子どもの権利条約の実施に関する
第３回日本政府報告書についてのＮＧＯレポート

（サマリー修正版）

2010 年 1 月

子どもの権利条約ＮＧＯレポート連絡会議

事務局：子どもの権利条約総合研究所

【参加団体・個人】
子ども情報研究センター
子どもと法・21
子どもの権利条約総合研究所
子どもの権利条約東京市民フォーラム
子どもの人権連
こども福祉研究所
在日朝鮮人人権協会
障害児を普通学校へ・全国連絡会
しんぐる・まざあず・ふぉーらむ
セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
全日本自治団体労働組合
NPO 法人中国帰国者の会
NPO 法人東京シューレ
東京・生活者ネットワーク
日本教職員組合

荒牧重人（山梨学院大学）／石井小夜子（弁護士）／井上仁（日本大学）／今井直（宇都宮大学）／大河内彩子（東洋大学）／甲斐田万智子（国際子ども権利センター）／佐々木光明（神戸学院大学）／兼井京子（東洋大学）／喜多明人（早稲田大学）／永田裕之（神奈川教育法研究会）／平野裕二（子どもの人権連）／森田明彦（東京工業大学）／森田明美（東洋大学）／吉田恒雄（駿河台大学）

【事務局】
子どもの権利条約総合研究所
〒150-0034　東京都目黒区緑ヶ丘 2－6－1
（分室）〒162-0052　新宿区戸山 1－24－1　早稲田大学文学部 33 号館 1576 号室気付
TEL＆FAX：03-3203-4355
E-mail：npo_crc@nifty.com

事務局長　荒牧重人　E-mail：aramaki@ygu.ac.jp
国内コーディネーター　大河内彩子　E-mail：momomodoki@mtf.biglobe.ne.jp
国際コーディネーター　平野裕二　E-mail：yujihirano@nifty.com

目次

はじめに……1
本レポートの作成主体と目的……1
第３回日本政府報告書の主要な問題点:概況……1
「建設的な対話」、条約の効果的実施にむけて……2
Ⅰ.条約諸規定の実施のための一般的措置……3
1－1. 留保は適用範囲の明確化を、解釈宣言は撤回を……3
1－2.「保護」に偏重した国内法の改正……3
1－3. 条約を適用しない裁判所……3
1－4. 子どもに関する包括的な政策は未だ策定されていない……4
1－5. 政策調整機関が依然存在しない……4
1－6. 充分なデータを収集・提示していない……4
1－7. 国レベルの独立した権利監視システムがない……5
1－8. 構造的な不況下で子どもの最善の利益を充分に考慮しない予算策定……5
1－9　子どもの貧困化が進行し、権利保障をいっそう困難にしている……5
1－10. 国際協力において市民社会との協力が不充分……6
1－11. 教育分野 ODA における基礎教育への支援の問題点……6
1－12. 質・量ともに不充分な条約および委員会の勧告等の広報……7
1－13. 市民・ＮＧＯといっそうの対話・協力が必要……7
Ⅱ.子どもの定義……8
2－1. 子どもの定義……8
Ⅲ. 一般原則……8
3A. 一般原則：差別の禁止……8
3A－1. 差別解消のための積極的措置が不充分……8
3A－2. 女性差別撤廃の努力に対するバックラッシュ……9
3A－3. 婚外子差別を正当化し続けている……9
3A－4. 権利保障とインクルージョンを基本とした障害者政策になっていない……9
3A－5. 朝鮮学校に対する制度的な差別……10
3A－6. 日中のはざまで差別を受ける中国帰国者の子どもたち……10
3A－7. 依然として差別が残っている被差別部落の子どもたち……11
3A－8. アイデンティティ・文化・言語を奪われたアイヌ民族の子どもたち……11
3A－9. 同化政策の結果や米軍基地の存在に苦しむ沖縄の子どもたち……11
3A－10. 自らの言語・文化を保障されない外国籍の子どもたち……12
3A－11. 教育・医療・社会保障へのアクセスを否定される外国籍の子ども……12
3B. 一般原則:子どもの最善の利益……13
3B－1. 立法における子どもの権利保障および子どもの最善の利益原則を……13
3B－2. 諸政策の決定プロセスで子どもの最善の利益は充分考慮されていない……13
3C. 一般原則:生命・生存・発達への権利……13
3C－1. 最低基準の不充分さによる事故で命を奪われる子どもたち……13
3C－2. 教育ストレスで苦しむ子どもたち……13
3C－3. 米軍基地の存在で生命・生存・発達を脅かされる子どもたち……14
3D. 一般原則:子どもの意見の尊重／子どもの参加権……14
3D－1. 子どもの意見表明および意見の尊重は充分に確保されていない……14

3D－2. 学校における意見表明・子ども参加は依然として困難なまま……15
3D－3. 立法・政策立案における子ども参加の問題状況……15
Ⅳ. 市民的権利および自由……16
4－1. 依然として不充分なプライバシーの保護……16
4－2. 子どものメディア環境とメディア・リテラシーの問題点……16
4－3. 国旗・国歌の強制で侵害される子どもの思想・良心の自由……16
4－4. 適正手続きを欠く校則規定……17
4－5. 学校暴力に対する取組は不充分どころか条約に逆行している……17
Ⅴ.家庭環境及び代替的な監護……18
5－1. 子どもの最善の利益を無視した父母からの分離……18
5－2. 子どもの最善の利益を考慮した家族の再統合を……18
5－3. 一時保護手続きの不備……18
5－4. 子どもの養育費確保の政策の問題点……19
5－5. 依然として施設偏重の代替的養護……19
5－6. 不充分な施設養護水準……19
5－7. 施設内での不充分な子どもの権利保障……20
5－8. 不充分な里親家庭への支援……20
5－9. 子どもの最善の利益が考慮されていない養子縁組制度……20
5－10. ハーグ条約を批准し国際養子縁組に対する特別法制定を……21
Ⅵ. 基礎的な保健および福祉……21
6－1. 障害者自立支援法は障害のある子どもへの福祉を後退させている……21
6－2. 特別支援教育における人的・物的条件の不足……22
6－3. 思春期の子どもを対象とした総合的サービスがない……22
6－4. 思春期の子どもの精神的健康のための対応は不充分……22
6－5. 食育の問題点……23
6－6. 性行為感染症の急増とリプロダクティブ・ヘルス教育への抵抗……23
6－7. 待機児童と「保育の質」をめぐる問題……24
6－8. 児童扶養手当の支給制限のために困窮する１人親家庭……24
6－9. 廃止された生活保護の母子加算……25
Ⅶ. 教育、余暇及び文化的活動……25
7－1. 教育制度の競争的性質は緩和されていない……25
7－2. 子どもの権利を基盤せず、教育現場を無視した「教育改革」プロセス……25
7－3. 条約の趣旨や規定に逆行する教育基本法「改正」……26
7－4. 子どものニーズに追いつかない教育条件整備、悪化する教職員の勤務状況……26
7－5. 高等学校における教育の機会の不均等……27
7－6. 障害がある学生が高等教育へ進学する上での困難……27
7－7. 依然として深刻ないじめ問題……27
7－8. 学校復帰に固執する不登校政策……28
7－9. 教育への権利を適切に保障するためにオルタナティブ教育が認められるべきである……28
7－10. 学校運営への児童生徒・保護者・地域住民の参加が充分ではない……29
7－11. 人権教育・子どもの権利教育はむしろ後退している……29
7－12. 依然として改善が見られない教科書検定制度……29
Ⅷ. 特別な保護措置……30
8A. 特別な保護措置：人身取引、性的搾取……30

8A－1. 不充分な子どもの人身取引対策..... 30
8A－2.「非行少年」として扱われる性的搾取の被害者.....30
8A－3. 子どもの視点の欠落した防災基本計画.....31
8B. 特別な保護措置:少年司法.....31
8B－1. 少年法「改正」の問題点.....31
8B－2. 年齢にかかる「改正」.....33
8B－3. 身体拘束.....35
8B－4. 適正手続・・弁護士の援助.....36
8B－5. 処遇.....36
8B－6. 少年司法にかかる政策.....37
8B－7. ネガティブキャンペーンのひろがりとその影響.....39
子どもの権利条約「児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する選択議定書」.....40
巻末資料

はじめに

本レポートの作成主体と目的

本レポートは、子どもの権利条約の実施に関する第 3 回日本政府報告書の問題点や課題を指摘し、子どもの権利委員会による審査がより効果的かつ的確に行われることに貢献するために作成されたサマリー版である。

本レポートは、子どもの権利条約ＮＧＯレポート連絡会議が作成したものである。この連絡会議の主要メンバーは、1992 年の子どもの権利委員会第 2 会期から委員会のオブザーブを始め、委員会と日本社会を結ぶ役割を果たすとともに、日本における条約の実施と普及に取り組んでいる。

この連絡会議は、これまで 2 回（1997 年、2003 年）、日本政府報告書に対応したＮＧＯレポートを子どもの権利委員会に提出し、審査をオブザーブすることなどを通じて委員会に情報提供するとともに、総括所見のフォローアップをしてきた。事務局は、国連経済社会理事会と特別協議資格をもつＮＧＯである「子どもの権利条約総合研究所」が務めている。

第 3 回日本政府報告書は、これまでの 2 回の報告書からほとんど進歩していない内容となっている。むしろ後退したと評価されるものである。この報告書からは日本の子どもの実態が見えず、条約の実施の問題点や課題が明確にはならず、子どもの権利委員会において建設的な対話は期待しえない。しかし、この政府報告書作成後に政権交代があり、新政府のもとで条約実施の姿勢に変化が期待される。そこで、予備審査後に求められる日本政府の「追加情報」において、この政府報告書の問題点をできるかぎり改善する中身のある報告を委員会に提出し、委員会における報告審査に誠実な対応をすることが望まれる。

第 3 回日本政府報告書の主要な問題点：概況

第 3 回政府報告書の作成時までの政府による条約実施については、2 つの選択議定書の批准、子どもの権利擁護を強化する児童福祉法、児童虐待防止法、児童買春・児童ポルノ禁止法の改正など評価すべき点が見られるものの、第 3 回政府報告書については、以下のような主要な問題点がある。

①条約の定期的報告制度を活用し、条約を効果的に実施しようとする基本的な姿勢が見られない。「第 2 回政府報告書パラグラフ〇〇参照」で済ませている箇所が非常に多く、例えば里親・施設措置などに関わる第 20 条（家庭環境を奪われた子ども）全体について、「第 2 回政府報告パラグラフ 191 を参照」で済ませている。第 3 回政府報告書は、第 2 回報告書以降の条約の実施状況を誠実に検証し、実施の課題を見つけようという姿勢に欠ける。

②2004 年の第 2 回総括所見はほとんど実施されておらず、委員会の総括所見（勧告）に誠実に応答しているとはいえない。第 2 回総括所見に関連する記述は、(ⅰ)これまでの総括所見に単に形式的に触れるか、(ⅱ) 委員会による勧告の内容を理解していないか、(ⅲ) 審査の過程で表明された委員会の見解に明確に反論せず、従来の主張を繰り返すか、のいずれかに留まる。例えば婚外子差別は、子どもの権利委員会による 2 回の総括所見で勧告されたにもかかわらず改善しようとしてはいない〔216－219〕。同様の勧告は自由権規約委員会、社会権規約委員会、女性差別撤廃委員会からも受けている。

③条約に関する基本的理解が不充分である。子どもの権利委員会の一般的意見を参照していないこともあって、条約についての基本的理解が誤っている箇所が見られる。とりわけ、差別の禁止、子どもの最善の利益、子どもの意見の尊重等の条約の一般原則について不充分な理解が目立つ。例えば、「学校においては、校則の制定、カリキュラムの編成等は、児童個人に関する事項とは言えず、第 12 条 1 項でいう意見を表明する権利の対象となる事項ではない」〔205〕としている。

④「子どもの権利基盤アプローチ」がふまえられていない。少子化対策基本法の制定、教育基本法の全面改定、少年法の改定、教育再生会議の活動など権利の視点を欠く、あるいは子どもの権利保障に逆行する立法・政策が、条約の取り組みとして報告されている。また、第 2 回総括所見で権利基盤アプロー

チにより全面的見直しが勧告されていた「青少年育成施策大綱」について、勧告になんら言及することなく、条約実施のための国内行動計画として同大綱をひきつづき挙げている〔32〕。さらに、犯罪被害・児童虐待・「有害」情報からの保護について不必要なほど詳しく報告するなど、依然として「保護」偏重の内容となっている。また、少子化社会対策大綱に基づく 2004 年 12 月「子ども・子育て応援プラン」、政府官房長官を議長とする少子化問題に取り組む会議 2007 年 12 月「子どもと家族を応援する日本」重点戦略のように、子どもを計画のタイトルに掲げながら、少子化対策に終始しており、子ども支援はほとんどない計画がつくられている。

⑤重要なデータが欠落しており、子どもたちの実態や施策の効果が見えない。例えば、第 2 条の差別の禁止との関連ではまったくデータが挙げられていない〔143－163〕。また、教育分野では重要なデータを記載せず、意図的に実態を隠しているとしか思えない（不登校〔408〕、高校中退〔409〕、いじめ〔410－412〕、自殺〔183－185〕、体罰〔260－261〕などにデータの記載がない）。総括所見でたびたび指摘されている調査もほとんど行われておらず、子どもたちがかかえる深刻な成長発達や家族の問題について支援の基礎となる数値も把握されていない。例えば、ひとり親家庭数も 2003 年以降の調査では、概数すら発表されていない。

⑥自治体の取り組みを活かそうという視点がない。自治体レベルの条約実施として、子どもの権利条例策定に関する取り組み〔40〕やオンブズパーソンの設置〔46〕も報告されているが、単なる紹介に留まっている。しかも、第 2 回総括所見が求めていた政府の働きかけや支援により条例やオンブズパーソン制度ができているわけではなく、自治体独自の努力によって取り組まれているものである。

⑦ＮＧＯ・市民社会と誠実に対話・協力しようという姿勢がない。第 3 回政府報告書の作成にあたり、市民・ＮＧＯとの「意見交換」の機会は 4 回（うち 2 回は外務省による一方的な招集）持たれたが、これまで報告審査に関わってきた市民・ＮＧＯから出された要望・提案はほとんど反映されていない。また、条約の実施状況について子どもたちの声を聴く試みもなかった。2 つの選択議定書の報告書作成については、「意見交換」すらしていない。

「建設的な対話」、条約の効果的実施にむけて

第 3 回政府報告書が、上のような基本的な問題点をもつため、全体としては少なくとも次のような「追加情報」が必要である。

①第 2 回総括所見の実施状況について、勧告項目ごとに簡潔に記載すること

②とくに差別の禁止、不登校・高校中退・いじめ・自殺・体罰、虐待、少年司法等にかかわる子どもの実態や施策の効果に関するデータを提示すること

③新政権の下での政策転換について記載すること

④条約の実施、とくに総括所見の効果的な実施を促進・監視する体制・システムの構築についての展望を記載すること

⑤子ども施策を効果的かつ総合的に推進するための政府組織＝省庁の設置、および子どもの権利保障を推進する基盤になる「子どもの権利基本法」（仮称）の制定についての展望を記載すること

⑥自治体における条約実施について情報を収集し、その成果と政府による支援の課題について記載すること

⑦2010 年 2 月の予備審査から本審査までの間に、条約に関連するＮＧＯと「建設的な対話」の機会を設け、その結果をふまえて、追加情報を作成すること

なお、国内手続きを尽くしても、人権状況が改善されなかった場合には、各種の人権条約委員会への個人申立てが認められるべきである。そのためも、子どもの権利委員会に対する個人通報を可能とする条約第 3 議定書の早期策定が求められる。日本政府も第 3 選択議定書の制定に積極的に貢献すべきである。

Ⅰ.条約諸規定の実施のための一般的措置

1－1. 留保は適用範囲の明確化を、解釈宣言は撤回を

委員会の勧告〔第 1 回総括所見 28、第 2 回総括所見 8－9〕にもかかわらず、委員会の勧告を誠実に検討しておらず、政府は条約第 37 条（ｃ）に対する留保の撤回、またはその適用範囲を明確にするための通告を行っていない。同様に、条約第 9 条 1 項および第 10 条 1 項に関する解釈宣言についても、その妥当性および必要性に疑問があるにもかかわらず、撤回の姿勢を見せていない〔政府報告書 6－10〕。その理由は第 1 回政府報告書から変化はなく、委員会の勧告を誠実に検討していないことが明らかである。

【提言】

政府および国会は第 37 条（ｃ）の留保を撤回すべきである。政府は、第 37 条（ｃ）に関する留保の適用範囲が子どもと 18～19 歳の者との間に限定されることを明確にし、子どもと 20 歳以上の者との間には「成人からの分離原則」がなお適用されることを、国連事務総長に対する通告の形で明確にすべきである。また政府は、第 9 条 1 項と第 10 条 1 項に関する解釈宣言は撤回すべきである。とくに第 9 条 1 項が出入国管理法上の退去強制にも適用されることを認めるべきである。

1－2.「保護」に偏重した国内法の改正

国内法を条約の諸規定と調和されるためにとられた措置として、政府報告書はインターネット上での子どもの保護や児童買春に関わる法改正などを紹介している〔政府報告書 11－20〕。それらの法改正に一定の評価はできるが、依然として「保護」偏重の内容であり、権利基盤アプローチへの配慮を欠いている。このような傾向は、犯罪被害からの保護〔同 169、186－190〕や有害情報からの保護〔同 243－256〕、虐待・ネグレクトの保護〔同 306－342〕にも顕著に現れており、保護を効果的なものとするために子どもの意見をどのように聴き、反映させたかという点には配慮がなされていない。

また、子ども・若者育成支援推進法が制定され、「条約の理念にのっとり」第 1 条)、子ども・若者育成支援については子ども・若者の「意見を十分に尊重しつつ、その最善の利益を考慮すること」（第 2 条）が規定されているが、この法律全体としては、子どもの権利を基盤にしているものとは評価しえない。

【提言】

1. 政府および国会は、委員会の勧告である「子どもの権利基盤アプローチ」を考慮し、国内法を全面的に見直すべきである。とくに条約第 12 条を鑑み、法改正の際には子どもの意見を聴くシステムを確立し、実際に子どもの意見を反映すべきである。

2. 子どもの権利保障を総合的に推進する基盤となる「子どもの権利基本法」（仮称）を制定すべきである。

1－3. 条約を適用しない裁判所

委員会の勧告〔第 1 回総括所見 29、第 2 回総括所見 10〕にもかかわらず、政府報告書は裁判で人権条約が援用された例について充分な情報を提供していない〔政府報告書 23、26〕。条約が裁判で援用・適用された事例は存在し、今年でも日本人と外国人の間に生まれた婚外子の国籍をめぐる裁判では条約の原則に言及しており、国籍法に違憲判決が出た。しかしながら、このような判決は稀で、裁判所は依然として子どもの権利条約をはじめ人権条約の適用に消極的である。

【提言】

1. 裁判所は、子どもの権利に関わる事例において条約の規定に考慮を払うことが、条約第3条1項・第4条、日本国憲法第98条2項、条約法に関するウィーン条約などに定められた国際法上の義務であることを充分に認識し、条約の適用を自らの役割として自覚するべきである。条約の規定の解釈にあたっては、

子どもの権利委員会をはじめとする人権条約機関の示した解釈を含め、国際的に認められた解釈を採用することが求められる。また最高裁判所は、裁判における人権条約の適用について調査研究を実施し、裁判官に対する情報提供や裁判官の研修などの必要な措置をとるべきである。
2. 国が被告とされた裁判においては国際的に認められた解釈にもとづく主張を行うべきであり、いたずらに消極的な主張を展開するべきではない。

1－4. 子どもに関する包括的な政策は未だ策定されていない

青少年育成施策大綱が包括的な行動計画でないと委員会に指摘されているにもかかわらず〔第 2 回総括所見 12〕、なお青少年育成施策大綱を総合的な施策として紹介している〔政府報告書 32〕。この青少年育成施策大綱は 2008 年に改定されたが、その際、委員会に勧告されたような〔第 2 回総括所見 13〕市民社会および子どもの参加は保障されず、子どもの権利基盤アプローチもとられていない。また、政府報告書で挙げられている諸政策はいずれも包括的なものでも、子どもの権利保障を第一義的目的としたものでもない〔政府報告書 31－34〕。

【提言】

1. 政府および国会は、子どもの権利を基本にして、すべての年齢層の子どもを対象にした包括的な国内行動計画を策定すべきである。
2. 子どもに影響を与える政策の立案にあたっては、具体的な達成目標、達成期限および評価のための指標・手続を含めるべきである。また、そのような政策立案において子どもの最善の利益および子どもの意見の尊重の原則を確保するため、「子ども影響評価」や子ども参加の手続を導入するべきである。

1－5. 政策調整機関が依然存在しない

青少年対策推進会議が適切な政策調整機関でないことを委員会から明示的に指摘されたにもかかわらず〔第 1 回総括所見 8〕、政府報告書はその後身である青少年育成推進本部を調整機関として紹介している〔政府報告書 36〕。政策調整は、青少年施策、児童虐待など個別の分野ごとに行われており、子どもの権利に関わる施策を総合的に調整する仕組みは存在しない。そのため、条約実施の包括的な検証、就学前の子どもの権利保障などさまざまな分野で調整の欠如による問題が生じている。いくつかの自治体では子どもの権利条例の制定などといった積極的措置がとられているが、国はそれらを他の自治体にも広げるための努力を充分に行っていない。

【提言】

政府は、条約の実施に関係するすべての公的機関および関連の市民・ＮＧＯの代表が参加する政策調整機関を設置すべきである。自治体に対しても子どもの権利に関わる総合的な窓口の設置を奨励し、先進的な取り組みについての情報・実践の共有をはじめとして中央と地方の政策の調整にいっそう努めることも求められる。

1－6. 充分なデータを収集・提示していない

第 3 回政府報告書でもデータが充分に収集・提示されておらず、子どもの実態や政策の効果が見えないものになっている。とりわけ、条約第 2 条（差別の禁止）との関連では全くデータが挙げられておらず〔143－163〕、教育分野では重要なデータを省略する傾向が著しい。学校における体罰〔政府報告書 260－261〕、いじめ〔同 410－412〕や不登校〔同 408〕のように、前回の審査で大きく取り上げられ、かつ豊富なデータが存在する問題についてほとんど統計資料や実態が掲載されていないことは、委員会との対話に対する誠意を疑わせるものである。子どもたちがかかえる家族の問題について支援の基礎となる数値も把握されていない。例えば、ひとり親家庭数も 2003 年以降の調査では、概数すら発表されていない。

【提言】

政府は、子どもの権利の実態を正確に把握できるようにするため、委員会の定期報告書ガイドラインも参照しながらデータ収集システムをさらに整備すべきである。このような整備は、条約実施のための総合的な政策調整機関の主導で、ＮＧＯ・市民社会と協議しながら進めることが求められる。また、このようなデータを有効に活用するため、省庁ごとの白書とは別に子どもに関する総合的な白書を刊行するべきである。

1－7. 国レベルの独立した権利監視システムがない

子どもの権利委員会〔第1回総括所見32、第2回総括所見15〕および自由権規約委員会〔第1回総括所見1、第2回総括所見9〕の勧告にもかかわらず、条約実施や子どもの権利を監視する国レベルの独立した監視システムがない〔政府報告書44－45〕。子どもオンブズパーソンについても「創設する予定はない」〔同44〕。政府からの独立性を有する人権委員会を中心とする新たな人権救済制度の創設が目指されているものの、そこで構想されている人権委員会は、独立性の確保、子どもへの焦点をはじめ、国連・パリ原則および子どもの権利委員会・一般的意見2号の要件を満たすものではない。他方、いくつかの自治体では子どもオンブズパーソンまたはそれに類する機関の設置は増加しており、各地で効果をあげている。しかしながら、委員会の勧告〔第2回総括所見15(d)〕にもかかわらず、国の支援はなく、人的・財政的資源基盤は脆弱である。また、条約実施状況の定期的評価のための機関は存在せず、総括所見のフォローアップは全くされていない。

【提言】

政府および国会は、国連・パリ原則および子どもの権利委員会・一般的意見 2 号に照らし、充分な独立性、権限および資源を保障された子どもオンブズパーソンまたはそれに匹敵する機関を速やかに設置するべきである。政府から独立した「人権委員会」を設置するのであれば、子どもの問題をとくに担当する委員や特別部局を設置することが求められる。このような機関の設置にあたっては、すでに自治体活動している子どもオンブズパーソン等の経験を充分に考慮するべきである。

1－8. 構造的な不況下で子どもの最善の利益を充分に考慮しない予算策定

政府報告書は触れていないものの〔政府報告書 51－55〕、経済不況に対抗するため、子ども関連の部門も厳しい財政管理の対象となっている。新政権は、「子ども手当」を政策の目玉の一つにして 2010 年度から支給することにしているが、全体としてはなお少子化対策や子育て支援に偏重して予算配分をする特徴がある。そのため、「子育ち」支援には充分な予算配分がされていないため、本レポートの関連項目が示すように、教育や福祉などの分野において、ニーズに充分に応えうるだけの財政的・人的資源は確保されていない。また、保育等の分野においては国レベルの保育実施の最低基準を自由化し、とりわけ保育所への入所ができずに待機している子どもが多い地域に限定ではあるものの、保育室の広さに関する基準を切り下げて入所できる子どもを増やすなど、保育実施条件の低下が進んでいる。「経済的理由」で高校を中退する生徒が増加するなど不況の影響も生じているが、政府報告書はなんら触れていない。なお、新政権は、高校授業の原則無償化を政策にしている。

【提言】

政府および国会は、予算策定に当たって子どもの最善の利益が充分に考慮されるようにするために必要な措置をとるべきである。とりわけ、教育・子どもの保護・保育等の分野において、子どもの権利としてのサービスという視点を法律・政策において明確にするとともに、充分な財政的・人的資源を配分することが求められる。

1－9. 子どもの貧困化が進行し、権利保障をいっそう困難にしている

子どもや家族関連社会支出額は 2007 年度推計で約 4 兆 3300 億円、対 GDP 比で 0.83%（欧州諸国

では 2～3%）と非常に低額である。子どもの貧困率は経済協力開発機構（OECD）が、共通の定義を用いて行った国際比較によると、日本は、2004 年に 13.7%にもなっている。2009 年、新政権になって初めて発表した相対的貧困率は 15.7%である。しかも、就労などによって得られる所得とそれから税金と社会保険料を引き、児童手当や年金などの社会保障給付を足した「再分配後」で見ると、日本は OECD 諸国の中で唯一再分配後の貧困率が前のそれを上回り、政府による再分配によって、貧困世帯がさらに貧困となるという現象を生み出してしまっている。このことが子どもの権利保障をいっそう困難にしている。

【提言】

1. 政府は、子どもの貧困の実態について、民間団体・研究者らの調査結果も活用しながら詳細な研究を行うべきである。

2. 政府および国会は、子どもおよび家族の貧困の削減を子どもの権利保障のための包括的な政策（1－4 参照）の重要な柱の 1 つに位置づけ、シングルマザー世帯をはじめとする要支援・要保護世帯の子どもが教育、健康、生活水準等への権利を全面的に保障されるようにするための効果的支援策および予算措置を講ずるべきである。

1－10. 国際協力において市民社会との協力が不充分

ミレニアム開発目標（MDGs）の 2015 年までに達成すべき 8 つの目標のうち、目標 1 は「極度の貧困と飢餓の撲滅」であり、この問題に対応するため、日本が加盟している OECD の開発援助委員会（DAC）は達成に向けて、ODA で取組をしている。日本の実績としては、ODA 総額は減少傾向にあり、DAC 加盟国 22 ヵ国の中では 2007 年度 ODA 実績は 2005 年度の 2 位、2006 年度の 3 位から 5 位に下がり、対国民総所得（GNI）比は 2005 年度の 16 位、2006 年度の 18 位から 20 位と低迷し続けている。しかも、委員会の勧告にもかかわらず〔第 2 回総括所見 18－19〕、日本の ODA のうち、NGO が補助を受ける割合は 2004 年が 2.8%、2005 年が 1.0%、2006 年が 0.9%、2007 年度予算が 2.5%、2008 年度予算の 2.5%しか占めていない。この数字は海外の NGO への補助も含めるため、日本の市民社会との協力に位置づけられる日本の NGO との協力は、主に外務省の日本 NGO 連携無償、独立行政法人国際協力機構の草の根技術協力、緊急支援を行うジャパン・プラットフォームのスキームでなされ、さらに少ない比率となっている。

【提言】

1. 外務省が 2007 年に策定した「NGO との戦略的連携に向けた 5 ヶ年計画」において、ODA における NGO 参画型事業を飛躍的に増大させる努力がされているが、多様な NGO が対応できるような多様なスキームを展開し、市民社会の協力をより大きくすすめつつ、減少傾向にある ODA 総額について、低迷している対 GNI 比を早急に DAC 平均並みに増やし（将来的には 0.7%）、その中で NGO に対する拠出総額を増やすべきである。

2. 事業国においては、市民社会の参加も自国の市民だけでなく、事業国側の住民の声も集約できるよう、ODA タスクフォースに NGO を必ず含めるべきである。

1－11. 教育分野 ODA における基礎教育への支援の問題点

政府の紛争影響国への基礎教育支援額（2 国間 ODA）は 2005 年より減り続けており、2006 年は 3800 万ドルであったのが 2400 万ドルに減少している。基礎教育支援の地域的な配分をみると、紛争影響国へは 17%（DAC 平均：27%）と少なく、他の低所得国へは 38%（DAC 平均：34%）、中所得国へは 46%（DAC 平均: 25%）と配分が多いのが日本の援助の特徴である。日本の 2 国間 ODA のうち、基礎教育分野への配分は 0.8%と、DAC 平均の 1.8%（2005 年）を下回っており、教育援助に占める割合を見ると、高等教育が 52%を占める一方、基礎教育はわずか 18%（2005 年）となっている。また、紛争

や自然災害時の緊急人道支援のうち日本政府は 3.8%（2005 年-2008 年平均）を教育支援に割り当てているが、緊急教育支援のニーズを満たすために国連が定めた目標値である 4.2%に達していない。

【提言】

1. 政府は、教育分野 ODA における基礎教育への支援を増額するとともに、基礎教育支援のうち少なくとも 50%を紛争影響国に配分するべきである。また、Education for All-Fast Track Initiative における Education Transition Fund のような紛争影響国への教育支援の資金メカニズム等を通じ、柔軟かつ長期的な教育支援を実施するべきである

2. 緊急人道援助において、しばしば他のセクターの支援が優先される傾向にあるが、基礎教育も重要な支援として組み込み、そのための資金を確保することをコミットするべきである。

3. 政府は、条約第 29 条 1 項が定める教育の目的および緊急人道支援および復興期において基礎教育支援の質を確保するために国際的に開発された「最低基準」（INEE Minimum Standard）に合致した支援を行うべきである。

1－12. 質・量ともに不充分な条約および委員会の勧告等の広報

リーフレットやイベントを利用しながら広報を進めている旨の記述が見られるが〔政府報告書 78－87〕、条約の周知度に関する調査は公的には実施されていない。自治体によるものを除き、条約の広報のための新たな措置はとられていないのが現状である。学校カリキュラム〔同 88〕等でも「権利」より「道徳」が強調される傾向にあり、社会一般でも「子どもの権利＝わがまま論」など、子どもの権利に対する否定的意見が目立つようになっている。

【提言】

1. 政府は、子ども、親および一般市民の間での条約の周知度に関する多角的な調査を実施し、条約および子どもの権利に関する認識を深めるための包括的・体系的な広報戦略を立てるべきである。戦略の立案・実施にあたっては、子どもおよび関連する市民・ＮＧＯと充分に協議・連携すべきである。また、学校に行っていない子ども、言語的マイノリティの子ども、障害のある子ども等にも配慮することが求められる。このような広報は、委員会の勧告〔第 2 回総括所見 33〕をふまえ、子どもが実際に権利を行使でき、かつ子どものまわりのおとながそれを援助できるような方法で進められなければならない。

2. 政府は、自治体が進める広報活動の現状を把握し、とくに情報面・財政面での支援を行うべきである。とりわけ、外国人や障害のある人々への広報に関してそのような支援が求められる。

3. 文部科学省は、子どもの権利および条約に関する教育プログラムの開発、優れた教育実践例の収集・普及等を通じて、学校における条約の広報や教育を体系的に促進すべきである。

1－13. 市民・ＮＧＯといっそうの対話・協力が必要

委員会の勧告〔第 2 回総括所見 18－19〕にもかかわらず、政府・公的機関と市民・ＮＧＯとの対話・協力は依然として恒常的・制度的なものではない。また、省庁や自治体によって市民・ＮＧＯへの対応には温度差がある。さらに、いっそう幅広い市民の声を政策に反映させようとするパブリックコメントなどの制度も導入されているが、その実施のあり方には改善の余地が少なくない。

【提言】

1. 政府および国会は、条約第 4 条にいう「利用可能な手段」には人的資源も含まれることをふまえ、市民・ＮＧＯの経験や視点を法改正や政策形成に反映させることを目的として、条約の実施・普及に市民・ＮＧＯが参加する手続や仕組みを確立すべきである。政策調整機関を設置してそこに市民・ＮＧＯの代表を含めること、子どもに関わる各種審議会・委員会にも市民・ＮＧＯの代表を含めることを原則とするなど、市民・ＮＧＯとの対話・協力の制度化が求められる。

2. 政府は、パブリックコメントなど市民の声を政策に反映させるための制度のいっそうの改善を図るべきである。とくに、充分な期間の確保、積極的な広報、多様な意見表明手段の保障、適切な形での結

果の公開などが求められる。

Ⅱ.子どもの定義

2－1. 子どもの定義

2007 年の少年法改正により、少年院に送致される年齢が 14 歳から概ね 12 歳まで引き下げられ、今まで児童自立支援施設のみの処遇であった 12～13 歳の子どもたちを少年院送致することが可能となった（少年司法の項参照）。他方、子どもの委員会〔第 1 回総括所見 35、第 2 回総括所見 22－23〕および自由権規約委員会〔第 1 回総括所見 16、第 2 回総括所見 11〕、女性差別撤廃委員会〔第 6 回総括所見 18〕の勧告にもかかわらず、最低婚姻年齢の男女差（男子 18 歳・女子 16 歳）は是正されていない〔政府報告書 115、138－139〕。また、自由権規約委員会〔第 2 回総括所見 27〕でも懸念が表明された刑法上の性的同意年齢が低いこと（13 歳）、家事審判で意見聴取が義務付けられる年齢が高すぎること（15 歳）なども依然として問題である。なお、政府の法制審議会は、2009 年に、成人年齢を 18 歳に下げるよう答申をしている。

【提言】

政府および国会は、少なくとも16歳に達しない子どもについては刑事責任を追及しない方向で、刑事責任年齢および刑事手続適用年齢を見直すべきである。同様に、最低婚姻年齢の男女差については速やかな是正が求められる。家事審判で子どもの意見聴取が義務づけられる年齢は引き下げるべきであり、性的同意年齢の引き上げについても検討すべきである。

Ⅲ．一般原則

3A．一般原則：差別の禁止

3A－1. 差別解消のための積極的措置が不充分

あらゆる形態の差別から子どもを保護するために「とりわけ教育・意識啓発キャンペーンを通じて、あらゆる必要な積極的措置をとる」よう勧告〔第 2 回総括所見 25〕されているにもかかわらず、人権教育などの積極的な措置はとられていない。政府報告書は、学校カリキュラムについて一般的に述べるに止まり、その内容や子どもの権利がどのように教えられているかについて記載がない〔同 148、149〕。委員会からの質問や勧告〔第 2 回総括所見 17 等〕にもかかわらず、差別の関するデータを 1 つも記載していない。また、差別事件に対する現行の救済制度〔政府報告書 146、147〕は、包括的な差別禁止法による裏づけを欠いていること、是正のための効果的権限を有していないことなどの要因により、不充分である。そのため、さまざまな非差別集団に加え、性的マイノリティの子ども、HIV／AIDS の影響を受けている子どもなど、権利侵害を受けやすい立場に置かれた多くの子どもたちが社会的差別に苦しみ続けている。

【提言】

1. 政府および国会は、あらゆる形態の差別から子どもを保護するために、人権教育などを通じた効果的な措置をとるべきである。また、積極的に統計をとり、差別の現状を把握したうえで、効果的かつ現実的な施策の策定を検討すべきである。

2. 政府および国会は、人種差別委員会〔総括所見 10、12〕、社会権規約委員会〔総括所見 39〕、自由権規約委員会〔第 1 回総括所見 9〕等の勧告もふまえ、包括的な「差別禁止法」の制定を検討するべきである。また、人権委員会（仮称）の設置を目的とした人権擁護法案を国連・パリ原則および委員会の一般的意見 2 号（2002 年 ・5 号（2003 年）等にしたがって包括的に見直すことなどの手段により、差別事件に対する救済制度を効果的なものとするべきである。

3A－2. 女性差別撤廃の努力に対するバックラッシュ

男女平等に関わる法整備およびそれにもとづく諸施策〔政府報告書 155－158〕がとられ、それにともなって社会の男女平等意識に一定の前進が見られることは評価されるが、性差別の禁止が人権文化として意識づけられるプロセスが具体的でないため、そのような努力は男女平等に対する強力なバックラッシュや経済不況の悪影響に抵抗できていない。また、男女別学から男女共学に変わる高等学校・大学が広がるなど積極的な兆しを示していた教育分野もバックラッシュの渦中にあり、2006 年 12 月に「全面改正」された教育基本法では、「男女共学」を規定した条項が削除され、女子への教育差別が懸念される。この点は女性差別撤廃委員会の第 6 回総括所見〔43、44〕でも指摘されているが、再検討されていない。

【提言】

政府、とくに内閣府は、他の関係省庁および自治体との密接な協力・調整のもと、人権の視点から男女平等を推進するための施策をさらに強化すべきである。また、女性差別撤廃委員会の第 6 回総括所見等をふまえ、現行の教育基本法を見直し、教育における男女平等をいっそう促進すべきである。

3A－3. 婚外子差別を正当化し続けている

委員会の勧告〔第 1 回総括所見 35、第 2 回総括所見 25〕および自由権規約委員会〔第 1 回総括所見 12、第 2 回総括所見 28〕・社会権規約委員会〔総括所見 41〕・女性差別撤廃委員会〔第 6 回総括所見 17〕といった他の人権条約機関の度重なる勧告にもかかわらず、政府は依然として婚外子差別を正当化している。なお、政府報告書への記載はないが、外国籍の母と日本国籍の父との間に生まれた婚外子が日本国籍を取得するためには父による胎児認知が必要であり、出生後認知では日本国籍は付与されないという問題は、2008 年 12 月に国籍法が改正され、出生後認知でも日本国籍が付与されることなった。しかしながら、これは委員会の勧告を受けての措置ではなく、最高裁の違憲判決を受けての改正である。

【提言】

政府および国会は、子どもの権利委員会をはじめとする人権条約機関の度重なる明示的勧告および各国の立法動向をふまえ、婚外子を差別するあらゆる法規定および制度を廃止するべきである。あわせて、婚外子に対する社会的差別や偏見を撤廃するため、意識啓発キャンペーンをはじめとする措置も求められる。

3A－4. 権利保障とインクルージョンを基本とした障害者政策になっていない

障害者施策の包括的根拠となる障害者基本法〔政府報告書 151〕は、2004 年の改正において障害を理由とする差別の禁止を明示し、障害者の自立と社会参加の支援等を通じで障害者の福祉を増進する国・自治体の責務を規定した。しかし、同法第 3 条 2 項は、社会・経済、文化等の活動に参加する機会を障害者に「与える」と規定しており、依然として社会参加を権利として保障していない。また、そのような中で権利保障とインクルージョンを基本とした障害者政策がとられていない。2007 年に行った内閣府の調査によると、障害者基本法の改正を知っているのは 49.3%、同法が規定する障害や障害者に関する理解と関心を深めるための「障害者週間」の周知度はさらに低く 27.5%、2007 年に日本が署名した障害者権利条約に至っては、知っているのはわずか 18.3%と、施策に対する周知度の低さも問題である。

【提言】

政府および国会は、条約第 2 条・第 23 条および障害者権利条約をふまえ、障害のある者に対する施策を権利保障とインクルージョンを基本とするものへと転換すべきである。また政府、とくに厚生労働省および文部科学省は、関係行政機関や民間団体と協力して障害のある子ども・者の人権に関する教育・啓発（職場研修を含む）を実施し、障害のある子どもへの否定的な態度や偏見を払拭するよう努めるべきである。その前提として、障害者権利条約を早期・完全批准することが求められる。

3A－5. 朝鮮学校に対する制度的な差別

日本による植民地支配の被害者である在日朝鮮人は、1945 年の終戦直後から日本で生まれた子孫に自己の民族文化を継承させる目的で、日本各地に朝鮮学校を設立した。その朝鮮学校に対し、日本政府は設立当初から制度的な差別を加えている。近年、子どもの権利委員会〔第 1 回総括所見 35、第 2 回総括所見 25〕、自由権規約委員会〔第 1 回総括所見 13、第 2 回総括所見 31〕、人種差別撤廃委員会〔同 16〕などの人権条約委員会がその審査のたびに日本政府に対し、在日朝鮮人の子どもたちが被っている不利益を是正するよう勧告しているが、差別的取扱いは依然として残されたままである。

朝鮮学校の卒業生は、朝鮮学校の卒業証書が直接の大学入学資格として認められないため、各大学による「個別審査」を経なければ大学入学資格を得られない。さらに、朝鮮学校に対する国庫助成は未だ実現していないばかりか、財政的に厳しい学校を支えるための保護者らによる学校への寄付に対してまでも税制上の差別を受けている。このような朝鮮学校に対する日本政府による制度的な差別とその是正を怠る態度は、日本社会にも忠実に反映され、朝鮮学校生徒への暴言、暴行事件という形で表れている。さらには昨今、日本国内で外国人排斥を目的とした市民団体などの行動が活発化するなかで、児童生徒個人への嫌がらせのみならず、排外主義的団体が朝鮮学校への攻撃をはじめ、2009 年 12 月には在日朝鮮人の児童らが通う京都の朝鮮学校（京都朝鮮第一初級学校）に団体として公然と誹謗中傷を浴びせに押し寄せるという事態が起きている。日本政府による嫌がらせ事件にたいする実態調査および再発防止のための実効的な措置が不充分なため、そのような事件が繰り返し起きている状況である。

【提言】

1. 政府は、朝鮮学校をはじめとする外国人学校を学校教育法に定めた「一条校」に準ずる正規の学校として認め、大学受験資格、税制上の優遇措置などで外国人学校が被る差別を即時撤廃するべきである。公立学校で民族教育が保障されていない状況下においては、朝鮮学校に対して私立学校ではなく、公立学校と同等の扱いをするべきであり、日本政府が義務教育機関として無償教育を達成している小・中学校までは無償となるよう助成すべきである。
2. 政府は、朝鮮学校卒業生たちに対する大学進学時における不平等な取扱いを即時是正するべきである。
3. 政府は、朝鮮学校に通う児童・生徒たちにたいする暴言・暴行事件根絶のための実効性のある措置を講じるとともに、民族差別とそれにもとづく暴力を根絶するための人権教育、啓発活動をより一層強化するべきである。

3A－6. 日中のはざまで差別を受ける中国帰国者の子どもたち

第二次世界大戦末期に現在の中国東北部（旧満洲）で難民となった日本人移民とその家族が日本に「帰国」した。彼ら彼女らは「中国帰国者」と呼ばれているが、その存在は政府報告書では触れられていないばかりか、委員会からの勧告にもかかわらず〔第 2 回総括所見 24－25〕、依然として地域社会や学校での理解は乏しく、彼ら彼女らの子どもたちに対する差別やいじめは減少していない。さらに、先進事例であった東京都立川市が年間を通じ指導員を中国帰国者の子どもの在籍校に派遣する制度〔政府報告書 582〕が 2004 年に廃止され、4 か月間の通訳派遣のみの制度に後退した。また、中国帰国者の子どもが罪を犯した場合、退去強制は法律上現在も適用される危険性がある〔政府報告書 8、124、177、237、285－288、492、494〕。親の世代が不法滞在などの理由で退去強制になると家族の再統合は事実上望めないのが実情である。

【提言】

1. 条約第 30 条の精神を考慮し、マイノリティの言語による学校教育を学習指導要領のなかで正規のカリキュラムと同等とし、充分な財政的・人的資源を投入すべきである。さらに条約第 2 条および第 8 条に従い、マイノリティの子どもへの教育を日本国民への同化ではなくアイデンティティを保護するもの

とするよう改めるべきである。
2. 条約第 3 条、第 9 条、第 10 条に従い、犯罪を行った外国籍の子どもや不法滞在の親であっても家族との統合を保つことが常にできるように確保するため、入管当局の「在留特別許可に関するガイドライン」をさらに改定すべきである。

3A－7. 依然として差別が残っている被差別部落の子どもたち

部落差別は、17 世紀初頭に確立された、インドのカースト制にも近い身分階層・居住地制限制度にもとづくものである。公式には否定され、また種々の特別措置がとられてきたことにより一定の前進は見られたものの、被差別部落出身者はいまなお社会的差別の対象となっている。委員会の勧告にもかかわらず〔第 2 回総括所見 25〕第 2 回政府報告書と同様に、今回の報告書では記述がない。

【提言】

条約第 2 条ならびに自由権規約委員会、人種差別撤廃委員会および社会権規約委員会等の勧告もふまえ、政府は、被差別部落出身者への差別を解消するため、ＩＬＯ111 号（雇用・職業差別）条約の批准、包括的な差別禁止法の制定、効果的な救済制度の確立、高等教育へのアクセス保障、いっそうの意識啓発のとりくみをはじめとする効果的な措置をとるべきである。

3A－8. アイデンティティ・文化・言語を奪われたアイヌ民族の子どもたち

日本の先住民族であるアイヌ民族は、徹底した同化政策によって土地や母語や文化を奪われるとともに、教育面で不利な立場に置かれていることを含む社会的差別に直面している。政府報告書はアイヌ民族への人権侵犯事件が発生していることを認め、「積極的な取組を行っている」としながらも〔581〕、その実態や取組内容についてはいっさい明らかにしていない。自由権規約委員会の総括所見〔第 1 回 14、第 2 回 32〕も指摘するように、アイヌ民族を先住民族として公式に認めておらず、言語・民族教育への権利を含む政治的・経済的・社会的・文化的権利も保障していないため、アイヌの子どもたちは依然としてそのアイデンティティを回復・維持できないままである。日本人もアイヌ民族の歴史や現状についてほとんど知らない。

【提言】

政府は、アイヌ民族に対する差別を解消するとともに、アイヌ民族が先住民族であるという明示的承認のもと、条約第30条上の権利をアイヌの子どもたちに保障するため、国連・マイノリティ権利宣言（1992年）およびＩＬＯ169号（先住民族・種族民族）条約ならびに自由権規約委員会、人種差別撤廃委員会および社会権規約委員会等の勧告をふまえた必要な措置をとるべきである。そのさい、「先住民族の子ども」に関する委員会の一般的意見（2009年）をふまえ、とくに、教育への平等なアクセスおよびアイヌ語の学習などの民族教育を保障すること、学校教育・社会教育にアイヌ民族の歴史・文化・現状についての教育を積極的に取り入れるべきである。

3A－9. 同化政策の結果や米軍基地の存在に苦しむ沖縄の子どもたち

日本の最南端に位置する沖縄は、かつては「琉球王国」という独立国だったが、1879 年に日本に植民地化されて以来、構造的な差別政策の対象とされてきた。独自の言語による「ウチナーグチ」の禁止、琉球の伝統的宗教の弾圧などによる同化政策がとられ、沖縄の子どもたちは条約第 30 条の権利を否定されている。また、米軍基地の集中により、沖縄の子どもは教育への権利等の諸権利を他の地域の子どもに比べて著しく侵害されてきた。さらに、委員会の勧告にもかかわらず〔第 2 回総括所見 25〕、特別な措置が取られていないため、「アメラジアン」と呼ばれる米兵と沖縄女性との間に生まれた子どもは依然として差別されており、教育への権利、親を知る権利、養育費の請求権などを否定されている。

【提言】

政府は、条約第29条・第30条および自由権規約委員会の総括所見等をふまえ、沖縄（琉球）の人々を

独自の言語・文化・歴史をもつた先住民族として認め、その認識に立った文化・教育政策をとるべきである。また政府は、沖縄の子どもが他の地域の子どもに比べて多大な犠牲を強いられていることを認め、差別の禁止（条約第2条）、子どもの最善の利益（第3条）および生命・生存・発達に対する権利（第6条）の諸原則を確保するため、アメリカとの交渉を通じ、日米地位協定の改定および米軍基地の整理縮小を早急に行うべきである。さらに、アメラジアンの子どもの権利を保護するため、とくに国籍、養育費の支払の確保および教育の分野で必要な措置をとることも求められる。

3A－10. 自らの言語・文化を保障されない外国籍の子どもたち

日本の公教育課程では「日本国民」の育成が目的とされているため〔第 2 回政府報告書 273〕、政府報告書〔399〕が認めるとおり、外国から来た子どもたちに対しては母語・母国文化の学習権が保障されていない。そのため子どもたちは徐々に母語を忘れていくが、充分な日本語教育も保障されていないので、いずれの言語も中途半端にしか操れない「セミリンガル」になりがちである。母国文化の軽視は親子の断絶を招き、家庭内に不和を生じさせてもいる。他方、「日本国民」の育成を目指す公教育においては児童生徒の文化的多様性が無視され、外国出身の子どもがからかいや差別を受けることも多い。文部科学省は外国籍者を常勤教諭に任用しない方針をとっており、外国籍生徒のみならず日本人生徒も対象とした多文化教育の可能性を制限している。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、在日外国人児童のアイデンティティの確立および親との意思疎通の支援を目的として、母語・母国文化の教育を含むバイリンガル教育を権利として保障するべきである。民族学級・民族学校の設置を保障・支援することも求められる。また、日本人・外国籍の子ども双方を対象とした多文化教育を学校内外で推進するとともに、そのための有効な手段の１つとして外国籍教員を積極的に任用するべきである。

3A－11. 教育・医療・社会保障へのアクセスを否定される外国籍の子ども

政府報告書〔154〕の記述にもかかわらず、外国籍の子どもは義務教育の対象外とされている。日本語修得のための支援もきわめて不充分であり、バイリンガル教育は検討すらされていない（3A－10 参照）。このため不就学の子どもが多く、その正式な数字は把握されていない。義務教育ではない高校への進学率は 40%台と、非常に低いままである。長引く不況で外国人学校の閉鎖が相次ぎ、不就学の子どもの数は義務教育段階も含め増加している。医療分野においても、自治体が無料で提供する保健サービスの情報がしばしば外国籍の親のもとに届かないこと、外国人に対する健康保険証の発給が拒否される場合があることなどの理由により、子どもが適切な治療・保健サービスを受けられない事態が生じている。

【提言】

1. 政府、とくに文部科学省は、人種差別撤廃委員会の勧告等もふまえ、外国籍の子どもがいずれかの手段で初等・中等教育を受けることを確保するための措置をとるべきである。希望する子どもに対して公立学校での学習権を保障するため、非正規滞在者や過年度者の就学を拒否しないように教育委員会への指導を徹底すること、日本語学習支援およびバイリンガル教育のための指導方法を確立し、必要な教員を配置すること、高校への希望者全入を保障することが求められる。
2. 政府、とくに厚生労働省は、非正規滞在の外国人に対しても国民健康保険への加入を認めるとともに、正規滞在の外国人が国民健康保険への加入を拒否されないよう、自治体に対して実効的な指導を行うべきである。政府および自治体に対し、外国籍の子どもとその家族が必要な医療情報を入手できるよう、多言語による告知を徹底することも求められる。

3B．一般原則：子どもの最善の利益

3B－1. 立法における子どもの権利保障および子どもの最善の利益原則を

前回の報告から数多くの法律が改正・策定されたが、委員会の勧告〔第 1 回総括所見 35〕にもかかわらず、子ども・若者育成推進支援法のみが条約を引用し、子どもの意見の尊重および子どもの最善の利益考慮を規定する。法の目的として子どもの権利保障を明示的に掲げているのは児童買春・児童ポルノ禁止法と児童虐待防止法のみである。家事審判・児童福祉等の領域では同原則の重要性はいちおう合意されているが、少年司法分野では少年法「改正」によって事実上この原則は覆された。

【提言】

政府および国会は、子どもの最善の利益の原則（条約第3条1項）を、子どもに関わる法令、規則その他の文書で明示的に規定すべきである。この原則を確保するための仕組みや手続を、子どもの意見の尊重の原則（条約第12条）をふまえて確立することも求められる。あわせて、裁判官・検察官・弁護士（政府代理人の弁護士を含む）などの司法関係者に対し、子どもの最善の利益原則を徹底させるための研修を行うべきである。

3B－2. 諸政策の決定プロセスで子どもの最善の利益は充分考慮されていない

立法上・政策上の決定プロセスにおいても子どもの最善の利益が第一義的に考慮されているとは言いがたい。非正規滞在の子どもの退去強制裁判においても、基本的には出入国管理体制の枠組みが優先され、子どもの最善の利益の考慮は不充分である。

【提言】

政府および国会は、立法・政策上・予算上その他の決定プロセスにおいて子どもの最善の利益が第一義的に考慮されることを確保するため、「子ども影響評価」手続の導入、子どもオンブズパーソンの設置などの制度的整備を図るべきである。また、子どもに密接に関連する立法・政策等の決定において子どもの意見を組織的に考慮するための措置をとることも求められる。

3C．一般原則：生命・生存・発達への権利

3C－1. 最低基準の不充分さによる事故で命を奪われる子どもたち

交通事故や学校・家庭での事故は子ども・青少年の主要な死因の一つであるが、政府報告書ではこの点について触れられていない。これらの事故を防止するためにとられた措置は依然として不充分である。とくに、児童福祉施設最低基準の適用対象とならず、公的機関による監督が充分に行われてこなかった無認可保育施設でも子どもの死亡事故が生じている。

【提言】

政府は、市民社会組織による創造的なとりくみを過剰に制約しないよう配慮しつつ、公園等の遊具、保育施設その他の子どもに関連する便益・施設について必要な安全基準・最低基準を確立し、それが遵守されるよう適切な監督を行うべきである。また、交通事故や学校・家庭での事故を防止し、事故が発生した場合の適切な対応を確保するため、地域の総合的な道路整備、安全教育・緊急救護教育の提供、小児救急医療体制の拡充などのあらゆる必要な措置をとることも求められる。

3C－2. 教育ストレスで苦しむ子どもたち

子どもの権利委員会〔第1回総括所見43、第2回総括所見40(a)、50(a)〕および社会権規約委員会〔同58〕の勧告にもかかわらず、教育制度における子どものストレスを緩和するための充分な措置はとられていない。むしろ政府は「15歳人口が減少してきており、高等学校入学者選抜における過度の受験競争は緩和されつつある」〔政府報告書423〕として、さらに消極的になっている。しかしながら、学校での

授業の補習または進学のための学習を目的として塾に通う子どもは増加している。加えて、公立の中高一貫校などの選択肢が広がったことから、競争がさらに低年齢化している現状にある。このため、子どもの心身症も増えているほか、小学校高学年・中学生の過半数が「疲れている」と感じていること、子どもたちの間でしばしば第31条（休息・余暇への権利）がもっとも重視されていることが、複数の調査で明らかになってきた。子どもの自殺も依然として高いレベルで生じており、スクールカウンセラーのような個人レベルの対応〔政府報告書185〕だけでは不充分である。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、社会権規約委員会の勧告〔総括所見 58〕もふまえ、子どもの権利条約の関連規定ならびに子どもの権利委員会・社会権規約委員会の関連の一般的意見にのっとった教育制度の包括的改革を実施すべきである。これには、学校歴差別を防止するための効果的な措置、条約第 28 条の義務にもとづく高校希望者全入制の導入、大学入試制度の抜本的見直し、学校で学び続けるための条件整備・調整のためのスクールソーシャルワーカーの配置などの措置が含まれなければならない。

3C－3. 米軍基地の存在で生命・生存・発達を脅かされる子どもたち

日本における米軍基地の約 75%が沖縄に集中していることにより、とくに沖縄の子どもは他の地域の子どもに比べて著しく生命・生存・発達への権利や安全・健康に対する権利を侵害されてきた。軍事演習中のものを含む事故、米兵による女子の強姦等の性暴力は依然として大きな問題となっている。戦闘機をはじめとする戦闘機の騒音も、騒音性難聴を含む健康上の障害、低体重出生の増加等の問題を引き起こしてきた。

【提言】

政府は、沖縄の子どもが他の地域の子どもに比べて多大な犠牲を強いられていることを認め、差別の禁止（条約第 2 条)、子どもの最善の利益（第 3 条）および生命・生存・発達に対する権利（第 6 条）の諸原則を確保するため、沖縄の子どもたちの教育や健康・発達への悪影響を取り除く措置を早急に実施することが求められる。加えて、米軍人による性暴力・犯罪に対する効果的法執行も含め、沖縄の子どもを性暴力・犯罪から保護するための実効的措置をとるべきである。

3D. 一般原則：子どもの意見の尊重／子どもの参加権

3D－1. 子どもの意見表明および意見の尊重は充分に確保されていない

子どもの意見の尊重については、この間、ほとんど進展が見られなかった。子どもの意見表明権を明示的に保障した法規定は、子ども・若者育成支援推進法を除けば、ほとんどの分野で存在せず、子どもの意見を尊重するよう求めた規定は極少数である。政府報告書が述べる措置〔同192－202〕は、ほとんどが望ましい取扱いまたは努力義務であって権利としての意見表明を認めたものではなく、実際にこのような取扱いが徹底されているわけでもない。学校・少年院等における処分や児童福祉施設への入所措置処分に行政手続法・行政不服審査法が適用されないなど、意見表明が法的に妨げられている分野もある。子どもの意見聴取が義務づけられている家事審判手続においても、その基準年齢（15歳）は子どもの発達段階や国際動向に照らして高すぎる。少年審判においても、検察官関与および裁判官合議が導入されたことなどによって子どもの自由な意見表明が阻害される事態も生じている。

【提言】

1. 国会および政府は、児童福祉法・学校教育法などの主要な法律を改正して子どもの意見の尊重の原則を明文で規定するとともに、この原則の効果的実施を確保するために必要な法令・規則の整備を行うべきである。このような法的整備には、子どもに密接に関わる分野における行政手続法・行政不服審査法の適用除外を廃止すること、学校・児童福祉施設・少年矯正施設等に関わる法令・規則で子どもの意見聴取、その意見の尊重および意見表明を理由とした不利益取扱いの禁止を義務づけることが含まれる。

2. 国会および政府は、子どもの意見表明・参加を支援・奨励するための政策上・行政上・予算上・教育上その他の措置をとるべきである。このような措置には、子どもに関わるすべての専門家を対象とした研修および関連資料の作成、親・市民・子どもたち自身を対象とした意識啓発キャンペーン、ＮＧＯを含む「適当な団体」（条約第 12 条 2 項）の設置の促進、他の適切な代弁システムの確立、意見表明・参加に必要な情報へのアクセスの保障、意見表明・参加の能力を育成するための教育、子どもの参加のための経済的支援などが含まれる。
3. 以上のことを行うためにも、政府は、委員会の一般的意見 12 号（2009 年）を子どもに関係するすべての関係者に普及するとともに、その具体化を検討すべきである。

3D－2. 学校における意見表明・子ども参加は依然として困難なまま

学校における子ども参加は、委員会が指摘したように〔第1回総括所見13、第2回総括所見27〕依然として困難なままである。出席停止や懲戒処分において児童生徒の意見を聴取される義務は明文化されていない〔政府報告書193〕。さらに、政府は「学校においては、校則の制定、カリキュラムの編成等は、児童個人に関する事項とは言えず、第12条1項でいう意見を表明する権利の対象となる事項ではない」〔同205〕とする一方で、プライバシーを侵害する規則や学校外の生活にまで規制する校則が制定されている。

【提言】

1. 国会および政府とくに文部科学省は、条約第12条および第28条2項の規定にしたがい、懲戒処分や出席停止命令において事前の告知や弁明の機会の保障を法的に義務づけ、かつ事後の異議申立てを保障するために学校教育法および関連の規則を改正すべきである。いわゆる「自主退学」の強要が生じないよう、あらゆる適切な措置をとることも求められる。
2. 国会および政府とくに文部科学省は、第2回総括所見〔28ｄ〕を実施すべく、条約第12条その他の関連規定をふまえ、学校運営に参加する子どもの権利を学校教育法等の関連の法律で保障するとともに、そのための制度的基盤を整備するべきである。とくに校則の制定・改正および教育内容の決定にあたっては、委員会の一般的意見12号およびリャド・ガイドライン21項(c)・31項等の規定をふまえ、子どもの積極的な参加を保障することが求められる。

3D－3. 立法・政策立案における子ども参加の問題状況

政策立案への子ども参加に関する政府報告書の姿勢〔政府報告書 211〕は歓迎されるが、子どもをとくに対象とした意見聴取のための手続は設けられておらず、また意見聴取の機会が充分に周知されないこと、意見提出期間が短いことなどの要因もあって、現実には実践されていない。事実、子どもに関わる重要な法改正や政策立案の過程で子どもの意見が組織的に求められることはまったくなかった。さらに、家事審判で子どもの意見聴取が義務づけられている 15 歳以上（青少年）には一定の配慮を見せるが、低年齢の子どもの意見表明を著しく制限する傾向がある。政府は、ボランティア活動のような参加は奨励する一方で、学校や地域に現状変革的な効果をもたらす子どもの参加には注意深く触れないようにしている。高校生の政治活動を否定する文部省通達（1969 年）もなお撤回されていない。

【提言】

政府および国会は、条約第12条、一般的意見12号およびリャド・ガイドラインの諸規定をふまえ、地域・自治体・国レベルで行われる子どもに関わる活動、法改正および政策立案への、子どもの効果的な意見表明・参加を保障するための措置をとるべきである。このような措置には、アンケートや「子ども公聴会」など子どもに配慮した意見表明手続の導入、審議会等への子どもの実効的な参加、「子ども議会」や「子ども国会」の開催等が含まれる。そのさい、必要な情報へのアクセス、決定後の報告・説明を含むフォローアップ、子どもの代表性の確保、経済的支援といった諸条件の整備に注意が払われなければならない。なお、高校生の政治活動を否定する文部省通達「高校における政治的教養と政治的活動

について」（1969年）は条約第13条および第15条の趣旨に反するので、ただちに廃止すべきである。

Ⅳ．市民的権利および自由

4－1．依然として不充分なプライバシーの保護

委員会の勧告〔第 1 回総括所見 36、第 2 回総括所見 34〕にもかかわらず、子どものプライバシーの保護を強化するための追加的措置はとられていない。学校や施設における個人情報の取扱い（他の公的・私的機関への提供を含む）や所持品の検査・没収についての体系的な指針は定められていない。犯罪報道やインターネット上の書き込みにおいても、加害少年・被害少年双方のプライバシーをめぐって問題が生じている。

【提言】

政府は、子どもにもその年齢と成熟度に応じて自己情報コントロール権があることを認め、そのプライバシーを保護するための立法上・行政上・教育上の措置をとるべきである。とくに文部科学省は、学校が保有する児童生徒の個人情報の第三者への提供、所持品の検査・没収等の問題を含む子どものプライバシー保護のための指針を作成し、教育委員会を通じて各学校への指導助言を行うことが求められる。厚生労働省も、児童福祉施設最低基準を改定して子どものプライバシーへの配慮を向上させるとともに、児童福祉施設における子どものプライバシー保護のための指針を作成・実施するべきである。

4－2．子どものメディア環境とメディア・リテラシーの問題点

メディアからの情報が遍在する現代社会において求められているのは、子どもたちがメディア社会を能動的・主体的に生きていくためのメディア・リテラシーである。政府報告書は、子どもを「有害情報」からいかに遮断しようとしているかに力点を置き、メディア・リテラシーの育成もそのための措置の一環としてとらえている〔政府報告書 243－256〕。このような姿勢は、子どものエンパワーメントにもメディアをめぐる開かれた市民的議論にもつながらない。このような流れを受け、政府の教育再生懇談会が小中学生に原則携帯電話所持を禁止する提言を行うほか、一部の自治体で保護者に対し携帯を小中学生に持たせない努力義務を規定する条例が制定されるなど、過剰な規制へと発展している。政府報告書はまた、条約に照らしていかなるメディア環境を子どもたちに提供するのか、そのために国・メディア事業者・市民が何をなすべきかというビジョンを欠落させている。

【提言】

政府、とくに総務省および文部科学省は、ユネスコの関連の宣言もふまえ、子どものメディア・リテラシーをいっそう促進するべきである。そのさい、ＮＰＯをはじめとする市民主体のとりくみに対し、教材開発やファシリテーター養成等のための財政上その他の援助を行うことが求められる。また、メディア事業者がその社会的責任にもとづいて子どものメディア環境をよりよいものにしていくため、子どもを対象とした番組や広告について、子どもを含む市民とともに具体的な基準を作成・実施するよう奨励することも必要である。メディアへの子ども参加を奨励・支援することも求められる。

4－3．国旗・国歌の強制で侵害される子どもの思想・良心の自由

国旗・国歌法の制定（1999 年）にともない、「日の丸」および「君が代」がそれぞれ国旗・国歌として法的に位置づけられた。この制定過程で「国旗・国歌の尊重義務を国民に対し課するものではない」「児童・生徒の内心にまで立ち入って強制しようというものではない」旨の政府答弁がたびたび行われたにもかかわらず、実際には教育委員会などによる事実上の強制に及ぶ指導や圧力が蔓延している。ときには右翼活動家による脅迫も行われるなど、日の丸・君が代の強行的導入による悪影響は大きい。その他 「心のノート」のような心理主義的道徳教育の推進も、子どもの思想・良心に介入する危険性をともなっている。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、学校行事への国旗・国歌への導入をめぐって子どもの条約上の権利、とくに思想・良心・宗教の自由に対する権利（第14条）、自己に関わる問題について自由に意見を表明し、かつその意見を尊重される権利（第12条）および多様な価値観を保障する教育環境に対する権利（第29条）が侵害されないよう、あらゆる必要な措置をとるべきである。とくに、入学式・卒業式等の国旗掲揚・国歌斉唱実施率を調査することは教育現場に無用な圧力をかけることにつながるので、中止すべきである。

4－4. 適正手続きを欠く校則規定

日本の学校における校則は、学校の裁量で規定され、しかもあいまいで抽象的な規定が多いため、子ども個人では判断が難しく、その結果、子どもは暗黙の了解と集団の雰囲気を感じて行動せざるを得ない。校則の内容は、明らかに表現の自由や自己決定に関する領域や学校外の生活にまで及び、実質的には個人の生活までも懲戒処分の対象としている。学校生活で守るべきルールがあいまいな上、懲戒処分が行われる際、学校側が守るべき手続きについては学校側の裁量に任されているため、校則は表現の自由や自己決定権を規制するばかりか、適正手続きに問題があり、第 28 条 2 項違反といえる。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、学則、生徒心得などを整理し、子どもが守るべきルールを明確にし、明確でないルールによって事実上の懲戒処分される仕組みを変えるべきである。また、懲戒処分（これに類する措置を含む）を行う場合、適正手続きを学校側が踏むよう、法令上の規定を設けるべきである。具体的には、地方教育行政機関の規則（学校管理規則）の中に適正手続に関する規定を設けるか、あるいは学則の中に適正手続きに関する規程を含むよう、地方教育行政が指導することが求められる。

4－5. 学校暴力に対する取組は不充分どころか条約に逆行している

体罰について、政府は、「学校教育法第11条において厳に禁止されており…その趣旨の周知を図っている」と述べている〔政府報告書260〕。しかしながら、実際には体罰が横行し、教員が処分されているにもかかわらず、政府は暴力の実態や処分された教員数について数字を記載しておらず、委員会の勧告に示された内容〔第1回総括所見45、第2回政府報告書36〕を実施していない。それどころか、2007年2月には、文部科学省が事実上の「体罰容認」通知を出した。これは、法で禁じられた体罰とは区別して、学校および教員の判断によって「許される体罰」があることを認めたものである。さらに、2009年4月に最高裁は、小学2年の男子児童に向けられた教員の威圧的な行為（胸倉を掴み壁に押し当てる）を「体罰」に当たらないとして、これらの傾向を後押しする判決を出している。これらは、条約第19条、第28条2項、第37条等に違反している。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、委員会の一般的討議「家庭および学校における子どもへの暴力」の勧告も考慮にいれ、学校における暴力を防止・解決するための包括的な行動計画を策定・実施するべきである。その際、とくに、学校で生じているあらゆる形態の暴力行為を幅広く対象とすること、児童生徒を含むさまざまな関係者の意見を聴取すること、暴力防止に欠かせない人権教育、権利学習を推進することが求められる。また、被害者・加害者双方を対象とした適切かつ充分な対応体制を整え、子どもが安心して相談でき、救済を図るように学校内の相談体制を改善すること、子ども、教職員、親、地域住民等を対象とした体罰否定の意識啓発キャンペーンを実施することなどが求められる。さらに、家庭における暴力の防止を図るため、親・保護者の体罰規制・禁止にむけた法改正がなされるべきである。

Ⅴ.家庭環境及び代替的な監護

5－1. 子どもの最善の利益を無視した父母からの分離

委員会の勧告にもかかわらず〔第 2 回総括所見 8〕、条約 第 9 条に関する解釈宣言は、依然撤回されていない。そのようななかで、日本生まれ、日本語と日本文化のなかで 14 年間育った外国籍の少女の両親が不法滞在で逮捕される事件が起こった。この両親は通常の市民生活を送っており、少女も両親も引続き日本で生活することを望み、議会も全会一致でそれを支持した。しかし、法務大臣は家族 3 人でフィリピンに帰国するか、あるいは少女のみ日本に残るという選択肢を提示し、最終的に両親のみがフィリピンに「自発的に」帰国した。この決定は、子どもの最善の利益の観点から問題である。また、本件では国連特別報告者が日本政府に対して、情報提供を求めて接触したにもかかわらず、日本政府はこの関与を全く斟酌することなく、当初の決定を固持した。その後、法務省は 2009 年に特別在留許可の供与基準の明確化を行ったが、その結果、他人名義の旅券で入国した非正規滞在外国人は他の事情を斟酌することなく一律退去強制処分を受けるようになり、日本で生まれた子どもの権利が不当に侵害される状況となっている。

【提言】

政府は、第 9 条 1 項に関する解釈宣言の撤回をすべきである。また、とくに法務省は、不法入国した非正規外国人家族の子どもについて、国際的な動向をふまえた人権擁護の対応をすべきである。さらには、強制退去の危機に陥った家族が容易に相談、申立てができる独立した機構を早急に設置すべきである。

5－2. 子どもの最善の利益を考慮した家族の再統合を

児童虐待などにおける家族分離については、児童相談所を中心に行われ、児童福祉法にもとづく強制的分離などに関しては、手続きが強化されているが、児童相談所などの対応次第では必ずしも子ども利益を優先させて実行される状況にはない。児童相談所の対応では、保護者の同意という手続き（一時保護では必要としないが）が求められるために、子どもの最善の利益よりも保護者の立場が優先される傾向がある。

児童福祉法の改正によって、家族から強制的に分離された子どもの家族再統合の可否が 2 年ごとに家庭裁判所により審査をされることになったことは評価できる。しかし、児童養護施設等に入所している子どもの多くは保護者の同意にもとづく入所という手続きを取っているために、この審査の対象となっていない。

【提言】

児童養護施設に入所している子どもの多くは、家庭裁判所による 2 年ごとの審査の対象となっていないので、すべての社会的養護で暮らす子どものためのアセスメントの仕組みをつくることが求められる。

児童虐待などによって家族分離を余儀なくされた保護者への対応（家族再統合）について、子どもの権利、最善の利益の確保を内容としたプログラムの整備を早急にすべきである。

5－3. 一時保護手続きの不備

2008 年度における児童相談所に対する児童虐待相談対応件数は、42,662 件であった。そのうち、虐待された子どもが親から分離され、児童相談所の一時保護所等に保護されたのは 3,195 件、児童福祉施設等への委託は 3,880 件であった。これら被虐待児の一時保護については、児童相談所の判断のみで親子を分離することができる制度となっている。子どもは一時保護中、学校に行くことができない。さらに、子どもが所持できる物は制限され、生活の場所や外出などについても事実上制限されている。これらの子どもの権利制限についても、司法判断なしに行政機関である児童相談所の裁量に委ねられているのが実状である。一時保護制度は、事後の行政争訟制度が設けられているものの、実質的には司法審査

を伴わずに親子分離がなされているに等しく、条約第 9 条 1 項に反している。

【提言】

日本の一時保護制度は、事後の行政争訟制度が設けられているものの、実質的には司法審査を伴わずに親子分離がなされているに等しい。こうした状況は、条約第 9 条 1 項に反しており、早急に事前または事後の司法審査による一時保護制度を設けるべきである。

5－4. 子どもの養育費確保の政策の問題点

日本の母子世帯の離婚後等の養育費をもらっている率はわずか 19%であり、その金額も平均約 4 万 2000 円で、養育費の支払い率は非常に低い。政府は、2004 年に養育費の取立てに関する民事執行法の改正を行い〔政府報告書 296〕、また、2006 年から養育費の相談支援センターを運用しているが、どれも、小手先の対応になっている。別れた後も父としての扶養義務があるという意識が日本の男性には欠けていることが多く、母子寡婦福祉法においても養育費の支払いは「努力義務」でしかない。このため、日本の母子世帯の子どもたちは貧困にさらされている。

【提言】

政府、とくに厚生労働省は、養育費確保のための政策を抜本的に行うべきである。具体的には、(a)養育費について取り決めを記載する離婚届に改めること、(b)養育費について給与天引き制度を実現すること、(c)養育費について不払いの場合の強制執行を簡便化すること、(d)養育費についての立替払い制度は、児童扶養手当制度と併給することなどが求められる。また、養育費を支払うことは義務であるという社会意識を醸成するために積極的な措置を行うべきである。

5－5. 依然として施設偏重の代替的養護

家族からの分離を余儀なくされ、代替的家庭環境の提供を余儀なくされた子どもは、2000 年の 28,913 名から 2007 年には 30,846 名に増加してきている。家庭的養護を支える里親への委託児童数は、2001 年 2,211 名が 2008 年には 3,870 名と同じように増えているように見えるが、1985 年には 3,322 名が委託されており、社会的養護における代替的家庭環境は依然として施設偏重である（9 割以上が集団養護である施設）。政府は、児童養護施設の処遇集団をより代替的家庭環境に近付けるために、小規模児童養護施設（グループホーム）の設置を推進しようと法改正をしたことは評価できる。しかしながら、グループホームの推進のための条件（設置基準）や代替的家庭に近づけるための職員配置基準が不充分である。

【提言】

社会的養護において、児童養護施設・小規模児童養護施設（グループホーム）・ファミリーホーム（里親型グループホーム）・養育里親・里親（養子縁組）など多様な選択肢が用意され、子ども自身が選択できるような仕組みの構築が求められる。

また、選択したことによって自立支援プログラムに差異が出ないようにすべきである。そのためには、国は里親制度の推進および児童養護施設等の施設養護の充実を図ることが必要であり、処遇人数の小規模化を実現して、生活の質・自立支援プログラムの拡充を図ることが必要である。そのためには、最低基準の見直しをして財政的・人的措置を早急に行う必要がある。

5－6. 不充分な施設養護水準

政府は、児童養護施設の生活環境の問題として最低基準でその面積を拡大し、予算措置ではさらに拡充して対応しているとしているが〔政府報告書 276〕、それは施設改築が進むことが前提となっている。多くの施設は財政的問題もあり、改築・改修は進んでいない。その結果、多くの施設では最低基準以下の生活を強いられている。また、多くの施設では個別的対応が環境面で整備されておらず、プライバシーの確保など子どもの生活における基本的権利が守られている状況にない。

【提言】

児童養護施設において、子どもが個別的生活空間を確保できるように個室化を進めるなどの生活環境の整備を進めるべきであり、そのための施設の改修・改築などの予算措置、さらには生活単位の入所定員を少なくするなど、子どもの利益を確保する対応を行うことを早急に実施すべきである。

5−7. 施設内での不充分な子どもの権利保障

施設の職員配置基準が改善されず、多くの施設では職員不足を補うために、非常勤の職員を入れざる得ない状況となっている。その結果、短期間労働を余儀なくされる非常勤職員と子どもとの安定した愛着関係を構築することが難しい事態が進んでいる。また、児童虐待を受けた子どもなど対応の難しくや専門的対応を必要とする子どもが増え続けているなかで、非常勤の職員による対応が多く、施設における職員の専門性が確保しにくい状況が生まれている。

政府が、児童福祉施設などにおける体罰の防止については、児童福祉法改正などにより施設職員に通告を義務付けたこと、施設内での苦情を受け付ける仕組みなど制度化して子どもを護る仕組みをつくたことは評価できるが、施設内権利侵害を防止するために施設に入所する子どもたちに権利を伝えることを目的に作成された「子どもの権利ノート」は配布している自治体が少ないといった現状にある。

【提言】

政府は、児童養護施設等で働く職員の専門性を考慮した処遇の体系を整備し、優秀な専門職を確保できるよう待遇の改善をすべきである。職員への研修の実施についても、全国に 1 か所しかないセンターで行われる実効性が低いものでしかないため、すべての職員が研修の利益を得られるようにすべきである。また、施設職員が子ども権利擁護を確保するために、子どもや施設職員の訴えを受け付ける子どもの権利擁護のための第三者委員（オンブズパーソン制度）などの整備が必要である。さらに、「子どもの権利ノート」の実施を制度化し、子どもに対し権利の告知をすべきである。

5−8. 不充分な里親家庭への支援

政府は 2009 年 4 月施行の児童福祉法改正で、里親制度を大幅に改正して、養育里親の研修の義務化と里親手当てを増額している。しかしながら、養子縁組を希望している里親に対する里親手当てが廃止になり、親族里親に対しても里親手当ては支払われていないなど里親家庭への里親子の支援は不充分なままである。

【提言】

政府は、とくに厚生労働省は、里親や委託されている子どもの権利擁護を護るためにも、里親・子どもへの支援体制、レスパイト体制、専門的ケアなど、さらに充実させていくべきである。また、18 歳で児童福祉法の対象外になって以降の相談体制・機関がなく、里親の個人的な努力に頼っているため、青年期の子どもへの支援についても、早急に充実させていく必要がある。子どもが出自を知る権利についても、現状では児童相談所では子どもが 25 歳に達するまでの資料保存期間となっているため、生涯にわたって保障すべきである。

5−9. 子どもの最善の利益が考慮されていない養子縁組制度

養子縁組を規定する民法に「子どもの最善の利益」もしくは「子どものため」といった文言はなく、未だ日本は、「家のため」「親のため」という伝統的な養子縁組観を払拭できずにいる。

未成年者を養子とする場合、原則として家庭裁判所の許可を得なければならないが、養子となる未成年が養親となるべき者またはその配偶者の直系卑族である場合には、家庭裁判所の許可は不要とされている。この点につき、政府は「未成年者の直系尊属が養親又はその配偶者となることから、専ら親の都合のために養子に出されるなど、子の福祉に反する養子縁組が行われることは考えられないため」〔政府報告書 299〕と説明するが、実際には継父・継母が主たる虐待者なるケースは少なくなく、子どもの

利益が確保できていない状況にある。

【提言】

政府は、養子縁組を子どもの最善の利益を目的とした制度とするため、(a)養子縁組が子どもの利益保障を目的とした制度であることを法文上で明示、(b)子どもの利益保障を目的とした養子縁組制度を完遂するため、養子縁組の際の子どもの意見表明権を法文上で明示、(c)養親となるべき者又はその配偶者の直系卑族である場合でも、子どもが未成年者の場合は家庭裁判所もしくはそれに代わる法的機関の許可の義務化、といった対策をとるべきである。

5－10. ハーグ条約を批准し国際養子縁組に対する特別法制定を

政府は、委員会の勧告にもかかわらず〔第 2 回総括所見 39-40〕、「国際養子縁組に関する子の保護及び協力に関する条約」（ハーグ条約）に批准していない。そればかりか、日本には国際養子縁組に対する特別な法律がなく〔政府報告書 302〕、国内養子縁組の規定を準用することで年間 500 件もの国際養子縁組を成立させており、その割合は総数に対し非常に大きい。しかも、国際養子縁組に係る公的機関はなく、主に民間団体が関係者を支援しているが、その団体はとくに審査もなく都道府県知事に申請すれば足り〔政府報告書 301〕、役割も明確な基準があるわけではない。また、子どもが養子縁組後もしくは養子縁組のために海外に渡航することに対する公的規制もなく、縁組後の子どもの登録システムなども存在しないため、養子縁組後海外へ渡航した子どもがどのような生活を行っているか監視・フォローアップするシステムは存在しない。

【提言】

政府は、国際養子縁組における子どもの利益を保護するため、「国際養子縁組に関する子の保護及び協力に関するハーグ条約」に署名・批准すべきである。その上で、国際養子縁組に対する特別な法律を制定し、国内養子縁組よりも厳しい要件を課すなど子どもが搾取の対象になることを防ぐべきである。さらに、国際養子縁組後の子どもへのフォローアップを始め、国際養子縁組に関係する全ての問題に対応する公的機関を設置するが求められる。

Ⅵ. 基礎的な保健および福祉

6－1. 障害者自立支援法は障害のある子どもへの福祉をむしろ後退させている

2005 年 10 月に成立した障害者自立支援法〔政府報告書 346－348〕によって、障害者福祉の現場は混乱を極めた。従来、応能負担であった障害者の福祉サービスの利用料が、一律 10%の応益負担へと移行した結果、施設の利用率は下がり、施設自体の廃止に追い込まれたケースもある。障害のある子ども入所施設においては、児童福祉の観点から「措置入所」という扱いを受け、入所にかかる費用、学校教材費、医療費がほぼ無料であった子どもたちへ同法が適用された結果、児童相談所の再判定が行われ、「措置」と「契約利用」に分類された。「契約利用」になれば、費用を自己負担しなくてはならない。また、デイサービスなどのサービスを受けている在宅の障害のある子どもにおいても負担が増えた。また、同法では障害者の就労支援を謳っているものの、就労支援の方は進んでいない。なお、新政府は、同法の廃止を決定しているが、その後の政策はこれから策定される。

【提言】

政府および国会は、障害者権利条約に早期・完全批准し、下記のような施策をとるである。

1. 障害者自立支援法を廃止し、障害者権利条約の趣旨と規定に基づいた、障害のある子ども・人の権利保障を基本にした法律を制定すべきである。

2. 障害のある子どもが地域でともに生活する権利を保障するため、ホームヘルパーやガイドヘルプ制度をパーソナルアシスタント制度（障害のある子ども・人が地域で生きていくために必要な人的支援を当事者主体で切れ目なく整える仕組み）に転換すべきである。同時に、障害のある子どもが本人の意思

に反し、また障害を理由にして施設に入所させられるべきではないことが早急に確認されなければならない。地域で行われる活動には障害を理由にして参加を制限されるべきではないし、障害のある子ども専用のサービスに非障害者が参加できるようにするべきである。
3. 障害のある人の雇用に積極的にとりくまない自治体および事業所に対しては罰則をともなった措置を講じることも検討するよう求められる。

6－2. 特別支援教育における人的・物的条件の不足

障害のある子どもの教育への期待が高まり、障害のある子ども学校、障害のある子ども学級、通級指導教室での教育を受ける子どもが増えているにもかかわらず、障害のある子ども学級、通級指導教室は未設置の学校や地域が多く、未だその基盤整備は不充分である。政府報告書は、特別支援教育の現状としてデータを貼付しているが〔政府報告書 358 以下 、3.9 万人に上る通級による指導の内訳には触れていない。自校において障害のある子ども学級、通級指導教室が開設され通級できるのは半数以下であり、多くの子どもたちは他校まで通わなくてはならない実態がある。また、2007 年 4 月より、障害のある子どもの教育が「特殊教育」から「特別支援教育」へと転換され、その対象に発達障害のある子どもたちも含め拡大したが、特別な人的・物的条件の整備を行っていない。このため、障害のある子どもの教育への権利の保障は危機的状況にある。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、委員会の一般的意見 9 号、障害者権利条約、サラマンカ宣言等の国際文書に照らして学校教育法を改正し、障害のある子どもに対してインクルーシブな教育を保障することを原則とすべきである。このような原則を確保するため、地域の学校で障害のある子どもがともに学習するために必要な人的・物的条件の整備をすべきである。また、条約第 12 条、第 23 条および第 28 条等の規定に照らし、障害のある子ども本人およびその保護者の意思を最大限に尊重した就学相談および学習支援が提供されなければならず、とくに保護者の協力を強要するような事態は解消されなければならない。

6－3. 思春期の子どもを対象とした総合的サービスがない

委員会の勧告にもかかわらず〔第 2 回総括所見 45－46〕、思春期の子どもをとくに対象とし、地域に基盤を置いた総合的なサービスが未だ存在しないことにより、この年齢層の子どもをとりまくさまざまな健康上の問題はさらに悪化している。依然として、性的行動や有害物質の濫用など思春期の子どもが関わる問題は、健康問題というよりも非行問題として扱われがちである。また、自己決定能力を含む子どものライフスキルの育成は依然として重視されておらず、これらの行動にともなう危険ばかり強調する脅迫的教育、一方的メッセージの伝達が中心になっている。

【提言】

政府は、思春期の子どもが直面しているさまざまな課題を主として身体的・精神的・心理的健康の観点からとらえ、子どものライフスキルを発達させる教育とともに、思春期の子どもをとくに対象とし、地域に基盤を置いた総合的なサービスの発展を促進するべきである。このような教育およびサービスにおいては、正確な情報の提供、一方的判断を押しつけない対応、ライフスキルの獲得の援助、思春期の子どもの秘密およびプライバシーの尊重が重視されなければならない。このような教育・サービスを充実させるため、警察よりもむしろ児童福祉機関およびＮＰＯへの資源配分を増加させるべきである。

6－4. 思春期の子どもの精神的健康のための対応は不充分

少年の問題行動や犯罪がマスメディアでセンセーショナルに報道されてきたこともあり、思春期の子どもの精神的健康の問題への関心は高まってきた。外の世界との接触を避け、自宅や自室に閉じこもる「ひきこもり」という現象も社会問題化している。しかし、そのような問題に関する議論や対応では子

ども・若者の個人的資質や家庭のあり方のみに焦点が当てられ、その背景となっている社会的・文化的要因は充分掘り下げられていないままである。いわゆる「心の教育」など心の健康問題に対するとりくみ〔政府報告書 363〕においても同様である。他方、これらの問題や不登校を精神病理上の問題としてとらえ、精神衛生施設への措置や投薬で対処しようとする「医療化」傾向も依然として強い。総じて、子どもや家族のエンパワーメントという視点にもとづいた対応はとられてきていない。

【提言】

政府は、とくに厚生労働省および文部科学省は、思春期の子どもの健康を向上させるための行動計画を通じて、子ども・若者の精神的健康の問題に関して、個人や家庭だけではなく子ども・若者をとりまく環境にも焦点を当て、子ども・若者や家族のエンパワーメントを重視する措置を発展させるべきである。とりわけ、委員会の一般的意見 5 号（思春期の健康・発達）をふまえ、ライフスキル獲得のための教育を重視することが求められる。また、精神医学的対応における子ども・若者への人権侵害を防止するため、適切な規制および第三者的な監督体制が設けられるべきである。

6－5. 食育の問題点

2005 年 6 月に食育基本法を制定されたが〔政府報告書 365〕、そもそも、私生活における食事という極めて日常的な個人の領域に法律が踏み込むことへの疑義は拭えず、賛否が分かれている。また、食育基本計画が策定されたが、全国 3 万を超える小中学校現場への栄養教諭の配置はわずか 2648 人と推進体制は不充分である上、食教育の時間・予算ともに削減方向にある。さらに食育の前提となる食料に関して、輸入に頼る現状で懸念されるのは、残留性が高いポストハーベスト農薬と遺伝子組み換え作物であり、基準が定められているとはいえ、継続的な摂取による子どもたちへの影響である。世界の飢餓状況が悪化している状況で、政府は現状を見直し国内自給を高める政策に転換しなければ、子どもたちに必要な食を保障することはできない。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、権利基盤になっていない「食育」を見直し、「命を育む食教育」に転換すべきである。そして、年間を通じて一定の食教育の時間が取れるよう、授業時間全体の見直しを行うとともに、学校における食教育の推進体制を見直し、教育委員会はその環境整備のためのアドバイスを行うべきである。また、食育に関する予算を各学校に振り分け、ＮＰＯや外部講師の活用を促進することも必要である。また、化学物質に頼らない生産を積極的に進め、環境負荷のない食料生産、身体への悪影響のない食料生産を維持できるような国の予算補助が必要である。国は、すべての農薬、食品添加物に「子ども基準」を設け、その基準に則った食糧生産を進めるべきである。

6－6. 性行為感染症の急増とリプロダクティブ・ヘルス教育への抵抗

委員会の勧告〔第 1 回総括所見 42、第 2 回総括所見 46(a)〕および政府報告書の記述〔364、369、373－377〕にもかかわらず、リプロダクティブ・ヘルスのための効果的な教育・サービスの提供は著しく不充分である。思春期の子どもの間で性感染症への感染が急増しており、また、若年層のＨＩＶ／ＡＩＤＳ感染率が先進国のなかでは例外的に増えている。10 代で妊娠・出産した母親（2006 年の 10 代女性の出生数 15,974 件、出生率は 5.2）に対しても、特別なケアは提供されていない。このような実態にもかかわらず、効果的なリプロダクティブ・ヘルス教育に対するバックラッシュは依然強く、学校等で自主的な実践を進めてきた教職員等に圧力がかけられるようになりつつある。

【提言】

政府、とくに文部科学省および厚生労働省は、思春期の子どものリプロダクティブ・ヘルスその他の健康の向上を目的として、性感染症、ＨＩＶ／ＡＩＤＳおよび中絶の減少に関わる数値目標をともなった行動計画を策定すべきである。そのさい、委員会の一般的意見 3 号（ＨＩＶ／ＡＩＤＳ）および 4 号（思春期の健康・発達）を充分にふまえ、思春期の子どもの特別なニーズに配慮した教育および地域基

盤型サービスの発展に重点を置くことが求められる。計画の策定にあたっては思春期の子どもの意見を体系的に反映し、また教育・サービスの実施にあたっても若者団体その他のＮＰＯと密接に協力しなければならない。10 代で母親になった女性およびそのパートナーに対しては、カウンセリング、就学・就労支援、地域との交流支援などが提供されるべきである。

6－7. 待機児童と「保育の質」をめぐる問題

政府は少子化対策をすすめ、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略を策定し〔政府報告書 34〕、新待機児童ゼロ作戦」等で潜在的なニーズも含めた保育所待機児童ゼロに向けた施策をスタートさせた〔同 386〕。これにより、公表される全国の待機児童数は減少をしていたが、経済情勢の悪化を背景に 2008 年 4 月段階で再び増に転じ、前年度から 1,624 人増の 19,550 人となり、緊急度の高い可能性がある求職活動中や育児休業明けの復帰をめざす家庭、あるいは 1 人親家庭からの申請にすら対応できなくなっている。また、規制緩和の進行に伴い、諸外国と比べて低位な施設基準や職員の配置基準をさらに引き下げて多くの参入を実現しようと、子どもの生活の場所としての保育所の施設基準は置き去りにされている。認可保育所では入所定員を超えた子どもの受け入れによって、子どもたちの生活の場がますます狭く、無理が生じ、さらに職員の非正規化が進むなかで、質の向上のための安定的な職員体制が持続しないなどの問題が顕在化し、子どもの暮らしを主体とした「保育の質」の確保は危機的状況となっている。

同様の問題は、小学校低学年が放課後利用する放課後児童クラブでもおきている。市町村の努力義務施設として規定され、子ども・子育てに関わる計画に採用された結果、1994 年に 4500 か所程度であった設置数は、2008 年には 17,583 か所まで増加した。しかし、質の確保では、施設や実施基準は国が示したガイドラインでの努力義務にとどまっており、都市部では 1 施設の子ども数が 200 人を超えるクラブもあり、児童福祉施設最低基準の制度化が求められる。

【提言】

政府、とくに厚生労働省は、子どもを権利の主体と考えた「保育の質」と、すべての保育を必要とする子どもに確実に公的保育を提供できる「保育の量」という仕組みを同時に進めるために必要な財源を確保すべきである。また、保育所を含む児童福祉施設基準や職員の配置基準の制度化および職員の処遇の改善が求められる。

6－8. 児童扶養手当の支給制限のために困窮する 1 人親家庭

日本の母子世帯は約 120 万世帯とされる。その実数や実態は国の調査では明確にされていない。その平均年収は 213 万円、平均就労収入は 171 万円と、日本の水準からすると非常に低く、平均子ども 2 人を育てている。就労率は非常に高く 85%であるにもかかわらず、日本の母子世帯の相対的貧困率は 60%を越えており、貧困率は高い。税や社会保障などの再分配によって却って貧困率が上昇しており、政府が貧困を解消するための施策が逆機能している現状にある。このような日本の母子世帯の母の低賃金を補うために、児童扶養手当が支給（受給世帯 100 万世帯）されているが〔政府報告書 57、275、383、387〕、2002 年に児童扶養手当の満額支給の所得制限を大幅に切り下げ、さらに、5 年間支給の後は半額とすることにした。当事者の訴えもあり、就労届を出せば 5 年後も継続満額支給することとなったが、実際には支給漏れが生じており、就労証明を出さなければ子どもの生活保障がされないという制度への改変は大きな問題を抱えている。また、父子世帯には児童扶養手当が支給されていないため、困窮する父子世帯も存在する。

【提言】

政府、とくに厚生労働省は、母子家庭や父子家庭など 1 人親の数をはじめその暮らしと困難状況を明らかにし施策化するための基礎調査を実施しなければならない。児童扶養手当の 5 年間受給後の削減及び就労条件を撤廃し、困窮する 1 人親家庭への支援を積極的に行うべきである。また、児童扶養手当の

支給は、母子家庭のみでなく、父子世帯へも支給されるよう改善すべきである。

6－9. 廃止された生活保護の母子加算

生活保護制度（受給世帯は約 10 万世帯）はそもそも日本では補足率が 15%とも 20%とも言われ、必要な人が受給できないような申請抑制が行われている。その中で、政府報告書に記載はないが、母子の生活保護受給世帯には、特別な支出が必要になることに対応して母子加算が支給されてきた。しかしながら、この母子加算は 2005 年から段階的に削減され、2009 年に廃止された。代替措置は母親の就労を条件とするため、ＤＶ後のうつ状態や、子どもの不登校や、軽度障害や病気などで働けない場合にはまったく支給されない。子どもの育ちや教育のための、塾代や学用品費や修学旅行の雑費、新入学の制服かばん等を準備するために使われていた母子加算がまったくなくなったことで、さらに母子世帯の子どもは困窮し、食費までも削減せざるをえない状況となってしまっている。なお、新政権のもとで 2009 年 12 月からの母子加算復活が決定したが、2010 年度以降は未定である。

【提言】

政府、とくに厚生労働省は、生活保護制度の母子加算の完全復活および生活保護制度の申請抑制の防止といった養育費確保のための政策を抜本的に行うべきである。

Ⅶ. 教育、余暇及び文化的活動

7－1. 教育制度の競争的性質は緩和されていない

政府は「15 歳人口が減少してきており、高等学校入学者選抜における過度の受験競争は緩和されつつある」〔政府報告書 423〕としているが、実際は 1998 年の学校教育法改正に伴う公立中高一貫高校の出現や不況による教育不安などで、教育における競争主義は激化・低年齢化している。また、2007 年 4 月より小学 6 年生と中学 3 年生への悉皆型「全国学力・学習状況調査」が導入され、この間に 3 回実施されたが、結果を今後の条件整備に活かすという本来の意義から大きくはずれ、点数競争を煽ることとなっている。政府は、競争的性格を軽減するためのカリキュラムの再検証として、学習指導要領の改訂を挙げているが〔同 424〕、その内容は、基礎的・基本的な知識・技能を確実に習得させるという「教え込み」と主体的に学習に取り組む態度を養うという態度主義へと転換しており、子どもたちの学習権保障といった権利基盤アプローチが欠落している。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、条約第 3 条、第 6 条、第 12 条、第 28 条、第 29 条、第 31 条等に従い、教育制度における過度の競争的性質を改善し、子どもにかかる身体的・精神的健康への悪影響を防止すべきである。そのためには、条約や委員会の一般的意見 1 号、12 号さらには社会権規約委員会の一般的意見 11 号・13 号等に照らし、かつ第 2 回総括所見〔49、50〕に従い、学習指導要領の抜本的見直し、悉皆型「全国学力・学習状況調査」の廃止、子どもを含む当事者参加によるカリキュラムの見直しなどが求められる。

7－2. 子どもの権利を基盤せず、教育現場を無視した「教育改革」プロセス

子どもの権利委員会第 1 回総括所見〔43〕、同 第 2 回総括所見〔50〕および社会権規約委員会総括所見〔58〕は、条約の規定・原則をふまえた教育制度の包括的見直しを求めているにもかかわらず、政府はこの点に関わっていくつかの措置に言及しているが〔政府報告書 408、421－422〕、いずれも対症療法的なものであり、充分な効果を発揮していない。問題は、この間進められてきた大規模な教育制度改革において、子どもの権利を基盤としたアプローチがまったくとられず、教育が第一義的には、グローバル化への対応や愛国心の育成といった特定の政策目的に奉仕する手段として位置づけられていることである。これらの改革の過程で、条約の規定や子どもの権利委員会・社会権規約委員会の一般的意見

はほとんど参照・言及されておらず、子どもや市民、教職員の広範な参加を保障するための体系的措置もとられていない。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、委員会の一般的意見 1 号、12 号および社会権規約委員会の一般的意見 11 号・13 号を全面的にふまえた、子どもの権利を基盤とした教育改革へと方針転換を図るべきである。その前提として、これらの一般的意見の公的な日本語訳をただちに作成し、広く普及することが求められる。このような教育改革の過程においては、子ども、保護者、教職員、ＮＰＯ等の実効的な参加を保障すべきである。

7－3. 条約の趣旨や規定に逆行する教育基本法「改正」

現在の「教育改革」プロセスの主要な目的の一つは、「日本人」としての自覚や「愛国心」を醸成するところに置かれている。これを大きな理由の一つとして、条約と一致した内容をもつ教育基本法が 2006 年 12 月に全面「改正」された〔政府報告書 25〕。「改正」の過程で条約や委員会の一般的意見 1 号等はなんら参照されておらず、教育基本法の「改正」は子どもの権利を基盤としたアプローチに逆行し、国民を統制する方向になっている。「改正」教育基本法は、「新しい日本人の育成」を強調し「日本を愛する態度」を求め、民族・言語・国籍の面でいわゆる「日本人」とは異なるマイノリティの子どもが存在する事実を無視している。

【提言】

国会および政府（とくに文部科学省）は、条約や委員会の一般的意見をふまえ、権利基盤アプローチにもとづき、現行の教育基本法を全面的に見直し、改正すべきである。その際、子ども、保護者、教職員、ＮＰＯ等の実効的な参加を保障すべきである。

7－4. 子どものニーズに追いつかない教育条件整備、悪化する教職員の勤務状況

日本の教育への公的支出は GDP 比 3.4％と OECD 加盟のなかで最も低い水準である。地方自治体の裁量によって 30 人学級を標準とすることも可能になったものの、国の学級編成基準は依然として 1 学級 40 人（小・中学校）であるため、政府報告書〔392〕の記述にもかかわらず、いまだに 30～40 人の学級で授業をしなければならない教員が多い。財政緊縮の政策のもとで、政府は教育部門においてもナショナル・ミニマム（国による最低保障）を極力少なくし、ローカル・オプティマム（地域ごとの最適状態）を推進するとしており、教育条件の地域格差が拡大している。

また、文部科学省が 40 年ぶりに行った「勤務実態調査」では、1 日の休憩時間は 10 分未満という教職員、超過勤務をする教員は 40 年前の 5 倍以上という結果が出ており、教職員の労働条件はますます厳しくなっている。このような厳しい労働条件と管理強化のもとでストレスによって精神的健康を損なう教職員も増加しており、精神疾患により休職している教職員数は、この 10 年間で 1,715 人（1998 年）から 5,400 人（2008 年）と、約 3 倍になっている。労働条件の向上よりもむしろ「指導力不足教員」や「不適格教員」として学校現場から排除するなど、管理が強化されてきた。教育基本法「改正」を受けて、「教育関連三法」（教員免許法・学校教育法・地教行法）が「改正」された結果、学校現場に管理・評価・選別が持ち込まれ、この流れはさらに強まっている。

【提言】

政府、とくに文部科学省および財務省は、条約第4条、第28条および第29条の規定等に照らし、教育の質を確保・向上できるように充分な財政的・人的資源の配分を進めるべきである。とりわけ、学級規模の標準を30人以下とすること、教員の定数をいっそう改善すること、教員の超過勤務の状態を調査して改善のための具体的措置をとることなどが求められる。また、地方分権化にともなう教育条件の地方格差が拡大しないようにするための措置もとるべきである。

7－5. 高等学校における教育の機会の不均等

教育支出に占める家計負担の割合が 22.0%と高く、とりわけ高等教育段階では 53.4%と OECD 加盟国中で最も高い割合にある。このため、家庭の経済的な理由により進学を断念せざるを得ない子どもが増えているほか、多くの外国籍の子どもたちが、保護者の突然の雇用打ち切りにより転校や退学を余儀なくされている。また、定時制・通信制高校への中学校新卒志願者数がこの 10 年間増加傾向にあり、授業料減免基準が厳しくなったにもかかわらず、定時制生徒の授業料減免率は増加傾向にある。政府報告書は経済的に困窮している子どもへの教育支援として､奨学金制度を上げているが〔政府報告書 391〕、その多くが貸与である。さらに、定時制高校の廃統合や夜食費補助制度が多くの都道府県で廃止になるなど、その支援状況は悪化している。そのこともあり、定時制の中途退学者は 13.6%（平均 2.1%）と突出しており、教育の機会均等は保障されているとはいえない。

【提言】

政府は、条約第 28 条および社会権規約第 13 条の規定にもとづき、社会権規約委員会の勧告〔総括所見 34〕にしたがい、社会権規約第 13 条 2 項(b)(c)に対する留保は撤回し、義務教育の完全無償化および朝鮮学校などの民族学校を含む高等学校の無償化を行い、教育支出に占める家計負担の高割合による教育の機会の不均等の是正をすべきである。また、文部科学省は、経済的理由から進学を断念することがないよう、定時制・通信制高校の授業料減免基準を見直すほか、多用な形態の高等学校を保持し、夜食費補助制度などの支援を拡充すべきである。

7－6. 障害のある学生が高等教育へ進学する上での困難

高等教育の進学率が高い水準にある日本において、さまざまな障害のある学生が大学に進学を試みている。それにもかかわらず、政府報告書は障害のある学生の高等教育への進学について何も述べていない。このことは、障害のある学生の高等教育への進学が、政策としても権利としても位置づけられていないことを意味する。そのため、障害のある学生に対する高等教育における差別的状況に対しては有効な対策がとられていない。障害のある学生の受験を拒否する大学、入学後の大学生活において特別な配慮をしていない大学はいまなお相当数にのぼる。高等教育への進学に関する情報提供その他の支援も公的には行われておらず、問題の解決は当事者とそのまわりの人々にまかされているのが現状である。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、条約第 2 条、第 23 条、第 28 条、第 29 条等に照らし、障害のあるすべての子どもが権利として高等教育への進学を選択することができるようにするため、障害のある人の権利保障を基本にした法律の制定などの立法措置またはその他の拘束力のある手段をとることにより、大学受験および入学後の生活における障害のある学生に対する差別を禁止すべきである。また、条約第 28 条 1 項（ｄ）に照らして、障害のある子どもが高等教育への進学を選択するための情報提供システムを確立し、必要な支援を提供することも求められる。

7－7. 依然として深刻ないじめ問題

政府は、校内暴力およびいじめのデータを記載していない〔政府報告書 410、411〕。2007 年に文部科学省がいじめの定義を見直し、発生件数ではなく認知件数の統計を取ることとしたことは評価できるが、年間約 10 万件ものいじめが認知されており、2006 年秋からはいじめによる自殺が連鎖的に起こった。学校で平均 2.5 件のいじめが認知されるほどの根深い問題に、政府は学校と家庭や地域社会との連携を進める取り組みに言及するが〔同 411〕、その取組は、いじめを行う者に対する「毅然とした対応」で指導することや出席停止など懲罰化へとシフトしてきている。これは対処療法的措置でしかなく､「学校裏サイト」などを通じたネット上のいじめにおいては発見すら難しいため、懲罰的方法では解決が不可能である。また、相談体制の充実とされる「スクールカウンセラー」や「子どもと親の相談員」は非常勤であり、充分とはいえない。校内暴力については、2008 年で 54,378 件と年々増加傾向にあり、子

どもが学校内において暴力にさらされる現状に、安心して安全に学ぶ権利の保障が脅かされている。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、いじめ加害者に対する懲罰的な対応を見直し、被害者・加害者双方を対象とした適切かつ充分な支援体制を整えるべきである。その前提として、学校における暴力を防止・解決するための包括的な行動計画を策定・実施するべきであり、教職員の加配や「スクールカウンセラー」、「子どもと親の相談員」、「スクールソーシャルワーカー」などの専門職の常勤化も求められる。さらには、暴力防止に欠かせない人権教育、子どもの権利学習を推進することも必要である。

7－8. 学校復帰に固執する不登校政策

政府報告書は、第 1 回・第 2 回政府報告書同様、不登校の子どものデータを掲げていない〔政府報告書 408〕。高校中退についても同様である〔同 409〕。日本における不登校の子どもたちは、小中学生はここ数年約 12 万人台を推移し、高校生では約 6 万人存在する。この多くは、いじめなどの友人や教師との人間関係、公教育への違和感や不信感が原因となっているが、政府は、これらの問題を解決して学校を「子どもにふさわしい」場所にしようとするのではなく、学校復帰を目的とした施策をとっており、子どもの最善の利益や生命・生存・発達への権利を損なう事態を生じさせている。委員会が教育制度の見直しを求めたにもかかわらず〔第 1 回総括所見 22・43〕、実際は、不登校を否定的にとらえ、学校復帰の施策のみを進める流れはいっそう強化されている〔政府報告書 408〕。不登校の子どもに対する人権侵害への対応や、学校以外の場での学習権の保障も充分には行われていない。なお、高校中退者は、2007 年度で 72,854 人、中退率は 2.1%と減少傾向にあるが、中退理由は学校生活・学業不適応（「人間関係や雰囲気が合わない」を含む）が多く、全体に占める割合が年々増え続けている。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、学校教育制度のあり方を子どもの学習権の充足に照らし包括的に見直すべきである。また、政府は、子どもの休む権利を認め、不登校の子どもが登校圧力に苦しむことのないようにするとともに、学校復帰を目標とする不登校政策を変更し、学校以外にも多様な学びや育ちを保障していくべきである。なお、不登校の子どもへの支援のあり方については、2009 年 8 月、不登校の子どもたちが作成した「不登校の子どもの権利宣言」（参照：資料 1）を尊重することが求められる。

7－9. 教育への権利を適切に保障するためにオルタナティブ教育が認められるべきである

日本では学校においてさまざまな形で子どもの権利が侵害されている。ところが、学校教育法では保護者に就学義務が課されており、フリースクールやホーム・エデュケーションなど、学校教育以外の多様な方法で子どもが学ぶ権利は認められていない。「学校に行くことは子どもの義務である」という考え方は社会で根強く残っており、教育が子どもにとって何よりも権利であるという認識は希薄である。そのために子どもは、権利侵害に耐えながら学校に行き続けるか、社会的に不利な扱いを受けたり差別や偏見にさらされたりしやすい状況の中で学校に行くのをやめるか、というジレンマに陥ってしまう。このようなジレンマは親にとっても同様であり、子どもを効果的に支援することができない親が多い。

【提言】

国会および政府とくに文部科学省は、子どもの教育への権利（条約第 28 条・第 29 条）を効果的に保障するため、条約の諸規定、とくに第 3 条（子どもの最善の利益）、第 6 条（生命・生存・発達への権利）、第 12 条（子どもの意見の尊重）、第 5 条（親の指導の尊重）および第 18 条 1 項（親の第一時的養育責任）に照らし、学校教育法などの関連法規を改正するとともに、「オルタナティブ教育法」（仮称）を制定するなどして、フリースクールやホーム・エデュケーションなどのオルタナティブな教育を承認し、制度的整備をすべきである。その際、フリースクール全国ネットワークによる「フリースクールからの政策提言」（参照：資料 2）を尊重することが求められる。

7－10. 学校運営への児童生徒・保護者・地域住民の参加が充分ではない

フリースクールでの教育やホーム・エデュケーションが正式に認められていない一方で、教育の規制緩和の動きは進んでおり、多様な主体・形態による学校が設置・運営され始めている。教育委員会によって指定された学校に通う指定校制度ではなく、保護者や子どもが一定地域内の学校から希望校を選べる学校選択制を導入する自治体も増えてきた。これらの流れについては、営利主義や競争主義が加速されて子どもの最善の利益をさらに損なうことがないかどうか、慎重な検討が必要である。他方、従来の公立校では校長の権限がむしろ強化されており、教職員や児童生徒、さらには地域住民による学校運営への参加を正当に位置づけることがますます困難になっている。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、教育分野の規制緩和が子どもの教育への権利に悪影響を及ぼさないかどうか充分な影響評価を行い、とくに教育の営利主義および競争主義が加速されないこと、教育の質の低下および格差の拡大が生じないことを確保するべきである。同時に、学校は教育行政、学校管理者、教職員、児童生徒、保護者、地域住民が共同でつくりあげるものであるという認識に立ち、校長の権限を強化する現在の政策をあらためて、学校運営評議会などの民主的な学校運営方法の仕組みを促進することが求められる。また、教職員の勤務評定は本人に開示するものとし、独立した不服申立て制度を整備するとともに、教職員による管理職の勤務評定制度も導入すべきである。

7－11. 人権教育・子どもの権利教育はむしろ後退している

委員会の勧告〔第 1 回総括所見 44、第 2 回総括所見 21(d)〕や政府報告書の記述【419】にもかかわらず、人権教育を学校カリキュラムに体系的に導入するための措置はとられていない。むしろ、少年犯罪の原因は「人権・自由偏重の教育にある」などの主張を背景として、人権教育、とくに子どもの権利教育は後退している。逆に、子どもによる権利行使ではなく義務・責任を強調し、国家のつくる規範を一方的に子どもに押しつける「道徳教育」が強化されてきている。国による教育内容への過剰な介入が子どもの思想・良心の自由（条約第 14 条）を侵害する可能性が危惧されている道徳教育は、新学習指導要領において学校教育活動全体を通して行うとされている。条約をはじめとする子どもの権利についての教育は公的にはほとんど推進されていない。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、条約第 42 条、第 29 条 1 項および委員会の一般的意見 1 号(教育の目的)、また「国連人権教育の 10 年」「人権教育世界プログラム」および人権教育・人権啓発推進法にもとづく諸施策の枠組みに照らし、学校教育において道徳教育を強化する政策をあらため、子どもの権利および子どもの権利条約に関するものを含む人権教育を充実させるべきである。そのため、教育プログラムの開発、すぐれた実践の収集と普及、関連の諸施策・諸機関（ＮＧＯを含む）との連携などを促進することが求められる。このような教育にあたっては、他者の人権を尊重することだけではなく、自己の権利を適切かつ積極的に行使することについても重視されるべきである。

7－12. 依然として改善が見られない教科書検定制度

第 2 回総括所見〔50〕や社会権規約委員会の勧告〔総括所見 59〕にもかかわらず、「従軍慰安婦」を無視し、「南京大虐殺」を否定するなど植民地支配や侵略を正当化しようする歴史教科書が文部科学省の検定に合格している。しかも、この教科書を使用することを決定した教育委員会が前回の政府報告書の時よりも増えている。他方、文部科学省はこれまでの検定を通じ、とくに植民地支配や侵略にかかわる歴史的な事実を充分に記述させなかったり、政府の都合のよい内容を書くよう執筆者に強要したりしてきた事実がある。第 29 条 1 項の教育の目的に反するような内容をもつものを教科書として合格させるなど、現行の教科書検定行政は不備なままである。このような問題の背景には、教育内容および教科書に対する権力的介入につながりやすい現行の教科書検定制度の根本的な欠陥がある。

【提言】

政府、とくに文部科学省は、第 29 条 1 項の教育の目的に反するような内容をもつものを教科書として合格させること、教科書検定などを通じて第 29 条 1 項の教育の目的に反するような検定意見をつけることがないようにするため、教科書検定基準の改訂、恣意的な運用の改善などの必要な措置を早急にとるべきである。同時に、教育内容および教科書に対する権力的介入につながりやすい現行の教科書検定制度を、教科書の自由発行制度の導入の可能性も含めて抜本的に見直すことが求められる。

Ⅷ. 特別な保護措置

8A. 特別な保護措置：人身取引、性的搾取

8A－1. 不充分な子どもの人身取引

日本において認定された人身取引被害者数は、2005 年 117 名、2006 年 58 名、2007 年 43 名、2008 年 36 名と減少している。しかしながら、これは、必ずしも取締・保護の強化によって被害者が実質的に減少したことを意味するものではなく、政府が巧妙化する人身取引を補足しきれていないことを示している。政府は、研修制度のシステム等を利用した強制労働目的の人身売買を処罰するための対策を講じておらず、人身取引の手段としての国際的な偽装結婚および養子縁組に対する対策も不充分である。とくに、人身取引の予防および被害者保護の面での政府の取組は全く機能していない。政府は「人身取引対策行動計画」に基づき、被害者が子どもである場合を含め、被害者の状況に応じてきめ細かな対応を行うこととしている旨を記述し、児童福祉法、児童買春・児童ポルノ禁止法によって、子どもの保護は担保されているとしているが〔政府報告書 20、562〕、実際には、専門通訳や多言語ホットライン、中期以上の滞在者に対する支援体制の不備や、予防にかかわる民間組織に対する政府の限定的な財政支援などの問題がある。また、国内法制の不備を理由に国際組織犯罪防止条約を批准しておらず〔政府報告書 541〕、同人身取引議定書も批准できないと主張している点も問題である。

【提言】

政府は、国際組織犯罪防止条約人身取引議定書および性的搾取・虐待からの子どもの保護に関する欧州議定書の早期署名・批准をすべきである。また、自由権委員会〔第 2 回総括所見 23〕および女性差別撤廃委員会〔第 6 回総括所見 43〕等の勧告もふまえ、人身取引の予防および被害者保護のための包括的な法律の早期制定を検討すべきである。とくに、(a) 人身取引被害者ないし潜在的被害者だけでなく、すべての日本語ないし日本文化に慣れていない人々に対する 24 時間、365 日運営の民営の生活相談ホットラインの開設のための、日本政府による財政的支援、(b)人身取引被害者と認定された人々を生活保護の受給資格者として認定し、必要な支援給付を行うための法改正、(c)人身取引被害者および被害に遭う可能性の高い子どもを含む、外国籍、日本国籍および無国籍の子どもに対する性的搾取・虐待から自らを守るために必要な教育の提供を含む予防プログラムの導入、(d)子どもに接するおとなに対する子どもの権利教育の徹底、(e)子どもを就労させる売春・性風俗産業へのより厳格な対応、子ども買春・ポルノ加害者へのより厳格な取締り・訴追などを含む必要がある。

8A－2.「非行少年」として扱われる性的搾取の被害者

児童買春・児童ポルノ禁止法の制定をはじめとして、子どもの商業的性的搾取に関してはいくつかの積極的措置がとられてきた〔政府報告書 551－560〕。これらは評価できるが、被害を受けた子どものケア・保護よりも加害者の摘発・処罰に重点が置かれていること、国外犯処罰の成功例がほとんど存在しないこと、性的虐待に関する総合的法整備が行われていないことなどの問題点が残っている。最も重要な問題は、被害を受けた子どもの不処罰原則が徹底されていないことである。のみならず、「出会い系サイト規正法」が制定され、買春を持ちかけた子どもが処罰対象とされたことによって、状況は悪化し

ている。これにより、被害を受けた子どもが処罰を恐れて訴えなくなる懸念が強い。

【提言】

政府は、子どもの性的搾取・虐待に関して総合的な対応を図ることを目的として、児童買春・児童ポルノ法その他関連の法律の総合的整備を進めるべきである。その際、被害を受けた子どもの不処罰原則を法律に明記すること、被害を受けた子どものケア・保護を明確な権利として位置づけることが必要であり、また、いわゆる「出会い系サイト規正法」のうち子どもを処罰対象とした条項は削除されなければならない。さらに、子どものリプロダクティブ・ヘルス向上のための行動計画にもとづいて子ども・若者のエンパワーメントを図り、関連の法改正、政策立案および意識啓発キャンペーン等においてその積極的な意見表明および参加を保障することも求められる。

8A－3. 子どもの視点の欠落した防災基本計画

「防災基本計画」は、1963 年に策定され、阪神・淡路大震災の教訓をふまえて 1995 年に全面修正され、さらに 2008 年の修正により、様々な災害への予防から復興までの対策が包括的に記載されている。最新の「防災基本計画」では、ジェンダーの視点を取り入れることには積極的な姿勢を示している。しかしながら、乳幼児を要援護者として保護する視点で捉えるのみであり、子どもの視点を取り入れた防災体制を確立する必要性が完全に抜け落ちている。

【提言】

「防災基本計画」の次回修正時に子どもの視点を取り入れ、男女双方の視点に配慮した防災を進めるため、防災に関する政策・方針決定過程及び防災の現場における女性の参画を拡大し、男女共同参画の視点を取り入れた防災体制を確立すること、同時に、子どもの視点を取り入れた防災体制を確立することが必要である。

８B．特別な保護措置：少年司法

8B－1. 少年法「改正」の問題点

１．厳罰化（刑罰化、重罰化）を進めた 2000 年少年法「改正」

2000 年の少年法「改正」の内容は次のとおりである。

（ⅰ） 少年審判には検察官は関与できない⇒一定の条件で関与可にし、更に検察官に上訴権も与えた。

（ⅱ） 裁判官単独での審判（少年に向き合う）⇒裁定合議制へ（刑事裁判化の一端）

（ⅲ） 刑事処分は 16 歳以上⇒14 歳以上

（ⅳ） 刑事処分にするか否かは個別事案ごとに判断⇒16 歳以上の少年で故意の犯罪により死亡に至らせた場合、原則刑事処分（「原則逆送」という）

（ⅴ） 犯罪のとき 18 歳に満たない者に対し無期刑をもって処断すべきときは有期 10 年以上 15 年以下の懲役又は禁錮を科すという寛刑措置⇒必ずしもこの寛刑措置をとらなくてもよいことになった。

（ⅵ） 審判前の観護措置期間 4 週間以内⇒一定の条件で 8 週間まで延長

これらは、条約や少年司法に関する国際基準から大きく後退するものである。2004 年の第 2 回総括所見で、刑事処分年齢の引き下げ、刑事裁判に付される少年の増加、観護措置期間の延長等について懸念が表明され〔53〕、自由の剥奪を最後の手段として確保するため身体拘束に代わる代替手段の増強をすること〔54c〕、「16 歳以上の子どもの事件を成人刑事裁判所に移送できることについて、このような実務を廃止する方向で見直しを行うこと」〔54d〕等と勧告された。

しかし、政府はこれを無視し、何も実行しなかった。そして、これは、本来の少年法が掲げる少年保護（子どもの福祉）の理念と矛盾する「改正」の出発点となった。委員会の勧告を実行しなかっただけでなく、2007 年、2008 年と続けて厳罰化を進める「改正」を行った。

２．厳罰化のもとでの 2007 年「改正」と 2008 年「改正」

（１）2007 年の少年法「改正」の要点は次のとおりである。

（ⅰ） 触法少年の場合福祉的措置が原則で、児童相談所から家庭裁判所に送致する場合のみ家庭裁判所が関与した。家庭裁判所で処分を決める場合も、福祉的措置をとった（施設収容でも福祉施設）。それが以下のように「改正」された。

(a)重大な触法行為（①故意の犯罪行為により被害者を死亡させた事件及び②死刑・無期・短期 2 年以上の懲役・禁錮に当たる事件）に関しては、原則として家庭裁判所に送致

(b)警察に触法行為の調査権を付与

(c)児童自立支援施設しかなかった処遇⇒おおむね 12 歳以上の場合は少年院に送致可能

（ⅱ） 保護観察中の遵守事項違反⇒これを理由に少年院等の施設収容可能になった。

（２）2008 年の「改正」では、非公開であった少年審判において被害者（遺族含め）が傍聴可能になった。

（３）2007 年、2008 年「改正」の問題点として次のことが挙げられる。

①触法少年の処遇「改正」

2007 年「改正」は、主に触法少年の処遇等の「改正」で、14 歳未満の非行少年の収容先を福祉的施設から司法機関としての少年院収容に収容することを可能にした。これは「触法少年に対する厳罰化」策である。

②保護観察中の遵守事項違反への措置

2007 年では、「保護観察中に遵守事項を守らずその違反が大きい場合には少年院等に収容する」という制度が新設された。これは、信頼形成から監視強化に傾いた内容的で、適正手続においても問題がある。

国際準則（北京規則第 18 条・第 19 条等）は、社会内処遇として保護観察の拡大を奨励している。保護観察は信頼関係を築きながら時間をかけて対応していくケースワーク機能を重視し、現場を担う民間篤志家の保護司もそれを重視してきた（保護観察につき報告している政府報告書パラ 467 を参照）。「威嚇」によって行動規制を強化する「改正」で、その趣旨に反する。

そもそも「遵守事項違反」は「犯罪」ではなく、少年法が対象とする「虞犯」ですらない。保護観察処分には一事不再理の効力（少年法第 46 条 1 項）もある。一旦保護処分とされているのであり、日本国憲法第 39 条の一事不再理違反ないし二重の危険違反として憲法上も疑義がある。自由権規約第 14 条 7 項の趣旨にも反する。一般的意見 10 号（少年司法における子どもの権利。以下、単に一般的意見 10 号」いう）〔8〕にも反する。加えて、これは、委員会から勧告された「問題行動を抱えた子どもが犯罪者として取り扱われないことを確保する」〔54f〕にも反する。

③審判の被害者等傍聴制度

少年審判は非公開だったが、2008 年「改正」で被害者（遺族含む）は傍聴可能とした。この点に関して、政府報告書は何も触れていない（政府は第 3 回報告書〔477〕では、第 2 回政府報告パラグラフ 147－150 参照としている）。2000 年「改正」では、被害者（遺族を含む）に対して少年にかかる「記録の閲覧・謄写」、「意見の陳述」、「審判結果の通知」等の措置をとることが規定されたが、それに伴って何が問題かについての検証もしないままの「改正」だった。

被害者等の審判傍聴は、私生活の尊重を確保できなくするだけでなく、少年審判の理念をも壊す。少年審判は非公開であるからこそ、裁判官や調査官は少年に向きあって少年の内面に働きかけができ、少年の更生に寄与してきた。被害者等が傍聴することで、表面的な審判になる懸念があり、少年自身も萎縮し自己の内面に向きあうことが難しくなっている。これは条約第 40 条 1 項vii に反し、一般的意見 10 号〔65〕および北京規則第 14 条 2 項に反するので、撤廃すべきである。

政府は被害者等に対してこのような司法参加でごまかしており、本来必要な手当はまったく進んでいない。被害者やその家族等への手当として、こうした刑事手続ないし少年審判への参加ではなく、充分

な経済的支援や充分な心理的ケアなどの生活支援態勢を早急に整えることが望まれる。
④国選付添人の拡大
2008 年「改正」で、裁判官の裁量であるが重大事件につき国選付添人を付すことができることになった。この点は評価できるが、課題も残る。
【提言】
上記（ただし２（３）④は除く）に述べた少年法「改正」の問題点について、広く意見聴取の機会をつくるとともに、再改正し、元に戻すこと。すなわち、以下の点が必要になる。
１．刑事処分年齢を 16 歳以上に戻すこと。
２．原則逆送制度を廃止すること。
３．検察官関与制度および検察官の（実質的）上訴権制度を廃止すること。
４．裁定合議制を廃止すること。
５．犯罪のとき 18 歳に満たない者にする寛刑措置を復活すること。
６．観護措置期間の延長制度を廃止し、さらに、身体拘束は最終手段で最小期間にすべき実効性のある制度の確立すること。
７．重大な触法事件につき制度化された原則家庭裁判所送致制度を廃止し、児童相談所の裁量に委ねる制度に戻すこと。
８．少年院収容年齢を 14 歳以上に戻すこと。
９．触法事件についての調査は児童相談所がすること。
10．保護観察中の遵守事項違反を理由にする少年院等の施設収容可能な制度を廃止すること。
11．被害者およびその遺族への審判公開制度を廃止し、少年審判の非公開制度を維持すること。

8B－2．年齢にかかる「改正」

１．刑事処分年齢の引き下げ
日本の少年法の対象は 20 歳未満である。刑事責任年齢は 14 歳である。刑事責任を問うためには、少年審判である家庭裁判所の刑事処分という決定がなければならない。2000 年少年法「改正」前は、少年審判の処分時点で 16 歳以上でなければ刑事処分にならなかった。だが、8 B－1-1 で述べたとおり、2000 年「改正」でその年齢引き下げがなされ、14 歳以上であれば刑事処分が可能となった。義務教育年齢の子どもまで刑罰（刑務所収容）という事態が想定されることになった。2001 年 4 月から施行され、2006 年 3 月まで、5 名（いずれも 15 歳）が刑事処分になった。
政府報告書は「この改正は、少年の健全育成のため」と主張する〔480〕。一方で、16 歳まで少年院に収容も可能としつつ〔463〕、刑事処分が健全育成に役立つという。このような対策をとること自体、刑事処分年齢引き下げは厳罰化でしかないことを自ら物語っている。

２．原則逆送について
少年法は「健全育成」を目的としており、個別少年ごとに処遇を決める制度であった。また、「保護優先主義」を採っていた。ところが 2000 年「改正」では、故意の犯罪行為により被害者が死亡した場合、犯行時 16 歳以上であれば原則として逆送し、刑事裁判に付すことになった（「原則逆送」という）。これは、少年の問題の個別性より、行為の結果を重視したもので、結果的に少年法の上記「健全育成」という目的にそう発想とは相容れないものである。「保護優先主義」は大きく後退することとなり、実際、刑事処分の割合が増大している。
この点では、委員会の勧告〔54d〕はまったく実行されていない。政府は、「規範意識を育て、健全な成長を図る上で必要」〔459〕と開き直っている。
「原則逆送」の運用は以下のとおりである。委員会の勧告〔54d〕を受けた 2004 年以降、2006 年は保護処分率が高まったが、これは例外的で、年々刑事処分率が高まっている。

（原則逆送の運用）

年	終局処理人員（人）	刑事処分（人）（カッコ内比率%）	保護処分（人）（カッコ内比率%）
2002	83	44（53.0）	39（47.0）
2003	76	51（67.1）	25（32.9）
2004	79	45（57.0）	34（43.0）
2005	51	36（70.6）	14（27.5）
2006	35	17（48.6）	16（45.7）
2007	42	32（76.2）	10（23.8）
2008	26	20（76.9）	5（19.2）

（暦年の犯罪白書より作成。2005・2006・2008 年が全体で 100 にならないのは、その年に不処分等があるからである）

３．触法少年に関する処遇等の「改正」（少年院送致対象者の年齢引き下げ等）

2007 年「改正」は、触法少年への処遇等の「改正」が主で、実質は厳罰化対策の一環である。

触法少年（14 歳未満）の場合、福祉的措置が原則で、児童相談所から家庭裁判所に送致する場合のみ家庭裁判所が関与した。家庭裁判所で処分を決める場合も、福祉的「措置」をとった（施設収容をする場合でも児童福祉施設である）。児童福祉施設での家庭的な環境の下、子どもの「育ちなおし」を基本的な思想とし、実践もなされてきた。年齢からいえば当然である。

しかし、2007 年の「改正」は、その福祉優先主義を棄てたのである。国会では、重大触法事件少年を処遇してきた元国立児童自立支援施設長が参考人として呼ばれ、その処遇について語り、効果を挙げていることはあっても問題がないのになぜ今「改正」なのかという意見を表明していた。

2007 年「改正」の、触法少年の処遇等にかかわる次のような「改正」は、条約第 40 条 3 項（b）から後退しているし、一般的意見 10 号〔10〕に反する。

（ⅰ） 重大な触法行為（①故意の犯罪行為により被害者を死亡させた事件及び②死刑・無期・短期 2 年以上の懲役・禁錮に当たる事件）に関しては、原則は家庭裁判所に送致

（ⅱ） 警察に触法行為の調査権を付与

（ⅲ） 児童自立支援施設しかなかった処遇⇒おおむね 12 歳以上の場合は少年院に送致可能

少年院送致年齢の引き下げについて、政府は、条約第 3 条（子どもの最善の利益）の項で報告し、14 歳未満の「少年にとって最も適切な処遇を行うため」「少年院に送致し、早期に矯正教育を受けて本人の改善更生を図ることができた」と詭弁を弄している〔173〕。

この「改正」は国会でも批判があったため、結局少年院の中に児童自立支援施設のような職員を配置するなど取り繕う対策がとられた。だが、大勢のおとなに囲まれ子ども同士のつながりのないこの策自体、子どもの育ちを阻害するものである。触法少年の場合、とくに虐待など家庭の問題に起因していることが多く、矯正施設である少年院ではなく、「改正」前どおり家庭的な環境における処遇が不可欠である。国際少年司法基準の社会内処遇の原則から後退しているばかりか、第 2 回総括所見〔54b〕からも完全に逆行している。とくに一般的意見 10 号〔10〕に完全に反するものである。

重大な触法事件は原則家庭裁判所に送致することになった関係もあって、触法少年への調査権を警察に付与することになった。この問題は大きい。

「改正」前から、警察では事実上調査をしていた。これによって触法事件の冤罪が生じている。任意に弁護士の援助が得られる規定は入ったが、「触法行為は犯罪ではない」との理由で触法少年には黙秘権の告知はしないとされており、こうした触法少年にかかる冤罪が危惧される。少年の年齢からすれば、調査も児童相談所ですべきである。

【提言】

上記にかかる「改正」少年法を再改正して元に戻すこと。すなわち、次のことが必要である。

１．刑事処分年齢を 16 歳以上に戻すこと。
２．原則逆送制度を廃止すること。
３．重大な触法事件につき制度化された原則家庭裁判所送致制度を廃止し、児童相談所の裁量に委ねる制度に戻すこと。
４．少年院収容年齢を 14 歳以上に戻すこと。
５．触法事件についての調査は児童相談所がすること。

8B－3．身体拘束

１．捜査段階の身体拘束

政府報告書〔488〕では、捜査段階につき、「勾留はやむを得ない場合でなければこれを行うことができず、また勾留に代わる観護措置が可能とされている」とある。法文はたしかにそうであるが、少年犯罪は軽微な事件が多いが、12.2%（2007 年）が逮捕され、さらに「やむを得ない場合でなければ行えない」はずだが、逮捕された少年の 77%もが勾留されている（2007 年）。日本政府が挙げた条文は、「空文化している」状況にある。

２．審判のための身体拘束…観護措置の延長

「身体の拘束は最後の解決手段で最短の期間に」という条約の規定（第 37 条ｃ）の遵守について、第 1 回〔48〕、第 2 回総括所見〔54ｃ〕で二度にわたり勧告されたところである。にもかかわらず、2000 年「改正」で逆に延長した。政府報告書〔489〕では、多数の証拠調べがある事案に限っているというが、この制度施行前は、長い期間の証拠調べが必要なときは、身体拘束を解いて続けていたもので、何ら理由にはならない。

施行後 5 年間で観護措置期間の延長がなされた人員は 249 人（うち、4 週間超えが 46 人、5 週間超えが 95 人、6 週間超えが 47 人、7 週間超えが 61 人）である（2001 年 4 月から 2006 年 3 月まで　最高裁調査）。また、1990 年代は 10～15%で推移していた観護措置率が 2000 年以降は 20%代になっている。

３．身体拘束は最終手段で最短期間に

捜査段階・審判段階とも身体拘束はまったく改善されていない。2000 年「改正」で観護措置について異議申立制度が導入されたが、これは観護措置期間の延長があったからで、付け足しである。

さらに、家庭裁判所より刑事処分に付された子どもは、刑事裁判中延々と刑事施設である拘置所で何の支援もなく拘束されるのである。2000 年「改正」で刑事処分年齢が引き下げられ、原則刑事処分（原則逆送）制度が新設されてから、刑事処分に付される少年が増加している。義務教育年齢の子どもも対象になっているだけに、この問題は深刻である。身体拘束が必要だとしても、期間の制限と何らかのケアの受けられる施設（例えば、少年鑑別所等）でなされるべきである。

４．「代用監獄」を恒久化…代替収容制度の法定化

自白の温床になるとして、これまで日本政府は「代用監獄」の廃止について自由権規約委員会をはじめ何度も人権条約委員会から勧告されている（例えば、自由権規約委員会第 5 回総括所見〔18〕）。それにもかかわらず、政府はそれらを無視してきた。そればかりか、2006 年に、拘置所（刑事施設）への収容に代えて警察の留置施設に留置することができる旨の代替収容制度（実質は従前の「代用監獄」と同じ）を法定化した。

日本ではあいかわらず、捜査の段階ではこの留置施設に拘置され、24 時間警察の支配管理下におかれ長時間取調べを受けている。被疑者段階では国選弁護人制度が 2009 年 5 月から拡大されたが、取調べでの弁護人の立会権がなく、また可視化も不充分なため、留置施設が自白の温床になっている。この代

替制度を廃止すべきである。

【提言】

１．身体拘束は、最終手段で最小期間にすべき実効性のある制度の確立をすべきである。

２．代替収容制度を廃止すべきである。

8B－4. 適正手続・・弁護士の援助

2009 年 5 月から、勾留されている被疑者（少年も含む）につき被疑者国選弁護人制度が大幅に拡大した。また、2008 年少年法「改正」で、重大事件の少年で身体拘束されている場合は、少年審判にも国選による弁護士（付添人…「国選付添人」）の援助が可能となった。いずれも評価できるが、問題は山積したままである。

国選付添人制度は重大事件だけで、しかも裁判官の裁量により付される。そのため、捜査段階で被疑者国選弁護を受けていても、審判段階になると国選付添人がつかない場合が圧倒的である。審判段階では突然付添人がいなくなってしまうのである。

また、被疑者国選弁護制度は逮捕中は適用されない。さらに、触法少年の調査（捜査に該当）では、私選の付添人制度しかない。警察に調査権を付与したこの「改正」は戻すべきであるが、条約第 40 条 3 項（b）からいっても触法少年の調査には国選付添人が付けられるべきである。

【提言】

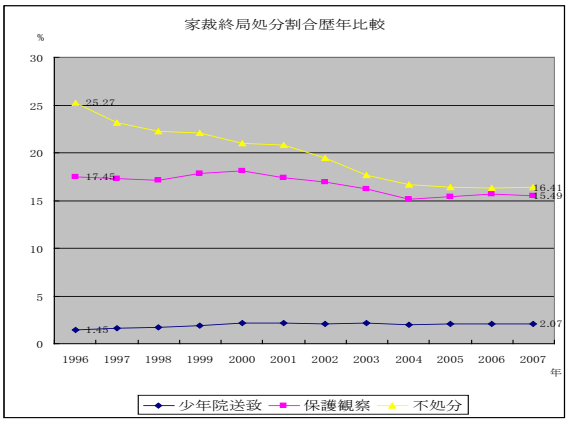
被疑者国選弁護を逮捕段階から拡大し、さらに、審判段階でも被疑者国選と同じ条件で国選付添人をつけられる制度にすべきである。触法少年の調査にも国選付添人制度を創設すべきである。

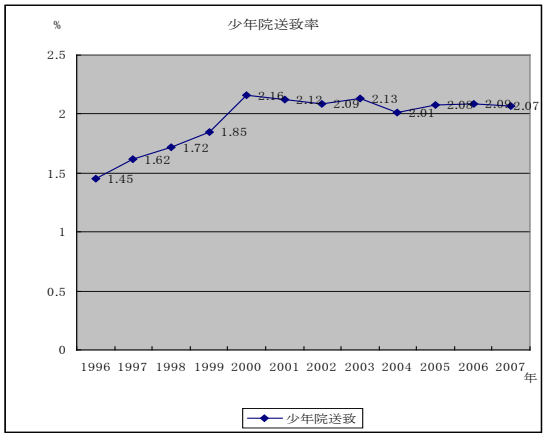
8B－5. 処遇

１．社会内処遇の後退

2000 年（少年法の「改正」のあった年）以降、少年院送致が増え、保護観察（在宅処遇）と不処分が減っている。中間処遇である試験観察等を積極的に行えば施設収容は相当減らせる。

一般的意見 10 号〔11〕では「自由の剥奪の利用は調和のとれた子どもの発達にとってきわめて重大な帰結をもたらすとともに、社会への子どもの再統合を深刻に阻害する」とする。だからこそ、条約等国際文書では自由の剥奪は、「最後の手段として、かつもっとも短い適当な期間でのみ用いられなければならない」（条約第 37 条 b 等）とし、北京規則では、審判による処分においても、施設処遇を避けるためにさまざまな規定をおいている（第 17 条、第 18 条、第 19 条等 。





（上の図は司法統計年報から作成したもの）

２．矯正施設での暴力…政府報告書〔263、264、461〕に関して

広島少年院で 2008 年 3 月から 2009 年 4 月まで収容定員の半数を超える 52 人の少年に対する暴力等

があり、教官 4 人が合計 115 件の特別公務員暴行陵虐罪で逮捕され起訴された。続いて 2009 年 8 月、同少年院で 2005 年 9 月ごろ主席専門官（教育部門トップ）が暴行したとして特別公務員暴行陵虐罪で逮捕された（主席専門官は他の教官を指導する立場にあった。暴行は複数の教官を集めその目の前でした。その暴行内容は、少年の首にシーツを巻いて締めつけ、遺書を書くように迫ったり、洗剤を混ぜて塩素ガスを発生させた袋を顔に近づけ吸わせようとした疑い)。

日本政府は 2009 年 9 月から、刑務所収容者と同様直接、法務大臣に処遇上の苦情を訴えられる制度を導入することになった。だが、刑務所収容者の法務大臣への直接訴えもあまり実効性がない現状にある。申立制でもあり、この制度で改善されるかどうか疑問である。

問題は、職員の「処遇には暴力もやむを得ない」という人権感覚の欠如が基底にあることである（現に逮捕された主席専門官は「教育の一環だった」と供述しているという)。また、外部から見えない状況になっていることである。

【提言】

1．現在の運用について条約をはじめとする国際文書に照らして点検し、試験観察を積極的に行うなどして、「施設収容処分は、常に、最後の手段であり、かつ、その期間は必要最小限度にとどめられなければならない」という運用に徹すること。試験観察を充分なさしめるため家庭裁判所調査官を増員すること。

2．施設での暴力等、「拷問又は他の残酷な、非人道的な若しくは品位を傷付ける取扱い若しくは刑罰」を受けない権利を確保するため、日本政府は関係部署職員の研修を徹底すべきである。また、政府は報告書〔263、264〕で挙げている制度の検証をし、さらに、第三者が定期的に聴き取りをするなどして、暴力等をうけず、人権尊重の処遇を受ける権利を実質的に保障する制度の確立をすべきである。

8B－6．少年司法にかかる政策

1．施設出所後のリハビリテーションと再統合

委員会は第 2 回総括所見〔54g〕で、「リハビリテーションおよび再統合のためのプログラムを強化すること」と勧告している。政府報告書は、「社会の建設な役割を担うことが促進されるようにするため」〔461〕として、矯正施設での職業訓練や保護観察の処遇をとりあげている。だが、これらは、「リハビリテーションおよび再統合のためのプログラム」〔467〕とは言えない。

少年院を出た場合は保護観察に付され、その支援を受けることになっている。少年院や刑務所から帰る場所のない人のために更生保護施設等がある。だが、いずれも問題がある。

まず、2007 年の「更生保護法」制定により、更生保護の理念が、ケースワークから取締りの観点になったことである。このような権利基盤アプローチではなく、形式的で取締り色の強いアプローチは、「リハビリテーションおよび再統合のためのプログラムを強化すること」とは逆の方向である。

青少年用更生保護施設は数が少なく、入所可能期間も短い。問題はこうした物的な限界だけではなく、支援の中味にもある。更生施設では「すみやかな自立を」という指導が行われている。だが、施設から出てきて行き場所のない子どもの場合、人間関係の基盤づくりができていない場合がほとんどであって、仕事を継続するのも困難である。人間関係という基盤をつくりながら、社会へ復帰するためのリハビリテーションおよび再統合のためのプログラムが不可欠である。本文には、そういう子どもを受入れている民間シェルターからのレポートがある。

【現場からのレポート①】児童自立支援施設や少年院での生活が長ければ長い子どもほど、日課･規則への順応、他者からの評価を重要視してきた分、子どもの家や社会生活に困惑します。生活に慣れ、安全で安心できる場だと感じられてくると、今まで押し込み･抑えていた欲求が爆発し、退行や激しい試し行動などが現れます。多くは適切な成長を遂げられていない、年齢相応の育ちさえも経験できずに、周囲の誰からも大切に・大事にされることなく年を重ねてきているように感じます。（参照：資料 3）

一般的意見 10 号〔95〕では、非政府組織が、少年非行防止と少年司法運営で重要な役割を果たして

いるので、これらの組織に対し必要な資源を提供するよう勧告するとある。このことが明確になっているレポートである。

２．警察主導型の非行予防策

①少年警察の位置づけ

日本の少年司法では、警察は捜査機関にとどめている。だが、実際上、警察はそれ以上にさまざまな「健全育成活動」を行っている。その結果、本来、教育や福祉で行うべき分野/事柄がますます警察任せになるという悪循環をきたしている。

②警察の補導活動

委員会は第２回総括所見で、以下の点を勧告したが、まったく改善されていない。

（ｉ）委員会は、評判の芳しくない場所に通うなど問題行動を示す子どもが罪を犯した少年として扱われる傾向があるという報告を懸念する。〔53〕

（ⅱ）問題行動を抱えた子どもが犯罪者として取り扱われないことを確保する。〔54f〕

これに対し日本政府は、「問題ある態度をとる児童を犯罪者として取り扱わない措置」のところで、不良行為少年の街頭補導と継続的な立ち直りの支援は、少年を犯罪者とするものではないとする〔470〕。だが、実に約 1,000 人当たり 110 人から 120 人もの少年が「不良行為少年」として補導されている。補導票も作成・保管され、後日少年審判等に使用される（実績狙いで補導票偽造もある）。しかも、警察の補導は、単に非行防止だけでなく、警察が考える統制型の「健全育成」策を行うことにある。子どもの育ちを支援する権利保障型アプローチではない。

③警察主導型の非行予防対策の問題

リャド・ガイドラインにあるように、非行防止のためには、幼児期から人格を尊重することが不可欠であり、子ども中心の方向性が追求されるべきである。リャド・ガイドラインは、子どもを主体とした福祉的教育的、権利基盤アプローチを提言し、「社会統制のための公式機関は最後の手段としてのみ利用されなければならない」としている。

だが、日本の非行対策は、圧倒的に社会統制のための公式機関である警察主導型であり、上からの規範意識強化であって、権利基盤型ではない。地域でのそれも、この方針で警察が主導した様々な手法で活動の網を広げている。しかも、政府は、被虐待児へ対応するべきところとして主に警察を挙げている。「非行につながりやすい」として警察が被虐待児のケアをしているのである〔309、327、329、333、336、338〕。だが、警察による非行対策やケアでは、子ども自身の力や福祉的機能を阻害していく等の逆効果になることが多く見受けられる。

【現場からのレポート②】「放っといて！！」そう叫んだ彼女は、血を拭くこともせず、足も引きずらず、そのまま歩き続けます。「痛かったね」と声をかけ、処置をしてくれるおとなが不在のまま成長を続けてきた彼女は、自分の痛みを感じないことで自分を守ってきたのだと思いました。（参照：資料 3）

３．リャド・ガイドラインに沿った福祉的アプローチの必要性

日本の非行防止対策は警察主導型の上からの管理である。非行をおかす子どもの状況や環境をみれば、こうした対応策は根本的な解決の方向からははるかに離れたものである。リャド・ガイドラインにあるように、幼児期からの人格の尊重こそが大切であり、それを欠いたまま成長した子どもたちに対しその回復をはかる支援こそが重要である。現場からのレポートはそのことを示している。

【現場からのレポート③】おとなの顔色を窺いながら毎日ビクビク過ごしてきた子どもたちが、おとなになり社会に出た時、仕事や人間関係の中で自分の選択に責任もつて生きていくことが果たしてできるのだろうかと不安になります。このような子どもが社会に出て行かざるを得ないのです。（参照：資料 3）

【提言】

１．日本政府は、施設から出所した子どものためのリハビリテーションおよび再統合のために人的物的

措置を強化し、民間への資源提供も強化すべきである。また、子どもたちが安心して育ちゆとりをもって社会復帰できるサポート等リハビリテーションおよび再統合のための柔軟なプログラムを開発すべきである。

２．問題行動を抱えた子どもが犯罪者として取り扱われないことを確保すべきである。

３．警察主導型の非行防止対策ではなく、リャド・ガイドラインに沿った非行防止策をすべきである。問題行動にでる子どもへの対応は、親等養育者への効果的支援を含む子ども保護措置、および、このような行動の根本的原因に対応する措置の実施を通じて、行われるべきである。
福祉的アプローチの重要性を認識し、その充実が図れるように予算措置等をとるべきである。

8B－7．ネガティブキャンペーンのひろがりとその影響

一般的意見 10 号〔96〕では、「罪を犯した子どもはメディアで否定的な取り上げかたをされることが多く、これがこうした子どもたちに対する、かつしばしば子どもたち一般に対する、差別的および否定的なステレオタイプの形式を助長している。罪を犯した子どもを否定的に取り上げ、または犯罪者扱いすることは、しばしば少年非行の原因に関する誤った提示のしかたおよび誤解に基づいており、かつ、より厳しいアプローチを求める声に帰結するのが常である」とあるが、日本でもまったく同様の事態が起きている。それが上述した少年法「改正」を支え、導き、また少年法「改正」がよりネガティブキャンペーンを拡大させた。それらはある少年事件の裁判においても「少年であろうと命で償え」という大合唱を引き出した。

【提言】

政府は、少年司法立法施策が社会にどう影響を及ぼしているのかを科学的に検証し、検証を基にした事実を社会に情報提供していくことが必要である。また、国際準則およびそれにしたがって少年法の意味・位置づけを正確に社会に知らせるべきである。さらに、少年の権利後退を防ぐ観点からも、経済的支援や心理的ケアなど本来すべき被害者の権利保障に本格的に取り組むべきである。

子どもの権利条約「児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する選択議定書」

「武力紛争における児童の関与に関する選択議定書」の政府報告書についてはとくに言及することはないので、ここでは、「児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する選択議定書」の政府報告書について、その問題点を簡単に指摘する。

警察庁が業務委託してインターネット・ホットラインセンターを開始したり〔政府報告書 83〕、匿名ダイヤルを開設したりし、ブロッキングを検討したりするなど、取締りを強化している。

しかし、政府や社会全体が子どもを性の対象としてみるメディアや考え方に対して「寛大」すぎることもあって、性的搾取の被害に遭う子どもが後を絶たない。インターネット上で買春やポルノの被害に遭う子どもの数は増加している。また、盗撮ポルノの被害や、アイドルにあこがれる子どもたちが性的目的の写真を撮られるジュニアポルノの被害に遭う子どもも増加している。2009 年 1～6 月に全国の警察が摘発した子どもポルノ事件の被害児童は 218 人で前年同期より 51.4% 増えた。2008 年に全国の警察が摘発した児童ポルノ製造・提供事件は 676 件で過去最高となった。このような実態について、政府報告書は記載していない。

各国で、子どもポルノの単純所持や子どもの性的虐待の画像に対する法規制が進むなか、日本は子どもポルノの単純所持、および子どもを搾取する画像について規制されていない。「第 3 回子どもと青少年の性的搾取に反対する世界会議」において、このことが子どもポルノや子どもの性的虐待画像が国境を越えて拡大する原因となっていることが指摘されている。

出会い系規制法で出会い系サイトによる買春が規制されるようになったが、最近では、インターネットの自己紹介や、ゲームなどの非出会い系のサイトで、買春・ポルノの被害に遭う子どもが増加している。また、機能不全の家庭の子どもや親から虐待を受けた子どもたちが避難する施設が欠如しているため、インターネットの家出のサイトによって滞在場所を探し、そこで性的搾取を受ける子どもも増加している。

海外へ子どもを買春に行く旅行者が後を絶たず、ブログなどで子どもを買春した体験記が掲載され、それらが規制されていないため、子ども買春ツアーが助長されている。例えばカンボジアでは、2008 年に数人の少年の裸を撮影した罪で、2009 年 9 月には 13 歳の少女を買春した罪で日本人旅行者が逮捕されている。

また、第 2 回総括所見は、「未成年者の性的虐待および性的搾取に関連する法律についての資料、および教育プログラム（健康的なライフスタイルについて学校で実施されるプログラムを含む）による防止措置」を勧告しているが〔52〕、それらの資料は充分に作成されておらず、関連する学校の教育プログラムも推進されていない。一方で、子どもポルノがネット上で氾濫しているのをまのあたりにしている子どもたちは、利益を得られるビジネスとして子どもポルノを捉え、子どもの性的搾取の加害側に立とうとする危険がある。実際、子どもポルノに関連する犯罪で子どもや若者が検挙される事例が最近増えている。

【提言】

政府は、「第 3 回子どもと青少年の性的搾取に反対する世界会議」で採択されたリオ協定（宣言と行動計画）を国民に周知し、実行に移すべきである。とくに以下の点が課題となる（8A－1、2 参照）。

1. 法改正

「子ども買春・子どもポルノ禁止法」を以下の点をふまえて改正すべきである。

①子どもが性的搾取・虐待から自らを守ることができるように、適切なメディア・リテラシー教育を含む性教育や人権教育を子どもおよびおとなに提供することを法律に明記すべきである。

②子どもポルノの被害に遭った子どもの保護・ケアを権利として位置づけ、被害者の保護・ケアを強化すべきである。また、司法手続きにおいて、子どもからの聴取等の配慮を含め「子どもにやさしい手続き」を導入すべきである。
③子どもを搾取するバーチャルな画像や描写を含む児童ポルノの製造、提供・配布、意図的な入手および所持を違法化すべきである。その際、表現の自由や冤罪の防止について充分に配慮する必要がある。また、たとえ子どもとの身体的な接触がなくとも、そのような画像の意図的な使用、アクセス、閲覧を規制すべきである。
④条約第 12 条をふまえ、児童ポルノ等禁止法改正にあたっても、充分かつ適切な情報を子ども達に提供することを前提条件に、子どもの意見を聴くべきであり、そのことを改正案の中に明記すべきである。

２．措置等

また、以下の点について直ちに対策をとるべきである。

（１）子どもポルノ

①ポルノ雑誌をコンビニで販売することの自主規制を促すこと。
②子どもポルノを容認する社会意識、社会環境を変える啓発活動を積極的に実施すること。

（２）子ども買春

①子ども買春につながるインターネット（携帯電話を含む）を通じた性的搾取の危険性（出会い系サイト、非出会い系サイトの両方）に関する啓発活動を進めること。
②インターネット（携帯電話）を利用した子どもの性的搾取に対する取締りを強化すること。

（３）資料の作成、啓発、教育プログラム

性的虐待および性的搾取に関連する法律についての資料や教材を作成・配布し、学校教育における子どもの権利教育、性教育プログラムを実施すること。とくに子どもを性的搾取の被害者にも、加害者にもしないために人権に基づいた性教育、性に関する人権教育を実施すること。また、そのような教育プログラムを実施できる教員を養成すること。

（４）国際協力

①子ども買春・ポルノ旅行を防止するために市民・NGO と連携すること。
②日本人が子ども買春・ポルノに旅行で訪問する国に対し法執行力の強化を支援すること。

巻末資料

資料 1－1　不登校の子どもの権利宣言 i
資料 1－2　フリースクールに通う子どもたちから子どもの権利委員会委員への手紙 ii
資料 2　　フリースクールからの政策提言 iv
資料 3　　少年司法に係る現場からのリポート（①～③） vi

＜資料 1－1＞ 不登校の子どもの権利宣言

前文

私たち子どもはひとりひとりが個性を持った人間です。

しかし、不登校をしている私たちの多くが、学校に行くことが当たり前という社会の価値観の中で、私たちの悩みや思いを、十分に理解できない人たちから心無い言葉を言われ、傷つけられることを経験しています。

不登校の私たちの権利を伝えるため、すべてのおとなたちに向けて私たちは声をあげます。

おとなたち、特に保護者や教師は、子どもの声に耳を傾け、私たちの考えや個々の価値観と、子どもの最善の利益を尊重してください。そして共に生きやすい社会をつくっていきませんか。

多くの不登校の子どもや、苦しみながら学校に行き続けている子どもが、一人でも自身に合った生き方や学び方を選べる世の中になるように、今日この大会で次のことを宣言します。

１　教育への権利

私たちには、教育への権利がある。学校へ行く・行かないを自身で決める権利がある。義務教育とは、国や保護者が、すべての子どもに教育を受けられるようにする義務である。子どもが学校に行くことは義務ではない。

２　学ぶ権利

私たちには、学びたいことを自身に合った方法で学ぶ権利がある。学びとは、私たちの意思で知ることであり他者から強制されるものではない。私たちは、生きていく中で多くのことを学んでいる。

３　学び・育ちのあり方を選ぶ権利

私たちには、学校、フリースクール、フリースペース、ホームエデュケーション（家で過ごし・学ぶ）など、どのように学び・育つかを選ぶ権利がある。おとなは、学校に行くことが当たり前だという考えを子どもに押し付けないでほしい。

４　安心して休む権利

私たちには、安心して休む権利がある。おとなは、学校やそのほかの通うべきとされたところに、本人の気持ちに反して行かせるのではなく、家などの安心できる環境で、ゆっくり過ごすことを保障してほしい。

５　ありのままに生きる権利

私たちは、ひとりひとり違う人間である。おとなは子どもに対して競争に追いたてたり、比較して優劣をつけてはならない。歩む速度や歩む道は自身で決める。

６　差別を受けない権利

不登校、障がい、成績、能力、年齢、性別、性格、容姿、国籍、家庭事情などを理由とする差別をしてはならない。

例えばおとなは、不登校の子どもと遊ぶと自分の子どもまでもが不登校になるという偏見から、子ども同士の関係に制限を付けないでほしい。

７　公的な費用による保障を受ける権利

学校外の学び・育ちを選んだ私たちにも、学校に行っている子どもと同じように公的な費用による保障を受ける権利がある。

例えば、フリースクール・フリースペースに所属している、小･中学生と高校生は通学定期券が保障されているが、高校に在籍していない子どもたちには保障されていない。すべての子どもが平等に公的費用を受けられる社会にしてほしい。

８　暴力から守られ安心して育つ権利

私たちには、不登校を理由にした暴力から守られ、安心して育つ権利がある。おとなは、子ど

もに対し体罰、虐待、暴力的な入所・入院などのあらゆる暴力をしてはならない。

９　プライバシーの権利

おとなは私たちのプライバシーを侵害してはならない。

例えば、学校に行くよう説得するために、教師が家に勝手に押しかけてくることや、時間に関係なく何度も電話をかけてくること、親が教師に家での様子を話すこともプライバシーの侵害である。私たち自身に関することは、必ず意見を聞いてほしい。

10　対等な人格として認められる権利

学校や社会、生活の中で子どもの権利が活かされるように、おとなは私たちを対等な人格として認め、いっしょに考えなければならない。子どもが自身の考えや気持ちをありのままに伝えることができる関係、環境が必要である。

11　不登校をしている私たちの生き方の権利

おとなは、不登校をしている私たちの生き方を認めてほしい。私たちと向き合うことから不登校を理解してほしい。それなしに、私たちの幸せはうまれない。

12　他者の権利の尊重

私たちは、他者の権利や自由も尊重します。

13　子どもの権利を知る権利

私たちには、子どもの権利を知る権利がある。国やおとなは子どもに対し、子どもの権利を知る機会を保障しなければならない。子どもの権利が守られているかどうかは、子ども自身が決める。

２００９年8月２３日

全国子ども交流合宿「ぱおぱお」参加者一同

＜資料 1−2＞ フリースクールに通う子どもたちから子どもの権利委員会委員への手紙

子どもの権利委員会のみなさまへ

工藤健仁（16 歳、東京シューレ）

私は現在１６歳、フリースクール東京シューレに通い学んでいます。小学校５年生のときに教師とのトラブルがきっかけで小学校に行かなくなり、それ以来、「学校」には通っていません。私が通う東京シューレでは、2008 年５月から子どもの権利を学んでいます。また、2009 年８月には学んだことを基にして、フリースクールや家で学び育つ、子どもと親が集まる「全国子ども交流合宿」で子どもの権利を学んできたメンバーが中心になって「不登校の子どもの権利宣言」をまとめ、採択しました。そして、今、こうして NGO のカウンターレポートを書く機会をつくっていただきました。なぜ「不登校の子どもの権利宣言」をつくることになったのかを主に記します。

私たちが学んでいる、子どもの権利講座では、１０人ほどが参加し子どもの権利条約を一条ずつ読み、理解しています。この講座は、ユニセフハウスに見学に行くのに合わせ、事前に子どもの権利条約について学んだことがきっかけではじまりました。子どもの権利というと貧しい国の子どものためにあるものだと思っていましたが、日本に住む自分たちにも直接関わるものだということを知りました。また、条約を一条一条身近なところで守られているかどうか分けてみると、守られていないと思う条約が多いことにも驚きました。また、ユニセフハウスでは、「日本に住むあなたたちは恵まれて幸せだ。」と説明を受け、疑問を感じました。豊かだとされている日本では、飢餓の子どもや児童労働をさせられている子どもは、世界のほとんどの国に比べて圧倒的に少ない。しかし、その事実だけが子どもの権利を尊重している事に結びつくのか。自分たちの身近なところでは、データでは計り知ることのできない、目に見えない子どもの権利があるのではないか。このように感じたメンバーも多く、この私たちの疑問から

講座は始まり、身近な権利について意見を出しあうことでより深まっていったのです。

講座を続けていくことで私たちの権利について感じていることが膨らみました。特に不登校については、「学校に行かないなんてとんでもない、より優秀な学校へ」という日本の社会の中で、大変な思いをしながら学校に行き続けるのも苦しい、学校を休んでいても周りからのプレッシャーがあり、自分自身でも「行かなきゃ」と思って苦しい、学校から離れてフリースクールなどで学んでいても、学校に行かない自分を否定してしまったり、学校外での学びが理解されなくて苦しいと感じています。学校の中や不登校をしている中で、子どもの権利や子どもの最善の利益が尊重されないから、苦しいのです。

このように私たちが苦しいと感じていること、権利が尊重されていないと感じることを、おとなに伝える必要があるのではないかという思いから、「不登校の子どもの権利宣言」をまとめることになりました。この宣言は子どもの権利条約の精神が土台となっています。

宣言をまとめる過程では、子ども１５人が関わり、盛り込む内容、一字一句の文など、全てにおいて、意見を出し合いつくりました。討議は４０時間にも及びましたが、満足できる宣言となりました。現在、この宣言を広める活動をしています。

子どもの権利委員会のみなさまへ

秋山琴美（16 歳、東京シューレ）

私は現在１６歳です。学校へは行っていません。週２～４回フリースクールに通っています。フリースクールでは料理や手話を習ったり、子どもの権利条約を学んだりしています。今は、もうすぐイベントがあるので慌ただしいですが、そうでないときは本を読んだり、散歩したり、お菓子を作ったりもします。

フリースクールに入ってからの私は、こんなふうに自分で好きなように時間をつかって過ごせていますが、以前は違いました。心に余裕なんて、なんとか生きてゆける程度にしかありませんでした。
私はもともと、幼稚園とか、学校があまり好きではありませんでした。

毎日通わなければならないし（親はそれが当然だと思っているから好きなときに休めない）、行けばやらなければならないことが盛りだくさんあるし（共同作業とか体育の授業とかすごくやりたくないけど、強制的にやらざるをえない）、行けば人間関係とか超めんどくさいことが待っている。というように、私にとって幼稚園や学校は、「やらなければならない」が目白押しで、それをなんとかこなすことで精一杯でした。だから放課後、友だちと一緒に下校したり、家に帰ってから遊びに行く力はありませんでした。しかもそのころの私には、そうやって自分の中に溜まっていくものを吐き出す術も場所もなかったのです。一人で抱え込んで、それらに心が圧迫されて、だんだん私自身を動かす機動力（エネルギー？）が無くなっていって、私は不登校になっていったのだと思います。

私が頻繁に学校を休むようになってから、親はだんだんピリピリしてきました。泣いて抵抗をする私を、無理矢理自転車の後部座席にのせて学校に行かせたこともあります。今日一日だけでも学校に行けば、ゲームを買ってあげるとも言われました。喧嘩をして、窓から外へ追い出されたこともあります。冷静になって、話し合う余裕はどちらにもなかったし、私にとって親はあまりにも強すぎる相手で、とてもじゃないけど「対等な人間関係」ではありませんでした。今になって考えると、私もギリギリの状態でしたが、そこまでして学校に行かせようとするほど、親にとって学校の存在は大きかったのだと思うし、ずいぶん追いつめられていたのでしょう。

私が完全に「これは世間一般でいう不登校だ」と言えるまで休みが連続し始めていたとき、親に「1･2 ヶ月まで休んだら学校に行けるよね？」と言われました。私はとりあえず「うん、行ける」と言ってしまったのですが、期限付き休みって・・・・・と後になってからおかしいな、と思います。「行ける」と言った私は、少なくとも 1･2 ヶ月までは休めるという保障に安心して、行く気なんてさらさらないくせにそんなこと言ったのです。もちろん約束どおり１ヶ月経つと、「じゃあ何月まで休んだら・・・・・」

と、延ばし延ばしにしました。

真の休息は、人に与えられるのではなく、自分が「もういいな」と思えるまで保障されるべきだと思います。休息の期間がいつまでなんて、自分以外の人が決めることはできないです。

そんな感じに家で過ごしていた私ですが、ある日親が「フリースクール」のことをポツリと漏らしました。私は大分家で休んだので、少し心に余裕が出てきていました。なので、そのフリースクールへ見学しに行きました。それが今通っているフリースクールです。

学校へ行かなくなってから、本当に色々のことを考えるようになりました。フリースクールで子どもの権利を知って、どれだけ自分の権利が侵害されてきたかわかりました。私が侵害されてきた権利は、命に関わることではないかもしれないけれど、心に関わることです。もっと子どもの権利条約を広めてほしいです。

＜資料 2＞ フリースクールからの政策提言

特定非営利活動法人フリースクール全国ネットワーク

フリースクール等についての新法制定の提言

学校を変えなければいけない、教育を変えなければいけない、という言葉はいつの時代も聞かれ、教育改革の言葉のもと、特に学校の在り方を変える様々な取り組みが行われている。しかし、現実には不登校の子どもの割合は増加し続けている。従来の学校の在り様が合わない子どもが、無視できない割合で増えてきているのであり、子どもたちが本当に求める学びと育ちの在り方を用意することが、行政や社会の責務である。（以下、略）

現在、憲法および教育基本法で「保護する子女に普通教育を受けさせる義務」（教育義務）を規定しているが、普通教育を学校教育に限定してはいない。また、世界人権宣言においては「親は、子に与える教育の種類を選択する優先的権利を有する」（第２６条第３項）と規定されている。しかし、わが国の教育法体系は、教育義務の実現のために学校教育法を制定しているのみで、学校教育以外の普通教育を担保していない。親の教育選択の優先的権利も学校教育に限られている。このシステムは、不登校の子どもが数多く普遍的に存在する状況、フリースクール等や在宅で学ぶ（ホーム・エデュケーション）子どもたちが数多くいる事実に対応できていない。この現状を変えるため、以下を提案する。

（１） フリースクール等についての新法（仮称「オルタナティブ教育法」）の制定
（２） 新法制定のための検討委員会の設置
（３） オルタナティブ教育センターの設置
（４） オルタナティブ教育のための公的助成制度の創設
（５） 市民による教育機関の設置のための環境整備

すぐにでも実現すべき９の提言

【提言１】フリースクール等の教育環境整備と運営安定化を図るための公的支援の実施

（１） 学割通学定期券適用の拡充（略）
（２） 博物館・美術館等の文化施設の学割入場料の適用（略）
（３） 公的施設・設備・備品等の提供支援（略）
（４） フリースクール等への公的助成の実現（略）
（５） フリースクール等への人的支援（略）
（６） 廃校等公的遊休スペースの貸出の奨励（略）
（７） 保護者の負担軽減を図るための措置（略）など（以下２項目略）

【提言２】教育行政・関係機関とフリースクール等との連携体制の促進
（１） フリースクール等の認知向上と連携体制づくり
（２） 教育相談等におけるフリースクール等の情報の提供
（３） フリースクール等への通所や学習の評価
【提言３】フリースクール的な学校設立の促進
（１） 学校設置基準等の緩和（以下、略）
（２） ＮＰＯ法人立学校の実現（以下、略）
【提言４】学校復帰を前提とする政策の見直し
（１） 新しい不登校施策検討委員会の設置
（２） 新しい不登校施策の周知・広報
（３） 新しい不登校施策に基づく教職員・専門職等の指導者養成・研修
【提言５】教育行政や学校等の現場の対応改善
（１） 数値目標設定を止める
（２） 登校圧力につながる「早期発見・早期対応」を止める
（３） 家庭訪問は慎重に行う
（４） 登校や出席を進級・卒業の条件にしない
（５） 「休んでもよい」ことを伝える
（６） 教育相談やスクールカウンセラーとの面談を強要しない
（７） 「子どもの最善の利益」に立ったスクールソーシャルワーカーの活用
【提言６】在宅不登校に対する公的支援の実施
（１） 在宅不登校の子どもに対する教育支援の位置づけ
（２） 在宅教育支援員派遣の実施
（３） 「文科省通知ＩＴを活用した出席日数扱い」の活用の周知と実施（以下、略）
（４） 博物館・美術館等の文化施設の学割入場料の適用（以下、略）
（５） 保護者の負担軽減を図るための措置（以下、略）　（他１項目略）
【提言７】子どもが相談しやすい環境づくり
（１） 学校における相談体制の充実（以下、略）
（２） 保護者とのコミュニケーション環境の充実（以下、略）
（３） 行政窓口の一本化
（４） 相談機関情報の把握・提供（以下、略）
（５） 訪問型の相談・支援の整備（以下、略）
（６） チャイルドライン体制の整備支援（以下、略）　（他１項目略）
（７） 保護者向け子育て支援・教育相談電話への支援（以下、略）
【提言８】当事者の立場に立った医療への転換
（１） インフォームドコンセントの徹底（以下、略）
（２） 医療オンブズパーソン制度の創設（以下、略）
（３） 医師養成における人権カリキュラムの充実（以下、略）
（４） 子どもに関わる医療のあり方の見直し（以下、略）
【提言９】国や自治体等で取り組むべき課題
（１） 「子どもの権利条例」の制定（以下、略）
（２） 子どもの社会参加、意見表明の推進（以下、略）
（３） 子どもオンブズパーソンの設置（以下、略）
（４） 子どもの駆け込み寺、子どもシェルター等の設置（以下、略）
（５） 子ども参加・参画による学校・教育行政の改革（以下、略）

＜資料 3＞ 少年司法に係る現場からのリポート

現場から①

社会福祉法人カリヨン子どもセンターが運営する「カリヨン子どもの家」（以下、子どもの家）は、今日帰る家がない、あるいは行き場のない子が緊急に避難できる民間の子どものシェルターです。家庭で暴力を受けている･安心して暮らせる場所がない子、少年院から帰る家のない子、試験観察･補導委託を受けてくる子など、様々な経緯で入所してきます。入所期間は、次の行き場が決まるまでの 2 週間から 2 ヶ月ほどです。2006 年設立後、現在まで約 150 名の子どもたちが生活してきました。

問題が深刻であるほど誰にも相談できず、夜道をさまよった結果「虞犯・不良行為」とされ入所に至る子もいます。どの子も家庭や地域などから何らかの暴力や放任を受けており、多くは、苦しみ・哀しみ･痛み･赦せない怒りなど､湧きおこった感情やエネルギーを適切に発散する仕方を知らずにいます。そのわけの分からないエネルギーを自分に向けるか、外に向けるかの違いがありますが、どちらも自傷行為のように感じ､その様子は泣き叫ぶ赤子のようで､非行に現れるのはむしろ健全のように思います。

子どもの家では、人と人が共に同じ場で暮らす上でのルールはありますが、規則で縛るということはなく、ごく家庭的な暮らしをしています。しかし児童自立支援施設や少年院での生活が長ければ長い子どもほど、日課･規則への順応、他者からの評価を重要視してきた分、子どもの家や社会生活に困惑します。生活に慣れ、安全で安心できる場だと感じられてくると、今まで押し込み･抑えていた欲求が爆発し、退行や激しい試し行動などが現れます。多くは適切な成長を遂げられていない、年齢相応の育ちさえも経験できずに、周囲の誰からも大切に・大事にされることなく年を重ねてきているように感じます。子どもたちにとって、子ども時代を取り戻す安心･安定･安全を感じ、育つゆとりが持てる場が必要だと思います。

現行の制度内では、帰る家のない子にとって「児童養護施設」がありますが、どこも定員一杯状態であるばかりか、高校を辞めたら出て行かなければならない現状です。また「自立援助ホーム」「更生保護施設」がありますが、空きが少なく入所が難しい。しかも“働くこと”が前提です。長い間暴力を受け続け、自分も他者も信じることができず生き延びてきた子、生きていていい感覚がもてない子にとって『社会に出て働く』ことは至難の業であり、ほとんどは年齢相応の基盤がないため、幼児期からやり直さなくてはならない。働くにも働き続けることは困難です。

これらの問題の根本には制度政策のみならず、少年法までも関わってくるように感じます。少年法が「改正」されていくなか､「非行少年」への偏見は増すばかりではないでしょうか？偏った報道、それに動かされる思考・教育・偏見など、社会へ復帰するハードルは高くなるばかりです。大切なことは、子どもたちの“声”を聴くこと、そして、その行動の“わけ”を知ることです。“厳罰化すれば少年犯罪は少なくなる”ことでもなく、むしろ非行少年の背後にある問題について認知を広める活動や、少年たちが安心して社会に復帰できる手厚いサポートが必要に思います。

現在の制度・政策は法律も含めミスマッチであると感じます。これまでこうしたことは、主に民間がサポートしてきましたが、バザー・寄付などで運営費を集めなくては施設運営が不可能であり、慢性的な資金不足で、運営は極めて困難な状態です。さらに人員面では低賃金、ハードワークのため勤務を続ける人材を確保することが難しく、また専門的知識・経験者など適切な人材の確保するために見合った労働条件が設けられないなど、必要なところに必要なものが届いてないのが現状です。子どもと私たちのような現場の意見を十分に聴き取ることが大切であると思います。

現場から②

私は、親子を分離するほど深刻ではないとされる被虐待児の在宅支援である家庭訪問事業に関わってきました。この事業は「人間関係に傷ついた子どもは、人間関係の中でしか癒されない」という理念を

軸に、ゆっくり子どもと向き合う静かな活動です。対象は 6〜15 歳までの虐待相談を受理した家庭で生活する子どもたちです。

養育者への信頼を現在進行形で損ねている子どもたちが、「人」への信頼を獲得するのは根気のいる作業です。彼らの言動を見ていると、人が健やかに成長するのに必要なことを受け損ねたときの、人としての生きづらさを思い知らされます。彼らは「見捨てない？」「信じていい？」と他者を困らせ、気持ちを逆なでるような行動でぶつかってきます。例えば、「約束を守る・守られる」経験がない子どもに対して、丁寧に約束を守る姿を見てもらうこと。それは私の仕事の大切な一歩です。

「子どもらしく在る」ことを保障されない生活を送ってきた彼らは、身心の成長バランスが悪い傾向が見られます。ある小学生の女の子は、転んで擦りむき、血が流れているのを心配する私に激しい怒りを顕わにしました。「痛くないって言ってるでしょっ！」と一喝し、「心配されること」が不快のように見えました。「放っといて！！」そう叫んだ彼女は、血を拭くこともせず、足も引きずらず、そのまま歩き続けます。「痛かったね」と声をかけ、処置をしてくれるおとなが不在のまま成長を続けてきた彼女は、自分の痛みを感じないことで自分を守ってきたのだと思いました。

このような地道な仕事にも喜びがあります。「彼らはゆっくり変化する」という事実です。時間をゆっくり積み上げることで、彼らの心が開くのを感じられる瞬間があります。それまで全く家族に触れなかった子が、「ママがお兄ちゃんを殴るのがいやだ」とつぶやいたり、「お父さんは、悪魔」と告白したりしてくれるのです。そこに至るまでには、子どもそれぞれの時が熟すのを待つより仕方がありません。ただ、彼らに共通しているのは、おとなへの不信と怒りです。そのエネルギーはときとして、社会的には受け入れづらい言動に姿を変えます。そんな彼らが必要としているのは、息の長い安定感のある取り組みを通して、彼ら自身が自身の中にあるそういった感情に気づくことです。自分の中にうごめく怒りに気づき、その激しい感情をどう扱えば良いのか、ゆっくり時間をかけて学ぶ必要があるのではないでしょうか？

ところが、彼らのトラブルの色味が増し、非行の影がちらつき始めると、警察が登場するようになります。こうなると彼らは「被虐待児」という支援対象から、「非行少年」という指導対象になってしまいます。警察の介入の多くは、彼らの問題行動に対する指導であり、その育ちや背景に心を傾けるものではありません。また福祉的アプローチが難しくなること、これも深刻な問題です。このような観点からみても、警察と福祉の役割は明確に分けて考えられるべきで、その境界の混同は子どもたちの混乱を招くものです。

私が最も強く懸念するのは、回復に向かうべき彼らのおとなへの信頼が、このレポートに報告されるような警察の管理的な指導によって揺らぐことです。彼らは指導ではなく、信頼されることにより成長します。もっと小さいときに、きちんと失敗をさせてもらえたなら、こんな苦労をしなくて良かっただろうに･･･と思われる失敗を、彼らはかなり遅れた時差をもって体験しなければなりません。子どもたちの起こす不適応には必ず理由が潜んでいて、それを紐解く作業には、社会全体の理解と支援が必要なのです。

子どもが子どもらしく成長するために、おとなたちが協力して子どもたちを見守り「ゆっくり大きくなりなさい」というメッセージを、社会全体で、しっかり、根気よく、子どもたちへ送り続ける･･･。そういった姿勢をきちんと国が示し、保障して欲しい、そう切に願ってやまないのです。

現場から③

自立援助ホーム「憩いの家」は、児童養護施設・児童相談所・家庭裁判所・少年院等施設から家に帰れない子どもたちを受入れている民間の施設です。シェルターではなく、社会に出るまでの自立を援助するため必要な期間受入れます。どの子も本来信頼できるはずの「家庭」がなく、仕方なく自分で働いて生きていくことを選択せざるを得なかった子どもばかりです。ほとんどの子どもが、虐待を経験しており、精神年齢が低い、自尊心が異常な程育っていない、社会性がない、自分の感情をコントロールで

きないなどの問題を抱えています。

子どもたちの話を聞くと、おとなたちは、子どもの主体性を踏みにじる行き過ぎた行為ばかりしています。おとなの顔色を窺いながら毎日ビクビク過ごしてきた子どもたちが、おとなになり社会に出た時、仕事や人間関係の中で自分の選択に責任持って生きていくことが果たしてできるのだろうかと不安になります。

このような子どもが社会に出て行かざるを得ないのです。虐待の後遺症ともいえる“人の目を見て話せない”“どもり”などの理由によりなかなか面接で採用されません。採用されても、仕事についていけない、上司に暴言を吐く、他の社員とトラブルになる、安定して仕事を継続していくことは困難です。しかし、働くのは難しいと言われていた子どもの中にも、心ある雇用主の方と出会い変わっていくことも少なくありません。子どもが変わっていくためには、多種多様な人との出会いが必要で、それは親や行政や施設だけでできることではありません。社会の中で人と関わることで変わっていくのだと思います。

社会が子どもを生きにくくしていると思う点は多々ありますが、中でも、近年減ってきている「職親」制度のようなものが復活し、さらに多業種に広がれば良いなと思うのです。最近国では「協力雇用主」制度をはじめました。以前の「職親」との違いはよくわかりませんが、数が少なく、またどこにでもあるという訳ではありません。「職親」「協力雇用主」は会社の経営もあるので、即戦力にならない人は採用したくないでしょうし、仕事を覚えるのが遅い人をクビにしたくなる気持ちも理解できます。だから長い目で面倒を見れるだけの経済的・心理的サポートを雇用主に保障するシステムがあったらと思うのです。社会で多様な子どもの受け入れ態勢が整い、一人のがんばる若者として、人との関係を築ければ、社会一般の非行少年への偏見や虐待の認識も少しずつ変わっていくのではないかと思います。

子どもは、あるときふっと変わることもありますが、深く傷つけられ心を閉ざした子どもの場合は特に、１年２年で劇的に変わることは難しいです。不十分な環境で育ち、本来ならば何よりもまず欠けた成長を取り戻す事が優先されるはずです。しかし社会が彼らに求めるのは、自立です。「おとな」になるまでの時間を人よりも多く必要としている彼らが、他の子よりも早い自立を強要されるのです。だったらせめて社会の中で失敗しても孤立せずやり直せるようなサポート体制が必要です。

子どもたちは「憩いの家」にいる間よりも巣立ってからの方がより大きな壁とぶつかることが多いです。だから出会った子どもとはその子が必要とする限り、18 歳を過ぎようが 30 歳を過ぎようが困った時に相談に来られるような関係を入居中に作るというのが「憩いの家」のやり方です。無事自立してアパートに出た子も、知り合いの家を転々としている子も、少年鑑別所や少年院にいる子もみんな同じです。離れていても気にかけてくれている人がいると頭の隅っこで思い出せることが大切だと思うのです。