

子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議

NGO レポート提出以降の進展および日本政府の文書回答を踏まえた

NGO からの追加情報

2019年1月

目次

はじめに	2
積極的側面	3
子どもの権利に横断的影響を与える主要な問題	3
I. 一般的実施措置	3
(1) 改正児童福祉法の限定的影響と包括的な子どもの権利基本法の必要性	3
(2) 権利を基盤とする包括的な子ども政策および調整機関の必要性	3
(3) 独立した人権／子どもの権利救済機関の設置に依然として消極的な日本政府	4
(4) 一般的実施措置との関連で取り上げるべきその他の問題	4
II. 子どもの定義	5
(1) 少年法の適用年齢は現状どおり 20 歳未満とするべきである	5
(2) 性的同意年齢の引き上げ／信頼・影響力に乗じた性的行為の処罰拡大の必要性	5
III. 一般原則	6
(1) さまざまな属性の子どもに対する差別の現状と包括的な差別禁止法の必要性	6
(2) 婚外子差別解消における前進と残された課題	7
(3) 依然として差別され続ける朝鮮学校の子どもたち	7
(4) 出入国管理手続で軽視される子どもの最善の利益	8
(5) 東日本大震災・福島原発事故の影響を受け続ける子どもたちの生命・生存・発達のために十分な支援を	8
(6) 米軍基地の集中により生命・生存・発達に対する権利等を侵害され続ける沖縄の子どもたち	9
(7) 一般原則との関連で取り上げるべきその他の問題	9
IV. 市民的権利および自由	11
(1) 「日の丸」「君が代」の強制で侵害される子どもの思想・良心の自由	11
(2) 校則の内容・策定方法を根本的に見直す必要性	11
(3) 市民的権利および自由との関連で取り上げるべきその他の問題	11
V. 子どもに対する暴力	12
(1) いまなお体罰を容認する傾向が強い世論を変えていくために積極的取り組みが必要	12
(2) 子どもの虐待死事件を受けて進む対策強化の課題	12
(3) 新たに発覚した児童養護施設における児童間暴力（性暴力）の問題	13
(4) いじめ・体罰・セクシュアルハラスメントを含む学校暴力を防止するための包括的アプローチの必要性	13
VI. 家庭環境・代替的養護	15
(1) 新しい社会的養育ビジョン（2017年）の評価と実施に向けた課題	15

(2) 一時保護のあり方の包括的見直しおよび親子分離とその後の家族再統合（可能な場合）への司法的関与の強化を	15
(3) 特別養子縁組を含む養子縁組制度を子どもの権利の視点からさらに見直す必要性	15
(4) 妊娠・出産した 10 代女子の学習保障と若年親およびその子どもへの総合的支援	16
VII. 障害・基礎保健・福祉	17
(1) 「特別支援教育」はインクルーシブ教育の理念を十分に反映していない	17
(2) リプロダクティブヘルス教育を阻害する公職者等による介入の継続.....	18
(3) 頻発する豪雨災害に備えて気候変動緩和・適応政策における権利基盤アプローチの徹底が必要	18
(4) 子どもの貧困対策強化の必要性とそれに逆行する生活保護基準引き下げ等の動き	18
(5) 障害・基礎保健・福祉との関連で取り上げるべきその他の問題.....	19
VIII. 教育・余暇・文化的活動	20
(1) 東日本大震災・福島原発事故からの教育復興はいまだ途上である	20
(2) 極度に競争的な学校環境は悪化している	21
(3) 教育内容に対する国家的介入の抑止を	21
(4) 教員の多忙化と教育の保障.....	22
(5) 外国とつながる子どもが教育についての権利を十分に保障されていない	22
(6) 教育・余暇・文化的活動との関連で取り上げるべきその他の問題	23
IX. 特別な保護措置／選択議定書の実施.....	25
(1) 非正規滞在の親の収容および強制送還にともなって親子が分離されている	25
(2) 条約および関連の国際基準にしたがった少年司法制度の再構築を	25
(3) OPSC：性的搾取その他の搾取の危険性にさらされ続ける子どもたち.....	26
アネックス.....	28

はじめに

本追加情報は、子どもの権利条約の実施に関する第 4・5 回日本政府書に関して委員会が作成した事前質問事項（2018 年 2 月）およびそれに対する日本政府の文書回答（英語版はアネックス III を除いて 2018 年 11 月 27 日公表／日本語版は同 12 月 17 日公表）を踏まえ、子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議が 2017 年 11 月に委員会に提出した NGO レポート「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」を補完するために作成されたものである。

日本の主要 NGO は、政府の文書回答の作成前にいくつかの省庁（外務省・厚生労働省・法務省・文部科学省・内閣府等）と意見交換の機会を持った。政府が市民社会との対話に対して開かれた姿勢をとっていることは歓迎するものの、残念ながら、政府による文書回答は委員会の質問に十分に答えていない点が少なくなく、政府報告書本体と同様に、日本の子どもの実態を適切に理解できるものとはなっていない。

本追加情報は、文書回答の主な問題点を指摘するとともに、NGO レポートの提出後に生じた新たな動きについても可能なかぎり網羅することにより、委員会と日本政府代表団との対話がより建設的かつ効果的なものとなることを願って作成されたものである。

積極的側面

以下の点は積極的側面として挙げるができる。

- (a) 児童福祉法改正（2016年）
- (b) 婚姻適齢の男女平等化（男女とも18歳へ）（2018年6月成立／2022年4月施行）
- (c) 婚外子に対する相続分差別の撤廃（2013年）
- (d) 一連の差別解消法（障害者／ヘイトスピーチ／部落差別）の制定
- (e) 子どもに対する暴力への対応（厚生労働省の啓発活動、国際的取り組みへの参加）
- (f) 子どもに対する性暴力に関連した刑法改正（2017年）
- (g) 新しい社会的養育ビジョン（2017年）
- (h) 教育機会確保法（2017年）

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
本追加情報の III-(5)および VIII-(1)参照。
- 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
本追加情報の VII-(4)参照。

I. 一般的実施措置

(1) 改正児童福祉法の限定的影響と包括的な子どもの権利基本法の必要性

NGO レポートで指摘したとおり（I-1）、児童福祉法の改正（2016年）は評価できるものの、「前二条〔1条・2条〕に規定するところは、児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない」という規定（3条）にもかかわらず、改正の影響は依然として児童福祉分野に限定されている（文書回答パラ 8-9）。政府の文書回答（パラ 3-4）が言及している子ども・若者育成支援推進法等の法律も、条約に掲げられた原則・規定を包括的に実施するものではない。

条約の原則・規定がすべての分野の立法・政策立案・行政実務に十分に統合されていないことは、我々の NGO レポートおよび本追加情報で指摘するさまざまな問題からも明らかである。子どもの権利を包括的に定めた国内法が存在しないため、裁判所も条約の原則・規定の適用についてきわめて消極的な姿勢を維持している（NGO レポート I-2 参照）。

(2) 権利を基盤とする包括的な子ども政策および調整機関の必要性

NGO レポートで指摘したとおり（I-3）、子供・若者育成支援推進大綱（2016年）は子どもの権利を基盤とする包括的な国家的行動計画ではなく、条約や子どもの権利に関わる施策を子どもの権利の視点に立って総合的に調整する仕組みも存在しない。政府は同大綱について有識者会議を開催する予定であるとしているが（文書回答パラ 10）、このような政策の策定・見直し・実施にあたって当事者である子ども・若者や子どもの権利のために活動している市民社会組織等の意見を組織的に聴取・反映させるための十分な措置はとられてこなかった。

(3) 独立した人権／子どもの権利救済機関の設置に依然として消極的な日本政府

独立した国内人権機関の設置について、政府は他の人権条約機関にも一貫して「検討している」旨の答弁を行ない（文書回答パラ 11）、「いつまで検討を続けるのか」という趣旨の批判を繰り返し受けてきた。第 3 回 UPR（普遍的定期審査、2017 年 11 月）では「独立の国内人権機関および別の子どもの権利擁護機関（another institution to advocate the rights of the child）の設置」を求める勧告が出されたが（161.48）、政府はこれについて、国内人権機関の設置についてはフォローアップを約束したものの、子どもの権利擁護に特化した機関の設置については、「日本としては、子どもの権利を確保するための努力は引き続き行なうものの、いまのところ『別の子どもの権利擁護機関』を設ける計画はまったくない」として勧告を拒絶している。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は約 30 自治体で設置されており（2016 年 9 月現在）、別の子どもの権利擁護機関の可能性をあらかじめ排除することは問題である。

一方、新たな動きとして、厚生労働省では「都道府県児童福祉審議会を活用した権利擁護の仕組み」事業に着手している。児童福祉分野に限った対応ではあるものの、一步前進と評価できる。委員会の一般的意見 2 号も踏まえて効果的な仕組みとするための努力が求められる。

(4) 一般的実施措置との関連で取り上げるべきその他の問題

一般的実施措置との関連では、以上のほか、特に人的資源を含む資源配分（NGO レポート I-5 等）、条約および委員会の勧告等の広報（同 I-8）などの問題を特に取り上げることが期待される。

NGO レポートの目次

- I-1. 包括的な子どもの権利法の制定の必要性
- 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
- 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
- I-4. 依然として重要なデータを委員会に提示しようとする政府の不誠実さ
- I-5. 子どもの最善の利益を十分に考慮しない予算策定
- I-6. ビジネス分野における子どもの権利保障
- 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
- 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

勧告

1. 政府は、権利基盤アプローチを踏まえた国内法の総合的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。
2. 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。
3. 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（子ども・若者の代表を含む）が参加する政策調整機関を設置すべきである。

4. 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。都道府県児童福祉審議会を活用した権利擁護の仕組みを整備するにあたっては、パリ原則および委員会の一般的意見 2 号等に照らし、独立性の確保、子どもからの意見聴取や調査のための十分な権限の付与、子どもにやさしいアクセス方法の整備などの観点から、より効果的な仕組みとするための努力が求められる。

(NGO レポートの各項目に掲げた勧告も参照)

II. 子どもの定義

(1) 少年法の適用年齢は現状どおり 20 歳未満とするべきである

文書回答パラ 130 で報告されているとおり、2018 年 6 月の民法改正によって成人年齢が 20 歳から 18 歳に引き下げられ、最低婚姻年齢も男女とも 18 歳とされた（これらの規定は 2022 年 4 月から施行される）。

少年法の適用対象年齢は成人年齢や最低婚姻年齢とは別の問題であるが、今回の民法改正をきっかけとして、近い将来、少年司法の適用対象年齢の上限も 18 歳未満になる可能性が大である。現在、法制審議会の少年法・刑事法（少年年齢・犯罪者処遇関係）部会でこの問題が議論されているが、政府（法務省）は「18 歳・19 歳を（少年法適用の）対象から外す」ことを所与の前提として強引に審議を進行し、その方向で近い将来答申が出るものと推測される。

しかし、NGO レポート（II-1）でも指摘したとおり、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、この年齢層を少年法の適用対象から外すことは日本の少年司法に大きなマイナス影響をもたらす。少年法が適用されて家庭裁判所で実質審理の対象とされる年長少年の比率は少年事件全体の 31%であり、そのほとんどについて保護的措置が取られている。少年院の収容者も半数以上が年長少年であり、高い処遇効果をあげている。この年齢層を少年法の適用対象から外した場合、更生のための特別措置がなくなり、厳罰化と放任の二極化になってしまって、若年犯罪の防止に悪影響が生じる可能性が高い。詳しくは、本追加情報のアネックス（少年司法、子どもと法 21）参照。

(2) 性的同意年齢の引き上げ／信頼・影響力に乗じた性的行為の処罰拡大の必要性

NGO レポート（II-1）でも指摘したとおり、性交同意年齢（13 歳）に関する政府報告書の説明（パラ 28）は正確ではない。

また、文書回答パラ 130 で報告されているとおり、2017 年 7 月に成立した改正刑法は従来の強姦の定義を広げて被害者の性差を解消したほか、「監護者わいせつ及び監護者性交等罪」（179 条）を新設し、一定の子どもに対する性虐待への対応を強化した。この新たな犯罪類型は、18 歳未満の者に対する監護者であることによる影響力に乗じて行なわれたわいせつな行為や強制性交等を、被害者の同意の有無に関係なく刑法上の犯罪とするもので

ある。けれども、子どもに対する影響力に乗じて行われる性虐待の加害者には教員やスポーツ指導者なども含まれる。にもかかわらず、監護者以外の者が加害者である場合は、一般の性犯罪と同様、被害者である子どもの同意のないことが犯罪成立に必要とされる。今後も、監護者以外の者による性的虐待については子どもの同意のないことの立証をめぐる困難な状況が継続すると容易に推測され、問題である。

NGO レポート目次

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

勧告

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（教員やスポーツ指導者を含む）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

(1) さまざまな属性の子どもに対する差別の現状と包括的な差別禁止法の必要性

政府は文書回答（パラ 24）は「差別的取扱いは現行法規及び法制度並びにその運用により、すでに禁止されており、包括的な差別禁止法を採択する必要はない」と述べているが、文書回答で挙げられている法律（パラ 17-20）の適用範囲は限定的であり、多くの属性に基づく差別は明示的・実効的に禁じられていない。障害を理由とする差別については、国連・障害者権利条約の批准にともなって障害者差別解消法（2016 年 4 月施行）が制定され、障害に基づく差別が具体的に禁じられたものの、特に以下の分野で依然として問題が残っている。

- 人種差別・民族差別を禁ずる法律はなく、NGO レポートの III-A-1 でも指摘したとおり、多くの外国人住民が差別を経験していることが政府の調査でも明らかになっている。2016 年 6 月にはいわゆるヘイトスピーチ解消法（本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律）が施行されたが、これも外国とつながりがある人々へのヘイトスピーチを禁止するものではなく、その効果は限定的である（文書回答パラ 22 で説明されているとおり、ヘイトスピーチが刑事制裁の対象になるのは「特定の個人や団体」に向けられた場合に限られている）。
- 2016 年 12 月に施行された部落差別解消推進法も、理念法としての意義はあるものの、部落差別を具体的・実効的に禁じたものではない。
- LGBTI に対する差別を解消するための立法についても議論が始まっているものの、主要野党が差別の明示的禁止を求める一方、与党は「理解の増進」のための法律に留めたいとする意向を示しており、いまのところ成立の見通しが立っていない（NGO レポート III-A-5 も参照）。
- 2018 年 12 月、政府は「アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策

の推進に関する法律案」(仮称)の概要を明らかにした。北海道新聞等の報道によれば、同法案はアイヌを日本の先住民族として明記し、アイヌ文化の伝承およびアイヌ文化を生かした地域振興の促進などについて定めるとともに、アイヌであることを理由とする差別その他の人権侵害の禁止も明記している。この点は前進であり、法案の可決を確保するとともに、より実効的な差別禁止法の制定に向けて歩を進めるべきである(NGO レポート III-A-6 も参照)。

このように、文書回答における政府の説明は現状を正しく伝えるものではなく、「包括的な差別禁止法を採択する必要はない」という政府の見解には説得力がない。

(2) 婚外子差別解消における前進と残された課題

III-A-3 で報告したとおり、2013 年 12 月に婚外子に対する民法の相続差別規定は廃止されたものの、それからほぼ 5 年が経過したにもかかわらず、他の婚外子差別法制度の見直しは行なわれていない。いまなお、出生届および戸籍の続柄欄では「嫡出子」または「嫡出でない子」の別の記載が求められている(それぞれ戸籍法 49 条 2 項 1 号および 13 条 4 号)。相続差別がまだあったとき、関連の裁判や法務省との意見交換の場で国は「相続分が異なるから、出生届における『嫡出子』『嫡出でない子』の別の記載も戸籍の続柄での異なる扱いも廃止できない」と主張してきた。ところが、相続差別規定が廃止されたにもかかわらず、婚外子差別法制度廃止に向けた見直しは行なわれていない。これらの問題については裁判で最高裁まで争われた事例があるが、認められなかった。婚外子差別によって「自分は生きてはいけない存在」と思いこまれてきた婚外子はいまなお存在しており、その悲痛な思いを一刻も早く取り除くためにも、婚外子差別法制度の早急な見直し・廃止が必要である(詳しくはアネックス参照)。

(3) 依然として差別され続ける朝鮮学校の子どもたち

2010 年 4 月より「高校無償化」制度が施行し、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だけが「拉致問題に進展がない」ことなどの子どもたちとは全く関係のない政治・外交的理由でその適用対象から除外されている。同制度開始の 2010 年以降、就学支援金を受け取れずに卒業した朝鮮高校生は現在 5,000 名以上に上り、被害額の累計は概算で 17 億 8200 万円となる。この問題は決して就学支援金支給というお金の問題ではなく、朝鮮高校の子どもたちの尊厳の問題である。傷つけられた尊厳の回復と差別の是正を求めて、朝鮮高校の卒業生や学校が主体となって国家賠償請求訴訟や行政訴訟をたたかっており、在校生たちも署名活動や街頭宣伝活動を継続している。

開き朝鮮学校に対しては、国庫から拠出されている補助金は一切ないが、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いる。さらに日本政府は、地方自治体から朝鮮学校への補助金支出に対する事実上の干渉も行っており、現在の日本政府の施策は朝鮮学校の子どもたちが自己の言語や文化、歴史を学ぶ環境を脅かすものといえる。

委員会は事前質問事項(パラ 4)に対し、日本政府は、人権啓発リーフレットの作成・配布や「子どもの人権 110 番」の設置し多言語対応もしているという回答に終始している

が、それらの対応は一般的なものにすぎず、具体的な差別の解消につながる明確な措置とは言い難い。そもそも、政府自らが朝鮮学校を「高校就学金制度」から除外していることが、日本社会において朝鮮学校の児童生徒への差別やヘイトスピーチが許容される土台となっている。日本政府の差別政策の即時是正なくして朝鮮学校の子どもたちの人権の保障はなしえない。

朝鮮高校に高校就学支援金制度を差別なく適用することを求める趣旨の国連条約機関からの勧告は、これまで繰り返し出されてきた（人種差別撤廃委員会 2010・2014・2018 年、社会権規約委員会 2013 年）。国連人権理事会でも、2017 年に行われた第 3 回 UPR（普遍的定期的審査）日本審査の結果、ポルトガルと朝鮮民主主義人民共和国の 2 カ国から同趣旨の勧告が日本に対して出されている。また、補助金問題に関しても、2014 年に人種差別撤廃委員会が「地方自治体に対して、朝鮮学校への補助金の支給を再開または維持するよう促すことを締約国に奨励する」勧告を出している。

（4）出入国管理手続で軽視される子どもの最善の利益

→「IX（1）非正規滞在の親の収容および強制送還にともなって親子が分離されている」参照

（5）東日本大震災・福島原発事故の影響を受け続ける子どもたちの生命・生存・発達のために十分な支援を

2011 年 3 月の東日本大震災・福島原発事故の避難指示による福島県内の子どもの避難者は相当数にのぼる。他方、避難指示によらず、自主避難をした子どもも同じく多数存在している。しかし、その実態は必ずしも明らかにされていない。こうした避難家庭に対して、避難指示による家庭への補償がなされる一方で、自主避難家庭については何ら補償されていないのが現状であり、こうした子どもたちの意見も聴かれず、「避難の権利」（避難だけではなく、とどまる権利、帰還する権利を含んで、納得して帰還する時期、場所を自分で決められる権利の意）を争点として裁判も起こされているところである。

放射能災害は、即時的には甚大であると同時に、影響は長くまた広範囲に広がり、子どもへの影響は特に深刻なものがある。五感を持って覚知できないところにも特徴がある。科学的な測定も十分なされていない中、安全宣言だけが優先され、子どもの最善の利益・子どもの意見の尊重を踏まえた避難の権利が全く考慮されおらず、実態把握が十分なされず、対策もなされないまま放置されているのが現状である（NGO レポート III-C-1 等も参照）。

さらに、政府による避難指示の解除と自治体による住宅支援の打ち切りのために自主避難者には大きな帰還圧力がかかっており、有害廃棄物に関する国連特別報告者のバスクト・トゥンカック（Baskut Tuncak）氏は、2018 年 10 月、福島県内の高放射線量地域に子どもや出産年齢にある女性が帰還することを見合わせるよう日本政府に対して求めた。さらに、子どもの権利条約にも言及しながら、日本には放射線その他の有害物質に子どもが曝露させられることを防止・最小限化する義務があることを指摘するとともに、「福島第一原発事故に関連した政策決定（避難指示の解除および 20mSv/yr という放射線上限値の設定を含む）が、子どもの最善の利益を含む条約の指針的原則にどのように違反していないかについて、十分に詳しく説明するべきである」とも述べている。

(6) 米軍基地の集中により生命・生存・発達に対する権利等を侵害され続ける沖縄の子どもたち

NGO レポートの III-C-4 で指摘したように、日本の米軍基地が沖縄に不均衡に集中していることによって沖縄の子どもは生命・生存・発達に対する権利その他の権利を脅かされ続けている（さらに詳しくはアネックス参照）。

(a) 保育園・小学校への米軍機部品落下事故

2017年12月、沖縄県宜野湾市の保育園と小学校で米軍機の部品落下事故が立て続けに起きた。保護者らは事故後、保育園上空での飛行中止を求める署名を開始し、署名は13万を超えた。要請書を携え、政府や防衛省などに対し即時飛行中止を求めたが、上空飛行は、十分な事後調査も住民への詳細な説明もないまま再開されて今に至っている。普天間第二小では運動場使用再開後39日間に216回もの避難が行なわれた。事故はいつ起きてもおかしくない状況で子どもたちは毎日を過ごしている。米軍基地の安全基準に示されるクリアゾーンは、米国内では遵守されているものの、沖縄の普天間飛行場では危険区域に教育施設を含む建物が密集しており、子どもを含む住民の安全を脅かしている。

(b) 米軍の軍人・軍属による性犯罪その他の犯罪

沖縄では米軍の軍人・軍属による犯罪（性犯罪を含む）が戦後間もないころから頻発しており、女性・子どもがしばしば被害を受けている。沖縄の女性に対する暴力については、前述の文民地域における軍用機事故とあわせて、国連・人種差別撤廃委員会からも問題にされたばかりである（2018年8月、総括所見パラ17-18）。その直後の2018年9月7日に読谷村で米兵による家宅侵入事件が起き、たまたま両親が不在で生後5か月の妹とともに家にいた高校2年の少女に強いショックを与えている。「殺される」と思った少女は妹を抱えて窓から逃げ出して事なきを得たが、送検された容疑者はけっきょく不起訴処分となっている。少女および周辺住民の不安はぬぐえないままである。

(c) 基地による水汚染のリスク

離島を含む沖縄県内各地で軍事施設建設が計画され、実際に建設が進む地域があり、環境破壊が著しい。とくに、基地周辺に居住する子どもが清潔な水に対する権利を侵害されている（可能性のある）例が、(i) 宮古島（自衛隊によるミサイル基地建設）、(ii) 米軍の嘉手納空軍基地・米軍普天間飛行場周辺（有害な健康被害をもたらすおそれのある有機フッ素化合物（PFOS/PFOA）の検出）、(iii) 石垣島（宮良川の源流域における陸上自衛隊の配備計画）などで存在する。環境ネットワーク世話人の桜井国俊氏は、「沖縄における最大の環境汚染源は、米軍基地・自衛隊基地とそこで展開される軍事活動である。維持可能な発展（SDGs）を実現する上で不可欠な制度としての環境アセスメントが沖縄から形骸化している」と指摘している。

(7) 一般原則との関連で取り上げるべきその他の問題

一般原則との関連では、以上のほか、特に最低基準や指針の不十分さ（NGO レポート III-C-2）、子どもの意見の尊重／子どもの参加権（同 IV）などの問題を特に取り上げることが期待される。

NGO レポート目次

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
- 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
- III-A-3. 婚外子差別解消における前進と残された課題
- 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
- 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
- III-A-6. 先住民族としてのアイヌの子どもの権利保障
- 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

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
- 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

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
- 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
- III-C-3. 子ども・若者の自殺対策のいっそうの強化を
- 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

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
- 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
- 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
- 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

勧告

1. 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るべきである。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。特に、在日コリアン等のマイノリティを対象とする悪質なヘイトスピーチについては、刑事処罰や ISP（インターネット・サービス・プロバイダ）による迅速な対応の義務づけなどを検討するべきである。
2. 政府および国会は、出生届および戸籍の続柄における「嫡出子」「嫡出でない子」の区別を廃止するとともに、「嫡出子」「嫡出でない子」という概念および用語そのものを法制度から撤廃すべきである。
3. 「高校就学支援金制度」から朝鮮学校が除外されていることは差別であり、政府は、子どもの最善の利益の原則（3条1項）や差別の禁止（2条）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、朝鮮学校にも「高校無償化」制度を即時適用するとともに、地方自治体に対し、朝鮮学校への補助金の支給を再開し、または維持するよう促すべきである。
4. 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。

5. 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、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に実施すべきである。これらの措置には特に、米軍機等による事故の防止策（米軍機が教育施設上空を飛行することの禁止を含む）および水質汚染を監視・防止するための措置が含まれる。加えて、米軍人による性暴力・犯罪に対する効果的法執行も含め、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。

（NGO レポートの各項目に掲げた勧告も参照）

IV. 市民的権利および自由

(1) 「日の丸」「君が代」の強制で侵害される子どもの思想・良心の自由

NGO レポート IV-2 で指摘したように、国旗（日の丸）・国歌（君が代）については公式に「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」とされているにもかかわらず、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いる。たとえば次のような事例が報告されている。

- (i) 都立高校では、式進行表に、司会は生徒が立つまで促すことが明記されている。
- (ii) 小学校などで、不起立の子どもは管理職や担任に呼ばれて不起立の理由を問いただされ、起立を促されている。高校では、卒業式その場で肩をわしづかみにされるなど、不起立を叱責されている。
- (iii) 授業（特に音楽）の中で、「君が代」を歌う事を強要され、練習させられており、その授業を管理職が監視に来る場合もある。2004年には町田市（東京都）で、口を大きく開けて大きな声で歌うよう「声量調査」が指示され、市教委に報告されるという事例もあった。

(2) 校則の内容・策定方法を根本的に見直す必要性

NGO レポートの IV-3 で指摘したように、頭髪を黒のストレートに限定する校則、下着の色まで指定する校則などがあらためて社会問題化している。2018年3月29日、文部科学大臣は国会において「最終的には校長の権限により適切に判断されるべき事柄であります。児童生徒が話し合う機会を設けたり、保護者の意見を徴収するなど、児童生徒や保護者が何らかの形で参加した上で決定するのが望ましいと考えています」と答弁したが、文部科学省は依然として校則に関する児童生徒の意見表明を権利として認めていない（政府報告書パラ 38 参照）。

(3) 市民的権利および自由との関連で取り上げるべきその他の問題

一般原則との関連では、以上のほか、特に子どもの無国籍・無戸籍の問題（NGO レポート IV-1）についても取り上げることが期待される。

NGO レポート目次

- 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
- 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
- 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

勧告

1. 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って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。
2. 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。
(NGO レポートの各項目に掲げた勧告も参照)

V. 子どもに対する暴力

(1) いまなお体罰を容認する傾向が強い世論を変えていくために積極的取り組みが必要

現在、日本の学校教育法では体罰は禁止されているが、あらゆる場面で子どもに対する体罰等（体罰および屈辱的な扱い）が明示的に禁止された法律はない（政府の文書回答パラ 25-26 がやや曖昧に認めているように、禁じられているといえるのは虐待や犯罪に相当する体罰のみである）。家庭における、「しつけ」を名目とした子どもに対する体罰等は、日本社会において比較的容認されている。

セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは 2017 年 7 月、家庭における子どもに対するしつけの実態に関するオンライン調査を実施し、全国 2 万人が回答した。調査結果から以下が浮かび上がった（アネックス参照）。

- ・ 約 60%の回答者が、しつけのために「必要であれば」あるいは「他に手段がなかった場合」に体罰を用いることを容認していた。
- ・ 約 70%の子育て中の人、過去に子どもをたたいたことがあった。
- ・ 体罰を容認していても、たたかない、怒鳴らない子育てに関心を持つ人、あるいは実践するのが難しく感じている人が一定数存在した。

NGO レポートの V-1 で指摘しているように、厚生労働省が中心となって体罰防止のための啓発活動は進められているものの、こうした活動に実効性を持たせるためにはやはり法律で体罰を明示的に禁止することが必要である。

(2) 子どもの虐待死事件を受けて進む対策強化の課題

異なる自治体の児童相談所間の連携が不十分であったこともあって起きた 5 歳の少女の虐待死事件（2018 年 3 月）の後、児童虐待・ネグレクトへの対応のあり方についてあらためて検討が進められている。政府は 2018 年 7 月に「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」を決定し、(i) 関係機関間（とくに異なる地域にある児童相談所間およ

び児童相談所・警察間)の情報共有の徹底、(ii)子どもの安全の確認・確保を最優先にした対応などを「緊急的に講ずべき対策」として打ち出すとともに、「児童虐待防止対策のための総合対策」として、(i)児童相談所・市町村の職員体制・専門性強化、(ii)児童虐待の早期発見・早期対応、(iii)児童相談所間・自治体間の情報共有の徹底、(iv)関係機関(警察・学校・病院等)間の連携強化、(v)適切な司法関与の実施、(vi)保護された子どもの受け皿(里親・児童養護施設等)の充実・強化を進めていくとした。さらに、2018年12月18日には、児童虐待に対応する専門機関である児童相談所および市町村の体制と専門性の強化を目的とした「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」を策定し、専門家の増員、子ども家庭支援拠点の拡充などの対策をとっている。

これらの対応は評価できるものであり、とくに児童相談所や市町村の人的体制を強化することは急務である。一方、NGOレポートのV-2でも指摘したとおり、依然として事後対応に主たる焦点が当てられており、ポピュレーション・アプローチの視点に立った施策および資源配分は必ずしも十分ではない。警察への依存が強まっていることについても懸念が表明されている。

(3) 新たに発覚した児童養護施設における児童間暴力(性暴力)の問題

2018年4月、市民団体(みえ施設内暴力と性暴力をなくす会)の取り組みにより、三重県の児童福祉施設で、入所している子ども間の性暴力が2008~16年度の9年間に111件発生していたことが明るみになった(関わった子どもは被害者・加害者を合わせて計274名)。朝日新聞の調べ(2018年4月16日配信記事)では、東京都でも2015年4月~17年12月に197件のケースが報告されていることがわかっている。さらに、NHK社会部が都道府県・政令市等を対象として2018年4月以降に実施したアンケート調査(2018年7月時点で59自治体が回答)によると、2013~17年度の5年間に児童養護施設で発生した子ども間の暴力の件数は以下のとおりであることが明らかになった(暴力の件数/関わった加害者・被害者ののべ人数)。

- 身体的暴力 831件(1971名)
- 性暴力 961件(2386名)
- 心理的暴力 248件(627名)

厚生労働省は2018年4月27日に「児童養護施設等に入所する子ども間の性的暴力等の事案への対応について」と題する通知を出し、とくに相談先に関する情報を施設に入手している子どもに周知することを徹底するよう要請した。しかし、このような措置では施設における子ども間暴力を効果的に防止できる可能性は低い。なお、この追加情報のI-(3)でも取り上げているように、厚生労働省では「都道府県児童福祉審議会を活用した権利擁護の仕組み」事業に着手している。

(4) いじめ・体罰・セクシュアルハラスメントを含む学校暴力を防止するための包括的アプローチの必要性

政府の文書回答は「体罰を行った教員は、その態様等に応じ、懲戒処分等の対象となる」(パラ28)と述べているが、研修への参加者数は記載しているにもかかわらず、毎年数百人の教員が体罰を理由とする懲戒処分等を受けていることは報告していない(NGOレポートのV-3参照)。いじめについては立法措置を含む一定の対応がとられてきたものの

(文書回答パラ 91-94)、NGO レポートの V-4 で指摘したような問題が依然として残っている。さらに、NGO レポートの V-5 で指摘したように例年 200 人前後の教員が「わいせつ行為等」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が、こうしたスクール・セクシュアルハラスメントに対する対応は依然として不十分である。委員会が第 1 回審査 (1998 年) の際に行なった、「学校における暴力を防止するため、とくに体罰およびいじめを解消する目的で包括的な計画を作成し、かつその実施を注意深く監視する」べきである旨の勧告はまったく実施されていない。

NGO レポート目次

- V-1. 子どもの体罰の全面禁止と啓発措置強化の必要性
- 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
- 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
- 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
- V-5. 潜在化する性的虐待への適切な対応が必要
- V-6. デート DV の公的認知と予防教育の強化を

勧告

提言

1. 政府は、あらゆる場面での子どもに対する体罰等を明確に禁止する政策および法的枠組みを導入するために必要な対策を講じるべきである。加えて、政府は体罰を用いない子育てを支援する施策を推進すべきである。また、子どもに対する体罰等に関する実態及び人々の意識をより包括的に理解するために、詳細かつ大規模な調査を実施する必要がある。
2. 政府 (とくに厚生労働省・文部科学省) は、児童虐待・ネグレクトに対応する児童相談所・市町村の体制強化のためにいっそうの資源 (財源・人的資源・技術的資源を含む) を配分するとともに、ポピュレーション・アプローチの視点に立ち、児童虐待・ネグレクトを防止するための積極的施策を講じるべきである。
3. 政府 (とくに厚生労働省) は、里親委託・養子縁組および施設の小規模化等の脱施設化をさらに進めるとともに、施設等に措置された子どもを暴力 (性暴力その他の子ども間の暴力を含む) から効果的に保護するため、適切な第三者による施設の定期訪問・抜き打ち訪問の制度化を含むあらゆる必要な措置をとるべきである。
4. 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。

(NGO レポートの各項目に掲げた勧告も参照)

VI. 家庭環境・代替的養護

(1) 新しい社会的養育ビジョン（2017年）の評価と実施に向けた課題

委員会が事前質問事項で取り上げている「子どもが家族から分離されまたは家族によって遺棄されることを防止」するための措置には、このような事態が生じないようにするための家族に対する十分な支援が含まれるが、政府の文書回答（パラ 45-54）では家族分離に関わる法規定・手続および分離後の対応しか説明されていない。このことは、委員会の前回の勧告（パラ 50-51）にもかかわらず、子どもの権利の視点に立った家庭支援に対する政府の関心がいまなお十分ではないことを示唆するものである（NGO レポートの VI-1 も参照）。

他方、NGO レポートの VI-3 で述べたとおり、「新しい社会的養育ビジョン」（2017年 8月）で脱施設化の方針が明示的に打ち出されたのは前進として評価できる（文書回答パラ 52 の「改正児童福祉法の理念を具体化するための工程等についての提言」は同ビジョンのことである）。しかし、施設措置中心の対応が長く続けられてきたため、代替的養護を必要とする子どもに家庭養育を提供することの重要性に対する社会の関心はまだ高くなく、里親委託や（特別）養子縁組を推進するための体制もいまなお十分ではない。また、入所施設で暮らしている障がいのある子どもの脱施設化、社会的養護から巣立つ若者のためのリービングケア等についてはいまなお十分なデータが存在せず、取り組みの課題がなかなか見えてこない。

(2) 一時保護のあり方の包括的見直しおよび親子分離とその後の家族再統合（可能な場合）への司法的関与の強化を

NGO レポートの VI-2 で指摘したように、児童相談所が行なう親子分離（一時保護）のすべてについて司法が関与しているわけではないことから（政府の文書回答のパラ 50 も参照）、親からの訴訟を含むトラブルに発展することが少なくなく、児童相談所職員に大きな負担がかかっている。こうしたトラブルはその後の親との面会交流などについても影響する。児童相談所に弁護士を常勤配置する取り組みも進められており、先行実施自治体では児童相談所のケースワーカーの効果的支援になっていると評価されているが、いまなお十分に広がっていない。分離した子どもの親子の再統合についても適切にされているとはいえず、児童養護施設での長期入所児童が多くなっている。

(3) 特別養子縁組を含む養子縁組制度を子どもの権利の視点からさらに見直す必要性

2018年 10月、特別養子縁組に関する問題点（NGO レポート VI-5 参照）を解消する目的で、法制審議会（法務省）の特別養子制度部会によって「特別養子制度の見直しに関する中間試案」がとりまとめられた。そこでは、(i) 現在では原則 6 歳未満（審判申立て時）とされている特別養子縁組の対象年齢を原則 8 歳未満、13 歳未満または原則 15 歳未満のいずれかに引き上げること、(ii) 特別養子縁組成立の手続に、養親となる者以外に児童相談所長も参加できるようにすること、(iii) 実親による同意の方式を定めて一定期間経過後は同意を撤回することができないようにすることなどが提案されている。

これらの点は前進であるが、一方、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依然としてとられていない。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。

(4) 妊娠・出産した 10 代女子の学習保障と若年親およびその子どもへの総合的支援

NGO レポートの VII-3 で指摘したように、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がこれまで散発的に報じられてきたが、2018 年 3 月末に文部科学省が公表した調査結果により、2015～16 年度の 2 年間で、公立高校の女子生徒の妊娠が 2098 件確認され、そのうち約 3 割（642 件）で「本人または保護者の意思による自主退学」が行なわれたこと、高校の退学勧告による「自主退学」が 32 件あったことなどが明らかになった。文部科学省は、調査結果の発表と同時に全国の教育委員会等に宛てた通知を出し、(i) 妊娠した女子生徒に対し、退学処分や事実上の退学勧告等の対処を安易に行なわないこと、(ii) 学業を継続する生徒に対しては十分な支援を行なうこと、(iii) 性に関する適切な指導を日常的に実施することなどを求めている。

文部科学省のこのような対応は一步前進であるが（ただし後掲 VII-(3)も参照）、10 代で妊娠・出産する女性への支援は依然として十分ではない。10 代の女性の出産率は 2010 年（4.6%）から 2016 年（3.8%）にかけて若干減少しているが、妊娠した場合に出産する 10 代女子の割合は 34.9%（2004 年）から 43.1%（2016 年）に上昇している。10 代で親となった若者（とくに女子）は地域で孤立したまま子育てを行なわなければならないことが多く、特別な支援を必要としているが、そのような取り組みははまだ十分には行なわれていない。

NGO レポート目次

- 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
- 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
- VI-3. 依然として施設偏重の代替的養護
- 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
- 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

勧告

1. 政府は、子どもの権利の視点に立ち、かつ十分な予算に裏づけられた家庭支援策（とくに、ひとり親世帯・10 代の親世帯など困難な状況に置かれやすい家庭を対象とする支援）を強化するべきである。
2. 政府（とくに厚生労働省）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べきであり、社会的養護から巣立つ若者のためのリービングケアを充実させることも求められる。
3. 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。弁護士との協力の強化（児童相談所への弁護士の常勤配置を含む）、子どもの意見表明を支

援するための代理人の任命等の措置も検討することが求められる。

4. 国会および政府（とくに法務省・厚生労働省）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、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。特別養子縁組の対象を低年齢の子どもに限定する理由はないことから、原則 15 歳未満の子どもを対象とすることが求められる。

(NGO レポートの各項目に掲げた勧告も参照)

VII. 障害・基礎保健・福祉

(1) 「特別支援教育」はインクルーシブ教育の理念を十分に反映していない

NGO レポートの VII-1 で指摘したとおり、「特別支援教育」はいまなお隔離の考え方に基いており、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。子どもの全体数が減少しているなか、通常の学級に在籍する障害のある子どもの数はほぼ変わっていないのはその証左のひとつである（小学校：2009 年 2.927 人⇒17 年 3.055 人）。一方、通級による指導は増加を続けており、特別支援学級や特別支援学校に在籍する子どもの数は毎年過去最高を更新している（政府による文書回答、Q19 への回答を参照）。特に特別支援学校に在籍する知的障害の子ども増加は顕著で、2005 年に発達障害者支援法が施行される以前の 25 年間には約 2 万人程度の増加であるのに、施行以後は 10 年余りで約 2 倍、6 万人余りの増加（05 年の 68.328 人から 17 年には 128.912 人に増加）となっている。

障害者基本法の第 16 条では、「可能な限り障害者である児童及び生徒が障害者でない児童及び生徒と共に教育を受けられるよう配慮しつつ、教育の内容及び方法の改善及び充実を図る等必要な施策を講じなければならない」とされているが、「可能な限り」であることを理由に、障害のある子どもが地域の学校に通えていない実態がある。政府が進める「多様な学びの場」の整備（文書回答パラ 64 参照）により、障害のある子どもが、通常の学級から通級による指導、さらに特別支援学級や特別支援学校へと移動する傾向が強く、通常学級に戻るといった例は少ない。

また、障害のある子どもの高校入試においては、文部省 1984 年通知初等中等教育局通知「高等学校の入学選抜は、中学校長から送付された調査書その他必要な書類、選抜のための学力検査の成績等を資料として、各高等学校、学科等の特色に配慮しつつ、その教育を受けるに足る能力・適正等を判定して行うものとする」を根拠に、障害者差別解消法（2016 年 4 月施行）で義務づけられた合理的配慮を拒否する学校がある。「公平・公正の観点」から必要な合理的配慮がなされず、不合格となる事例もある。

特別支援学級・学校に在籍する子どもの増加の背景には、障害のある子どもの保護者が、子どもを地域の普通学級で学ばせることについて、十分な支援を受けられるかどうかという点で大きな不安を持っていることもある。また、発達障害の子どもについては治療的アプローチのみで対応するのではなく社会・学校のあり方から考えていく必要があるが、そのような視点は十分ではない。

(2) リプロダクティブヘルス教育を阻害する公職者等による介入の継続

NGO レポートの VII-3 で指摘したように、日本の学校では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おらず、このような教育に対するバックラッシュも生じている。2018 年 3 月には、中学 3 年生を対象に行なわれた性教育の授業について、都議会与党の議員が「不適切な性教育」だと批判し、東京都教育委員会がこれを認めて区の教育委員会に改善を求めて指導するという事件もあった。「性交」「避妊」「人工妊娠中絶」という言葉を授業で使った点が「不適切」であり、「性交を助長する可能性もあり、中学生の発達段階にはふさわしくない」というのが都教委の判断である。当該授業では、望まない妊娠による人工中絶などについて考えさせ、避妊の方法や中絶できる期間が法律で決まっていることなどを教えていた。しかし都教委は、中学校の学習指導要領に「性交」等の言葉が示されていないことを理由に、それを授業で使用したことに「課題があった」とした。

今回の批判を行なった都議は、1997 年にも養護学校での性教育を「過激」であるとし、他 2 人の都議とともに視察を行なって都教委に「毅然とした対処」を求めるなどした人物である。この行為は、後に裁判で「都議らの行為は政治的な信条に基づき、学校の性教育に介入・干渉するもので、教育の自主性をゆがめる危険がある」と認定され、都議に対しては元教員や保護者への損害賠償金の支払いが命じられた(NGO レポート III-A-4 も参照)。

(3) 頻発する豪雨災害に備えて気候変動緩和・適応政策における権利基盤アプローチの徹底が必要

政府の文書回答(パラ 74-75)は、気候変動緩和策についてはある程度説明しているものの、気候変動適応政策については言及していない。日本でも近年、広島豪雨(2014 年 7 月)、関東・東北豪雨(2015 年 9 月)、北部九州豪雨(2017 年 7 月)、西日本豪雨(2018 年 7 月)など、気候変動が一因になっていると思われる豪雨災害が頻発している。NGO レポートの「子どもの権利に横断的影響を与える主要な問題」A(pp.10-11)で示した東日本大震災の場合と同様、これらの災害後、子どもの権利を基盤とする包括的な対応は十分にとられていない。内閣府の避難所運営ガイドライン(2016 年 4 月)では「キッズスペース(子供の遊び場)の設置を検討する」ことも配慮事項のひとつに挙げられているものの、子どものための居場所の提供や遊びの確保等についてはほぼ市民団体任せとなっている。

(4) 子どもの貧困対策強化の必要性和それに逆行する生活保護基準引き下げ等の動き

政府が文書回答のパラ 76-82 で報告しているとおり、子どもの貧困については関連の法律および政策に基づく一定の施策がとられてきたものの、NGO レポートの「子どもの権利に横断的影響を与える主要な問題」B(pp.11-12)で指摘したとおり、子どもの権利の視点からいっそうの対策をとることが必要である。2015 年現在で日本の子どもの約 7 人に 1 人(13.9%)が相対的貧困下にあり、各自治体が実施している子どもの生活実態調査では共通して、子どもの衣食住や学校生活に必要な物、人とのつながり、教育・経験の機会などが奪われていることが明らかになってきている。

たとえば、高校授業料無償化制度の導入(2010 年 4 月)後も、少なからぬ人数の高校生がアルバイトをしなければ経済的に困難な状況に置かれている。千葉県内の公立高校 16 校の生徒によるアルバイトの実態についての調査(2017 年)では、アルバイトをしている

高校生の半数近くが週4日以上働いており、平日4時間以上働く人も半数近くいることがわかった。アルバイトの目的については51%が「生活費のため」、18%が「進学費用のため」と回答している。高等教育への進学費用も、親が負担できないために子ども自身のアルバイトや奨学金で賄う人が半数以上いることがわかった。子どもが、家族および自らの生活のために、さらに自ら受ける教育のために、大きな負担を背負わされている現状がある。

また、政府は社会的移転に関わって支援の充実を図っているとするが(文書回答パラ78)、その一方で政府は2018年10月から生活保護基準の段階的引下げを開始した。子どもに関わる加算項目のなかには拡充・増額されるものもあるが、母子加算も平均2割削減され、生活保護を受給している子育て世帯の約4割にとって減額となると計算されている。また、生活保護基準は就学援助(文書回答パラ81)の支給基準とも連動しているため、義務教育の完全無償化が実現されていない現在、多くの子どもが就学援助を受けられなくなるのではないかと懸念されている。

また、子どもの貧困には大きな地域格差も存在する。とくに沖縄県では子どもの相対的貧困率が29.9%に達しており(沖縄県が2015年に実施した調査に基づく)、全国の子どもの相対的貧困率の約2倍に達している。政府は沖縄振興特別措置法に基づいて沖縄振興予算を拠出しているものの、同予算には国策に基づく国の裁量が大きいなどの問題があり、沖縄の子ども・家族を支える目的で十分に活用されているとは言えない状況にある。

(5) 障害・基礎保健・福祉との関連で取り上げるべきその他の問題

福島原発事故が子どもの健康等に与え続けている影響についてはIII-(5)参照。

NGO レポート目次

- 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
- VII-2. 色覚検査の再導入をはじめとする学校保健の問題
- 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
- 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

勧告

1. 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/学級に包摂されう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。
2. 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るべきである。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。
3. 政府は、適切な気候変動緩和策をいっそう進めるとともに、地震・豪雨・洪水を含む

自然災害に関わる防災準備および災害対応への子どもの権利基盤アプローチを促進するべきである。

4. 政府は、子どもおよびその家族の生活を包括的に保障するという観点から、子どもの権利および人権の視点に立った貧困対策をさらに強化すべきである。子どもがいる世帯の生活保護が減額されないことを確保することも求められる。また、義務教育における家庭の教育費負担軽減に向けて学用品費・給食費を含む義務教育の完全無償化を図るべきであり、当面、就学援助制度の運用に関して地域格差をなくすために国としての予算措置を講ずるべきである。

(NGO レポートの各項目に掲げた勧告も参照)

VIII. 教育・余暇・文化的活動

(1) 東日本大震災・福島原発事故からの教育復興はいまだ途上である

NGO レポートの VIII-1 で指摘したとおり、東日本大震災・福島原発事故（2011 年 3 月）が被災地の学校に及ぼした影響は依然として収束していない。宮城県や岩手県の沿岸被災地では、被災によって仕事や生活が破壊され、地域の産業や保護者の生業の復興・再生が十分に進んでいないために人口流出が続いており、このような状況を背景に学校の統廃合が進んでいる。岩手県では、2011 年 4 月に 548 校（2 分校）あった小中学校が、2018 年 4 月には 467 校（1 分校）に減少している。宮城県では、2017 年までに小中学校 78 校が減少した。これらの地域では、統廃合によって子どもたちの通学距離が長くなり、教育活動や生活時間へ大きな影響を及ぼしている。また、地域に学校がなくなれば地域で子どもを育てるという意識が希薄化していくことが懸念され、帰還もより困難になる。被災地域の学校や公共機関で働く教職員や自治体職員の多くも、被災地域に住宅が確保できないなどの理由から避難先から遠距離通勤をしており、大きな負担となっている。

福島県では、2017 年 4 月に多くの地域の避難指示が解除され、学校も臨時移転先から帰還した。しかし、多くの子どもたちが、避難先からスクールバスで通学しており、地元自治体に居住している子どもはごくわずかとなっている。福島県に加え岩手県などの被災県には、未だに学校の敷地内に学校や家庭等の除染廃棄物が「仮置き」「一時保管」されているところもあり、子どもの生活の場に除染廃棄物が置かれている。給食の食材については、放射性物質濃度検査を行っているが、検体予算が確保できないため事前検査できず、給食提供後冷凍保存していたものを 2 週間後に検査したり、残滓を検査したりなどしているところもある。

2017 年 11～12 月に岩手県陸前高田市が行った中学生以下の子どもがいる保護者を対象にした調査では、中学生のいる家庭の貧困率は 16.9%、小学生のいる家庭は 15.6%と、厚生労働省が公表した最新調査の全国平均 13.9%よりも高くなっている。貧困世帯の 18.6%は過去 1 年に必要な食料が買えなかったことが「何度かあった」「頻繁にあった」と答えている。

震災から 7 年以上が経過し、生まれてから仮設住宅での生活しか経験していない子どもが小学校に入学している。岩手医大などの調査によると被災 3 県の 2011 年生まれの子ども 36.5%に情緒や行動上の問題があり、母親の約 35%に精神的な不調があったとしている。福島では、原発事故以後放射線の影響を避けるため、学校や幼稚園などが屋外活動

や外遊びを制限したりしたため、子どもたちは幼児期を屋内で過ごすことが多かった。原発事故の時点で小学校へ入学していなかった 11 歳以下の子どもたちに肥満傾向が強まっており、その原因として、子どもたちが外遊びの楽しさを知らなかったり、体を動かす習慣が身につかなかつたりしたことが影響している可能性が指摘されている。

放射線教育では、文科省や福島県など作成の副読本などでは、福島第一原発事故の状況についてはほとんど記載がないため授業でも扱われない傾向がある。そのため 2017 年に実施した福島のある小学校 6 年生へのアンケートでは、「なぜ福島は放射線が多くなったのかわからない」子どもが約 6 割に上っている。

沿岸被災地域の市町村では、道路や建物などのハード面の復興は徐々にすすんでいるが、生活の再建は必ずしも順調ではなく、「街づくり」の見通しもたっていない。子どもや保護者の心のケアが必要な状況は依然として続いている。岩手県教委の県内の小中高校生を対象にした 2017 年の調査によれば、「優先的に教育相談してほしい児童生徒（要サポート）」は未だに全県で 11.3%（13490 人）おり、特に内陸部 10.8%に対し沿岸部 13.5%と 2011 年の調査（内陸 14.3%、沿岸 15.8%）より格差が拡大している。

（2）極度に競争的な学校環境は悪化している

競争的な学校環境の問題について、政府の文書回答（パラ 95-97）は高校入試・大学入試との関連でとられた施策を挙げるに留まっており、2007 年より始まった全国学力・学習状況調査には言及していない（NGO レポートの VIII-2 も参照）。この調査では、小学校 6 年生・中学校 3 年生を対象として、国語・算数（数学）を毎年、理科を 3 年に 1 度（12 年～）、実施している。2017 年からは、悉皆調査の結果が都道府県や政令市ごとに公表され、成績による地域・学校のランキング化がすすんでいる。そのため学校はプレッシャーにさらされており、教育課程の変更による事前練習など点数向上目的の競争が過熱している。さらに、調査の成績を校長や教員の人事評価とボーナスに反映させる計画を大阪市長が打ち出すなど、学力調査の趣旨から逸脱する動きも出てきている。

文科省・国立教育政策研究所は、12 年に発行した「生徒指導リーフ 8」の中で、「競争的価値観」が「いじめの加害に影響する要因」のひとつとしている。また、自治体からも政令市などの結果公表に関し、序列化や競争の激化を懸念する声があがっている。福井県議会では、子どもの自死を受け、『学力日本一』を維持することが本県全域において教育現場に無言のプレッシャーを与え、教員・生徒双方のストレスの要因となっている」とし、過度の学力偏重へ警鐘を鳴らす意見書を福井県に提出している。

また、19 年から中学 3 年生を対象として英語の試験を 3 年に一度実施することとなり、20 年からは小学校高学年で英語が教科化される。国は 5 年ごとに「教育振興基本計画」を国は定めているが、そこでは外部試験によって判定される英語力について数値目標を設けるなどしており、これらの数値目標の達成に向けて子どもたちがさらに追い立てられることが懸念される。

（3）教育内容に対する国家的介入の抑止を

NGO レポートの VIII-3 および 4 で指摘したとおり、政治家や政府による学校教育の教育内容への不当な介入が続いている。たとえば、2006 年の教科書検定では、多大な犠牲を払った沖縄戦について、文科省から軍の強制力を示唆する記述を避けることを求める検

定意見が出された。それに対し沖縄県の各団体から抗議声明が出され、2007年9月に開かれた県民大会は11万6千人という復帰後、最大規模の大会になった。また、2017年10月には、高校でのエネルギー問題の講演で、経済産業省が講師の大学助教に対し、原発の危険性を指摘する内容を修正するよう事前に求めた。この講演は、経済産業省の資源エネルギー庁の委託事業の一環として行われたものだが、原発政策を担う経産省が原発の問題点を指摘する内容に修正を求めることは問題である。なお、セクシュアリティ教育への介入について本追加情報のVII-(3)も参照。

(4) 教員の多忙化と教育の保障

OECD-TALISの調査(2013年)で、教職員の週当たりの勤務時間はOECD平均38時間であるのに対し、日本では54時間ときわめて多いことが明らかとなった。2018年に文科省が公表した教職員の勤務実態調査でも、時間外労働が過労死基準(月80時間)を超える働き方をしている教職員が中学校では6割となっている(民間団体の調査結果についてNGOレポートのVIII-5も参照)。

この状況に対し、文科省の中央教育審議会の「学校における働き方改革特別部会」(以下、特別部会)で2017年7月から1年以上議論が行われてきた。1971年の法律(公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法)により、公立学校の教員については時間外勤務手当や休日勤務手当を支給しないかわりに給料月額の4パーセントに相当する教職調整額を支給することとなったため、教職員の時間外労働はそのほとんどが「自主的・自発的勤務」と位置づけられ、時間外手当の対象外とされてきた。そのため、教職員の勤務時間管理がほとんど行なわれておらず、それが教職員の長時間労働の温床となっていることから、特別部会では時間外手当化も検討されたが、現行の教職員の時間外労働に手当を支払うと約9000億円の予算が必要となることから、特別部会は文科大臣への答申で将来的な教職調整額の検討に言及するのみで、時間外手当化は見送った。

答申には、教職員の時間外労働を解消するために「1年単位の変形労働時間制」が盛り込まれたが、この制度は閑散期と繁忙期があることを前提としたものである。そもそも恒常的に時間外労働が発生している学校現場には閑散期は存在せず、学校現場に適用するのは妥当ではない。そもそも業務を縮減するか、時間外手当化するなどして、長時間勤務縮減のインセンティブを働かせない限り、教職員の長時間勤務は解消しない。

厚生労働省による「過労死等防止対策白書」(2018年)でも過労死が多く発生している重点業種・職種として教職員が取り上げられるなどしており、教職員の健康・生命をまもるためにも業務削減等は喫緊の課題となっている。青森市の子どものいじめ自死に関する第三者委員会報告も、「現在の教職員の勤務状況はあまりに過酷」であるために、子どもの示すサインに応えることができず、また、教職員の心身に支障をきたすことにもなっており、財政措置も含めた国などにおける抜本的な整備を提言している。

(5) 外国とつながる子どもが教育についての権利を十分に保障されていない

NGOレポートのVIII-10で指摘したように、外国人は就学義務の対象外であることなどから、教育を受ける権利が十分に保障されておらず、就学しても十分な教育を受けるための配慮がなされていない。

(a) 就学義務をめぐる問題

文部科学省は、「外国人については就学義務が課せられていないが、公立の義務教育諸学校に就学させることを希望する場合には、受け入れることとしており、授業料不徴収、教科書の無償給与など、日本人児童生徒と同様に取り扱っている」として、外国籍の子どもの教育を保障していると主張する。しかし、外国籍の子どもは教育を受ける権利の主体とはみなされていない。

2016年3月13日付の日本経済新聞によると、2010年国勢調査で7～14歳の義務教育年齢の子どもの16%にあたる約13,000人の就学状況が「不詳」であると分析され、日本人の同比率0.01%との差が大きく、うち「未就学」との回答も0.55%の約430人に上り、さらに就学年齢になっても学校に通わせていないために回答しないという可能性が高いという(アネックス③参照)。義務教育年齢の子どもの就学状況は通常自治体が調べているが、外国人はその対象外とされているため、調査していない自治体が多い。文部科学省が毎年行っている「学校基本調査」の「不就学学齢児童生徒調査票」の補註には「外国人は対象から除外する」と明記されているのである。

(b) 日本語指導をめぐる問題

文科省が行っている「日本語指導が必要な児童生徒の受入状況等に関する調査」において日本語指導が必要な子どもの数は増加し続け、2016年は34,335人(29,198人)で2014年調査より5,137人(17.6%)増加し、過去最多となった。学校種別では、小学校で3,272人(17.3%)、中学校で983人(12.6%)、高等学校で643人(28.3%)、特別支援学校で84人(47.5%)増加した。

しかし、日本語指導が必要な児童生徒が増えているにもかかわらず、指導体制の整備が不十分である。日本語指導が必要な児童生徒のうち、特別な指導を受けている外国籍の児童生徒は76.9%、26,410人で、2014年調査より6.0ポイント減少している。その主な理由は、「日本語指導を行う指導者(担当教員、日本語指導支援員等)がいないため(不足も含む)」、「在籍学級での指導で対応できると判断するため」という。指導が必要な児童生徒を抱える学校や自治体数が増えているものの、特別な指導を行う人員や指導体制が整備できていない。つまり、外国籍の子どもが「日本人児童生徒と同様に取り扱っている」という学校現場において、外国人の子どもの言語能力や学力が十分保障されていないということを示している。また、近年、日本国籍であっても日本語指導を必要とする外国にルーツの子どもの数も増え続けている。

(6) 教育・余暇・文化的活動との関連で取り上げるべきその他の問題

教育・余暇・文化的活動との関連では、このほか、保育・就学前教育・学童保育の拡充および質の確保(NGOレポートのVII-4・VIII-6等)についても取り上げることが期待される。また、いじめ・体罰・セクシュアルハラスメントを含む学校暴力を防止するための包括的アプローチの必要性については本追加情報のV-(4)参照。

NGO レポート目次

- VIII-1. 東日本大震災・福島原発事故が教育に及ぼした影響
- 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
- VIII-3. 「教育改革」の問題点と教育への国家的介入の強化
- VIII-4. 政府の意向を反映する教科書検定および採択

- 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
- VIII-6. 就学前教育の拡充の必要性
- 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
- 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
- VIII-9. 人権教育・子どもの権利教育はむしろ後退している
- 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
- 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

勧告

1. 政府は、被災地に残る課題、とくに教育面の課題を解決していくため、2021年3月に廃止が予定されている復興庁の業務（福島を除く）を継続させることも含め、復興のための組織の維持および予算の確保を確保するべきである。学校の統廃合は、当事者である子どもたちの意見を十分に踏まえて最小限に抑えるとともに、児童生徒および教職員への手厚い支援を継続することが求められる。さらに、原発事故の教訓が継承できるよう、原発事故および放射線のリスクに関する適切な教育が行なわれるようにするべきである。
2. 政府（とくに文部科学省）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、全国学力・学習状況調査のあり方および運用を、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ことも含めて抜本的に見直すべきである。
3. 政府（とくに文部科学省）および自治体は、子どもや地域の実態に即して行なわれる各学校の個別の授業内容に介入することなく、学校の教育課程編成権を尊重し、よりよい教育が行なわれるよう教育環境の整備に努めるべきである。学習指導要領は大綱的基準と位置づけられるべきであり、教育内容に介入するための根拠として用いられないことがないようにしなければならない。
4. 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、また無定量的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。
5. 政府（とくに文部科学省）は、国籍にかかわらず教育の権利（学習権）を保障するため、学校基本調査の「不就学学齢児童生徒調査票」に外国人も対象とすることをはじめ、全国レベルで日本国籍の子どもと同じように外国籍の子どもを受け入れるための制度を整備するべきである。外国籍あるいは外国につながる子どもへの日本語指導ならびに母語保持などの言語能力や学力に対応するカリキュラムを開発するとともに、そのための専門家の養成や配置を行ない、全国の教育現場で実践することを通して子どもたちの教育の権利を保障することも求められる。

(NGO レポートの各項目に掲げた勧告も参照)

IX. 特別な保護措置／選択議定書の実施

(1) 非正規滞在の親の収容および強制送還にともなって親子が分離されている

入国管理局が非正規滞在の家族の退去強制を執行する際、子どもと親を分断するケースがあつたを絶たず、「子どもの最善の利益」が保障されていない。一方、子どもが日本語しか話せない場合や、日本に残された家族が難民で、迫害を受ける恐れがある場合などは、家族と一緒に帰国して暮らすことじたいが非常に困難である。

(a) ケース 1 (アネックス①参照)

非正規滞在を理由に入国管理局から国外退去を迫られているペルー人の親子 3 人（母親と子ども 2 人）が 2017 年、在留特別許可を求め大阪地裁に提訴している。日本で生まれ育った子どもは中学生（2018 年 11 月現在 15 歳）と高校生（同 17 歳）で、ペルーに送還されても生活や学習が困難であるとし、「子どもの利益を最優先に考え、在留を認めてほしい」と人道的な配慮を求めている。父親は 2016 年にペルーに強制送還されており、家族は分離されている。

(b) ケース 2 (アネックス②参照)

入国管理局が 2018 年 2 月、非正規滞在のベトナム人 47 人をチャーター機で集団強制送還した際、妻や夫、子どもを日本に残し、12 家族が離れ離れになったことが法務省の資料などで判明した。12 家族の 1 人で、2007 年に妹のパスポートで来日し元難民の夫と 5 歳の子ども（いずれも正規滞在）と群馬県で暮らしていた非正規滞在の女性（46）は、入国管理局で子どもの目の前で引き離され送還された。女性は、目の前で引き離された息子の泣き声が忘れられない」と話した。

入国管理局は、上記のケースをはじめ非正規滞在者や難民不認定者の送還を続けており、そのなかで家族の分離が引き続き起きている。

(2) 条約および関連の国際基準にしたがった少年司法制度の再構築を

(a) 日本の少年法においては、2000 年改正以後、4 回の改正が行われてきたが、そのいずれの場合も、子どもの権利条約、少年司法運営に関する国連最低基準規則（通称、北京ルールズ）、少年非行の防止に関する国連ガイドライン（通称、リヤド・ガイドライン）等が定める方針から離れる形での改正（改悪）であったと言わざるを得ない。具体的には以下のとおりである。

- ・ 刑事罰適用の年齢を 16 歳以上から 14 歳以上に引き下げる改悪を行ったこと。
- ・ 20 歳未満については全ての事件について少年法適用が原則であったのに、被害者の生命等に関わる重大事件を起こした 16 歳以上について、「原則的に少年法適用を行わず、刑事裁判とする」規定を導入したこと。この規定の導入の結果、18 歳未満については死刑適用は行われぬはずが、非行時 18 歳未満の少年について死刑宣告がなされる結果が生じたこと。
- ・ 少年審判における非行事実の認定作業に必要という理由から、少年審判に検察官を関与させ、かつ検察官が関与できる事件範囲を徐々に拡大し、少年審判を刑事裁判と同様なものとする改悪を重ねていること。
- ・ 警察段階及び検察段階における少年の身柄拘束を成人犯罪者と同様なものとしている現状の手續（逮捕・勾留時に警察署等の刑事施設を使うことが常態化している）について具

体的改善を行わない反面、少年審判における身柄拘束期間を「4週間以内」から「8週間」にまで延長できる制度を導入したこと。(等々)

さらに強調しなければならない点として、現在、第5回目の改正が図られており、その内容は、少年法適用の年齢範囲を、現在の20歳未満から18歳未満へ引き下げ、18歳以上については刑事裁判と同様とするものであることがある。これは、現在まで20歳未満の者の非行を抑止し、かつ若年犯罪も抑止してきた日本の少年司法を根本的に否定し、教育福祉的処遇ではなく刑罰を与えることを優先させる考え方であり、子どもの権利に対する重大な侵害を生じさせる改悪である(本追加情報のII-(1)も参照)。

また、日本においては約30年にわたって、少年非行は減少しており、触法少年についても減少しているが、児童虐待を受けた子どもの保護については増加傾向にある。児童虐待に関する社会的な情報は広がっているものの、児童虐待を生じさせない大人への対策は不十分であると言わざるを得ない。加えて、子どもの証人に関しては、日本においては子どもの証人という考え方自体が乏しく、子どもの証言、意見表明について、社会的に十分認識が広がっているとは言い難い。

(b) 子どもの予防拘禁については、家庭裁判所での観護措置等においては、一定程度の慎重な配慮と判断が行われている面があるが、警察による逮捕、検察における勾留については成人犯罪と同様な手続きと判断しか行われていない面がある。

(c) 少年非行の根本的原因に関する研究については、法務省矯正研修所や家庭裁判所調査官研修所などにおいて研究が発表されることがあるが、継続的な研究は行われておらず、全く予算化もされていない。特に家庭裁判所における実務経験や研究は、少年非行の根本的原因に関する多くの知見を蓄積しているはずであるが、日本の最高裁判所はその知見を社会に還元し、少年非行をはじめとする子どもの諸問題を未然に防止することについて寄与する姿勢を全く持っていないと言わざるを得ない。また、1990年代後半以降、日本においてもグローバル経済の深刻な影響により、労働市場が流動化し、国民所得が低下傾向にあり、貧困や経済格差の問題が社会的に広がっているが、こうした客観的経済状況について、日本の少年非行に関する研究では重視されず、研究課題として取り上げられていない面がある。

以上の点につき、さらに詳しくはアネックス参照。また、NGOレポートのXI-Bおよびアネックスも参照。

(3) OPSC：性的搾取その他の搾取の危険性にさらされ続ける子どもたち

政府の文書回答(パラ123-125)では国境を越えて行なわれる人身取引についてしか説明していないが、人身取引に関しては日本人の被害者も増えており(主に監禁されて、売春を強要される事案)、被害者のなかには子どもも存在する。この問題については政府も一定の対策をとっているが、実態は十分に把握されていない(NGOレポートのXII-A-1も参照)。

子どもの性の商品化(NGOレポートのXII-A-2および-4参照)を背景として、児童買春・児童ポルノに関わる事件も発生し続けている。たとえば、警察庁によると、児童買春・児童ポルノ禁止法上の犯罪被害者数は1,678人(2011年)から2,113人(2015年)に増加した。児童ポルノ関連の検挙者数は2015年で1,483人に達している。被害者(20歳未満)は905人であり、そのうち約8割は中高生だった(中学生39.7%・高校生41.3%)。

児童ポルノ事件のなかで最も多く（36.6%）、かつ増加中であるのは「自撮り」による被害であり、これに次いで「盗撮」（32.4%）が多く発生している（警察庁生活安全局少年課少年保護対策室（2016）「ネットを通じた子供の性被害について」）。この点、東京都は2018年2月に「青少年の健全な育成に関する条例」を改正し、子どもに対し、児童ポルノに該当するような画像を送信するよう不当に要求する行為を罰則付きで禁止した。

一方、いわゆる「JKビジネス」を展開している店舗は全国に114店舗が確認されている（他に無店舗型営業をしている業者もある）。店舗所在地は東京が約7割、次に大阪が25%を占め、業態別では接触型が最も多い。東京都では、JKビジネスの店舗数が2014年の136から2016年には174に増加し、カフェ、リフレ、リフレと散歩の複合営業の店舗が多くなっている。東京都・神奈川県・愛知県などはこれらの営業を条例で規制している。

警察はサイバー補導を2013年4月に試験的に導入し、10月から本格的に開始した。インターネット上で援助交際や下着の販売をもちかける書き込みをチェック、つまりサイバーパトロールを行い、客になりすまして書き込みをした子どもとメールなどを交信する。最終的には、子どもと直接接点できるようにする。2013年に158人、2014年に439人補導された子どものうち、最年少は13歳で女子が95.8%を占めている（警察庁2015）。インターネット上に不適切な書き込みをしたとしてサイバー補導された子どもが書いた内容は、援助交際が約3分の2、下着販売が約3分の1、その両方が1.3%となっている（警察庁2015）。補導された子どもの約半数は過去に児童買春などの福祉犯の被害にあっていることも分かった。しかし、この間警察からメールを送信したが現場で接触できなかったのは、1万1995件にもものぼると報告されていて、サイバー補導は容易でないことが分かる。一方で、買春側に対しては、インターネット上で同様の取り締まりは行われていない。

NGO レポート目次

IX-A. 人身取引・性的搾取・経済的搾取

IX-A-1. 不十分な子どもの人身取引対策

IX-A-2. 子どもの性の商品化

IX-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

IX-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

IX-B. 少年司法

IX-B-1. 子どもの権利条約から乖離する一方の少年法「改正」

IX-B-2. 少年司法の刑事裁判化

IX-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

IX-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

IX-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

勧告

1. 政府（とくに法務省）は、非正規滞在の子どもについては保護者など家族と分離することなく「子どもの最善の利益」を優先する措置をとるべきであり、退去強制の在り方を見直して、事情を考慮しながら在留特別許可を付与するべきである。条約9条1項および10条1項に関する解釈宣言は撤回することが求められる。

2. 政府（とくに法務省）および国会は、条約および関連の国際文書を踏まえ、リヤド・ガイドラインの趣旨にしたがって少年非行・犯罪防止政策を包括的に見直すとともに、これらの文書の趣旨・規定にしたがって少年法をあらためて改正すべきである。
3. 政府は、児童買春・児童ポルノ法をさらに改正する等の手段により、さまざまな形態で行なわれている子どもの性的搾取をより効果的に防止・禁止することを追求すべきである。その際、子どもは被害者として扱われるべきであるという原則を堅持し、被害者である子どもに対しては必要な支援の提供を優先することが求められる。
(NGO レポートの各項目に掲げた勧告も参照)

アネックス

婚外子差別：なくそう戸籍と婚外子差別・交流会

朝鮮学校問題に関する国連人権機関の勧告抜粋：在日朝鮮人人権協会

沖縄の子どもの状況：沖縄国際人権法研究会・子どもの権利部会

体罰：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

移住者の子ども：移住連

少年司法：子どもと法 21