

子どもの権利委員会 一般的意見7号（2005年）  
乳幼児期における子どもの権利の実施

子どもの権利委員会  
第40会期（2005年9月）採択  
CRC/C/GC/7（原文英語）  
日本語訳：平野裕二

## I. はじめに

1. この一般的意見は、委員会が締約国報告書を審査してきた経験から生まれたものである。多くの場合、乳幼児期についてはごくわずかな情報しか提供されず、コメントも主として乳幼児死亡率、出生登録および保健ケアに関するものに留まっている。委員会は、乳幼児にとって子どもの権利条約が有している、より幅広い含意について議論する必要があると感じた。そこで、委員会は2004年に、「乳幼児期における子どもの権利の実施」をテーマとする一般的討議を開催したのである。この討議の結果、一連の勧告（CRC/C/143、sect. VII 参照）がまとめられるとともに、この重要なトピックについての一般的意見を作成するという決定が行われた。この一般的意見を通じ、委員会は、乳幼児は条約に掲げられたすべての権利の保有者であること、および、乳幼児期はこれらの権利の実現にとってきわめて重要な時期であることが認識されるよう奨励したい。委員会が採用する「乳幼児期」の作業定義は、すべての乳幼児である。すなわち、出生から乳児期全体、就学前の時期および学校への移行期を含むものとする（後掲パラ4参照）。

## II. 一般的意見の目的

2. この一般的意見の目的は次のとおりである。
- (a) あらゆる乳幼児の人権に関する理解を強化するとともに、乳幼児に対して自国が負っている義務について締約国の注意を促すこと。
  - (b) 諸権利の実現に影響を及ぼす乳幼児期の具体的特徴についてコメントすること。
  - (c) 乳幼児が、その人生の出発点から、特別な利益、能力および脆弱性を有する社会的主体であり、かつ、権利の行使においては保護、指導および支援が必要であるという認識を奨励すること。
  - (d) 条約の実施にあたって考慮に入れられなければならない乳幼児期の多様性（乳幼児が置かれた状況、その経験の質およびその発達を形成する諸影響に関わる多様性を含む）に対して注意を促すこと。
  - (e) 子どもに対する文化的期待および取扱いにはさまざまな違いがあることを示すこと。これには地方的慣習および慣行も含まれ、それらは尊重されるべきであるが、子どもの権利に背反する場合にはこのかぎりでない。
  - (f) 乳幼児が、貧困、差別、家族の崩壊、ならびに、権利侵害およびウェルビーイングの阻害につながるその他の複合的困難状況に対して脆弱であることを強調すること。
  - (g) 乳幼児期における権利にとくに焦点を当てた包括的な政策、法律、プログラム、実践、専門的訓練および調査研究の策定および促進を通じて、すべての乳幼児の権利の実現に貢献すること。

## III. 人権と乳幼児

3. **権利の保有者としての乳幼児** 子どもの権利条約は、子どもについて、「18歳未満のすべての者をいう。ただし、子どもに適用される法律の下でより早く成年に達する場合は、この限りでない」と定義している（第1条）。したがって、乳幼児は条約に掲げられたすべての権利の保有者である。乳幼児は、特別な保護措置の対象とされ、かつ、その発達しつつある能力にしたがって自己の権利を漸進的に行使する資格を有する。委員会は、締約国が条約上の義務を実施するにあたり、権利の保有者としての乳幼児に対して、また子ども時代のなかでも独特な地位を占めるこの期間中に乳幼児の権利を実現するために必要な法律、政策およびプログラムに対して、十分な注意を向けていないことを懸念するもので

ある。委員会は、子どもの権利条約が、あらゆる人権の普遍性、不可分性および相互依存性を考慮に入れ、乳幼児期においてもホリスティックに適用されるべきことを再確認する。

**4. 乳幼児期の定義** 乳幼児期の定義は国および地域によってさまざまであり、地方の伝統および初等学校制度の組織のあり方にしたがって異なっている。国によっては、4歳を迎えるとすぐに就学前段階から学校への移行が行なわれる。他方で、この移行が7歳前後で行なわれる国もある。委員会は、乳幼児期における権利について検討するにあたり、すべての乳幼児、すなわち出生から乳児期全体、就学前の時期および学校への移行期を含めることとしたい。したがって委員会は、出生から8歳までの時期を、乳幼児期の適当な作業定義として提案する。締約国は、この定義の文脈に照らし、乳幼児に対する自国の義務を再検討するべきである。

**5. 乳幼児期のための積極的アジェンダ** 委員会は、締約国に対し、乳幼児期における権利のための積極的アジェンダを構築するよう奨励する。乳幼児期を、未熟な人間が成熟したおとなの地位へと向かっていく社会化の時期としてもつばらとらえる、伝統的考え方からの転換が必要である。条約は、もっとも幼い子どもを含む子どもが人としてありのままに尊重されることを要求している。乳幼児は、独自の関心、興味および視点を持った、家族、コミュニティおよび社会の積極的構成員として認められるべきである。乳幼児は、その権利を行使するために、身体面の養育、情緒面のケアおよび配慮のこもった指導、ならびに、社会的遊び、探求および学習のための時間および空間を特別に必要とする。これらの要件を満たすための計画は、乳幼児期を対象とした法律、政策およびプログラムの枠組みのなかでこそ、最善の形で行なえるものである。これには、たとえば子どもの権利コミッショナーを任命したり、法律および政策が子どもに及ぼす影響を評価したりすることを通じての、実施および独立した監視の計画も含まれる（独立した人権機関の役割に関する一般的意見2号（2002年）、パラ19参照）。

**6. 乳幼児期の特質** 乳幼児期は、子どもの権利を実現するうえできわめて重要な時期である。この期間中には次のようなことが生ずる。

- (a) 乳幼児は、身体および神経系の成熟、可動性、コミュニケーション・スキルおよび知的能力の増加、ならびに、関心および能力の急速な転換という面で、人間のライフスパンのなかでもっとも急速な成長と変化の時期を経験する。
- (b) 乳幼児は、親またはその他の養育者と強力な情緒的愛着関係を形成し、その親またはその他の養育者からの、乳幼児の個別性および成長しつつある能力を尊重するような方法による養育、ケア、指導および保護を求め、かつ必要とする。
- (c) 乳幼児は、同年代の子どもならびに年下および年上の子どもと、自分なりの重要な関係を確立する。乳幼児は、これらの関係を通じて、ともに行なう活動についての交渉および調整を行ない、紛争を解決し、合意を守り、かつ他者に対する責任を受け入れることを学ぶ。
- (d) 乳幼児は、自分の活動および他者（子どもおよびおとな）との交流から漸進的に学びながら、自らが住む世界の物理的、社会的および文化的諸側面を積極的に理解していく。
- (e) 乳幼児期の最初の数年間は、乳幼児の身体的および精神的健康、情緒的安定、文化的および個人的アイデンティティならびに諸能力の発達の基盤である。
- (f) 乳幼児の成長発達経験は、その個人的特質によっても、そのジェンダー、生活条件、家族のあり方、ケアの組織形態および教育制度によっても、さまざまに異なる。
- (g) 乳幼児の成長発達経験は、乳幼児のニーズおよび適切な取扱いのあり方についての、また家族およびコミュニティにおける乳幼児の積極的な役割についての文化的考え方によって、強力に形作られる。

7. すべての乳幼児が直面する独自の関心、経験および課題を尊重することは、人生におけるこの重要な段階で乳幼児の権利を実現するための出発点である。

**8. 乳幼児期に関する調査研究** 委員会は、乳幼児は社会的主体としてとらえた場合に最善の形で理解されることを確認する、一群の理論および調査研究の発展に留意する。社会的主体としての乳幼児の生

存、ウェルビーイングおよび発達、緊密な人間関係に依存しており、かつその関係を中心に確保される。これらの人間関係は、鍵となる少人数の人々（もっとも多くの場合には親、拡大家族の構成員および同世代の子ども）ならびに養育者および乳幼児期に関わるその他の専門家との間に形成されるのが通例である。同時に、乳幼児期の社会的および文化的側面に関する調査研究は、乳幼児期の発達が多様な方法で理解および確保されること（乳幼児に対するさまざまに異なる期待や、そのケアおよび教育のための体制を含む）に注意を促している。現代社会の特質は、多文化コミュニティで、また急速な社会的変化によって特徴づけられる文脈のなかで成長する乳幼児の数が増えていることである。このような状況においては、乳幼児に関わる考え方や期待も、その権利がいつそう認められることなども通じて、変化していく。締約国は、乳幼児期に関する考え方および知識を、地域の状況および変化しつつある慣行にふさわしく、かつ伝統的価値を尊重するような方法で参考にするよう、奨励されることである。ただし、これらの価値が差別的でなく（条約第2条）、子どもの健康およびウェルビーイングを害せず（第24条3項）、かつ子どもの最善の利益にも反しない（第3条）ことを条件とする。最後に、調査研究を通じて、乳幼児が、栄養不良、疾病、貧困、ネグレクト、社会的排除およびその他の一連の困難状況から生じる特別なリスクにさらされていることが浮き彫りにされてきた。乳幼児期における適切な予防・介入戦略は、乳幼児の現在のウェルビーイングおよび将来展望に積極的な影響を与えられる可能性があることがわかっている。このように、乳幼児期における子どもの権利の実施は、児童期および思春期における個人的、社会的および教育的困難の防止に役立つ効果的方法のひとつである（思春期について、思春期の健康および発達に関する一般的意見4号（2003年）参照）。

### III. (番号ママ) 乳幼児期における一般原則と権利

9. 委員会は、条約第2条、第3条、第6条および第12条を一般原則として位置づけている（条約の実施に関する一般的措置についての一般的意見5号（2003年）参照）。いずれの原則も、乳幼児期における権利についての含意を有するものである。

**10. 生命・生存・発達に対する権利** 第6条は、生命に対する子どもの固有の権利と、子どもの生存および発達を可能なかぎり最大限に確保する締約国の義務に言及している。締約国は、母子のための周産期ケアを向上させ、乳幼児死亡率を削減し、かつ、人生のきわめて重要なこの段階においてすべての乳幼児のウェルビーイングを促進する条件を整備するために、あらゆる可能な措置をとるよう促されることである。栄養不良および予防可能な疾病は、依然として、乳幼児期における権利の実現を妨げる主要な要因となっている。生存および身体的健康の確保は優先課題であるが、締約国は、第6条が発達のあらゆる側面を包含していること、および、乳幼児の健康および心理社会的ウェルビーイングは多くの点で相互依存的であることを想起しなければならない。乳幼児の健康と心理社会的ウェルビーイングはいずれも、有害な生活条件、ネグレクト、配慮に欠けたまたは虐待的な取扱い、および、人間の潜在的可能性を実現する機会の制約によって危険にさらされることがある。とくに困難な状況下で成長する乳幼児に対しては、特段の注意が必要である（後掲VI参照）。委員会は、締約国（およびその他の関係者）に対し、生存および発達に対する権利の実施は、健康、十分な栄養、社会保障、十分な生活水準、健康的かつ安全な環境、教育および遊びに対する権利（第24条、27条、28条、29条および31条）を含む条約の他のあらゆる規定を執行することを通じ、ならびに、親の責任を尊重し、かつ援助および良質なサービスを提供すること（第5条および18条）を通じ、ホリスティックなやり方で進められたときに、初めて可能になることを想起するよう求める。子どもは、過不足ない栄養摂取および健康的で疾病の予防につながるライフスタイルを促進する活動に、幼いころから参加するようにされるべきである。

**11. 差別の禁止に対する権利** 第2条は、すべての子どもに対し、いかなる種類の差別もなく諸権利を保障している。委員会は、締約国に対し、乳幼児期における権利の実現にとってこの原則が有する次のような含意を理解するよう促すものである。

(a) 第2条は、たとえば暴力からの平等な保護が法律ですべての子ども（乳幼児を含む）に保障されていない場合のように、乳幼児一般に対する差別がいかなる事由にもとづいても行なわれてはならな

いことを意味する。乳幼児は、相対的に無力でありかつ自己の権利の実現について他者に依存しているため、差別を受けるおそれがとくに大きい。

(b) 第2条はまた、特定の集団の乳幼児が差別されてはならないということも意味する。差別は、栄養水準の削減、不十分なケアおよび注意、遊び、学習および教育の機会の制限、または気持ちおよび意見を自由に表明することの抑制という形態をとることがある。差別はまた、搾取的または虐待的なものとなることもある、過酷な取扱いおよび不合理なほどの期待という形で表れる場合もある。たとえば次のとおりである。

- (i) 女兒に対する差別は深刻な権利侵害であり、その生存および乳幼児期の生活のあらゆる分野に影響を及ぼすとともに、社会に積極的に貢献する女兒の能力を制限するものである。女兒は、選択的中絶、女性性器切除、ネグレクトおよび嬰兒殺（乳児期に十分な栄養を与えないことによるものも含む）の被害を受ける場合がある。また、過度な家族的責任を負うよう期待され、乳幼児期教育および初等教育に参加する機会を奪われる場合もある。
- (ii) 障害のある子どもに対する差別は、生存の展望および生活の質を縮減する。障害のある子どもには、他の子どもに提供されているのと同等のケア、栄養、養育および奨励を受ける権利がある。障害のある子どもはまた、その統合および権利の実現を確保するために追加的な特別な援助を必要とする場合もある。
- (iii) HIV/AIDSに感染したまたはその影響を受けている子どもに対する差別は、これらの子どもがもっとも必要としている援助および支援を奪うことにつながる。差別は、公共政策のなかに、サービスの提供およびサービスへのアクセスの面で、ならびにこれらの子どもの権利を侵害する日常的慣行のなかに、見出される場合がある（パラ27も参照）。
- (iv) 民族的出身、階級／カースト、個人的な状況およびライフスタイル、または（子どももしくはその親の）政治的および宗教的信念に関わる差別は、子どもが社会への全面的参加から排除されることにつながる。そのような差別は、子どもへの責任を果たす親の能力にも影響を及ぼす。また、子どもの機会および自尊心にも影響を及ぼすと同時に、子どもやおとなのあいだで怨嗟と紛争を助長することにもつながる。
- (v) 複合差別（たとえば民族的出身、社会的および文化的地位、ジェンダーならびに／または障害に関わるもの）に苦しむ乳幼児は、とくにリスクの大きい状況に置かれる。

12. 乳幼児は、その親に対する差別の結果によって苦しむ場合もある。たとえば、子どもが婚外子として、もしくは伝統的価値から逸脱するその他の状況下で生まれたとき、または親が難民もしくは庇護希望者であるときなどである。締約国には、差別がどのような形態をとっても、またそれがどこで——家庭で、コミュニティで、学校で、またはその他の施設で——生じたものであっても、差別を監視し、かつこれと闘う責任がある。乳幼児を対象とした良質なサービスへのアクセスに関する潜在的差別は、とくに保健、教育、福祉その他のサービスが普遍的に利用可能ではなく、かつ国、民間機関および慈善団体の組合せによって提供されている場合、特段の懸念の対象である。委員会は、第一歩として、締約国に対し、乳幼児の生存および発達に寄与する良質なサービスの利用可能性およびこれに対するアクセスの状況を監視するよう奨励する。このような監視は、子どもおよび家族の背景および状況に関わる主要な変数によって細分化されたデータを体系的に収集することなどを通じて行なうことが可能である。第二のステップとして、利用可能なサービスから利益を得る平等な機会をすべての子どもに保障するような措置が必要になるかもしれない。より一般的には、締約国は、乳幼児一般に対する差別、および、とくに、脆弱な立場に置かれた集団に対する差別についての意識啓発を図るべきである。

13. **子どもの最善の利益** 第3条は、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なければならないとの原則を定めている。乳幼児は相対的に未成熟であるため、自己のウェルビーイングに影響を及ぼす決定および行動との関連で、その子どもの意見および発達しつつある能力を考慮に入れながらその権利および最善の利益を評価および代表する、担当の公的機関に依拠することになる。最善の利益の原則は条約で繰り返し登場するものである（乳幼児期にもっとも関連する第9条、18条、20条および21条を含む）。最善の利益の原則は子どもに関わるすべての行動に適用されるのであって、その実現のためには、子どもの権利を保護し、かつその生存、成長およびウェル

ビーイングを促進するための積極的措置に加え、子どもの権利の実現について日常的責任を負っている親その他の者を支援および援助するための措置が必要である。

- (a) 個々の子どもの最善の利益。ある子どものケア、健康、教育等に関するあらゆる意思決定（親、専門家および子どもに責任を負う他の者による決定を含む）において、最善の利益の原則が考慮に入れられなければならない。締約国は、乳幼児が、あらゆる法的手続において、その子どもの利益のために行動する者によって独立の立場から代理され、かつ、子どもが意見または好みを表明する力がある場合にはあらゆる場合に意見を聴取されるようにするための条件整備を図るよう、促される。
- (b) 集団または利害階層としての乳幼児の最善の利益。子どもたちに影響を及ぼすあらゆる立法および政策の策定、行政上および司法上の意思決定ならびにサービス供給において、最善の利益の原則が考慮に入れられなければならない。これには、子どもたちに直接影響を及ぼす行動（たとえば保健サービス、ケア・システムまたは学校に関わるもの）のみならず、乳幼児に間接的影響を及ぼす行動（たとえば環境、住宅または交通機関に関わるもの）も含まれる。

**1 4. 乳幼児の意見および気持ちの尊重** 第 1 2 条は、子どもが、自己に影響を与えるすべての事柄について自由に意見を表明し、かつその意見を考慮される権利を有すると述べている。この権利は、自己の権利の促進、保護および監視に積極的に参加する主体としての乳幼児の地位を強化するものである。乳幼児の——家族、コミュニティおよび社会への参加者としての——行為主体性の尊重は、しばしば見過ごされ、または年齢および未成熟さにもとづいて不適切であるとして拒絶されてきた。多くの国および地域において、伝統的考え方にもとづき、乳幼児が訓練および社会化の対象とされる必要性が強調されている。乳幼児は、未発達であり、基礎的な理解力、意思疎通能力および選択能力さえないと見なされてきた。乳幼児は家庭において無力であり、社会においてもしばしば声を奪われ、目に見えない存在とされている。委員会は、第 1 2 条は年少の子どもと年長の子どもの双方に適用されるものであることを強調したい。もっとも幼い子どもでさえ、権利の保有者として意見を表明する資格があるのであり、その意見は「その年齢および成熟度にしたがい、正当に重視され」るべきである（第 1 2 条 1 項）。乳幼児はまわりの環境にきわめて敏感であり、自分の生活を彩る人々、場所および日常についての理解を、自分に固有のアイデンティティに関する意識とともに急速に獲得していく。乳幼児は、話し言葉または書き言葉という通常の手段で意思疎通ができるようになるはるか以前に、さまざまな方法で選択を行ない、かつ自分の気持ち、考えおよび望みを伝達しているのである。この点に関して、委員会は次のような見解を表明する。

- (a) 委員会は、締約国に対し、子どもは自己に影響を与える事柄について意見を表明し、かつ協議の対象とされる自由を有する権利の保有者であるという考え方が、子どもの能力、最善の利益および有害な経験から保護される権利にふさわしい方法で、もっとも幼い段階から実施されることを確保するために、あらゆる適切な措置をとるよう奨励する。
- (b) 意見および気持ちを表明する権利は、家庭（および適用可能な場合には拡大家族）ならびにコミュニティにおける子どもの日常生活において、乳幼児を対象とする保健、ケアおよび教育のための施設全般において、法的手続において、ならびに、政策の策定およびサービスの開発（調査研究および協議を通じてのものも含む）において、しっかりと根づいたものとされるべきである。
- (c) 締約国は、乳幼児が関連のあらゆる場面における日常的活動のなかで漸進的に自己の権利を行使できるような機会の創設に、親、専門家および担当の公的機関が積極的に関与することを促進するために、必要なスキルの訓練の提供を含め、あらゆる適切な措置をとるべきである。参加の権利を達成するためには、おとなが子ども中心の態度をとり、乳幼児の声に耳を傾けるとともに、その尊厳および個人としての視点を尊重することが必要とされる。おとなが、乳幼児の関心、理解水準および意思疎通の手段に関する好みにあわせて自分たちの期待を修正することにより、忍耐と創造性を示すことも必要である。

#### IV. 親の責任と締約国の援助

**1 5. 親その他の主たる養育者の決定的な役割** 通常の場合においては、乳幼児の権利を達成するにあたって、親が、家族、拡大家族またはコミュニティの他の構成員（適切な場合には法定保護者を含む）

とともに決定的な役割を果たす。このことは、良質な保育サービスを含む援助を提供する締約国の義務（とくに第18条）とともに、条約で全面的に認められているところである（とくに第5条）。条約の前文は、「社会の基礎的集団として、ならびに、そのすべての構成員、とくに子どもの成長およびウェルビーイングのための自然的環境として」の家族に言及している。委員会は、ここでいう家族とは、乳幼児のケア、養育および発達のための環境を整えることのできる多種多様な組織形態を指しているのであって、核家族、大家族ならびにその他の伝統的組織形態および地域を基盤とする現代的な組織形態を含むものであることを、認めるものである。ただし、それらが子どもの権利および最善の利益と一致するものであることを条件とする。

**16. 親／主たる養育者と子どもの最善の利益** 親その他の主たる養育者に委ねられた責任は、これらの者が子どもの最善の利益にしたがって行動しなければならないという要件と結びついている。第5条は、親の役割は「条約で認められている権利を子どもが行使するにあたって」適当な指示および指導を与えることであると述べている。これは、年少の子どもにも年長の子どもにも同様に適用される規定である。赤ちゃんおよび乳児は他者に全面的に依存しているが、ケア、指示および指導を受け取るだけの受け身の存在ではない。親その他の養育者に対し、自分の生存、成長およびウェルビーイングのために必要な保護、養育および理解を求める、積極的な社会的行為主体なのである。新生児は出生後きわめて早期に自分の親（またはその他の養育者）を認識することができ、非言語的コミュニケーションに参加していく。通常の場合では、乳幼児は親または主たる養育者と強力な相互的愛着を形成するものである。子どもは、このような関係を通じて、身体的および情緒的安定ならびに一貫したケアおよび注意を与えられる。子どもは、このような関係を通じて、個人のアイデンティティを構築し、かつ文化的に評価されるスキル、知識および行動を身につけていく。親（およびその他の養育者）は、このような形で、乳幼児が自己の権利を実現できるようになる主たる回路となるのが通例である。

**17. 権利行使を可能にする原則としての発達しつつある能力** 第5条は、「発達しつつある能力」という概念を参照しながら、子どもが漸進的に知識、能力および理解を身につけていく成熟と学習のプロセス（自己の権利およびそれを最善の形で実現する方法に関する知識の獲得を含む）に言及している。乳幼児の発達しつつある能力を尊重することは、その権利の実現のために決定的に重要であり、乳幼児期にはとくに重要である。子どもの身体的、認知的、社会的および情緒的機能は、乳児期のもっとも早い段階から学校が始まるまでのあいだに急速に変容するからである。第5条には、親（および他の者）は子どもに与える支援および指導の水準を継続的に修正していく責任があるという原則が掲げられている。このような修正は、子どもの関心および望みならびに自律的な意思決定能力ならびに最善の利益の理解力を考慮に入れて行なわれなければならない。乳幼児は一般的に年長の子どもよりも多くの指導を必要とするが、その能力および諸状況に反応するやり方の面で同年齢の子どもたちが有している個別的差異を考慮に入れることが重要である。発達しつつある能力は、権利行使を可能にする積極的な原則としてとらえられるべきであって、子どもの自律および自己表現を制約するとともに、子どもの相対的無能力と社会化の必要性に訴えることによって伝統的に正当化されてきた、権威主義的慣行の言い訳としてとらえられるべきではない。親（および他の者）は、子ども中心の方法で、対話することおよび模範を示すことを通じ、参加権（第12条）ならびに思想、良心および宗教の自由に対する権利（第14条）を含む自己の権利を行使する乳幼児の能力を増進させるようなやり方で「指示および指導」を与えるよう、奨励されるべきである [1]。

[1] G. Lansdown, *The Evolving Capacities of the Child* (Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2005)参照。

**18. 親の役割の尊重** 条約第18条は、子どもの最善の利益を基本的関心事項としながら子どもの発達およびウェルビーイングを促進する第一義的責任が、親または法定保護者にあることを再確認している（第18条1項および第27条2項）。締約国は、親、母親および父親の優越的地位を尊重すべきである。これには、子どもの最善の利益にかなう場合を除いて子どもを親から分離しない義務も含まれる（第9条）。乳幼児は、親／主たる養育者への身体的依存および情緒的愛着のゆえに、分離の悪影響をとくに受けやすい立場にある。また、分離の状況について理解する力もそれほど身につけていない。

乳幼児に悪影響を与える可能性がもっとも高い状況には、ネグレクトおよび十分な子育ての剥奪、激しい物質的もしくは心理的ストレス下でのまたは精神的健康が損なわれた状態での子育て、孤立した状態での子育て、一貫性を欠き、親同士の紛争がありもしくは子どもに対して虐待的な子育て、ならびに、子どもが関係の崩壊（強制的な分離を含む）を経験する状況もしくは質の低い施設養護を提供されている状況が含まれる。委員会は、締約国に対し、親が子どもに対する第一義的責任を果たせるようにし、親がその責任を果たすのを支援し（子どものケアにおける有害な剥奪、崩壊およびひずみを少なくすることによる支援を含む）、かつ、乳幼児のウェルビーイングが危機的状態にあるときに行動をとるために、あらゆる必要な措置をとるよう促すものである。締約国の全般的目標には、遺棄されまたは親を失う乳幼児の人数を減らすこと、および、施設養護その他の形態の長期的養護を必要とする乳幼児の人数を最低限に留めること（そのような養護が乳幼児の最善の利益にかなうと判断される場合を除く）が含まれなければならない（後掲 VI も参照）。

**19. 社会的傾向と家族の役割** 条約は、「親双方が子どもの養育および発達に対する共通の責任を有する」ことを強調し、父親と母親を平等な養育者として認めている（第18条1項）。委員会は、家族のパターンは実際には多くの地域で変化しやすく、かつ現に変化していること、親のためのインフォーマルな支援ネットワークの利用可能性についても同様であること、そして家族の規模、親の役割および子育てのための諸組織形態はいっそう多様化する全般的傾向があることに、留意するものである。乳幼児にとって、これらの傾向はとりわけ重要な意味を持つ。一貫しており、かつケアに満ちた少人数の人間関係のなかでこそ、乳幼児の身体的、個人的および心理的発達のための環境は最善の形で整えられるからである。一般的に、このような人間関係は、母親、父親、きょうだい、祖父母および拡大家族のその他の構成員のいずれかの組合せに、保育および教育の専門家である職業的養育者が参加するという形で形成される。委員会は、これらの人間関係のそれぞれが条約上の子どもの権利の履行に顕著な貢献をなしうることを、および、家族のさまざまなパターンが子どものウェルビーイングの促進と両立する可能性があることを、認知するものである。国・地域によっては、家族、結婚および子育てに対する社会的態度の変化が、乳幼児期における乳幼児の経験、たとえば家族の別離および再編成後の経験に影響を及ぼしている場合がある。経済的プレッシャーも、たとえば親が家族およびコミュニティから遠く離れた場所で働かざるをえないような場合に、乳幼児に影響を及ぼす。他方で、一方もしくは双方の親またはその他の親族がHIV/AIDSのために病気になったり死亡したりすることが、いまや乳幼児期に共通の特質となっている国・地域もある。これらのものをはじめとする多くの要因が、子どもに対する責任を果たす親の能力に影響を及ぼすのである。より一般的には、急速な社会的変化の時期にあっては、伝統的慣行が、現在の子育ての状況およびライフスタイルにとってもはや現実性および関連性を有しなくなってしまうにも関わらず、新たな慣行が蓄積され、かつ子育てのあらたな能力が理解および評価されるだけの十分な時間は経過していないという状況が生じる場合がある。

**20. 親に対する援助** 締約国は、親、法定保護者および拡大家族が子どもの養育責任を果たすにあたって適当な援助を与えなければならない（第18条2項および第18条3項）。これには、親が子どもの発達のために必要な生活条件を用意するのを援助すること（第27条2項）、および、子どもが必要な保護およびケアを受けることを確保すること（第3条2項）が含まれる。委員会は、親および乳幼児に責任を負う他の者に必要とされる資源、スキルおよび個人的コミットメントへの考慮が不十分であることを、懸念するものである。このような考慮は、とくに、早期に結婚して親になることがいままお是認されている社会、および、若年のひとり親の発生率が高い社会において十分ではない。乳幼児期は、条約が対象とする子どものウェルビーイングのあらゆる側面、すなわち子どもの生存、健康、身体的安全および情緒的安定、生活およびケアの水準、遊びおよび学習の機会ならびに表現の自由に関して、親としての責任をもっとも幅広く（かつ集中的に）果たさなければならない時期である。したがって、子どもの権利の実現は、相当程度、そのケアに責任を負う者のウェルビーイングおよびそのような者が利用可能な資源に依拠している。このような相互依存性を認めることは、親、法定保護者その他の養育者を対象とした援助およびサービスを計画するさいの健全な出発点である。たとえば次の点を指摘することができる。

(a) 統合的なアプローチには、子どもの最善の利益を促進する親の能力に間接的に影響を及ぼす介入策

(たとえば税制および諸手当、十分な住居、労働時間)も、より直接的な結果につながる介入策(たとえば母子を対象とする産前保健サービス、親教育、家庭訪問)とともに、含まれる。

- (b) 十分な援助を提供するにあたっては、親にとってどのような新たな役割およびスキルが必要とされるか、および、要求および圧力が乳幼児期にどのように——たとえば、子どもの移動能力、言語的コミュニケーション能力および社会的能力が増していくにつれて、また子どもがケアおよび教育のためのプログラムに参加し始めるにつれて——変化していくかが、考慮されるべきである。
- (c) 親に対する援助には、母親、父親、きょうだい、祖父母、および、子どもの最善の利益の促進に随時責任を負うその他の者を対象とした、子育て教育、親向けのカウンセリングその他の良質なサービスが含まれる。
- (d) 援助には、乳幼児との積極的かつ配慮のある関係を奨励し、かつ子どもの権利および最善の利益に関する理解を増進するような方法で提供される、親その他の家族構成員への支援の提供も含まれる。

21. 親に対する適切な援助は、乳幼児期の健康、ケアおよび教育のための条件整備を含む、乳幼児期に関する包括的政策(後掲V参照)の一環として提供される場合に、最善の形で達成することができる。締約国は、乳幼児、とくにもっとも不利な立場およびもっとも権利を侵害されやすい立場に置かれた集団の乳幼児をそのようなプログラムに全面的に参加させられるようにするための適切な支援が、親に対して与えられることを確保するべきである。とくに、第18条3項は、多くの親が経済的活動に従事しており、しばしば賃金の低い仕事につきながら親としての責任を同時に果たしていることを認めている。第18条3項は、締約国に対し、働く親を持つ子どもが、受ける資格のある保育サービス、母性保護および諸便益から利益を得る権利を有することを確保するために、あらゆる適切な措置をとるよう求めているところである。これとの関連で、委員会は、締約国が国際労働機関の母性保護条約(2000年、第183号条約)を批准するよう勧告する。

## **V. 乳幼児期のための包括的政策およびプログラム (とくに、権利を侵害されやすい立場に置かれた子どもを対象とするもの)**

22. **権利を基盤とする部門横断型の戦略** 良質なサービスの開発において、乳幼児期に低い優先順位しか与えられていない国および地域が多い。乳幼児向けのサービスはしばしば分断されている。これらのサービスは、中央および地方レベルの複数の政府部局の担当とされることがしばしばあり、その計画も断片的で調整に欠けていることが多い。場合によっては、十分な資源、規制または質の確保がないまま、これらのサービスがもっぱら民間部門およびボランティア部門によって提供されていることもある。締約国は、サービスの計画および供給にあたって子どもの最善の利益が常に出発点とされることを確保するため、権利を基盤とし、調整が図られた、部門横断型の戦略を策定するよう促される場所である。このような戦略は、8歳までのあらゆる子どもに関わる立法および政策の策定に対する、体系的かつ統合的なアプローチにもとづくものでなければならない。乳幼児期を対象としたサービス、条件整備および諸便益に関する包括的な枠組みを定めるとともに、情報・監視システムによるその下支えを図ることが必要である。包括的なサービスにおいては、親に提供される援助との調整が図られるとともに、親の責任ならびに親が置かれた状況および必要としているものが全面的に尊重されることになる(条約第5条および第18条; 前掲IV参照)。包括的なサービスの計画にあたっては、親との協議および親の参加も確保されるべきである。

23. **年齢段階にふさわしいプログラム基準と専門家の研修** 委員会は、乳幼児期に関する包括的戦略においては、個々の子どもの成熟度および個別性も、とくに特定の年齢層(たとえば生まれたばかりの時期、よちよち歩きの時期、就学前の時期および初等学校低学年期の年齢層)ごとに変化する発達上の優先課題を認識しながら、考慮に入れられなければならないことを強調する。それがプログラムの水準および質的基準との関連で有する含意についても、同様である。締約国は、乳幼児期に責任を負う機関、サービスおよび施設が、とくに健康および安全の領域において質の面での基準にしたがうこととともに、職員が、適切な心理社会的資質および適格性を有し、十分な人数で配置され、かつ十分な訓練を受けることを確保しなければならない。乳幼児の状況、年齢および個別性にふさわしいサービスを提供するた

めには、すべての職員が、この年齢層の子どもとともに働く訓練を受けることが必要である。乳幼児を対象とする仕事は、高い資格を有する男女双方の労働力を魅きつけるために、社会的に評価され、かつ適切な賃金が支払われなければならない。このような仕事に従事する者が、子どもの権利および発達について健全なかつ最新の理論的および実践的理解を有しており（パラ 4 1 も参照）、子ども中心の適切なケア実務、カリキュラムおよび教授法を採用し、かつ、専門の職業的資源および支援（官民のプログラム、施設およびサービスを対象とした監督・監視システムを含む）にアクセスできることは、必要不可欠である。

**2 4. サービスへの（とくにもっとも権利を侵害されやすい立場に置かれた子どもたちによる）アクセス** 委員会は、締約国に対し、すべての乳幼児（およびそのウェルビーイングに第一義的責任を負う者）が、適切かつ効果的なサービス（乳幼児のウェルビーイングの促進をとくに目的とした保健、ケアおよび教育のプログラムを含む）へのアクセスを保障されることを確保するよう、求める。もっとも権利を侵害されやすい立場に置かれた集団に属する乳幼児および差別のおそれがある乳幼児に対し、特段の注意が払われるべきである（第 2 条）。このような集団には、女兒、貧困下で暮らす子ども、障害のある子ども、先住民族またはマイノリティ集団に属する子ども、移住してきた家族の子ども、親を失った子どももしくはその他の理由で親のケアを欠いている子ども、施設で暮らす子ども、母親とともに刑務所で暮らす子ども、難民および庇護希望者である子ども、HIV/AIDS に感染しもしくはその影響を受けている子ども、ならびに、親がアルコール嗜癖者もしくは薬物嗜癖者である子どもが含まれる（VI も参照）。

**2 5. 出生登録** 乳幼児期を対象とした包括的サービスは出生時から始まる。委員会は、すべての子どもが出生時に登録されるようにするための条件整備が、多くの国および地域で依然として大きな課題であることに、留意するものである。このことは、子どもの個人としてのアイデンティティの感覚に悪影響を与える可能性があるとともに、子どもが基礎保健、教育および社会福祉の受給権を否定されることにもつながりかねない。生存権、発達権および良質なサービスへのアクセス権をすべての子どもに対して確保する（第 6 条）第一歩として、委員会は、締約国が、すべての子どもが出生時に登録されることを確保するためにあらゆる必要な措置をとるよう勧告するものである。このことは、すべての者が無償でアクセスできる、運営体制の整った普遍的登録システムを通じて達成することができる。効果的なシステムは、たとえば適切な場合には移動登録班を用意するなど、柔軟で、家族の置かれた状況に対応できるようなものでなければならない。委員会は、病気の子どもまたは障害のある子どもの登録率が低い地域があることに留意し、すべての子どもがいかなる種類の差別もなく出生時に登録されるべきである（第 2 条）ことを強調する。委員会はまた、締約国に対し、遅れての出生登録を促進すること、および、未登録の子どもが保健ケア、保護、教育その他の社会サービスに平等にアクセスできるようにすることの重要性も想起するよう、求めるものである。

**2 6. 生活水準と社会保障** 乳幼児には、その身体的、精神的、靈的、道徳的および社会的発達のために十分な生活水準を享受する権利がある（第 2 7 条）。委員会は、剥奪がもたらす否定的帰結について広く認識されるようになったにも関わらず、数百万人の乳幼児に対してもっとも基本的な生活水準さえ保障されていないことに、懸念とともに留意するものである。相対的貧困のもとで育つことは、子どものウェルビーイング、社会的インクルージョンおよび自尊感情を損なうとともに、学習および発達の機会の減少につながる。絶対的貧困という条件下で育つことの帰結はこれよりもはるかに深刻であり、子どもの生存および健康は脅かされ、また基本的な生活の質が損なわれる。締約国は、乳幼児期における貧困を削減し、かつ貧困が子どものウェルビーイングに及ぼす悪影響と闘うための体系的戦略を実施するよう、促されるところである。諸権利と一致する生活水準を乳幼児に対して保障するため、子どもおよび家族を対象とした「物的援助および支援計画」（第 2 7 条 3 項）を含むあらゆる可能な手段がとられなければならない。社会保険を含む社会保障から利益を得る子どもの権利を実施することは、いかなる戦略においても重要な要素のひとつである（第 2 6 条）。

**2 7. 健康のための条件整備** 乳児死亡率を削減し、かつ子どもが人生において健康的なスタートを切

れるようにするため、締約国は、すべての子どもが、乳幼児期に、到達可能な最高水準の保健ケアおよび栄養にアクセスできることを確保すべきである（第24条）。とくに次の点が指摘できる。

- (a) 締約国には、清潔な飲料水、十分な衛生設備、適切な予防接種、過不足ない栄養および医療サービスへのアクセスを確保する責任がある。これらは、ストレスのない環境とともに、乳幼児の健康にとって不可欠である。栄養不良および疾病は、子どもの身体的健康および発達に長期的影響を及ぼす。それらは子どもの精神状態にも影響を及ぼし、学習および社会的参加が阻害されるとともに、潜在的可能性を実現する展望が縮小される。肥満および不健康なライフスタイルについても同様である。
- (b) 締約国には、子どもの健康および発達に関する教育（母乳育児の利点、栄養、衛生および環境衛生に関する教育を含む）を奨励することにより、健康に対する子どもの権利を実施する責任がある [2]。家族と子どもの健康的な関係、とくに子どもと母親（または他の主たる養育者）の関係を促進するため、母子を対象とする産前産後の適切な保健ケアを提供することに優先順位が置かれるべきである（第24条2項）。乳幼児自身も、たとえば子ども中心の適切な健康教育プログラムに参加することを通じて、自らの健康を確保し、かつ同世代の子どもたちのあいだで健康的なライフスタイルを奨励することに、貢献できる。
- (c) 委員会は、HIV/AIDSが乳幼児期に突きつけている特別な課題に締約国の注意を促したい。次の目的のために、あらゆる必要な措置がとられるべきである。(i)とくに感染の連鎖（とりわけ父母間および母子間の感染）に介入することにより、親および乳幼児の感染を予防すること。(ii)ウィルスに感染した親および乳幼児の双方に対し、正確な診断、効果的治療およびその他の形態の支援（抗レトロウィルス治療を含む）を提供すること。(iii)HIV/AIDSにより親またはその他の主たる養育者を失った子ども（健康な子どもと感染者である子どもを含む）に対し、十分な代替的養護を確保すること。（HIV/AIDSと子どもの権利に関する一般的意見3号（2003年）も参照。）

[2] Global Strategy for Infant and Young Children Feeding, World Health Organization, 2003 参照。

**28. 乳幼児期の教育** 条約は教育に対する子どもの権利を認めており、初等教育は義務的とされ、かつすべての者に対して無償とされなければならない（第28条）。委員会は、一部の締約国が、すべての子どもが1年間の就学前教育を無償で受けられるように計画していることを、評価の意とともに認知するものである。委員会は、乳幼児期における教育の権利は出生時に始まるものであり、かつ最大限の発達に対する乳幼児の権利（第6条2項）と密接に結びついていると解釈する。教育と発達の結びつきは、次のように定めた第29条1項で明らかにされているところである——「締約国は、子どもの教育が次の目的で行なわれることに同意する。(a)子どもの人格、才能ならびに精神的および身体的能力を最大限可能なまで発達させること」。教育の目的に関する一般的意見1号は、教育の目標は「子どものスキル、学習能力その他の能力、人間としての尊厳、自尊感情および自信を発達させることにより、子どもをエンパワーすることにある」のであって、このことは、子ども中心の、子どもにやさしい、かつ子どもの権利および固有の尊厳を反映した方法によって達成されなければならないと説明している（パラ2）。締約国は、教育に対する子どもの権利はすべての子どもを対象としていること、および、女兒がいかなる種類の差別もなく教育に参加できるようにされるべきであることを想起するよう、求められるところである（第2条）。

**29. 乳幼児期の教育に対する親および公的機関の責任** 親（およびその他の主たる養育者）が子どもにとっての最初の教育者であるという原則は、条約が親の責任の尊重を重視していることにより、十分に確立および支持されているところである（前掲IV参照）。これらの者は、乳幼児が自己の権利を行使するにあたって適切な指示および指導を与えるとともに、尊重および理解を基盤とした、信頼のおけるかつ愛情に満ちた関係の環境を提供するよう期待される（第5条）。委員会は、締約国に対し、次の2つの側面において、この原則を乳幼児期教育の計画の出発点とするよう促すものである。

- (a) 親が子どもの養育責任を果たすにあたって適切な援助を提供するさい（第18条2項）、締約国は、子どもの乳幼児期教育における自分の役割についての親の理解を増進し、子ども中心の子育て慣行

を奨励し、子どもの尊厳の尊重を奨励し、かつ、理解、自尊感情および自信を発達させる機会を提供するために、あらゆる適切な措置をとるべきである。

- (b) 乳幼児を対象とした計画を立てるにあたって、締約国は、親の役割を補完し、かつ可能なかぎり親とのパートナーシップにもとづいて策定されたプログラムの提供を、常に目指すべきである。このことは、「子どもの人格、才能ならびに精神的および身体的能力を最大限可能なまで」（第29条1項）発達させるうえで親、専門家その他の者と積極的に協力することなどを通じて可能となる。

30. 委員会は、締約国に対し、すべての子どもが（前掲パラ28で述べたような）もっとも広義の教育を受けることを確保するよう求める。このような教育においては、親、より幅広い家族およびコミュニティの枢要な役割と、国、コミュニティまたは市民社会機関が提供する組織化された乳幼児期教育プログラムの貢献が認知される。乳幼児による初等学校への移行の成功、その教育面での進歩および長期的な社会的適応に対して積極的影響を及ぼす可能性が良質な教育プログラムにあることは、調査研究による証拠から明らかである。いまでは多くの国および地域で4歳から包括的な幼児教育が提供されるようになっており、それが働く親のための保育と統合されている国もある。「ケア」サービスと「教育」サービスを区別する伝統的対応が必ずしも子どもの最善の利益にかなうものではなかったとの認識に立ち、統合的サービスへの転換を明らかにするために「エデュケア」という概念が用いられることもある。この概念は、乳幼児期に対して調整のとれた、ホリスティックな、部門横断型のアプローチをとらなければならないという認識を強化するものである。

**31. コミュニティを基盤とするプログラム** 委員会は、締約国が、親（およびその他の養育者）のエンパワーメントおよび教育を主たる特質とする乳幼児期発達プログラム（家庭およびコミュニティを基盤とする就学前プログラムを含む）を支援するよう、勧告する。資源が十分に配分された良質なサービス供給のための法的枠組みを定めるうえで、また特定の集団および個人が置かれた状況ならびに（乳児期から学校への移行期に至るまでの）特定の年齢層が有する発達上の優先課題に合わせた水準が確保されるようにするうえで、締約国は鍵となる役割を果たす存在である。締約国は、質が高く、発達面でふさわしく、かつ文化的に関連のあるプログラムを構築するよう、奨励される。このことは、乳幼児期のケアおよび教育に対する画一的なアプローチを押しつけるのではなく、地域コミュニティとともに活動することによって達成されるのが望ましい。委員会はまた、締約国が、乳幼児期プログラム（継続性および前進を確保するような、初等学校への移行をめぐるイニシアチブを含む）に対する権利基盤アプローチにいった注意を払い、かつそれを積極的に支援するよう勧告する。このことは、とくに計画活動への積極的参加を通じて、子どもの自信、意思疎通能力および学習への熱意を構築するために必要である。

**32. サービス提供者としての民間セクター** 「サービス提供者としての民間セクターおよび子どもの権利の実施におけるその役割」に関する2002年の一般的討議のさいに採択した勧告（CRC/C/121, paras.630-653 参照）を参照しながら、委員会は、締約国が、プログラムを実施する回路としての非政府部門の活動を支援するよう勧告する。委員会はさらに、国以外のあらゆるサービス提供者（「営利」および「非営利」の提供者双方）に対し、条約の原則および規定を尊重するよう求めるとともに、これとの関連で、締約国に対し、条約の実施を確保する第一義的責任は締約国にあることを想起するよう求めるものである。乳幼児期に関わる専門家は、国家部門で働いているか非国家部門で働いているかを問わず、徹底的な養成教育、継続的な訓練および十分な報酬を提供されなければならない。この文脈において、乳幼児期の発達のためのサービス供給に責任を負うのは締約国である。市民社会の役割は、国の役割を——代替するのではなく——補完するものでなければならない。国以外のサービスが大きな役割を果たしている場合、委員会は、締約国に対し、子どもの権利が保護され、かつその最善の利益が図られることを確保するためにサービスの質を監視および規制する義務が締約国にはあることを、想起するよう求めるものである。

**33. 乳幼児期における人権教育** 第29条および委員会の一般的意見1号（2001年）に照らし、委員会はまた、締約国が、乳幼児期教育に人権教育を含めるようにも勧告する。このような教育は、参

加型であり、子どものエンパワーメントにつながり、かつ、子どもの興味、関心および発達しつつある能力に合わせた方法で権利および責任を行使する実践的機会を提供するようなものでなければならない。乳幼児の人権教育は、家庭、保育所、乳幼児期教育プログラム、および乳幼児が一体感を持ちうるその他のコミュニティ環境における日常的な問題に根ざしたものであるべきである。

**34. 休息、余暇および遊びに対する権利** 委員会は、「子どもが、休息しかつ余暇を持つ権利、その年齢にふさわしい遊びおよびレクリエーション活動を行なう権利、ならびに文化のおよび芸術に自由に参加する権利」を保障した条約第31条の実施に対し、締約国等が十分な注意を向けていないことに留意する。遊びは、乳幼児期のもっとも顕著な特徴のひとつである。子どもは、ひとりで遊ぶか他人といっしょに遊ぶかに関わらず、遊びを通じて、自分がいま有している能力を発揮し、かつそれに挑戦する。創造的な遊びおよび探求的な学習の価値は、乳幼児期教育において広く認められているところである。それでもなお、休息、余暇および遊びに対する権利は、子ども中心であり、安全であり、支援的であり、刺激があり、かつストレスのない環境で乳幼児同士が会い、遊びかつ交流する機会が十分に用意されないことにより、阻害されることが多い。子どもの遊ぶ権利の余地は、多くの都市環境ではとりわけ危機にさらされている。住宅、商業センターおよび交通システムの設計のあり方および密度が、騒音、汚染およびあらゆる種類の危険と組み合わせることにより、乳幼児にとって危険な環境が生み出されているためである。子どもの遊ぶ権利は、過度な家事（これはとくに女兒に影響を及ぼしている）または競争的な学校教育によって阻害される場合もある。したがって、委員会は、締約国、非政府組織および民間の主体に対し、もっとも幼い子どもがこれらの権利を享受することを妨げている可能性のある障壁を、貧困削減戦略の一環としての対応も含めて、特定および除去するよう呼びかけるものである。まちづくりの計画ならびに余暇および遊びの施設のための計画においては、適切な協議を通じて、子どもの意見表明権が考慮に入れられなければならない。以上のあらゆる側面について、締約国は、休息、余暇および遊びの権利の実施に対していっそうの注意を払い、かつ十分な資源（人的資源および財源）を配分するよう奨励されるべきところである。

**35. 現代通信技術と乳幼児期** 第17条は、印刷を基盤とする伝統的メディアと現代情報技術を基盤とするマスメディアの双方が、子どもの権利の実現に積極的に貢献しうることを認めている。乳幼児期は出版社およびメディア制作者にとって特殊な市場であり、これらの者に対しては、乳幼児の能力および興味にふさわしく、そのウェルビーイングにとって社会的および教育的利益があり、かつ、子どもの状況、文化および言語の国内的および地域的多様性を反映した資料を流通させることが、奨励されるべきである。マイノリティ集団が、その認知および社会的インクルージョンを促進するようなメディアにアクセスできなければならない点に、特段の注意が向けられなければならない。第17条(e)は、不適切な資料および有害となる可能性がある資料から子どもが保護されることを確保するさいの、締約国の役割にも言及している。インターネットを基盤とするメディアも含む現代技術の多様性およびアクセス可能性が急速に増加していることは、特段の懸念の対象である。乳幼児は、不適切なまたは不快な資料にさらされた場合、とくにリスクの大きい状況に置かれる。締約国は、乳幼児を保護するようなやり方でメディアの制作および供給を規制するとともに、親/養育者がこの点で子どもの養育責任を果たすための支援を行なう(第18条)よう、促されるべきところである。

## VI. 特別な保護を必要とする乳幼児

**36. リスクに対する乳幼児の脆弱性** 委員会は、この一般的意見全体を通じて、多くの乳幼児が、しばしば権利侵害であるような困難な状況下で成長していることに留意している。乳幼児は、親または養育者との関係が信頼できず、一貫していないことによる害、極度の貧困および剥奪のもとで、紛争もしくは暴力に取り囲まれながら、または難民として家から追われた状況で成長することによる害、ならびに、そのウェルビーイングにとって有害なその他のいくつかの困難状況に対してとくに脆弱である。乳幼児には、これらの困難状況について理解したり、健康または身体的、精神的、霊的、道徳的もしくは社会的発達への有害な影響に抵抗したりする力が、それほど身につけていない。また、疾病もしくは死亡によるものか、家族もしくはコミュニティの崩壊によるものかに関わらず、親またはその他の養育者

が十分な保護を提供できないときには、とくにリスクの大きい状況に置かれる。困難な状況がどのようなものであれ、乳幼児には特別な考慮が必要である。乳幼児は急速な発達上の変化を経験しており、疾病、トラウマおよび発達上のゆがみまたは障害に対してより脆弱であり、かつ、困難を回避しまたはそれに抵抗するうえで相対的に無力で、保護の提供および最善の利益の促進について他者に依存しているからである。以下の〔サブ〕パラグラフにおいて、委員会は、条約で言及されている主要な困難な状況であって、乳幼児期における諸権利への含意が明確なものに対し、締約国の注意を促していく。一般的に言って、締約国の目標は、すべての子どもが、すべての状況において、その権利の充足に関して十分な保護を受けることを確保するところに置かれるべきである。

- (a) 虐待およびネグレクト（第19条） 乳幼児は、しばしば、ネグレクト、不当な取扱いおよび虐待（身体的および精神的暴力を含む）の被害者となる。虐待が家庭内で起こることもきわめて多く、これはとくに破壊的影響を及ぼしうる。乳幼児は、回避または抵抗する力も、何が起こっているのかを理解する能力も、他者の保護を求める力ももっとも低い。ネグレクトおよび虐待の結果として生ずるトラウマが発達への悪影響を及ぼすことについては疑う余地のない証拠が存在しており、これには、もっとも幼い子どもの場合に、脳の成熟過程に無視できない影響が及ぶことも含まれる。乳幼児期における虐待およびネグレクトの蔓延ならびにその長期的影響に関する証拠を念頭に置き、締約国は、リスクの大きい状況にある乳幼児を保護し、かつ虐待被害者に保護を提供するためにあらゆる必要な措置をとるべきである。乳幼児がこうむった権利侵害についてスティグマを付与することを回避しつつ、トラウマからの回復を支援するために積極的措置をとることが求められる。
- (b) 家族のない子ども（第20条および21条） 子どもが親を失い、遺棄され、もしくは家族のケアを剥奪されたとき、または子どもが関係性の長期的崩壊もしくは別離（たとえば天災その他の緊急事態、HIV/AIDSのような感染症、親の収監、武力紛争、戦争および強制的移住によるもの）を経験するとき、発達に対する子どもの権利は重大な危険にさらされる。これらの困難な状況が子どもにどのような影響を及ぼすかは、子どもの個人的レジリエンス、年齢および状況、ならびに、幅広い供給源からの支援および代替的養護の利用可能性によって、さまざまである。調査研究の示すところによれば、質の低い施設養護は、健全な身体的および心理的発達の促進につながる可能性が低く、またとくに3歳未満の子どもにとっては（ただし5歳未満の子どもにとっても）長期的な社会的適応の面で重大な悪影響をもたらす場合がある。代替的養護が必要とされるとしても、家族を基盤としたケアまたは家族類似のケアに早期に措置することのほうが、乳幼児にとって積極的結果をもたらす可能性が高い。締約国は、安定、ケアの継続性および愛情、ならびに、乳幼児が相互の信頼および尊重を基盤として長期的愛着関係を形成できる機会の確保につながりうる形態の代替的養護に対し、たとえば里親託置、養子縁組および拡大家族の構成員への支援を通じて、投資および支援を行なうよう奨励される場所である。養子縁組を検討するさいには、「子どもの最善の利益」が「第一義的に考慮される」（第3条）ようにするだけでなく、「最高の考慮事項」（第21条）とされなければならない。そのさい、条約の他の場所で定められ、かつこの一般的意見でも想起されているあらゆる関連の子どもの権利および締約国の義務を、体系的に念頭に置きかつ尊重することが求められる。
- (c) 難民（第22条） 難民である乳幼児は、日常的なまわりの環境および関係のなかで慣れ親しんでいたものの多くを失い、途方にくれる可能性がもっとも高い。このような乳幼児およびその親には、保健ケア、教育その他のサービスに平等にアクセスする権利がある。保護者のいない子どもまたは家族から分離された子どもは、とくにリスクの大きい状況に置かれる。委員会は、出身国外にあって保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもの取扱いに関する一般的意見6号（2005年）において、このような子どものケアおよび保護に関する詳細な指針を提示している。
- (d) 障害のある子ども（第23条） 障害が発見され、かつそれによって子どものウェルビーイングおよび発達にどのような影響があるのかが認識されるのは、通常は乳幼児期である。乳幼児が障害のみを理由として施設に措置されることは、けっしてあってはならない。このような子どもの権利の実現を妨げる障壁を取り除くことなどにより、障害のある乳幼児が、教育およびコミュニティでの生活に全面的に参加する平等な機会を持てるようにすることは、優先課題である。障害のある乳幼児には、その親（またはその他の養育者）に対する支援を含む、適切かつ特別な援助を受ける権利がある。障害児は常に、尊厳をもって、かつその自立を奨励するような方法で取扱われるべきであ

る。「障害のある子どもの権利」に関する委員会の一般的討議（1997年）の勧告（CRC/C/66）も参照。）

- (e) 有害な仕事（第32条） 国・地域によっては、子どもが幼いころから働くよう社会化される場合があり、これには、潜在的に危険がありもしくは搾取的な、または子どもの健康、教育および長期的展望にとって害のある可能性がある活動も含まれる。たとえば、乳幼児は、家事労働もしくは農業労働に従事すること、または危険な活動に携わる親またはきょうだいを手伝うよういざなわれることがある。非常に若い赤ちゃんでさえ、物乞いのために利用されまたは雇われるときのように、経済的搾取を受けやすい立場に置かれる場合がある。娯楽産業（テレビ、映画、広告その他の現代的メディアを含む）における乳幼児の搾取も、懸念の対象である。締約国には、ILOの最悪の形態の児童労働条約（1999年、第182号条約）に掲げられた、極端な形態の危険な児童労働との関連で特段の責任が存する。
- (f) 有害物質の濫用（第33条） 非常に若い子どもが自ら有害物質を濫用することはまれにしかないが、母親がアルコール嗜癖者または薬物嗜癖者である場合には特別な保健ケアを必要とすることがあり、また家族の構成員が濫用者であって、乳幼児が薬物にさらされるおそれがある場合には保護を必要とすることがある。また、アルコールまたは薬物の濫用が家族の生活水準およびケアの質に及ぼす悪影響の被害を受けたり、早期に有害物質の濫用にいざなわれるおそれに直面したりする可能性もある。
- (g) 性的虐待および性的搾取（第34条） 乳幼児、とくに女兒は、家庭の内外で幼いころから性的虐待および性的搾取を受けやすい立場に置かれる。困難な状況にある乳幼児、たとえば家事労働者として雇われている女兒などにとっては、とくにリスクが大きい。乳幼児はまた、ポルノグラフィ制作者による被害を受ける場合もある。この点は、子どもの売買、子ども買春および子どもポルノグラフィに関する子どもの権利条約の選択議定書（2002年）で対象とされている。
- (h) 子どもの売買、取引および誘拐（第35条） 委員会は、遺棄された子どもおよび親から分離された子どもがさまざまな目的で売買および取引されている証拠があることについて、しばしば懸念を表明してきた。もっとも若い年齢層に関して言えば、これらの目的には、とくに外国人による（ただしそれだけではない）養子縁組が含まれることもある。子どもの売買、子ども買春および子どもポルノグラフィに関する選択議定書に加えて、国際養子縁組における子どもの保護および協力に関するハーグ条約（1993年）が、この分野での権利侵害を防止するための枠組みおよび機構を定めている。委員会は、養子縁組を承認および（または）許容しているすべての締約国に対し、この条約の批准またはそれへの加入を、常に、一貫して、かつ強く促してきた。国際協力に加え、普遍的な出生登録もこのような権利侵害と闘う一助となりうる。
- (i) 逸脱行動および法律違反（第40条） 乳幼児（8歳未満の者、パラ4参照）は、いかなる状況においても、刑事責任最低年齢に関する法的定義に含まれるべきではない。不行跡を行なったまたは法律に違反した乳幼児には、自己コントロール、社会的共感および紛争解決のための能力を増進させることを目標とする、共感的な援助および理解が必要である。締約国は、親／養育者がその責任を果たすにあたって十分な支援および訓練を提供され、かつ、乳幼児が、乳幼児期の良質な教育およびケアならびに（適切な場合には）専門的な指導／療法にアクセスできることを確保するよう求められる。

37. 以上のいずれの状況についても、また他のあらゆる形態の搾取（第36条）の場合にも、委員会は、身体的および心理的回復ならびに社会的再統合（これらは尊厳および自尊心を育むような環境で行なわれなければならない）を促進するためのあらゆる法律、政策および介入策に、乳幼児が置かれた特別な状況を組みこむよう、締約国に対して促すものである。

## VII. 乳幼児期のための能力構築

38. 乳幼児期のための資源配分 人生におけるこのきわめて重要な段階で乳幼児の権利が全面的に実現されることを確保するために（なおかつ、乳幼児期の経験が長期的展望に及ぼす影響を念頭に置いて）、締約国は、権利を基盤とする枠組みのなかで、乳幼児期に関する包括的かつ戦略的な、期限を定めた計

画を採用するよう促される。そのためには、乳幼児期のためのサービスおよびプログラムに対する人的および財政的資源を増加させることが必要である（第4条）。委員会は、乳幼児期における子どもの権利の実施に取り組む締約国の出発点が、乳幼児期に関する政策、サービスおよび専門家の訓練のために存在するインフラストラクチャーの面で、ならびに乳幼児期向けに配分するために潜在的に利用可能な資源の水準の面で、大きく異なっていることを認知する。委員会はまた、締約国が、たとえば普遍的な保健サービスおよび初等教育がいまなお達成されていない場合など、子ども時代全体を通じて権利を実施するうえで、優先順位の競合に直面する可能性があることも認知する。にも関わらず、乳幼児期のためにとくに配分されるサービス、インフラストラクチャーおよび全般的資源に対して十分な公的投資を行なうことは、この一般的意見で展開してきた多くの理由から、重要である。これとの関連で、締約国は、乳幼児の権利を支える包括的サービスに資金を拠出するため、政府、公的サービス、非政府組織、民間部門および家族間の強力かつ公平なパートナーシップを発展させるよう奨励される。最後に、委員会は、サービスが地方分権化されている場合、これが乳幼児の不利益となるべきではないことを強調するものである。

**39. データの収集・活用** 委員会は、〔政策の〕策定、達成された進展の監視および評価ならびに政策の影響の事前評価を行なううえで、乳幼児期のあらゆる側面に関する、包括的かつ最新の量的および質的データが重要であることをあらためて指摘する。委員会は、条約が対象とする多くの分野について乳幼児期に関する十分な全国的データの収集システムが存在しない締約国が多いこと、および、とりわけ、乳幼児期の子どもに関する具体的かつ細分化された情報が容易に入手可能となっていないことを、承知するものである。委員会は、あらゆる締約国に対し、条約と一致しており、かつジェンダー別、年齢別、家族構成別、都市部および農村部の居住別ならびに他の関連のカテゴリー別に細分化された、データ収集および指標のシステムを発展させるよう促す。このシステムにおいては、乳幼児期、とりわけ権利を侵害されやすい立場に置かれた集団に属する子どもをとくに重視しながら、18歳までのすべての子どもが対象とされるべきである。

**40. 乳幼児期に関する調査研究のための能力構築** 委員会は、この一般的意見の前半部分において、子どもの健康、成長ならびに認知的、社会的および文化的発達の諸側面について、肯定的および否定的要因の双方が子どものウェルビーイングに与える影響について、また乳幼児期を対象としたケアおよび教育のためのプログラムの潜在的影響について、きわめて多くの調査研究が行なわれてきたことに留意した。人権の視点に立った乳幼児期に関する調査研究、とくに子どもの参加権が（調査研究過程への参加なども通じて）尊重されるようにする方法に関する調査研究も増えつつある。乳幼児期に関する調査研究から得られる理論および証拠には、政策および実務の発展において、また諸イニシアチブの監視および評価ならびに乳幼児のウェルビーイングに責任を負うあらゆる者の教育および訓練において、参考になる点がきわめて多い。しかし委員会は、現在の調査研究がもっぱら限られた範囲の文脈および地域に焦点を当てていることによる、その限界にも注意を促すものである。委員会は、締約国に対し、乳幼児期に関する計画の一環として、とくに権利を基盤とする視点に立った、乳幼児期に関する調査研究のための全国的および地域的能力を発展させるよう奨励するものである。

**41. 乳幼児期における権利に関する研修** 乳幼児期に関する知識および専門性は静的なものではなく、時代とともに変わっていく。これは、乳幼児、その親およびその他の養育者の生活に影響を及ぼす社会的傾向、乳幼児のケアおよび教育に関する政策および優先課題の変化、保育、カリキュラムおよび教授法の革新、ならびに、新たな調査研究の勃興など、さまざまな理由によるものである。乳幼児期における子どもの権利の実施は、子どもに責任を負うすべての者にとっても、子どもが家族、学校およびコミュニティにおける自分の役割を理解するようになるにつれて子どもたち自身にとっても、課題を突きつける。締約国は、子どもたちおよびその親を対象として、かつ子どもとともにおよび子どものために働くすべての専門家（とくに議員、裁判官、判事、弁護士、法執行官、公務員、子どものための施設および拘禁場所の職員、教員、保健職員、ソーシャルワーカーならびに地域の指導者）を対象として、子どもの権利に関する体系的な訓練を行なうよう、奨励される場所である。委員会はさらに、締約国に対し、公衆一般を対象とした意識啓発キャンペーンを実施するよう促す。

42. **国際援助** この一般的意見で展開されている包括的条件整備を実施しようとする多くの締約国に資源の制約が影響を及ぼしていることを認知し、委員会は、世界銀行を含むドナー機関、その他の国連機関および二国間ドナーが乳幼児期発達プログラムを財政的にも技術的にも支援すること、および、国際援助の受取り国において持続可能な開発を援助するにあたって乳幼児期を主たる対象のひとつとすることを、勧告する。効果的な国際協力は、政策立案、プログラム開発、調査研究および専門家の訓練の面で、乳幼児期に関わる能力構築を強化することにもつながりうる。

43. **未来展望** 委員会は、あらゆる締約国、政府間機関、非政府組織、研究者、職能集団および草の根コミュニティに対し、子どもの権利に関する独立機関の設置をひきつづき唱導するとともに、乳幼児期の質の決定的重要性に関する継続的かつハイレベルな政策対話および調査研究（国際社会、国、広域行政圏および地方のレベルにおける対話を含む）を促進するよう、促す。