

子どもの権利条約に基づくこども大綱の策定を求める意見書

2023年（令和5年）7月13日

日本弁護士連合会

こども基本法が2023年4月1日に施行され、同法9条の規定により、こども施策を総合的に推進するための「こども大綱」（以下「大綱」という。）の策定作業が進められている。そして、2023年3月28日には、こども政策の推進に係る有識者会議により「こども政策の推進に係る有識者会議第2次報告書 ～「こども大綱」の策定に向けた論点～」(以下「第2次報告書」という。)が取りまとめられている。

大綱は、既存の少子化社会対策大綱、子供・若者育成支援推進大綱、子供の貧困対策に関する大綱を一元化し、さらに必要な施策を盛り込み、政府が取り組むべきこども・若者に関する施策、少子化の克服、こどもの貧困に関する施策を幅広く対象として、国のこども施策の基本方針を示すものであり、子どもの権利保障において極めて重要な役割を果たすものである。当連合会は、第2次報告書の方向性には基本的に賛同するが、子どもの権利保障が確実に実施される大綱とするために、既存の三大綱に記載された事項の他、第2次報告書の内容に追加すべき事項や、第2次報告書の中で特に強調されるべき部分を指摘することが必要であると考え、大綱の策定に関して、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 日本国憲法、子どもの権利条約及びこども基本法に基づき、子どもの権利主体性が確保され、全ての子どものあらゆる権利が保障される包括的かつ総合的な内容とすること。その際、子どもの権利条約の実施の指針として国連子どもの権利委員会が示す一般的意見及び我が国の定期報告への総括所見を十分に尊重するとともに、速やかに個人通報制度を導入（子どもの権利条約第三選択議定書の批准）する旨を大綱に明記すること。また、一般的意見及び総括所見を尊重する旨を大綱に明記すること¹。

¹ 喜多明人ほか『逐条解説 子どもの権利条約』11頁（日本評論社、2009年）は、一般的意見・総括所見について以下のように説明している。「一般的意見は、条約の実施を促進し、締約国による報告義務の履行等を援助するために、委員会が締約国の報告審査や当該テーマの一般的討議などに基づいて採択した正式の文書であり、当該規定についての条約実施機関の有権的な解釈指針として位置づけられるものである。したがって、一般的意見は、条約の実施にかかわる国会での立法、政府・自治体による行政、裁判所での判決などいずれにおいても検討され、尊重

- 2 子どもの権利条約及びこども基本法の趣旨及び内容が子どもと大人に理解され、子どもが権利を行使し、大人が義務を果たせるよう、子どもの権利に関する教育を実施するための具体的な計画を盛り込むこと。
- 3 子どもの意見表明及びその尊重（子どもの権利条約第12条）が実質的に保障されるために、子どもに寄り添って子どもの意見形成及び表明を支援するための具体的な制度を盛り込むこと。
- 4 国連子どもの権利委員会一般的意見2号を踏まえ、国における独立し専門的な立場で子どもの権利のモニタリングなどをする機関（子どもの権利擁護委員会）の設置並びに地方公共団体における子どもの権利に関する相談・救済機関の設置及び充実を盛り込むこと。
- 5 国、地方公共団体、民間団体などが互いに協力して子どもの権利保障がなされるような仕組みが設けられるとともに、国が、地方公共団体の施策や民間団体の活動に様々な支援をするよう努める内容を盛り込むこと。また、環境問題や国際養子の問題など、解決のために他国との協働が必要な問題解決のために、国際協調の理念を盛り込むこと。
- 6 子どもの成長発達を等しく保障するために、様々な環境下で育つ子どもの生活実態を把握しつつ、子育て支援にとどまらない子どもを中心に据えたこども施策を行うこと。特に、虐待を受けた子ども、社会的養護の下で暮らす子ども、宗教等二世の子どもなどにも十分な支援が届くように特段の配慮がなされること。
- 7 学校生活において子どもの権利主体性が保障されるとともに、子どもの個性が尊重されることに特に留意しつつ、学校以外における教育への権利にも配慮して、あらゆる子どもの学びの機会を保障すること。また、貧困によって子どもの学習権が制限されないように、教育の無償化を実現すること。
- 8 子どもの権利条約第40条に定める社会復帰の権利、弁護人の援助を受ける権利を保障するために、社会全体で少年の立ち直りを、少年司法分野にとどめることなく総合的に支援するとともに、国選付添人制度の対象事件を身体拘束を受けた全ての少年の事件に拡大すること。
- 9 全ての子どものあらゆる権利が保障されるように、別紙のとおり既存の三大綱や第2次報告書に盛り込まれていない重要な具体的問題についても、大綱に盛り

される必要がある。」「総括所見は、「当該国に対する委員会の権威ある声明」であるとともに、「締約国一般がとるべき行動の指針的文書」として位置づけられる。総括所見は、現在の報告制度の性質上、締約国に対して判決のような直接的な法的拘束力はないが、当該国において正当に尊重され誠実に履行されなければならない。なぜなら、総括所見は、条約が実施措置として採用している報告制度の一環であり、それを誠実に履行することは条約上の義務の一部といえる。」

込むこと。

第2 意見の理由

1 子どもの権利条約の趣旨の正確な理解に基づく施策の実施

2023年4月1日に施行された、大綱策定の根拠規定となるこども基本法は、第1条において、こども施策が子どもの権利条約の精神にのっとって推進されることを定めている。

そして、子どもの権利条約では、第2条(平等原則)、第3条(子どもの最善の利益原則)、第6条(生命への権利、生存・発達の権利)及び第12条(意見表明権)などの一般原則に関する規定及び様々な子どもが持つ具体的権利を保障する規定を通して、子どもが単に保護されるだけの存在ではなく、権利の主体と認められ、全ての子どもが、その意見を尊重されながら最善の利益原則が主として考慮され、豊かに成長し、発達するための権利を享受することが保障されている。こども施策を策定し、具体的な施策として実施するに当たっては、こうした子どもの権利条約の理念・内容を正確に理解するとともに、子どもの権利条約に適合した施策になっているか常に注意を払う必要がある。

この点で、子どもの権利条約に基づき設置されている国連子どもの権利委員会は、子どもの権利条約実施の指針として委員会の見解を一般的意見として全ての締約国に向けて発出するとともに、定期的に子どもの権利条約締約国からの子どもの権利条約の実施状況の報告を建設的対話を通して審査し、その結果を総括所見として締約国に報告している。

また、同委員会は、個人通報の審査、見解の公表を通して、子どもの権利条約の各締約国に対して、子どもの権利条約のさらなる理解と実施の増進に努めており、我が国に対しても、通報手続に関する選択議定書(第三選択議定書)の批准を勧告している。

したがって、子どもの権利条約を正確に理解してその趣旨を反映させるために、大綱の策定に当たっては、国連子どもの権利委員会の一般的意見及び我が国の報告に対する総括所見の内容を尊重して策定することが不可欠である。

加えて、こども施策を実施するに当たっても一般的意見及び総括所見の内容を尊重することが重要であり、その旨を大綱に明記する必要がある。

2 子どもの権利の啓発及び教育

子どもの権利条約の基本理念が社会に浸透し、子どもが権利の主体として扱われるためには、まず、子ども自身が自分の権利を知ること、そして、大人が子ど

もの権利を守り促進する義務を知ることが重要である。子どもは、学校教育の中で子どもの権利を学ぶ機会が保障されなければならない。また、保護者を含む全ての大人に対して子どもの権利に関する啓発を行い、特に、教職員、社会福祉施設職員、裁判官、弁護士、議員、公務員などの子どものために働く者に対して、定期的に研修がなされる必要がある。

- 3 子どもの意見表明及びその尊重（子どもの権利条約第12条）の実質的な保障
子どもの権利主体性を保障するためにも、子どもの権利条約第12条が定める子どもの意見表明及びその尊重を実質的に保障することが極めて重要である。

しかし、子どもは意思形成・表明の能力が未だ発達段階にある。また、自分に権利があることすら認識せず、意見表明をすることに思い至らない場合もある。さらには、不適切な養育環境に置かれたり、いじめなどの継続的な権利侵害を受ける中で、外部に意見を発信する力を失われている子どももいる。

このように、子どもの意見表明に当たって困難な環境下にある子どもに配慮すべきことは、第2次報告書においても強調されているところである²。

そして、意見形成や表明に困難を抱える子どもに対しては、それを支援し、その意見が真摯に受け止められるための制度を設けることが不可欠である。現在、福祉分野の子どもに対する意見表明支援が立法化され（児童福祉法第6条の3第17項など）、具体的な制度設計が進められているが、福祉分野に限らず、あらゆる子どもの意見表明の支援の仕組みが検討されるべきである。その際、子どもの権利条約12条が、代理人を通して意見を聴取される権利を保障していることから、弁護士による子どもの代理人制度の拡充も考慮されるべきである。

- 4 子どもの権利に関する相談・救済機関の拡充

子どもの権利保障を確実なものにするためには、子どもが権利侵害を受けたときに、安心してそれを相談でき、子どもの立場に寄り添って問題を解決し、権利の回復を図るための機関が必要である。この点で、現状においても、児童相談所、法務局など、各種の相談機関があるが、相談時間や相談媒体の関係で子どもからのアクセスが困難であったり、相談した後に機関から受けられる支援などの内容が分からなかったり、さらには、相談したことが権利侵害者に知られて更に権利侵害を受けるのではないかという不安を抱くなどの理由から、相談につながらない場合が多いとの指摘もある。

² 第2次報告書11頁、12頁。

子どもの権利保障を確実なものにするために、国連子どもの権利委員会の一般的意見2号を踏まえて、子どもの権利に関する独立の専門的な相談・救済機関を充実させることが必要である。その際、国と比較して子どもとより身近な関係にある地方公共団体や民間団体と協力することも重要である。

特に地方公共団体の相談・救済機関は、現在その数は40程度にとどまっているが、子どもに身近な相談機関として権利保障に重要な役割を果たしていることが、当連合会のシンポジウムなどでも明らかになっている。国としても、子どもの権利条約の実施状況を独立して専門的にモニタリングしたり、地方公共団体の相談・救済機関の拡充に対して援助をするとともに、そうした相談・救済機関の活動を通して把握される子どもの生活実態や権利保障の状況を踏まえて助言や提言などを行い国の施策に活かす子どもの権利擁護委員会（コミッショナー）の設置が求められる。

5 地域及び国際社会との協働

子どもに直接又は間接的に影響のあるこどもの施策のほとんどは、地方公共団体によって実施されることとなるため、こども施策が子どもの権利条約に適合したものとなるためには、地方公共団体においてこそ、子どもの権利条約の趣旨・内容を正確に理解し、地方の実情に即して自治的に実施していく必要がある。

さらに、子どもの権利保障において、子どもの支援・相談や代替的教育などに携わる民間団体の役割も極めて大きい。

したがって、我が国のこども施策のあり方全体を考えるに当たっては、地方公共団体や民間団体が子どもの権利保障について力を発揮できるよう、国は実情を把握するとともに、必要に応じてそれらと協働・情報交換したり、経済的な援助や助言を行うことが重要である。

また、グローバル化が進む中で、子どもの権利保障を実現するために、例えば、生存・発達の基盤となる環境に関する問題、平和の維持や、国をまたいで対応が必要となる父母間での子の引渡しや国際養子縁組の問題などについては我が国だけの取組では不十分な場合がある。国際協調は、それ自体が子どもの権利条約の基礎となる理念である。したがって、大綱においても、国際協調の理念を盛り込むべきである。

6 子どもを中心に据えた子ども施策の実施

子どもの成長発達を保障するための養育支援や貧困対策は極めて重要であるが、これまでの施策は、子どもを養育する家庭の支援(子育て支援)に重点が置か

れてきたきらいがある。子どもの中には、親からの虐待などによって親と暮らせなかつたり、親と暮らしてはいるものの、適切な養育が受けられない子どももいる。全ての子どもの成長と発達を等しく保障するために、子育て支援にとどまらず、様々な環境下で育つ子どもの生活実態を把握し、子どもを中心に据えた子ども施策を行う必要がある。

社会的養護への給付や自立支援の制度は拡充しつつあるが、いまだ十分とは言えない。さらには、家庭で暮らしながら十分な養育が受けられない子どもに関して、行政の支援につながっていない場合もあり、置き去りにされがちである。

また、経済的な給付にとどまらず、それが十分でなかつたり、不満であったりする場合の相談、権利回復の仕組みを安心して利用できるようにすること、親権者による適切な親権行使が期待できない子どもに未成年後見人が確実に付けられるように手当することなども必要である。

宗教等二世問題に関しては、親は自らの思想、信条、宗教の自由を有するものの、それは無制限ではない。宗教等二世問題を予防するためには、子ども自身に、固有の思想、良心、宗教の自由（子どもの権利条約第14条1項）を有すること、そして、親は、子どもの発達しつつある能力に適合する方法（同条2項）による指示が許されているにすぎないことを社会に周知することが必要である。あわせて、宗教等二世の問題を抱えている子どもたちに、十分な支援が届くような施策がなされるように配慮する必要がある。

また、現在、離婚後の共同養育・親権についての議論が進められている。離婚に伴う家庭環境の変化は、子どもの権利に大きく影響を及ぼすものである。親権制度やひとり親家庭の支援の在り方を考える際にも、親権が子の権利の保障、子の福祉のために行使されるべきものであることを十分に踏まえ、子どもの意見表明権や最善の利益の優先的考慮、家庭環境における子どもに対する暴力、DVの防止、安全の確保など、真に子どもの権利が保障され子の福祉に適う施策がなされるように配慮する必要がある。

7 子どもの権利主体性が保障される学校教育の実施

第2次報告書における大綱の在り方に関する記述においては、学校教育に関するものが乏しい。

しかし、学校は、学齢期の子どもが多くを過ごす場所であり、学校生活の在り方は子どもの権利に極めて大きな影響を与えるものである。したがって、学校のことを除いて子どもの権利保障を実現することはできない。このことは、第2次報告書の「こどもまんなかフォーラム等から得られた気づきや示唆」の中

に、学校や教育のことが複数記載されていることから裏付けられる。

また、第2次報告書においても、「こども基本法におけるこども施策とは、こどもの健やかな成長や結婚・妊娠・出産・子育てに対する支援を主たる目的とする施策のみならず、主たる目的はこどもの健やかな成長に対する支援等ではないがこどもや子育て家庭に関する施策、例えば、若者に係る施策や教育施策・雇用施策・医療施策・福祉施策など幅広い施策が含まれるものと解されている。」とされている³。

子どもの権利保障を進めるために、学校における子どもの権利保障の諸施策を大綱に盛り込むことは不可欠である。その際、現在の我が国の学校教育において、不合理な校則の存在にみられるように、子どもの個性や表現の自由、子どもの意見などが十分に尊重されていない状況がみられることに十分留意して、学校における子どもの権利主体性が確実に保障される内容の大綱が策定される必要がある。また、学校教育にとどまらず、学校で教育を受けることが困難な子どもにも教育の機会が保障されるように、代替的な教育の充実を図るなどの施策も盛り込まれるべきである。

また、家庭経済の格差が学力の格差を引き起こし、さらに就学を諦めざるを得なくなるなど、貧困により子どもの教育を受ける権利が制限されている実態がある。家庭の状況等にかかわらず全ての子どもに等しく教育を受ける権利を実質的に保障し、貧困の連鎖を断ち切るために、給付型奨学金制度の拡充、公立の義務教育課程及び高校の学費の完全無償化、高等教育や私立高校についての経済的負担の軽減など、教育の無償化を拡大する必要がある。

8 非行に及んだ少年に対する支援

非行の背景には、社会や家庭の環境など、様々な要因が重なり合っている。したがって、子どもの権利条約40条1項に定める少年の社会復帰の権利を保障するために、関係機関や民間ボランティアを含む地域の人々が協力し、少年司法の分野にとどまらず、社会全体で非行少年を見守り、その立ち直りを支援することが必要である。また、同条2項に定める少年の法的な援助を受ける権利を保障するために、少年審判手続において、少年の立ち直りのための社会資源をつなぐとともに、審判における少年の意見表明を支援する役割を担う付添人を、身柄拘束をされた全ての少年に公費で選任する制度を実施すべきである。

³ 第2次報告書9頁。

9 こども大綱に盛り込むべき具体的事項

第2次報告書からは、こども政策の推進に係る有識者会議は、こどもまんなかフォーラムなどを通して子どもの実態を十分に把握し、特に様々な困難を抱える子どもの現状と支援の必要性についても十分に認識されていることがうかがえる。第2次報告書の内容が確実に子どもの権利を基盤とした包括的かつ効果的な施策として大綱に盛り込まれることを期待するものである。一方で、当連合会としては、これまでの子どもの権利擁護活動を通して、様々な子どもの権利に関する問題、特に外部に声を上げることが難しい環境に置かれた子どもたちの権利状況について把握してきた。第2次報告書には言及がない問題の中で、既述の宗教等二世問題、教育の無償化拡大など重要なものについては大綱に明記し、具体的な施策につなげることが必要であると考え。そうした観点から、別紙の項目を大綱に盛り込むことを求める。ただし、別紙の項目はあくまでも例示であり、子どもの権利条約締約国として全ての子どものあらゆる権利を保障する包括的施策を実施する義務を果たすための包括的な内容の大綱でなければならない⁴。

10 まとめ

当連合会は、2021年9月17日に「子どもの権利基本法の制定を求める提言」を、2022年6月29日には、「こども基本法及びこども家庭庁設置法の成立に関する会長声明」をそれぞれ公表するなどして、子どもの権利条約の実施が強化されることを目指し、一貫して意見を表明してきた。そして、こども基本法制定、こども家庭庁設置などの国の取組を評価するとともに、不十分な点を指摘してきた。本意見書における当連合会の意見を勘案し、充実した検討がなされた上で大綱が策定され、大綱の下で真に子どもの権利保障に資する子ども施策が推進されることを期待する。

以上

⁴ 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(パラグラフ51)、「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。

(別紙)

こども大綱に取り上げるべき施策・事項

国連子どもの権利委員会は、子どもの権利条約締約国に対する条約実施の指針としてこれまでに25の一般的意見を発出し、我が国の5回の審査を経て4度の総括所見を発出しており、子ども大綱策定においてその内容を尊重・検討・反映すべきであるから、以下、関連する子どもの権利条約の条文・一般的意見・総括所見について付記しつつ取り上げるべき施策・事項を例示する。また、関連する他の国際人権条約も実施されるべきであるから同様に付記する。

なお、子どもの権利は不可分であり相互に依存・関連するため、一部を切り離すことはできず包括的かつ総合的に保障する必要があることに留意が必要である。

(子どもの権利条約4条、一般的意見5号パラ1、一般的意見14号パラ16、第4回・第5回総括所見パラ4、8、51、第3回総括所見パラ88、子どもの権利条約41条、一般的意見5号パラ23)

1 こども施策の基本原則について

○自治体における子どもの権利条例制定支援

第4回・第5回総括所見パラ12、一般的意見5号パラ18・20も関連

○子どもの権利影響評価の導入

一般的意見5号、同14号、第4回・第5回総括所見パラ19

○子ども施策に対する予算の大幅な増額、予算編成などへの子ども参加

一般的意見19号、第4回・第5回総括所見パラ10

2 子どもの権利保障に関する個別の課題について

○子どもに対する暴力撤廃グローバル・パートナーシップ (GPeVAC) のパスファインディング国としての包括的な子どもに対する暴力防止施策の強化 (子どもに対する暴力撲滅行動計画実施の強化)

SDGsについて第4回・第5回総括所見パラ5

○子どもに対する肯定的、非暴力、参加型の子育て、教育の推進

一般的意見8号パラ38、一般的意見1号パラ8、第4回・第5回総括所見パラ26b、第3回総括所見パラ48c、第2回総括所見36b、第1回総括所見45

○無戸籍児・者の解消に向けた取組、支援

- 子どもの権利条約7条、第4回・5回総括所見パラ23
- 出自を知る権利、生殖補助医療と子どもの権利に関する法整備
子どもの権利条約7、8条
 - CDR(Child Death Review)の導入
子どもの権利条約6条、第4回・第5回総括所見パラ20
 - 児童相談所の一時保護所における子どもの権利保障
子どもの権利条約3条、9条、12条、18条2項、20条、第4回・第5回
総括所見パラ28など
 - 自立援助ホームの拡充
子どもの権利条約20条
 - 保育園・幼稚園・児童福祉施設などの配置基準の見直し
子どもの権利条約6条、第4回・第5回総括所見パラ40
 - 子どもの権利保障の観点からの学習指導要領、教育に関する法律・施策・通知・
ガイドラインなどの見直し
子どもの権利条約29条、一般的意見1号(特にパラ8、9、14、18、2
2など)、一般的意見12号パラ105～114、第4回・第5回総括所見パラ
39
 - 子どもの権利を基盤とした法教育及び主権者教育の推進
子どもの権利条約3条、12条、13条、28条、29条、一般的意見1号、
12号、14号
 - 教育行政に係る法務相談体制(スクールロイヤー制度)の推進
子どもの権利条約28条2項
 - 校則の見直し、不合理な校則の撤廃
子どもの権利条約28条2項、29条、13条2項など
 - 学校における子どもに対する暴力、不適切な生徒指導の防止、救済
子どもの権利条約28条2項、29条、第4回・第5回総括所見パラ25
 - ひとりひとりの学びの保障のための大幅な教職員の増員及び負担軽減
社会権規約13条2項e、社会権規約委員会一般的意見13号パラ27
 - 合理的配慮が保障されるための物理的設備、人的資源の確保
子どもの権利条約2条、23条、第4回・第5回総括所見パラ32
 - 障害だけではなく子どもたちが様々な背景を持つことを前提とするインクルー
シブ教育の実施
子どもの権利条約2条、28条、29条、第4回・5回総括所見パラ18c、

- 32、第3回総括所見パラ59e、障害者権利条約24条、障害者の権利委員会第1回総括所見パラ18、51、52、障害者の権利委員会一般的意見4号
- 包括的性教育の実施及びセクシュアル・リプロダクティブヘルス&ライツを保障する制度の創設(性的同意の理解増進及び性犯罪、性的虐待、デートDV、AV被害、JKビジネスなどの防止を含む)
第4回・第5回総括所見パラ34、35
 - 性被害、性的搾取からの救済
子どもの権利条約34条、第4回・第5回総括所見パラ24
 - 宗教等二世の子ども・若者に対する実態調査及び支援
子どもの権利条約2条、3条、6条、12条など
 - ヤングケアラー問題に対する支援
子どもの権利条約28条、31条
 - 子どもの自殺問題に対する対策
子どもの権利条約6条
 - 就学前教育における子どもの権利保障の推進、権利侵害に対する救済
一般的意見1号パラ2など、一般的意見7号パラ28、32、41
 - 協同面接(代表者聴取)における多機関連携の推進及び子どもの負担軽減
子どもの権利条約34条、39条、第4回・5回総括所見パラ24
 - 医療における子どもの権利(親などと一緒にいる権利、適切な医療を受ける権利、安心・安全な環境での生活、インフォームドコンセント・インフォームドアセント、教育を受ける権利、遊ぶ権利)
一般的意見15号、一般的意見17号、一般的意見12号パラ98～104
 - 難病の子どもに対する医療費助成、難病の子どもが自律的に病態管理できる移行期医療のシステムの構築
子どもの権利条約23条、24条など
 - 家事事件手続における子どもの手続代理人制度の広報啓発、予算措置
子どもの権利条約12条2項、一般的意見12号パラ50～56
 - 難民の地位を求めている子どもなどへの保護、支援、人道的援助
子どもの権利条約22条、第4回・第5回総括所見パラ42
 - 外国人の子どもの就学支援
子どもの権利条約2条、28条、29条、第4回・第5回総括所見パラ42
 - 国際人権規約及び子どもの権利条約に則った在留特別許可の制度構築及び運用
子どもの権利条約9条、10条、第4回・第5回総括所見パラ42

- マイノリティのこどもへの差別解消、防止のための措置(コリアン、アイヌ、アメラジアン、部落出身者、性的マイノリティなど)
子どもの権利条約2条、第4回・5回総括所見パラ17、18
- 温暖化、環境汚染の防止などの環境の保全
第4回・第5回総括所見パラ36、37
- 個人通報制度の速やかな導入(子どもの権利条約第三選択議定書の批准)
第4回・第5回総括所見パラ48