

子どもの権利条約に関する NGO レポート（日本）

日本における子どもの権利条約の実施：
日本の第4回・第5回定期報告書に関する NGO の視点

2017年10月

子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議

【事務局】

子どもの権利条約総合研究所（国連 NGO）

〒150-0034 東京都目黒区緑ヶ丘 2-6-1

（分室）〒162-0052 新宿区戸山 1-24-1 早稲田大学文学部 33 号館 1576 号室気付

TEL&FAX : 03-3203-4355 E-mail : npo_crc@nifry.com

事務局長 荒牧重人 E-mail : aramaki@ygu.ac.jp

国際コーディネーター 平野裕二 E-mail : yujihirano@nifty.com

※注／国連・子どもの権利委員会に提出した英語版レポートとこの日本語版レポートは、内容が完全に一致していない箇所があります。

【参加団体】

ACE (Action against Child Exploitation)
ARC (Action for the Rights of Children)
IFCA (International Foster Care Alliance)
子ども情報研究センター
子どもすこやかサポートネット
子どもと法 21
子どもの権利条約総合研究所
子どもの権利条例東京市民フォーラム
子どもの人権連
こども福祉研究所
在日朝鮮人人権協会
しあわせなみだ
セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
創価学会女性平和委員会
NPO 法人 中国帰国者の会
東京・生活者ネットワーク
なくそう戸籍と婚外子差別・交流会
日本教職員組合
フリー・ザ・チルドレン・ジャパン

注／ここにはお名前を挙げていませんが、このレポートの作成には多くの方々に個人としても参加していただきました。

【略語一覧】

(日本語版では省略)

目次

【参加団体】	2
【略語一覧】	2
はじめに	6
子どもの権利に横断的影響を与える主要な問題	8
A. 子どもの権利の視点が希薄な東日本大震災・福島原発事故への対応	8
B. 子どもの貧困に対応するための十分な措置がとられていない	8
I. 一般的実施措置	9
I-1. 包括的な子どもの権利法の制定の必要性	9
I-2. 条約に依然として消極的な裁判所／個人通報制度の受け入れの必要性	9
I-3. 政策立案における権利基盤アプローチの欠如／依然として不十分な制度的基盤	10
I-4. 依然として重要なデータを委員会に提示しようとしないう政府の不誠実さ	10
I-5. 子どもの最善の利益を十分に考慮しない予算策定	11
I-6. ビジネス分野における子どもの権利保障	11
I-7. ODAにおける予算拡充と子どもの権利基盤アプローチの必要性	12
I-8. 質・量ともに不十分な条約および委員会の勧告等の広報	12
II. 子どもの定義	13
II-1. 少年法の適用年齢の現状維持および性交同意年齢の引き上げの必要性	13
III. 一般原則	14
III-A. 一般原則：差別の禁止	14
III-A-1. 包括的な差別禁止法の速やかな制定が必要	14
III-A-2. とくに朝鮮学校の児童生徒に対するヘイトスピーチ／ヘイトクライムの実態	14
III-A-3. 婚外子差別解消における前進と残された課題	15
III-A-4. 女子差別撤廃のためにとくに教育面でいっそうの努力を	15
III-A-5. セクシュアルマイノリティの子どもに対する差別防止のために必要なさらなる教育上の措置	16
III-A-6. 先住民族としてのアイヌの子どもの権利保障	16
III-A-7. 外国人の子どもに対する比例性を欠いた出入国管理法上の処罰	17
III-B. 一般原則：子どもの最善の利益	17
III-B-1. 立法における子どもの最善の利益原則の明記と政策・実務への統合を	17
III-B-2. 出入国管理をはじめとする諸手続で子どもの最善の利益は十分考慮されていない	18
III-C. 一般原則：生命・生存・発達への権利	18
III-C-1. 福島原発事故による被曝（不安）で苦しむ子どもと親へのケアが不十分	18
III-C-2. 最低基準や指針の不十分さによる事故で死亡・負傷する子どもたち	19
III-C-3. 子ども・若者の自殺対策のいっそうの強化を	19
III-C-4. 米軍基地の存在で生命・生存・発達を脅かされる沖縄の子どもたち	20
III-D. 一般原則：子どもの意見の尊重／子どもの参加権	20
III-D-1. 子どもの意見表明および意見の尊重は十分に確保されていない	20
III-D-2. 学校における意見表明・子ども参加は依然として困難なまま	21
III-D-3. 社会的養護における子どもの意見表明・参加保障の必要性	21

III-D-4. 立法・政策立案における子ども参加の不十分さと主権者教育強化の必要性....	21
IV. 市民的権利および自由.....	22
IV-1. 子どもの無国籍・無戸籍が生じないことを確保するための措置をとるべきである	22
IV-2. 国旗・国歌の強制で侵害される子どもの思想・良心の自由	22
IV-3. 子どもの権利を過剰に規制する校則が依然として維持されている	23
V. 子どもに対する暴力.....	23
V-1. 子どもの体罰の全面禁止と啓発措置強化の必要性	23
V-2. 増加を続ける児童虐待通報件数と早期の支援的介入・事後の心理的ケアの強化の必要性.....	24
V-3. 体罰をはじめとする学校暴力に対する取組はいまなお不十分	24
V-4. いじめ防止対策推進法をより効果的に実施する必要性	25
V-5. 潜在化する性的虐待への適切な対応が必要	25
V-6. デート DV の公的認知と予防教育の強化を	26
VI. 家庭環境および代替的養護	26
VI-1. ほとんどが就労しながらも厳しい状況に置かれ続けるひとり親家庭.....	27
VI-2. 児童虐待・ネグレクト事案における一時保護手続きの不備	27
VI-3. 依然として施設偏重の代替的養護	27
VI-4. 子どもの最善の利益を考慮した家族との交流および家族の再統合を.....	28
VI-5. 子どもの最善の利益がいっそう考慮されるようにするための養子縁組制度改革を	28
VII. 障害、基礎的な保健および福祉.....	29
VII-1. 「特別支援教育」からインクルーシブ教育に向けた取り組みの必要性	29
VII-2. 色覚検査の再導入をはじめとする学校保健の問題	29
VII-3. リプロダクティブヘルス教育は体系的・効果的に提供されていない.....	30
VII-4. 待機児童問題の解消と「保育の質」の向上のためにさらなる努力が必要.....	30
VIII. 教育、余暇および文化的活動.....	30
VIII-1. 東日本大震災・福島原発事故が教育に及ぼした影響	30
VIII-2. 悉皆の学力調査等により教育制度の競争的性質は助長されている	31
VIII-3. 「教育改革」の問題点と教育への国家的介入の強化	32
VIII-4. 政府の意向を反映する教科書検定および採択	32
VIII-5. 子どものニーズに追いつかない教育条件整備／悪化する教職員の勤務状況.....	32
VIII-6. 就学前教育の拡充の必要性	33
VIII-7. 後期中等（高校）教育・高等教育における教育の機会の不均等.....	33
VIII-8. オルタナティブ教育のいっそう推進と充実の必要性	34
VIII-9. 人権教育・子どもの権利教育はむしろ後退している	34
VIII-10. 自らの言語・文化を保障されない外国につながる子どもたち.....	35
VIII-11. 不利な立場に置かれた外国人学校・民族学校と朝鮮学校の子どもたちに対する制度的な差別	35
XI. 特別な保護措置	36
XI-A. 人身取引・性的搾取・経済的搾取.....	36
XI-A-1. 不十分な子どもの人身取引対策.....	36
XI-A-2. 子どもの性の商品化.....	37
XI-A-3. 日本における児童労働とアルバイトする子どもの搾取	37
XI-A-4. 児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する条約の選択議	

定書	38
XI-B. 少年司法.....	39
XI-B-1. 子どもの権利条約から乖離する一方の少年法「改正」	39
XI-B-2. 少年司法の刑事裁判化	39
XI-B-3. 司法手続きを受ける子どもへの身体的自由の制約の拡大.....	41
XI-B-4. 身体拘束を受ける子どもの教育アクセス権保障の問題	42
XI-B-5. 非行等の課題を抱えた子どもに対する警察主導型の対策.....	43
添付資料（アネックス）一覧（2017年10月現在）	44
添付資料追加（アネックスII）一覧（2018年1月提出）	44

はじめに

本レポートの作成主体と目的

本レポートは、子どもの権利条約の実施に関する第4・5回日本政府報告の問題点や課題を指摘し、子どもの権利委員会による審査がより効果的かつ的確に行われることに貢献するために作成されたNGOレポートである。

本レポートの作成は、子どもの権利条約NGOレポート連絡会議が作成したものである。この連絡会議の主要メンバーは、1992年の子どもの権利委員会第2会期から委員会のオブザーブを始め、委員会と日本社会を結ぶ役割を果たすとともに、日本における条約の実施と普及に取り組んでいる。

この連絡会議は、これまで3回（1997年、2003年、2010年）、日本政府報告に対応したNGOレポートを子どもの権利委員会に提出し、審査をオブザーブすることなどを通じて委員会に情報提供するとともに、総括所見のフォローアップをしてきた。事務局は、国連経済社会理事会と特別協議資格をもつNGOである「子どもの権利条約総合研究所」が務めている。

第4・5回日本政府報告の主要な問題点：概況

第4・5回日本政府報告について、わたしたちはこれまでのNGOレポートと同様の指摘をせざるを得ないことを非常に残念に思う。

今回の政府報告は、形式的には「定期報告書ガイドライン 第3版」(CRC/C/58/Rev.3 2014)にのっとった内容になっているが、実質的には委員会の要請に応えていない点が多い。詳細は、以下のレポートを参照してほしい。

- ① 委員会の第3回総括所見に対応して回答している点および一定の範囲でデータを示している点は報告制度の趣旨からして前進面ではある。しかし、総括所見で指摘されている内容の理解が不十分で、形式的に前回の勧告に触れているにとどまり、報告制度を活用して条約を効果的に実施しようとする基本的な姿勢が見られない。また、「開き直り」とも受け取れるような箇所もある〔第4・5回政府報告31、123など〕。
なお、今回の政府報告でも、「第3回政府報告パラグラフ〇〇参照」という記述が一定項目にわたり〔4、60、121、131、134、136、137、139、171など〕、当該分野での10年間にわたる取り組みの前進面あるいは課題が見えない。
- ② 関連して、「子どもの権利基盤アプローチ」を含め条約に関する基本的理解が不十分である〔38など〕。それにより、子どもの問題を子どもの権利の視点と方法によって解決・改善していくとする姿勢が不十分である。
- ③ 法・制度の説明が多い一方で、データを見ても子どもたちの実態や施策の効果が見えない。なによりも、日本社会で大きな問題になっている東日本大震災・福島原発事故等が子どもに与えた影響や子どもの貧困問題に対する政策などについて条約実施の観点からの報告がされていない。
- ④ ローカルガバメントとしての自治体の取り組みを活かそうという視点がない。
- ⑤ NGO・市民社会の意見や活動の成果を正当に活かそうという姿勢が不十分である。また、条約の実施状況について子どもたちの声を聴く試みもなかった、など。

「建設的な対話」、条約の効果的実施にむけて

第4・5回政府報告が、上のような基本的な問題点をもつため、全体としては少なくとも次のような「追加情報」が必要である。

- ① 子どもの権利に今日の問題である東日本大震災・福島原発事故等の災害や子どもの貧困対策等について条約実施の観点から記述すること
- ② とくにヘイトスピーチを含む差別の禁止、無国籍・無戸籍、不登校・高校中退・いじめ・自殺・体罰、虐待、少年司法等にかかわる子どもの実態や施策の効果に関するデータを提示するとともに、そのデータの意味について記述すること
- ③ 条約の一般的実施措置の課題を丁寧に報告すること、とくに総括所見の効果的な実施を促進・監視する体制・システムの構築についての展望を記載すること
- ④ 自治体における条約実施について情報を収集し、その成果と政府による支援の課題について記載すること
- ⑤ 法律上の前進面と評価される児童福祉法 2016 年改正について整合して記載することをはじめ、政府報告を政府内で統一したものにする

2018年2月の予備審査から本審査までの間に、条約に関連するNGOと「建設的な対話」の機会を設け、その結果をふまえて、追加情報を作成することが望まれる。

子どもの権利に横断的影響を与える主要な問題

A. 子どもの権利の視点が希薄な東日本大震災・福島原発事故への対応

2011年3月11日に発生した東日本大震災による死者は15,824人(2016年2月29日時点：岩手県・宮城県・福島県の合計)に上り、身元が判明した15,749人のうち子どもは893人である。震災により親を亡くした子どもは、震災孤児241人、震災遺児1,514人となっている(2014年3月1日現在)。2011年度の児童虐待相談対応件数は、岩手県524件(対前年度比45%増)、宮城県1,314件(同75%増)、福島県は564件だが、震災および原発事故の影響で2010年度対応件数が把握できていないため2009年度で比べると182%増で、いずれも大幅に増加している(福祉行政報告)。

このように、東日本大震災による子どもへの影響は甚大であるにも関わらず、孤児や遺児となった子どもを始め、多くの子どもたちの被害と支援状況は、被災地域全域で総合的・継続的に把握されていない。また、福島第一原発事故による子どもの暮らしへの影響は深刻を極めているが、政府報告書全体(およびとくにパラ37の記述)に見られるように、まるで事故そのものがなかったか、あるいは完全に解決したかのように、取り上げられないままである。復興庁は設けられたものの、政府による子どもの被災と支援に関する情報と支援の集約を行う中央組織は設置されず、被災が集中した3県それぞれに委託された組織があるのみである。子どもたちへの支援は、各省庁が考える施策ごとに計画・実施されるも総合的・継続的支援は行われぬ。被災した子どもを他地域の学校で受け入れる体制の整備やスクールカウンセラー派遣、手当等への支給に関する弾力的対応等、最小限の内容にとどまっており、子どもの居場所支援や遊びの確保、復興に子どもが主体的に参加する機会の創出や権利の保障は、そのほとんどを市民活動に頼っている。自然災害の多い国であるにも関わらず、今後の大規模災害に備え、子どもの権利に基づく対応・対策はまったく不十分である。

【提言】

1. 政府は、子ども参加の下で「東日本大震災子ども白書」をとりまとめ、東日本大震災および福島第一原発事故が子どもに与えた影響を詳細に把握するとともに子どもの震災体験を社会化し、子どもが復興に主体的に参加することを通じて政策に反映される仕組みを構築すべきである。また、支援活動で得た知識や情報・経験を今後の防災・減災の取り組みに生かし、今後の災害時の子ども支援のツールとして役立てる措置を講ずることが求められている。
2. 政府および国会は、東日本大震災および福島第一原発事故の復興支援のために市民活動により創出された子どもの権利の具体化による支援や活動が、既存の制度として定着し、地域化が図られた上で継続的に実施できる措置を講ずるべきである。

B. 子どもの貧困に対応するための十分な措置がとられていない

社会問題になっている子どもの貧困に対しては関連の法律および政策等により取り組まれているが、子どもの権利の視点からの対策が不十分であり、事態を改善する方向にはなっていない。

日本政府第3回定期報告に対する子どもの権利委員会の総括所見では、基礎的保健および福祉/適切な生活水準に対する権利(パラ67)において、貧困削減戦略の策定を含め、子どもの貧困を根絶するために適切な資源を配分するよう勧告されている。しかしながら、適切な資源配分に関して、第4・5回政府報告書で報告されているのは、子ども・若者育成支援施策関係予算にとどまり、子どもの貧困根絶のための予算措置に関しては、具体的な言及がない。

同大綱では、経済的支援として種々の施策が掲げられている。しかし、ひとり親家庭や生活保護世帯に関する施策に限られているのに加え、大幅な予算措置は講じられていない。

日本は、国内総生産（GDP）に占める教育機関への公的支出の割合が、経済協力開発機構（OECD）加盟諸国の中でも最下位である。無償といわれる義務教育である小中学校でも、公立小学校の場合は年間約 10.2 万円、公立中学校の場合は年間約 16.7 万円の学校教育費・学校給食費を家庭が負担しているのが現状である。小中学校の子どもがいる経済的に困難な状況下の家庭に対し、市町村が学用品費や学校給食費などを援助する就学援助制度に関しても、準要保護世帯の財源は地方自治体の一般財源となっているため、地域格差が存在している。

【提言】

1. 子どもの貧困根絶に向け、子どもの貧困に関する実態調査に基づいた予算措置をはじめ子どもの権利の視点から対応・対策を強化すべきである。
2. 義務教育における家庭の教育費負担軽減に向け、条約 28 条および社会権規約委員会の勧告（2013 年、パラ 29）等を踏まえて学用品費・給食費を含む義務教育完全無償化を図るべきである。当面、就学援助制度の運用に関して、地域格差をなくすべく、国としての予算措置を講ずるべきである。

I. 一般的実施措置

I-1. 包括的な子どもの権利法の制定の必要性

国内法を条約の諸規定と調和されるためにとられた措置として、政府報告書〔パラ 5-10〕はこの間行なわれた種々の法改正を列挙している。しかし、権利基盤アプローチを踏まえた法律の総合的な見直しは行なわれておらず、委員会から前回強く勧告された「子どもの権利に関する包括的法律」の検討は着手すらしていない。改正児童福祉法（2016 年）〔政府報告書パラ 35・39〕でようやく、条約に明示的に言及しながら子どもが権利の保有者であることを宣言し（1 条）、子どもの最善の利益および子どもの意見の尊重の両原則を位置づけた（2 条 1 項）ことは評価できるが、理念を示したものに留まり、立法・政策立案・行政実務に十分に統合されていない（政府報告書のいくつかの箇所〔パラ 48・83〕で依然として改正前の規定を引用しているのはひとつの例証である）。一方で、与党・自民党が提出を目指している家庭教育支援法案など、子どもの権利や家族の多様性の視点を欠いたまま家庭に介入しようとする動きも出てきている。

他方、地方レベルでは少なくとも 44 自治体（2016 年 10 月現在）が条約を具体化した総合的な子どもの権利条例を制定しているが、政府はこのような動きを積極的に推進していない。また、留保・解釈宣言に関して政府報告書〔パラ 4〕は第 3 回報告書を参照するよう求めるのみで、委員会の勧告を誠実に検討していないことが明らかである。

【提言】

政府は、条約に対する留保・解釈宣言を撤回するとともに、権利基盤アプローチを踏まえた国内法の総合的な見直しおよび子どもの権利保障を総合的に推進する基盤となる「子どもの権利基本法」（仮称）の制定を進めるべきである。

I-2. 条約に依然として消極的な裁判所／個人通報制度の受け入れの必要性

政府報告書は裁判で人権条約が援用された例についてほとんど情報を提供していないが、裁判所は依然として子どもの権利条約をはじめ人権条約の適用に消極的である。顕著な例外は、子どもの権利委員会の勧告も参照しながら婚外子の相続差別が違憲であると判示した 2013 年 9 月の最高裁判決であり、差別解消のための民法改正〔政府報告書パラ 29〕はこれを踏まえて行なわれたものだが、政府報告書はこれに触れていない。また、非正規滞在の子どもが在留特別許可を求

めた裁判でも人道上の考慮等から子どもの請求を認める判決が出されることがあるものの、子どもの最善の利益の原則を含む条約の原則・規定が一貫して考慮されているとはいえない。

このような状況を改善する有効な手段は諸人権条約に基づいて設けられている個人通報制度を受け入れることであり、政府もいったんは具体的検討に着手した旨を表明していたが、その後進展は見られない。

【提言】

政府および最高裁判所は、日本国憲法98条2項および条約法に関するウィーン条約等にしたいがい、子どもに関わる裁判において条約が十分に考慮・適用されることを確保するため、裁判官に対する研修・情報提供を含むあらゆる必要な措置をとるべきである。また、政府および国会は、通報制度に関する選択議定書を速やかに批准するべきである。

1-3. 政策立案における権利基盤アプローチの欠如／依然として不十分な制度的基盤

委員会の度重なる指摘にもかかわらず、子どもの権利を基盤とする包括的な国家的行動計画は策定されていない。政府報告書〔パラ 12〕が挙げる大綱は、子ども・若者に関わる総合的な政策として一定の評価はできるものの、条約には形式的に言及しているだけであり、とりわけ条約の具体化ならびに子どもと子どもを支えるおとなのエンパワーメントの視点が希薄である。

権利を基盤とする包括的な政策が存在しないため、条約や子どもの権利に関わる施策を総合的に調整する仕組みも存在せず〔政府報告書パラ 15〕、条約実施の包括的な検証、就学前の子どもの権利保障などさまざまな分野で調整の欠如による問題が生じている。条約および子どもの権利保障を独立の立場から監視するオンブズパーソン等の機関も、「適切に検討している」という政府報告書の記述〔パラ 19〕とは裏腹に、国レベルでの議論はほぼ進展していないのが現状である（なお、地方レベルでは子どもオンブズパーソンまたはこれに類する機関が約 30 自治体で設置されている。2016 年 9 月現在）。市民社会との協力〔政府報告書パラ 22〕も十分に組織的なものにはなっておらず、また子どもの貧困等の分野では市民社会の取り組みに依存して公的責任を十分に果たそうとしない傾向も見られる。

【提言】

1. 政府は、子どもの権利を基盤とする、すべての年齢層の子どもの対象にした包括的な国内行動計画（具体的な達成目標、達成期限および評価のための指標・手続を含むもの）を、子どもおよび市民社会の参加を十分に保障しながら策定するべきである。そのため、「子どもの権利影響評価」の手続を導入することも求められる。
2. 政府は、前項の行動計画を基礎として、条約の実施に関係するすべての公的機関および関連の市民・NGOの代表が参加する政策調整機関を設置すべきである。当該調整機関および子どもに関わる各種審議会・委員会に子どもの権利の視点に立った活動をしている市民・NGOの代表を含めることを原則とするなど、市民・NGOとの対話・協力の制度化も求められる。
3. 政府は、人権条約機関から繰り返し行なわれてきた勧告にしたいがい、パリ原則にのっとった独立の国内人権機関の設置および地方レベルの子どもオンブズパーソン等の活動支援、設置の促進措置を速やかに進めるべきである。

1-4. 依然として重要なデータを委員会に提示しようとしぬ政府の不誠実さ

統計資料をまとめた別添資料を提出するなど、政府が従来よりもデータを重視する姿勢を示しているのは前進である。しかし、依然として提出されたデータは依然として網羅的ではなく、その選択にも偏りが見られる。とりわけ、東日本大震災・福島原発事故の影響を受けている子どもの状況についてほぼまったく触れず（前掲「子どもの権利に横断的影響を与える主要な問題」参

照)、子どもの貧困の問題(同)についても「調査研究等を進めている」〔政府報告書パラ14〕と述べるのみです。すでにあるデータ(子ども・ひとり親世帯の貧困率など)を提供しようとするのは、委員会との対話、ひいては子どもの権利の保護・促進に対する誠意を疑わせるものである。このような傾向はとくに教育分野で著しく、「児童生徒の保護者への就学援助や、小学校、中学校、高等学校における暴力行為、いじめ、不登校等の児童生徒の問題行動等について」〔政府報告書パラ11〕データ収集を行なっていることを報告しておきながら、これらのデータを委員会に提供していない。

【提言】

政府は、子どもの権利の実態を正確に把握できるようにするため、委員会の定期報告書ガイドラインも参照し、かつNGO・市民社会と協議しながら、データ収集システムをさらに整備すべきである。このようなデータを有効に活用するため、省庁ごとの白書とは別に子どもの権利に関する総合的な白書を刊行することも求められる。

1-5. 子どもの最善の利益を十分に考慮しない予算策定

予算配分に関する政府報告書の記述〔パラ16〕は委員会の前回の指摘(パラ19・20)にまったく応えておらず、十分な根拠も示すことなく「児童の権利の実現に必要な資源が十分に確保されている」と述べるに留まっている。しかし、たとえばOECD(経済協力開発機構)の国際比較調査(2017年9月発表)では、国内総生産(GDP)に占める教育への公的支出の割合は3.2%で、比較対象の34か国中最低である(2014年の数字)。幼児教育への公的支出の割合(46%)も最下位でOECD平均(82%)をはるかに下回り、高等教育機関への公的支出の割合(34%)もOECD平均(70%)の半分以下に留まる。また、家族関係社会支出の対GDP比も1.34%(2014年度)であり、ドイツ(2.24%)、フランス(2.91%)、スウェーデン(3.63%)、イギリス(3.86%)等の欧州諸国と低水準であることは、内閣府も認めている。

【提言】

政府および国会は、予算策定に当たって子どもの最善の利益が十分に考慮されるようにするため、予算策定手続における「子どもの権利影響評価」の制度化を含む、あらゆる必要な措置をとるべきである。

1-6. ビジネス分野における子どもの権利保障

政府報告書〔パラ23-26〕において、企業活動が子どもにもたらす悪影響に関する意識は希薄で、勧告が求めている内容と著しい齟齬がある。企業活動が子どもにもたらしている多様な影響——例えば、海外のサプライチェーンにおける児童労働、子どもの保護者や若年労働者の強制労働や搾取的労働、インフラ開発における土地収奪や生活基盤・環境の破壊、国内の保護者の低賃金や非正規雇用の拡大、ワークライフバランスなど雇用の課題、子どもの性的搾取や児童ポルノ、子どもにとって安心・安全ではない製品やサービス、マーケティング・広告・マスメディアの子どもへの影響など——に対する認識が、政府報告書には見られない。さらに「ビジネスと人権に関する国別行動計画」の策定、また「子どもの権利とビジネス原則」の周知が挙げられていることは評価できるが、これに関連する明確な施策が述べられていない。

【提言】

1. 子どもの権利条約の一般的意見16「企業セクターが子どもの権利に与える影響に関わる国の義務について」および「ビジネスと人権に関する指導原則」(2011年)を十分に尊重し、子どもの権利の尊重・保護のための法的・制度的な枠組みを構築し、権利侵害が生じた場合の救済措置へのアクセスが確保できるよう検討するべきである。

2. 企業活動が子どもにもたらしている悪影響について情報収集・集約を行い、日本政府の現状の政策、規則、法律における措置、その他の取り組みについて「保護、尊重、救済」の枠組みに基づき報告を行い、課題を挙げ、今後の取り組みの展望について明確に示すべきである。
3. 上記 2 点の実現に向けて、ビジネスと人権に関する国別行動計画の策定プロセスにおいて市民社会の参加を確保し、また「子どもの権利とビジネス原則」を活用し国別行動計画に反映するべきである。
4. 上記 2 点の実現に向けて、サプライチェーンの人権デューデリジェンス（正当な注意）を企業に促すための、企業および政府の調達方針を定め、法的・制度的枠組みを検討するべきである。

1-7. ODA における予算拡充と子どもの権利基盤アプローチの必要性

ODA の対 GNI 比は、2016 年実績で 0.2%にとどまり、2000 年から減少傾向にある。DAC 加盟国 29 か国中日本は 20 位である。また SDGs では、ODA の対 GNI 比 0.15~0.20%を LDC 向けとすることが目指されているが、日本は 2015 年実績で 0.08%にとどまっている。

ODA 予算は近年増加傾向だが、教育を含む基礎社会セクター支援の拡充にはつながっていない。日本の ODA 総額に対する教育分野の援助額の割合は、2011 年の 7.4%から減少傾向にあり、2015 年には 2.7%となった。また、教育分野における二国間支援では、高等教育・上級技術/経営訓練が 52.2%（2015 年）を占め、初等教育 7.5%、幼児教育 0.2%を大きく上回る。

NGO に対する資金面での協力において、二国間 ODA に占める NGO 向け、あるいは NGO を経由した ODA 支援額の割合は、DAC 加盟国平均 16.9%に対し、日本は 2.3%（2014-2015 年）である。

【提言】

1. ODA の対 GNI 比 0.7%目標、および LDC 向け 0.15~0.2%目標を達成するための計画を策定するべきである。
2. SDGs の策定を受け、現状の国益・経済インフラ重視の ODA の方針を見直し、子どもの権利の保護・尊重を優先・重点化するべきである。また、ODA が子どもの権利を侵害することのないよう、官民連携事業を含み、JICA 環境・社会配慮ガイドライン等の人権基準の適用、地域社会とのエンゲージメント、インパクト・アセスメントを徹底するべきである。
3. 保健・栄養、教育など子どもに利益をもたらす基礎社会セクター支援を拡充するべきである。特に、紛争・災害下の人道支援における保健、教育、子どもの保護などの支援の拡充は喫緊の課題であり、早急な支援の拡大が望まれる。
4. SDGs の原則である「誰一人取り残さない」支援を実現するために、ODA の活動領域、特に脆弱層への支援活動については、支援の届きにくい地域・コミュニティーの近くで活動する NGO に大きく開放するべきである。さらに、ODA/官民連携事業における子どもの権利の尊重・推進の徹底のために、NGO の参画、NGO との連携、NGO によるモニタリング等を拡充するべきである。

1-8. 質・量ともに不十分な条約および委員会の勧告等の広報

条約 42 条の規定および前回の勧告（パラ 23）にもかかわらず、国は、条約の規定・原則（とくに 3 条・12 条）についての理解および認識を深めるための十分な広報を行なっておらず、依然として子どもの権利という考え方に否定的な世論が目立つ。政府報告書の別添資料（関係省庁の取り組み）で研修等に関する情報が相応に詳しく紹介されているものの、重要なのは、委員会が第 2 回総括所見（パラ 21(c)）で求めたような、これらの措置が「態度の変革、行動および子ども

の取扱い」に与えた影響についての評価である。子どもに関わる専門家の養成教育において子どもの権利教育が体系的・実践的に行なわれている例もまだまだ少ない。さらに、当事者である子どもが条約のテキストにアクセスすることは難しく、かつ子どもにわかりやすい中身にもなっていないため、子どもに対する広報は不十分なままである。

【提言】

1. 政府は、女性差別撤廃条約について周知度調査を行なっているのと同様に、子ども・親、一般市民および子どもに関わる専門家間で条約がどの程度周知されており、かつ条約の理念・原則がどの程度浸透しているかについての十分な調査を定期的実施するとともに、その結果を踏まえ、条約のいっそうの普及のためにあらゆる必要な措置をとるべきである。その際、学校に行っていない子ども、言語的マイノリティの子ども、障害のある子ども等にも配慮すること、また子どもによる効果的な権利行使を可能にするような方法をとることが求められる。
2. 政府は、以下の措置をとることを通じて条約のいっそうの広報・普及を推進するべきである。
 - (a) 外務省のホームページ上に、子ども向けの「子どもの権利条約」のコーナーを設ける。
 - (b) 日本に住む外国人、特に子どもたちに、その母語による条約の広報を推進する。少なくとも女性差別撤廃条約と同様に、中国語、韓国語でも表記する。
 - (c) 「母子健康手帳」に条約を記載する。
 - (d) 教科書に条約の規定と原則が反映されるよう学習指導要領等に明示する。

II. 子どもの定義

II-1. 少年法の適用年齢の現状維持および性交同意年齢の引き上げの必要性

2015年6月に選挙権年齢が20歳から18歳に引き下げられたことにともない、民法上の成人年齢（20歳）の引き下げについても検討が行なわれている。これとあわせて最低婚姻年齢の男女差（男子18歳・女子16歳）の是正も検討されていることは、政府報告書〔パラ27〕が述べる通りである。同時に少年法の適用年齢（20歳）を18歳に引き下げること検討されているが、現代の年長少年（18歳・19歳）に対しては保護主義を基調とする少年法の適用が適当であり、この年齢層の若者に対する保護処分の有効性は与党関係者も認めている（自民党特命委員会の2015年9月10日提言）。この年齢層を少年法の対象から外すと、現在と比べて約55%の少年が家裁に送致されなくなる（2016年検察統計年報25表）。

なお、性交同意年齢（13歳）について、政府報告書は刑法以外の法律・条例に「13歳以上18歳未満の者に対する性的な行為についても、同意の有無にかかわらず処罰する規定が置かれて」と述べるが〔パラ28〕、これらの法律・条例で処罰対象とされているのは性的搾取や「淫行」等の不適切な性的接触であり、正確な説明ではない。なお、2017年6月の刑法改正により、18歳未満の者に対して監護者としての影響力に乗じて性的行為を行なうことが犯罪化されたが（179条）、子どもに対して影響力を行使できる立場にある監護者以外の者は対象とされなかった。

【提言】

1. 委員会の一般的意見10号（パラ38）等に照らして選挙権と趣旨が異なる少年法適用年齢を引き下げる理由はなく、少年法適用年齢は現状の20歳のまま維持されるべきである。
2. 政府および国会は、性交同意年齢を適切な水準に引き上げ、かつ子どもに対して影響力を行使できる立場にある者がその立場に乗じて子どもに性的行為を行なうことを犯罪化するため、刑法をさらに改正するべきである。

III. 一般原則

III-A. 一般原則：差別の禁止

III-A-1. 包括的な差別禁止法の速やかな制定が必要

この間、差別の存在を認めてその解消のための方策を定めた立法がいくつかの分野で制定されたが、これらの新規立法はいずれも包括的な反差別法ではなく、救済・是正のための実効的手続も十分な形では設けられていない。そのため、被差別部落出身者・アイヌ民族（後掲 III-A-6 参照）等の国民的マイノリティの子ども、移住者・中国帰国者その他の外国とつながりのある子ども、セクシュアルマイノリティである子ども（後掲 III-A-5 参照）、東日本大震災・福島原発事故で被災した子どもなどへの差別が根強く残っている。また、2016年7月末には、神奈川県相模原市の知的障害者施設で、障害者に強い偏見を抱く元職員が入所者19人を刺殺し、26人に重軽傷を負わせるという重大な事件が発生したが、これをヘイトクライムとしてとらえた対応は十分にとられていない。

外国語による人権相談体制の強化〔政府報告書パラ34〕も評価できるが、包括的反差別法制の裏づけがないこともあり、その効果はなお限定的である。法務省が2017年3月末に公表した「外国人住民調査」でも、外国人の約3割が差別的なことを言われた経験を有しており、入居・就職面での差別も根強く残っていることが明らかになっている。

【提言】

政府および国会は、関連の人権条約機関の勧告も踏まえ、包括的な差別禁止法制を速やかに整備すべきである。当該法制には、禁止される差別的行為（ヘイトスピーチを含む）の定義、効果的な救済手続、調査研究、教育・啓発・研修等に関する規定を含めることが求められる。

III-A-2. とくに朝鮮学校の児童生徒に対するヘイトスピーチ／ヘイトクライムの実態

日本政府はこれまで、子どもの権利委員会をはじめとする各種人権条約委員会から、マイノリティとりわけ朝鮮学校の児童生徒にたいする暴言や暴力、ヘイトクライムに対し懸念を表されてきたが、実効性のある抑止策を講じてこなかったばかりか、その前提となる実態調査すらも政府として行わなかったがために、在日朝鮮人をはじめとするマイノリティへの排外主義者らによるヘイトスピーチやヘイト・スピーチデモが激化するなかで、ついには子どもたちが授業を行っている朝鮮学校に排外主義者らが襲撃するという事件も起きてしまった（付属文書参照のこと）。

排外主義者らは朝鮮学校を襲撃しヘイトスピーチを撒き散らすことでその場にいた被害者らを恐怖に陥れたばかりか、その場面を動画で撮り、それをインターネット上で流布することで、朝鮮学校の児童生徒をはじめとする在日朝鮮人への差別と敵意、暴力を扇動し続けている。

2016年5月、在日朝鮮人等へのヘイトスピーチに対処することを目的とする法律が成立したが、同法はたんなる理念法であり、禁止規定を持たない。また、同法成立以降も未だインターネット上には在日朝鮮人を対象とするヘイトスピーチ、ヘイト・スピーチデモの映像が溢れており、そのことが在日朝鮮人の子どもたちが自己のアイデンティティを表出することを妨げる一つの要因となっている。

【提言】

1. 日本政府はヘイトスピーチやヘイトクライムの最たるターゲットとなっている朝鮮学校の児童・生徒たちの被害に対する実態調査を行い、実効性のある対策を講じるべきである。

2. 朝鮮学校の児童生徒をはじめとする在日朝鮮人などに対する差別や敵意、暴力の扇動となっているインターネット上のヘイトスピーチやヘイトクライムの規制も含めた、より包括的な差別禁止法を制定するべきである。

III-A-3. 婚外子差別解消における前進と残された課題

自由権規約委員会や子どもの権利委員会等から懸念や勧告が再三出されていた民法の婚外子相続差別規定が、とうとう2013年12月に廃止された。この相続差別規定は他の婚外子差別法制度の根拠とされていたため、この差別規定が廃止されたとき、これで婚外子差別法制度の撤廃の道が開かれると大いなる期待を抱いた。ところがそれ以降、民法や戸籍法、そして税法の婚外子差別規定の廃止は全く行われなかった。現在も民法に嫡出概念を残し、法文には「嫡出子」「嫡出でない子」との差別用語が用いられ、出生届の差別記載事項に係る戸籍法の規定を含め多くの差別法制度が残されている。

今もなお、非婚で子どもを産む母や婚外子に対する差別意識が、社会で根強くある。このため婚外子やその母たちは、婚外子と知られないようにひっそりと生きざるをえない者たちも多い。婚外子と分かったとたん嫌がらせを受け、住まいから追い出されることも未だ起こっている。妊娠がわかったとたん婚姻をする「できちゃった婚」が多い。地方議会で婚外子差別撤廃の陳情を行っている際に、婚外子やその母たちへの蔑みや差別発言が、議員から投げつけられる。これらは日本の現状を如実に表している。このような結果、婚外子の出生率は2015年でわずか2.3%しかない。

なお、どもの権利委員会による懸念や勧告は、民法の相続差別規定だけではなく、出生届や戸籍や「嫡出でない子」といった差別用語についても指摘している。また、2016年の女性差別撤廃委員会から「婚外子の地位に関するすべての差別的な規定を廃止すること、及び法が社会的な汚名と差別から婚外子とその母親を確実に保護するようにする」という勧告が出されている（パラ12、13）。

（アネックス「日本における婚外子差別法制度について」参照）

【提言】

1. 出生届に「嫡出子」又は「嫡出でない子」の別の記載を法定事項としている戸籍法の規定を、早急に廃止すべきである。
2. 2004年11月以前に作成された戸籍の続柄欄で未だに婚外子と一目でわかる「女」「男」の記載がそのまま維持されている状態を、婚外子からの申出を待たず、国の責任で一括して変更すべきである。職権で一括変更ができない理由が「長、二、三」という序列式続柄に起因するのであれば、この序列式続柄を直ちに廃止することが求められる。
3. 嫡出概念の廃止を検討すると同時に、「嫡出子」「嫡出でない子」という法律用語も早急に廃止すべきである。

III-A-4. 女子差別撤廃のためにとくに教育面でいっそうの努力を

日本では、2002年ごろより性教育へのバッシングとともに、ジェンダー・フリーバッシングが起こった。一部の議員などが国会や地方議会等で極端な例を挙げ世論をあおるとともに、自治体等へ圧力をかけ、教職員が処分される（七生養護学校事件は2013年に処分不当が最高裁で確定）というようなこともあり、学校現場でのジェンダー平等を求める教育や性教育は萎縮していった。学校では体系化されたジェンダー平等や性教育のカリキュラムはなく、保健体育や家庭科、道徳教育などの中で散発的に取り扱われているのみである。政府報告書（パラ31）は、教育基本法から男女共学の規定が削除されたことによる悪影響は生じていないと主張するが、ジェンダー平等

やセクシュアリティに関する教育は学校カリキュラムに系統的に統合されておらず、保健体育・家庭科・道徳等の科目で散発的に取り上げられているにすぎない。日本社会の中では、今なお性別役割分業意識が根強く、それが男女の格差にも如実に表れており、また、シングルマザーの貧困率の突出した高さともつながっている。

そのようななかで、文部科学省は2017年10月、女性の社会進出を支援してきた男女共同参画学習課をなくし、新設する共生社会学習推進課に統合すると発表した。「より幅広い共生社会を目指す」という名の下で「男女平等」の促進が後退することが懸念される。

【提言】

政府（とくに内閣府男女共同参画局および文科省）は、女性差別撤廃委員会の2016年の勧告（とくにパラ33）を考慮に入れながら、女子のエンパワーメントを促進し、かつ男子・女子双方の間でジェンダー平等に関する意識を高める目的で、ジェンダー平等教育を学校カリキュラムに統合するべきである。

III-A-5. セクシュアルマイノリティの子どもに対する差別防止のために必要なさらなる教育上の措置

セクシュアルマイノリティの子どもについて、文科省は2015年4月に通知、2016年4月には教職員用の手引きを発出し、また、3月の「いじめ防止等のための基本指針」改定で「特に配慮が必要な」子どもと規定した。しかし、学習指導要領においては、体育科・保健体育科で「心身の発育・発達に伴い、異性への関心が芽生えること」という指導内容は削除されていない。また、自殺総合対策大綱（2007年）でセクシュアルマイノリティの子どもは「自殺念慮が高い」と指摘し、偏見や排除など差別が命にかかわるとしながらも、政府は性的マイノリティについて「指導内容として扱うことは、個々の児童生徒の発達の段階に応じた指導、保護者や国民の理解、教員の適切な指導の確保などを考慮すると難しい」としている。

【提言】

政府および国会は、セクシュアルマイノリティに対する差別を禁止する包括的な法律を制定するとともに、セクシュアルマイノリティの子どもを差別から保護するための措置をとくに学校現場で強化するべきである。政府（とくに文部科学省）は、性的指向・性自認に関して、すべての教職員へ性の多様性の理解をすすめる研修に早急にとりくむとともに、性別でわけない制服や校則等への転換や施設面の改修などを性的マイノリティの子どもの把握の有無にかかわらずすべての学校ですすめ、子どもがその尊厳や多様性を尊重され、安心して学べる学校づくりをするべきである。

III-A-6. 先住民族としてのアイヌの子どもの権利保障

日本の先住民族であるアイヌ民族は、同化政策により土地、母語や母文化を奪われ、差別は依然として続いており、また、教育面でも不利な立場に置かれている。北海道庁が実施した「平成25年北海道アイヌ生活実態調査報告書」によると、高校・大学の進学率のアイヌと居住市町村全体の差は前回調査（2006年）より拡大しており、また、世帯の年間所得がより少なくなっていることから、保護者の関心が「教育の充実」から「生活や職業の安定」などに移ってしまっていると考えられる。また、差別経験に関しても「受けたことがない」という回答が大きく減少するなど前回調査よりも悪化しており、差別は解消されていない。しかし学校では、北海道でもアイヌの歴史や文化などを取り上げた副読本などの作成・使用が後退しており、北海道以外では歴史の授業などで和人と関連でふれられる程度で人権の課題として十分に認識されていない。また、中学歴史教科書の「旧土人保護法」をめぐる記述について政府がアイヌ民族から土地をとりあげ

た歴史的事実に検定意見がつくなど、社会権規約委員会の 2013 年の勧告（パラ 30）等と逆行する状況となっている。

【提言】

1. 政府および国会は、アイヌ民族に対する差別の禁止、先住民族としての権利（民族的アイデンティティに対する権利を含む）の保障を定めた法律を制定するべきである。
2. 差別の解消および民族的アイデンティティの保障のためにはとくに教育の役割が重要であり、政府（とくに文部科学省）は、アイヌ民族の子どもに対して就学前の段階から民族教育を保障するとともに、北海道およびその他の地域の学校・社会教育において、日本の先住民族であるアイヌ民族の歴史・文化・現状に関する、人権の視点に立った教育を積極的に推進することが求められる。

III-A-7. 外国人の子どもに対する比例性を欠いた出入国管理法上の処罰

外国人登録証明書常時携帯義務は、特別永住者に関しては無くなったが、中長期在留者には引き続き残っており、その義務違反者には一たとえそれがついうっかりしたことによるものであっても一刑事罰（20 万円以下の罰金）が科される規定となっている。

また特別永住者、中長期在留者を問わず、その更新手続きは、16 歳（誕生日の 6 か月前から当日まで）から義務付けられており、それを過ぎると一たとえそれがついうっかりしたことによるものであっても一義務違反者としてやはり刑事罰（1 年以下の懲役若しくは 20 万円以下の罰金）が科される規定となっている。また奇妙なことに 2012 年 7 月 9 日以降の新制度においては、16 歳更新時は 6 か月の更新期間のうち、誕生日当日、つまり最後の 1 日だけが当事者である 16 歳になる子ども自身が更新をできることになっており、前日までは親（同居している親族等）が更新義務者となっている。周りの協力が無い場合、本人が誕生日当日に更新に行かなければ一たとえその日が重要な学校行事や試験などと重なっていても一 刑事罰の対象者になってしまうということだ。自由権規約委員会の 1993 年総括所見パラ 9、同 1998 年パラ 17 も参照。

【提言】

政府は、条約 2 条 2 項および 3 条 1 項等に照らし、16 歳の子どもに対してまで刑事罰を科す常時携帯義務の対象とすることを止めるための法改正および 16 歳の子どもが更新日を過ぎてしまったというだけで刑事罰に科される状態を解消するための法改正を行なうべきである。

III-B. 一般原則：子どもの最善の利益

III-B-1. 立法における子どもの最善の利益原則の明記と政策・実務への統合を

政府報告書〔パラ 35〕では明示されていないが、改正児童福祉法（2016 年）が子どもの最善の利益の原則に明示的に言及したこと（2 条 1 項）は評価できる。しかし、子ども・若者育成推進支援法（2009 年）でも条約への言及があり、かつ子どもの最善の利益の考慮が規定されているにもかかわらず、子どもの最善の利益の考慮を確保するための手続が設けられていないこともあり、この間の立法・政策立案・予算策定等において子どもの最善の利益が第一次的に考慮されてきたとはいえない。子どもの最善の利益が十分に考慮されない傾向は、とくに教育や少年司法の分野で顕著である（VIII-3・IX-B-1 参照）。なお、政府報告書〔3（2）節〕が 2 つの原則を一括して扱っている点も、これらの原則の重要性に対する政府の認識不足を表しているといえる。

【提言】

政府および国会は、子どもに関わる法令、規則その他の文書で子どもの最善の利益の原則（3 条 1 項）を明示的かつ体系的に規定するとともに、この原則を確保するための仕組みや手続（「子

どもの権利影響評価」 手続を含む) を、子どもの意見の尊重の原則 (12条) を踏まえて確立するべきである。

III-B-2. 出入国管理をはじめとする諸手続で子どもの最善の利益は十分考慮されていない

前回の総括所見 (パラ 37) で「難民および資格外移住者である子どもを含むすべての子どもの最善の利益を統合する義務的プロセス」について言及されていたにもかかわらず、政府報告書ではこの点に関する言及がない。非正規滞在家族の退去強制や在留特別許可に関わる決定でも、政府は依然として「子どもの最善の利益は出入国管理制度の枠内で考慮される」という姿勢を崩していない。人身取引被害者として入国してその後非正規滞在の状況に置かれてきた女性 (タイ国籍) と、日本で 17 年間生まれ育ったその子ども (同) に対する退去強制処分を裁判所が支持し (東京地裁・2016 年 6 月および東京高裁・同 12 月)、一方で子どもに対する在留特別許可付与の可能性は示唆されたために母子分離を余儀なくされるといった事例もいまなお発生している。

【提言】

政府 (とくに法務省) は、9 条 1 項に関する解釈宣言を撤回するとともに、非正規滞在の子どもおよびその家族の在留、家族の結合の維持および/または家族再統合に関わる決定において子どもの最善の利益が第一次的に考慮されることを確保するための法律上、手続上その他の措置をとるべきである。

III-C. 一般原則：生命・生存・発達への権利

III-C-1. 福島原発事故による被曝 (不安) で苦しむ子どもと親へのケアが不十分

福島県民健康調査検討委員会で甲状腺がんおよび疑いと診断された子どもは、2013 年 12 月の 74 人から 3 年余で 191 名となった。福島県は小児甲状腺がんを、「悪性 (=がん) ないし悪性の疑い」と表し、甲状腺がんでない子どもも含まれるかのように書くことで焦点化を避け、チェルノブイリ原発事故との比較を困難にしている。だが、手術を終えた 153 人の中で良性結節だった子どもは 1 人にすぎず、150 人が乳頭がん、1 人が低分化がん、1 人がその他甲状腺がんであった。にもかかわらず委員会は、「甲状腺がんは明らかに増加」としながら、「福島原発事故に起因するものとは考えられない」と根拠も示さず結論し、座長自ら「検査の縮小」を示唆するかの発言まで行っている。しかし、がん患者の多くに転移が見られることや、一巡目検査では A1 判定だった子どもが二巡目で短期間にがん患者となっている実態がある。から「スクリーニング効果」でないことは多くの専門家が指摘しているところだ。福島では、子どもたちの間に様々な病気が増加しており、福島県立医大は 2016 年末、甲状腺検査や妊産婦調査部門、日本最大の放射線治療病棟等のある「ふくしま国際医療科学センター」を 300 億円をかけて新設。このことは放射能被害が正に「実害」であり、「風評」などではないことを表している。

告知された子どもと家族は、診察や通院費用などで経済的に困窮・孤立したり、進学・就職・結婚・出産等で壁にぶつかる子もいれば、再発や転移により投薬や治療から一生免れない子も出ている。だが、経済的支援はもちろん多様かつ継続的に甲状腺がんの子ども・親を支援してきたのは NPO など民間支援団体である。

年 20 mSv を学校校庭での被曝線量目安とした措置は違法である、福島では今なお放射線管理区域の基準を超える地域が広範に広がっており、放射性降下物が多量に検出される、土壌汚染レベルが依然として高く、土壌中の放射性微粒子が再浮遊し内部被曝の危険から免れない等を根拠に、被害当事者である子どもや保護者らが国や福島県を相手取って裁判等に取り組んでいる。

【提言】

1. 政府、福島県および国会は、原発事故による健康影響状況調査等にこれまで以上に丁寧に取り組むとともに、甲状腺がん等の子どもたちを将来にわたって支える医療的、社会的、経済的支援を約束すること、かつ被曝（不安）で苦しむ子どもと親を対象に、予防原則に基づいて、子どもたちの安全で安心な環境に避難する権利・保養の権利を保障するための法制化、条例化、制度化を急ぐべきである。
2. 原発政策を闇雲に推進し安全配慮義務の不履行によって子どもたちに無用な被曝をさせた政府、福島県など行政は、「挙証責任の転換」を念頭に子どもの生命・生存・発達への権利を守るべきである。

III-C-2. 最低基準や指針の不十分さによる事故で死亡・負傷する子どもたち

委員会の前回の勧告（パラ 40・42）にもかかわらず、政府報告書〔パラ 35〕は児童養護施設等の人員配置にしか触れていない。しかし、下記に示すとおりとくに年少の子どもたちの主要な死因は「不慮の事故」であり（厚生労働省調べ）、対策が急がれる。

- ・0歳（死因の第4位、とくに不慮の窒息）
- ・1～4歳（死因の第2位、とくに不慮の窒息および不慮の溺死・溺水）
- ・5～9歳（死因の第1位、とくに交通事故および不慮の溺死・溺水）

保育施設でも死亡事故が年に十数件、その他の重大事故（全治30日以上の怪我）が数百件発生しているが（内閣府等調べ）、これらの事故の報告義務が施設に対して課されたのは、認可施設について2015年、認可外施設について2017年10月である。また、小中学校・高校の部活動や運動会でもしばしば死亡・重傷事故が発生している。

【提言】

政府は、市民社会組織による創造的なとりくみを過剰に制約しないよう配慮しつつ、公園等の遊具、保育施設その他の子どもに関連する便益・施設について必要な安全基準・最低基準を確立し、それが遵守されるよう適切な監督を行うべきである。また、交通事故や学校・家庭での事故を防止し、事故が発生した場合の適切な対応を確保するため、地域の総合的な道路整備、安全教育・緊急救護教育の提供、小児救急医療体制の拡充などのあらゆる必要な措置をとることも求められる。

III-C-3. 子ども・若者の自殺対策のいっそうの強化を

子ども・若者の自殺について政府報告書〔パラ 46・47〕が述べるような対策がとられてきたことは前進として評価できる。しかし、政府報告書では一般的な自殺死亡率に関するデータしか提供されていない。自殺死亡率は、全体では下降傾向にあるのに対し、20歳未満の年齢層ではほぼ横ばいまたは微増傾向にある（厚生労働省によると2016年で2.4%）。子どもの死亡原因も、「自殺」は15歳～19歳の年齢層で1位、10歳～14歳の年齢層で2位となっている（2016年、厚生労働省調べ）。

小中高生の自殺の原因では「学校問題」が最も高く（36.3%）、次いで「親子関係の不和」（23.4%）、「健康問題」（19.7%）と続いており（2016年、警察庁調べ）、学校におけるストレスが子どもにとって大きな負担になっていることがうかがえる。1年を通じて子どもの自殺がもっとも多いのは夏休みが終了して学校（2学期）が始まる9月1日であること（内閣府発表）も、このようなストレスを裏づけるものである。なお、自殺の主因に挙げられている「学校問題」のなかにはいじめが原因とされたものも6件あったが（2016年）、政府報告書ではこのようなデータも提供されていない。

【提言】

政府（とくに文部科学省・厚生労働省）は、現在実施している子どもの自殺防止対策を、子どもたち自身の意見も聴きながらさらに強化するべきである。その際、学校におけるストレスの緩和、親子関係に関する悩みの相談、セクシュアルマイノリティをはじめとする権利を侵害されやすい状態に置かれた子どもへの配慮の強化などを重視することが求められる。

III-C-4. 米軍基地の存在で生命・生存・発達を脅かされる沖縄の子どもたち

沖縄は、かつては「琉球王国」という独立国だったが、1879年に日本に植民地化されて以来、構造的な差別政策の対象とされてきた。そして、日本における米軍基地の約75%が沖縄に集中していることにより、とくに沖縄の子どもは他の地域の子どもに比べて著しく生命・生存・発達への権利や安全・健康に対する権利を侵害されてきた。軍事演習中のものを含む事故、米兵による女子の強姦等の性暴力は依然として大きな問題となっている。戦闘機をはじめとする戦闘機の騒音も、騒音性難聴を含む健康上の障害、低体重出生の増加等の問題を引き起こしてきた。さらに、米軍基地の集中により、沖縄の子どもは安全に教育への権利等の諸権利を他の地域の子どもに比べて著しく侵害されてきた。

【提言】

政府は、沖縄の子どもが他の地域の子どもに比べて多大な犠牲を強いられていることを認め、差別の禁止（条約第2条）、子どもの最善の利益（第3条）および生命・生存・発達に対する権利（第6条）の諸原則を確保するため、沖縄の子どもたちの教育や健康・発達への悪影響を取り除く措置を早急を実施すべきである。加えて、米軍人による性暴力・犯罪に対する効果的執行も含め、沖縄の子どもを性暴力・犯罪から保護するための実効的措置をとるべきである。

III-D. 一般原則：子どもの意見の尊重／子どもの参加権

III-D-1. 子どもの意見表明および意見の尊重は十分に確保されていない

政府報告書〔パラ 35〕では明示されていないが、改正児童福祉法（2016年）が子どもの意見の尊重の原則に明示的に言及したこと（2条1項）は評価できる。また、子ども・若者育成施策推進法（2009年）〔政府報告書パラ 36〕や教育機会確保法（2016年12月）にも関連の規定が設けられているほか、家事事件手続法（2011年）において子どもの手続参加に関する規定が強化されたこと〔政府報告書パラ 40〕も前進といえる。自治体のなかには恒常的な「子ども会議」を設け、自治体施策に子どもたちの意見を反映させようと試みるところも出てきている。

しかし、国および地方レベルにおける立法・政策立案（予算策定を含む）の過程で子どもたちの意見が組織的に聴かれている状況にはない。政府報告書〔パラ 39〕が挙げている児童福祉審議会の例にしても、「特に必要があると認めるときは、児童や家族の意見を聴くことができる」と定められており、原則と例外が逆転している。学校（III-D-2）、社会的養護（III-D-3）、保健・医療などの現場における子どもの意見表明・参加の促進も依然として不十分である。東日本大震災からの復興の過程でNGOの働きかけ・支援によって子どもの意見を聴こうとする取り組みが一部で行なわれてきたこと〔政府報告書パラ 37〕は前進だが、市町村が策定した復興計画のうち子ども参加の要素が盛り込まれているのは福島県内の自治体が策定したものを中心として全体の2割弱にすぎない。

【提言】

国会および政府は、委員会の一般的意見12号（2009年）も踏まえ、児童福祉法だけではなく学校教育法など子どもに関わる他の主要な法律も改正して子どもの意見の尊重の原則を明文で規定するとともに、この原則の効果的実施を確保するために必要な法令・規則の整備を図るべきであ

る。また、子どもの意見表明・参加の権利性および重要性に関して子ども、親、子どもに関わる専門家および一般市民を対象とした意識啓発・研修を進め、かつ、自治体に対しても、子ども参加の仕組みづくりを推奨することが求められる。

III-D-2. 学校における意見表明・子ども参加は依然として困難なまま

政府報告書〔パラ 38〕は、「学校においては、校則の制定、カリキュラムの編成等は、児童個人に関する事項とは言えず、第 12 条 1 項でいう意見を表明する権利の対象となる事項ではない」という、委員会一般的意見 12 号（2009 年）にも反するような、一方的な解釈を依然として維持している。「必要に応じて」子どもの意見を考慮した学校運営を実施しているという記述〔同〕にあるように、子どもの意見表明・参加が権利として認識されていない。出席停止や懲戒処分における児童生徒の意見聴取についても、これらの措置の円滑な実施および指導効果の確保の観点からそのような機会を設けることに「配慮」するよう求められているものの、子どもの権利および適正手続保障の観点から聴取が義務づけられているわけではない。このような状況から、学校における子ども参加は依然として低調なままに留まっている。

【提言】

1. 政府（とくに文部科学省）は、委員会の一般的意見12号（2009年）も踏まえて条約についての認識を改め、学校運営に参加する子どもの権利の法的保障およびそのための制度的基盤の整備を進めるべきである。
2. 懲戒処分や出席停止措置との関連では、学校教育法および関連の規則を改正することにより、事前の告知や弁明の機会の保障を法的に義務づけ、かつ事後の異議申立てを保障することが求められる。

III-D-3. 社会的養護における子どもの意見表明・参加保障の必要性

社会的養護の対象とされる子どもは、一時保護、里親または施設への措置および措置変更、施設における生活等の一連のプロセスで意見表明および参加の機会を十分に保障されていない。子どもの意見表明・参加を支援するアドボケーター等の存在も制度化されておらず、これらの子どもは自己の意見を表明することや人生設計を自ら行なうことに関して相当の困難を抱えている。また、社会的養護関連の政策・制度に関する議論でも（元）当事者の意見が十分に聴かれていない。（詳しくは資料編「社会的養護の当事者参画にむけて」参照）

【提言】

政府（とくに厚生労働省）は、社会的養護のプロセス全体を通じて当事者である（あった）子ども・若者の意見表明および参加を保障・促進するため、子どもアドボケーターの制度化を含むあらゆる必要な措置をとるべきである。

III-D-4. 立法・政策立案における子ども参加の不十分さと主権者教育強化の必要性

2015 年の公職選挙法改正等により 18 歳選挙権が導入されたことを受け、主権者教育への関心が高まった。しかし、文科省は、高校生等の政治的教養の教育・政治的活動についての通知を発出し、政治的教養の教育を推進するとしながらも、学校に対して、ことさらに教育基本法第 14 条第 2 項にもとづき、「政治的中立性」を確保することを求め、教員に対しては、生徒の考えや議論が深まるよう様々な見解を提示することが重要であるとしながらも、教員が個人的な主義主張を述べることは避け、公正かつ中立な立場で指導するよう求めることを通じて、学校現場を委縮させている。市民・主権者としてよりよい社会をつくるために、情報を主体的・批判的に読み解く力を育成するとともに、身近な課題や解決困難な課題について、協力・協働で改善していく方

策を採る教育をおこなっていくべきであるが、民主主義的な価値を尊重するような教育に関して、文科省のいう主権者教育は積極的ではない。

【提言】

社会をよりよく変えていくために、平和で民主的な社会を形成する主権者の育成にむけた教育の推進や各教育段階におけるカリキュラム化が必要であり、憲法や子どもの権利条約の要請にもとづき民主主義社会を構成する普遍的価値について、子どもたちの主体的な学習機会を保障すべきである。そのためにも、教科学習、学級活動、児童会・生徒会活動、学校行事や地域での子どもたちの主体的な活動を通して、主権者意識を醸成する教育が必要である。

IV. 市民的権利および自由

IV-1. 子どもの無国籍・無戸籍が生じないことを確保するための措置をとるべきである

政府報告書は、委員会の前回の勧告のうち、「すべての子どもの登録を確保し、かつ子どもを法律上の無国籍状態から保護するため」の法改正を求めたパラ 46(a)は無視し、同(b)について「国内で無国籍者の存在やその地位・権利の保護が大きな問題となったことはなく、〔無国籍者の地位に関する〕条約締結の国内的なニーズが明らかでない」などと述べるに留まっている〔パラ 53〕。しかし、法務省は、2016年3月現在で無国籍の学齢児童生徒 191人（小学生 154人・中学生 37人）が存在すること、また 2016年12月末現在で少なくとも 626人の無国籍者（そのうち 112人が 0～17歳）がいることを把握している。

また、民法の規定により離婚後 300日以内に出生した子どもについては、法律上、子どもの戸籍に前夫が父として記載されること（いわゆる「300日問題」）などを理由に出生登録がなされず、無戸籍のままとなっている者も存在する。法務省は、2014年9月から 2017年3月にかけて実施した調査で 1305人の無戸籍者を把握したが、実際にはその数は 1万人近くに上るという推定もある。法務省も対応をとってきたが、抜本的解決には至っていない。さらに、さまざまな理由から居所不明となっている子どもも存在し、国勢調査（2010年）では 1349人、学校基本調査（2016年）では 104人、厚生労働省調べ（2016年）では 35人という結果が出ている。

【提言】

政府は、日本に住んでいるすべての子どもが出生と同時に適正に登録され、かつ日本または他のいずれかの国の国籍を取得することを確保するため、戸籍法、国籍法、出入国管理法その他の関連の法律を改正するとともに、未登録の子どもが教育・保健等の重要な社会サービスを受けられることを確保するためにあらゆる必要な措置をとるべきである。

IV-2. 国旗・国歌の強制で侵害される子どもの思想・良心の自由

国旗・国歌法の制定（1999年）にともない、「日の丸」および「君が代」がそれぞれ国旗・国歌として法的に位置づけられた。「日の丸」「君が代」については、これらを第 2 次世界大戦時の侵略行為と関連づけて捉えて否定的態度を持つ人も少なくないことから、国旗・国家法の制定過程では、「国旗・国歌の尊重義務を国民に対し課するものではない」「児童・生徒の内心にまで立ち入って強制しようというものではない」旨の政府答弁が繰り返し行なわれた。にもかかわらず、実際には教育委員会などによる事実上の強制に及ぶ指導や圧力が蔓延しており、近年、その範囲は小中高校（特別支援学校を含む）のみならず国立大学や就学前教育（幼稚園・保育所）にも拡大されてきている。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、学校行事への国旗・国歌への導入をめぐる子どもの条約上の権利、とくに思想・良心・宗教の自由に対する権利（14条）、自己に関わる問題について自由に意見を表明し、かつその意見を尊重される権利（12条）および多様な価値観を保障する教育環境に対する権利（29条）が侵害されないよう、あらゆる必要な措置をとるべきである。

IV-3. 子どもの権利を過剰に規制する校則が依然として維持されている

文部科学省は、条約の発効にあたり、校則について「児童生徒等の実態、保護者の考え方、地域の実情等を踏まえ、より適切なものとなるよう引き続き配慮する」べきである旨を通知したものの、政府報告書も認めている通り〔パラ 38〕、校則に関する生徒の意見表明を権利として捉えていない（III-D-2も参照）。そのため、子どもの身体・服装・行動・生活（学校外の生活を含む）を過剰に規制する不合理な校則はいまなお残っている。2017年に入っても、公立高校において、頭髪が黒のストレート以外の生徒に対してそれが地毛であることを証明するよう求めたり、生まれつき茶髪の生徒に髪を黒く染色するよう指導したりした事例が報道されている。このような校則は、子どもの多様性（障害、性的指向・性自認、民族的出身等による多様性を含む）を否定し、表現の自由、結社・集会の自由、身体的不可侵性などに対する子どもの権利を侵害し、子どもが自律的判断を経験して成長していく機会を奪うものである。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、子どもの権利を不当に侵害する不合理な校則が見直され、かつ校則の策定・見直しにおける児童生徒の参加が権利として保障することを確保するために、通知の発出、権利を基盤とした指針の策定、独立した異議申立て手続の整備を含むあらゆる必要な措置をとるべきである。

V. 子どもに対する暴力

V-1. 子どもの体罰の全面禁止と啓発措置強化の必要性

家庭、および代替的養育における体罰防止については、2010年6月以降、いくつかの取り組みが行われて来た。例えば、2011年の民法改正において監護教育権（820条）に「親権は子どものためにある」ことが明記され、2013年に改訂された「子ども虐待対応手引き」には、体罰は不適切であると明記された。また、2016年6月の児童福祉法の改正に伴って行われた児童虐待防止法の改正によって、「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」と明記されたほか、参議院附帯決議を受け、体罰防止パンフレットが厚生労働省によって作られるなどした。学校教育においては、2012年12月に体罰を原因として高校生が自殺する痛ましい事件が発生したことにより、体罰の禁止の徹底を図るべく、文部科学省からの通知が出された。

しかし、家庭、保育、社会的養育機関において体罰等（体罰、および屈辱的な扱い）が明示的に禁止されていないなどの理由から、社会全般において体罰等に対する容認姿勢があり、すでに体罰が禁止されている学校を含め、子どもが過ごすすべての環境で体罰等が今なお多く発生している（メディアによるいくつかのアンケートでは、親の6割以上が体罰を加えたことがあると回答している）。そして、この状況は、2000年代以降も変化はほとんど見られない。このことは、体罰等の問題性に関する科学的根拠等で示されているとおり、体罰等による子どもの心身への直接的な影響だけでなく、体罰等の重篤化による虐待問題、子どもの心的不全、攻撃性の増進、子ども間暴力やドメスティック・バイオレンスの要因などとなっており、多くの子どもたちの健やかな成長を阻害し続けている。

【提言】

政府および国会は、家庭を含むすべての環境における子どもの体罰および屈辱的な取扱いを法律で明示的に禁止するとともに、親、子どもに関わるすべての専門家（教員・保育士を含む）および一般市民を対象として、非暴力形態によるしつけ・規律の維持および子どもの権利についてのキャンペーンや啓発を実施するべきである。さまざまな場面における子どもの体罰および屈辱的な取扱いについて実態を把握するためのしくみを確立することも求められる。

V-2. 増加を続ける児童虐待通報件数と早期の支援的介入・事後の心理的ケアの強化の必要性

児童福祉法等の改正により、児童虐待に対応するために通報体制の強化〔政府報告書パラ 62〕や意識啓発〔同パラ 61〕を含む幅の広い取り組みが行なわれてきた。しかし、これらの取り組みは依然として事後的な対応が主であり、子どもの権利の視点も必ずしも明確ではない。例えば、一時保護やその後の養育プランの作成や実施において、親に対して一方的かつ指導的な場合があり、また、子どもの意見が十分に聴かれていない状況にある。また、一時保護は子どもの保護が中心であり、子どもの教育への権利など、権利保障への配慮が十分でない。

子ども虐待の防止については、虐待に関する国民の関心は高いと言えるものの、決して少ない数の国民が、児童虐待防止法に規定する虐待行為の中身や通告の意義について十分な認識を持つに至っていない。その結果、実際に、通報に至っていない虐待ケースが多く存在しており、多くの虐待ケースで、初期の支援的介入が十分に行われず、また困難を抱える親（保護者）の相談を喚起することができず、虐待行為が放置されたままであったり、虐待の重篤化を招いたりしている。また、子どもを対象とした啓発も十分ではなく、さらに、子どもが相談しやすい子どもにやさしい制度がほとんど用意されていない現状も大きな問題である。さらに、虐待の背景にある社会的・経済的その他の問題への対応も十分に行なわれておらず、虐待を効果的に防止することが困難になっている。

【提言】

政府（とくに厚生労働省・文部科学省）は、子どもに対する暴力を防止・解消するため、体罰、児童虐待・ネグレクトを含むこれらの暴力に関する意識啓発キャンペーンや研修を強化するとともに、虐待の背景にある貧困やメンタルヘルス上の課題に対応するための支援策をいっそう進めるべきである。また、虐待が放置されて悪化につながることはないよう、既存の体制をさらに強化して総合的な早期支援介入を進めることも求められる。

V-3. 体罰をはじめとする学校暴力に対する取組はいまなお不十分

上述のとおり（V-1 参照）、2012年に発生した体罰を原因とする子どもの自死以降、体罰のない学校教育の推進のため、全国的な調査や研修が実施されている。しかし、今なお多くの体罰事案が報告されており、2014年度には952人、2015年度には721人の教員が体罰を理由とする懲戒処分等の対象となった。

とくに、中学・高校の部活動においては、体罰だけではなく、指導の名の下に行われる単なる暴力、暴言、理不尽な行いがなお多く発生しており、そうした暴力の中には、性的暴力の事案も報告されている。部活動での体罰等の暴力が起こる背景には、時間をかけて丁寧に関わることを難しくする教師の過剰な負担があることが指摘されている。また、社会における体罰等の容認姿勢や優秀な成績を収めることを第一の目的とする学校や親の希望などがある。こうした背景に対して、文部科学省は、部活動を担当する教師の負担を軽減する目的で、学校教育法施行規則の一部を本年度（2017年）に改正し、外部の人材が「顧問」となり、単独で部活動を指導・引率できる「部活動指導員」制を導入しており、体罰等をはじめとする暴力によらない指導の徹底が更に求

められるところである。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、委員会の一般的意見 8 号・13 号も考慮しながら、第 1 回審査（1998 年）の際に委員会から勧告された通り、学校における暴力を防止・解決するための包括的な行動計画を策定・実施するべきである。その際、とくに、学校で生じているあらゆる形態の暴力行為を幅広く対象とすること、児童生徒を含むさまざまな関係者の意見を聴取すること、暴力防止に欠かせない人権教育・権利学習を推進することが求められる。

V-4. いじめ防止対策推進法をより効果的に実施する必要性

2013 年に、いじめ自殺事件（2011 年に発生した滋賀県大津市での事件）を契機にしたとはいえ、いじめ防止対策推進法を制定したこと〔政府報告書パラ 124〕は評価できる。

いじめの実態に関して、政府は、「小学校，中学校，高等学校における暴力行為，いじめ等の児童生徒の問題行動等について全国の状況を毎年度調査・分析している」〔政府報告書 74〕としているが、政府報告書には、調査結果が記載されていない。学校現場で、「いじめがないこと」を評価するのではなく、「いじめをいかに発見できたか」を評価すべきとの方針を示している点は評価できるが、統計の数値は一定せず、暗数が多く実態を評価できないのが現状である。警察庁によれば、子どもの自殺中いじめを動機とするものは 1.9%とされているが（2016 年）、いじめの原因や動機は複合的であり、広いいじめが関係する自殺となると数は増える可能性が高い（子ども・若者の自殺に関して III-C-3 も参照）。

いじめ防止対策推進法が定めるいじめへの対策は防止・早期発見・対処を内容としているが、同法で求められている対応は、いじめの定義および性質との関連も含めて学校現場に浸透しているとは言いがたい。このことは、子どもの死亡や不登校などについていじめである疑いがある場合に、これを重大事態として学校または教育委員会に組織を設けて調査することが義務づけられていることとの関連でも当てはまる。調査の標準化および公正性の確保の観点から文科省が策定したガイドラインをさらに改善・推進していくことが必要である。

【提言】

政府（とくに文部科学省）は、形式的なやり方（たとえばいじめた側による安易な謝罪）で事案を終結させたり懲罰的な対応に終始したりするのではなく、いじめの性質を踏まえた実践的な措置を実施・推進するべきである。このような措置として、子どもが相談するための効果的窓口（地方自治体・国レベルの独立した苦情申立て機構を含む）を設けること、スクールカウンセラーおよびスクールソーシャルワーカーを配置するとともに関連の専門家が組織的・効果的に協力するための体制を整えること、既存の第三者組織の活動から得られた教訓を共有するなどして、いじめ防止対策推進法に基づいて重大事態の場合に設置される第三者組織の運用の改善を図ることなどが求められる。

V-5. 潜在化する性的虐待への適切な対応が必要

2016 年度には、児童相談所への性的虐待通報件数が 1,622 件に上ったのに対し、警察が検挙した性的虐待件数は 162 件にとどまった。また、2016 年に警察に通報された強姦は 989 件だったが、異性から無理やり性交された経験を持つ女性は 6.5%おり、うち警察に相談した者は 4.3%にとどまること（内閣府男女共同参画局調べ）ことから、性暴力の実態を反映しているとは言えない。学校においても、例年 200 人前後の教員が「わいせつ行為等」（ただし校内で行なった行為には限られない）による懲戒処分の対象とされており、前述の通り部活動等における性暴力も問題となっている（V-3 参照）。2017 年 6 月の刑法改正によって性犯罪が非親告罪となり、また 18

歳未満の者に対して監護者としての影響力に乗じて性的行為を行なうことが犯罪化されたが（II-1も参照）、公訴時効の起算点は変更されず、被害を通報するための支援も十分ではない。

性的虐待が明らかにならない理由のひとつとして、「司法面接」と呼ばれる、性虐待を経験した子どもへの適切な面接を実施できる人材が育成できていないことがある。厚労省通知（2015年10月）に基づき実施された面接は、法務省では188例、厚生労働省では214件、警察庁では139件に留まる。この点に関する公的な統計は現時点で政府から定期的に公表されていない。また、障害児者を対象とした性的虐待に関する公的な統計も公表されておらず、実態の把握が困難になっている。障害児虐待への対応は障害者虐待防止法（2011年）ではなく児童虐待防止法（2000年）に基づいて行なわれることになるが、児童虐待に対応する主な機関は障害に関する専門的な知識や経験を有しているわけではない。

【提言】

政府および国会は、性的虐待を含む性暴力から子どもを保護するため、公訴時効の起算点を被害者が成人に達したときにすることも含む法改正をさらに進めるべきである。被害者（障害のある子どもを含む）による被害報告を奨励・支援し、かつ捜査・司法手続における二次被害を回避するため、適切な人材の養成を含むさらなる措置をとることも求められる。

V-6. デートDVの公的認知と予防教育の強化を

交際相手からの暴力(通称：デートDV)が一層増加している。内閣府の調査によると、2011年度には被害経験が「ある」と答えた人は全体の10.1%であったが、2014年度には14.8%であり、特に男性の被害が増加する傾向にある。年齢別では、女性は20代、30代の被害が増える一方、男性では30代の被害が増加している。被害経験がある人の中で「命の危険を感じた経験がある」と答えた人は全体で20.5%あり、時には家族までもが命を奪われる事件も起きている。携帯電話やインターネット、SNSの普及により、被害はより潜在化・深刻化・長期化傾向にある。

2014年1月に施行された改正配偶者暴力防止法により、同居している交際相手からのデートDV被害が保護の対象となり、接近禁止等の保護命令を申し立てられるようになったが、デートDVによって力を失っている被害者が同居を証明することは難しい場合が多い上、デートDVのほとんどは同居していない間柄で発生していることから、法的保護制度は未だ不十分である。

同調査によると、交際相手からの被害経験がある人が、結婚後に配偶者からの被害を受ける割合は優位に高く、デートDV被害経験のある人は男女ともに結婚後もDV被害を受けやすいことがわかっている。将来のDV被害を防止するためにも、デートDV対策は重要である。また、セクシャルマイノリティ間のデートDV被害は、そもそも交際自体が秘密であることが多いために潜在化しやすいが、相談窓口も支援者の相談スキルもまったく不足しており、その対策が急務である。

【提言】

政府は、法的な保護制度の整備をはじめ、デートDV被害者（男性およびセクシャルマイノリティを含む）を支援するための効果的措置を充実させるべきである。この問題に特化した予防教育を、子どもの成長段階に応じて、すべての教育機関で実施することが求められる。デートDV加害者に対する効果的な対応方法も検討すべきである。

VI. 家庭環境および代替的養護

VI-1. ほとんどが就労しながらも厳しい状況に置かれ続けるひとり親家庭

ひとり親の高い就労率（母子家庭の母の 80.6%、父子家庭の父の 91.3%が）にもかかわらず、その多く、とくにシングルマザーは依然として経済的その他の面で不利な状況に置かれている。ひとり親世帯の貧困率は 50.8%にのぼり（2015 年）、2 人に 1 人が日本国民の所得の約 4 分の 1 である約 122 万円以下の暮らしをしている。

税や社会保障費による所得再分配率も非常に低く、OECD 加盟国で最低である。2014 年調査によれば、ひとり親世帯の所得に占める年金以外の社会保障給付金の割合は平均 18.7%でしかない。結果として、自力で貧困状態から脱するのは困難な状態である。子どもの養育費の回収に関しては若干の取り組みが行なわれてきたが、多くのひとり親（シングルマザーの 8 割近く）は元パートナーから養育費を受け取っていない。養育費の支払いをめぐる紛争が子どもと別れた親との定期的交流に影響することしばしば発生している。

こうした結果、ひとり親家庭の子どもたちの高等教育への進学率は低く、全体の進学率（2014 年の時点で 53.7%）に対して 23.9%（2011 年）に留まる。

【提言】

政府（とくに厚労省）は、ひとり親世帯の所得増進措置（たとえば種々の社会保障給付および給付型奨学金の増額）および生活のさまざまな側面に関する相談サービスの強化など、ひとり親世帯を支援するための包括的政策を策定・実施するべきである。

VI-2.. 児童虐待・ネグレクト事案における一時保護手続きの不備

2015 年度における児童相談所に対する児童虐待相談対応件数は、103,286 件であった。そのうち、虐待された子どもが親から分離され、児童相談所の一時保護所等に保護されたのは 11,607 件、児童福祉施設等への委託は 6,194 件であった。

児童相談所には、虐待されている子どもを親から分離し、親の意思に反して職権で一時保護を行う権限が認められている。子どもの一時保護は条約 37 条にいう自由の剥奪に相当するが、一時保護の対象とされる子どもおよびその親に対して関連手続的権利は保障されていない。一時保護について事後の行政争訟制度で争うことはできるものの、判断に至るまで数カ月を要し、実質的には条約 9 条 1 項に反して行政機関が司法審査を経ずに親子分離する形になっている。2017 年 6 月の児童福祉法改正により、2 か月を超えて一時保護を延長する際に親権者が反対しているときは家庭裁判所の承認を要するとされたが、これは問題の部分的に是正に留まる。

【提言】

条約 9 条 1 項および 37 条に照らし、政府および国会は、子どもの一時保護が速やかに司法審査の対象とされることを確保するためにさらなる措置をとるべきである。

VI-3. 依然として施設偏重の代替的養護

委員会の前回の勧告（パラ 53）にもかかわらず、親のケアを受けていない子どもの過半数はいまなお施設に措置されている。里親養育を促進するための措置はとられてきたものの、里親委託率は 2017 年 3 月現在で 17.5%であり、親のケアを受けていない子どものほとんど（74.5%）は児童養護施設に、乳幼児（8.1%）は乳児院に措置されていた。

日本政府が 2011 年に代替的養護の改善のために策定した「社会的養護の課題と将来像」においては、里親委託率の目標値は 3 分の 1 とされ、また大規模施設の 3 分の 1 は残すとしていた。2017 年には厚生労働省の委員会が「新しい社会的養育ビジョン」をとりまとめ、3 歳未満の乳幼児の代替的養育を原則家庭環境とし、施設を原則小規模で地域分散化とするなど、子どもの代替的養護に関する国連指針に基本的に則った今後の方針を打ち出した。ただし、障害児入居施設で暮ら

す子どもたちについては社会的養護統計の中に含まれておらず、2011年の「社会的養護の課題と将来像」においても明示的に脱施設化の対象とされていない。

他方、里親委託を促進するための人的資源は十分に配分されていない。この分野の主要機関である児童相談所における里親業務の専従職員は平均 1.5 人にすぎない。これが、親のケアを受けていない子どもの里親委託率が高まらず、また措置変更が多数発生している理由のひとつである。人員不足のため、里親に対して十分なケアと支援を提供することも難しくなっている。

【提言】

政府（とくに厚労省）は、2017年の「新しい社会的養育ビジョン」に反映された脱施設化の方針を、拙速なプロセスによって生じる可能性のある悪影響を回避する必要性に十分に目配りしながら、着実に実施するべきである。脱施設化の方針は、入所施設で暮らしている障害児にも適用することが求められる。里親委託に関する児童相談所の能力強化および市民社会の適切な関与促進に向けた積極的取り組みが行なわれるべきである。

VI-4. 子どもの最善の利益を考慮した家族との交流および家族の再統合を

代替的養護（一時保護を含む）を受けている子どもは、児童相談所長の裁量によって親との定期的接触を妨げられていることが多い。個別事案の状況に照らしてこのような接触の制限が必要になることもあるが、不必要な制限を回避するための十分な保障措置はとられていない。

加えて、児童養護施設に3年以上措置されている子どもが60%おり、家族再統合が進んでいない。2017年改正児童福祉法では、長期的な親子分離の司法審査において家庭裁判所が都道府県に保護者指導を勧告できるとされ、この点は前進である。

【提言】

1. 国会および政府（とくに厚労省）は、分離されている子どもと親の接触の制限が法律で定められた適正手続にしたがって課されることを確保するとともに、この点に関する司法審査の導入を検討するべきである。
2. 子どもの代替的養護に関する国連指針にのっとり、政府（とくに厚労省）は、代替的養護を受けている子どもの家族再統合を、それが子どもの最善の利益にかなうという条件で促進するための努力を強化するべきである。また、親の協力が得られない場合に養子縁組その他の永続的解決策を手配することの制度化を検討することも求められる。

VI-5. 子どもの最善の利益がいつそう考慮されるようにするための養子縁組制度改革を

特別養子縁組は、親のケアを受けていない子どもに永続的な家庭を保障することによって子どもの最善の利益を実現しようとするものだが、養子の年齢制限（6歳まで）があること、実父母の同意を得なければならないという厳格な要件があること、多くの自治体で児童相談所がその手続に関わらないことなどの多くの要因により、制度の利用が妨げられている。そのため、代替養育に長期間措置されている子どもの人数に比して、その成立件数は年間500件程度ときわめて少ない。

また、政府報告書パラ94で認められているとおり、すべての養子縁組が司法機関による許可の対象とされ、かつ子どもの最善の利益にしたがって行なわれるべきであるという委員会の前回の勧告（パラ55(a)）を実施するためのフォローアップ措置はとられていない。国際養子縁組に関するハーグ条約の批准に関する委員会の勧告についても同様である〔政府報告書パラ95-96〕。

【提言】

1. 国会および政府は、子どもの最善の利益があらゆる事案で至高の考慮事項とされることを確保しなければならないことに特段の注意を払いながら、特別養子縁組の利用を制限する要因

- を取り除くことを含め、子どもの養子縁組に関する法律および手続を見直すべきである。
2. 国会および政府は、国際養子縁組に関する特別法の制定の可能性を検討することも含め、国際養子縁組に関するハーグ条約に近い将来批准するために具体的措置をとるべきである。

VII. 障害、基礎的な保健および福祉

VII-1. 「特別支援教育」からインクルーシブ教育に向けた取り組みの必要性

障害者権利条約が批准されて関連の法律が改正・制定されたが、十分な人的資源・財源がないこと、条約や法律の周知・理解が進んでいないことを理由として、必要な合理的配慮が十分に提供されない実態がある。他方、「特別支援学校・学級」の設置数および通級の児童生徒数は増え続けている。「特別支援教育」はいまなお隔離の考え方に基づいており、関連の人権条約で構想されているインクルーシブ教育とみなすことはできない。特別支援学校の学習指導要領の改訂により、特別支援教育の目的は「障害による生活や学習上の困難を改善又は克服するため」となり、医学モデルでの指導が重視されるようになる。

2005年に発達障害支援法が制定されて以降、発達障害が「発見」されて特別支援学校・学級に就学する児童生徒がますます増えている。2013年に学校教育法施行令が改正され、障害があると認定された子どもの就学にあたっては、原則として特別支援学校とする方針から「本人・保護者の意向を最大限保障する」ことになったが、法改正後も約80%は特別支援学校へ就学している。

また、高校では障害のある子どもの受け入れが十分に進んでおらず、障害を理由とした定員内不合格も依然としてある。

【提言】

委員会の一般的意見9号、障害者権利条約、ユネスコ「サラマンカ宣言」その他の関連国際文書に照らし、国（とくに文部科学省）は、障害のある子どもが普通学校／学級に包摂されるようにするための十分な人的資源・財源の提供をはじめ、インクルーシブ教育を推進するための措置を緊急にとるべきである。とくに、合理的配慮の提供が義務であることを、教職員、学校管理者、自治体職員、子ども・保護者の間で周知することが求められる。

VII-2. 色覚検査の再導入をはじめとする学校保健の問題

日本においては、過去「色覚異常」であるということから進学や就職において多くの制限があった。しかし、「色覚異常」と判別されても生活や仕事にほとんど支障がないこと、また「色覚異常」と判別された人について、業務に支障がないにもかかわらず事業者において採用を制限する事例が見られたことなどから、2001年には労働安全衛生法が改正され、雇用時健康診断における色覚検査が廃止された。「色覚異常」と判別される児童生徒についても、大半は学校生活に支障はないとして、2003年度の児童生徒の健康診断から色覚検査が廃止された。

しかし、2014年4月の学校保健安全法改正後、文部科学省は、必要に応じて色覚検査を実施するための適切な対応を整えることを勧告した。それ以降、「学校で児童生徒に色覚検査は必要」と考える眼科医の主張もあり、色覚検査を再開する学校が増加している。遺伝子情報が判明する色覚検査の実施に教職員が関与することについての懸念も表明されている。

【提言】

国（とくに文部科学省）は、学校での色覚検査の実施を禁じることの可能性も含め、学校における色覚検査についての方針を再検討するべきである。進学・就労における色覚制限の撤廃をさらに進めるべきであり、また教職員を対象とする研修など、「色覚異常」のある人が直面している

社会的障壁を取り除くための取り組みが求められる。

VII-3. リプロダクティブヘルス教育は体系的・効果的に提供されていない

性教育に関する政府報告書の説明〔パラ 112〕は実態を反映していない。日教組アンケートでは、3割強が「勤務校において教育課程に性に関する教育がない」または「わからない」としており、「実践をしていない」と回答するものが3割あって、その割合は中学校・高校となるにしたがい顕著になる。性教育については、「実践事例が少ない」「教育課程はあっても系統性や一貫性がない」「教育の必要性が共通理解できないことが多い」などの実態がある。

リプロダクティブヘルス教育に関する一般大衆の抵抗はいまなお根強い。このような教育に対するバックラッシュも発生しており、障害のある子どもに対して性教育を行なった教員が懲戒処分を受けた例もある（III-A-4 参照）。妊娠した女子が高校を退学するよう促されたり強要されたりした例も報じられている。日本が少子化に直面していることから、文部科学省によって推進される性教育が出産奨励になるのではないかという懸念も表明されている。

思春期の子どもの健康の分野では、メンタルヘルスに関するものも含めて他にも問題が存在する。

【提言】

政府（とくに文部科学省・厚生労働省）は、思春期の子どもの健康（リプロダクティブヘルスを含む）を促進するため、性感染症、HIV/AIDS および中絶の削減に関する数値目標も掲げた行動計画を採択すべきである。その際、委員会の一般的意見 4 号・5 号・20 号に照らし、思春期の子どもの特別なニーズに配慮した教育および地域サービスの発展を重視することが求められる。10 代の母親およびそのパートナーに対し、相談、教育上・職業上の援助および地域勾留の機会の提供を含む支援が提供されるべきである。

VII-4. 待機児童問題の解消と「保育の質」の向上のためにさらなる努力が必要

就労する女性の増加にともない、3歳未満の子どもたちを中心に保育所への入所希望が急増している。その結果、特に都市部を中心として保育所への入所を希望しても入れない子どもが近年増加し、2017年4月には2万6081人（前年比2528人増）となった。うち0歳～2歳児が88.6%（2万3114人）を占める。

政府・自治体は待機児童解消加速化プラン等の実施を通じて問題解決に努めてきたが〔政府報告書パラ 119〕、都市部では適当な土地がないこと、訓練された保育士の確保ができないこと等の理由により保育所の新設が困難になっている。これに関連して、死亡事故その他の重大事故に関する懸念も含め、保育の質に関する懸念も表明されてきた（III-C-2 も参照）。同様の問題が学童保育についても指摘されている。

【提言】

政府（とくに厚生労働省）は、子どもの権利基盤アプローチにのっとり保育サービスの需要に応えるため、予算措置を含むあらゆる必要な措置をとるべきである。これとの関連で、保育の量および質の双方を確保しなければならないことに特別な注意を払うことが求められる。

VIII. 教育、余暇および文化的活動

VIII-1. 東日本大震災・福島原発事故が教育に及ぼした影響

3・11 東日本大震災により、未だ多くの学校が復興途上にあるなか、被災による保護者の経済

的困窮や家族関係の変化等で気持ちが安定せず、サポートを求め保健室を利用する子どもが多い。しかし、被災した子どものケアにあたる教職員の復興加配予算の削減が続いており（岩手県：16年度約200人→17年度180人）、小中学校へのスクールカウンセラー派遣は巡回型であるため、きめ細かい支援は難しい。保護者や被災した教職員の心のケアも必要である。被災地では未だ校庭に仮設住宅があったり、工事用の大型トラックが激しく行き交うため、バスや自家用車での登下校を余儀なくされている子どもがいる。また、居住地を離れたくない保護者・子どもが仮設住宅に留まる一方で、人口減少が続き、学校の統廃合が進んでいる。

福島では、未だに仮設校舎や他校の教室を間借りしている学校がある。双葉郡内の小中学校では、子どもの数が激減しており、避難解除されても子どもの帰還率は最大の小学校でも45%で、帰還困難地域では移転先校舎に通う子どもが震災前の1%程度の学校もある。学校が除染廃棄物の仮置き場となっており、未だに撤去できていないところもある。強制避難者は避難解除になっても自宅の修理が2～3年待ちとされ、学校が再開されても、子どもたちは遠距離通学を余儀なくされる。被曝の問題や風評被害等も含め、子どものケアのためにも人権教育を含む放射線教育は必須だが、十分に組み込まれていない。

【提言】

1. 政府（とくに文部科学省）は、十分な予算を確保することによって被災児童生徒就学支援事業を継続するための措置をとるとともに、給付型奨学金など被災した子どもが高校・大学等に進学することを援助するための措置を充実させるべきである。また、教職員の復興加配の継続・充実、スクールカウンセラーの常駐配置などが必要である。
2. 政府は、被災した校舎・施設設備の建設・改修や校庭の仮設住宅の撤去についての支援を継続するべきである。
3. 福島においては、子どもたちの低線量被曝を軽減させかつ防止する目的で、放射線教育の充実や保養の機会の提供のための予算措置その他の措置をとるべきである。福島原発事故の影響を受けた子どもに対する差別およびいじめを防止するため、全国の学校で人権に根ざした放射線教育を行なうことも求められる。

VIII-2. 悉皆の学力調査等により教育制度の競争的性質は助長されている

政府報告書〔パラ123〕には書かれていないが、2007年に小学校6年生と中学3年生への全国学力・学習状況調査が開始され、現在悉皆で実施されている。2017年には都道府県ごとに加えて政令指定都市の調査結果も公表されるようになり、成績による学校・地域のランキング化がすすんでいる。序列化が進む中で、調査の点数向上をうたう業者の提供する副教材、練習用ドリル、テスト、教職員への講習などを複数の自治体や学校が採用するようになっている。また、教職員に対し調査の結果を人事評価に反映させるなど点数向上のプレッシャーがかけられている。この過程で、調査に向けた準備が過熱化したり、調査が実施されていない他の学年について自治体等が類似のテストを実施したりするなど、競争に拍車がかかっている。それにより、子どもの学ぶ意欲の低下がみられる、「管理職や教育委員会等から教職員へのプレッシャーがあるなどの問題が指摘されている。また、発達障害の子どもが文科省への結果報告から外されることもあるなど、子どもの排除・選別も起こっているとされる。

【提言】

全国学力・学習状況調査のあり方および運用は、学校の序列化や教育における競争の助長効果を解消するため、特定学年の児童生徒の悉皆調査ではなく標本抽出調査にするなど、抜本的に見直されるべきである。同調査の基盤となる学習指導要領に関して、文部科学省は、ILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」も踏まえ、指導要領を大綱的基準としてきたこれまでの立場を堅

持し、教育内容に介入しないよう各自治体・教育委員会に対し徹底することが求められる。

VIII-3. 「教育改革」の問題点と教育への国家的介入の強化

この間進められてきた大規模な教育制度改革においては、子どもの権利を基盤としたアプローチがまったくとられず、教育が第一義的にはグローバル化への対応や愛国心の育成といった特定の政策目的に奉仕する手段として位置づけられてきた。これらの改革の過程で、条約の規定や子どもの権利委員会・社会権規約委員会の一般的意見はほとんど参照・言及されておらず、子どもや市民、教職員の広範な参加を保障するための体系的措置もとられていない。また、新たな教育基本法は、「国民」に焦点を当てて「日本を愛する態度」の涵養を求めており、民族・言語・国籍の面でいわゆる「日本人」とは異なるマイノリティの子どもが存在する事実を無視している。さらに、学校教育における「国旗・国歌」の強制（IV-2 参照）や教科書検定を通じての政府見解の押しつけなど、教育への国家的介入は強化されている。

【提言】

国会および政府（とくに文部科学省）は、条約および委員会の一般的意見を踏まえ、権利基盤アプローチにしたがって現行教育基本法を全面的に見直しかつ改正するべきである。その際、子ども、保護者、教職員、NPO 等の実効的な参加を保障することが求められる。また、教育への国家的介入をやめ、現場の自主性を尊重した「教育改革」を進めるべきである。

VIII-4. 政府の意向を反映する教科書検定および採択

政府は、2014 年 1 月に教科書検定基準の一部を改正し、4 月には教科用図書検定審査要項を改定した。それにより、閣議決定などで決定した政府見解や最高裁判例に基づいた記述が教科書に求められることとなった。また、社会権規約委員会からは『慰安婦』が被った搾取について公衆を教育すること」が勧告されているにもかかわらず（2013 年、パラ 20）、「慰安婦」や「関東大震災〔1923 年〕の朝鮮人虐殺」の記述などに多くの検定意見がつき、削除する教科書会社が多かった。教科書会社側の自主規制によって歴史的事実の提示が不十分になっていることも問題である（政府報告書パラ 128 参照）。

また、教科書無償措置法の一部も改正され（2014 年 4 月）、地域協議会の結果に基づき地区内で同一の教科書を採択すること義務付けられた。その結果、地区協議会での採択会議を「静ひつな採択環境」の確保とし非公開とする、採択結果の公表を遅らせるなど、教科書採択過程が不透明となっている自治体が出てきている。

【提言】

国による画一的な価値観が教育において強制されるべきではないので、国（とくに文部科学省）は、検閲または具体的記述の過度な押しつけともいえる教科書検定を止めるべきである。ILO・ユネスコ「教員の地位に関する勧告」等の関連文書に照らし、教科書の選択においては教職員等の声が反映されるべきである。

VIII-5. 子どものニーズに追いつかない教育条件整備／悪化する教職員の勤務状況

教職員の時間外勤務は増え続けている。2017 年の文科省調査では、小学校で平日 11 時間 15 分（持ち帰り時間 29 分）、中学校で 11 時間 32 分（持ち帰り 20 分）となっており、民間の研究機関の調査では、小学校で 7 割、中学校で 9 割の教職員が、過労死基準といわれる、月に 80 時間を超える働き方をしている。そのため、精神疾患などの病気休職者、現職死亡者、定年前退職者が多く、心身共に教職員は疲弊している。

このような苛酷な条件を助長している要因としては、ほとんどの学校で適正な労働時間管理が

行なわれていないこと、学級に OECD 平均（23 人程度）を超える多くの子どもが在籍していること、週当たりの授業の受け持ち時間が多いこと、自治体や国からのアンケートその他の調査に対応しなければならないこと、教育課程外である中学校の部活動の指導（土日も含む）が事実上教職員に強制されていることなどが挙げられる。これらのことにより、教職員が子どもと接したり一緒に過ごしたりする時間が減り、子どもの状況や成長過程をきちんと把握することができず、その結果として子どもの発達に悪影響を及ぼしている。

【提言】

政府（とくに文部科学省）は、教職員の負担を軽減するため、1 クラスあたりの子どもの数を OECD 平均である 23 人程度に引き下げるとともに、教職員の業務を勤務時間内に終了できるよう、人員配置、業務量の削減、管理職による教職員の労働時間の適正な管理などの条件整備をするべきである。部活動は社会教育に移行することを検討し、また無定量な時間外労働の温床となっている給特法を廃止するなど、教職員の多忙化の解消およびディーセントワークの実現に向けた取り組みを積極的に進めることも求められる。

VIII-6. 就学前教育の拡充の必要性

幼児教育の重要性は国際的に認められるようになっており、政府も幼児教育の無償化の可能性を議論し始めている。支援の必要な子どもの数が増加するなか、公立の保育所・幼稚園は、地域での子ども・保護者のセーフティネットとして重要な役割を果たしている。

2015 年より、保護者の就労状況にかかわらず質の高い就学前教育をすべての子どもたちに提供しなければならないという理念のもと、子ども・子育て支援新制度〔政府報告書パラ 119〕が始まった。しかし、消費税の 10%への引上げを前提に制度設計が行われていたため、政府の突然の引上げ延期により十分な予算が確保されていない。制度の理念の周知が十分に行なわれなかったこと、準備期間もなかったことともあいまって、子ども、保護者、地域、現場の教職員に混乱が生じている。自治体によっては、これを理念の実現ではなく財政支出削減の機ととらえているところもあり、2015～16 年の 1 年間で 422 の公立幼稚園が廃園となるなど、公立の就学前教育機関の民間移行が進んでいる。待機児童の解消が優先される結果、正規の定数以上に入園させるなど、一部の認可こども園で不適切な運営が行なわれていたことも明らかになっている。

また、就学前教育の教職員の労働条件は劣悪であり、小中学校の教職員同様に長時間の労働や過度で多様な業務で疲弊している。近年の緊縮財政により多くの自治体では非正規・短時間の職員が増加しているが、職責の重さや業務量に比して賃金が安いこともあり、十分な職員が確保できず、担任が不在で新学期を迎える幼稚園や就学前教育の免許のない職員が担任となる幼稚園があるなど、就学前段階における教育の質の確保も困難になっている。

【提言】

子どもが就学前段階から地域で学ぶ権利を保障するため、政府は、セーフティネットとして地域の教育・保育を支えてきた公立の就学前教育機関を維持しかつ充実させるべきである。とくに文部科学省・厚生労働省・内閣府は、就学前教育の充実のために省庁間の連携を図り、就学前教育に携わる教職員の定数および労働条件の改善、施設・設備の充実などを進めることが求められる。

VIII-7. 後期中等（高校）教育・高等教育における教育の機会の不均等

高等教育を受けている学生の 50%以上が奨学金を受給している。しかし、給付型奨学金を受給している学生の割合は全体の 1%に満たない。政府は 2018 年から年間約 2 万人の学生に給付型奨学金を給付するとしているが、成績基準が高く、その規模も学生全体の 3%未満であることから、

より厳しい状況にある若者が排除されるおそれがある。

日本は多くのヨーロッパ諸国に比べて高等教育の私費負担割合が高く、学費も高額で、2018年からの給付型奨学金の額では支払うことができない。ほとんどの学生が利用する貸与型の奨学金は有利子が6割以上となっており、卒業時に1000万円前後の借金を抱える学生も多い。日本では非正規雇用の割合が2016年に過去最高(37.5%)を記録しており、多くの学生にとって奨学金の返済がより困難になっている。

高校の授業料については、2010年に高校授業料無償化制度が導入された。しかし2014年の制度改正で所得制限が導入されて申請主義となったため、このような支援を真に必要とする子どもが申請漏れのために一部廃除される状況が生じている。

【提言】

政府(とくに文部科学省)は、後期中等教育および高等教育にかかる子ども・保護者の負担についてしっかりと実態を把握し、子ども・若年層の貧困や格差の解消を図る制度設計を進めるべきである。そのためにも、中等教育・高等教育の無償化をできるだけ早期に実現するとともに、当面、給付型奨学金の規模の拡大および奨学金の無利子化を図ることが求められる。

VIII-8. オルタナティブ教育のいっそう推進と充実の必要性

文部科学省の調査結果によると、2016年度に不登校の子ども(病気や経済的理由等以外の理由で年間30日以上欠席した子ども)は過去最多の計13万4398人に達しており、その内訳は小学校3万1151人(在籍者の0.5%)、中学校10万3247人(在籍者の3%)となっている。義務教育を終了していない人や形式的な卒業者は基礎教育を受けるために「夜間中学校」に通うことができるが、夜間中学校は公的には全国で31校しか設置されておらず、学ぶ権利を十分に実現するのが困難である。しかし政府報告書では、不登校の子どもや代替的学習機会についての説明およびデータを掲げていない。

このように教育機会が奪われまたは十分に保障されていない現実とそれに対する保護者や市民の取り組みを背景にして、2016年12月に教育機会確保法(義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律)が制定された。法の目的(第1条)では、教育基本法ならびに子どもの権利条約等の教育に関する条約の趣旨にのっとり、教育機会の確保等の施策を総合的に推進すると規定されている。同法の実施および効果についてはこれからである。

【提言】

国会および政府(とくに文部科学省)は、子どもの教育への権利(条約第28条・第29条)を効果的に保障するため、教育機会確保法を、条約の規定および原則、とくに条約の一般原則(第2条・第3条・第6条・第12条)ならびに親の権利および責任に関する規定(第5条・第18条・第27条)に照らして解釈・運用するべきである。これとの関連で、当事者である子どもや民間団体の意見を尊重しつつ、教職員の労働条件を含む財政的・制度的整備を進めることが求められる。

VIII-9. 人権教育・子どもの権利教育はむしろ後退している

2018年4月から小学校で、2019年4月から中学校で「道徳」が教科となり、検定を受けた教科書も導入される。

日本では、第2次世界大戦以降、戦前の道徳教育が日本の戦争努力に貢献していたという認識を反映して、道徳を教科として教えてこなかった。しかし、2006年に教育基本法が「道徳心」、「公共の精神」、「国や郷土を愛する態度」などの育成を教育の目的に盛り込む形で改正されたのを受けて道徳の教科化が図られ、学習指導要領に教えるべき「徳目」が定められた。日本では教科書検定制度があり、検定を受けた教科書の使用義務があるため、個人の生き方に深くかかわる

道徳的価値の発達に国が大きく関与することになる。

その一方で、人権教育は教科として位置づけられておらず、人権教育の小中学校での学習経験も減少している。たとえ人権教育が行なわれたとしても、望ましい価値観や態度について教えられるのみであり、人権に関する具体的知識は提供されないことが多い。教員養成課程においても人権教育、とりわけ子どもの権利教育は必須科目とされておらず、それらを大学で学ぶことなく教職員となる人も多いと考えられる。文部科学省は人権教育の取り組みを行なっているとしているが〔政府報告書パラ 131-133〕、2013 年以降は人権教育の取り組み状況の調査も行なわれておらず、文科省の進める取り組みのなかでも人権教育が道徳教育へと置き換えられており、人権教育の取り組みに対して消極的な実態がある。

【提言】

条約の諸規定、委員会のこれまでの勧告および「人権教育のための世界プログラム」その他の国際的・地域的取り組みを考慮し、かつ人権教育啓発推進法（2000 年）にしたがって、人権教育およびとくに子どもの権利教育を教育課程に統合し、このような教育がすべての学校・学級で実施されるようにするべきである。

VIII-10. 自らの言語・文化を保障されない外国につながる子どもたち

文部科学省は、2017 年度から「外国人の児童生徒等に対する日本語指導の充実のための教員配置」として、子ども 18 人当たり 1 人の教員の基礎定数化を行った。初年度は 190 人で、2026 年までに 1900 人にまで拡大するとしている。しかし、日本語指導を必要な子どもは外国籍・日本国籍を合わせると約 3 万 7000 人おり、しかも学校に 1 人または 2 人しか在籍していない学校が 6 割を超え、市町村全体でも 10 人未満が約 6 割となっていることから、教職員の配置数が全く足りていないことは明らかである。

さらに、文部科学省はこれらの子どもの日本語教育にしか焦点を当てておらず、母語・母文化の教育も充実させてそのアイデンティティを育むという観点を欠いている。法務省の調査では、保護者も「日本語教育」より「母語・母文化を学べる場」を求めていることがわかっている。また、政府は外国籍の子どもに義務教育を保障する義務はないという立場を維持しているため、文科省このような子どもの 17.5%について就学状況を把握できていない。就学通知はこのような子どもの保護者に対しても送付されるが、住民登録が行なわれていることが条件とされており、登録がない場合または転居届を出していない場合には送付されない。通知が理解できない言語で書かれているために読むことができない保護者もいる。その結果、外国とつながりのある子どもの教育に対する権利が十分に保障されていない。

【提言】

外国につながる子どもは着実に増加していることから、国（とくに文部科学省）は、これらの子どもの教育（母語・母文化の教育を含む）に対する権利を、それぞれの子どもの個別のニーズに応じ、かつ課外活動としてではなく正規のカリキュラムにおいて、確保するべきである。

VIII-11. 不利な立場に置かれた外国人学校・民族学校と朝鮮学校の子どもたちに対する制度的な差別

朝鮮学校をはじめとする外国人学校は、その水準や教育内容が日本の一般の学校と同等であることの社会的認知が進んでいるにも関わらず、十分な補助金が支給されていない。そのため学校への寄付は運営上重要な支えであるが、日本の学校はもちろん、欧米系のインターナショナルスクールなどには認められている学校への寄付金に対する税制上の優遇措置が、朝鮮学校や中華学校などへの寄付に対しては認められていない。

子どもの権利委員会をはじめとする人権条約機関が再三是正を求めているにも関わらず、朝鮮学校の卒業証書は未だに直接の大学入学資格とは認められておらず、朝鮮学校の卒業生は今も大学等の高等教育機関へのアクセスを拒否される場合がある。

2010年4月より「高校無償化」制度が施行され、日本の学校のみならず、外国人学校や民族学校の子どもたちにも、国庫から就学支援金が支給されるようになったが、朝鮮学校の生徒たちは「拉致問題に進展がない」ことなどの子どもたちとはまったく関係のない政治・外交的理由でその適用対象から除外されている。「無償化」制度の差別なき適用と傷つけられた尊厳の回復を求めて、朝鮮高校の卒業生や学校が主体となって裁判を闘っており、在校生たちも署名活動や街頭宣伝活動を行っている。

朝鮮学校に対しては、国庫から拠出されている補助金はいっさいないが、朝鮮学校が所在するすべての地方政府が様々な形で補助金を支給してきた。しかし、日本政府による「高校無償化」制度からの除外を契機に、それまで拠出していた補助金の支給を停止したり減額したりするという地方政府が続出しており、朝鮮学校の子どもたちが自己の言語や文化、歴史を学ぶ環境が脅かされている。

【提言】

1. 政府は、朝鮮学校をはじめとする外国人学校を学校教育法に定めた「一条校」と同等の学校として認め、税制上の優遇措置や学校保健などに関わる差別を撤廃するべきである。
2. 政府は、朝鮮学校の卒業資格をそのまま大学入試受験資格として認めるべきである。
3. 政府は、子どもの最善の利益および差別禁止の原則に鑑み、朝鮮学校の子どもたちに対する理不尽な差別を是正し、朝鮮学校に「高校無償化」制度を即時適用し、かつ地方政府に対して朝鮮学校への補助金の再開を促すべきである。

XI. 特別な保護措置

XI-A. 人身取引・性的搾取・経済的搾取

XI-A-1. 不十分な子どもの人身取引対策

政府は、2017年7月に人身取引議定書（正式名称：国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人（特に女性及び児童）の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書）を締結し、また2009年と2014年に人身取引対策行動計画を策定して、国内外で人身取引に対する取り組みを進めている。

人身取引事犯の検挙件数は2005年の81件をピークに2010年には19件にまで減少したが、その後増加傾向にあり、2016年には44件が報告されている。2012年から2016年の5年間は、タイ、フィリピン、日本国籍の被害者に集中しており、2016年は日本人が急増している。また、同期間に20歳未満の被害者が6人から16人と大きく増えている。国際的な対策に一定の効果が表れている一方で、国内・日本人の子どもへの対策が不十分であると言える。

また、発表されている数字は検挙件数であり、実態の把握も必要である。この分野で子どもを支援している民間団体では、人身取引関連の相談が2016年に約150件あり、検挙にいたっていない人身取引の発生件数は多いと考えられる。厳罰化も必要であり、2016年においては、検挙被疑者の42人のうち起訴された者は26人のみで、最も重い罪でも懲役3年（執行猶予5年）、罰金180万円である。

被害者の支援に関しても、子どもの場合は必要に応じて児童相談所と連携して必要な保護措置

を行なっていると報告されているのみで、子どもの視点に立った裁判等に関する情報提供、トラウマケア、リハビリなどのきめ細かい対応については言及されていない。

【提言】

- ・ 予防や再犯防止のため、人身取引事犯に関する厳罰化を図るべきである。
- ・ 人身取引の被害にあった子どもに対し、包括的で子どもにやさしい支援とリハビリテーションが提供されるべきである。
- ・ 人身取引被害者に対応する担当者を対象として、子どもの権利や司法面接に関する研修が実施されるべきである。
- ・ 子どもを対象として、人身取引に関する啓発ツールの開発（電話だけでなく SNS の使用）やアクセスしやすい相談窓口の設置（時間帯、対応する省庁＝警察には電話をしにくいなど）が進められるべきである。
- ・ 子どもの人身取引被害者の支援およびケアを行なう民間団体との連携と民間団体への財政的支援が進められるべきである。

XI-A-2. 子どもの性の商品化

子ども、特に女の子を商品化したビジネスが蔓延し、それを容認している文化が日本にある。学校の制服のような衣装を着た「アイドル」と言われる女の子が、料金をとって不特定多数の男性と握手やハグなどのサービスを提供したり、一般の女の子が水着を着用した「撮影会」が時には男性と1対1で行なわれたりしている。

いわゆる JK（女子高生）ビジネスでは、ハグ、マッサージ、カラオケ同伴、個室での雑談等のサービスを男性に提供するために女の子が雇われている。JK ビジネスは、児童買春の温床となっているといわれているにもかかわらず法の抜け穴をかいくぐって生み出されており、取り締まりがあると新たな形態のビジネスを始めるというたちごっことなっている。経営者は、利益と逮捕された場合の代償を天秤にかけ、リスクを承知で短いサイクルで利益を確保するようなビジネスを行なっている。

現在の法的枠組みでは経営者や需要側の取り締まりが難しいことから、関わった女の子を補導するという対策が取られている。また、出会い系サイト法では、おとなだけでなく売春に関する書き込みをした子どもも罰せられる。十分な保護やケアが提供されないまま、「非行少年」というレッテルが貼られ、なかには中途退学を余儀なくされる子どももいる。

【提言】

- ・ 子どもの性を扱うビジネスおよび利用者を包括的に取り締まる法律を制定し（現在は、地方自治体の条例などで対応）、警察が経営者および需要側を取り締まれるようにするべきである。
- ・ 法律では、子どもを搾取するビジネスの起業を防止するために厳罰化を図るべきである
- ・ JK ビジネスや買春に関わっていた子どもに対しては、補導・処罰ではなく、保護やケアなどの対策を講じるべきである。
- ・ 取り締まりを厳格化するにつれ、目に見えにくい形態をとるビジネスへと移行する可能性を勘案し、意識啓発や子どもの視点に立った相談サービスを行なうべきである。
- ・ 子どもの保護やケアにおける、警察、学校（スクールカウンセラーなど）、行政、民間団体などの連携がきわめて重要である。

XI-A-3. 日本における児童労働とアルバイトする子どもの搾取

2011 年から 2015 年の間に、毎年 230 件から 297 件の年少者にかかる労働基準法違反が報告されている。違反が多いのは、小売業や飲食業における深夜業や労働時間で、次に建設業にかかる就

業制限である。たとえば、東日本大震災によって引き起こされた福島第一原子力発電所での事故に関連した除染作業などの業務に複数の男子が従事させられていた。また、先述した JK ビジネスの多くが危険有害労働にあたる。

日本では 16 歳以上であれば働くことができ、多くの高校生がアルバイトに従事している。近年問題となっているのは、高校に通いながらアルバイトをしている年少の労働者に対する経済的搾取、パワーハラスメントなどである。たとえば、労働者の権利に詳しくない年少者に、残業代等が未払いであったり、試験があるにもかかわらず出勤を強要したり、ミスをしたことに対して罰金を科したりする事案が発生している。

この背景として 2 つの要因を指摘できる。まず、一般に、日本に児童労働が存在しているという認識が低い。そのため、違法とは知らずに子どもを使用していた事例、児童労働者を見かけても通報されず、見過ごされていたと思われる事例もある。厚生労働省においては、児童労働を一括して取り扱う部署がなく、関連するデータや情報が取りまとめられていない。

次に、児童労働の重要な要因である貧困は、近年社会問題として認識されており、児童労働の増加が懸念される。家計を支えるために、性産業や売春にかかわった子どもの事例が報告されている。表面化していない児童労働もあると考えられ、SDG8.7（2025 年までにあらゆる形態の児童労働の撤廃）を達成するためには、政策を策定し、対策を実施する必要がある。

【提言】

- ・ 児童労働の実態を把握し、対策を講じることべきである。
- ・ 社会全体で児童労働を監視し、発生させないメカニズムを構築するべきである。
- ・ 労働者の権利および労働基準に関する教育を学校で子どもに対して実施するべきである。
- ・ 使用者、教員、一般市民に対して児童労働に関する啓発を進めるべきである。

XI-A-4. 児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する条約の選択議定書

政府は、1999 年に児童買春・児童ポルノ禁止法を制定後、2004 年と 2014 年に改正し、児童ポルノを所持しているだけでも処罰の対象となるなど、対策が強化されている。しかし、児童買春に関する検挙人員は 2011 年から 2015 年の間、減少傾向にあるとは言えず、児童ポルノについては年々数が増えている。子どもが被害にあっている認識がなかったり、子ども自身が被害を訴えることが難しかったりすることを考えると、実際の発生件数はさらに多いと考えられる。また、インターネットや SNS の普及に伴い、新たな形態の犯罪が発生している。

とくに増加傾向にあるのは、SNS で知り合ったおとなから裸の画像を送るようにしつこく言われたり、脅されたりして、送ってしまう事案である。インターネット回線のテレビ電話で服を脱いだり、性的な要求をされるアダルトチャットというビジネスにも子どもが巻き込まれている。これらの画像がインターネット上で公開されると、簡単には削除できず、長期間にわたって被害を受ける。また、被害者の低年齢化も進んでいる。小学生と思われる子どもが、極小のビキニなどを身につけ、性的なポーズをとった画像や映像が、誰でも入店できる店舗で販売されている。

他の国では児童ポルノに相当するようなテレビコマーシャルにおける子どもの入浴シーンや性描写を含む漫画などが、許容されている現状を変えるための意識啓発が重要である。

【提言】

- ・ 着衣であっても子どもの性的な画像は禁止するため、児童買春・児童ポルノ禁止法を改正するべきである。
- ・ 「裸の画像を送るように言った」「買春をもちかけた」時点での取り締まりが行なえるように法律を改正するなど、予防と早期介入のための取り組みを行なうべきである。

- ・ 児童買春や児童ポルノに関連する犯罪は再犯が多いことを鑑み、厳罰化と加害者への更生教育を実施するべきである。
- ・ 子どもが被害にあうことを防ぐための予防教育を学校で、とくに小さい子どもを対象として小学校や保育園・幼稚園で実施するべきである。
- ・ 被害者の保護とケアにおける警察、児童相談所、民間機関などの緊密な連携を図るべきである。

XI-B. 少年司法

XI-B-1. 子どもの権利条約から乖離する一方の少年法「改正」

少年非行とりわけ重大な非行には虐待などその背後に家庭や社会の重大な問題が潜んでおり、そういう子どもこそ「特別の保護」が必要である。だからこそ日本の少年法も福祉・教育的アプローチをとる保護主義を基本制度としていた。しかし、2000年以降、子どもの権利条約から乖離する一方の少年法「改正」が続いた。

- ・ 2000年 2000年「改正」(刑事処分年齢引き下げ：処分時16歳以上から14歳以上なら可、原則刑事処分取り入れ・検察官関与・観護措置期間の延長等)
- ・ 2007年 2007年「改正」(触法少年関係と保護観察遵守事項違反を施設収容へ、重大事件につき裁量国選付添制度等)
- ・ 2008年 2008年「改正」(被害者等の審判傍聴等)
- ・ 2009年 裁判員裁判開始(刑事処分に付された少年事件も対象に)

前回CRCは総括所見でこれらに懸念を示し勧告をした(11 および 83・84)が、政府は「罪を犯せば処罰されることがあること明示することにより、規範意識を育て、社会生活における責任を自覚させれば「健全育成」にかなう」(政府報告書パラ155)と的外れの受け止め方しかしていない。念のためいうと、資料1のように少年犯罪は激減している(凶悪化もない)が、前回の所見後も以下のように「改正」は続いている。

- ・ 2014年 2014年「改正」(検察官関与拡大とそれに合わせて国選付添人拡大、少年の刑罰重罰化)
- ・ 2017年2月 法相、少年法対象年齢引下げ(18歳未満)等に関して法制審議会へ諮問

こうした近年の流れの中で、現在の少年司法に関する看過しえない課題として、①少年司法の刑事裁判化、②司法手続きを受ける子どもへの身体的自由の制約の拡大、③身体拘束を受ける子どもの教育アクセス権保障の不備、④非行等の課題を抱えた子どもに対する警察主導型の対策の4点を指摘する(少年法適用年齢引き下げの議論の問題について「II. 子どもの定義」も参照)。

XI-B-2. 少年司法の刑事裁判化

(1) 少年審判への検察官関与

2000年少年法「改正」において、少年審判を壊してしまう検察官関与が導入された。加えて検察官に不服申立権まで付与した。その後、2014年少年法「改正」により、検察官関与対象事件が大幅に拡大した。これらの「改正」の結果、2001年以降毎年20件程度の事件に検察官が関与し、2014年の対象事件拡大後、その件数は倍増した。(資料1の表1)

(2) 刑事処分年齢引き下げと原則逆送

2000年「改正」で刑事処分年齢が、処分時16歳以上から14歳以上に引き下げられ、犯行当時16歳以上で故意の犯罪行為により被害者を死亡させた少年は、原則として刑事処分になった(少年法20条2項「原則逆送制度」)。その運用状況は資料2の表2の通りである。政府報告書パラ155では「そのような調査をも踏まえて裁判所において刑事処分が相当であると判断した事

案のみが刑事処分の対象」とあるが、現実には、原則逆送制度の導入により、個別の状況を鑑みて処分を決める少年法の基本理念は後退している。

(3) 少年に対する刑事裁判と裁判員裁判

- a 少年に対する刑事裁判に関しては、いくつかの例外もあるが、基本的には成人と同じ取り扱いを受け、また、成人と同じ要件に該当すれば裁判員裁判の対象にもなる。刑事処分になる事件はほぼ裁判員裁判である。
- b 保釈されない限り、留置場あるいは拘置所における身体拘束が制限なく延々と続く。裁判員裁判対象事件は判決まで相当長期になるが、拘束されている間、教育を受けることもできない。公判は公開であり、大勢のおとなに囲まれた対審構造（裁判員裁判では裁判員 6 名、裁判官 3 名、検察官、弁護人に囲まれる）で進行し、被害者参加制度もある。こうした構造は、少年を委縮させ、十分に意見を表明することは困難である。
- c 裁判員裁判となった場合、職業裁判官 3 名と一般市民 6 名で裁判体が構成される。市民として裁判員になった者の声として「少年だからといって軽くするのはおかしい。おとなと同じに考えた」といったものが紹介されている。こうした市民の意識は、最高裁が 2006 年に行った少年に対する量刑判断に関する意識調査とも合致する。裁判員として参加する市民に対し、短時間で少年法の理念を説明し、理解を求めることは現実には不可能であり、裁判員裁判では少年法の理念は維持できていない。前回 CRC は、「罪を犯した子どもの処遇の障害となっている」と懸念を示し（パラ 83）、裁判員制度見直しを勧告したが（パラ 85c）、何ら見直しはなされておらず、上記実態は変わっていない。以上に掲げた裁判員裁判の問題は資料 3 のとおりである。

(4) 少年司法における科学主義の後退と裁判員裁判

政府報告書パラ 156 では、刑事裁判の「審理の課程において、家庭裁判所における調査の結果が参照され得る」とある。少年の処遇判断のために重要な科学的資料で、少年法 9 条に基づく調査によって収集された家裁調査記録（少年調査票）のことである。だが、この少年調査票について、近時、家庭裁判所調査官に対して『簡にして要を得た』少年調査票の記載が目指されるべきであって『必要なこと』のみを記載する『必要ないこと』は記載しない、という方向性が徹底される指導が行われているとの指摘がある。これに関する資料は資料 4、5 のとおりである。

さらに、刑事裁判においては、職業裁判官だけのときは法廷外で家裁が調べた詳細なプライバシー情報を含む少年調査票を読んでいた。しかし、最高裁は、裁判員裁判では、裁判員の負担と情報保護を口実に、家裁調査官の「刑事処分が相当」などと書く結論部分だけ提出する方針を示し、各裁判体もそれに沿った運用をしている。

政府報告書パラ 156 では、刑事裁判において少年を保護処分に付するのを相当と認めた時には事件を家庭裁判所に送る制度（少年法 55 条）の存在を指摘しているが、現実には上記のような運用のため、裁判員裁判制度開始の約 2 年後にようやく裁判員裁判として初めて家庭裁判所に送るケースが出たに過ぎず、その後も年に 1 件あるかないかの状況である。これまで行われてきた少年の裁判員裁判は十分に科学主義が取り入れられておらず、刑事訴訟法・少年法が目指す「事案の真相の解明」にも、少年法が目指す処遇にもなっていない。これに関する資料は資料 5、6 のとおりである。

(5) 被害者等傍聴

少年司法においては、非公開を保ち、少年のプライバシーを保護することが不可欠であるが、2008 年少年法「改正」により、一定事件に限定されているが被害者遺族の審判傍聴が認められるようになった。そして、裁判所は、統計上確認できる限り、被害者等より申し出のあった事件の 9 割近くについて傍聴を認めている。他方、実際に傍聴を担当した裁判官は、その弊害を述べて

おり、被害者傍聴を体験した少年の中には心身に變調をきたしたものもいた。被害者傍聴の実情は資料 7 の表 3、問題点は資料 7 の (2) のとおりである。

【提言】

政府および国会は以下の措置をとるべきである。

1. 検察官関与制度および検察官の（実質的）上訴権制度を廃止すること。
2. 刑事処分年齢を 16 歳以上に戻すとともに、原則逆送制度を廃止すること。
3. 裁判員裁判の対象から少年事件を除外すること。
4. 少年司法における科学主義を規定した少年法 8 条・9 条の徹底化を図ること。
5. 被害者およびその遺族への審判公開制度を廃止し、少年審判の非公開制度を維持すること。

XI-B-3. 司法手続きを受ける子どもへの身体的自由の制約の拡大

政府報告書の統計数値は実数しか記載されていない。しかし、資料 1 の図 1 の通り、若年層自体が減少し、さらに少年事件の検挙率は、実数においても人口比において大きく減少していることからすると、全体に占める比率・割合を問題とするべきであるから、以下挙げる数値もそれにしよう。

(1) 司法手続き中の身体拘束の拡大

a 逮捕・勾留（政府報告書本文パラ 167 関係）

少年被疑者（交通犯罪事件を除く）の逮捕率は、2007 年の 12.2%から、2012 年 15.4%、2013 年 16.6%、2014 年 17.4%、2015 年 19.2%、2016 年 20.4%と推移し、少年被疑者の身体拘束が拡大している。

逮捕に引き続く身柄拘束であるが、少年法 43 条、48 条で勾留は原則禁止されおり、身体拘束がどうしても必要な場合は勾留に代わる観護措置とることになっている。だが、2016 年は 75.47%が勾留されており、他方で、原則である勾留に代わる観護措置の実施割合は、2007 年は 9.94%であったのに対し、2016 年は 7.04%と減少している。少年法 43 条・48 条は完全に死文化している。少年法では勾留する場合でも「少年鑑別所にこれを拘禁することができる」（少年法 48 条 2 項）として勾留中の成人からの分離を確保する規定を設けているが、僅かしか使われておらず、殆どが警察の留置場（代用監獄）で勾留されている。これらの実態は資料 8 の表 4 と表 5、資料 8 の (3) のとおりである。

b 観護措置の長期化

家庭裁判所に送致された後、観護措置をされる期間が長期化している。この実態は資料 9 のとおりである。

(2) 司法手続き後の施設収容の拡大と長期化

a 少年院送致率の高まり

少年審判により、少年院送致となる割合は、1996 年には 1.5%であったが年々増加し、2016 年には 2 倍以上の 3.1%となった。この実態は資料 10 のとおりである。

b 触法少年の少年院送致

また、福祉的措置を原則とする触法少年（14 歳未満で刑罰法令に触れる行為をおかした少年）についても、2007 年少年法「改正」で一定の重大事件は原則家裁送致となった。

さらに、同年の「改正」において、少年院に送致できる年齢を、それまでの 14 歳以上から「おおむね 12 歳以上」に引き下げた（これについて、CRC は前回の所見 85(c)で「刑事責任年齢に達していない子どもが刑法犯として扱われまたは矯正施設に送られないこと」と勧告している）。その結果、2008 年以降、毎年、一定数の触法少年が、矯正施設である少年院に送致されている。この実態は資料 10 の (2) 表 7 のとおりである。

c 保護観察遵守違反による施設収容

2007年少年法「改正」により、重大な保護観察遵守事項違反による少年院等施設収容が可能となり、現実には「改正」後、毎年一定数の遵守事項違反に基づく施設送致が行われている。この実態は資料10(3)表8のとおりである。

d 重罰化（政府報告書本文パラ170関係）

「罪を犯すとき18歳に満たない者」に対する緩和刑に関し、2000年「改正」前までは、①死刑をもつて処断すべきときは、無期徒刑を科する。②無期徒刑をもつて処断すべきときは、・・・有期の懲役又は禁錮を科する」であった。しかし、②については、2000年「改正」により、有期徒刑を選択することができるという裁量制に後退し、その後の2014年「改正」により、有期徒刑を選択した場合の量刑について、従前の「その刑は、10年以上15年以下において言い渡す」から「その刑は、10年以上20年以下において言い渡す」に重罰化された。

さらに、有期徒刑についても、2014年「改正」により、少年の刑事裁判で宣告される刑罰の上限が引き上げられた。すなわち、それまで「短期〇年、長期〇年」として宣告する不定期刑は、従前は、短期の最長は5年、長期の最長10年であったが、短期の最長は10年、長期の最長は15年と重罰化された。この実態は資料11のとおりである。

【提言】

政府および国会は以下の措置をとるべきである。

- (a) 少年の身体拘束が最終手段かつ最短期間とされるようにするための実効性のある制度を確立すること。そのため、少なくとも (i) 少年法43条48条を厳格に運用し、(ii) 代用監獄制度を廃止し、かつ (iii) 観護措置期間の延長制度を廃止すること。
- (b) 身体拘束措置の現在の運用について条約をはじめとする国際文書に照らして点検し、試験観察を積極的に行なうなどして、「施設収容処分は、常に、最終手段であり、かつ、その期間が必要最小限度にとどめなければならない」という運用に徹すること。
- (c) 少年院収容年齢を14歳以上に戻すとともに、保護観察中の遵守事項違反を理由にする少年院等の施設収容可能な制度を廃止すること。
- (d) 犯罪のとき18歳に満たない者に対する義務的寛刑措置を復活するとともに、少年の有期刑および無期刑の寛刑措置につき2014年「改正」前に戻すこと

XI-B-4. 身体拘束を受ける子どもの教育アクセス権保障の問題

日本政府第3回政府報告書に関する所見（2010年6月10日）では、「85(g) 自由を奪われた子どもが、審判前の身体拘束の時期も含め、成人とともに収容されず、かつ教育にアクセスできることを確保すること」との指摘を受けているにもかかわらず、少年院で正規の学校教育を受けることはできない。

そのため、少年院に在院中の学齢児童生徒の保護者は、「やむを得ない事由」として、就学義務の猶予・免除を受けたり、その手続をしないで在学していた中学校に籍を形だけ残し、形式的に「中学校の卒業証書」の発行を受けることもあるが、これは正規の学校教育を享受した結果ではない。少年法「改正」により、少年院には概ね12歳以上からの子どもが収容される状況の中、通常1年近く入所する少年院において正規の学校教育を受けられないという問題は深刻である。

さらに、刑事処分年齢引下げで、14歳という義務教育年齢の子どもも刑事処分になり刑罰が科され得る。通常年齢の低い子どもが刑事裁判を受ける場合、重大な事件が想定され、裁判の準備から公判そして判決まで相当な時間を要する。かかる期間中、勾留が継続するが、こうした身体拘束期間中の教育へのアクセスはまったく保障されていない。これに関するものは資料13である。

【提言】

政府（とくに文部科学省・法務省）は、身体拘束を受ける子どもの教育アクセス権を保障するべきである。

XI-B-5. 非行等の課題を抱えた子どもに対する警察主導型の対策

リヤドガイドラインでは「社会統制のための公式機関は最後の手段」とされているにもかかわらず、政府報告書別添 2 のパラ 73 にも記載されている、都道府県警察に設置されている「少年サポートセンター」も含め、いじめや非行などの子どもに関する課題への対応・対策が警察主導で行われている。

少年警察は、犯罪少年の発見・捜査をするばかりか、それまで法律上の根拠なく行っていた虞犯少年の発見、触法少年の発見・調査等も 2007 年「改正」で正式に認められ、法律上も権限が拡大した。さらに問題は、「少年の非行の防止のための活動」（例.不良行為少年の補導等）として、法律上根拠のないさまざまな「健全育成」活動を警察自身で通達等を作って実施していることである。この特徴は、「健全な育成を期する精神をもって当たるとともに、その規範意識の向上及び立ち直りに資するように配慮すること」（少年警察活動規則 3 条 1 号）とされ、「必要な注意・助言等」を行う不良行為少年の補導では補導票を作り保護者や学校の指導を促したりする。こうした法律の規定のない不良行為少年補導の件数は、法律にしたがって行なわれる犯罪少年の検挙等の件数に比しても極めて高い。これの実態は資料 14 のとおりである。

【提言】

1. 非行防止対策は、警察主導型ではなく、リヤド・ガイドラインに沿って進められるべきである。このために以下のことが求められる。
 - (a) 問題行動にでる子どもへの対応は、親等の養育者への効果的支援を含む子ども保護措置およびこのような行動の根本的原因に対応する措置の実施を通じて行なうこと。
 - (b) 福祉的アプローチの重要性を認識し、その充実が図れるように予算措置等をとること。
2. 問題行動を抱えた子どもが犯罪者として取り扱われないことを確保すべきである。

添付資料（アネックス）一覧（2017年10月現在）

1. なくそう戸籍と婚外子差別・交流会「日本における婚外子差別法制度について」
2. 在日朝鮮人人権協会「子どもの権利条約との関連における、日本で朝鮮学校に通う子どもたちの人権状況」
3. IFCA (International Foster Care Alliance)「社会的養護の当事者参画にむけて」

添付資料追加（アネックス II）一覧（2018年1月提出）

1. 東日本大震災子ども支援ネットワーク「7年目のメッセージ」
2. 創価学会女性平和委員会「質・量ともに不十分な条約および委員会の勧告等の広報」
3. フリー・ザ・チルドレン・ジャパン「母子に条約を周知させるための子どもメンバーからの提案」
4. 中国帰国者の会「中国残留孤児、中国帰国者およびその家族の子どもの権利状況」
5. 子どもの権利条約関西ネットワーク「無国籍に関する子どもの声」
6. 東京シューレ「不登校の子どもたちの声」
7. 子どもと法 21「特別な保護措置：少年司法（参考資料編）」