

子どもの権利条約に基づく第4回・第5回日本政府報告 に関する日本弁護士連合会の報告書

(※「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」及び「武力紛争における児童の関与に関する児童の権利に関する条約の選択議定書」に関する政府報告に対する意見を含む。)

2017年（平成29年）9月15日

日本弁護士連合会

締約国：日本

条約名：子どもの権利条約

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

武力紛争における児童の関与に関する児童の権利に関する条約の選択議
定書

報告書の種別：NGO

組織名：日本弁護士連合会

連絡先：日本弁護士連合会

発表日：2017年11月1日

目 次

序論

1. 条約の諸規定の実施のための一般的措置（第4条, 第42条, 第44条第6項）
 - (1) 留保, 解釈宣言
 - (2) 国内法及び国内実施を条約の諸規定と調和させるためにとられた措置（第4条）
 - (3) 国内行動計画
 - (4) 条約の実施を調整する当局
 - (5) 資源の配分
 - (6) 国内人権機構
 - (7) 広報・研修・意識啓発
 - (8) 市民社会との交流

2. 子どもの定義（第1条）
 - (1) 子どもの定義にかかわる条約と国内法との間の差異①——民法
 - (2) 子どもの定義にかかわる条約と国内法との間の差異②——少年法
 - (3) 最低婚姻年齢の男女差
 - (4) 訴えを提起できる年齢

3. 一般原則（第2条, 第3条, 第6条, 第12条）
 - (1) 差別の禁止（第2条）
 - (2) 子どもの最善の利益（第3条）
 - (3) 生命, 生存及び発達に対する権利（第6条）
 - (4) 子どもの意見の尊重（第12条）

4. 市民的権利及び自由（第7条, 第8条, 第13条～第17条）
 - (1) 出生登録, 氏名及び国籍（第7条）
 - (2) 思想, 良心及び宗教の自由（第14条）
 - (3) プライバシーの保護, 肖像の保護（第16条）
 - (4) 多様な情報源からの情報へのアクセス, 子どもの福祉に有害な資料からの保護（第17条）

5. 子どもに対する暴力（第19条, 第24条第3項, 第28条第2項, 第34条, 第37条(a), 第39条）
 - (1) 虐待及び放置（第19条）

(2) 拷問又は他の残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない権利（体罰含む）（第37条(a)）、第28条第2項）

(3) 被害を受けた子どもの身体的及び心理的な回復及び社会復帰を促進する措置（第39条）

6. 家庭環境及び代替的な監護（第5条、第9条～第11条、第18条第1項・第2項、第20条、第21条、第25条、第27条第4項）

(1) 家庭環境、父母の指導（第5条）

(2) 父母の共通の責任、父母への支援、子どもの養護のための役務の提供（第18条）

(3) 父母からの分離（第9条）

(4) 家庭環境を奪われた子ども（第20条）

(5) 収容に対する定期的な検査（第25条）

(6) 養子縁組（国内、国際）（第21条）

7. 障がい、基礎的な保健及び福祉（第6条、第18条第3項、第23条、第24条、第26条、第27条第1項～第3項、第33条）

(1) 障がいを有する子ども（第23条）

(2) 健康及び保健サービス（第24条）

(3) リプロダクティブ・ヘルスの権利

(4) 薬物乱用（第33条）

(5) 社会保障及び子どもの養護のための役務の提供及び施設（第26条、第18条第3項）

(6) 生活水準（第27条第1項～第3項）

8. 教育、余暇及び文化的活動（第28条～第31条）

(1) 教育についての権利（含む職業訓練及び指導）（第28条）

(2) 教育の目的（第29条）

9. 特別な保護措置（第22条、第30条、第32条、第33条、第35条、第36条、第37条(b)～(d)、第38条～第40条）

(1) 国籍喪失、庇護申請、退去強制、外国人を両親とする子どもと親の分離、外国人の子どもの教育、無国籍

a 国籍喪失

- b 庇護申請
 - c 難民
 - d 退去強制
 - e 外国人を両親とする子どもと親の分離
 - f 外国人の子どもの教育
 - g 無国籍
- (2) マイノリティ又は先住民族の集団に属する子ども
 - (3) 搾取の状況にある子ども
 - a 経済的な搾取
 - b 人身取引及び誘拐
 - (4) 少年司法
 - (a) 少年司法の運営（第40条）
 - (b) 自由を奪われた子ども（第37条(b)～(d)）
 - b-1 社会内処遇について
 - b-2 少年院について
 - b-3 少年刑務所について
 - b-4 少年冤罪について

10. 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のフォローアップ

- (1) 児童ポルノ
- (2) 児童買春

11. 武力紛争における児童の関与に関する児童の権利に関する条約の選択議定書のフォローアップ

序論

1. 日本弁護士連合会（以下「当連合会」という。）は、日本における子どもの権利条約の実施に関する日本国政府による第4回・第5回政府報告（「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」及び「武力紛争における児童の関与に関する児童の権利に関する条約の選択議定書」の報告を含む。以下同じ。）に対し、以下のとおり意見を述べる。

なお、文中における「パラ●）」との記載は、特段の断りのない限り、第4回・第5回政府報告のパラグラフ番号を指す。

「委員会」とは、国連子どもの権利委員会を指す。

「最終見解」とは、特段の断りのない限り、委員会による日本国政府に対する第3回最終見解を指す。

「第3回日弁連報告書」とは、第3回政府報告に対する当連合会の報告書を指す。

本文中の「注」の記号は、その箇所に関する別添1「脚注・資料編」の番号を示している。注の数字は、政府報告の章ごとに枝番号が付されている。

1. 条約の諸規定の実施のための一般的措置（第4条，第42条，第44条第6項）

(1) 留保，解釈宣言

（パラ4について）

2. 政府は、政府報告パラ4において「第3回政府報告パラグラフ6～10を参照」とするのみで、第37条（c）についての留保を撤回することを検討するようにとの委員会の度重なる勧告に対して留保するとの第3回政府報告を維持しており、改善は見られない。

(2) 国内法及び国内実施を条約の諸規定と調和させるためにとられた措置（第4条）

（パラ5～10について）

3. 政府報告は、パラ5～10において児童買春・児童ポルノ禁止法，少年院法等の一定の改正がなされたことを指摘している。しかし、委員会がこれまで条約との乖離を指摘してきた，婚姻最低年齢の男女差別，婚外子に対する差別，女兒，障がい児，アメリカン，韓国朝鮮人，部落，アイヌその他のマイノリティ・グループの子ども，移民労働者の子どもに対する社会的差別，日本人の父と外国人の母の子で父が出産前に認知しない子どもや不法移民の子どもが無国籍となることなどについて全く言及がない。

4. 最も懸念されるべき問題は、政府が、委員会がその制定を検討するよう求めている「包括的な子どもの権利法」に全く触れようとしていないことである。子どもの権利に関する分野は、教育、福祉、司法などほとんどすべての領域に及んでいる。わずかに、子ども・若者育成支援推進法（2009年公布）及び児童福祉法の2016年改正規定が、条約の精神を明示的に取り込んではいないものの、極めて不十分である。すべての分野を包括する子どもに関する基本法が存在しないことが、子どもの権利に関する調整機関、権利基盤型国家行動計画、独立した監視機関、適切な資源配分、データの適切な収集、広報・研修・意識啓発、市民社会との協力などが進展しない一因となっている。

（パラ6について）

5. 少年法、少年院法については9（4）少年司法の項参照。

（パラ11 データ収集について）

6. 極めて不十分であり、子どもの権利状況を的確に把握できるものとはなっていない。例えば、学校における体罰と自殺については、その関係を明らかにするデータが収集されていない。自殺件数のデータはあるものの、文部科学省の教職員との関係での悩みによる自殺という統計の取り方では体罰と関連性を検証できない。警察庁でも教師との人間関係を原因とする自殺のデータを収集しているが、文部科学省の調査結果と異なっており、調査方法やデータの評価方法すら統一されていない。その他、いじめと不登校の関係、いじめと発達障害との関係、子どもの貧困と就学・進学率など、多くの分野において子どもの権利状況の改善という視点に立った情報の収集がなされていない。

7. 政府は、個人通報制度を規定した子どもの権利条約第三選択議定書（以下「第三選択議定書」という。）の共同提案国であったにもかかわらず、いまだ第三選択議定書を批准しておらず、また第4回・第5回政府報告書には、第三選択議定書の批准に向けた日本国内の状況に関する説明も記載されていないことから、政府が、第三選択議定書を批准に向けた検討を行っているか否かが明らかではない。

第三選択議定書に規定された個人通報制度を始めとする諸制度は、日本国内における子どもの権利条約上の権利保護の促進及び実施の上で重要なツールであるから、第三選択議定書の批准を早期に行うべきである。

(3) 国内行動計画

(パラ 1 2 及び 1 3 について)

8. 政府報告は、「子ども・若者育成支援推進法」に基づき、内閣府に「子ども・若者育成支援推進本部」を設置するとともに、「子供・若者育成支援推進大綱」を策定し、それには更生保護・雇用といった多岐にわたる分野について盛り込まれていると述べるが、これに基づき各地に設置された子ども・若者相談センター等は非行対策や就労支援が中心となっているものが多く、ひきこもりやニート対策ともいえるものである。引きこもりやニートになる前に必要な子どもの権利条約に基づく子どもの権利救済・支援とは言い難い。子ども・若者育成支援推進法ではなく、包括的な子どもの権利基本法の制定が検討されるべきである。そもそも、子供・若者育成支援推進大綱は、政策の方向性を示した大綱にすぎず、委員会が求める「条約の全範囲を網羅し、特に児童の間に存在する不平等や格差に対処する、権利をベースとした包括的な国内行動計画」(最終見解パラ 1 5)ではない。国内行動計画には、条約が保障する個々の権利を基盤とし、その具現化の方策が示されるべきであるが、「子供・若者育成支援推進大綱」は、これとは異質のものである。

(4) 条約の実施を調整する当局

(パラ 1 5 について)

9. 政府報告は、青少年施策の総合調整機能を担うのは内閣府であると述べるが、日本の法令における青少年の定義は一律ではなく、また、青少年雇用促進基本方針(平成 2 8 年(2 0 1 6 年)厚生労働省告示第 4 号)においては、対象となる青少年を「おおむね 3 5 歳未満」としている。子どもと若者についての施策はそれぞれ別個に考えるべきであり、子どもについて子どもの権利条約に基づく施策を策定するためには、子ども省又は子ども庁の設置が望ましい。

10. 政府報告パラ 1 5 は、条約や議定書の実施は外務省、青少年施策の総合調整は内閣府で行うと述べる。しかし、条約や議定書の実施と子ども施策の調整は、一体不可分のものとして行われなければならない、このような分担は適当ではない。データの収集一つをとっても、子どもの権利状況を的確に把握できるものとはなっておらず、また、青少年施策について各省庁間の調整をするべき立場の内閣府も、いかなる調整をしているのか、具体的な成果は国民には見えないのが実情であり、内閣府の総合調整能力には疑問が残る。さらに、子どもの権利に関する特有の課題については、若者の課題と混同されてはならない。条約に基づく施策を実効的に策定するためには包括的な子どもの権利基本法の制定と共に、より強力な総合調整権限を

備えた子ども省又は子ども庁の設置が必要である。

(5) 資源の配分

(パラ 16 について)

11. 政府報告は、児童を含む子ども・若者の育成支援に直接あるいは関連するものとしてまとめた予算が約 5 兆円であり、子どもと若者の割当てを切り分けることが困難な予算も多く含まれると述べるが、子ども手当や保育費、医療費など子どもの権利の実現に必要な資源が十分に確保されているというためには個別に検討する必要がある。

(6) 国内人権機関

(パラ 19 について)

12. 委員会は、パリ原則に則った、独立した国内人権機関を早急に設置し、本条約の実施を監視し、不服を調査し、かつ子どもの権利の組織的な侵害を調査する権限をもつ国内人権機関を設置することを勧告している。

わが国では、地方自治体レベルで子どもの相談・救済機関（公的第三者機関）が設置されるようになり、その権限と機能はそれぞれ異なるが、2016年9月現在でこのような地方自治体レベルでの子どもの相談・救済機関は33機関にとどまっている（条例により設置されたものが32、要綱により設置されているものが1）。地方自治体が子どもの権利救済の制度を必要と考え、そのような機関を設置していること自体は評価できるが、これら機関は、予算・人事権の独立性はなく、また権限においても、救済権限は限定的であり、公的機関に対する調査権限も認められていないばかりか、人権施策に関する国家に対する政策提言機能もなく、到底、パリ原則の定める基準を満たしていない。そこで、国家の機関として、パリ原則に則った、国内人権機関を早急に設置する必要がある。

(7) 広報・研修・意識啓発

(パラ 20 について)

13. 子どもに関する国内法に関する広報・研修・意識啓発に力点が置かれており、子どもの権利条約に関する広報や意識啓発は不十分である。子どもの権利条約の広報・研修・意識啓発を効果あらしめるためにも、子どもの権利基本法の制定が求め

られる。

(8) 市民社会との交流

(パラ 22 について)

14. 委員会が求めている子どもの権利のための政策、プログラムの開発等に関し、市民社会組織との継続的協力関係の形成について進展が見られない。政府は、政府報告書作成過程において市民・NGOと意見交換会を実施したと述べる。従来に比べ、各省庁とは実質的な意見交換ができたことは一歩前進と評価できる。ただ、その成果がいかなる形で反映されているのかは定かではない。

2. 子どもの定義（第1条）

(1) 子どもの定義にかかわる条約と国内法との間の差異①——民法

15. 日本においては、20歳をもって成年とすると民法に定められている。ところが、政府は、成年年齢を18歳に引き下げる民法の改正案を検討している。

民法の成年年齢を20歳から18歳に引き下げることについては、現時点においても慎重であるべきである（注2-1参照）。

16. 民法の成年年齢の引下げによって、18歳、19歳の若年者に対する支援が後退することが懸念される。児童福祉法第4条第1項は「この法律で、児童とは、満18歳に満たない者をいい」と規定しているため、例えば、18歳に達した若年者は原則として児童養護施設を退所しなければならないなど、同法による保護を受けられないとされている。しかし、18歳、19歳の若年者についても円滑に社会生活を営むために福祉的な支援が必要とされる場合が多く、児童福祉法第31条等において、児童養護施設等の児童福祉施設での措置や里親委託等は20歳まで延長することができるかとされている。仮に民法の成年年齢が引き下げられた場合、これに伴って20歳までの延長ができなくなるなどの影響が及ぶことが懸念される。

(2) 子どもの定義にかかわる条約と国内法との間の差異②——少年法

17. 法務大臣は2017年2月、法制審議会に対し、選挙権年齢を18歳以上とする「日本国憲法の改正手続に関する法律」（いわゆる国民投票法）及び公職選挙法

の改正及び民法の成年年齢に関する検討状況等を踏まえ、少年法の適用年齢を18歳未満に引き下げるか否かなどを内容とした諮問を行った。

法律の適用年齢を考えるに当たっては、法律ごとに、その立法趣旨や目的に照らして個別具体的に検討すべきであり、少年法第2条の「成人」年齢を20歳以上から18歳以上に引き下げることは、少年の立ち直り支援や再犯防止にマイナスであり、問題である。

(3) 最低婚姻年齢の男女差

(パラ27について)

18. 委員会が最低婚姻年齢の男女差の解消を求めたにもかかわらず、政府報告パラ27が認めるとおり、この点はいまだ解消されていない。

民法の成年年齢の引下げとは切り離して、最低婚姻年齢を男女とも18歳とすべきである。

(4) 訴えを提起できる年齢

19. 家事事件手続法（2013年1月1日施行）は、子どもの手続保障という面でも重要な規定を設けた。

第1に、子どもの意思の把握に関する総則的規定が創設された（第65条、第258条第1項）。

第2に、子どもは受動的にその意思を聴取されるにとどまらず、一定の事件においては、自ら家事事件の手続を行うことができることが定められた。法は原則として、子どもの手続行為能力を否定しつつも（第17条、民事訴訟法第31条）、一定の事件について個別的な規定を設ける形でこれを正面から認めた。これにより、当該事件においては、子どもは事件の申立て（ただし、実体法上申立権限が付与されたもの）、当事者参加（第41条）、利害関係参加（第42条）を通じて、手続に関与することができるようになった。

第3に、子どもの手続代理人制度が実現した。

3. 一般原則（第2条、第3条、第6条、第12条）

(1) 差別の禁止（第2条）

(パラ 29 について)

20. 政府は、民法を改正し、「嫡出でない子の相続分が嫡出子の相続分と同等になった」とする。しかし、嫡出でない子（以下「婚外子」という。）については、婚外子が親に対し、子であることを認めさせる認知の訴えが、親が死亡してから3年が経過すると、提起することができないという差別を今なお残している（注3-1、注3-2参照）。

また、2013年の、上記民法改正の際、出生届の際に嫡出か否かの記載を義務付ける戸籍法第49条第2項第1号も削除する旨の「戸籍法の一部を改正する法律案」が議員立法案として参議院に提出されたが、否決された。この記載条項は、婚内子と婚外子の間で相続分等に差が設けられていることから、これを区別して記載することに一定の合理性があると説明されてきたものである。したがって、今般、その前提となる法定相続分についての民法改正がなされた以上、戸籍法の上記条項も改正されるべきであるが、いまだに改正が実現されていない（注3-3参照）。このように、婚外子については、完全な差別法規の解消とはなっていない。

(パラ 30, 32 について)

21. 関連法令の概要に触れられているとおり、障がいを持つ子どもに対する合理的配慮の提供は、行政機関では義務付けられているが、事業者では努力義務にとどめており、完全な差別禁止にはなっていない。

22. 最終見解パラ 34 (a)は、包括的な差別禁止法の制定を勧告している。政府報告は、障害者基本法の改正と、障がいを理由とする差別の解消の推進に関する法律の制定（注3-4参照）だけを挙げているが、それ以外の領域では包括的な差別禁止法は制定されておらず、勧告には応えていない（注3-5参照）。

23. 最終見解パラ 34は、差別的慣行を減少させ、防止のために必要な措置をとることを勧告している。しかし、政府報告には現実に残存する差別的慣行を減少させる対応についての言及はなく、効果的な対応はない（注3-6参照）。

(2) 子どもの最善の利益（第3条）

(パラ 35, 48 について)

24. パラ 35 について、政府報告には、児童福祉法の改正法文は提示されていない。関係法令の概要にもその記載はない。この改正は最終見解パラ 37 に応えたもので、

重要な変革である。少なくとも関係法令の概要では紹介されてしかるべきものである（注3-7参照）。

パラ48では、児童福祉法第1条第2項を挙げているが、同法第1条は2016年に改正されている（注3-8参照）。

25. 最終見解パラ38は、現実のすべての法制・運用について、児童の最善の利益が実現され、監視されることが確保されるよう、努力を継続・強化すること勧告している。

さらに、法制については、最終見解パラ11は、包括的な子どもの権利法が存在しないことを懸念し、少年司法を含む国内法の諸点について、いまだに条約の原則及び規定に適合していない点に留意し、最終見解パラ12で、条約の原則（最善の利益を含む）及び規定と国内法制度の完全なる適合に向けて対処するよう強く勧告していた。

そして完全な適合のため、体罰を禁止し（最終見解パラ47）、一般的意見1号を考慮し学校及び教育制度を見直し（最終見解パラ71）、一般的意見10号を考慮しつつ少年司法制度の機能を再検討すること（最終見解パラ85）などを求めている。

にもかかわらず、現実の法制・運用は、不適合を強め、子どもの最善の利益を脅かしている（具体的な内容については、注3-9及び注3-10参照）。

(3) 生命、生存及び発達に対する権利（第6条）

（パラ45について）

26. 条約第37条(ア)は、死刑だけではなく、釈放の可能性がない終身刑を対象にし、第2回最終見解パラ54(b)は、終身刑（釈放の可能性がないとの限定はない）を廃止することを勧告している。少年法第51条は、死刑の緩和刑を無期刑としたままであり、2項においても、少年に無期刑の適用が可能なままにしている点で、勧告に答えていない（注3-13参照）。

（パラ46, 47について）

27. 厚生労働省統計では、10歳から14歳の子どもの自殺は、88件（2015年）、100件（2014年）で、ともに不慮の事故を上回って死因の第2位である。最終見解パラ41, 42に応える状況からは遠い（注3-14参照）。

(パラ49, 50について)

28. 子どもに対する事故や暴力は、子どもが生活する環境における安全確保が第一であり、刑事処分だけでは防止できるものではない。指摘された刑事処分の下でも、子どもへの悲惨な事故や暴力は続いている(注3-15参照)。

(パラ51について)

29. 施設や学校における学校管理下での子どもの事故は、日本スポーツ振興センターによる保険金給付件数で見ると、2014年度において、医療費1,088,487件、障害見舞金409件、死亡見舞金51件に上り、安全が保たれているとはいえない(注3-16参照)。

30. 日本においては、自然災害・人為災害により、多くの子どもが死亡し、行方不明になり、親や成育環境を奪われ、疾病の危険にさらされている。中でも2011年3月11日の東日本大震災・福島原発事故は、子どもに多大の被害を与えている。政府報告は、全くこれに触れていない(注3-17)。

31. 東日本大震災において、241人の孤児が生じたが、そのほとんどが親族、あるいは里親制度の利用により家庭的養育環境の下で生活している(注3-18)。

一方で、被災地においては、被災後の児童虐待相談対応件数が増加している(注3-19)。

原発事故の発生により避難生活が長期化する家族もあり、被災に伴う生活環境の激変が家族にストレスをもたらしている。

(4) 子どもの意見の尊重 (第12条)

(政府報告パラ36, 37, 38, 39, 40, 41(157), 42, 43について)

32. 最終見解パラ43, 44の、政策決定過程を含むすべての事項について、子どもが十分に表明する権利を促進するための措置を強化する勧告は、追求されていない。政府報告パラ36, 37, 38, 39, 40, 41(157), 42, 43は、十分に表明する権利を保障しているとはいえ、勧告に答えているとはいえない(注3-11参照)。

(パラ 38 について)

33. 条約第 12 条第 1 項は、「自己に影響を及ぼすすべての事項」を対象としており、校則の制定、カリキュラムの編成が、「条約第 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」とする政府の見解は、誤っている（注 3-12 参照）。

4. 市民的権利及び自由（第 7 条，第 8 条，第 13 条～第 17 条）

(1) 出生登録，氏名，国籍（第 7 条）

(パラ 54 について)

34. 出生登録に関しては，日本国籍を有しながら，戸籍に登録されていない者が相当数いることについても留意されなければならない。この問題はかねてから存在していたが，過去の政府報告において言及がなかった。

35. 日本の民法上の嫡出推定制度によれば，婚姻中又は婚姻解消後 300 日以内に出生した子どもは夫又は前夫の子と推定され（注 4-1），出生登録の際に戸籍にそのように記載される。しかし，夫又は前夫が子どもの生物学的な父と異なるとき，母が，そのような記載を避けようとして，出産した子どもの出生登録を行わないことがあり，これがこの無戸籍者が生じる主要な原因である。

36. 政府は，2014 年からこの問題の実態把握を開始した。2016 年 8 月 10 日時点で法務省が把握している無戸籍者の人数は全国で 702 人であるが，「登録されていない」というこの問題の性質上，この数字は明らかに氷山の一角である。なお，この中には成人も含まれるが（上記のうち成人が 139 人），多くは未成年者である。政府は，これらの者が無戸籍のまま受けられる行政サービスの充実を進めてきたが，いまだ多くの無戸籍者が，進学，就職，結婚，免許，保険等の各種分野で不利益を受けている。

37. 法務省は近時，この問題について積極的に取り組んでおり，同省ホームページにおいて問題の概要と解決手続の説明を詳細に行い，また無戸籍のまま受けられる行政サービスについての対応を行っている。行政サービスについては，法務省は，文部科学省，総務省など他の省庁にも働きかけている。

この問題の解決には，多くの場合，裁判所への申立てと承認という法的手続が必

要であり、弁護士の手力が必要である。このため、政府は、当連合会や各地の弁護士会との協働による解決のための法的手続の促進を行っている。当連合会は、2016年に全国一斉電話相談を行い、マニュアルを策定して各地の弁護士に対応を呼びかけている。

38. 上記のように、この問題の根本的な原因は民法上の嫡出推定制度によるものであり、この点についての法改正が必要と考えられる。他方で、嫡出推定制度自体は、親子関係の安定という合理的な立法目的を有するものでもあるため、戸籍制度そのものについての考え方の変更も含め、多様な観点からの議論が必要である。

39. 無国籍については、9. 特別な保護措置 (1) g 無国籍の項を参照。

(2) 思想、良心及び宗教の自由 (第14条)

(表現の自由 (主権者教育) について)

40. 主権者教育は、自由で民主的な社会と立憲民主主義国家を担う市民に必要な資質を育むために子どもたちが意見表明権や表現の自由等を行いつつ培われるべきものであり、それを学習する機会を保障することが必要である。

41. 2015年6月、公職選挙法等の一部を改正する法律が成立し、公布された(2016年6月19日施行)。この改正により年齢満18歳以上の者は衆議院議員及び参議院議員、地方公共団体の議員及び長の選挙権を有することとなった(同法第9条)。

42. 文部科学省は、この改正に伴い、高校生の中にも選挙権を行使することができる者があることとなったので、初等中等課長名で、全国の高等学校に対して通知を出した(注4-2)。政治的教養の教育が必要であることを述べつつ、教育基本法第14条(注4-3)に基づき学校は政治的中立性を求められていることを強調する内容となっている。具体的には、高等学校等の生徒の政治的活動について、授業その他の学校教育活動の場面では一律に禁止し、放課後や休日の構内及び構外においても広く制限・禁止を求める(例えば、放課後や休日における学校構外での政治的活動について学校への届出を求める校則を条件付で許容している)内容であり、これは高等学校等の生徒に保障されるべき政治的表現の自由を不当に制限するものである。

また、文部科学省及び総務省作成の副教材「私たちが拓く日本の未来」の活用のための「指導資料」の利用を求め、他の補助教材の利用については教育委員会への届出又は承認が必要と通知した（注４－４）。

しかし、これらの一連の通知は、専門性に裏打ちされた教育における教師の裁量を制限するおそれがある上、子どもの権利条約第１４条で認められている子どもの表現の自由を侵害し、また、子どもが成長・発達するために必要な学習権をも侵害するものである。学校では、子どもの発達段階に応じた主権者教育を行うことが望ましい。

(3) プライバシーの保護，肖像の保護（第１６条）

（パラ５８について）

43. 少年被疑者の取調べにおいて、２００７年警察庁次長依命通達「少年警察活動推進上の留意事項について」（注４－５）に反して保護者の立会いは認められていない実態にあること、所持品検査、施設職員による子どもの個人的通信への介入、非行を犯したとされる子どもや犯罪被害者である子ども等のプライバシーのマスコミ報道等による侵害等の問題については、改善されていない。政府は、適切な対応のためのガイドラインを策定したり運用を強化して、子どものプライバシー権の尊重への理解を深める取組を行うべきである。

(4) 多様な情報源からの情報へのアクセス，子どもの福祉に有害な資料からの保護（第１７条）

（パラ５９について）

44. 有害情報からの保護が強調され過ぎ、「国の内外の多様な情報源からの情報・資料，特に子どもの社会面，精神面及び道德面の福祉及び心身の健康の促進を目的とした情報・資料」への子どものアクセスの保障は不十分である。子どもの権利保障に十分に配慮した合理的な制約方法を検討する必要がある。

5. 子どもに対する暴力（第１９条，第２４条第３項，第２８条第２項，第３４条，第３７条（a），第３９条）

(1) 虐待及び放置（第１９条）

(パラ60について)

45. 一時保護やその後のケアプランの作成、実施において、子どもの意見を聴き、子どもに分かりやすく方針等を説明することが十分に保障されていない。子どもの意見が正当に重視される制度、体制の構築が急務である（条約第9条第2項、一般的意見8号41項）。

親子分離後の親子関係修復への取組が不十分であり、同じ機関が親子分離と親子関係修復を行っているという問題もある。両者を別の機関が行う体制の検討とともに、ファミリーグループカンファレンス等の後者の手厚い取組を行うべきである。

(パラ67について)

46. 厚生労働省は、2013年に改正した「子ども虐待対応の手引き」において体罰は不適切であるとし（注5-1）、2016年の児童福祉法等改正に際しての附帯決議（注5-2）を受けて体罰等防止のリーフレット（注5-3）を作成し、また、厚生労働省の課長が、対象を限定しないで集団全体に対してアプローチすること（ポピュレーションアプローチ）の重要性を指摘（注5-4）するが、各家庭に周知するには至っていない。体罰等の法的禁止とともに体罰等を含む不適切な養育の弊害とそれに代わる前向きなしつけ、子育て方法等を啓発するキャンペーンを強化するべきである。

(2) 拷問又は他の残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない権利（体罰含む）（第37条(a)）、第28条第2項）

(パラ71, 72について)

47. 各種調査では、4割から6割の大人が体罰を容認しており（注5-5）、体罰及びその他の残虐な又は品位を傷つける形態の罰（以下「体罰等」という。）は、家庭において明示的に禁止されていない。

政府は、国連人権理事会による普遍的・定期的レビュー（UPR）の第2回政府報告（2012年）では、民法第822条の懲戒は体罰とは異なる（This provision does not allow for corporal punishment）と報告した（注5-6）が、2017年の国会審議で、法務省は、民法の懲戒には体罰も含まれるとの2000年の答弁を維持して体罰禁止に消極的な見解を示した（注5-7）。しかし、学校教育法第11条では、懲戒権を規定しつつ体罰は明示的に禁止されており（注5-8）、児童福祉施設でも、施設長に懲戒権を付与しつつ体罰は（明示的禁止はされていないが）解釈上禁止されている（注5-9）。民法の懲戒権規定は家庭における体罰も

容認しないと解釈し、明示的禁止を早急を実現すべきである。

なお、2016年に国会における児童福祉法改正の審議に際し、「今日の家族を取り巻く状況の把握に努めるとともに、国際社会における議論の動向等を踏まえ親権を行う者の懲戒権の行使の在り方について検討すること」という附帯決議がされ（注5-2）、日本政府は、2013年のUPR第2回最終見解及び同年の国連拷問禁止委員会第2回最終見解でも体罰の明示的禁止を求められ（注5-10）、2016年には厚生労働省社会保障審議会でも明示的禁止が提言（注5-11）されたが、いまだ実現されていない。

（パラ73について）

48. 2012年12月に体罰を原因として高校生が自殺する事件が発生し、その直後の調査では、公立学校の体罰を理由として懲戒処分等を受けた教員数が前年の404人から2,752人になるなど激増し（発生件数は5,415件）、その後減少しているものの、根絶には至っていない。体罰を行った教員の処分は、8割程度が口頭の注意（訓告等）に過ぎず、処分が軽すぎる（注5-12）。アンガーマネジメントや科学的に効果があるといわれている肯定的な教育指導方法に関する知識・スキルの向上、子どもへの管理主義的な対応の見直し、特にスポーツ部活動での勝利至上主義的な在り方の見直しなど、体罰の原因に即した対策が講じられていない（注5-13）。

また、文部科学省が毎年行っている体罰の実態把握調査では、公立学校については2013年の第2次報告以外は教員処分数だけの報告であるなど、正確な実数の把握ができていない。子どもへのアンケートの実施は、子ども・教員・保護者の意識啓発にも資するのであるから、文部科学省において、子どもへのアンケートを義務付ける調査方法を提示して、正確な実数の把握を行うべきである。

（パラ77ないし79について）

49. 少年鑑別所法及び少年院法においては、子どもの成長発達権等の子どもの権利を認めた規定が存在せず、一般的意見13号（53項、59項等）で強調される子どもの権利アプローチが正面から採用されておらず、体罰等の明示的禁止も実現していない。

**(3) 被害を受けた子どもの身体的及び心理的な回復及び社会復帰を促進する措置
(第39条)**

(パラ 80 について)

50. 効果的な心理療法を実施できる体制が圧倒的に不足しており、社会的養護のほとんどの子どもには適切で充実したトラウマケアを受ける機会がない状況を改善するべきである。

6. 家庭環境及び代替的な監護（第 5 条，第 9 条～第 11 条，第 18 条第 1 項・第 2 項，第 20 条，第 21 条，第 25 条，第 27 条第 4 項）

(1) 家庭環境，父母の指導（第 5 条）

(パラ 83 について)

51. 児童福祉法は 2016 年に改正され、国及び地方公共団体に対し、家庭養育の支援を明記した（同法第 3 条の 2。注 6-1）。

もともと、社会サービス機関が、子どもの施設措置を防止するためにも、不利な立場に置かれた子ども及び家族に優先的に対応し、かつ適切な金銭的、社会的及び心理的支援の提供をすること（最終見解パラ 51）については政府報告には触れられておらず、実際にもほとんどなされていない。

(2) 父母の共通の責任，父母への支援，子どもの養護のための役務の提供（第 18 条）

52. 未就学児について、保育を必要とする児童数に見合う保育施設が不足しており、保育実施について多くの訴訟が提起されている。保育施設不足の解消の目途は立っていない（注 6-2）。

(3) 父母からの分離（第 9 条）

(パラ 87 について)

53. 2017 年児童福祉法改正により、一時保護が 2 か月を超える場合において、保護の継続が保護者の意に反する場合には司法審査が必要とされた（注 6-3）。

親子が分離された際に司法審査が入るようになったことは前進ではあるが、条約第 9 条第 1 項の趣旨からは、分離後速やかな司法審査が望まれる。なお、速やかな司法審査実現の障害となっているものに、裁判所及び児童相談所の人的体制整備の不足があることから、この点の改善が前提として必要である（注 6-4）。

(4) 家庭環境を奪われた子ども（第20条）

（パラ92（b）について）

54. 里親の養育指針は策定されたが、定期的な監査はされていない。

児童福祉施設最低基準の見直しはされたが、物的人的環境はいまだ不十分である（注6－5）。

また、保護された子ども本人がどのような代替的養育環境で生活したいか、例えば里親家庭での生活か施設での生活かを選択できる余地は、里親支援やマッチング体制の不足等から里親委託数が少ない現状下ではほとんどない。

（パラ92（c）について）

55. 被措置児童等虐待防止及びその対応等の規定が2008年改正児童福祉法に盛り込まれた。被措置児童等虐待の状況について、厚生労働省は、2015年以降の対応件数等を公表していない。公表済みの2014年では、1年間に全国で通告受理された件数は220件とされているが、特に児童間暴力、児童間性加害・被害についてネグレクトとして通告されていない実情にあり、暗数が相当程度あるものと考えられる（注6－6、注6－7）。

これは、被措置児童等虐待の定義規定において、「生活を共にする他の児童による虐待行為の放置その他の施設職員等としての養育又は業務を著しく怠ること」（児童福祉法第33条の10第3号）とされており、「放置」「著しく怠る」という幅のある概念が明確化されていないことに一因があるものと考えられる。

また、虐待等申立ての方式についても、被措置児童に対する外部への連絡相談手段の確保は不十分である（注6－8）。

（パラ92（d）（e）について）

56. 政府報告は、里親委託の推進について述べているが、社会的養護児童のうちの里親委託の現状は、2016年時点で2割に満たない。また、新生児についても2014年時点の里親委託率は15%弱であり、残りは乳児院で養育されている（注6－9）。

57. 一方で、現状においても里親家庭で被措置児童への虐待が発生しており、里親への子どもの権利、養育についての研修や緊急時の相談対応等のサポート体制が地方自治体により区々であり、また全般的に貧弱である（注6－10）。

また、家族再統合支援の取組は不十分であり、例えば2014年3月公表の研究
成果によれば、全国の児童相談所において、再統合に当たっての親支援について、
厚生労働省の手引きなどを参照しつつ対応するにとどまっているとの回答が36.
2%に上った（注6-11）。

(5) 収容に対する定期的な検査（第25条）

（パラ93について）

58. 政府報告は、少年院及び少年刑務所の運用についてのみ報告するが、児童心理
治療施設、児童自立支援施設における運用は明らかにしていない。

(6) 養子縁組（国内、国際）（第21条）

（パラ94，95について）

59. 第3回政府報告以降、養子縁組制度については改善されておらず、養子縁組の
一部は家庭裁判所の審査を経ず、また、必ずしも子の利益のためになされているわ
けではない。

また、国際養子縁組についても同様に状況に変化はなく、不適切な養子縁組がな
されていないかの監督はされていない。

7. 障がい、基礎的な保健及び福祉（第6条，第18条第3項，第23条，第24 条，第26条，第27条第1項～第3項，第33条）

(1) 障がいを有する子ども（第23条）

（パラ32，102について）

60. 政府報告は、障がいのある子どもの学校教育について、インクルーシブ教育シ
ステム構築のため、一人一人の教育ニーズを把握し、適切な指導及び必要な支援を
行う特別支援教育が実施されているとしている。

委員会の最終見解は、日本政府に対し、インクルージョンを奨励し、インクルー
シブ教育のために必要な便益を学校に備えること（パラグラフ59(b)(c)(e)）と勧
告している。にもかかわらず、政府報告はこれら最終見解を引きながら、インクル
ーシブ教育については、システムの構築としか触れず、それが障がいのある子の固
有の権利であることを無視し、特別支援教育の推進にすり替えている。特別支援教

育は、障がいのない子の教育と異なる教育であり分離を前提とし、障がいのない子もある子も共に学ぶインクルーシブ教育ではない。

61. また、最終見解において、障がいのある子が希望する学校を選択できること（同（e））と勧告されているにもかかわらず、2013年学校教育法施行令の改正は、就学先決定について、原則分離別学から総合的判断に変更されただけであり、選択権すら明記されていない。

実際にも、2014年5月現在、小・中学校において通級による指導を受けている児童生徒数は83,750人、小・中学校の特別支援学級に在籍する児童生徒数は187,100人、特別支援学校（幼稚部から高等部まで）に在籍する幼児児童生徒数は135,617人と、分離の場で学ぶ子どもたちが多数に上り、インクルージョンに反している。

また、最終見解は差別を削減し防止するために人権教育を含む必要な措置をとることと勧告している（パラ34（b））にもかかわらず、通常学級の指導要領においては、交流教育が提唱され、インクルーシブ教育への言及すらない。交流教育は、分離した上で時限や機会を限って交流するものであり、一時的な「お客様」であり、仲間意識を育てることはできず、かえって被差別感を助長するおそれさえある。差別を削減防止するためには、通常学級をインクルーシブなものにしなければならない。

（パラ100，101について）

62. 政府報告は、障害者権利条約の批准と障害者基本法の改正に触れながら、障害者差別解消法の制定については関係法令として記載するにとどまり、本文中では何も触れていない。

2013年に制定された障害者差別解消法は、障がいに基づく直接差別を禁止し、合理的配慮の不提供も差別であるとした。これは教育分野においても例外ではない。例えば、通常のカリキュラムからの排除や分離、また本人や保護者が望まないにもかかわらず特別支援学校に措置することも差別である。合理的配慮においては、差別を解消するための不可欠なものであるとの周知がされておらず、特別支援との混同さえみられる。合理的配慮は、各教科のみならず学校生活全般において保障されなければならない、喫緊の課題である。

63. 公立小・中学校において、日常的に校舎内において障がいのある児童生徒に付き添っている保護者等の人数は1,897人である。障害者総合福祉法の下で行わ

れる移動支援は、原則として通学に利用できない。そのため、自力通学が不可能な障がいを持つ子どもの多くが保護者の送迎に頼らざるを得ない。

(パラ104について)

64. 身近な地域で適切な支援が受けられるよう制度充実を図っているとするが、実際には十分に機能していない。法律上は、障がい種別にかかわらず、利用形態により施設が利用できることとなった。しかし、実際には、重度の障がい児を受け入れていた施設では、動くことのできる児童を受け入れられるノウハウがなく、ないしは動き回る子が来た場合のリスクに対応できないとして、基本的には自力で動けない児童を受け入れている。また、例えば発達障がい児を受け入れてきた施設では、重度障がい児や医療的ケアの必要な児童を受け入れるノウハウがなく、依然として発達障がい児を中心に受け入れている。結果として、例えば動ける医療的ケアの必要な児童については、受け入れ場所がないという課題がある。

65. 障がいのある子どもの障がい福祉、児童福祉制度の利用料については、親の収入でなく子ども自身の収入を元に負担額を決め、収入のない子どもの福祉利用料を子ども・保護者から徴収すべきではないと障害者自立支援法違憲訴訟団等のNGOから提言が政府に提出されている。子どもの権利条約の趣旨に照らして、提言に沿った運用に改善するべきである。

(2) 健康及び保健サービス (第24条)

(パラ106について)

66. 政府報告は、「児童相談所の一時保護所について第三者評価の仕組みを設けるよう検討しているところである」と述べる。

しかし、上記の仕組みは、一時保護所に対して第三者評価の受審を義務付けるものではなく、一時保護所が受審した場合に費用の一部を国が補助するものに過ぎない。これでは、一時保護所が第三者評価を受審しない可能性がある。

また、第三者評価が行われるためには、施設が適切な基準を充たしているか否かが判断要素の一つとなるが、一時保護所の設備・職員の配置基準は児童養護施設の基準を準用しており(注7-1)、一時保護所について独自の基準はない。しかし、一時保護所は被虐待児、非行児童、障がい児童等、様々な問題を抱える子どもたちを一緒に処遇していること、入所児童の出入りが多いこと等の特徴があり、児童養護施設とは設備や職員の専門性について必要とするものが異なる。そのため、一時

保護所についての適切な設備や職員の配置基準が必要である。

以上から、国は、一時保護所の設備・職員の配置基準を策定し、すべての一時保護所に対し第三者評価の受審を義務付け、併せて受審に必要な費用を全額負担すべきである。

(パラ107について)

67. 政府は、精神保健福祉センター、保健所、児童相談所等に勤務する医師、保健師、社会福祉士、精神保健福祉士等に児童思春期の心のケアの専門家の養成研修を行っているとする。

しかし、研修の受講は義務化されていないため、研修を受講しない者もいると考えられる。

また、上記の施設は子どもが容易に自ら相談に行くことができる場所ではないため、子どもを取り巻く問題の早期発見・早期解決に実効性がない。効果的な支援を行うには、子どもとより密接な関係にある者が専門的知識をもつことが必要である。

そこで、国は、一般的に子どもと過ごす時間が長く、また子どもと接触しやすい立場にある保育士や教師等の教育職に就くものが子どもの心理について最低限の知識を有するように研修を実施し、その受講を義務付けるべきである。更に国は、より専門的な知識を持つスクールソーシャルワーカーやスクールカウンセラーを常勤職員として各学校に配置することを義務付け、子ども自身が相談しやすい環境を整備するべきである。

(3) リプロダクティブ・ヘルスの権利

(パラ112について)

68. 10代全体の人工妊娠中絶率は低下しているが、15歳以下の中絶数には（子どもの数の減少がありながら）大きな変化はない（注7-2）。学校教育活動における性教育は、避妊や性感染症防止等の一般的な内容が中心であり、それには学校に通う比較的健康的な性的発達過程での望まない妊娠の対策において一定の意味がある。しかし、性的搾取や性被害等背景に大きな問題が想定される15歳以下の望まない妊娠や性感染症対策には、上記とは全く異なる観点での性教育研究が必要である。そのような問題意識に基づく性教育は、いまだ確立されているとはいえない。

現在、学校教育において行われている性教育は、避妊や性感染症防止等の個別的な知識や対策が中心であり、リプロダクティブ・ヘルスについて部分的に取り上げ

られているに過ぎない。しかもリプロダクティブ・ライツをも含めた教育を行う必要性への問題意識に欠けていると言わざるを得ない。

特に、2015年8月文部科学省が改訂した高校保健体育の啓発教材『健康な生活を送るために』は、妊娠しやすさが22歳を過ぎると女性の加齢とともに急速に衰えていく形に誤ったグラフを掲載し（その後、訂正された）、女子生徒に若い時期で妊娠・出産を促す意図があることがうかがわれるなど、その内容に問題があるとの指摘もある。

(4) 薬物乱用（第33条）

（パラ113について）

69. 少年の薬物乱用事案の検挙人員は、ここ数年減少傾向にあったが、2015年、2016年と覚せい剤、大麻及び麻薬等のいずれも増加した。特に大麻は、2016年には2014年の2・6倍に達した（注7-3）。原因分析とともに、従来の取組を超える対策が早急に求められる。

(5) 社会保障及び子どもの養護のための役務の提供及び施設（第26条，第18条第3項）

（パラ115について）

70. 学童保育については、いわゆる「子ども・子育て支援制度」により、これまで全国各地で様々な事業形態により維持運営されていたものが、国として基準の策定、市町村での基準の条例制定化、事業計画作成の義務付けなどの全国一律的な枠組みを設定されるに至った。新制度により対象児童が拡大され、面積基準や放課後児童支援員（指導員）の配置基準、規模などの基準が明確になり、学童保育の質の確保のための一定の枠組みが出来たことは評価出来るものである。

しかしながら、運営主体や規模などは地方自治体ごとに異なり、各地の実情は千差万別である。共働き世帯の増加や対象年齢の拡大による利用者の増加に伴い、学童保育の数を大幅に増加せざるを得ない状況ではあるものの、その対策は間に合っていない。低待遇であり大半が非正規である指導員の確保もままならない状況もある。政府は、学童保育の待機児童対策として、「放課後子ども総合プラン」を活用し、放課後の学校を利用するなどした受け皿の拡充を推し進めるが、学童保育は、子どもにとっては「第二の家庭」であり、学校や家庭とはまた別の子どもの居場所である。少子化や核家族化が進み、子どもが多様な人間関係に触れる機会が失われ

ている昨今、様々な関係性の中で生活できる学童保育は、子どもの成長発達のためには重要な意義を有している。子どもにとっては学校生活の延長線上となる「放課後子ども総合プラン」により待機児童対策を推進するのは望ましい方向性ではない。政府は、学童保育について各地方自治体の施策や予算に依拠せず、積極的に新設やその質の向上のための設備等の改修費などに予算付を行うべきであり、指導員の待遇改善に向け努力すべきである。また、利用料についても全国一律の基準がなく、各地で負担額が様々である現状を改めるべきであり、困窮家庭が負担なく利用できるようすべきである。

(6) 生活水準（第27条第1項～第3項）

（パラ14，116について）

71. 子どもの相対的貧困率は若干の改善を見せたが、貧困状態にある子どもの割合は依然として7人に1人であり、国際的水準では高い状況が続いている。2013年にいわゆる「子どもの貧困対策基本法」が成立したものの、政府は、その実効のための予算付けをほとんど行っておらず、具体的な数値目標の設定すら行っていない。

（パラ117，118について）

72. 児童扶養手当については、2016年8月から第2子と第3子の加算額が増額された。この増額は児童扶養手当のこの間の削減の方向性を見直した画期的なものではあるものの、いまだその給付額はひとり親の貧困の状況を改善するに足るものではないため、大幅な増額が必要であり、また、支給の対象世帯の収入基準の引上げも必要な状況である。また、5年目以降は一部支給を停止する規定が残されている（注7-4）。また、児童手当及び児童扶養手当は、4か月分の手当が年に3回に分けてまとめて支給されている。子育て世帯の家計を安定させるための現物支給制度であるにもかかわらず、まとめ支給により家計管理がより複雑となるため、2016年5月に児童扶養手当法が改正された際には、支給回数の改善措置を今後の検討課題とすることが附帯決議（注7-5）に盛り込まれた。よって、今後、日本政府は具体的な見直しに向けての行動を早急に行うべきである。

（パラ119について）

73. 保育については、日本政府は「子ども・子育て支援新制度」（2015年施行）を創設し、待機児童対策として、地域型保育事業や認定こども園制度など様々な事

業形態の保育事業を認可事業とし、また、同時に公立保育所の民営委託を押し進めてきた。これに先だって、地域主権改革一括法の成立により保育所をはじめとする児童福祉施設の最低基準を地方条例で定められるようにもしており、全体として、待機児童対策の名の下に各種の規制緩和が行われ、保育の質の低下を招来する政策を押し進めてきた。さらに、慢性的な保育士不足を解消するために有資格者の配置基準を緩和し、子育て支援員制度の創設により無資格者が一定の研修を受けることにより子育て支援員として各種保育事業に関与することが可能となるなどの改革を押し進めてもきた。保育の量を確保するために質をおざなりにした政策がこの間押し進められてきた状況を続けており、子どもが安心して、かつ安全に成長発達する権利が脅かされ続けている現状である。

74. 保育所の待機児童数は、依然として増加を続けており、2015年には、23,167人の多数に及んでいる。人員配置基準については、保育士は0歳児3人に1人、1・2歳児6人に1人、3歳児20人に1人、4歳児以上30人に1人とされており、3歳児20人に1人、4歳児以上30人に1人は、欧米に比べて極端に少ない状況が維持されたままである。待機児童の増加の下で、基準を満たさなくてよい認可外保育施設が増加している。

75. その中で、施設内事故も多発している。2015年の1年間で、自治体に報告された死亡事故は14件であり、そのうち認可外の施設のもので10件に及んでいる。政府は、規制緩和により保育の量を増やすにとどめるのではなく、積極的な国の予算投入により質の確保された認可保育園の増設を基本とすべきであり、保育士の人員配置基準についても見直しを行い、さらに、保育事故対策を講じるべきである。また、保育を担う保育士の待遇改善も優先的に行うべきである。加えて、政府は、子どもに対する社会保障として、保育にかかる保育料を全国統一的に無償化するようにも努力すべきである。

76. 生活保護基準については、2013年8月から生活扶助基準の引下げが行われ、2015年7月からは住宅扶助基準、同年10月からは冬季加算がそれぞれ引下げになっている。この基準引下げにより生活保護受給家庭への支給金額が減額となり、生活保護家庭で暮らす子どもたちの衣食などの生活水準の低下をもたらした。また、住宅扶助基準を減額したことにより、生活保護家庭で暮らす子どもの住居も従来の面積や利便性を兼ね備えたものの確保が難しくなった。さらに冬季加算の引下げは、冬期間の暖房費の節約を余儀なくされるものであり、身体的、精神的、道徳的及び

社会的な発達のための相当な生活水準についての権利侵害を具体的に招来したことは明白である。よって、政府は、この間の一連の生活保護基準の引下げを撤回し、真に子どもの健全な発達のために相当な生活水準が確保されるよう引上げを検討すべきである。また、生活保護母子加算は今後も維持されるべきであり、子どものいる世帯の扶助基準の引下げも行われるべきではない。

77. 児童相談所の一時保護所は公的なシェルターであるが、一時保護所の数は少なく、多くの一時保護所が入所定員を超えており、子どもに対する十分な対応ができていない。また、自立援助ホームについても全国的に対応が間に合っていない地域が存在する。一時保護所利用では不都合が生じる子どもたちに対しては、NPO等の民間団体がシェルターを維持運営している状況ではあるが、公的な資金援助はあるが不十分であり、民間の寄付等により運営されている状況である。

政府は、事情があつて親の養育を受けられない子ども達の衣食住を国として提供する責務がある。そのための児童相談所の一時保護所及び自立援助ホームを早急に拡充すべきであり、また、各種民間の子どものシェルターに対する公的資金援助をも拡充すべきである。

8. 教育、余暇及び文化的活動（第28条～第31条）

(1) 教育についての権利（含む職業訓練及び指導）（第28条）

（パラ36について）

78. 政府は、子ども・若者の意見を施策に反映させる取組として、「ユース特命報告員」を挙げるが、これは500人を対象に年4回のアンケートと年2回の意見交換の場を設けるもので、2016年度に直接参加した中・高生は2回合わせて6人に過ぎない（注8-1）。

（パラ38について）

79. 学校の校則の制定等について、「児童個人に関する事項とは言えず」意見表明権の対象となる事項ではないとする政府の理解は、条約の解釈を明らかに誤っている（注8-2）。

80. 学校における体罰について、「5. 児童に対する暴力」の項参照。

(パラ 1 2 0 について)

81. いじめへの警察の対応を政府は報告している。しかし、いじめを行った子どもへの対応の基本は、背景となっている子どもの抱える問題へのケアと支援であり、政府のいじめ対応の方向は、警察による対応を始め厳罰的な方向が強調され過ぎており、いじめの解決に適さない(注 8-3)。

(パラ 1 2 1 について)

82. 日本学生支援機構による奨学金は原則として貸与型であって卒業後の子どもへの負担となるケースが多く、返済できない場合の債権回収会社による債権回収が問題化している(注 8-4)。

83. 高校段階での奨学金以外の就学支援として、2010年から公立高校等の授業料を無償とし、私立高校等については就学支援金を支給する制度が実施されていた。しかし、2014年度から制度が変わり、所得制限を設けて、所得が一定未満の場合に限って、公立高校等の授業料相当額を上限に就学支援金を給付し、世帯の収入に応じて支給額に加算を設けるようになった。

しかし、就学のためには授業料(年額約12万円)以外の教育関連費用が必要である(例えば2014年度の学習費調査(文部科学省)によれば、図書・学用品等や通学関係費、学校納付金など(授業料以外の)学校教育費で年間23万円、塾・家庭教師費用などを始めとする学校外活動費で年間17万の合計40万円が支出されている)にもかかわらず、これらについての支援がされておらず、授業料以外のものも含めた教育関連費用についての支援としては不十分である(注 8-5)。

(パラ 1 2 2 について)

84. 2006年から2015年までの間において、教職員定数に数字上の改善は認められるが、1クラス当たりの子どもの数という点での日本の水準は、なおOECD加盟国中、最低レベル(クラス規模が最多ないし2番目に多い)とされる(注 8-6)。

85. この間の定数改善は、主に非正規教員の増員によって図られているが、これにより正規教員の負担が増し、教育全体の質が低下したとの指摘がされている。その顕著な現れが教員における残業時間の著しい増加であり、精神疾患により休職する教職員数の多さである(注 8-7, 注 8-8)。

(パラ 1 2 3 について)

86. この間の高校改革は、高校段階での進学校と非進学校への階層化を特徴としており、中学校における3年間の成績評価により高校入試前に進学校を受験できるかどうかが決まってしまうという意味で進学競争の低年齢化が生じている。

87. 例えば、東京都では、定時制高校の統廃合がさらに進められ、働きながら学ぶニーズをもつ子どもの進学機会が一層制約されることになった(注8-9)。

88. 1998年から導入されている公立の中高一貫校の設置が拡大し、前回の報告時よりも受験競争が低年齢化している(注8-9, 注8-10)。

89. 全国学力調査等による「教育における競争」の拡大

2007年に再開された国による全国学力調査は、いったん抽出方式となったが、2013年からは悉皆調査に戻され、2014年には文部科学省が、自治体・学校判断による学校別の結果公表を容認し、このため学校別調査結果の公表が広がり、学校間競争が激化している。

地方自治体も独自の学力調査を実施するようになり、一部自治体では、公立高校入試の際の評価資料に、学校の学力調査結果を反映させる動きも見られ、中学校間の競争激化が指摘されている。こうした中で「学力調査に備えて学力調査の過去問や漢字ドリルなどを繰り返す事前練習で子どもたちに負担を強いる」などの事例もあり、教育現場が点数競争に駆り立てられているとの問題点も指摘されている(注8-12)。

90. 不登校の実質的な増加

文部科学省の2015年度の不登校の児童・生徒数を、2003年度と比較すると実質的な増加となっている(注8-13, 注8-14)。

(パラ 1 2 4 について)

91. いじめ防止対策推進法は、いじめが起きる背景として指摘されている、教育の場での競争主義・管理主義という子どもにとってストレスフルな環境への対応に触れておらず、いじめの基本的な環境要因が改善されていない。

92. いじめ防止対策推進法は、いじめに対する学校の対応義務を定めるが、対応に当たる教員の勤務条件が悪化しており(パラ122に対する上記コメント参照)、

このため実質的な早期発見や対応が困難になっている。

93. こうしたことの結果、いじめ防止対策推進法施行後もいじめの件数に減少は見られず、いじめ自殺も相次いでいる（注8－15，注8－16）。

（パラ125～127について）

94. 「9. 特別な保護措置（外国人の子どもの教育）」の項参照。

（パラ128について）

95. 政府の2014年の教科書検定基準の改定は、社会科教科書について「通説的な見解がない数字などの事項について記述する場合」通説的な見解がないことの明示、「閣議決定その他の方法により示された政府の統一的な見解」が存在する場合「それらに基づいた記述がされていること」等を求めるとし、歴史教科書等から、日中戦争時の南京事件における中国人虐殺の被害者数の具体的な記述が削除され、従軍慰安婦問題や領土問題等の近隣諸国と見解の対立が見られる事柄について政府見解と異なる見解の記述の割合が削減された（注8－17）。

（2）教育の目的（第29条）

（パラ130について）

96. 改正教育基本法は、教育目標に「伝統と文化を尊重し」、「我が国と郷土を愛する態度を養う」等と規定し、愛国心教育など子どもの内心に関わる教育を可能とするものとなった。また教育は「不当な支配」に服さないとの規定が「（教育は）法律の定めるところにより行われる」とされ、法律を通して教育の自主性・自律性への侵害が懸念されるものとなった。

（パラ131について）

97. 政府は人権教育への取組として「人権教育の指導方法・・・」を挙げるが、国が、学校での子どもの意見表明権や表現の自由等を尊重していないこと（上記パラ38に対するコメントなど参照）に端的に表れているとおり、国の推進する教育の基本方向は、子どもの人権への意識を強化するものとなっていない。

9. 特別な保護措置（第22条，第30条，第32条，第33条，第35条，第36条，第37条(b)～(d)，第38条～第40条）

(1) 国籍喪失，庇護申請，退去強制，外国人を両親とする子どもと親の分離，外国人の子どもの教育，無国籍

a 国籍喪失

98. 外国において出生した子どもで出生により外国の国籍を取得した子どもは，出生の日から3か月以内に日本国籍留保する旨の届出を行わなければ，出生時から日本国籍を有しないものとして扱われる（国籍法第12条）。もっとも，国籍留保の届出を行わずに日本国籍を失った子どもは，20歳未満かつ日本に住所があれば法務大臣に対する届出をすることにより届出の日から日本国籍を取得することができる（国籍法第17条）。

99. 2015年3月10日，最高裁は，国籍法第12条を合憲であると判断した（国籍法第17条については明示的判断をしていない。）。しかし，婚姻から生まれた子どもの国籍喪失後の国籍再取得につき，国籍法第17条が日本に住所を有することを要件としているのは，出生後認知された子どもが，20歳未満であれば日本に住所を有しなくとも届出により日本国籍が取得できる（国籍法第3条）のに比し，その取扱いの区別に何ら合理性を見いだせず，差別に当たる。また，国籍喪失した子どもは，日本人親の戸籍に出生の事実が記載されないため，相続の際に相続人として認識されない可能性もある。

b 庇護申請

（パラ139，140について）

100. 日本の難民認定は，2016年に新たに難民申請をした数10,901人（このうち18歳未満の子どもの数は不明であるが，2015年の申請者中18歳未満の子どもは361人）に対し，認定された数は28人と，ほとんど機能していない。また政府報告（パラ140）の記載と異なり，裁判所の大勢，政府とも，UNHCRの見解等は法的拘束力がないとして採用しなくても問題ないとの姿勢を取っており，これらはおよそ尊重，留意されていないのが実態である。その結果，子どもを含む，本来は難民として保護されるべき多くの庇護申請者が不認定処分を受け，それでも迫害のおそれから帰国することもできずに，極めて不安定な地位に置かれている。

101. また、日本においては、何らかの在留資格があるうちに難民申請を行えば難民申請中は在留資格を与える運用であるが、難民申請をすることによって在留資格は与えられない。空港で申請した場合も、ほとんどすべての者が正規の在留を認められない。正規の在留資格ではないものの健康保険の加入は認められる仮滞在許可制度もあるが、住居が定まっていないなどとして、これも認められない場合が多い。他方、難民申請手続については長期化が問題となっており、在留資格があるうちに難民申請をした者以外は、子どもを含め、申請中長期にわたり不安定な地位に置かれる。難民申請者のうち生活に困窮するものに対する保護費の支給は、対象、金額とも不十分であり、また支給までに時間がかかるなど手続上も問題が多い。手続の迅速化については今後の改善が待たれるが、これまでには難民認定まで5年以上を要し、その期間の大半が在留資格がなかった子どものケースもあった。

102. 日本の難民認定手続においては、本人以外の立会いを認めないところ、2017年から親を伴わない16歳未満の子どもについて、必要に応じ医師や弁護士等のインタビューへの立会いの試行が認められることとなった。もっとも、支援者側の要望にもかかわらず、16歳以上の子どもについての立会いは認めていない。

c 難民

(パラ138について)

103. 前述のとおり、難民認定がほとんどなされないため、政府報告で述べられている日本語教育プログラムを受けられる子どもはほとんどいない。また、認定されても、一年に2回しか入学時期がなく、認定された時期によっては開始まで長期間待たなければならないため入学を断念するケースもあり、速やかな定住に向けて必ずしも効果的なものとはなっていない。

d 退去強制

104. 日本はごく一部の例外を除いて血統主義を取っているため、日本で生まれたことによって国籍は与えられない。また、日本で生まれ、あるいはごく幼少期に日本に来て、日本で育った場合にも、在留の許可は恩惠的・裁量的にしか与えられないとするのが実務であり、裁判例である。許可の判断にあたっては、子どもの在留を独自に判断するという考え方はなく、子どもの在留の許否は基本的に親の入国態様

や在留状況に左右される。また、一定程度の年齢の子どもについては、子どもの在留を認める条件として親の退去強制が事実上強制される場合も多い。これらの結果、日本で生まれ育ち、不法残留以外何らの法違反も犯していない14歳の子どもにすら、退去が命令され、裁判所もそれを追認した例がある。「外国人に対する憲法の基本的人権の保障は、・・・外国人在留制度のわく内で与えられているにすぎない」（1978年10月3日最高裁大法廷判決）の考え方が現在も取られており、その後採択され、日本が加入した本条約についても、憲法同様に適用の枠外であるかのような取扱いが実務上されており、また、裁判所の大勢もこれを追認している。

手続においても、保護者のいる子どもである場合、退去強制手続においては、保護者に対してのみインタビューを行い、子どもに直接インタビューしないのが通例であり、子どもの意見が反映されたり、子どもの最善の利益を主として考慮されたりする仕組みにはなっていない。

e 外国人を両親とする子どもと親の分離

105. 永住者・定住者の資格で日本に在留している者との婚姻により日本での在留資格を認められた外国人が、婚姻から短期間で離婚した場合、離婚後在留資格変更又は在留期間更新が認められない。そのため、父母共に外国籍の日本で出生した子どもの中には、監護親の在留資格変更・更新が認められない場合、その子についても在留期間更新が許可されず、或いは非監護親が在留資格変更・更新のいずれも認められなかったことにより、結果として非監護親と国境を越えて分離されることがある。

f 外国人の子どもの教育

(パラ125について)

106. 政府は、①外国人学校のうち各種学校として認可を受けたもの等について、税制面での優遇措置のほか、助成が行われていること、②法令に規定された外国人学校に通学する生徒は高等学校等就学支援金制度の対象となる旨主張しているが、朝鮮学校については、以下のような状況にある。

2016年3月29日、文部科学大臣は、朝鮮学校をその区域内に有する28都道府県知事宛てに「朝鮮学校に係る補助金交付に関する留意点」と題する通知を出し、朝鮮学校は「北朝鮮と密接な関係を有する団体である朝鮮総聯が、その教育を重要視し、教育内容、人事及び財政に影響を及ぼしている」との政府の認識を示し

た上で、「朝鮮学校の運営に係る上記のような特性も考慮の上、補助金の公益性、教育振興上の効果等に関する十分な御検討と補助金の趣旨・目的に沿った適正かつ透明性のある執行の確保」するよう求め、事実上朝鮮学校に対し補助金を交付することを停止するよう要請した。また、就学支援金支給対象となる学校から、朝鮮高級学校が外されている。学校法人「大阪朝鮮学園」（以下「同校」という。）が大阪府と大阪市を被告として同校に対する補助金不支給決定の取消を求めた裁判では、2017年1月26日、大阪地方裁判所は、行政裁量の範囲内であるとして同校の請求を棄却した。他方、同校が、国を被告として朝鮮学校を就学支援金支給対象校から外した処分の取消しを求めた裁判では、2017年7月28日、大阪地方裁判所は、上記国の処分を違法と判断した。

朝鮮学校に対する上記2つの措置は、いずれも朝鮮学校における客観的な教育課程に問題があつて採られたものではなく、朝鮮学校の関連団体や本国との関係が問題視され政治的な観点からとられた措置である。かかる措置により、朝鮮学校に通学する子どもの教育を受ける権利が不当に侵害されており、また他の外国人学校及び民族学校に在籍する児童生徒と比較して不当な差別を受けている状況にある。

（パラ126について）

107. 外国人学校卒業生の大学入学資格について、①外国の高等学校等として指定した外国人学校、②国際的な評価団体の認定を受けた外国人学校については、日本の高等学校を卒業したものと同等に大学入学資格があること、①②に該当しない外国人学校の生徒も各大学において個別の入学資格審査により認められれば大学の入学資格があることを根拠として、大学入学試験へのアクセスは差別的ではないと主張している。

しかしながら、朝鮮学校は上記①に指定されておらず、朝鮮学校で教育を受けた子どもは、大学入学試験に先立ち入学を希望する大学から個別に入学資格審査を受けなければならない。他方で中国・韓国系民族学校は上記①に指定されており、朝鮮学校に通学する子どものみが大学受験資格の認定において不当な差別を受けている。

（パラ127について）

108. 政府は、日本に居住する外国人で日本の義務教育を受けることを希望する者に対しては、日本人と同等に義務教育の機会が保障される旨説明しているが、外国人の子どもに対する教育機会の保障については、以下のような問題がある。

2009年の出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）の改正及び

外国人登録法廃止により、非正規滞在者がその存在を市町村に登録する手段がなくなることから、非正規滞在者の子どもに対し、どのようにして就学案内を提供するかが問題となっている。非正規滞在者の中でも仮放免許可を受けているものには、就学案内等は送付されるが、非正規滞在者の親が教育等に関心が無ければ、義務教育を受けられないまま過ごすこととなる。

また、就学手続の際、学校は居住地等確認のため、就学希望者に対し住民票の提出あるいは在留カード・特別永住者証明証等の提示を求めるが、非正規滞在者の子どもはその住所を証明する公の書類がない。入管法改正直後には、非正規滞在者の子どもの入学が拒否された事例が複数報告された。現在でも、住民登録がない外国人の子どもを教育委員会が除籍させようとしたケースも報告されている。

外国人児童の中には、日本語の指導が必要なものもいるが、十分な日本語教育がなされていない。また、外国人児童・生徒の高等教育課程への進学率は、日本人の児童・生徒と比較すると格段に低い状況にある。

g 無国籍

109. 日本の国内法令には、「無国籍」者の定義自体が存在せず、無国籍者を統一的に認定し、在留許可を与える保護制度も存在しない。

法務省の発表する2016年12月末の在留外国人統計においては、「無国籍」として登録された者が626人存在し、そのうち、18歳以下の子どもは164人である。しかし、上記のとおり「無国籍」の定義すら明確とは言えないことから、この統計上の「無国籍」者が国際法上の無国籍者の定義と合致しているとも認め難い。現に、この統計の元となる在留カードの「国籍・地域」欄には、誤った国籍の記載が散見される（例えば、パラグアイは厳格な生地主義を採用するため、パラグアイ人の親のもと日本で生まれた子は、パラグアイ国籍も日本国籍も取得せず、出生時に無国籍となる。しかし、このような子どもの在留カードの「国籍・地域」欄には「パラグアイ」と記載されている例が相当数存在することが、報告されている。）。また、非正規滞在の無国籍者はこの統計に含まれないため、いずれにせよ、国内にいる無国籍者の実数が、日本政府によって把握されているとは認められない。

110. 現行の関連法令に目を向けると、無国籍の予防の観点から、父母が不明又は無国籍で、日本で生まれた子に日本国籍の生来取得を認める国籍法第2条第3号が存在し、また、無国籍の削減の観点からは、日本で生まれた子に、簡易帰化を認める同法第8条第4号が存在することが認められる。しかし、これらの規定だけでは、

上記のパラグアイの事例のように、日本で生まれ、親の国籍国の国籍を引き継げない場合の無国籍の発生を完全に防止することはできず、無国籍者の削減に関する条約第1条第1項の基準を満たさない。実際の運用の場面においても、非正規滞在の無国籍母から生まれた子の出生届が市役所で受け付けられず、届出段階で国籍法第2条第3号が適用されなかったという事例や、法務局における帰化相談の段階で、担当官において国籍法第8条第4号の理解が乏しく、円滑に簡易帰化申請ができなかった例が報告されており、これらの規定すらも適正な運用がなされていない懸念がある。

(2) マイノリティ又は先住民族の集団に属する子ども

111. 最終見解パラ86・87で、「アイヌの人々の状況改善のために締約国が講じた措置に留意する一方、委員会は、アイヌ、韓国・朝鮮人、部落出身者やほかのマイノリティの児童が社会的・経済的周縁化を経験し続けていることを懸念する。」「委員会は、締約国に対し、生活のあらゆる面において民族的少数者に属する児童に対する差別が除去されるための必要な法令又はその他の措置を講じ、条約に規定されたすべてのサービスや支援に等しくアクセスできることを確保するよう要請する。」とされた。

第1回・第2回委員会最終見解の内容と比較すると、アイヌの人々の関係では、アイヌ政策推進会議の設置などのアイヌの人々の権利保障等に向けた取組を継続していることが一定程度評価されているといえる。

112. これに対し、政府報告では、パラ141で「教育についても、憲法及び教育基本法に則り、すべての児童の教育を受ける機会の実現を図っている。」、パラ142で「法務省の人権擁護機関では、少数民族又は先住民族の集団に属する児童の人権を守るため、「子どもの人権を守ろう」、「外国人の人権を尊重しよう」、「アイヌの人々に対する理解を深めよう」等を啓発活動の強調事項として掲げ、講演会や研修会の開催、啓発冊子の配布等、各種啓発活動を実施している。」と極めて抽象的に述べているにとどまる。

社会的・経済的周縁化の指摘に対しては、政府報告はあえて全く答えていないと言わざるを得ない。

113. 実際のところ、アイヌの人々に関して、最新の調査結果（注9-1）によれば、アイヌの人々の高校進学率及び大学進学率、居住地域平均に対していずれも有意な

差が存在し、教育格差は依然として大きいと言える。北海道は、1988年以来、ウタリ福祉対策の一環として、アイヌの子どもたちの高校・大学への進学を促進するための奨学制度の充実を図っているが、教育格差を解消するまでには至っておらず、今後も継続あるいは拡充が必要であろう。経済状況に関しても、生活保護率について、やはり有意な差が認められる状況であり、経済的格差も解消されていないと言わざるを得ない。なお、アイヌの人々に対する差別については、前記調査によれば差別事案の減少が見受けられ、アイヌ差別の是正は進んでいると考えられるが、今後も注視が必要である。

114. 以上のとおり、社会的・経済的周縁化は現在も克服すべき課題であって、格差是正に向けた取組及び予算措置が今後も課題となる。また、上記奨学金制度など現在の取組の効果の検証も必要であり、検証を踏まえてより実効的な施策の実施が求められる。

115. また、アイヌの人々だけでなく、韓国・朝鮮人、部落出身者についても明示的に指摘されているのであるから、教育格差・経済格差の調査及びその克服に向けた施策が、アイヌの人々と同様に必要である。しかし、この間、政府が特段それらの実施措置などをとった形跡は見出し得ない。

むしろ、朝鮮学校の高校授業料無償化制度からの除外（注9-2）、及び、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など、現在の政府の施策は、特に韓国・朝鮮人の子どもに対する教育格差の拡大を招くおそれが強いものであって、重大な懸念を表明せざるを得ない。

(3) 搾取の状況にある子ども

a 経済的な搾取

（パラ144について）

116. 労働基準法等には、政府報告に記載された以外にも労働時間や深夜業の禁止等18歳未満の子どもの保護に関する規定が存在する。しかし、18歳未満の子どもを下着姿で居酒屋で働かせ労働基準法違反で経営者が逮捕される事案が散見されるなど、対応は十分とは言えない。また、労働力人口の減少に伴い（注9-3）、将来的に年少労働者の保護が十分図られなくなる懸念もある。

b 人身取引及び誘拐

(パラ 145 及び 146 について)

117. 人身取引はここ数年、増加傾向にある。特に 10 年前は 0 だった日本人の被害者の増加傾向が顕著に見られ、子どもの被害者は 2016 年の 13 人中 12 人が日本人であった(注 9-4)。政府によれば日本人の被害の特徴は、出会い系サイトをきっかけとする売春強制とされるが(注 9-5)、ここ 10 年でコミュニティサイトに起因する被害も急増している(注 9-6)。中高生の大半がスマートフォンを保有する日本では(注 9-7)、スマートフォンを経由した被害防止対策が急務であり、いまだ子どもに対する人身取引対策の効果的監視の確保(最終見解パラ 80(a))が図れているとは言えない。

118. その他の事項について、下記 10 も参照。

(4) 少年司法

(a) 少年司法の運営(第 40 条)

(パラ 154 について)

119. 少年法第 60 条(人の資格に関する法令の適用)につき、公職選挙法違反の罪を犯した少年の選挙権、被選挙権の停止については、少年法第 60 条の適用がないこととされた(注 9-8)。

120. 罪を犯した少年の個人を特定する情報が、個人の手によってインターネット上で公開され、少年のプライバシーが侵害される事態が生じている。政府は、これに対して有効な対策を講じることができていない。

(パラ 155 について)

121. 2014 年の少年法改正によって、不定期刑の長期の上限が 10 年から 15 年に、短期の上限が 5 年から 10 年(注 9-9)に、18 歳未満について無期刑を軽減した定期刑の上限が 15 年から 20 年(注 9-10)に、それぞれ引き上げられた。

これは、2000 年の少年法改正の処罰的アプローチをさらに強化するものである。

122. 2000年の少年法改正により刑事処分可能年齢が14歳に引き下げられたことによって、14歳、15歳の年少少年が刑事裁判所に起訴され、裁判員裁判の対象となる事態が生じている(注9-11)。

2015年9月、犯行当時15歳8か月の少年が、祖母、実母を殺害した事実により殺人罪で起訴され、翌年6月に裁判員裁判によって家庭裁判所に送致する決定を受けるまでの間、9か月間拘留所に勾留された(注9-12)。

少年、特に心身ともに未成熟な年少少年に成人同様の裁判員裁判を受けさせることによる負担は大きい。

123. 2000年改正の少年法第20条第2項によって、故意の犯罪行為により被害者を死亡させた罪にかかる16歳以上の少年については、原則として検察官に送致され、刑事裁判を受けることとされた。2015年で、対象事件の62.5パーセントで検察官送致決定がなされている(注9-13)。

なお、これらの事件は裁判員裁判の対象事件である。

124. 裁判員裁判においては、審理に参加する一般市民の負担軽減が優先され、本来、取調べが必要とされるべき、家庭裁判所の調査の結果や、精神科医、心理士等による鑑定の結果などの証拠の取調べがなされず、また、過度に簡略化された取調べが行われる場合もある。

犯行当時18歳7か月の少年が、2名を殺害した事実により殺人罪で起訴された事件において、少年に死刑判決が下されたのにもかかわらず、家庭裁判所における調査の結果などは、結論部分が読み上げられたのみであり、不十分なものであった(注9-14)。

125. 犯行当時17歳の少年による危険運転致死事件で、家庭裁判所が少年法第20条第2項によりなした検察官送致決定に対し、地方裁判所で行われた裁判員裁判で、保護処分が相当であるとして少年法第55条により家庭裁判所に移送した件につき、移送を受けた家庭裁判所は、特に事情変更がないのにもかかわらず、再度、検察官送致決定を下し、少年は再度、裁判員裁判を受けることになった(注9-15)。

これにより、少年は、1年半もの長期間、処分が決まらないまま身体拘束を受けることとなった。

126. 少年事件を裁判員裁判の対象とすることは、少年に対する専門的裁判所である家庭裁判所の調査結果を十分に生かすこともなく、身体拘束期間を長引かせる原因

となる。

(パラ156について)

127. 刑事責任年齢に満たない少年であっても、触法行為の嫌疑をかけられた場合には、警察による調査の対象となり、場合によっては、児童相談所による一時保護という形で、実質的な身体拘束を受けることになる。その後、家庭裁判所に送致され、14歳以上の犯罪少年と同様の保護処分を受ける可能性がある。

(パラ157について)

128. 2014年の少年法改正によって、国選付添人を付すことができる事件の範囲が拡大された。しかし、国選付添人を付すか否かは家庭裁判所の裁量に委ねられている。そのため、身体拘束を受けながら、国選付添人が選任されていない事例が多くある。

付添人が選任される割合は、少年事件総数の21.7%にとどまり、2014年の少年法改正の前後で1%しか増加していない。また、付添人が選任された事件のうち、国選付添人の割合は、2015年でも44.8%にとどまっている(注9-16)。

少年院送致などの重大な処分がなされた事案であっても、家庭裁判所が国選付添人を付さなかった事例が多数報告されている。

129. 刑事責任年齢に満たない少年が、触法行為について警察による調査の対象となり、児童相談所に一時保護されていても、少年には、国選付添人を選任する権利はない。

(パラ170について)

130. 前述のとおり、犯行当時18歳7か月の少年に対し、死刑判決が確定した(注9-17)。2009年以降、行為時に20歳未満であった少年に対して4件の死刑判決が確定している(注9-18)。犯行当時18歳1か月の少年を死刑とした最高裁判決(注9-19)の理由において、犯行当時18歳になって間もない少年であったことは、「本件犯行の罪質、動機、態様、結果の重大性及び遺族の被害感情等と対比・総合して判断する上で考慮すべき一事情にとどまる」としており、これまでの少年に対する死刑適用基準を拡張させるものであることが懸念される。

なお、政府報告では、「我が国には仮釈放のない終身刑は存在せず、無期刑については10年を経過した後、仮釈放が可能とされている」と記載するが、実際の運

用では、無期刑に対する仮釈放は、終身刑又はそれに極めて近いものとなっていることに留意が必要である。

(b) 自由を奪われた子ども（第37条(b)～(d)）

b-1 社会内処遇について

131. 最終見解パラ85 (a)において、刑事司法制度に児童が関わりを持ってしまう社会状況排除の一助とするため、家族やコミュニティの役割をサポートするような防止的措置をとるとともに、その後の烙印を回避するあらゆる手段を講じることとの勧告がなされたが、14歳を超え、家庭裁判所に事件が係属する前歴が生じてから以降は、少年や家族が社会内で受けられる適切なプログラムが十分ではない状況には変化がない。社会内処遇の一つとして保護観察があることは評価できるものの、その担い手である保護司の専門性が不十分であるため、専門的なカウンセリング等を実施する体制はとられていない。

132. 政府報告別添2パラ72において、保護観察において、遵守事項を遵守するよう指導監督するとともに、必要な援助をすることにより実施するとしているが、第3回日弁連報告書(パラ384)でも指摘したとおり、保護観察の担い手となる保護司は民間の篤志家のみで構成されており、その活動は無償で行われている。保護司の高齢化が問題とされており、少年とのコミュニケーション能力の問題も指摘されている。実効性を担保するためには、保護司を有給の専門職とし、組織的に強化すべきである。

133. 非行のあった少年が家庭で暮らせない場合の代替的手段が不十分である。少年を受け入れる施設としては、自立援助ホームや民間のシェルターなどがあるが、自立援助ホームは全国に139か所(定員910人)しかなく(注9-20)、しかも非行傾向のある少年は受け入れない施設も多くある。また、帰住先のない少年のためのシェルターは、弁護士を中心とした民間の努力によって増加しつつあり、2016年では全国で16か所(定員131人)である(注9-21)。これらの施設の収容人数は不十分なため、こうした施設が必要な少年すべてにサービスを提供することができていない。その結果として少年院送致を選択しなければならないケースも少なくない。それにもかかわらず、これらの施設の運営は予算の欠乏のために困難となっており、休眠状態に至っている施設もある。これらの施設を充実させ

るために適切な予算措置を講じるべきである（北京ルールズ第29条，リヤドガイドライン第34条）。また，こうした場合の成人向けの施設である更生保護施設や，保護観察所に登録された民間のNPOによって運営される自立準備ホームも存在するが，これらは成人対象の施設であり，少年の受け入れ人数が極めて少ない上，入所した少年は刑務所を仮釈放された成人と分離されずに暮らすことになるという問題がある。

b-2 少年院について

134. 家族との面会が原則として月1回，信書のやりとりが月4回に限られる運用となっているが，ハバナ規則第4章J60の趣旨に反する。また，家族以外の友人，恋人等との面会，信書が許可されることはまれな状態であるが，これも同規則第4章J61に反している。

135. 少年院内の学習において，ノートのページを切り取ることが許されない，鉛筆削りの使用回数が制限されるといった，不必要な制限が行われており，学習の機会が制限されている。そのほかにも合理性の認められない些末なルールが厳格に運用されているが，そのような運用を改め，少年の自由を確保すべきである。

136. 2015年から少年院及び少年鑑別所にも第三者による視察委員会が設置されたが，刑務所の視察委員会と異なり，当局から，年間の開催回数が4回から5回程度に限定されており，十分な活動ができないとの意見が全国の視察委員から多数寄せられている。その後，回数の若干の増加はなされたが，そもそも，視察委員会の活動について，当局が予算によって実質的に回数制限するような運用は改められるべきである。

b-3 少年刑務所について

137. 当連合会は，第3回日弁連報告書において，個別処遇が十分でないこと（パラ371），刑期が少年の教育の必要性和リンクしていないこと（パラ372），外部交通が少年院と同様に制限されていること（パラ373～376），男子の丸刈りの頭髪の強制及び衣服の制限（パラ377），懲罰の期間中は家族との外部交通が一切禁じられていること（パラ379），女子少年受刑者は成人施設で処遇されており，少年固有の教育や処遇上の配慮が不十分となっていること（パラ379）

について問題を指摘した。しかし、その後、何らの改善もない。

b-4 少年冤罪について

(パラ169について)

138. 日本政府は、政府報告において、「不法に恣意的に自由を剥奪された児童」に該当する例はないとする(パラ169)。しかし、一般保護事件で捜査はされたが非行事実なしとして審判が開始されなかったり、審判が開始されたが非行事実なしとして不処分となったりしたケースは数多くある(注9-22)。

139. 前回の政府報告後の著名なケースを例示する。2012年に起きた、いわゆる「パソコン遠隔操作事件」では、犯人にパソコンを遠隔操作された少年が同年7月に逮捕された。報道によれば、少年は当初は否認していたが、その後自白し、同年8月に少年審判で保護観察処分を受けた。しかし、その後、犯人が逮捕され、誤認逮捕であったことが明らかとなった。少年に対する保護観察処分は明らかな冤罪であり、保護観察処分は取り消されることとなった。

少年冤罪が発生する原因は、以前から変わっていない。①警察が依然として自白偏重の姿勢を変えない。②子どもたちを代用監獄(留置場)に安易に収容し、③誘導されやすい少年の特性に十分な配慮せず、安易な誘導を行うなどの違法な取調べを行う。④物証や現代的科学的な証拠を軽視して見込み捜査を行い、当初の見込みに合わない証拠を吟味しない。⑤警察官個人が違法な捜査を行ったとしても、特別公務員暴行陵虐罪で立件される可能性はあるが、これ以外に警察官個人が責任を問われることは原則としてないため、警察官の違法行為を防止するには極めて不十分である。⑥法令違反行為をした少年に対する弁護士による援助等の手続保障が不十分であり、これが自白の強要や違法な捜査を生む温床となっている。

140. 少年冤罪事件の発生を防止し、違法な捜査を根絶するためには、次のことが必要不可欠である。

- i) 少年が捜査機関によって取調べを受ける際には、必ず全過程をビデオ録画などによって記録することによって可視化する規定を設けるべきである。2016年5月24日に改正された刑事訴訟法では、重大事件や検察官独自捜査事件についてのみ可視化が導入された。しかし、発達途上にあり誘導されやすいという少年の特性を考慮すると、少年が取調べを受ける際には、全件で可視化が導入されるべきである。

- ii) 犯罪少年・触法少年に対して、警察・検察・裁判所が、少年の黙秘権，証人尋問権，反対尋問権，全面的に国費による弁護士の援助を受ける権利（国費による辩护人・付添人選任制度）を実質的にかつ早急に保障し，それらの権利について明文の規定を設けるべきである。児童相談所は，一時保護した触法少年に対し，付添人選任権を告知することも必要である。2014年4月に改正された少年法により，国費による付添人が選任される事件の範囲は拡大した。しかし，成人の場合は対象事件であれば被疑者・被告人の請求により辩护人が選任されるのに対し，少年の付添人の場合には，国費による付添人が選任されるか否かは裁判官の裁量に委ねられている。成人と比較して，発達途上にある少年への手続保障は明らかに弱い。そのため，国費による付添人選任は裁判官の裁量ではなく必要とされるべきである。また，2016年5月24日に改正された刑事訴訟法では，被疑者国選辩护人が選任される事件の範囲が拡大し，勾留された全事件で被疑者国選辩护人が選任されることとなった。そのため，国費による付添人が選任される事件との乖離が再び発生することとなった。少なくとも，観護措置を受けている少年については，全事件で必要に国費による付添人が選任されるべきである。
- iii) 少年事件の捜査段階に関し，その特性に配慮し，国際準則に合致した特別の法律が制定されるべきである。
- iv) 少年の防御権を保障し，辩护人の取調べ立会権を認めるべきである。そして，辩护人が立会いの申出を行ったにもかかわらず捜査機関がこれを認めなかった場合には，その取調べで得られた証拠の証拠能力を認めないとして証拠排除する原則を確立すべきである（注9-23）。また，一時保護中の触法少年に対して，辩护人が秘密接見する権利を保障すべきである。
- v) 日本政府は，国際人権（自由権）規約委員会の総括所見（2008年10月）18項も述べているように，代用監獄（留置場。警察の管理する拘禁施設）を廃止すべきであり，また，少年については代用監獄に収容してはならないことを明文化すべきである。
- vi) 警察官，検察官，裁判官，児童相談所職員，辩护人に対する人権教育を徹底的に実施すべきである。国際人権（自由権）規約委員会は，2008年10月の総括所見で，「締約国は，規約の適用と解釈が，裁判官，検察官及び辩护人のための専門的教育の一部に組み込まれること及び規約に関する情報が下級審も含めすべてのレベルの司法機関に普及されることを確保すべきである。」と述べている。また，法教育・人権教育を義務教育段階から実施して，少年の現在の権利擁護に資するようにし，ひいては，これらの教育をしっかりと受けた世代が社会に

出た将来，少年の権利擁護のためになるようにすべきである。

10. 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のフォローアップ

(1) 児童ポルノ

(パラ184及び185について)

141. 政府報告は，パラ184及び185で，警察では，児童ポルノ画像照会システムを児童ポルノ事犯の捜査に活用し，児童ポルノ事犯捜査を効率的かつ効果的に行う一方，児童ポルノの流通・閲覧を防止するため，サイバーパトロール等を通じ，取締りを推進しているとする。

確かに警察は取組を強化してはいるものの，いまだ十分とは言えず，取組は限定的である。

142. 日本の児童買春，児童ポルノに係る行為等の規制及び処罰並びに児童の保護等に関する法律（児童買春・児童ポルノ禁止法）第2条第3項は，児童ポルノを以下のとおり定める。

- 一 児童を相手方とする又は児童による性交又は性交類似行為に係る児童の姿態
- 二 他人が児童の性器等を触る行為又は児童が他人の性器等を触る行為に係る児童の姿態であって性欲を興奮させ又は刺激するもの
- 三 衣服の全部又は一部を着けない児童の姿態であって，殊更に児童の性的な部位（性器等若しくはその周辺部，臀部又は胸部をいう。）が露出され又は強調されているものであり，かつ，性欲を興奮させ又は刺激するもの

このうち，政府は，上記第1号，第2号については取組を強化しているものの，とりわけ第3号にかかる児童ポルノ（いわゆる第3号ポルノ）については，いまだに広範に商業的目的で頒布・販売されており，政府は有効な対策を講じることができていない。第3号ポルノに該当するものとしては，いわゆる「着エロ」と呼ばれ，ジュニアアイドルのイメージビデオとして現在も大量に販売されている。衣服や水着を着て，性的な部位を露骨に強調している18歳未満のいわゆるアイドル写真や動画は，店舗やインターネットで野放し状態となっており，上記第3号によって定義され，訴追・処罰の対象となっているにもかかわらず，訴追・処罰がほとんどなされていない。また，民間業者の取組も上記第1号，第2号についてはブロッキング等の対策を進めているものの，第3

号ポルノについては効果的な対策を講じていない状況がある。

(2) 児童買春

(パラ194及び195について)

143. 日本各地に広がっている女子高校生等を使って男性に奉仕させる、いわゆる広義の「JKビジネス」は、女子高生を自称する者が顧客にマッサージを行う「JKリフレ」、散歩や買い物、食事などを共にする「JK散歩」、おしゃべりなどをする「JKコミュニケーション」、「撮影会」など様々な形態を採って、児童買春による摘発を免れているが、裏オプションとして性的サービスが含まれているのが実態であり、少女買春の温床となっている。

政府は2017年、JKビジネスについて対策をまとめた。まず、同対策に基づき、取締り、広報、啓発等の活動が開始されているが、JKビジネスについてこれを包括的に規制する立法はまだなされていない。政府は、規制については、各都道府県での条例制定を支援していくとされている。

例えば、東京都はJKビジネス規制のため、2017年7月1日に「特定異性接客営業規制条例」を施行し、女子高生青少年による接客をイメージさせる店を対象に、営業を届出制とし、従業員名簿の作成を義務付け、18歳未満の少年少女の勤務や客としての入店を禁じており、店側の違反行為があれば、都公安委員会が営業停止処分にすることができるとされている。この方法は、店舗型のビジネス形態には対応できるものの、摘発を恐れて無店舗型にビジネスを移行することが懸念され、無店舗型も含めた包括的な対応を進めていく必要がある。

144. また、上記「特定異性接客営業規制条例」の制定に先立ち、2017年4月、警視庁は、都内で客引きをする少女の一斉補導を行うなど、子どもに対する処罰的アプローチを採用しているが、一方で、買春者に対する対応は十分と言えない。

被害児童に対する権利保護に関して、政府報告パラ195は、個々の少年の特性を踏まえたきめ細かい環境調整等の支援を行っているとしているが、実態とはかけ離れている。未成年者に対しては教育や保護等の権利保護をベースとしたアプローチが採用されるべきである。

145. 刑法改正（2017年6月16日成立、同年7月13日施行）により監護者性交等罪や性犯罪の非親告罪化が図られた。また、性被害を受けた子ども（以下「被害児」という。）への聴取につき児童相談所、検察、警察の連携による協同面接（司

法面接)が実施されており、被害児の一定の負担軽減となっている。

しかし、被害児は心身に深い傷を負っており、長期に及ぶ精神的ケアが必要な場合がある。民間カウンセリング費用は高額であり、その経済的支援はほとんどなされておらず、被害児が回復までの期間十分な心理的ケアを受けられるには至っていない。パラ195では、児童買春等の福祉犯の被害を受けた子どもにカウンセリング等を行っているとする。しかし、周知が不十分であり、被害児の一般的ケアとして機能しているとは言えない。

被害児を家庭等から分離する場合の生活状況の維持、すなわち就学維持や進学、就職活動等のための経済的支援もなされていない。そのため、被害児が生活の変容を恐れて被害告白を躊躇することもあり得る。政府報告別添2パラ63では、「授業料以外の教育費について、返済不要の給付型・貸与型の奨学金が利用できる」とある。しかし、給付型の奨学金の整備はいまだ不十分であり、被害児が利用しやすい制度とはなっていない。

政府報告パラ194は、被害児が犯罪者として扱われない旨述べるが、被害者に対しては、上記精神的及び経済的ケアを十分に受けられるような制度作りが必要である。

以上のとおり、性的搾取の被害者にカウンセリングその他の回復の支援（最終見解パラグラフ82）が十分に提供されていると言える状況にない。

146. JKビジネス、児童買春の背景には、子どもの貧困や虐待、居場所を奪われ家族からも学校からも適切なケアを受けていない子どもが多数存在することが明らかになっている。しかし、居場所を失い、眠る場所もなくさまよう子どもたちが落ち着ける社会的な受け皿はほとんどなく、児童相談所は夜間は受付を行わず、一時保護所、児童養護施設も、子どもたちに寄り添う適切な支援を提供しているとは言い難い面があり、結果として子どもたちがJKビジネスを運営する者に頼らざるを得ない実情がある。

現状で、24時間の相談体制があると宣言しているのは警察のみであるが、JKビジネスに関与している子どもたちは収容や処罰を恐れ、警察には容易に相談しにくい状況がある。

内閣府、厚生労働省等による相談体制、居場所の構築等の事業はいまだ『検討』段階にある。

政府には子どもたちへの24時間体制の適切な相談支援体制を速やかに構築するとともに、行き場のない子どもたちに寄り添うシェルターの設置等に務めるべきである。また、背景にある子どもの貧困、虐待の課題に取り組む必要がある。

11. 武力紛争における児童の関与に関する児童の権利に関する条約の選択議定書のフォローアップ

147. 委員会は、2001年に、「武力紛争における子どもの関与に関する子どもの権利に関する条約の選択議定書に関する、当事国の初めての報告書に関するガイドライン」（以下「委員会ガイドライン」という。）を採択した（注11-1）。これは、形式的には、選択議定書に加盟した後最初の報告書を提出する際のガイドラインであるが、報告書作成のための包括的かつ有益な情報が記載されており、2回目以降の報告書提出の際にも、参考にすべきものであると考える。

148. 特に、第4条について、委員会ガイドラインでは、武装集団によって18歳未満の子どもを採用し又は敵対行為に使用することを禁止し犯罪化する法的手段の採用、それに関連した司法の判断についての情報の提供を求めている（最終見解パラ11）。

それにもかかわらず、前回の政府報告審査の際の日弁連報告書が指摘したように、この点に関わる日本の法律は、児童福祉法第34条第9項違反（法定刑は3年以下の懲役若しくは100万円以下の罰金又はこの併科（同法第60条第2項））と労働基準法第62条違反（法定刑は6か月以下の懲役又は30万円以下の罰金（同法第119条第1項））しか存在しないという状況は変わっていない。

以上