

新たな「青少年育成施策大綱」に対する意見書

2009年（平成21年）2月19日
日本弁護士連合会

2008年（平成20年）12月12日、政府の設置した青少年育成推進本部は、新たな青少年育成施策大綱（以下「新大綱」という。）を定めた。この新大綱は、青少年の健やかな成長についての政府の基本理念や中長期施策の基本的方向を示し、日本における当面の青少年施策を左右する極めて重要なものである。

にもかかわらず、新大綱は、その作成過程において青少年を含む国民の意見を十分に聴取したとは言えず、その内容においても、当面する重要な問題に触れないばかりか、国連子どもの権利委員会から求められた「権利基盤型対応」を理念として掲げておらず、それ以前の大綱（2003年（平成15年）12月9日策定された以前の大綱、以下「旧大綱」という。）の下でもたらされた青少年の権利侵害の是正にむけての取り組みを提起していないなどの問題があり、当連合会は全面的には賛同できない。

当連合会としては、政府がこの新大綱に基づいて、今後の中長期にわたる青少年育成施策を実施していくことに危惧を感じるところがあり、新大綱の運用にあたって下記の点に留意されたく、意見を述べるものである。

第1 意見の趣旨

1. 政府は、新大綱に基づいて今後の青少年育成施策を実施するに当たっては、「児童の権利に関する条約」（以下「権利条約」という。）の基本理念である子どもの権利主体性の尊重を貫徹し、子どもに関する諸課題に対しては、「権利基盤型」の思考で対処すべきである。
2. 政府は、旧大綱の下で進行した、子どもの権利を損なう施策がもたらした現状を、青少年を含む国民の総意を結集して総点検し、その結果に基づき、子どもの人権侵害の現状を改善する計画を作成提示し、実行に移すべきである。
3. 政府は、真に子どもの権利に基盤を置いた施策の実施を実現するために、「子どもの最善の利益」の視点に立った十分な予算配分をするとともに、少子化の時代において、子どもを大切にし、子どもの権利を実現するための施策を統一して行う横断的な政策調整機関を設置すべきである。

第2 意見の理由

1. 政府は、2008年（平成20年）12月12日青少年育成推進本部において新大綱を定め、これに伴い旧大綱は廃止された。新大綱は、青少年の健やかな成長について政府の今後の基本理念や中長期施策の基本的方向を示し、日本における当面の青少年施策を左右する極めて重要なものである。

2. 当連合会は、旧大綱に関しても、旧大綱の策定作業が進行している時から検討を続け、2003年（平成15年）9月18日に政府から提案された「少年非行対策のための提案」に対して同年10月16日付で意見書を発表し、「(1)少年事件の公開手配の見直し、(2)警察への触法事件の調査権限の付与、(3)少年院収容年齢（当時14歳以上）の引き下げ、(4)警察と学校を例とする関係者の連携したサポート体制の確立、などについて大綱に盛り込むべきではなく、大綱には、国連子どもの権利委員会が日本政府の第1回報告書を審査した結論として、1998年6月14日付の最終見解（以下「第1回国連見解」という。）の勧告・提案に沿った積極的施策を盛り込み、有識者の意見をもとに、子ども自身や教育、福祉等現場の声を広く聴取するなどして、国民的な議論を踏まえた大綱を策定すべきである。」との意見を明らかにした。しかし、2003年（平成15年）12月9日に決定された旧大綱には、第1回国連見解に必ずしも積極的施策の重要な部分が盛り込まれなかったばかりか、当連合会が懸念を表明し取り込むべきではないと指摘した問題点のすべてが取り込まれた。

その後、この旧大綱の示した方向性に基づき少年法「改正」が続いている現状を踏まえると、この経過は極めて遺憾である。

3. さらに、2004年（平成16年）2月、第2回政府報告書審査の結果として国連子どもの権利委員会の最終見解（以下「第2回国連見解」という。）が示されたが、その12項では、旧大綱が「包括的な行動計画ではなく、大綱の策定と実施に子どもと市民社会の参加が不十分であった」ことについて懸念が表明され、13項で、「市民社会と子どもとの協力により、旧大綱が、権利基盤型で、権利条約の全ての領域を取扱い、2002年国連子ども特別総会の成果文書であり、政府もその採択に賛成した『子どもにふさわしい世界』の公約を考慮に入れたものとなるよう強化し、浮上する論点及び問題に効果的に対応することを確保するため、市民社会及び子どもと共同して、旧大綱を継続的に見直すこと。」との勧告を受けるに至った。

ここにいう「権利基盤型」対応（right-based approach）とは、「恩恵型」対応と対比されるもので、予算的制約や他の課題との関係で容易に限定されてしまうような恩恵的な保護ではなく、子どもの権利とこれを保障すべき国の義務に基づく措置でなければならないという意味である。

新大綱策定にあたっては、この勧告を受けた問題を改善し克服することを、最大の課題とすべきであった。

4. このたび策定された新大綱が、「健全育成」という言葉を「健やかな成長の保障」に変え、「青少年の立場を第一に考える」を冒頭の基本理念の第一に置き、さらに、政府は権利条約等に示されている青少年の人権の尊重及び擁護の観点も踏まえると宣言したことは、第2回国連見解の要請に配慮したものと評

価できる。しかし、新大綱の策定手続においては、パブリックコメントの募集はあったものの、青少年自身及び当連合会を含め子どもの権利条約の実施に従前から関わってきたNGOなどからの意見聴取は全く行われておらず、そのため第2回国連見解を踏まえての検討はほとんどなされず、その結果、新大綱は、子どもを権利の主体と考え子どもの最善の利益を第一義的に考慮するとの権利条約の原則の貫徹、とりわけ権利条約が求めている「すべての子どもが、子どもに影響を与えるすべての事柄について意見をいい、参加し、その意見が尊重されることを求めていること。そしてその具体化にあたって、子どもに利益を施せば足りるのではなく、その権利を基盤とする対応を基本とすべきこと。」についても全くふれていない。

この点において、新大綱は極めて不十分なものとなっている。

5. さらに、新大綱は、国連見解が繰り返し求める体罰やプライバシー侵害の禁止について、全く触れていない。学校や社会で根強く残っている「体罰」「プライバシー侵害」は、その多くが子どもの成長発達を支援する側からの子どもへの侵害で、子どもの意見表明を妨げるものであり、それゆえに、その弊害は大きく、権利条約実施の中核として重要な問題でありかつ現実には深刻である。この点を全く取り上げていないことは極めて問題である。

6. また、第1回国連見解は、学校の教育課程に人権教育を体系的に導入することが不十分だとし、その導入を求めている。いうまでもなく人権教育は、権利基盤型の取組を支える最も重要な基盤である。

しかし旧大綱は、人権教育をもっぱら規範意識の醸成に限定し、規範意識を身につけることを重点課題の冒頭で強調するに留め、人権教育の体系的導入を提起しなかった。そのため、旧大綱の下で、文部科学省は、規範意識の醸成に資するものとして、いわゆる「寛容度ゼロ」の考え方に基づく国立教育政策研究所報告を踏まえた生徒指導の充実を求める生徒課長通知を2006年（平成18年）6月5日に発した。また、体罰にあたるとして教師が過度に萎縮しないよう、一定の限度で有形力の行使が体罰にあたらないとした裁判例を引用して、従前の体罰基準を見直す初等中等教育局長通知を2007年（平成19年）2月5日に発し、これらの通知は現在も効力を有している状態である。

新大綱は重点課題の冒頭の「規範意識の醸成」を削除したが、学童期と思春期における提言の中で、「コミュニケーション能力や規範意識等の育成」として、依然として「人権教育」の体系的導入の提起をしないまま、規範意識の育成を掲げている。これは、権利条約29条1項が提示している権利条約の基本的な精神に反し、また、異なった能力・関心・感情を有し、それぞれの状況に応じて、バランスのとれた方法で、自らをエンパワーすることにより発達を上げることがを支援するという教育の目的をも歪めるもので、その弊害は速やかに

是正されなければならない。

7. 国連見解が繰り返し指摘している子どもの発達のゆがみをもたらしている過度に競争的な教育制度の改善・克服についても、新大綱はそのこと自体を中心的課題としていない。そればかりか教育改革の名の下に、教育基本法、学校教育法の改悪と連動して、「全国的な学力の把握・評価」を維持し、義務教育における全国学力テストの実施など競争主義的な傾向を続けている。また、学校行事における日の丸・君が代の強制などが子どもの内心の自由を危機にさらし、子どもの市民的自由を侵している現状の克服については、なんら触れられていない。

その結果、子ども達のストレスが高まり、いじめ、自殺、精神疾患、不登校などが克服できない現状が続き、その豊かな成長が妨げられていることを強く懸念する。

8. また、国連見解では繰り返し、「学校内外における活動の制限」「児童による政治活動への制限」が問題として指摘されており、これは「権利基盤型」対応の可能に関わる重要な問題であるが、これらについても新大綱は取り上げていない。このように、新大綱は、依然として第2回国連見解が求めた「条約の全ての分野を包含する」ものになっていない。

9. さらに、新大綱では、「少年非行対策」「学校における問題児童の指導」が提起され、他方で虐待された児童の保護についてはさまざまな施策が提起されているが、児童虐待と非行との関係については十分に意識はされていない。そのような中で、新大綱が「関係機関等がサポートチームを形成する取組の一層の推進や、『学校・警察連絡協議会』などの既存の組織の活性化及びスクールサポーターや外部の専門家等からなる『学校問題解決支援チーム』などを活用した関係機関などの連携を図る。」としていることは、学校が問題を抱えた子どもに対して、懲罰や、警察への通報などの対応で臨む結果に繋がる危険がある。子どもを中心に据え、取締りとは異なる観点で非行や問題行動をおこす理由を考え、その悩みを受け止め、共に考え克服する権利基盤型の対応こそが必要である。

10. 少年非行対策については、第2回国連見解において、2000年（平成12年）12月6日の少年法改正の多くが、権利条約の原則や規定、そして少年司法の国際的基準の精神に即していないとされ、「条約の原則や規定、そして少年司法の国際的基準の精神に即して」多くの改正勧告を受けた。しかし、我が国はこれらの勧告を無視したばかりか、少年非行対策について、2007年（平成19年）5月25日、2008年（平成20年）6月18日と、旧大綱に基づく少年法「改正」を続け、第2回国連見解の勧告は無視され続けてきた。こうした流れは、非行に関してもっぱら子どもの責任のみを問い、これに厳罰を

課すものであって、これまである程度有効に機能していた子どもの保護を理念とする少年法の精神を大きく揺がすものである。これらの「改正」の理由は、ひとつには非行の激増と凶悪化だというのが、その指摘には必ずしも根拠がない。また被害者の権利確保のためというのが、果たして真に被害者の心の平穏に貢献するものか疑問である。

政府は、第2回国連見解が、少年非行対策について、国際的に確立された原則に基づくよう法制を改正することを求めていることに応え、旧大綱がもたらした少年司法の国際基準からの逸脱を改め、子どもの権利の実現に応える少年法制を取り戻すため、青少年を含む国民の総意を結集して総点検し、その結果に基づき、権利基盤型の少年司法に改善する具体的な計画を作成提示し、実行に移すべきである。

11. 当連合会は、政府が権利条約を子どもの施策の中心におくことを新大綱において宣言したことについては一定の評価をするものであるが、その具体化にあたっては、新大綱は子どもの最善の利益の視点が不十分であると思料する。

また、新大綱は子どものための設備・体制の整備や予算の配分などの視点が極めて不足している。例えば、児童相談所の恒常的な職員不足解消、児童福祉施設最低基準の改善や少人数学級の実現、子どもの経済的格差是正の政策の実現のためには、予算と人とを投じることのできる横断的な政策調整機関を新設する必要がある。この間、教育基本法・学校教育法・少年法は、権利条約の精神に逆行して子どもに対する支配・統制を強化するものに改悪されているが、これらを権利条約に則したものとし、条約の浸透・適用を進めるために、「子どもの権利基本法」のような特別の立法を検討する必要もある。

少子化の現状の中、未来の日本を担う子どもたちが健やかに成長することを支えるためには、真に子どもの権利に基礎をおく権利基盤型の施策とその実施を可能とする予算と人とを備えた体制を早急に整えるべきである。

以上