

「今後5年程度を見据えたこども施策の基本的な方針と重要事項等～こども大綱の策定に向けて～（中間整理）」に対する意見書

2023年（令和5年）10月20日
日本弁護士連合会

当連合会は2023年7月13日付け「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」（以下「7月13日付け意見書」という。）において詳細な意見を述べているが、中間整理を受けて、今後のこども大綱（以下「大綱」という。）の制定に向けて、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 「こどもの権利条約」及び総括所見・一般的意見への言及について
 - (1) これまで政府が「児童の権利に関する条約」と称していたものを、中間整理では当事者であるこどもへの分かりやすさの観点などから「こどもの権利条約」と表記しており、当連合会はこの姿勢を評価するとともに、さらに大綱では広く浸透している「こどもの権利条約」の表記とすることについても検討するよう要望する。
 - (2) 中間整理が子どもの権利条約の遵守について総括所見や一般的意見に踏み込んだ言及をしたことを高く評価するとともに、次回の政府報告及び報告書審査に向けて施策の一層の推進を図り、締約国としての国際的な責任を果たしていくことを要望する。もっとも、一般的意見への対応について「必要に応じて」と限定した文言は、大綱では削除されるべきである。
- 2 「基本的な方針」及び「こども施策に関する重要事項」について
 - (1) 中間整理が「こどもまんなか社会」を目指し、「こども・若者を権利の主体として認識し、その多様な人格・個性を尊重し、権利を保障し、こども・若者の今とこれからの最善の利益を図る」と基本方針を示したことを高く評価する。
 - (2) 「貧困、虐待、いじめ、暴力、経済的搾取、性犯罪や性暴力などの権利の侵害からこどもを守り、救済する」として子どもの権利の保護と救済を明記したことを高く評価し、具体的な方策として地方自治体が設置するオンブズパーソンなどの相談救済機関の実態把握や事例の周知を行い、取組を後押し

する旨に言及していることはある程度評価できる。さらに、大綱においては、国が主体的に国内人権機関（子どもの権利擁護委員会、いわゆる「子どもコミッショナー」）の設置を国の責務であると明確にしてこれに取り組む旨を掲げること、あわせて個人通報制度の導入についても速やかに検討に及ぶことを要望する。

- (3) 当連合会が7月13日付け意見書で指摘した子どもに関する問題のうち、国選付添人の範囲拡大の問題、無戸籍児問題、生殖補助医療と出自を知る権利の問題、学習指導要領などの教育に関する法令・ガイドライン整備の問題、スクールロイヤー制度整備の問題、学校における子どもに対する暴力の問題、不合理な校則と不適切な生徒指導防止の問題、教育の無償化、医療におけるインフォームドコンセントなど子どもの権利確保の問題、家事事件手続における子どもの手続代理人制度とその啓発不十分の問題、在留特別許可や難民の地位を求める子どもの問題、マイノリティの子どもへの差別防止の問題、さらに上記意見書で指摘していないが、児童福祉施設（保育所、児童養護施設、障害児施設など）やその他の子どもに関わる場（塾、習い事、スポーツチーム、学童保育、芸能事務所、宗教施設など）における暴力からの救済問題については、中間整理において言及がされていないことから、大綱においてこれらの問題にも言及・検討されることを強く要望する。
- (4) 中間整理では宗教等二世の問題について、項目として一言だけの言及があるものの、近時の重大な問題と考えられることから、大綱においては可能な限り具体的な方策を伴って言及されることを強く要望する。

第2 意見の理由

1 「こどもの権利条約」について

- (1) これまで国は、この条約を「児童の権利に関する条約」と称してきた。今回、中間整理においてこの条約が「こどもの権利条約」と表記されたことは、保護の対象という意味を含意する「児童」に比べて、「こども」の方が権利主体である子どもにとって自分たちのものと理解しやすく、一步前進したものと評価できる。

もっとも、条約の表記は、市民社会では批准後から一般に「子どもの権利条約」と訳され、広く浸透してきているところ、当連合会や他の子どもの権利に関わる団体も、これまで「子どもの権利条約」との訳語を使用している。

したがって、大綱においては一般的に使われている訳語である「子どもの

権利条約」と表記することも検討するよう要望する。

- (2) 国連子どもの権利委員会は、「条約のさらなる実施を促進し、かつ締約国による報告義務の履行を援助するため」（子どもの権利委員会暫定手続規則73条）の文書として、これまでに26の一般的意見を作成、公表している。締結国の政府は、条約の規定に関する一つの権威ある解釈として、一般的意見を正当に尊重しなければならない。

この点に関して、中間整理が「こどもの権利条約を誠実に遵守する。同条約に基づく児童の権利委員会からの総括所見における勧告や、必要に応じて一般的意見について十分に検討の上、適切に対応を検討するとともに、国内施策を進める。同条約に基づく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行うため、フォローアップを含めた必要な措置を適切に講ずる。」(中間整理38頁24～28行目)と言及したことは非常に重要であり、高く評価する。

もともと、一般的意見は、条約実施の包括的指針であり、締約国は、一般的意見を正当に尊重しなければならない。そのため、一般的意見への対応について「必要に応じて」という文言は削除されるべきである。

なお、国連子どもの権利委員会は、政府報告書の作成過程における市民社会との対話を重視しており、さらに、日本が、市民社会との協力を強化し、かつ条約実施のあらゆる段階で市民社会組織の関与を組織的に得るよう勧告している（第4回・第5回総括所見パラ14）。今後は、こども家庭庁が中心となり、こども家庭審議会における審議や、当連合会又は子ども・若者を含む子どもの権利に関わる諸団体などの市民社会との対話を通して、第4回・第5回の日本に対する総括所見及び一般的意見で指摘された内容についての取組状況を具体的に評価してさらに取組を推進し、次回の政府報告及び報告書審査に向けて、施策の一層の推進を図り、締約国としての国際的な責任を果たしていくべきである。

当連合会は、これまでの政府報告書審査に際し、国連子どもの権利委員会に対して、日本の子どもの権利の実績を報告する日弁連レポート（オルタナティブレポート）を提出し、予備審査と本審査に委員を派遣してきた。また、総括所見のフォローアップのために毎回分かりやすく解説したパンフレットを発行している（パンフレット「国連から見た日本の子どもの権利状況 国連子どもの権利委員会第4回・第5回政府報告書審査に基づく同委員会の総括所見（2019.3）を受けて」など）。今後も、当連合会は、こども家庭

庁を中心とした国の取組に最大限協力していく所存である。

2 「基本的な方針」及び「こども施策に関する重要事項」について

- (1) こども基本法は、日本国憲法、子どもの権利条約の精神にのっとることを明記し（同法第1条）、大綱でこども施策に関する基本的な方針、こども施策に関する重要事項、こども施策を推進するために必要な事項について定めることとしている（同法第9条第2項）。そして、こども施策の基本理念は、「全てのこどもについて、個人として尊重され、その基本的人権が保障されるとともに、差別的取扱いを受けないようにすること」（同法第3条第1号）、「全てのこどもについて、その年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮されること」（同法第3条第4号）であるとして、子どもの権利条約の4つの一般原則が明記されている。

このような大綱が目指す「こどもまんなか社会」について、中間整理では、こどもが心身の状況、置かれている環境等にかかわらずひとしくその権利の擁護が図られ、身体的・精神的・社会的に将来にわたって幸せな状態で生活を送ることができる社会と定義し（同6頁4～8行目）、その上で、こどもまんなか社会の実現は、「こども・若者が尊厳を重んぜられ、自分らしく自らの希望に応じてその意欲と能力を活かすことができる」ことにつながる（同7頁6～7行目）としている。そして、中間整理の第2「こども施策に関する基本的な方針」として、「(1) こども・若者を権利の主体として認識し、その多様な人格・個性を尊重し、権利を保障し、こども・若者の今とこれからの最善の利益を図る」（同7頁26～27行目、同8頁1～2行目）としており、「こどもまんなか社会」の実現及び子どもの権利主体性が言及されたことは大いに評価する。こども家庭審議会基本政策部会（第7回）において、前国連子どもの権利委員会委員長であり現在も同委員である大谷美紀子弁護士が強調したとおり、「こどもまんなか社会」が、こども中心(child centered)、こどもに優しい(child friendly)、こどもに配慮する(child sensitive)ということだけでなく、こどもの権利を基盤とするアプローチ(child rights-based approach)を取ることを明確にする必要がある。

今後は、「こどもや若者に関わる全ての施策において、こども・若者の視点や権利を主流化し、権利を基盤とした施策を推進する」（同8頁27～28行目）ための具体的な取組を大綱において明記し、積極的に子どもの権利を基盤とした施策が実施されるべきである。

具体的には、国連子どもの権利委員会の一般的意見5号を指針としながら、

今後は、文部科学省や地方自治体などと連携し、学校教育などにおいて、子ども自身が子どもの権利を理解し、行使するための子どもの権利教育を推進させるとともに、子どもの権利を守る義務を負う保護者や教員などの関係者（大人）の研修も充実させるべきである。

- (2) 他方で、「基本的な方針」(1)には、「こども・若者を権利の主体として認識し、その多様な人格・個性を尊重し、権利を保障し、こども・若者の今とこれからの最善の利益を図る」ことの具体的手段として「貧困、虐待、いじめ、暴力、経済的搾取、性犯罪や性暴力などの権利の侵害からこどもを守り、救済する」(同8頁23～24行目)と保護と救済について言及されているが、その手段について具体的記載がない。子どもの権利侵害を防止するだけでなく、実際に権利を侵害された子どもを救済することも国の重要な責務であることから、大綱では具体的にどのように権利救済を図っていくかについて盛り込む必要がある。

この点で、「こどもの権利が侵害された場合の救済機関として、地方自治体が設置するオンブズパーソン等の相談救済機関の実態把握や事例の周知を行い、取組を後押しする」(同14頁9～10行目)ことが明記されたことは評価できる。すなわち条例に基づく地方自治体の相談救済機関は、調査権限が認められ、子どもについての権利侵害を、いじめや虐待などに対象を限定しないで、あらゆる子どもの権利侵害に対応できるという意味で、子どもを権利の侵害から救済する最も有効な制度である。子どもの問題を解決する最もよい方法は処分や処罰を求める方法ではなく、学校や教育委員会、福祉機関などの関係機関との連携による調整活動であって、条例に基づく権限のある機関によらなければ効果的な調整活動はできないからである。

しかし、条例で救済機関を設置している自治体でも、財源に乏しく十分な稼働ができていない状況もあるから、まず国においては、全ての地方自治体に子どもの権利を基盤とする子どものオンブズパーソンなどの制度を設置するよう指針の策定や財政措置も含めた支援を行うべきであり、さらに、大綱においては地方自治体に子どもの権利保護と救済の責務を委ねるだけでなく、当連合会がこれまで重ねて求めてきた（また一般的意見でも言及されている）国内人権機関として子どもの権利擁護委員会（いわゆる「子どもコミッショナー」）を設置して子どもの保護と救済が一義的に国の責務であると明確にして、検討を重ねていくこと、さらに加えて個人通報制度の整備についても表明するべきである。

また、子どもに対する権利侵害については、いじめ、児童虐待、性暴力などについては具体的な項目が設けられて言及されているが、学校や児童福祉施設（保育所、児童養護施設、障害児施設など）における暴力、その他子どもに関わる場（塾、習い事、スポーツチーム、学童保育、芸能事務所、宗教施設など）における暴力には言及がされていない。自治体の相談救済機関においても、このような場面での暴力（不適切な指導、言動なども含む）での相談が多くある。日本は、「子どもに対する暴力撲滅グローバル・パートナーシップ」（Global Partnership to End Violence Against Children、以下「GPeVAC」という。）の一環として、2021年8月に「子どもに対する暴力撲滅行動計画」を策定しており、その中で、GPeVACの「パスファインディング国として、子どもに対する暴力撲滅に取り組む」と言及している。したがって、こども大綱においては、あらゆる場面での暴力から子どもを守り、救済する施策を策定すべきである。

- (3) 当連合会が7月13日付け意見書で指摘した子どもに関する問題のうち、国選付添人の範囲拡大の問題、無戸籍児問題、生殖補助医療と出自を知る権利の問題、学習指導要領などの教育に関する法令・ガイドライン整備の問題、スクールロイヤー制度整備の問題、学校における子どもに対する暴力の問題、不合理な校則と不適切な生徒指導防止の問題、教育の無償化、医療におけるインフォームドコンセントなどの子どもの権利確保の問題、家事事件手続における子どもの手続代理人制度とその啓発不十分の問題、在留特別許可や難民の地位を求める子どもの問題、マイノリティの子どもへの差別防止の問題、さらに上記意見書では指摘していないが、児童福祉施設（保育所、児童養護施設、障害児施設など）における暴力、その他子どもに関わる場（塾、習い事、スポーツチーム、学童保育、芸能事務所、宗教施設など）における暴力からの救済問題は、残念ながら中間整理において言及がされていない。

いずれも重要な問題であり、大綱においてはこれらの問題にも一文もしくは一言でも言及がされて、検討されることを強く要望する。

- (4) 中間整理では大きな項目として、子どもの貧困問題対策、障害児医療支援、虐待対策やヤングケアラーの問題、性犯罪性暴力対策などが検討されていることは評価に値するが、これらと同等もしくはそれ以上に重要な問題として、宗教等二世の問題については、わずかに一言の言及があるだけである。当連合会としては大綱において可能な限り具体的な方策を伴って言及されることを強く要望する。

(5) なお基本的な方針で差別的取扱いの問題に言及した項（同 8 頁 2 1～2 2 行目）では、「思想信条」など問題とされる差別項目の列挙がされているが、自由権規約を参照して同規約で列挙されている「肌の色」「性」「言語」「宗教」などの項目についても言及することが望ましいと思われるので検討されたい。

以上