

★広げよう！子どもの権利条約キャンペーン★ローンチイベント

日本に対する国連・子どもの権利委員会の勧告：フォローアップの課題

2019年4月22日

平野裕二（子どもの人権連代表委員／子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議）

<https://www26.atwiki.jp/childrights/>

1. 国連・子どもの権利委員会とは

- 子どもの権利条約第 43 条に基づき、各締約国における条約の実施状況を審査するために設置された機関。「武力紛争への子どもの関与」ならびに「子どもの売買、児童買春および児童ポルノ」に関する 2 つの選択議定書の実施状況の監視も担当している。締約国から推薦・選出された 18 人の委員（次頁参照）から構成され、年に 3 回、スイスのジュネーブで各 3 週間の会期（1 月・5～6 月・9～10 月／＋各 1 週間の会期前作業部会）を開いて活動。事務局は国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）が担当している。
- 委員会の主たる活動は、**建設的対話**の精神に基づく「報告制度」の枠組のなかで行なわれる。締約国から定期的に提出される報告書および審査の場における政府代表団の説明を基本とし、国際機関や NGO から提出される情報、他の人権条約機関の勧告等も考慮しながら条約の実施状況を検討して、「**総括所見**」において問題点の指摘とその解決のために必要な措置の勧告を行なうものである。締約国はその勧告を誠実に検討・実施し、次回報告書でその実施状況（実施しなかった／できなかった場合にはその理由）等について報告することが要請されている（誠実応答義務）。
- 報告書審査のほか、委員会は、特定の条文またはテーマに関する「一般的討議」に基づく勧告、条約の規定や実施のあり方に関する委員会の解釈を示す「**一般的意見**」（現在 23 号まで、次頁参照）等も採択している。条約の解釈・実施にあたっては、これらの文書も参照することが必要である。このほか、通報手続に関する選択議定書（2011 年）に基づいて提出される個人通報の検討も行なっており、すでにいくつかの決定を採択しているが、日本は同選択議定書を批准していない。

2. 日本の報告書審査の経緯

- 第 1 回（1998 年 5 月）
 - 条約実施のための制度的基盤の整備、伝統的な子ども観を変えるための広報・研修、さまざまな差別の解消、子どもへの暴力に対する対応、競争主義的な教育制度の見直し、思春期の子どもの健康に関わる取り組み、少年司法制度の見直しなど多岐にわたる問題について勧告
- 第 2 回（2004 年 1 月）
 - とくに立法、政策立案、広報・意識研修における「権利基盤アプローチ」の必要性を強調。総合的な対応や施策の評価の必要性も随所で指摘され、自治体の前向きな取り組みも歓迎・奨励された。

(委員会の一般的意見一覧)

- | | |
|---------------|---|
| － 1号 (2001年) | 第 29 条 1 項：教育の目的 |
| － 2号 (2002年) | 子どもの権利の保護および促進における独立した国内人権機関の役割 |
| － 3号 (2003年) | HIV/AIDS と子どもの権利 |
| － 4号 (同) | 子どもの権利条約の文脈における思春期の健康と発達 |
| － 5号 (同) | 子どもの権利条約の実施に関する一般的措置 |
| － 6号 (2005年) | 出身国外にあって保護者のいない子どもおよび養育者から分離された子どもの取扱い |
| － 7号 (同) | 乳幼児期における子どもの権利の実施 |
| － 8号 (2006年) | 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 |
| － 9号 (同) | 障害のある子どもの権利 |
| － 10号 (2007年) | 少年司法における子どもの権利 |
| － 11号 (2009年) | 先住民族の子どもとその条約上の権利 |
| － 12号 (同) | 意見を聴かれる子どもの権利 |
| － 13号 (2011年) | あらゆる形態の暴力からの自由に対する子どもの権利 |
| － 14号 (2013年) | 自己の最善の利益を第一次的に考慮される子どもの権利 (第 3 条第 1 項) |
| － 15号 (同) | 到達可能な最高水準の健康を享受する子どもの権利 |
| － 16号 (同) | 企業セクターが子どもの権利に与える影響に関わる国の義務について |
| － 17号 (同) | 休息、余暇、遊び、レクリエーション活動、文化的な生活および芸術に対する子どもの権利 |
| － 18号 (2014年) | 有害慣行 |
| － 19号 (2016年) | 子どもの権利実現のための公共予算 |
| － 20号 (同) | 思春期における子どもの権利の実施 |
| － 21号 (2017年) | 路上の状況にある子ども |
| － 22号 (同) | 国際移住の文脈にある子どもの人権についての一般的原則 |
| － 23号 (同) | 出身国、通過国、目的地国および帰還国における国際的移住の文脈にある子どもの人権についての国家の義務 |

- 第 3 回 (2010 年 5 月) ※子どもの権利条約の 2 つの選択議定書に関する審査も実施
 - 第 2 回総括所見で強調された「権利基盤アプローチ」への視点を継承・強化するとともに (包括的な子どもの権利基本法の制定/権利を基盤とする包括的な行動計画等)、子どもの貧困・格差ならびに家庭環境の問題に新たに焦点を当てた。これまで明示的には触れられなかったその他の問題についても取り上げられており、また独立した監視を含むいくつかの問題についてはより踏み込んだ詳細かつ具体的な勧告が行なわれている。

3. 第4回総括所見の特徴とフォローアップの課題

(1) 第4回総括所見の特徴

- (a) これまで指摘されてきた問題のほとんどが引き続き取り上げられていること。
- (b) 持続可能な開発目標（SDGs）との関連が全体を通じて強調されていること。
- (c) 4つの一般原則（差別の禁止／子どもの最善の利益／生命・生存・発達に対する権利／子どもの意見の尊重）および家庭環境・代替的養護の分野などについてこれまでよりもやや踏みこんだ勧告が行なわれていること。
- (d) 子どもの生命・発達・健康に関わる勧告が全体としてこれまでより詳細になっており、これに関わって福島原発事故の影響や気候変動への対応など新たな問題も取り上げられていること。
- (e) 一方で、東日本大震災の影響、子どもの人権侵害に相当する校則などの問題についてははっきりと触れられておらず、また日本の状況を十分に理解していないと思われる点も散見されること。

(2) 緊急の対応が促された6つの分野

- (a) 差別の禁止（パラ 18）
- (b) 子どもの意見の尊重（パラ 22）
- (c) 体罰（パラ 26）
- (d) 家庭環境を奪われた子ども（パラ 29）
- (e) リプロダクティブヘルスおよび精神保健（パラ 35）
- (f) 少年司法（パラ 45）

※このうち、差別の禁止を除くについては「深刻」な懸念が表明されている。

(3) フォローアップの課題：「実施に関する一般的措置」「一般原則」を中心に

➤ 包括的立法措置

- ✓ 「子どもの権利に関する包括的な法律」の採択および「国内法を条約の原則および規定と完全に調和させるための措置」（パラ 7、「強く勧告」）

➤ 包括的政策／資源配分

- ✓ 「条約が対象とするすべての分野を包含し、かつ政府機関間の調整および相互補完性を確保する包括的な子ども保護政策」の策定（パラ 8）
- ✓ 子どもの権利の視点に立った予算策定手続の整備（パラ 10、「強く勧告」）
 - 関連の措置を実施するための十分な財源（予算）・人的資源・技術的資源の配分（関連パラグラフ多数）

➤ 制度的基盤の整備

- ✓ 政策調整機関（パラ 9）
- ✓ 国レベル・地方レベルでの独立の監視機関（パラ 12）：国家人権委員会／子どもオンブズパーソンなど
 - 子どもがアクセスしやすい相談体制の整備／独立した立場からの監視に関わるその他の勧告（パラ 24(a)・29(d)など）
- ✓ 人権機関からの勧告等のフォローアップ機構（パラ 53）

▶ 条約の一般原則の立法・政策・行政実務への統合

- ✓ 差別の禁止（2条）：「包括的な反差別法」（法制）の整備など（パラ 18）
- ✓ 子どもの最善の利益の原則（3条）：「子どもの権利影響評価」の導入など（パラ 19）
（参考）スコットランドおよびウェールズの立法例
 - スコットランドでは、子ども・若者（スコットランド）法（2014年）により、大臣全員に対し、自らの活動および公的機関の活動が子どもの権利にどのように貢献しているかを考慮する義務が課されている。その一環として、すべての新たな政策について「子どもの権利・ウェルビーイング影響評価」（Child Rights and Wellbeing Impact Assessment: CRWIA）を実施することが推奨されている。
 - ウェールズでは 2011 年に「子どもおよび若者の権利（ウェールズ）法」（Rights of Children and Young Persons (Wales) Measure 2011）が制定され、すべての大臣に対し、自己の権限の行使にあたって子どもの権利条約および2つの選択議定書の規定を正當に顧慮することが義務づけられている。同法に基づき、「子どもの権利スキーム」（Children's Rights Scheme）も随時策定されている。
- ✓ 生命・生存・発達に対する権利（6条）：適切な最低基準の整備／チャイルド・デス・レビュー（重傷事案を含む）の導入など（パラ 20）
- ✓ 子どもの意見の尊重（12条）：意味のある、かつエンパワーメントにつながる子どもの意見表明・参加を促進する環境の整備など（パラ 22）

（参考）第2回総括所見（2004年）における関連の勧告

28. 委員会は、条約第12条にしたがい、締約国が以下の措置をとるよう勧告する。
- a. 家庭、裁判所および行政機関、施設および学校ならびに政策立案において、子どもに影響を及ぼすあらゆる事柄に関して子どもの意見の尊重を促進しかつ子どもの参加の便宜を図ること。また、子どもがこの権利を知ること確保すること。
 - b. 子どもに影響を及ぼすあらゆる事柄に関して意見を考慮されかつ参加する子どもの権利について、とくに親、教育者、政府の行政職員、司法関係者および社会一般に対し、教育的情報を提供すること。
 - c. 子どもの意見がどのぐらい考慮されているか、またそれが政策、プログラムおよび子どもたち自身にどのような影響をあたえているかについて定期的検討を行なうこと。
 - d. 学校、および子どもに教育、余暇その他の活動を提供しているその他の施設において、政策を決定する諸会議体、委員会その他のグループの会合に子どもが制度的に参加することを確保すること。