

子どもの権利委員会・一般的意見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

子どもの権利委員会
第56会期(2011年1月17日～2月4日)採択
CRC/C/GC/13(原文英語)
日本語訳:平野裕二

目次

- I. はじめに
- II. 目的
- III. 子どもの生活における暴力
- IV. 第19条の法的分析
 - －A. 第19条第1項
 - －B. 第19条第2項
- V. より幅広い条約上の文脈における第19条の解釈
- VI. 子どもに対する暴力についての国家的調整枠組み
- VII. 実施のための資源および国際協力の必要性

I. はじめに

1. 第19条は次のように定めている。

1. 締約国は、親、法定保護者または子どもの養育をする他の者による子どもの養育中に、あらゆる形態の身体的もしくは精神的な暴力、侵害もしくは虐待、放任もしくは怠慢な取扱い、性的虐待を含む不当な取扱いまたは搾取から子どもを保護するためにあらゆる適当な立法上、行政上、社会上および教育上の措置をとる。

2. 当該保護措置は、適当な場合には、子どもおよび子どもを養育する者に必要な援助を与える社会計画の確立、およびその他の形態の予防のための効果的な手続、ならびに上記の子どもの不当な取扱いについての実例の認定、報告、照会、調査、処理および追跡調査のため、および適当な場合には、司法的関与のための効果的な手続を含む。

* 訳者注/国際教育法研究会訳を一部修正。

2. この**一般的意見がまとめられた理由**。子どもの権利委員会(以下「委員会」)が子どもの権利条約(以下「条約」)第19条に関するこの一般的意見を発表するのは、子どもに対して振るわれている暴力の規模および激しさが憂慮すべき状態だからである。子どもの発達、および、社会が潜在的に有する非暴力的な紛争解決策を脅かすこのような慣行に効果的に終止符を打つためには、暴力を終わらせるための措置が大規模に強化および拡大されなければならない。

3. **概要。**この一般的意見は、以下の基本的前提および所見を基盤とするものである。

- (a) 「子どもに対する暴力はいかなるものも正当化できず、子どもに対するあらゆる暴力は防止可能である」 [1]。
- (b) 子どもの養育および保護に対する子どもの権利基盤アプローチのためには、子どもをもっぱら「被害者」として見るのではなく、権利を有する個人としての子どもの人間としての尊厳ならびに身体的および心理的不可侵性を尊重しかつ促進する方向へのパラダイム転換が必要である。
- (c) 尊厳という考え方は、すべての子どもが権利の保有者として、かつ、個人の人格、特有のニーズ、利益およびプライバシーを有する、かけがえのない、価値あるひとりの人間として承認され、尊重されかつ保護されることを要求する。
- (d) 法の支配の原則は、おとなに対して適用されるのと同様に、子どもに対しても全面的に適用されるべきである。
- (e) 意見を聴かれ、かつその意見を正当に重視される子どもの権利があらゆる意思決定プロセスにおいて体系的に尊重されなければならない、かつ、子どものエンパワーメントと参加が、子どもの養育および保護のための戦略およびプログラムの中心となるべきである。
- (f) 自己に関係するまたは自己に影響を与えるすべての事柄において自己の最善の利益を第一義的に考慮される子どもの権利が、とくに子どもが暴力の被害を受けた場合に、かつあらゆる防止措置において、尊重されなければならない。
- (g) 公衆衛生、教育、社会サービスその他のアプローチを通じた、あらゆる形態の暴力の第一次予防が何よりも重要である。
- (h) 委員会は、子どもの養育および保護ならびに暴力防止における家族（拡大家族を含む）の第一義的立場を認める。しかしながら、委員会はまた、暴力の過半数は家族の文脈で生じていること、および、したがって子どもが家族に覆いかぶさっているまたは家族内で一般化している困難および困窮の被害を受けているときは介入および支援が必要であることも、認めるものである。
- (i) 委員会はまた、学校、ケアセンター、居住型施設、警察の拘置所および司法施設も含め、国の施設においてかつ国の行為主体によって、子どもに対して広範かつ激しい暴力が振るわれていること（これが子どもの拷問および殺害に至る場合もある）、および、子どもに対する暴力が武装集団および国の軍隊によってしばしば用いられていることも認識する。

[1] 子どもに対する暴力に関する国際連合研究のための独立専門家報告書（A/61/299）、パラ 1。

4. **暴力の定義。**この一般的意見の適用上、「暴力」とは、条約第 19 条第 1 項に列挙されているとおり、「あらゆる形態の身体的または精神的な暴力、侵害または虐待、放任または怠慢な取扱い、性的虐待を含む不当な取扱いまたは搾取」として理解される。ここで暴力という用語を選んだのは、子どもに対する暴力に関する国際連合研究（2006年）で用いられた用語法にしたがって、第 19 条第 1 項に列挙された、子どもに対するあらゆる形態の危害を表現するためである。ただし、種々の危害を記述するために用いられる他の用語（侵害、虐待、放任〔ネグレクト〕または怠慢な取扱い、不当な取扱いおよび搾取）

も同様の重みを持つ [2]。一般的用語法では、暴力という言葉は身体的危害および（または）意図的危険のみを意味するものとして理解されることが多い。しかし委員会は、この一般的意見で暴力という用語を選んだことが、いかなる意味でも、身体的および（または）意図的ではない形態の危害（とくにネグレクトおよび心理的な不当な取扱い等）の影響およびこれに対処する必要性を過小評価するものとして解釈されてはならないことを、最大限の力をこめて強調する。

[2] 他の言語への条約の翻訳では、英語の「暴力」(violence) に正確に対応する文言が含まれているとはかぎらない。

5. **国の義務および家族その他の主体の責任。**「締約国」への言及は、国レベルのみならず州および自治体のレベルでも子どもに対する責任を担わなければならない締約国の義務を指している。これらの特別な義務とは、相当の注意義務であり、かつ暴力または人権侵害を防止する義務、被害を受けた子どもおよび目撃者を人権侵害から保護する義務、調査を行ないかつ責任者を処罰する義務ならびに人権侵害の救済措置へのアクセスを提供する義務である。暴力がどこで発生するかに関わらず、締約国は、親その他の養育者が、その能力および資力の範囲内で、かつ子どもの発達しつつある能力を尊重しながら、子どもの最適な発達のために必要な生活条件を確保することを支援および援助する、積極的かつ主体的義務を有する（第18条および第27条）。締約国はさらに、仕事の文脈において暴力の防止、暴力からの保護および暴力への対応に責任を有しているすべての者および司法制度に属するすべての者が子どものニーズに対応しかつその権利を尊重していることを確保しなければならない。

6. **一般的意見13号の作成経緯。**この一般的意見は、締約国報告書の審査およびそれぞれの総括所見、子どもに対する暴力に関して行なわれた2度の一般的討議の勧告（2000年および2001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に関する一般的意見8号（2006年）ならびに他の一般的意見で行なわれた暴力の問題に関する言及において委員会が示してきた既存の指針をもとに、これを発展させたものである。この一般的意見は、子どもに対する暴力に関する国際連合研究のための独立専門家報告書に掲げられた勧告（A/61/299）への注意を喚起するとともに、締約国に対し、これらの勧告を遅滞なく実施するよう求める。また、「子どもの代替的養護に関する指針」[3]で参照可能な詳細な指針に対しても注意を喚起するものである。この一般的意見はまた、実践における第19条の実施の追求における、国際連合諸機関、各国政府、非政府組織（NGO）、コミュニティ団体、開発機関および子どもたち自身の専門性および経験も参考にしている [4]。

[3] 国連総会決議 64/142 添付文書。

[4] 「子どもの犯罪被害者および証人が関わる事案における司法についての指針」（国連経済社会理事会決議 2005/20 添付文書）参照。

7. **第19条の文脈的理解。**委員会は以下のことを認識する。

(a) 第19条は、暴力に直接関係する条約の多くの規定のひとつである。委員会はまた、

第19条が、子どもの売買、子ども買春および子どもポルノグラフィーに関する選択議定書ならびに武力紛争への子どもの関与に関する選択議定書とも直接関連していることも認識する。しかし委員会は、第19条が、条約の文脈においてより幅広くあらゆる形態の暴力に対応しかつこれを解消していくための議論および戦略に関する中核的規定であると考えている。

- (b) 第19条は、暴力に直接関わる規定に留まらず、条約の広範な規定と強く結びついている。条約の原則として特定されている諸権利を掲げた条項（この一般的意見のV参照）に加えて、第19条の実施は第5条、第9条、第18条および第27条の文脈に位置づけられなければならない。
- (c) 人間の尊厳の尊重、身体的および心理的不可侵性ならびに法律に基づく平等の保護に対する子どもの権利は、他の国際的および地域的人権文書でも承認されている。
- (d) 第19条を実施するためには、国内的、地域的および国際的人権機関、諸機構ならびに国際連合諸機関の内部および相互の協力が必要である。
- (e) とくに、子どもに対する暴力に関する〔国連〕事務総長特別代表との協力が必要である。同特別代表は、あらゆる形態の暴力からの自由に対する子どもの権利を保護するため、加盟国および幅広いパートナー（国際連合諸機関、市民社会組織および子どもたちを含む）と緊密に協力しながら、子どもに対する暴力に関する国際連合研究の勧告の実施を促進する任務を与えられている。

8. **普及。** 委員会は、締約国が、政府および行政機構内で、かつ親、その他の養育者、子ども、職能団体、コミュニティおよび市民社会一般を対象として、この一般的意見を広く普及するよう勧告する。印刷媒体、インターネットおよび子どもたち自身のコミュニケーション手段を含むあらゆる普及経路が活用されるべきである。そのためには、手話、点字および障害のある子どもが読みやすい形式を含む関連の言語にこれを翻訳することが必要になる。また、文化的に適切で子どもにやさしい版を利用可能とすること、ワークショップおよびセミナーを開催すること、この一般的意見の意味合いおよび最善の実施方法を議論できるようにするための年齢および障害に固有の支援を実施すること、ならびに、子どものためにおよび子どもとともに働くすべての専門家の訓練にこれを編入することも必要である。

9. **条約上の報告要件。** 委員会は、締約国が、条約別の報告ガイドライン（CRC/C/58/Rev.2 and Corr.1）、一般的意見8号（パラ53）、および、締約国代表との対話後に採択された委員会の総括所見に掲げられた報告要件を参照するよう求める。この一般的意見は、条約第44条に基づいて提出される報告書で締約国がどのような措置に関する情報を提供するよう期待されているかを集約し、かつ具体的に示したものである。委員会はまた、締約国が、子どもに対する暴力に関する国際連合研究の勧告（A/61/299、パラ116）の実施に向けた進展についての情報も含めるよう勧告する。報告は、暴力を禁止し、かつ暴力が行なわれたときに適切に介入するための法律その他の規則のほか、暴力の防止、意識啓発活動および前向きな非暴力的関係の促進のための措置についても行なわれるべきである。報告書ではさらに、介入（防止も含む）の各段階で誰が子どもおよび家族に対して責任を負

っているのか、その責任はどのようなものか、専門家はどの段階でおよびどのような状況下で介入することができるのか、ならびに、さまざまな部門がどのように協働しているのかについても具体的に明らかにすることが求められる。

10. **追加的情報源。** 委員会はまた、国際連合諸機関、国内人権機関、NGOおよび他の資格ある機関に対し、あらゆる形態の暴力の法的地位および蔓延状況ならびにその解消に向けた進展に関する関連情報を委員会に提供するようにも奨励する。

II. 目的

11. この一般的意見は以下のことを追求するためのものである。

- (a) 締約国が条約第19条に基づく自国の義務、すなわち親、法定保護者または子どもの養育をする他の者（国の行為主体を含む）による養育中に生ずる、子どもを対象とするあらゆる形態の身体的もしくは精神的暴力、侵害もしくは虐待、放任もしくは怠慢な取扱い、不当な取扱いまたは搾取（性的虐待を含む）を禁止し、防止しかつこれに対応する義務を理解する際の指針とすること。
- (b) 締約国がとらなければならない立法上、司法上、行政上、社会上および教育上の措置の概略を示すこと。
- (c) 子どもの養育および保護に対応するための取り組みが散発的に、ばらばらにかつ対症療法的に行なわれてきたことは、あらゆる形態の暴力の防止および解消に対してかぎられた影響しか及ぼしてこなかったことから、このような状態を克服すること。
- (d) 生存、尊厳、ウェルビーイング、健康、発達、参加および差別の禁止に対する子どもの権利——これらの権利の履行は暴力によって脅かされる——を確保することに関する条約の全般的視点に基づく、第19条の実施に対するホリスティックなアプローチを促進すること。
- (e) 締約国その他の関係者に対し、子どもの権利を基盤とする包括的な養育措置および保護措置を通じて暴力を解消するための調整枠組みを発展させる基盤を提供すること。
- (f) 第19条に基づく自国の義務を履行するためにすべての締約国が迅速に行動する必要性を浮き彫りにすること。

III. 子どもの生活における暴力

12. **課題。** 委員会は、子どもに対する暴力を防止しかつこれに対応するために政府その他の主体が発展させてきた無数の取り組みを認知しかつ歓迎する。このような努力にも関わらず、現在行なわれている取り組みは全体として不十分である。過半数の国の法的枠組みは依然として子どもに対するあらゆる形態の暴力の禁止に至っておらず、法律が存在する場合でもその執行は不十分であることが多い。広く蔓延した社会的・文化的態度および慣行が暴力を容認している。とられる措置の効果は、子どもに対する暴力およびその根本的原因に関する知識、データおよび理解が欠如していることによって、取り組みが原因ではなく症状および結果に焦点を当てる対症療法的なものであることによって、かつ戦略が

統合されておらず断片化されたままであることによって、かぎられたものにしかならない。問題に対処するために配分される資源は不十分である。

13. **人権上の大命題。** 子どもに対する暴力の広範な蔓延および発生に対応し、これを解消することは、条約に基づく締約国の義務である。あらゆる形態の暴力を防止することを通じて人間の尊厳ならびに身体的および心理的不可侵性に対する子どもの基本的権利を確保および促進することは、条約に掲げられたすべての子どもの権利を促進するうえで不可欠である。ここで提示される他のあらゆる主張は、この人権上の大命題を強化するものであって、これにとって代わるものではない。したがって、暴力を防止しかつこれに対応するための戦略およびシステムにおいては、福祉アプローチではなく子どもの権利アプローチが採用されなければならない（さらに詳しくはパラ53参照）。

14. **社会的発展と子どもの貢献。** 暴力とは無縁な、敬意に満ちた支持的な子育て環境は、子ども個人の人格の実現を支え、かつ、地域コミュニティおよびさらに幅広い社会における、社会性と責任感を有した、積極的貢献を行なう市民の成長を促進する。調査研究の示すところによれば、暴力を経験せずに健康的に発達する子どもは、子ども時代においてもおとなになってからも暴力的に振る舞う可能性が低い。ある世代で暴力を防止することは、次の世代で暴力が生じる可能性を低めることにつながる。したがって、第19条を実施することは、社会におけるあらゆる形態の暴力を少なくしかつ防止するための、そして子どもたちがおとなと同一の地位および価値を有する「人類社会」のために「社会の進歩および生活水準の向上」ならびに「世界における自由、正義および平和」を促進する（条約前文）ための、鍵となる戦略のひとつである。

15. **生存および発達——子どもに対する暴力の破壊的影響。** 子どもの生存ならびに「身体的、精神的、霊的、道徳的および社会的発達」（第27条第1項）は、下記のとおり、暴力によって深刻な悪影響を受ける。

- (a) 子どもに対する暴力および子どもの不当な取扱いがもたらす短期的・長期的な健康上の影響は広く認められている。これには、致死性の傷害、非致死性の（障害につながる可能性がある）傷害、身体的健康問題（発育不全、その後の肺・心臓・肝臓疾患ならびに性感染症を含む）、認知機能障害（学業・就労能力が損なわれることを含む）、心理的および情緒的影響（拒否されたおよび見捨てられたという感覚、愛着不全、トラウマ、恐怖、不安、不安定感および自尊感情の崩壊など）、精神的健康問題（不安障害、抑うつ障害、幻覚、記憶障害および自殺未遂など）ならびに健康上のリスクをとまう行動（有害物質濫用および早期の性行動など）などが含まれる。
- (b) 発達上および行動上の影響（不登校ならびに攻撃的、反社会的および自己危害ならびに他害行動など）は、とくに人間関係の悪化、退学ならびに触法・不法行為につながる可能性がある。暴力にさらされることにより、子どもがさらなる被害を受け、かつ暴力的経験（その後の親密なパートナー間の暴力を含む）を重ねていくおそれが高まることを示す証拠が存在する。
- (c) 子どもの暴力に対して国が高圧的なまたは「ゼロ・トレランス」の政策で臨むことは、

それが暴力に対してさらなる暴力で対応することにより子どもに被害を与える懲罰的アプローチであるため、きわめて壊的な影響をもたらす。このような政策は、市民の安全をめぐって公衆が懸念を表明することにより、かつマスメディアがこれらの問題を大々的に取り上げることにより、形成されることが多い。公共の安全に関する国の政策においては、暴力に暴力で報復する悪循環から脱することができるようにするため、子どもの犯罪の根本的原因が慎重に考慮されなければならない。

[5] パウロ・セルジオ・ピネイロ（子どもに対する暴力に関する国連事務総長研究のための独立専門家）による *World Report on Violence against Children* (Geneva, 2006), pp.63-66 参照。

16. **子どもに対する暴力の代価**。保護に対する子どもの権利を否定することの人的、社会のおよび経済的代価は膨大であり、受け入れられない。直接的代価としては、医療ケア、法的サービスおよび福祉サービスならびに代替的養護が考えられる。間接的代価としては、永続する可能性がある損傷または障害、心理的代価または被害者の生活の質に生じるその他の影響、教育の阻害または中断、および、子どもの将来の生活における生産性の喪失が考えられる。また、暴力を経験した子どもが行なう犯罪の結果生じる刑事司法制度関連の代価も含まれる。女子が出生前に差別的に抹殺されることを原因とする人口動態的不均衡から生ずる社会的代価は大きく、女子に対する暴力（誘拐、早期婚および強制婚、性的目的の人身取引ならびに性的暴力を含む）の増加にとっても何らかの意味を有している可能性がある。

IV. 第19条の法的分析

A. 第19条第1項

1. 「あらゆる形態の」 (... all forms of ...)

17. **例外は存在しない**。委員会は、どんなに軽いものであっても、子どもに対するあらゆる形態の暴力は受け入れられないという立場を一貫して維持してきた。「あらゆる形態の身体的もしくは精神的な暴力」という文言は、いかなる水準のものであっても、子どもに対する合法的な暴力が成立する余地を残していない。頻度、危害の深刻さおよび危害の意図は、暴力の定義の前提ではないのである。締約国は、子どもの最善の利益にのっとった比例的対応ができるようにするため、介入のための戦略においてこのような要素を参照することはできるが、定義においては、一部の形態の暴力を法的におよび（または）社会的に許容するような記述をすることにより、人間の尊厳ならびに身体的および心理的不可侵性に対する子どもの絶対的権利が後退させられることは、いかなる形でもあってはならない。

18. **子どもの権利を基盤とする定義の必要性**。締約国は、子どものウェルビーイング、健康および発達に関する国家的基準を定めなければならない。これらの条件を確保することが子どもの養育および保護の最終目標だからである。すべての環境におけるあらゆる形態の暴力を禁止するため、第19条に掲げられたさまざまな形態の暴力について、運用上

の明確な法的定義を設けることが必要となる。これらの定義は、この一般的意見で示された指針を考慮したものでなければならず、用に耐える十分な明確さを備えていなければならず、かつさまざまな社会および文化において適用可能なものであることが求められる。（データ収集および国境を越えた経験交流を容易にする目的で）諸定義の国際的標準化のための努力が奨励されるべきである。

19. **暴力の諸形態——概観。**暴力の諸形態を概観した、すべてを網羅したものではない以下のリストは、あらゆる環境にあるおよび環境間を移行中のすべての子どもに適用されるものである。子どもはおとなによる暴力を経験する可能性があり、また子ども同士の間で暴力が発生することもある。さらに、自分自身を傷つける子どもも存在する。委員会は、諸形態の暴力が同時に発生することが多いこと、および、それは便宜上ここで用いているカテゴリーをまたぐ可能性があることを認識するものである。女子も男子もあらゆる形態の暴力を受けるおそれがあるが、暴力がジェンダーの要素を有していることも多い。たとえば、女子は男子よりも家庭における性的暴力を経験することが多いかもしれないが、一方で男子は刑事司法制度と接触する——かつ刑事司法制度における暴力を経験する——可能性がより高いかもしれない(暴力のジェンダー的側面についてはパラ72(b)も参照)。

20. **放任（ネグレクト）または怠慢な取扱い。**放任（ネグレクト）とは、子どもの養育に責任を負う者がそのための手段、知識およびサービスへのアクセスを有しているのに、子どもの身体的および心理的ニーズを満たさず、子どもを危険から保護せず、または医療、出生登録その他のサービスを利用しないことである。これには以下のものが含まれる。

- (a) 身体的ネグレクト：子どもを危害から保護しないこと [6]（監督の欠如によるものも含む）、または基礎的な必要条件（十分な食料、居住場所、衣服および基礎的医療ケアを含む）を子どもに提供しないこと。
- (b) 心理的または情緒的ネグレクト：いかなる情緒的支援および愛も存在しないこと、子どもに対して慢性的に注意を払わないこと、乳幼児の合図および信号を見過ごすことにより養育者が「心理的に利用不可能」な状態になること、および、親密なパートナー間の暴力、麻薬濫用またはアルコール濫用にさらされることを含む。
- (c) 子どもの身体的または精神的健康のネグレクト：必要不可欠な医療ケアを与えないこと。
- (d) 教育的ネグレクト：通学その他の手段を通じて子どもの教育を確保するよう養育者に求めた法律を遵守しないこと。
- (e) 遺棄：重大な懸念の対象であり、一部の社会ではとくに婚外子および障害のある子どもに不相応なほどの影響を与えている可能性がある慣行 [7]。

[6] 締約国は事故の防止に関して養育者を支援することも義務づけられている（第19条および第24条第2項(e)）。

[7] 多くの国では、貧困下で暮らしている親および養育者が養育手段を有していないために子どもが遺棄されている。定義上、ネグレクトとは、親が子どものニーズを満たす集団を有しているのに養育が行なわれないことである。委員会は、締約国に対し、「親および法定保護者が子どもの養育責任を果たすにあたって適当な援助を与え」（条約第18条第2項）るよう、しばしば促してきた。

21. **精神的暴力**。条約にいう「精神的な暴力」は、不当な心理的取扱い、精神的虐待、言葉による虐待および情緒的虐待またはネグレクトとして説明されることが多い。これには以下のものが含まれる。

- (a) 子どもを相手として執拗に行なわれるあらゆる形態の有害な関わり合い（たとえば、子どもに対し、価値がない、愛されていない、望まれていない、危険な状態にある、または他人のニーズを満たすかぎりにおいてしか存在価値がないと伝えること）。
- (b) 恐怖心を煽ること、威嚇すること、および脅かすこと。搾取すること、および墮落させること。ないがしろにすること、および拒絶すること。孤立させること、無視すること、およびえこひいきすること。
- (c) 情緒的反応を与えないこと。精神的健康、医療上のニーズおよび教育上のニーズをないがしろにすること。
- (d) 侮辱すること、中傷すること、屈辱を与えること、けなすこと、からかうこと、および子どもの気持ちを傷つけること。
- (e) ドメスティック・バイオレンスを目撃させること。
- (f) 独居拘禁の状態、隔離状態、または屈辱的なもしくは品位を傷つける拘禁環境に置くこと。
- (g) おとなまたは他の子どもによる心理的ないじめおよび通過儀礼 [8]。携帯電話およびインターネット等の情報通信技術（ICT）を通じて行なわれるものも含む（いわゆる「ネットいじめ」）。

[8] 「通過儀礼」（hazing）とは、ある者を集団に迎え入れる手段として用いられる、いやがらせ、暴力または屈辱をともあう儀式その他の活動を指す。

22. **身体的暴力**。これには致死のおよび非致死の身体的暴力が含まれる。委員会は、身体的暴力には以下のものが含まれるという見解に立つものである。

- (a) あらゆる体罰、および、他のあらゆる形態の拷問、残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは処罰。
- (b) おとなおよび他の子どもによる身体的ないじめおよび通過儀礼。

23. 障害のある子どもは、以下のような特定の形態の身体的暴力の対象とされる場合がある。

- (a) 強制的不妊手術（とくに女子）。
- (b) 治療を名目とする暴力（たとえば電気痙攣療法（ECT）、および、子どもの行動を統制するために「嫌忌療法」として用いられる電気ショック）。
- (c) 路上その他の場所で物乞いとして搾取する目的で子どもに意図的に障害を負わせること。

24. **体罰**。一般的意見8号（パラ11）において、委員会は、「体」罰を、どんなに軽いものであっても、有形力が用いられ、かつ何らかの苦痛または不快感を引き起こすことを意図した罰として定義した。ほとんどの場合、これは手または道具——鞭、棒、ベルト、

靴、木さじ等——で子どもを叩くという形で行なわれる。しかし、たとえば、蹴ること、子どもを揺さぶったり放り投げたりすること、引っかくこと、つねること、かむこと、髪を引っ張ったり耳を打ったりすること、子どもを不快な姿勢のままにさせること、やけどさせること、薬物等で倦怠感をもよおさせること、または強制的に口に物を入れることをともなう場合もありうる。委員会の見解では、体罰はどんな場合にも品位を傷つけるものである。体罰の他の具体的形態は、子どもに対する暴力に関する国際連合研究のための独立専門家報告書に列挙されている（A/61/299、パラ56、60および62）。

25. 性的な虐待および搾取。性的な虐待および搾取には以下のものが含まれる。

- (a) 何らかの不法なまたは心理的に有害な性的活動に従事するよう子どもを勧誘しまたは強制すること。[9]
- (b) 商業的性的搾取において子どもを使用すること。
- (c) 子どもの性的虐待を描いた音声素材または視覚画像で子どもを使用すること。
- (d) 子ども買春、性的奴隷制、旅行および観光における性的搾取、性的目的の（国内および国境を越えて行なわれる）子どもの人身取引および売買、ならびに強制婚。多くの子どもは、物理的な力または高速はともわないものの、それでも心理的侵襲、搾取およびトラウマをもたらす性的被害を経験している。

[9] 性的虐待は、おとなによって子どもに押しつけられる何らかの性的活動であって、子どもが刑法によって保護される権利を有しているものから構成される。性的活動はまた、子どもが他の子どもに対して行なう場合であっても、加害者側の子どもが被害者側よりも相当に年長である場合、または力、脅しその他の圧力手段を用いる場合には虐待とみなされる。子ども同士の性的活動は、当事者である子どもが、同意に基づく性的活動について締約国が定めた年齢制限よりも年長であるときは、性的虐待とは見なされない。

26. 拷問および非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは処罰。これには、自白を得ること、不法なまたは望ましくない行動について子どもを超司法的に処罰すること、または子どもをその意思に反して活動に従事させることを目的として子どもに対して振るわれるあらゆる形態の暴力であって、典型的には警察官および法執行官、居住型その他の施設の職員ならびに子どもに対して権力を有している者（国以外の武装主体を含む）によって用いられるものが含まれる。被害者は、周縁化され、不利な立場に置かれおよび差別され、かつその権利および最善の利益を擁護する責任を負うおとなから保護されていない子どもであることが多い。これには、法に抵触した子ども、路上の状況にある子ども、マイノリティおよび先住民族の子ども、ならびに、出身国外にあって保護者のいない子どもが含まれる。このような行為にとともなう残忍性は、生涯にわたる身体的および心理的危害ならびに社会的ストレスをもたらすことが多い。

27. 子ども同士の暴力。これには、子ども（しばしば集団の子ども）によって他の子どもに加えられる、いじめの形をとることが多い身体的、心理的および性的暴力が含まれる。このような暴力は、子どもの身体的および心理的不可侵性ならびにウェルビーイングを即時的に損なうのみならず、中期的かつ長期的に、その発達、教育および社会的統合に深刻

な影響を及ぼすことが多い。また、若者ギャング集団による暴力も、被害者としてであれ参加者としてであれ、子どもに深刻な犠牲をもたらしている。子どもが行為者であるとはいえ、このような暴力に適切な形で対応しかつこれを防止するためのすべての試みにおいて、これらの子どもに責任を有するおとなの役割が決定的に重要である。このような試みにおいて措置をとる際には、懲罰的アプローチをとることおよび暴力に対して暴力を用いることにより暴力が悪化しないことを確保しなければならない。

28. **自己危害**。これには、摂食障害、有害物質の使用および濫用、自傷行為、自殺念慮、自殺未遂および実際の自殺が含まれる。思春期の子どもの自殺は、委員会にとってとりわけ懸念の対象である。

29. **有害慣行**。これには以下のものが含まれるが、これにかぎられない。

- (a) 体罰その他の残酷なまたは品位を傷つける形態の罰。
- (b) 女性性器切除。
- (c) 四肢の一部または全部を切断すること、身体を拘束すること、傷または火傷を負わせることおよび焼印を押すこと。
- (d) 暴力的かつ品位を傷つける通過儀礼。女子に無理やり食事をとらせること。無理やり太らせること。処女検査（女子の生殖器の検査）。
- (e) 強制婚および早期婚。
- (f) 「名誉」犯罪。「報復」目的の暴力行為（異なる集団間の紛争の影響が関係当事者の子どもに及ぶ場合）。ダウリー関連の死および暴力。
- (g) 「魔女」狩りおよび関連の有害慣行（「悪魔払い」等）。
- (h) 口蓋垂切除および抜歯。

30. **マスメディアにおける暴力**。マスメディア、とくにタブロイド紙およびイエローペーパーは、衝撃的な出来事を強調して取り上げ、結果として子ども、とくに不利な立場におかれた子どもまたは青少年について偏見およびステレオタイプに基づくイメージをつくり出す傾向にある。このような子どもは、振る舞い方または着ているものが異なるというだけで、暴力的存在または非行少年として描写されることが多い。このような煽動的ステレオタイプは、懲罰的アプローチを基盤とする国の政策への道を開くことにつながる。当該政策には、子どもおよび若者が行なっていると考えられているまたは実際に行なっている不品行への対応としての暴力が含まれる可能性もある。

31. **情報通信技術を通じた暴力** [10]。ICTに関連した子どもの保護上のリスクは、以下のような重なり合う分野から構成されている。

- (a) インターネットその他のICTによって容易となった、視覚および音声の双方による子どもの虐待素材製造のために行なわれる子どもの性的虐待。
- (b) 子ども、および、子ども個人または諸カテゴリーの子どもの真似をする者のみだらな写真または擬似写真（「加工」）およびビデオを撮影し、制作し、その撮影を許可し、配布し、見せ、所持しまたは広告するプロセス。

(c) ICTの利用者としての子ども。

(i) 情報の受け手としての子どもは、実際にまたは潜在的に有害な広告、スパム、資金提供の呼びかけ、個人情報、ならびに、攻撃的な、暴力的な、憎悪にあふれた、偏見に満ちた、人種主義的な、ポルノ的な [11]、望まない、かつ（または）誤解を招くコンテンツにさらされる可能性がある。

(ii) ICTを通じて他人と接触する子どもは、いじめられ、いやがらせを受けもしくはしつこく接触を図られ（子どもの「誘惑」）、かつ（または）、威迫、策略もしくは説得により、見知らぬ者とオフラインで会うこと、性的活動に関与するための「仕込み」を受けること、および（または）個人情報を提供することを受け入れさせられる可能性がある。

(iii) 行為主体としての子どもは、他人へのいじめもしくはいやがらせ、心理的発達に悪影響を及ぼすゲームの利用、不適切な性的素材の作成およびアップロード、誤解を招く情報もしくはアドバイスの提供、ならびに（または）、不法なダウンロード、ハッキング、賭博、金銭詐欺および（もしくは）テロリズムに関与するようになる可能性がある。 [12]

[10] インターネットおよび携帯電話のような情報技術は、子どもたちの安全を保つのに役立つ前向きな手段として、かつ暴力または不当な取扱いが疑われる場合または実際に行なわれた場合にそれを通報する方法として、大きな潜在的可能性を有している。これらの技術を安全に使えるように子どもたちのエンパワーメントを図ることも含め、情報技術の規制および監視を通じて保護的環境をつくり出すことが必要である。

[11] ポルノグラフィーにさらされることは、子ども同士の性的虐待の増加につながる可能性がある。ポルノグラフィーにさらされた子どもは、年下の子どもまたは接触が容易で自分がコントロールできる子どもを相手に、自分が見たものを実地で「やってみる」からである。

[12] EU〔欧州連合〕キッズ・オンライン・プロジェクトが作成の表 (*AUPs in Context: Establishing Safe and Responsible Online Behaviours* (Becta, 2009), p.6 で引用されていたもの) を修正。「子どもおよび青少年の性的搾取の防止および根絶のためのリオデジャネイロ宣言および行動呼びかけ」も参照（以下より入手可能 <http://iicongressomundial.net/congresso/arquivos/Rio%20Declaration%20and%20Call%20for%20Action%20-%20FINAL%20Version.pdf>）。

32. **子どもの権利の制度的および組織的侵害。**あらゆる形態の暴力からの子どもの保護について責任を負う、国のあらゆる段階の公的機関は、条約上の義務を実施する効果的手段を欠くことにより、直接間接に危害を及ぼす可能性がある。このような不作為としては、立法その他の規定を採択しまたは改正しないこと、法律その他の規則の実施が不十分であること、および、子どもに対する暴力を特定し、防止しかつこれに対応するための物質的、技術的および人的資源および能力の提供が不十分であることなどがある。子どもに対する暴力を終わらせるための活動の進展または欠点を事前評価し、監視しかつ事後評価するための十分な手段が措置およびプログラムにとまなっていない場合にも、不作為である。また、一部の行為を行なう過程で、専門家は暴力からの自由に対する子どもの権利を侵害する可能性がある。たとえば、子どもの最善の利益、意見および発達目標をないがしろにす

るような方法で自己の責任を遂行する場合などである。

2. 「養育中に〔監護を受けている間に〕」(while in the care of ...)

3.3. 「養育者」(caregivers)の定義。委員会は、子どもの発達しつつある能力および漸進的自律を尊重しつつ、それでも18歳未満のすべての者はいずれかの者による「監護を受けて」いる、またはそうあるべきであると考え。子どもが置かれる状態は3つしか存在しない。法律上成年として扱われる[13]か、主たる養育者もしくはそれに代わる養育者の監護下にあるか、または国の事実上の監護下にあるかである。第19条第1項にいう「養育者」(「親、法定保護者または子どもの養育をする他の者」)の定義は、子どもの安全、健康、発達およびウェルビーイングについて明確な、承認された法的、職業倫理的および(または)文化的責任を有する者をすべて対象としている。主として、親、里親、養親、イスラム法のカファラにおける養育者、保護者、拡大家族およびコミュニティの構成員、教育・学校および乳幼児期支援の関係者、親が雇用する保育者、レクリエーションおよびスポーツのコーチ(若者グループの監督者を含む)、職場の雇用主または監督者、ならびに、養育者の立場にある(政府系または非政府系の)施設職員(たとえば保健ケア、少年司法ならびにドロップインセンターおよび居住型養護施設の責任者であるおとな)である。出身国外にあって保護者のいない子どもの場合、国が事実上の養育者となる。

[13] 委員会が過去に締約国に対して行なった、女子および男子の双方について婚姻年齢を18歳に引き上げるべきである旨の勧告(子どもの権利条約の文脈における思春期の健康と発達に関する一般的意見4号(2003年)、パラ20)にしたがい、かつこのような状況下にある子どもが不当な取扱いを多く受けやすいことにかんがみ、委員会は、第19条が、早期婚および(または)強制婚を通じて成年に達したまたは成年擬制の対象とされた18歳未満の子どもにも適用されると考える。

3.4. 養育現場(care settings)の定義。養育現場とは、「恒久的な」主たる養育者(親もしくは保護者等)またはそれに代わるもしくは「一時的な」養育者(教員または若者グループの指導者等)の監督のもと、子どもが一定期間(短期、長期、繰り返しまたは一度きり)を過ごす場である。子どもはこれらの養育現場間を非常にしばしばかつ柔軟に移動することが多いが、これらの現場間を移行中の子どもの安全(たとえば登下校中、または水、燃料、食料もしくは動物の餌を取りに行くとき)については、主たる養育者が依然として——直接に、または代理的養育者との調整および協力を通じて——責任を負う。子どもはまた、養育現場で物理的監督を受けていない間(たとえば目が届かない場所で遊んでいるとき、または監督されないままネットサーフィンをしているとき)も、主たる養育者またはそれに代わる養育者による「養育中」であると見なされる。通常の養育現場として挙げられるのは、家庭、学校その他の教育施設、乳幼児の養育現場、学童保育所、余暇施設、スポーツ施設、文化施設およびレクリエーション施設、宗教施設ならびに礼拝所などである。医療施設、リハビリテーション施設およびケア施設、労働現場ならびに司法現場では、子どもは専門家または国の関係者の監護下に置かれ、これらの者は子どもの最善の利益を遵守し、かつ保護、ウェルビーイングおよび発達に対する子どもの権利を確保しなければならない。やはり子どもの保護、ウェルビーイングおよび発達が確保されなければならない第3のタイプの現場として、近隣地域、コミュニティ、ならびに、難民および紛争や自

然災害により避難を余儀なくされた人々のためのキャンプまたは居留地がある。[14]

[14] 子どもに対する暴力に関する国際連合研究が、子どもに対する暴力が生じている現場について記述している。「子どもの代替的養護に関する指針」に掲げられた詳細な指針も参照。

35. **主たる養育者またはそれに代わる養育者が明らかでない子ども**。第19条は、主たる養育者もしくはそれに代わる養育者、または子どもの保護およびウェルビーイングの確保を委託された他の者がいない子ども（たとえば、子どもが筆頭者である世帯の子ども、路上の状況にある子ども、親が移民として他国にいる子どもまたは出身国外にあって保護者のいない子ども [15] 等）にも適用される。締約国には、たとえこのような子どもが里親家庭、グループホームまたはNGOの施設のような物理的養育現場の環境にいない場合でも、事実上の養育者または「子どもを監護する」者としての責任を負う義務があるのである。締約国は、「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」義務（第3条第2項）および「一時的にもしくは恒久的に家庭環境を奪われた子ども」に対して「代替的擁護を確保する」義務（第20条）を有する。このような子どもの権利を保障する方法にはさまざまなものがあるが、家庭のような養育体制を組むことが望ましく、かつこのような子どもが暴力にさらされるおそれとの関係で慎重な検討が行なわれなければならない。

[15] 委員会の一般的意見6号（2007年）、パラ7の定義参照。

36. **暴力の加害者**。子どもは、主たる養育者もしくはそれに代わる養育者による、かつ（または）養育者がその暴力等から保護すべき他の者（たとえば近隣住民、子どもの仲間および見知らぬ者）による暴力を受ける場合がある。さらに、子どもは、専門家および国の関係者が子どもに対する自己の権力をしばしば悪用する多くの現場（学校、居住型施設、警察署または司法施設等）で暴力にさらされるおそれがある。このような環境はすべて第19条の適用範囲なのであり、同条の適用は養育者が個人的文脈で振るう暴力にかぎられるわけではない。

3. 「(措置を) とる」(shall take ...)

37. 「とる」(shall take) は締約国の裁量の余地をいっさい残さない用語である。したがって締約国は、すべての子どもにこの権利を全面的に保障するための「あらゆる適当な……措置」をとる厳格な義務を負う。

4. 「あらゆる適当な立法上、行政上、社会上および教育上の措置」(all appropriate legislative, administrative, social and educational measures)

38. **実施および監視に関する一般的措置**。委員会は、子どもの権利条約の実施に関する一般的措置についての一般的意見5号（2003年）に対し、締約国の注意を喚起する [16]。委員会はまた、締約国が、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に関する一般的意見2号（2002年）も参照するよう求めるものである。このような実施措置および監視措置は、第19条を現実のものとするうえで必要不可欠である。

[16] とくにパラ9（必要とされる措置の範囲）、パラ13および15（留保の撤回および適格性）なら

びにパラ 6 6 および 6 7（条約の普及）を参照。

39. 「あらゆる適当な……措置」。「適当な」という文言は政府のあらゆる部門を横断する広範な措置を指しており、あらゆる形態の暴力を防止しかつこれに対応するために、これらの措置が活用されかつ効果的なものとされなければならない。「適当な」という文言を、一部の形態の暴力は受け入れられるという意味だと解釈することはできない。統合的な、一貫した、部門横断的なかつ調整のとれた制度が必要であり、そこでは第 19 条第 1 項に掲げられた一連の措置が全面的に編入され、かつ第 2 項に列挙された介入策が全面的に網羅されていることが求められる。持続的なかつ調整のとれた政府の政策および体制に統合されない散発的なプログラムおよび活動は、かぎられた効果しか持たないことになる。ここに掲げた措置の策定、監視および評価においては、子ども参加が必要不可欠である。

40. 立法上の措置とは、立法（予算を含む）ならびに実施および執行のための措置の両方を指す。これは、枠組み、制度、機構ならびに関係機関および権限を有する担当官の役割および責任について定めた、国、州および自治体の法律ならびにあらゆる関連の規則から構成される。

41. 以下の措置をまだとっていない締約国は、とらなければならない。

- (a) 条約の 2 つの選択議定書、ならびに、子どもの保護について定めた他の国際的および地域的人権文書（障害のある人の権利に関する条約およびその選択議定書、ならびに、拷問および他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取り扱いまたは刑罰に関する条約を含む）を批准すること。
- (b) 条約の趣旨および目的に反する、またはその他の形で国際法に反する宣言および留保を見直しかつ撤回すること。
- (c) 条約機関その他の人権機構との協力を強化すること。
- (d) 第 19 条および条約のホリスティックな枠組みにおけるその実施のあり方にしたがって国内法を見直しかつ改正するとともに、子どもの権利に関する包括的政策を定め、かつ、あらゆる場面におけるあらゆる形態の子どもに対する暴力の絶対的禁止ならびに加害者に対する効果的かつ適当な制裁 [17] を確保すること。
- (e) 子どもに対する暴力を終わらせるために採択された立法および他のあらゆる措置を実施するため、十分な予算配分を行なうこと。
- (f) 被害者および目撃者である子どもの保護ならびに救済措置および賠償への効果的アクセスを確保すること。
- (g) 関連の立法において、メディアおよび ICT に関わって子どもの十分な保護が定められることを確保すること。
- (h) 子どもおよび子どもを養育している者に対し、統合的サービスを通じて必要な支援を提供することによって最適な積極的子育てを促進する、社会プログラムを確立しかつ実施すること。
- (i) 法律および司法手続（権利を侵害されたときに子どもが利用可能な救済措置を含む）を子どもにやさしい方法で執行すること。

(j) 子どもの権利に関する独立の国内機関を設置しかつ支援すること。

[17] 「制裁」との関連では、「加害者」には自己危害を行なう子どもは含まれない。他の子どもに危害を加える子どもの処遇は、教育的かつ治療的なものでなければならない。

4 2. 行政上の措置には、あらゆる形態の暴力から子どもを保護するために必要な政策、プログラム、監視および監督制度を確立する政府の義務が反映されるべきである。これには以下のものが含まれる。

(a) 国および地方の政府レベル

(i) 子どもの保護に関する戦略およびサービスを調整する、政府の中央機関を設置すること。

(ii) 国および地方のレベルの実施機関を効果的に運営し、監視しかつその説明責任を履行させる目的で、機関間運営委員会に参加する関係者の役割、責任および関係を明らかにすること。

(iii) サービスの地方分権化の過程でその質、説明責任および公平な配分が守られることを確保すること。

(iv) 子どもの保護（防止を含む）のために配分された資源を最善の方法で活用するため、体型的かつ透明な予算策定プロセスを実施すること。

(v) 世界的基準に一致する形で作成され、かつ国内で定められた目標および目的にあわせて修正されかつそれを指針とする指標に基づき、諸制度、サービス、プログラムおよび成果が体系的に監視および評価されること（効果分析）を確保する目的で、包括的かつ信頼できる全国的データ収集システムを確立すること。

(vi) 独立した国内人権機関に支援を提供するとともに、子どもの権利オンブズマンのような、子どもの権利に関わる具体的権限を有する機関が設けられていない場合にはその設置を促進すること [18]。

(b) 政府機関、職能団体および市民社会組織のレベル

(i) （自己主体感および持続可能性の奨励につながる参加型プロセスを通じて）以下のものを策定および実施すること。

a. 機関内および機関横断型の子ども保護政策。

b. 子どもの養育に関わるすべてのサービスおよび現場（保育所、学校、病院、スポーツクラブおよび居住型施設等を含む）を対象とした、専門職倫理綱領、プロトコール、了解覚書およびケア基準。

(ii) 子どもの保護のための取り組みに関わって学術的な教育訓練機関の関与を得ること。

(iii) 良質な調査研究プログラムを推進すること。

[18] 一般的意見2号、とくにパラ1、2、4および19を参照。

4 3. 社会上の措置は、保護に関わる子どもの権利の履行に対する政府のコミットメントを反映し、かつ対象が明確な基礎的サービスを提供するようなものであるべきである。このような措置は、国、および国の責任のもとで活動する市民社会関係者の双方が開始および実施できる。このような措置には以下のものが含まれる。

- (a) たとえば以下のような、リスクを低めかつ子どもに対する暴力を防止するための社会政策上の措置
- (i) 子どもの養育および子どもの保護に関わる措置を社会政策制度の主流に統合すること。
 - (ii) 被害を受けやすい立場に置かれた集団（とくに先住民族およびマイノリティの子どもならびに障害のある子どもを含む）によるサービスへのアクセスおよびその権利の全面的享受を阻害する要因および状況を特定しかつ防止すること。
 - (iii) 危険な状況にある家族への金銭的および社会的支援を含む貧困削減戦略。
 - (iv) 公衆衛生および公の安全、居住、雇用および教育に関わる政策。
 - (v) 保健サービス、社会福祉サービスおよび司法サービスへのアクセスを向上させること。
 - (vi) 「子どもにやさしいまち」づくり。
 - (vii) アルコール、違法な薬物および武器への需要およびアクセスを低下させること。
 - (viii) 子どもの養育および保護のための世界的基準を策定、促進および執行する目的で、マスメディアおよびICT産業と連携すること。
 - (ix) マスメディアが制作する情報および資料のうち子どもの人間の尊厳および不可侵性を尊重しないものから子どもを保護すること、家庭その他の場所で生じた子どもに影響を与える出来事についての、再被害化につながる報告の流布を差し控えること、および、関係当事者全員が検討できる多様な情報源の活用を基盤とする専門的調査方法を推進することを目的とした、指針を策定すること。
 - (x) 公衆の間で子どもおよび子ども時代に関する適切なイメージが保持されることを支援するため、子どもたちがメディアで意見および期待を表明する機会、ならびに、子ども向け番組に関与するだけでなく、レポーター、アナリストおよびコメンテーター等としてあらゆる種類の情報の制作および伝達に参加する機会を提供すること。
- (b) たとえば以下のような、子どもを個別に支援するための社会プログラム、および、子どもの家族その他の養育者が最適かつ前向きな子育てを行なうことを支援するための社会プログラム
- (i) 子どものためのプログラム：保育、乳幼児期発達および学童保育プログラム。子どもおよび若者のグループおよびクラブ。困難（自己危害を含む）を経験している子どもを対象とした、カウンセリングによる支援。訓練を受けた者が対応する、24時間かつフリーダイヤルのチャイルド・ヘルプライン。定期的審査に服する里親家族サービス。
 - (ii) 家族その他の養育者のためのプログラム：心理社会的および経済的課題に対応するための、コミュニティを基盤とする相互援助グループ（たとえば子育てグループや少額融資グループ）。家庭の生活水準を支えるための福祉プログラム（一定年齢に達した子どもへの直接給付を含む）。雇用、住居および（または）子育てに関して困難を抱えている養育者への、カウンセリングによる支援。ドメスティック・バイオレンス、アルコールもしくは薬物への依存その他の精神保健上のニーズに関わる課題を抱えている養育者を援助するための治療プログラム（相互援助グループを含む）。

4.4. 教育上の措置では、子どもに対する暴力を容認および助長する態度、伝統、慣習お

よび行動慣行に対処するべきである。これらの措置は、メディアおよび市民社会の参加も得て、暴力に関する開かれた対話を奨励するようなものであることが求められる。また、子どもの生活、スキル、知識および参加を支え、かつ養育者および子どもに接する専門家の能力増進につながるようなものであるべきである。このような措置は、国、および国の責任のもとで活動する市民社会関係者の双方が開始および実施できる。具体例としては以下のようなものがあるが、これにはかぎられない。

- (a) すべての関係者向け：前向きな子育てを促進し、かつ、暴力を容認または奨励する否定的な社会的態度および慣行と闘うための、オピニオンリーダーやメディアを通じた広報プログラム（意識啓発キャンペーンを含む）。子どもにやさしくかつアクセスしやすい形式による、条約、この一般的意見および締約国報告書の普及。ICTの文脈における保護について教育および助言するための措置の支援。
- (b) 子どもたち向け：ライフスキル、自己防衛および特定のリスク（ICTに関わるものならびに前向きな友人関係を発展させる方法およびいじめと闘う方法に関わるものを含む）に関する、正確な、アクセスしやすい、かつ年齢に応じた情報を提供し、かつエンパワーメントを図ること。学校カリキュラムその他の方法を通じ、子どもの権利全般、および、とくに意見を聴かれ、かつその意見を真剣に考慮される権利についてのエンパワーメントを図ること。
- (c) 家族およびコミュニティ向け：親および養育者を対象とした、前向きな子育てに関する教育。特定のリスクおよび子どもに耳を傾けかつその意見を真剣に考慮する方法に関する、正確かつアクセスしやすい情報の提供。
- (d) 専門家および諸機関（政府および市民社会）向け：
 - (i) 子どもとともにおよび子どものために働くすべての専門家および非専門家（教育制度の全段階の教員、ソーシャルワーカー、医師、看護師その他の保健専門職、心理学者、弁護士、裁判官、警察官、保護観察官および刑務所職員、ジャーナリスト、コミュニティワーカー、居住型施設の養育担当者、公務員および公的機関の役職者、庇護担当官ならびに伝統的指導者および宗教的指導者を含む）を対象として、第19条および実践におけるその適用に対する子どもの権利アプローチについて、初任時および任期中に一般的研修および役割別研修（必要な場合には部門横断型の研修も含む）を行なうこと。
 - (ii) このような研修の規制および認証を目的として、教育訓練機関および職能団体と連携しながら、公的に認められた証明制度を発展させること。
 - (iii) 条約が、子どもとともにおよび子どものために働くことが予定されているあらゆる専門家の教育カリキュラムの一部となることを確保すること。
 - (iv) 「子どもにやさしい学校」その他の（とくに子ども参加の尊重を含む）取り組みを支援すること。
 - (v) 子どもの養育および保護に関する調査研究を推進すること。

B. 第19条第2項

「当該保護措置は、適当な場合には、……を含む」(such protective measures should, as appropriate, include ...)

4 5. **介入策の範囲**。ホリスティックな子ども保護システムにおいては、各締約国の社会的文化的伝統および法体系を考慮に入れながら、第19条第2項に掲げられた諸段階のすべてにわたって包括的かつ統合的な措置を用意することが必要である。 [19]

[19] 「子どもの代替的養護に関する指針」で参照可能な詳細な指針も各段階で考慮に入れられるべきである。

4 6. **防止**。委員会は、子どもの保護はあらゆる形態の暴力の積極的防止およびあらゆる形態の暴力の明示的禁止から開始されなければならないことを、これ以上ない調子で強調する。国には、子どものケア、指導および養育に対して責任を有しているおとなが子どもの権利を尊重および保護するために必要なあらゆる措置をとる義務があるのである。防止には、あらゆる子どもを対象として、暴力と無縁な、尊重に基づく子育てを積極的に促進し、かつ子ども、家族、加害者、コミュニティ、制度および社会のレベルで暴力の根本的原因に的を絞るための、公衆衛生上その他の措置が含まれる。子ども保護システムの開発および実施においては、一般予防（第一次予防）および対象を明確にした予防（第二次予防）が常に至高の課題として重視されなければならない。防止措置は、長期的には最大の効果をもたらすものである。ただし、防止に対してコミットメントを示したからといって、暴力が起きたときに効果的対応をとる国の義務が軽減されるわけではない。

4 7. 防止措置には以下のようなものが含まれるが、これにはかぎられない。

(a) あらゆる関係者向け：

(i) あらゆる形態の暴力の寛容および容認を固定化する態度（ジェンダー、人種、皮膚の色、民俗的または社会的出身、障害その他の力の不均衡を含む）に異を唱えること。

(ii) 創造的な公的キャンペーン、学校教育およびピア・エデュケーション、家庭、コミュニティおよび施設における教育的取り組み、専門家および専門家グループ、NGOならびに市民社会を通じて、子どもの保護に対する条約のホリスティックかつ前向きなアプローチに関する情報を普及すること。

(iii) 子どもたち自身、NGOおよびメディアを含む社会のあらゆる部門とのパートナーシップを発展させること。

(b) 子どもたち向け：

(i) 子どもによる諸サービスおよび救済手続へのアクセスを容易にするため、すべての子どもを登録すること。

(ii) 自己の権利に関する意識および社会的スキルの発達ならびに年齢にふさわしいエンパワーメントを通じて子どもたちが自分自身および仲間を守れるよう、支援すること。

(iii) 養育者による支援以上に特別な支援を必要としていると判断された子どもの生活に、責任のある、かつ信頼されるおとなを関与させる、「メンター」プログラムを実施すること。

(c) 家族およびコミュニティ向け：

(i) 安全な環境で子どもにケアを提供する家族の能力を支えるため、子どもの権利、

子どもの発達および前向きなしつけの方法に関する知識に基づく望ましい子育てのあり方を親および養育者が理解し、擁護しかつ実践することを支援すること。

(ii) 産前産後のサービス、家庭訪問プログラム、良質な乳幼児期発達プログラム、および不利な立場に置かれた集団を対象とする所得創出プログラムを提供すること。

(iii) 精神保健サービス、有害物質濫用治療サービスおよび子ども保護サービス間の連携を強化すること。

(iv) とくに困難な状況に直面している家族を対象として、レスパイト（一時的休息保障）・プログラムおよび家族支援センターを提供すること。

(v) 家庭で暴力を経験してきた親（ほとんどは女性）およびその子どもを対象として、シェルターおよびクライシス・センターを提供すること。

(vi) 子どもの私的関係および家族関係に不当に介入することは避けつつ、事情に応じ、家族の結合を促進しかつ私的場面における子どもの権利の全面的行使および享受を確保する措置をとることにより、家族への援助を提供すること。[20]

(d) 専門家および諸機関（政府および市民社会）向け

(i) 防止の機会を特定し、かつ調査研究およびデータ収集に基づいて政策および実践に示唆を与えること。

(ii) 参加型のプロセスを通じ、権利を基盤とする子ども保護政策および手続ならびに専門職向けの倫理綱領およびケア基準を実施すること。

(iii) とくに、施設措置および身柄拘束を最後の手段としてかつ子どもの最善の利益にかなう場合のみ用いるようにする目的でコミュニティを基盤とするサービスを発展させかつ実施することにより、養護現場および司法の現場における暴力を防止すること。

[20] 自由権規約委員会、子どもの権利に関する一般的意見17号（1989年）；欧州人権裁判所、オルソン対スウェーデン事件（第1号）判決（*Olsson vs. Sweden* (No.1), Judgment of 24 March 1988, Series A No.130）、パラ81；米州人権裁判所、ベラスケス・ロドリゲス対ホンジュラス事件判決（*Velasquez Rodriguez vs. Honduras*, Judgment on the Merits, 10 January 1989, Series C., No.3）、パラ172。

48. **特定 (identification)** [21]。これには、（対象を明確にした防止の取り組みのきっかけとするために）特定の個人または子どもおよび養育者の集団のリスク要因を明らかにすること、および、（できるかぎり早期に適切な介入策を行なうきっかけとするために）現実に起きている不当な取扱いの兆候を発見することが含まれる。そのためには、子どもと接触するすべての者が、あらゆる形態の暴力のリスク要因および指標について認識し、そのような指標を解釈する方法について指導を受け、かつ適切な行動（緊急保護の提供を含む）をとるために必要な知識、意思および能力を有していることが必要である。子どもに対しては、生じつつある問題が危機的段階に達する前に合図を送る機会が、かつ、おとなに対しては、たとえ子どもがはっきりと助けを求めない場合でもそのような問題を認知しかつ行動する機会が、できるだけ多く提供されなければならない。障害のある子どものように、代替的コミュニケーション手段を用いていること、移動できないことおよび（または）無能力者と見なされていることを理由としてとくに被害を受けやすい状況に置かれて

いる、周縁化された集団の子どもについては、とくに警戒が必要となる。このような子どもが他の子どもとの平等を基礎として問題を伝達しかつ合図を送れることを確保するため、合理的配慮が行なわれるべきである。

[21] パラ 4 8 以降は、非公式なおよび慣習的な司法制度の手続にも適用可能である。

4 9. **通報 (reporting)** [22]。委員会は、子ども、その代理人その他の者が子どもに対する暴力を通報するための、安全な、十分に広報された、秘密が守られかつアクセスしやすい支援機構（24時間のフリーダイヤルによるホットラインおよびその他の I T C を活用するものも含む）、すべての締約国が発展させるよう強く勧告する。通報機構の設立には、(a) 苦情申立ての利用を促進するための適切な情報を提供すること、(b) 調査および裁判手続に参加すること、(c) さまざまな状況にとって適切で、かつ子どもおよび一般公衆に広く周知された処理手順を策定すること、(d) 子どもおよび家族のための関連の支援サービスを設置すること、および、(e) 通報制度を通じて寄せられる情報を受け取りかつその処理を進める要員を訓練し、かつ継続的支援を提供することが含まれる。通報機構は、主として懲罰的な対応のきっかけとなるのではなく、公衆衛生上の支援および社会的支援を提供する援助志向サービスと組み合わせて設けられなければならない。かつそのようなサービスとして紹介されるべきである。意見を聴かれ、かつその意見を真剣に考慮される子どもの権利が尊重されなければならない。すべての国で、子どもと直接関わる専門家に対し、少なくとも暴力の事例、疑いまたはリスクの通報が要求されるべきである。通報が善意で行なわれたときは通報した専門家の保護を確保する手続が設けられなければならない。

[22] 「子どもの犯罪被害者および証人が関わる事案における司法についての指針」も参照。

5 0. **付託 (referral)**。通報を受理する者に対しては、対応の調整を担当するいずれかの機関に対してどのような場合にかつどのような方法で問題を付託するのかについて、明確な指針および訓練が与えられるべきである。これにしたがい、子どもが（即時的または長期的）保護および専門的支援サービスを必要としていると判断されたときは、訓練を受けた専門家および行政職員が部門間の付託を行なうことも考えられる。子ども保護システムで働く専門家は、機関間協力および連携手続について訓練を受けていなければならない。このようなプロセスでは、(a) 子ども、養育者および家族の短期的および長期的ニーズについて（子どもならびに養育者および家族の意見表明を促し、かつそれを正当に重視しながら）参加型かつ分野横断型のアセスメントを実施すること、(b) アセスメントの結果を子ども、養育者および家族と共有すること、(c) これらのニーズを満たすための一連のサービスに子どもおよび家族を付託すること、および、(d) 介入策が妥当であったかについてフォローアップおよび事後評価を実施することが行なわれることになる。

5 1. **調査 (investigation)**。暴力の事案の調査は、子ども、代理人または第三者のいずれによって通報されたかに関わらず、役割別のおよび包括的な研修を受けた有資格の専門家によって行なわれなければならない。そこでは、子どもの権利を基盤とした、かつ子どもに配慮したアプローチをとることが必要である。厳格な、しかし子どもに配慮した調査手続は、暴力が正確に特定されることを確保するうえで役立ち、かつ行政手続、民事手続、

子ども保護手続および刑事手続のための証拠を提供する一助となろう。調査のプロセスを通じて子どもにさらなる害を及ぼすことにならないよう、最大限の配慮が行なわれなければならない。そのため、すべての関係者には子どもの意見表明を促し、かつその意見を正當に重視する義務がある。

5 2. **処遇 (treatment)**。「処遇」は、暴力を経験した子どもの「身体的および心理的回復ならびに社会的再統合を促進する」ために必要な多くのサービスのひとつであり、「子どもの健康、自尊心および尊厳を育む環境の中で」行なわれなければならない(第39条)。これとの関連で、(a) 子どもの意見表明を促し、かつその意見を正當に重視すること、(b) 子どもの安全、(c) 直ちに安全な場所に措置しなければならない可能性があること、および、(d) 実施される可能性がある介入策が子どもの長期的ウェルビーイング、健康および発達に及ぼす予測可能な影響に対して注意が払われなければならない。子どもに対しては、長期的なフォローアップ・サービスとともに、虐待が明らかになると同時に医学的、精神保健的、社会的および法的サービスおよび支援を提供しなければならない場合もある。家族集団会議その他の同様の実践を含む広範なサービスが利用可能とされるべきである。暴力の加害者、とくに子どもの加害者のためのサービスおよび処遇も必要とされる。他の子どもに対して攻撃的な子どもは、愛情に満ちた家族環境およびコミュニティ環境を奪われていることが多い。このような子どもは、欲求不満、憎悪および攻撃性を植えつける子育て環境の被害者と見なされなければならない。教育的措置が優先されなければならない。ここでは子どもの向社会的態度、能力および行動を向上させることが目的とされなければならない。同時に、家庭および近隣地域におけるこのような子どもおよびその他の子どものケアおよび支援を促進する目的で、このような子どもの生活環境が検討されなければならない。自己危害を行なう子どもについては、これは重度の心理的苦痛の結果であり、かつ他の者による暴力の結果である可能性もあることが認められている。自己危害は犯罪として扱われるべきではない。介入は支援的なものでなければならず、いかなる意味でも懲罰的であってはならない。

5 3. **フォローアップ (follow-up)**。以下の点が常に明確にされなければならない。すなわち、(a) 通報および付託からフォローアップに至る全過程において、子どもおよび家族に対して責任を負う者、(b) とられる一連の措置の目的(これについては子どもおよびその他の関係者と十分に議論されなければならない)、(c) 介入策の詳細、実施期限および延長の提案、ならびに、(d) 措置の見直し、モニタリングおよび評価のための機構および日時である。介入の諸段階で継続性を確保することは必要不可欠であり、これはケースマネジメント・プロセスを通じて最善の形で達成できる可能性がある。効果的援助のためには、参加型プロセスを通していったん決定された措置が不当に遅延しないようにすることが必要である。フォローアップは、第39条(回復および再統合)、第25条(処遇および措置の定期的審査)、第6条第2項(発達に対する権利)および第29条(発達に対する意思および期待を提示するものとしての教育の目的)の文脈において理解されなければならない。子どもが双方の親と接触することは、子どもの最善の利益に反しないかぎり、第9条第3項にしたがって確保されるべきである。

5 4. 司法的関与 (judicial involvement) [23]。常に、かつあらゆる場合に、適正手続が尊重されなければならない。とりわけ、子どもの保護およびさらなる発達ならびに最善の利益（および加害者による再犯のおそれがあるときは他の子どもの最善の利益）が意思決定の第一義的目的とならなければならない。かつ、状況によって正当と考えられる、もっとも侵害度の少ない介入策が考慮されなければならない。さらに、委員会は以下の保障を尊重するよう勧告する。

- (a) 子どもおよびその親に対しては、司法制度または他の権限ある公的機関（警察、移民担当機関または教育機関、社会機関または保健ケア機関等）により、迅速かつ十分な情報提供が行なわれるべきである。
- (b) 暴力の被害者である子どもは、司法手続全体を通じて、その個人的状況、ニーズ、年齢、ジェンダー、障害および成熟度を考慮に入れた、かつその身体的、精神的および道徳的不可侵性を全面的に尊重する、子どもにやさしくかつ子どもに配慮した方法で取り扱われるべきである。
- (c) 司法的関与は、可能であれば、前向きな行動の奨励および否定的行動の禁止を積極的に行なう、予防的なものであるべきである。司法的関与は、部門の枠を超え、かつ調整のとれた統合的アプローチのひとつの要素であるべきであり、子ども、養育者、家族およびコミュニティとともに働く他の専門家を支援しかつその活動を容易にするとともに、子どもの養育および保護に関わって利用可能な一連のサービスへのアクセスを促進することが求められる。
- (d) 暴力の被害を受けた子どもが関与するあらゆる手続において、法の支配を尊重しながらも、迅速性の原則が適用されなければならない。

[23] 「子どもにやさしい司法に関する欧州評議会閣僚委員会指針」（2010年11月17日採択）、「子どもの犯罪被害者および証人が関わる事案における司法についての指針」および国連総会決議65/213〔司法の運営における人権〕も参照。

5 5. 司法的関与は以下の要素から構成される場合がある。

- (a) 家族集団会議、代替的な紛争解決のしくみ、修復的司法および親戚知己協定のような、通常の手続とは異なる調停的対応（手続において人権が尊重され、説明責任が果たされ、かつ訓練を受けたファシリテーターが進行を担当する場合）。
- (b) 具体的な子ども保護措置に結びつく、少年裁判所または家庭裁判所による介入。
- (c) 刑事法上の手続（とくに国の関係者が法律上または事実上免責されるという広範に行なわれている慣行を廃するため、厳格に適用されなければならない）。
- (d) 子どもの不当な取扱いが疑われている事案の処理において行なわれた懈怠または不適切な行動に関する、専門職に対する懲戒手続または行政手続（倫理綱領またはケア基準の違反を理由とする職能団体の内部手続、または外部手続）。
- (e) さまざまな形態の暴力に苦しむ子どもを対象として補償およびリハビリテーションを確保するための、司法的命令。

5 6. 適切な場合には、暴力の被害を受けた子どものために、少年または家族専門の裁判

所および刑事手続が設けられるべきである。これには、障害のある子どもの平等かつ公正な参加を確保する目的で司法手続における配慮が行なえるよう、警察、司法機関および検察官事務所に専門部局を設けることも含まれる。子どもとともにおよび子どものために働く専門家ならびにこのような事案に関与する専門家は全員、さまざまな年齢層の子どもの権利およびニーズならびに子どもに合わせて修正された手続に関する、具体的な分野横断型研修を受けるべきである。他分野連携アプローチを実施する一方で、守秘義務に関する専門職の規則を尊重することが求められる。子どもをその親または家族環境から分離する決定は、それが子供の最善の利益である場合以外には行なわれてはならない（第9条および第20条第1項）。ただし、加害者が主たる養育者である暴力事案の場合、前掲の子どもの権利に関わる保障を踏み外さないかぎりにおいて、かつ重大性その他の要因次第で、社会的および教育的処遇ならびに修復的アプローチに焦点を当てた介入措置のほうが、もっぱら懲罰的な司法的関与よりも望ましいことが多い。被害者への補償、ならびに、救済機構および上訴機構または独立の苦情申立て機構へのアクセスを含む、効果的な救済措置が利用可能とされるべきである。

57. **効果的な手続 (effective procedures)**。第19条第1項および第2項で言及され、かつ制度構築アプローチ（パラ71参照）に統合された保護措置を実施するためには、その執行、質、妥当性、アクセス可能性、効果および効率性を確保するための「効果的な手続」が必要となる。このような手続には以下のものが含まれるべきである。

- (a) 必要に応じて処理手順および了解覚書による権限を与えられた、部門横断型の調整。
- (b) 体系的かつ継続的なデータ収集・分析の開発および実施。
- (c) 調査研究課題の策定および実施。
- (d) 子どもおよび家族のための政策、手続および成果に関わる測定可能な目標および指標の策定。

58. 成果指標は、暴力の発生件数、発生率および態様もしくは程度にもっぱら焦点を当てた狭いものに留まるのではなく、権利を有する者としての子どもの前向きな発達およびウェルビーイングに焦点を当てるべきである。暴力の根本的原因を明らかにする際および是正のための一連の措置を勧告する際には、子どもの死因審査、重傷事案審査、審問検死および系統的検討も考慮されなければならない。調査研究は、相互補完性を最大限にするため、子どもの保護に関する既存の国際的および国内的知識体系をもとに発展させ、かつ学際的および国際的連携を活用しなければならない。

V. より幅広い条約上の文脈における第19条の解釈

59. **子どもの権利アプローチの定義**。権利を有する者としての子どもの尊厳、生命、生存、ウェルビーイング、健康、発達、参加および非差別を尊重することを、子どもに関わる締約国の政策の際立った目標として確立および擁護することが求められる。これを実現する最善の方法は、条約（およびその選択議定書）に掲げられたすべての権利を尊重、保護および履行することである。そのためには、子どもが、保護に対する不可譲の権利を有

する権利の保有者としてではなく、援助を必要とする「客体」として見なされかつ扱われる子どもの保護アプローチからの、パラダイム転換が必要となる。子どもの権利アプローチは、差別の禁止（第2条）、子どもの最善の利益の考慮（第3条第1項）、生命、生存および発達（第6条）ならびに子どもの意見の尊重（第12条）を常に指針としながら、義務の保有者が権利を尊重、保護および履行する義務を果たす能力および権利の保有者が自己の権利を請求する能力を発展させることにより、条約に掲げられた子どもの権利の実現を前進させるアプローチである。子どもはまた、自己の権利を行使するにあたり、子どもの発達しつつある能力にしたがって、養育者、親およびコミュニティの構成員による指示および指導を受ける権利も有する（第5条）。この子どもの権利アプローチはホリスティックであり、子ども自身の、そして子どもがその一員であるすべての社会システム（家族、学校、コミュニティ、諸制度、宗教的システムおよび文化的システム）の強さおよび資源を支えることを重視するものである。

60. **第2条（差別の禁止）**。委員会は、あらゆる形態の暴力からの保護に対する権利を、すべての子どもに対して、「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」保障するために、締約国が十分な措置をとらなければならないことを強調する。これには、商業的性的搾取を受けた子ども、路上の状況にある子どももしくは法に抵触した子どもへの偏見に基づく差別、または子どもの衣服および行動に基づく差別も含まれる。締約国は、この一般的意見のパラ72（g）に掲げた子どものような、被害を受けやすい状況に置かれたまたは周縁化された集団の子どもに対する差別に対応するとともに、このような子どもが他のすべての子どもとの平等を基礎として保護に対する権利を保障されることを確保するために積極的努力を行わなければならない。

61. **第3条（子どもの最善の利益）**。委員会は、子どもの最善の利益の解釈が、条約全体（あらゆる形態の暴力から子どもを保護する義務も含む）に一致するものでなければならないことを強調する。子どもの最善の利益の解釈を、子どもの人間の尊厳および身体的不可侵性に対する権利と衝突する慣行（体罰および他の形態の残酷なまたは品位を傷つける罰を含む）を正当化するために用いることはできない。子どもの最善の利益に関するおとなの判断により、条約に基づく子どものすべての権利を尊重する義務が無効化されることはありえない。委員会はとくに、子どもの最善の利益は以下の方法を通じてもっともよい形でかなえられることを主張するものである。

- (a) 国家的な調整枠組みのなかで第一次予防に焦点を当てる必要性を重視しながら、あらゆる形態の暴力を防止し、かつ前向きな子育てを促進すること。
- (b) 子どもの権利を基盤とする統合的な子ども保護・支援システムの実施に振り向けられる人的、財政的および技術的資源に対し、十分な投資を行なうこと。

62. **第6条（生命、生存および発達）**。あらゆる形態の暴力からの保護は、「生命」および「生存」に対する子どもの権利のみならず「発達」に対する権利の観点からも考慮され

なければならず、かつ「発達」は子どもの保護という全般的目標に沿って解釈されなければならない。したがって、締約国の義務には、生命、生存および発達に対する子どもの権利を損なう暴力および搾取からの包括的保護も含まれる。委員会は、各国が、ホリスティックな概念としての「発達」をもっとも広く、すなわち子どもの身体的、精神的、霊的、道徳的、心理的および社会的発達を包含するものとして解釈するよう期待する。実施措置においては、すべての子どもの最適な発達を達成することが目的とされるべきである。

63. **第12条（意見を聴かれる権利）。**委員会の見解では、子ども参加は保護を促進するのであり、かつ子どもの保護は参加の鍵である。意見を聴かれる子どもの権利は、暴力の被害をとくに受けやすい乳幼児からすでに始まっている。子ども保護プロセスのあらゆる段階で、義務的措置として子どもの意見が促され、かつ正当に重視されなければならない。意見を聴かれる子どもの権利は、暴力の状況においてとりわけ関連性を有する（委員会の一般的意見12号（2009年）、パラ118以下参照）。家族および子育てに関して、委員会は、この権利が、家庭および家族におけるあらゆる形態の暴力に対する予防的役割を果たすと表明した。委員会はさらに、防止戦略一般および学校における防止戦略の策定、とくに学校におけるいじめその他の形態の暴力の解消および防止への子ども参加の重要性を強調する。子どもたち自身の暴力解消能力の強化を目的とした取り組みおよびプログラムが支援されるべきである。暴力を経験することは本質的にディスエンパワーメントにつながるため、子どもの保護のための介入が子どものさらなるディスエンパワーメントをもたらすのではなく、むしろ慎重なファシリテーションに基づく参加を通じてその回復および再統合に寄与することを確保するため、配慮のある措置が必要である。委員会は、とくに周縁化されたおよび（または）差別された集団が参加の障壁に直面していることに留意する。子どもは暴力の影響をもっとも受ける集団のひとつであることが多いため、これらの障壁に対応することは、子どもの保護にとってとりわけ関連性がある。

64. 条約の以下の2つの条項も総括的な関連性を有しており、第19条の実施にとってとりわけ重要である。

65. **第4条（適当な措置）。**第4条は、締約国に対し、条約上のすべての権利（第19条を含む）を実施するためにあらゆる適当な措置をとる義務を課している。条約第4条の適用に際しては、第19条に掲げられたあらゆる形態の暴力から保護される権利は市民的権利および自由のひとつであることが留意されなければならない。したがって、第19条の実施は、締約国が有する即時かつ無条件の義務である。第4条に照らし、国は、自国の経済的事実がいかなるものであろうと、子どもの権利の実現に向けてあらゆる可能な措置をとることを要求される。その際、もっとも不利な立場にある集団に特別な注意を払うことが必要である（委員会の一般的意見5号、パラ8参照）。同条は、利用可能な資源が最大限活用されなければならないことを強調している。

66. **第5条（発達しつつある能力に一致した指示および指導）。**第19条を実施するためには、子どもの養育および保護ならびに暴力の防止における親、拡大家族、法定保護者

およびコミュニティの構成員の第一義的重要性を認めかつ支えることが必要である。このアプローチは、条約で認められた権利（第19条を含む）を子どもが行使するにあたって、子どもの能力の発達と一致する方法で適当な指示および指導を行なう養育者の責任、権利および義務の尊重を促進する、第5条と一致している。（国家的な調整枠組みおよび家族に関わるその他の条項の文脈における家族の第一義的重要性について、パラ72（d）も参照。）

67. **その他の関連条項。** 条約には、暴力および子どもの保護に明示的または黙示的に関連する条項が多数含まれている。第19条はこれらの条項とあわせて理解されるべきである。このような包括的言及は、あらゆる形態の暴力が子どもの権利の実施に与えている広範な脅威を考慮に入れ、かつ生活および発達のあらゆる状況において子どもの保護を確保することの必要性を実証している。

VI. 子どもに対する暴力についての国家的調整枠組み

68. **国家的行動計画を超えて。** 委員会は、子どもの権利を実施するために締約国が採択した多くの国家的行動計画に、子どもに対するあらゆる形態の暴力を禁止、防止および解消するための措置が含まれていることを認める。とはいえ、このような行動計画は、子どもによる自己の権利の享受の増進に貢献する一方で、その実施、監視、評価およびフォローアップの面で多くの課題に直面してきた。たとえば、このような行動計画は、開発に関わる全般的な政策、プログラム、予算および調整機構との結びつきを欠いていることが多い。より実行可能かつ柔軟な手段を確立するため、委員会は、子どもをあらゆる形態の暴力から保護しかつ保護的な環境を支えるための、子どもの権利を基盤とするあらゆる措置を対象とする、「子どもに対する暴力についての調整枠組み」を提案する [24]。このような調整枠組みは、国家的行動計画がまだ存在しない場合または非実際的であることが明らかになりつつある場合、それに代えて活用することが可能である。国家的行動計画がすでに効果的に実施されている場合でも、調整枠組みは、これらの努力を補完し、議論を喚起し、かつその機能を向上させるための新しいアイデアおよび資源を創出することにつながる。

[24] 子どもに対する暴力に関する国際連合研究のための独立専門家による網羅的勧告（A/61/299）、パラ96も参照。

69. **子どもに対する暴力についての国家的調整枠組み。** 調整枠組みを設けることにより、政府省庁間で、またあらゆるレベルにおける国および市民社会の行為主体にとっても、第19条で特定されている一連の措置の全般を通じ、かつそこで明らかにされている介入の段階ごとに、必要とされている措置に関わる共通の参照枠組みおよび伝達機構を用意することができる。また、柔軟性および創造性を促進するとともに、政府およびコミュニティが同時並行的に主導しながらも、凝集性を備えかつ調整のとれた全般的枠組みに収まる取り組みの発展および実施を可能にするにもつながりうる。委員会はすでに、これまでの勧告および一般的意見（実施に関する一般的実施措置についての一般的意見5号を含む）

において、締約国に対し、条約の特定の側面（たとえば少年司法または乳幼児期）に関する計画および戦略を策定するよう促してきた。委員会はこのような流れのなかで、あらゆる形態の暴力からの保護（包括的な防止措置を含む）に関する国家的調整枠組みの策定を勧告しているのである。

70. **異なる出発点。**委員会は、あらゆる形態の暴力から子どもを保護することはほとんどの国において大きな課題であり、かつ、締約国は、既存の法律上、制度上およびサービス上の基盤、文化的習慣および専門家の力量ならびに資源水準の面で非常に異なる状況を出発点として措置を立案および実施しようとしていることを認知する。

71. **国家的調整枠組みの策定プロセス。**あらゆる形態の暴力からの自由に関するこのような調整枠組みについて、単一のモデルは存在しない。別個の子ども保護システムに投資してきた国もあれば、子どもの権利の実施に関わる主流のシステムに保護に関わる問題を統合するほうが望ましいと考える国もある。システムの実施の成功にとってその発展プロセスがきわめて重要であるのは、経験が示すところである。あらゆる関係集団の上級代表による参加およびオーナーシップを確保するため、熟練したファシリテーションが必要となる。このようなプロセスは、適当な意思決定権限を有し、定期的に会合し、かつ野心的であろうとする覚悟を備えた分野横断型の作業部会を通じて進めることが望ましい。あらゆる形態の暴力を防止しかつこのような暴力からの保護を提供するシステムは、すでに公式・非公式に存在する態勢、サービスおよび組織の長所を発展させる形で構築されるべきである。第19条およびより幅広く条約全体ならびにその他の国際的・地域的人権文書に掲げられた義務に基づいて、かつ、子どもに対する暴力に関する国際連合研究、この一般的意見および追加的実施支援策に掲げられた指針を裏づけとしながら、欠陥を特定および是正することが求められる。国家的な計画策定は、一般公衆に対して全面的に開かれ、かつ政府、NGO、研究者および職業実務の専門家、親ならびに子どもの参加が保障された、透明かつ包摂的なプロセスであるべきである。このようなプロセスは、子どもおよびおとなの双方にとってアクセスしやすくかつわかりやすいものであることが求められる。国家的調整枠組みの費用見積もりおよび財源手当ては、人的資源および技術的資源も含めて全面的に行なわれるべきであり、かつ可能であれば国の子ども予算で提示されるべきである。

72. **国家的調整枠組みの主流に位置づけられるべき要素。**以下の要素が、（立法上、行政上、社会上および教育上の）種々の措置および（防止から回復および再統合に至る）介入の諸段階全般を通じて主流に位置づけられなければならない。

- (a) **子どもの権利アプローチ。**このアプローチは、子どもは権利の保有者であり、おとなによる善意の活動の受益者ではないという宣言に基づくものである。これには、調整枠組みおよびそこでとられる具体的措置の立案、実施、監視および評価に際して、子どもまたは子どもたちの年齢および発達しつつある能力を考慮しながら、子どもとの協議および協力ならびに子どもの主体性を尊重しかつ奨励することが含まれる。
- (b) **子どもに対する暴力にともなうジェンダーの側面。**締約国は、政策および措置において、さまざまな場面で生じているさまざまな形態の暴力との関連で女子および男子が

直面している異なるリスクが考慮されることを確保するべきである。国は、包括的な暴力防止戦略の一環としてあらゆる形態のジェンダー差別に対応することが求められる。これには、家庭、学校および教育現場、コミュニティ、労働現場、施設ならびにより幅広い社会における暴力および威迫の使用を支えかつ永続させている、ジェンダーに基づくステレオタイプ、力の不均衡、不平等ならびに差別への対応が含まれる。男性および男子は、戦略的パートナーおよび同盟者として積極的な励ましの対象とされなければならない。かつ、女性および女子とともに、相互の尊重と、ジェンダー差別およびその暴力的表出に終止符を打つ方法についての理解を高める機会を提供されなければならない。

- (c) 第一次（一般）予防。詳しくはこの一般的意見のパラ 4 2 参照。
- (d) 子どもの養育および保護のための戦略における家族の第一次的立場 [25]。家族（飼う大家族およびその他の形態の家族型養護体制を含む）は、子どもの保護および暴力の防止に関して最大の潜在的可能性を有している。家族はまた、子どもが自分自身を守るのを支援し、かつそのためのエンパワーメントを図ることもできる。したがって、家族生活を強化し、家族を支え、かつ課題を有する家族とともに活動することが、介入のすべての段階、とくに（望ましい子どもの養育の確立を通じた）防止および早期介入における優先的な子ども保護活動に位置づけられなければならない。ただし委員会は、子どもが経験する暴力（性的虐待を含む）の多くが家族的文脈のもとで生じていることも認め、子どもが家族構成員による暴力にさらされているときは家族に介入する必要があることを強調するものである。
- (e) 回復力および保護的要因。回復力および保護的要因、すなわち人身の安全を促進し、かつ虐待およびネグレクトならびにその否定的影響を少なくする内外の長所および支援を理解することは、このうえなく重要である。保護的要因には、安定した家族、子どもの身体的および心理的ニーズを満たすおとなによる愛情に満ちた子育て、前向きかつ非暴力的なしつけ、少なくともひとりのおとなに対する子どもの確固たる愛着、仲間およびその他の者（教員を含む）との支援的關係、向社会的、非暴力的かつ非差別的な態度および行動を醸成する社会環境、コミュニティにおける高水準の社会的結合、ならびに、豊かな社会的ネットワークおよび隣近所のつながりが含まれる。
- (f) リスク要因。子ども個人または子どもたちの集団が一般的にまたは特定の文脈においてさらされている可能性があるリスク要因を少なくするため、積極的な、目的志向型の措置がとられなければならない。これには、親のリスク要因（有害物質濫用、精神保健上の問題および社会的孤立など）ならびに家族のリスク要因（貧困、失業、差別および周縁化など）が含まれる。世界的に、0～18歳の子どものはすべて、その神経的、心理的、社会的および身体的発育および発達が完了するまでは被害を受けやすいと見なされている。赤ん坊および乳幼児は、発達途上の脳が未成熟であることおよびおとなに完全に依存していることから、よりリスクが高い。女子と男子の双方がリスクにさらわれているが、暴力はしばしばジェンダーの要素をとまなう。
- (g) 潜在的に被害を受けやすい状況にある子ども。暴力にさらされる可能性が高い子ども集団には以下のような子どもが含まれるが、これにはかぎられない。すなわち、生物学的親と暮らしておらずさまざまな形態の代替的養護のもとにある子ども、出生登録

されていない子ども、路上の状況にある子ども、実際に法に抵触した子どももしくはそのように見なされている子ども、身体障害、感覚器障害、学習障害、心理社会的障害ならびに先天性、後天性および（もしくは）慢性の疾病または重度の行動上の問題がある子ども、先住民族 [26] その他の民族的マイノリティの子ども、マイノリティである宗教的もしくは言語的集団に属する子ども、レズビアン、ゲイ、トランスジェンダーもしくはトランスセクシュアルである子ども、有害な伝統的慣行を受けるおそれがある子ども、早期婚をした子ども（とくに女子およびとくに強制婚の場合。ただし強制婚だけが問題なのではない）、最悪の形態のものを含む有害な児童労働に従事している子ども、移民もしくは難民として移動中の子どもまたは避難民化した子どもおよび（もしくは）人身取引の対象とされた子ども、すでに暴力を経験したことがある子ども、家庭およびコミュニティで暴力を経験および目撃している子ども、銃、武器、薬物およびアルコールの入手が容易な可能性がある、社会経済的指標が低い都市環境で暮らしている子ども、事故もしくは災害の被害を受けやすい地域または有毒な環境下で暮らしている子ども、H I V / A I D S の影響を受けているもしくは自身も H I V に感染している子ども、栄養不良の子ども、他の子どもから世話されている子ども、自身が養育者および世帯筆頭者である子ども、親自身も 18 歳未満である子ども、望まれずに、未熟児としてもしくは多子出産の一環で生まれた子ども、監督もしくは養育者との接触が不十分なまま入院している子ども、または身を守るための十分な保護措置、監督もしくはエンパワーメントがないまま ICT にさらされている子どもなどである。緊急事態下にある子どもは、社会的紛争、武力紛争、自然災害その他の複雑かつ長期的な緊急事態の結果として社会制度が崩壊し、子どもが親と離ればなれになり、かつ養育および安全な環境が損なわれまたは破壊さえされた場合、暴力の被害を極度に受けやすくなる。

- (h) **資源配分。** さまざまな部門を超えて必要とされる人的、財政的および技術的資源が、利用可能な資源を最大限に用いることにより配分されなければならない。予算配分およびその効率的活用に関わる説明責任を確保するため、確固たる監視機構が整備されなければならない。
- (i) **調整機構。** 中央、広域行政圏および地方のレベルにおける調整、諸部門間の調整および市民社会（経験的調査研究を行なっている層も含む）との調整を効果的に確保するための機構の概要が明示されなければならない。このような機構は前述した行政上の措置による支援を受けなければならない。
- (j) **説明責任。** 締約国、国および地方の機関ならびに関連する市民社会の関係者が、暴力から子どもを保護する義務およびコミットメントを履行するための基準、指標、手段ならびに監視、測定および事後評価のためのシステムを、積極的にかつ協力しあいながら確立および適用することが確保されなければならない。委員会は、説明責任を（とくにデータの収集および分析、指標の構築、監視ならびに事後評価等を通じて）確保するためのシステムに対する支持および独立の人権機関に対する支持を一貫して表明してきた。委員会は、締約国が、暴力の禁止、防止および解消に関わって達成された進展についての年次報告書を公表し、検討および議論のためにこれを議会に提出し、かつそこに掲げられた情報について反応するようすべての関係者に促すことを、勧告

する。

[25] 「子どもの代替的養護に関する指針」も参照。

[26] 一部の社会では、先住民族以外の家族とは対象的に、「虐待」とは区別される「ネグレクト」が、先住民族の子どもをその家族から分離する主たる理由となっている。懲罰的ではない家族支援サービス、および、原因（貧困、居住および歴史的事情など）に直接対応する介入策のほうが適当であることは多い。サービスの供給、および、先住民族その他のマイノリティ・コミュニティが利用可能な介入の選択肢の範囲に関わる差別に対応するための、具体的努力が必要である。

VII. 実施のための資源および国際協力の必要性

7 3. **締約国の義務。** とくに第 4 条および第 1 9 条に基づく締約国の義務に照らし、委員会は、資源の制約は、締約国が子どもの保護のために必要とされる措置をまったくまたは十分にとらないことの正当化事由にはならないと考える。したがって締約国は、子どもの養育および保護に関する包括的な、戦略的な、かつ期限の定められた調整枠組みを採択するよう促される。委員会はとくに、これらの戦略、枠組みおよび措置の策定にあたって子どもたちと協議する必要性を強調するものである。

7 4. **支援源。** パラ 7 0 で強調した出発点の違いを背景として、かつ、子どもの養育および保護に関わる戦略のための第一義的資金源は国レベルおよび地方分権化されたレベルの予算であるべきであるという理解に立ちつつ、委員会は、条約第 4 条および第 4 5 条に示されている、国際的協力および援助の諸経路に対して締約国の注意を喚起する。委員会は、以下のパートナーに対し、第 1 9 条およびより幅広く条約全体で定められている要件を全面的に考慮した子ども保護プログラム（研修を含む）を財政的にも技術的にも支援するよう求めるものである [27]。開発協力を行なっている締約国、ドナー機関（世界銀行、民間資金提供者および財団を含む）、国際連合諸機関ならびにその他の国際的および地域的機関がこの呼びかけの対象となる。このような財政的および技術的支援は、国内的および国際的レベルの強力かつ公平なパートナーシップを通じ、系統的に提供されるべきである。子どもの権利を基盤とする保護プログラムを、国際援助受領国における持続可能な開発を援助する際の主要な要素のひとつに位置づけることが求められる。委員会はまた、これらの機関に対し、この目標を前進させるため、委員会、子どもに対する暴力に関する事務総長特別代表ならびに他の国際的および地域的人権機構と引き続き協働するよう奨励するものである。

[27] 国際的な協力および技術的援助の主流に子どもの権利を位置づける必要があること、そのような協力および援助が条約を指針とし、かつ条約の実施の全面的促進につながらなければならないこと、国際援助の相当部分をとくに子どもに配分すべきこと、および、子どもの権利に強く焦点が当てられるようにするために貧困削減戦略ペーパーおよび開発に対するセクターワイド・アプローチが必要であることについて、一般的意見 5 号（パラ 6 1、6 2 および 6 4）参照。

7 5. **国際的レベルで必要とされる資源。** 締約国が第 1 9 条に関わる自国の義務を履行することを援助するため、以下の分野で国際的レベルの投資を行なうことも必要である。

- (a) 人的資源：職能団体（たとえば医療、精神保健、ソーシャルワーク、法律、教育、子どもの不当な取扱い、学術／調査研究、子どもの権利および育成訓練に関わる組織／機関）の内部および団体間の意思疎通、協力および個人的交流を向上させること。市民社会グループ（たとえば調査研究団体、NGO、子ども主導の団体、信仰を基盤とする団体、障害のある人の団体、コミュニティ・グループ、若者グループ、および、知識・実践の発展および交流に携わっている個人専門家）の内部およびグループ間の意思疎通および協力を向上させること。
- (b) 財源：ドナーによる援助の調整、監視および事後評価を向上させること。経済学者、研究者および締約国が、ホリスティックな子どもの保護システムを（第一次予防を重視しながら）実施することのコストを、個人、コミュニティ、国およびひいては国際社会のレベルで生じる暴力の直接的および間接的影響（世代間の影響を含む）に対応することのコストとの対比で十全に測定できるよう、金融資本・人的資本分析をさらに発展させること。国際金融機関が「自らの政策および活動が子どもに与える可能性がある影響を考慮するために」[28] その検討を行なうこと。
- (c) 技術的資源：さまざまな文脈に応じた修正について指針を示されながらコミュニティおよび専門家が活用するための、科学的根拠に基づいた指標、システム、モデル（モデル立法を含む）、ツール、指針、行動手順および実践基準。情報（知識および実践）の体系的共有およびアクセスを図るためのプラットフォーム。子どもの権利および子どもの保護のための予算を策定する際、ならびに、経済の上昇下降サイクルおよび課題の多い状況の最中に子どもの保護に関わる成果モニタリングを進めていく際の明確性および透明性を世界的に確立すること（情報、モデルおよび関連の訓練を通じた技術的援助は経時的に行なわれるべきである）。

[28] A/61/299, para.117.

76. **地域的および国際的な、国境を越えた協力。**開発援助に加え、子どもの保護に関わる問題のうち国境を越えて生じるものに対応するための協力も必要とされている。保護者をともなわないか家族とともにいるかに関わらず、また自発的かやむを得ない事情（たとえば紛争、飢饉、自然災害または病気の流行）によるかに関わらず、子どもが危害を受けるおそれが高まりうる子どもの越境移動、労働、性的搾取、養子縁組、身体の部位の切除その他の目的による子どもの人身取引、国境を越えて行なわれ、かつたとえ子どもが出身国内に留まっている場合でも子どもの安全および子どもの保護システムへのアクセスを損なう可能性がある紛争、および複数の国に同時に影響を及ぼす災害などである。子どもの保護に関わる国境を越えた問題に影響を受けている子どもを保護するため、これらの子どもが伝統的な養育状況のもとにあるか、または保護者をともなわずに入国した子どものように国が事実上の養育者であるかに関わらず、特別な立法、政策、プログラムおよびパートナーシップが必要となる可能性もある（たとえばサイバー犯罪、ならびに、旅行・観光を通じて子どもに性的虐待を行なった者および家族・子どもの人身取引を行なった者の域外訴追の場合など）。