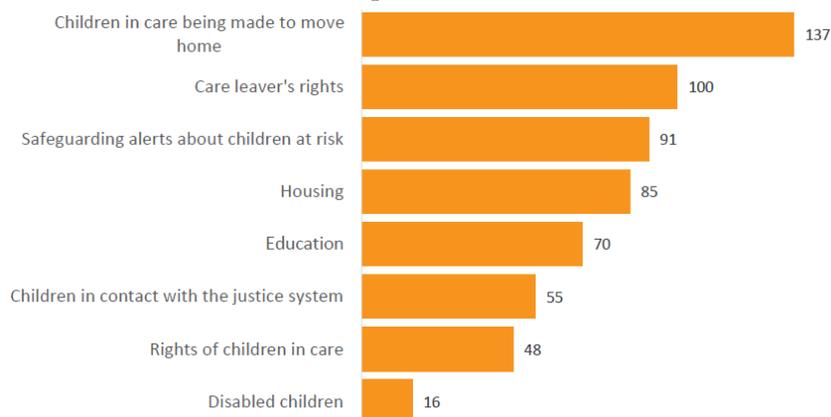
(4) ケアを受ける子ども (Children in care)

① Help at Hand

子どもコミッショナーは法律上、「家を離れて生活したり社会的養護を受けたりしている子ども、及び自分の意見を伝えるための十分な手段を持っていないと考えられる子ども」を特に考慮すべき子どものグループとすることが定められている。また、子どもコミッショナーが個別の権利救済を直接担うことはないが、法定の活動内容には「(f)児童に関する限りにおいて、苦情処理手続の利用可能性と有効性を調査すること」や「(g)アドボカシーサービスの利用可能性と有効性を調査すること」が示されている。そこで子どもコミッショナーが直営方式で実施しているのが、児童福祉サービスに関わる子どもを対象とした情報提供や助言を行うサービス「Help at Hand」である。

Help at Hand の対象は社会的養護、ケアを離れた人（ケアリーバー）、自宅外で生活する子ども、児童福祉サービスに関わっている子どもである。子どものための計画や決定が子どもの意見・意向を考慮して最善の利益に適うよう、また同時に権利が擁護されるように進められることが目的であり、子ども自身が有する権利を解説し、利用可能な地域のサービスに繋ぐことを基本としつつ、必要であれば意見の代弁も行っている。主に子ども自身から直接電話またはメールで連絡する形式で、年間1,000～1,500件程度の利用があり、中には子どもの親や里親、専門職からの問い合わせも含まれる。

図表 II - 12 Help at Hand への連絡事由²³



Help at Hand が子どもへの約束として明示しているのは以下の3点である。3点目に関連して、子どもコミッショナーは Help at Hand に寄せられる個別の相談を社会の問題として捉え直し、制度全体の改善へと繋げたり、地方自治体やサービス提供責任者へ介入したりする、いわゆるシステムアドボカシーを行っていることが示されている。

- ・ 尊敬の念を持って接し、悩みに耳を傾け、有益な助言や支援を提供する
- ・ 話された情報は、(子ども自身や他者へのリスクを強調しない限り) 秘密として扱われる
- ・ ケアを受ける若者にとって最も重要な問題を把握し、政府の意思決定者に、相談窓口で最も頻繁に寄せられる懸念事項を知らせる

Help at Hand の立上げには、ケアを受けた経験のある若者が参画してきた。子どもコミッショナーオフィスがワークショップやオンラインを通じて若者から意見を募り、名称・デザイン・メッセージなどを決定するなど、サービスを必要とする子ども・若者に届けやすくする工夫が凝らされている。

²³ イングランド子どもコミッショナー (2021) 「Help at Hand annual review 2020」

図表 II - 13 Help at Hand に関するワークショップの様子²⁴



② 安定性指数

子どもコミッショナーが 2017 年から公表している安定性指数（Stability index）は、社会的養護のもとで暮らす子どもに関して、(a)養育場所、(b)通学先、(c)担当ソーシャルワーカー の 3 つの安定性にまつわる詳細な情報を中央政府・関係機関及び地方自治体から収集することではじめて独自に指標化し、その分析結果をレポート形式で公表しているものである。

また、子どもコミッショナーでは安定性指数とあわせて子どもへインタビューしたレポート「子どもの声：養育制度における子どもの不安定な経験」（Children’s Voices: Children’s experiences of instability in the care system）も発表しており、子どもが移動に伴い不安や動揺を感じていること、自分たちのニーズが理解され長期に安定した生活を送りたいことが述べられている。

i. 養育場所の安定性²⁵

子どもの養育場所（日本でいう措置・委託先）については、教育省が収集・作成しているデータベース（Children Looked After Census、National Pupil Database／等）を元に指標が作成されている。2018 年度中に養育場所が 2 回以上変更となった子どもは、養育中の子どもの 10 人に 1 人以上（8,098 人）であった。

図表 II - 14 過去 1 年間に養育場所の移動を経験した子どもの割合（カッコ内は人数）

過去 1 年間の 養育場所の移動	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度
0 回	67.3% (47,369 人)	67.5% (48,987 人)	67.4% (50,799 人)	67.7% (52,903 人)
1 回以上	32.7% (23,033 人)	32.5% (23,613 人)	32.6% (24,574 人)	32.3% (25,250 人)
2 回以上	10.6% (7,453 人)	10.6% (7,684 人)	10.7% (8,063 人)	10.4% (8,098 人)
3 回以上	3.9% (2,753 人)	4.1% (2,984 人)	4.2% (3,129 人)	4.1% (3,188 人)
4 回以上	1.7% (1,189 人)	1.8% (1,342 人)	1.9% (1,402 人)	1.8% (1,398 人)
5 回以上	0.8% (572 人)	0.9% (641 人)	0.9% (681 人)	0.8% (663 人)
6 回以上	0.4% (285 人)	0.4% (325 人)	0.5% (351 人)	0.4% (351 人)
7 回以上	0.2% (143 人)	0.2% (178 人)	0.2% (171 人)	0.3% (209 人)

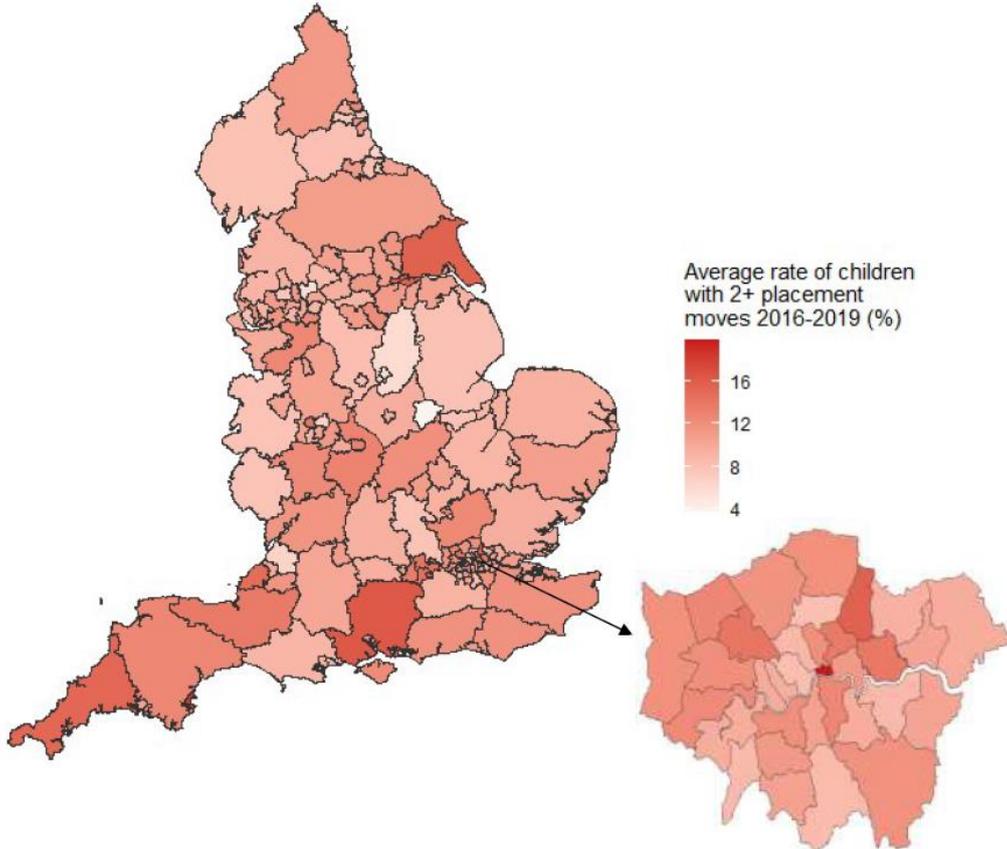
²⁴ イングランド子どもコミッショナー（2021）「Help at Hand information pack」

²⁵ イングランド子どもコミッショナー（2020）「Stability index 2020」

また、この指標は子どもの年齢や障害の有無によってどのような傾向があるかも分析されている。例えば年齢別の分析では、12～15歳は11.5%、16歳以上は14.0%と、年長児の割合が比較的高かった。また、12～15歳になってから社会的養育を受けることになった子どもが複数回移動する割合が最も高く、ほぼ5人に1人が複数回の移動を経験していたことが明らかにされている。

加えて、4か年の平均値として自治体別の指標が公表されているほか、養育種別の集計も示されており、様々な要因によって子どもの養育場所の安定性が異なることが分かる。

図表 II - 15 自治体別 過去1年間に養育場所の移動を経験した子どもの割合
(2015-2018年度の4か年の平均値)



図表 II - 16 養育種別 2018年度に養育場所の移動を2回以上経験した子ども

養育場所の種類	子どもの割合 (人数)
Children's home	16.7% (1,068人)
Other foster placement	10.8% (4,172人)
Long term fostering	5.0% (1,073人)
Unregulated	14.1% (560人)
Secure/specialist residential	25.5% (509人)
Placed with parents	10.8% (490人)
Oter	22.4% (210人)
Placed for adoption	6.2% (16人)

ii. 通学先の安定性²⁶

通学している学校が安定的であるかについて、子どもコミッショナーでは National Pupil Database と呼ばれる公立学校の子どもに関する教育省のデータベースを用いて、年度途中の転校（進学を除く）がどの程度生じているかを分析している。

- ・ 2018 年度に入学し、年度途中で転校を経験した子ども 11.4% (5,877 人)
- ・ 2018 年度途中で転校を経験した子ども 約 17% (8,904 人)

通学先の安定性も、養育場所の安定性と同様に自治体別の集計や障害の有無別の集計も行われているほか、教育・福祉サービスの第三者評価を担っている中央政府の外郭団体 Ofsted が行っている学校評価の結果別集計も公表している。

図表 II - 17 Ofsted 評価別 2018 年度に養育場所の移動を経験した子ども

養育場所の種類	子どもの割合（人数）
Outstanding	7.1% (629 人)
Good	10.4% (3,248 人)
Requires Improvement	12.4% (852 人)
Inadequate	13.3% (322 人)

iii. 担当ソーシャルワーカー²⁷

社会的養護の子どもを担当するソーシャルワーカーが安定的な関係性となっているかについても、Stability index では地方自治体へアンケート調査を行うことで指標化している。ただし、2020 年 3 月末に行うはずであった 2019 年度のアンケート調査は、Covid-19 の地方自治体への影響を鑑みて実施されなかったため、以下では 2019 年に公表された 2017 年度のデータを示す。

なんらかの理由（子どもの居住地域が変わったことに伴う引継ぎも含む）によりソーシャルワーカーの担当交代があった回数について、過去 1 年間で 1 回以上経験した子どもは全体の 60.6%、2 回以上経験した子どもは 27.0% だった。これを、過去 2 年間の経験として長期的にみると、1 回以上経験した子どもは 81.8%、2 回以上経験した子どもは 55.4% と割合が高くなった。

図表 II - 18 ソーシャルワーカーの担当交代回数別 経験した子どもの割合

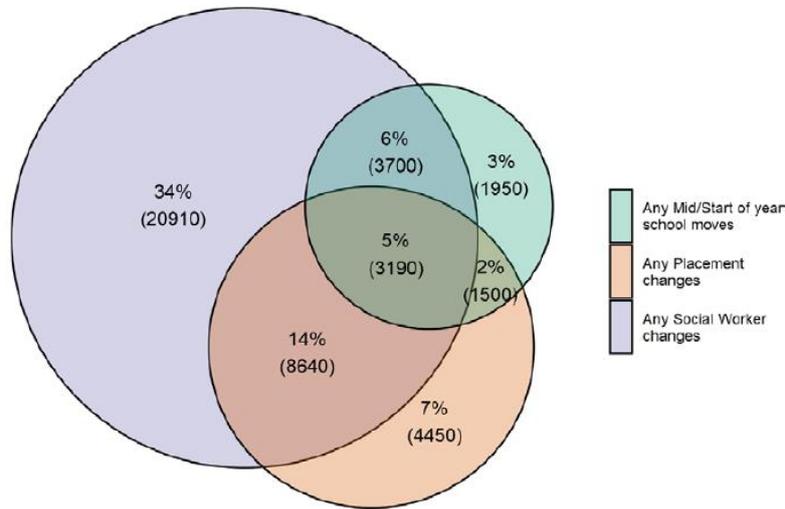
ソーシャルワーカーの担当交代回数	過去 1 年間で経験した子どもの割合	過去 2 年間で経験した子どもの割合
1 回以上	60.6%	81.8%
2 回以上	27.0%	55.4%
3 回以上	9.5%	32.0%
4 回以上	2.9%	16.5%
5 回以上	1%未満	7.6%
6 回以上	1%未満	3.2%
7 回以上	1%未満	1.3%

²⁶ イングランド子どもコミッショナー（2020）「Stability index 2020」

²⁷ イングランド子どもコミッショナー（2019）「Stability Index 2019: Technical report」

また、養育場所、通学先、担当ソーシャルワーカーの3つの指標を総括し、それぞれの重複状況についても分析がなされている。過去1年間での子どもの経験状況をみてみると、3種類の不安定性要因をすべて経験した子どもは社会的養護全体の5%（3,190人）であり、2種類の不安定性要因を経験した子ども（22%、14,040人）と合わせて約27%が複合的な不安定性要因を経験していたことになる。

図表 II - 19 不安定性要因別 過去1年間に1回以上何らかの不安定な経験をした子ども



※) 緑：通学先の変更、橙：養育場所の変更、緑：担当ソーシャルワーカーの変更

(5) 閉ざされたドアの向こう (Behind Closed Doors)

子どもコミッショナーはイングランドのすべての子どもの権利を擁護する職責にあり、これは司法制度により施設で収容されている子どもについても同様である。そのモニタリングの一環として子どもコミッショナーは収容中の子どもや施設職員を訪れて話を聞く中で、個室（独房）で過ごす時間が数日間あるいは数週間にわたり 23 時間半程度の子どものもいることが判明した。子どもの権利条約の第 37 条や第 40 条に反している可能性があることから、子どもコミッショナーはこの件について問題提起し、Young Offender Institutions（青少年犯罪者収容所）と Secure Training Center（収容訓練施設）に個室での拘禁期間に関する情報提供を要求したところ、2018 年度の平均拘禁期間は 16 日、最長では 75 日以上になることが判明した。そのため、司法統計にこれらの数値も掲載するよう要請することとなった²⁸。

その後、上記の青少年保護施設に加えて精神科病棟やセキュリティレベルの高い児童養護施設など、司法・医療・福祉の制度によって行動が大幅に制限された環境で生活している子どもが、司法関係では 1,340 人、医療関係では 544 人、福祉関係では 81 人いることを、2020 年 11 月公開のレポート「Who are they? Where are they? 2020: Children locked up」で続報している。併せて、同様のニーズがありながら法的保護がないままの子どもも 327 人に上っていることや、人種でこの傾向に違いがあることが示されている。

²⁸ イングランド子どもコミッショナー（2018）「A report on the use of segregation in youth custody in England」

5. 主要な取組①：問題の可視化

前節「4.活動内容」の中でも述べた通り、子どもコミッショナーは多様なリスク要因に晒され脆弱な立場にある子どもや、制度の狭間で公的支援に繋がっていない子ども、ケアに繋がっていても安定的・継続的なケアを受けられていない子どもなどに目を向け、子どもの生活状況や公的支援の提供状況を「見える化」することによって問題提起し、世論喚起と政策提言を進めてきた。その際、子どもコミッショナーに付与された法定の権能のうち、調査機能や勧告・提言機能が発揮されていると言える。これまでのアプローチ方法の共通点として、脆弱さ（vulnerable）や不可視（invisible）や不安定性（stability）といった、これまで曖昧だった概念に操作的な枠組みを定めることにより、これらに該当する子どもや家庭に対して政策内外での対応が必要であると社会に訴えること、そしてそれ以降もこの枠組みを踏まえて一貫性のある支援が提供されるようモニタリングすることが特徴となっている。これは、子どもコミッショナーに与えられている機能を活かして、限定的な公開に留まっていた行政データの提出を求め、得られたデータを統合して課題を省庁横断的に分析する手法によって実現されている²⁹。

子どもコミッショナーはまた、このような目的で入手した行政データを自身のレポート作成に活用することに留まらず、データの一部を公開して政策立案者・研究者・ジャーナリスト等による分析を後方支援し、子ども政策の充実というアジェンダ設定を社会全体で推進している。その中でも、脆弱な立場にある子どもに焦点を当て、行政機関が公表済みの統計や子どもコミッショナーが独自に収集したデータなどからなる100以上の指標を、2017年以降毎年、子どもコミッショナーのウェブサイト Childhood Local Data on Risks and Needs（以下「CHLDRN」とする。）上で公表している³⁰。ここでは、利用者の利用目的に応じて地方自治体単位でもデータを抽出できるほか、全国比較も可能である。

図表 II - 20 CHLDRN のデータ抽出例（子ども 1,000 人あたり 16 歳未満の相対的貧困子ども数）³¹



²⁹ 教育省（2019）「Tailored Review: Report on the Office of the Children's Commissioner」

³⁰ イングランド子どもコミッショナーウェブサイト (<https://www.childrenscommissioner.gov.uk/chldrnl/>)

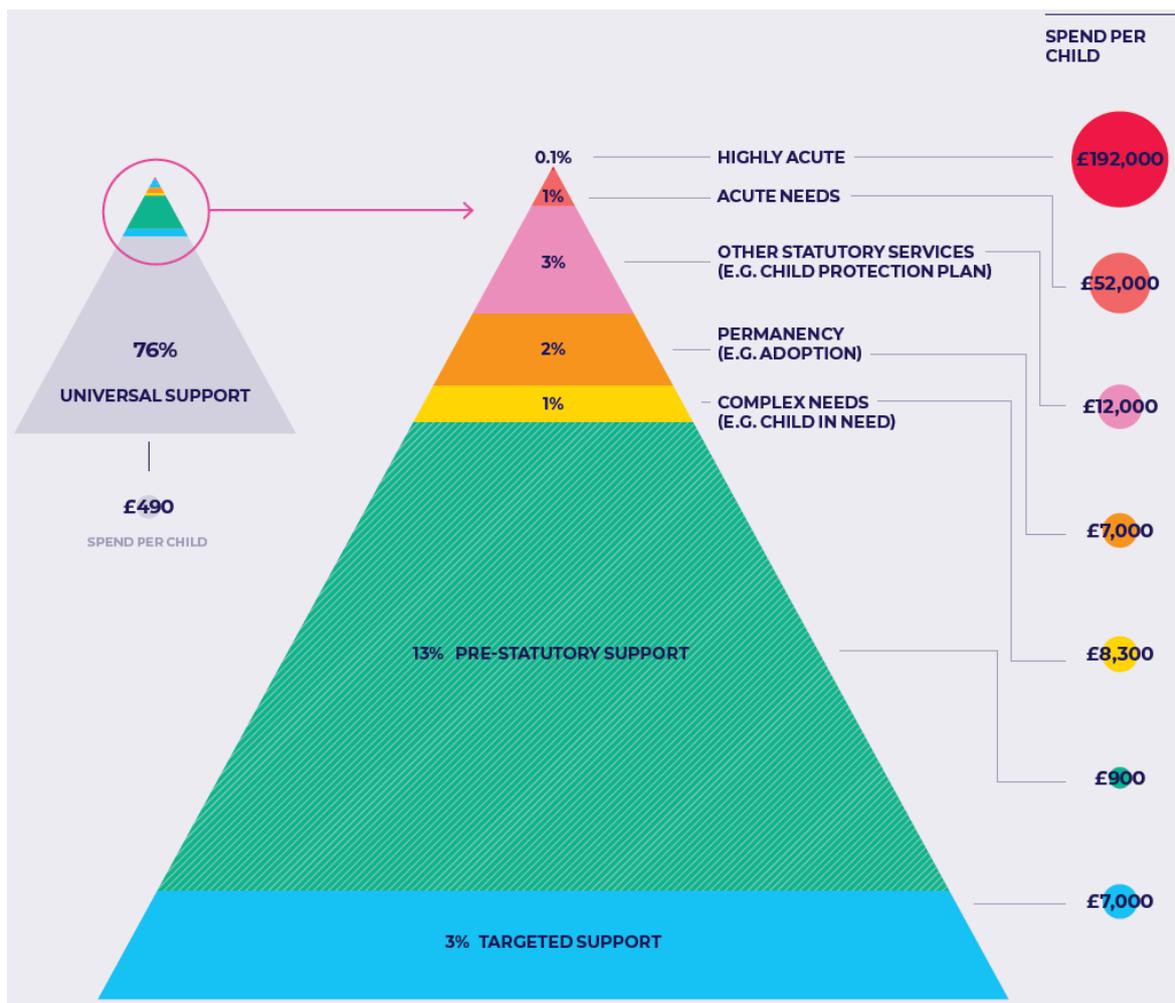
³¹ イングランド子どもコミッショナー（2019）「Childhood vulnerability in numbers」

CHLDRN がカバーしている主要な子どものグループ（支援ニーズごとの分類）は以下の通り。

- ・親が家庭内虐待、深刻なメンタルヘルスの問題、または薬物中毒に苦しんでいる
- ・ギャング
- ・教育上の不利益や非主流の教育を受けている
- ・貧困
- ・児童福祉と繋がっている
- ・ヤングケアラー
- ・特別教育のニーズもしくは障害がある

このように政策課題横断的なデータベースを作成・提供することで、様々な年齢層の子どもが直面しているリスクを可視化するとともに、それが年次でどのように変化するかも含めて分析できるようになっている。これらに加え、子どもコミッショナーは中央政府や地方自治体に対してエビデンスに基づく政策を求める際、例えば脆弱性の高い子どもの危機や予後悪化のリスク要因を考慮するよう幅広い政策分野に対して求めている。その際、子どもに投じられている公共支出の程度も併せて示すことで、政策的対応が乏しい子どものグループを明示するなど、予防的な関わりによって問題が深刻化する前の効果的・効率的な対応を特に強く要請している。

図表 II - 21 子どものグループ別 子どもの割合と公共支出規模³²



³² イングランド子どもコミッショナー（2019）「Childhood vulnerability in numbers」

6. 主要な取組②：子ども期委員会と全国調査

(1) 子ども期委員会の創設

① 背景

既述のように、子どもコミッショナーは政府のロックダウン政策に伴い学校が閉鎖されたことに関して、教育機会の保障、子どものメンタルヘルス支援の拡充、リモート学習環境の公平な整備、脆弱な立場の子どもへの悪影響の懸念等について、レポート作成やディスカッション等を通じて政府へ働きかけたり、メディア取材に応じ社会へ発信したりするなど、多くの取組を行ってきた。第4代子どもコミッショナーであるレイチェル・デ・ソウザ氏が就任直後に公表した2021年3月のレポート「子ども期委員会（The Childhood Commission）」の中で、子どもの権利の縮小や自由の剥奪の状況が一例として列記されている。

- ・パンデミック発生による学校閉鎖から2021年3月8日までの間、対面式の授業が子ども1人あたり約19週間、イングランド全体で8億4,000万人日分が失われたことになる。
- ・2020年秋には小学校の子どもの読み書きが約2か月、算数が約3か月遅延している。これは不利な立場にある生徒の割合が高い学校、特に中学でより高いレベルの学習損失が生じている。
- ・9月から早期教育施設がすべての子どもに開放されたが、2021年2月25日現在の保育園通園率は通常の43%、パンデミック以降の幼児教育施設の平均出席率は39%に留まっている。
- ・最初のロックダウン期間中、1日1時間以上の運動をする子ども・若者の割合は47%から19%に減少した。イングランドでは100万人以上の子どもが個人の庭がなく、ロンドンでは3人に1人にあたる。
- ・2020年の夏までに何らかの形で学校に復帰する資格を得られなかった子どもは、パンデミック前と比べて情緒面や行動面での困難の割合が27%増加した。
- ・最初のロックダウンでは、2歳未満の子どもがいる親のうち、パンデミック中にヘルスビジター（家庭訪問支援者）と対面したと回答したのはわずか11%だった。
- ・2020年秋、教育・雇用・訓練を受けていない16～24歳の若者（ニート）が、四半期ベースで過去10年間で最大の増加率を記録した。英国は既に、若年失業率が過去40年間で最高レベルに直面していると報告された。
- ・メンタルヘルスに問題を抱える可能性が高い子どもの数は、2017年の9人に1人から、2020年7月には6人に1人に増加した。2017年と同様に、パンデミック時には若い女性のメンタルヘルスの有病率が最も高かった（27%）。
- ・最初のロックダウン期間、データによると子ども・若者の救急医療機関受診数は62%減少、一般医療機関受診数は4歳以下の子どもで11%、5～15歳の子どもで21%減少した。また、子ども・若者の外科手術のキャンセルが増加したことも報告されている。
- ・乳幼児の定期予防接種の受診者数も、パンデミック中は2019年の水準と比較して減少した。

② 目標

子どもコミッショナーは子ども期委員会を通じて、子どもの将来性と福祉を経済回復の中心に据えるべきだと主張し、その方法を示すことを目的としている。子ども期委員会は、子どもが最高の子ども期を過ごし、未来の成功に向けて最良の準備をし、親よりも良い人生を送ることを妨げている障壁を明らかにするため、イングランド過去最大の子どもからのコンサルテーションを中心に据えて、子ども期や政権を超えて進捗をモニタリングするための年次指標を含む10年計画を提案する予定だと

位置付けられている。子どもコミッショナーのレポートでは、第2次大戦中に執筆され、戦後に英国で「ゆりかごから墓場まで」と言われる福祉国家を目指した各種の社会保障制度に大きな影響を与えた「ベヴァリッジ報告」が想定されており、子ども期委員会は子ども関連政策の改革を目指すという野心的な宣言でもある。

なお、ここで「子どもからのコンサルテーション」とされているのは、以降に示す The Big Ask と呼ばれる大規模な調査である。

(2) The Big Ask³³

① 概要

The Big Ask は、子ども期委員会の取組の一環として2021年4月から5月にかけての約6週間、イングランドの子どもを対象として実施された大規模調査であり、すべての地方自治体から結果が寄せられ、対象人口の約6%の子どもが回答した。子どもコミッショナーの「子どもの声に耳を傾ける」という方針を徹底するにあたり、法定の責務ともなっている最も不利な立場に置かれた子どもの声も聴けるよう、アンケート調査ではより多くの回答を広く集める工夫が講じられたほか、インタビューも並行して実施された。

アンケート調査では、現在の生活状況や将来への期待や不安を尋ねている。多くの回答結果が得られたことで、地方自治体別の集計もできるほか、子どもの属性やグループによるサブグループ解析も可能である。調査結果はテーマに沿って政策提言書の作成に用いられ、今後も子どもコミッショナーの活動の裏付けとして活用される予定である。

図表 II - 22 The Big Ask 調査結果報告書



② アンケート調査の設計³⁴

i. 対象と告知方法

アンケート調査は「インターネットにアクセス可能なすべての子ども」（4～17歳）を対象として、オンラインで回答する匿名形式で実施された。告知方法としては、回答 URL を案内するだけでなく、The Big Ask に関する教材や授業計画を学校へ提供して教師に利用を促すとともに、告知ビデオを作成したり、地方自治体、慈善団体、地方新聞社等と連携したりする告知キャンペーン活動が展開され

³³ 言及のない限り、イングランド子どもコミッショナー（2021）「The Big Ask, The Big Answer」

³⁴ イングランド子どもコミッショナー（2021）「Methodology: How did we do The Big Ask?」

た。また、最も弱い立場にある子どもからも回答が得られるよう、精神科病棟、青少年保護施設、児童養護施設、児童福祉サービスを受ける子どもの協議会、ヤングケアラープロジェクト、障害児支援団体等にも調査票を送付した。また、児を読むのが苦手な子どもへの配慮として、読みやすいバージョンの調査票も作成した。

図表 II - 23 The Big Ask の実施の様子³⁵



ii. アンケート調査の設問

9歳以上には、以下のすべての項目を質問した。特に1番目の「現在の生活の様々な側面について、どの程度満足しているか」については、テーマ（家庭、コミュニティ、健康とウェルビーイング、学校、職業、福祉）毎の生活満足度と自由回答で構成された。調査開始前には子どもの試行的回答協力によって設問文の見直しがなされ、実際の The Big Ask では年齢に応じた尋ね方が採用された。

- ・現在の生活の様々な側面について、どの程度満足しているか
- ・将来、良い人生を送るために最も大切なことは何か
- ・将来、最も心配なことは何か
- ・自分が大人になったとき、親より良い暮らしができるか
- ・将来、自分たちの生活をより良くするために、何を変える必要があるか

iii. インタビュー調査

特に支援が届きにくいとされる子どものグループについては、アンケート調査とは別途、フォーカスグループインタビューや個別インタビューが行われた。インタビュー調査が行われたグループは以下の通り：ソーシャルワーカーの支援を受けている子ども、児童福祉サービスを受けている子ども、児童養護施設で暮らす子ども、民間の簡易宿泊施設に住んでいる子ども、一人で暮らす難民申請中の子ども、セキュリティレベルの高い精神科病棟にいる子ども、家庭で教育を受けている子ども、LGBTQと自認している子ども・若者、特別支援教育のニーズや障害がある子ども、乳幼児（0～3歳）を育てている親、子どもに関する専門家。

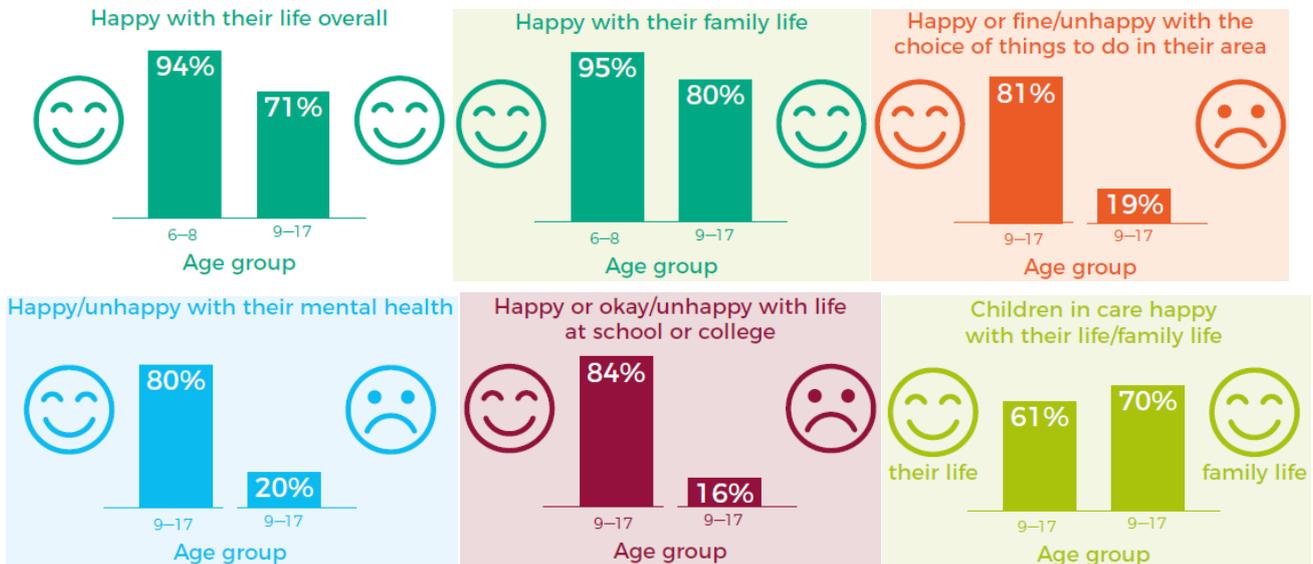
③ 回答結果

アンケート調査には、イングランド全土の合計で 557,077 人が回答した。生活満足度については、総合的な生活上の満足度が「幸せ」と回答した割合は、6～8歳で 94%、9～17歳で 71%だった。これに加えて子どもの自由回答の一部も子どもコミッショナーの報告レポートに掲載されており、子ども

³⁵ イングランド子どもコミッショナーウェブサイト (<https://www.childrenscommissioner.gov.uk/latest/>)

コミッショナーがこれらを踏まえて必要な政策的対応の提言を行う形で整理されている。なお、自由回答についてはテーマ毎の考察が可能となるよう質的分析手法が用いられた。

図表 II - 24 子どもの現在の生活満足度



※) 左上：生活全般、中上：家庭、右上：コミュニティ、左下：メンタルヘルス、中下：学校、右下：福祉
 ※) 未就労であるため「職業」に関する満足度は尋ねられていない

図表 II - 25 例：学校に関する政策提言

○子どもの声（抜粋）

- ・学校で職業的教育をもっと推進する（男子、17歳）
- ・(地域的不平等に関して) 住んでいる地域によって、その地域の資金が少なく、教育機会が不足するので、生まれた時の社会階層よりさらに上を目指すことができない（男子、17歳）
- ・ヤングケアラーである私には、Covid-19 が学校での時間に影響すると、より大きなストレスになる。これが大人になっても続くかもしれない、将来の仕事にも影響するかもしれない（女子、14歳）

○学校教育に対する政策提言

- ・緊急の包括的な「キャッチアップ」パッケージ
- ・出席率、情緒的問題、その他パンデミックの一般的な影響に悩む子どもへのサービス向上
- ・学習の遅れを取り戻すための支援と、充実した課外活動のための自主的なセッションの提供
- ・個別指導の実施を優先し、それが不可能な学校には代替として学校への直接助成を検討
- ・卒業生が成長できる進路を確保できるよう「ゆりかごから職業まで」のアプローチ

④ 政策への働きかけ

子どもコミッショナーは The Big Ask の調査報告書以外に、分析軸となったテーマ別など8種類の政策提言ペーパー（子どもの健康政策、コミュニティ政策、教育政策、家族支援政策、児童福祉サービス政策、オンラインの安全確保政策、不利な立場にある子どもの政策、職業とスキルに関する政策）としてより詳細に整理され、テーマに関連した子どもの声、ロックダウン解除後の政策への影響、具体的政策提案が掲載されている。

第 III 章 フィンランド子どもオンブズマン

1. 設置の背景と経緯

フィンランド子どもオンブズマン（Lapsiasiavaltuutettu、以下「子どもオンブズマン」とする。）は、2005年に制定された「子どもオンブズマンに関する法律³⁶」に基づき設置された、国レベルの子ども権利擁護機関である。

フィンランドは1991年に国連子どもの権利条約を批准したが、1990年代初頭にフィンランドを襲った大不況が影響して、子ども権利擁護機関の設置には時間を要することとなった。2005年当時、フィンランドは経済的に好況であり、当時の首相が子ども・若者政策の推進と拡充を公約として掲げていたこともあり、2005年に設立が実現したとされる³⁷。

初代子どもオンブズマンのマリア・カイサ・アウラ氏（Maria Kaisa Aula, 2005-2014）は、大きな影響力を持つ政治家だったが、子どもオンブズマンオフィスのリソース不足に抗議の意を表明するため2期目の任期途中で辞任した。2代目子どもオンブズマンのトゥオマス・クルッティラ氏（Tuomas Kurttila, 2014-2019）は2019年の議会選挙に出馬することとなり、2期目には推挙されず子どもオンブズマンの任期を1期で満了した。

現在の子どもオンブズマンは3代目で、少年犯罪など若者研究の研究者で、政治学博士であるエリナ・ペッカリネン（Elina Pekkarinen, 2019-）氏が2019年から務めている。歴代のオンブズマンは政治的な影響力を持つ人物だったのに対し、ペッカリネン氏は大学教授や国立保健福祉研究所（THL）の研究者等を10年以上務めた学術畑の人材で、社会福祉士でもある。

2. 職務

(1) 法的位置づけ

子どもオンブズマンの役割は、フィンランドにおける子どもの最善の利益と権利の実現をモニタリング・促進すること、また法的および社会的な意思決定において子どもの地位と権利が考慮されることを保障し、関係機関との連携により、子どものために善良で公正な社会を構築することとされる。また、子どもの権利条約の履行の推進も、法定の役割の1つとして位置付けられている。

「子どもオンブズマンに関する法律」が定めた子どもオンブズマンの主な役割は以下の通り³⁸。

図表 III - 1 フィンランド子どもオンブズマンの役割

- ・子どもと若者のウェルビーイングと権利のモニタリング
- ・法的および社会的な意思決定者への子どもの視点からの働きかけ
- ・子どもや若者とのコミュニケーションを取り、彼らから得られた情報の意思決定者への伝達
- ・子どもに関する業務に従事する者、当局、その他一般の人々への子どもに関する情報提供
- ・子ども政策の関係者間の協力の改善
- ・子どもの権利条約の履行の推進

³⁶ Laki lapsiasiavaltuutetusta (<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041221>)

³⁷ 子どもオンブズマンへのインタビュー調査より（2021年4月29日）

³⁸ 子どもオンブズマン ウェブサイト (<https://lapsiasia.fi/lapsiasiavaltuutetun-tehtavat>)

なお、子どもオンブズマンの年次報告書³⁹では、子どもオンブズマンの徳(virtues)と価値観(values)を次のように明文化している。

図表 III-2 フィンランド子どもオンブズマンの「徳」と「価値観」

徳	<ul style="list-style-type: none"> ・倫理性 ・透明性 ・賢明さ
価値観	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもの尊厳と子どもの経験の尊重 ・子どもの権利の促進における勇気と独立性 ・あらゆる活動における平等性、公平性、公正性

(2) 機能・権能

「子どもオンブズマンに関する法律」および「子どもオンブズマンに関する政令⁴⁰」では、子どもオンブズマンの活動について大きく4点（活動報告と年次計画、諮問機関の設置、子どもオンブズマンオフィスの設置、情報に対する権利）を定めている。

図表 III-3 フィンランド「子どもオンブズマンに関する法律／政令」の活動に関する法定事項

活動	法律の主要な記載事項	政令の主要な記載事項
活動報告と年次計画	活動報告書を作成して政府には毎年、国会には4年に1回提出すると共に、行動計画を作成する。	活動報告書では、子どもの権利の状況、ウェルビーイングと生活環境の発展状況、法律のモニタリング結果を含める。年次行動計画では、任務の優先順位、各行政機関の活動への関与を説明する。
諮問機関の設置	多様なステークホルダーで構成される諮問委員会を設置・運営し、関係機関の支援を受ける。	諮問委員会は子どもオンブズマンを議長とし、副議長と最大14名で構成する。中央政府・地域・関係機関等の有識者を含める必要がある。
子どもオンブズマンオフィスの設置	予算の範囲内で、必要な人数の職員を配置する。	子どもオンブズマンの提案に基づき、政府が任命または雇用する。
情報に対する権利	守秘義務の規定に従って、他の当局から職務の遂行に必要な情報を無料で入手できる。	—

なお、子どもオンブズマンは基本的に、社会のレベルで子どもたちの最善の利益と権利の実現を職務としており、個別事案のレベルでの対応（個々の子どもや家庭の申立てに対する調査や権利救済）に関する権限は有していない。そのため、個別事案に対するコメントや、他の当局の決定変更の要求はできない。ただし、個別事案の積み重ねに基づいて、社会的議論や意思決定において見逃される恐れのある子どもの権利についての問題提起は行っているほか、他の権限ある当局の業務を侵害しない範囲で、子どもの権利の観点から、指摘や問題提起を行う場合がある⁴¹。

これらより、イングランド子どもコミッショナーと同様に法定権能を整理すると下表の通り。

³⁹ 子どもオンブズマン 年鑑 2020 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162991>)

⁴⁰ Valtioneuvoston asetus lapsiasiavaltuutetusta (<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2005/20050274>)

⁴¹ 子どもオンブズマンへのインタビュー調査より（2021年4月29日）

図表 III - 4 フィンランド子どもオンブズマンの法定権能

権能	概要
調査機能	中央省庁と同等の国家機関として、守秘義務規定のある調査権を有し、他の当局から機密情報の収集が可能。
勧告・提言機能	研究・調査等のエビデンスを基に行政機関等へ声明を発出するほか、独自の発議も実施。
モニタリング機能	子どもの権利条約と国内法の整合性に関するレビューを行い、年次報告書を政府へ提出。これとは別途4年に1回、国会へ活動報告を提出。
権利救済機能	個別の子ども・家庭からの権利侵害等の苦情受理権限がないため、個別の権利救済は実施していない（別機関が対応）。

3. 組織

(1) 任用

子どもオンブズマンの任期は5年で、政府から推挙されれば同じ人物が最大で2期まで務めることができる。適格要件は「子どもオンブズマンに関する政令」の中で、公務に適した修士課程を修了していること、公務に習熟していること、の2点が示されている。

子どもオンブズマンは国家公務員法に基づき公募で選出され、前項で示した適格要件を満たしていれば誰でも応募できる。任命は法務大臣の推薦を受ける形で政府が正式に行う。現・子どもオンブズマンであるペッカリネン氏の任命時は34名の応募があったとされる⁴²。

(2) 子どもオンブズマンオフィス

子どもオンブズマンオフィスはフィンランド中部のユバスキュラ (Jyväskylä) に所在している。現在、子どもオンブズマンを含めて6名の職員が在籍しており、直近年度の年間予算は70万ユーロ前後となっている。

図表 III - 5 フィンランド子どもオンブズマンオフィスの概要⁴³

職員体制 および 主な業務	<ul style="list-style-type: none"> 子どもオンブズマン 法律家：声明、イニシアティブ、国会報告、国連に提出する定期報告 専門研究員：社会調査の実施、子どものインクルージョン（包摂） 上席監査員：市民社会との連携、子ども諮問委員会書記、国際協力 コミュニケーション専門員：情報発信、メディア対応 管理補佐：子どもオンブズパーソンの秘書業務、メディアとの連絡担当
年間予算	<ul style="list-style-type: none"> 2019年度：697,000ユーロ（≒9,166万円） 2020年度：670,000ユーロ（≒8,811万円）

(3) 他機関との関わり

子どもの権利に関する実際の苦情申立ては、全国に設置された政府機関である国家地域行政庁⁴⁴か、

⁴² 子どもオンブズマンへのインタビュー調査より（2021年4月29日）

⁴³ 職員体制および主な業務は

年間予算は子どもオンブズマン年鑑2020 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162991>)

⁴⁴ Aluehallintovirasto (AVI) / Regional State Administrative Agency：全国の7つの業務区域に設置された政府機関で、国が管轄する特定の行政分野を地方レベルで監視統括し、自治体への指導、法律の実施、許可申請窓口業務等を行っている（例：食品安全、労働衛生安全、教育文化、水道・環境、救難、感染症の流行等に関する特定領域）。

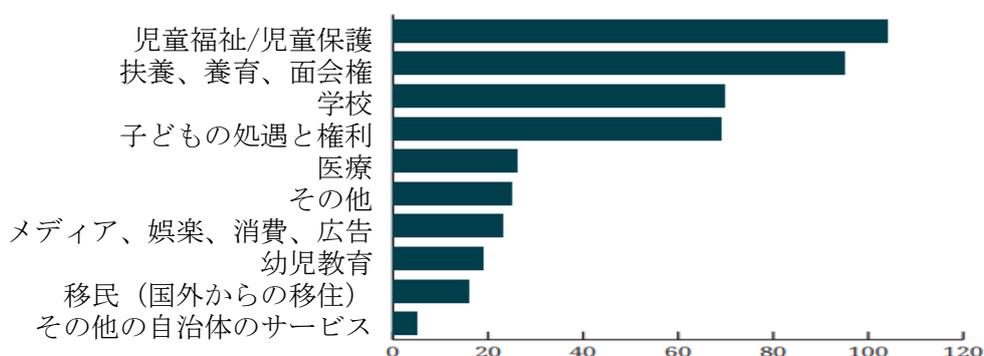
議会オンブズマン (oikeusasiamies.fi) の 2 つの機関が存在しており、苦情がある場合はこのいずれかの機関を通じて申立てることができる。このうち議会オンブズマンは、苦情の調査や当局の活動の適法性を監視することで子どもの権利の実現を図っており、子どもオンブズマンのウェブサイトでも苦情申立て手順が紹介されている⁴⁵。

議会オンブズマンは、人権センター (Ihmisoikeuskeskus / Human Rights Centre) や人権代表団 (Ihmisoikeusvaltuuskunta / Human Rights Delegation) とともにフィンランド人権機構 (Kansallinen ihmisoikeusinstituutio / The Finnish National Human Rights Institution) を形成しているが、この中で個別事案に対応するのは議会オンブズマンのみである。また、子どもオンブズマンとフィンランド人権機構は協力関係にはあるが、業務の重複を避けるため、人権センターは子ども以外の権利全般を扱うことが申し合われている⁴⁶。

ただし、実際には子どもオンブズマンオフィスにも年間数百件の個別事案に関する問い合わせがあり、内容に応じて当該事項を管轄する当局に繋いでいる。なお、2020 年には件数は前年比で約 25% 減少したものの、合計で 463 件の問い合わせがあった。問い合わせのうち最も件数が多かったのは児童福祉 (児童保護) に関するもの (104 件) で、担当当局とのやり取り、施設ケアの機能不全、代替養育を受けている子どもと近親者とのコロナ禍での面会権に関する相談などだった。なお、問い合わせの約 4 分の 1 (84 件) が新型コロナウイルスの流行と関連する内容だった。

なお、一部の自治体では独自に子どもオンブズマンを設置している⁴⁷。例えば、フィンランド第 2 の都市であるタンペレ (Tampere) には自治体初となる子どもオンブズマンが 2003 年から配置されており、主に子どもや若者の立場を改善するため地域内の関係機関のネットワーク調整を図っている。

図表 III-6 子どもオンブズマンオフィスに直接寄せられた個別事案の問い合わせ内容⁴⁸



(4) 独立性

2005 年の設置当初、子どもオンブズマンは社会保健省を主務官庁とした政府機関と位置付けられていたが、2014 年の「子どもオンブズマンに関する法律」の改正によって法務省の管轄となり (法律第 1 条第 1 項)、さらに「活動において自律的で独立している」ことが明文化された (法律第 1 条第 2 項)。子どもオンブズマンの所管が法務省に移管された背景として、他の国レベルの各種オンブズマ

⁴⁵ 子どもオンブズマン ウェブサイト (<https://lapsiasia.fi/lapsiasiavaltuutetun-tehtavat>)

⁴⁶ 子どもオンブズマンへのインタビュー調査より (2021 年 4 月 29 日)

⁴⁷ 公益財団法人資生堂社会福祉事業財団「2013 年度第 39 回資生堂児童福祉海外研修報告書」

⁴⁸ 子どもオンブズマン アニュアルレポート 2020 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162970>)

ン（議会オンブズマン、差別禁止オンブズマン、平等オンブズマン／等）の主務官庁がすべて法務省であり、子どもオンブズマンもそれに準じることとなった。なお、フィンランドでは現在、オンブズマンをすべて集約した「オンブズマン庁」新設の構想があり、オンブズマンの独立性を引き続き維持しつつ、省庁からのサポートをこれまで以上に得られるよう検討されている。

子どもオンブズマンは、その独立性により必ずしも主務官庁である法務省にとって好ましいと捉えがたい活動も不可能ではない（例：予算執行、任期中の選挙活動／等）が、そのような行為により在任中の子どもオンブズマンが直ちに解任されることは原則的にない。ただし、子どもオンブズマン自身が2期目に推挙されない可能性や、次年度以降の関連予算に影響が出ることが想定される⁴⁹。

(5) 課題

子どもオンブズマンの独立性が法律で明記されている一方で、子どもオンブズマンオフィスはフィンランド国内で最も規模が小さい中央政府組織の1つで、広範な業務に対して職員が6名のみで活動基盤としては脆弱である。子ども・若者のNGOなどと比べても規模が小さいにも関わらず、独立した当局として諸般の活動に対応しなければならない点が最大の課題とされる。初代子どもオンブズマンのマリア・カイサ・アウラ氏はこの点を訴え辞任したものの、顕著な改善には至っていない⁵⁰。

4. 活動

(1) 概要

子どもオンブズマンおよびそのオフィスによる活動は、①子どもの権利に関する情報の収集・整理・発信、②子どもの権利の実現に関するモニタリング、③関係機関とのネットワーキングおよび関係構築、の3つの内容に大別される。以降では、これらのうち主な活動内容を記載している（講演、研修、国内外のステークホルダーとの会合や面談、視察、個別事案の問い合わせへの対応等は省略）。

① 子どもの権利に関する情報の収集・整理・発信

iv. チャイルド・バロメーター

6歳児を対象として隔年で実施している子どもオンブズマンによるインタビュー調査のことで、特定のテーマを設定して子どもの声を直接聴くことにより、子どもの主観的ウェルビーイングに関する情報収集を行うことを意図している。詳細は本章「6. 主要な取組①」を参照されたい。

v. ヤングアドバイザー

子どもオンブズマンオフィスの研究員が年間で4～5回、学校や保育園、非営利団体などにいる子どもや若者のグループを訪問してグループインタビュー調査を実施し、事前に設定したテーマに対する子ども・若者の経験や理解、考え方を理解するための取組である。面談に際し、研究員は子どもや若者に一定の事前準備作業を求めるものの、普段から慣れ親しんだ環境で、あくまで自身の視点から考えを伝えてもらう場を設定することを重視している。面談内容は考察を加えたうえで、子どもオンブズマンオフィスの各種調査報告や活動に役立てている。

2020年度はコロナ禍の影響を鑑みて、子どもオンブズマンオフィスが所在するユバスキュラ市周辺で4回実施された。訪問先のグループは以下の通り：気候変動に関心を持つ若者（テーマ：地球の未来）、職業専門学校の学生（テーマ：差別禁止）、保育園に通う小学校就学前の6歳児（テーマ：差別禁止）、特別な支援を必要とする子どもで構成される普通学校の小クラス（テーマ：差別禁止）。

⁴⁹ 子どもオンブズマンへのインタビュー調査より（2021年4月29日）

⁵⁰ 子どもオンブズマンへのインタビュー調査より（2021年4月29日）

vi. エキスパートクラス

法定の諮問委員会の一部の作業部会が、2020年より子ども・若者で構成されるようになったことに伴い、2020年から始まった取組である。全国の小中学校（特別な支援を必要とする子どもを含む）から無作為に選出されたメンバーが、1年半にわたって「子ども問題の専門家」として子どもオンブズマンや意思決定者に自身の見解や経験を共有し、活動の改善支援を行う位置づけとされる。

vii. 調査研究

子どもオンブズマンオフィスによる調査研究として報告書を公表しているもので、2020年度は13件の調査報告書が発表されている。これらのタイトルとして、例えば「次世代の成長環境としてのフィンランド：1997年にフィンランドで生まれた外国籍の親を持つ子どもの調査」「スポーツや体育における子どもや若者のいじめ、差別、不適切な扱いに関する調査」「社会的に活動的な若者がコロナ禍で経験する過小評価は民主主義への脅威となる」といったものがあった。

viii. ラウンドテーブル

子どもオンブズマンオフィスの知識基盤の拡大、意見交換や好事例の共有、問題の解決策を見出すことを目的として、関係者・関係機関を招聘して実施する会議体である。

2020年度はコロナ禍を考慮して「児童福祉における施設養育の未来」をテーマに1回だけ開催され、児童養護施設、自治体、関係団体、行政・監督機関の代表者、施設養育経験者ら20名が参加し、法制度や政策の改善に向けて何をすべきかが議論された。代替養育の環境改善について、子どもオンブズマンはそれまでも児童保護における国の機能強化を重ねて求めてきたが、ラウンドテーブルでは支援者の疲弊感や若者が支援を得られていないことについて、適切かつタイムリーに予防的支援が提供されていないこと、サービス間の連携・接続が十分でないこと、保護に関する法律や運用が適切でないことなどについて意見が述べられた⁵¹。これを受けて子どもオンブズマンは、ケア提供体制やサービスの質が子どもの最善の利益を損なうことのないよう、ソーシャルワーカーの担当ケース数の上限設定や代替保護下の子どものメンタルケアの充実などの検討をラウンドテーブルでの意見として公開⁵²するとともに、国の公聴会の場で意見を述べ、国での検討が進むこととなった。

② 子どもの権利の実現に関するモニタリング

i. 声明

子どもが関連する新たな法案や改正法案が国会で示された場合や、既存の法制度について子どもの権利の観点から是正が必要と考えられる場合は適宜、子どもオンブズマンが書面により政府機関等への声明を発出している。2020年度は41件の声明が示されており、例えば「子どもと一緒に働く人々の犯罪歴の調査に関する法律を改正する法案に対する意見」「基礎教育法の改正の必要性と学校教育への支援に関する調査についての文部科学省への意見」「新たな気候法案に関する環境省への意見」といった内容の声明を発出した。

ii. イニシアティブ（発議）

2020年度は子どもオンブズマンによるイニシアティブとして、13件の提起を行っている。テーマのタイトルとして、例えば「遊び、住まい、食事ー子どもが豊かな生活を送るための条件は身近なところにある」「コロナ禍の制限解除に関する子どもオンブズマンから教育大臣への手紙」「法廷で少年犯罪者の身元を秘匿することに関するイニシアティブとジャーナリストのためのガイドライン」とい

⁵¹ 子どもオンブズマン アニュアルレポート 2020 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162970>)

⁵² 子どもオンブズマン ウェブサイト (<https://lapsiasia.fi/-/lastensuojelun-kriisi-on-ratkaistava1>)

ったテーマのイニシアティブが含まれていた。これらはいずれも子どもの権利条約や国連子どもの権利委員会の勧告、研究知見等に基づいて構成されている。

iii. 年次報告書

子どもオンブズマンは「子どもオンブズマンに関する法律／政令」により、その活動に関する年次報告書を政府に提出することが定められており、そこでは子どもの権利の状況、ウェルビーイングと生活環境の発展状況、法律のモニタリング結果といった事項も記載する（図表III-3 参照）。なお、年次報告書（annual report）は2019年度までは年鑑（year book）と呼ばれていた。

iv. 国会報告書

2014年の「子どもオンブズマンに関する法律」の改正に伴い、子どもオンブズマンは国会への報告書を4年おきに提出することが義務付けられ、最初の報告書が2018年に作成された。この報告書は、(a)社会における子どものウェルビーイングの状況、(b)子ども政策の歴史的な推移、(c)国連子どもの権利条約と国内法の整合性の検証、の3部で構成されている。このうち特に(c)の観点から、子どもの権利条約を基礎として国レベルの子ども政策に関する戦略を策定する必要性が子どもオンブズマンから提唱され、2021年初頭に「国家子ども戦略」が発表されるに至った。なお、国家子ども戦略については以降の「7. 主要な取組②」で詳述する。

v. 国連子どもの権利委員会への報告書

フィンランドが子どもの権利条約の締約国として国連子どもの権利委員会へ提出する国としての定期報告書は外務省が作成するが、子どもオンブズパーソンも独自の報告書を作成・提出している。

③ 関係機関とのネットワークングおよび関係構築

i. 諮問委員会

諮問委員会は2014年の「子どもオンブズマンに関する法律／政令」の改正で定められた会議体で、子どもオンブズマンが委員長を務め、ステークホルダーの中から委員を任命し、支援を受ける位置づけとされている。委員の任期は5年で、現在の委員は、関係省庁（社会保健省、教育文化省、財務省、法務相、教育庁（OPH）、保健福祉研究所（THL）、警察庁、教育評価センター）と児童福祉関連団体の代表者14名で構成される。

2020年は4回の会合を招集・開催しており、主な議題は以下の通り⁵³。

- ・ 第1回：諮問委員会の活動内容の改善点に関するアンケート結果
- ・ 第2回：コロナ禍のこれまでの影響と将来展望
- ・ 第3回：子どもの権利を実現する上での課題と「国家子ども戦略」への期待
- ・ 第4回：「地球の未来と子どもの権利」の調査結果

ii. 子どもの権利週間

フィンランドでは「子どもの権利の日」が初めて制定されたことに伴い、子どもオンブズマンはこれを記念して2020年11月20日に学校を対象とした祝賀式典を幼稚園で開催した。イベントには子どもオンブズマン、子ども代表、幼稚園教諭、子ども国家戦略準備事務局長、ユバスキュラ市長が列席したほか、大統領、国会議長、首相が生中継で子ども・若者に向けたビデオメッセージを送った。

(2) 情報発信

子どもオンブズマンは、イニシアティブや声明、社会的討論への参加といった形で影響力を行使する以外にも、2020年中には16のさまざまな委員会に関与し、最新のトピックスに関する調査研究結

⁵³ 子どもオンブズマン アニュアルレポート2020 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162970>)

果や意見を表明してきた。また、ステークホルダーとの会議（2020年実績：60回）、国際セミナー・国際会議への出席（同8回）、会議等でのプレゼンテーション（同60回）等の活動を通じて、他の当局・自治体・研究者・企業・宗教団体など子ども政策の関係機関・関係者と幅広く協力している⁵⁴。

また、子どもオンブズマンおよびオフィスでは、ウェブサイトやニュースレターに加えて SNS（Facebook、Twitter、Instagram）でも発信しているほか、イベントを企画・運営しており、2020年度には5回の主催イベントがあった。この一例として、2021年3月31日にアニュアルレポート2020の公表に伴うオンラインイベントを開催し、子どもオンブズパーソンが法務大臣らと並んで登壇し、子どもの権利の状況に関する報告を行った。

図表 III -7 「子どもオンブズマンアニュアルレポート2020」公表オンラインイベントの様子⁵⁵



apsiasiavaltuutettu: Vuosikertomus 2020

子どもオンブズマンのメディアへの露出は、子どもの権利に関する意識向上にとって非常に重要とされ、フィンランドの子どもに関する法整備、政治、社会、時事問題等への発言を行っている。実際、2020年だけで2,061件の記事に子どもオンブズマンが登場していることは、子どもの権利に関する社会の関心の高まりであると捉えられている。

⁵⁴ 子どもオンブズマン ウェブサイト (<https://lapsiasia.fi/lapsiasiavaltuutetun-tehtavat>)

⁵⁵ 動画アーカイブ (<https://kepit.tv/#/c/lapsiasiavaltuutettu/e/NILEH3T6TE>) より画面キャプチャー

図表 III - 8 コロナ禍に若者間で発生した暴力事件に対する見解を掲載した大手新聞社の記事⁵⁶



また、子どもオンブズマンオフィスでも、2020 年秋に小学 3 年生を対象に実施したコロナ禍に対する子どもたち自身の声や経験をまとめた調査報告書⁵⁷を刊行した際、公表日にオンラインで会見を開いてメディアへの周知を行っている。

図表 III - 9 「小学 3 年生のコロナ禍の体験に関する報告書」公表オンライン会見の様子⁵⁸



⁵⁶ 新聞社 Helsingin sanomat 2021 年 3 月 31 日記事 (<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000007892933.html>)

⁵⁷ 手洗いとステイホーム：小学 3 年生の子どものコロナ体験 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163065>)

⁵⁸ 動画アーカイブ (<https://kepit.tv/#/c/lapsiasiavaltuutettu/e/PAHUP6REL2>) より画面キャプチャー

5. 主要な取組①：チャイルド・バロメーター

(1) 概要

チャイルド・バロメーターは、子どもオンブズマンオフィスによるグループインタビュー「ヤングアドバイザー」と並んで、子ども自身がウェルビーイングや権利の促進のために経験や意見を直接表明できる調査であり、2016年から隔年で実施されている。チャイルド・バロメーターでは実施回ごとにテーマを設定し、約400名の6歳児に対して電話を中心として聴き取りを行い、保護者など大人の視点を介したのではなく、子ども自身の視点に基づく日常生活への考えや主観的ウェルビーイングに関する情報を収集し、報告書を作成・公表している。この項では、2020年12月に公表された報告書「チャイルドバロメーター2020：『夢、食べ物、ゲーム、愛とキャラメル、飲み物』－6歳の子供たちが体験する良い生活－」⁵⁹の記載事項を中心に記載する。

(2) 既存調査・政府統計との関連性や実施の背景

フィンランドでは、統計センター（Statistics Finland）の統計情報、国立保健福祉研究所（THL）によるデータ収集、学校保健アンケート、児童福祉レジストリなど複数の関係当局・政府統計により、子どもに関する情報が定期的に収集されている。特に、2007年から2011年にかけて実施された子ども・若者・家庭のウェルビーイング政策プログラムにおいて、フィンランド政府は前述のデータをもとに子どものウェルビーイングに関する国内指標を策定している。プログラムの終了年の2011年には、教育文化省が子どものウェルビーイングのフォローアップおよびデータに基づく子ども政策の促進を目的として、(a)物質的な生活水準、(b)健康とウェルビーイング、(c)学校と学習、(d)安全な成育環境、(e)参加と社会的活動、(f)社会が提供する支援と保護、の6項目を国内指標とする報告書を作成した。これらの国内指標の開発・改善は、2011年以降も子どもオンブズマンオフィスと教育文化省によって継続されており、THLが管理する情報サービス「Sotkanet⁶⁰」を通じて使用されており、国内指標に照らすと、フィンランドの子どもの10人に9人は基本的には良好に生活しているとされる。

これに対し、チャイルド・バロメーターは、特に6歳児を対象とした子どもの実態調査であることが特徴だと位置付けられる。国連子どもの権利委員会からは、フィンランド国内で実施されている子ども観連調査の多くが8歳以上の子どもを対象にしたものに偏っており、未就学児のウェルビーイングについて幼児教育関係の研究などは行われてきたものの、（保護者や幼児教育従事者といった大人の視点ではなく）子どもの視点に立った全国レベルの定期的な情報収集は行われておらず、実態把握が明らかに不足していると再三指摘を受けていた。このため2016年、子どもオンブズマンオフィスでは6歳児を回答者とする調査を「チャイルド・バロメーター」と銘打って実施に乗り出し、調査手法の検証も行いつつ、以後隔年で実施している。

(3) 調査テーマと調査手法

チャイルド・バロメーターは2016年の初回実施以降、以下の調査テーマを設定して電話を中心とした調査手法で行われてきた。

- ・2016年調査 信頼 — 414人の6歳児への電話による聴き取り
- ・2018年調査 余暇と運動 — 150人の6歳児および保護者への面接または電話による聴き取り
- ・2020年調査 よい生活 — 402人の6歳児への電話による聴き取り

調査テーマは、子どもオンブズマンオフィスの期間中の戦略に基づくものや、当該年度に子どもオ

⁵⁹ チャイルド・バロメーター2020 報告書 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162989>)

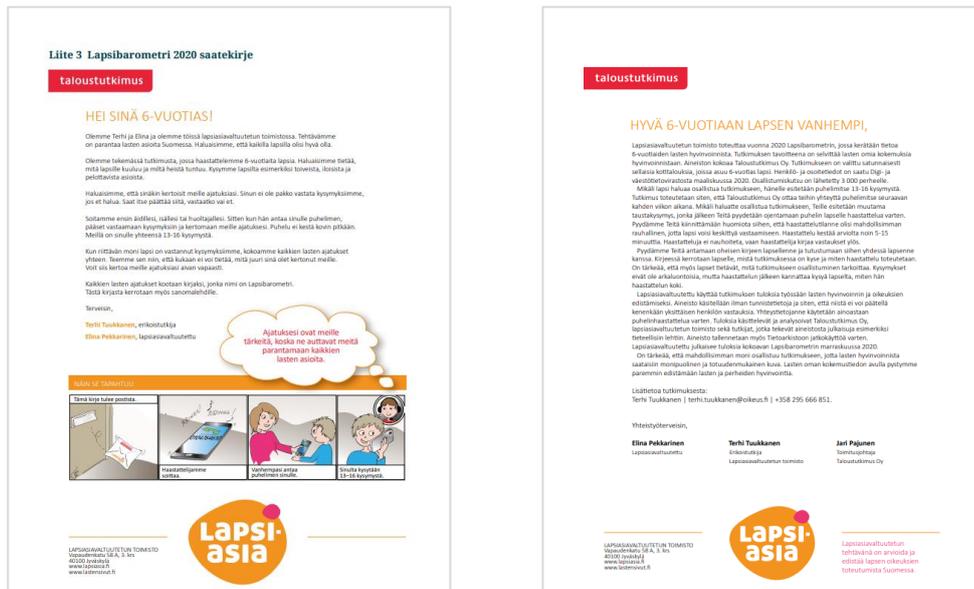
⁶⁰ Sotkanet.fi (Statistical information on welfare and health in Finland : <https://sotkanet.fi/sotkanet/en/index>)

ンブズマンオフィスが掲げる年間テーマに準じる形で設定される。例えば、2020年の子どもオンブズマンオフィスとしての年間テーマは「地球の未来」だったが、子どもにとってはやや抽象的すぎるテーマであることが当初のインタビュー結果から示唆されたため、このような子どもの声を反映してテーマ設定を修正した⁶¹。

チャイルド・バロメーターの質問事項は、倫理委員会の審議を経て決定している。実際の聴き取り業務は民間の大手リサーチ会社に委託しているが、質問の構成や問いかけ方など設計の細部にわたって子どもオンブズマンオフィスが関与しており、テストグループで試験的に実施した上で実査を行っている。2020年の調査対象は、人口登録情報から無作為に抽出された6歳児のいる家庭3,000世帯とし、調査概要を記載した案内状（子ども向けと保護者向けの2種類）を事前に送付した後、保護者の電話番号に電話をかけ、保護者の同意を得たうえで子どもに代わってもらい質問に回答してもらう形を取っており、回答の匿名性を確保している。

6歳児に対して電話による聴き取り調査を行うという手法に対しては、2016年の実施当初「電話で回答できるはずがない」等と調査の信頼性に対して批判も多かった。そのため、2018年の調査は手法の検証も兼ねて実施し、電話での聴き取りが面談による聴き取りと比較しても遜色のない結果であることを立証した。

図表 III - 10 チャイルド・バロメーター2020年調査の案内状（左：子ども向け、右：保護者向け）



(4) 調査結果

① 2016年調査（テーマ：信頼）

2016年調査では、友人関係、褒められることがあるか、大人は話を聞いてくれるか、いじめられている時に助けてくれるか、家庭の中での楽しいこと、不愉快なこと、楽しくなること、悲しくなること等を子どもから聴取した。調査の結果として、6歳児の大半が友人や家庭といった身近な人間関係に信頼感を感じている一方で、自分の生活に肯定感が持てない、または肯定的なフィードバックや助けを得られていないと感じている子どもも少数ながら存在することなど、6歳時点で既に不平等の兆候が認められることが明らかになった。

⁶¹ 子どもオンブズマンへのインタビュー調査より（2021年4月29日）

② 2018年調査（テーマ：余暇と運動）

2018年調査は「余暇と運動」をテーマとして設定し、どのように身体を動かすか、運動する場所、スポーツでの競争、週末のよいところとつまらないところ、指導による活動（例：保育園や習い事など）、友人関係といった幅広い事項について子どもから聴き取りを行った。その結果、ほぼ全員の子どもにとって、運動は日常生活の一部であることが示された。子どもたちの間で人気の運動は、スケート、アイスホッケー、自転車、ボール遊びなどフィンランドで伝統的に愛好されているもののほか、野外活動や遊びの中でも身体を動かしているとの回答が得られた。なお、子どもの3分の1は競争を好ましいと回答したが、3分の1は不愉快だと感じていた。余暇については、子どもたちが最も重要と感じていることは「遊ぶこと」「ゲームをすること」「自分の家にいること」「おいしいものを食べること」だった。

③ 2020年調査（テーマ：よい生活）

2020年調査のテーマ「よい生活」について、子どもたちの回答は「遊び」「家」「食事」の3つの柱に集約された。調査結果全体として、子どもたちは「よい生活」の概念を合理的に捉えていることが分かり、保護者のパートナー関係（同居、別居、ひとり親）や地域（ヘルシンキ・首都圏とその他）によるわずかな差異がある項目もあったもの、総じて6歳の子どもは日常生活について肯定的な認識をしていることが明らかになった。そのため、子どもにより生活を確保するには「子どものごく身近な生活に配慮することが最も重要である」というメッセージが得られた。

図表 III - 11 子どもが考える「よい生活」の3つの柱⁶²



このメッセージに関連して、具体的には遊ぶ時間、特に友達との時間を子どもたちに十分に与え、大人は子ども間でいじめが起こらないよう配慮する責任を負っていることを意味するものと考察されている。子どもは、家の中で遊んだり、皆で一緒に過ごしたりすることを重要だと考えており、大人が子どもと過ごす時間を十分に確保すること、ごく普通の些細なことでも子どもを褒めること、すべての子どもに安全で配慮の行き届いた愛情ある家庭が必要だとの認識を大人が持つ重要性を指摘している。また、子どもは美味しく栄養価の高い食事、時にはお菓子や新しいおもちゃも求めている、といったことも調査報告書で述べられている。

(5) 実施の意義

チャイルド・バロメーターの聴き取り調査結果は報告書として取りまとめられ、すべての国会議員・大臣、政府各省、地域社会などに配布される。報告書の公表時には子どもオンブズマン自身も声明を

⁶² チャイルド・バロメーター2020 報告書 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162989>)

発出するほか、メディアでもしばしば取り上げられる。これが政策へ直接的な影響を及ぼしているかについては検証されていないが、未就学児の考え方や経験をそのまま聴き取る全国的な調査は他に Rowe おらず、フィンランド国内の子ども学など研究でも一定の地位を確立しているため、子どもオンブズマンオフィスでは調査を継続的に実施する必要があると考えられている⁶³。

6. 主要な取組②：国家子ども戦略

(1) 概要

フィンランド政府は、2021年2月に「国家子ども戦略」に関する国会委員会報告書（以下「国家子ども戦略報告書」とする。）を発表した。国家子ども戦略は、2018年に子どもオンブズマンが提出した国会報告書の中で策定が提唱されたもので、子どもの権利条約に基づき子どもの権利を尊重した社会を構築すること、また政権や行政分野の縦割りを超えて、「子どもと家庭に優しいフィンランド」というビジョンを実現することを目的としている⁶⁴。現子どもオンブズパーソンであるエリナ・ペッカリネン氏は、2020年に設置された国家子ども戦略国会委員会に常任の有識者の一人として参加し、戦略の策定に貢献した⁶⁵。

国家子ども戦略報告書は、子ども政策全般に関するビジョンと基本方針を定めており、以降の各政権が子ども政策を立案する際のガイドラインとしても機能するように枠組みが定められている。今後、各政権は、政権の任期（4年間）ごとに「実施計画書」を作成し、政府総会（Valtioneuvoston yleisistunto / Government Plenary Session）の承認を受けることになる⁶⁶。

実施計画書には、各政権でどのような施策を推進するかを個別具体的に記載することとされており、当該政権における子ども戦略の目標、施策、施策を講じるためのリソースなどを書き込むことが求められている。各政権が実施計画の策定過程で戦略の目標等を定める際には、中央政府だけでなく地方政府（自治体や広域連合）、高等教育機関、教育者団体、教会教区、産業界も計画や意思決定に参画し、拘束されることになる。2019年12月から首相を務めるサンナ・マリ（Sanna Marin）内閣では、子ども戦略フォローアップ作業部会（2021年12月31日まで）や、子ども予算作業部会（2021年5月31日まで）などを設置し、国家子ども戦略報告書で策定が求められている事項に対応している。

一方、子どもオンブズマンはこれらの実施計画書に関する作業部会には直接参加せず、独立した立場から子どもの利益を優先した透明性の高い取組を求め、国連子どもの権利委員会の一般的意見に沿った対応を推奨する声明を出している⁶⁷。国家子ども戦略の中でも、子どもオンブズマンは議会オンブズマンと並び、より影響力のある戦略を実現するために全体的な構造の改善を担う役割にあると位置づけられている。

(2) 戦略策定の背景・経緯

フィンランド子どもオンブズマンが国家子ども戦略の策定を求める論拠としているのは、2011年

⁶³ 子どもオンブズマンへのインタビュー調査より（2021年4月29日）

⁶⁴ 社会保健省ウェブサイト（<https://stm.fi/lapsistrategia>）

⁶⁵ 社会保健省ウェブサイト（<https://stm.fi/lapsistrategiakomitea>）

⁶⁶ 2040年の子どものための国家戦略に向けて 報告書
（https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162864/VN_2021_8.pdf?sequence=4&isAllowed=y）

⁶⁷ 子どもオンブズマンウェブサイト（https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_vm_lapsibudjetointi?fbclid=IwAR30y6No_C9k_j5_QZEzy-zY1ZfrS8Zwk91_-JvilY_MxjRX6Vwsik5RfjE）

に国連子どもの権利委員会から発出された、子どもの権利条約第 44 条に基づく加盟国報告⁶⁸である。フィンランドはこの報告内における勧告事項として、子どもの権利条約の完全な履行のための包括的な政策と行動計画を策定すること、その行動計画には子どものあらゆる権利の享受の状況を効果的に実施・監視するための測定可能な目標を含めること、実施に必要な人的・技術的・財政的資源を適切に配分するため、セクター・国・自治体の戦略および予算と行動計画の関連付けを行うように求められた（第 13 項）。

フィンランド国内で子ども政策に関する包括的な戦略の必要性が具体的に提起されたのは、2018 年に子どもオンブズマンオフィスが国会に提出した報告書においてである。子どもオンブズマンに関する法律が 2014 年に改正され、4 年に一度、国会に活動報告書の提出が義務付けられたことから、4 年後の 2018 年に当時の子どもオンブズマン（トゥオマス・クルッティラ氏）が提出した国会報告書で、国レベルでの子ども戦略が提唱された⁶⁹。2018 年の国会報告書は、大きく 3 つのテーマで構成されていた（①社会における子どものウェルビーイングの状況、②子ども政策の歴史的な推移、③国連子どもの権利条約と国内法の整合性の検証）。このうち③の中で、フィンランドの国内法は基本的に子どもの権利条約が定める要件を満たしており、最低水準以上に子どもの権利を保障するものとなっている（そのため子どもの権利を包括的に定める法律を別途制定する必要性は低い）と評価されていたが、子どもの平等や参加の確保、エビデンスに基づく影響評価（*impact assessment*）の欠如などが懸念事項として指摘されており、国レベルでの子ども戦略を策定する必要性が示された。なお、子どもオンブズマンオフィスからも、子どもの権利条約と国内法との適合性を比較考察する声明の中で同様の見解を示している⁷⁰。

この国会報告書を受けて、当時のユハ・シピラ（Juha Sipilä）内閣は国家子ども戦略の初期的準備作業を開始し、任期満了直前の 2019 年 3 月に、約 20 年間の長期展望を戦略として描く際のビジョンを示した報告書「2040 年の子どものための国家戦略に向けて」を公表し、これが国家子ども戦略の策定につながることとなった。この当時、フィンランドでは 2016 年から「LAPE プロジェクト」と呼ばれる大規模な子ども家庭サービス改革プログラム⁷¹が実行中であったが、LAPE プロジェクトが有期プログラムであったことに加え、社会保健省が主導する改革であるため教育文化省など他省庁が影響力を発揮しにくい、あるいは政府全体として子ども政策の重要性がまだ十分に認識されていない等、課題や機能不全があることも子どもオンブズマン⁷²や有力 NGO⁷³からも指摘されていた。そのため、子どもオンブズマンオフィスでは、LAPE プロジェクトが目指すものを戦略的に維持しつつ、より円

⁶⁸ 国連文書システムウェブサイト（UNDOCS : <https://undocs.org/CRC/C/FIN/CO/4>）

⁶⁹ この国会報告書の作成にあたっては、2010 年代の各政権における子ども・家庭関係予算の削減も影響していたとされる（子どもオンブズマンへのインタビュー調査より（2021 年 4 月 29 日））。

⁷⁰ 子どもオンブズマンオフィス声明

<https://lapsiasia.fi/documents/25250457/32232966/Kehitt%C3%A4mistarpeita+lapsia+koskevaan+Suomen+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6%C3%B6n.pdf/87c641f8-fec1-ccf0-74a0-c35abf03639f/Kehitt%C3%A4mistarpeita+lapsia+koskevaan+Suomen+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6%C3%B6n.pdf?t=1604301813978>

⁷¹ 藪長千乃（2020 年 9 月）『フィンランドにおける子ども家庭サービス改革 社会変動下の福祉国家諸制度の変容と進化～改革手法に焦点を当てて～』「日本社会福祉学会第 68 回秋季大会」

⁷² 子どもオンブズマンオフィス声明

https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37292773/LA_vuosikirja_2019.pdf/975a362d-c082-343a-b1c8-68999e183491/LA_vuosikirja_2019.pdf?t=1556257380000

⁷³ マンネルヘイム児童福祉連合声明（<https://www.mll.fi/kannanotot-ja-lausunnot/mlln-lausunto-lapsiasiaavaltuutetun-kertomuksesta/>）

滑な省庁間の連携を促進すること、また特定の政権や内閣のプロジェクトとしてではなく、子どもの権利に立脚した国レベルの戦略を策定する必要があることが提言されていた。

国家子ども戦略の本格的な策定作業は、2020年3月にマリン内閣のもとで発足した国会委員会で進められた。この国会委員会の委員は国会に議席を持つ各与野党を代表する国会議員9名で構成され、家庭・基本サービス大臣が委員長、教育文化大臣が副委員長を務めた。子どもオンブズマンであるエリナ・ペッカリネン氏は、UNICEF、児童福祉中央連盟⁷⁴、子どもの権利法律家協会⁷⁵の代表者ととともに、常任専門員としてこの委員会に参加した。国会委員会の第1回会議は2020年6月11日に開催され、任期の2020年12月31日までに計5回の会合が開催された。委員はこの間に事務局（首相官邸（2名）、教育文化省及び社会保健省の代表者（各1名）、マンネル Heim 児童福祉連合⁷⁶と児童福祉中央連盟の代表者の計6名で構成）が作成した、戦略文書の内容確認を行った。

子どもオンブズマンからは、策定スケジュールが約半年と非常にタイトで検討にあまり時間をかけられなかったこと、新型コロナウイルス感染症の流行の影響により子ども・若者の意見を聴く取組が十分に実施できず参加（包摂）に関する観点がやや薄くなったことが反省点として挙げられた。それでも、国家子ども戦略報告書以外にも、今後作成される実施計画書の背景文書となる4件の刊行物・報告書が作成されたほか、完成した国家子ども戦略報告書に委員として参画した全政党の代表者の署名が付されるなど、近年稀に見る政党間の協力が示された文書となったことは大きな成果だったと位置づけられている⁷⁷。

図表 III - 12 国家子ども戦略の策定経緯

年度	主体	概要
2011年	国連子どもの権利委員会	条約の完全な実施のための包括的な政策と行動計画を策定するよう勧告
2018年2月	子どもオンブズマンオフィス	国会報告書の中で、国レベルの子ども戦略の必要性を提唱
2018年春	フィンランド政府（教育文化省、社会保健省）	シピラ内閣が国家子ども戦略の策定準備を開始。実質的な準備作業に活用するための報告書として、2040年の子ども戦略に向けたビジョンを示した「2040年の子どものための国家戦略に向けて」を作成（2019年3月12日公開）。
2019年9月	フィンランド政府	アンティ・リンネ（Antti Rinne）リンネ内閣が国家子ども戦略策定準備を開始
2019年末	フィンランド政府	マリン内閣が実質的な準備作業を開始
2020年3月	フィンランド政府	国連子どもの権利条約に基づく、異なる行政分野を横断する「国家子ども戦略」策定準備のための国会委員会を設置。子どもオンブズマンは常任専門員に就任。任期は2020年12月31日までとされた。 ○国会委員会の構成 ・委員（各与野党の国会議員9名）

⁷⁴ Lastensuojelun keskusliitto / Central Union of Child Welfare：自治体、自治体連合、その他の団体が加盟する児童福祉分野の連盟。<https://www.lskl.fi/en/home-en/>

⁷⁵ Lapsioikeusjuristit ry / Child Rights Lawyers Association：子どもの権利を専門とする法律家の団体。<https://twitter.com/lapsioikeus>

⁷⁶ Mannerheimin lastensuojeluliitto / The Mannerheim League for Child Welfare：国内最大の児童福祉分野のNGO。政策への働きかけから地域活動、ボランティア育成まで、全国レベルでさまざまな活動を展開している。<https://www.mll.fi/en/>

⁷⁷ 子どもオンブズマンへのインタビュー調査より（2021年4月29日）

		<ul style="list-style-type: none"> －委員長：家族・基本サービス大臣、副委員長：教育文化大臣 ・常任専門員：子どもオンブズマン、UNICEF、社会福祉組合中央会、子どもの権利法律家協会の代表者 ・事務局：首相官邸、社会保健省、教育文化省、マンネル児童福祉連合(NGO)、児童福祉組合中央会の代表者
2020年5月	社会保健省	報告書「国家子ども戦略の法的根拠」 ⁷⁸
2020年6月	社会保健省	コロナ危機のアフターケアにおける子どもと若者のウェルビーイング：子どもの権利の実現に関する子ども戦略コロナ作業部会報告書 ⁷⁹
2020年9月	社会保健省	子どもの参加に関する報告書 ⁸⁰ －執筆：エリナ・ステンヴァル氏（SOS子どもの村開発課長（行政学博士））
2020年12月	社会保健省	子どもの参加の実現に関する報告書 ⁸¹ －執筆：エリナ・ステンヴァル氏
2021年2月	フィンランド政府	国家子ども戦略に関する国会委員会報告書 ⁸²

(3) 戦略の内容⁸³

① 基本理念と必要性

国家子ども戦略は、子どもの権利条約第1条に沿って18歳未満の子どもを対象としているが、戦略では子どもが暮らす家庭、子ども期から大人への移行期にある若者も幅広く考慮すると位置付けられており、以下の3つの基本理念から構成される。

- a) 子どもの権利が尊重される、真に子どもと家庭にやさしいフィンランドを実現すること
- b) すべての政策やその実務において子どもの権利と地位を定着させ、他の社会の構成員と同様に子どもが一貫して考慮され、子どもが自分たちの権利について確実に知らされるようにすること
- c) 脆弱な立場に置かれている子どもの地位を保障し、それらの子どもたちのニーズをより一層認識すること

また、戦略の必要性については、以下の2点が挙げられている。

- i) 子どもの権利にとって重要な意思決定や方針は断片的なものになりがちで、基本的人権に関するフィンランドの義務事項を必ずしも適切に尊重したものとはなっておらず、結果として子どもの権利が損なわれていること
- ii) 子どもの権利の実現は、実質的には個々の子どもの背景、家庭、その他の同等の要因に左右される部分が大きいこと

② 分野別の政策方針

国家子ども戦略は、子どもの権利条約に照らしたフィンランドの子どもの現状を示した上で、政策方針を提示している。政策方針には子どもの社会生活全般に関連する事項が包括的に盛り込まれており、特定の省庁の政策ではカバーできないのは当然のことながら、行政だけでなく民間も含めた社会

⁷⁸ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162242/STM_2020_20_rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁷⁹ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162318>

⁸⁰ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162410/STM_2020_27_r.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁸¹

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162605/STM_rap_2020_39_Lasten_osallisuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁸² https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162864/VN_2021_8.pdf?sequence=4&isAllowed=y

⁸³ この項は特に言及のない限り、2021年2月フィンランド政府「国家子ども戦略に関する国会委員会報告書」(https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162242/STM_2020_20_rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y)の内容を元に述べている。

の様々な主体にも役割の発揮が求められている。

各政権はこの政策方針に沿って、実施計画書を策定することとされている。そこでは各項目を所管する官庁（項目によっては複数の官庁の管轄となり連携を図る）、その他実施に責任を負う機関等を明記する必要がある。なお、本報告書執筆時点ではマリン政権における実施計画書が策定中であるが、2021 年中に公開予定とされている。

図表 III - 13 国家子ども戦略の政策方針の概要

■すべての子どものためのフィンランド

○ビジョン：子どもの権利を尊重するフィンランド

- ・国家子ども戦略では、子どもの権利が尊重され、子どもや家族にやさしいフィンランドを作ることを目指す。
- ・戦略のビジョンは、社会のあらゆる領域で子どもの権利が完全かつ平等に実現されることであり、各部門の関係者が、子どもの権利の重要性と、子どもと家族にやさしい社会の価値を認識する。

○差別と不平等の禁止

- ・子どもの平等は、体系的な施策を通じて推進される。ウェルビーイングの格差とその原因に関するデータを収集・活用し、格差を縮めるために、子どもの権利を尊重し、可能な限り効果的な対策を講じる。
- ・すべての子どもに、様々なサービス内容・支援形態・参加経路への平等かつ非差別的なアクセスを確保する。アクセシビリティや情報化の実践は、子どもを中心としたアプローチとし、子どもの多様性を考慮しながら開発される。

○脆弱な立場に置かれた子どもの権利の保障

- ・脆弱性に対しては、予防的取組、是正措置・サービス、法的保護制度により包括的に対処する。予防的取組を拡大し、より早期の支援と介入を提供する。
- ・特に弱い立場にある子どもの権利を実現するための施策を一層充実させる。多職種連携や協働体制を強化し、子どもや家庭の個別ニーズに対応する。家庭を支援する場合、生活する子どもや身近な人たちの地位や権利を体系的に考慮する。
- ・子どもの地位に関して、構造的差別の影響と状況特有の脆弱性の両方を認識し、それらに対処する方法を開発する。子どもの生活環境の脆弱性を増大させる様々な要因やその蓄積状況を認識する。

○暴力からの子どもの保護

- ・すべての子どもは、生命及びあらゆる暴力から保護される、かけがえのない権利を有する。
- ・子どもに対する暴力に対応する活動を継続する。子どもに有害な養育方法に対して、親の養育力向上や子育て支援により、子どもの権利と特別な地位を尊重する真の代替策を見出す。
- ・暴力やハラスメントの予防・早期介入の取組の定着を図る。デジタル環境における暴力やハラスメント、およびその中で拡散される暴力的なコンテンツに特に留意する。セキュリティ意識やデジタルスキルを強化する教育・指導モデルを展開する。
- ・暴力やハラスメントを経験した子どもへのサービス強化のための組織的対策を講じ、行政横断的に子どもの人身売買やその他の人身売買への取組を強化する。
- ・暴力や虐待を可能な限り早期に察知し、子どもが支援サービスの必要性を感じたら直ちにアクセスできるようにする。子どもに対する暴力の脅威を根絶し、暴力や虐待といった様々な状況に介入す

る体制を確立する。

- ・子どもの暴力的行動を抑止するため、効果的・多専門的・学際的な方法を模索する。難易度の高い社会的養育における児童福祉サービスの提供体制を十分に確保し、子どもの支援に家庭の参加を促し、家庭と共に支援する。

■元気で聡明な子ども

○子どもと家族の社会福祉・保健医療サービス

- ・子供と家庭を中心とした、いつでも利用できる敷居の低いサービスの運用方法を検討する（例：ファミリーセンターモデル）。先回りした予防的なアプローチの開発や、エビデンス・ニーズ・サービスの個別化によって支援を強化する。スタッフの能力、ウェルビーイング、職場定着を支援する。
- ・子ども一人ひとりにとっての安全な成育環境など、心の健康が保たれる環境が確保される。メンタルヘルスサービス、より広義には、良好なメンタルヘルスを促進する働き方や習慣を開発する。
- ・社会福祉・保健医療サービスが、教育サービスやウェルビーイングや健康を促進する各種サービス・活動・コミュニティと広範囲で連携される。子どもや家庭を支援するサードセクターの支援体制が改善される。
- ・特別な支援を必要とする子どもなど、脆弱な立場の人のサービスニーズに対応する。子どもの権利を完全に実現するため、児童福祉の質向上と関係者の能力形成が図られる。児童福祉の様々な運営環境におけるベストプラクティスを開発する。
- ・成人を対象とする公共サービスでも、その身近にいる子どもの地位と権利がより体系的に観察される。子どもが様々な家庭環境で育つことが認識され、家庭や家族形態の多様性がより配慮される。

○幼児教育・保育と教育

- ・学習成果の低下傾向を転換し、体系的かつ目標志向の施策によって不平等を是正する。幼児教育や保育・教育に十分なリソースが提供される。子ども一人ひとりに、個々のニーズに合った教育・訓練と、総合的な学習・能力開発の機会が保障される。様々な子どものグループの地位を保障し、コミュニティへの参加を促す文化を醸成し、効果的な社会包摂と個別の学習経路を確保することで、脆弱性が考慮される。
- ・教育制度の一部としての幼児教育・保育の重要性が認識される。幼児教育・保育の意義を周知し、保育料を計画的に軽減し、無償化を拡大することで、幼児教育・保育の利用率を高める。長期的な目標は、幼児教育・保育の無償化である。十分かつ教育水準の高い職員の確保と、業務評価と改善の活性化により、幼児教育・保育の質を向上する。就学前教育および初等教育を一体的に改善することで、基本的スキルの早期習得と対人コミュニケーションの定着を促進する。朝・昼の活動やクラブ活動を学校生活に密着させ、活動の質を高める。
- ・子どもの学習と発達の前提条件として、就学支援、幼児教育・学校教育職員の業務、児童・生徒の福祉サービスなどが確保される。子どもと家庭を包括的に支援するため、多職種連携の実現が必要となる。ドロップアウトや社会的排除を防ぐため、既存の方法と並行して、学際的なアプローチで新たな手段を模索する。特に、教育の移行段階に留意する。基礎教育終了後、少なくとも中等教育レベルの資格が取得できる可能性を、すべての子どもに確保する。
- ・幼児教育・保育、学校、その他の日常的なコミュニティにおいて、子どものウェルビーイングを支援する専門知識が開発され、リソースが増加する。いじめの防止や落ち着いた職場環境確保の努力は、組織的かつ日常的な活動として継続的に行われなければならない。幼児教育・保育や学校にお

いて、情緒的スキルや対人コミュニケーションのスキルを強化する。いじめへの介入や暴力防止のモデルの有効性を評価し、実証された効果的実践を普及し、必要な分野では新たな実践が生み出される。

○十分な収入とワークライフバランス

- ・子どものいる家庭の貧困は、社会全体で意識的に対策を取ることで軽減される。十分な所得を確保し、子どもの貧困を減らすことは、社会保障の発展における優先事項である。
- ・労働社会の家庭への肯定的スタンスと多様な働き方が認識される。仕事・学業・家庭生活の調和において、家庭や家族形態の多様性、子ども期全体が考慮される。両親やなど家庭内の身近な人と、ケアの責任を分担できるよう、より柔軟な機会が提供される。特に子どもが小さいうちは、家庭でのケアを選択する家族の可能性が保障される。
- ・家庭や家族形態の多様性は、直接的・間接的に家庭を対象とする様々な支援において配慮される。家庭への支援は、幼児のニーズに対応するだけでなく、子ども期全体に配慮した形で展開される。

○子どもと家庭、友だちや仲間との人間関係

- ・親や兄弟など身近な人と連絡を取り合う子どもの権利は、様々な生活場面で保障される。子どもの最善の利益のために、母親・父親・祖父母など、日常生活で子どもをケアする身近な大人の重要性が考慮される。
- ・子どもの孤独を防ぎ、友人関係を促進する施策を、目標志向で展開する。子どもの日常生活、幼児教育・保育、学校、余暇やレクリエーション活動において、団らんや交流を支援する。
- ・子どもの身近な関係や友人関係におけるデジタル環境の重要性を認識し、バーチャルコミュニケーションの関係からも、子どものメディアと対人コミュニケーションのスキルを強化する。

○子どもの余暇やレクリエーション

- ・子どもの余暇・レクリエーション活動の関係者が、その業務において子どもの権利を実現するための能力を高め、グッドプラクティスの開発を支援する。子どもの発達や年齢に応じた段階や、思春期における変化（特に身体面と情緒面）に関連してレクリエーション活動の関係者の教育的能力・知識が構築される。
- ・余暇活動や趣味の分野では、より強力な子ども中心のアプローチを横断的に採用する。趣味や習いごとでは、達成度や過大な要求・期待・プレッシャーを子どもに強いることがないよう留意する。芸術に関する基礎教育が教育制度の一部として認識・強化されることで、全国でより多くの子どもが参加できる体制を整える。子どもが長期的に趣味を追求する機会が保障される。
- ・すべての子どもが、自身が興味のある趣味や有意義なレクリエーションに取り組む機会を確保し、子どものウェルビーイングを向上させる。子どもが楽しむ自由なレクリエーションの機会が、学校生活で、より平等で差別のない形で提供される。子どもの全人的な健康や発達を支える体育・文化教育や、ボランティア・クラブ活動の重要性が認識される。
- ・子どもの対処能力、十分な休息や自由な時間を確保する。

■社会の一員としての子ども

○子ども影響評価と子ども予算

- ・行政のあらゆる段階で、子どもや家庭への影響評価を意思決定や業務の体系的な一部分に採用し、その導入や実施を支援する。これは、特に自治体で重要となる。影響評価の内容や意義は、意思決定の中に明記する。影響評価はまた、予算編成の準備やモニタリングにも拡張する。

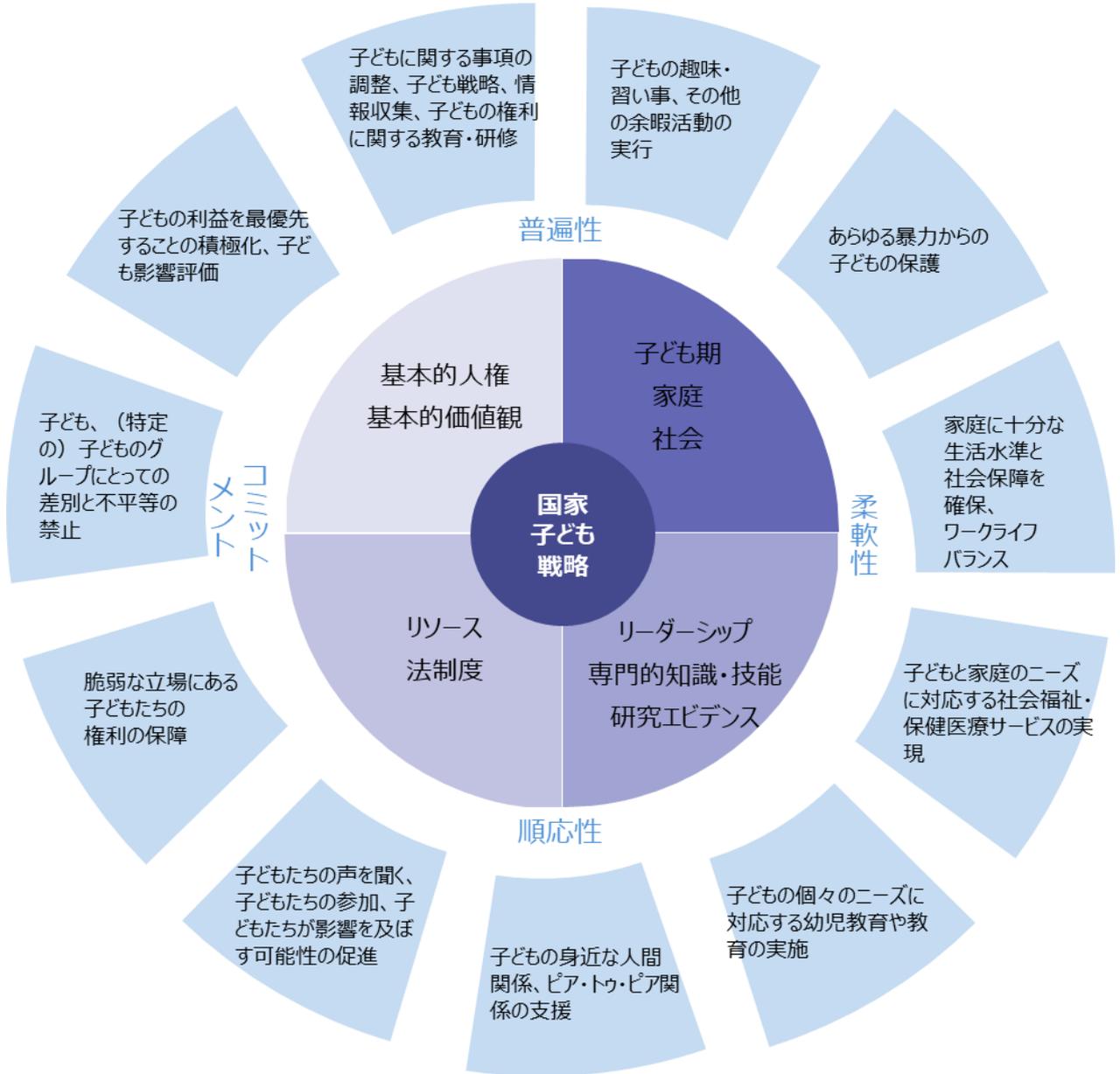
- ・子ども影響評価と子ども予算⁸⁴に関する手順やノウハウは、複数の政権を通じて広範改善される。
- ・子どもに関するデータを一貫的に収集し、データ収集上のギャップを特定して対応する。データの活用と分析を一貫性をもって進め、意思決定や業務に活用される。

○子どもが意見を聴かれる権利、情報を得る権利

- ・子どもの参画、意見を聴かれる権利、情報を得る権利は、子どもに直接的・間接的に影響を与える意思決定や取組において、体系的に取り組む。子どもの意見の内容や意義は、意思決定根拠として詳述される。
- ・子どもに関わるすべての大人が、子どもの参画と主体性の支援について十分な理解と能力を持つように努める。
- ・子どもの参画、意見を聴かれる権利、情報を得る権利は、政府横断の取組としてグッドプラクティスを強化する。取組の中では、現在は意見が見過ごされている子どもに特別な注意を払う。

⁸⁴ 中央政府・自治体の予算（交付金を含む）に占める子ども・家庭サービスへの支出割合を算定するとともに、それが国家子ども戦略の目標実現に十分であるかを確認する手法。子ども影響評価と並んで子ども家庭サービス改革プログラムのツールと位置付けられ、予算編成・決定・フォローアップの根拠となる。2018年から複数自治体で試行プロジェクトを実施し、国家子ども戦略の策定プロセスの一部として検討され、2022年度は中央政府予算に限って試験的に実施中。2023年度予算案より標準化されて実装予定。

図表 III - 14 国家子ども戦略の主要要素（中心部分）と骨子（外円部分）





発行元：公益財団法人 日本財団

〒107-8404 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル

本調査報告書に関するご意見・お問い合わせは、下記までお願いします。

子どもたちに家庭をプロジェクト

E-MAIL :: kodomokatei@ps.nippon-foundation.or.jp

WEB サイト：<https://nf-kodomokatei.jp/>

<https://kodomokihonhou.jp/>