

子どもの権利委員会

2002年10月4日（第31会期）採択

CRC/GC/2002/2（原文英語）

日本語訳：平野裕二

## 一般的意見第2号（2002年）

### 子どもの権利の保護および促進における独立した国内人権機関の役割

1. 子どもの権利条約第4条は、締約国に対し、「この条約において認められる権利の実施のためのあらゆる適当な立法上、行政上およびその他の措置をとる」ことを義務づけている。独立した国内人権機関（National Human Rights Institutions、NHR I）は条約の実施を促進および保護するための重要な機構であり、子どもの権利委員会は、締約国が批准と同時に行なった、条約の実施を確保しかつ子どもの権利の普遍的实现を前進させるというコミットメントのなかに、このような機関の設置が含まれると考えるものである。これとの関連で、委員会は、条約の実施を促進および監視するため、多くの締約国で国内人権機関および子どもオンブズパーソン／子どもコミッショナーならびに同様の独立機関が設置されたことを歓迎してきた。

2. 委員会がこの一般的意見を公にするのは、条約の実施を促進および監視するための独立機関を設置するよう締約国に対して奨励するとともに、そのような機関に不可欠な要素およびそのような機関によって遂行されるべき活動について詳しく述べることによって、この点に関して締約国を支援するためである。そのような機関がすでに設置されている場合、委員会は各国に対し、子どもの権利条約その他の関連の国際文書に掲げられた子どもの権利を促進および保護するうえでそのような機関がどのような地位にあり、かつどの程度効果的であるかについて再検討するよう呼びかける。

3. 1993年の世界人権会議は、ウィーン宣言および行動計画において、「人権の促進および保護のために国家機関が果たす重要かつ建設的な役割」を再確認し、かつ「国家機関の設置および強化」を奨励した。総会および人権委員会は国内人権機関の設置を繰り返し求め、人権の促進および保護ならびに人権に関する公衆の意識の増進にあたってNHR Iが果たす重要な役割を強調している。定期報告書のための一般指針において、委員会は、締約国が「子どもの権利を促進および保護する

ために設置された独立機関」に関する情報を提供するよう求めているところである [1]。そのため、委員会は締約国との対話のなかで一貫してこの問題を取り上げている。

4. 国内人権機関は、人権委員会が1992年に、かつ総会が1993年に採択した「国際連合・国家機関の地位に関する原則」(パリ原則) [2]にしたがって設置されなければならない。そこに掲げられた最低基準は、このような国内機関の設置、権限、責任、構成、独立、多元性、活動方法および準司法的活動についての指針となるものである。

5. 人権を保護するためのNHR Iが必要なのはおとなも子どもも同様であるが、子どもの人権に特別な注意が向けられることを確保するためにさらなる正当化事由が存在する。その正当化事由には以下のような事実が含まれる。すなわち、子どもはその発達上の状態ゆえにとくに人権侵害を受けやすいこと。子どもの意見が考慮にいれられるのはいまだに稀であること。ほとんどの子どもは選挙権を有しておらず、人権に対する政府の対応を決める政治プロセスでも意味のある役割を果たせないこと。子どもは、自分の権利を保護するためまたは権利侵害に対する救済を求めるために司法制度を利用するさい、相当の問題に直面すること。そして、自分の権利を保護してくれるかもしれない機関に対する子どものアクセスは一般的には限られていることである。

6. 子ども専門の独立した人権機関、子どもの権利オンブズパーソンまたはコミッショナーは、ますます多くの国で設置されるようになってきた。資源が限られている場合、利用可能な資源が、子どもの人権を含むすべての人の人権を促進および保護するためにもっとも効果的に活用されるようにすることが考慮されなければならない。このような文脈においては、子どもに具体的に焦点を当てる機能を含む広範囲型NHR Iを発展させることが最善のアプローチとなる可能性が高い。広範囲型国内人権機関には、その組織内に、子どもの権利をとくに担当することが明示されたコミッショナーまたは子どもの権利をとくに担当する部局が含まれるべきである。

7. 委員会の見解では、子どもの権利の促進および保護を担当する独立した人権機関はすべての国に必要である。委員会の主要な関心は、その機関が、形態はどうあれ、独立してかつ効果的に子どもの権利を監視、促進および保護できるというところにある。子どもの権利の促進および保護が「メインストリーム」(主流)に置かれ

ること、および、国内に存在するすべての人権機関がその目的のために緊密に協働することが不可欠である。

### 委任事項および権限

8. 国内人権機関は、可能であれば憲法上の確固たる基盤を与えられるべきであり、少なくとも法律による委任が与えられなければならない。委員会の見解では、その委任事項は人権の促進および保護のために可能なかぎり広範なものを含んでいるべきであり、子どもの権利条約、その選択議定書およびその他の関連の国際人権文書をそのなかに取り入れることによって、子どもの人権、とくに市民的、政治的、経済的、社会的および文化的権利を効果的にカバーするべきである。法律には、子どもに関わる具体的な職務、権限および義務を、子どもの権利条約およびその選択議定書と関連させながら定めた規定が含まれていなければならない。NHR I が子どもの権利条約の誕生以前に設置された、または条約を明示的に取り入れることなく設置された場合には、当該機関の委任事項が条約の原則および規定と一致することを確保するため、法律の制定または改正を含む必要な手配が行なわれるべきである。

9. NHR I には、その委任事項を効果的に遂行できるようにするために必要とされる権限が付与されなければならない。このような権限には、その権能の範囲内にある状況を評価するために必要ないかなる事情聴取ならびに情報および文書の入手を行なう権限が含まれる。これらの権限には、国のみならず関連するあらゆる公的機関および民間機関との関係において、締約国の管轄下にあるすべての子どもの権利を促進および保護することが含まれなければならない。

### 設置プロセス

10. NHR I の設置プロセスは、ていねいな協議にもとづき、さまざまな関係者の参加が得られる、透明なものでなければならない。そのプロセスは政府の最高レベルで主導および支持されるべきであり、かつ、国、立法府および市民社会のあらゆる関連の構成員の参加を保障するようなものであるべきである。NHR I の独立および効果的職務遂行を確保するため、NHR I には十分な組織基盤、資金（広範囲型機関にあってはとくに子どもの権利を対象とした資金を含む）、職員、活動拠点、および、その独立に影響を及ぼす可能性のある諸形態の財政的統制からの自由が与えられなければならない。

### 資源

11. これがきわめて微妙な問題であること、および締約国は多様な水準の経済的資源のもとで活動していることは認知しながらも、委員会は、条約第4条に照らし、国内人権機関の活動のために合理的な資金供与を行なうことは各国の義務であると考えます。その権限を果たすために効果的に活動するための手段が国内機関になれば、国内機関の委任事項および権限が意味のないものとなり、またはその権限の行使が制約される可能性がある。

### 多元的代表性

12. NHR Iは、その構成において、人権の促進および保護に携わっている市民社会のさまざまな構成員が多元的に代表されることを確保しなければならない。NHR Iは、とくに、子どもおよび若者が主導している組織を含む人権NGO（非政府組織）、反差別NGOおよび子どもの権利NGO、労働組合、社会団体および（医師、弁護士、ジャーナリスト、科学者等の）職能団体、大学、ならびに子どもの権利の専門家を含む専門家の参加が得られるように努めるべきである。政府機関は助言者としての資格でのみ参加するようにしなければならない。NHR Iは、開かれた競争選抜プロセスを含む適切かつ透明な任命手続を有するべきである。

### 子どもの権利侵害に対する救済の提供

13. NHR Iは、子どもに代わってまたは子どもから直接提出されたものを含む個人の苦情および申立てを検討し、かつ調査を遂行する権限を有しなければならない。このような調査を効果的に遂行できるようにするため、NHR Iは、証人に証言させかつ証人を事情聴取する権限、関連の書証にアクセスする権限、および拘禁場所にアクセスする権限を有しなければならない。NHR Iはまた、子どもがいかなる権利侵害に対しても効果的な救済——第三者による助言、権利擁護および苦情申立て手続——を得られることを確保する義務も有する。適当な場合には、NHR Iは苦情の調停および斡旋を行なうべきである。

14. NHR Iは、子どもが裁判所に提訴することを支援する権限を有するべきである。そのような支援には、(a)子どもの問題に関わる事案をNHR Iの名義で提訴する権限によるもの、および(b)裁判事案に介入し、当該事案に関わる人権問題について裁判所に情報提供する権限によるものが含まれる。

### アクセス可能性および参加

15. NHR Iは、地理的および物理的にすべての子どもがアクセスできるもので

なければならない。条約第2条の精神にのっとり、NHR Iは、もつとも権利を侵害されやすくかつ不利な立場に置かれた集団を含む、すべての集団の子どもに積極的に接触を図るべきである。このような立場に置かれた子どもとしては、ケアの対象となっている子どもまたは拘禁されている子ども、マイノリティおよび先住民族集団の子ども、障害をもった子ども、貧困下で生活している子ども、難民および移民の子ども、ストリートチルドレン、ならびに、文化、言語ならびに健康および教育といった分野で特別なニーズを有する子どもが挙げられる（ただし、これに限られない）。NHR I設置法には、当該機関が、あらゆる形態の代替的ケアを受けている子ども、および子どもも対象とするあらゆる施設にプライバシーの守られる条件下でアクセスする権利が含まれるべきである。

16. NHR Iは、条約第12条で定められているように、自己に影響を及ぼすすべての事柄において、政府によっておよび社会全体を通じて子どもの意見が尊重されることを促進するうえで、鍵となる役割を担っている。この一般原則は、国内人権機関の設置、組織および活動にも適用されるべきである。これらの機関は、自らが子どもたちと直接接触できること、および子どもたちが適切な形で参加しかつ協議の対象とされることを確保しなければならない。たとえば、子どもの関心事項への子どもたちの参加を促進するため、NHR Iの諮問機関として子ども評議会を創設することなどが可能である。

17. NHR Iは、条約第12条の全面的遵守を確保するため、特別に配慮された協議プログラムおよび想像力にあふれたコミュニケーション戦略を立案しなければならない。子どもが当該機関と連絡をとるのにふさわしい一連の方法が確立されるべきである。

18. NHR Iは、公衆および議会に対し、子どもの権利状況に関して直接に、独立にかつ別個に報告する権利を有しなければならない。この点に関して、締約国は、子どもの権利に関わるNHR Iの活動および国による子どもの権利条約の遵守について討議する機会を議員に提供するため、議会において年次討論が開催されることを確保しなければならない。

#### 推奨される活動

19. 以下の一覧は、条約の一般原則に照らして子どもの権利を実施することとの関連で国内人権機関が遂行すべき活動の諸類型を、網羅的にではなく例示的に掲げ

たものである。

- (a) その委任事項の範囲内にある苦情または職権にもとづき、子どもの権利が侵害されているいかなる状況についても調査すること。
- (b) 子どもの権利に関わる事柄について調査を実施すること。
- (c) 国の公的機関の要請によるものか自らの発意によるものかは問わず、子どもの権利の促進および保護に関わるいかなる事柄についても見解、勧告および報告を作成および公表すること。
- (d) 子どもの権利の保護に関わる法律および実務が充分かつ効果的であるか、常に検討すること。
- (e) 子どもの権利条約、その選択議定書および子どもの権利に関わる他の国際人権文書と国内の法律、規則および実務を調和させることを促進し、かつその効果的実施を促進すること。効果的実施の促進のための手段には、子どもの権利条約の解釈および適用に関して公的機関および民間機関に助言を提供することも含まれる。
- (f) 国の経済政策の立案担当者が、国の経済計画および開発計画を設定および評価するさいに子どもの権利を考慮することを確保すること。
- (g) 政府による子どもの権利の実施および子どもの権利状況の監視を検討し、かつそれについて報告すること。そのさい、子どもの権利の実現のために何が必要とされなければならないかを判断するため、統計が細分化され、かつその他の情報が定期的に収集されることを確保するよう努めること。
- (h) 関連の国際人権文書の批准またはそれへの加入を奨励すること。
- (i) 子どもに関わるあらゆる行動において子どもの最善の利益が第一義的に考慮されるべきことを求めた子どもの権利条約第3条にしたがい、法律および政策によって子どもに及ぼされる影響が、策定から実施およびその後に至るまで注意深く検討されることを確保すること。
- (j) 第12条に照らし、子どもの人権に関わる事柄について、および子どもの権利に関わる問題を定義するにあたって、子どもの意見が表明され、かつその意見に耳を傾けられることを確保すること。
- (k) 子どもに影響を及ぼす国内法および国際文書の策定への、子どもの権利NGO（子どもたち自身で構成された団体を含む）の意味のある参加を唱道および促進すること。
- (l) 子どもの権利の重要性に関する公衆の理解および意識を促進するとともに、この目的のため、メディアと緊密に協働し、かつこの分野における調査研究および教育活動を実施または後援すること。

- (m) 「この条約の原則および規定を、適当かつ積極的な手段により、大人のみならず子どもに対しても同様に、広く知らせる」ことを締約国に義務づけた条約第42条にしたがい、条約の規定に関して政府、公的機関および一般公衆の感受性の増進を図るとともに、この点に関する義務を国がどのように果たしているかを監視すること。
- (n) 学校、大学および専門家業界において子どもの権利を教え、子どもの権利について調査研究し、かつカリキュラムに子どもの権利を統合するためのプログラムの編成を援助すること。
- (o) (子どもの権利の重要性に関する一般公衆の理解を促進することに加えて) とくに子どもに焦点を当てた人権教育を実施すること。
- (p) 国内において子どもの権利を主張するために法的手続きをとり、または子どもに対して法的援助を提供すること。
- (q) 適当な場合には、提訴の前に調停または斡旋のプロセスに携わること。
- (r) 適切な場合には「裁判所の友」(アミカス・キュリエ) または訴訟参加人として、裁判所に対して子どもの権利に関する専門知識を提供すること。
- (s) 「子どものケアまたは保護に責任を負う機関、サービスおよび施設が、とくに安全および健康の領域、職員の数および適格性、ならびに職員の適正な監督について、権限ある機関により設定された基準に従うことを確保する」ことを締約国に義務づけた条約第3条にしたがい、少年収容施設(および子どもが強制または処罰の目的で拘禁されているあらゆる場所)ならびにケア施設を訪問して状況報告および改善のための勧告を行なうこと。
- (t) 以上の活動に付随するその他の活動を行なうこと。

#### 子どもの権利委員会に対する報告、およびNHR Iと国連機関および国連人権機構との協力

20. NHR Iは、会期前作業部会において子どもの権利委員会と対話することおよび他の関連の条約機構と対話することを含む手段を通じて、条約その他の関連の国際文書にもとづく報告手続に独立して貢献し、かつ国際条約機構に対する政府報告書が子どもの権利に関して完全性を保っているかどうか監視するべきである。

21. 委員会は、NHR Iの法律上の根拠および委任事項ならびに関連の主要な活動に関する詳細な情報を、締約国が委員会に提出する報告書のなかに含めるよう要請する。子どもの権利委員会に対する報告書の作成の過程で、締約国が独立した人権機関と協議するのは適切である。しかしながら締約国は、このような機関の独立、

および委員会への情報提供におけるその独立した役割を尊重しなければならない。報告書の起草をNHR Iに委任すること、または報告書が委員会によって審査されるときに政府代表団にそのような機関を含めることは不適切である。

22. NHR Iは、人権委員会の特別手続とも協力すべきである。このような特別手続には、国別およびテーマ別の機構、ならびにとくに子どもの売買、子ども買春および子どもポルノグラフィーに関する特別報告者および子どもと武力紛争に関する事務総長特別代表が含まれる。

23. 国際連合は、国内人権機関の設置および強化を援助するプログラムを長年に渡って運営している。このプログラムは、人権高等弁務官（OHCHR）に本部が置かれており、技術的援助を提供するとともに、国内人権機関間の地域的および世界的協力ならびに交流を促進するものである。締約国は、必要なときはこの援助を活用しなければならない。ユニセフもこの分野で専門知識および技術的協力を提供している。

24. 条約第45条で定められているとおり、委員会は、適当と認める場合には、NHR Iの設置に関する技術的助言もしくは援助を要請しているか、またはこれらの必要性を指摘している締約国から報告書を、いずれかの国連専門機関、OHCHRその他の資格ある機関に送付することもできる。

### NHR Iと締約国

25. 国は、子どもの権利条約を批准し、それを全面的に実施する義務を受託する。国内人権機関の役割は、国による遵守、および実施に向けた進展を独立した立場から監視するとともに、子どもの権利の全面的尊重を確保するために全力を尽くすことである。そのためには、国内機関が子どもの権利の促進および保護を増進させるためのプロジェクトを発展させる必要が生ずる場合もあるが、そのことによって、政府が監視の義務を国内機関に委譲することにつながってはならない。自らの議題を設定し、かつ自らの活動を決定するにあたって国内機関が完全な自由を維持することは、必要不可欠である。

### NHR IとNGO

26. 非政府組織は人権および子どもの権利を促進するうえで非常に重要な役割を担っている。法律上の根拠および具体的権限を有するNHR Iの役割は、その活動



を補完することができる。国内機関がNGOと緊密に協働すること、および、政府がNHR IとNGO双方の独立を尊重することは、必要不可欠である。

#### 地域協力および国際協力

27. 地域的および国際的なプロセスおよび機構は、経験とスキルの共有を通じてNHR Iを強化し、かつその基盤を向上させることができる。NHR Iは、それぞれの国で人権を保護および促進するうえで共通の問題を抱えているからである。

28. この点について、NHR Iは子どもの権利に関する関連の国内的、地域的および国際的機関と協議および協力すべきである。

29. 子どもの人権の問題は国境の制約を受けず、子どもの権利に関するさまざまな問題（女性および子どもの人身取引、子どもポルノグラフィー、子ども兵士、児童労働、児童虐待、難民および移民の子ども等を含むが、これに限られない）への適切な地域的および国際的対応を考案することはますます必要になっている。国際的および地域的な機構および交流が奨励される場所である。そのことにより、NHR Iは、おたがいの経験から学び、おたがいの立場を集団的に強化し、かつ、国および地域の両方に影響を及ぼしている人権問題の解決に貢献することができるためである。

[1] 条約第44条1項(b)に基づいて締約国によって提出される定期報告書の形式および内容に関する一般指針（CRC/C/58）パラグラフ18。

[2] 国際連合・国家機関の地位に関する原則（パリ原則）、総会決議48/134（1993年12月20日）、人権委員会決議1992/54（1992年3月3日）。