公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

2019 年 11 月 1 日

内閣府特命担当大臣
衛藤晟一 様

要望書

新たな「子供の貧困対策に関する大綱」に 子どもの意見と子どもの権利条約（特に意見を聴かれる権利）を反映してください

今年 6 月に改正された「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（以下、改正法）では、第一条の目的、第二条の基本理念と一貫して、**子どもの権利**が明確に位置付けられました。

新たな「子供の貧困対策に関する大綱」も、日本政府が批准する子どもの権利条約（以下 CRC）に則して見直される必要があると、セーブ・ザ・チルドレンは考えています。

特に、改正法第二条で新たに掲げられた**「意見を聴かれる子どもの権利（CRC 第 12 条／意見表明権）」**は、子どもの権利条約の一般原則の 1 つでありながら、日本国内では現にすべての子どもの意見表明権を保障する法制度や仕組みが確立されていません。

国連子どもの権利委員会も、2019 年 1 月に実施された第 4 回・第 5 回日本政府報告書審査の総括所見において、日本で子どもの意見表明が尊重されていないとの「深刻な懸念」を示し、「緊急の措置を要する 6 分野」の 1 つに挙げています[1]。

大綱の見直しに際してセーブ・ザ・チルドレンは、各地の学校や NPO、児童養護施設などの協力を得て、またセーブ・ザ・チルドレンの活動を通じてつながった子どもたち 26 人に対して、直接、子どもの貧困や対策、意見表明のあり方などについて意見を聴きました。

それらの意見ならびに子どもの権利条約に基づき、10 月 25 日に示された新たな「子供の貧困対策に関する大綱」案について、次の 6 項目を要望します。（赤文字＝大綱案の該当箇所）

1．**子どもたちの意見を新たな大綱に反映してください。**【大綱全体】

2．**改正法が目的・基本理念に掲げる「子どもの権利条約」ならびに「子どもの現在および将来が生まれ育った環境によって左右されない」ことを明記してください。**【基本方針】

3．**国連子どもの権利委員会・一般的意見 12 号に則って、意見を聴かれる子どもの権利を国として保障することを明記してください。**【基本方針、調査研究等、推進体制等】

[1] 子どもの権利委員会「日本の第 4 回・第 5 回統合定期報告書に関する総括所見」（2019 年 3 月 5 日）https://w.atwiki.jp/childrights/pages/319.html（子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議訳）

４．子どもの権利条約が一般原則として位置付ける、あらゆる差別の禁止（2 条）、子どもの最善の利益（3 条）、生命・生存・発達への権利（6 条）、子どもの意見の尊重（12 条）を明記してください。さらに、国の責務（4 条）を明示的に盛り込んでください。【基本方針】

５．子どもの権利条約の定める諸権利を関連項目に含めてください。【基本方針、重点施策】

６．国連子どもの権利委員会による総括所見（2019 年 3 月）に応答する対策を含めてください。【推進体制等】

要望各項目の詳細は、以下の通りです。

１．子どもたちの意見を新たな大綱に反映してください。【大綱全体】

子どもの貧困・対策に関して各地の子どもたち 26 人から寄せられた意見を、8 つのテーマごとに別添資料にまとめました。その内容は様々ですが、次のような見解が子どもたちから表明されました。これらの意見を大綱の適切な項目に反映することを要望します。

① 意見を聴かれる子どもの権利

- 意見を聴かれる機会がそもそもない。子どもと大人が一緒に行動できる場が増えてほしい。
- 多様な意見表明の方法が提供され、子ども自身が選べるようにしてほしい。

② 教育の支援

- 多くの家計負担が生じており、払えないものもある。（教材、部活動、通学、進学の費用など）
- お金のある人は塾へ行けるが、行けない人は授業にもついていけない、学力に差がついている。
- 集中して勉強できる環境（自宅・学校以外の公共スペース）を作ってほしい。

③ 生活の支援

- 子どもが無償で過ごせる場所を増やしてほしい。
- 子どもにとって相談しやすい場を増やし、その情報を子どもにやさしい手段で伝えてほしい。

④ 保護者の就労に関する支援

- 全体的な所得向上、家庭とのバランスを尊重した労働環境が必要。
- 大人が直面している問題にも、ちゃんと対応してほしい。

⑤ 経済的支援

- 税金をもっと子どもや教育に振り分けてほしい。最低限の自分の持ち物も持ちたい。
- 助けを必要とする人が支援を利用できるよう、今ある制度をもっと使いやすくしてほしい。
- 十分に食べたり、教育などに充てられるよう、低所得の人たちへの支援額を増やしてほしい。

⑥ 調査・研究

- 学校環境や働かざるを得ない子どものことなど、もっと実態を知ってもらいたい。
- 特に教育の分野は、受けるのは子どもなのだから、現場に来て子どもの意見を聴いてほしい。

⑦ 検証・評価

- 意見を聴かれるだけでなく、結果や意思決定プロセスについても知りたい。

⑧ 子どもの権利など

- 子どもの権利について、大人にもちゃんと知ってもらいたい。

2．改正法が目的・基本理念に掲げる「子どもの権利条約」ならびに「子どもの現在および将来が生まれ育った環境によって左右されない」ことを明記してください。【基本方針】

子どもの貧困対策推進法が新たに子どもの権利を法の目的および基本理念に据えたこと、子どもの将来だけでなく「現在」の貧困状態の改善を目指すとしたことは、法改正による大きな前進です。しかし、10 月 25 日に示された大綱案では、これらへの言及はほぼ皆無であり、改正法の精神が生かされているとは言い難いものとなっています。一方で、改正法にはない、「貧困の連鎖を断ち切り」、「我が国の将来を支える人材に成長していけるように」といった法改正前の考え方に基づく文言が盛り込まれています。

大綱の基本方針に、改正法の趣旨に則して「子どもの権利条約にのっとり、子どもの現在が生まれ育った環境に左右されないように対策を講ずること」を明記してください。
具体的には、大綱の第２－１（１）の項目を下記のように変更することを要望します。

【現】（１）**貧困の連鎖を断ち切り**、全ての子供が夢や希望を持てる社会を目指す
「子供の貧困対策は、改正後の法律の目的規定（第１条）を踏まえ、**貧困の連鎖を断ち切るために、**子供の現在及び将来を見据えた対策を実施するとともに、**全ての子供が前向きな気持ちで**夢や希望を持ち、**我が国の将来を支える人材に成長していける**ようにすることが重要である。 **少子高齢化が進行する我が国においては、国民**一人一人が輝きを持ってそれぞれの人生を送っていけるようにすることが、**活力ある日本社会の創造に直結する**ものとして、子供のことを第一に考えた支援を包括的かつ早期に講じていく。」

↓

【新】（１）**生まれ育った環境に左右されず**、すべての子どもが夢や希望を持てる社会を目指す
「子どもの貧困対策は、改正後の法律の目的規定（第１条）を踏まえ、**子どもの現在及び将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、子どもの生存及び発達の権利を確保する**対策を実施するとともに、**全ての子どもが心身ともに健やかに育成され、及びその教育の機会均等が保障され、子ども一人一人が**夢や希望を持つことができるようにすることが重要である。**子ども**一人一人が輝きを持ってそれぞれの人生を送っていけるよう、**児童の権利に関する条約の精神にのっとり、子どもの最善の利益**を第一に考えた支援を包括的かつ早期に講じていく。」

３．**国連子どもの権利委員会・一般的意見 12 号に則って、意見を聴かれる子どもの権利を国として保障することを明記してください。**【基本方針、調査研究等、推進体制等】

子どもは、子ども自身に影響を与えるすべての事柄について、意見を聴かれる権利を持っています[2]。

一般的意見 12 号では、CRC 第 12 条の法的分析が解説されているほか、子どもの意見表明の仕組みを確立するため、国内法を整備することなどが「締約国の中核的義務」として明示されています[3]。

改正法の第二条は、**「子どもの貧困対策は、社会のあらゆる分野において（…）［子ども］の意見が尊重され（…）ることを旨として、推進されなければならない」**と定めています。
しかし、10 月 25 日に示された大綱案では、当事者である子どもたちの意見を聴くという方針や手続き、そのための枠組みについて一切触れられていません。

改正法の履行のため、一般的意見 12 号に則した条約の理解のもと、国として子どもの意見表明権を保障することを基本方針などに明記してください。具体的には、次の記載を求めます。

第２－１（５）児童の権利に関する条約に則り、子どもの意見に基づいて対策を進める。※新設
【案】**「子どもの貧困対策を実態に即して効果的に推進するためには、当事者である子どもたちの意見を積極的に聴き、適切に計画策定、施策、実施、検証・評価に反映していく必要がある。このため、国は子どもが安心して意見を表明できる環境づくりに配慮しつつ、現に貧困の状況にある子どもをはじめ、様々な子どもからの意見を聴き、その意見を正当に重視し、子どもの視点に立った貧困対策を推進する。また、都道府県ならびに市町村の計画策定、実施、検証・評価などの各プロセスで子どもたちの意見表明の機会が確保されるよう、国は必要な技術的・財政的支援を提供する。**
意見を聴かれる子どもの権利の実現を妨げる慣習・態度に対しては、国が率先してこれを正す社会啓発や対応策を行い、子どもの意見が尊重されやすい環境整備を図る。子どもの貧困は年齢や性別、地域等を問わず、すべての子どもたちに関わる問題であることから、子どもの貧困対策における子どもの意見表明の機会の確保にあたっては、国は多様な方法による表現・情報の自由、思想・良心・信仰ならびに結社・集会の自由を確保しつつ、子どものプライバシーや適切な情報へのアクセスなどが守られるよう努める。」

---

[2] **第 12 条（意見表明権）** １．締約国は、自己の見解をまとめる力のある子どもに対して、その子どもに影響を与えるすべての事柄について自由に自己の見解を表明する権利を保障する。その際、子どもの見解が、その年齢および成熟に従い、正当に重視される。２．この目的のため、子どもは、とくに、国内法の手続規則と一致する方法で、自己に影響を与えるあらゆる司法的および行政的手続においても、直接にまたは代理人もしくは適当な団体を通じて聴聞される機会を与えられる。https://www.savechildren.or.jp/about_sc/kodomono_kenri/minkan.html

[3] **国連子どもの権利委員会・一般的意見 12 号**「（ａ）締約国の中核的義務 ４８．意見を聴かれる子どもの権利は、適切な情報、必要な場合の十分な支援、意見がどの程度 重視されたかに関するフィードバック、および、苦情申立て、救済措置または是正措置の手続へのアクセスを子どもたちに提供する機構を導入するために国内法を再検討しまたは改正する義務を、締約国に対して課すものである。」（Para. 48-49）
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_gc_ja_12.pdf
なお、一般的意見 20 号は、子どもの意見を聴く５つの段階的措置、「意見を聴かれる子どもの権利を実施するため

第５－１．子供の貧困の実態等を把握するための調査研究

【案】「子供たちが置かれる貧困の状態や、そのような子供たちが実際に受けている各種の支援の実態の把握を、**当事者である子どもたち自身から意見を聴くことも含め**、継続的に実施する。」

第５－２．子供の貧困に関する指標に関する調査研究

【案】「(…) 支援が確実に届いているかも含め、**生活困窮世帯の子どもをはじめとする子どもたちからの意見の聞き取りをはじめ、取り組み**に対する効果を**見るなどの**プロセス評価も視野に入れた調査研究を検討する。」

第６－１．国における推進体制

【案】「（…）推進体制の強化を図る。**同会議を中心に、子どもの貧困対策における子どもの意見表明の仕組みを法的根拠をもって確立するため、必要な施策の整備を早急に検討するとともに、子どもとともに・子どものために働くすべての専門職員（公務員を含む）を対象とした子どもの権利に関する研修の検討・実施を進める。**」

第６－４．施策の実施状況等の検証・評価

【案】「このため、**貧困の状況にある子どもをはじめとする当事者である子どもたちや**、子どもの貧困対策会議の下に設けた有識者会議の関係者**など**の意見を聴きつつ、施策の実施状況や対策の効果等を検証・評価する。」

４．子どもの権利条約が一般原則として位置付ける、あらゆる差別の禁止（2 条）、子どもの最善の利益（3 条）、生命・生存・発達への権利（6 条）、子どもの意見の尊重（12 条）を明記してください。さらに、国の責務（4 条）を明示的に盛り込んでください。【基本方針】

子どもの権利条約の一般原則は、条約が定めるすべての権利の実現に不可欠な４つの権利です。子どもの権利条約を目的に掲げる改正法に則して対策を推進するため、分野横断的に実行すべきこととして、一般原則と国の責務を大綱の基本方針に明記してください。
具体的な文案は、次の通りです。

生きる権利・育つ権利[4]（CRC 第 6 条）　⇒ 分野横断的な基本方針（１）※要望２参照。

意見を聴かれる子どもの権利（CRC 第 12 条）⇒ 分野横断的な基本方針ほか　※要望３参照。

子どもの最善の利益[5]（CRC 第 3 条）⇒ 分野横断的な基本方針（２）

の基本的要件」も定めている。このうち「基本的要件」は、セーブ・ザ・チルドレン策定の基準にならっている。

[4] **第 6 条（生命の権利、生存・発達の確保）** １．締約国は、すべての子どもが生命への固有の権利を有することを認める。２．締約国は、子どもの生存および発達を可能なかぎり最大限に確保する。

[5] **第 3 条（子どもの最善の利益）** １．子どもにかかわるすべての活動において、その活動が公的もしくは私的な社会福祉機関、裁判所、行政機関または立法機関によってなされたかどうかにかかわらず、子どもの最善の利益が第一次的に考慮される。２．締約国は、親、法定保護者または子どもに法的な責任を負う他の者の権利および義務を考

【案】「（…）関連機関における情報の共有、連携の促進を図る。**これら支援体制の構築、情報の共有、連携ならびに個別の支援に際しては、子どもの最善の利益を優先する。**」

あらゆる差別の禁止[6]（CRC 第 2 条）⇒ 分野横断的な基本方針（３）

【案】「保護者の就労支援に当たっては、収入面のみならず、家庭で家族がゆとりを持って接する時間を確保できる適正な労働環境の確保に努める。また、**子どもまたは親もしくは法定保護者の人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、民族的もしくは社会的出身、財産、障害、出生またはその他の地位にかかわらず、いかなる種類の差別もなしに実施することを確保する。**」

権利保障の国の責務[7]（CRC 第 4 条）⇒ 分野横断的な基本方針（４）または 項目新設

【案】（４）**対策推進において国が中心的な役割を果たし、**地方公共団体による取組の充実を図る

「（…）中でも**対策推進の中心を担う国の責務と**、個別の子どもに関する情報を多く保有する地方公共団体の役割は重要である。生まれた地域によって子どもの**現在及び**将来が異なることのないよう、**子どもの権利条約で規定される権利の保障のため、国はすべての適切な立法措置、行政措置、その他の措置の実施を継続し**、地方公共団体による計画の策定を促す（…）」

５．子どもの権利条約の定める諸権利を関連項目に含めてください。【基本方針、重点施策】

改正法に則して、子どもの権利条約に基づく対策を講ずるため、大綱の該当項目に子どもの権利を盛り込むことを求めます。対応すると考えられる大綱案の項目と子どもの権利条約の条文は、次の通りです。

あらゆる方法による表現・情報の自由（13 条）／ 思想・良心・信仰の自由（14 条）／ 結社・集会の自由（15 条）／ プライバシー・通信・名誉の保護（16 条）／ 適切な情報へのアクセス（17 条）⇒ 基本方針（５）児童の権利に関する条約に則り、子どもの意見に基づいて対策を進める。※新設

※文案は要望３参照。

教育への権利（28 条）／ 教育の目的（29 条）⇒ 分野ごとの基本方針（１）教育の支援

【案】「家庭の経済状況にかかわらず、**すべての子どもが**質の高い教育を受け、能力・可能性を最大

慮しつつ、子どもに対してその福祉に必要な保護およびケアを確保することを約束し、この目的のために、あらゆる適当な立法上および行政上の措置をとる。３．締約国は、子どものケアまたは保護に責任を負う機関、サービスおよび施設が、とくに安全および健康の領域、職員の数および適格性、ならびに職員の適正な監督について、権限ある機関により設定された基準に従うことを確保する。

[6] **第２条（差別の禁止）** １．締約国は、その管轄内にある子ども一人一人に対して、子どもまたは親もしは法定保護者の人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、民族的若しくは社会的出身、財産、障害、出生またはその他の地位にかかわらず、いかなる種類の差別もなしに、この条約に掲げる権利を尊重しかつ確保する。２．締約国は、子どもが、親、法定保護者または家族構成員の地位、活動、表明した意見または信条を根拠とするあらゆる形態の差別または処罰からも保護されることを確保するためにあらゆる適当な措置をとる。

[7] **第４条（締約国の実施義務）** 締約国は、この条約において認められる権利の実現のため、すべての適当な立法措置、行政措置、その他の措置を講ずる。締約国は、経済的、社会的及び文化的権利に関しては、自国における利用可能な手段の最大限の範囲内で、また、必要な場合には国際協力の枠内で、これらの措置を講ずる。

限伸ばしてそれぞれの夢に挑戦できるようにする（…）。

また、**子どもの現在及び将来を見据えて、学校**中退を防止するための支援や中退後の継続的なサポートを強化するとともに、**教育の機会均等を保障するため、すべての子どもを対象とした小・中学校の義務化および完全無償化、すべての子どもを対象とした高等学校等の完全無償化の検討・実施を進め、大学等にかかる給付型奨学金の拡充を含めた**、教育費負担の軽減を図る。」

健康・医療（24 条）／ 社会保障（26 条）⇒ 分野ごとの基本方針（２）生活の支援

【案】「このような社会的孤立に陥ることのないよう、親の妊娠・出産期からの相談支援の充実を図るとともに、**すべての子どもに良質な医療・保健サービスおよび社会保障へのアクセスを保障しつつ**、子ども及びその保護者との交流の機会等（…）」

養育責任と国の援助（18 条）／ 生活水準（27 条）⇒ 分野ごとの支援（４）経済的支援

【案】「（…）世帯の日々の生活を安定させる観点から重要である。**国はすべての子どもに心身ともに健やかに成長できる十分な生活水準を保障し、そのために必要な支援や施設・サービスの発展を進める。同時に、**子どもに支援を届ける方法としては（…）」

条約広報義務（42 条）⇒ 分野ごとの基本方針（５）子供の貧困に対する理解を促進し、国民運動として官公民の連携・協働を積極的に進める。

【案】「子供の貧困対策の推進に当たっては、対策に関わる当事者だけでなく、社会全体が**子どもの権利に基づき**子供の貧困に対する理解を深めることが欠かせない。（…）まずは、行政、学校、保健福祉等の機関が率先して、**子どもの権利の観点から**子供の貧困が社会全体で受け止めて取り組むべき課題であることをより一層明確に位置付け、**理解促進のために対策を講じる**。」

難民（22 条）／ 障がい児（23 条）／ 少数者・先住民族（30 条） ⇒ 重点施策１．教育の支援

【案】（特別支援教育に関する支援の充実）「（…）児童生徒等への支援の充実を図る。また、**障害のある子どもが、積極的に社会に参加し十分な生活を営む権利を保障することを目指し、教育環境を整備する。これには、可能なかぎり全面的なインクルーシブ教育も含まれる**。」

【案】（外国ルーツ、少数者、先住民族等の子どもへの支援）「外国籍の子どもや**外国にルーツをもつ子ども、難民・庇護申請者の子ども**等についても、**不就学を解消し、母語教育や多文化共生を尊重する教育環境の整備ならびに無償の義務教育へのアクセスを保障するとともに**、高等学校や専門学校・大学等への進学、就職が円滑に実現できる環境を整備するため、中学校、高等学校において日本語指導及び教科指導の充実、キャリア教育等の包括的な支援を進める。」

社会的養護（20 条）／ 養子縁組（21 条）／ 施設の定期審査（25 条）⇒ 重点施策２．生活の支援

【案】（社会的養育が必要な子供への生活支援）「（…）施設養育が必要とされる子どもに対しても、**子どもの最善の利益を最優先し**、できる限り良好な家庭的環境で養育されるよう（…）できるだけ少人数の生活単位で養育されるよう支援する。**いずれの社会的養護においても、子どもが自分の受けた措置などについて定期的な審査を受ける権利を保障する。**」

休息と余暇（31 条）⇒ 重点施策２．生活の支援

【案】（多様な体験活動の機会の提供）「(…) 教育プログラムの実施を推進する。**文化、芸術、レクリエーション及び余暇的活動の環境整備を進め、平等な機会提供を行う**。」

経済的搾取（32 条）／ あらゆる形態の搾取（36 条）⇒ 重点施策２．生活の支援

【案】（子供の社会的自立の確立のための支援）「(…) また、**経済的搾取などあらゆる形態の搾取、そして発達に有害な労働から保護される権利を子どもが有することを尊重し、子どもの権利**や労働関係法令を知らないために発生する様々な問題の発生を防止する（…)。」

６．**国連子どもの権利委員会による総括所見（2019 年 3 月）に応答する対策を含めてください。**【推進体制等】

第 4 回・第 5 回日本政府報告書に関する審査の総括所見では、国の責務（CRC 第 4 条）にかかる「実施に関する一般的措置」として、「留保」「立法」「包括的な政策および戦略」「調整」「資源配分」「データ収集」「独立の監視」「普及、意識啓発および研修」「市民社会との協力」「子供の権利とビジネスセクター」の 10 項目に関する勧告が示されています。子どもの権利条約を掲げる改正法を履行するうえでも、大綱においてこれらの指摘に応答することが必要です。

特に、「資源配分」については、「締約国が、子どもの権利の視点を含み、**子どもに対する明確な配分額を定め、**かつ**条約の実施のために割り当てられる資源配分の十分性、有効性および公平性の監視**および**評価を行なうための具体的指標および追跡システム**を包含した**予算策定手続を確立**するよう、強く勧告」しています。

国連子どもの権利委員会による総括所見に応答する対策を大綱に含めるよう、要望します。
資源配分に関する記載案は、次の通りです。

推進体制等１．国における推進体制

【案】「施策の推進に当たっては、子どもの支援に関わる全ての政策分野との連携**ならびに予算配分**に留意する。特に、(…) 支援施策等との連携にも留意する。**これら連携を推進し、子どもの貧困対策を効果的かつ強力に進めるため、国は子どもに対する予算配分額を定め、その十分性、有効性、公平性の評価を行うための指標およびモニタリング機能を担保する予算策定体制を構築する。**」

以上