

「青少年健全育成基本法案」に対する意見書 ～子どもの成長発達権保障の観点で修正を求める～

2004年5月8日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

与党は、本年3月24日、参議院に「青少年健全育成基本法案」（以下「基本法案」という）を提出した。当連合会は、青少年の育成に関する包括的基本法制定の必要性については反対するものではないが、「基本法案」については重大な問題点や検討が不十分な点を指摘せざるを得ず、以下のとおり、大幅な修正が必要であると考えます。

1. 「基本法案」について、日本国憲法、子どもの権利条約、国連子どもの権利委員会の第2回日本政府報告書審査に基づく最終見解の趣旨をふまえ、「基本法案」の対象となるもののうち、とりわけ20歳未満の青少年である子ども（以下「子ども」という）について、子どもの成長発達権及び子どもの最善の利益原則を基本理念にすえ、子どもの意見表明・参加の権利、差別禁止などの条項を盛り込むことを含め、真に青少年の成長支援に関する包括的基本法に相応しい内容となるよう修正すべきである。
2. 「基本法案」附則第2条では、昨年12月に政府の青少年育成推進本部で策定された「青少年育成施策大綱」（以下「育成施策大綱」という）を、同法の成立施行とともに同法の規定により定められた大綱とみなすとされているが、これをそのまま追認するべきではなく、子どもの成長発達権保障を基本にすえ、その制定過程に子どもの参加を保障した上で、新たな大綱を策定すべきである。

第2 意見の理由

一 「基本法案」の概要

「基本法案」は前文及び全28条の本文、6条の附則からなる極めて短い法案であり、その概要は次のとおりである。

1. 「基本法案」の基本理念

「基本法案」は、冒頭に前文を置いている。このような法文の形式からも、青少年に関する包括的基本法として教育基本法とともに高い位置づけが与えられていることがうかがえる。

前文では、「次代を担う青少年を健全に育成していくことは、我が国社会の将来の発展にとって不可欠の礎である」と述べられており、第1条にも同様の記述がある。

「基本法案」の基本理念は「我が国社会の発展」に資する青少年育成という考え方に立っていると思われる。

2. 保護者等、国民の責務

「基本法案」第3条から第7条までには、国、地方公共団体の外、保護者、国民、事

業者の責務について、それぞれ規定されている。

保護者は「青少年を健全に育成すべき第一義的責任を有することを自覚し、その育成に努めなければならない」（第5条）、国民は「家庭、学校、職場、地域その他の社会のあらゆる分野において、基本理念にのっとり、青少年の健全な育成に努めなければならない」（第6条）、事業者は「その事業活動を行うに当たっては、国又は地方公共団体が実施する施策に協力し、その供給する商品又は役務が青少年を取り巻く社会環境に悪影響を及ぼすことがないようにする等青少年の健全な育成に努めなければならない」（第7条）と規定されている。

3．具体的政策としての「青少年の健全な育成に関する施策の大綱」

「基本法案」は、青少年の健全育成に関する具体的施策について、青少年健全育成推進本部が作成する「青少年の健全な育成に関する施策の大綱」に委ねており（第22条）、加えて、2003年に策定された「育成施策大綱」は、第22条に基づいて作成された大綱とみなされる（附則第2条）としている。

4．組織体制

「基本法案」は、青少年健全育成政策の推進体制として、内閣府のもとに、内閣総理大臣を本部長とする青少年健全育成推進本部を（第23、24条）、青少年健全育成担当大臣を会長とする青少年健全育成会議を設置する（第25条）旨規定する。

地方については、現行の地方青少年問題協議会を廃止し、都道府県・市町村は、地方青少年健全育成会議を設置することができると規定されている（第27条）。さらに、都道府県・市町村は、青少年健全育成支援センターの設置ができると規定している（第19条）。

二 「基本法案」の問題点と修正すべき点

1．子どもの成長発達権・子どもの最善の利益を基本理念として明示すべきである

「基本法案」は、我が国社会の発展に資する青少年育成を基本理念とし、子どもの成長発達を子どもの権利ではなく国家社会の発展に寄与するものとして位置づけている。すなわち、一方で「基本法案」には、子どもの成長発達権や最善の利益確保についての言及が一切なく、他方、前文や第1条では、青少年の健全育成が「我が国社会の将来の発展にとって不可欠の礎」であるとされ、あたかも子どもの成長発達権よりも、国家社会の発展を優先するかのよう内容となっているのである。

しかし、憲法上、子どももまた個人として尊重されるとともに教育を受け成長発達する権利を有するとされ（憲法第13条、26条）、子どもの権利条約においては、子どもは単なる保護の客体ではなく、権利の主体であって、特に、子どもは成長、発達する権利を有し、これを最大限確保するべく国家や社会は援助しなければならない（子どもの権利条約第6条、28条、29条）とされている。つまり、国家社会のために子どもがあるのではなく、子どもの権利保障のために国家社会が援助するのである。むしろ国

家社会の発展は、子どもの成長発達権が十全に保障された結果として得られるものである。

また、子どもは自らに関わる事項について、意見を表明する権利を有しており（同第12条）、国家や社会の援助は、子どもの意見を十分に尊重したものでなければならない。そして、子どもの成長・発達を保障するための全ての施策においては、「児童の最善の利益が主として考慮される」べきこと（同第3条1項：子どもの最善の利益尊重の原則）とされているのである。

従って、あるべき基本法の基本理念は、国家社会の発展ではなく子どもの権利保障でなければならない、子どもの成長発達権と子どもの最善の利益を基本理念とする基本法こそが制定されるべきである。

2．子どもの権利条約の重要原則を反映した修正をすべきである

我が国は1994年に子どもの権利条約を批准しており、国内法的効力を有している。子どもの権利条約第4条には、「締約国は、この条約において認められる権利の実現のため、すべての適当な立法措置、行政措置その他の措置を講ずる」と規定されている。

同条約は、子どもに関わる権利について網羅的に規定するとともに、その基本原則を明らかにしたものであって、青少年育成に関する包括的基本法を制定するにあたって、同条約が反映されるべきことは当然であり、青少年育成に関する基本法制定にあたり、上記のような子どもの権利条約の重要原則を反映させなければ、条約締約国としての国際的信頼を失うことになる。

さらに、日本政府は、2001年に国連子どもの権利委員会に提出した「子どもの権利条約に基づく第2回日本政府報告」の「児童の権利条約実施等のための国内機構」の項で、「青少年の健全育成・非行防止に当たっては、児童の権利に関する条約の趣旨、児童の権利委員会からの最終見解にも留意しながら、各種施策を総合的に推進する」と記載している。

このことから、子どもの権利条約の諸原則、すなわち既に述べた、子どもの成長発達権、子どもの最善の利益確保の原則、子どもの参加権、意見表明権の保障のほか、一切の差別禁止（第2条）、市民的権利の保障（第13条～17条）等の重要原則を基本法に盛り込むべきである。

3．子どもの権利を中心として、保護者、国民、事業者等の責務と国との関係を規定すべきである

子どもを取り巻く国や保護者、国民、事業者等の関係については、子どもの権利を中心にすえて規定されるべきであり、第5条から第7条に関しては以下のとおり修正すべきである。

（1）保護者と国の関係について

子どもの権利条約は、子どもの権利を中心として規定しているため、親等の保護者の責務と国との関係についても、大人は子どもの権利を実現するための援助者として

の役割を負うこととされており、親等の保護者はその第一次的権限を有し、国は親等の保護者の権限行使を保障し、尊重するものとされている（第5条）。すなわち、親等の保護者は、国との関係においては、一定限度の養育監護の自由が保障され、この自由は子どもの最善の利益尊重の原則によって制約調整が図られるという関係に立っている。

ところが、「基本法案」第5条は、保護者は「青少年を健全に育成すべき第一義的責任を有することを自覚し、その育成に努めなければならない」というのであり、「基本法案」を貫く「我が国社会の将来の発展にとって不可欠の礎」という基本理念と相まって、あたかもまず国家社会に対して親等の保護者が第一義的責任を負うかのよう

に規定しているのである。

従って、「基本法案」第5条は、上記の子どもの権利条約の観点を取り入れ、親等の保護者の責任がまずは子どもに対するものであり、国はこれを保障し尊重する関係に立つことを明らかにするよう修正されるべきである。

(2) 国民、事業者の責務、国民各層の一体的取組について

「基本法案」第2条は、「青少年の健全な育成については、家庭、学校、職場、地域その他の社会のあらゆる分野におけるすべての構成員がそれぞれの役割及び責任を担いつつ、相互に協力しながら一体的に取り組まなければならない」としたうえで、同第6条は、国民は、家庭、学校、職場、地域その他社会のあらゆる分野において、同法案の「基本理念にのっとり、青少年の健全な育成に努めなければならない」と規定し、第7条も、事業者に健全育成に努める責務を課している。

もとより、青少年の育成については、国民的な連携が必要なことは言うまでもない。しかしながら、「基本法案」第6条及び第7条で責務とされている「青少年の健全育成」は、上記のとおり、国家社会の発展という目的のためであり、しかも、子どもの最善の利益や、子どもの尊厳の尊重、成長発達権の保障という観点が欠けている。このような形で規定された責務は、国民に対する過度の干渉を導きかねず、また、事業者に対して、営業の自由や表現の自由に対する過度な規制を容易に導く可能性もある。

国民、事業者の責務等の規定を置くにあたっては、まず子どもの成長発達権の保障や子どもの最善の利益を規定するべきである。

4. 基本法制定に子どもの参加を保障すべきである

子どもに関わる包括的基本法を制定するに当たっては、その制定過程において、子どもの意見を聞く機会を設ける等子どもの参加を保障することが、子どもの権利条約第12条の趣旨から求められるところである。しかし、「基本法案」の制定にあたっては、そのような機会は保障されていない。

子どもの権利条約締約国における条約の実施状況を審査する国連子どもの権利委員会（条約第43条1項）の第2回日本政府報告書審査に基づく最終見解（2004年1月30日、以下「CRC最終見解」という）は、「育成施策大綱」に関してではあるが、その策定に子どもと市民社会の参加が不十分であったことに懸念を表明している（第1

2項、13項)。

上記の指摘は、「基本法案」の制定あるいは修正にあたっても考慮されるべきであり、子ども及び子どもに関わる市民団体の参加を手続的に保障し、その意見を尊重するべきである。

5. 「育成施策大綱」を追認する規定を削除し、新たな基本法下での大綱の策定をすべきである

(1) 追認規定の問題点

「基本法案」は、「育成施策大綱」を、「この法律の規定により定められた大綱とみなす」としている(附則第2条経過措置)。

本来、「基本法案」第22条により定める「青少年の健全な育成に関する施策の大綱」は、法律の制定を受け、その趣旨を踏まえて議論した上で、策定されるべきものである。しかるに、法律の制定以前に作成されていた「育成施策大綱」を、何らの検証もなく追認して同条により定める大綱と位置付けることは、手続的に重大な問題であると言わざるを得ない。

(2) 内容上の問題点

さらに、「育成施策大綱」には、内容的にも重大な問題がある。「育成施策大綱」は、内閣府が2002年4月から開催した「青少年の育成に関する有識者懇談会」が、2003年4月に取りまとめた報告書(以下「報告書」という)を基礎として作成されたものであるが、その後、2003年9月に当時の青少年育成推進本部副本部長であった鴻池祥肇国務大臣名で発表された「少年非行対策のための提案」(以下「鴻池試案」という)を取り入れて作成されたものである。「鴻池試案」の提示した青少年観や施策の方向性が「報告書」の方向性と全く異なるもので、少年の権利保障からみて各論的にも重大な疑問があることは、既に「『少年非行対策のための提案』に対する日弁連意見書」(2003年10月16日)で述べたところである。

ところが「育成施策大綱」は、その「鴻池試案」を取り入れて、触法少年の事案について、警察機関が必要な調査を行うことができる権限を明確化するための法整備について検討すること、触法少年についても少年院送致の保護処分を選択できるよう、「少年院法」の改正を検討すること、関係機関等が少年に関する情報を共有し、連携して対応する仕組みを構築すること等の施策を提案している。これらの提案は、当連合会の上記意見書に詳述したとおり、少年の権利侵害につながり、容認できないものである。

(3) 「CRC最終見解」の指摘を踏まえた大綱を

先に述べた「CRC最終見解」においては、「育成施策大綱」の策定を積極的側面として評価しつつも(第3項、12項)、それが「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」に懸念が表明され(第12項)、「権利基盤型で、権利条約の全ての領域を取扱ったものとなるよう強化するとともに、「市民社会及び子どもと共同して、継続的に見直すこと」を求め

ている（第13項）。

新しい基本法制定に際し、このように重大な問題がある「育成施策大綱」を、そのまま追認すべきではなく、十分な検討を経て、新たな大綱を策定すべきである。

以 上