

## 子どもの権利基本法の制定を求める提言

2021年（令和3年）9月17日

日本弁護士連合会

### 提言の趣旨

- 1 国に対し、子どもに関する包括的法律として、子どもの権利基本法を制定することを提言する。
- 2 同法の制定に当たっては、子どもの権利条約の内容を実現すべく、別紙の「子どもの権利基本法案」を参酌されたい。

### 提言の理由

#### 第1 子どもの権利基本法を制定する必要性

##### 1 子どもの権利条約の一般原則と一般的意見

全ての人とは等しく人権の享有者であり、個人としての尊厳は何者によっても侵されてはならない。この原理は、子どもも例外ではない。

子どもは、人としてこの世に誕生したその瞬間から、成長発達し続ける存在である。子どもは、今と未来に生きる存在として、健やかに成長する権利を有している。

しかし、子どもは、いまだ未成熟で成長発達の過程にあるがゆえに、大人の保護と支援を必要とする。また、人権侵害を受けやすく、選挙権を有しない子どもは、国・地方公共団体の施策や社会の在り様についてその意見を反映させることが困難である。そこで、子どもの基本的人権を保障するためには、特別な配慮が必要となる。

かかる子どもの人権保障の特質に鑑み、1989年、国際連合（以下「国連」という。）で、子どもの権利条約（以下「条約」という。）が採択された。

条約は様々な子どもの権利とその実施のための措置について定めているところ、その実施をモニターする国連子どもの権利委員会（以下「委員会」という。）は、これらのうち、①差別の禁止（条約第2条）、②子どもの最善の利益の考慮（条約第3条第1項）、③生命・生存・発達の保障（条約第6条）、④子どもの意見の尊重（条約第12条）を一般原則として指摘している<sup>1</sup>。

そして、この条約は、締約国に対して、条約によって認められている子どもの権利の実現のためにとった措置と、進歩の状況についての定期的な報告を求

---

<sup>1</sup> 委員会 一般的意見5号パラグラフ12（一般的意見は平野裕二氏訳による。）

めている<sup>2</sup>。委員会は政府報告を審査し、締約国政府に対して総括所見を採択して必要な措置を勧告する。その上で委員会は、各国の審査及びこれに基づく総括所見を踏まえた条約の条項の解釈指針となる一般的意見を採択している<sup>3</sup>。条約は、この一般的意見を取り込むことにより、更に豊かな法規範として発展していると言える。

## 2 我が国における条約の実施が不十分であること

我が国は、1994年にこの条約を批准した。条約批准から25年以上経過したが、いまだ条約に規定された子どもの権利が実現されているとは言えず、条約の実施は不十分である。日本政府は、子どもの権利が憲法を始めとする国内法制によって保障されていることから、条約の批准に当たっては、現行国内法令の改正又は新たな国内立法措置は行っていないと表明している<sup>4</sup>。しかし、現状を見ると、児童相談所の年間の児童虐待相談対応件数は、児童虐待防止法施行前の2000年度（17,725件）に比べ、2019年度は193,780件、2020年度は205,029件（ともに速報値）となって、11倍を超えている<sup>5</sup>。児童虐待により命を落とす子どもの数は毎年50人前後で推移し、少しも減ることはなく<sup>6</sup>、痛ましい事件の報道が続いている。また、小・中・高校生の自殺者数は毎年300人前後で推移し<sup>7</sup>、2020年度には自殺者数が過去最高の499人となっており、いじめによって自殺に追い込まれる子どもの悲劇も絶えず報じられている。また、学校における体罰発生件数は、2012年度に6,721件に上っており<sup>8</sup>、2019年度においても685件となっており、いまだに学校における体罰もなくなるらない<sup>9</sup>。また、子どもの相対的貧困率は高いままであり、特にひとり親家庭においては、およそ2世帯に1世帯

---

<sup>2</sup> 条約第44条第1項 締約国は、(a) 当該締約国についてこの条約が効力を生ずる時から2年以内に、(b) その後は5年ごとに、この条約において認められる権利の実現のためにとった措置及びこれらの権利の享受についてもたらされた進歩に関する報告を国際連合事務総長を通じて委員会に提出することを約束する。

<sup>3</sup> 2021年8月までに、25の一般的意見が採択されている。

<sup>4</sup> 第1回日本政府報告書パラグラフ12及び文部事務次官「『児童の権利に関する条約』について（通知）」（文初高第149号、平成6年5月20日）

<sup>5</sup> 厚生労働省「児童相談所での児童虐待相談対応件数」

<sup>6</sup> 厚生労働省「子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について」（第1次～第17次報告）のうち心中以外の虐待死亡事例件数。

<sup>7</sup> 厚生労働省「自殺の統計：地域における自殺の基礎資料」

<sup>8</sup> 文部科学省「体罰に係る実態把握の結果（第2次報告）」。2012年12月に大阪市立高校の生徒が部活動での顧問教諭による体罰を苦にして自殺した事件が発生したことを受けて、翌月文部科学省が、各都道府県・指定都市教育委員会等に対して体罰の実態調査を依頼した。

<sup>9</sup> 文部科学省「体罰の実態把握について（令和元年度）」

が相対的な貧困の生活水準におかれているなど<sup>10</sup>、子どもの成長発達が脅かされている状況にある。児童虐待やいじめ、子どもの貧困対策に関する立法措置等がとられているものの、現状が改善されていない背景には、我が国においては、子どもを一人の尊厳ある権利主体として尊重することが社会全体の共通認識となっておらず、子どもの権利主体性を踏まえた対策が講じられていないことにある。委員会は、政府報告書審査に基づき、総括所見において状況改善を促してきたが、日本政府の対応は必ずしも十分なものとは評価できない<sup>11</sup>。

行政府の対応が不十分である現状においては、司法による条約の実現が強く期待される場所であるが、行政府においてのみならず裁判所においても十分に法規範として機能していない。条約の遵守義務（憲法第98条第2項）にもかかわらず、我が国の裁判の判決書では、条約の条文が引用されることはあっても、裁判規範として直接適用されることはほとんどないのが実情である。我が国において、子どもの権利条約を直接適用して判断した裁判例は存在しない。また、欧州人権裁判所、米州人権裁判所及びアフリカ人権裁判所のような、国際的な人権裁判所がアジア地域に存在しないため、国際的司法機関による救済も望めない。

### 3 多くの国内法において子どもが権利の主体であることが明記されていないこと

日本には、既に子どもに関する多くの法律がある。特に司法、福祉及び教育の各分野において、少年法、児童福祉法、児童虐待の防止等に関する法律、教育基本法及び学校教育法を中心に、これまで長年にわたり運用されてきた実績がある。

しかるに、これまでこれらの法律の中には子どもが権利の主体であることが明記されておらず、ようやく2016年の児童福祉法改正により「全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。」（第1条）と明示された。これらの子どもに関わる法律に条約の理念を反映させるためには、前述した条約の4つある一般原則を子どもの権利基本法と

<sup>10</sup> 厚生労働省「2019年 国民生活基礎調査の概況」

<sup>11</sup> 第3回総括所見パラグラフ7では、第2回総括所見で示された「懸念及び勧告の多くについて、完全には実施されていない、あるいは、全く対処がなされていないことを遺憾に思う。委員会は、本文書において、これらの懸念と勧告を繰り返す。」とされている。

して規定し、様々な子どもに関する日本の法律の解釈規範とする必要がある<sup>12</sup>。

#### 4 子ども権利の実施機関、政策調整機関が存在しないこと

我が国では、子どもの権利を実現するための実施機関が整備されておらず、委員会はこれまで4回にわたり、子どもの権利に関する政策の実施に関係している部門横断的に並びに国、広域行政圏及び地方のレベルで行われるための明確な任務及び十分な権限を有する適切な調整機関の設立を勧告してきた<sup>13</sup>。子どもの問題を所管する国家機関としては法務省、文部科学省、厚生労働省等があるが、真に子どもの権利を実現するためには、これら関係機関の連携を図り、政策を調整するための機関が必須である。

さらに、子どものためのオンブズパーソンが任命されている地方公共団体は一部にあるものの、国レベルにおいて条約の実施を監視するための独立した機関が設置されていないことに委員会は懸念を示しており、国レベルの子どもの人権委員会の設置を勧告している<sup>14</sup>。

#### 5 子ども権利基本法の必要性

上記のとおり、条約を国内で効果的に実施し、そのことを通じて日本の子どもの権利状況を改善するためには、条約の内容を我が国に適合した形で実現するための子どもに関する包括的法律として、子どもの権利基本法(以下「基本法」という。)を制定する必要がある。第4回・第5回委員会総括所見(パラグラフ

---

<sup>12</sup> 子ども・若者育成支援推進法、子どもの貧困対策の推進に関する法律、成育過程にある者及びその保護者並びに妊産婦に対し必要な成育医療等を切れ目なく提供するための施策の総合的な推進に関する法律においても、「児童の権利に関する条約の理念にのっとり」又は「児童の権利に関する条約の精神にのっとり」と明示され目的や基本理念として条約に言及されたが、正面から子どもを権利の主体として定めた法律は存在しない。

<sup>13</sup> 第4回・第5回総括所見パラグラフ9 委員会は、締約国が、分野横断的に、国、地域及び地方レベルで行われている本条約の実施に関連する全ての活動を調整するための明確な任務及び十分な権限を有する適切な調整機関、また、全ての児童及び本条約の全ての分野を対象とする評価及び監視のためのメカニズムを設置するよう要請する旨の前の勧告(CRC/C/JPN/CO/3, パラ14)を改めて表明する。締約国は、当該調整機関に対し、その効果的な運営のために必要な人的資源、技術的資源及び財源が提供されることを確保すべきである。

<sup>14</sup> 第4回・第5回総括所見パラグラフ12 地方自治レベルで児童のための33のオンブズパーソン機関が設置されていることに留意する一方で、これらの機関には財政及び人的資源に関する独立性や救済メカニズムが欠けていると報告されている。委員会は、締約国が以下の措置をとるよう勧告する。

(a) 児童による申立てを児童に配慮した方法で受理、調査、及び対応することが可能な、児童の権利を監視するための具体的メカニズムを含む人権監視のための独立したメカニズムを迅速に設置すること。

(b) 人権の促進・保護のための国内機関の地位に関する原則(パリ原則)の完全なる遵守が確保されるよう、資金、任務及び免責との関連も含め、当該監視メカニズムの独立性を確保すること。

7) において、日本政府に対して子どもの権利に関する包括的法律を採択するよう、強く勧告していることにも沿うものである<sup>15</sup>。このことは、2015年9月25日第70回国連総会で採択された、「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」(SDGs)において、子どもを「変化のための重要な主体」と位置付け<sup>16</sup>、「誰一人取り残さない」社会を目標としていることにも合致する。

## 第2 子ども権利基本法の内容

### 1 子ども権利基本法案について

子どもの権利が国内法において明確に規定されていない現状に加え、子どもの権利に関する我が国の法意識、国内諸制度、国内法体系に照らすと、基本法には次のような内容を規定するべきである。

まず、条約の4つある一般原則、すなわち、①差別の禁止(条約第2条)、②子どもの最善の利益の考慮(条約第3条第1項)、③生命・生存・発達の保障(条約第6条)、④子どもの意見の尊重(条約第12条)を明示し、その国内における具体的な実現を目指すものでなければならない。

また、これらの権利をあまねく実現するために、基本法は以下の6つの役割を持つものでなければならない。

第1は、条約の効果的な国内実施法としての役割である。基本法は、子どもの意見の尊重、差別の禁止、最善の利益の確保、生命・生存・発達の保障という条約の理念と原則を国内法として規定し、立法、行政、司法等のあらゆる分野において、条約の効果的な実施を進める根拠法でなければならない。

第2は、子どもに関する全ての法令の指導規範として、子どもに関する国内法制の整備を促進するものでなければならない。司法、福祉、教育の各分野における関係法令の法改正や立法を、条約の理念と原則に照らして行い、子どもの権利の保障と拡大を図る根拠法でなければならない。

第3は、子どもの手続的権利を保障する制度を創設する根拠法でなければならない。また、子どもに関する社会のあらゆる場面における子どもの参画を促進する根拠法でなければならない。条約第12条は、子どもに、自己に影響を及ぼすあらゆる問題に関して意見を表明し、参画し、また意見を聴取され、そ

---

<sup>15</sup> 第4回・第5回総括所見パラグラフ7 締約国から提供された様々な法改正に関する情報に留意しつつ、委員会は、締約国が、児童の権利に関する包括的な法律を採択し、また既存の法令を本条約の原則及び規定と完全に調和させるための措置をとるよう、強く勧告する。

<sup>16</sup> 「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」パラグラフ51

れが尊重される権利を認めているが、我が国においては、その制度的保障が極めて不十分である。

第4は、国及び地方公共団体において、子どもの権利保障を総合的かつ効果的に実施するための施策の策定、組織の整備のための根拠法でなければならない。

第5は、子どもの権利救済制度の創設のための根拠法でなければならない。個別的な権利救済と、立法・政策提言を含めた権限を有する権利救済機関が求められている。

第6は、国や地方公共団体と子どもに関わるNGOとの連携、協働を促進するものでなくてはならない。

以上から、条約の国内実施を飛躍的に促進させるため、当連合会は、国に対し、条約の4つある一般原則をうたい、6つの役割を包含する基本法の制定を提言するものである。

## 2 その他の検討事項

今回提言している基本法は、条約の原則及び理念を明記して我が国の子どもに関する法律や施策等の指針となるべく規定するものであって、条約に規定された全ての子どもの権利を列挙するものではない。しかしながら、本提言で提案する基本法に列挙されていない子どもの権利も、同様に保障がなされるべきこととは言うまでもなく、子どもの権利に関する法律や施策等の検討において指針とされなければならない。

なお、近時、政党等の政策提言において、子どもの権利に関する法律の制定、もしくは、子どもの問題を総合的に調整する組織の創設を提案することが検討されているとの報道がある。それは、基本法案第4章以下の総合調整機関ともなり得る可能性があるが、仮に、今後、基本法の内容とは異なる組織形態や制度設計が具体的に検討されることになった場合においては、本提言の趣旨、すなわち、子どもの権利の保障が形式的のみならず実質的にも適う組織や制度となっているのかの視点から採否が判断されるべきである。

また、基本法案第5章の子どもの権利擁護委員会に関しては、国家から独立した組織であることが肝要であり、国内人権機関が創設された場合には、同機関の一部会として子どもの権利を取り扱う部会が設置される場合もあり得るが、先んじて子どもの権利擁護委員会として創設されることも認められるものである。

当連合会では、条約の名称について、通称である「子どもの権利条約」を使

用してきており，本法案においても，児童の権利基本法ではなく「子どもの権利基本法」とした。本文及び脚注において引用されている条約及び委員会の総括所見は政府訳に拠ったので「児童」と訳しているが，委員会の一般的意見は平野裕二氏（ARC代表）の訳に拠った<sup>17</sup>ので「子ども」としている。

### 第3 最後に

子どもを一人の尊厳ある権利主体として尊重することは，残念ながら社会全体の共通認識となっておらず子どもの権利主体性を踏まえた対策が取られていないことは上述したとおりである。よって，条約の理念が行政府のみならず司法においても法規範として十分機能するとともに，我々市民社会における行為規範としても根付くことを目的として基本法の制定を提言するものである。

---

<sup>17</sup> 「ARC 平野裕二の子どもの権利・国際情報サイト」<http://www26.atwiki.jp/childrights/>

# 子どもの権利基本法案

## 前文

子どもは、人としてこの世に誕生した瞬間から、学び、成長し、発達し続ける存在であり、基本的人権の全面的享有主体であって、個人としてその尊厳は等しく尊重される。子どもは、今を生きる存在であるとともに、人類の未来そのものである。子どもは、今と未来を生きる存在として、幸福な生活を送る権利を有する。

一方、子どもは、大人に保護されなければ時に生存そのものが脅かされ、自立できるようになるまでは大人の支援を必要とする特別な存在である。そのために、子ども固有の権利もまた保障されなければならない。

この大人の子どもに対する保護と支援については、子どもの権利に基盤を置き、子どもの意見表明を基礎に、子どもの最善の利益が図られなければならない。また、子どもの成長と発達の過程においてその成熟に応じてその意見が尊重され、社会参画を含めたあらゆる場面での参加が保障されなければならない。

子どもは、基本的人権の享有主体であり、その固有性を踏まえた権利保障を必要としており、子どもには、等しく幸福な子ども時代を送り、成長し発達する権利がある。それゆえ、多年にわたる世界の国々の熱意と努力の果てに、1989年、国際連合で子どもの権利条約が採択された。我が国において子どもの権利を保障するためには、子どもの権利条約の理念とその全ての条項が、立法、行政、司法及び社会生活の隅々にまで浸透しなければならない。また、条約の理念に基づいて、子どもの権利の内実がより一層内容豊かなものとして日々発展し続けなければならない。

子どもの権利条約（Convention on the Rights of the Child, 政府訳：児童の権利に関する条約）に基づき、全ての子どもが差別されることなく、命と尊厳が守られ、その豊かな成長発達を保障されるとともに、子どもの意見を尊重し、その最善の利益を優先して、子どもの権利を我が国で完全に実現させるため、本法を定める。



## 第1章 子どもの権利

### (目的)

第1条 子どもは、かけがえのない一人の人間として尊重され、その成長に応じた保護と支援を受けられるとともに、権利を行使する主体として、その権利が保障されなければならない。この法律は、子どもの権利条約を我が国において実施することにより、かかる子どもの権利の保障を促進することを目的とする。

趣旨説明（子どもの権利条約第4条、憲法第12条、第13条、第98条）

憲法第12条・第13条を踏まえて、子どもも一人の人間として基本的人権の享有主体であり、個人として尊重されるべきであることを明記するとともに、子どもがその誕生のときから、学び、成長し、発達し続ける存在であるために、保護され支援を受ける権利を有することを定めるものである。子どもが保護・支援の対象だけではなく、権利行使の主体であることを確認し、成長発達の過程にある子どもの特質を踏まえ、子どもの権利条約（以下「条約」という。）を実施することにより、子どもの権利の保障を促進することを子どもの権利基本法（以下「基本法」という。）の目的とした。

なお、憲法第98条は、憲法が国の最高法規であることを定めるとともに、その第2項で、我が国が締結した条約及び確立された国際法規を誠実に遵守することが必要であるとしている。また、条約第4条は、条約において認められる権利の実現のため、締約国に全ての適当な立法措置、行政措置、その他の措置を講じる義務を課している。

### (定義)

第2条 この法律で「子ども」とは、満18歳に満たない全ての者をいう。

2 前項の規定にかかわらず、個別の法令が子どもの権利を保障する趣旨又は目的に基づき満18歳を超えた者も対象としている場合は、当該法令の適用において、その対象となる年齢の者についても、この法律を適用する。

3 この法律で「保護者」とは、子どもに対して法律上監護教育の義務ある者及び子どもを現に監護する者をいう。

趣旨説明（条約第1条）

条約第1条は、適用対象年齢を18歳未満としており、条約を国内法として効力を及ぼすことを目的とする本法においても、「子ども」の定義は、これに従うことと

した。

他方で、条約は、この条約のいかなる規定も、締約国の法律又は締約国について効力を有する国際法であって子どもの権利の実現に一層貢献するものに影響を及ぼすものではないと規定しており（条約第41条）<sup>1</sup>、第2項において、個別の法令において、その趣旨又は目的から対象年齢について満18歳を超えた者も定めている場合は、当該法令の適用において、その年齢に達するまでの者についても、この本法を適用することを明らかにした。例えば、少年法は20歳未満の者を少年としており<sup>2</sup>、飲酒、喫煙、公営ギャンブルの禁止年齢については、民法の成年年齢引下げにもかかわらず、20歳を維持する旨の改正が予定されており<sup>3</sup>、「個別の法令」に該当する。また、児童福祉法は、児童養護施設等の措置の延長を満20歳に達するまで認め（同法第31条第2項）、また、児童自立生活援助（自立援助ホームの入所等）の対象者を満20歳未満義務教育終了児童等まで認めた上で（同法第6条の3第1項、同法第33条の6）、通知<sup>4</sup>において、22歳に達する日の属する年度の末日までの間にある者を施設等において居住の場を提供する等の支援の対象としており、これらも「個別の法令」に該当する。

また、保護者については、条約では、his or her parents, legal guardians, or other individuals legally responsible for him or her（第3条）の記載があり、父母若しくは法定保護者又は児童について法的に責任を有する他の者と訳されている。この「保護者」をどう定義するかが問題となるが、児童福祉法は、「第19条の3、第57条の3第2項、第57条の3の3第2項及び第57条の4第2項を除き、親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護する者をいう」とし（第6条）、少年法は、「少年に対して法律上監護教育の義務ある者及び少年を現に監護する者をいう」としている（第2条第2項）。第3項において、保護者の定義は、少年法の定義に一致させた。

---

<sup>1</sup> さらに、「少年司法における子どもの権利一般的意見10号」では、「委員会は、一部の締約国が、・・・少年司法の諸規則を18歳以上の者に対して（通常は21歳まで）適用することを認めていることについて、評価の意とともに留意するものである。」（パラグラフ38）とし、「子ども司法制度における子どもの権利についての一般的意見24号」では、「委員会は、一般的規則としてまたは例外としてのいずれであるかにかかわらず、18歳以上の者に対する子ども司法制度の適用を認めている締約国を称賛する。このアプローチは、脳の発達は20代前半まで続くことを示す発達学上および神経科学上のエビデンスにのっとったものである。」（パラグラフ32）としている。

<sup>2</sup> 少年法第2条第1項

<sup>3</sup> 未成年者飲酒禁止法、未成年者喫煙禁止法、競馬法、自転車競技法、小型自動車競走法及びモーターボート競走法

<sup>4</sup> 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「社会的養護自立支援事業等の実施について」（雇児発0331第10号、平成29年3月31日）、別紙1「社会的養護自立支援事業実施要綱」

(差別の禁止)

第3条 子どもは、子ども又はその父母若しくは保護者の人種、皮膚の色、性別、性的指向、性自認、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国籍<sup>5</sup>、民族的若しくは社会的出身、財産、障害、出生又は他の地位にかかわらず、差別されない。

趣旨説明 (条約第2条)

条約の4つある一般原則の一つである。

成長発達のため特別な保護・支援を必要とする子どもの特質に鑑み、子どもの基本的人権としての差別の禁止は、国籍にとらわれず、あらゆる子どもを対象にすることと明記した。子どもが我が国の管轄の下にある限り、国籍の有無にとらわれずに保護支援されることが必要である。

また、父母若しくは保護者と密接な関係にあり成長発達の過程にある子どもの特質から、子ども本人だけでなく父母若しくは保護者の属性に基づく差別についても禁じられることを確認している。

子どもの成長発達の保障という視点からみると、消極的な自由にとどまる法の下での平等では不十分であり、経済的地位の格差を埋める施策や、能力による差別を認めず、それぞれの能力の発達の必要に応じた教育を受ける権利を保障する必要がある。

(最善の利益)

第4条 子どもに関する全ての活動又は決定をするに当たっては、裁判所、行政機関、立法機関及び公的若しくは私的な社会福祉施設又は学校その他の教育機関のいずれによって行われるものであっても、子どもの最善の利益が主として考慮されなければならない。

2 保護者は、主として子どもの最善の利益を考慮して養育に当たらなければならない。

3 最善の利益を考慮するに当たっては、第7条に規定する子どもの意見を尊重しなければならない。

趣旨説明 (条約第3条, 第18条第1項)

条約の4つある一般原則の一つであり、子どもの最善の利益を優先して考慮すべ

<sup>5</sup> 条約第2条では本条項の対象となる子どもを、管轄の下にある子どもとしているが、合法非合法に入国したかを問わず外国人の子どもも含むと解釈されている。例示として挙げた国民的出身 (national origin) という言い方が分かりにくいので国籍とした。

きことは、国・地方公共団体であろうと保護者であろうと、子どもの養育に責任を負う者の指導原理である。本条第1項は、ほぼ、条約第3条第1項の文言と同じである。条約では「社会福祉施設」とされているものを「公的若しくは私的な社会福祉施設又は学校その他の教育機関」と変えたのは、子どもの生活の大半を占める学校における子どもの人権保障が特に重要であるからである。

子どもの最善の利益を論じる場合、大人が最善の利益の名の下に子どもに大人の考えを強制しがちであることを理由に、子どもの最善の利益をうたうことはかえって子どもの権利の実現を阻むとの批判がある。しかし、子どもの最善の利益とは決して抽象的な概念ではなく、子どもの成長発達を保障するために個々の子どもにとって、その時点、その状況下で、何が最善の利益となるかを具体的に考えるという判断基準である。子どもの年齢、能力、環境等はそれぞれ具体的に異なり、このような客観的事情を考慮しなければ、何が子どもにとって最善の利益と言えるかは判断できない。子どもの最善の利益は動的な概念であって所与のものではないという意味で、考慮という言葉を使った<sup>6</sup>。また、最善の利益を考慮するときには、子どもの意見が尊重されるべきという意味で第3項を明示的に規定している。最善の利益を考えるのはあくまでも行政機関や保護者など子どもの成長発達に責任を持つものであり、子どもが主体的に判断するわけではないが、子どもの意見は判断のための重要な要素の一つとなる。

なお、国際連合子どもの権利委員会（以下「委員会」という。）の一般的意見14号では、子どもの最善の利益を三層の概念としてとらえており<sup>7</sup>、本条項の解釈に当たってもこれが尊重されるべきである。すなわち、その第1は、自己の最善の利益を評価されかつ第一次的に考慮されるという子どもの実体的権利である。第2は、複数の解釈の余地がある法律における基本的な法的解釈原理である。第3は、子どもに関わる決定が行われるときは、常にその意思決定プロセスにおいて当該決定が当事者である子どもたちに及ぼす可能性のある（肯定的又は否定的な）影響についての評価が含まれなければならないという手続規則である。

（子どもの生命及び成長発達権の保障）

第5条 子どもは、生命に対する固有<sup>8</sup>の権利を有する。

2 子どもは、その生存及び成長発達権を保障される。

<sup>6</sup> 子どもの最善の利益は動的な概念であり、常に変化しつつあるさまざまな問題を包含するものである。（委員会 一般的意見14号パラグラフ11）

<sup>7</sup> 委員会 一般的意見14号パラグラフ6

<sup>8</sup> inherent right 内在する、切り離せない、生まれつきのという趣旨。固有の権利は当然に持っている権利であり、他人に譲渡することのできないものである。

3 子どもは、休息及び余暇を求め、文化的に生活する権利を有し、その年齢に適した遊び及びレクリエーションの活動をし、文化的及び芸術的活動に自由に参加する権利を保障される。

#### 趣旨説明（条約第6条，第31条）

第1項及び第2項は、条約の4つある一般原則の一つである。条約第6条は、子どもの生命に対する固有の権利を確認し、締約国は子どもの生存及び発達を可能な最大限の範囲において確保するとしている。ここでは、条約第6条を取り入れつつも、憲法第25条の生存権保障の条項との対応も考慮し、権利性を明確にするにとどめた。しかし、権利と明記されている以上、身体的、精神的、道徳的及び社会的発達のための相当な生活水準を保障されるという趣旨である（条約第27条第1項）。

第3項は、条約第31条に対応するものである。子どもの成長発達には特に遊ぶ権利が必要であること、また、我が国には子どもの遊ぶ権利を保障した法律はないことから、生命、成長発達権保障の一内容として第3項を加えた。

#### （人格権並びに氏名及び国籍を持つ権利）

第6条 子どもは、固有の人格権を保障され、その出生の時から氏名及び国籍を持つ権利を有する。

2 子どもは、できる限り父母及び自らの出自を知る権利を有する。

#### 趣旨説明（条約第7条）

「児童は、出生の後直ちに登録される。児童は、出生の時から氏名を有する権利及び国籍を取得する権利を有するものとし、また、できる限りその父母を知りかつその父母によって養育される権利を有する。」（条約第7条第1項）というのが条約の規定である。子どもが人としてこの世に誕生したときから、氏名、国籍の取得をまず権利として保障されなければならないのはアイデンティティすなわち自己同一性の確認のためであり、人格権の一内容と解される。

我が国でかかる権利を規定した法律がないことから、個別の権利として規定した。

また、第三者の関わる生殖医療技術によって出生した子どもに対しても、出自を知る権利は保障されるべきであるから、これを含む趣旨である<sup>9</sup>。

<sup>9</sup> 当連合会「第三者の関わる生殖医療技術の利用に関する法制化についての提言」（2014年4月17日）提言の7（1）では、「出生した子どもの出自を知る権利を法律に明記し、これを保障する制度を構築すべきである。」としている。

(子どもの意見とその尊重)

第7条 子どもは、自らに影響を及ぼす全ての事項について、その意見、気持ち、考え方、望み（以下「意見等」という。）を聴取され、自由に自己にふさわしい方法で意見等を表明する権利を有する。この子どもの意見等は、その子どもの年齢及び成熟度に従って正当に尊重されなければならない。

2 子どもは、特に、自己に影響を及ぼすあらゆる司法上及び行政上の手続において、直接に、又は代理人若しくは適当な団体を通じて意見等を聴かれる機会を与えられる。

3 保護者、裁判所、行政機関、立法機関及び公的若しくは私的な社会福祉施設又は学校等の教育機関など子どもの意見を聴取する立場にある全ての者は、日常的に、子どもを権利の主体として尊重する姿勢を培うよう努めなければならない。

4 子どもに関わる国、自治体、学校及び子どもに関わる施設は、子どもの成長と発達に応じて、子どもたちが意見を表明し、参加できるよう支援する仕組みを整備しなければならない。

趣旨説明（条約第12条）

条約の4つある一般原則の一つである。この条約第12条第1項の「意見を表明する権利」（意見表明権）は、言語的表現に限定されて理解されがちであるが、非言語的表現を含む。

本条は、子どもの意見表明権及び意見を聴かれかつ正当に尊重される権利を規定するばかりでなく、他のあらゆる権利の解釈及び実施においても考慮されるべきであるという意味で規定している。

なお、条約の条文上は、意見表明権の主体を「自己の意見を形成する能力のある児童」としているところ、基本法ではこのような限定をしていない。委員会は、一般的意見7号でこの意見表明権について、「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<sup>10</sup>」とし、乳幼児でも意見を表明できるとしている。基本法ではかかる見解に基づいている。

また、委員会は、「自己の意見を形成する能力のある児童」との規定は意見表明権を有する子どもの範囲を制限するものとして見てはならず、「自律的見解をまとめる子どもたちの能力を可能なかぎり最大限に評価する締約国の義務としてとらえられるべきである」とし、「子どもには自己の意見をまとめる力があると推定し、かつ、

<sup>10</sup> 委員会 一般的意見7号パラグラフ14

それを表明する権利があることを認めるべきである<sup>11)</sup>としている。その趣旨を酌んで、対象となる子どもの範囲を限定しないこととしつつ、「子どもの年齢及び成熟度に従って」正当に尊重されなければならないとした。

さらに、子どもの意見表明権を実質的に保障するためには、その年齢や成熟度、障害の有無等に応じて、適切な支援が必要となることから、そのような支援の仕組みを整備しなければならないものとした。

(暴力等の禁止)

第8条 子どもは、あらゆる形態の身体的若しくは精神的な暴力、虐待<sup>12)</sup>、不当な取扱い又は搾取から保護される権利を有する。

2 何人も、子どもに対して、体罰その他残虐な又は品位を傷つける取扱いをしてはならない。

3 子どもは、その身体又は精神への暴力からの被害の回復を求める権利を有する。

趣旨説明（条約第19条第1項、第28条第2項、第37条及び第39条）

これら暴力等の禁止は、条約の4つある一般原則には含まれていないが、子どもの成長発達にとって、極めて重要な権利であるとともに、我が国でも看過し得えない状況にあることから、これを規定した。

また、我が国では学校教育法第11条で体罰を禁止しているにもかかわらず、体罰を行った教員が処分される例、体罰を受けた子どもが自殺に追い込まれたりする事例がなくなる。児童相談所が児童虐待相談に対応した件数は拡大の一途をたどり、2015年度には10万件を超え、2020年度には205,029件に及んでいる。

当連合会はこのような実態を踏まえ、2015年に、「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の根絶を求める意見書」を公表している。

委員会は、子どもに対する暴力の撤廃に関わる一連の一般的意見を公表しており、あらゆる暴力からの保護を特に重視している。すなわち、2006年に「体罰その他の残虐なまたは品位を傷つける形態の罰から保護される子どもの権利」とする一般的意見8号を、2011年には「あらゆる形態の暴力からの自由に対する子どもの権利」について一般的意見13号を採択した（特に条約第19条、第28条第2項及び第37条）。委員会のこれらの一般的意見の目的は、あらゆる形態の暴力から

<sup>11)</sup> 委員会 一般的意見12号パラグラフ20

<sup>12)</sup> 「虐待」の定義は、児童虐待防止法第2条の「児童虐待」の定義に従う。

子どもを保護することに関わる条約の規定を理解する際の指針を締約国に示すところであり、この一般的意見の趣旨を実現できるよう、権利としての条項と国・地方公共団体、保護者等に対しての禁止条項とを併記する形としている。

また、2019年に児童福祉法と児童虐待の防止等に関する法律が改正され、親権者等が子どものしつけをする際に体罰をしてはいけないということが法律に明記された。そして、2020年4月から同改正法が施行され、たとえ民法第820条で懲戒権が認められている親権者であったとしても、子どもに対する体罰が許されないという認識が社会全体の当然の認識として広がっている。

また、我が国は「子どもに対する暴力撲滅グローバル・パートナーシップ (GPeVAC)」のパスファインディング国にもなっている。

したがって、本法においてあらゆる場面で子どもに対する体罰が禁止されることを明記する必要性がより一層高まっていると言える。

さらに、本条では被害を受けた子どもが心身の回復を求める権利を規定することにより、暴力の被害を受けた子どもの保護の充実を図っている。

## 第2章 国及び地方公共団体の責務

### (国の責務)

第9条 国は、子どもの権利の保障と拡大を図るための施策を総合的、継続的かつ重層的に実施する責務を負う。

### 趣旨説明(条約第4条)

第2章は、「提言の理由」で述べた基本法の6つの役割のうち、直接的にはその第4(国及び地方公共団体において、子どもの権利保障を総合的かつ効果的に実施するための施策の策定、組織の整備のための根拠法でなければならない。)に関するものであり、条約第4条の規定を確認し具体化するものである。

一般に人権条約の締約国は、そこに定められた権利の実現を条約上義務付けられるが、この国家の義務は、尊重する義務(個人の自由を侵害しないよう国家に要求するもの)、保護する義務(個人の権利に対する他者による侵害を防ぐ国家の義務)、充足する義務(個人的努力によっては確保され得ない個人のニーズを満たすために積極的措置をとるよう国家に要求するもの)に類型化され(これらに、促進する義務(長期的な計画をもって行われる人権の教育・啓発活動など)を別の類型として加える考え方もある。)、全ての人権が基本的にこれらの側面を併せ持つと考えられ



ている<sup>13</sup>。

特に子どもの権利は、各権利の内容が複合的で、これに対応する国家の義務も多面的である。そして、とりわけ充足する義務や促進する義務については、その義務を具体的にどのように実現するかが重要である。

そこで、条約の趣旨を踏まえ、条約を裁判規範・評価規範として事後的司法的救済の基準とするだけでなく、国及び地方公共団体の行為規範として子どもの権利の保障と拡大を図るための予防的あるいは積極的な行政的施策を展開すること、そしてその際には総合的かつ計画的に実施することを国に対して義務付けるものである。

(予算の配分)

第10条 国は、子どもの権利保障に関する施策を実施するために、子どもに関する教育、福祉、司法等の各分野に十分な予算配分を行わなければならない。

趣旨説明(条約第26条～第28条，40条)

第9条に規定する「子どもの権利の保障と拡大を図るための施策」を実施するには予算の裏付けが必要である。その中で、とりわけ、子どもの心身の成長・発達に大きく関わるとともに、国による予算の裏付けが欠かせない「子どもに関する教育、福祉、司法等の各分野に十分な予算配分」を行うことを明記した。我が国が経済大国と言われているにもかかわらず、我が国の社会支出がOECD平均より低いこと、子どもへの予算割当が明確でないことを委員会は懸念し、子どものための優先予算枠を保護することを勧告している<sup>14</sup>。財政措置でなく予算配分としたのは、「児童の権利の優先性を反映した戦略的な予算額を定義すること」という、資源の配分に関する委員会の勧告に従ったからである。また、一般的意見19号では、国レベル及び国内下位レベルで設けられた子どもの意味のある参加のための機構を通じ、子どもに影響を与える予算決定についての子どもたちの意見を恒常的に聴くべきであること、条約の一般原則及び予算原則（有効性，効率性，公平性，透明性及び持続可能性）を考慮することとし、また、計画・策定・執行・フォローアップの各段階でどのように子どもの権利を実現すれば良いのかについての指針・勧告をしていることから、この点にも従う必要がある<sup>15</sup>。また、委員会は、予算配分の妥当性，有効性及び衝平性の監視及び評価を行うための具体的指標及び追跡システムを包含した

<sup>13</sup> 喜多明人ほか『逐条解説 子どもの権利条約』71頁（日本評論社，2009年）

<sup>14</sup> 第3回総括所見パラグラフ19・20

<sup>15</sup> 委員会 一般的意見19号パラグラフ52，57～111

予算策定手続を確立するようにも強く勧告している<sup>16</sup>。今と未来に生きる子どものために、国や地方自治体は、「子どもに関する教育、福祉、司法等の各分野」への予算配分を優先することが義務付けられていると言うべきであり、単なる財政措置ではなくあくまでも優先的に配分される必要がある。

なお、条約第4条で、締約国は経済的、社会的及び文化的権利に関して自国の利用可能な手段を最大限に用いることにより行政上及びその他の措置をとると定めている。その解釈に当たっては、社会権規約委員会の一般的意見3号（1990年）が、締約国に次のような義務を課していることが参考になる<sup>17</sup>。

- (1) 権利実現という目標に向かって一定の計画的具体的行動が即時的にとられなければならない（行動をとる義務）。
- (2) 正当化理由を立証できない意図的な後退措置は、それがたとえ高いレベルからの後退であっても、規約と両立しない。
- (3) 各権利に関して最低限の中核的義務が存在し、相当数の個人が不可欠な食糧、基礎保健、住居、教育を奪われている場合、義務の不履行が推定される。
- (4) 現状モニター義務と政策作成義務は、手段の利用可能性に左右されない最低限の義務である。
- (5) 厳しい資源制約が立証されても比較的低コストの重点プログラムを採用することにより、社会的に不利な立場にある人々に対する保護の義務は残る。

（子どもの権利条約の啓発・教育等）

第11条 国は、全ての成人及び子どもに対して子どもの権利条約の原則及び規定の啓発に努めなければならない。

2 前項の目的を達成するために、国は、子どもの権利に関する教育を学校教育及び社会教育の中に取り入れるものとする。

趣旨説明（条約第42条、第29条）

第1項は、条約第42条を条文化したものであり、①権利の保有者である子どもへの広報、②責務の担い手である全ての大人への普及の徹底を目指すものである。これは、単に、知識として人権・権利を学ぶだけでなく、いじめ・虐待などの場面で条約や本基本法を活かすことができるような啓発が求められる。委員会の総括所見では、子どものために及び子どもとともに働く全ての者（教員、裁判官、弁護士、

<sup>16</sup> 第4回・第5回総括所見パラグラフ10

<sup>17</sup> 今井直「社会権規約における締結国の義務の性質」島田征夫ほか編『変動する国際社会と法』219～244頁（敬文堂、1996年）

家庭裁判所調査官，ソーシャルワーカー，法執行官，メディア従事者，公務員及びあらゆるレベルの政府職員を含む）を対象として，条約及びその議定書に関する具体的な研修セッションを定期的にも実施することも勧告しており，特に子どもに関わる現場で，条約の原則や規定が十分に浸透し，活かされることは急務である<sup>18</sup>。

第2項は，条約第29条第1項（b）の規定を具体化したものである。

この点に関する我が国国内の施策としては，「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」（2000年施行）と同法に基づく「人権教育・啓発に関する基本計画」（2002年策定）が挙げられ，また地方公共団体においても独自の施策が行われている。しかし，委員会の総括所見では，人権教育のためのカリキュラムが不十分であることなどが指摘されていることから<sup>19</sup>，ここに確認的な規定を置くこととした。

（国際連合子どもの権利委員会からの勧告の尊重等）

第12条 国は、選択議定書を含め、子どもの権利条約を完全に実施するために、国際連合子どもの権利委員会からの勧告及び意見表明等に対して誠実に応じ、条約で定める権利の実現に努めなければならない。

2 国は、前項の勧告及び意見表明等を広く広報し、特に子どもがこれらの情報を入手できるようにしなければならない。

趣旨説明（条約第44条，第45条）

条約の締約国は，「権利の実現のためにとった措置及びこれらの権利の享受についてもたらされた進歩に関する報告」を，自国について条約の効力が発生してから2年以内に，その後は5年ごとに，委員会に提出しなければならない。委員会は上記の報告の審査を行い，委員会として締約国報告に対する総括所見を採択し，国連文書として公表する。この文書は，次回の政府報告書提出まで，条約実施の優先的課題とされるべきものである。そのほか委員会は，条約の内容を更に具体化するための一般的意見を採択してきている。

上記委員会からの指摘等については，誠実に対応すべきものであるところ，従来，我が国の政府報告書に対しては繰り返し同じ懸念が指摘されている。我が国は，条約を批准するに際し，条約第37条（c）について留保，第9条第1項及び第10条第1項に関する解釈宣言を行ったが，委員会は，第1回審査以降第4回・第5回審査の総括所見まで第37条（c）の留保について撤回するよう繰り返し勧告をしている。また，第9条第1項及び第10条第1項に関する解釈宣言についても，

<sup>18</sup> 第4回・第5回総括所見パラグラフ13

<sup>19</sup> 第2回総括所見総括所見パラグラフ21（b）（d）

第1回審査及び第2回審査の総括所見において、委員会は撤回するよう求めている。

第37条(c)の留保により、我が国では、それ自体として人権侵害ともいうべき警察署の代用監獄において少年に対する身体拘束がなされることが常態化しており、この点において「人道的に、人間の固有の尊厳を尊重して、かつ、その年齢の者の必要を考慮した方法」で取り扱われていると言いき難い状況が継続している。

また、第9条第1項及び第10条第1項の解釈宣言により、出入国管理行政の分野で外国人親子を国境を越えて分離させるような対応が行われ、子どもが親から分離されずに育てられるという権利が踏みにじられている。

本条第1項では、国内において条約を完全に実施するためには、個人通報制度の導入が不可欠であることから、「通報手続に関する選択議定書」を批准し、実施することも含んでいる。さらに、本基本法制定の趣旨に鑑み、条約を補充し具体化するものであるこれらの委員会からの勧告等に誠実に対応しなければならないことを確認したものである。

委員会の我が国に対する総括所見や条約についての一般的意見は、正に条約と一体として理解されるべきものである。したがって、本基本法第11条に定める啓発や教育においては、これらの情報も同様に容易にアクセスできるものとするべきであることから、本条第2項において、そのことを確認したものである。

#### (地方公共団体の責務)

第13条 地方公共団体は、この法律の基本理念にのっとり、国と協力しつつ、当該地域の社会的、経済的状況に応じて、子どもの権利の保障と拡大を図るための施策を策定し、及び実施する責務を有する。

#### 趣旨説明

高齢社会対策基本法は、第4条において、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、高齢社会対策に関し、国と協力しつつ、当該地域の社会的、経済的状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」と規定する。

本基本法においても、条約及び本法に定める子どもの権利の実現のためには、国がそのための施策の詳細を全国一律に定めるよりも、それぞれの地方公共団体がその社会的、経済的状況に応じ、適切な施策を策定し、実施することが望ましいことから、この規定を置いたものである。しかし、このことは、条約が定める義務の履行を地方公共団体の事情に応じて猶予したり緩和したりするものでないことはもちろんである。

### 第3章 子どもの権利実現のための基本計画

#### (基本計画の策定)

- 第14条 政府は、子どもの権利条約の実施及び子どもの権利の保障を総合的、継続的かつ重層的に実施するための施策及び組織の整備のために、子どもの権利基本計画（以下「基本計画」という。）を策定しなければならない。
- 2 基本計画は、国際連合子どもの権利委員会の勧告、意見等を尊重するとともに、子どもに関わる民間組織及び子どもの意見を反映したものとしなければならない。
- 3 政府が基本計画を策定したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。
- 4 政府は、毎年、国会に、基本計画の実施状況報告書を提出するとともに、これを公表しなければならない。
- 5 政府は、5年ごとに基本計画の実施状況を評価し、基本計画の見直し及び改善を行わなければならない。
- 6 地方公共団体は、基本計画に基づき、当該地域における状況等を踏まえ、当該地方公共団体における子どものための施策を、計画的に実施しなければならない。

#### 趣旨説明

国が、「子どもの権利の保障と拡大を図るための施策を総合的、継続的かつ重層的に実施する責務」（第9条）を適切に果たし、そのための組織を整備するために、そして、そのための「十分な予算配分」（第10条）を行うためには、条約の全ての分野を網羅し、かつ、特に子どもたちの間に存在する不平等及び格差に対応する、子どものための、権利をベースとした包括的な国内行動計画が策定される必要がある<sup>20</sup>。この計画の名称を、障害者基本法等を参考に「子どもの権利基本計画」とした。

このような計画の内容が的確なものであることを担保するには、計画策定の過程において子どもの参画を得ること、NGO等の市民社会（子どもとの暮らしや子どもへの日常的な支援を通じて子どもの実情やニーズを把握している）と協同することが必要不可欠であるので、第2項でその点を明記した<sup>21</sup>。

<sup>20</sup> 第3回総括所見パラグラフ15

<sup>21</sup> 第3回総括所見のパラグラフ16は、「委員会は、締約国に、地方自治体・市民社会・児童を含む関係者と協議・協力し、条約の全範囲をカバーする中長期目標を有する児童のための国内行動計画を採択・実施すること、さらに、成果を監督し、要すれば対策を修正する監視メカニズムとともに、適切な人的・財政的資源を提供するよう勧告する。特に、委員会は、行動計画が、所得・生活水準

(基本計画の内容)

第15条 政府は、基本計画の策定に当たっては、次に掲げる事項を十分に考慮しなければならない<sup>22</sup>。

- (1) 子どもの貧困の克服に留意し、必要な財政的、社会的及び心理的支援を行うこと。
- (2) 保育の重要性に鑑み、保育を必要とする子どもが保育を受けることを確保するための全ての適当な措置をとること。
- (3) 子どもが、その成長発達のために、その年齢等に応じた遊び、スポーツ及びレクリエーションの活動を行い、文化的な生活及び芸術に自由に参加することができるようにするため、子どものための施設、設備等を整備するとともに、全ての子どもが自由かつ創造的にこれらの施設を活用できるようにするための諸条件を整備すること。
- (4) 子どもが、子どもにとって適切かつ必要な医療や保健を享受することができ、子どもがその成熟度に応じて、医療に関する情報にアクセスすることができるようにすること。
- (5) 思春期の子どもの心と体の健康について特別な配慮を行うこと。
- (6) 子どもの健康を損なうような環境汚染を防止し、除去し、かかる環境汚染による被害を回復するために必要最大限の努力をすること。
- (7) 難民の地位を求めている子ども、その他庇護を希望し又は移住者である子どもに、父母その他の者に付き添われているかいないかを問わず、子どもにふさわしい適切な保護、支援及び人道的援助を行うこと。

## 趣旨説明

既に法律に規定されているものについては、基本計画に盛り込むべきであることは言うまでもないが、我が国の法律に規定がなくても条約に規定があるもの、また、委員会からの勧告を受けているものについても基本計画に盛り込むべきであることを留意し、列挙した。我が国の法律に規定がなく、条約に規定があるものは、遊ぶ権利（条約第31条、一般的意見17号）、健康安全の権利（条約第23条～第24条）、難民の子どもの権利（条約第22条）などである。

貧困は、子どもの健やかな成長発達を脅かす要因であり、その克服は近代国家に

---

の不平等に加え、性別、障害、出身民族及び児童が発達し、学び、責任ある人生に向け準備する機会を形作っているその他要素による不均衡に対処するよう勧告する。委員会は、締約国が、「児童にふさわしい世界を」（2002年）及びその中期レビュー（2007年）の成果文書を考慮するよう勧告する。」と述べている。

<sup>22</sup> ここは条約で認められている権利についての計画であるから、義務付けとした。

おける普遍的な課題である。そして、子どもの健やかな成長発達には、充実した保育環境が必要不可欠である。

「遊ぶ権利」は、子ども特有の権利である。「遊び」は、それ自体を目的として、自由に創造的かつ自発的に行われることにより、子どもが生まれながらに持っている能力を伸ばすものであって、その成長に欠かせない。友達との遊びは、それぞれの考えやしたいことを伝え合うことから自己表現力を培い、満ち足りた気持ちや達成感を味わうことを可能にするのであり、子どもの心身の発達や豊かな感性、そして社会性の発達に欠くことができない。「遊ぶ権利」は最も子どもらしい権利である。これが危うければ、とりもなおさず、子どもの全ての権利を支える基盤が危ういということになる。

我が国において、子どもの健康安全の問題は極めて重要である。子どもの自殺、思春期の子どもの精神保健、過剰な投薬の問題や放射能被害の問題などがあり、子どもを保護する特別な規定が必要である。委員会は、5回にわたる政府報告に対する総括所見において、青少年の健康に関し対処する包括的政策を策定するために、青少年の健康に関する調査を実施すること、18歳未満の子どもが親の同意なくして医療的カウンセリング及び情報にアクセスすることができるようにすることを目的として法制度を改正すること等を勧告している。また、委員会は、セクシュアルヘルスやリプロダクティブヘルス（性と生殖に関する健康）の問題などに関して、学校教育が限られていることや、10代女性の妊娠中絶率が高いこと等について深刻な懸念を表明しており、セクシュアルヘルス及びリプロダクティブヘルスに関する包括的政策の採択や、これらに関する教育が学校の必須カリキュラムとして実施すること等を勧告している<sup>23</sup>。また、福島第一原発事故の被害を受けた子どもへの医療サービス、その他支援についても計画に取り入れられなければならない。

基本計画は、難民の子どもについての条約の規定を実施することを意識した内容でなくてはならない。条約は締約国に義務を課しているが、従来我が国において、難民の子どもの権利について特に定めた制度がなく、特に基本計画に取り上げるべき必要性が高い。

---

<sup>23</sup> 第4回・第5回総括所見パラグラフ34・35

## 第4章 子どもの施策に関する総合調整機関

(子どもの施策に関する総合調整機関の設置)

第16条 基本計画の実現に当たっては、子どもに関する教育、福祉等の各分野における施策を統一的、継続的かつ重層的に実施するために、内閣府設置法（平成11年法律第89号）第49条第3項の規定に基づいて、子どもの施策に関する総合調整機関を設置する。

2 子どもに関する総合調整機関は、子どもの権利を保障及び拡充するため、子どもに関する施策を、政府全体を通じて調整し主導することにより、子どもに関する施策を統一的、継続的かつ重層的に推進することを任務とする。

3 子どもに関する総合調整機関は、子どもに関する施策を統一的、継続的かつ重層的に実施するため、施策評価の指標を定めるとともに、子どもに関するあらゆる統計資料を収集及び整備するとともに、子どもの現状について調査及び研究を行わなければならない。

### 趣旨説明

委員会は、第1回政府報告書審査の時から第4回・第5回審査に至るまで、一貫して、我が国に対し、子どもの施策に関する総合調整機関の設置を求めている<sup>24</sup>。

我が国の施策は、法律ごとに、それを所管する省庁、さらには下位の行政組織により、目的や対象等が異なるという理由などから、それぞれに行われるというのが原則となっている（縦割り行政）。その結果、施策の届く子どもの立場に立った子どもの権利保障という観点からの評価が十分なされずに、施策間で齟齬が生じたり欠落したりする現状が生じている。また、子どもを含むが、子どもだけに限られない施策については、そもそも子どもの施策とはされず、子どもの権利保障の評価がそもそもなされていない。

こうした現状を踏まえ、各省庁が所管する施策を含めて、子どもに関わり、また、子どもに影響を与える施策について、子どもの権利保障の観点からこれらを総合的

<sup>24</sup> 第4回・第5回総括所見パラグラフ8 委員会は、締約国が、本条約が対象とする全ての分野を包含し、政府機関間の調整及び相互補完性を確保する包括的な児童の保護に関する政策を策定するとともに、十分な人的資源、技術的資源及び財源に裏づけられた当該政策のための包括的な実施戦略を策定するよう勧告する。

同パラグラフ9 委員会は、締約国が、分野横断的に、国、地域及び地方レベルで行われている本条約の実施に関連する全ての活動を調整するための明確な任務及び十分な権限を有する適切な調整機関、また、全ての児童及び本条約の全ての分野を対象とする評価及び監視のためのメカニズムを設置するよう要請する旨の前の勧告（CRC/C/JPN/CO/3、パラ14）を改めて表明する。締約国は、当該調整機関に対し、その効果的な運営のために必要な人的資源、技術的資源及び財源が提供されることを確保すべきである。



に評価し、調整し、実施について策定し、権限をもって実施し又は実施させていく分野横断的な行政機関が必要となる。現行の行政組織を前提とした場合、各省庁の総合調整機能を期待できる内閣府の下に、内閣府設置法第49条第3項に基づく外局としての総合調整機関を創設するのが最もふさわしいと考えられる（ただし、国家行政組織法第3条に基づく省の設置を妨げるものでない。）。

さらに、子どものための施策を策定するためには、その根拠となるデータ収集が不可欠であるが、現在、子どもに関するデータは、厚生労働省、文部科学省、法務省、内閣府等がそれぞれ特定の施策を実施するために独自に収集しており、統一的、継続的、重層的に分析するためのデータがないため、寄せ集めてみればある程度のはことは分かるとしても、子どもの権利状況を踏まえた子どもに関する政策の実施状況を総合的に評価することが難しいという問題がある。

これについて委員会は、第2回総括所見において、我が国のデータ収集が不十分な点を指摘し、データ収集メカニズムを強化することを勧告し、第3回の総括所見においても、必要な分野の一部のデータが足りないこと、子どもの権利の分野における政策の効果を評価することを目的とした指標を開発するべきであると勧告がなされ<sup>25</sup>、直近の第4回・第5回総括所見でも繰り返されている<sup>26</sup>。

以上のとおり、委員会からの勧告を踏まえ、子どもの権利保障のために、政策の一元的・統一的な実施及びデータ収集等のため、権限をもってこれを実現するために、常設の子どもに関する施策の総合的調整及び実施又は実施させるための行政機関の設置が必要と考えられる。

---

<sup>25</sup> 第3回総括所見パラグラフ21 委員会は、児童及び児童の行動について相当量のデータが定期的に集積され公表されていることを認識している。しかしながら、委員会は、貧困状態にある児童・障害のある児童・外国籍児童の就学率や、学校における暴力やいじめを含む、条約がカバーするいくつかの分野に関するデータの欠如に懸念を表明する。

同パラグラフ22 委員会は、締約国に、児童の権利が侵害される危険にさらされている児童についてのデータを収集する努力を強化することを勧告する。締約国はまた、条約の実施の進捗を効果的に監視し、評価する指標を作成し、児童の権利の分野における政策の効果を評価するべきである。

<sup>26</sup> 第4回・第5回総括所見パラグラフ11 締約国によるデータ収集の努力に留意しつつ、委員会は、なお不足が存在することにも留意する。本条約の一般的実施措置に関する一般的意見第5号（2003年）を想起しつつ、委員会は、締約国が、本条約の全ての分野、特に児童の貧困、児童に対する暴力、乳幼児期のケア及び発達の分野において、年齢、性別、障害、地理的所在、民族的出自及び社会経済的背景ごとに細分化されたデータ収集システムを改善するとともに、当該データを政策立案及びプログラム策定のために活用するよう勧告する。

## 第5章 子どもの権利擁護委員会

### (委員会の設置及び任務)

第17条 子どもの権利に関する施策の充実及び保障を推進し、子どもの権利の侵害によって発生する被害の適正かつ迅速な救済及び実効的な子どもの権利の保障を図るという任務のため、内閣府設置法第49条第3項の規定に基づいて、子どもの権利擁護委員会（以下「権利擁護委員会」という。）を設置する。

### 趣旨説明

子どもの権利擁護委員会の設置規定である。委員会の総括所見において繰り返し指摘されてきた子どもの権利に関する独立した監視機関に当たる。各国で設置されてきたかかる監視機関は、オンブズパーソン又はコミッショナーという独任制の機関を設置する国と、国家人権委員会<sup>27</sup>の中にセクションを設けて子どもの権利の監視に当たる国があるが、我が国の行政組織法制との整合性から、内閣府設置法第49条第3項の「委員会」という位置付けにした。

委員会は、子どもの権利の独立した監視機関について、我が国に対する総括所見の他、一般的意見第2号を採択しており、「パリ原則（国際連合・国家機関の地位に関する原則）」への遵守も含め、その考え方が示されている。子ども等からの申立てに応じて子どもの権利侵害に対して救済を提供すること、申立て又は発意で、子どもの権利の保護及び促進について勧告等を政府等に対して行うこと、データに基づいて、子どもの権利状況を監視すること、子どもの権利についての意識啓発を図ること等が示されているが、「子どもの権利の侵害によって発生する被害の適正かつ迅速な救済及び実効的な子どもの権利の保障を図る」とは、これらのこと全てを含むものである。

### (所掌事務及び権限)

第18条 権利擁護委員会は、前条の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどり、その権限を有する。

- (1) 子どもの権利に関する施策及び制度の改善並びに法改正及び立法に関する調査及び研究に関すること。
- (2) 子どもの権利条約第44条の規定に基づく報告及び国際連合子どもの権利

<sup>27</sup> 当連合会も、2008年11月18日に「日弁連の提案する国内人権機関の制度要綱」を公表し、パリ原則に則った国内人権機関の設立を求めている。

- 委員会の総括所見の実施につき、政府に対し意見を述べ、内容を公表すること。
- (3) 子どもに関する権利侵害の相談への必要な助言及び支援を行うこと。
  - (4) 前号の相談に基づき、又は発意で、子どもの権利保障の観点から、国、地方公共団体その他関係者及び関係機関（以下「国及び地方公共団体等」という。）に対して、調査、調整、勧告、提案及び意見の表明を行い、これらを公表すること。
  - (5) 子どもの権利の普及及び啓発を行うこと。
  - (6) 毎年我が国における子どもの権利状況について報告書を編纂し公表すること。
  - (7) その他子どもの権利侵害の救済及び防止に関する一切の事項

### 趣旨説明

権利擁護委員会の所掌事務及び権限の規定である。前条の説明でも触れたとおり、権利擁護委員会の所掌事務及び権限は、委員会一般的意見2号に沿うものでなければならぬ。

データに基づいて、子どもの権利状況を監視することについては、第1号及び第4号で規定した。権利擁護委員会は、基本法が国によって遵守され、その基本計画の実施と進展が子どもの権利の実現に向けられているか否かを、独立した立場から監視するとともに、公正中立な第三者機関として子どもの権利の全面的尊重を確保するために全力を尽くさなければならない。委員会が自らの議題を設定し、かつ発意で自らの活動を決定することができるとするのが同各号の趣旨である。

権利擁護委員会のもう一つの重要な任務として、子ども等からの個別の権利侵害からの相談及び申立てに対して救済を行うということがあり、第3号及び第4号で規定した。我が国には、すでに30を超える地方公共団体の権利擁護委員会があり、第32条においても、地方公共団体にその設置を求めることとしている。権利侵害が子どもの身近なところで起こりやすいことを踏まえると、まずは地方公共団体の権利擁護委員会における相談、救済活動による解決が相応しいが、国に設置される権利擁護委員会には、国の施策をモニタリングするという重要な役割があり、個別の相談を契機に、地域を超えた国の施策に関わる子どもに対する権利侵害への対応が求められる場面も考えられるため、国に設置される権利擁護委員会にも、権利侵害の相談、救済活動も含むこととした。もっとも、今後、地方公共団体の権利擁護委員会の設置が進めば、個別の救済活動は、地方公共団体の権利擁護委員会が中心となって行い、国の権利擁護委員会はこれに協力、支援し、集約するなど、相互の役割分担と連携が必要となってくる。

また、国連の審査に際しての政府報告書に対する意見表明、総括所見の実施に対する監視についても、それぞれ、第2号に規定した。権利擁護委員会の意見は、政府報告書に反映されるべきであるが、権利擁護委員会が政府報告書を作成するものでないことについては理解しておく必要がある。

その他、子どもの権利の啓発について規定し（第5号）、さらに、子どもの権利状況について監視をし、これを定期的に報告書として公表することについても規定した（第6号）。

（子どもの利用及び参加）

第19条 権利擁護委員会は、全ての子どもが利用可能なものとして整備されなければならない。

2 前条第2号及び第4号に規定する調査、勧告、意見表明等を行うに当たっては、子どもから意見を聴くよう努めなければならない。

趣旨説明

条約は子どもの意見表明権を定め、条約の一般原則の1つとするとともに、子どもの権利の中で最も重要な権利としても位置付けている。子どもの意見表明は、あらゆる場面で実現されなければならないが、権利擁護委員会の活動についても、子どもの意見が表明され、尊重される必要がある。子どもの権利侵害についての相談と申立てについては、所掌事務及び権限としても規定したが、あわせて、権利擁護委員会の活動のその他の場面においても、子どもの意見の反映がなされる必要がある。そのことを定めたのが本条である。

なお、子どもの意見表明を真に実現するためには、保護者の同意を要することなく子ども等が権利擁護委員会にアクセスできなくてはならない。

（職権行使の独立性）

第20条 権利擁護委員会の委員長及び委員は、独立してその職務を行う。

趣旨説明

一般的意見2号、さらにはパリ原則において、独立性は欠くことのできない要件となっている。具体的には、パリ原則では、委員会の構成とそのメンバーの任命の手續、十分な財政的基盤の確保、一定の任期を定めた公的行為による任命などについて定めているところ、次条以下で、委員の人事について明確な規定が必要であり（第21条）、さらに、権利擁護委員会が独自の事務所と組織を持つこと（第27条）、

給与の保障（第29条）と財政的基盤の確立が必要であることを規定した。

（組織等）

第21条 権利擁護委員会は、委員長及び4人の委員をもって組織する。

2 委員長及び委員は、国会に設置された推薦委員会の推薦に基づき、両議院の同意を得て内閣総理大臣がこれを任命する。

3 委員長及び委員は、子どもの権利に関して高い識見を有し、子どもの権利擁護に必要な知識と経験を有する者でなければならない。

趣旨説明

委員長及び委員の資格要件を定めるとともに、任命における公正性を担保するための規定である。権利擁護委員会の独立性を保証する上で重要な規定である。委員長及び委員の職種としては、弁護士を含めて多職種が想定できるところ、重要なことは、子どもの権利に関して高い識見を有し、子どもの権利とその保障（子どもの権利擁護）に必要な知識と経験を有することである。

また、委員長及び委員の任命は内閣総理大臣がこれを行うとしたが、国会に推薦委員会を設置し、両議院の同意を得て任命することとした。

（任期等）

第22条 委員長及び委員の任期は、5年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

2 委員長及び委員は、再任されることができる。

3 委員長及び委員の任期が満了したときは、当該委員は、後任者が任命されるまで引き続きその職務を行うものとする。

（身分保障）

第23条 委員長及び委員は、次の各号のいずれかに該当する場合を除いては、在任中、その意に反して罷免されることがない。

1 破産手続開始の決定を受けたとき。

2 禁錮以上の刑に処せられたとき。

3 委員の合議により、心身の故障のため職務を執行することができないと認められたとき、又は職務上の義務違反その他委員長若しくは委員たるに適しない非行があると認められたとき。

## 趣旨説明

権利擁護委員会の独立性を担保するために、委員長及び委員の任期を定めるとともに（第22条）、解職制限の規定を置き、身分保障について規定した（第23条）。

### （委員長）

第24条 委員長は、権利擁護委員会の会務を総理し、委員を代表する。

- 2 権利擁護委員会は、あらかじめ委員のうちから、委員長に事故がある場合に委員長を代理する者を定めておかなければならない。

### （会議）

第25条 委員長は、委員で合議が必要な事項を審議するために、権利擁護委員会を招集することができる。

- 2 委員長及び委員は、名前を表示して、それぞれ独立して職権を行使することができる。ただし、次に掲げる事項については、合議によって決しなければならない。

(1) 第18条第4号の勧告

(2) 第18条第6号の報告書の確定

- 3 権利擁護委員会の議事は、出席者の過半数でこれを決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

## 趣旨説明

権利擁護委員会の運営に関する規定である。各国の独立した監視機関の中には、独任制のオンブズパーソン等があること、子どもに関する事項は機動的に対処しなければいけない場合があることを踏まえ、委員長及び委員は、それぞれ独立して、名前を表示して職権を行使することができるものとした。

ただし、勧告及び報告書の確定については、これを慎重に審議する必要があると考えられることから、合議に付すものとした。議事は過半数で決するものとしたが、できる限り、全委員一致で決するのが好ましい。

### （専門委員）

第26条 権利擁護委員会に、委員長及び委員の補佐並びに専門の事項の調査をさせるため、専門委員を置くことができる。

- 2 専門委員は、委員会が任命する。

#### 趣旨説明

委員長及び委員は、子どもの権利について専門性を有しているが、相談に対する対応、制度改善提案を伴う子どもの権利保障の促進、さらに、子どもの権利状況の把握と監視など、多岐にわたって職務を行うこととなる。こうした権利擁護委員会を補佐し、専門的な事項について調査をさせるために、専門性を有するスタッフが不可欠であることから、専門委員を置く規定を設けた。

#### (事務局)

- 第27条 権利擁護委員会の事務を処理させるため、権利擁護委員会に事務局を置く。
- 2 事務局に、事務局長その他の職員を置く。
  - 3 事務局長は、委員長の命を受けて、局務を掌理する。

#### 趣旨説明

権利擁護委員会が独自の事務局を持つことは、委員会自体の独立性にとって不可欠な要素であることは、一般的意見2号でも述べられている。事務局長を始めとした事務局組織を置くこととし、これを権利擁護委員会の下に置くこととした。

#### (秘密保持義務)

- 第28条 委員長、委員、専門委員及び事務局の職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らし、又は盗用してはならない。その職務を退いた後も、同様とする。

#### 趣旨説明

権利擁護委員会の委員長、委員、専門委員は特別職の公務員であることから、守秘義務の規定を設けることとしたものである。本法で、罰則の規定について用意をしていないが、守秘義務に関して罰則規定を設けることは想定されてよい。

#### (給与)

- 第29条 委員の給与は、別に法律で定める。

#### 趣旨説明

報酬又は給与の保証の規定である。別に法律で定めることとした。

(規則の制定)

第30条 権利擁護委員会は、その所掌事務及び委員会の運営について、法律若しくは政令を実施するため、又は法律若しくは政令の特別の委任に基づいて、委員会規則を制定することができる。

趣旨説明

内閣府の外局としての委員会として、規則制定権を明示したものである。

(国及び地方公共団体等の義務)

第31条 国及び地方公共団体等は、第18条第2号及び第4号の権利擁護委員会の意見、勧告、提案及び報告を尊重し、誠実に対応しなければならない。また、意見、勧告、提案又は報告を受けたときは、その結果について、権利擁護委員会に対して速やかに報告しなければならない。

2 国及び地方公共団体等は、権利擁護委員会が第18条に規定する職務を行うための調査に協力する義務を負い、権利擁護委員会から要請があれば、その保有するいかなる情報及び文書であっても、速やかに、これを権利擁護委員会に提供しなければならない。

3 国は、権利擁護委員会に係る予算編成に当たって、あらかじめ、権利擁護委員会の要望を聴くものとし、権利擁護委員会の要望を尊重するものとする。

趣旨説明

権利擁護委員会の意見、勧告、提案及び報告についての尊重義務を定め、誠実にこれに対応することを定めたものである。対応した結果について、権利擁護委員会に報告をするものとした。

あわせて、第2項で、調査への協力義務も規定している。調査について、権利擁護委員会の情報収集権限を定めるとともに、権利擁護委員会が、第18条第4号の調査等を行う場合に、個人情報収集する必要があることから、本人外収集を含む情報の収集権限を定め、国及び地方公共団体等の個人情報の権利擁護委員会への提供の根拠となる規定である。

第3項では、独立性の観点から、予算編成に当たって権利擁護委員会の権限を定めた。



(地方公共団体の子どもの権利擁護委員会の設置)

第32条 都道府県及び地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項の指定都市は、子どもの権利に関する施策の充実及び保障を推進し、その侵害によって発生する被害の適正かつ迅速な救済及びその実効的な予防を図るため、条例に基づき、地方子どもの権利擁護委員会を設置しなければならない。

2 市区町村（前項の指定都市を除く）は、市区町村における子どもの権利に関する施策の充実及び保障を推進し、その侵害によって発生する被害の適正かつ迅速な救済及びその実効的な予防を図るため、地方子どもの権利擁護委員会の設置に努めなければならない。

#### 趣旨説明

国だけでなく地方自治体にも子どもの権利を擁護する機関が必要である。子どもに関する事務や事業の権限の多くが地方公共団体に属していることに加え、個別救済は、子ども自身が住んでいる地域の中にある機関がより迅速に効果的に活動できるからである。

子どものアクセスの容易さ、地域の実情を十分把握した上で機動的に活動できる可能性等、及び事務事業場の権限の所在を考えると、地方子どもの権利擁護委員会は市区町村に設置されることが望ましいが、現状では人的・財政的に困難な場合もあると考えられることから、都道府県及び政令指定都市に地方子どもの権利擁護委員会の設置を義務付けた。政令指定都市以外の市区町村について設置は任意であるものの、設置の方向に誘導するような政策がとられるべきである。

現在、川崎市、川西市、埼玉県、札幌市、豊田市等において、名称は異なるが、オンブズパーソン制度が設置され、子どもの権利侵害の救済に当たっている。本条は既存の制度・取組を損なうことがないことを明確にすることにある。

### 第6章 条約の効力等

(子どもの権利条約の効力等)

第33条 子どもの権利条約はこの法律で定めるもののほか、子どもに関わる全ての事項に関し、効力を有するとともに、子どもに関する全ての法令の解釈適用に当たって解釈指針とされるものである。

#### 趣旨説明

条約の効力や解釈指針とされることを確認するものである。