

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（追加情報）

（※「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」に関する政府報告を含む。）

2018年（平成30年）9月21日

日本弁護士連合会

—目次—

はじめに	3
第1 質問リストの各質問事項に関する情報	3
第2 日本における「児童相談所」の概要	18
第3 日本における付添人（少年弁護）制度及びびぐ犯の概要	20

はじめに

1. 国連子どもの権利委員会が子どもの権利条約に基づく第4回・第5回日本政府報告の本審査に先立ち、2018年7月3日付けで公表した日本政府に対する質問リスト (List of issues) (CRC/C/JPN/Q/4-5) 及び予備審査において同委員会委員が関心を示していたと思われる事項に関連して、日本弁護士連合会 (以下「当連合会」という。) は、2017年9月15日付けで取りまとめた「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」 (以下「日弁連報告書」という。) に追加して、以下の情報を提供する。

第1 質問リストの各質問事項に関する情報

第2 日本における「児童相談所」の概要

第3 日本における付添人 (少年弁護) 制度及びびぐ犯の概要

第1 質問リストの各質問事項に関する情報

1 子どもの権利に関する包括的な法律を採択する計画があれば、当該計画に関する情報を提供してください。改正児童福祉法が子どもの権利に及ぼした影響について説明してください。また、子供・若者育成支援推進大綱 (2016年) からどのような教訓が得られ、かつ締約国がその成果に基づいてどのような措置の実施を計画しているのかについても、情報を提供してください。

2. 現在のところ、国に子どもの権利に関する包括的な法律を採択する予定はない。当連合会は、子どもの権利に関する包括的法律案を検討し、政府にその作成を促す活動をすべく、検討しているところである。

3. 改正児童福祉法第1条に、子どもの権利条約の精神にのっとり福祉を保障されると定められ、第2条において子どもの意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならないと明記されたことにより、各地の子どもに関する施策に、子どもの権利及びその最善の利益について触れられるようになってきている。

3 女子、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー及びインターセックスである子ども、非婚の親から生まれた子ども、民族的マイノリティに属する子ども並びに日本人以外の出自を有する子どもに対する差別及びヘイトスピーチを解消するために採られた、狙いが明確な（targeted）措置に関する情報を提供してください。また、包括的な反差別法を採択する計画があれば、当該計画に関する情報も提供してください。

4. 上記で書かれている子どものうち、「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」（ヘイトスピーチ対策法）で対象となっている子ども（民族的マイノリティのうち一部である「専ら本邦の域外にある国若しくは地域の出身である者又はその子孫であって適法に居住するもの」）以外は特に措置は取られていない。また、同法には罰則規定や禁止規定はない。

5. 特に近時、排外主義的主張を標榜する団体等により、子どもを含む人種的・民族的少数者の排斥等を主張する言動が活発化しているが、政府は包括的な反差別法については必要がないとの立場を取り続けている。

6. （参考）2009年、差別・排外主義的な団体が、子どもたちが在籍する京都朝鮮第一初級学校の門前において、拡声器を用いて、「ここは北朝鮮のスパイ養成機関」、「約束というのはね、人間同士がするもんなんですよ。人間と朝鮮人では約束は成立しません」、「朝鮮人を保健所で処分しろ」、「ゴキブリ、うじ虫、朝鮮半島へ帰れ」等と怒号を続けるという事件も生じている（刑事訴訟で団体のメンバー4人が威力業務妨害などで有罪判決を受け、また、民事訴訟で団体の賠償責任が確定している。）。

4 あらゆる場面における体罰を、いかに軽いものであっても、法律によって明示的に禁止しかつ解消するために採られた措置に関する情報を提供してください。また、暴力及び子どもの虐待（特に性的虐待）の防止、並びに、被害を受けた子どもに提供される支援サービス及びリハビリテーションサービスの種別に関する情報も提供してください。

(1) あらゆる場面における体罰を、いかに軽いものであっても、法律によって明示

的に禁止しかつ解消するためにとられた措置に関する情報について

7. 現状では、あらゆる場面における体罰の法的明示的禁止は実現していないが、それに向けていくつかの動きはあった。また、あらゆる場面における体罰を解消するための措置として厚生労働省による啓発キャンペーンが開始された。

8. 2016年3月に厚生労働省社会保障審議会で体罰の明示的禁止が提言されたが、政府が同月に国会に提出した児童福祉法等改正案には体罰禁止規定が盛り込まれなかった。同法案の審議の過程で、同年5月26日、参議院厚生労働委員会は附帯決議を採択し、①「体罰によらない子育てを啓発すること」、②「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」を政府に求めた。

9. ①については、2017年から厚生労働省が「愛の鞭ゼロ作戦」と題するリーフレットをホームページに掲載して啓発キャンペーンを開始したが、極めて小規模なレベルにとどまっている。②は、体罰の明示的禁止に向けた附帯決議であるが、その後、具体的な動きは見られない。

10. 現在は、学校教育法第11条に、教員らの児童・生徒・学生への懲戒権を認めた上で、ただし書で体罰を禁止しているものがあるだけである。2018年3月に発生した5歳児の虐待死事件に国民は心を痛めており、子どもに対する暴力を効果的に防止するため、早急に法律による体罰の明示的全面的禁止が求められる。

11. 子どもの虐待の防止については児童虐待の防止等に関する法律第3条に虐待をしてはならないとの規定がある。しかし、同法は児童虐待を保護者がその監護する児童について行う行為と定義しているため、第三者からの子どもへの暴力には及ばない形となっている。

12. 当連合会は、子どもに対する体罰及びその他の残虐な又は品位を傷つける形態の罰は家庭を含めあらゆる環境において禁止されることを民法において明文化すべきであるとの意見書を2015年3月に出しているが、いまだ実現されていない。

(2) 被害を受けた子どもに提供される支援サービス及びリハビリテーションサービスの種別に関する情報について

13. 被害を受けた子どもが繰り返し証言するように求められることによって子どもが更なるトラウマを受けることがないようにするため、2016年から法務省及び厚生労働省が協議し、通達により、検察及び児童相談所との間で共同面接が実施されるようになってきている。子どもの被害からの救済を図ろうとする福祉機関、捜査機関、医療機関等の多機関連携が更に進むことが望まれる。

14. 子どもも含め性被害を受けた被害者の支援のため、大阪で性暴力救済センターSACHICOが作られ、さらに男女共同参画社会基本法に基づき行政が関与する性犯罪・性暴力被害者のためのワンストップ支援センターを各都道府県に最低1か所とする成果目標が設定されているところであるが、子どもの性被害について特別な配慮をしながら対応しているセンターは、ごくわずかである。

15. また、子どもの司法面接については、神奈川県にNPO法人子どもの権利擁護センターかながわが設立され、東京では社会福祉法人カリヨン子どもセンターが司法面接室を設置して、民間で被害を受けた子どもからの聞き取りを行っている。

子どもの被害救済のためには、子どもにやさしい環境の中で聞き取りが行われることが望ましい。

5 子どもが家族から分離され又は家族によって遺棄されることを防止し、子どもの脱施設化を加速し、かつ里親又は養親による代替的養護を促進するために採られた具体的な措置に関する情報を委員会に提供してください。児童相談所が運営する子どもの一時保護所の評価システムに関する最新情報を提供してください。離婚後に子どもが双方の親との関係を維持する権利がどのように確保されているか、説明してください。

(1) 子どもが家族から分離され又は家族によって遺棄されることを防止し、子どもの脱施設化を加速し、かつ里親又は養親による代替的養護を促進するために採られた具体的な措置に関する情報について

16. 政府報告書に加え、法務省は、実親との親子関係を断絶し、養親との親子関係を構築する養子縁組である、「特別養子縁組」制度の利用促進を図る観点から、特別養子縁組を行う養子の対象年齢を、現在の原則6歳未満から引き上げることを検

討している。

17. 里親、養親による代替的養護については、単に制度を促進するだけでは子の福祉にとっては不十分で、里親や養親のサポートを重点的に行わなければ、再度虐待や遺棄が発生してしまうため、里親や養親のサポートが最重要課題であるが、この点については現在のところ十分な支援がなされていない。

18. また、里親による代替的養護を促進するため、2016年度から、一時保護を里親に委託した際の手当を引き上げている。

19. なお、その他の問題点については日弁連報告書第6項参照。

(2) 児童相談所が運営する子どもの一時保護所の評価システムに関する最新情報について

20. 政府の2017年度予算において、一時保護所において質の確保・向上を図るための第三者評価を受審する費用が創設された。これにより、一時保護所の第三者評価の受審については、他の社会的養護関係施設と同水準となった。2014年になされた調査では、定期的に第三者評価を受けている一時保護所は4.4%であったが、予算が組まれたことにより、第三者評価を受ける一時保護所は増加することが見込まれる。一方、現時点で一時保護所の第三者評価は義務ではないため、全ての一時保護所における実態が把握できるわけではない。したがって、今後、全ての一時保護所に第三者評価を義務付けることが望まれる。

(3) 離婚後に子どもが双方の親との関係を維持する権利について

21. 離婚後は、日本の民法上は単独親権となり、共同親権は認められない。非親権者は面会交流と養育費の支払いにより関係を維持することになる。離婚後に母が親権者となるケースは8割を超え、監護親の多くは母であるが、2016年現在、母子家庭の約6割が養育費の取決めをしておらず、約75%の子どもが養育費の支払いを受けておらず、また、70%以上が面会交流の取決めをせず、面会交流を行っていない（厚生労働省「平成28年度 全国ひとり親世帯等調査の結果」¹⁾）。日本

¹ <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000188138.html>

では、約9割が裁判所が関与しない協議離婚であり（厚生労働省「平成21年度『離婚に関する統計』の概況」²⁾）、この形態の離婚において取決めがなされない割合が他の形態の離婚に比べて高い。また、取決めがある場合も履行が途絶えた場合も履行が確保できる有効な手段がない。さらに面会の履行支援（面会交流履行支援機関の全国各地での数の確保及び利用者の金銭負担の低減）が乏しく、養育費の支払確保の制度も整っていない。日本の家庭裁判所は別居又は離婚後の面会交流を原則実施するという方針に立っているが、裁判所で定められる面会は、月1回程度が多く、また、宿泊は伴わないのが9割以上であり（平成28年度司法統計第24表³⁾）、時間も数時間（訳注：a few hours）以下の場合も多い。DV被害者を支援する団体等からは、面会交流ありきとの考えは適切でないと批判されており、また、欧米諸国や非監護権者の役割を重視する側からは、面会交流が制限的に過ぎると批判されている。

22. また、これまで配偶者との婚姻を理由として在留資格を有していた外国人が非監護権者になった場合、日本に在留を続ける子どもと交流や扶養等関係を維持している場合でも、離婚後の在留資格の決定に当たり、子どもとの関係を考慮することを定めた法令その他の明文はなく、実務的にもほとんど考慮されない。結果として、非監護親が日本に在住する子どもの親であることを理由として在留継続を認められることは原則としてない。

6 改正学校教育法に従った、障がいのある子どものためのインクルーシブ教育の発展における進展についての情報を提供するとともに、「特別支援教育」が何を意味するかについて説明してください。学童保育の民営化及び規制緩和を踏まえ、障がいのある子どものための学童保育の最低基準を改定するためにどのような措置が採られてきたか、説明してください。

(1) 「特別支援教育」が何を意味するか及びインクルーシブ教育の発展における進展に関する情報

23. 日本は学校教育法に基づき、障がいのある子は、障がいのない普通学校・普通

²⁾ <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyu/rikon10/index.html>

³⁾ <http://www.courts.go.jp/app/files/toukei/718/008718.pdf>

学級ではなく、養護学校・盲学校・聾学校又は、普通学校の一部に設けられた心身障がい児だけで学級を構成する「特殊学級」に在籍することを基本とする別学分離を基本とする「特殊教育」を行ってきた。インクルーシブ教育と対極にある教育環境である。

24. 日本政府は、2007年学校教育法において、それらの特殊教育を「特別支援教育」と言い換える変更を行った。盲学校・聾学校・養護学校を、いずれも「特別支援学校」、特殊学級を「特別支援学級」などと言い換えることとした。

25. 特別支援教育への変更に当たり、普通小学校においても、特別支援教育が必要な子どもが在籍していることを公式に認めるようになる、就学に当たっては保護者の意向をできるだけ尊重するようにするなど、改善点は見受けられた。しかし、発達障がいの子たちが特別支援教育の対象とされ、従来普通学級に在籍していた発達障がいの子たちの多くは特別支援学級に分離される結果となった。そして、障がいのある子は基本的に地域の学校には進学せず、地域から隔離された、障がいのある子だけが集められた特別支援学校に在籍し、障がいのある子とない子が分離されたまま育ち、それらの振り分け、就学決定の最終決定権限は行政庁が有すること、障がいのある子とない子の相互理解が進まないという基本構造には何らの変化がない。

26. 実際、2007年の特別支援教育への変更に降、児童生徒の全体数は減少しているにもかかわらず、特別支援学校在籍者は増える一方で、2006年は10万4592人であったのが、2017年には14万1944人であり、わずか11年間で36%増加している。学校教育において障がいの有無を問わず共に育ち共に学ぶ環境・機会はむしろ減っている。

27. よって、子どもの権利条約や障害者権利条約の理念であるインクルーシブ教育が進展しているかの点に関していえば、日本の「特別支援教育」は、それらの理念と「逆行している」と言わざるを得ない実情である。

(2) 学童保育の民営化及び規制緩和を踏まえ、障がいのある子どものための学童保育の最低基準を改定するためにどのような措置が採られてきたか

28. 学童保育については、放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準（平成26年4月30日厚生労働省令第63号）があるが、専用区画面積（児童1

人につき概ね1.65㎡)と児童の集団の規模(概ね40人以下)の基準は「斟酌すべき基準」とどまるため、拘束力を持たない。そのため、同基準を下回る学童保育所が多数存在し、面積基準換算の2倍以上の児童が詰め込まれている学童保育所も複数存在する。国は、学童保育所の人員配置基準などを2019年度以降、更に緩和させる案を検討している。

29. 障がいのある児童についての最低基準の定めも存在せず、専門的知識を有する指導員等の配置費用やバリアフリー工事費用についての補助が存在するにとどまる(2017年度予算等)。かかる状況であるため、障がい児の受入れを可能とする環境が未整備であること等を理由に、障がいのある児童について受入拒否がなされる例が多数存在する。日本においては、放課後等デイサービス(児童福祉法第6条の2の2)なるものが存在し、障がいのある児童が放課後等を過ごす場として事実上機能しているため、学童保育においても、インクルーシブに反し、分離が生じているのが現状である。

8 日本が現在採っている気候変動緩和政策が、国内外の子どもの権利(特に健康、食料及び十分な生活水準に対する権利)を保護する日本の義務とどのように両立しているかについて説明してください。

30. 人為的な温室効果ガスの増大により引き起こされる気候変動は、異常気象や自然災害の増加、水や食糧供給への悪影響、媒介性疾病や伝染病の増加などを通じて日本及び海外の子どもに重大な悪影響をもたらす。気候変動の影響は、子どもの権利条約が保護する生命、生存及び発展(第6条)、父母との不分離原則(第9条～第10条)、到達可能な最高水準の健康(第24条)、相当の生活水準(第27条)などの子どもの諸権利の享受を危機にさらす⁴。しかしながら、日本の気候変動緩和に関する施策は、以下のとおり不十分であり、気候変動によって影響を受ける子どもの権利を保護すべき日本の義務と適合的であるとは言えない。

31. 日本政府は、パリ協定に基づく国別貢献として、2030年までに、2013年度比で26%(2005年度比25.4%)を削減するとしている。しかしなが

⁴ OHCHR, Analytical study on the relationship between climate change and the full and effective enjoyment of the rights of the child. A/HRC/35/13.

ら、これは2012年4月に定めた第4次環境基本計画及び2016年に定めた地球温暖化対策計画において、2050年までに80%の温室効果ガスの排出削減を目指すとの長期的目標と整合的とは言えず、日本を含む各国が提出した貢献案の効果を集計しても、パリ協定の2℃目標（地球全体の平均気温の上昇を産業革命以前の水準と比して2℃を十分下回る水準とすること）を最小のコストで達成する経路には乗っていない。

32. 日本の2030年目標は、原子力と石炭火力を重要なベースロード電源とし2030年の電力供給における再生可能エネルギーの導入目標を22～24%、石炭火力を26%などとする、2016年に経済産業省が策定したエネルギーミックスに基づき、また既存の対策や技術の積み上げによって算出されたものであり、排出量の大幅な総量削減において先頭に立つべき先進国の責任を反映したものとは言えず（パリ協定第4条第4項）、またできる限り高い野心を反映したものとも言えない（パリ協定第4条第3項）⁵。

33. 日本の気候変動・地球温暖化対策に関する基本的な法律は、地球温暖化対策の推進に関する法律であるが、同法は、気候変動枠組み条約の目標を目的として掲げるにとどまっており、上記パリ協定の目的・目標やその実現を目的とする法的枠組みとなっていない⁶。また、日本の温室効果ガスの92%以上が二酸化炭素であり、その93%がエネルギー源であることから、エネルギーミックスがパリ協定に基づく日本の貢献の基礎となっているところ、エネルギー基本計画の策定に当たって国民参加のプロセスが不十分である⁷。

34. 炭素の価格付け措置は、2012年に導入された低率の炭素税にとどまっており、また再生可能エネルギーの系統への優先接続も法律から削除されるなど再生可能エネルギーの導入促進も不十分である。

⁵ 2015年6月17日付け当連合会「『日本の約束草案（政府原案）』に対する意見書」、2016年4月5日付け当連合会「『地球温暖化対策計画（案）』に対する意見書」。

⁶ 2017年2月16日付け当連合会「パリ協定の実施のための国内法制度の整備に関する意見書」。

⁷ 2018年6月15日付け当連合会「パリ協定と整合したエネルギー基本計画の策定を求める意見書」。

9 増加しつつある子どもの貧困及びそれが子ども関連の社会的保護に及ぼす悪影響に対処するために採られている措置についての情報を提供してください。また、社会的移転が子どもの貧困率の削減に及ぼす効果の低さの原因、及び、社会的移転をより効率的なものとするために締約国が採ることを計画している実際の措置についても説明してください。

(1) 増加しつつある子どもの貧困及びそれが子ども関連の社会的保護に及ぼす悪影響に対処するために採られている措置についての情報について

35. 子どもの貧困対策の推進に関する法律（平成25年法律第64号）に基づき、内閣府において、文部科学省・厚生労働省等の協力の下で子どもの貧困対策会議の開催、大綱の策定及び調査研究などを行うとともに、地方公共団体における貧困対策推進計画の策定の推進、民間団体を中心とした子どもの未来応援基金の設立を行っている。また、具体的な措置として、生活保護世帯の大学進学について一時金を給付する制度の創設、給付型奨学金制度の創設、無利子奨学金利用枠の拡充、所得連動型の奨学金制度の創設、児童扶養手当額の増額等の措置を講じた。

36. しかし、給付型奨学金制度については、給付額及び給付対象は非常に限定された規模の小さなものであること等、この間に講じられた具体的な措置については必要な予算を投じた実効的かつ効果的な措置ではない。また、政府の貧困対策推進計画は、政府が責任を持って遂行するための実行予算等の裏付けのない地方公共団体の自助努力や民間団体任せのもので、効果が見込めないものである。

(2) 社会的移転が子どもの貧困率の削減に及ぼす効果の低さの原因、及び、社会的移転をより効率的なものとするために締約国がとることを計画している実際の措置についての説明について

37. 社会的移転が子どもの貧困率の削減に及ぼす効果の低さの原因は、生活保護制度の利用が可能な世帯について、その利用がなされていないこと（生活保護の捕捉率が著しく低い）、子どもの教育費が高騰しているが、それを親が負担するという考え方が一般的であり、社会的な給付制度が不十分であること、貧困率が特に高い「ひとり親」についての現金給付たる児童扶養手当に所得制限が

あり、その給付額も低額なこと、

「ひとり親」家庭の多くが母子家庭であるが、男性稼ぎ手モデルや世帯単位で社会保障制度が設計されていること及び女性の就労継続が困難な社会的状況が改善していないことにより、女性の賃金が男性と比較して依然として低く、その現状が一向に改善されていないこと、
が主な原因である。

38. 社会的移転をより効率的なものとするために政府が計画している実際的措置には、非課税世帯の大学授業料の無償化、給付型奨学金制度の拡充、就学前教育の無償化がある。しかし、政府は、指摘した効果の低さの原因についての認識に乏しく、生活保護制度の捕捉率の改善や、子育て費用についての所得制限のない社会的給付制度の創設や拡充、男女の賃金格差の解消、待機児童対策や女性の労働環境の改善を含めた女性の就労継続のための具体的措置、社会保障制度の根本的な制度改革等に対して具体的・根本的な改善策を講じる計画は、ほぼなされていない状況である。

10 乳幼児ケア施設を提供し、かつ乳幼児期教育の質を確保するために採られている具体的措置（利用可能とされている資源を含む）についての情報を委員会に提供してください。子どもをいじめから保護するための措置に関する情報を提供してください。極度に競争的な学校環境の悪影響を緩和するために採られている措置についての情報を委員会に提供してください。

(1) 子どもをいじめから保護するための措置に関する情報について

39. いじめの社会問題化を背景に、議員立法により「いじめ防止対策推進法」が2013年に施行されたが、いじめ被害の防止とともに道徳教育に重点を置くものであった。法律は、従前の統計調査のためのいじめ定義を、被害者保護の観点からかつてない広汎なものとしつつ、子どもたちにいじめを禁止し、傍観を許さず、いじめられた子を支援する一方、いじめた子は指導・処分・排除の対象とする二項対立的捉え方を示したが、社会一般の「いじめ」の認識とのずれを生じ、必ずしも十分に機能していない。

40. 文部科学省の暦年の調査や法律の実施状況をめぐる総務省の調査によれば、新定義の下でいじめの認知件数は過去最多の32万件余り（2016年度）を記録し

たが、児童生徒数当たりの認知件数は都道府県間で約19倍の差があり、また、いじめを背景とした自殺などの「重大事態」の発生は後を絶たないとされる。法律施行後も、深刻ないじめ被害は発生し、いじめの認定をめぐる争いが増え、いじめの見落としや教育委員会などによるいじめに関する資料の隠蔽などが依然として起きており、好転の兆しは見受けられない。

41. 文部科学省は「国の基本方針」の3年後見直しで、新定義でのいじめに当たりますが、いじめと指摘しない指導も許容するなど、広汎ないじめ定義を行った法律の矛盾が現れてきている。当連合会は、この矛盾に対処するため、学校生活で心身の苦痛を感じている子どもたちへの対処の在り方、誰もがいじめと捉えられる定義といじめへの学校の対処を明確にする法律の改正を提言している⁸。

(2) 極度に競争的な学校環境の悪影響を緩和するために採られている措置に関する情報について

42. 悉皆の全国学力・学習状況調査（以下「全国学力テスト」という。）が復活し、都道府県別、市区町村別、学校別の結果公表が可能とされたため、各地で全国順位を上げるための全国学力テスト対策のカリキュラム（過去問練習など）が採用され、競争を強いられる結果、子ども、保護者、学校、教員にストレスフルな学習環境をもたらしている。文部科学省が全国学力テストの結果に基づき公表する各都道府県の平均正答率を指標に、政治主導で教育行政の成果目標を設定し、地方自治体・学校の平均正答率達成競争が行われている。

43. 全国学力テスト結果全国1位の実績がある福井県で、福井市内の中学生が教員の不適切指導の結果、自死する事件が発生した。福井県議会は、この事件を深刻に受け止め、「学力日本一」を誇る過度な競争的な教育とその下での教員の多忙化が背景にあるとして、2017年12月19日、「福井県の教育行政の根本的見直しを求める意見書」を採択した。他の県でも、全国学力テストに基づく「学力向上」のために行われてきた県独自の学力調査を中止する県が現れるなどの動きも出てきている。しかし、文部科学省は、新学習指導要領などで学力モデルを示し、その指導方法・評価方法について細かく定めて学校現場の専門的裁量を狭める施策が採られており、競争教育を緩和する方向には動いていない。

⁸ 2018年1月18日付け当連合会「いじめ防止対策推進法「3年後見直し」に関する意見書」

11 子どもの庇護希望者の収容及び親からの分離を防止するための法的枠組みを用意するために採られた措置があれば、当該措置に関する情報を委員会に提供してください。また、子どもの庇護希望者が社会サービスにアクセスできるのであれば、当該アクセスについての情報も委員会に提供してください。

44. 子どもの庇護希望者の収容及び親からの分離を防止するための法的枠組みはない。庇護希望者が社会サービスにアクセスできるか否かは、基本的に在留資格を有するか否かで決せられる（日弁連報告書パラ101）。

45.（参考）在留資格がない場合も仮滞在許可が出れば健康保険に加入でき、住民登録されるが、法務省によれば、その運用状況は以下のとおりである⁹。

2017年中、仮滞在の許可の可否を判断した人数は784人で、うち許可となったのは35人。許可とならなかった者の主な理由は、以下のとおり。

- ・本邦に上陸した日（本邦にある間に難民となる事由が生じた者にあつては、その事実を知った日）から6か月を経過した後に難民認定申請をしたこと…426人
- ・逃亡するおそれがあると疑うに足りる相当の理由があること…330人
- ・既に退去強制令書の発付を受けていたこと…214人

46. 日本は、難民申請に対して、ほとんど認定をしない一方で（日弁連報告書パラ100）、再申請を許し、事実上送還は行わないことで、ある程度バランスを取ってきたという実情があつたが、2018年1月、再申請者に対しては、在留資格を付与せず、また、一旦収容されれば送還まで収容を解かないという姿勢に転換した¹⁰。既に難民申請者として10年前後日本に滞在し、その子どもが日本で生まれる場合や、ごく幼少期から日本で生活し続けている場合も少なくないが、これらの家族に対する在留資格の付与や親の収容の是非を判断するに当たり、子どもの最善の利益原則は全く適用されていない。

⁹ <http://www.moj.go.jp/content/001254267.pdf>

¹⁰ http://www.moj.go.jp/ENGLISH/m_nyuukokukanri03_00003.html

12 少年司法制度における条約の全面的実施を保障するためにどのような具体的措置が採られてきたかを明らかにするとともに、法律に抵触した子ども、被害を受けた子ども及び子どもの証人に対し、再統合のための及び心理社会的な支援及びサービスとしてどのようなものが利用可能とされているか、詳細に説明してください。子どもの予防拘禁を根絶するために何らかの措置が採られているのであれば、それに関する情報を提供してください。また、少年非行の根本的原因に関する研究が実施されており、かつ何らかの防止措置が採られているのであれば、それらに関する情報も委員会に提供してください。

(1) 少年司法制度における条約の全面的実施を保障するための具体的措置

47. 個人通報手続に関する子どもの権利条約の第三選択議定書の批准が不可欠である。子どもの権利条約をはじめとする我が国が批准した国際人権条約は、何ら特別な法的措置を採らずとも国内法的な効力を有している（憲法第98条第2項）。しかしながら、少年司法手続の中で子どもの権利条約違反について主張をしても、法律的な解釈を最終的に行う最高裁判所において何らかの判断がなされた事例はない。第三選択議定書が批准されれば、国内裁判の後に子どもの権利委員会での判断があり得るために、国内裁判段階で子どもの権利条約に規定された権利の侵害について十分な検討をせざるを得なくなり、条約上の権利確保が前進する。

(2) 法律に抵触した子どもの再統合、被害を受けた子ども等のための心理社会的な支援及びサービス

48. 保護観察において保護司が関わることとされているが、日弁連報告書パラ131で指摘したとおり、担い手である保護司の専門性が不十分で、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。

49. 虐待の被害を受けた子どもには児童相談所を中心とした支援がなされるが、犯罪被害全般については、子どもに特化した支援やサービスはない。成人を含めた犯罪被害者支援全般の問題として子どもも利用できるサービスはある。子どもの証人に特化した支援やサービスはない。

(3) 少年非行の根本的原因に関する研究

50. 少年非行の根本的原因に関する研究が少ないのが、日本における問題である。なお、法務省法務総合研究所が2001年に発表した、少年院在院者に対する被害経験アンケート調査結果によると、70%以上の少年が家族以外の者及び家族による加害行為を経験したことがあると回答している。

19 締約国全域の障がいのある子どものうち以下の子どもの人数に関する過去3年間のデータを、年齢、性別、障がいの種別、民族的出身及び地理的所在ごとに細分化した形で提供してください。

- (a) 家族と暮らしている子ども
- (b) 施設で暮らしている子ども
- (c) 乳幼児期教育を受けている子ども
- (d) 普通初等学校に通っている子ども
- (e) 普通中等学校に通っている子ども
- (f) 特別学校に通っている子ども
- (g) 就学していない子ども
- (h) 家族によって遺棄された子ども

51. 文部科学省の2017年（平成29年）統計¹¹によれば、特別支援学校に在籍する子どもは、約14万人もいるとされる。普通学校の特別支援学級に在籍する児童は、小学校で約15万人、中学校で6万5千人を超える。年々増加しており、インクルーシブ教育の理念と逆行している状況である。しかも、これらの「在籍数」の中には、不登校の子どもも含まれている。障がいのある子どもに対して教育上の合理的配慮が十分に提供されていない可能性がある。

52. 知的障がい児施設に入所している知的障がい児は、現在約4000人いるとされ、その入所の経緯としては養育能力の欠如が最も高く、中には虐待を受けた知的障がい児も少なくない。そうした障がいのある子どもが施設に入所した後は、長期間の施設入所を余儀なくされる状況にある。

¹¹ 文部科学統計要覧(平成29年版)
http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/002/002b/1383990.htm

第2 日本における「児童相談所」の概要

1 児童相談所について

53. 厚生労働省が発布した児童相談所運営指針によれば、児童相談所には、以下の機能があると言われている。日本においては、児童相談所はかなり広い範囲にわたって、子どもの福祉に関する業務を行っている。

① 市町村援助機能

54. 市町村による児童家庭相談への対応について、市町村相互間の連絡調整、市町村に対する情報の提供その他必要な援助を行う機能（児童福祉法第12条第2項）

② 相談機能

55. 子どもに関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものについて、必要に応じて子どもの家庭、地域状況、生活歴や発達、性格、行動等について専門的な角度から総合的に調査、診断、判定（総合診断）し、それに基づいて援助指針を定め、自ら又は関係機関等を活用し一貫した子どもの援助を行う機能（法第12条第2項）

③ 一時保護機能

56. 必要に応じて子どもを家庭から離して一時保護する機能（法第12条第2項、第12条の4、第33条）

④ 措置機能

57. 子ども又はその保護者を児童福祉司、児童委員（主任児童委員を含む。以下同じ。）、児童家庭支援センター等に指導させ、又は子どもを児童福祉施設、指定医療機関に入所させ、又は里親に委託する等の機能（法第26条、第27条（法第32条による都道府県知事（指定都市又は児童相談所設置市の市長を含む。）の権限の委任）

⑤ 民法上の権限

58. 親権者の親権喪失宣告の請求、未成年後見人選任及び解任の請求を家庭裁判所に対して行うことができる（法第33条の6、第33条の7、第33条の8）。

⑥ 少年事件との関係

59. 14歳未満で刑罰法令に触れる行為をした少年のうち、重大な罪を犯した少年及び家庭裁判所の審判に付することが適当であると警察が考えた事件は、

児童相談所に送致される（少年法第6条の6）。また、法定された事由があり、かつ、その性格又は環境に照らして、将来罪を犯し、又は刑罰法令に触れる行為をするおそれのある少年のうち、14歳未満であり、かつ警察官又は保護者が、直接これを家庭裁判所に送致し、又は通告するよりも、まず児童福祉法による措置に委ねるのが相当であると認めるときは、児童相談所に通告される（少年法第6条第2項）。児童相談所は、これらの子どもについて調査を行い、必要に応じて指導あるいは福祉的措置（施設入所措置や里親委託を含む。）を行う。また、児童相談所長が家庭裁判所の審判に付することが適当と考える場合は、子どもを家庭裁判所に送致する（少年法第6条の7）。

60. 家庭裁判所の審判の結果、子どもを児童相談所長に送致することが適当と認められれば、家庭裁判所から送致を受け、児童福祉司による指導、児童福祉施設への入所や里親への委託を検討することになる（少年法第18条）。

2 児童相談所による親子分離と司法審査

61. 児童相談所が子どもを施設入所させる際、あるいは里親に委託する際に、親権者の反対の意思表示がある場合には、児童相談所は家庭裁判所に対して、同意に代わる審判を申し立てる必要がある（児童福祉法第28条第1項）。また、同審判による措置の期間は、当該措置を開始した日から2年を超えてはならず、2年ごとに家庭裁判所の審判を経る必要がある（同条第2項）。なお、2017年における児童福祉法第28条第1項の審判の既済件数は277件で、うち認容が207件、却下が16件、取下げが52件である。却下が少ないのは、児童相談所が申立自体を確実に認容が見込まれるケースに絞り込んでいることに加え、審理の過程で親権者が同意に転じるなどした場合や、却下が見込まれた場合に児童相談所が自発的に取下げを行っているからである。

62. さらに、児童相談所が家庭裁判所に、親権の制限（親権喪失、親権の一時停止（最大2年）、管理権喪失）を申し立てる場合もある。児童相談所が申し立てた場合に限らないが、2016年の統計を見ると、親権喪失については既済件数が89件、認容が25件、却下が13件、取下げが49件、親権停止については既済件数が205件、認容が83件、却下が25件、取下げが96件、管理権喪失については既済件数が3件、認容が3件であった。

(http://www.courts.go.jp/vcms_lf/20170414sinkenseigenjihuku28_h28.pdf)

63. また、2017年法改正により、2か月を超えて一時保護を行う際に親権者の反対の意思表示がある場合には、家庭裁判所の審判を経る必要があり、その後も2か月ごとに家庭裁判所の審判を経る必要があることとなった。同改正は、2018年4月2日から運用が開始された。

第3 日本における付添人（少年弁護）制度及びびぐ犯の概要

1 少年審判における「付添人」制度について

(1) 弁護人と「付添人」

64. 事件が起きて逮捕されてから、家庭裁判所に送致されるまでの間の手続は、少年にも成人と同じ刑事訴訟法が適用される。この段階で少年の援助を行う弁護士は、成人の制度と同じく、弁護人と呼ばれる（図の*1の手続において活動する。）。

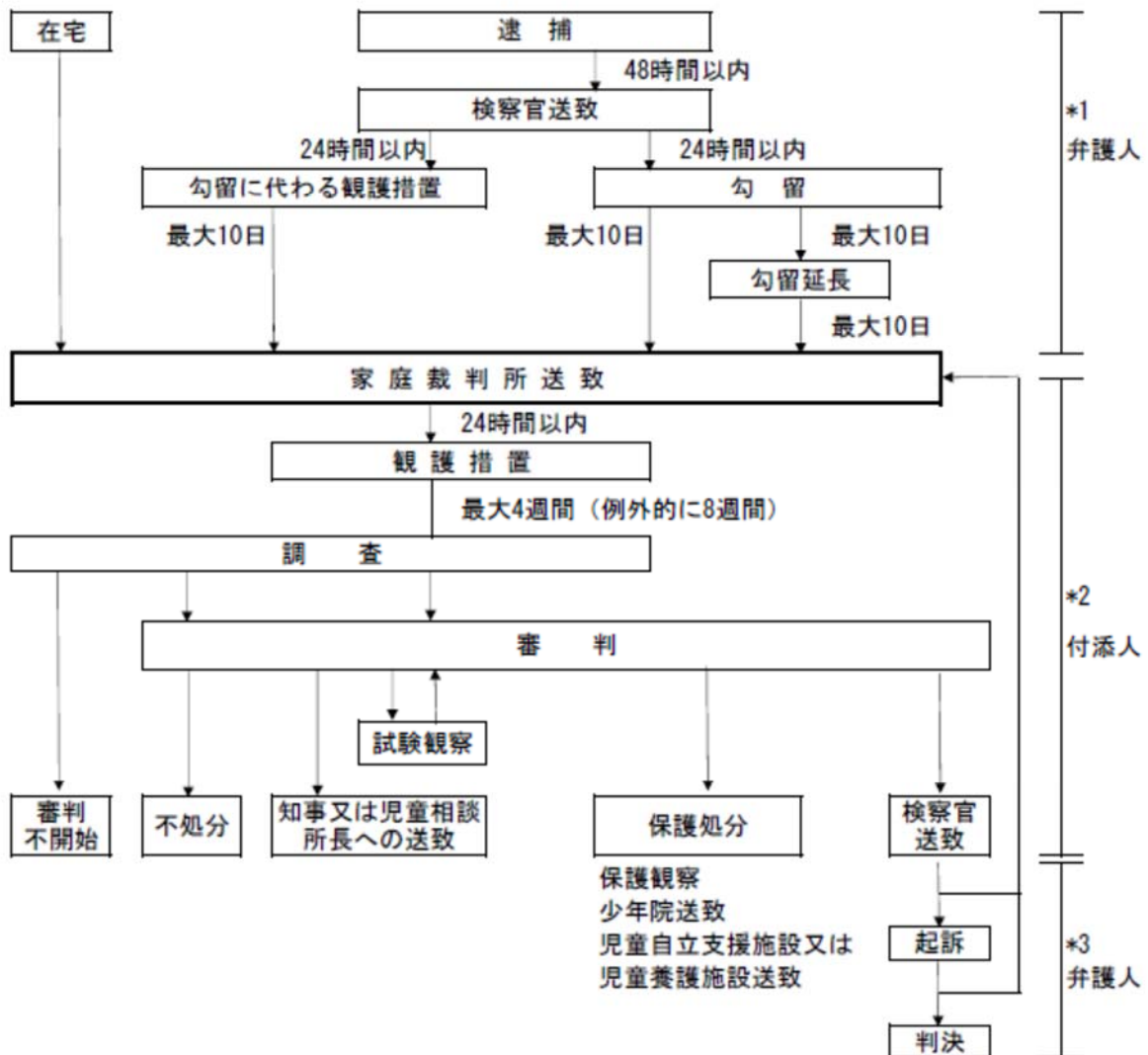
65. 警察の取調べを受ける際、少年は、誘導される危険が大きく、特に取調べの録画の必要性が高いにもかかわらず、2016年改正後の刑事訴訟法においても録画が義務付けられておらず、実際にも録画がなされないことが多い。また、ほとんどの場合、弁護人が取調べに立ち会うことができない。

66. 捜査が終了すると、検察官は、全ての少年事件を家庭裁判所に送致する。

67. 家庭裁判所に送致した後から審判が終了するまでの間に少年の援助を行う弁護士は、「付添人」と呼ばれる。成人の弁護人と同じように少年の権利を守ることが任務であるが、それに加えて、少年に教育的に関わることが求められている（図の*2の手続において活動する。）。

68. 家庭裁判所の審判で、検察官に送致され、刑事裁判を受けることになった場合、検察官送致後に少年の援助を行う弁護士は、成人の制度と同じく弁護人と呼ばれる（図の*3の手続において活動する。）。

少年事件手続の一般的な流れ（犯罪少年の場合）



69. 日弁連報告書で触れている弁護士の問題は、主に付添人の段階（*2）について言及している。

(2) 「国選付添人制度」と当連合会の「少年保護事件付添援助制度」

70. 家庭裁判所送致後、少年は付添人を選任することができる。

71. 国選付添人制度の対象事件は、2014年の改正で拡大され、死刑又は無期若しくは長期3年を超える懲役若しくは禁錮に当たる罪で、観護措置が執られている場合となった。しかし、対象事件全てに国選付添人が選任されるのではない。対象事件のうち、裁判所が必要だと考えた事件にのみ裁量的に選任される制度になっており、その選任率は約70%にとどまる。そのため、観護措置を執られた少年数の

うち国選付添人が選任された数の割合は、いまだ約50%にとどまる。

	対象事件	国選付添人の選任数/観護措置を執られた少年数
2014年改正以前	死刑，無期，短期2年以上の懲役・禁固に当たる事件	320/9,196(2013年) 3.5%
2014年改正後	死刑・無期・長期3年を超える懲役・禁固に当たる事件	3,248/6,297(2016年) 51.6%

72. 国選付添人が選任されない50%の少年は、当連合会の「少年保護事件付添援助制度」を利用して、無料で弁護士付添人を選任することができる。この制度は、当連合会が、国選付添人の援助を受けられない少年のために暫定的に設けている制度である。公的費用によるものではなく、当連合会に所属する弁護士が支払う特別会費を元にした基金によって運営されている。当連合会は、政府に対し、観護措置を執られている少年全てが国選付添人の支援を受けられる制度にすることを求めている。

(3) 被疑者国選弁護士制度の対象拡大と国選付添人制度の関係

73. なお、刑事訴訟法の改正で、2018年6月から、被疑者国選弁護の対象事件が勾留されている事件全てに拡大された。そのため、少年は、被疑者段階では勾留されている全ての事件で国選弁護人の選任が可能である。しかし、家裁送致後は、国選付添人対象事件に限られており、対象事件であっても裁判所の裁量で選任が限定されてしまう。そのため、被疑者段階では国選弁護人がついていたのに、家裁送致後は弁護士がいなくなってしまうという事態が生じており、大きな問題である。

2 ぐ犯について

74. ぐ犯は犯罪ではない。ぐ犯事由とぐ犯性を要件に少年に保護処分を課すことができる」とされている（少年法第3条第1項第3号）。

75. ぐ犯事由は、条文中、下記の一つ以上に該当することが要求されている。

- イ 保護者の正当な監督に服しない性癖のあること。
- ロ 正当の理由がなく家庭に寄り付かないこと。

ハ 犯罪性のある人若しくは不道徳な人と交際し、又はいかがわしい場所に出入すること。

ニ 自己又は他人の徳性を害する行為をする性癖のあること。

76. ぐ犯性は、「その性格又は環境に照して、将来、罪を犯し、又は刑罰法令に触れる行為をする虞」があることとされている。

77. 2016年度の一般保護事件終局人員総数は2万7210人であり、そのうち、ぐ犯は219人である。そのうち、主要なぐ犯事由についての内訳を次の表に示す。

	家出		不純異性交遊		不良交友	
	男	女	男	女	男	女
14歳未満	2	3			1	
14歳	6	8	2	3		
15歳	2	5		1		1
16歳	2	1		7	1	1
17歳	2	8				2
18歳		1			1	1
19歳					1	
総数	14	26	2	11	4	5

78. 少年院送致率は、一般保護事件では8.4%であるが、ぐ犯は27.8%であり、非常に高い。

79. ぐ犯は、実務においては、危険な状態の少年の保護のために必要だと考えられている。ぐ犯の要件の認定は相当程度厳格になされていると当連合会は評価している。しかし、条文の文言が抽象的であるため、判断が恣意的なものとならないように付添人によるチェックが必須であるのに、国選付添人の対象事件とされていないのは問題である。